



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي التبسي - تبسة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر حقوق

تخصص قانون إداري

بعنوان

قانون عضو البرلمان 01-01

(دراسة تحليلية نقدية)

إشراف:

الأستاذ رباطي نور الدين

إعداد الطالب:

- مراح نور الدين

أعضاء لجنة المناقشة

| الصفة | الجامعة الأصلية | الرتبة العلمية | الأستاذ |
|--------------|---------------------|--------------------|-----------------|
| رئيسا | جامعة العربي التبسي | أستاذ محاضر صنف أ- | عمير سعاد |
| مشرفا ومقررا | جامعة العربي التبسي | أستاذ مساعد صنف أ- | رباطي نور الدين |
| ممتحنا | جامعة العربي التبسي | أستاذ محاضر صنف ب- | لحمر نعيمة |

السنة الدراسية: 2021/2020



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي التبسي - تبسة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر حقوق

تخصص قانون إداري

بعنوان

قانون عضو البرلمان 01-01

(دراسة تحليلية نقدية)

إشراف:

الأستاذ رباطي نور الدين

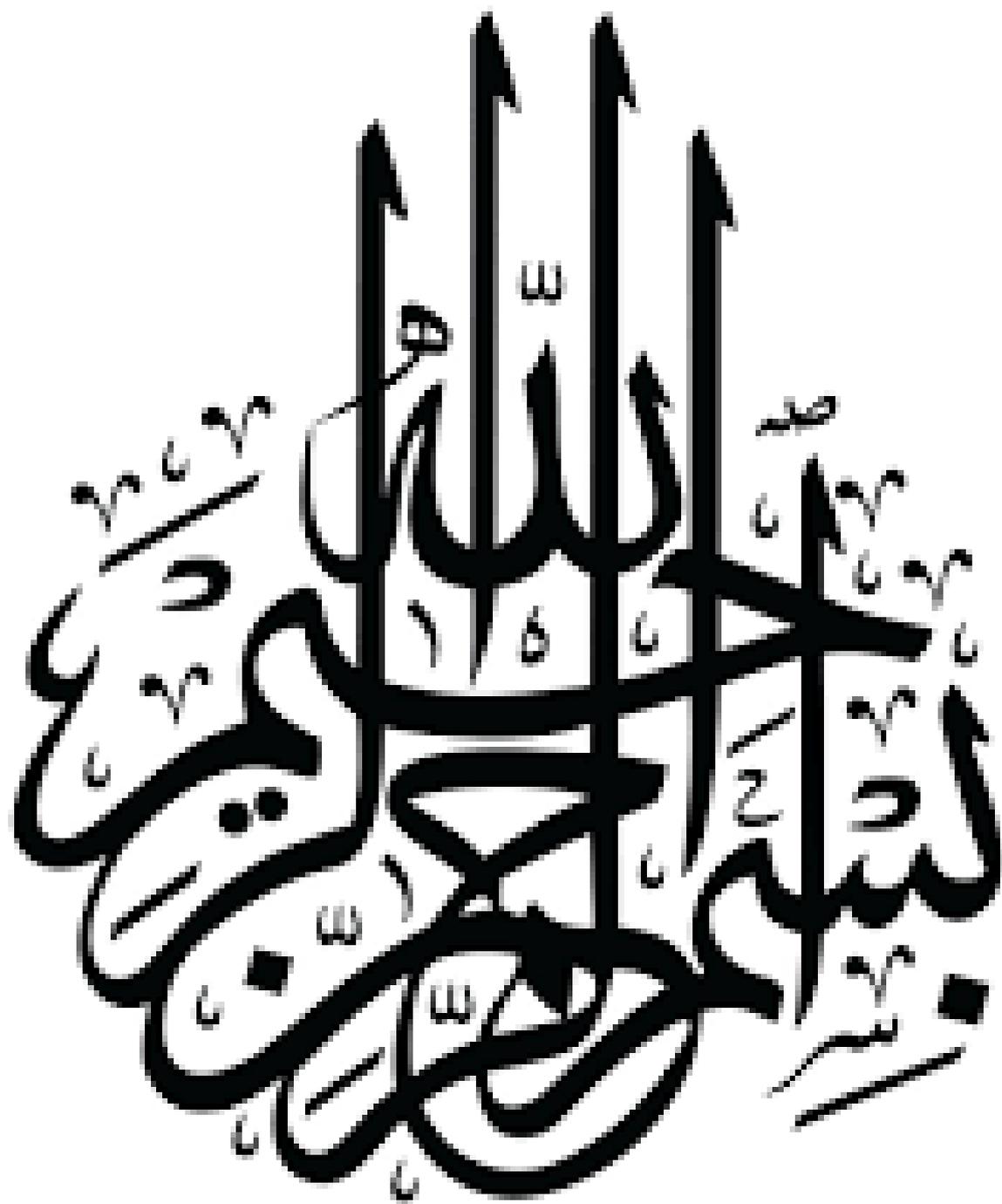
إعداد الطالب:

- مراح نور الدين

أعضاء لجنة المناقشة

| الصفة | الجامعة الأصلية | الرتبة العلمية | الأستاذ |
|--------------|---------------------|--------------------|-----------------|
| رئيسا | جامعة العربي التبسي | أستاذ محاضر صنف أ- | عمير سعاد |
| مشرفا ومقررا | جامعة العربي التبسي | أستاذ مساعد صنف أ- | رباطي نور الدين |
| ممتحنا | جامعة العربي التبسي | أستاذ محاضر صنف ب- | لحمر نعيمة |

السنة الدراسية: 2021/2020



شكر و عرفان

الحمد لله والشكر لله عز وجل الذي أنار لنا الدرب وفتح لنا أبواب العلم وأمدنا بالصبر والإرادة لإتمام هذا العمل.

ولا يسعني في هذا المقام إلا أن نتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير إلى الأستاذ المشرف " د.رباطي نور الدين على توليه الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل ملاحظاته القيمة وجزاه الله عنا كل خير، وقد كان لي الشرف أن يكون مشرفاً على هذا البحث

ويطيب لي أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبولهم

مناقشة هذه المذكرة وتكبدهم عناء ذلك، نسال الله أن يحفظهم وأن يجازيهم خيراً.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى جميع الأساتذة الأفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة العربي التبسي -تبسة كما لا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في انجاز هذا العمل، وكل من ساعدنا على إتمامه فجزاهم الله كل خير وإلى كل من درسنا وإلى كل من خصنا بنصيحة أو دعاء، قدم لنا تشجيعاً، زودنا بمعلومة ، أو قال لنا ببساطة إلى الأمام والله في عونكم.

نورالدين مراح

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله حمدا كثيرا طيبا ومباركا فيه على هذه النعمة

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى من قال في حقهما تعالى ﴿وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا
إلى من انتظر لحظة نجاحي وتشريفني لهما: ﴿الآية 24 من سورة الإسراء

إلى نور دربي وقرّة عيني (أمي الغالية) إلى والدي العظيم طيب الله ثراه وجزاه جنات النعيم

أسأل الله أن يقدرني على أن أرد بعض فضلها

إلى كل إخوتي وعائلاتهم حفظهم الله

إلى زوجتي التي أولتني باهتمامها وتشجيعها لإتمام هذا العمل فكانت نعم السند، إلى كل أفراد عائلتي

الكريمة. إلى قرّة عين أبيهم أولادي حفظهم الله

إلى كل الأصدقاء والزلاء النظار في الفكرة والمدفوع

إلى من سرنا سويا ونحن نشق الطريق معا.

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة، إلى معلمي في الطور الابتدائي

إلى اساتذتي في المتوسط والثانوي. إهداء خاص

للمدرسة القرآنية لحماذي مسلوج وكل المشرفين عليها.

نورالدين مراح

كلية لا تتحمل أي مسؤولية عن

المعلومات الواردة في هذه

المذكرة.

✓ قائمة المختصرات

م ش و : المجلس الشعبي الوطني

م د : المجلس الدستوري

ج ر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

د ط : دون طبعة

مقدمة

مقدمة

تعد عملية مشاركة أفراد المجتمع في إدارة الشؤون العامة للدولة من الحقوق الأساسية التي حرصت على تأكيدها في الوقت الراهن كافة المواثيق الدولية وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948، حيث أكد على حق كل فرد في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلادهما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً.

وقد كانت الديمقراطية انعكاساً للمحاولات التي بذلتها البشرية للتوصل إلى أنسب الوسائل لتحقيق مشاركة أفراد المجتمع في إدارة شؤونهم على أكمل وجه، وإن هذه المحاولات ترجع إرهاباتها الأولى إلى سنوات طويلة خلت من عمر الزمن تمتد إلى مئات الآلاف من السنين قبل الميلاد، حيث شهدت مجتمعات الحضارات القديمة في مصر وبابل واليونان وروما.

ومن ثم فإن الديمقراطية لم تظهر بصورة فجائية، وإنما هي وليدة تجربة إنسانية عميقة، فهي قديمة قدم المجتمع البشري ذاته ولا يمكن أن تنسب إلى مجموعة معينة من الدول، حيث أنها حصيلة نضال الإنسانية بشعوبها الكثيرة. وقد ظهر مصطلح الديمقراطية ليعكس رغبة الشعوب في إيجاد آلية تتيح لأفرادها المشاركة الفعالة في إدارة شؤون المجتمع والدولة وكانت الديمقراطية المباشرة أولى الخطوات التي خطتها البشرية في هذا الصعيد. وبالرغم من إخفاق المحاولة إلا أن البشرية لم تستسلم لهذا الفشل حيث سرعان ما استأنفت جهودها المضيئة للبحث عن آلية بديلة.

وأخيراً وجدت ضالتها في الديمقراطية النيابية حيث أيقنت من خلالها أن أفضل الطرق لاختيار الحكام، إنما تتمثل في الانتخاب ثم امتد هذا الأمر بعد ذلك ليشمل اختيار ممثلين عنهم في إدارة الشؤون العامة ورقابة الحكام.

فالانتخابات النيابية تمثل وسيلة الشعب في إخضاع السلطة لإشرافه، ومن ثم حكومة مسؤولة تجاهه، وتعتبر كذلك مؤشراً جيداً على التطور الديمقراطي لأنها تحقق العديد من الوظائف التي تمثل جوهر هذا التطور، فهي آلية لنقل رغبات الجماهير ومطالبهم إلى السلطة ووسيلة هامة لتحقيق تداولها بصورة سليمة.

وبعد تفعيل دور البرلمان مطلباً أساسياً مجدداً لا ينقطع، لأن البرلمان هو الوجه الحقيقي للديمقراطية وتمارس الشعوب من خلاله دورها السياسي المباشر في اختيار ممثلين عنها ليعبروا عن أفكارهم وآرائهم إزاء مختلف قضايا العمل الوطني، ويرتبط تفعيل دور البرلمان بمجموعة من المحددات منها طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة، ليس فقط بحسب إطارها الدستوري النظري ولكن بحسب واقعها العملي، لذا فقد اتفقت غالبية دساتير العالم على طبيعة العلاقة التعاونية والتكاملية في بعض الأحيان بين البرلمان والحكومة.

ويجمع الفقه الدستوري على أن النظام النيابي – الذي يباشر فيه الشعب السيادة عن طريق مندوبين أو نواب يختارهم لهذا الغرض – لا يتحقق إلا إذا توافرت له عدة أركان أو عناصر هي: وجود برلمان منتخب يمارس اختصاصات فعلية، وأن يمثل عضو البرلمان الأمة بأسرها، وتأقيت مدة نيابة البرلمان، واستقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

وفي الوقت الذي يؤكد فيه على أهمية استقلال البرلمان كأحد الأركان التي لا غنى عنها لقيام النظام النيابي، فإن هذا الاستقلال يجب أن يتحقق ليس فقط في مواجهة جمهور الناخبين، كما قد يفهم البعض، وإنما أيضا في مواجهة كافة الهيئات والمؤسسات والسلطات الأخرى في الدولة. بل لعل هذا المظهر الأخير للاستقلال هو الأكثر إلحاحا لضمان قيام البرلمان بوظائفه الرقابية على السلطة التنفيذية كما يقضي بذلك منطق النظام النيابي البرلماني.

ولكي يتحقق استقلال البرلمان، ويستطيع بالتالي ممارسة اختصاصاته بالفاعلية المطلوبة، تحرص معظم الدول الديمقراطية في الأنظمة السياسية المعاصرة على أن توفر لأعضاء البرلمان، على وجه الخصوص، الضمانات التي تكفل لهم الحرية والطمأنينة عند مباشرتهم لوظائفهم النيابية دون وصاية من جانب الأفراد أو السلطات الأخرى.

وهذه الضمانات ليست في الواقع امتيازات مقررة لشخص العضو البرلماني بحيث يصبح فوق المساءلة في كل ما يأتيه من تصرفات أو يصدر عنه من أقوال بمجرد ظفره بالعضوية، وإنما المقصود هو توفير المناخ الذي يسمح له بأداء عمله النيابي في حرية ولكن دون شطط أو تجاوز.

وتعتبر الوسائل والإجراءات الرقابية التي يملكها عضو البرلمان تجاه الحكومة عصب الديمقراطية النيابية البرلمانية في عالمنا المعاصر، وذلك بعد أن تراجع دور هؤلاء الأعضاء في المجال التشريعي، أو بمعنى أدق بعد أن بدأ الميزان يميل – مع غروب وانحسار الإيديولوجية التحررية التقليدية – لصالح السلطة التنفيذية على حساب البرلمانات التي انكمش نفوذها وانحصر دورها.

وهكذا لم يتبق لأعضاء البرلمان من سبل أساسية وهامة لمواجهة ازدياد دور ونفوذ السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية تجاه أعضاء تلك السلطة.

ويتمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراسة في محاولة الارتقاء بالنظام القانوني لعضو المجلس التشريعي في الجزائر، في ضوء المبادئ المستقر عليها في النظم المقارنة في الدول المتقدمة ديمقراطيا. وتقويم الضمانات التي قررها المشرع الجزائري لأعضاء البرلمان، لبيان مدى كفايتها، لتحقيق استقلالهم للقيام بمهام تمثيل أفراد الشعب على أكمل وجه وبيان ما يتمتع به من مزايا وما يشوبه من عيوب.

إلقاء الضوء على موضوع الدراسة لمعرفة أبعاده المختلفة في النظام القانوني الجزائري، مع مقارنته بالنظم القانونية الأخرى في بعض الحالات.

محاولة وضع حلول للصعوبات التي تواجه أعضاء البرلمان الجزائري، في القيام بمهام العضوية، بما يضمن لهم الاستقلال التام في مواجهة السلطات الأخرى، وذلك بالنظر إلى ما تعتنقه النظم القانونية من حلول، لمثل هذه الصعوبات أو تقديم الاقتراحات بشأنها.

ولعل الدافع الأساسي لاختيار هذا الموضوع ما لاحظناه من خلو المكتبة العربية من بحث متخصص في هذا الموضوع، اللهم إلا ضمن السياق العام للنظام السياسي بطريقة متداخلة مع موضوعات أخرى أو بعض الجهود الفردية المتناثرة ذات الطابع التوثيقي، وليس التحليلي، على الرغم من أن كل مهتم بالديمقراطية في الجزائر يجب أن يكون مهتما بنفس الدرجة بدراسة السلطة التشريعية بمختلف جوانبها، لاسيما النظام القانوني لعضو البرلمان.

ويعد الموضوع من صميم موضوعات القانون الدستوري، لتعلقه بأعضاء السلطة التشريعية باعتبارها من قوام موضوعات القانون الدستوري، ولكن نظرا للعلاقة التي تربط فروع القانون بعضها ببعض، فإننا نجد أن موضوع الدراسة، قد امتدت أطرافه إلى بعض فروع القانون الأخرى، كالقانون الجنائي والقانون الإداري.

و امتدادا لهذه الأهمية يمكن طرح الإشكال الرئيسي التالي: "إلى أي مدى ساهم قانون عضو البرلمان 01-01 في رفع مستوى الأداء البرلماني للعضو و استقلال الهيئة التشريعية عن باقي السلطات في الدولة؟"

و للإجابة على هذا السؤال الرئيس نطرح مجموعة من التساؤلات المهمة تتمحور حول محددات جوهرية هي:

كيف يتم تأسيس عضوية المجلس وكيف يتم عمل عضو البرلمان؟

ما هي الضمانات التي يتمتع بها العضو في ممارسة نشاطه النيابي؟

وتقتضي طبيعة دراسة هذا الموضوع الاعتماد أساسا على نوعين من المناهج أولهما: المنهج التحليلي لأن الموضوع بصفة أساسية يعتمد على النصوص القانونية المختلفة إضافة إلى حصيلة نشاطات الغرفتين وتقرير العهدة التشريعية، استوجب كل ذلك تحليلها بتفحصهم ومناقشتهم للوصول للمبتغى من هذا الموضوع، وثانيهما: المنهج المقارن نظرا لارتباط الموضوع أصلا بالأنظمة المقارنة وذلك لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بينها وبين التجربة الجزائرية، من أجل دراسة هذه التجربة الحديثة التي لا يمكن أن تنفصل عن ما هو سائد في تلك الأنظمة

وعلى هذا نقسم الدراسة إلى فصلين رئيسيين، ويتضمن كل فصل مبحثين وكل مبحث عدة مطالب و فروع:

الفصل الأول: واجبات و حقوق عضو البرلمان.

المبحث الأول: واجبات عضو البرلمان.

المبحث الثاني: حقوق عضو البرلمان.

الفصل الثاني: مهام عضو البرلمان.

المبحث الأول: المهام التشريعية.

المبحث الثاني: المهام الرقابية.

وبعد نهاية الفصل الثاني نصل إلى خاتمة الدراسة التي نستعرض فيها نتائج البحث وتوصياتها بخصوص هذا الموضوع.

الفصل الأول

واجبات وحقوق عضو برلماني

الفصل الأول

واجبات و حقوق عضو البرلمان

تتمحور واجبات و حقوق عضو البرلمان المنصوص عنها في قانون عضو البرلمان 01-01 لسنة 2001 حول ضرورة الالتزام بالمصلحة العامة و التفرغ لعضوية البرلمان و عدم الجمع بين العضوية و الوظائف الأخرى ، أما الحقوق فتتخصر في الحصانة و المكافأة البرلمانية، و على ذلك سنفرد لكل منهما مبحثا مستقلا

المبحث الأول

واجبات عضو البرلمان و أحكام العضوية

يجب البحث أولا في أحكام العضوية (المطلب الأول) ثم ما يتعلق بها من واجبات (المطلب الثاني)

المطلب الأول: أحكام العضوية في البرلمان

على الرغم من حسم مسألة الترشح لعضوية البرلمان مسبقا من طرف اللجان المختصة والمعينة قانونا وفق شروط موضوعية وأخرى إجرائية حددها المشرع في قانون الانتخابات فإن المؤسس الدستوري أقر مبدأ التحقيق في العضوية وإثبات صحتها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، و كذلك نفس الأمر بالنسبة لمجلس الأمة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

التحقق معناه التأكد من صحة عمليات الانتخابات التشريعية من طرف المجلس الدستوري¹ المفضية إلى إعلان النتائج فوز عضو البرلمان، أما إثبات العضوية فهي الفصل في صحة نيابة عضو البرلمان وهي المهمة التي أسندها المشرع الدستوري لأعضاء المجلس النيابي نفسه².

الفقرة الأولى: التحقيق في صحة العضوية:

يعد ضبط النتائج النهائية المعلنة للمقاعد الفائزة في عضوية البرلمان بمثابة التحقيق غير المباشر في عضوية كل فرد أعلن فوزه لعضوية البرلمان بغض النظر عن النمط المتبع في الاقتراع كأن تكون القوائم المتنافسة³ أو الاختيار الفردي للمترشحين.

إن مدلول صحة العضوية يقصد به أن يكون العضو البرلماني قد اكتسب العضوية بالطريقة السليمة الصحيحة التي أوردتها النصوص القانونية المتعلقة بعملية الانتخاب وبمعنى آخر أن تكون قد توافرت فيه لاكتساب عضوية البرلمان الشروط الموضوعية والإجرائية وعدم وجود موانع، وأن تكفل العملية الانتخابية بنجاحه بعيدا عن الاحتجاجات والطعون في سلامة سيرها.

وقد ذهب البعض⁴ إلى القول أن: " العلة من خضوع جميع أعضاء البرلمان لتحقيق صحة العضوية هو التأكد من وصول النواب بطريقة قانونية، وأن هذا الإجراء يمثل ضمانا لتمثيل البرلمان للشعب تمثيلا حقيقيا ودستوريا وقانونيا ".

وتجدر الإشارة إلى أنه في البداية صرحت جل برلمانات العالم على تكريس إنفرادها بالفصل في صحة عضوية أعضائها غايتها في ذلك تطبيق مبدأ سيادة الأمة متمثلا في سيادة البرلمان وأن إرادته تعلو على السلطات الأخرى في الدولة⁵.

وكون المسألة تتطلب خبرة قانونية معينة بالرغم من إمكانية توافرها في بعض أعضاء البرلمان لولا عامل الحياد، فإن الفصل في صحة العضوية أسند حسب مقتضيات حال الدول إلى جهة قضائية محايدة أو لمحكمة دستورية، أو هيئة مشكلة خصيصا لهذا الغرض أو مجلس دستوري كما هو الحال في الجزائر عملا بأحكام المادة 124 من الدستور والمادة 211 وما بعدها من قانون الانتخابات المشار إليها سلفا.

1- أنظر المادة 191 من دستور 2020: " تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة ... و الانتخابات التشريعية و ... وتعلن النتائج النهائية لكل هذه العمليات ". والمادة 211 من القانون العضوي للانتخابات الصادر بموجب الأمر رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس 2021 ، ج.ر عدد 17 ص 08: " تضبط المحكمة الدستورية نتائج الانتخابات التشريعية ... "

2- أنظر المادة 124 من الدستور: " إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة ".

3- أنظر المادة 36 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

4- صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 18.

5- إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999، ص 08 وما بعدها.

وبديهي أن عملية الفصل في صحة العضوية هي عملية قانونية أو قضائية وليست سياسية ولا تشريعية، فالبرلمان أولى به أن يتولى التشريع أو رقابة السلطة التنفيذية¹، وأن التفسير الصائب لمبدأ الفصل بين السلطات تكمن في أن البرلمان يستمد قوة تمثيله لإرادة منتخبه بعد ثبوت عضوية أعضائه بعدم الطعن فيها ابتداء أو برفض الطعون وفقا للقانون.

الفقرة الثانية: إثبات العضوية:

إثبات العضوية عملية لاحقة لعملية التحقيق في صحته فإذا كانت هذه الأخيرة أسندها المؤسس الدستوري إلى المحكمة الدستورية مثلما أسلفنا لدقتها وخطورتها وطابعها القانوني فإن إثباتها خوله إلى أعضاء² من المجلس الشعبي الوطني وهو ما نصت عليه المادة 104 من الدستور.

ويتجلى ترتيبنا للإثبات في الدرجة الموالية للتحقيق ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي جاء فيها ما يلي: " يتولى المجلس الشعبي الوطني إثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري مع مراعاة ما قد يتخذه هذا الأخير لاحقا من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في النتائج ".

إن قراءة للمادة 133 من الدستور تظهر مدى الأهمية التي أولها المشرع الدستوري لهذه الهيئة المنتخبة في حرصه على إلزامية اجتماعها بعد انتخابها بخمسة عشر (15) يوم مباشرة في غياب رئيس منتخب لها وقبل إثبات عضوية أعضائها كما خولها ذلك القانون³.

وحددت المادة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جدول أعمال المجلس في جلسته الأولى تأسيسا لقواعده قصد الانطلاق مستقبلا بالأعباء الموكولة إليه، وهذا ما يفسر عدم مناقشته لأي مسألة جوهرية عدة نقاط محددة نذكر منها:

1) مناداة النواب حسب الإعلان المسلم من المجلس الدستوري وهي الوثيقة التي تتضمن قائمة الأعضاء المعلن فوزهم مبدئيا بعضوية البرلمان مع تحفظه لاحقا عن قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في النتائج⁴.

1- محمود عيد، نظام الانتخاب في التشريع المصري المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1941، ص 303 وما بعدها- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1949، ص448، وما بعدها.

2- أنظر المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " ... يشكل المجلس الشعبي الوطني في الجلسة الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية التي تتكون من عشرين (20) عضوا حسب التمثيل النسبي ".

3- أنظر المادة 133 من الدستور: " تبتدئ الفترة التشريعية، وجوبا في اليوم الخامس عشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني تحت رئاسة أكبر النواب سنا، وبمساعدة أصغر نائين منهم ".

4- أنظر المادة 2/4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2) الإشراف على تشكيل لجنة إثبات العضوية والمصادقة على تقريرها وتتشكل هذه اللجنة من طرف أعضاء البرلمان في حدود عشرين (20) عضوا حسب التمثيل البرلماني مهمتها إثبات العضوية ويتوج هذا العمل بالمصادقة على أعمالها من طرف المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة.

وجدير بالملاحظة أن تكون أعمال اللجنة ومصادقة المجلس الشعبي الوطني عن تقريرها متزامنا وقرارات المجلس الدستوري الفاصلة في كل المنازعات المتعلقة بالطعون والاحتجاجات المطروحة أمامه والمتعلقة بالانتخابات التشريعية.

فقد يسجل حالة إثبات أو عدم إثبات عضوية أحد أعضائه أو أكثر أعلنت المحكمة الدستورية عنه وفقا لنص المادة 210 الفقرة الأولى من قانون الانتخابات التي جاء فيها ما نصه: " تفصل المحكمة الدستورية بعد انقضاء هذا الأجل (72 ساعة) في أحقية الطعن خلال ثلاثة (03) أيام وإذا تبين أن الطعن يستند إلى أساس يمكنه أن يصدر قرارا معللا، إما بإلغاء الانتخاب المتنازع فيه أو بإعادة صياغة محضر النتائج وإعلان المترشح المنتخب قانونا ".

وبناء عليه فقد جاء في المادة 06 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن اللجنة المكلفة بإثبات العضوية يتم حلها مباشرة بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على تقريرها.

الفرع الثاني: بالنسبة لمجلس الأمة:

استقراء للمادة 133 من الدستور الوارد ذكرها سابقا فإن الفقرة الأخيرة منها أكدت على تطابق أحكامها على مجلس الأمة.

وبالرجوع إلى المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإننا نلاحظ أن تنظيم هذا المجلس وسير أعماله يخضع للقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما إلا في بعض الجزئيات.

يعقد مجلس الأمة الجلسة الأولى وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الموالي لتاريخ انتخابه بنفس المواصفات التي حددتها المادة 133 والغاية التي حددتها المادة 163 من الدستور الفقرة الثانية، إلا أن وجه الخلاف هنا يكمن في المناداة على الأعضاء المكونين للمجلس المنتخبين ومعينين استنادا إلى وثيقتين أساسيتين: إعلان المحكمة الدستورية الخاص بالأعضاء المنتخبين والمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة تطبيقا للصلاحيات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية¹.

1- أنظر المواد 86 من الدستور: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور ".
و01/92: " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور ". إشارة إلى المادة 91 الفقرة الثانية وما هو على شاكلتها.

وتظل إجراءات إثبات العضوية متطابقة لإجراءات إثبات عضوية أعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المادة 124 من الدستور من حيث العدد المكون للجنة الإثبات، ويتولى مجلس الأمة عملية إثبات عضوية أعضائه المنتخبين والمعينين استناداً على إعلان المحكمة الدستورية والمرسوم الرئاسي على أن تعرض تلك الأعمال على مجلس الأمة للمصادقة عليها لاكتمال كل الإجراءات والاستعداد لمهامه التشريعية التكميلية للمجلس الشعبي الوطني في إطار ما حددته المادة 04/145 من الدستور¹.

ونظراً لنمط التجديد الجزئي لتشكيلة مجلس الأمة والمحدد بثلاث (03) سنوات، والذي يعني نصف المجلس كما حددته المادة 122 من الدستور² فإنه ينتهج في ذلك نفس المسار والإجراء المشار إليه أعلاه³ غير أن الحالات التي يتعذر البث فيها فإنها تحال وفقاً لإرادة المجلس على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان المشكلة طبقاً للمادة 16 من النظام الداخلي والمحدد صلاحيتها بنص المادة 17 من نفس النظام⁴ لدراستها وتقديم تقريرها إلى المجلس في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوماً⁵.

ويجتمع مجلس الأمة في جلسة عامة بعد أن يستلم قرارات المحكمة الدستورية الفاصلة في المنازعات التي تكون قد طرحت عليها فيما يخص انتخاب بعض أعضائه لإثبات أو عدم إثبات عضوية أحد أعضائه أو أكثر وإثبات عضوية عضو جديد أو أكثر، عملاً بأحكام المادة 211 من قانون الانتخابات إذا ما كان هناك احتجاج على نتائج الانتخاب أدى إلى تقديم طعن سجل لدى كتابة ضبط المحكمة الدستورية طبقاً لأحكام المادة 210 من قانون الانتخابات.

وتنتهي بذلك أعمال اللجنة المكلفة بإثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة وبالتالي صلاحيتها مما يترتب عن ذلك إعلان حلها قانوناً.

1- أنظر المادة 04/145 من الدستور : " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه ".

2- أنظر المادة 3/122 من الدستور: " تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف على ثلاث (03) سنوات.

3- أنظر المادة 5/3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- أنظر المادة 5/3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5- أنظر المادة 6/3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة : " تحال الحالات المتحفظ عليها على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان التي تعرض تقريرها على المجلس في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوماً ".

المطلب الثاني: واجبات عضو البرلمان:

واجب الأمانة يقتضي من النائب أن يولي المشاكل العامة جل وقته وهي واجبات تأتي في المقام الأول ولها أولويتها حفاظا عن ثقة الأمة الموضوعة فيه واعتبار الصفة العمومية في التمثيل (الفرع الأول) ولتمكينه من أداء تلك المهام على الوجه المطلوب وجب عليه التفرغ الكلي لهذه العضوية (الفرع الثاني) فانشغال النائب بمآرب أخرى يحول دون أداء رسالة النيابة فعدم الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من الوظائف الأخرى (الفرع الثالث) يعد هو الآخر من العوامل الأساسية لنجاح مسعى النائب لممارسة اختصاصاته التشريعية أو الرقابية وبذلك يتولى على حق رعاية شؤون ناخبيه.

الفرع الأول: مراعاة المصلحة الوطنية من خلال التمثيل العام:

من المستقر عليه أن عضو المجلس النيابي متى تم انتخابه وتجاوز مرحلتي التحقيق وإثبات العضوية بمصادقة البرلمان على أعمال اللجنة المكلفة من طرفه خصيصا لذلك، فإنه يصبح ممثلا للشعب كله لا ناخبيه المكونين للدائرة الانتخابية التي تقدم باسمها، فمهمته إذن وطنية بمفهوم المادة 125 من الدستور التي نصت على أن " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية ... "1.

ومؤدى ذلك أن عضو البرلمان يمارس مهامه الانتخابية ممثلا للأمة دون أن يكون التمثيل يخص فئة معينة أو دائرة انتخابية محددة كأن تكون التي انتخبته لتمثيلها، فتقسيم الوطن إلى مقاطعات ودوائر انتخابية ما هو في الحقيقة إلا لتسهيل عملية الانتخاب وتمكين المشرفين عليها من التحكم فيها من جهة وتسيير عمليتي الاختيار والاقتراع لأفراد الشعب مقسمين وفق خريطة انتخابية مدروسة.

وبالرجوع إلى القانون رقم 01-01 الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان² فإن المادة 03 منه تؤكد على أن مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني وهذا لا يمنع النائب من أن يميل حين مناقشته لبعض القضايا المطروحة أمام المجلس للمشاكل المحلية التابعة للدائرة التي انتخبته وهذا ما أشارت إليه ضمنا المادة 9 من هذا القانون³، إن تصرفا كهذا ينم على اعتراف صريح للنائب في ثقة ناخبيه وخدمة لهم دون أن يتعارض ذلك مع المصلحة الوطنية⁴.

والصدق في القول يقتضي عرض الأمور على طبيعتها، فالنائب وإن كان دستوريا يمثل أفراد الأمة قاطبة، فإن الواقع العملي يكذب ذلك فهو يمثل الدائرة الانتخابية أو الولاية التي جمع التوقيعات بها وعملت على انتخابه لتمثيلها بالبرلمان حسب المقاعد المخصصة لها.

1- في هذا المعنى جاءت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة، أنظر المادة 28 من دستور 1963، المادة 132 من دستور 1976،

المادة 99 من دستور 1989. المادة 105 من دستور 1996 .

2- أنظر الجريدة الرسمية رقم 2001/9 بتاريخ 04 فيفري 2001.

3- أنظر المادة 9 من القانون 01-01 الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان.

4- أنظر المادة 11 من نفس القانون.

قد لا يتجلى ذلك كثيرا إذا ما كان الترشح تحت رعاية حزب سياسي لكنه وبمفهوم نص المادة 202 الفقرة الرابعة من قانون الانتخابات يظهر التمثيل المحلي من خلال تركية ناخبي الدائرة الانتخابية الذي تقدم منها المترشح وأعلن فوزه منها، جاء نص المادة صريحا ومحدد للطابع المحلي إذ لا إشارة ولو ضمنية للتمثيل الوطني: " عندما تقدم القائمة الخاصة بالمرشحين الأحرار يجب أن يدعمها على الأقل 250 توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله ".

وفي هذا الصياغ أبدى الدكتور عبد الله بوقفه رأيه في الموضوع بقوله (من المستحسن أن تجمع التوقيعات مع تفضيل الأغلبية المطلقة على اسم واحد وفي دورتين من كامل التراب الوطني أو بعض الدوائر على غرار الترشح للرئاسيات، لكي يضمن بحق تمثيل الشعب على المجلس)¹.

إن طرحا كهذا له ما يبرره ففضلا عن العمل بمبدأ تكافؤ الفرص أمام المترشحين لعضوية البرلمان فإن التمثيل الوطني يقتضي ذلك فلا يعقل تقيد المترشح بنص المادة 04/202 من قانون الانتخابات بجمع التوقيعات المائتان و خمسون في دائرة انتخابية واحدة ومطالبته بتمثيل كل أفراد الدوائر الأخرى المكونة لإقليم الدولة عملا بنص المادة 125 من الدستور والمواد 3-8-9-10-11 من القانون الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان المشار إليه سلفا.

وعلى الرغم من أن الدستور يقضي بالوكالة العامة² فإن النائب منصوي تحت حزب سياسي يعتقد وصوله إلى البرلمان بسبب الشعبية التي يتمتع بها هذا الحزب وفي البرنامج السياسي المطروح أمام الهيئة الناخبة، فإرادة الناخب والتزكية المحلية تندثر وتختفي في الحزب السياسي لإعفائه من جميع التوقيعات فلا قيد عليه إذن من ناخبيه بل يضل يخضع لأوامر حزبه ومدافعا عن برنامجه السياسي.

وقد يرى البعض³ أن خضوع النائب الحزبي لتوجيهات قيادة حزبه والعمل على تنفيذها طوال العهدة البرلمانية يعد من قبيل الوكالة الإلزامية للأسباب المشار إليها أعلاه، ويتساوى في ذلك أيضا النائب الحر ومرد ذلك أنه يبقى مرتبطا بمن منحوه تلك التوقيعات.

أن استقلال النائب الحر على الأقل من تبعيته إزاء ناخبيه مدة وجوده بالبرلمان ومنحه حرية التمثيل تطابقا لما أقره المؤسس الدستوري الذي قضى بالوكالة العامة يكمن في تعميم عملية

1- بوقفة عبد الله، أساليب تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 116، على الهامش.

2- نظرية الوكالة العامة: أساسها عقد وكالة عامة من الشعب للبرلمان، يكون النائب فيها مستقل برأيه غير مقيد بتعليمات إلزامية من ناخبيه، يراعي الصالح العام وحده، ظهرت هذه النظرية عقب الثورة الفرنسية مستمدة كيانها من المبدأ القائل " السيادة للشعب، وأنها لا تتجزأ ".

لمزيد من التوضيح راجع فؤاد العطار، النظم السياسية والقانونية الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص 295، 296.

3- بوقفة عبد الله، أساليب تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 116.

الترشيح والانتخاب لعضوية المجلس الشعبي الوطني لتمس كافة الدوائر الانتخابية المكونة لاقليم الدولة وبذلك يكافئ عن الوكالة الإلزامية¹ التي فرضت عليه مثلما بينا.

ولتمكين البرلمان من أداء مهامه كسلطة تشريعية ورقابية ممثلا في ذلك الشعب فإن ثمة أمرين أساسيين رأى أهل الاختصاص² ضرورة توافرها في البرلمان كشرط للتطبيق السليم للديمقراطية النيابية التي تقضي باستقلال العضو في البرلمان عن ناخبيه أو السلطة التي عينته عند مباشرة مهامه³.

ويكمن ذلك في استقلال البرلمان في مباشرة السلطة عن جمهور الناخبين من جهة واستقلال إرادة نوابه عن إرادة الناخبين من جهة أخرى.

1- استقلال البرلمان عن الناخبين:

ينتهي دور الشعب حين اختياره لنوابه عند عملية الاقتراع فالسلطة إذن أوكلت لنوابه، فلا يحق للناخبين الاشتراك مع النائب في مهامه داخل البرلمان فحق التشريع، اقتراح القوانين أو تعديلها أو الاعتراض عليها وحق المراقبة وكلما له علاقة بالمهام البرلمانية تؤول إلى النواب فلا رأي إذ ذاك للشعب.

وإذا كانت الديمقراطية النيابية تقتضي ذلك فإن الدستور الجزائري منح رئيس الجمهورية حق الرجوع إلى الشعب لاستفتاءه كلما تعلق الأمر بمسألة مصيرية تتطلب ذلك وهو مظهر من مظاهر النظام الشبه المباشر⁴.

ولرئيس الجمهورية في إطار السلطات التي خوله إياه الدستور أن يعود إلى الإرادة الشعبية مستفتيا إذا ما تعلق الأمر بالتعديل الدستوري⁵ شرط عدم المس بالثوابت الوطنية بنص المادة 223 من الدستور.

ويستنتج من ذلك أن المؤسس الدستوري لم يعد من صلاحيات نواب البرلمان بغرفتيه مسألة تعديل الدستور رغم وضوح الرؤية وحصر الموانع⁶ والتمثيل الشعبي المتمسم بالطابع الديمقراطي.

1- فؤاد العطار، المرجع السابق، ص 294 عرف نظرية الوكالة الإلزامية بقوله: " يمثل النائب دائرته فقط مادام هؤلاء هم الذين اختاروه، ويستمد سلطته من ناخبيه وليس من الشعب، مثله في ذلك مثل الوكيل الذي يستمد كيانه القانوني من موكله ".
2- عبد الحميد متولي، سعد عصفور، محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ نشر، ص 124.

3- محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994، ص 286، 287.

4- أنظر المادة 91 الفقرة 9 : "... يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ".
5- أنظر المواد 219-220 من دستور 2020.

6- أنظر المادة 223 : " لا يمكن أي تعديل دستوري يمس: (1) الطابع الجمهوري للدولة، (2) النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، (3) الإسلام باعتباره دين الدولة، (4) العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، (5) الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، (6) سلامة التراب الوطني ووحدته ".
14

ونرجع ذلك في رأينا أن القضايا الأساسية والمصيرية والسيادية تظل ملكا للشعب فلا تحول سياسي أو اجتماعي عميق يتم إلا بموافقة في ظل الشفافية الكاملة وتحت الشرعية الواضحة.

2- استقلال إرادة النواب عن إرادة الناخبين:

تحرر النائب من أي تبعية وعدم تقيده بأية وكالة وخضوعه لسلطان ضميره في أداء مهامه النيابية خدمة للصالح العام معناه استقلال إرادته عن إرادة الناخبين أو ما يعرف بنظرية الوكالة الإلزامية والتمثلة في الأوامر والتوجيهات التي يملها الناخب عن النائب.

ومن الجدير بالذكر أن المسألة لها خلفية تاريخية¹ تعود جذورها إلى ما قبل الثورة الفرنسية، حيث كان البرلمان إذ ذاك يعرف باسم " الهيئات العامة " ممثلا أربع طوائف متباينة، كانت من أسباب قيام تلك الثورة التي أقرت المساواة فانبثقت الجمعية الوطنية ومن ثم المجلس التأسيسي ثم البرلمان حيث التمثيل الوطني ومراعاة المصلحة الوطنية.

الفرع الثاني: التفرغ لعضوية البرلمان:

التفرغ لأداء المهام البرلمانية أمر اشتغلت عليه أغلب دساتير العالم لما له من أهمية كبيرة في استقلالية قرار النائب ومواجهة السلطة التنفيذية وتمكينه من القيام بعمله البرلماني دون الشعور بأي قيد، وليس معنى ذلك عدم قيام العضو بأي عمل آخر بخلاف العمل النيابي وإنما تفرغ العضو عن القيام بوظيفة يتعارض شغلها مع مقتضيات النيابة. فالتفرغ الذي أقره المشرع يعد ضمانا لأعضاء البرلمان في عدم خضوعهم لسلطان السلطة التنفيذية فضلا عن استقلالهم في اتخاذ قراراتهم بحرية إرادية تامة.

وبالرجوع إلى المادة 105 من الدستور نستشف الإشارة إلى هذا المعنى، فنفي الجمع بين المهام النيابية وبين المهام أو الوظائف الأخرى معناه التفرغ لعضوية البرلمان.

غير أن المادة 3 من القانون الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان نصت صراحة على هذا الاتجاه حيث تضمنت: " ... يتفرغ كليا للمهام التشريعية والرقابية " دون تفسير للعللة.

إن قراءة للمادة 06 من القانون 89-14 المؤرخ في 8 أوت 1989، والمتضمن القانون الأساسي للنائب² تبين الأسباب التي دعت إلى ذلك والكامنة في التبعية التي تفرضها تلك الوظيفة³

1- راجع عفيفي كمال عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2002، ص268.

2- القانون الأساسي للنائب لسنة 1989 ألغى بالقانون رقم 01-01 المتضمن القانون الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان المادة 24 منه، أنظر في ذلك الجريدة الرسمية عدد 2001/9 بتاريخ 2001/02/04.

3- أنظر المادة 06 المشار إليها أعلاه: " تتناهى النيابة في المجلس الشعبي الوطني مع الوظائف أو الأعمال التي يمارسها النائب في الإدارة والهيئات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تعيق بحكم تبعيتها، الممارسة العادية للنيابة التشريعية أو تؤثر على سير المصلحة العمومية المعينة ".

على الموظف النائب، فهي تبعية المرؤوس لرئيسه، فالتبعية إذن تخل باستقلاله ويكون لها الأثر السلبي على البرلمان في مجموعه لاسيما إذا كان هناك نسبة معتبرة من الأعضاء موظفين.

وبفكرة أوضح فإن العضو الموظف يكون في موقف حرج وأكثر ضعفا من النائب الغير موظف فلا خشية على هذا الأخير ولا رد فعل سلبي من جانب السلطة كونه في حل منها، إن من أهم مهام النائب بجانب التشريع تلك التي تتمثل في مراقبة أعمال الحكومة.

وقد سبقت الإشارة إلى أن الجمع بين ممارسة العضوية البرلمانية والوظيفية العامة تخلق إخلالا في الأداء الجيد لكل منهما¹ فضلا عن التأثير السلبي على النائب الموظف الذي يستحيل عليه القيام بواجبه، فالوظيفة العامة تلزم الموظف بتنفيذ أوامر مرؤوسه وهو ماصطوح على تسميته واجب الطاعة.

أن البرلمان مكونا من نواب موظفين غير متفرغين كليا لأداء المهام التي انتخبوا من أجلها تستطيع الحكومة أن تسيره وفق رغباتها ولو تعارضت مع رغبات الرأي العام وبذلك يهدر مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد ثبت أنه يصعب عمليا التوفيق بين مهام العضوية وواجبات الوظيفة العامة، فحضور جلسات المجلس² تتطلب من النائب التحضير للنقاط المدرجة في جدول أعماله والمشاركة في أعمال اللجنة التي ينتمي إليها، فضلا عن المناقشة وتقديم الاقتراحات والآراء، أما واجبات الوظيفة العامة فتتطلب هي الأخرى الانضباط واحترام مواقيت العمل وخدمة المرفق العام وواجب الطاعة للمسؤول المباشر والسلمي.

والمثير للانتباه صياغة المادتين 64 و57 من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمتعلقين بحضور النائب أعمال المجلس واللجان فوجت القاعدة القانونية لعضو المجلس الشعبي الوطني بصفة نعتبرها أقرب للإلزام من تلك الموجهة لعضو مجلس الأمة بالرغم من أن كليهما خاليتين من الإكراه.

1- فقد أثار البعض أنه في عام 1830 أن بعض المديرين (prefets) انشغلو في أعمال البرلمان بنسبة ثلثين 3/2 أوقات السنة ولم تتجاوز إقامتهم ثلاثة (03) أو أربعة (04) أشهر في العام، وهذا يقود إلى القول إما أن وظيفة المدير لا فائدة منها أو إما أنه ينبغي التفرغ لها. أنظر: إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، مرجع سابق، ص 140.
(ونرجع ذلك في رأيينا إلى إهمال المهام الأساسية للمرفق العام وتقويض أمر التسيير من طرف المديرين إلى الموظفين السامين) Predets: ما يعادل رتبة والي في التنظيم الجزائري.

2- أنظر المادة 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يلتزم النائب بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني، وأشغال اللجنة التي ينتمي إليها ".
والمادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: " يحضر عضو مجلس الأمة جلسات المجلس " بينما خلا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 من هذا النص

إن أمرا كهذا نعتبره في تقديرنا عيبا في الصياغة يوحي باللامساواة بين أعضاء المجلسين من جهة وهدرا للمهمة التمثيلية للنائب عموما من جهة أخرى، فالتمثيل النيابي يعد وظيفة شبيهة بالوظائف العمومية إلى حد ما إلا أن وجه الخلاف يكمن في المهام المناطة بكل وظيفة فضلا عن الانتماء السلطوي.

وإذا اعتبرنا هذا الطرح صحيحا قياسا على قاعدة " كل عمل يقابله أجر "، فإنه بمفهوم المخالفة لا أجر لمن لا يعمل حيث التساوي أمام القانون¹ وهذا لا يتعارض في ظننا مع ما خوله المشرع من صلاحيات في إطار مباشرة وظيفته الانتخابية.

وقد أرجع البعض² السكوت عن الجزاء عند التغيب غير المبرر لجلسات المجالس البرلمانية وأعمال لجانها من طرف النواب إلى التجارب البرلمانية الفتية في الجزائر ورأي ضرورة (مجازات التغيب بالخصم من التعويضة البرلمانية بالقدر المناسب مع عدد الجلسات في اللجان وفي المجلس، وعند بلوغ التغيب درجة معينة، فإن الاستقالة التلقائية تكون وجوبية)³.

إلا أنه من الملفت للانتباه أن المشرع راعى هذه المسألة بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية المحلية وأهمها بالنسبة للمجالس النيابية، رغم أهميتها من حيث الانضباط والمروية والتمثيل الصحيح للشعب.

وعلى ما تقدم، وعلى ضوء المعطيات السابقة فإننا نتفق مع الرأي الداعي إلى ضرورة ضبط هذا الجانب بكيفية تتماشى وما دأبت عليه العديد من البلدان الأخرى العريقة في التجارب البرلمانية.

الفرع الثالث: عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من الوظائف

حضر عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من المهام الأخرى يعتبر من عوامل نجاح مهمة النائب الانتخابية، فلا يمكنه أن يوفق في ذلك خاصة إذا ما تعلق بوظيفة انتخابية⁴.

وجدر الإشارة إلى أنه يجب التفرقة بين موانع الانتخاب وحالة التنافي، فالأولى لا يجوز انتخاب شخص أو لا يقبل ترشحه رغم توفر جميع شروط الترشح، أما الثانية فإنه بمجرد انتخاب العضو، يجب عليه أن يستقيل من وظيفته، أي يمنع الجمع بين العضوية والوظيفة وهذا ما نص عليه القانون رقم 89-14 المؤرخ في 08 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، فقد جاء في المادة 14 منه ما يلي:

1- أنظر المادة 29 من الدستور: " كل المواطنين سواسية أمام القانون ".
2- شريط لمين، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103، 112، 108 من الدستور، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001، ص 68.
3- شريط لمين، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، المرجع السابق، ص 68.
4- جورج شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 87.

" يتعين على المنتخب الذي قبل العضوية في المجلس الشعبي الوطني أن يتخلى خلال الشهر الموالي للانتخابات التشريعية، عن النشاط أو الوظيفة أو العمل الذي كان يشغله قبل هذه الانتخابات ".

ويمكن بيان هذه الوظائف على النحو التالي:

الفقرة الأولى: حضر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس الشعبية المحلية

تنص الفقرة الأولى من المادة 125 من دستور 2020 على أنه: " عهدة النائب و عضو مجلس الأمة وطنية و لا يمكن الجمع بينها و بين عهديات أو وظائف أخرى ".

إن العضوية في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تتنافى مع العضوية في المجالس الشعبية المحلية تفاديا لتتداخل الاختصاصات أو استغلال المنصب في ممارسة الضغوط التي تؤثر على التسيير الحسن للمهمة النيابية.

والسبب في تقرير هذا الحظر يكمن في رغبة المشرع في عدم تشتت جهود الأعضاء بين العمل المحلي والعمل البرلماني خاصة وأن الأنشطة والمهام المحلية تحتاج هي الأخرى إلى تكريس العضو لكل وقته وجهده من أجل إنجازها. يضاف إلى ذلك أن نصوص قانون الإدارة المحلية¹ تعطي للبرلمان سلطات رقابية على أعمال وأنشطة المجالس والوحدات المحلية، وبالتالي لا يعقل أن يكون عضو البرلمان هو ذاته عضوا بالمجلس المحلي ويراقب نفسه بنفسه.

وعلى أية حال، فإن عضو المجلس المحلي الذي يفوز بمقعد في انتخابات البرلمان يعتبر متخليا مؤقتا على عضويته الأولى بمجرد توليه عمله البرلماني، وذلك إلى حين الفصل في صحة عضويته بالبرلمان، فإذا ثبت صحة هذه العضوية فإن النص المذكور أنفا يمنح العضو مهلة شهر لإبداء رأيه في الاختيار بين عضوية المجلس المحلي وعضوية البرلمان، فإذا انقضت هذه المهلة دون إبداء العضو رغبته في اختيار إحدى العضويتين فإنه يعتبر متخليا نهائيا عن عضوية المجلس المحلي.

الفقرة الثانية: حضر الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة

أن مبدأ عدم الجمع بين عضوية ووظائف السلطة التنفيذية والوظائف الإدارية من الضمانات الأساسية للوظيفة البرلمانية مادام أن البرلمان يدخل في صميم اختصاصاته الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية²، وكذلك ضمانا لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يجوز للنائب الذي عين عضوا في الحكومة أن ينتمي إلى المجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 03

1- قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 37

2- ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 60 وما بعدها.

من القانون العضوي رقم 02-12 الذي يحدد حالات التنافى مع العهدة البرلمانية حيث نصت على " تتنافى العهدة البرلمانية مع : وظيفة عضو في الحكومة و العضوية في المجلس الدستوري و عهدة انتخابية أخرى ..."¹.

كما أنه تتنافى العضوية في المجلس الشعبي الوطني مع الأعمال التي يمارسها النائب في الإدارة والهيئات العمومية، وهذا تجنباً لاستغلال نفوذ السلطة الإدارية في خدمة أغراضه الشخصية أو خدمة مصلحة جهة معينة وهذا ما جاء في المادة 03 من القانون العضوي 02-12 ويمكن تلخيص حالات التنافى المنصوص عليها في القانون العضوي 02-12 كما يلي:

1- العضوية في الحكومة، 2- العضوية في المجلس الدستوري، 3- المهام الممارسة خارج التراب الوطني، 4- المهام الموكولة من طرف دولة أجنبية أو منظمة دولية، 5- القضاة، 6- العسكريون وأعدان الأمن، 7- الأمور بالصرف والمحاسبون ومسؤولو التسيير، 8- المعلمون المكلفون بالتدريس في الطور الأساسي، الثانوي والتقني أو المهني، 9- الوظائف أو الأعمال الممارسة في الإدارة أو في المؤسسات العمومية وفي الجماعات المحلية وفي المؤسسات العمومية الاقتصادية التي بحكم تبعيتها تعرقل الممارسة العادية للعهد التشريعية أو تتسبب في اضطرابات السير العادي للمرفق العام، 10- الوظائف أو الأعمال الممارسة في كل أنواع الشركات، وفي المقاولات وفي المؤسسات أو التجمعات التجارية، الحرفية، الصناعية أو الفلاحية ذات الاقتصاد المختلط أو الخاص، 11- المهن الحرة.

الفقرة الثالثة: حضر الجمع بين عضوية البرلمان والأنشطة والوظائف الخاصة

إن اعتبار المهن الحرة متنافية مع النيابة في البرلمان، موقفاً كان مقبولاً في ظل التجربة الاشتراكية، لكنه لم يعد مؤسسا بعد الدخول في اقتصاد السوق والتوجه الليبرالي وإقرار مبدأ حرية المبادرة الفردية.

فلا شك أن مصلحة البلاد الاستفادة من كفاءات وخبرات أصحاب المهن الحرة في تحسين وترقية المنظومة التشريعية، إضافة إلى حق هذه الشرائح في أن تكون ممثلة، ومن جهة أخرى فإنه لا يعقل الحكم على من وصل إلى البرلمان منهم بتحطيم قاعدته المادية، ومنجزات حياته ومؤهلاته الجماعية وتحويله بعد انتهاء العهد إلى حالة بطالة. هذا المنع يؤدي إلى التحايل على القانون وإلى تشريد العديد من العمال المرتبطين بأصحاب المهن الحرة.

لذلك فإنه من الضروري تنظيم الحالات التي تتنافى مع النيابة وليس مع المهن الحرة على الإطلاق، هذا هو الاتجاه الذي تعمل به العديد من البلدان منها فرنسا، بالنسبة للمحاماة مثلاً، فهي

¹- قانون عضوي رقم 02-12 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يحدد حالات التنافى مع العهدة البرلمانية، ج.ر العدد الأول، ص41

لا تتنافى مع العضوية في البرلمان، ولكن ممارستها ممنوعة في حالات معينة بدقة في القانون، وكل مخالفة لهذه الحالات تؤدي إلى الاستقالة التلقائية للعضو.

فالمحامي بصفته نائبا، لا يستطيع أن يرافع ضد مصالح الأمة التي يمثلها وضد الدولة وأشخاص القانون العام، وفي الجرائم المتعلقة بالأمن العمومي وجرائم الصحافة، ويمكن إضافة حالات أخرى، أما منع ممارسة المهنة بصفة مطلقة، فإنه موقف غير مؤسس خاصة أن أصحاب المهن الحرة لا يخضعون لتبعية قد ترهن استقلاليتهم.

المبحث الثاني: حقوق عضو البرلمان

حسب قانون عضو البرلمان 01-01 تبرز الحقوق الأساسية لعضو البرلمان في المكافأة البرلمانية كتعويضات و امتيازات مادية نظير واجباته (المطلب الأول)، ثم الحصانة البرلمانية كضمانة أساسية تحميه أثناء أداء وظائفه من الضغط الذي قد تمارسه السلطة التنفيذية أو الخصوم السياسيين (المطلب الثاني)

المطلب الأول: المكافأة البرلمانية:

لا شك أن عضو البرلمان يتحمل العديد من المسؤوليات والواجبات مما يقتضي منه تخصيص جزءا كبيرا من وقته وجهده للعمل البرلماني، لذلك كان من الضروري أن تقرر للعضو مكافأة¹ مالية مقابل ما يتحمله من أعباء. (الفرع الثاني)

صحيح أن النيابة عن الشعب ليست حرفة أو مصدرا للكسب، وبالتالي على النائب أن يضطلع بها دون الحصول على الأجر عن ذلك. ولكن هذا الوضع مع - مثاليته - يصطدم مع الواقع، فلا يوجد في عصرنا الحالي خدمة أو مهمة تؤدي بالمجان.

ومن ثم فإن المكافأة البرلمانية لا تقررها السلطة التنفيذية وإنما تحدد بقانون يصدر عن البرلمان نفسه (الفرع الأول)

الفرع الأول: إستقلال البرلمان بتحديد مكافئات أعضائه

1- حول مفهوم المكافأة البرلمانية والإمتيازات المادية للنائب، راجع: هشام جمال الدين أحمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007، ص 111.

وهو ما يتكفل به القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان حيث نص في المادة 18 على أن " يتقاضى عضو البرلمان أثناء عهده البرلمانية، تعويضه أساسية وتعويضات أخرى منصوص عليها في هذا القانون ".

ويلاحظ أن المكافأة " الرسمية " المنصوص عليها تستهدف بقدر الإمكان تغطية مصاريف العضو وتمكينه من التفرغ لعمله البرلماني، فهي ليست مقابلا للإجادة أو للإضطلاع بمهمة معينة، ولذلك يستفيد منها - كقاعدة عامة - كل الأعضاء ولا مجال للتمييز بينهم في هذا الصدد.

كما يلاحظ من جهة أخرى أن المكافأة المالية لأعضاء البرلمان لا تقتصر على المبلغ الذي حدده القانون، وإنما توجد مزايا مادية أخرى.

وعلاوة على ما تقدم، أحاط المشرع مكافأة المنصوص عليها بمجموعة من الضمانات التي تستهدف مصلحة العضو، وذلك على النحو التالي:

- 1- يستحق العضو المكافأة البرلمانية من تاريخ إثبات عضويته.
- 2- لا يجوز للعضو التنازل عن المكافأة مقدما، حتى ولو كان ذلك لصالح الدولة أو لصالح المجلس ذاته¹، ولكن إذا قبض العضو المكافأة بالفعل فله حرية التصرف فيها كيفما يشاء.
- 3- تعفى المكافأة من كافة أنواع الضرائب كما لا يجوز الحجز عليها.

ولكن هل من حق العضو الحصول على المكافأة المقررة كاملة حتى في حالة عدم مواظبته على حضور جلسات المجلس².

الفرع الثاني: المكافأة البرلمانية محفز مادي للقيام بأعباء العضوية

إن المكافأة البرلمانية مقررة كمقابل لما يتحمله العضو من أعباء ومنها تفرغه للعضوية ومواظبته بالتالي على حضور جلسات المجلس ولجانه، ومن ثم يكون من المنطقي ألا يحصل العضو الذي يتغيب عن الحضور على المكافأة المنصوص عليها كاملة وذلك لانتفاء الحكمة من تقريرها.

ومع عدم وجود نص على الحرمان على المكافأة البرلمانية في حالة تغيب العضو بغير إجازة أو إذن فإننا نود استحدثها والنص عليها في قانون النائب والنص عليها في قانون النائب عند تعديله بإقرار حجب المكافأة كاملة عن العضو الذي يتغيب بدون عذر قهري أكثر من جلستين في الشهر التي تستحق عنه المكافأة، وذلك كوسيلة لحث الأعضاء على حسن أداء عملهم النيابي والمساهمة في مناقشات المجلس ولجانه.

1- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996/1995، ص 443.

2- لهذا السؤال أهمية لا سيما مع ما نشاهده من إرتفاع أعداد الأعضاء الغائبين عن حضور جلسات المجلس رغم أهمية الموضوعات التي تكون مطروحة للنقاش.

المطلب الثاني: الحصانة البرلمانية¹:

ضمانا لاستقلال أعضاء البرلمان وحماية لهم ضد أنواع التهديد والانتقام سواء من جانب السلطات الأخرى أم من جانب الأفراد، تتضمن دساتير معظم دول العالم نصوصا تكفل لهم الطمأنينة التامة والثقة الكاملة عند مباشرة أعمالهم النيابية، هذه النصوص تجسد ما يعرف باسم الحصانة البرلمانية وهي نوعان: حصانة موضوعية وحصانة إجرائية.

والحصانة الموضوعية (الفرع الأول) تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار أو الآراء التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، ولهذا يقال اللامسؤولية البرلمانية، أو الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية، ومثالها ما نص عليه الدستور الجزائري لسنة 2020 في المادة 129.

أما الحصانة الإجرائية (الفرع الثاني) فتعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أي من أعضاء البرلمان - في غير التلبس بالجريمة - إلا بشروط، ولهذا يطلق عليها الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، مع ملاحظة أن مسألة الحصانة هنا تتأثر دائما بسبب جريمة لا علاقة لها إطلاقا بعمل العضو البرلماني، ولهذا لا يمنح الدستور العضو في هذه الحالة أي حق في الإعفاء من العقاب أو من المسؤولية إذا ما ثبت الاتهام.

وهذا عكس الحصانة الموضوعية السابق الإشارة إليها، ومثالها ما نصت عليه المادة 130 من دستور 2020.

وقد قسمنا هذا المبحث الى مطلبين: نتناول في الأول عدم مسؤولية العضو عن آرائه وأفكاره (الحصانة الموضوعية)، والثاني نتناول فيه الحصانة ضد الإجراءات الجنائية.

الفرع الأول

الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية (عدم مسؤولية العضو عن آرائه وأفكاره)

تتضمن الدساتير الحديثة نصوصا تكفل منح أعضاء البرلمان بعض الضمانات حتى يتمكنوا من مباشرة وجباتهم وأداء رسالتهم على أكمل وجه دون مضايقة، ومن هذه الضمانات عدم مسؤولية العضو عما يبديه من أفكار وآراء بمناسبة مباشرته الوظيفية النيابية.

ومن ذلك ما تضمنته الفقرة التاسعة من المادة الأولى من الوثيقة الدستورية المعروفة باسم قانون الحقوق *bille of rights* الصادرة في إنجلترا عام 1688² ، وكذلك في كافة الوثائق الدستورية

1- ملاوي إبراهيم، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، أبريل 2006، ص 166.

2- تنص المادة الأولى الفقرة التاسعة من هذه الوثيقة على أن:

" حرية القول- المناقشات- الإجراءات داخل البرلمان- لا يمكن أن تكون سببا للملاحقة القضائية أو محلا للمساءلة أمام أي من المحاكم أو في أي مكان خارج البرلمان ".

- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 19، 20.

الفرنسية حتى دستور الحالي الصادر سنة 1958 (م 1/26)، وأيضا مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة حتى الدستور الحالي لسنة 2020 (م 129).

الفقرة الأولى: مدلول مبدأ عدم المسؤولية

عرف مبدأ عدم المسؤولية، بأنه امتياز دستوري، يمنح لعضو البرلمان، كي يباشر وظيفته على أكمل وجه¹، وأنه متعلق بالنظام العام فلا يجوز، النزول عنه، فهو يعد ضمانا موضوعية وليس حقا شخصيا²، فهو يوجد مركزا قانونيا للعضو يتمتع به طوال مدة عضويته وبعد انتهائها، فلا يجوز مساءته عن أمور أباها وقت أن كان عضوا في المجلس، وأنه مقصور على الآراء والأفكار، فلا يمتد إلى الأفعال المادية التي يأتيها العضو، سواء أكان ذلك داخل البرلمان أم خارجه، وسواء وقعت هذه الأفعال على أحد أعضاء البرلمان، أو على أحد موظفيه أو على أحد الافراد العاديين.

كما يختلف مفهوم عدم المسؤولية، عن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية وذلك أن عدم المسؤولية يرفع عن الفعل صفة التجريد، وبالتالي لا يخضع لأي نص قانوني، فلا محل للعقاب بشأنه، وذلك على خلاف الشأن بالنسبة للحصانة الإجرائية التي تعد بمثابة عقبة إجرائية، تزول إما بضبط العضو في حالة تلبس بالفعل أو حالة الحصول على إذن من البرلمان على ما سوف يأتي بيانه في المطلب الثاني.

إلا أن البعض استعمل اصطلاح المناعة البرلمانية على مبدأ عدم المسؤولية، وجمع بينه وبين الحصانة الإجرائية، المقررة لحماية العضو من الإجراءات الجنائية التي يمكن أن تتخذ ضده أثناء مدة عضويته بالبرلمان، بهدف الحيلولة بينه وبين أدائه لمهام العضوية البرلمانية³، ويرجع ذلك إلى أن اصطلاح عدم المسؤولية ذو أصل فرنسي، وكان يعبر عنه الفقه الفرنسي باصطلاح L IMMUNIT2 PARLEMENTAIRE، وهو اصطلاح يشمل نوعين من الضمانة، الأولى عدم المسؤولية البرلمانية L IRRESPONSABILIT2 PARLEMENTAIRE والثانية الحصانة البرلمانية ضد الإجراءات الجنائية PARLEMENTAIRE L INVIOABILIT2، بينما أطلق البعض اصطلاح المناعة البرلمانية، على عدم المسؤولية على اعبار أنه لفظ أعم من الحصانة البرلمانية، بينما أطلق عليه البعض الآخر اصطلاح الحصانة الموضوعية⁴.

الفقرة الثانية: مبررات مبدأ عدم المسؤولية

- لمزيد من التوضيح حول مفهوم الحصانة البرلمانية وتطورها في بريطانيا وفرنسا والجزائر، راجع ديشيشة عثمان، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، عدد3، لسنة 2004، ص 23 ومابعداها.

1- رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 13.

2- 2ème ed p 713.ferriere j manuel de droit constitutionnel

3- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1949، ص 423.

4- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، مرجع السابق، ص 5.

يعد مبدأ عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والآراء، أثناء مباشرة مهام وظائفهم، ضماناً دستورية هامة، حرصت سائر الدساتير الحديثة على النص على هذا المبدأ كضمانة لأعضاء البرلمان في مباشرة وظائفهم، دون الخشية من المسؤولية المدنية أو الجنائية عن هذه الآراء والأفكار، مما يحول بينهم وبين القيام بهذه الوظيفة على أكمل وجه¹.

ذلك أن المبرر الذي وجد هذا المبدأ من أجله، هو تمكين العضو من التعبير عن إرادة الشعب الذي اختاره ليمثله في البرلمان، وأن يدافع عن حقوقه ويقترح الأفكار التي من شأنها تحقيق مصالحه دون أن يخشى أية مسؤولية سواء مدنية أم جنائية أثناء قيامه بذلك.

فقد وجد هذا المبدأ - وحرصت الشعوب على إدراجه في دساتيرها، باعتبارها أعلى الوثائق القانونية بها إعلاء لهذا المبدأ، وحفاظاً عليه - باعتبارها أحد الدعائم الأساسية، لحماية حقوق الشعوب وحررياتهم من الجور والاعتداء.

كما أنه وجد بهدف بث الثقة في نفس العضو، حتى يستطيع أن يواجه الحكومة بأخطائها، ويبلغ مظالم الأفراد إلى المسؤولين في الدولة، ويعرضها أمام البرلمان، ويطالب بمحاسبة المسؤول عنها ومن ثم فلو ترك هذا العضو لكي يحاسب عن كل رأي أو فكر يصدر منه، لآثر السلامة خوفاً على وضعه ومستقبله ولآثر السكوت على كشف عيوب الحكومة وأخطائها، كما أنه لو تمت مساءلته عن كل سب أو قذف، يصدر منه أثناء خطبه ومقالاته وعرائضه، التي يقدمها أثناء مباشرة عمله، وجعلناه يمثل أمام محكمة الجرح، وفي اليوم التالي أمام محكمة الجنايات، فإنه لن يستطيع القيام بواجبات وظيفته على الوجه الأكمل²، أو قام بالطعن في نظام الحكم القائم، أو طالب بتغييره، فلا يمكن أن يعاقب على ذلك وإلا أثر ذلك سلباً على النظام النيابي، فامتياز عدم المسؤولية ليس امتيازاً مقررًا لشخص العضو، وإنما هو ضماناً دستورية مقررّة للوظيفة البرلمانية، باعتبار البرلمان ممثلاً للأمة، تحقيقاً لمصلحة المجتمع، ودعماً لمسيرة الديمقراطية النيابية.

كما أنه يعد مبدأ من أقدس المبادئ الدستورية³، لذلك نرى أنه يعد مبدأ واجب التطبيق، حتى إن خلت الوثيقة الدستورية من النص عليه باعتباره من المبادئ العامة الواجب إعمالها وإن لم ينص عليه، كما أنه مرتبط بالنظام العام، فلا يجوز إهداره أو التجاوز عنه أو التنازل عنه من جانب العضو⁴.

كما أن مبدأ عدم المسؤولية يعد استثناء من المبدأ العام في مسؤولية كل شخص عن أفعاله، ومساواة المواطنين أمام القانون، ولكن هذا الاستثناء مقرر لمصلحة الأمة، وحفاظاً على كيان

1- PIERRE (E) TRAITÉ DE DROIT POLITIQUE 6ème ED PRAIS 1260 1261.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص 452.

3- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق، ص 13.

4- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 200

التمثيل النيابي بها، وحماية حقوق وحرريات أفرادها، فهو استثناء ليس لمصلحة العضو ذاته، وإنما لمصلحة الأمة في مجموعها.

الفقرة الثالثة: نطاق مبدأ عدم المسؤولية

يقصد بنطاق مبدأ عدم المسؤولية، بيان حدود هذا المبدأ سواء أكان ذلك من حيث الأشخاص الذين يتمتعون به أو من حيث النطاق الزمني والمكاني له، أو من حيث الموضوعات التي تدخل في نطاق هذا المبدأ

أولاً: نطاق مبدأ عدم المسؤولية من حيث الأشخاص

يشمل مبدأ عدم المسؤولية عن الأفكار والآراء، في جميع التشريعات الأجنبية، جميع أعضاء البرلمان سواء أكانوا معينين أم منتخبين، ولا يمتد هذا المبدأ إلى غير أعضاء البرلمان، من الموظفين في البرلمان أو الوزراء أو ممن يستدعيهم البرلمان لسماع أقوالهم أمامه على سبيل الشهادة أو الاستشارة.

ففي فرنسا عرف مبدأ عدم المسؤولية أعضاء البرلمان عن آرائهم وأفكارهم منذ وقت بعيد، فقد نص عليه بداية في قرار الجمعية التأسيسية الفرنسية الصادر في 23 يونيو 1789، حيث قرر أن: " ذات النائب مصونة، فلا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية نحوه، أو القبض عليه أو حبسه، بسبب مشروع قدمه للبرلمان أو خطاب أو رأي أبداه فيه ". ثم توالى النص عليه بعد ذلك في جميع الدساتير الفرنسية¹، ومنها الدستور الحالي لسنة 1958، حيث ورد النص عليه في المادة 1/26 والتي تنص على أنه: " لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان، ولا البحث عنه إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامة بتصويت خلال مزاولته لوظائفه ".

وعلى ذلك فإن ضمانات عدم المسؤولية، تشمل جميع أعضاء البرلمان الفرنسي (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ)، ولا يمتد إلى المواطنين أو الخدم أو الصحفيين في المجلس أو الوزراء غير النواب أو مندوبي الحكومة² ولا يتمتع بضمانات عدم المسؤولية في مصر، سوى أعضاء البرلمان سواء أكانوا منتخبين أو معينين، ولا يستفيد منها الوزراء غير الأعضاء، ولا الموظفين أو الصحفيين بالمجلس، وأنها مقصورة على الآراء والأفكار التي تبدي داخل المجلس أو لجانه فقط (م 98 من دستور 1971).

أما في الجزائر فإن مبدأ عدم المسؤولية مخول فقط لأعضاء البرلمان، ولا يمتد إلى غيرهم من الأشخاص الآخرين و الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية (م

¹ - رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق، ص 25 - 29.

² - 207. p 1974 tome 4 de droit constitutionnel (I) taaié duguit.

109)، وذلك من تاريخ الإعلان عن نتائج الانتخاب ومن يوم التعيين بالنسبة للثلث الرئاسي، دون أن يتوقف ذلك على إثبات العضوية أو بداية الفترة التشريعية¹.

ثانياً: نطاق مبدأ عدم المسؤولية من حيث الزمان والمكان

في فرنسا تبدأ ضمانات عدم المسؤولية عن آراء والأفكار من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب دون توقف على الحلف اليمين أو تحقيق صحة العضوية ، فلا يكون لذلك أثراً على تمتع العضو بهذه الضمانة²

كما لا يجوز مساءلة العضو عن رأي أو فكر أبداه في البرلمان بعد انتهاء عضويته فيه ولو كان انتهاء العضوية لعدم الأهلية أو تخلف أحد الشروط لديها وعدم سلامة العملية الانتخابية. فضمانة عدم المسؤولية عن الآراء والأفكار ضمانات مطلقة فلا يكون هناك محلاً لمسؤولية العضو جزائياً أو مدنياً تأديبياً بشأن رأي أو فكر أبداه أثناء مباشرته لوظيفته النيابية³.

أما في ما يتعلق بالنطاق المكاني، فنجد أن المشرع الفرنسي لم يقصره على ما يبديه العضو داخل البرلمان أو لجانه، وإنما ربطها بمباشرة العضو لأعمال وظيفته النيابية، دون تحديد بمكان معين.

مما يستفاد منه أن هذه الضمانة لا تقتصر مكانياً على البرلمان أو لجانه، وإنما تحسن هذه الآراء والأفكار، ولو تمت خارج البرلمان أو لجانه من المسؤولية عنها.

ولم يبين المشرع المصري، سواء في الظل الدستور القائم أو الدساتير السابقة عليه، بداية تمتع عضو البرلمان بضمانة عدم المسؤولية عن الآراء والأفكار، وإزاء صمت المشرع عن تحديد بداية تمتع العضو بهذه الضمانة، اختلفت الاجتهادات في هذا الشأن إلى رأيين:

الرأي الأول: ويذهب إلى أن العضو يتمتع بضمانة عدم المسؤولية عن الآراء والأفكار من تاريخ انتخابه عضواً في المجلس، أي من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب أو صدور قرار بتعيينه، وذلك دون التوقف على حلف اليمين، لأن العضو يحلف اليمين بصفته عضواً في البرلمان، بل وقبل أن يحقق في صحة عضويته حتى إن تم الطعن فيها، ويتمتع بهذا في الضمانة منذ ذلك التاريخ⁴.

الرأي الثاني: ويذهب إلى أن عضوية البرلمان تثبت للعضو بمجرد أداء اليمين الدستورية، وأن من هذا الوقت يستطيع مباشرة مهام العضوية، ومزاولة أعماله ككنايب عن الشعب.

أما فيما يتعلق بالنطاق المكاني فنجد أن المشرع المصري، قد قصر هذه الضمانة على الآراء والأفكار التي تبدي داخل المجلس أو لجانه فقط، فتنص المادة 98 من دستور 1971 على أن: "

1- دشيحة عثمان ، الحصانة البرلمانية أثرها على الدعوى العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2002، ص 27 – 28.

2- prélot (m) et boulouis (j) institutions politiques et droit constitutionnel paris 8ème ed 1980 p 807.

3- prélot (m) et boulouis op cit p 809.

4- محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 100.

لا يؤخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدون من الأفكار والآراء، في أداء أعمالهم في المجلس أو لجانهم".

ويتميز مبدأ عدم المسؤولية الموضوعية في الجزائر طبقاً للمادة 129 بالدوام، بمعنى أنه لا يجوز إثارة مسؤولية العضو عما أبداه من آراء وأفكار أثناء نشاطه البرلماني أو بعد انتهاء العضوية لأي سبب كان.

وبعبارة أخرى فإن مبدأ عدم المسؤولية يلزم العضو طوال وجوده في البرلمان (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة)، ولا يفارقه بعد تركه إياه وهذا الوضع منطقي، فلو كانت القاعدة محددة سريانها بمدة العضوية، لقلت وانعدمت فائدتها إذ ما أن تزول العضوية حتى تطارد العضو السابق سيل من الدعاوى الجنائية والمدنية، ولن تغيب هذه الصورة عن ذهن النائب وهو يمارس عضويته، ولا يمكن الإدعاء بأن هذه الحالة ستحفزه على أداء نشاطه بالحرية المأمونة¹.

وعدم المسؤولية عن الأفكار والآراء من حيث المكان ليس مرتبطاً بأداء العضو لعمله بالمجلس النيابي فقط، سواء في جلساته العامة أو اجتماعات لجانهم، وإنما حتى خارج المجلس بشرط أن يكون هذا الأداء أثناء ممارسته لمهامه البرلمانية أو تتعلق بوظيفته النيابية².

ثالثاً: نطاق مبدأ عدم المسؤولية من حيث الموضوع

القاعدة أن مبدأ عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن آراءهم وأفكارهم، وجد بهدف تمكين أعضاء البرلمان للقيام بهذه الوظيفة على الوجه الأكمل، دون الخشية من العقاب أو المسؤولية.

إن هذا المبدأ مقرر بهدف حماية الوظيفة البرلمانية وقصور على الآراء والأفكار، التي يبديها العضو أثناء ممارسة هذه الوظيفة، وعلى ذلك فهي لا تشمل الأفعال المادية التي تحدث من العضو، كما لو قام بالاعتداء بالضرب أو القتل، ولو تم هذا العمل داخل البرلمان وأثناء ممارسة الوظيفة، إذ أن عدم المسؤولية مقصور على الأفكار والآراء، فيجب أن يقتصر عليها، باعتبارها استثناء من الأصل وهي مسؤولية كل إنسان عن أفعاله آرائه، وسواء أكان هذا الفعل واقع على عضو آخر في البرلمان أم على عضو من أعضاء الوزارة، أم على أي موظف عادي من موظفي البرلمان، وسواء حدث هذا الفعل أثناء حديث العضو في البرلمان أم في فترات الراحة بين الجلسات أو القاعات³.

من هنا نستطيع أن نقرر، أن لمبدأ عدم المسؤولية حدين أساسيين، يجب ألا يتعداهما العضو، حتى يمكن أن يتمتع بهذه الضمانة، الأول: أن يكون ماصداً عن النائب هو رأي أو فكر

1- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، المرجع السابق، ص 264.

2- رباطي نور الدين، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2006/2005، ص 128، 127.

3- إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص 102.

عبر به عما يدور بداخله في البرلمان. والثاني: أن يكون هذا الرأي أو الفكر، قد تم أثناء ممارسة الوظيفة البرلمانية.

بيد أن هذه الأفكار والآراء، لا يقصد بها مجرد الخطب والأقوال والآراء، التي يبديها العضو داخل البرلمان فحسب، بل تشمل كافة مايتعلق بأنشطة أعضاء البرلمان، في مختلف أجهزته ويكون له صلة بالعمل النيابي، فتشمل مثلا على المناقشات أو المداولات التي تتم في الجلسات، أو في اللجان والتقارير واقتراح مشروعات القوانين، كذلك الأسئلة الشفوية والكتابية التي توجه إلى الوزراء، والتحقيقات والاستجوابات، فاصطلاح الآراء والأفكار لا يجسدان في الواقع سوى الأسلوب أو النهج العادي واليومي لأعضاء البرلمان، ومن ثم يجب أن يفسرا بشكل أوسع وأشمل من ذلك، بحيث يغطيان أنشطة أعضاء البرلمان في كافة الأجهزة التي تشتمل عليها ذلك البرلمان¹. ودون النظر لطبيعة هذا الرأي، فهو يتمتع بمثل هذه الضمانة، فهو يتمتع بمثل هذه الضمانة، ولو تضمن سبا أو قذفا، أو دعوة لارتكاب جريمة، أو تحبيذا لمثل هذه الأعمال أو الدعوى إلى الإضراب أو الثورة². فيتمتع العضو بهذه الضمانة دون أن يخشى أي مسؤولية.

ومن ناحية أخرى لا ينسحب مبدأ عدم المسؤولية عن الآراء والأفكار، على ما يبديه النائب من أقوال وآراء لا تتعلق بالوظيفة البرلمانية، حتى وإن أبدأها داخل البرلمان، كما لو أدلى بحديث صحفي لأحد مندوبي الصحف أو المجلات، وتضمن هذا الحديث سبا أو قذفا ضد أحد الأشخاص، سواء أكان فردا عاديا أو عضوا في الحكومة ففي هذه الحالة، يسأل عضو البرلمان طبقا للقواعد العامة، لأنه حتى وإن كان قد أدلى بهذا الحديث داخل البرلمان، إلا أنه لم يكن يزاول الوظيفة البرلمانية³.

ونرى أن العضو في هذه الحالة لا يسأل مدنيا أو جزائيا أو تأديبيا إذا كان ما صرح به في حديثه الصحفي مجرد ترديدا لما أبداه في جلسة البرلمان، ولم يكن هناك قرار صادر من البرلمان، يحظر نشر مداولاته والأقوال التي دارت بداخله، ذلك أنه من حق العضو أن يطلع الرأي العام على رأيه وفكره الذي أبداه داخل البرلمان، كما أن من حق الشعب أن يعرف آراء ممثليه في المسائل التي تهمة.

ومعنى ذلك أنه لا يمكن للنيابة العامة المنوط بها مهمة تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها باسم المجتمع أن تتابع أو توقف أو تحرك الدعوى الجزائية ضد عضو البرلمان بسبب ما عبر عنه من آراء أو ما تلفظ به من كلام أو بسبب تصويته.

وكذلك لا يجوز للأشخاص الذين تضرروا من هذه الجريمة، أن يتقدموا بدعوى جزائية سواء عن طريق الاستدعاء المباشر أمام المحكمة (المادة 337 مكرر من ق إ ج) أو بتقديم

1- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، المرجع السابق، ص 56.

2- محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، الطبعة الثامنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 388، 389.

3- مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 455.

شكوى مصحوبة بادعاء مدني أمام قاضي التحقيق (المادة 72 من ق إ ج)، كما لا يمكن أن ترفع دعوى مدنية أمام المحاكم المدنية المختصة أصلاً للمطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم من هذه الجريمة¹.

الفرع الثاني: الحصانة ضد الإجراءات الجنائية:

يقصد بالحصانة ضد الإجراءات الجنائية، عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي قبل عضو البرلمان، كالقبض أو التفتيش أو الاتهام أو المحاكمة إلا بعد الرجوع إلى المجلس التابع له العضو، فقد وجدت الحصانة ضد الإجراءات الجنائية ضماناً لحماية العضوية البرلمانية، بعدم جواز إبعاد الشخص الذي يمثلها عن المجلس التابع له، فهي ضمانة وظيفية وليست شخصية، الهدف منها حماية العضو من الإجراءات الكيدية، التي يمكن أن تتخذ ضده من جانب السلطة التنفيذية.

على أن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية مقصورة على أعضاء البرلمان سواء أكانوا منتخبين أم معينين ولا تمتد إلى غيرهم من الموظفين في المجلس، أو إلى ذويهم أو تابعيهم، ويتمتع بها العضو من تاريخ انتخابه أو اختياره في حالة التعيين وطوال مدة عضويته بالبرلمان.

الفقرة الأولى: مدلول الحصانة ضد الإجراءات الجنائية

لقد كان لمصطلح " حصانة " في القانون الروماني مفهوماً أو معنى ضيق ومحدد إذ كان يقصد به آنذاك " الإعفاء الضريبي " والذي كان يمنح لبعض المواطنين الذين كانوا يباشرون مهناً معينة، أو كانوا يؤدون للدولة خدمات مميزة².

وكانت الحصانة في القانون الذي كان سائداً قبل الثورة الفرنسية تنقسم إلى نوعين: حصانة شخصية، وتعني إعفاء الشخص من واجب أو التزام معين، مثل الإعفاء من الخدمة العسكرية أو من دفع ضريبة كانت تحصل من المواطنين أثناء الحرب، وحصانة عينية، كانت تتعلق بالثورة أو المال، ومثالها الاستثناءات التي كانت تنقرر لبعض الأفراد في خصوص ملكياتهم العقارية أو المنقولة³.

فالحصانة مقررة لمصلحة السلطة التشريعية، بغض النظر عن أشخاص ممثليها، فلا يجوز للعضو أن يتنازل عنها، وللعضو حق التمسك بها أمام سلطات التحقيق والمحاكمة، فالحصانة مقررة للصالح العام، وإذا رفعت الدعوى إلى القضاء قبل رفع الحصانة، وجب الحكم بعدم قبولها لبطلان إجراءاتها وتقضي المحكمة بذلك من تلقاء نفسها، ويصح الدفع بالبطلان في أية حالة كانت عليها الدعوى، ولو لأول مرة أمام محكمة النقض⁴، فهي تمكن البرلمان من ممارسة وظيفته بحماية دون أن يتعرض أعضاؤه للقبض القضائي.

1- دشيبة عثمان ، الحصانة البرلمانية وأثرها على الدعوى العمومية، المرجع السابق، ص 31، 32.

2- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق، ص 9.

3- رمضان محمد بطيخ، نفس المرجع، ص 10.

4 محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، المرجع السابق، 102.

بيد أن اصطلاح الإجراءات الجنائية لا ينسحب إلى الإجراءات الإدارية التي قد تتخذها الحكومة ضد عضو البرلمان، كالأمر باعتقال العضو، فالاعتقال لا يعد من الإجراءات الجنائية، فالإجراءات الجنائية هي التي تقوم بها السلطة القضائية، في حين أن الاعتقال تقوم به السلطة الإدارية، فليس من المستبعد تستخدم الإدارة سلطتها في الاعتقال لوضع العراقيل أمام العضو في القيام بوظيفته، ومن ثم تبذروا الحاجة ماسة إلى حماية أعضاء البرلمان من الاعتقال، على أنه وإن كان الاعتقال لا يندرج تحت اصطلاح الإجراءات الجنائية، إلا أن الرأي متفق على أنه لا يصح اعتقال عضو البرلمان قبل رفع الحصانة عنه¹.

فالحصانة ضد الإجراءات الجنائية، تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان، سواء أمانوا منتخبين أو معينين، إلا بعد الحصول على إذن بذلك من المجلس التابع له العضو، واصطلاح الإجراءات الجنائية جاء عاماً، فهو يشمل كافة الإجراءات الجنائية، كما هي معروفة كالاستجواب والأمر بالضبط والإحضار، والأمر بالتفتيش أو تفتيش المنزل أو محاصرته أو الإبعاد إلى جهة معينة أو الحبس الاحتياطي².

على أن العبرة بتوافر صفة العضوية وقت اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو لا وقت ارتكاب الجريمة، فلا حصانة إذا زالت عن المتهم صفته في الوقت الذي يراد اتخاذ الإجراءات ضده، ولو كان قد ارتكب جريمته في وقت كان يحمل تلك الصفة³.

بيد أن اصطلاح الإجراءات الجنائية، لا يشمل ما تقوم به النيابة العامة من الإجراءات جمع الاستدلالات المتعلقة بالجريمة كالتحريات أو ما تقوم به من إجراءات لا تمس شخص العضو، كسماع الشهود، أو إجراء المعاينة أو ندب الخبراء، وضبط الأشياء، بعيداً عن شخص المتهم أو مسكنه⁴.

الفقرة الثانية: مبررات الحصانة ضد الإجراءات الجنائية

ساق الفقه مجموعة من المبررات لتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة ضد الإجراءات الجنائية يمكن إجمالها فيما يلي:

1- حماية أعضاء البرلمان من الكيد السياسي لهم: فقد وجدت ضمانات عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أعضاء البرلمان بهدف منع السلطة التنفيذية من اختلاق جرائم معينة ونسبتها إلى أعضاء البرلمان، كمبرر لها للقبض عليهم وسعيها منها لإبعادهم عن جلسات البرلمان، ولا سيما إذا كان العضو من الأعضاء الذين يتخذون مواقف معادية

1- فتحي فكري، الاعتقال (دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرر من القانون الطوارئ)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 106، 107.

2- السيد صبري ومحمود عيد، الحصانة البرلمانية، مجلة مصر المعاصرة، عدد يناير فبراير، 1944، ص 154.

3- محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 150.

4- نفس المرجع، ص 148.

لها، فقد وجدت هذه الضمانة لحماية حرية أعضاء البرلمان، واستقلالهم في أدائهم لأعمالهم، وضمانا لتمثيل الأمة بحرية واستقلال¹.

فهدف المشرع من هذا القيد الإجرائي على سلطات التحقيق والالتزام والمحاكمة، ضمان حسن أداء هؤلاء الأشخاص لأعمالهم في حرية وطمأنينة دون إرهابهم بالاتهامات الكيدية.

2- تمثيل جميع الدوائر في البرلمان: من المبررات التي قيل بها أيضا، لتقرير ضمانة عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أعضاء البرلمان، أنه يجب ألا تسن القوانين في مجلس غير كامل أو تكون دائرة من الدوائر غي ممثلة كليا أو جزائيا في البرلمان².

3- حماية النظام النيابي في الدولة: كما قيل بأن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية تعد ضمانة في صلاحية النظام النيابي في الدولة، فهي ضمانة مقررة لأعضاء البرلمان بصفتهم ممثلين لإدارة الأمة، وتعد من المبادئ الأساسية الواجبة الإلتباع.

فالقبح على العضو قد يحول بينه وبين المشاركة في إحدى جلسات المجلس الهامة، كما لا يستبعد أن يكون هذا الإجراء بالذات قد اتخذ ضد العضو لإبعاد عن جلسة معينة، تبغي الحكومة عدم تواجده فيها، فتهديد العضو بالقبض عليه قد يستهدف حمله على التصويت على أحد المشروعات على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت أو على عدم الحضور إلى الجلسة³.

فالحصانة ضد الإجراءات الجنائية، إجراء استثنائي اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن اعتداء السلطات الأخرى وطغيانها، فهي إن كانت في ظاهرها تمثل إخلالا بمبدأ المساواة بين المواطنين، إلا أن عدم المساواة مقررة لهدف أسمى وهو تمثيل الأمة وحفظ كيان التمثيل النيابي وصيانتها من الاعتداء⁴.

الفقرة الثالثة: نطاق الحصانة ضد الإجراءات الجنائية

أولاً: نطاق الحصانة من حيث الأشخاص

يتفق موقف المشرع في الجزائر ومصر وفرنسا وإنجلترا، والدول التي أخذت عنهم، في أن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، تقتصر من حيث الأشخاص الذين يتمتعون بها على أعضاء البرلمان، سواء أكان مجلسا واحدا أم مجلسين، سواء أكانوا معينين أم منتخبين.

وعلى ذلك فهذه الضمانة شخصية ومقصورة على أعضاء البرلمان، فلا تمتد إلى سواهم من الوزراء فلا يتمتع بها الموظفون العموميين، الذين يستعين بهم البرلمان للإدلاء بالشهادة أمامه، أو المستشارون، أو موظفو البرلمان، أو مندوبو الحكومة الذين تستعين بهم أمام البرلمان.

1- نفس المرجع، ص 140.

2- أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، 1962، ص 446.

3- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق، ص 15.

4- سامي عبد الصادق، الرجوع السابق، ص 266.

كما لا ينتفع من هذه الحصانة أولاد العضو، أو زوجه أو أقاربه أو أتباعه أو شركاءه في الجريمة، بيد أنه قديماً في إنجلترا لم يكن هذا الامتياز البرلماني مقصوراً على أعضاء البرلمان فحسب، بل كانت تتسع دائرته ليشمل الخدم الأتباع وكانت تأخذ هذه الضمانة عدة مظاهر، تتلخص في امتياز أعضاء البرلمان وأتباعهم في عدم جواز القبض عليهم، وكذلك امتياز هؤلاء بالنسبة لأحكام الحبس الصادرة ضدهم في محاكم التاج، وقد توسع مجلس اللوردات في تطبيق هذا التقليد الجديد، فقد أمر في أول ديسمبر سنة 1585 بالإفلاج عن James Diggs تابع أسقف كانتربي، وكذلك عن تابع لورد دليستر على اعتبار أنهم يتمتعون بهذا الامتياز البرلماني بالتبعية لأسيادهم¹.

وفي أواخر القرن السابع عشر صدر قانون منظم للحصانة، كان من نتيجته إلغاء امتياز عدم جواز القبض الذي كان يتمتع به الخدم والأتباع بالتبعية لأسيادهم أعضاء البرلمان².

ثانياً: نطاق الحصانة من حيث الزمان والمكان

أ/ نطاق الحصانة من حيث الزمان

في ظل الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958 فإن العضو يتمتع بالحصانة طوال مدة نيابته (م 26) على أن في فترة أدوار انعقاد البرلمان³، يكون الإذن باتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو من المجلس التابع له، وفي فترة الإجازة أو الوقف أو التأجيل يكون الإذن من مكتب المجلس.

وعلى ذلك يتبين أن المشرع الفرنسي قد حدد النطاق الزمني للحصانة ضد الإجراءات الجنائية بأنها تبدأ من تاريخ بدء دور الانعقاد، أي من تاريخ أول اجتماع للبرلمان باعتباره بداية لدورة الانعقاد، وإن كان أغلب الشراح يذهبون إلى أن العضو يتمتع بالحصانة من تاريخ إعلان نتيجة انتخابه، وعلى أساس أن العضو يستمد هذا الحق من عملية الانتخاب، فمن تاريخ بدء إعلان فوزه يتمتع بكافة الضمانات العضوية، ولو تم تقديم طعن في صحة عضويته، فالأصل صحة النيابة حتى يتقرر بطلانها⁴.

أما في مصر فيمكن التمييز في هذا الشأن بين مرحلتين: الأولى السابقة على صدور دستور 1971، والثانية التالية على صدور دستور 1971.

ففي المدة السابقة على دستور 1971 قصر النطاق الزمني للحصانة ضد الإجراءات الجنائية على مدة انعقاد دورات المجلس، دون مدة الإجازة ويقاس عليها فترة التأجيل أو الوقف،

1- السيد صبري ومحمود عيد، المرجع السابق، ص 140.

2- السيد صبري ومحمود عيد، نفس المرجع، ص 144.

3- علاء علي أحمد عبد المتعال، الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 20.

4- وحيد رأفت و وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، 1937، ص 438.

أما في الفترة التالية على دستور 1971 فإنه جعلها دائمة طوال مدة الفصل التشريعي سواء أثناء مدة انعقاد دورات المجلس أم في مدة الإجازة، إلا أنه في مدة المجلس يكون الإذن برفعها من اختصاص المجلس نفسه، أما في فترة الإجازة فيكون من اختصاص رئيس المجلس (م 99 من دستور 1971)¹.

إلا أن المشرع المصري وإن كان قد حدد النطاق الزمني للحصانة، إلا أنه لم يحدد بصورة واضحة بداية تمتع العضو بها، وإن كان يبدو من ظاهر النص أنها تبدأ ببداية أول اجتماع للمجلس، أي بداية دورة الانعقاد، وإلا أنه من الأجدر أن العضو يتمتع بهذه الضمانة من تاريخ إعلان فوزه في الانتخاب. دون التوقف على حلف اليمين أو صحة عضويته، وأن العضو خلال الفترة من إعلان فوزه في الانتخاب حتى بداية أول انعقاد للبرلمان، يتمتع بهذه الضمانة لأن العضو يستمد هذا الحق من العملية الانتخابية ذاتها، وليس من انعقاد أول جلسة للبرلمان².

وفي ظل الدستور الجزائري الحالي لسنة 2020، فإن عضو البرلمان يتمتع بالحصانة مدة نيابته حسب المادة 129 التي تنص على أن: " الحصانة معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية ". ومدة العهدة البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حددت حسب المادة 122 من الدستور بخمس سنوات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وست سنوات بالنسبة لمجلس الأمة.

وتسري الحصانة البرلمانية ابتداء من يوم إعلان المحكمة الدستورية نتائج الانتخابات التشريعية لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، أو من يوم التعيين بالنسبة للثلث الرئاسي، دون أن يتوقف ذلك على إثبات العضوية أو على بداية الفترة التشريعية التي تبدأ وجوبا في اليوم العاشر لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، ويطبق نفس الحكم على مجلس الأمة (م 123 من الدستور).

ولقد أثير التساؤل حول ما إذا كانت الحصانة البرلمانية تمتد إلى الاعتقال أم لا؟

اتجه الرأي سواء في فرنسا أو في مصر، إلى أنه لا يجوز اعتقال عضو البرلمان تأسيسا على أن الحصانة البرلمانية تشمل الاعتقال.

فعندما اعتقلت السلطات الفرنسية عضو البرلمان الجزائري أثناء الاحتلال، أثار الاحتجاج بمساعده الإجراءات بالحصانة البرلمانية، وإزاء هذا الاحتجاج لم تجد الإدارة مفرا من الإفراج عنه³.

1- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق ص 72، 73، 74.

2- إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص 257، 258.

3- فتحي فكري، الاعتقال، المرجع السابق، ص 114.

وفي مصر ذهب رأي إلى القول بأن نصوص الدستور بشأن الحصانة ضد الإجراءات وردت مطلقة، ومن ثم ينبغي إعمالها على إطلاقها، على اعتبار أن الإجراءات الجنائية تشمل القبض والحجز والحبس والاعتقال، فالاعتقال يدخل ضمن الإجراءات الجنائية¹.

بينما ذهب رأي آخر إلى أنه لا يجوز اعتقال عضو البرلمان، إلا أن أساس عدم جواز جهات التحقيق المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، في حين أن الاعتقال يصدر من جهة الإدارة، كما أن إجراءات التحقيق تكون لا حقة على حدوث المخالفة، في حين أن الاعتقال يأخذ الطابع الوقائي، فيمكن للإدارة استخدامه كوسيلة لوضع العراقيين أمام أعضاء البرلمان في القيام بأعمالهم، من هنا تكون الحاجة إلى حماية أعضاء البرلمان من الاعتقال، أكثر إلحاحا عنها حالة اتخاذ الإجراءات الجنائية².

ب/ نطاق الحصانة من حيث المكان

يتفق الوضع في فرنسا ومصر على أن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، مقصورة على المجلس ولجانه من حيث النطاق المكاني لها.

لذلك أثير التساؤل حول ما إذا كانت الحصانة ضد الإجراءات الجنائية مقصورة على شخص العضو أم أنها يجوز أن تمتد إلى مسكنه، فلا يجوز تفتيشه استنادا إلى الحصانة؟. جرت التقاليد في فرنسا على أن الحصانة البرلمانية تشمل مسكن عضو البرلمان، فلا يجوز تفتيش منازل الأعضاء إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له العضو، ويميل أغلب الشراح في فرنسا إلى الأخذ بهذا الرأي³.

إلا أن العميد Duguit وهو من أنصار الاتجاه الضيق من نطاق الحصانة، لم يقر ما جرت عليه التقاليد في فرنسا، من امتداد الحصانة إلى مسكن العضو، ويرى أن للسلطة القضائية حق إصدار الأمر بتفتيش مسكن العضو، دون حاجة إلى إصدار إذن بذلك من البرلمان، وذلك لأن الحصانة في رأيه لا تتعدى شخص العضو، ويرى أن البرلمان الفرنسي يعطي الحصانة تفسيرا ومدى لا يحتمله النص، فلأصل أن جميع المواطنين سواء أمام القانون، ولكن المشرع لاعتبارات قرر هذا المبدأ التشريعي، فيجب أن يعمل في أضيق نطاق⁴.

أما عن موقف الفقه المصري، من امتداد الحصانة إلى مسكن عضو البرلمان، فقد اختلف الفقه إلى رأيين:

1- سعد عصفور، المرجع السابق، ص 197، 198.

2- فتحي فكري، الاعتقال، المرجع السابق، ص 105، 107.

3- السيد صبري ومحمود عيد، المرجع السابق، ص 155.

4 - duguit(I) traité de droit constitutionnel tome 4 paris 1974 pp 218-220.

الرأي الأول: يؤيد ما سارت عليه التقاليد في فرنسا، ويرى أن الحصانة تمتد إلى مسكن العضو فلا يجوز تفتيشه إلا بعد الرجوع إلى المجلس التابع لها فللمسكن حرمة وحصانة، فلكل سياسي أسرارته السياسية، وقد يكون في مسكنه ما يتصل بعمله البرلماني، مما قد يهم الحكومة معرفته فضلا عن أن التفتيش ما هو الا نوع من أنواع الاجراءات الجنائية المتخذة في الواقع ضد العضو، فهو بذلك يكون غير جائز¹.

الرأي الثاني: وهو عكس الرأي الأول، ويذهب إلى أن الحصانة البرلمانية لا تمتد إلى مسكن العضو، واستند إلى أن النص الذي يتحدث عن الحصانة يعني شخص العضو وليس مسكنه، كما أن الحكمة من تقرير الحصانة، هي عدم منع العضو من الحضور إلى المجلس، ومنعه من الاشتراك في مناقشته، وهذا غير متوفر في المسكن².

بيد أن مسألة جواز امتداد نطاق الحصانة البرلمانية إلى مسكن العضو، وإن كانت قد أثارت خلافا في الرأي في فرنسا و مصر، نجد أن المشرع الإيطالي في المادة 68 من الدستور الحالي الصادر في 27 ديسمبر 1947، قرر النص صراحة عدم جواز تفتيش مسكن عضو البرلمان، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من المجلس التابع له العضو³.

ثالثا: نطاق الحصانة من حيث الموضوع:

يقصد بنطاق الحصانة ضد الإجراءات الجنائية من حيث الموضوع تحديد الموضوعات التي تغطيها الحصانة، فلا يجوز اتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها إلا بعد الحصول على إذن بشأنها من المحكمة الدستورية أو بتنازل صريح من المعني حسب دستور 2020⁴.

في فرنسا نجد أن المشرع سواء في ظل الدستور الحالي لعام 1958، أم الدساتير السابقة عليه يقتصر هذه الحصانة على الجنايات والجناح دون المخالفات (م 26 من دستور 58)، بيد أنه وإن كان النص الدستوري في فرنسا قد استثنى المخالفات من نطاق الحصانة، إلا أن التقاليد البرلمانية هناك، قد استقرت منذ وقت بعيد إلى إيقاف السير في محاكمة العضو بشأن المخالفات، حتى ينتهي دور الانعقاد للبرلمان، ففي 15 يونيو 1906 أتهم نائب بارتكاب مخالفة لائحة المرور، فتدخلت رئاسة مجلس النواب لدى النائب العام هناك لتأجيل محاكمته في قضية مخالفة زيادة السرعة عن الحد المقرر إلى ما بعد انتهاء دور الانعقاد غير العادي⁵.

1- السيد صبري ومحمود عيد، المرجع السابق، ص 156.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 585.

3-Duverger (M), institutions politiques et droit constitutionnel, 10^{ème} ed, paris, 1968, p 776.

4- تنص المادة 130 من دستور 2020 " يمكن أن يكون عضو البرلمان محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل

صريح من المعني عن حصانته

وفي حال عدم التنازل عن الحصانة، يمكن جهات الإخطار إخطار المحكمة الدستورية لاستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها "

5- السيد صبري ومحمود عيد، المرجع السابق، ص 153.

لذلك اتجه الرأي مؤخرا إلى المطالبة بامتداد نطاق الحصانة إلى المخالفات، وذلك لوجود مخالفات في الوقت الحاضر أصبحت على جانب كبير من الخطورة، مثل المخالفات الضريبية¹.

في مصر نجد أن نص المادة 99 من دستور 1971 تقضي بأنه: " لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية اجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب، إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور انعقاد المجلس، يتعين أخذ إذن رئيس المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من اجراءات ".

ويستفاد من هذا النص أنه قد جاء عاما، فهو يشمل جميع الاجراءات الجنائية، كالاستجواب و الأمر بالضبط والاحضار، والأمر بالتفتيش وتفتيش المسكن، أو محل الإقامة، أو محاصرة العضو أو إبعاده إلى جهة معينة، أو الحبس الاحتياطي، وكذلك تحريك الدعوى الجنائية ضد العضو أمام المحكمة حتى ولو كانت الجريمة لا يعاقب عليها بالحبس².

ولكن اصطلاح الاجراءات الجنائية لا يمتد ليشمل الاجراءات التحفظية، أو جمع الاستدلالات مثل سماع الشهود والمعينة، وانتداب الخبراء، فهذه الاجراءات يجو القيام بها دون حاجة إلى الحصول على إذن من المجلس التابع له العضو³.

كما يمتد اصطلاح الاجراءات الجنائية ليشمل الاجراءات الخاصة بالجنائيات والجنح والمخالفات، فإزاء عموم النص لا يجوز تخصيصه وقصره على الجنائيات والجنح، على نضير الوضع في فرنسا.

و هذا ما يستفاد من نص المادة 130 من الدستور الجزائري بعد آخر تعديل لسنة 2020 التي تنص على ما يلي " يمكن أن يكون عضو البرلمان محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من المعني عن حصانته. و في حال عدم التنازل عن الحصانة ، يمكن جهات الإخطار إخطار المحكمة الدستورية لاستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها "

وحقيقة فإن استثناء المخالفات على هذا النحو قد يكون له ما يبرره لعدم الخطورة منها، وبساطة العقوبة فيها، بل وحتى تظل دائما مرتبطة بالحكمة التي من أجلها تقررت، ذلك أن الإجراءات الجنائية التي تتخذ في حالة المخالفات ليس من شأنها أن تعيق عضو البرلمان عن مباشرة واجباته، وقد تكون هذه المبررات هي التي دفعت واضعي دستور 1996 إلى استبعاد المخلفات من نطاق الحصانة ضد الإجراءات الجنائية صراحة.

¹- prélot (m) et boulouis (j) institutions politiques et droit constitutionnel paris 8ème ed 1980 , p 810.

²- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق، ص 82.

³- محمود محمود مصطفى، شرح قانون الاجراءات الجنائية، المرجع السابق، ص 100.

الفقرة الرابعة: إجراءات رفع الحصانة ضد الإجراءات الجنائية

يقصد بإجراءات رفع الحصانة الخطوات الواجب إتباعها لرفع الحصانة عن العضو، لإمكان اتخاذ الإجراءات القانونية ضده.

أولاً: طلب رفع الحصانة عن العضو

طبقاً للمادتين 72 و 125 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، يودع طلب رفع الحصانة البرلمانية عن العضو لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة من قبل وزير العدل.

فلوزير العدل أن يطلب من المجلس التابع له العضو رفع الحصانة عنه في المسائل الجنائية، ويكون ذلك في أغلب الأحوال بناءً على طلب النائب العام الذي تقع في دائرته الجريمة المراد متابعة العضو بسببها.

وعليه فلا يجوز للأفراد تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية، وذلك عكس ما فعلته الكثير من برلمانات العالم.

وفي مصر فإنه للمادة 360 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب يقدم طلب رفع الحصانة عن العضو إلى رئيس المجلس من قبل وزير العدل أو المدعي العام الاشتراكي فيما يدخل في اختصاصه قانوناً أو ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام المحاكم الجنائية فطلب رفع الحصانة إذن يقدم إما من وزير العدل، إما من المدعي العام الاشتراكي وإما من أحد الأفراد¹ العاديين في إطار ما يعرف بالجنحة المباشرة، على أن يرفق بالطلب المستندات المؤيدة للإجراءات المطلوب اتخاذها ضد العضو.

وفي فرنسا، يقدم طلب رفع الحصانة ضد الإجراءات الجنائية إلى رئيس المجلس التابع له العضو من النيابة العامة عن طريق النائب العام لدى محكمة الاستئناف الذي يرسله إلى وزير العدل، وعن طريق وزير الحربية إذا كان الطلب مقمداً من النيابة العسكرية، أو من الأفراد العاديين علة أن يرفق بطلب الفرد ما يفيد شروعه في تحريك الدعوى الجنائية².

غير أن طلب رفع الحصانة ضد الإجراءات الجنائية يختلف عن طلب الإذن بالإدلاء بالأقوال، فالإذن برفع الحصانة يقدم من وزير العدل، أما طلب الإذن بإبداء الأقوال فإنه لا يكون إلا من قبل عضو البرلمان فقط والذي يتقدم به طواعية واختياراً، كما أن رفع الحصانة يعطي سلطة التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة، اتخاذ كافة الإجراءات الجنائية ضد العضو، في حين أن

1- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، المرجع السابق، ص 85.

2- عبد العظيم مرسي، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص 65.

الإذن بالإدلاء بالأقوال يقتصر فقط على سماع أقوال العضو، دون اتخاذ أي إجراء جنائي آخر ضده.

ثانياً: موقف المجلس النيابي من طلب رفع الحصانة والآثار المترتبة عليه

أ/ موقف المجلس النيابي من طلب رفع الحصانة¹:

عند تقديم طلب رفع الحصانة عن العضو يقوم رئيس المجلس بإحالة الطلب ومرفقاته لبحثه وإبداء الرأي فيه، إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية بالمجلس الشعبي الوطني أو إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بمجلس الأمة حسب الحالة، وذلك حسب نص المادة 2/72 والمادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

ويجب على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إعداد تقرير بشأن طلب رفع الحصانة خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إحالة الأوراق إليها، ثم يعرض الموضوع على المجلس للبت فيه بعد الاستماع لمن لهم الحق في المناقشة، مقرر اللجنة والعضو المعني، وعلى إثر نتيجة التصويت، بأغلبية أعضاء المجلس وليس بأغلبية الحاضرين، بالاقتراع السري في جلسة مغلقة، يقرر رفع أو الإبقاء على حصانة عضو البرلمان (م 5/72 و م 4/125 من النظاميين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة).

ويقتصر دور اللجنة في إعداد تقريرها عن طلب رفع الحصانة على التأكد من أن الاتهام المراد رفع الحصانة من أجله اتهاماً جدياً، ويخلو من الكيد السياسي للعضو، وليس الغرض منه الكيد والتشفي وحرمان العضو من ممارسة عمله البرلماني أم غير ذلك، فإذا كان الاتهام غير جدي أو بغرض الكيد السياسي للعضو اقترحت رفض طلب الحصانة، أما إذا كان الاتهام جدياً وليس الغرض منه الحيلولة بين العضو ومباشرة عمله، اقترحت الموافقة على رفعها، ويكون الاتهام جدياً إذا كان ظاهراً من الأوراق أن الاتهام مرجح نسبته إلى العضو، فليس للجنة أن تقوم بإجراء تحقيق ف الموضوع وإلا كانت بذلك معتدية على اختصاص سلطات التحقيق والمحاكمة.

وإن كان ذلك لا يحول بين اللجنة وأحقيتها في طلب العضو لسماع أقواله الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه (المادة 3/72، والمادة 3/125) لتقديم ما لديه من المعلومات بشأن الموضوع المطلوب رفع الحصانة بشأنه.

ويكون الاتهام كيدياً إذا كان الغرض منه منع العضو عن حضور جلسات المجلس والمشاركة فيها، أو الضغط عليه للعدول عن موقف معين أو للتأثير على رأيه في التصويت بشأن موضوع معروض على المجلس، ويخضع تقدير مدى توافر الجدية في طلب رفع الحصانة أو

¹- رباطي نور الدين، المرجع السابق، ص 201، 202.

البعد عن الكيد السياسي للعضو من عدمه لتقدير المجلس دون معقب عليه من جانب أي سلطة أخرى في الدولة، وذلك باعتباره من الأعمال الداخلية للمجلس التي يستقل بمباشرتها دون تعقيب عليها¹.

وتقتصر سلطة المجلس في بحث طلب رفع الحصانة على التحقق من أن الطلب رفع الحصانة عن العضو صريح وجدي *loyales et sérieuses*، وليس الباعث عليه الرغبة في الكيد السياسي للعضو والتشهير به، وحرمانه من أداء أعماله البرلمانية من عدمه.

فليس للمجلس أن يعترض للاتهام أو لمدى توافر الأدلة في موضوع الاتهام من عدمه، أو أن يقوم بإجراء تحقيق قضائي في الواقعة، لكي يتأكد من ثبوت التهمة، إلا كان بذلك متعديا على اختصاص السلطة القضائية، ولمبدأ الفصل بين السلطات، ومساواة المواطنين أمام القانون، فمهمة المجلس في بحث طلب رفع الحصانة مهمة سياسية بحتة وليست قضائية².

وبعد بحث المجلس لطلب رفع الحصانة عن العضو يصدر فيه قرارا، إما بالموافقة على رفع الحصانة عن العضو، وإما رفض الموافقة.

1- موافقة المجلس على طلب رفع الحصانة: في حالة صدور قرار من المجلس برفع الحصانة، فإن العضو يعتبر كأبي فرد عادي، وتستعيد السلطة القضائية قبله كافة سلطاتها من تحقيق واتهام، ومحاكمة وحبس، ولكن ذلك يكون مقيدا بالأفعال أو الوقائع التي صدر الإذن برفع الحصانة بشأنها، دون أن يمتد إلى وقائع أخرى.

فإذا ما تبين أمام جهات التحقيق أو المحاكمة، وقائع جديدة تقتضي توجيه اتهام جديد إلى العضو يتعين عليها أن تتخذ الإجراءات القانونية بشأنها وإلا كان الإجراء باطلا.

2- صدور قرار برفض رفع الحصانة: للمجلس النيابي الحق في رفض رفع الحصانة عن العضو، كما لو ثبت لديه أن الهدف من اتخاذ إجراءات رفع الحصانة عن العضو هو مجرد الكيد السياسي، أو بغرض التشهير، أو إجراءات التحقيق غير معقولة سواء من جهة القانون أو من حيث الوقائع³.

ب/ الأثر القانوني لمخالفة قرار المجلس

إذا قرر المجلس رفض رفع الحصانة ترتب عليه بطلان الإجراءات القانونية ضد العضو، وأن للعضو حق التمسك بهذه الضمانة في أية حالة كانت عليها الدعوى، ولو أمام المحكمة العليا.

1- إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص 292.

2- سعد عصفور، المرجع السابق، ص 196.

3- السيد صبري ومحمود عيد، المرجع السابق، ص 137.

بل إن هذه الإجراءات المتخذة ضد العضو، دون إذن المجلس تكون باطلة، ولو كانت المحكمة تجهل أن المتهم أنتخب عضوا في المجلس النيابي.

أما إذا كانت الإجراءات الجنائية مقيدة لحرية العضو، فإن الوضع في فرنسا مستقر منذ وقت بعيد على تقرير حق المجلس في الأمر بالإفراج عن العضو المحبوس، وقد استعمل مجلس النواب الفرنسي هذا الحق مرات عديدة¹.

وأن قرار المجلس برفض رفع الحصانة ضد الإجراءات الجنائية عن العضو يترتب عليه وقف التقادم بالنسبة للدعوى الجنائية، حتى زوال هذا السبب، فإذا زال هذا السبب استأنفت المدة استمراره

الفقرة الخامسة: زوال الحصانة ضد الإجراءات الجنائية:

تزول الحصانة عن عضو البرلمان، كنهاية طبيعية لانتهاء مدة المجلس بانتهاء الفصل التشريعي أو حل المجلس أو وفاة العضو، كما تنتهي لأسباب غير طبيعية، كما في حالة إسقاط العضوية عنه كجزاء تأديبي، أو ضبط العضو متلبسا بالجريمة أو في حالة الإذن من البرلمان لشأن موضوع معين، أو التنازل الصريح من قبل العضو.

1- الإذن من المجلس: تزول الحصانة عن العضو بصدور إذن من المجلس التابع له العضو برفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه، ويقدم طلب رفع الحصانة عن العضو كما سبق ذكره من النيابة العامة عن طريق وير العدل.

2- تنازل عضو البرلمان²: اعتبر المشرع الجزائري التنازل الصريح من قبل عضو البرلمان سبب من أسباب زوال الحصانة، أي أن يكون مكتوبا لا يدع مجالا للشك أو التأويل ودون شرط، وبهذا التنازل يصبح العضو كشخص عادي بالنسبة للجنائية أو الجنحة التي ارتكبها (م 130) فيسمح بذلك للنيابة العامة اتخاذ كافة الاجراءات التي تمكنها من توقيع الجزاء.

وبهذا فإن المشرع قد خالف رأي الفقه والقضاء وكذلك ما سارت عليه التقاليد البرلمانية في معظم دول العالم، معتبرا تنازل العضو عن الحصانة سببا من أسباب زوالها، لأن الحصانة البرلمانية حصانة دستورية شرعت للمصلحة العامة وليست لمصلحة شخص النائب، فليس للنائب إذن أن يتنازل عنها³.

3- التلبس بالجريمة: يتفق الوضع في الجزائر ومصر وفرنسا على أن ضبط العضو في حالة تلبس بالجريمة يجو إيقافه، دون حاجة إلى الحصول على إذن بذلك من

¹-BOONNEAU. H, LES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRE DANS LA CONSTITUTIONS FRANÇAIS DU 27 OCTOBRE 1946 , R :D :P, P 72 :

²- رباطي نور الدين: المرجع السابق، ص 216.

³- ديشيشة عثمان، الحصانة البرلمانية وأثرها على الدعوى العمومية، المرجع السابق، ص 91.

البرلمان، على أن يخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فوراً، وذلك طبقاً للمادة 131 من دستور 2020 التي تنص على أن: " في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فوراً".

فالتلبس يعد استثناء على المبدأ في وجوب استئذان المجلس، فحالة التلبس توقف الحصانة البرلمانية، والتلبس بالجريمة قد يكون تلبساً حقيقياً وفيه تتمثل ماديات الجريمة بمشاهدة الجريمة حال ارتكابها، أو بعد ارتكابها ببرهنة يسيرة، وقد يكون التلبس اعتبارياً وفيه يعبر عن ماديات الجريمة، بمشاهدة آثار ارتكاب الجريمة، وفي تتبع الجاني بالصباح أو مشاهدة الجاني بعد وقوع الجريمة حاملاً لأشياء تدل على مساهمته في الجنائية أو الجنحة، أو به آثار يستدل منها أنه ارتكب جريمة وقعت منه وقت قريب (م 41 من ق إ ج).

4- انتهاء مدة المجلس: يعد انتهاء مدة المجلس أو ما يطلق عليه العهدة التشريعية، وهو النهاية الطبيعية للحصانة البرلمانية، ومدة المجلس الشعبي الوطني خمس سنوات أما مهمة مجلس الأمة فقد حددت بمدة ست سنوات (م 122 من الدستور).

5- حل المجلس: حل المجلس هو انتهاء مدة المجلس قبل المدة المحددة له في الدستور، ويعتبر حق الحل مقرر للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان في النظام البرلماني، مقابلاً لتقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ويعتبر هذا الحل من أقوى الأسلحة التي تستخدمها السلطة التنفيذية ضد السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، ويكون ذلك في أغلب الأحوال عند حدوث النزاع بين الحكومة والبرلمان (م 151 من دستور 2020).

فإذا تم حل المجلس لأي سبب من الأسباب فإن الحصانة تزول عن عضو البرلمان، ويكون للسلطة التنفيذية والقضائية اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضده دون حاجة إلى أخذ رأي أي جهة، إذ يغدوا عضو البرلمان كأى فرد عادي.

6- الاستقالة: تزول الحصانة عن العضو بالاستقالة من المجلس، ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا من تاريخ صدور قرار من المجلس بقبولها، ومن هذا التاريخ يصبح العضو كأى فرد آخر، ويجوز اتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضده دون حاجة إلى الحصول على إذن من أية جهة أخرى.

7- إسقاط العضوية: تزول الحصانة عن العضو بصدور قرار من المجلس بإسقاط العضوية عنه، وتسقط العضوية عن كل نائب أو عضو بمجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، ويصدر قرار إسقاط العضوية بأغلبية أعضاء المجلس (م 126 من دستور 2020).

خلاصة الفصل الأول

حماية لمبدأ الفصل بين السلطات و رسما للحدود الدستورية بينها ألزم المؤسس الدستوري الجزائري عضو البرلمان بواجب رعاية المصلحة العامة أثناء ممارسة عهده النيابة و عدم الجمع بينها و بين أية وظائف أخرى تتنافى معها ضمانا لاستقلاله حتى يؤدي حق المنبر البرلماني على أكمل وجه...

و تجسيدا لتلك الاستقلالية منحه نظاما للحصانات البرلمانية تمثلت في عدم المسؤولية البرلمانية و المكافأة المالية و الحرمة الشخصية التي تعد امتيازات دستورية يتمتع به عضو البرلمان لا لشخصه أو لذاته وإنما باعتباره ممثلا للأمة، أو باعتباره جزءا من كل هو البرلمان الممثل الحقيقي للشعب، ومعنى ذلك أ الحصانة البرلمانية ليست في حقيقتها ضمانا للنائب في شخصيته، وإنما هي ضمان للعمل النيابي ككل، بل هي ضمان أيضا لسلامة المسيرة الديمقراطية، فالمشرع والدستور في أي بلد من بلدان العالم حينما أعطى حصانة لممثل الشعب إنما أعطاه إياها لا تمييزا ولا ميزة عن باقي المواطنين، ولكنه أعطاهم له ضمانا لحسن التمثيل و ضمانا للديمقراطية، حتى لا يكون النائب عرضة لأي كيد أو ضغينة بسبب مباشرته لعمله النيابي.

لذلك فإن امتياز الحصانة البرلمانية على هذا النحو إنما يرتبط وجودا و عدما بعضوية النائب في البرلمان، أو بمعنى أدق يرتبط بما جعل له ضمن تمكين هذا النائب من أداء رسالته و تمثيل أمته خير أداء و أفضل تمثيل.

الفصل الثاني

مهام عضو برلماني

الفصل الثاني

مهام عضو البرلمان

تتمثل أهم مهام عضو البرلمان في الواجبات و المهام التشريعية (المبحث الأول) و المهام الرقابية على عمل الحكومة (المبحث الثاني)

المبحث الأول: مباشرة الأعضاء للواجبات التشريعية:

تتمثل أهم المهام التشريعية في حق المبادرة بالقوانين (المطلب الأول) و مناقشتها و التصويت عليها (المطلب الثاني)

المطلب الأول: المبادرة بالقوانين

المبادرة هي: " حق إيداع نص يتعلق بقوانين أو ميزانية أو قرار بهدف مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان"¹. ولأهمية هذا الحق فقد كان محل صراع بين الحكومات والبرلمانات، إذ حاولت الأولى باحتكاره قصد تحقيق نفوذها على الثانية، بينما حاولت هذه الأخيرة افتكاكها من الحكومات لأنه يشكل أحد مظاهر استقلالها، لتتوصل النظرية الليبرالية إلى حل وسط يجعل بالمبادرة بالقانون حقا مشتركا بين الحكومات والبرلمانات².

وقد أبدع المؤسس الدستوري الجزائري بهذا الخصوص ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ انتهج نفس الحل بجعل المبادرة للحكومة وأعضاء البرلمان على حد سواء.

فكانت له رؤية متميزة بشأن ممارسة هذه المبادرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حيث تفترض المساواة المقررة بينهما دستوريا قيامهما بذلك معا و هو ما جسده المادة 01/143 من هذا الدستور الجديد بقولها " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين "

وهذا ما يعتبر أول خصوصيات الدستور الجزائري الحالي بشأن رسم العلاقة بين المجلسين بمناسبة حق اقتراح القوانين³، الذي منح للغرفتين بجعلهما على قدم المساواة (الفرع الثاني)، بيد أن المساواة بين الغرفتين امتدت حتى إيداع مشاريع القوانين (الفرع الأول).

1- مورييس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص 144.

2- مورييس ديفرجيه، نفس المرجع، ص 144.

3- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 182.

الفرع الأول: مشاريع القوانين

وجدت البرلمانات نفسها مع نهاية القرن التاسع عشر غير مهيئة لمواجهة متطلبات الحياة الجديدة لعدة أسباب بعدما كانت حاملة آمال الشعب، فاضطرت إلى قبول اشتراك الحكومات في صناعة القانون من خلال مبادراتها بمشاريع القوانين التي جعلتها فيما بعد الرائد الحقيقي للعمل التشريعي¹.

والحال نفسها في الجزائر إذ مكن المؤسس الدستوري الحكومة من المبادرة بمشاريع قوانين² وألزم رئيسها بإيداع هذه الأخيرة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بعد عرضها على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة³.

لكنه قيد رئيس الحكومة أو الوزير الأول في الخيرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند إيداع مشاريع القوانين. إذ تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة (م 01/144 من دستور 2020) و باستثناء هذه الحالات تودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (م 02/144 من نفس الدستور)

وهو تقييد يجد تبريره على مستويين إجرائي وسياسي، فعلى المستوى الإجرائي التقني، يهدف المؤسس الدستوري من وراء هذا القيد إلى إبعاد التعقيد في سير إجراءات العمل التشريعي وضرورة تبسيطه قصد إنجاح تجربة الثنائية البرلمانية، لما تحمله من صعوبة التطبيق الميداني لأن " وجود قوانين تبدأ من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي عند مجلس الأمة وأحيانا تبدأ من مجلس الأمة وتنتهي عند المجلس الشعبي الوطني وتنتهي عند مجلس الأمة وتنتهي عند المجلس الشعبي الوطني عملية معقدة قد تؤدي إلى فشل التجربة بحد ذاتها.

ولذلك ومن باب التفضيل والاستحسان يكون العمل باتجاه واحد "4 تماشيا وتوجه المؤسس الدستوري في تهيئة العمل بين المجلسين، دون أن يكون ذلك إبعادا مطلقا لمجلس الأمة على هذا المستوى حيث احتفظ له المشرع بسلطتين، الأولى إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي لدى مكتبه و الثانية الإطلاع على مشاريع القوانين الأخرى بأن يتلقى مكتبه هذه الأخيرة⁵.

¹ Françoise Mondel, la Compétence législative des parlements, Revue internationale de droit comparé, N°4, 1978, pp 951, 952.

² أنظر المادة 1/143 من الدستور التي تنص على أنه: " لكل من رئيس الحكومة والنواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين "

³ أنظر المادة 2/143 من الدستور.

⁴ شريط لمين، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1999، ص 21.

⁵ أنظر المادة 3/20 من القانون العضوي رقم 16-12.

فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يحظى بإيداع مشروع القانون على مستواه المناقشة والتصويت عليه أو لا، فإن مجلس الأمة وفقا لذلك يحظى بالإطلاع على النص الأصلي للمشروع ودراسة النص الذي سيحال إليه من المجلس الشعبي الوطني بشأن ذات المشروع ليقرر بذلك بعد تكوين نظرة متكاملة الأبعاد.

أما على المستوى السياسي فإن مجلس الأمة وفي إطار عمله التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يؤمن نفس الدور الذي تجسده الغرف الثانية ضمن النظام المؤسساتي للدول، وهو أحداث التوازن الداخلي بين المجلس عند أداء هذا العمل¹. ومجلس الأمة يكفل هذا الأخير بنظر ما يأتي من المجلس الشعبي الوطني بما يتلاءم واختيار الاتجاه الواحد.

فترك الخيرة لرئيس الحكومة في إيداع مشاريع القوانين لدى أحد المجلسين مع الإبقاء على التنظيم الإجرائي الحالي لانطلاق العمل التشريعي يخل بالتوازن المضمون بالتدخل اللاحق لمجلس الأمة².

حيث سيصبح هذا الأخير عندها متميزا عن المجلس الشعبي الوطني عندها متميزا عن المجلس الشعبي الوطني بمناقشته وتصويته على تلك المودعة إليه من طرف رئيس الحكومة أولا، دون أن يحيلها إلى المجلس النظير قصد التقرير بشأنها أيضا لانعدام الاتجاه الموازي في العمل وفق هذا الافتراض، وهو ما يسمى حقيقة بالمساواة المقررة بين المجلسين.

بل أن إطلاق الخيرة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول عند إيداع مشاريع القوانين لدى المجلسين في ظل التعدد الحزبي الممثل داخل البرلمان والمنعكس على واقعها السياسي، تماثلا أو اختلافا، من شأنه دفع الحكومة إلى تهيئة العمل بينهما بخصوص هاته المشاريع بما يتفق وبرنامجهما السياسي ويمنع تقابلها، سواء كان تعمد إلى إيداعها دوما لدى أحدهما دون الآخر لينطلق بالعمل أولا وذلك في حالات تحصينها بأغلبية متماثلة داخل المجلسين أو استنادها إلى أغليات متقاربة تجعلهما في حالة تشبه بالائتلاف³ فيكون اختيارها هذا اختيارا للاتجاه الواحد في تحريك العمل داخل البرلمان قصد توفير وقت إيجاد النصوص التشريعية المجسد الميداني لسياسة الحكومة، أو بأن تعطي هذه الأخيرة الأولوية في هذا اللجوء إلى أحد المجلسين بشأن قوانين معينة بذاتها تحقيقا لنفس الغاية، سيما في حال توقعها لاختلاف رأيها بخصوص هذه الأخيرة أو استنادها إلى أغلبية معينة داخل أحدهما⁴.

¹ -Duverger (M), institutions politiques et droit constitutionnel, 9^{ème} ed,P.U.F, paris, 1966, p230.

²- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، ص 19.

- مقدم سعيد، قراءة في المادة 98 من الدستور الجزائري، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، ص 19.

³ -Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, 4^{ème} ed, Dalloz, Paris, 2000, P123.

⁴ -Louis Favoreu, Richard Ghevention, droit contitutionnel, 3^{ème} ed, Dalloz, Paris, 2000, p 775.

ومن ثم فإن غل المؤسس الدستوري يد الحكومة في إيداع مشاريع القوانين جاء من منظور تسيير سيرورة العمل من الوهلة الأولى لانطلاقه بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وليس من منظور تفضيل الأول عن الثاني.

وإذا كانت هذه نظرتة بشأن إيداع مشاريع قوانين الحكومة فإن له معاملة خاصة أيضا بشأن حق نواب المجلس الشعبي الوطني أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين.

الفرع الثاني: اقتراحات القوانين

جاءت المادة 98 من دستور 1996 على رأس النصوص الناظمة للسلطة التشريعية والمؤكدة لسيادة البرلمان التامة في إعداد القانون والتصويت عليه¹، بما لا يدع مجالاً للشك أو الجدل في ممارستها من طرف مجلسيه على قدم المساواة.

غير أن أحكام بعض النصوص القانونية، سواء كانت من النص الأساسي أو القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين، أنتجت واقعا غير المتبنى بالمادة 98 من الدستور، بأن آثرت أن يكون حق الاقتراح، أول وسائل ممارسة اختصاصات السلطة التشريعية ميدانيا لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط دون أن يكون سحب هذا الحق من أعضاء مجلس الأمة إبعادا لهم عن العمل التشريعي أو رفعا لمكانة المجلس الشعبي الوطني الذي لا يوجد في حالة أحسن مع منحه ذلك. و هو عكس ما قررتة المادة 01/143 من دستور 2020 التي نصت على أنه " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، حسب الحالة ، و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين و بالتالي أحدثت توازنا مؤسساتيا كبيرا بين المجلسين في إطار أخقة الحياة السياسية

لكن نواب المجلس الشعبي الوطني يجدون أنفسهم تحت وطأة التأطير الصارم الذي يجعل مبادرتهم بالقوانين نادر الوقوع إذا لم يكن مستحيلا²، حيث يكاد أن يسوي هذا التأطير بين المجلسين في تقرير سحب حق الاقتراح من كليهما ولكن بتعبير مختلف، فبينما تم سحبه صراحة من أعضاء مجلس الأمة تتم مصادرتة من نواب المجلس الشعبي الوطني عبر تشديد شروطه في ظل النسخة السابقة لتعديل الدستور في سنة 2020.

إذ يشترط الدستور السابق على تعديل 2020 تقديم الاقتراح من قبل عشرون (20) نائبا³، وهو ما يشكل عائقا حقيقيا يصعب على كل نائب، بل على كل حزب تحصل على أقلية من المقاعد في المجلس، المساهمة الفردية في العمل التشريعي، ولا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا

1- أنظر المادة 2/98 من دستور 1996 و تقابلها المادة م 01/144 من دستور 2020
2- شريط لمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2000، ص 31.
3- أنظر المادة 2/119 من الدستور: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا .. بينما دستور 2020 لم ينص على النصاب أصلا (م 01 /143)
- والمادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02.

كانت معللة ومحررة في شكل مواد مرفوقة بعرض للأسباب. كما ترفض في حال تماثلها مع محتوى اقتراح آخر تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ (12) شهرا¹.

وفضلا عن ذلك يجب تبليغ الاقتراحات المقبولة إلى الحكومة قصد إبداء الرأي بشأنها خلال شهرين ولها أن تعترض عليها استنادا للمادة 121 من الدستور².

هذا وترافق هذه الشروط الشكلية شروط موضوعية تزيد التضييق على نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث يكون لزاما عليهم احترام مجال التشريع المخصص للبرلمان في هذه الاقتراحات، سواء تعلق الأمر بمجال القوانين العادية أو العضوية والمحدد دستوريا³، إذ لا يمكن للمبادرة البرلمانية أن تطل غير هذا المجال كما " لا يقبل أي اقتراح مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"⁴.

هذا الشرط الأخير الذي يشكل مقصلة جافة، يجمع الباحثون على أنها المجد النهائي للمبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية تقريبا⁵.

وبذلك يكون المؤسس الدستوري خص نواب المجلس الشعبي الوطني بحق اقتراح القوانين هو نفسه الذي أقفل السبيل أمامهم بوضع أول العقبات ليأتي المشرع بالتأطير الصارم لإجراءات وشروط تقديم هذه الاقتراحات.

ليصبح التوازن بين مجلسي البرلمان والمحقق بإبعاد مجلس الأمة عن المبادرة البرلمانية كما يعتبره البعض⁶، محققا فعليا ولكن بعيدا عن إرادتهما عبر احتكار الحكومة لحق المبادرة، عن طريق ما تودعه من مشاريع قوانين، وحصر دورهما في الموافقة على ما يأتي إليهما لتصنيع الآلية المجسدة لبرنامجها السياسي والمترجمة في شكل قوانين أبعد مجلس الأمة عن المبادرة في صنعها وعطل المجلس الشعبي الوطني عن ممارستها لأسباب سياسية الهدف من ورائها تقرير نفوذ الحكومة على حق المبادرة⁷.

1- أنظر المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02.

2- أنظر المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02.

3- أنظر المادة 122-123 من الدستور، وغيرها من بعض المواد والفقرات المتفرقة في الدستور.

4- أنظر المادة 121 من دستور 1996.

5- Ardant Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, 6ème ed, L.G.D.J, paris, 1994, P 561.

6- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

- سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص 19.

7- كايس شريف، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2001، ص 38.

فالمجلس الشعبي الوطني المالك الثاني لهذا الحق أظهره الواقع ضعيفا وهامشيا خلال العهدة البرلمانية الأولى لتطبيق الثنائية المجلسية، إذ انعدم تدخله مقارنة بما أودع لديه من مشاريع قوانين، فمن ضمن أربعة وستون (64) نصا تمت مصادقة البرلمان عليها، لم يكن لأي منها مصدر برلماني¹. ليقصر دور المجلس خلالها على محاولات لمجموعات من النواب قصد اقتراح قوانين، لكنها باءت بالفشل وأهمها الاقتراح المتضمن رفع حالة الطوارئ الذي لم يحظى بموافقة المجلس ذاته².

في حين سجلت العهدة البرلمانية الثانية، مع بدايتها، اقتراحا يتضمن تعديل قانون الانتخابات حيث أعرب رئيس الحكومة على اثر ذلك استعداد هذه الأخيرة لمراجعتها تعبيرا عن رأيها الضروري ليصل المطاف به تصويت المجلسين بشأنه.

والملاحظ أن تسييج المشرع الدقيق لحق النواب في اقتراح القوانين قد انعكس على واقع ممارسته الحقيقي، مما أدى وبشكل غير مباشر إلى وضع تماثلي لمجلسي البرلمان في مباشرته.

وهو التماثل الذي يجعل ادعاء تمييز المؤسس الدستوري بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مباشرة اقتراح القوانين غير ذي محل لأن المادة 98 من الدستور صريحة في إقرار المساواة، غير أن التنظيم الإجرائي الحالي دفع إلى ذلك، بل أن منح مجلس الأمة حق الاقتراح في ظل هذا التنظيم لن يزحزحه الوضع الحالي للمجلس الشعبي الوطني.

لذا لا يجب أن ينظر إلى تنظيم حق إقتراح القوانين بين المجلسين بهذا الشكل، وعند هذا الحد، على أنه تفضيل للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، بل يجب أن ينظر إليه من زاوية تسعى إلى تحقيق الانسجام بين النصوص المهيئة لإجراءات العمل التشريعي شكلها الحالي من جهة وعكس المساواة المقررة بين المجلسين دستوريا من جهة أخرى، لأن ممارسة أعضاء مجلس الأمة لحق الاقتراح في ظل التنظيم الذي يؤمن تدخله اللاحق بعد المجلس الشعبي الوطني نتيجة اختيار الاتجاه الواحد طبقا للمادة 120 من الدستور يخل حقيقة بالمساواة المقررة بينهما ويمس بالتوازن الداخلي للبرلمان³.

إن الدراسة المستقلة للنصوص الناظمة لحق الاقتراح تؤدي لا محالة إلى خلق تمايز المجلسين على عكس ما تؤكدته المادة 98 من الدستور، لذلك لا بد من دراسة جامعة لها، كما

1- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2002، ص 128.

2- كايس شريف، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 المرجع السابق، ص 42.

3- تنص المادة 1/145 من دستور 2020 على: "... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني".

سيأتي لاحقاً، لإبراز حقيقة المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا المستوى¹.

هذا ويعتبر إيداع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني وقبول اقتراحات القوانين إن وجدت، بداية مرحلة التفعيل الحقيقي للعمل على مستوى هذا الأخير قصد تحضير مادة عمل مجلس الأمة، من خلال مناقشة وتصويت نواب المجلس الشعبي الوطني على النصوص المحالة إليه.

المطلب الثاني: المناقشة والتصويت

سعيًا لإنجاح الثنائية المجلسية، عمد المشرع إلى توفير ميكانيزمات تحقق ذلك سيما ما تعلق منها بمنهجية العمل داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفق إجراءات موحدة وتمائل في الخطوات تفعيلًا ومنعًا لانسداد العمل البرلماني من جانب وتأكيديًا على المساواة المقررة بينهما من جانب آخر.

ذلك أن توحيد إجراءات العمل بين المجلسين أول عوامل التجسيد الميداني لهذه المساواة، سومصدر ضمان سيرورة العمل التشريعي لقدرته في أغلب الحالات، على تحقيق انسجام وتكامل جهودهما قصد إنتاج منظومة تشريعية متجانسة²، في أن وجود مجلسين متساويين في الاختصاص التشريعي مستقلين في إجراءات مزاولته مصدر ثل العمل المؤسسي داخل الدولة، وليس داخل البرلمان فحسب، لعسر وضع النصوص التشريعية اللازمة لسيرورة النظام القائم³.

أن ميكانيزم المشرع الجزائري في تحقيق هذه الوحدة في الإجراءات هو القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والذي كفل مرور النصوص المحالة إليهما للدراسة تحليل أولي داخل اللجان الدائمة (الفرع الأول) التي تأخذ على عاتقها تجهيز العمل الذي سيحال مستقبلاً على الجلسات العامة للمجلس المعني لأخذ القرار النهائي بخصوصه عبر التصويت المسبوق بالمناقشة (الفرع الثاني).

هذا ورغم توحيد إجراءات العمل داخل مجلس البرلمان فإن ذلك لم يمنع من تطبيق اختيار المؤسس الدستوري للاتجاه الواحد، حيث تبقى الأسبقية في المرور بالمرحلتين السالفتين للمجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة.

1- صدوق عمر، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، ص 30-33.

2- صدوق عمر، نفس المرجع، ص 31.

- مقدم سعيد، قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص 21.

3- محمد نصر مهنا، علوم السياسة، دراسة الأصول والنظريات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 194.

الفرع الأول: الدراسة داخل اللجان

لإضفاء الطابع العملي على أشغال المجالس أصبح من العادة إنشاء تشكيلات على مستواها تسهر على تحضير المادة الأولية لمناقشتها العامة. بأن أخذ على عاتقها الدراسة المسبقة للنصوص المعروضة أمامها قصد تنوير رأي النواب حول محتواها وأخذ القرار بشأنها على بينة¹ سواء كانت هذه التشكيلات لجانا دائمة أو متخصصة تنشأ مع كل نص يهم المجلس بدراسته.

ووقع اختيار المؤسس الدستوري الجزائري على الأولى، حيث تتكفل بتحضير عمل المجلس المعني وتتولى استقبال وإدخال التعديلات قصد تنقيح أكبر لأعمالها.

1/ تحضير عمل المجلس:

لا تعرض مشاريع واقتراحات القوانين المقبولة مباشرة على أي لجنة من لجان المجلس الدائمة، بل يتم تحديد اللجنة صاحبة الولاية في دراسة هذه النصوص أولا لتقوم بإعداد تقرير خاص بها وفق إجراءات تضمن تفعيل العمل على مستواها.

أ- تحديد اللجنة المختصة:

ترجع سلطة تحديد اللجنة المختصة لدراسة النصوص المحالة على المجلس إلى رئيس هذا الأخير، الذي يقوم بعرض تلك التي تدخل ضمن اختصاصها عليها، شريطة إرفاقها بالوثائق والمستندات الخاصة بها².

وفي حالة قيام نزاع بخصوص اللجنة المختصة، سواء بإعلان اللجنة المعلمة بالنص عدم اختصاصها أو بإدعاء لجان أخرى بالمجلس اختصاصها بدراسة هذا الأخير، يكون الحسم عندها من طرف مكتب المجلس³.

وعند تحديد اللجنة المختصة بالدراسة وإعداد التقرير النهائي، يكون لها عرض النصوص المحالة إليها على لجان أخرى بالمجلس ليس لاتخاذ القرار بشأنها، لتنافي ذلك ومبدأ إحالة قرار واحد على المجلس بخصوص كل نص، بل لمجرد إبداء الرأي حتى تتمكن اللجنة عبر هذه الاستعانة من إعداد تقرير يحظى بقبول أغلب النواب عند المناقشة العامة.

ب- الإجراءات داخل اللجنة المختصة:

لأنه يشكل النواة الأولى لمناقشات النواب إلى الجلسات العامة للمجلس، عمل المشرع على توفير كل ما يساهم في تفعيل أعمال اللجنة المختصة قصد إعداد تقريرها النهائي.

-1 Ardant Philippe, op.cit, P 562.

-2 أنظر المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-3 أنظر المادة 2/46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

حيث لا يصح التصويت على مستواها دون حضور أغلبية الأعضاء وفي حال عدم توفير هذا النصاب تعقد جلسة ثانية للجنة المختصة خلال ست (6) ساعات، ليكون التصويت حينها صحيحا بغض النظر عن عدد الحاضرين.

وقصد تنقيح أكبر لأعمالها يسع اللجنة في استدعاء كل مختص أو ذي خبرة يمكن الاستفادة من معلوماته في إثراء تقريرها وإعداد رأي متكامل الأبعاد حول النص محل الدراسة، كما لها استدعاء مندوب أصحاب اقتراح القانون، إذا كان النص محل الدراسة اقتراحا للاستماع إليه. وكذلك الحال بالنسبة لممثل الحكومة، إذا كان النص محل الدراسة مشروعا¹. لتنتهي اللجنة المختصة بأشغالها بتقرير يخص أبعاد النصوص المحالة عليها والذي يقدمه مقررها مستقبلا إلى المجلس².

هذا وتبقى اللجنة المختصة مكلفة بقوة القانون بكل ما يتعلق باختصاصها، سيما حقها في إدخال واستقبال التعديلات المدرجة على النص محل الدراسة حتى تقديم تقريرها النهائي المعروض للتصويت لا للنقاش العام.

2/ إدخال واستقبال التعديلات:

التعديل هو " حق طلب إدخال تغييرات على النصوص المحالة إلى المجلس"، وقد كان محل صراع شديد بين الحكومات والبرلمانات شأنه في ذلك شأن الحق في المبادرة بالقوانين، حيث حاولت منعه دفعا لتعقيد عمل المجالس ومن ثم البطء في توفير القوانين المجسد الميداني لبرنامجها، بينما عملت الثانية على اكتسابه تحقيقا لدورها التشريعي لتتوصل النظرية الليبرالية إلى حل وسط جعل حق التعديل أمرا مشتركا بين الجهتين³.

وهو المعني الذي انتهج المشرع الجزائري، مع فارق بسيط يخص تصوره في توزيع ممارسة هذا الحق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بما يظهر تميزا آخر في تنظيم علاقتهما بخصوص مزاولة مكونات العمل التشريعي من دونه، حيث يتسع مدى هذا الحق لصالح المجلس الشعبي الوطني ويضيق في مجلس الأمة، كما سيأتي توضيحه لاحقا.

أن النصوص المحالة على المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تعرف إدخال تعديلات عليها من قبل ثلاث جهات: اللجنة المختصة بدراستها، نواب المجلس والحكومة⁴.

غير أن البرلمانية المعقلنة أعطت الحكومة أولية في ممارسة هذا الحق عكس النواب الذين أطر حقهم بقيود عدة وتبريرها إبعاد تشويه مضمون النصوص القانونية محل الدراسة بالتعديلات الكثيرة.

1- أنظر المواد 40-43-44 من نفس النظام.

2- أنظر المادة 2/42 من نفس النظام.

3- مورييس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 144.

4- أنظر المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12. السابق الذكر

حيث يشترط تقديم التعديل من قبل عشرة نواب¹ وهو عدد مرتفع يصعب إحداث أي تغييرات على النصوص المعنية إلا قليلا. ذلك أنه وأمام معوقات تقديم اقتراحات القوانين يركز النواب كل جهودهم في تقديم التعديلات للتأثير في مضمون النصوص، إلا أن هذا الشرط كثيرا ما يحول دون ذلك.

وعند تحقيق شرط العدد يودع معللا لدى مكتب المجلس في غضون أربعة وعشرون (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، لتستقبل اللجنة المختصة هذه التعديلات لدراستها وتقديم استنتاجاتها ضمن تقريرها التكميلي.

ومن الناحية الموضوعية لا يقبل أي تعديل موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدخل على مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابع قانون عضوي². كما لا يصدق على التعديلات ما قيل بشأن احترام اقتراحات القوانين لنص المادة 147 من دستور 2020، أي ضرورة عدم إحداثها لاختلال في التوازن المالي.

وبالمقابل خصت اللجنة المختصة بإمكانية إدخال تعديلات في أي وقت شريطة أن تكون قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها³. وهو تخصيص غاية في الأهمية حيث يسمح للجنة المختصة من تفعيل حق التعديل على مستوى المجلس ومن ثم التأثير في مضمون النصوص محل الدراسة، سيما إذا كانت مشاريع قوانين، في حال عدم تمكن بقية النواب من تمرير تعديلاتهم.

هذا ويلاحظ أن إجراءات عمل اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان وإن كانت موحدة بما يتفق وتصور المؤسس الدستوري في إقرار المساواة بينهما وتخصيص ما يميز تدخلهما، فإنها لم تكن بعيدة أيضا عن دقة التنظيم الذي يسعى لتحقيقه أيضا قصد تفعيل أشغالها. باعتباره المانع الأول أيضا ضد عرقلة العمل البرلماني في حل ثنائية البرلمان.

لأن ما ينجز على مستوى اللجان هو المحدد الأول لمعالم وأبعاد المناقشات خلال الجلسات العامة بالمجلسين، ومن ثم المحدد لبوادر الاتفاق أو الإختلاف بين المجلسين بخصوص النصوص محل الدراسة والمحضر للتصويت النهائي قبولاً أو رفضاً.

1- أنظر المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- أنظر المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- أنظر المواد 32-33 من القانون العضوي رقم 99-02. و تقابلها المادة 28 من القانون العضوي 16-12 .

الفرع الثاني: التصويت خلال الجلسات العامة

تتصب أشغال المجلس خلال جلساته العامة على مناقشة النصوص التشريعية التي أعدت للجان المختصة تقريراً بشأنها وتتويج ذلك بالمصادقة عليها وفق ثلاث أنماط حددها المشرع، تصويت مع مناقشة عامة للنص المعني من قبل نواب المجلس كإجراء أصلي للمناقشات البرلمانية (1) وتصويت مع مناقشة محدودة أو دونها كإجراء استثنائي لمناقشات البرلمان (2).

1/ الإجراء الأصلي:

يمثل التصويت مع المناقشة العامة الإجراء الأصلي العادي، في أخذ القرار النهائي بشأن النصوص المحالة على المجلس، ويجرى هذا التصويت في مرحلتين متتاليتين، المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

حيث يشرع في المناقشة العامة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون، في حال كان النص محل المناقشة اقتراح قانون. كما يسع نواب المجلس التدخل أيضاً حسب ترتيب تسجيلهم المسبق ليتخذ القرار بعد ذلك سواء بالمصادقة على النص كاملاً في حال لم يكن محل تأجيل أو بالشروع في التصويت مادة مادة، ويكون هذا القرار بعد تدخل كل من ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة¹.

وعند الشروع في المناقشة مادة مادة، وبخصوص كل مادة يزعم تعديلها، يتدخل كل من مندوب أصحاب التعديل ومقرر اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب اقتراح القانون.

حينئذ يكون لرئيس المجلس توقيف الجلسة لتنسحب اللجنة المختصة قصد إعداد تقريرها التكميلي حول النص المعني مبدية فيه استنتاجاتها بشأن التعديلات المقترحة. كما لرئيس أن يعرض أيضاً جزء من النص على التصويت إذا لم يكن محلاً للتعديل²، لتعرض بعد الفراغ من ذلك صيغ التعديلات للتصويت أولاً ثم النص كاملاً³.

غير أن المجلس المعني لا يعتمد عند تصويته هذا النمط دائماً، بل يمكن الاستغناء عنه وإعمال استثنائه عبر تضيق المناقشات على مستواه أو إلغائها كلياً.

2/ الاستثناء:

على عكس التصويت مع المناقشة العامة يكون للمجلس التصويت على النصوص التشريعية بتقليص مدى جلساته العامة سواء بتضييق المناقشات من خلال عدد المتدخلين أو بإلغاء كلي للنقاش.

1- أنظر المواد 32، 33 من القانون العضوي رقم 02-99. و تقابلها المادة 37 من القانون العضوي 12-16 .
2- أنظر المادة 1/36 من نفس القانون العضوي. و تقابلها المادة 1/37 و 2 من القانون العضوي 12-16 .
3- أنظر المواد 35، 2/36 من نفس القانون العضوي.

أ- تضيق المناقشات:

عند اللجوء إلى التصويت مع المناقشة المحدودة تحذف كل مناقشة عامة، ويقرر ذلك مكتب المجلس بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

وتقتصر التدخلات مع هذا النمط حال المناقشة مادة مادة على ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون ومندوب أصحاب التعديلات¹.

ب- إلغاء المناقشة:

تلزم المادة 142/ف 03 من دستور 2020 رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها على مجلسي البرلمان في أول دورة له تعقب قيامه بذلك للتصويت عليها² دون فتح أي مناقشة بخصوص موضوعها، إذ يقتصر دور المجلسين عندها، وعلى حد سواء، على قبول أو رفض نص الأمر كاملاً بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة³.

والملاحظ أن تصويت البرلمان على أوامر رئيس الجمهورية يظهر الملامح الحقيقية لعلاقة مجلسيه بخصوصها وذلك على مستويين تقني وسياسي.

فالمستوى التقني يبرز معاملة متساوية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص الإجراءات سيما ما تعلق منها بمنع إدخال أي تعديل على مضمون أوامر الرئيس⁴ وقصد دراسة هذه الأخيرة على اللجنة المختصة لينحصر دور النواب في الاستماع إلى تقرير اللجنة وأخذ القرار النهائي بعدها قبولاً أو رفضاً.

في حين يعمق المستوى السياسي حقيقة هذه العلاقة بمعرفة الوضع السياسي للمجلس، تماثلاً أو اختلافاً وتحديد انتماء رئيس الجمهورية السياسي.

إذ يصبح هذا الجانب السياسي العامل الأساسي المتحكم في نحر عمل المجلس الشعبي الوطني أو منع تدخل مجلس الأمة نهائياً على ضوء نتيجة تصويت المجلس الشعبي الوطني. فإذا كانت الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني معارضة لرئيس الجمهورية أو كانت الأغليبتين بمجلسي البرلمان متماثلة أو متقاربة التوجه الأيديولوجي وهي غير توجه الرئيس فإن مواجهة دائمة للأوامر التي سيتخذها ستتحقق وإثر تصويت سلبي للمجلس الشعبي الوطني فقط دون حاجة لتدخل مجلس الأمة.

1- أنظر المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02.

2- أنظر المادة 2/124 من الدستور.

3- أنظر المادة 38 من نفس القانون العضوي.

4- أنظر المادة 2/38 من نفس القانون العضوي.

ذلك أن عدم موافقة المجلس الأول تعني من وجهة نظر دستورية إلغاء هذه الأوامر¹ ومن ثم استحالة عرضها على مجلس الأمة الذي أمن له المؤسس الدستوري إمكانية التدخل لأداء عمله التشريعي بعد التصويت الإيجابي للمجلس الشعبي الوطني وليس قبله أو بعده².

وقد برز التخوف من تحقيق هذا الوضع جليا عند تكهرب العلاقة بين رئيس الجمهورية والأغلبية المهيمنة بالمجلس الشعبي الوطني والذي كاد أن يجر مؤسسات الدولة إلى انزلاق جديد³، إثر اتخاذ الرئيس عددا معتبرا من الأوامر وعرضها حسب ما يقتضيه الدستور للتصويت أمام المجلس الشعبي الوطني مع انطلاق الدورة الخريفية لعهدته البرلمانية الثانية.

حيث كان التوقع السائد، والتخوف أيضا، عدم قبول المجلس لها عبر تصويت سلبي لنواب الحزب الأغليبي، وأمام هذا التوقع الذي من شأنه إلغاء هذه الأوامر ومنع تدخل مجلس الأمة.

لاحت في الأفق إمكانية قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفضه أي من الأوامر، ليتحول بذلك حق الحل إلى وسيلة ضغط لضمان بقاء المجلس، فهو الحل مقابل رفض هذه الأوامر، رغم أنه لا يوجد قانونا ما يشير إلى أن أعمال المجلس الشعبي الوطني لسلطاته في رفض أي نص محال إليه تكون نتيجة حل رئيس الجمهورية له، وإن تعلق الأمر بأوامر هذا الأخير.

أما وفي حال كون رئيس الجمهورية والأغلبية السائدة بالمجلس الشعبي الوطني ينتميان إلى نفس التيار أو كانا متقاربي التوجه وهو غير انتماء أو توجه مجلس الأمة، فإن المشاكل التي سنتلقاها أوامر الرئيس للمصادقة ستكون أمام هذا الأخير.

فعدم موافقة مجلس الأمة على أوامر الرئيس لا تعني وقوفه ضد المجلس الشعبي الوطني بل في مواجهة الرئيس، وهو الوضع الذي يعني إلغاء هذه الأوامر، ومن ثم إلغاء موافقة المجلس الشعبي الوطني السابقة ذلك أن المؤسس الدستوري يشترط موافقة المجلسين معا في أداء العمل التشريعي وبدونهما لا قيمة لعمل أحدهما منفردا.

أن هذا الوضع يعكس عدم الدقة في تحديد إجراءات تعامل مجلسي البرلمان مع أوامر رئيس الجمهورية إذ تبين النصوص الناظمة لذلك عدم توافق اتخاذ هذه الأوامر في ظل ثنائية البرلمان وسيما في ظل الاتجاه الواحد المختار لأداء العمل التشريعي بين المجلسين، حيث لا يمكن ضمان موافقتهم على أوامر رئيس الجمهورية، وإن كانت غير دائمة الاتخاذ، إلا في حال تماثل أو تقارب التوجه السياسي للمجلسين ورئيس الجمهورية⁴.

1- أنظر المادة 3/142 من الدستور الجديد لسنة 2020 ..

2- أنظر المادة 2/145 من نفس الدستور.

3- ترجع البذور الحقيقية للأزمة في إقالة رئيس الحكومة رئيس الأغلبية البرلمانية وما تبعها من تداعيات.

4- عياشي دليلا، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004، ص 22.

ويتأكد هذا الوضع الذي ينم عن عدم توافق بين النصوص الناظمة للتعامل مع أوامر رئيس الجمهورية وتدخل مجلسي البرلمان بالشكل الحالي، عند الموافقة على تلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية والتي تستوجب موافقة المجلسين أيضا¹، رغم عدم تحديد كيفية حصول ذلك حسب الاتجاه الواحد للعمل طالما أن المجلسين حينئذ سيجتمعان معا.

هذا وإن إتمام المجلس الشعبي الوطني للإجراءات السالفة، باعتباره المتدخل الأول لتحريك العمل التشريعي داخل البرلمان وتتويجها بتصويت إيجابي على النصوص المعروضة عليه، سواء كانت مشروع أو اقتراح قانون عادي أو عضوي أو مشروع قانون المالية أو أمراء، لا يعني أنها أصبحت قانونا مكتملا يوجب خضوع الجميع له، بل يعني إنهاء المرحلة الأولى في مسيرة العمل بين المجلسين ولا بد من تدخل مجلس الأمة لتكملة هذه المسيرة وفق نفس الإجراءات وبضمن بعض الخصوصيات التي تميز هاته المواصلة لتضمن تكامله للمجلس الشعبي الوطني.

المبحث الثاني: مباشرة الأعضاء للرقابة البرلمانية

وتقرر الدساتير البرلمانية عادة للسلطة التشريعية حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ولقد أخذ المشرع الدستوري فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بين هاتين السلطتين على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة. وليس الهدف من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل إن الهدف منها هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما، بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى، وهو ما يؤدي إلى خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، الأمر الذي يضمن في النهاية نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها.

والرقابة البرلمانية هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة، وإسداد النصح لها، وإبلاغها بكل رغبة تتصل بمصالح مجموع الناخبين الذين تمثلهم السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد أقر العديد من الوسائل والإجراءات التي تباشر من خلالها السلطة التشريعية رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الوسائل في وسائل طرح المسؤولية (المطلب الأول)، ووسائل متابعة النشاط الحكومي (المطلب الثاني).

1- أنظر المادة 4/142 من الدستور الجديد لسنة 2020.

المطلب الأول: وسائل طرح المسؤولية

اقتنعت الدول أن تأمين فعالية مؤسساتها الدستورية يتطلب استقرار واستمرارا لها بما يتلاءم والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي غدت معقدة للغاية، استقرار استلزم إعادة النظر في صياغة معنى الديمقراطية وإعطائها مدولا جديدا سيما في علاقة المؤسسات التشريعية والتنفيذية¹.

حيث أوكلت سلطة وضع القواعد العامة موضع التنفيذ للجهاز الحكومي في حين ضمن البرلمان رقابة حسن التنفيذ دون أن تحدث هذه الأخيرة انسداد مؤسساتها².

الأمر الذي دفع مختلف الأنظمة إلى البحث لتحقيق التوازن بين الحكومة والبرلمان عبر تأطير أعمال رقابة هذا الأخير يصبح من العسير معه تهديد الاستقرار الحكومي عند طرح المسؤولية السياسية للأولى، التأطير الذي تؤمنه في الدول التي تتصدى لجعل الحكومة في موضع الأقلية، وفي دول أخرى يحققه إنشاء مجلس ثان بالبرلمان وتنظيمه عضويا ووظيفيا قصد مساندة الحكومة إذا لزم الأمر عند ممارسة المجلس الأول رقابته المهددة لوجودها³.

وهو ما كرسه المؤسس الدستوري بإنشائه مجلس الأمة وإقحامه حال طرح المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، أملا في تأييده للحكومة ضد هذا الأخير، غير أن تنظيمه لذلك بإغفال الوضع السياسي لهذا المجلس من شأنه ترتيب عكس أمله⁴، سواء بتأزيم علاقته بالمجلس الشعبي الوطني أو بشل مؤسسات الدولة وذلك بمناسبة إلزام المؤسس الدستوري رئيس الحكومة على تقديم عرض حول برنامجها بمجلس الأمة في الحالة التي يكون فيها سقوط الحكومة تلقائيا أمام المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) أو عند منحه الخيار في تقديم بيان السياسة العامة أمامه في الحالات التي يكون فيها سقوط الحكومة محتملا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة

بعد تعيين الحكومة يكون على رئيسها عرض برنامجها أمام غرفتي البرلمان (المادة 106 من دستور 2020)، غير أن المؤسس الدستوري أوقف تدخل مجلس الأمة لمناقشة هذا البرنامج وتحديد موقفه منه على إرادة الغرفة الأولى بقبولها أو رفضها للبرنامج، فإذا ما انتهت مناقشة هذا

¹ -André Houriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 5eme ed, montchrestion, paris, 1972, P 887.

- Louis Favoreu, Richard Ghevention, droit contitutionnel, 3éme ed, Dalloz, Paris, 2000, P 663.

² - عادل الطيببائي، جدول الأعمال، المرجع السابق، ص 12.

³ - يلس شاولش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد 1، 2، الجزائر، 1991، ص 358، 359.

⁴ -André Houriou, op cit, PP 889,890.

البرنامج بموافقة المجلس الشعبي الوطني فإن هذه الموافقة تكون تأشيرة لعرضه أمام مجلس الأمة الذي يكون بوسعه إصدار لائحة بخصوصه، ولئن كانت هذه الأخيرة بدون أثر قانوني على مرك الحكومة فإن أثرها من الناحية السياسية هو المحدد الأساسي لموازن القوى بين المجلسين من جهة، وبينهما وبين الحكومة. بل بينها وبين رئيس الجمهورية من جهة ثانية (الفقرة الأولى) في حين أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة يشكل مانعا مؤقتا لتدخل مجلس الأمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: قبول المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة تأشيرة لتدخل مجلس الأمة

تقوم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على مبدأ مفاده أن الحكومة لا يسعها استلام السلطة والاستمرار في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تظطر للاستقالة¹.

لذا جعل المؤسس الدستوري كسب ثقة المجلس الشعبي الوطني أول إختبار يكون على الحكومة اجتيازه بمناسبة عرض برنامجها أمامه (أولا) ومعرفة موقف مجلس الأمة حول نفس البرنامج وسيلة تعميق هذه الثقة لا كسبها (ثانيا).

أولا: عرض برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

بعد تعيين رئيس الحكومة وطاقمه الحكومي من قبل رئيس الجمهورية، يقوم الأول بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء² ليقدمه بعد ذلك في غضون الخمسة والأربعين (45) الموالية لتعيينه إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يفتح مناقشة عامة بخصوصه بعد (7) أيام من تبليغه على أن تنتهي هذه الأخيرة بتصويت النواب خلال عشرة (10) أيام، سواء خضع برنامج الحكومة لتكليف مضمونه على ضوء هذه المناقشة أو لم يخضع لذلك³.

والملاحظ أن هذه الأحكام يمكن من جهة المجلس الشعبي الوطني عبر مناقشته المسبقة لبرنامج الحكومة من بسط رقابته على السياسة التي ستطبق مستقبلا والتي يجب أن تكون محل رضاه ومتابعته ويتبين من جهة أخرى أن تأثيره لا يتوقف على قبول أو رفض هذا البرنامج فحسب، بل يتعداه إلى حمل رئيس الحكومة على تكليف برنامج حكومته على ضوء المناقشة العامة للنواب إن وجد سببلا لذلك.

1- يلس شاولش بشير، المرجع السابق، ص 362.

2- أنظر المادة 79 من دستور 96.

3- أنظر المادة 2/106 من دستور 2020 و المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12.

غير أن سلطة المجلس الشعبي الوطني على هذا المستوى الأخير محدودة، إذ لا يستطيع القيام بذلك حسبما يشاء بل لا بد من قبول رئيس الجمهورية لهذا التكليف، لأن رئيس الجمهورية منتخب على ضوء برنامج محدد يعرضه على الناخبين.

وهو برنامج حزبه ويكون ملزما باحترامه والعمل على تطبيقه، ومن ثم فإن رئيس الحكومة لا يطبق البرنامج الذي يريد بل البرنامج الذي يوافق عليه رئيس الجمهورية قبل المجلس الشعبي الوطني، وان اختلف انتمائهما السياسي¹، ذلك أن الدولة لا يمكن أن تطبق سياستين، الخاصة برئيس الجمهورية المنتخب وتلك المتعلقة برئيس الحكومة المعين، بل إن هذا الأخير ينفذ السياسة العامة التي هي لرئيس الجمهورية عبر برنامجه المقترح على المنتخبين على أن يتحمل مسؤولية أمام البرلمان².

لذلك فإن البرنامج المعروض أمام المجلس الشعبي الوطني يكون على اتفاق مسبق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ومن هنا يأتي تبريم إلزام المؤسس الدستوري رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية حتى لا يسمح هذا الأخير بصدور قرارات أو سياسات لا يقبلها.

ومن ثم مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة في ظل ما سبق تبيانه، تؤدي إلى فرضين حال تعارض هذا الأخير مع برنامج الأغلبية البرلمانية، الأول رفض البرنامج والثاني محاولة التوفيق مع الأغلبية البرلمانية من خلال التكليف الذي يجريه رئيس الحكومة على ضوء انتقادات وتوجيهات وملاحظات المجلس، والتي يقبلها رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي³ قصد الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني بدل استقالة الحكومة، وذلك إذا ارتأى هذا الأخير إمكانية التعايش مع الأغلبية البرلمانية الممثلة بالمجلس وان كان قبولها للبرنامج الحكومي قد تحقق بصعوبة وبعد التكليف.

فإذا استطاع المجلس الشعبي الوطني أن يدفع رئيس الحكومة إلى تكليف البرنامج الحكومي عوض رفضه كلياً فإن ذلك يشكل بادرة للموافقة عليه. ويتحقق ذلك تكون الحكومة قد حظيت بثقة النواب بما يؤهلها إلى دخول مرحلة تجسيده ميدانيا طبقاً للمادة 83 من الدستور.

غير أن موافقة المجلس الشعبي الوطني، سواء بعد اللجوء إلى التكليف أو بدونه، وان كانت وحدها كافية لقيام الحكومة بذلك فإنها لا تمثل سوى الخطوة الأولى في تقديم البرنامج الحكومي إلى البرلمان ولا بد من مواصلة الخطوة الثانية من التزام رئيس الحكومة عبر تقديم برنامجه أمام مجلس الأمة.

1- شريط لمين، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص 493.

2 - Turpin Dominique, le régime parlementaire, Dallaz, paris,, 1997, p 24.

- Bidégaray Christain, Emeri Claude, la responsabilité politique, Dallaz, paris, 1998, p 80..

3- أنظر المادة 2/106 من دستور 2020.

ثانيا: تدخل مجلس الأمة

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الحكومة على تقديم عرض حول برنامج حكومته أمام مجلس الأمة ليس بغرض الموافقة بل قصد إعلامه بخصوص السياسة العامة التي سيشارك في توفير آليات تنفيذها مع المجلس الشعبي الوطني وسيعمل على متابعتها، ليكون بوسعه إثر ذلك التعبير عن موقفه من هذا البرنامج عبر إصدار لائحة تخصه.

1/ عرض برنامج الحكومة إجراء إلزامي:

لا بوسع رئيس الحكومة تقديم عرض حول برنامجه أمام مجلس الأمة تنفيذا لإلزامه الدستوري¹ إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على ذات البرنامج مسبقا، إذ تؤكد النصوص الناظمة لهذا الإجراء أن رفض هذا المجلس برنامج الحكومة مانع من تقديم عرض رئيس الحكومة أمام مجلس الأمة، فإثر موافقة المجلس الشعبي الوطني فقط يكون لرئيس الحكومة القيام بذلك أمام الغرفة الثانية خلال الأيام العشرة (10) التي تعقب موافقة الغرفة الأولى².

هذا ولم يمكن المؤسس الدستوري رئيس الحكومة من الخيرة بين تقديم عرض لبرنامجها أمام مجلس الأمة من عدمه، بل ألزمه على ذلك لعدة اعتبارات سياسية تخص تدخله إلى جانب الغرفة الأولى، سواء على مستوى توفير الآليات القانونية لتنفيذ هذا البرنامج ميدانيا أو على مستوى متابعة هذا التنفيذ.

فإذا لم يكن بوسع مجلس الأمة إسقاط الحكومة فإن اعتباره شريكا أساسيا في أداء العمل التشريعي يوجب ذلك، لأنه يناقش ويصادق على النصوص التشريعية الآتية من الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني تنفيذا لبرنامجها، ولا يعقل منطقيًا أن يحدد موقفه تجاه هاته النصوص بالتصويت وهو يجهل أبعاد البرنامج الذي تخصه³.

هذا وان لم تكن اعتبارات إلزامية العرض تتوخى الموافقة على برنامج الحكومة لأن ذلك مقرر للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فإنها تسعى إلى بناء حوار سياسي مع هذا الأخير لضمان تعاونها مع الحكومة التي تهدف عبر تقديم عرض برنامجها إلى إصدار لائحة تعكس موقف المجلس بخصوصه، بما يمكنها من تحديد مركزها سياسيا تجاه غرفتي البرلمان والتعامل معهما على ضوء ذلك مستقبلا⁴، فضلا على أن حق مجلس الأمة في متابعة التنفيذ الميداني لبرنامج الحكومة يوجب ضرورة عرض هذا الأخير أمامه، ذلك أنه لا يستطيع تحقيق هذه المتابعة إذا لم يكن في مقدوره معرفة المقاصد المبررة لتصرفات الحكومة مسبقا.

1- أنظر المادة 3/106 من دستور 2020.

2- أنظر المادة 50 من القانون العضوي 12-16.

3- شريط لمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

4- بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، أكتوبر 2002، ص 109.

إن اطلاع مجلس الأمة على البرنامج الحكومي يمنحه السلطة التقديرية في التعبير عن موقفه إزاءه بإصدار لائحة، يؤدي مضمونها إلى تحديد أبعاد علاقاته بالمجلس الشعبي الوطني على هذا الصعيد.

2/ إمكانية إصدار لائحة:

حرص المؤسس الدستوري على أن يكون لمجلس الأمة دور في تقييم برنامج الحكومة، بأن خوله سلطة إصدار لائحة يضمنها موقفه تجاه هذا الأخير عبر إجراءات محددة ودون أن يكون إصداره لهذه اللائحة أمرا إلزاميا، غير أن إصدارها وإن كان لا يؤثر على الوجود القانوني للحكومة، فإنها من الناحية السياسية ذات مدلول إما يزيد الحكومة دعما سياسيا أو يلحق بها ضررا سياسيا حسب طبيعتها وحسب الوضع السياسي للمجلس مقارنة بالمجلس النظير.

أ- إجراءات الإصدار:

بعدما يفرغ رئيس الحكومة من تقديم عرض برنامجه يكون لمجلس الأمة إصدار لائحة وفق إجراءات حددها المشرع¹. إذ يشترط أن توقع هذه الأخيرة من قبل عشرين (20) عضوا، ولا يستطيع العضو الواحد توقيع أكثر من اقتراح لائحة واحدة تودع لدى مكتب المجلس، وفي حال تعدد اقتراحات اللوائح تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها، وتلغى بقية اللوائح إذا ما صادق مجلس الأمة بأغلبية أعضائه على إحدى هذه اللوائح، على أن تكون عملية التصويت مسبقة بفتح مناقشة عامة تخص عرض البرنامج، ويكون التدخل خلالها مقصورا على الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، عضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، عضو يرغب في التدخل لصالح اقتراحها.

هذا ولا يجب أن ينظر إلى مجلس الأمة لهذه اللائحة على أنه التزام يجب القيام به بل إصدارها يبقى سلطة تقديرية للمجلس يقرر اللجوء إليه من عدمه.

ومقابل هاته السلطة التقديرية، فإن الوضع يبقى نفسه بخصوص المركز القانوني للحكومة سواء كانت هذه اللائحة سلبية أم ايجابية، طالما أنها لا تؤثر على هذا الأخير إذ لم يرتب المؤسس الدستوري على إصدارها أي جزاء.

ب- المدلول السياسي للائحة :

يختلف مدلول و أثر موقف مجلس الأمة من برنامج الحكومة تبعا لاختلاف طبيعة اللائحة التي يصدرها اثر تقديم هذا الأخير سواء كانت لائحة ايجابية أو كانت سلبية .

1- أنظر المواد 50 من القانون العضوي 16-12، والمادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

حيث يمكن أن تتحول هذه اللائحة التي يصدرها إلى أداة لخدمة الحكومة إذا كان مجلس الأمة منسجما سياسيا معها، إذ لا يستبعد أن يمرر رئيس الحكومة إلى المجلس رسالة بحاجته إلى دعم الغرفة الثانية ليعزز به موقفه، وبالأخص إذا حصل برنامجه على موافقة الغرفة الأولى بصعوبة كبيرة¹.

وبالتالي التأثير سياسيا بالإيجاب على مكانة الحكومة التي يمكن أن يضعف مركزها السياسي ويهدد استقرارها لا سيما إذا كانت الأغلبية المساندة للبرنامج الحكومي ضعيفة في الغرفة الأولى².

إلا أن هذه اللائحة الإيجابية يمكن أن تكون سببا لإضعاف مركز الغرفة الأولى رغم موافقتها بصعوبة على برنامج الحكومة مسبقا، لصالح مركز رئيس الجمهورية، ويزداد هذا الوضع تأكيدا حال اختلاف الوضع السياسي للغرفتين باختلاف الأغلبية الممثلة داخلهما فتغلب عندها مصالح الانتماء الحزبي على الانتماء إلى برلمان واحد³.

هذا ويتحقق هذا الوضع عند وحدة الانتماء السياسي لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية الممثلة داخل المجلس أو عند تقارب توجهاتهما، وإن وجدت معارضة داخل البرلمان لكونها ستشكل أقلية.

وعند ذلك سيصبح التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتحديد موازين القوى بين رئيس الجمهورية صاحب البرنامج والمجلس الشعبي الوطني خاصة محققة بوحدة أو تقارب الانتماء السياسي لا بتدخل مجلس الأمة كما تصور المؤسس الدستور الأمر الذي من شأنه أن يوصل ضمانات الرقابة السابقة التي يمارسها المجلسان بمناقشة برنامج الحكومة إلى درجة من التخاذل لا يمكن لأي معارضة أن تواجهها، فالثنائية البرلمانية حسب هذه الظروف وبدل أن تمنع هيمنة حزب واحد أو أغلبية معينة على مؤسسات الدولة فإنها ستجسد دكتاتورية الأغلبية بتوحيد رأي المجلسين المساندة لسياسة الحكومة المنبثقة عن نفس الأغلبية⁴.

لذا فإن اللائحة السلبية لمجلس الأمة تدفع بالحكومة إلى التفكير مليا قبل الإقدام على تنفيذ برنامجها ومحاولة مراجعته ضمانا لاستقرارها وإبعاد للأزمات، فضلا على أنها تحول هذا المجلس إلى مكان ضغط آخر على رئيس الجمهورية، صاحب البرنامج الأصلي، ذلك أن سلطة التقبيد والتوازن التي يمسك بهما كما يمكنه توجيههما ضد المجلس الشعبي الوطني بوسعه

1- بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 113.

2- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 78.

- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 37.

3 - Turpin Dominique, op.cit, P 230.

4- بولحية إبراهيم، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2002، ص 84.

توجيههما أيضا ضد رئيس الجمهورية والحكومة، في حال استناده مع المجلس الشعبي الوطني إلى أغلبية قوية بإمكانها أن تحقق نقيض أمل المؤسس الدستوري بإضافة رقابته إلى رقابة المجلس النظير فيضعف الحكومة بدل تقويتها، وهو الوضع نفسه وإن لم يستند مع المجلس الشعبي الوطني إلى نفس الأغلبية¹.

بيد أنه في حالة مراقبة الحكومة وأغلبية الغرفة الأولى من نفس الانتماء السياسي دون مجلس الأمة، فإن لائحة سلبية لهذا الأخير ضد عرض برنامج الحكومة تعد رسالة واضحة لمنع تجسيد توجهات هذه الأغلبية التي أقصت الأقلية، وبالتالي يصبح مجلس الأمة عندها محققا لمبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينهما، بتكوينه سلطة مضادة للغرفة الأولى المؤيدة للحكومة، بشرط أن لا يشكل مجلس الأمة أغلبية تقاربهما²، فالوضع السياسي لمجلس الأمة المخالف للغرفة الأولى والحكومة يجعل منه " صمام أمان " وضامن للاستقرار المؤسساتي في حالة ظهور أغليات تهدد أسس هذا الاستقرار وتهمش إرادة الأقلية، وبهذه الكيفية يؤدي مجلس الأمة دوره بإصداره لائحة تعد مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي جوهري³.

الفقرة الثانية: رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة مانع مؤقت من تدخل مجلس الأمة

عوض أن يوجه المجلس الشعبي الوطني رئيس الحكومة إلى تكييف برنامجه ليتوافق وبرنامج الأغلبية البرلمانية، فإن سلطته الكاملة في الرفض مقرر أيضا حال عمق الاختلاف بين برنامج الجهتين وفق الاجراءات المحددة بموجب المادتين 106 و 107 من دستور 2020.

إن الحكومة ملزمة بتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية حسب المادة 107⁴، وهو أمر طبيعي لأن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يناقش ويصوت على قوانين تأتي تنفيذا لبرنامج حكومي يرفضه مبدئيا، ولو استمرت الحكومة في العمل رغم رفض برنامجها فإن جميع النصوص التشريعية التي ستعرضها عليه يكون مصيرها الرفض الدائم، وإحالة مجلس الأمة على عطلة إجبارية لتموقعه في المركز التابع للمجلس الشعبي الوطني على هذا المستوى وضمان تدخله يتوقف على تأشيرة قبول هذا الأخير دفعا للانسداد المؤسساتي.

فتفاديا لعرقلة السير الحسن لمؤسسات الدولة تستقيل الحكومة لدفع المجال أمام رئيس الجمهورية لتعيين حكومة جديدة⁵. تقوم بعرض برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يتعين عليه أثناء مناقشته لهذا البرنامج مراعاة موقف مجلس الأمة الذي يمكن أن تتضمنه اللائحة التي سيصدرها بخصوص ذلك البرنامج، والذي تسهل معرفته مسبقا تبعا لانتمائه السياسي

1- محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 117.

2- Trupin Dominique, op.cit, P 230.

3- شريطلمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

4- أنظر المادة 1/107 من الدستور.

5- أنظر المادة 2/107 من الدستور الحالي.

وللظروف السياسية المحيطة بالمجلسين طالما أنه لم يتدخل بعد لإبداء موقفه من البرنامج صراحة، وتم توقع طبيعة اللائحة التي سيصدرها مجلس الأمة أولا وأثار رفضه المجدد لبرنامج الحكومة الجديدة ثانيا، حيث يصبح رفض أو قبول المجلس الشعبي الوطني برنامج هذه الأخيرة مناورة يحدد منه الشق الأفضل له تبعا لبعد تعزيز مجلس الأمة لسياسة رئيس الجمهورية وتدعيم مركزه تجاه المجلس الشعب الوطني أو العكس.

فحالما يتيقن المجلس الشعبي الوطني أن مجلس الأمة يحمل موقفا سلبا من الحكومة الجديدة لاختلاف انتمائها السياسي أو تباعد توجهاتها، أي أنه سيعمل على مواجهتها، فإنه سيعمق اختياره تجاه برنامجها بالموافقة عليه عوض رفضه، لأن الرفض في غير صالحه طالما أن تعيين الحكومة الجديدة لا يعني تغييرا كليا للبرنامج الذي سيعرض مجددا سيما أن رئيس الجمهورية نفسه لم يزل مرتبطا ببرنامج حزبه الذي أنتخب على أساسه وهو برنامج الحكومة الجديدة¹، أي أن أسباب رفض برنامج الحكومة السابقة لا زالت قائمة ورفض المجلس الشعبي الوطني مجددا يعني حله الوجوبي²، غير أن معرفته المسبقة لموقف مجلس الأمة السلبى تدفع للموافقة على برنامج الحكومة الجديدة تصديا لخطر الحل هذا بقبول التعايش معه، وإن كان مخالفا لتوجهاته، وترك عرقلة تنفيذه لمجلس الأمة.

لتبقى مشاكل الحكومة حينها وعلى هذا المستوى متعلقة بضرورة كسب تأييد مجلس الأمة لضمان سيرورة العمل مع المجلس الشعبي الوطني، وإلا فإن الانسداد الحتمي سيطبع عمل المجلسين من جهة وسيؤزم علاقتهما تجاه السلطة التنفيذية من جهة أخرى، وذلك لضرورة تدخل مجلس الأمة لتتمكن الحكومة من تجسيد برنامجها فضلا عن عدم إمكانية حله.

بيد أنه إذا بدا للمجلس الشعبي الوطني، مسبقا موقف مجلس الأمة الإيجابي تجاه برنامج الحكومة الجديدة رغم أن الحظ لم يحالفه لإبداء ذلك بخصوص برنامج الحكومة السابقة صراحة فإنه سيكون أمام وضع سبق توضيحه، حكومة تحو رضا رئيس الجمهورية وتلقى مساندة من داخل البرلمان عبر مجلس الأمة.

إن إصرار المجلس الشعبي الوطني على الرفض يؤدي إلى حله الوجوبي ورفع الاختلاف بين الجهتين أمام الشعب للفصل فيه، ذلك أن الوضع ينمي عن وجود خلاف جوهري بين الأغلبية البرلمانية المتمثلة بهذا المجلس والحاملة لبرنامج سياسي مختلف عن برنامج الحكومة وبين رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، فيكون حل الأول صمام أمان لتحقيق التوازن بين الطرفين عن طريق الإحكام للشعب عوض الانسداد³ بإجراء انتخابات تشريعية جديدة¹.

1- Brahimi Mohamed, op.cit, P 76.

- شريط لمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 492.

2- أنظر المادة 1/108 من نفس الدستور .

3 -Jean Paul Jacques, Droit constitutionnel et institutions, 4eme édition, Dalloz, Paris, 2000, P 190.

لتكون نتائج هذه الأخيرة هي المتحكم المستقبلي في علاقة المجلس بالنظر إلى موقفهما الخاص تجاه الحكومة، فإذا أفرزت الانتخابات أغلبية مغايرة لتلك السابقة بالمجلس الشعبي الوطني بما يفيد حل الخلاف لصالح رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير سيبقى، لعلة وقوف مجلس الأمة إلى جانب الرئيس بمعية المؤسسات الدستورية الأخرى، أما إذا عادت نفس الأغلبية البرلمانية إلى المجلس الشعبي الوطني فإن الأوضاع ستزداد سوءا إذا لم يتقبل الطرفان التعايش معا بتقديم كل منهما بعض التنازلات، فمركز رئيس الجمهورية سيهتز وإن كان ذلك من الناحية السياسية لا القانونية وسيكره على الاستقالة أو قبول التعايش مع هذه الأغلبية بمحاولة تكيف برنامجها وفق توجيهات المجلس²، على أن لا يعرقل هذا الأخير عمل الحكومة وذلك دفعا لعدم الاستقرار الحكومي.

غير أن واقع مجلسي البرلمان لا يسمح بذلك إلا نادرا، أي عند وجود حزب أو تيار حزبي قوي فقط، فبالنسبة لتعايش هذه الأغلبية مع رأس الجمهورية فإنه سيكون صعبا لما يتمتع به هذا الأخير في مواجهة المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ما يلقاه من تأييد من قبل مجلس الأمة، بما يجعله ماسك زمام الأمور ولن يصدر عن المجلس الأول ما لا يوافق عليه، في حين أن استقالة الرئيس تبقى مرهونة بإرادته فقط رغم وجود ما يفرضها سياسيا.

وهكذا يتضح أن عرض برنامج الحكومة على البرلمان يمكن هذا الأخير من بسط رقابته السابقة على سياسة البلاد المستقبلية، وهي في الواقع رقابة غير مباشرة لرئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، لأن الحكومة في منظور الدستور ليست سوى وسيط بين المؤسستين أو وسيلة الرئيس لتسيير علاقاته مع البرلمان قصد تنفيذ سياسته³. ولتكون هاته العلاقات لصالحه دوما وظف مجلس الأمة لتأمين ذلك، إذ يأتي إلزام المؤسس الدستوري رئيس الحكومة على تقديم عرض حول برنامج حكومته أمام هذا المجلس من زاوية تحديد موازين القوى بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعب الوطني خاصة، ليحقق مجلس الأمة على هذا المستوى ما رسم للمجالس الثانية، تهدئة النزاع بين صاحب البرنامج الأصلي وصاحب رقابته، وحتى تدعيم الأول ضد الثاني⁴.

غير أن نقيض هذا الهدف والأمل وارد التحقيق أيضا وعن طريق مجلس الأمة دوما في حال حصول حزب أغلبي، أو تحالف حزبي على ثلثي مقاعده ومساندته للمجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: بيان السياسة العامة

للحكومة حال تقديم السياسة العامة أمام البرلمان أن تدلي بالخطوط الرئيسية لسياسة الدولة خلال السنة التي يتعلق بها وإن كان هذا البيان لا يعقب دوما بتصويت فإنه يختلف من حيث إلزامية

1- أنظر المادة 2/82 من الدستور.

2 - Jean Paul Jacques, Ibid, P 191.

3 - Duverger Maurice, op.cit, P 636.

4- محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، المرجع السابق، ص 286.

تقديمه وآثاره بحسب من سيوجه إليه من مجلسي البرلمان عند ثنائه، مما ينتج تباينا في علاقتهما على ضوء ذلك سيما في حال تقديمه أمام المجلس الذي لا يملك حق طرح مسؤولية الحكومة¹.

وهو وضع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإذا كانت علاقتهما بالبرنامج الحكومي محققة النشأة لإلزامية تقديمه أمامهما، فإنها ليست كذلك بخصوص بيان السياسة العامة، فبينما تبقى هذه العلاقة محققة الوجود في جانب المجلس الشعبي الوطني لإلزام الحكومة بذلك فإنها تصبح احتمالية في جانب مجلس الأمة لما لهذه الأخيرة من سلطة تقديرية في تقديمه إليه (الفقرة الأولى) ليكون للمجلسين التعبير عن موقفهما سلبا أو إيجابا على حد سواء ولكن باختلاف في الأثر من الناحيتين القانونية والسياسية سواء بإصدار المجلسين للائحة أو إيداع ملتمس رقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني وفي الحالتين تتعمق علاقة المجلسين.

فلائحة مجلس الأمة المتوجة لمناقشة البيان، وإن كانت عديمة الأثر القانوني فإنها من الناحية السياسية ذات مدلول قد يزيد الحكومة، بل رئيس الجمهورية، دعما أو يلحق بها ضررا سياسيا مقارنة بما ستسفر عنه مناقشة المجلس الشعبي الوطني لذات البيان، لائحة أو ملتمس رقابة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقديم البيان بين الالتزام والتخيير

يكون للحكومة أن تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ الموافقة على برنامجها بيانا عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة دون وجود ما يلزمها على ذلك، إذ يبقى مجرد إجراء اختياري تقدر اللجوء إليه حال توفر ما يناسبها من ظروف (ثانيا)، في حين يختلف الوضع أمام المجلس الشعبي الوطني لكونها ملزمة على تقديم هذا البيان أمامه لعلة طرح مسؤوليتها السياسية المباشرة أمام هذا الأخير (أولا).

أولا: إجراء إلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني

حتى تستمر الحكومة في أداء مهامها، يجب عليها طبقا للمادة 111 من الدستور أن تقدم بيانا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من البرنامج المتفق عليه وما هو في طور الانجاز والصعوبات التي اعترضته، على أن تعقب ذلك مناقشة النواب للبيان قصد التعبير عن موقف المجلس عن بيئته، سواء بإصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة².

¹ - André Hourion, op.cit, P 889.

² - أنظر المادة 111 الفقرة 2، 3 و4 من الدستور.
- أنظر المادة 51 و57 من القانون العضوي رقم 12-16.

هذا وإن تخويل المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني التعبير عن موقفه لا يعني إلزامه بذلك دوماً، بل له كامل السلطة التقديرية في اختتام مناقشة بيان السياسة العامة دون إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة.

غير أن تتويج المناقشة بإحداهما بما يفيد سحب الثقة من الحكومة وطرح مسؤوليتها المباشرة إثر تصويت إيجابي بخصوصها أو حال عدم منح الثقة المطلوبة بهذه المناسبة يعد كما يراه البعض، مانعاً لتقديم الحكومة لبيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

فمرور بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وبقاء الحكومة بعد الامتحان بسلام يعد حسب هذا الرأي، الشرط الأول لتقديم البيان أمام مجلس الأمة¹، بمعنى أن هذا الأخير لا يسعه الاطلاع على مدى تقدم الحكومة في تنفيذ البرنامج الذي سبق له تلقي عرض بخصوصه ويشترك في توفير آليات تجسيده حال حجب الثقة عن الحكومة إذا طلبتها أو تم التصويت على ملتمس الرقابة أو اللائحة السلبية من قبل المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشته نفس البيان².

غير أن هذا الفرض مرفوض لقيامه على أساس إلزام الحكومة بتقديم بيان سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة على التوالي دون وجود ما يلزم هذا الترتيب من الناحيتين القانونية والسياسية، فالترتيب الوارد بالمادة 84 من الدستور لكيفية تقديم الحكومة لبيان غير مطلق ولا يعني أسبقية المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة على هذا الصعيد، حيث لا يوجد ما يمنع تقديم الحكومة لبيانها أمام مجلس الأمة أولاً بل ليس هناك ما يثبطها على القيام بذلك في نفس ميعاد تقديم البيان للمجلس الشعبي الوطني أو بعد تقديمه لهذا الأخير وقبل تصويته على اللوائح المقترحة أو ملتمس الرقابة إن كان لها محل. وذلك عكس عرض برنامج الحكومة، لأن هذا الأخير يخص الحصول على موافقة المجلس الذي تطرح مسؤولية الحكومة أمامه، حتى تحوز ثقته، فيكون هو الأول في تلقي هذا العرض فالمجلس الآخر.

في حين أن تقديم بيان السياسة العامة غير مشروط بذلك لأنه يتعلق بإعلام المجلسين على الحصيلة السنوية للعمل لا لحيازة الثقة، وإن كان يعد من مناسبات طرح المسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني، لذا يمكن لمجلس الأمة أن يتلقى بياناً على السياسة العامة ولو لم يتدخل المجلس النظير لأن الأمر يخص إقدام الحكومة على ذلك فقط، لما تملكه من سلطة تقديرية واسعة في تقديمه إلى مجلس الأمة.

ثانياً: إجراء اختياري أمام مجلس الأمة

مكنت المادة 111 من الدستور في فقرتها الأخيرة للحكومة من تقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة الذي تعتبر مناقشته لهذا الأخير إجراءً سياسياً من دون جزاء على غرار

1- بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 114.

2- بن مالك بشير، المرجع نفسه، ص 114.

مناقشته برنامج الحكومة. حيث لا تلزم هذه الأخيرة بالاستقالة إلا في حالات طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة نفس البيان.

ومقابل هذا التشابه يلوح اختلاف جوهري بين الإجراءين فبينما يشكل عرض برنامج الحكومة إجراء إلزاميا أمام مجلس الأمة فإن بيان السياسة العامة يعتبر إجراء اختياريًا تقدر الحكومة ملائمة أعماله أو الامتناع عنه.

وإذا كانت الحال كذلك من الناحية القانونية فإن الحكومة ومن الناحية السياسية فقط تكون ملزمة بهذا الإجراء لاعتبارات عدة تمس عمل المجلس إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وعلاقتها سويًا بالبرنامج الحكومي¹.

فتقديم الحكومة عرض عن برنامجها أمام مجلس الأمة باعتباره شريكًا فعليًا في المجلس التشريعي يلزمها منطقيًا بإعلامه عن الحصيلة السنوية لتنفيذه قصد موافقته الضرورية على ما تحتاجه من نصوص قانونية مستقبلًا ، فضلًا على أن تقدم البيان ذاته يعد مناسبة مواتية تدخل من خلالها الحكومة ما تراه من تعديلات على البرنامج المتفق عليه أمام المجلسين، الأمر الذي يخولها على ضوء ذلك الاطلاع في مساواة تامة على هذه التعديلات أو التكييف الجديد.

زيادة على ذلك، فإن المجلس الشعبي الوطني صاحب الحق في إقالة الحكومة، قد ينهي مناقشته لحصيلة عمل الحكومة بإصدار لائحة تتضمن تحفظاته وإدائته بما يجعلها في موقف حرج أمام الرأي العام، دون الوصول إلى سحب الثقة منها، مما يؤثر سياسيًا على استمرارها في التنفيذ المستقبلي للبرنامج المتفق عليه، الأمر الذي يدفعها إلى تقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة قصد استصدار لائحة تؤيد سياستها وتواجه بها تحفظات المجلس الشعبي الوطني كدعم سياسي يمكنها من الإستمرار دون أضرار عند اتخاذها إجراءات قد تخلق أزمة حكومية بل مؤسساتية حال إقدامها على طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني².

إن هذا الدعم الذي أمل المؤسس الدستوري في تحقيقه، بوقوف مجلس الأمة إلى جانب الحكومة حذا به إلى إطلاق إرادة الحكومة من كل قيد يتعلق بعرض بيان سياستها أمام هذا المجلس، بما يمنحها هامشًا كبيرًا للمناورة في استخدام هذا الإجراء وفقًا لظروفها السياسية، وخاصة وما تعلق منها بموقف هذا الأخير حيث لا تلجأ إلى تقديمه أمام مجلس الأمة إلا في الحالات التي يكون موقفه معروفًا لديها مبدئيًا ويكون مؤيدًا لسياستها³، لأن موقفه السلبي سيزيدها ضررًا، لما يشكلها من دعم للمجلس النظير ضدها سيما إذا حمل هذا الأخير نفس الاتجاه السلبي منها.

1- شريطلمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 27.

- بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 114.

2- شريطلمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، نفس المرجع، ص 27.

³ -André Haurion, op.cit, p 890.

- turpin Dominique, op.cit, p 79.

لذلك فإن موقف مجلس الأمة من بيان السياسة العامة، إن قدم إليه والذي يتخذ شكلا لائحيا من الناحية الإجرائية يعد الشق الأول المحدد لآثار عرض البيان أمام البرلمان مقارنة بموقف المجلس الشعبي الوطني من ذات البيان والمعتبر الشق الثاني المحدد لهاته الأخيرة من جهة ويبرز إلى جانب الأول حقيقة العلاقة بينهما على هذا المستوى.

الفقرة الثانية: الآثار

تعمق الآثار الناجمة عن مناقشة مجلسي البرلمان لبيان السياسة العامة حقيقة علاقتهما السياسية، فإذا كان تقديم البيان أمام مجلس الأمة مجرد إجراء سياسي خال من أي جزء، حيث لا تلتزم الحكومة بالاستقالة إلا في حالات طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني، فإن مدلول اللائحة التي يصدرها¹ يتباين من الناحية السياسية ويؤثر عليها مقارنة بما ستسفر عنه مناقشة المجلس الشعبي الوطني لنفس البيان والتي لا تخرج عن أحد الأمرين: إصدار لائحة (أولا) أو إيداع ملتمس رقابة (ثانيا).

أولا: اللائحة

أخضع المشرع اللوائح التي يتوج بها مجلسي البرلمان مناقشتها السياسية العامة لنفس الاجراءات²، رغم اختلاف دلالاتها وابرار حقيقة اقام مجلس الامة اساسا على الصعيد ومنحه حق اصدار لائحة إلى جانب اللائحة³ التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني سواء كانت ايجابية أو سلبية.

1/ اللائحة الإيجابية:

إذا توج المجلس الشعبي الوطني مناقشته لبيان السياسة العامة بلائحة ايجابية بما يحدد ثقته في برنامج الحكومة، برنامج الرئيس، وتزامن ذلك مع إصدار مجلس الامة للائحة ايجابية أيضا لنفس الغرض فإن ذلك يعكس لا محالة دعم مجلسي البرلمان على حد سواء للحكومة من جهة ويعلن عن التزامهما في توفير ما تحتاجه من نصوص قانونية لتجسيد سياستها وتحملها عبء عرقلة تنفيذها مستقبلا حال قيام أي خلاف بينهما بشأن هذه الأخيرة من جهة أخرى.

1- لم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة لأسلوب الرقابة هذا في الباب المتعلق بإجراءات هذا الأخير، حيث لم تذكر المادة 71 منه، المادة 84 من الدستور الناظمة لهذا الأسلوب عند تحديدها المواد المتعلقة بمجال الرقابة، رغم أن المادة 84 من الدستور تؤكد على هذا الأسلوب إلى جانب المادة 99 من الدستور، وكذا المادة 56 من القانون العضوي رقم 99-02.

2- أنظر المواد 51، 52، 53، 54، 55 من القانون العضوي رقم 99-02.

3- مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 137.

إن هذا الواقع يبرز ويجلاء أن الأمل الذي راود المؤسس الدستوري في مساندة مجلس الأمة للحكومة غير دائم التحقق ولا سهل المنال على هذا المستوى أيضا، حيث يكون له وبكل سلطة أن يصدر لائحة سلبية تناقض هذا الأمل¹.

وهو النقيض الذي يصبح بسبب جر مؤسسات الدولة إلى الشلل الدائم أو سبب إضعاف الحكومة جراء اصطدامها الدائم بالمجلس، وإن كانت تتمتع بثقة رئيس الجمهورية ومساندة المجلس الشعبي الوطني²، وذلك لعدة واحدة، تحسن مجلس الأمة ضد خطر الحل دستوريا وضرورة تدخله في أداء العمل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

2/ اللائحة السلبية:

ليس من الضروري أن يتوج المجلس الشعبي الوطني مناقشته لبيان السياسة العامة بلائحة ايجابية بل له أن يقيم هذا الأخير بموقف سلبي عبر لائحته التي يعبر فيها عن تحفظه من قيادة الحكومة لسياستها على النمط المعروض أمامه ويلفت انتباهها إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه ومن ثم التأكيد على أن الثقة المتبقية لها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام ما اتفق عليه وتجاوز مواطن التقصير³. إن هذا الموقف ينذر الحكومة بأن مشاريعها المستقبلية قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الضرورية من قبل المجلس بما يؤثر سياسيا عليها ويضعها في موقف حرج دون الوصول إلى سحب الثقة منها، بشكل صريح فقد يدفعها هذا الواقع إلى تقديم استقالتها كما هو الوضع في الأنظمة البرلمانية الأخرى، طالما أن ثقة المجلس بها أصبحت مشروطة.

غر أن هذه الاستقالة ليست تلقائية، إذ يكون بوسع الحكومة البقاء في السلطة إذا ركزت اللائحة السلبية على جوانب معينة أو قليلة من نشاطاتها أو ابدت استعدادها لاخذ وجهة نظر المجلس الشعبي الوطني بشأن هاته الأخيرة بعين الاعتبار.

ثانيا: ملتمس الرقابة

يكون للمجلس الشعبي الوطني تتويج مناقشته لبيان السياسة العامة بإيداع ملتمس رقابة لا بلائحة ايجابية كانت أو سلبية⁴.

وبالنظر إلى الشروط التي توافق اقتراحه والتصويت عليه⁵، فإن إمكانية اصدار المجلس له تعد احتمالا ضعيفا، ورغم ذلك وبافتراض أنه صادق على ملتمس الرقابة بما يفيد سحب الثقة

1- André Hourion, op.cit, p 890.

2- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، المرجع السابق، ص 135.
- عبد الوهاب خريف، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، من نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2002، ص 64.

3- turpin Dominique, op.cit, p 66.

4- أنظر المادة 161 من الدستور الجديد لسنة 2020.

5- أنظر المواد 161 و 162 من نفس الدستور.

من الحكومة، فإن ذلك لا يعني أنها ستخلي الساحة، صحيح أنها ملزمة بتقديم استقالتها طبقا للمادة 107 من دستور 2020، لكن ليس هناك ما يلزم رئيس الجمهورية على قبولها طالما أن ثقته بها لا زالت قائمة¹.

هذا وما من شك أن تزامن هذه الاوضاع مع اصدار مجلس الامة للائحة ايجابية تخص نفس البيان من شأنه ان يدعم اختيار الرئيس هذا، حيث ترجع له مقاليد الامور في الاختيار بين قبول استقالة حكومة ما زالت تحظى بثقته ويرى انها ملتزمة بالبرنامج المتفق عليه وبين رفض هذه الاستقالة واللجوء الى احكام المادة 29 من الدستور عارضا بذلك على ما برز من خلاف بينه وبين المجلس الشعبي الوطني، وليس بين الحكومة وهذا الاخير، على الشعب ليفصل فيه عن طريق الانتخاب.

ان مركز المجلس الشعبي الوطني بهذا الشكل سيكون ضعيفا مقارنة بمركز رئيس الجمهورية وما علة ذلك الا وقوف مجلس الامة الى جانب هذا الاخير في مواجهة المجلس الشعبي الوطني وسيظل الحال كذلك مهما كانت النتيجة التي ستسفر عنها الانتخابات².

المطلب الثاني

وسائل متابعة النشاط الحكومي

يفترض أن تكون رقابة البرلمان لنشاط الحكومة لاحقة لتنفيذه الميداني، غير أن التعاون القائم بين الجهتين أوجد مناسبات دورية لمتابعة هذا الأخير وإن لم تكتمل كل أشواطه قصد استعلام النواب حول سياسة الدولة التي حددتها الحكومة ويعمل البرلمان على توفير آليات تجسيدها.

إن التلازم بين الأمرين الأخيرين كان سبب ايجاد هاته المناسبات حتى يتمكن البرلمان من الاستقصاء والبحث بخصوص نشاط الحكومة ومن ثم الاستمرار في تعاونه معها أو العكس.

وهو حال المؤسس الدستوري الذي رصد للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الأساليب التي تلزم الحكومة من خلالها على تزويدها بالمعلومات اللازمة لممارسة صلاحياتها الرقابية، سواء حال سماع أعضائها من قبل لجان مجلسي البرلمان البرلمان الدائمة أو عبر الأجوبة التي يتلقاها النواب عند ممارسة حقهم في الأسئلة والاستجواب.

ورغم ذلك فإن سماع أعضاء الحكومة وإن كان محدد المجال، فإنه يسمح ببسط رقابة سابقة تجاه نشاط الحكومة يمنع لجان المجلسين صدور ما يخالف إرادتهما بناء على ما توصلت

- أنظر المواد 58، 59، 60 و61، 62 من القانون العضوي رقم 16-12.

1- شريط لمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 499.

2- بولحية إبراهيم، المرجع السابق، ص 68.

إليه عن موقف إثر سماع أعضاء الحكومة المعنيين¹ وإن تعلقت البيانات المقدمة من قبلهم بمشاريع مستقبلية.

ولقد سمح المؤسس الدستوري لكل نواب البرلمان بمجلسيه، من الوقوف على أعمال الحكومة عن كثب، عندما منحهم مكنة المبادرة لطلب المعلومات الضرورية عن طريق أسلوب الأسئلة البرلمانية (الفرع الأول) والاستجواب البرلماني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية

يعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان وذلك لإمكان القيام به من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء²، والسؤال في حقيقته هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجله، أو رغبته في التأكيد من حصول واقعة علم بها، أو استعلامه عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور.

ومن هذا المنطلق فقد أقر المشرع حق عضو البرلمان في توجيه أية أسئلة لأعضاء الحكومة وفقاً لأحكام الأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

الفقرة الأولى: ماهية السؤال

أولاً: تعريف حق السؤال.

نصت المادة 69 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه:

" طبقاً لأحكام المادة 152 من الدستور (تعديل 2016)، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

وفقاً لهذا النص يمكن تعريف " السؤال " بأنه حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى رئيس الحكومة أو الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من شؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتمده الحكومة في أمر من الأمور³.

ثانياً: شروط السؤال

¹ - Louis Fauoreu, Richard chevontion, op.cit, p 707.

² - رمضان محمد بطيح، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل واجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001، ص 73.

³ - زين بدر فرج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 9 وما بعدها.

هناك من الشروط العامة التي يجب أن تتوفر في الأسئلة حتى يمكن قبولها، كما أن الأعراف والتقاليد البرلمانية كشفت بدورها عن شروط أخرى، ومهما يكن فإن القصد من هذه الشروط هو أن يكون السؤال نقيًا خاليًا من الشوائب عند تقديمه للبرلمان، حتى يليق بعضو البرلمان ومكانته.

ونتناول فيما يلي الشروط الواجب توفرها في السؤال سواء كان مكتوبًا أم شفويًا:

1/ يجب أن يتسم السؤال بالإيجاز والوضوح، وأن يكون مقصورًا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق، محررًا باللغة العربية¹.

2/ يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد²، ويرجع ذلك إلى أمرين: الأول احترام إرادة المشرع الدستوري الذي أضفى على السؤال طابعًا فرديًا، مما يكون مؤداه عدم تقديمه إلا من عضو واحد، والآخر منع التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من الأعضاء لا بقصد السؤال، وإنما بهدف طرح موضوعه لمناقشة عامة أو الالتفاف حوله لتحويله إلى استجواب³، مما يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو للوزير المختص دون إتباع الإجراءات المرسومة لذلك، وبالرغم من أن السؤال يعتبر بمثابة حق شخصي لعضو البرلمان.

3/ ألا يكون في السؤال مساس أو إضرار بالمصلحة العامة، أو مخالفة لأحكام الدستور أو القانون.

4/ يجب أن يكون السؤال خاليًا من العبارات غير اللائقة⁴.

5/ ألا يكون السؤال متعلقًا بموضوع سؤال آخر سبق للوزير المختص أن أجاب عليه.

6/ أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية البالغة: ومعنى هذا الشرط أن على العضو مقدم السؤال ألا يتناول في سؤاله إلا الموضوعات والأمور ذات الأهمية العامة.

7/ يجب ألا يكون السؤال متعلقًا بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية⁵: فمن القواعد الأساسية المسلم بها في النظام النيابي أن النائب لا يمثل دائرة انتخابية وحدها، وإنما يمثل الشعب بأكمله وقد استتبع ذلك أن تغيرت مهمة النائب فأضحى واجبا عليه أن يقدم المصلحة القومية على

1- أنظر المادة الأولى من التعليمات العامة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتضمنة القانون الخاص المتعلق بالأسئلة الشفوية والكتابية.

2- أنظر المادة الأولى من التعليمات العامة رقم 2000/08.

3- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 57، 58.

4- أنظر المادة الأولى من التعليمات العامة رقم 2000/08، المرجع السابق.

5- أنظر المادة الأولى من التعليمات العامة رقم 2000/08.

المصالح المحلية، بمعنى أنه أصبح من واجبه ألا يراعي المصالح المحلية لدائرته الانتخابية إلا بالقدر الذي تتحقق معه المصالح القومية¹.

وبناء عليه فإن عضو البرلمان عند ممارسته واجباته البرلمانية أن يبدي آراءه بالكيفية التي ترضي ضميره، ولا يستهدف في تصرفاته إلا المصلحة العامة (لا مصلحة دائرته فقط)، فإذا قام بممارسة حقه في السؤال مثلا، فإن عليه ألا يسأل عن أمر خاص به أو بفرد معين أو بأشخاص معينين، وذلك لأنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصا، لخرجت وظيفة الرقابة التي يضطلع بها عضو البرلمان من نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية إلى الأعمال الشخصية، وهذا أمر غير مقبول.

الفقرة الثانية: إجراءات السؤال

أولا: تقديم السؤال.

تبدأ إجراءات السؤال برغبة أحد أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً إلى عضو الحكومة ولقد بينت المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 كيفية تقديم السؤال من جانب العضو، فإن نص السؤال الكتابي يودع من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وتبعا للتعليمية رقم 2000/08 فإن الأسئلة الكتابية والشفوية تودع خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط²، وإذا كان المشرع لم يشترط شكلا معيناً للسؤال فإن توقيع عضو البرلمان مطلوب على أي سؤال على أن تدون الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت إيداعها³، حسب تواريخ ورودها.

ويحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة⁴، على أن ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها يتم بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة، ولا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

ثانيا: إدراج السؤال في جدول الأعمال:

1- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 293، 294.

2- أنظر المادة الثانية من التعليمية رقم 2000/08.

3- أنظر المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مع الإشارة أنه لا يوجد ما يقابلها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4- أنظر المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12.

يمثل إدراج السؤال بجدول أعمال جلسة النظر فيه جواز مروره لمناقشته، بحيث أن عدم استيفاء هذا الإجراء لا معنى له غير عدم الإجابة عنه، وهذا إن كان أصلا مستقرا بالنسبة للأسئلة الشفوية، فإنه غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة، أي تلك التي يحاب عنها كتابة، فهي لا تكون بحاجة لانعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها، وإنما يتم ذلك بأن يودع الوزير المسؤول إجابته لدى أمانة المجلس¹.

والجدير بالذكر أنه يمكن تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي بمبادرة من صاحبه، أو باقتراح من مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن لصاحب السؤال سحب سؤاله بشرط أن يتم ذلك قبل ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين الإجابة عنها في الجلسة العامة².

الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني

يعد الاستجواب من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية فإذا كان الحق السابق (السؤال) يحمل معنى طلب المعرفة أو " تبادل الرأي " أو " الوصول إلى الحقيقة "، فإن هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها، ومن ثم فإن هذا الحق يعقبه عادة طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها، بعكس استعمال المجلس للحق السابق، ولكن استعمال الحق السابق قد يكون مقدما وتمهيدا لاستعمال سلطة الاستجواب³.

والاستجواب البرلماني للحكومة يعتبر أكثر شدة وقوة من الأسئلة الكتابية والشفوية لأنه يتضمن سؤال مصحوب باتهام ونقد وحساب للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة الوطنية وفي نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان الذي يعد ميثاقا وعقدا سياسيا بين البرلمان والحكومة⁴.

ولقد نص المشرع الدستوري صراحة على حق أعضاء البرلمان في توجيه الاستجوابات إلى الحكومة حول أي أمر من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك وفقا لما هو منصوص عليه في القانون العضوي رقم 16-12، وإعمالا لنص الدستور يضمن القانون العضوي والنظام الداخلي تنظيم هذا الحق تفصيلا موضحا شكل الاستجواب وموعد مناقشته، وكيفية الإجابة عليه، والأثر المترتب على إجابة الموجه إليه الاستجواب.

1- محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 59.

2- أنظر المادة 07 من التعليمية رقم 2000/08 المرجع السابق.

3- عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، دون ذكر للناشر، القاهرة، 2004/2003، ص 220.

4- أنظر في ذلك:

- عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981، ص 85.

- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 43.

الفقرة الأولى: ماهية الاستجواب

أولاً: تعريف الاستجواب¹

يمكن تعريف الاستجواب طبقاً للدستور² والقانون العضوي رقم 16-12 بأنه:

" طلب كتابي يتقدم به مجموعة من أعضاء البرلمان، يحمل في طياته اتهاماً للحكومة ولومها وتجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما بصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته ". ويستنتج من هذا التعريف الأمور التالية:

1/ أن الحق في توجيه الاستجوابات مقرر لمجموعة من أعضاء البرلمان: أي أنه لا يشترط أن يتقدم بالاستجواب عضو من أعضاء البرلمان بمفرده وإنما يشترط في تقديم الاستجواب عدد معين من الأعضاء، ثلاثون (30) نائباً أو ثلاثون (30) عضواً في مجلس الأمة، إذ يشترط أن يكون الطلب موقفاً من عدد معين من الأعضاء.

2/ لا يجوز توجيه الاستجواب إلا لعضو في الحكومة: أي أن الاستجوابات لا توجه إلا ضد رئيس الحكومة أو الوزراء، ومن ثم فإنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس المجلس النيابي أو إلى أحد موظفي الدولة حتى ولو كان بدرجة وزير أو رئيس هيئة عامة أو مؤسسة عامة، كما لا يجوز استجواب النواب بعضهم لبعض، وهذا ما جرت عليه التقاليد البرلمانية.

3/ الاستجواب في هدفه يرمي إلى مناقشة الحكومة للسياسة التي تتبعها الحكومة أو يتبعها أحد الوزراء بشأن موضوع معين، وذلك على ضوء معلومات متوافرة لدى الأشخاص المستوجبين فالاستجواب إذن لا يقوم إلا لقيام قرائن بسيطة على الأقل لدى مقدمي الاستجواب على مسؤولية عضو الحكومة الموجه إليه الاستجواب.

وعلى ذلك فإن الاستجواب في حقيقته ليس إلا اتهاماً سياسياً للوزير بقصد محاسبته عن خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون أو الدستور أو عند ممارسته واجباته.

1- لمزيد من التفصيل في شأن الاستجواب يراجع: جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

- جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996.

2- أنظر المادة 160 من دستور 2020.

ثانياً: شروط الاستجواب

هناك عدد من الشروط التي يجب أن تتوافر في الاستجواب حتى يمكن قبول تقديمه للمجلس وهذه الشروط يمكن تصنيفه إلى: شروط شكلية وأخرى موضوعية، وتفصيل ذلك كالتالي:

1/ الشروط الشكلية الواجب توافرها في الاستجواب:

أ- يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس: وعلى ذلك فلا يصح أن يتقدم الأعضاء بالاستجواب شفاهة أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس، وهذا الشرط في واقع الأمر له ما يبرره، ذلك أن الاستجواب باعتباره أخطر أداة رقابية ضد الحكومة، فإنه يجب أن يكون واضحاً، وأن تكون الوقائع والأسانيد والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة، بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسبه المستجوبين إلى من وجه إليه الاستجواب لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان الاستجواب مكتوباً¹.

ب- لا يجوز توجيه الاستجواب إلا في موضوع يصلح محلاً له: فإذا ما أراد عدد من الأعضاء التقدم باستجواب إلى أحد الوزراء فإنه يشترط لصحة ذلك أن يكون هناك محل للاستجواب، ومحل الاستجواب هو النظر فيما إذا كان تصرف الوزير يتفق مع أحكام الدستور أو القانون أم لا.

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز أن يستجوب لوزير إلا عن تصرف صدر منه مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون، وإذا لم يتضمن الاستجواب اتهاماً للحكومة وجب استبعاده².

ج- يجب أن يرفق طلب الاستجواب بمذكرة شارحة: تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والواقع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدموا الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه، وفي هذا الإطار يجوز لرئيس المجلس أن ينبه الأعضاء إلى عدم توافر شروط الاستجواب، مما يستدعي عدم قبوله، أو يطلب منهم تحويله إلى وسيلة رقابية أخرى كالسؤال إن تحققت شروطه³.

د- لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة.

1- جلال السيد بنداري عطية، المرجع السابق، ص 87.

2- سامي مهرا، مجلس الشعب في ظل دستور 1971، المرجع السابق، ص 94.

3- جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 11.

2/ الشروط الموضوعية الواجب توافرها في الاستجواب:

أ- يجب ألا يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون: وهذا أمر طبيعي، فالبرلمان عندما يمارس اختصاصاته سواء التشريعية منها أم الرقابية، إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون، وبالتالي لا يجوز له مخالفة هذه النصوص أو تلك القواعد، وإلا يكون بذلك قد خرج عن نطاق دائرة " مبدأ المشروعية "1.

وفضلا عن ذلك فإن الاستجواب في حقيقته - كما ذكرنا من قبل - ليس إلا اتهاما لأحد الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليهما.

ب- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بأمور تدخل في اختصاص الحكومة: وبناء عليه وبمفهوم المخالفة، إذا قام الأعضاء بتوجيه استجواب إلى رئيس الحكومة أو الوزراء، بشأن من الشؤون التي لا تدخل في اختصاصاتهم، فإن طلب الاستجواب في مثل هذه الحالة ينبغي استبعاده وعدم قبوله²، نظرا لأنه لم يستوف شرط الاختصاص، وهذا أمر منطقي ولا خلاف بشأنه، فمناطق مساءلة أعضاء الحكومة ومحاسبتهم عن عمل معين هو اختصاصهم بهذا العمل.

ويعد هذا الشرط تطبيقا سليما لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يعد بحق ضمانة جدية لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبدادا محققا، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا، ويترتب على هذا الشرط نتيجة مهمة مؤداها أنه لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفردا ولا تشترك معه الحكومة في ذلك.

ج- يجب ألا يكون الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة: وهو إلا يتضمن الاستجواب أمورا تحقق مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، حيث يمكن القول بأن الاستجواب يستهدف تحقيق مصالح شخصية أو خاصة عندما يستخدم المستجوب هذه الأداة الرقابية كوسيلة تهديد أو ردع أو ابتزاز، أو بمعنى أعم كوسيلة ضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق أغراض شخصية، ولعل ذلك يفسر سحب كثير من الاستجابات بعد تقديمها أمام البرلمان، وفي أغلب الأحيان يكون ذلك بعد تسوية بين العضو مقدم الاستجواب والوزير المستجوب³.

1- ويقصد به أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون، على أن تفسر كلمة القانون بأوسع معانيها بحيث تشمل القواعد القانونية السارية في المجتمع، مكتوبة كانت أو غير مكتوبة، فتشمل الدستور والتشريع والقانون بالمعنى الدقيق واللوائح والعرف والمبادئ العامة للقانون... الخ.

- أنظر في تفصيل ذلك: محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول (مبدأ المشروعية، مجلس الدولة، قضاء الإلغاء). دون ذكر للناسخ، 99/98، ص 13 وما بعدها.

2- سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص 87.

3- جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 11.

الفقرة الثانية: النظام الإجرائي للاستجواب.

في حال توافر الشروط السابقة في طلب الاستجواب المقدم من أعضاء البرلمان، يبدأ الاستجواب مراحلته الإجرائية، بتقديمه لدى مكتب المجلس المعني، ثم إدراجه في جدول الأعمال، تمهيدا لتحديد موعد للمناقشة في موضوعه.

أولاً: تقديم طلب الاستجواب

ينبغي على رئيس المجلس بعد أن يقدم إليه طلب الاستجواب مستوفيا شروطه، ويتم قيده بحسب تاريخ وروده في سحل خاص أن يبلغ الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه، ومن ثم لا يمكن أن يدرج طلب الاستجواب بجدول الأعمال إلا بعد أن يتم مثل هذا الإبلاغ، وإلا انتفت الحكمة منه، وهي ضرورة إعلام الموجه إليه بموضوع الاستجواب حتى تتاح له الفرصة لدراسته وإعداد بيان بخصوصه.

ثانياً: إدراج الاستجواب في جدول الأعمال لتحديد موعد مناقشته

بعد وصول الاستجواب إلى رئيس المجلس مستوفيا لكافة شروطه، وإتمام إجراءات تبليغه إلى من وجه إليه، يأمر رئيس المجلس بإدراج الاستجواب في جدول الأعمال، والغاية من ذلك واضحة، وهي الاتفاق حول ميعاد مناقشة الاستجواب، على أنه يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وذلك بالتشاور مع الحكومة على الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب، وتكون هذه الجلسة خلال الخمسة عشرة يوماً (30) على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب¹.

إذن وكما هو واضح، فإن الغاية من إدراج الاستجواب تتمثل في تحديد يوم مناقشته حتى لا يباغت الموجه إليه بحلول دون أن يكون قد أعد أسانيد ودفاعه، فينال الاستجواب منه بغير تمكنه من الدفاع عن نفسه.

الفقرة الثالثة: نظام مناقشة الاستجواب

مما لا شك فيه أن مناقشة الاستجواب تمثل قضية محورية في غاية الأهمية، وذلك نظرا لخطورة النتائج التي قد تترتب عليها.

وطبقا للفقرة الثانية من المادة 02/67 من القانون العضوي رقم 16-12 فإنه لا يجوز مناقشة الاستجواب قبل مضي (30) يوماً على الأقل من يوم تقديمه.

1- أنظر المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12.

وتبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه ضمن الفترة الزمنية المحددة له خلال جلسة المجلس المخصصة لهذا الغرض¹، مبيّنا الأمور المستوجب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب، والأسباب التي يستند إليها²، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد وأدلة تؤيد ما ذهب إليه.

وبعد أن يفرغ المندوب من شرح الاستجواب، وبيان الوقائع التي يستند إليها، وتقديم مستندات الاتهام التي بحوزته، تقوم الحكومة³ بالرد على الاتهامات التي وردت في صحيفة الاستجواب، فكما أعطيت الفرصة كاملة للمستجوب لشرح استجوابه، فإنه يجب أيضا أن تعطى الفرصة كاملة لمن وجه إليه الاستجواب للدفاع عن نفسه، وتنفيذ أدلة الاتهام التي تحيط به، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للاستجواب.

1- أنظر المادة 02/67 من القانون العضوي رقم 12-16.

2- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 75.

3- أنظر المادة 3/67 من القانون العضوي رقم 12-16.

خلاصة الفصل الثاني

ترتبط ممارسة مهام عضو البرلمان التشريعية و الرقابية وجودا و عدما مع العهدة البرلمانية التي أحاطها المؤسس الدستوري بمعيار إجرائي دقيق و تقني يتطلب تكويننا نيايبا متخصصا و تجربة ميدانية عميقة يجب أن تتوفر في شخص عضو البرلمان ، خاصة نواب الغرفة السفلى كمجلس منتخب بالكامل و يضم كل الطوائف السياسية على اختلاف برامجها ، لكن نجاح تلك المهام يرتبط أيضا بمخرجات الأحزاب السياسية التي عادة ما تحصد أغلبية المقاعد داخل هذا الكيان التشريعي ، لاسيما و أن عدم التوازن بين غرفتي البرلمان يظل قائما من الناحيتين التشريعية و الرقابية حتى بعد آخر تعديل دستوري بالإضافة إلى سقوط معيار الكفاءة في كل مرة لدى نواب الغرفة السفلى طيلة عهدها متتالية مما أثر بشكل سلبي على جودة العمل التشريعي و الرقابي و فتح المجال على مصرعيه لسهام النقد و نفوذ السلطة التنفيذية الواضح بتغلب كفتها على كفة السلطة التشريعية التي تتهم في كل مرة بأداء تشريعي و رقابي هزيل و تراجع دورها كمؤسسة دستورية عليا و شريك في صناعة القرار السياسي

الذاتمة

الخاتمة

لقد أثرت الظرفية السياسية التي تزامنت ومرحلة عدم الاستقرار المتولدة عن أزمة 1991 بشكل فعال في إعادة تكييف النص الأساسي مع الواقع الاجتماعي والسياسي الذي شهد تغيرات مطردة.

وقد شمل هذا التكييف في أهم أبعاده، إعادة هيكلة الحياة البرلمانية بتكوين نظرة مغايرة بخصوص البنية الداخلية للبرلمان، بتبني المؤسس الدستوري لأول مرة في سيرورة تطور هذا الأخير نظام الثنائية المجلسية الذي كرسه على المستوى القانوني التعديل الدستوري 1996/11/28 لتلتحق الجزائر بركب الدول المعتمدة لمجلس ثان بالبرلمان.

إن تبني التعديل الدستوري لسنة 1996 نظام الثنائية المجلسية ثم من بعده تعديل 2020 الذي ركز على أخلقة الحياة السياسية من خلال إعادة النظر في التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لم يأت لإحداث انقلاب في المسلمات التي يقوم عليها النظام الدستوري، بل على العكس من ذلك جاء ليعيد التوازن له عن طريق أقلمته مع الظروف الموضوعية الطارئة وسيما إعادة التوازن داخل البرلمان دون الابتعاد كلياً عن ميكانيزمات العمل البرلماني، فإعادة التنظيم المؤسساتي وبخاصة على مستوى البرلمان، تبدو كخلاصة للتجربة التي خاضتها الجزائر اثر محاولة تطبيق دستور 1989 والإنزلاقات الناجمة عنه مع أول برلمان تعددي.

وما من شك أن مضمون المقاربة هذه، القائم على الثبات والتغيير في آن واحد، انعكس وبجلاء على تصور المؤسس الدستوري لتكوين نظرة محددة بشأن تدخل وكيفية أداء البرلمان العمل المنوط به بتركيبته الثنائية المستحدثة، سواء عمله التشريعي أو السياسي الخاص بعلاقاته تجاه السلطة التنفيذية.

لتبرز العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وما رصده لهما من تنظيم لمباشرة اختصاص السلطة التشريعية، سواء بشكل مستقل أو موحد، الغرض من تبني الثنائية المجلسية من جهة وتسمح بتكوين نظرة تقييمية للسلطة التشريعية بعد إنشاء مجلس الأمة وأدائه العمل التشريعي والسياسي إلى جانب المجلس النظير من جهة أخرى.

فعلى صعيد العمل التشريعي وبالنظر إلى التناقضات الإيديولوجية التي تمتاز بها الحياة السياسية ومدى تأثير ذلك على السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي. أقر المؤسس الدستوري ثنائية متساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ليعيد بذلك احتكار اختصاصات السلطة التشريعية من قبل مجلس واحد وتوزيعها بين المجلسين بما يجعلهما يشكلان وجهان لعملة واحدة، إذ لا قيمة لعمل أحدهما دون تدخل الآخر، بما يفيد مباشرتهما على قدم المساواة المكونات الثلاث للسلطة التشريعية: حق الاقتراح، حق المناقشة والتعديل، وحق القرار بصفة مستقلة أثناء دراسة النصوص لتتحول إلى تشريعات عامة.

بل أن المؤسس الدستوري عمق مبدأ الثنائية المتساوية باعتماده إجراءات موحدة داخل المجلسين من جهة وضمانه تدخلا متساويا لهما لتقريب وجهات النظر حال اختلافهما بإبعاد أولوية رأي أحد المجلسين عن الآخر في تسوية الخلاف.

غير أنه توجد بعض النقائص يمكن تصنيفها إلى شقين:

أولاً: نقائص على مستوى التنظيم القانوني.

إن فتح مجال المبادرة البرلمانية أمام أعضاء مجلس الأمة يستوجب إعادة النظر بالنتيجة في اتجاه إجراءات العمل التشريعي. فاعتماد الاتجاه الحالي المنطلق من المجلس الشعبي الوطني والمنتهي عند مجلس الأمة لا يمكن أن يساعد على تحقيق مساواة المجلسين في مباشرة حق الاقتراع عندها.

فاختيار الاتجاه الواحد وإن كان يتماشى وتدخل مجلسي البرلمان بالشكل الحالي، فإن العديد من الثغرات تعتريه: فمن شأنه إبعاد مجلس الأمة عن التدخل كلياً إثر تصويت سلبي للمجلس الشعبي الوطني بشأن النصوص القانونية، مما يعطل نشاط الحكومة ويهز استقرار العمل وسيما حال موافقتها على أوامر رئيس الجمهورية وفق هذا الاتجاه، ليزداد الوضع تآزماً بشأن هذه الأخيرة عند اجتماع المجلسين سوياً، حيث لا يمكن تجسيد هذا الاتجاه واقعا للموافقة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، فضلاً على أنه يحيل مجلس الأمة على عتلة إلزامية حال حل المجلس الشعبي الوطني.

لذلك فإن فتح المبادرة البرلمانية أمام أعضاء مجلس الأمة واعتماد الاتجاه الثنائي لا يمكن أن يرفض تبرير إكثار الاختلاف بين مجلسي البرلمان. طالما أن المؤسس الدستوري رصد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء للقيام بذلك. بل أن ما يعيق تحقق هذا المطلب عندها لا يتعلق بوضع المجلسين على قدم المساواة وإنما ببعض الإجراءات المعمول بها على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء.

فهذه الأخيرة جاءت من منطلق ضمان تسريع مناقشة مشاريع الحكومة أساساً. وفي هذا الإطار يندرج منح المشرع سلطة استدعاء اللجنة للاجتماع لرئيس الحكومة، بيد أن العيب الذي يلزم هذا الاختيار هو عدم تحديد ميعاد قانوني يجب أن يوجه خلاله رئيس الحكومة الاستدعاء لاجتماع اللجنة، الأمر الذي يجعل تعطيل هاته الآلية سببه الإخلال بهذا الالتزام.

وتفادياً لهذا الوضع يتعين تحديد ميعاد زمني معقول، يمكن أن يقاس بذلك المعمول به بشأن إحالة النصوص بين المجلسين أي عشرة (10) أيام، يكون على رئيس الحكومة استدعاء اللجنة خلاله تحت طائلة اجتماعها بقوة القانون، لاستجابة هذا الحل مع ضمان تسريع مناقشة اقتراحات النواب أيضاً.

ثانياً: نقائص تخص تركيبة مجلس الأمة وتدخله.

إن التوفيق بين إيجاد مجلس ثان بالبرلمان مع ضمان فعاليته وإفادته، على المستوى المؤسساتي يستوجب ألا يعطل تدخله سيرورة العمل داخل البرلمان ومن ثم سيرورة النظام المسساتي للدولة وإن لعب دورا مفرملا في مواجهة المجلس الأول. وإذا كان المؤسس الدستوري قد حاول مراعاة ذلك بشأن مجلس الأمة فإن بروز جملة من النقائص تخص كيفية تدخله لأداء العمل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وتأثير تركيبته على اتخاذ قراره من جهة ومدى انسجامها مع خصوصية الواقع السياسي للمجلسين من جهة أخرى من شأنها أن تعيق تحقيق هذا التوفيق ومن ثم إعاقة الثنائية المجلسية.

فإن كان مجلس الأمة يحقق رقابة على العملية التشريعية عبر نسبة التصويت المحددة لإقراره النصوص على اللجان المختصة من أجل الدراسة من شأنه أن يعطل نشاط الحكومة أيضا.

وهذا فضلا عن العوائق التي ترتبها صيغة تركيبية الحالية التي من شأنها أن تحوله إلى جهاز للإنسداد أو مجرد مجلس للتأييد، سواء على مستوى العمل التشريعي أو حال ممارسته وظيفة الموازنة الموكولة له عند تصادم السلطة التنفيذية مع المجلس الشعبي الوطني. وذلك في حال تحصل حزب أغلي على ثلثي المقاعد داخله واشتداد الصراع بين القوى الممثلة على مستواه مقارنة بالأغلبية السائدة بالمجلس الشعبي الوطني، بما يؤكد أن المؤسس الدستوري لم يأخذ في الحسبان وبدقة مقتضيات الواقع السياسي المفتوح على ثلثي المقاعد داخله واشتداد الصراع بين القوى الممثلة على مستواه مقارنة بالأغلبية السائدة بالمجلس الشعبي الوطني، بما يؤكد أن المؤسس الدستوري لم يأخذ في الحسبان وبدقة مقتضيات الواقع السياسي المفتوح على التعددية الحزبية مع تركيبية مجلس الأمة المؤثرة على المجلس النظير.

ذلك أن الثنائية المجلسية تتطلب إلى جانب ثنائية داخل البرلمان وجود ثنائية سياسية داخله أيضا. بأن يعكس المجلس الثاني بالبرلمان تشكيلة سياسية مختلفة عن تلك الممثلة بالمجلس النظير حتى لا تتشكل أغلبية واحدة تتحكم بالبرلمان آنيا.

وتفاديا لهذا الوضع، فإن إعادة النظر في تركيبية مجلس الأمة بات أمرا ضروريا إذا أريد للثنائية المجلسية النجاح بشكل دائم ومستمر وذلك عبر المساوات بين عدد المعنيين والمنتخبين على مستواه حتى لا يكون بمقدور أي حزب التحكم في اتخاذ القرار عندها بمفرده.

وانطلاقا من حقيقة أن استقلال البرلمان هو من استقلال أعضائه وأن الضمانات المكفولة لهؤلاء الأعضاء هي في ذات الوقت تدعيم لمركز البرلمان وإعلاء من شأنه وصيانة لاستقلاله. فقد تعرضنا من خلال هذه الدراسة لعدة ضمانات هامة سجلها دستور 2020 و النسخ السابقة له واستهدف بها حماية أعضاء البرلمان وتوفير المناخ المناسب لهم لمباشرة أعمالهم النيابية بعيدا عن أي تأثير من جانب السلطة التنفيذية. ويأتي في مقدمة هذه الضمانات: الحصانة

ضد الإجراءات الجنائية، وعدم مسؤولية العضو عن أفكاره وآرائه التي تصدر عنه داخل المجلس بتنظيم شؤونه الداخلية وتحديد مكافآت الأعضاء.

ولا يوجد اعتراض من حيث المبدأ على أن يكفل المشرع الدستوري لأعضاء البرلمان الضمانات التي تمكنهم من القيام بوظائفهم النيابية، فذلك هو الاتجاه في كثير من دول العالم ومنها فرنسا وإنجلترا.

ولكن ما تبين لنا من تلك الدراسة أن الضمانات المقررة لأعضاء البرلمان عندنا وإن كان البعض لا غبار عليه فإن البعض الآخر قد انطوى على توسع غير مبرر وحماية زائدة مما أثار العديد من الانتقادات.

وأيضا لا ينكر أحد أهمية الأعضاء في الحصول على مكافأة يحددها القانون كمقابل لأعباء والمسؤوليات التي يتحملونها بمناسبة أدائهم لوظائفهم النيابية.

غير أنه، في الوقت الذي نؤكد فيه على منطقية وسلامة الضمانات المشار إليها، نود التأكيد على أن هذه الضمانات هي وسيلة لا غاية في حد ذاتها، هدفها تسهيل قيام العضو بمهامه وإزالة ما قد يعترضه من عوائق تحول بينه وبين أداء رسالته البرلمانية.

وعلى ذلك يجب مراعاة الضوابط التي نص عليها الدستور والقانون واستقرت أراء الفقه بخصوص الاستفادة من الضمانات وذلك حتى لا يسيء الأعضاء استخدامها في التطبيق العملي.

كما أن البرلمان هو ممثل الشعب، فهو مرآة المجتمع، بكل ما فيه من قوة وضعف، إلا أن البرلمان كمؤسسة سياسية وتشريعية ورقابية يواجه تحديات هامة في الوقت الراهن، تجعل من الضروري الاهتمام بتطويره ودعم دوره في المجتمع، ولعل أهم هذه التحديات:

أولاً: نظرة الرأي العام إلى البرلمان وأعضائه، أي مدى إدراك المجتمع لدور البرلمان وأهميته في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك نظرة الرأي العام إلى أعضاء البرلمان وتقديرهم لأدائهم النيابي والتشريعي والرقابي.

ولعل أهم ما يلفت الانتباه في مختلف برلمانات العالم المعاصر هو الغموض الذي يحيط بالبرلمان، ومحدودية معرفة المواطنين به ومتابعتهم لأعماله كذلك، فهناك درجة عالية من الاستقطاب في نظرة الرأي العام للبرلمان، ما بين النقد والسخرية الشديدين أو الإعجاب والتأييد المبالغ فيه. وليس هذا الأمر قاصراً على دول بعينها، فحتى في الديمقراطيات الغربية العريقة، فإن البرلمانات موضع إعجاب وتعجب في نفس الوقت.

وربما يعود هذا الاستقطاب الفكري إلى نقص المعلومات عن الحياة البرلمانية، وكذلك تقصير البرلمان في الإعلام عن نفسه وحقائقه أنشطته بالقدر الكافي من أجل الوصول إلى اتجاهات المواطنين والتأثير فيها.

ثانيا: التطورات الهائلة التي حدثت في الحياة السياسية وجعلتها أكثر تعقيدا من ذي قبل، سواء من حيث تنوع الأحزاب السياسية، أو التنافس على مقاعد البرلمان ومحاولة الوصول إلى السلطة بمختلف الوسائل، أو الدخول في تحالفات بين التيارات والقوى السياسية للتأثير في صنع القرار، وكذلك تعقد القوانين التي تحكم الحياة السياسية، وتغيرها بمعدلات سريعة...، الأمر الذي يجعل متابعة الحياة السياسية عموما، والبرلمانية خصوصا أمرا شاقا على مختلف المواطنين.

ثالثا: تعقد الأمور التي تواجهها الدولة الحديثة، في مجالات التنمية والتطور، والنشاط الداخلي والخارجي، الأمر الذي يقتضي من عضو البرلمان قدرا من التخصص والخبرة الفنية المميزة لكي يمارس مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المطلوب.

ولا شك في أن كل هذه الأمور نادرا ما تتوافر لدى البرلمان، الأمر الذي يفرض على أعضائه الاستعانة ببيوت الخبرة والمتخصصين في مختلف المجالات.

رابعا: التغييرات الهائلة في الاقتصاد وسرعة حركة رؤوس الأموال وانتقالها بين أنحاء العالم، وضرورة العمل بسرعة أكبر لملاحقتها، وهو مالا يتصف به العمل البرلماني غالبا، لما اشتهر عنه من بطء وتعقد في الإجراءات التشريعية، فضلا عن تأثره بالتوازنات السياسية والحزبية بين الأعضاء، بما قد يؤثر سلبا على دوره في دفع جهود التنمية بالقدر الكافي.

خامسا: تزايد الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية التي يتعرض لها المجتمع الحديث، وخصوصا في مرحلة النمو والنهوض، وضرورة أن يكون البرلمان قادرا على تقديم الحلول التشريعية الملائمة لتلك الأزمات ، حتى يصبح قوة دافعة للتنمية وليس عائقا أمامها.

وما من شك في أن كل ذلك يتطلب توجهات سياسية خاصة ووعيا متطورا لدى الأعضاء، كما يحتاج إلى موارد مادية وبشرية رفيعة لمعاونة البرلمان في مواجهة تلك الأزمات. ومن أهم التوصيات التي نقرحها مايلي:

التوصيات فيما يخص الإجراءات البرلمانية والمتطلبات الإدارية من أجل تعزيز قدرات أعضاء البرلمان:

- تأمين الدعم الفني لأعضاء البرلمان من خلال تقديم خدمات فنية وإدارية ملائمة تثير طلبات على هذا الدعم.
 - مراعاة الأولويات في تقديم الدعم الفني: تدريب الباحثين البرلمانيين، جولات دراسية لأعضاء البرلمان للإطلاع على تجارب الآخرين، إجراء دراسات مقارنة، الاهتمام بالمكتبات البرلمانية، تطوير الأمانة العامة في كل مجلس لتستطيع تلبية حاجات الأعضاء المتزايدة.
 - السعي إلى الوصول إلى قرارات سياسية تجعل من البرلمان أداة فاعلة تضمن استقلالها عن السلطات التنفيذية، وتحريرها من هيمنة هذه السلطات.
- التوصيات فيما يخص اللوائح الداخلية:

- إصلاح اللوائح الداخلية للبرلمان بحيث تعزز من صلاحيات البرلمانين وتقلل من العراقيل في عمل الأعضاء.
- تطوير اللوائح الداخلية بحيث تساعد على دعم استقلالية البرلمان وتزيد من مرونة تحركه.
- إيجاد آليات تحول دون تحويل عضو البرلمان إلى وسيط شخصي بين الحكومة والناخبين من خلال حث الحكومات على تلبية مطالب الناخبين.
- إيجاد آلية لانتخاب رئيس البرلمان والمكتب، من قبل أعضاء البرلمان وتشكيل اللجان وفقا لنفس الآلية.
- النظام الداخلي يجب أن يكون محكوما بالدستور وينبغي عرضه على المحكمة الدستورية بعد إقراره.
- توزيع أعضاء البرلمان على اللجان بشكل دوري لتمكين العضو من العمل في أكثر من لجنة خلال مدة عضويته ليكتسب الخبرة.
- التوصيات فيما يخص الحصانة البرلمانية ووضع أعضاء المعارضة:
- اعتماد منظور متطور للحصانة البرلمانية، وتوفير الطمأنينة والثقة لأعضاء البرلمان، في الموالات والمعارضة.
- التمسك بالحصانة الموضوعية والتقليص التدريجي لنطاق الحصانة الإجرائية .
- مراعاة الدور الحاسم للقضاء في تفعيل مفهوم ومضمون بناء الديمقراطية و ضمان سيادة القانون.
- الحد من تدخل السلطات التنفيذية في عمليات رفع الحصانة.
- التوصيات في ما يخص الانفتاح الأفضل للبرلمان على الناخبين والمجتمع المدني والإعلام:
- العمل لإقامة علاقة حية ومتفاعلة بين أعضاء البرلمان والناخبين واستخدام جميع وسائل الاتصال لتحقيق هذه الغاية، من البريد العادي إلى البريد الإلكتروني، إلى الانترنت، إلى مكاتب مداومة.
- الحرص على القيام بزيارات ميدانية من قبل أعضاء البرلمان إلى دوائهم الانتخابية للالتقاء مع المواطنين، والمشاركة في التجمعات الشعبية والتظاهرات التي تقام في مختلف المناسبات وتقديم كشف للمواطنين بما قام به البرلمانين من أنشطة داخل البرلمان.
- التوصيات فيما يخص التغطية الإعلامية والحوار العام:
- استخدام وسائل الإعلام المقروءة والمرئية والمسموعة لتعميق الثقافة الديمقراطية والبرلمانية، وتعريف المواطنين بأهمية البرلمان ودوره كمؤسسة تمثل مصالحهم ومطامحهم، ورفع مستوى الوعي الجماهيري بضرورة المشاركة في الانتخابات البرلمانية ومتابعة أعمال أعضاء البرلمان.

- تقديم الدعم الإعلامي لأعضاء البرلمان من خلال تخصيص برامج تلفزيونية وإذاعية ومواقع صحفية تعكس أنشطتهم واقتراحاتهم لحل المشاكل التي يواجهونها في عملهم، وتخصيص أوقات محددة لبث جلسات البرلمان بصورة مباشرة على شاشات التلفزيون، وإذاعة مقابلات مسجلة أو مصورة مع أعضاء البرلمان لعرض وجهات نظرهم إزاء مختلف القضايا التي تهم المواطنين.
- استخدام وسائل الإعلام، لاسيما التلفزيون كوسيلة لإقامة الحوار بين البرلمانين والحكومة، بين أنصار الحكومة والمعارضة في البرلمان وبين البرلمانين والناخبين، ممثليهم في البرلمان،
- تطوير أدوات اتصال خاصة بالبرلمان كالنشرات الخاصة والدوريات والمجلات، وإنجاز تقارير دورية تتضمن بيانات ومعلومات عن أنشطة البرلمان.
- دعوة أعضاء البرلمان للاستعانة بالخبرات الإعلامية والاستفادة من وسائل الإعلام الحديثة، وخصوصا شبكة المعلومات الأنترنت.

قائمة المصادر و المراجع

- قائمة المصادر و المراجع

أولا/ المصادر

أولا: الدساتير الجزائرية:

1. دستور 1963.

2. دستور 1976

3. دستور 1989

4. دستور 1996

5. دستور 2020

ثانيا/ القوانين و المراسيم

1. قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1419 الموافق 25 أوت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة جريدة رسمية، عدد 50، ص 55.

2. قانون رقم 01-01 مؤرخ في 6 ذي القعدة عام 1421 الموافق 31 جانفي سنة 2001 يتعلق بعضو البرلمان، جريدة رسمية. عدد 9، ص 13.

3. قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر العدد الأول، ص 41

4. مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 ، ج.ر عدد 82 ص 3 .

ثالثا- إتفاقيات دولية:

1. إتفاقية فينا حول العلاقات الدبلوماسية لعام 1961

2. إتفاقية فينا حول العلاقات القنصلية لعام 1963

3. إتفاقية المجلس الأوروبي حول الإمتيازات والحصانات الموقعة بباريس في 2 سبتمبر سنة 1949

رابعا- قرارات وأراء المجلس الدستوري الجزائري:

1. رأي رقم 1-ر.ق.م.د- 1989 يتعلق بدستورية النص صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22-07-1989 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي لوطني والمؤرخ في 26 محرم عام 1410 الموافق 28 أوت سنة 1989.

2. قرار رقم 2-ق.ق.م.د- 89 مؤرخ في 28 محرم عام 1410 الموافق 30-08-1989 المتعلق بدستورية القانون الأساسي للنائب الصادر بالقانون رقم 89-14 المؤرخ في 6 محرم عام 1410 الموافق 8 أوت سنة 1989.

خامسا- الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمصادق عليه في 8 ربيع الثاني عام 1418 الموافق 11 أوت سنة 1997، جريدة رسمية، عدد 52ص03.

2. النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمصادق عليه في 24 رمضان عام 1418 الموافق 2 جانفي سنة 1998.

3. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه في 19 ذي الحجة عام 1420 الموافق 25 مارس سنة 2000.

4. النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 22 أوت سنة 2017، ج.ر عدد 49 ص14

ثانيا/ قائمة المراجع

1/ باللغة العربية

المؤلفات

1. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص)، الطبعة الثامنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984
2. جرجي شفيق ساري، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
3. ماهر جبر نضر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
4. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.
5. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980 .
6. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002

7. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973
8. محمد نصر مهنا، علوم السياسة، دراسة الأصول والنظريات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988
9. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1949
10. رمضان محمد بطيح، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل واجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002/2001.
11. زين بدر فرج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة
12. محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول (مبدأ المشروعية، مجلس الدولة، قضاء الإلغاء). دون ذكر للناشر، 99/98
13. صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
14. محمود عيد، نظام الانتخاب في التشريع المصري المقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1941، ص 303 وما بعدها-
15. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
16. جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996
17. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، دون ذكر للناشر، القاهرة، 2004/2003
18. عبد الحميد متولي، سعد عصفور، محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية، مشاة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ نشر
19. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994
20. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم اكتب، القاهرة، 1983.
21. فتحي فكري، الاعتقال (دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرر من القانون الطوارئ)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
22. السيد صبري ومحمود عيد، الحصانة البرلمانية، مجلة مصر المعاصرة، عدد يناير فبراير، 1944
23. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996
24. .
25. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، 1962
26. رمضان محمد بطيح، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة 1994 .
27. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.
28. موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992 .
29. لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
30. علاء علي أحمد عبد المتعال، الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
31. وحيد رأفت و وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، 1937.
32. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى (دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994،
33. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2002.

34. عبد العظيم مرسي، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987

الرسائل و الأطروحات

1. إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999.
2. خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001،
3. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981
4. شريط لمين، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.
5. عياشي دليلة، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004
6. مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002،
7. رباطي نور الدين، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2006/2005
8. دشيشة عثمان ، الحصانة البرلمانية و أثرها على الدعوى العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2002.
9. هشام جمال الدين أحمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007.

الملتقيات و الأيام الدراسية

1. كايس شريف، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2001.

2. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2002.
3. صدوق عمر، تساوي وتمایز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002.
4. عبد الوهاب خريف، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، من نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2002.
5. بولحية إبراهيم، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2002.
6. شريط لمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر 2000
7. بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002.
8. مقدم سعيد، قراءة في المادة 98 من الدستور الجزائري، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002.
9. شريط لمين، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103، 112، 108 من الدستور، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.

المقالات

1. يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد 1، 2، الجزائر، 1991.
2. شريط لمين، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1999.
3. ملاوي إبراهيم، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، أبريل 2006.

1/ PIRRE (a) TRAIT2 DE DROIT POLITIQUE 6éME ED PRAIS 1960

2/ duguit(l) traité de droit constitutionnel tome 4 paris 1974

3/ prélot (m) et boulouis (j) institutions politiques et droit constitutionnel
paris 8éme ed 1980

4/Duverger (M), institutions politiques et droit constitutionnel, 10^{ème} ed, paris,
1968,.

5/BOONNEAU H, LES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRE DANS LA
CONSTITUTIONS FRANÇAIS DU 27 OCTOBRE 1946 , R :D :P,:

6/Francoise Mondel, la Compétence législative des parlements, Revue
internationale de droit comparé, N°4, 1978

7/Duverger (M), institutions politiques et droit constitutionnel, 9^{ème} ed,P.U.F,
paris, 1966

8/Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, 4éme ed,
Dalloz, Paris, 2000.

9/Louis Favoreu, Richard Ghevention, droit contitutionnel, 3éme ed, Dalloz,
Paris, 2000.

10/Ardant Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, 6éme ed,
L.G.D.J, paris, 1994.

11/André Houriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 5eme ed,
montchrestion, paris, 1972.

12/Turpin Dominique, le régime parlementaire, Dallaz, paris,, 1997.

13/Bidégaray Christain, Emeri Claude, la responsabilité politique, Dallaz,
paris, 1998

14/Jean Paul Jacques, Droit constitutionnel et institutions, 4eme édition,
Dalloz, Paris, 2000.

فهرس المحتوي

| الصفحة | المحتوى |
|--------|---|
| 02 | شكر وعرقان..... |
| 03 | إهداء..... |
| 04 | قائمة المختصرات..... |
| 05 | مقدمة..... |
| 08 | الفصل الأول : واجبات و حقوق عضو البرلمان..... |
| 08 | المبحث الأول : واجبات عضو البرلمان و أحكام العضوية |
| 09 | المطلب الأول : أحكام العضوية البرلمانية..... |
| 09 | الفرع الأول : بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني..... |
| 11 | الفرع الثاني: بالنسبة لمجلس الأمة..... |
| 13 | المطلب الثاني : واجبات عضو البرلمان..... |
| 13 | الفرع الأول : مراعاة المصلحة الوطنية..... |
| 16 | الفرع الثاني : التفرغ لعضوية البرلمان..... |
| 18 | الفرع الثالث : عدم الجمع بين الوظائف |
| 20 | المبحث الثاني : حقوق عضو البرلمان..... |
| 21 | المطلب الأول : المكافأة البرلمانية..... |
| 21 | الفرع الأول: إستقلال البرلمان بتحديد مكافئات أعضائه..... |
| 22 | الفرع الثاني : المكافأة البرلمانية محفز مادي للقيام بأعباء الوظيفة..... |
| 23 | المطلب الثاني : الحصانة البرلمانية..... |
| 23 | الفرع الأول : الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية..... |
| 30 | الفرع الثاني : الحصانة ضد الإجراءات الجنائية..... |
| 43 | خلاصة الفصل الأول |
| 44 | الفصل الثاني : مهام عضو البرلمان |
| 44 | المبحث الأول : مباشرة الأعضاء للواجبات التشريعية..... |
| 45 | المطلب الأول : المبادرة بالقوانين..... |
| 47 | الفرع الأول : مشاريع القوانين..... |
| 50 | الفرع الثاني : إقتراح القوانين..... |
| 51 | المطلب الثاني : المناقشة و التصويت..... |
| 54 | الفرع الأول : الدراسة داخل اللجان..... |
| 57 | الفرع الثاني : التصويت خلال الجلسات..... |
| 58 | المبحث الثاني : مباشر الأعضاء للرقابة البرلمانية..... |
| 58 | المطلب الأول : وسائل طرح المسؤولية..... |
| 66 | الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة..... |
| 72 | الفرع الثاني : بيان السياسة العامة..... |
| 73 | المطلب الثاني : وسائل متابعة النشاط الحكومي..... |
| 76 | |
| 82 | |

| | |
|----|--|
| 83 | الفرع الأول : الأسئلة البرلمانية..... |
| 90 | الفرع الثاني :الإستجواب البرلماني..... |
| 96 | خلاصة الفصل الثاني..... |
| 98 | خاتمة..... |
| | قائمة المصادر و المراجع..... |
| | فهرس المحتويات |
| | الملخص..... |

ركز المشرع الجزائري في قانون عضو البرلمان على ثلاثة محاور أساسية كبرى هي الواجبات و الحقوق و أخيرا المهام التي يضطلع بها عضو البرلمان الجزائري ضمن عهدة برلمانية مدتها خمسة سنوات.

و حماية لمبدأ الفصل بين السلطات و رسما للحدود الدستورية بينها ألزم المؤسس الدستوري الجزائري عضو البرلمان بواجب رعاية المصلحة العامة أثناء ممارسة عهده النيابية و عدم الجمع بينها و بين أية وظائف أخرى تتنافى معها ضمانا لاستقلاله حتى يؤدي حق المنبر البرلماني على أكمل وجه...

و تجسيدا لتلك الاستقلالية منحه نظاما للحصانات البرلمانية تمثلت في عدم المسؤولية البرلمانية و المكافأة المالية و الحرمة الشخصية التي تعد امتيازات دستورية يتمتع به عضو البرلمان لا لشخصه أو لذاته وإنما باعتباره ممثلا للأمة، أو باعتباره جزءا من كل هو البرلمان الممثل الحقيقي للشعب، ومعنى ذلك أ الحصانة البرلمانية ليست في حقيقتها ضمانا للنائب في شخصيته، وإنما هي ضمان للعمل النيابي ككل، بل هي ضمان أيضا لسلامة المسيرة الديمقراطية، فالمشرع والدستور في أي بلد من بلدان العالم حينما أعطى حصانة لممثل الشعب إنما أعطاه إياها لا تمييزا ولا ميزة عن باقي المواطنين، ولكنه أعطاهها له ضمانا لحسن التمثيل وضمانا للديمقراطية، حتى لا يكون النائب عرضة لأي كيد أو ضغينة بسبب مباشرته لعمله النيابي.

لذلك فإن امتياز الحصانة البرلمانية على هذا النحو إنما يرتبط وجودا و عدما بعضوية النائب في البرلمان، أو بمعنى أدق يرتبط بما جعل له ضمن تمكين هذا النائب من أداء رسالته وتمثيل أمته خير أداء وأفضل تمثيل.

كما ترتبط ممارسة مهام عضو البرلمان التشريعية و الرقابية وجودا و عدما مع العهدة البرلمانية التي أحاطها المؤسس الدستوري بمعيار إجرائي دقيق و تقني يتطلب تكويننا نيابيا متخصصا و تجربة ميدانية عميقة يجب أن تتوفر في شخص عضو البرلمان ، خاصة نواب الغرفة السفلى كمجلس منتخب بالكامل و يظم كل الطوائف السياسية على اختلاف برامجها ، لكن نجاح تلك المهام يرتبط أيضا بمخرجات الأحزاب السياسية التي عادة ما تحصد أغلبية المقاعد داخل هذا الكيان التشريعي ، لاسيما و أن عدم التوازن بين غرفتي البرلمان يظل قائما من الناحيتين التشريعية و الرقابية حتى بعد آخر تعديل دستوري بالإضافة إلى سقوط معيار الكفاءة في كل مرة لدى نواب الغرفة السفلى طيلة عهدة متتالية مما أثر بشكل سلبي على جودة العمل التشريعي و الرقابي و فتح المجال على مصرعيه لسهام النقد و نفوذ السلطة التنفيذية الواضح بتغلب كفتها على كفة السلطة التشريعية التي تتهم في كل مرة بأداء تشريعي و رقابي هزيل و تراجع دورها كمؤسسة دستورية عليا و شريك في صناعة القرار السياسي

