

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

# الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري و النظم المقارنة

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في تخصص العلوم القانونية- فرع القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور:

عزاوي عبد الرحمان

إعداد الطالب:

مولودي جلول

لجنة المناقشة:

- الدكتور بن طيفور نصر الدين... أستاذ التعليم العالي... جامعة تلمسان..... رئيساً
- الدكتور عزاوي عبد الرحمان... أستاذ التعليم العالي.. جامعة تلمسان... مشرفاً ومقرراً
- الدكتور رحموني محمد... أستاذ محاضر (أ)... جامعة أدرار..... ممتحناً
- الدكتور علي محمد... أستاذ محاضر (أ)... جامعة أدرار..... ممتحناً

السنة الجامعية: 2017 - 2018

تقوم النظم الديمقراطية الحديثة على ركائز أساسية أهمها مشاركة الشعب في ممارسة السلطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق التمثيل في المجالس المنتخبة. و منها أيضا مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي توزيع السلطة بين أكثر من هيئة، حتى يمكن مراقبة بعضها بعضاً و تجنباً للاستبداد و التسلط. و هذا الفصل ينبغي أن يكون فصلاً عضوياً و وظيفياً مع ضمان حدٍ مُعَيَّن من التعاون و التنسيق بما يحقق مصلحة البلاد والعباد.

و ما درج عليه العمل المتطور باستمرار هو تقسيم سلطات الدولة الأساسية إلى ثلاث: سلطة تنفيذية و سلطة تشريعية و سلطة قضائية. لكل منها دور و مكانة فعالة و مهمة أساسية في بناء دولة الحق والقانون. و ما يهمننا في موضوعنا هي السلطة التشريعية التي يجسدها و يمارسها برلمان يختلف من نظام دستوري إلى آخر. و هو في الجزائر متكون من مجلسين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. هذا البرلمان يتولى مهمته الأصلية، و هي وضع أو سن القوانين التي تحكم مختلف أنشطة الحياة العامة والخاصة للمؤسسات والهيئات العامة والخاصة و الأفراد في الدولة إضافة إلى مهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة.

و تبدأ المهمة النيابية عملياً منذ انتخاب أعضاء البرلمان وفق ما يسمى "الانتخابات التشريعية" أو عن طريق تعيينهم كلياً أو جزئياً سواء في برلمان ذي مجلس واحد أو ذي مجلسين، ثم إجراءات تثبيت العضوية. و يجب أن يتوافر للنيابة بعد ذلك ضمانات تكفل استمرارية وجود هذه السلطة باعتبار أن مما يميز مهمة التمثيل النيابي هو مدة العضوية التي تحددها النظم الدستورية بالعهد النيابي أو العهد التشريعي رغم الاختلاف البيني النسبي من حيث مدتها.

كما تقتضي هذه المهام توافر استقلالية تتمتع بها السلطة التشريعية و لا غنى عنها في النظم الديمقراطية، و هذا في اعتقادنا مطلوب على الأقل من ناحية النظريات الكبرى للديمقراطية الحديثة. و تتحقق هذه الاستقلالية من عدة أوجه أهمها مبدأ التفرغ للمهام النيابية منعا لكل تأثير أو تأثير سلبي، لذلك يمنع مبدئياً الجمع بين النيابة البرلمانية و غيرها من الأنشطة الموازية لاسيما المهام الحكومية التي تمس مباشرة مبدأ الفصل بين السلطات. و لا يستطيع أحد أن ينكر بأن الجمع بين عضوية البرلمان و الوظيفة الحكومية يعني الخضوع للتأثيرات والضغوط الوظيفية بحكم السلطة الرئاسية التي هي مبدأ عمل أساسي في العمل الحكومي والتنفيذي تقتضي الخضوع للسلطة الأعلى مباشرة في السلم الوظيفي، و من جهة أخرى ليس من المناسب خضوع نائب في البرلمان لأي سلطة رئاسية.

فكيف يعقل ذلك لئانب في البرلمان من المفترض أن يمارس دوره النيابي بكل حرية و بعيداً عن الخوف والخشية من السلطة التنفيذية؟، بل هو الرقيب على أعمال تلك السلطة، ما يعني أن حالة التنافي تستوجب عدم الجمع بين المنصبين، هذه الحالة دفعت المؤسسين الدستوريين إلى حظر الجمع بين عضوية البرلمان و أي وظيفة أخرى تعرقل أو تمنع ممثلي الشعب من ممارسة حق التمثيل و واجباته والخضوع لمقتضياته باستقلالية تامة. و يمتد هذا الحظر ليشمل جميع الوظائف مهما كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها النائب مع اختلاف نسبي من نظام إلى آخر، لكن الحظر عموماً يشمل منصب رئاسة الجمهورية، ونائب الرئيس، و رئيس مجلس الوزراء ونوابه، و الوزراء و وزراء الدولة و الأمانة العامون و ممثلي الدولة في الهيئات الدولية و الموظفون لصالح جهات أجنبية... إلخ، و قد يمتد الحظر حتى إلى أدنى درجة وظيفية في سلم الدرجات الوظيفية التابعة للسلطة التنفيذية.

كما يشمل الحظر العمل في أي وظيفة في السلطة و كذا ممارسة بعض الأعمال والأنشطة كالعمل في التجارة والصناعة والشركات، والأسواق المالية، و الهدف من وراء ذلك جعل النائب يتفرغ للعمل النيابي، وعدم تأثير تلك الأنشطة على عمله كنائب عن الشعب و ممثلاً معبراً عن إرادتها بموضوعية و حياد و تجنب كل ما يترتب على تلك الممارسة من علاقات تؤثر سلباً على مكانة النائب واعتباره وعمله البرلماني .

وفضلاً عن التأثير والتأثير فإن السماح للنائب بممارسة أية أنشطة موازية يتعارض مع مبدأ المساواة بين الأفراد بصورة عامة أولاً، وبين النواب ذاتهم ثانياً، لأن هذه الأنشطة قد تدر مردوداً مادياً لمن يمارسها زيادة على الامتيازات المادية و المعنوية التي تمنحها صفة عضو برلماني. لذلك من الأولى حظر هذه الممارسة لوجود نص صريح على الحظر أولاً، و لأن مهام النيابة البرلمانية تحتاج إلى تفرغ كامل من النائب ليوفي حق النيابة و متطلباتها مما لا يتحقق إذا ما مارس عملاً أو نشاطاً آخر إلى جانب أعباء النيابة، ثانياً.

و لأن الأمر يتعلق بالسلطات الأساسية في النظام الدستوري السياسي، فغالبا يحسم المؤسس الدستوري هذا الأمر و بنص صريح، يمنع الجمع بين عضوية البرلمان و بين أي عمل أو وظيفة ثانية، سواء كان بأجر أو بدونه، من أجل تفرغ النائب للعمل النيابي و يضع حدود هذا المنع ونسبته والاستثناءات التي ترد عليه إن وجدت.

كما أن جعل المهمة التمثيلية البرلمانية عهدة دستورية لمدة محددة يفترض أن يكون التمثيل فيها وفق نظام قانوني محكم متكامل يضمن وجود هذا التمثيل بصورة كاملة طوال المدة القانونية و عليه يجب سد كل فراغ محتمل قبل النهاية القانونية للعهد البرلمانية.

و نظرا لثقل المسؤولية التي يتحملها النائب أقرت له النظم القانونية حماية خاصة يتمتع بها فيما يتعلق بالأعمال النيابية، فلا يمكن متابعته أو توقيفه إلا باتباع خطوات إجرائية ضرورية لرفع الحصانة عنه. لكن بالمقابل، و حماية لمكانة و قيمة العضوية النيابية في البرلمان فإنه يجب ضبط سلوك النائب منعا لاستغلال هذه الصفة في غير موجباتها مما يترتب تأديبه و ربما إسقاط عضويته. هذا الإجراء أيضا وضع لمنع التعسف في استعماله و وَجَبَ ضَبْطُهُ بإجراءات تحددها القواعد القانونية.

و إذا كان الأصل هو انتهاء العضوية بانقضاء المدة القانونية لها<sup>(1)</sup> فإن بعض الحالات يؤدي تحققها إلى انتفاء صفة العضوية النيابية قبل نهاية المدة بسبب عارض من العوارض المنصوص عليها قانونا. منها ما هو إرادي ومنها غير الإرادي. و هي عموما تتأرجح بين : الاستقالة، الوفاة، قبول وظيفة تنافي العضوية البرلمانية، بطلان و إسقاط الصفة النيابية، والعزل و التجريد و حالات أخرى نصت عليها النظم المقارنة كلها أو بعضها. و كلها ترتب أثرا قانونيا معتبرا واحدا هو فقدان جزء من التمثيل عن الإرادة الشعبية. و ينبغي استعادته وفق ما اصطلح عليه: "استخلاف العضوية البرلمانية".

وبناء عليه، فهذه العملية نكرس لها هذه الدراسة المتخصصة بالبحث و التحقيق في مختلف النصوص القانونية ذات الصلة، و العمل على إسقاطها على الحالات الواقعية التطبيقية التي كثيرا ما فتحت مجالا للتساؤل و النقاش بين رجال السياسة و رجال القانون، وقد يكون الدافع الحقيقي هو ضمان الوصول إلى المصلحة العليا من تمثيل إرادة الأمة و قد يكون غير ذلك أي لاعتبارات سياسية.

هذه العملية- أي الاستخلاف- تنظمها القواعد القانونية بدرجاتها بداية من الدستور إلى القوانين الانتخابية وصولا إلى الأنظمة الداخلية للبرلمان، فضلا عما للمجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية أو حتى جهات قضائية (في بعض النظم الدستورية) من دور فيها و كذا دور الأحزاب السياسية سواء التي هي في السلطة ( الحاكم ) أو تلك التي تندرج ضمن جانب المعارضة، لكن إعداد هذه القواعد القانونية يعرف تجاذبات و نقاشات حادة لاسيما بين الفاعلين السياسيين باعتبار الصبغة السياسية التي تطبع العملية الانتخابية أساسا و ما يلحق بها، فتسعى كل مجموعة سياسية (الأحزاب جماعات و فرادى) من خلال تلك القواعد القانونية لرسم أو كسب مستوى تقديري يضمن لها مركزا أكثر تقدما و تأثيرا في الممارسة السياسية و العمل السياسي و التسييري لشؤون الدولة انطلاقا من منبر البرلمان. و ينعكس حراك هذه المجموعات في المطالبات باعتماد نظام انتخابي معين بكل توابعه من طريقة الاقتراع و الترشيح و توزيع المقاعد النيابية، و يتعلق بذلك أيضا شروط الترشيح و كيفية التأكد منها و استمرارها خلال فترة النيابة و طرق الطعن فيها و إلغائها أو إسقاطها ومنه البحث عن كيفية شغل المقاعد الشاغرة إذا اقتضت الضرورة لذلك. بصفة عامة

(1)- تنص المادة 119 من دستور 2016 أنه: ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدة مدتها خمس (05) سنوات. تحدّد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (06) سنوات.

هذا الحراك السياسي كله يرتبط و يتصل بواحدة أو أكثر من تلك الأسباب المختلفة التي تنتهي بها العضوية البرلمانية و توجب الاستخلاف.

### أهمية و أسباب اختيار الموضوع:

فاختيارنا لموضوع الاستخلاف نابع من الأهمية التي يكتسبها باعتباره الوسيلة الوحيدة التي تضمن استمرارية التمثيل النيابي بعد العملية الانتخابية، و قد بات يعرفها العام و الخاص داخل المجتمع و خارجه في المواقيت الدورية التي اعتاد عليها المواطن الممارس لحقوقه السياسية و المدنية في حين أنه لا يدري شيئاً عن تلك الاختلالات التي قد تعترى الفترة النيابية و تستلزم سدها لأنه لا يتدخل في ذلك بصفة مباشرة رغم اتصالها المباشر بإرادته والتعبير عنها حين يختار ممثله في البرلمان و حيث يمثل هذا الأخير النائب في البرلمان. ونحن نعمل من خلال هذا البحث المعمق على كشف أدق تفاصيل و خلفيات (أبعاد) عملية استخلاف عضو البرلمان في نظامنا الدستوري خصوصاً، من زاوية قانونية، حيث تتمحور الإشكالية الرئيسية للبحث حول:

ماهي الدواعي و المبررات التي تنهي العضوية البرلمانية و تستوجب استخلاف النائب في البرلمان؟، و ما مدى توفيق المشرع الجزائري في اختيار آلية الاستخلاف التي تحترم اختيار المواطن وتكون أكثر استجابة للمعايير الديمقراطية المتعارف عليها دولياً؟.

بعبارة أخرى: إلى أي مدى تعتبر القواعد القانونية الجزائرية- مقارنة بنظم أخرى- ناجعة و فعالة في عملية استخلاف النائب البرلماني من أجل ضمان أحسن تمثيل نيابي تتوفر فيه معايير النزاهة، و الشفافية، و الكفاءة، و السمعة، و القدرة على تحمل أعباء النيابة؟.

و لأنه لا يوجد علم و لا بحث ظهر و تطور دون أن يبدأ أصله بسؤال، فإننا نعتقد ذلك من المبادئ الأساسية الدافعة إلى تنشيط وإعمال العقل، بل من الواجبات الأساسية نحو التأمل والتفكير، ومن المحركات القوية التي تساهم في تقدم العلوم و البحوث و الدراسات انطلاقاً من أسئلة بسيطة نطرحها لنبدأ البحث عن أجوبة منهجية لها. لذلك كان أساسُ دراستنا عددً من التساؤلات التالية دون مراعاة لترتيبها وهي:

- هل المقعد البرلماني ملك الناخبين في الدائرة الانتخابية أم للنائب المنتخب أم للحزب؟.
- هل اختيار النائب البرلماني يتم على أساس برنامج الحزب أو على أساس اعتباره الشخصي؟.
- هل يمكن للنائب البرلماني أو للحزب أن يتصرف في المقعد البرلماني؟.
- ما مدى نجاعة تعيين أغلبية الوزراء طبقاً للأغلبية البرلمانية؟.
- هل هناك رقابة بعدية على العضوية البرلمانية؟.

- ما هي العلاقة بين طبيعة النظام الانتخابي و نجاعة آلية استخلاف النائب البرلماني؟.
- ما هو تأثير التجوال السياسي على حقيقة النيابة البرلمانية و ما علاقته بالاستخلاف؟.
- ما هو تأثير التمثيل النسبي للمرأة أو لفئات خاصة على عملية الاستخلاف؟.
- كيف عالج المشرع الجزائري استخلاف الأعضاء المنتخبين و المعينين في غرفتي البرلمان؟.
- لماذا لم يتبن المشرع الدستوري و المشرع العضوي في الجزائر نظام الانتخابات الجزئية بديلا عن نظام الاستخلاف الآلي؟.

إن الإجابة على الإشكالية الرئيسية تُفَسِّمُ أجزاءها على كل حالة من تلك الحالات (الأسباب) الموجبة للاستخلاف البرلماني سواء تلك التي تناولناها بالتفصيل أو تلك التي اكتفينا بذكرها في بعض المواضع من هذه الدراسة:

- فبالنسبة لحالات التناهي: كل وظيفة أو نشاط- يعتبر تكليفا- فهو يتطلب وقتا و جهدا للقيام به على أكبر قدر من النجاعة، وإذا كانت المهمة النيابية تمثيلا للأمة و المصالح العامة فلا شك أن ذلك يمثل عبءاً وحملاً ثقيلاً يجعلها أجدر بالتفرغ لها و عدم الجمع بينها وبين أي نشاط آخر إلا بشكل استثنائي جدا.

- و بالنسبة للاستقالة: إذا كان الظاهر أنها حق للمستقبل للتحلل من التزام عليه فإن حقيقة الاستقالة البرلمانية تعتبر تخلياً و عدم اعتبارٍ للثقة التي منحها الناخبون للنائب احتراماً لشخصه بفكره دون غيره من باقي المترشحين المنافسين له. و هذا ما يجعلها على قدر من الأهمية و الاهتمام بها. و الحقيقة أبعد من ذلك، إذ الواجب حقيقة هو البحث في دوافع الاستقالة و مبرراتها أكثر من البحث في إجراءاتها التي تعتبر مجرد مسألة تنظيمية لتسوية مركز قانوني.

- و بالنسبة لتغيير الانتماء السياسي: فهو خلاف الأصل في العمل السياسي القائم على الإقناع وإقامة الحجة سواء في المعارضة أو في الحكم. فإذا كان تغيير الانتماء السياسي يُعَبِّرُ في وجه منه على تغيير الاقتناع الشخصي برأي أو برأي مخالف له، فإن الوجه الآخر له هو المساس بأخلاقيات الممارسات السياسية و الديمقراطية لاسيما بعد استفحال الظاهرة و تخطيها الحدود المعقولة مبرراتها كما في النظم الديمقراطية العريقة، فأصبحت ظاهرة تستوجب المعالجة القانونية انطلاقاً من إرادة سياسية يدعمها حسن النية.

- و بالنسبة لبطلان العضوية النيابية: فهو جزاء مخالفة الأصل في العملية الانتخابية لاختيار ممثلي الشعب بطريقة شفافة و نزيهة تخضع لقواعد قانونية عامة و مجردة تسمح باختيار حر من المواطن

لمن يمثله في البرلمان. و لا يضمن هذا إلا جزاء البطلان ردعاً متى ما ثبت إخلال جسيم مسّ مصداقية العملية الانتخابية. و لكن ما هي إجراءات ذلك؟.

- أما بالنسبة لإسقاط العضوية: فهو تكملة لجزاء البطلان أو وصف لاحق لسبب البطلان، إذ أن التكليف بمهمة التمثيل في البرلمان تكليفاً و ليس شرفاً لمن يتولاه. و يجب على المكلف احترام ضوابط المهمة و ما توجبه القوانين و النظم السارية المفعول ابتداء من الدستور وصولاً إلى النظم و اللوائح الداخلية للمؤسسة البرلمانية، و طبقاً للقواعد العامة لا ينفع تكليف ليس مقروناً بجزاء حتى تتحقق الأهداف والغايات. فما هي الضمانات لتفعيل ذلك؟.

و هناك حالات أخرى توجب استخلاقاً برلمانياً غير أننا لم نوليها اهتماماً بسبب عدم استشكالها قانوناً و ليست محل اختلاف يشغل كثيراً الطبقة السياسية كما هو شأن الحالات المذكورة آنفاً، منها حالة الوفاة، و قد كان بعضها ليس محل إجماع في النظم المقارنة، مثل حالة الغياب لمدة عن الأشغال النيابية و قد أدرجها البعض ضمن أنواع الإقالة و الاستقالة. فلم نخصص لهذه الحالات عنواناً خاصاً بالدراسة التفصيلية مع الاكتفاء بذكرها تلخيصاً كلما وجد محل لذلك و أيضاً عند تناولنا لآليات الاستخلاق البرلماني باعتبارها سبباً محدثاً للشغور موجباً للاستخلاق نص عليها في كل القوانين بالنسبة للوفاة و في بعض القوانين بالنسبة للغياب. لكن السؤال الذي يطرح هنا: هل لواقعة الوفاة مثلاً نفس الوقع السياسي مقارنة مع حالة الاستقالة رغم اشتراكها في إحداث شغور مقعد النائب و آلية استخلاقه و اختلافهما في السبب؟.

### نطاق الدراسة و منهجيتها:

لقد جاء نطاق هذه الدراسة ليشمل عدداً من النظم على وجه المقارنة كنماذج، مراعاة منا لبعض الجوانب التاريخية لاسيما بالنسبة لبريطانيا و فرنسا الأنموذجان التقليديان للنظم السياسية و الدستورية الحديثة كصورتين مختلفتين نسبياً زيادة على اعتبارهما المصدر التاريخي للمؤسسة التشريعية تكويناً و تنظيمياً و ضبطاً وظيفياً و عضوياً.

أما بخصوص الأنظمة العربية فاخترت نظامين جمهوريين ( مصر و العراق ) و نظامين ملكيين (الأردن و المغرب) إلى جوار النظام الدستوري الجزائري الذي لم يكن سابقاً في منهجية الاستخلاق بل هو نسخة مستنبطة و مستمدة من أقدم النظم الدستورية في العالم خصوصاً النظام الفرنسي. و حالنا لا يختلف على باقي النظم في الدول الأخرى. و كل هذه الأنظمة المذكورة بينها قواعد متشابهات و لكل منها ما يميزه، من ذلك فترات ثبات و فترات تغيير أو إصلاح سياسي، لها مواقف إيجابية و أخرى سلبية.

و لذلك كان لابد لهذه الدراسة من منهج الوصف و التحليل أولاً و أساساً، و ذلك عندما نتناول النظام القانوني في دولة معينة بذاتها، بل إن هذا المنهج هو المشترك بين جميع الدراسات نظراً لما يسمح به

من الوقوف على كل المعطيات التاريخية و الواقعية التي وضعت فيها تلك القاعدة القانونية أو تم تعديلها بسببها، و من ثم يساعد ذلك على تقييمها تقييما موضوعيا يراعي عدة اعتبارات.

كما تم اعتماد منهج المقارنة و هو ما تتطلبه هذه الدراسة التي جمعت بين عدة نظم قانونية تتفق على بعض الثوابت و تختلف عند بعض المتغيرات، و يساعد ذلك -في تقديرنا- على التعمق و الدقة في فهم النظام القانوني من خلال الموازنة بينه و بين نظام قانوني آخر من حيث مواضع التشابه و مواطن الاختلاف ومحاولة تأصيلها و تقييمهما عندما تتشابه المعطيات و عندما تختلف كليا أو نسبيا، و لا شك أن هذا الأسلوب هو الأنجع للمقابلة و القياس بين شيئين أو أكثر مهما كانت مواطن الشبه أو الاختلاف بينهما ومن ثم يمكن تقييمهما أو أحدهما. بل يقينا أن المنهج المقارن لا غنى عنه في كل الدراسات القانونية فهي إن لم تكن دراسة مقارنة من الأساس فهي دراسة تستأنس بالمقارنة إثراءً للموضوع وتعميقا للفهم فيه كما أسلفنا.

### الدراسات السابقة:

و إذا كان موضوعنا انصب فيه اهتمامنا بصفة خاصة على عملية الاستخلاف البرلماني بجزئياتها و أدق تفاصيلها، فإننا نحسبها خطوة إيجابية أو نأمل أن تكون كذلك من خلال تقديم الإضافة والتجديد في مجال البحث العلمي الأكاديمي بمعاييره و مقاييسه المتفق عليها بعيدا عن التكرار السلبي للدراسات السابقة وهي التي لم تتطرق لموضوع الاستخلاف إلا في حدود ضيقة و بشكل عرضي، و هو أحد الأسباب التي جعلتنا لا نعتمد أغلبها إلا على سبيل الاستئناس فقط، بالإضافة لعدم مواكبتها لأهم الأحداث والتغيرات على المنظومة القانونية و المستجدات اللاحقة على تلك الدراسات في ما يخص موضوع بحثنا، لكن ذلك لم يمنع من الاعتماد عليها كمنطلق لهذه الدراسة، و من أهم تلك الدراسات العناوين التالية:

- النظام القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة) للدكتور بركات محمد- الجزائر، سنة 2012.
- الأحزاب و التداول على السلطة في الجزائر(1989-2010) لمرزود حسين، أطروحة دكتوراه بجامعة الجزائر 03- 2012.
- المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة) للدكتورة أفين خالد عبد الرحمن- العراق سنة 2017.
- الفصل في صحة العضوية البرلمانية في الأنظمة الدستورية المعاصرة للدكتور نائل فؤاد حسن عبد الجواد- الإسكندرية سنة 2017.
- ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية في واقع الممارسة المغربية. للدكتور لزعر عبد المنعم سنة 2016.

## صعوبات البحث:

بجوار نقص الدراسات المتخصصة في الشغور البرلماني خصوصا في النظام الجزائري، فإن حركية تطور التشريعات وتعديل القواعد القانونية من أكبر المعوقات في طريق البحث، ذلك أن الثبات النسبي للقاعدة القانونية قد يسمح بدراستها بشكل أفضل على مدار عدد من السنوات، أما تتابع التعديلات القانونية يؤدي إلى إرباك العمل بالقاعدة القانونية، و في موضوع دراستنا فإن معظم النظم المقارنة محل الدراسة لاسيما العربية منها عرفت حركية كبيرة في الأنظمة القانونية بداية من الدستور ثم القوانين الانتخابية فقوانين البرلمان وأنظمتها (لوائحه) الداخلية. فمصر مثلا، بعد استقرار العمل بدستور 1971 أربعة عقود زمنية تحق الرئيس عن منصبه وظهر ما عرف بالإعلانات الدستورية سنة 2011، ثم صدر دستور 2012 ثم أخيرا دستور 2014 الحالي الذي غير نظامها البرلماني من الازدواجية إلى الأحادية بموجب مادته ال (101) ، و في العراق منذ 2005 صدر دستور العراق الاتحادية بعدما كانت دولة بسيطة، و كل فترة تشريعية تعرف تعديلا للقانون الانتخابي، و في المغرب أيضا بعد دستور 1996 تم تعديله سنة 2011 بمعية القوانين العضوية لمجلسي البرلمان، و في الأردن تم تعديل الدستور سنة 2011 و أيضا سنة 2016. أما في الجزائر فقد تم تعديل القانون العضوي المتعلق بالانتخابات مطلع سنة 2012 ثم سنة 2016 بعد تعديل الدستور و لا بد أن ذلك موجبا لتعديل القوانين و النظم الخاصة بالمؤسسات الدستورية ومنها غرفتي البرلمان، و كل التعديلات المذكورة مست بعض جوانب دراستنا هذه بشكل مباشر و غير مباشر مما تطلب الاهتمام أكثر بتعقب مسار التعديلات القانونية ضمن منهجية المقارنة.

## أهداف الدراسة:

عموما مجمل هذه الدراسات و غيرها لم تتضمن عملية الاستخلاف سوى كجزء منها لاسيما بتعداد حالات انتهاء العضوية البرلمانية و الطرق المقررة قانونا لشغل المقاعد الشاغرة دون الغوص في ذلك، و هو ما حرصنا عليه في دراستنا المتخصصة بالنقد إيجابا و سلبا لتلك الحالات و الأسباب التي تنهي العضوية البرلمانية بالإضافة لآليات الاستخلاف فيها و ذلك في النظم التي تمت دراستها. و هو هدف هذه الدراسة التي نسعى من ورائها للإسهام في تحسس بعض مواضع الخلل و الضعف والصعوبات و النقائص في النظام القانون الجزائري الذي يضبط كيفية اختيار عضو البرلمان و الرقي به إلى مستوى يضمن شفافية الاختيار و فعالية التمثيل و استمراره في أكمل صورة على غرار باقي النظم المقارنة. من خلال تشخيص النتائج المتوصل إليها و اقتراح التوصيات التي نراها كفيلة برفع الانتقادات الموجهة لمختلف النصوص القانونية التي عنيت بها هذه الدراسة أملا في تعديلها لما هو أفضل للصالح العام.

## خطة البحث:

و لدراسة الموضوع ارتأينا وضع خطة تركز على المحاور الأساسية كما يلي:

**أولاً: فصل تمهيدي: بعنوان العهدة البرلمانية ( بداية و نهاية).**

و فيه نتناول مقتطفات تاريخية عن تشكيل أول البرلمانات و تطورها، و كيف برزت بها الأحزاب السياسية و المجموعات البرلمانية و أثر ذلك على تمايز النظم السياسية و طريقة تكوين البرلمان بالانتخاب أو التعيين و انعكاس ذلك على آلية الاستخلاف أيضاً، ولذلك تضمن هذا الفصل مبحثين أساسيين: الأول لنشأة و تطور البرلمانات في العالم و الثاني لآليات تكوين البرلمانات و تطورها.

**ثانياً: الفصل الأول: بعنوان الأسباب الإرادية الموجبة للاستخلاف البرلماني شغلا للمقاعد الشاغرة**

و نتناول فيه عدداً من تلك الحالات الداعية و الموجبة للاستخلاف البرلماني و هي المتعلقة والمرتبطة بوجه ما بإرادة النائب التي لها دور سلبي أو إيجابي في الوصول إلى حالة الشغور الموجب لشغله استخلافاً. و جاءت هذه الحالات في مباحث ثلاثة: أولها لبيان حالات التنافي و ثانيه للاستقالة البرلمانية وأحكامها، بينما خصصنا المبحث الثالث منه لما يسمى بالتجوال السياسي أو تغيير الانتماء السياسي.

**ثالثاً: الفصل الثاني: بعنوان الأسباب غير الإرادية الموجبة للاستخلاف البرلماني شغلا للمقاعد الشاغرة:**

و تناولنا فيه حالتين من تلك الحالات المؤدية لشغور مقعد برلماني و من ثم وجب شغله. وهما تشتركان في كونهما ضد إرادة النائب البرلماني في إنهاء عضويته أو سحبها منه و تعويضه بمستخلف طبقاً للقانون. و الحالتان هما: حالة بطلان العضوية و حالة إسقاطها للأسباب التي يحددها القانون. و تم ذلك في مبحثين.

**رابعاً: الفصل الثالث: بعنوان آليات الاستخلاف البرلماني في النظم الدستورية المقارنة والنظام الدستوري الجزائري.**

و فيه نتطرق لدراسة الإجراءات العملية المحددة قانوناً و الواجبة الاتباع ابتداءً من العلم بقيام سبب موجب للشغور أولاً، ثم الإجراءات العملية المتبعة لشغل المحل (المقعد) الشاغر. و تلك هي عملية الاستخلاف البرلماني موضوع دراستنا بمعناها الضيق. وقد بينا ذلك بشكل خاص في النظم الغربية عامة (مع التركيز على النظامين البريطاني و الفرنسي) ثم في النظام الدستوري لكل من مصر و العراق والأردن و المغرب، فالجزائر، كنماذج خاصة.

و فيما يلي بيان تفصيلي للخطة:

# الفصل التمهيدي

## العهد البرلمانية

### -بداية و نهاية-

العهد البرلمانية في معناها المبسط هي تعبير عن تلك المدة القانونية التي يتقصد فيها عدد من الممثلين مهام السلطة التشريعية و تمثيل إرادة الشعب إذ تتراوح بين المدة الدنيا المقدره بسنتين والقصى التي تصل حد سبع سنوات (نادرا) بينما مدتها المتوسطة تقدر بخمس سنوات و هو الغالب في النظم الدستورية حاليا مع إمكانية تجديد التفويض للتمثيل عدة مرات.

و سوف نتناول في هذا الفصل التمهيدي عرضا تاريخيا للحياة البرلمانية منذ نشأتها و كذا العوامل المساهمة في تطور القواعد التي تنظم تكوينها و عملها وتطوره حسب المبحثين التاليين:

**المبحث الأول: عوامل نشأة و تطور البرلمانات في العالم**

**المبحث الثاني: آليات تشكيل البرلمانات و تطورها**

## المبحث الأول

### عوامل نشأة و تطور البرلمانات في العالم

مرت البرلمانات التي نعرفها حالياً في العالم بتطورات مرحلية عديدة قبل أن تصبح على شكلها وحالتها الحاضرة عنواناً للديمقراطية،<sup>(1)</sup> لكن قَبْلَ بضعة قرون لم يكن لها وجود حَتَّى. حيث ظهرت لأول مرة في أوروبا الغربية نتيجة تطور تاريخي عبر عدة عقود زمنية<sup>(2)</sup>، لذا تسمى مهد الديمقراطية.

و كانت الكنيسة بعد القرون الوسطى هي التي تتولى إعطاء الشرعية للحكام (الملوك) عبر احتفالات خاصة. و تحولت في بعض الدول كفرنسا و بريطانيا إلى ملكية وراثية برعاية كنسية تحت غطاء المصدر الإلهي للعرش و السيادة قبل أن تتحول إلى الأمة و الشعب كمصدر لها في النظم الحديثة. فكان الصراع قويا بين الملوك والكنيسة لاسيما في أواخر القرن الـ 11 و أصبح رضا المحكومين هو من يقرر شرعية الحاكم، و من ثم استقر " مبدأ الشعب مصدر السلطة"<sup>(3)</sup> كأساس للديمقراطيات الحديثة،<sup>(4)</sup> يمارسها بممثلين ينتخبهم لتشكيل البرلمان مع تعدد صورها ( الديمقراطية المباشرة والنيابية وشبه المباشرة ).<sup>(5)</sup>

1- أول صور الديمقراطية كانت مباشرة، و ظهرت في المدن الإغريقية القديمة التي أبرزها مدينة أثينا، و اقتصرتم ممارستها على المواطنين الأحرار.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية- دراسة لنظرية الدولة و الحكومة ...، الدار الجامعية، بدون سنة طبع وبدون بلد، ص 207.

2- أشار موريس دوفرجيه بتفصيل مطول إلى كيفية ظهور و تطور ما أسماه " النمط الديمقراطي" بانتقال المؤسسات الفاعلة سياسياً في الأنظمة الأرستقراطية و الملكية التي كانت تسود أوروبا، بعد ارتفاع مستوى المعيشة و ظهور طبقة البورجوازية واتساعها و تمكّنها من التمثيل على المستوى البلدي ثم المستوى الوطني. لكن خضوعها للابتزاز من الملوك و الحكام بحجة المال لتسيير المصالح العامة و تجهيز الحروب خاصة جعلها تتكتل في جمعيات، طالبت في بداية الأمر بجدول مالي لتبرير الطلبات الملكية، ثم مراقبة جباية الضرائب و تفسير استخدامات الاعتمادات المالية... إلخ.

- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري- الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان الطبعة الأولى، 1992، ص 29-36.

3- إذا كان تحديد مصدر السلطة و السيادة في النظم الغربية تحدد و استقر بعد صراع بين الكنيسة و الملوك، فإن إرجاعها للأمة في النظام الإسلامي استقر منذ بداية الدولة الإسلامية على اعتبار الحاكم مفوضاً باسم الأمة ينوب عنها و يتصرف باسمها بعد اختياره بطريق البيعة- كحق شرعي للأمة- مباشرة أو غير مباشرة. (و هي تماثل نظم الانتخاب في القانون الوضعي مع بعض الفروق من حيث الضوابط الشرعية و القانونية لكل منهما).

- د. منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية (دراسة دستورية شرعية...)، دار النفائس الأردن، الطبعة الرابعة (مزيدة و منقحة) 2013، ص 33 و ما بعدها.

4- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 209.

5- تتحدد صورة الديمقراطية تبعاً لممارسة مقومات و خصائص النظام الديمقراطي.

لتفاصيل أكثر أنظر: د. حسان محمد شفيق ألعاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص 47.

أما فلسفياً ( فكرياً) فإن تاريخ البرلمان كسلطة نادى به الفيلسوف أفلاطون الذي دعا لتقسيم السلطات منعاً للاستبداد و دعا إلى قيام رقابة شعبية من خلال هيئات نيابية. فقسم السلطات إلى خمسة (05) هيئات: مجلس السيادة، الهيئة الإدارية، الهيئة القضائية، هيئة البوليس (الضبط)، و أخيراً الجمعية و مجلس الشيوخ أو الصفة التشريعية التي تخص موضوع دراستنا.

ثم جاء أرسطو الذي اعتبر سيادة القانون شرطاً ضرورياً لصلاحيات نظام الحكم،<sup>(1)</sup> و قد فضل النظام الدستوري أو الجمهوري على سائر الأنظمة ( الملكية و الأرستقراطية ) لأنه يجمع بين العناصر المتعارضة في نظام حكم واحد يحكمه دستور يحدد سلطة و حدود كل طرف على أن يُختار كل من يشارك في الحكم عن طريق انتخاب أكبر عدد من المطلوبين للوظائف.

كما أن الرومان بعد التحول من الملكية إلى الجمهورية كنظام للحكم نقلوا سلطات الملك إلى شخصين ينتخبان من قبل الشعب و اصطلح عليهما " القنصلين" أي الزميلين لمدة عام واحد دون إمكانية تجديد الترشيح، و هذه الأزواجية قصد منها منع الاستبداد الذي تم دعمه بمنحها سلطات متكافئة منها حق الاعتراض على قرارات الآخر و الصلاحية التنفيذية لإدارة المرفق العام للمدن الرومانية و إصدار التشريعات و الصلاحية القضائية، و بشكل مماثل قسمت السلطات في مدينة أثينا اليونانية إلى: جمعية عمومية ( كأعلى السلطات، و تضم الأحرار البالغين 20 سنة) ثم مجلس الشورى ( مجلس الخمسمائة) و مؤسسة المحاكم.<sup>(2)</sup>

## المطلب الأول

### أول مجلس تمثيلي في فرنسا

في فرنسا ذات النظام الملكي المطلق كان الصراع بين البابا "بونيفاس الثامن" و ملك فرنسا "فيليب" بسبب فرض الأخير ضريبة على أملاك الكنيسة. فأصدر البابا سنة 1296 منشوراً يعتبرها باطلة و غير شرعية بينما أصر الملك عليها. و وجه البابا منشوراً آخر للملك فقام بحرقه علناً لحظة استلامه. وكان ذلك سنة 1301. ليضاف المنشور الثالث سنة 1302 الذي رد عليه الملك " فيليب" بدعوة

(1) - لتفاصيل أكثر بخصوص أنواع الحكومات و أنظمة الحكم يراجع:

- د.نعمان أحمد الخطيب، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع- عمان الأردن، طبعة 2011، ص 198 و ما بعدها.

(2) - د.أفين خالد عبد الرحمان، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر و التوزيع، مصر، الطبعة الأولى 2017، ص 14- 19.

مجلس الطبقات للاجتماع ضم لأول مرة مندوبين عن عامة الشعب و الإكليروس و النبلاء في شهر نيسان/أبريل سنة 1302. فكان أول مجلس تمثيلي في فرنسا.(1)

## المطلب الثاني

### أول مجلس تمثيلي في المملكة المتحدة

تعتبر بريطانيا هي مهد النظام البرلماني تقليديا و نموذجه الأمثل، إذ نشأ و توطنت و توطدت ركائزه الأساسية ولقي نجاحا كبيرا ساعد على انتشاره إلى باقي دول العالم بتقليده.(2)

و تعود تسمية " المملكة المتحدة" إلى الممالك التي انتشرت في إنجلترا، و كان للديانة المسيحية واعتناقها و تنظيم الكنيسة دور في توحيد تلك الممالك (المقاطعات)(3) و المحافظة على نظمها الخاصة وتمثيلها في جمعية أعضاؤها من الجيش، تجتمع مع زعيم المقاطعة لبحث و تقرير الحلول لكل مسألة، فظهرت للوجود جمعية عمومية اصطلح عليها " مجلس الحكماء" تتكون من الأشراف والأساقفة ورؤساء المقاطعات و رجال الملك من المحاربين و الملازمين، تتمتع بصلاحيات واسعة أهمها اختيار وعزل الملوك، و الموافقة على التشريع، و المشاركة في اختيار رؤساء المقاطعات، و منح الأراضي، و فرض الضرائب... إلخ. فكانت بوادر ظهور أو تكوين ما يسمى البرلمان حاليا. و أطلق هذا الاسم خلال القرن 13 حيث تميز باستقرار المجلس الكبير.(4) كرمز للنظام النيابي و تطور خلال فترة زمنية واسعة.

- (1) - د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية- دراسة مقارنة حول العلاقة بين النظام السياسي والانتخابي، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثانية، بيروت، سنة 2011، ص 7-10.
- (2) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 292 و ما بعدها.
- (3) - د. نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 246.
- (4) - في عام 55 قبل الميلاد كانت إنجلترا مقسمة إلى نحو عشرين مملكة و اتحادا قبليا.
- د. عوض صلاح علي القوني، روح التشريع بن الإسلام و الغرب (إضاءة للفكر السياسي في الربيع العربي)، دار السلام للطباعة و النشر القاهرة، الطبعة الأولى 2013، ص 259.
- (4) - د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، سنة 1988، ص 47 ، 48.
- و انظر أيضا: د. عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 10، 11.
- و لما غزى الدوق النورماندي " وليم الفاتح" المقاطعات البريطانية و توج ملكا عليها، تشكلت جمعية تضم عددا كبيرا من الأعيان ملاك الأراضي و رجال الدين و الأشراف و رجال التاج سميت " المجلس الكبير"، و كانت له اختصاصات استشارية و تشريعية و قضائية، و بعد تولي "هنري الثاني" العرش سنة 1154 ازداد الاهتمام بالمجلس الكبير حيث يوافق على سياسة الملك. و بعد تولي ابنه "جان سانتير" العرش سنة 1199 حدث شقاق كبير بينه و بين الأساقفة و الأشراف والكنيسة بسبب طغيانه و فرض الضرائب. فثاروا ضده إلى أن أصدر العهد الأعظم. (The Great Charter).
- وذكر شيء من هذا و زيادة عليه عند : د. عوض صلاح علي القوني، المرجع السابق، ص 259.

و تعود هذه النشأة إلى بدايات القرون الوسطى حيث تزامنت ظروف اقتصادية واجتماعية<sup>(1)</sup> انعكست على النظام السياسي بتغييره، و أهم ما ميزها ذلك الصراع بين الملك و النبلاء الارستقراطيين خلال القرن الثاني عشر ميلادي إذ تركز جوهر النزاع حول إقرار مزيد من الامتيازات وضمانات الحريات العامة و الحد من السلطة الملكية المطلقة. و أمام ضغط النبلاء وتمردهم اضطر الملوك المتعاقبين على العرش إلى التخلي عن جزء من سلطاتهم و الاعتراف للنبلاء ببعض الحقوق، رغم محاولاتهم العديدة لاستعادة بسط الحكم المطلق الذي وضع له حد نهائي بعد ثورة 1688 مقابل انتصارات هامة للنبلاء تجسدت في الشَّرْع الكبري التي أطلق على أهمها اسم: (الماجنا كارتا، عريضة الحقوق، و قانون الهابياس كوربوس ( بمعنى قانون سلامة الجسد)، و لائحة الحقوق).<sup>(2)</sup>

### المطلب الثالث

#### تاريخ الثنائية البرلمانية

ما هو متفق عليه بين الفقهاء و الباحثين القانونيين أن اختلاف النظم القانونية في الأخذ بنظام معين دون غيره يعود أساسا إلى الأزمات التي تطبع تاريخ كل نظام ونضال القائمين عليه. و حقيقة الأمر

- 1- د. عوض صلاح علي القوني، المرجع السابق، ص 264.
- 2- فالماجنا كارتا تسمى أيضا الشريعة الكبرى أو العهد الأعظم، و مما ورد أنها تضمنت 63 مادة، أصدرها (عام 1211 وقيل 1215) الملك جون المعروف باسم (جون بلا أرض) عقب ثورة من الارستقراطيين و رجال الدين على حكم يهدد مصالحهم حيث تمردوا و نشروا لائحة بمطالبهم، ولم ينته التمرد إلا بعد أن رضخ الملك و اعترف بلائحة من أهم مضامينها حقوق خاصة بالنبلاء الإقطاعيين صيانةً لممتلكاتهم من تعدد الملك، و تأمين حرية الكنيسة في اختيار رؤسائها، و التزام النزاهة و العدالة في الإدارة و القضاء وضمان الحرية الشخصية لأفراد الطبقة الأرستقراطية، و حق البرلمان في الموافقة على فرض الضريبة و تقديم الاقتراحات، و تم اشتراط تشكيل لجنة من 25 عضوا تتولى مراقبة تنفيذ أحكام اللائحة الذي يتوقف عليه استمرار التمرد إذا خالفها الملك أو نقض أحكامها. و رغم تنكر الملك لها بعد عام إلا أن الوثيقة أضحت رمز الصراع من أجل الحرية. و من هنا استمدت قيمة تاريخية كأهم وثيقة دستورية في تاريخ المملكة المتحدة السياسي. غير أن الحروب التاريخية لملوك بريطانيا ضد فرنسا أعطت النبلاء فرصة جديدة للمطالبة بحقوقهم، و نتيجة اضطرار الملك و حاجته للأموال و مصادر التمويل تغطيةً لنفقات الحرب، دفعه ذلك للتنازل أمام البرلمان و الموافقة من جديد بمنحه حق التصويت على فرض الضرائب، ذلك ما أقره الملك جاك الأول عام (1603م) أول ملوك أسرة ستيوارت.
- أما عريضة الحقوق وهي الوثيقة الثانية، فأصدرها الملك شارل الأول عام 1628 بعد تجدد الخلاف واعتراض النبلاء على محاولة ملكية لفرض ضرائب دون موافقة البرلمان، و رغم إقرار الوثيقة فقد تفاقم الصراع وقامت ثورة 1646 و تم إعلان الجمهورية في نفس العام بقيادة " أوليفر كومويل" الذي توفي عام 1658، فعاد النظام الملكي باعتلاء العرش الملك "شارل الثاني" عام 1660 و الذي تعهد باحترام البرلمان وسلطاته و حقوقه و اعترف بالحرية الدينية للمواطنين.
- و أما قانون الهابياس كوربوس (Habeas Corpus) أو قانون سلامة الجسد، هو أيضا قانون أصدره البرلمان البريطاني عام 1679 و وافق عليه الملك شارل الثاني اضطراريا، و كان يهدف القانون لضمان و حماية الحرية الشخصية من تعسف السلطة بوضع قواعد الاعتقال و المحاكمة.
- و أما لائحة الحقوق (Bill of Rights)، هي الأخرى تعد إعلانا دستوريا وضعه البرلمان و وافق عليه الملك "ويليم الثالث" عام 1689 بعد ثورة في وجه آخر ملوك آل ستيوارت " جيمس الثاني"، و كانت اللائحة و الثورة نهاية عهد الملكية المطلقة وبداية الملكية البرلمانية الدستورية التي يتميز بها اليوم النظام السياسي البريطاني رغم طابعه الغرفي. و أهم مضامين اللائحة منح البرلمان سلطات إضافية و إقرار العديد من الحريات الشخصية.

أن البحث عن تمثيل حقيقي للإرادة العامة بمختلف مقوماتها وطبقاتها الاجتماعية من خلال الطبيعة البنوية للدولة و نظام حكمها هي التي أفرزت أولاً نشأة البرلمانات بغرفة واحدة ليتطور الحال على مر العقود إلى برلمانات بغرفتين<sup>(1)</sup>. وقد سبق بيان النشأة.

أما الثنائية البرلمانية المعروفة حالياً فترجع بداية ظهورها إلى أول تمييز بين الأعضاء المعينين والأعضاء المنتخبين في عصر "هنري الثالث ابن جان سنثير" الذي تولى عرش بريطانيا سنة 1216 إذ كان يستدعي فارسين (منتخبين) عن كل مقاطعة لجلسات البرلمان بجانب الأشراف و الأساقفة و أضيف لهم ممثلين عن البورجوازية ورؤساء المقاطعات، فتمايز الأشراف و الأساقفة في مجموعة واحدة ( صراع الطبقيّة) و اندمج الباقيون في مجموعة أخرى سنة 1327<sup>(2)</sup> و بذلك تشكلت كتلتان برلمانيتان اتخذت كل منهما مجلساً مستقلاً، و خلال سنة 1361 اتخذ النواب مقراً خاصاً بهم، ثم خلال سنة 1377 انتخبوا لأول مرة رئيساً منهم عرف بـ "Speaker" و سمي مجلسهم بـ "مجلس العموم" و يقابله " مجلس اللوردات"<sup>(3)</sup> كما هو معروف حالياً. ليبدأ الصراع الثاني بخصوص السيطرة على عملية التشريع و هي لا تتعلق بموضوع دراستنا مباشرة، لكن تم إقرارها للبرلمان سنة 1689 بعد تولي " الملكة ماريا و زوجها قيوم" عرش بريطانيا. و إلى جانب ذلك ظهرت أعراف أخرى مثل المسؤولية الجنائية للمستشارين حيث توجيه الاتهام من قبل مجلس العموم بينما تتم المحاكمة من طرف مجلس اللوردات. واستمر الصراع لصالح مجلس العموم على حساب مجلس اللوردات الذي فقد سلطته خاصة بصور قانوني 1911 و 1949، إذ بموجبها سحبت منه السلطة و تركزت في مجلس العموم الذي أصبح مصدر السلطة.<sup>(4)</sup>

و إذا كانت هذه حال الدولة البسيطة بريطانيا أنموذجاً، فإن الدول الاتحادية كونها تتضمن مجموعة من الدول الداخلة في الاتحاد بميزتها هذه، هي التي فرضت اعتماد نظام المجلسين أو الغرفتين في البرلمان رغبة من هذه الدول في تمثيلها على قدر من المساواة بواسطة الغرفة الثانية بواسطة أعضاء منتخبين أو معينين كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية. و عموماً تختلف تسمية الغرفة الثانية

(1) - د. عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ( دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) الجزء الثاني (في النظام الدستوري الجزائري)، دار الغرب للنشر و التوزيع- الجزائر 2011، ص 159.

(2) - د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 49 و أيضاً ص 182، 183. نقلاً عن:  
- M.lalumière (p) et Demichel (A) : les régimes parlementaires européens ; 2° Ed p.u.f paris ; 1978, pp 104.

(3) - كان مجلس اللوردات يتكون من سلالة الملك و سمي بالمجلس الارستقراطي مجسداً لنظام البرلمان بغرفة واحدة حيث ضمت النبلاء فقط، و سمي "الغرفة العليا" تميزاً عن الغرفة الثانية التي نشأت فيما بعد ذات الأصل الشعبي (مجلس العموم أو الغرفة السفلى).

انظر: د. عزوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 160 . نقلاً عن:  
- Charles Cadoux : Droit constitutionnel et institutions politiques(théorie générale des institutions politiques )CIJAS;2<sup>ème</sup> édition 1979.p 16

(4) - د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 184، 185.

من نظام إلى آخر: ف"مجلس الشيوخ" في فرنسا، و "مجلس البندسرات" في ألمانيا الاتحادية، مجلس المقاطعات في سويسرا، مجلس الـ "رجه صابها" في الهند، "مجلس المستشارين" في المغرب، و "مجلس الأمة" في الجزائر و مجلس شورى الشعب (سابقا) في مصر و مجلس الأعيان في الأردن... الخ. كما تختلف طريقة التكوين وفق ما سنبينه في حينه.

و منذ عام 1689 بعد إقرار وثيقة الحقوق بدأت معالم النظام البرلماني تتضح ( كنظام سياسي متميز عن النظام الرئاسي و شبه الرئاسي و نظام حكومة الجمعية)، لتترسخ فيما بعد بتقليل سلطات الملك وإضعاف تأثيره سياسيا بإنشاء حكومة متضامنة تتبثق عن البرلمان<sup>(1)</sup> و هي التي تحكم ( سلطة التنفيذ) بتوليها جزءا هاما من مقاليد الحكم التي تخلى عنها الملك "ويليم الثالث" إلى وزرائه لانشغاله بالحرب مع ملك فرنسا "لويس الرابع عشر"، و لتمويلها فقد كان بحاجة لفرض ضرائب جديدة تحتاج موافقة البرلمان فاضطره ذلك لاختيار وزرائه من بين أعضاء البرلمان و خاصة حزب الأغلبية لكسب التأييد والموافقة على الاعتمادات المالية، فكانت بداية استقرار العرف البرلماني البريطاني الذي ازداد تكريسا منذ عام 1714 بوصول الملك "جورج الأول" لولاية العرش و هو ألماني الأصل.

فبسبب جهله اللغة الإنجليزية لم يستطع المشاركة في مناقشات مجلس الوزراء فاستقر العرف الثاني في التداول و تقرير أمور الدولة بغياب الملك فظهرت ثنائية السلطة التنفيذية ( الملك و الوزارة)، و منه أيضا انبثقت قاعدة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان (مجلس العموم) لاستقلالهم بسلطة القرار بعدما كانوا مساعدين للملك في شؤون الحكم و مستشارين له و أصبحوا يشكلون الوزارة التي يرأسها رئيس حزب الأغلبية في مجلس العموم.<sup>(2)</sup> و بهذا فان البرلمان و النظام البرلماني البريطانيين لم يكونا ديمقراطيين في نشأتها لقصر التمثيل في الأول منهما على فئة الطبقة الارستقراطية و كبار الملاك دون أغلبية أفراد الشعب التي بقيت محرومة و خاضعة دون مشاركة في الحكم.

(1)- د.محمود شريف بسيوني و محمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر، دار الشروق القاهرة، الطبعة الأولى 2012، ص 315، 316.

(2)- د.سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 184.

و ذكر أيضا أنه بفضل انقسامات داخل البرلمان سنة 1679 بين التوري (Tories) و الويغ أو الأحرار (Whigs) تحولا فيما بعد إلى حزبي المحافظين و الأحرار، و ساند الأول منهما الملكية بينما دافع الحزب الثاني عن حقوق البرلمان.

- و تشكلت كتلة "الويغ" من البورجوازيين و رجال الصناعة (تأسست رسميا كحزب للأحرار سنة 1874 بزعامة كرومويل)، بينما ضمت كتلة "التوري" الارستقراطيين و كبار ملاك الأراضي و رجال الدين ( تأسست الكتلة رسميا كحزب سياسي عام 1867). و تناوب الحزبان على السلطة إلى أن ظهر حزب العمال الاشتراكي البريطاني سنة 1899 ليحصل على مقعدين في مجلس العموم سنة 1900. و تحول النظام من الثنائية إلى الثلاثية الحزبية سنة 1918. لتفاصيل أكثر انظر:

- سريست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية و الضمانات الدستورية لعملها (دراسة قانونية سياسية تحليلية مقارنة)، مؤسسة موكرياني للبحوث و النشر، أربيل العراق، الطبعة الأولى سنة 2011، ص 85. و انظر أيضا: د.حسان محمد شفيق ألعاني، المرجع السابق، ص 257.

و مهما قيل في تبرير وجود غرفة ثانية للبرلمان فإن "جون ستيوارت ميل" في كتابه "الحكومات البرلمانية" انتقد بشدة مبدأ الازدواجية أو الثنائية البرلمانية مقللاً من فائدة المجلس الثاني بضمان عناية أوفى للعمل التشريعي كما يراه آخرون، و رغم هذا قدر أن مجلس اللوردات لن يكون له قيمة حقيقة كونه مرحلة انتقالية لبريطانيا باتجاه ديمقراطية أرقى وهو ما تحقق بعد خمسين عاماً إذ أصبح للمجلس دور ثانوي مقارنة مع مجلس العموم، و فضّل "ميل" اختلاف طريقة تكوين المجلس الثاني حتى يكون أكثر فائدة، معتقداً أنه يتحقق ذلك إذا ضم المجلس الثاني كبار الموظفين السابقين والزعماء السياسيين ممن يتمتعون بسمعة لدى الرأي العام، فنكون لأصواتهم قيمة و وزن في التشريع و ذكر من بين ذلك: البرلمانيون السابقون، وقضاة القضاة و رؤساء المحاكم العليا، و الوزراء لمدة تفوق عامين، و قادة الجيش، و الدبلوماسيون من الدرجة الأولى، والأساتذة لعدة سنوات...<sup>(1)</sup> و هو مثلما يتم العمل به وفقاً للدستور الأردني الحالي حيث يختار أعضاء مجلس الأعيان من رؤساء الوزراء و الوزراء الحاليين و السابقين و من شغل سابقاً مناصب السفراء و الوزراء المفوضين و رؤساء مجلس النواب وقضاة محكمة التمييز... إلخ، طبقاً للمادة 164 من الدستور الأردني لسنة 2011.

## المبحث الثاني

### آليات تشكيل البرلمانات و تطورها

رأينا كيف كانت بداية تشكل أول برلمان في العالم (في بريطانيا) انطلاقاً من مجلس مصغر لتمثيل فئة معينة أمام الملك حماية لمصالحها. و تطور بتوسيعه ليشمل ممثلي الأقاليم الذين يستدعيهم الملك. و بقيت الأغلبية من الشعب البريطاني محرومة من أي تمثيل. لكن ضعف بعض الملوك المتعاقبين على التاج و استمرار النواب في مجلس العموم ممثلين لأغلبية أفراد الشعب، أثمر نضالهم بتحقيق مكتسبات متزايدة، فقد كان نشاط هذه الأغلبية بممثليها في حركية باتجاه ديمقراطية تهدف إلى إقرار مبدأ الانتخاب العام الشامل<sup>(2)</sup> و أولوية مجلس العموم كونه منتخبا من الشعب والمعبر عن إرادته، لكنها واجهت مقاومة البورجوازيين لخدمة و حماية مصالحهم السياسية، غير أنها بعد فترة من النضال والاضطرابات

(1) - جون ستيوارت ميل، الحكومات البرلمانية- ترجمة أميل الغوري، دار اليقظة العربية للتأليف و الترجمة، دمشق، عن المركز العربي للأبحاث و دراسات السياسات- بيروت لبنان، الطبعة الأولى يناير سنة 2017، ص 34 و 254، 259.  
(2) - عرف مبدأ الانتخاب العام الشامل صعوبات عدة بسبب محاولة الأنظمة الليبرالية منع تطبيق مبادئه أو تضيقها، و لم يعمم العمل به في الدول الغربية إلا بعد الحرب العالمية الأولى عام 1914 (الولايات المتحدة الأمريكية 1920- إنجلترا 1928- فرنسا 1944- بعض دول أوروبا الشمالية 1939...).

- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري- الأنظمة السياسية الكبرى، المرجع السابق، ص 79- 83.  
و أيضاً: فهد بن صالح العجلان، الانتخابات و أحكامها في الفقه الإسلامي، دار كنوز اشبيليا، الرياض- السعودية- الطبعة الأولى 2009، ص 22.

الثورية العنيفة حققت الحركة الديمقراطية انتصارات متتالية هامة مثل صدور قانون إصلاح الانتخابات عام 1832 وأعطته قوانين تتعلق بتوزيع المقاعد في البرلمان في أعوام 1844 و 1867 و 1918 و زيادة عدد المقاعد في مجلس العموم و السماح لفئات جديدة بالانتخاب مثل البروتستانت المنشقين عن الكنيسة الإنجليكانية ثم الأقلية الكاثوليكية، و بعض المدن والمقاطعات التي كانت محرومة. و استمر نضال الحركة إلى عام 1838 أين ظهرت الحركة الشارتية التي ناضلت من أجل مبدأ الانتخاب العام الشامل السري،<sup>(1)</sup> فأفضت جهودها إلى صدور قانون 1876 الذي يقضي بتخفيض الرسم الانتخابي. ثم صدور قانون ألغى الفوارق التمثيلية بين المدن و الأرياف عام 1884، و في عام 1918 أُقرَّ حق الاقتراع العام للرجال و النساء ( لكن اشترط بلوغ الرجل 21 سنة و المرأة 30 سنة قبل إلغاء هذا الشرط و تخفيضه إلى 21 سنة بقانون في عام 1928). ثم في عام 1970 تم توحيد السن الانتخابي للجنسين و حدد بـ 18 سنة.

وإذا كان تمايز مجلسي البرلمان يعود في بدايته إلى الاختلاف الطبقي الذي أفرز كتلتين داخل البرلمان قبل انقسامهما إلى مجلسين، فإن ذلك الاختلاف انعكس أيضا على آلية تشكيل كل غرفة و هو العرف الذي استمر العمل به إلى يومنا هذا رغم ما عرفه من بعض التعديلات.

## المطلب الأول

### تشكيل البرلمان في بريطانيا

منذ نشأته تمايزت طبقات الممثلين في البرلمان لتشكل - بعد مدة - غرفتين هما مجلس اللوردات و مجلس العموم استقر بهما العمل السياسي البريطاني و لكل منهما تاريخ و خصوصيات، و نتناولهما فيما يلي:

#### الفرع الأول

#### مجلس اللوردات (Hous of lords)

يضم مجلس اللوردات منذ نشأته الأولى طبقة النبلاء و الأشراف الوارثين من اللوردات وكبار رجال الدين الأساقفة ورُتبهم بالترتيب الآتي: أمير - ماركي - كونت - بارون - و شوفالي، يعينون مبدئيا عن طريق الاختيار بالوراثة، و منذ استقرار النظام أصبح الملك و الوزارة يعينان اللوردات. مع أن أغلبهم لا يحضرون اجتماعات المجلس. و رغم قدم الديمقراطية البريطانية إلا أن لا أحد يختلف حول اعتبار طريقة اختيار أعضاء مجلس اللوردات تتنافى مع مبادئ الديمقراطية. و بسبب ضعف صلاحياته و اقتصره على إبداء الرأي فيما يعرض عليه فإن البعض طالب بإلغائه. و مع ذلك فإن مشاركة الوزارة في اختيار اللوردات

(1) - اعتبر مبدأ الاقتراع العام بدون قيد هدفا ديمقراطيا عزيزا لذلك تسابقت نحوه معظم الدول الأوروبية بتوسيع قاعدة الناخبين. مثل فرنسا (1848)، ألمانيا (1871)، إسبانيا (1890)، هولندا (1896).  
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 230.

بدأت خلال القرن 18 بتقديمها للملك اقتراح أسماء لشخصيات ساهمت في تدعيم الحزب أو قادة الجيش الذين حققوا مجدا لبلادهم، أو علماء و أساتذة و كل من قدم خدمة جليلة للبلاد.<sup>(1)</sup>

## الفرع الثاني

### مجلس العموم (House of commons)

هذا المجلس هو الممثل الحقيقي للشعب البريطاني لتمثيله الأغلبية، أضف لهذا، الدور الذي لعبه منذ القدم ضد الملك لاسترجاع السلطة و المطالبة بالحقوق و ضماناتها. و في البداية كان تشكيل هذا المجلس يتم باستدعاء الملك لممثلين عن كل مقاطعة للمجلس الكبير. غير أنه باستقلال المجلس و تبني الإصلاحات خاصة في مجال الانتخابات فإن أعضاء مجلس العموم أضحووا ينتخبون بالاقتراع العام السري في دورة واحدة وفقا للأغلبية البسيطة و لمدة خمس سنوات، و يحق الانتخاب لكل مواطن بلغ 18 سنة، و يمارس المجلس مهامه تحت إشراف و توجيه رئيس كان يعين من قبل الملك بموافقة المجلس ليخضع للانتخاب من قبل أعضاء المجلس بعد سيطرة الأخير، كما يمارس مهامه ضمن مجموعتين سياسيتين تشكل إحداهما الأغلبية و الأخرى في المعارضة، بينما يتم ممارسة العمل داخل اللجان الدائمة المتخصصة أو لجنة المجلس ككل من حيث المبدأ، و بهذا كانت بداية ظهور المجموعات البرلمانية أولاً نتيجة الاجتماعات التي كان يقوم بها بشكل منفرد نواب حزبي " الويغ و التوري" خلال القرن 17، ولكل منها قائد (رئيس) و نائبه يشرفان على مراقبة أعضاء الحزب عند التصويت لصالح رأي الحزب الإلزامي مما يعرضه للعزل عند المخالفة، و كان التصويت يتم باتجاه المؤيدين للمشروع المطروح للتصويت إلى ممر يميني و المعارضون إلى ممر يساري بالنسبة لرئيس المجموعة.<sup>(2)</sup>

و إذا كانت هذه حال أول برلمان في النظم السياسية الحديثة، فإن تجارب الدول المختلفة لا تعدو سوى أن تكون نسخة منه، صنعها التاريخ بوصفات معدلة منها نموذج الدراسات المقارنة " الكونغرس الأمريكي" من مجلسين: مجلس الشيوخ و مجلس النواب. هذا الأخير ينتخب أعضاؤه انتخاباً عاماً مباشراً سرياً حسب التعداد السكاني لكل ولاية لمدة سنتين فقط، مقابل ست سنوات لأعضاء مجلس الشيوخ باختيار شيخين عن كل ولاية بالتساوي. و يمارس أعماله داخل اللجان الدائمة الـ 21 في مجلس النواب و الـ 16 في مجلس الشيوخ.<sup>(3)</sup>

(1) - د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق ص 185-187. (انظر حتى الهوامش).

(2) - لمزيد من التفاصيل يراجع: موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، المرجع السابق، ص 70-74.

- و أيضاً: د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق ص 188، 189.

(3) - د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق ص 210-217.

## المطلب الثاني

### تشكيل البرلمان في فرنسا

في فرنسا كانت البداية بالتحول من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة بموجب دستور 1791 و وقتئذ تحولت المجالس العامة التي ضمت ممثلي الطبقة البورجوازية والفلاحين إلى الجمعية الوطنية (برلمان باريس) كسلطة للتشريع بالتصويت على القوانين لاسيما في مجال الضرائب و المصادقة على المعاهدات و إعلان الحرب. و لم يكن تشكيل تلك المجالس آنذاك شعبيا حقيقيا لأن الانتخاب كان مقيدا باقتضاره على ذوي الأموال ( المواطنين الإيجابيون )) و هم دفعوا الضرائب بمقدار 8 أيام عمل أو 3 فرنكات ذهبية)) الذين ميزهم الدستور عن المواطنين السلبيين) بينما اقتصر الترشح على مالكي العقارات،<sup>(1)</sup> و مثل هذا الشرط نجده في شروط الترشح لمجلس شورى النواب المصري في بداية النظام البرلماني عام 1866 نتيجة للحركة الفكرية المصرية التي قادها " محمد علي" وصولاً إلى دستور 1882. وتأسس المجلس بصدور وثيقتين دستوريتين بتاريخ 22 أكتوبر 1866 خصت الأولى "لائحة تأسيس مجلس شورى النواب و انتخاب أعضائه" وضمت الثانية " حدود و نظام مجلس شورى النواب". ويعتبر هذا من أولى البرلمانات العربية للدولة الحديثة. ومن بين شروط الترشح أيضا، ألا يكون الشخص من الفقراء المحتاجين و لا من الذين تمت إعادتهم على حالهم قبل سنة من الانتخاب.<sup>(2)</sup> قرينة على وجوب توافر قدرٍ من التملك يجب إثباته، مما يعني إقصاء فئة اجتماعية من الحق في المشاركة السياسية و بالتالي الحرمان من التعبير عن انشغالاتها و حماية مصالحها بسبب عدم إتاحة الفرصة لتمثيلها برلمانيا.

و إذا كان البعض يرى ملاءمة هذا الشرط لظروف المجتمع وقتئذٍ،<sup>(3)</sup> فلم يعد له وجود ضمن القيود على حق الترشح في معظم النظم الديمقراطية العريقة، و العمل به يعرف منحى تناقصيا. ففي لبنان صدر القانون رقم 154 بتاريخ 1992/7/22 معدلا بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب حيث نصت المادة (02) المعدلة للمادة (35) من القانون الصادر بتاريخ 1960/4/26 على أن المبلغ الواجب

(1) - د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 230-232. ( انظر حتى ضمن الهوامش).

(2) - د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ( بدون دار نشر)، طبعة 2007، ص 215.

- و كان دستور مصر لسنة 1930 يشترط في نظامه الانتخابي نصابا ماليا محددًا لكن ألغي بموجب دستور سنة 1934.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، 229.

(3) - كان جون ستيوارت ميل يعتقد أن الجمعية التي تفرض الضرائب يجب أن تكون منتخبة كليا من قبل الذين يدفعون شيئا من الضرائب... أما غيرهم فهذا الحق يجعلهم يضعون أيديهم في جيوب الآخرين...، و اعتبر "مِل" من المبادئ الأولية أن يحرم من حق الانتخاب من يأخذ إعانة من الكنيسة. لأن من لا يستطيع إعالة نفسه بعمله... يصبح عالة على سائر أفراد المجتمع في معيشته، فيتنازل بذلك عن حق المساواة مع الذين يعتمد عليهم، و لا يسترد حقه الانتخابي إلا بعد خمس سنوات دون التسجيل في دفاتر الكنيسة للمعونات. كما يحرم من الانتخاب المفلس حتى يسدد ديونه....

- انظر: جون ستيوارت ميل، الحكومات البرلمانية، المرجع السابق، ص 188، 189.

على المترشح إيداعه يصبح عشرة ملايين ليرة لبنانية. و يسترد مبلغ التأمين كل ناجح في الانتخابات، أما الراسبون فلا يسترد مبلغ التأمين إلا من حصل على نسبة عشرة بالمائة على الأقل أصوات الناخبين في الدائرة الانتخابية. و سمح القانون في المادة الثالثة تعديلا للمادة (37) المالية باسترداد نصف المبلغ المودع في حالة التراجع عن الترشح طبقا للأحكام المبينة في نفس المادة.

وقد عرفت فرنسا نظام الثنائية البرلمانية منذ زمن ليس بعيد عما كانت عليه الحال في بريطانيا.

## الفرع الأول

### تشكيل المجلس الوطني

و كان تبني مبدأ الفصل بين السلطات الجامد أو المطلق في فرنسا سببا لمنح الملك حق تعيين وزراء من غير النواب. لكن صراع الملك و محاولاته استرجاع سلطاته المطلقة سبب قيام ثورة 10 أوت 1792 التي أسقطت الملكية المقيدة بقيادة الملك " لويس 16" و أنتجت قيام الجمهورية الأولى حين دُعي الفرنسيون دون تمييز لانتخاب جمعية وطنية بالاقتراع العام توكل لها مهمة وضع دستور جديد. و هذه الجمعية هي من أعلن إلغاء الملكية و قيام الجمهورية في اجتماعها الأول يوم 21 من شهر سبتمبر 1792 ثم تولت محاكمة الملك لويس و زوجته و تم إعدامهما. غير أنها لم تستطع وضع دستور في البداية بسبب تهديد الحدود الفرنسية من قبل جيوش الدول المتحالفة و كذا اضطرابات الداخل، فعينت لجنة إنقاذ وطنية لتسيير شؤون الدولة بقيادة "روبسبير" الذي قضى على معارضيهِ من أعداء الجمهورية لتأتي موافقة الجمعية بتاريخ 24 جوان 1793 على مشروع الدستور الذي سمي " دستور الجبلين" أعدته لجنة الإنقاذ لكن لم يجد طريقا للتطبيق، و تم تعويضه بدستور 21 يناير 1794 الذي أجل تطبيقه أيضا رغم أهميته كما وصفه أستاذ القانون " أندريه هوريو" لدلالته القاطعة على الإيمان بفكرة الحكومة المجلسية.

## الفرع الثاني

### ظهور مجلس الشيوخ

بعد الإطاحة بحكم "روبسبير" تمت محاكمته أيضا و إعدامه، ثم وضع دستور 22 أوت 1795<sup>(1)</sup> الذي وضعت فيه بنود تحول دون عودة الملكية من جهة، و من جهة ثانية اعتمد نظام المجلسين لأول مرة بالاقتراع المقيد لمدة 03 سنوات و نظم مجلس الشيوخ و مجلس الخمسمائة، لكن عدم الاستقرار السياسي الداخلي لفرنسا أدى لانقلاب عسكري قاده " نابليون بونابرت" عام 1799 و تولى السلطة و عزز صلاحياته

(1) - أرسى هذا الدستور نظاما سياسيا سمي بنظام الديريكتور نسبة إلى القيادة و الإدارة الجماعية و السلطة التنفيذية المكونة من 05 أفراد (بمساعدة وزراء لتسيير الإدارة العامة) ينتخبون من قبل مجلس الشيوخ على قوائم تضم 10 مرشحين. - د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق ص 230-234.

مقابل إضعاف السلطة التشريعية و خص مجلس الشيوخ بمراجعة القوانين وحماية الدستور الذي أسند السلطة التشريعية إلى أربع مجالس هي: مجلس الشيوخ ومجلس الدولة و مجلس التريونات و الهيئة التشريعية.

- فأعضاء مجلس الشيوخ يعينهم ثلاث قناصل ( معينين بدورهم من قبل مجلس الشيوخ لمدة 10 سنوات قابلة للتجديد) و المجلس بدوره يتولى انتخاب أعضاء مجلسي التريونات و الهيئة التشريعية وكذا الرقابة على دستورية القوانين و رقابة باقي المجالس.

- أما مجلس الدولة فهو مجلس الحكومة، يضم موظفين معينين من قبل القنصل الأول ويبادر بالقوانين و تحرير النصوص و الدفاع عنها أمام الهيئة التشريعية.

- و أما مجلس التريونات فكان يضم عددا من النواب لمدة 05 سنوات يجدد خمسم كل سنة ويتولى مناقشة المشاريع و إبداء رأي أولي دون اتخاذ قرار بات.

- و فيما يخص الهيئة التشريعية فتضم عددا أكبر من عدد التريونات، و يجتمع لمدة لا تقل عن أربعة أشهر قابلة للتمديد بطلب من الحكومة و يصوت على القوانين بعد الاستماع إلى المتدخلين من قبل مجلس الدولة أو التريونات لتقوم الحكومة (مجلس الدولة) بإصداره .

و تميز حكم نابليون بالديكتاتورية التي استمرت إلى عام 1814 باستعادة الملك "لويس الثامن عشر" السلطة الملكية المخففة و جعله الوظيفة التشريعية من اختصاص برلمان ضم غرفتين، إحداهما للنواب تتشكل بالاقتراع المقيد لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد قبل رفعها لسبع سنوات عام 1824، و يجدد خمس المجلس كل سنة. أما الغرفة الثانية فهي مجلس الشيوخ الذي ينتخب بعض أعضائه ثم يعينهم الملك لمدى الحياة، أو عن طريق الوراثة، و كان يعتبر هيئة محاكمة لمرتكبي جرائم الخيانة العظمى و الجرائم ضد أمن الدولة فضلا عن المهام التشريعية. و بالنسبة للوزراء فلهم أن يكونوا أعضاء في مجلس النواب أو الشيوخ.

لكن بعد اشتداد الخلاف بين الملك و البرلمان تم حل المجلس ثلاث مرات رغم الإرادة الشعبية المساندة له، و تعززت سلطات البرلمان منذ 1830 بإقرار مبدأ " سيادة الشعب" و أجبر الملك على اختيار الوزراء من الأغلبية البرلمانية و عرفت المرحلة استقرارا و برزت خصائص النظام البرلماني، لكن عرفت أيضا فسادا ماليا بارتشاء النواب المعارضين للحكومة فثار الشعب و أطاح بالحكم الملكي. وتم إعلان قيام الجمهورية الثانية عام 1848 حيث أنشئت جمعية تأسيسية وضعت دستور 04 نوفمبر 1848 الذي تبنى صراحة النظام البرلماني و الحكم الجمهوري بدل السلطة الوراثية و ربطها بالاقتراع العام تقريبا وتكريسا لمبدأ "سيادة الشعب"، و جعل هذا الدستور للجمعية التشريعية ( البرلمان) قوة و مكانة لتتولى التشريع و تشارك رئيس الدولة و تراقب الإدارة. و بسبب قانون 1850 المقيد لحق الاقتراع العام بشرط الإقامة مدة ثلاث سنوات طلبت الحكومة تعديله وبقي دون جدوى فتم حل البرلمان

والإعلان عن مبادئ " لويس نابليون" التي وافق عليها الشعب بأغلبية بسيطة على إثرها وضع دستور 14 يناير 1852، لتتوالى الأحداث فلم يستقر النظام خصوصا بسبب الحروب الأوربية وصولا لإلغاء الحكم النابليوني و حل مجلس الدولة و البرلمان ( الجمعية الوطنية) و تم انتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور الجمهورية الثالثة الذي أقر غرفتي مجلس النواب و الشيوخ لتكوين البرلمان و ينتخب أعضاءها معاً رئيس الجمهورية، كما مارس البرلمان استجواب و مساءلة الحكومة و نزع الثقة و غيرها من مظاهر الرقابة في النظام البرلماني و استمر الوضع حتى احتلت فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية من قبل الألمان و توقيع الاستسلام يوم 22 جوان سنة 1940، و بينما هرب "شارل ديغول" إلى لندن تولى المارشال " بيتان" مقاليد السلطة مؤقتا و أصدر تعديلا دستوريا تولى بموجبه جميع سلطات رئيس الدولة و الحكومة و التشريع للحفاظ على النظام و أوقف جلسات البرلمان بغرفتيه، حتى بدأت مطالب المقاومة التي يقودها " شارل ديغول" حيث ترأس الحكومة المؤقتة لحين صدور دستور الجمهورية الرابعة بتاريخ 27 أكتوبر 1946،<sup>(1)</sup> و فيه تم النص على برلمان مكون من جمعية وطنية لمدة خمس (05) سنوات و مجلس الجمهورية الذي ينتخب لمدة ست (06) سنوات على أن يجدد نصفه كل ثلاث سنوات. و ينتخب المجلسان معا رئيس الجمهورية. و لم يعمر هذا النظام الدستوري بسبب تداعيات الحرب العالمية الثانية و القضية الجزائرية و اندلاع حرب التحرير الجزائرية التي أضعفت الدولة الفرنسية و مؤسساتها، فاستقالت حكومة " بفليمين PFLIMLIN " يوم 28 ماي و حصل ديغول في الفاتح جوان على ثقة الأغلبية البرلمانية في حكومته التي شكلها. كما وافق له على تفويض جميع السلطات لضمان الاستقرار حتى قدم ديغول مشروع الدستور الجديد للجنة استشارية دستورية شكلها يوم 16 جويلية 1958 واستفتي فيه الشعب الفرنسي يوم 28 سبتمبر و صدر يوم 04 أكتوبر 1958. الذي قامت به الجمهورية الخامسة و هو الدستور الحالي حيث شرع في تجسيد المؤسسات التي أقرها بدءاً بالجمعية الوطنية التي عقدت أول جلساتها يوم 09 ديسمبر من نفس السنة، ثم انتخاب رئيس الجمهورية يوم 12 ديسمبر، ثم مجلس الشيوخ يوم 26 أبريل 1959. فتمت أهم المؤسسات الدستورية.

و كان هذا النظام برلمانيا ذا مجلسين ضم الجمعية الوطنية لمدة أربع سنوات ومجلس الشيوخ لمدة تسع سنوات يجدد ثلثه كل ثلاث سنوات و ينتخب الأول انتخابا عاما مباشرا سريا بينما ينتخب الثاني من قبل نواب المقاطعات والمستشارين العامين و مفوضي المجالس البلدية. فهو انتخاب غير مباشر.<sup>(2)</sup> كما هو معمول به تماما في غرفتي البرلمان الجزائري حاليا بعد عدة مراحل من التطور.

(1)- و هذا الدستور اعتمد فيه كثيرا على ما جاء في قانون 02 نوفمبر 1945 الذي أقام نظاما برلمانيا من نوع خاص كما أقر للمرأة حق التصويت و نظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة و المساواة بين المترشحين.

- موريس دوفرجيه: دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مكتبة الآداب القاهرة، 2014 ص 118.

(2)- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق ص 235-265.

و هكذا أصبح نظام الانتخاب بداية التحول من الديمقراطية المباشرة إلى شبه المباشرة و غير المباشرة، و لم يبقَ وجود الأولى إلا في نطاق ضيقة كما في بعض المقاطعات السويسرية. وذلك نتيجة الضرورة و الحتمية و استحالة العمل بالديمقراطية المباشرة.<sup>(1)</sup>

و من خلال التطور التاريخ يتبين أن نظام الانتخاب في الدولة الحديث نسخة مشابهة لنظام البيعة في الفقه الإسلامي بالرجوع إلى الناس كأسلوب لاختيار الخليفة كحاكم أول للمسلمين و نائبا عنهم، منذ وفاة الرسول المصطفى (صلى الله عليه و سلم). بل إنها كانت أسلم و أوفى و أعدل من النظم الحديثة إذا لم تكن تميز بين الرجال و النساء إذ ثبت مشاركة المرأة في بيعة العقبة الأولى و الثانية و ثبت استشارتهن في كثير من الحالات عندما يتعلق الأمر باختيار الخليفة أو الوالي أو لأمر يخص المسلمين عامة،<sup>(2)</sup> و لا ينقض هذا ما ذهب إليه بعض الفقهاء من عدم جواز مشاركتها في الانتخاب سلبا و إيجابا في غياب نص شرعي قطعي الدلالة و الثبوت بالمنع، لذلك يبقى الأصل كقاعدة عامة هو الإباحة.

### المطلب الثالث

#### نشأة و تطور تشكيل البرلمان الجزائري<sup>(3)</sup>

رغم التاريخ العريق للدولة الجزائرية منذ عدة قرون كما يدل عليه تاريخها و مكانتها المشرفة والراسخة الثابت حتى قبل الاحتلال الفرنسي، لكن تأسيس البرلمان الجزائري وفقا لنظريات النظم السياسية الدستورية الحديثة تم غداة الاستقلال بصدور قانون المجلس الوطني التأسيسي بموجب الأمر رقم 62-10 الصادر في 16 جويلية 1962، و كان قد تضمن الفصل الخامس من اتفاقية إيفيان<sup>(4)</sup> ما مقتضاه أن تقوم الهيئة التنفيذية المؤقتة خلال ثلاثة أسابيع ابتداء من الفاتح جويلية 1962 بتنظيم انتخاب مجلس تأسيسي وتولي كافة السلطات العليا بما فيها مهام الهيئة التنفيذية التي أنشئت مع بداية وقف إطلاق النار.<sup>(5)</sup> و لذلك سمى البعض القانون المذكور بالدستور المصغر، أما المجلس فتم انتخابه في الـ 20 سبتمبر 1962.

(1) - فهد بن صالح العجلان، المرجع السابق، ص 22.

(2) - المرجع نفسه، ص من 23 إلى 28 و من ص 100 إلى 109.

(3) المجلس الشعبي الوطني/ المؤسسات، الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية:

<http://www.el-mouradia.dz/arabe/institution/apn/institutionar.htm>

(4) - و هي الاتفاقية الرسمية التي انتهت إليها المفاوضات الرسمية بين الطرفين الجزائري و الفرنسي بخصوص الاستقلال بتوقيعها يوم 18 مارس 1962، ليتوقف إطلاق النار منذ اليوم التالي (19 مارس) و تضمنت كيفية تسيير المرحلة الانتقالية بهيكل منها إنشاء هيئتين هما المحافظة السامية و الهيئة التنفيذية المؤقتة و لجان متابعة.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص 10.

(5) - مولاي هاشمي، المجالس المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ و التطبيق"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015، ص 152.

و عقد المجلس أول جلساته يوم 25 سبتمبر لنفس السنة. و فيها استلم السلطة و أعلن باسم الشعب قيام الجمهورية الجزائرية.<sup>(1)</sup> لكن قبل ذلك تم تحويل جبهة التحرير الوطني إلى حزب<sup>(2)</sup> بهيكله من مكتب سياسي و أمانة عامة ليتم تكريس ذلك في دستور 1963 كحزب طلائعي وحيد في الجزائر يتولى الترشيح لعضوية المجلس الوطني طبقا للمادتين 23 و 27 من الدستور نفسه. كما صادق المجلس على مشروع دستور 28 أوت 1963 قبل الاستفتاء الشعبي يوم 08 سبتمبر مكرسا مبدأ السيادة الوطنية للشعب الذي يعبر عنها من خلال المجلس الوطني (المادة 27 و 28 من الدستور) كبرلمان أحادي الغرفة ضم 138 نائبا انتخبوا بواسطة الاقتراع العام المباشر والسري بتاريخ 20 سبتمبر 1964.<sup>(3)</sup> لكن بسبب الأزمة الأمنية تم تجميع كافة السلطات في يد رئيس الدولة إلى غاية يوم 19 جوان 1965، لتتحول بموجب أمر 10 جويلية 1965 إلى مجلس الثورة<sup>(4)</sup> الذي استمر عمله إلى عام 1976 حيث وضع دستور جاء بتسمية المجلس الشعبي الوطني (المادة 126) للوظيفة التشريعية و تم انتخابه في 25 فبراير 1977 مكونا من 261 نائبا في العهدة الأولى لمدة تتجدد كل خمس سنوات بالانتخاب بطريقة وحيدة لاكتساب العضوية.

ثم تحولت الوظيفة إلى سلطة تشريعية بموجب دستور 1989 مجسدا أهم الإصلاحات السياسية في الجزائر بالتحول إلى التعددية الحزبية و تأسيس المجلس الدستوري، لكن استقالة رئيس الجمهورية بعد قيامه بحل المجلس الشعبي الوطني و قبل استكمال انتخابات تجديد البرلمان التي توقفت و ألغيت نتائجها في الدور الأول، كل ذلك أوجد فراغا استثنائيا في مؤسسات الدولة مما أدى لتتصيب هياكل لمرحلة انتقالية<sup>(5)</sup> انتقالية<sup>(5)</sup> قال عنها البعض أنها غير دستورية رغم ممارستها كافة السلطات الدستورية (المجلس الأعلى للدولة والمجلس الاستشاري في 14 يناير 1992 ثم المجلس الوطني الانتقالي في 18 ماي 1994) لحين إقرار تعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996 الذي كرس مبدأ " الثنائية البرلمانية " في (المادة 98) التي أسست مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري مع المغايرة بين المجلسين من حيث عدد الأعضاء و

(1)- وضم المجلس التأسيسي 196 مقعدا خصص منها 16 مقعدا للأوروبيين الذين ساندوا الثورة التحريرية و انتخبت فيه 10 نساء منهن واحدة أوروبية. بينما حددت مدته باستمراره إلى أن يتم انتخاب المجلس الوطني حسب المادة الأولى من الأمر 11/62. و تم تمديدها بموجب دستور 1963 إلى تاريخ 20 سبتمبر 1964 الذي تقرر أن تجرى فيه انتخابات المجلس الوطني. - المرجع السابق، ص 153 و 158.

و انظر أيضا: شريط وليد المرجع السابق، ص 17.

(2)- كان أول حزب بعد الاستقلال و ساد فترة من الزمن رغم الصراع حول إقامة نظام سياسي تعددي لكن قوبل بالرفض.

- شريط وليد، المرجع السابق ص 14.

(3)- مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 159 و 163.

(4)- تكون مجلس الثورة من 26 عضوا و نصب كصاحب السلطة العليا للدولة و الحزب طبقا للأمر رقم 65-182 الصادر في 10 جويلية 1965 متبنيا مبدأ القيادة الجماعية على الأقل من الناحية الشكلية.

- المرجع السابق، ص 164 - 166.

(5)- المرجع السابق، ص 187 - 201.

طريقة التشكيل ومدة العضوية، مع وجود بعض الأحكام المشتركة ليتم تشكيلهما منذ تاريخ 05 جويلية 1997.

و بقي العمل بنظام المجلسين حتى في دستور 2016.<sup>(1)</sup> مع المغايرة نسبيا في طريقة تشكيل غرفتي البرلمان حيث ينتخب المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع العام المباشر و السري، بينما يتكون مجلس الأمة من أعضاء معينين من قبل رئيس الجمهورية (الثلاث الرئاسي) يراعي فيها الشخصيات والكفاءات الوطنية في شتى الميادين و ينتخب ثلثا الأعضاء الباقين عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية. بمقعدين عن كل ولاية طبقا للمادة (118) من دستور 2016 بعدما كان يشترط ألا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الأمة نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في دستور 1996. و التزاما منا نطاق موضوع دراستنا نكتفي بذكر الأسس والمبادئ العامة لتشكيل البرلمان لعلاقتها المباشرة بما سنتناوله لاحقا من أحكام الاستخلاف البرلماني مرورا بحالات الشغور التي توجب هذا الاستخلاف.

فمبدأ تأقيت مدة عضوية البرلمان أو العهد البرلمانية يعد سمة من سمات الديمقراطية و مقياسا للحكم الرشيد كما يصطلح عليه، و بطبيعتها السياسية والقانونية و الأخلاقية و بوظائفها تمثل الجانب الحيوي الحركي المكرس للظاهرة البرلمانية في ممارسة و تجسيد الديمقراطية بالتمثيل الشعبي الأصيل والحقيقي، وهذا ما يجعلها رسالة نبيلة هادفة و مسؤولة في قيادة المجتمعات بتنظيم الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات ( رغم الاختلاف في تحديد مفهوم نطاقه)، و هذا لا يخرجها عن طبيعتها الأصلية كونها عقداً أو ميثاقاً مقدساً بين مواطني الدولة (الهيئة الناخبة) و ممثليهم في البرلمان (الفئة المنتخبة) لمدة معينة تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية لكل دولة.

و أهم المهام – بل المهمة التقليدية- خلال العهد البرلمانية هي مهمة التشريع بسن قوانين الجمهورية في جميع جوانبها و وظائفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و الإدارية و الأمنية، ومنها أيضا السهر على مراقبة أعمال الحكومة و أعمال الإدارة العامة بصورة خاصة في إطار ضمان و توخي المصلحة العامة و حماية حقوق و حريات المواطن الدستورية في جميع الظروف. و يتم القيام بهذه المهام عن طريق التحسس الدائم و المستمر للحياة الاجتماعية و تطلعات المواطن و انشغالاته و الدفاع عن قضايا الوطن و السياسة الخارجية للدولة في إطار مبادئ و محاور أساسية مكرسة عبر ممارسات مبدئية

(1) - اعتمدت ثنائية البرلمان الجزائري عقب الفراغ المؤسسي بسبب استقالة رئيس الجمهورية و عدم استكمال تكوين البرلمان في يناير 1992، و أهم ما يميز مجلس الأمة أنه لا يمسه الحل البرلماني في كل الحالات. لكننا نعتقد تلك المبررات لم تكن كافية لإنشاء غرفة ثانية للبرلمان، و لم تكن هناك حاجة لها لو فصل الدستور في جميع المسائل بشكل صحيح و تم احترامه كما ذهب إليه "جون ستيوارت مل" الذي رد و انتقد حجج مؤيدي البرلمان بمجلسين.  
- انظر: جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص 254، 255.

ومستمرة، هادفة لتحقيق تطلعات الشعب إلى مجتمع ديمقراطي وعادل شعاره " الحرية و المساواة و التضامن ".<sup>(1)</sup> وهذا الواجب هو ما ورد النص عليه بصفة إجمالية في المادة 115 من دستور 2016.<sup>(2)</sup> و يتم وفق الآليات المنصوص عليها الدستور.

## المطلب الرابع

### تشكل البرلمان في بقية دول العلم

كل الأنظمة في دول العالم اليوم تعترف بسلطة تشريعية يجسدها برلمان ذا مجلس واحد أو مجلسين و هو معيار للديمقراطية مهما اختلفت طريقة التكوين بين الانتخاب أو التعيين أو الجمع بين الطريقتين و مهما اختلفت التسمية أيضا مثل "الديت Diète" في اليابان و بولونيا، و "الكورتس Cortes" في إسبانيا، و "الدليل Dail" في إيرلندا، و "الدوما Doima" في روسيا، و "مجلس النواب" في كل من لبنان والعراق، و "مجلس الشعب" في سوريا. و مجلس الأمة في البحرين والكويت.

لكن جرى العرف على استخدام مصطلح البرلمان للدلالة على السلطة التشريعية في أي نظام سياسي دستوري يعتمد الثنائية البرلمانية مثل المغرب ( مجلس النواب و مجلس المستشارين)، و في الأردن (مجلس النواب و مجلس الأعيان)، و في مصر (مجلس النواب و مجلس الشورى سابقا قبل إلغاءه بدستور 2014 الحالي)، و في الجزائر نجد المجلس الشعبي الوطني كغرفة أولى و مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان منذ تعديل الدستور سنة 1996.

و مهما اختلفت التسمية فيجمعها مفهوم واحد يعتبر البرلمان "مؤسسة سياسية سواء من مجلس واحد أو عدة مجالس يتألف كل منها من عدد كبير (يختلف) نسبيا من الأعضاء و تتمتع بسلطة المناقشة والقرار " و تتولى تشريع القوانين. أو هو " جهاز التمثيل الشعبي الذي يحقق الشعب من خلاله إرادته وسيادته"، أو هو مؤسسة أو سلطة تمثل إرادة الشعب و تعبر عن طموحاته و توجهاته. و قد تكون منتخبة أو غير منتخبة كلها أو جزء منها معبرة عن لسان الشعب.

مع أن البعض يعتقد بعدم جواز وصف النظام بالنيابي - و لو بنص الدستور - متى ضم البرلمان في تشكيلته أعضاء لم يختاروا عن طريق الانتخاب كأن يتم تعيينهم أو يتوارثون مناصبهم. كما قال به الدكتور "سعيد السيد علي". لكن رغم ذلك لا يشترط انتخاب جميع الأعضاء بل يجب أن تكون نسبة المعينين معقولة مقارنة بعدد المنتخبين كما في مجلس الأعيان الأردني حيث يعين الملك عددا لا يزيد عن

(1) - د. عمار عوابدي، أخلاقيات رسالة العهد البرلمانية و الحكم الرشيد، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة العدد 30، سنة 2012، ص 99، 100.

(2) - تنص المادة 115 أن: واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيًا لنقطة الشعب، و يظلّ يتحسّس تطلعاته. و هي نفسها المادة "100" في دستور 1996 قبل تعديله.

نصف عدد أعضاء مجلس النواب، أو يكونوا كلهم منتخبين.<sup>(1)</sup> و لعل هذا ما دفع بعض المؤسسين الدستوريين إلى تبني طريقة التعيين في البرلمان لضمان تمثيل بعض الطوائف الأقلية أو بعض المهن، وتمثيل النساء، مع الاختلاف في كيفية ضمان هذا التمثيل.

و يعتبر لبنان أبرز صور التمثيل الطائفي بهدف وجود أعضاء برلمانيين ينتمون لطائفة معينة كما في لبنان الذي يقوم نظامه أساساً على أساس الطوائف الدينية. و منذ 1922 ضم البرلمان ثلاثين عضواً على أساس (10) مقاعد للموارنة، (06) للشيعنة، (06) للسنة، (04) للروم الأرثوذكس، مقعدين (02) للدروز، مقعد واحد (01) للروم الكاثوليك و مقعد واحد (01) للأقليات الباقية. والدستور الحالي قسم المقاعد بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين ونسبياً بين باقي الطوائف والمناطق في مرحلة انتقالية لحين التخلي عن التمثيل الطائفي نهائياً، و هو ما لم يتمكن لبنان من تحقيقه بعد 25 سن من اتفاق الطوائف.<sup>(2)</sup> أزمة طال أمدها بسبب عدم التوافق حول نظام انتخابي بديل عن الطائفية تدريجياً.

و كان الدكتور "سليم الحص" طرح سؤالاً عن كيفية الخروج من الأزمة، ثم أجاب أن: (الإصلاح هو تنمية التجربة الديمقراطية في البلاد انطلاقاً من اعتبارين: الأول كون الديمقراطية نظاماً يتلائم مع تمثيل شعبي صحيح و آليات فاعلة للمساءلة والمحاسبة، و الثاني كون الديمقراطية ثقافة يجب توظيفها في تنمية سياسات الدولة الإعلامية و التربوية والإنمائية والتشريعية لجهة تجاوز الفساد و الطائفية و تشجيع قيام أحزاب و مؤسسات المجتمع المدني...)<sup>(3)</sup>.

و في العراق أيضاً نص دستور سنة 2005 في المادة (49) على مراعاة تمثيل سائر مكونات الشعب، و تكرر المبدأ في المادة (3/15) من قانون الانتخابات لعام 2005 المعدل سنة 2009 بالنص على تخصيص حصص للمكونات الدينية و الطائفية من المسيحية و الإيزيدية و الشبك والترکمان و غيرهم. أما عن وجود المرأة في البرلمان، فبعدما كافحت من أجل منحها حق الانتخاب مساوياً مع الرجل تمكنت شيئاً فشيئاً من الوصول للبرلمان و يزداد عدد تمثيلها بعد كل دورة انتخابية في المجالس المحلية والوطنية، وكان لبعض الدول الغربية سبق في ذلك مثل: فنلندا في برلمان سنة 1907 إذ تواجد به 10 نساء

(1)- د.أفين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 25، 26.

(2)- اتفاق الطائف هو اسم عرفت به وثيقة الوفاق الوطني اللبناني بين الأطراف المتنازعة بهدف إنهاء الحرب الأهلية والتأسيس لتعايش الطوائف اللبنانية، حيث تم بوساطة سعودية في مدينة الطائف يوم 30 سبتمبر 1989 و أقر في لبنان بقانون في 22 أكتوبر لنفس السنة و صادق عليه البرلمان في 05 نوفمبر 1989.  
- مجلس النواب بالجمهورية اللبنانية، وثيقة الوفاق الوطني- اتفاق الطائف، مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك- ألبى، طبعة سنة 2004.

و من الموقع الإلكتروني: اتفاق الطائف- <https://ar.wikipedia.org/wiki/1989>.

(3)- زياد بارود، واقع الانتخابات البرلمانية في لبنان- ندوة النزاهة في الانتخابات البرلمانية ( مقوماتها و آلياتها في الأطوار العربية)، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، 12 مارس 2008، ص 09.

عضوات من أصل (200) عضو، ثم في النرويج عام 1911 عن طريق التعيين، ثم الولايات المتحدة الأمريكية (1917)، و هولندا وبريطانيا والدنمارك و إيرلندا (1918)، و السويد (1920) وفرنسا (1943)، بينما في سويسرا فلم يتقرر حق المرأة لعضوية البرلمان إلا في سنة 1971،<sup>(1)</sup> بينما بقيت المرأة في معظم الدول العربية لا تعرف لها تمثيلا في المجالس النيابية، و إن حدث ذلك كان وجودها بشكل جد محتشم. والأسباب متعددة، رغم أن أبرزها كان هو الأمية و تدني مستوى التعليم و الثقافة للمرأة العربية مما أبعدها عن ممارسات ظلت لفترة طويلة حكرا على الرجال، و يضاف إلى العوامل السابقة، الحقيقية الاستعمارية التي مست معظم الدول العربية إن لم تكن كلها ( فكان الاستعمار سببا أيضا في تزيدي الأوضاع عامة).

كما أن بعض المعتقدات الخاطئة في الدين كانت السبب الرئيس في بقاء حرمان المرأة من المشاركة السياسية حتى بعد بلوغها درجات علمية متميزة إلى جانب الرجل، و لم تشهد الظاهرة تغيرا بشكل ملحوظ إلا خلال النصف الثاني من القرن العشرين. فكان ذلك في مصر عام (1957)<sup>(2)</sup> ثم تونس (1959)<sup>(3)</sup> فالأردن (1974)<sup>(4)</sup> و العراق (1980)<sup>(5)</sup>.

أما بعض الدول العربية خاصة دول الخليج فلم تشهد مشاركة المرأة إلا ابتداء سنة 1994 بوصول أول امرأة لمجلس الشورى بسلطنة عمان عن محافظة مسقط،<sup>(6)</sup> و من الدول التي اعترفت مؤخرًا

(1) - بوعلام حمو، الممارسات السياسية و النظم الانتخابية في المغرب العربي- الجزائر و المغرب نموذجا، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران (2) محمد بن أحمد 2014-2015، ص 15.

(2) - حدد النظام المصري عدد المترشحات ضمن قائمة كل دائرة ، فإذا خصص لها 15 مقعدا وجب أن يكون سبع نساء ضمن القائمة. و إذا خصص للدائرة 45 مقعدا فتشتمل قائمة المترشحين على 21 امرأة على الأقل. كما يجب على الرئيس أن يعين نسبة 50% نساء من مجموع التعيينات التي يسمح له بها القانون في حدود 05% من إجمالي عدد النواب. - د.مليك الصروح، المرأة في القوانين الانتخابية للدول العربية الأعضاء في المنظمة، منظمة المرأة العربية، الطبعة الأولى القاهرة، 2016، ص 58-60.

(3) - ثبت حق المرأة التونسية في الانتخاب بشقيه منذ عام 1959 و فيه تم انتخابها لأول مرة، و في سنة 2007 شكلت لجنة خاصة بالمرأة في البرلمان عملت على ضمان تمثيل أحسن للمرأة ولذلك حصلت المرأة سنة 2009 على نسبة 27.59% (أي 59 امرأة برلمانية)، و ارتفعت النسبة سنة 2014 إلى 31% من إجمالي 217 مقعدا برلمانيا تصدرت بها البلدان العربية. وترجع هذه النتيجة لاعتماد مبدأ المناصفة بين الرجال و النساء و الترتيب التناوبي ضمن القائمة طبقا للمادة 24 من قانون الانتخابات - المرجع نفسه ص 20،21.

(4) - أقر حق الانتخاب و الترشيح للمرأة الأردنية منذ عام 1974، و انتخبت أول امرأة عام 1993. و في سنة 2012 خصص لها 15 مقعدا من مجموع 150 كحد أدنى. ويستخلف مقعد المرأة بمراعاة الجنس - المرجع نفسه، ص 04، 05.

(5) - في العراق دخلت المرأة المجلس الوطنية منذ سنة 1980 الذي أقر فيه حقها قانونا. و بعد تغيير النظام سنة 2003 بلغت نسبة تمثيلها 28%. و يضمن الدستور حاليا ألا تقل نسبة تمثيل المرأة عن 25% من عدد النواب. و تم التأكيد على ذلك في القانون الانتخابي رقم 45 لسنة 2013 - المرجع نفسه، ص 38، 39 .

(6) - محمد بن ربيع الهمزاني الشمري، عضوية المرأة في مجلس الشورى السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2012، ص 05. و الصفحة 98 و ما بعدها.

و تناولت الدراسة بشيء من التفصيل الأسانيد الشرعية من القرآن و السنة على مشروعية مشاركة المرأة ومشورتها و أهليتها للتشاور معها.

للمرأة بحق الانتخاب و الترشح فهي المملكة العربية السعودية<sup>(1)</sup> بعد مدة طويلة من الحظر ظل فيها العمل النيابي حكرا على الرجال و ممنوعا على المرأة السعودية كما في بعض المجالات الأخرى.

و أما الجزائر فلم يكن القانون يمنع المرأة من ممارسة حق الانتخاب أو الترشح منذ الاستقلال و صدور دستور 1963، و تم انتخابها بشكل حر لذلك بقيت نسبة تواجها ضعيفة نسبيا إلى غاية تعديل الدستور سنة 2008 حيث تحملت الدولة على عاتقها مسؤولية دعم حظوظ تمثيل المرأة في البرلمان والمجالس المنتخبة عموما عن طريق نظام الحصص (الكوطة)، و تجسد ذلك من خلال تنظيم كيفية ترشحها في المجالس المنتخبة المختلفة بموجب القانون العضوي رقم 12-03 كما سيأتي بيانه.

و لضمان هذا التمثيل الفئوي تلجأ الدول بحسب طبيعتها لتحديد الدوائر الانتخابية حسب توزيع السكان و تواجد و تمركز الطوائف، أو عن طريق فرض نظام الحصص داخل قائمة المرشحين كما في سنغفورة حيث توجد (14) دائرة انتخابية من أصل (23) يشترط فيها أن يكون في القائمة مرشح واحد على الأقل من فئة تشكل أقلية، كما قد يتم تخصيص حصة من المقاعد لكل فئة تتنافس عليها بصفة مستقلة في بعض النظم، و هو الأسلوب الأكثر استخداما في النظم المقارنة، مثل الهند فهي تخصص (79) مقعدا من أصل (543) في مجلس النواب الهندي (ال لوك سابها) لقوائم الطوائف الاجتماعية و تخصص أيضا (41) مقعدا لقوائم القبائل، و بعض النظم نصت على وجوب تمثيل المرأة بنسبة معينة في البرلمان مثل النرويج، ألمانيا، السويد، المغرب، تنزانيا، تايوان، باكستان، جنوب أفريقيا و العراق.

وفي اعتقادنا فإن شيوع اعتماد نظام المحاصصة الطائفية للمقاعد الانتخابية لا يمكن قبوله بصفة مطلقة و مستمرة بل يجب أن يكون كمرحلة انتقالية للتحويل من مجتمع طائفي إلى مجتمع حر تجمع بين أفراد رابطة الجنسية كشعار موحد، أما الانتماء الديني و الانتماء الطائفي أو المذهبي فعند التشبث بها تعتبر وسيلة تفريق أكثر منها لتحقيق الوحدة. و تهدد الاستقرار الداخلي أكثر مما تؤمنه طريقة الكوطة النيابية. والخروج من هذا النظام يتطلب إرادة حقيقية و مشاورات تحدد جدولا زمنيا لذلك. و إن كان هذا الأمر ليس بالهين فإنه كذلك ليس مستحيلا و لكن لابد من التوضيح. و التجربة الأمريكية خير دليل على ذلك بعدما تكونت الولايات المتحدة الأمريكية بشكل أساسي من هجرة مختلف الأجناس إليها، هاهي اليوم تعد نموذجا في النظام الانتخابي العام المباشر يخضع لحرية الترشح و حرية الاختيار وفق معايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق بعيدا عن الطائفية و العرقية و غيرها رغم اتساع رقعة الدولة و تعدد القوميات فيها.

(1)- المرأة و البرلمان - خطوة جديدة على طريق تمكين المرأة في المملكة العربية السعودية، مجلة البرلمان التي تصدرها الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي كل شهرين، العدد التاسع مارس 2013، ص 06.  
و جاء في المقال أن خادم الحرمين بتاريخ 11 يناير 2013 عين نحو 30 امرأة لعضوية مجلس الشورى (ما يعادل 20% من عدد الأعضاء و الاعتراف بحق ترشح النساء في الانتخابات المحلية سنة 2015).

و رغم ما قيل من تعارض مبدأ التمثيل الطائفي مع أحد أهم مبادئ النظام النيابي كأساس للديمقراطية، حيث يمثل النائب الشعب و الأمة جميعها و يصبح مستقلا عن الفئة التي انتخبته، وأنه يؤدي إلى هدم مبدأ المساواة بين الجنسين إلا أن له- في نظر البعض- ما يبرره لضمان تمثيل تلك الفئات بحد أدنى في البرلمانات المختلفة لأن العملية الانتخابية بقواعدها العادية لا تضمن لها تمثيلا أدنى، لذلك كله يبقى أصح الطرق كما قال "ليون برادات" في كتابه "الايديولوجيات السياسية" أنه: ( لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب)، وهو ما يجعل النظام الانتخابي محل اهتمام بالغ من طرف الخصوم السياسيين كلما وجدوا لذلك محلا أو مناسبة، و عن هذه الأهمية عبر "جيوفاني سارتوري" قائلا: ( النظام الانتخابي هو الأداة الأساسية في اللعبة السياسية في الدولة)، بينما قال فيه "أندري فيروني": ( لا يمكن اختزال النظام الانتخابي في الصيغة الانتخابية لحساب الأصوات لأنه في الحقيقة أوسع من ذلك).<sup>(1)</sup>

و كل ذلك للتأكيد على أهمية العملية الانتخابية<sup>(2)</sup> لأنها هي الوسيلة المقبولة لترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد برلمانية بصورة أكثر عدالة رغم ما بين النظم الانتخابية<sup>(3)</sup> من فروق إيجابية وسلبية (مزايا و عيوب) هي سبب المفاضلة بينها حيث يصلح بعضها لنظام معين و لا يصلح لآخر تبعا لخصوصيات المجتمع بشرط ضمان النزاهة و الشفافية. و هو ما يعكسه كذلك اهتمام السلطة (الحزب الحاكم) و الطبقة السياسية بالنظام الانتخابي و المفاضلة بين أنواعه التي تعد بالعشرات عبر مختلف دول العالم،<sup>(4)</sup> بل إن كل دولة تستحدث من القواعد الخاصة بالنظام الانتخابي ما يتلاءم و واقعها السياسي

(1)- بوعلام حمو، المرجع السابق، ص 23.

(2)- رغم الطابع الاختياري للانتخاب، فهو يدفع المواطن للوقوف إلى جانب إيديولوجية معينة حزبية أو غير حزبية عن طريق المشاركة و التصويت لجهة معينة مرجحا رأيا على آخر. و قد يكون ذلك حتى بالتصويت السلبي، و هذا أحد تفسيرات العملية الانتخابية، كما فسرها البعض بأنها أحد مظاهر الصراع السلمي على السلطة تنقل أصله من الحقيقة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية و الثقافية بإيديولوجيتها المختلفة إلى صندوق الاقتراع. و لو بورقة بيضاء.

- بن سليمان عمر، تأثير نظام الانتخاب على الأحزاب السياسية في الجزائر 1989-2012، رسالة ماجستير في العلوم السياسية من جامعة مولاي الطاهر بسعيدة، سنة 2013، ص 55.

ونعتقد أن التصويت بالورقة البيضاء إذا كان له نفس الأثر مع عدم التصويت- أي المقاطعة- كأسلوب للتعبير، لأن العبرة بالأصوات الصحيحة المعبر عنها عند توزيع المقاعد، فيبقى التصويت بأوراق ملغاة بالصوت الأبيض أفضل دلالة على رفض جميع المترشحين حزبيين كانوا أو مستقلين. ما لم يتم تغيير قواعد اللعبة بالنص قانونا على عتبة معينة من عدد الناخبين يجب مشاركتهم فعليا في العملية الانتخابية. فحينئذ يكون صوت المقاطعة له نفس القيمة القانونية للتصويت بورقة بيضاء.

(3)- و لأن النظم الانتخابية كانت وليدة للظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية زمنيا و مكانيا، فقد ظهر نظام الأغلبية أولا في بريطانيا و طبقت بعض مستعمراتها في مناطق مختلفة من العالم مع الاختلاف بين دور واحد أو دورتين. ثم ظهر نظام التمثيل النسبي و طبق في بلجيكا عام 1899، و في السويد عام 1908 و دول أوروبية أخرى لاحقا.

- د.نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق ص 315 (انظر حتى الهوامش). نقلا عن:

- Gicquel et Hauriou : Droit constitutionnel et institution politiques. P 235.

(4)- د.محمود شريف بسبوني و محمد هلال، المرجع السابق، ص 110.

والتركيبية الاجتماعية، وعموما فإن أهم تصنيفات النظم الانتخابية الأكثر شيوعا و المتبعة لتشكيل البرلمانات: (1)

- نظام الانتخاب بالأغلبية و نظام التمثيل النسبي.

- نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

- نظام تمثيل المصالح و المهن.

- نظام تمثيل الأقليات الدينية و العرقية.

- نظام الوراثة و التعيين (جزئيا أو كليا).

و يمكن الجمع بين عدة أساليب و أنظمة لتشكيل البرلمان في بعض البلدان.

و لما كان من أسس الديمقراطية و النظم النيابية هو تأقيت مدة النيابة لتمكين الشعب من ممارسة سلطة الرقابة، فإن العضوية البرلمانية ليست أبدية بطبيعتها، و الأصل أن تنتهي العضوية البرلمانية بانقضاء العهد التشريعية كما يحددها القانون في الحالة العادية أو في حالة حل البرلمان و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، ففي الحالتين يتم تجديد كلي لأعضاء البرلمان و الحالة الأخيرة ممكنة الوقوع، مع أن النظم المقارنة من بلد لآخر تختلف نسبيا من حيث تاريخ نهاية العهد التشريعية و بداية أخرى تليها. و تجنباً لحدوث فراغ في السلطة تنص الدساتير أو القوانين على تاريخ محدد تنتهي فيه العهد التشريعية لتبدأ أخرى.

فقد يكون هو تاريخ حل البرلمان (في حالة ممارسة حق الحل) كما في بلغاريا و الولايات المتحدة الأمريكية، أو بافتتاح الدورة التشريعية كما في فرنسا و اليونان واندونيسيا و غيرهم. أو من تاريخ إجراء الانتخابات البرلمانية كما في الدانمارك، أو بانعقاد جلسة إثبات عضوية المنتخبين الجدد كما في ألمانيا والمجر، و إذا كان المجلس يتم تشكيله كليا أو في جزء منه عن طريق التعيين فإن عهده تبتدئ و تنتهي حسب السلطة أو الجهة التي تملك هذا التعيين كما في الغرفة الثانية في البرلمانات التي تضم غرفتين و هو حال الجزائر و فرنسا.

و إذا كان ما سبق يخص التجديد الكلي للبرلمان، فإن انتهاء العضوية بصفة فردية يختلف في بعض جوانبه. حيث تنقضي لأسباب خاصة بكل عضو خلال عهده و قبل النهاية الطبيعية للفترة التشريعية، و لذلك يجب استخلاف و شغل المقعد الشاغر للمدة المتبقية على نهاية العهد الانتخابية.

(1) - بوعلام حمو، المرجع السابق، ص 24 و ما بعدها.

و انظر أيضا: د.أفين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 46-74. و انظر أيضا:

- Pierre Bodeau-Livinec, Introduction au droit constitutionnel, cours de l'Année universitaire 2015-2016, p 27.

و بصفة عامة يرتبط الاستخلاف البرلماني بإحدى حالات فقدان أو التخلي عن العضوية البرلمانية قبل نهايتها الطبيعية. حيث يمكن لعضو البرلمان التخلي عنها بإرادته كما في حالة التنافي أو الاستقالة أو تتم إقالته من قِبَل الناخبين أو من قِبَل الحزب الذي ينتمي إليه، و يمكن أن يتم إقصاء العضو من قِبَل البرلمان نفسه متى فقد أو لم يستوفِ بعض شروط صحة انتخابه أو قام البرلمان بمعاقبته تأديبيا أو تم ذلك بموجب حكم أو قرار عن السلطة القضائية.<sup>(1)</sup> و يأتي تفصيل ذلك فيما يلي.

---

1)- Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire ( Etude comparative mondiale) ,Union interparlementaire ,Genève ; 2000 . p 16 et 19 .

# الفصل الأول

## الأسباب الإرادية الموجبة

## للاستخلاف البرلماني

لما كان الانتماء لغرفة برلمانية- مع ما يثقلها من مسؤوليات و مهام- هو حقا من الحقوق السياسية لكل فرد يتمتع بالشروط المحددة قانونا للترشح للانتخابات التشريعية أو المحلية، فذلك يعني رغبة وإرادة صريحة منه لاكتساب صفة العضوية البرلمانية من خلال إعلان الترشح و السعي للفوز بمقعد برلماني من خلال المنافسة الانتخابية، لكن الدوافع الحقيقية لتلك الإرادة لا بد أن تختلف من شخص لآخر، فتتحكم فيها طموحاته كما في تولي بعض المهام و الوظائف المتنافية مع العضوية البرلمانية، و تقودها مبادئه التي يرى الشخص عدم قابليته للتفاوض حولها أو التنازل عنها أو لأغراض أخرى كما في تقديم الاستقالة و تغيير الانتماء السياسي أو الحزبي. و هي عموما تلك الأسباب الصادرة وُفقَ إرادة النائب فتدفعه إلى التخلي عن عضويته البرلمانية. و نتناولها في المباحث الثلاثة التالية:

**المبحث الأول: حالات التنافي مع العضوية البرلمانية**

**المبحث الثاني: الاستقالة البرلمانية**

**المبحث الثالث: تغيير الانتماء السياسي**

## المبحث الأول

## حالات التنافي مع العضوية البرلمانية

تعتبر حالات التنافي أبرز و أهم الحالات و الأسباب المؤدية للاستخلاف في برلمانات العالم بسبب ارتباطها الوثيق تاريخيا بالفصل بين السلطات، لذلك حظيت باهتمام تشريعي خاص كان و لا يزال محل دراسات و مطالبات بين التعديل و توسيع نطاقه أو حتى إلغائه بحسب المركز القانوني، و في بداية ظهور الجمع بين الوظائف لم يكن متنافيا مع العهدة البرلمانية و اعتبر ( في فرنسا مثلا) تصرفا مقبولا طالما تم السكوت عنه- بل مرغبا فيه- كما أكده "Michel Debré" تعبيرا عن إرادة الربط بين شخصية المشرع الوطني ومسؤولياته المحلية خصوصا بعد 1870 تاريخ تأسيس مجلس الشيوخ الفرنسي إلى غاية 1948.<sup>(1)</sup> رغم أنه كان من أشد معارضي هذه الممارسة التي كانت تطبع أغلبية البرلمانيين الفرنسيين خلال الجمهورية الثالثة كما توصل إليه الباحث " Mattei Dogan " و آخرون تناولوا بالبحث والدراسات الخاصة ظاهرة الجمع بين المهام أو الوظائف الانتخابية.<sup>(2)</sup>

و يدل مفهوم التنافي و مقصوده على ذلك التناقض و التعارض و عدم الانسجام الذي يقوم بين شيئين (وظيفتين) لا يمكن ملؤهما في وقت واحد بشخص واحد. و منهما الولاية البرلمانية، فعلى المترشحين الذين يفوزون في الانتخابات التشريعية بمقعد للعهد النيابية<sup>(3)</sup> أن يختاروا بينها و بين وظائفهم قبل أن يتم استبدالهم.

و في هذا المبحث نتناول كيف بدأت الظاهرة تاريخيا و لفتت اهتمام المشرعين في محاولة منهم لمنعها أو على الأقل الحد منها وفق ما يسمى في القوانين الخاصة بحالات التنافي كما في بعض النظم المقارنة الغربية و العربية منها، نشرحها تباعا في مطلبين نخصص أولهما لبيان التنافي في بعض النظم الغربية. و نتناول في المطلب الثاني أحكام التنافي في بعض النظم العربية و هي : مصر و العراق الأردن و المغرب ثم الجزائر.

1)- Michel Debré, Trois caractéristiques du système parlementaire français, Revue française de science politique, Année 1955 Volume 5 Numéro 1 pp. 22.

2)- د.لزرع عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية ( دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب)، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، المغرب، الطبعة الأولى 2017 ، ص 23 و ما بعدها.

3)- د.إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، تقصيد كوم للنشر و التوزيع، الدويرة الجزائر العاصمة، سنة 2015. ص 40-49.

## المطلب الأول

## التنافي في بعض النظم الدستورية الغربية (الأوربية)

و نتناول فيه تجربة أعرق النظم السياسية الدستورية و تعاملها مع ظاهرة تنافي العضوية البرلمان مع غيرها من النشاطات المهنية الأخرى، لكن يسبق ذلك عرض تاريخي لنشأة وتطور العمل بمبدأ التنافي.

## الفرع الأول

## التطور التاريخي لمبدأ التنافي مع العضوية البرلمانية

تستند فكرة عدم الجمع مبدئياً إلى المتطلبات و الضمانات الضرورية للحكم انطلاقاً من مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، و طالما أن السلطة التشريعية هي التي تتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وفق نفس المبدأ حيث "السلطة توقف السلطة"<sup>(1)</sup>، فمن ثمة لا يجوز إشراك الوزراء في عضوية البرلمان، مع ملاحظة أن جانبا فقها يرى بخصوص الوزراء أنهم مستثنون من مبدأ عدم الجمع نظراً لأن ذلك من مقتضيات النظام السياسي الدستوري البرلماني و طبيعته بوجود نوع من التعاون و التكامل و حتى التداخل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية أساساً بسبب عدم وضوح النصوص الدستورية، فالحزب الفائز بأغلبية المقاعد البرلمانية يدعو رئيس الدولة المنتخب أو الملك - كما في بريطانيا و المغرب - زعيمه<sup>(2)</sup> لاختيار طاقم وزرائه ( قد يكونوا كلهم أو أغلبهم) من أعضاء مجلس العموم البارزين في الحزب مع الاحتفاظ بعضويتهم. لذلك ظهر في ظل الثنائية الحزبية ما عرف بـ "حكومة الوزارات" لأن البعض اعتبر هذه الحكومة مجرد لجنة برلمانية تتولى الحكم باسم البرلمان و بقاؤها مرتبط بإرادته و مهامها تمارسها تحت رقابته فضلا عن كونها مكونه من

(1) - أورد مونيسكيو في كتابه روح القوانين ما نصه:

« C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites ... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

-Pierre Bodeau-Livinec, Op cit. p 22.

(2) - هذا الاختيار هو أحد العوامل الأساسية لاستقرار الحكومات و تقادي الانسداد في السلطة. لكن المشرع الدستوري الجزائري خالف الأعراف السياسية و لم يلتزم بها على وجه الإلزام بعدم الإشارة لذلك في دساتير 1976 و 1989 ثم 1996 وتعديلاته، أما دستور سنة 2016 فقد اوجب استشارة الأغلبية البرلمانية قبل تعيين الوزير الأول (م 5/91). دون اشتراط وجوب الأخذ بها صراحة لكن يظهر قصد المشرع الدستوري و هو البحث عن رجل إجماع أو توافق إلى حد بعيد. و نتيجة لذلك: عين رئيس الجمهورية السيد علي بن فليس رئيساً للحكومة خلال شهر أوت سنة 2000 وهو قيادي في حزب جبهة التحرير الوطني رغم الأغلبية البرلمانية لحزب التجمع الوطني الديمقراطي. و بعد إقالته تم تعيين السيد أحمد أويحي خلفاً له وهو رئيس حزب التجمع الوطني الديمقراطي الممثل برلمانيا بـ 47 نائبا مقابل 199 نائبا لحزب جبهة التحرير الوطني - رايح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - 2008، ص 20.

و نفس الأمر تكرر قبل نهاية سنة 2017 بتعيين أحمد أويحي وزيرا أول خلفا لعبد المجيد تبون رغم الأغلبية البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني منذ الانتخابات التشريعية في 04 ماي 2017.

أعضائه و يحضرون جلساته و يشتركون في مناقشاته، و عبر عن هذه الوضعية الفقيه الانجليزي "Bagehot" قائلا: ( إن المقصود بالاسم الجديد هو لجنة مختارة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية).<sup>(1)</sup> فهذه الوضعية في ظل الثنائية الحزبية المستقرة في بريطانيا جعلت من الصعوبة بمكان تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات كما أراد له صاحبه "Montesquieu" لاسيما من حيث حدود العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية. و لم تعد الحكومة تخشى حجب الثقة عنها من البرلمان الذي يساندها بأغليبتها، بل إن مسؤوليتها أصبحت أمام البرلمان شكلية في مقابل فرض الحكومة سيطرتها على البرلمان، وغالبا ما تلجأ إلى حله بسبب المعارضة، الأمر الذي جعل التجربة البرلمانية في بريطانيا ذات صبغة خاصة.<sup>(2)</sup> حيث تعرف استقرارا سياسيا نسبيا و تداولا للسلطة و تعايشا بين الحكومة و البرلمان.

أما في النظام الرئاسي، فإن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يكون في صورة شبه مطلقة حيث لا جمع بين عضوية البرلمان والوزارة. أما النظام المجلسي كما في سويسرا، حيث البرلمان (الجمعية الاتحادية= مجلس الشعب+ مجلس المقاطعات) يكلف بانتخاب مجلس الاتحاد الذي يعتبر بمثابة السلطة التنفيذية. ويتكون من سبعة وزراء<sup>(3)</sup> يشترط فيهم ما يشترط للترشح لعضوية الجمعية الاتحادية (الحكومة).

و عرفت الدساتير المقارنة تطورا تاريخيا لمبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة حيث تعتبر بريطانيا مهد ظهوره بوجهيه- سواء في ذلك بالنسبة للوزراء، أو باستثناءهم. و جاء في المصادر أن بريطانيا في عام 1700 م حين تولت الأميرة "صوفيا الهانوفرية" Sophie Dorothea von

(1) - و هو أيضا ما عبره عنه الفقيه "Barthélemy" قائلا: الوزراء هم الناطقون باسم البرلمان و المفوضون عن الأمة على رأس إدارتها للتعبير عن إرادتها". و نصها الأصلي:

<< les ministres sont, par l'intermédiaire du parlement, les délégués de la nation à la tête des administrations pour faire ses volontés...>>.

(2) - أساسا النظام البرلماني يوفر إمكانية تشكيل الوزارة من أعضاء البرلمان. لأن هذا النظام يشترط ثقة البرلمان بالوزارة التي تكون مسؤولة أمامه سياسيا. مما يستحسن معه انبثاق الحكومة من البرلمان ذاته. و قد ساعد على هذا في بداية الأمر نظام الثنائية الحزبية الذي قام عليه البرلمان البريطاني ( الحزب الحاكم و الحزب المعارض)، فالأول في السلطة التنفيذية و الثاني في البرلمان يمارس الرقابة، و لأجل ضمان الاستقرار السياسي و العمل الحكومي يتم تعيين الوزراء من نواب حزب الأغلبية البرلمانية لكسب ثقة البرلمان. و منه الاستمرار في الحكم.

- د.مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 120، و 122-125 و 128، 129. نقلا عن:

- Ausone William R : The law , Custom of the Constitution vol 1.1 parliament ( by Maurice ), LGwyer C :B fifth Edition , Oxford , 1992 p 3. 4 .

(3) - المادة 175 من الدستور السويسري تنص: التكوين والانتخاب.

(1) يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء.

(2) يتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي من قِبَل الجمعية الاتحادية بعد كل تجديد شامل لمجلس الشعب.

(3) يتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لمدة أربع سنوات و يتم اختيارهم من بين المواطنين والمواطنات الذين يحق ترشيحهم لمجلس الشعب.

(4) يجب مراعاة تمثيل المناطق والجماعات اللغوية في المجلس الاتحادي تمثيلا عادلا.

**Hannover** " التاج مؤقتا وضعت نظاما يقضي في بنوده أنه (لا يحق لأي شخص يتقاضى مرتبا من الملك أو أية فائدة أخرى أن يكون عضوا في مجلس العموم)، وطبق المبدأ و استمر العمل به منذ عام 1714 م.

و في سنة 1717 عدل ذات المبدأ على نحو يجعل كل نائب يخسر صفته النيابية إذا نال منصبا ذا راتب، على أنه يحق له تجديد انتخابه إذا لم يكن المنصب المذكور من المناصب التي لا تتنافى مع النيابة و التي منها منصب الوزير، و كرست الممارسة أن النائب إذا أصبح وزيرا لا يبقى في مجلس العموم فينتج عن هذا شغور كرسيه مع بقاء حقه في إعادة انتخابه مرة أخرى.<sup>(1)</sup>

غير أنه تقرر نقيض ذلك تماما في عام 1867 أين تم إدخال أعضاء مجلس العموم في الوزارة. ثم يعرضون على الناخبين لتجديد انتخابهم فيحافظون بذلك على مقاعدهم النيابية حتى و إن غيروا مناصبهم في الحكومة التي يشكلونها،<sup>(2)</sup> ليصبح فيما بعد هذا المبدأ مناط التفرقة بين النظام البرلماني و النظام الرئاسي في الأنظمة الدستورية التي تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات باختلاف تطبيقاته. و يبني على ذلك أنه:<sup>(3)</sup>

- إذا كان المبدأ الدستوري هو الجمع بين العضوية في السلطة التشريعية و تولي الوظائف العامة نكون أمام نظام الجمعية حيث يندمج الوزراء كلهم في السلطة التشريعية.
- و إذا كان المبدأ الدستوري هو عدم الجمع بين العضوية النيابية و تولي الوظائف العامة مع استثناء الوزراء فيكون عندئذ النظام برلمانيا.
- أما إذا تقرر دستوريا مبدأ عدم الجمع بين العضوية النيابية و تولي الوظائف العامة دون استثناء الوزراء كان النظام عندئذ رئاسيا.

فالنظام البرلماني من خصائصه أن أغلب الوزراء- إن لم يكونوا كلهم- أعضاء في البرلمان و يشاركون في كافة أعماله و يحق لهم اقتراح القوانين التي منها إعداد الميزانية، و يمكنهم الدفاع عن سياسة الحكومة أمام البرلمان بصفتهم أعضاء فيها. فهم مزدوجي الصفة.

لكن من جهة أخرى فإن هذه الازدواجية يفقد معها النائب حريته و من ثم عدم فاعلية رقابته و انتقاده الموجه لحكومته نفسها و النتيجة انعدام الاستقلالية التي تعد أحد ضمانات الممارسة النيابية فلا يخلو تصويت النواب لصالح الحكومة من الشبهة.

(1)- د.قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية- تحليل قانوني مقارنة ( طرق ممارسة السلطة التشريعية... )، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، المجلد الرابع، الجزء الخامس، سنة 2007، ص 1140، 1141.

(2)- أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور 2005، بحث منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية، العدد 8 سنة 2010، ص 09.

(3)- د.قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 1141.

و إذا كانت هذه حال المبدئين حين النشأة فإن الأنظمة الدستورية بعد ذلك تباينت في الأخذ به، بل حدث التباين حتى داخل نفس النظام من فترة إلى أخرى. و هو ما يعبر عنه بصيغة " التنافي أو عدم التنافي مع العهدة البرلمانية"، تباينٌ يظهر في هذه الأنظمة من خلال تبني مبدأ عدم التنافي (عدم الجمع) بمفهومه المطلق أي دون استثناء، أو تبنيه بمفهومه النسبي أي مع الاستثناء، ( مثل الدستور الجزائري لسنة 1963 في المادتين 29 و 47). كما أن هناك من الدساتير من سكتت دون تقرير أي من وجهي المبدأ سالف الذكر.<sup>(1)</sup> و هذا ما سنحاول بيانه في بعض الأنظمة الأوربية عموماً منها النظام الفرنسي بشكل خاص على أن نخصص جزءاً آخر من الدراسة لبعض الأنظمة العربية مع التركيز على الجزائر.

## الفرع الثاني

### تباين النظم الغربية الأوربية من حيث الأخذ بمبدأ التنافي

تسعى معظم الدول حالياً لتحسين و ترقية الممارسات السياسية و أداء ممثلي الشعب في المجالس المنتخبة، لاسيما ذات الطابع الوطني منها في إطار أخلاقة الحياة السياسية، و ذلك بوضع و تحديد الضوابط و القواعد التي تمنع حصول تنازع أو تعارض بين المصالح و العمل ضمن أطرٍ من النزاهة و الاستقامة و الالتزام و الشفافية و ترسيخ ثقافة الدولة و خدمة الصالح العام. و هي المسؤوليات النابعة عن إرادة المواطنين حمايةً لحقوقهم و حرياتهم و الدفاع عن مصالحهم ضمن قيم العدالة و الإنصاف و تطبيق القانون و حفظ المال العام و الممتلكات العمومية.<sup>(2)</sup>

و أكثر ما يدور حوله النقاش و الجدل يتعلق بالجمع بين أكثر من تمثيل واحد أو أكثر من صفة واحدة في النائب البرلماني. فالرأي الغالب أوروبياً يتجه نحو المطالبة بتكريس قاعدة عدم الجمع بين أكثر من مهمة نيابية واحدة مع بقاء الصراع بين معارض و مؤيد. حيث تم تقنين بعض الأفكار ذات الصلة في بعض الدساتير أو القوانين العضوية و حتى القوانين العادية. مع ملاحظة أن الفقه يميز بين الجمع الأفقي و الجمع العمودي. كما يفرق بين الوظائف الانتخابية و الوظائف التي يتم التعيين فيها.

كما أن هناك من يُمايزُ الوظائف التي لا يُقبَلُ جمعها مع عضوية البرلمان إلى وظائف أو مهام انتخابية و وظائف أو مهام عمومية غير انتخابية ووظائف أو مهن خاصة. لذلك نتناول الرأيين في جزئيتين.

(1) - د. قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 1144 .

(2) - محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان، كلمة افتتاحية في " يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة البرلمانية في 10 ديسمبر 2012. مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10 سنة 2013، ص 6-24 .

## البند الأول

## معيار الجمع بين الوظائف أفقيا و عموديا

ففي الجمع الأفقي يكون الجمع بين مهام من نفس المستوى سواء على المستوى الإقليمي المحلي<sup>(1)</sup> أو على المستوى الوطني، و أبرز صورته هي الجمع بين عضوية غرفتي البرلمان في الدول التي تبنت برلمانا مشكلاً من غرفتين و هي حوالي 80 برلمانا في العالم من أصل 262 برلمان، معظمها لدول تبنت مبدأ عدم الجمع بين عضوية الغرفتين: فرنسا، إيطاليا، إسبانيا، هولندا، انكلترا... و لا فرق بين الدول ذات النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي، البرلماني أو شبه البرلماني، و بالمناسبة فإن بعض دول الاتحاد الأوروبي كفرنسا تمنع الجمع بين العضوية النيابية الوطنية و عضوية برلمان الاتحاد.

أما في الجمع العمودي<sup>(2)</sup> فيختلف الأمر نسبيا حيث الجمع بين مهام نيابية وطنية وأخرى محلية، أو بين مهام النيابة و المهام الحكومية. أو بين المهام الحكومية و المهام المحلية (و هي خارج دراستنا).

و عموما في فرنسا الجمع كان قاعدة استمدت جذورها من العهد الملكي. ولم يكن الجمع بين عضويتي الجمعية العامة و مجلس الشيوخ ممنوعا بنص القانون، إلا أن الحظر كرسه بالممارسة العملية، وفي سنة 1927 اضطر المشرع للتدخل بعدما فاز أعضاء مجلس النواب بعضوية مجلس الشيوخ و رفضوا الاختيار بين العضويتين فصدر نص قانوني خاص يوجب هذا الاختيار، و بصدر دستور الجمهورية الرابعة سنة 1946 تضمن نصا صريحا يمنع الجمع بين عضوية المجلسين، فاعتبر البعض أن هذا المنع يستمد شرعيته أصليا من تمايز المجلسين من حيث طريقة التكوين و الاختصاص و أسلوب العمل - أي أن الجمع بين عضويتي المجلسين يتعارض مع فلسفة الثنائية البرلمانية، لذلك كرسست الدساتير المختلفة اللاحقة في فرنسا و غيرها عدم الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان (أيرلندا، إيطاليا، هولندا، بلجيكا، إسبانيا).<sup>(3)</sup>

و قبل سنة 1985 لم تكن لدى المشرع الفرنسي قواعد تحد من هذا الجمع حتى صدر قانون 30 ديسمبر 1985 كأول قانون للتقليل من حالات الجمع بين الوظائف عموديا ثم أفقيا قبل المنع النهائي بقانون سنة 2014.

(1) - لمزيد من التفصيل حول الجمع الأفقي محليا بين العهديات الانتخابية يراجع:

- د. لزعر عبد المنعم ، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية، المرجع السابق، ص 91 و ما بعدها.

(2) - د. بلس شاوش بشير، مبدأ التناهي (دراسة مقارنة)، فعاليات يوم دراسي حول حالات التناهي مع العدة الانتخابية بالجزائر يوم 10 ديسمبر 2012، مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10 سنة 2013 ، ص 29 .

- نقلا عن:

- Etude de legislation comparée n°228- juillet 2012: Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. Sénat (français), Rapport d'information n°365, Enregistré a la présidence du Sénat le 14 février 2012.

(3) - د. لزعر عبد المنعم ، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية، المرجع السابق، ص 84-87.

ففي سنة 2012 وجد هناك 83 % من النواب لهم عضوية أخرى. و 78 % من أعضاء مجلس الشيوخ يمارسون عضوية أخرى على مستوى المجالس المحلية، كما أن دراسة مقارنة خلال نفس السنة ثبت منها أن فرنسا سجلت أكبر نسبة لحالات التنافي مقارنة مع باقي دول الاتحاد الأوروبي، و معظم النواب وأعضاء مجلس الشيوخ المعنيين بها- إلى جانب صفتهم النيابية- يشغلون منصب رئيس هيئة تنفيذية محلية مثل رئيس بلدية أو رئيس مجلس استشاري عام أو مجلس استشاري إقليمي.<sup>(1)</sup> و بهذا شكلت فرنسا استثناء من باقي دول أوروبا التي لم تتعدّ فيها نسبة الجمع بين عهدتين انتخابيتين عتبة الـ 20%.

فالمشعر الفرنسي كان يميز بين مستويين من الجمع أو منع الجمع بين العهديات الانتخابية وهي: أولاً منع الجمع بين العهديات الانتخابية ذات الطابع الوطني ( منع الجمع أفقياً بين عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أو البرلمان الأوروبي)، ثانياً: منع المشعر الجمع بين العهديات الوطنية و بعض العهديات الانتخابية المحلية أو الإقليمية ( الجمع العمودي النسبي).<sup>(2)</sup>

**و في ألمانيا-** الدولة الفدرالية- يُميّز بين الهيئات الإقليمية التي تتمتع بصلاحيات تشريعية وغيرها، حيث يسمح القانون بالجمع بين عضوية البرلمان الفدرالي و الجماعة الإقليمية، كما يسمح بجمعها مع عضوية عضو مجلس بلدي أو عضوية مجلس المحافظة، بينما اعتبر القانونُ النيابةَ تنافياً مع وظيفة رئيس بلدية أو رئيس محافظة ( فهما وظيفتان لأنهما خاضعين للتعيين)، و مع ذلك فإن الممارسة أثبت أن حالات الجمع لا تتعدى 22 %.

**و في إسبانيا<sup>(3)</sup>** الدولة الفدرالية ميّز القانون بين أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، بالمادة 67-1 من الدستور على عدم السماح لأعضاء البرلمان أن يجمعوا بين عضويتهم والعضوية في جماعة مستقلة ( تتمتع بالحكم الذاتي)، بينما يسمح لأعضاء المجلسين أن يجمعوا مع عضويتهم عضوية جماعة إقليمية أو محلية دون تعويض عن الوظائف المحلية، و تتجاوز نسبة الجمع فيها الـ 15%.

**و في إيطاليا** رغم كونها دولة فدرالية نجد منعاً مطلقاً للجمع بين عضوية المجالس البرلمانية وعضوية الجماعات الإقليمية ذات الصلاحية التشريعية أو الإدارية حسب المادة 122-فقرة 2 من دستور 27 ديسمبر 1947، غير أن نسبة الجمع بين عضويتين في المجالس المنتخبة بلغت 16%.

1)- Cumul des mandats: sure le site: <http://www.vie-publique.fr/actualite>:

- Une pratique restreinte à compter de 2017. Publier le 25/04/2017.

- C'est la fin du député-maire ,Par Baptiste Bouthier — 31 mars 2017.

و خلال شهر يناير سنة 2017 تم إحصاء 175 نائبا برلمانيا يرأسون مجلسا بلديا منهم 93 نائبا تابعين للحزب الجمهوري. و 51 نائبا من المنتمين للحزب الاشتراكي.

2)-Jean Claud Gaudin (sénateur), Étude de législation comparée n° 228- juillet 2012 - Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, p 6.

3)- تتكون إسبانيا كدولة فدرالية من: 17 جماعة مستقلة و 50 إقليما. و 8100 بلدية.

و في بريطانيا- خلافا لما ذكر- رغم عدم وجود أية موانع للجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الجماعات الإقليمية، فلا توجد سوى حالات قليلة يجمع فيها النواب البرلمانيين مع عضوية مجلس محلي منتخب و قدرت سنة 2012 بـ 13%.

أما في سويسرا، فلا وجود لإمكانية الجمع بين عضوية البرلمان الاتحادي وعضوية أخرى حسب ما جاء في المادة ( 144-2) من الدستور الاتحادي، و لم يتضمن هذا الدستور أحكاما أخرى لمنع الجمع بين عضوية الجمعية الاتحادية (البرلمان) غير أنه نص في الفقرة (03) من نفس المادة على إمكانية تحديد حالات أخرى من عدم الجمع بنص القانون.

و إذا كان ما تم ذكره يخص الوظائف الانتخابية، فإن شأن الوظائف الخاضعة للتعيين تكاد تتفق التشريعات الغربية على رفض و منع الجمع بين مهمة التمثيل البرلماني و العمل الحكومي بالاستناد أساسا لمبدأ الفصل بين السلطات كفرنسا وبلجيكا. و قليلة هي النظم تسمح للوزير الاحتفاظ بعضويته في البرلمان كما في بريطانيا و ألمانيا. وهذا استثناء. كما يشمل الحظر عموما تقلد عضوية المجالس الدستورية والمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و المجلس الأعلى للقضاء و غيرها.

### البند الثاني

#### معيار الوظيفة بالانتخاب أو التعيين أو في القطاع الخاص

يرى أنصار هذا الرأي أن تولى الوظيفة العمومية يكون عن طريق الانتخاب أو بالتعيين، أما الوظيفة في القطاع الخاص فيتم التعاقد من أجلها، و يتفق هؤلاء أن أبرز الوظائف العمومية غير الانتخابية التي تثير مسألة الجمع مع عضوية البرلمان هي التعيين في الحكومة، و في هذا المجال تكاد تتفق و تتشابه النظم السياسية الدستورية الفرنكفونية من حيث وضع آليات ضمان عدم التنافي بين البرلمان و سلطات عمومية أخرى في الدولة مثل: القضاة، الموظفون العموميون، و المكلفون بمهام خاصة في الدولة غير التابعين للوظيفة العمومية كأعضاء المجلس أو المحكمة الدستورية أو رؤساء المؤسسات الفدرالية و الأشخاص المعيّنين من قبل البرلمان لأداء مهام خاصة. و المفوضون من قبل الدولة لمهام في الخارج سواء في دولة أخرى أو لدى المنظمات الدولية... إلخ. و لا توجد سوى فئة قليلة من الوظائف العمومية التي استثنتها بعض الدول من حالة التنافي. و يجوز مباشرتها بالتوازي مع عضوية البرلمان و تنحصر أساسا في وظيفة أستاذ التعليم العالي كما في فرنسا و بعض الدول الأخرى. و عندما لا يتم منع الجمع بين الوظائف فإنه يمنع الجمع بين الراتب المالي لصفة العضو و صفة الموظف.

و يعود تبني مبدأ التنافي إلى طبيعة هذه النظم البرلمانية أو الرئاسية في حد ذاتها إذ تبنت مبدأ الفصل بين السلطات بمعناه الوظيفي و العضوي، بخلاف طبيعة النظام البرلماني البريطاني الذي تبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات لذلك تنبثق فيه الحكومة كجهاز تنفيذي عن أعضاء البرلمان ذاته بصفتهم " مفوضون حكوميون" على النحو الذي سبق بيانه. و مثلها في الدول الانجلوسكسونية ذات النظام البرلماني بالأغلبية مثل البرلمان الاتحادي الكندي.

**و خلاصة القول، أن المبدأ يقضي بتبني مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية. و يبقى الاختلاف نسبيا يتعلق بحدود و مواطن هذا التنافي و كيفية معالجته من نظام دستوري إلى آخر لكن الاتفاق منعقد بالإجماع على عدم الجمع بين الأجرور في حالة الجمع بين وظيفتين أو صفتين أو أكثر.**

### الفرع الثالث

#### التنافي مع عضوية البرلمان الأوروبي

يعتبر البرلمان الأوروبي مؤسسة مشتركة تضم ممثلين عن دول الاتحاد و يعد من أهم مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ينتخب أعضاؤه انتخابا مباشرا عاما سريرا من طرف جميع مواطني دول الاتحاد لمدة خمس سنوات. و منذ معاهدتي "ماستريخت" 1992 و "أمستردام" 1997 ازدادت قوة البرلمان وتأثيره التشريعي على البرلمان الوطنية لدول الاتحاد، فأصبحت ملزمة بسن قوانين ضمن إطار القانون الذي يصدره البرلمان الأوروبي بمعية مجلس الاتحاد، و للبرلمان دور في السياسة المالية و ميزانية للاتحاد الأوروبي.

و يمثل دول الاتحاد عدد غير متساوٍ من النواب المنتخبين وفق نظام التمثيل النسبي الذي يقوم على أساس تعداد السكان في كل دولة، و تختلف طريقة انتخابهم حسب النظام الانتخابي لكل منها، بينما يمارس حق الانتخاب بشكل متساوٍ كل من بلغ 18 سنة من مواطني الاتحاد. كما تم وضع نظام خاص بنواب البرلمان الأوروبي يخص عمل المجلس و حقوق و واجبات النواب في المجلس رغم تلقيهم راتبا تدفعه خزينة كل دولة عضو في الاتحاد مما يحدث فروقا بين النواب بهذا الخصوص و يجري العمل على توحيدها و إزالة كل الفروقات. و يخضع أيضا برلمانيو الاتحاد الأوروبي لالتزام التصريح بالممتلكات و المهن أو الحرف التي يمارسونها كما هو معمول به في القوانين الخاصة بكل دولة داخليا، ما يجعلهم يخضعون لقواعد التنافي كما سبق بيانه. و في حالة تحقق إحدى حالات التنافي تتخذ جملة من الإجراءات للخروج منها إما للتمسك بعضوية البرلمان الاتحادي أو إعلان الشغور، ثم العمل على استخلاف المقعد الشاغر وفق نظام الاستخلاف داخل كل دولة عضو. من ذلك مثلا: في بلجيكا يفصل البرلمان في حالة التنافي التي يحددها القانون البلجيكي حيث يمنع على عضو البرلمان الأوروبي ممارسة أو قبول مهام تتنافى مع عضويته إذا لم تكن له تلك الصفة قبل انتخابه عضوا في البرلمان، و يترتب على ذلك تجريد

عضو البرلمان البلجيكي من صفته خلال عهده متى فقد شرطاً من شروط قابلية انتخابه كما حددها القانون الانتخابي المتعلق بالبرلمان الأوروبي الصادر في 23 مارس 1989 في المادة 43.<sup>(1)</sup>

و إذا كان ما سبق هو قراءة عامة لدول الاتحاد الأوروبي فإن تقارب نظامنا الدستوري و ارتباطه تقليدياً بالنظام الدستوري الفرنسي جعلنا نغرد للأخير حيزاً خاصاً ضمن دراستنا لنبحث في أعماقه تاريخه.

## الفرع الرابع

### التنافي في النظام الدستوري الفرنسي

يعود تاريخ الاهتمام الجدي بمبدأ (عدم التنافي) الذي يستوجب الاستخلاف البرلماني في فرنسا إلى ما قبل قيام الجمهورية الخامسة لفرنسا، و كما أشار " مورييس دوفرجيه - Maurice Duverger " كان ذلك بمناسبة مراجعة الدستور الفرنسي عند مجيء " Charles de Gaulle " على رأس السلطة الفرنسية. و قد أشار إلى آثار بقاء أو وجود التنافي بين مهمة الوظيفة الوزارية و العهدة البرلمانية. و تم وضع نظام الاستخلاف البرلماني على أساس المادة 25 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بعد زمن تَمَيَّز بمقاومة عسيرة من أجل تغيير الدستور مما يبين الاعتراض الحقيقي على مضمون التعديل الدستوري ضماناً لعدم التنافي بين المهام البرلمانية و المهمة التنفيذية، و بقي عائقاً سبَّبَ إفشال محاولات الإصلاح أحادية الجانب.<sup>(2)</sup> كما أن هذه الإرادة الحقيقية لهذا التغيير تأكدت بتولي الرئيس الفرنسي " Charles de Gaulle " السلطة بعدما رأى أن عدم كفاية مبدأ الفصل بين السلطات الموجود و المطبق بشكله آنذاك كان السبب المباشر وراء عدم استقرار الحكومات السابقة فقاد حملة للحد من الظاهرة - لاسيما الجمع بين صفتي الوزير و النائب و لقي دعماً من فقهاء القانون الدستوري في فرنسا مثل " Michel Debré "، كما شجع ذلك على تقديم عدة اقتراحات لتعديل القوانين بما يضع حداً لنظام الجمع بين الصفتين خصوصاً كما قام به " Léon Noël " بتاريخ 23 مارس 1950 ثم " Adolphe Aumeran " بتاريخ 21 جوان 1955 لكنه طالب باستثناء رئيس الوزراء من منع الحظر. و وُجِدَتْ مقترحات أخرى كان هدفها الظاهر هو معالجة إشكالية عدم الاستقرار الحكومي و الوزاري.<sup>(3)</sup> و بتولي "شارل ديغول" السلطة قرر تعديل الدستور و ربط بين

1)- L'Article 43 de cette loi disposer que: "la Chambre des Représentants statue sur la *validité des opérations électorales* en ce qui concerne tant les élus effectifs que leurs suppléants. Elle statue sur les réclamations introduites sur la base des dispositions de la présente loi. Toute réclamation contre l'élection doit être formulée par écrit et introduite auprès du greffier de la Chambre des Représentants dans les dix jours de l'élection".

2)- Xavier Pirou, L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire.... VIIe Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008 - Atelier n°6: Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs :P.1

3)- د.لزر عبد المنعم ، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية، المرجع السابق، ص 101-102.

المادتين 23 و 25 منه، فكان ذلك دستور قيام الجمهورية الخامسة لفرنسا. وهَدَف منه ديغول إلى التوفيق والموازنة بين مهام الحكومة و العهدة البرلمانية و حرص على خلق حكومة مستقلة و متماسكة، و لا يكون ذلك-عنده- إلا بوجود برلمان يشرع و يراقب و لا يحكم مقابل حكومة تنفذ و لا تشرع بصفة مباشرة أو غير مباشرة، و هذا يحتم عدم وجود أشخاص متدخلين أو وسطاء يشتركون في الهيئتين معا. وهي التصريحات التي كان قد أدلى بها قبل توليه الحكم، بل أمام المجلس التأسيسي المكلف بإعداد دستور الجمهورية الرابعة سنة 1946.<sup>(1)</sup> و هو مقتضى عدم التنافي الذي يهدف إلى ضمان استقلالية النائب البرلماني.<sup>(2)</sup>

فيرى البعض أن نظام التنافي مرده (مبدأ استقلال النائب و ضمان عدم إخضاعه لأي ضغوط أو انشغاله بأي نشاط أو مهنة أو مهمة تنقص اهتمامه بواجب النيابة)، كما عبره عنه "G.VEDEL" بالقول: (أن المنحة البرلمانية تضمن الاستقلال المادي لعضو البرلمان. بينما منع حالات التنافي يضمن الاستقلال المعنوي)، ويضيف أيضا أنه: (يجب عدم الخلط بين عدم التنافي وعدم قابلية الانتخاب. لأن هذه الأخيرة تهدف لحماية الناخبين و ضمان حريتهم في الاختيار من سلطة و ضغط و تأثير المترشحين. بينما حالات التنافي تهدف لضمان حرية المنتخب في الاختيار بين عضوية مجلس و صفة أخرى تنافياها).<sup>(3)</sup>

ورغم انعدام نص صريح إلا أن لا أحد في فرنسا أنكر عدم التوافق بين منصب رئيس الدولة و بين عضوية البرلمان، خلافا لذلك نُصَّ صراحة في المادتين (137 و 1-137) من قانون الانتخابات الفرنسي على عدم الجمع بين صفة النائب البرلماني و عضو مجلس الشيوخ (سيناتور) أو البرلمان الأوربي مطلقا.

(1) جاء في تصريح ديغول ما يلي:

« Il nous paraît nécessaire que le Parlement en soit un, c'est-à-dire qu'il Fasse les lois et contrôle le Gouvernement sans gouverner lui-même, ni directement, ni par personnes interposées. Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif, même par une voie détournée qui serait inévitablement celle des empiétements et des marchandages ». - Charles de Gaulle, Discours d'Epinal, 29 septembre 1946.

Par :jean-pierre Maury. site d'internet :mjp.univ-perp.fr/textes/ textesintro.htm.

(2) - غير أن هذا المفهوم يختلف بحسب النظام السياسي. فمثلا: هو مخالف للنظام البرلماني البريطاني الذي يعتبر عضو الحكومة مفوضا أو عونا عن السلطة التشريعية في تجسيد سيادة الأمة.

(3) - عبر جورج فيدال عن أهمية عدم التنافي بالقول:

« l'indemnité parlementaire tendre à créer les conditions de l'indépendance matérielle des parlementaires. Les incompatibilités tendent pour la plupart, à assurer leur indépendance morale ».

و أضاف القول:

« il convient de ne pas confondre incompatibilités et inéligibilités relatives. Les unes et les autres se différencient par leurs buts respectifs et par leurs effets. Le but de l'inéligibilité relative est d'assurer la liberté de l'électeur; son effet est d'empêcher celui qu'elle atteint d'être élu. Le but de l'incompatibilité est de sauvegarder la liberté de l'élu ; son effet est d'ouvrir à celui qu'elle atteint une option entre le mandat et la situation réputée incompatible».

-Xavier Pirou, L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire, Op cit. p 2.

أما بموجب المادة 141 من القانون العضوي للانتخابات المدرجة بموجب القانون العضوي رقم (85-1405)<sup>(1)</sup> بدأ تقليص الجمع بين العهدة البرلمانية و واحدة أو أكثر من المهام الانتخابية الأخرى أو إحدى المهام التالي: (عضو في البرلمان الأوروبي، مجلس إقليمي أو محلي، عضو مجلس النواب لكورسيكا، مستشار عام أو عضو مجلس إقليم ما وراء البحر، رئيس بلدية باريس أو بلدية يساوى عدد مواطنوها أو يفوق 20.000 ساكن، أو نائب رئيس بلدية عدد ساكنيها يساوي أو يفوق 100.000 ساكن)، و أدخل المشرع الفرنسي تعديلات عديدة خلال عدة سنوات وسع من خلالها تدريجيا دائرة المهام والوظائف التي تتنافى مع عضوية النائب البرلماني أو عضو مجلس الشيوخ و حتى مع التمثيل في البرلمان الأوروبي، أي أنه اعتمد مبدأ التدرج في توسيع دائرة التنافى كما يلاحظ من التعديلات القانونية خلال سنوات طويلة،<sup>(2)</sup> منها قانونين صادرين بتاريخ 05 أبريل سنة 2000 أحدهما قانون عضوي يتعلق بالتنافى بين العهدة الانتخابية،<sup>(3)</sup> و الآخر قانون عادي تضمن الحد من الجمع بين العهدة الانتخابية و الوظائف التنفيذية المحلية و القيود الواردة على ذلك،<sup>(4)</sup> حيث اعتُبر أن العهدة النيابية تتعارض مع كل تمثيل في البرلمان الأوروبي ينتج عنه انقطاع أو تعطيل النائب عن ممارسة مهمته النيابية الوطنية. كما تعتبر أيضا متعارضة مع عضوية مجلس عام أو مجلس باريس أو عضو مجلس بلدي في بلدية لا يقل ساكنوها عن 3500 مقيم.<sup>(5)</sup> وفي حال ثبوت وضعية التنافى بعد الانتخاب تتبع إجراءات حددها القانون للتخلي عن إحدى الصفتين المتنافيتين وفق ما سنبينه في حينه. و في ما يلي نتناول الحظر المتعلق بالتنافى مع الوظائف العامة و التنافى مع الوظائف الخاصة:

1)- Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

2)- المادة 141 تم إدراجها سنة 1985، و عدلت بموجب القانون 95-62 (19جانفي1995)، ثم بالقانون رقم 2000-294 (05 أبريل 2000)، ثم القانون العضوي 2011-883 (27 جويلية2011)، ثم 2013-402 (17 ماي 2013)، ثم بالقانون العضوي 2014-125 الصادر في 14 فبراير 2014 المتضمن منع الجمع بين الوظائف و العهدة الانتخابية.

3)- LOI organique no 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux , JORF n°82 du 6 avril 2000 page 5238.

4)- LOI no 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, JORF n°82 du 6 avril 2000 page 5239.

5)- Assemblée nationale - Connaissance de l'Assemblée - La République Parlementaire.

زيارة للموقع يوم : 2013/04/17 . <http://www.Assemblée-nationale.fr>

- و انظر أيضا: د. لزعر عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتخابات الانتخابية، المرجع السابق، ص 108-109. نقلا عن:

- François Luchaire, Le cumul des mandats devant le Conseil constitutionnel. Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel du 30 mars 2000. Revue du droit public, tome 115.n3.mai juin 2000, p 864.

## البند الأول

### التنافي مع الوظائف العامة

لم يكن المشرع الفرنسي يمنع كل الوظائف العامة من جواز الجمع بينها وبين صفة العضوية البرلمانية، لكن هناك مجموعة من المبادئ التي تمكن من معرفة مدى تعارض الوظيفة أو المهمة مع النيابة كونه تبني الجمع أو المنع النسبي قبل التحول إلى المنع النهائي سنة 2014 و من ذلك:

1. التعيين ضمن الحكومة، كما جاءت به صراحة المادة 23 فقرة 1 من الدستور الفرنسي التي منعت أن يكون عضو الحكومة في نفس الوقت عضوا برلمانيا. أو أن يعين في مجلس حكومي لأقاليم ما وراء البحار وفقا للمادة 139 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.
2. المهام المؤقتة التي تُكَلِّفُ بها الحكومة عضو البرلمان إذا تم تمديدتها لأكثر من ستة أشهر حسب المادة 144 من القانون العضوي لمتعلق بنظام الانتخابات.
3. التعيين في المجلس الدستوري حسب مقتضى المادة 152 من القانون آنف الذكر.
4. التعيين في المجلس الاقتصادي والاجتماعي (المادة 139). أو التعيين في المجلس الأعلى للسمعي البصري حسب قانون 17 جانفي 1989.
5. ممارسة وظيفة قضائية كما يحددها القانون الأساسي للقضاء بموجب الأمر 58-1270 الصادر في 1958/12/22 (المادة 140).
6. ممارسة مهام الإدارة في مؤسسة وطنية أو مؤسسة عمومية ( المادة 145).

## البند الثاني

### التنافي مع الوظائف الخاصة<sup>(1)</sup>

إذا كان أساس عدم التنافي في القطاع العام هو ضمان الفصل بين السلطات فإن الأمر يختلف نسبيا عنه في القطاع الخاص. فمن الناحية المبدئية يمكن ممارسة أعمال الإدارة الحرة. غير أن تعاضم دور الدولة و أهمية بعض المصالح المتنافسة في الحياة العامة على المستوى الفردي و على مستوى الجماعة سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للدولة ، كلها عوامل أدت لمنع البرلماني بصفة عامة من ممارسة بعض النشاطات المهنية المصنفة في إطار المؤسسات و التعاونيات و الشركات في قطاع الأعمال في تأثير متبادل سلبا و إيجابا.

1)- Assemblée nationale – Connaissance de l'Assemblée – La République Parlementaire. Op.cit .

فمن الناحية القانونية لا يمكن أيضا للنائب أو عضو البرلمان الجمع بين مهمة النيابة و أية وظيفة أو مهنة، خصوصا أعمال الإدارة في شركة وطنية أو مؤسسة عمومية مستقلة تستفيد من الامتيازات العامة التي تمنحها الدولة أو مؤسسة عمومية أو يعمل لديها. و هذا حسب ما قضت به المادة (146) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الفرنسي. و يستثنى من هذه الأحكام النائب البرلماني الذي يعين بهذه الصفة عضوا في مجلس الإدارة تطبيقا لنص تنظيمي خاص بهذه المؤسسات.

و يمنع عضو البرلمان من ممارسة أي عضوية في هيئة إدارية مستقلة ما لم يكن تعيينه واجبا بصفته البرلمانية بشرط ألا يعين رئيسا للهيئة المستقلة (م145). و ينص القانون رقم 2013-906<sup>(1)</sup> الصادر في 11 أكتوبر 2013 على عدم منح أي تعويضات أو مكافآت أو منحة خاصة للعضو الذي يعين بصفته برلمانيا ضمن إحدى الهيئات أو المؤسسات المذكورة في المادة 156 من قانون الانتخابات.

و يمتد الحظر لعدم جمع الصفة النيابية بوظيفة إدارية في شركة أو مؤسسة خاصة لها امتيازات الدولة أو السلطات العامة بموجب تنظيم خاص، أو يتم تمويلها من المال العام مثل الشركات المختصة في مجال تنفيذ الأشغال و التوريدات و تقديم خدمات خاصة أو تتطلب ترخيصا من الدولة أو سلطة عامة أو مؤسسة عمومية، و يشمل الحضر أيضا العمل في شركات تمارس نشاطا عقاريا مريحا طبقا للمادة (146) من القانون المذكور. بل يمنع البرلماني خلال عهده من ممارسة أنشطة تقديم الاستشارة عدا تلك التي كان يتولاها قبل انتخابه. ما لم تكن مهنة حرة يحكمها تنظيم خاص كالمحاماة.

لكن تجب الإشارة أن المشرع الفرنسي استثنى صراحة بالمادة (142) منذ تعديلها بالقانون العضوي رقم 2009/38 بتاريخ 13 يناير 2009 بعض المهن والوظائف. و حصرها في:

- أساتذة التعليم العالي برتبة "أستاذ كرسي" المكلفون بإدارة البحث إذا كان يؤدي إلى شغور منصبهم. (دون تخصيص أي مجال) و هي الوظيفة التي اعتبرها القانون رقم 906 لسنة 2013 المتعلق بشفافية الحياة العامة غير متنافية مع العهدة البرلمانية مع وجوب الوضع تحت الخدمة أو الانتداب.

- أعضاء البرلمان الذين تكلفهم الحكومة بمهمة خاصة ذات طابع وطني دون أن تتجاوز مدته ستة أشهر (م144).

- رجال الدين و مندوبو الحكومة لإدارة العبادات في مقاطعتي الألزاس واللورين.

و تم قيد هذا الاستثناء بضوابط أهمها: منع عضو البرلمان من وضع أو إرفاق أنشطته الخاصة بصفته كنائب برلماني في إعلان خاص بمؤسسة تجارية أو صناعية أو مالية (م 150).

1)- LOI organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, JORF n°0238 du 12 octobre 2013 page 16824.

كما أن البرلماني إذا كان محامياً (م 149) يمنع عليه المرافعة أو تقديم الاستشارة في أي قضية تكون الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها أو تكون موجهة ضد المرفق العمومي أو متعلقة بقضايا الصحافة والإعلام والاعتماد... إلخ، ويشمل هذا المنع المحامي عضو البرلمان وكافة العاملين معه في مكتب (شركة) المحاماة الذي كان يمارس به مهامه.<sup>(1)</sup>

وتواصلت الجهود ومحاولات الحد من وضعيات التنافي و الجمع بين المهام الانتخابية في عهد الرئيس "ساركوزي" ثم "فرانسوا هولاند" حيث أنشأ لأول لجنة لاقتراح تحديث وإعادة التوازن المؤسسي سنة 2007 برئاسة "إيدوارد بلادور" التي أوصت بمنع كل جمع بين المهام البرلمانية و أي وظيفة تنفيذية محلية لدعم حضور البرلمانيين، ثم في سنة 2012 أنشأ الرئيس الثاني لجنة أخرى " لتحديث و أخفقة الحياة السياسية العامة" برئاسة "ليونيل جوسين" قدمت أيضا نفس التوصية التي لم يؤخذ بها سابقا رغم تعديل الدستور في 23 جويلية 2008 مدعمة فكرتها بأنها بداية تأسيس لاسترجاع الثقة بين الناخب و ممثليه في المجالس المنتخبة.<sup>(2)</sup>

و أخير صدر آخر فصل في الحد من حالات التنافي بصدور قانوني: 14 فبراير 2014:<sup>(3)</sup>

أحدهما هو القانون رقم 125 لسنة 2014 بعنوان منع الجمع بين الوظائف التنفيذية المحلية والنيابة البرلمانية ( الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ) حيث شكل آخر عملية ضبط في مسار الحد من الجمع بين العضوية البرلمانية و غيرها من المهام الانتخابية والتنفيذية ليتحول بذلك المشرع الفرنسي من الجمع المقيد أو المنع النسبي إلى المنع المطلق في فئة الرؤساء ونوابهم بإدراج المادة 1-141 في القانون العضوي المتعلق بانتخاب الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ (حوالي 13 وظيفة) و تعديل المواد الأخرى بتوسيع حالات المنع المنصوص عليها سابقا. على أن تنفذ أحكام هذا التعديل بداية من أول تجديد أو انتخاب لغرفتي البرلمان أو البرلمان الأوروبي. و أولها انتخاب الجمعية الوطنية بعد 31 مارس 2017، و هي السنة التي تم فيها إحصاء حوالي 204 نائبا برلمانيا تتجدد نيابتهم منذ 2002 منهم 52% ينتمون للحزب الجمهوري و 87%، لذلك يطالب البعض بتحديد عدد العهديات الانتخابية إجمالا أو جعلها غير متتابعة كما هو الشأن في تولي رئاسة الدولة، و هو ما أبدى بخصوصه الرئيس الفرنسي "إيمانويل ماكرون" تأييده في انتظار التجسيد قانونا كونه يعطي فرصة لمشاركة أكبر عدد ممكن من الأشخاص في الحياة السياسية، لاسيما صغار السن رغم أن البعض يرى في الإجراء تعارضا مع حق ومبدأ حرية الترشح وحرية اختيار

1)- Fiche de synthèse n°16 : le statut du député sur le site: <http://www.assemblée.nationale.fr>. Publier le 06 Mai 2014.

2) [www.vie.publique.fr](http://www.vie.publique.fr).

3)- LOI organique n° 2014-125/126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de , JORF n°0040 du 16 février 2014 page 2703 .

النائب وهو ليس ضروري.<sup>(1)</sup> و رغم أن هذا ليس من صميم مجال دراستنا الحالية لكن نعتبر هذه المبادرة إيجابية لإعطاء نفس جديد للعمل البرلماني و تدعيم البرلمان بكفاءات جديدة.

## المطلب الثاني

### التنافي مع العضوية البرلمانية في بعض النظم الدستورية العربية

إن غالبية المشرعين الدستوريين في دول العالم و منها العربية، بعضهم أخذ بمبدأ التنافي على إطلاقه و بعضهم الآخر أخذه بشكل نسبي أو مع الاستثناء. و في ما يلي بعض أحكام التنافي في عدد من النظم الدستورية العربية و هي: مصر و العراق و الأردن و المغرب ثم الجزائر، على أن تتم الإشارة فقط لبعض النظم الأخرى كلما وجدت مناسبة لذلك.

## الفرع الأول

### التنافي في النظام الدستوري المصري

يعتبر البرلمان المصري من بين أقدم البرلمانات في العالم العربي بسبب نظام الحماية البريطانية على مصر مدةً من الزمن، و هي التي عرفت- إلى جانب فرنسا- أول تجارب نشأة البرلمان ومنهما انتشرت عبر العالم. و قل استقرار النظام الجمهوري عرفت مصر النظام الملكي و كان لها برلمان مثل البرلمان الذي تم تأسيسه بموجب دستور منذ 1923 و تنظيم البرلمان في عهد الجمهورية بعدة قوانين منها القانون رقم 158 لسنة 1963 لمجلس الشعب و القانون رقم 53 لسنة 1964 المتضمن جواز الإعفاء من بعض شروط العضوية في مجلس الشعب و كذا القانون رقم 82 لسنة 1971 المتعلق بالترشح لعضوية مجلس الشعب ثم القانون رقم 38 لسنة 1972،<sup>(2)</sup> و الذي تركز عليه هذه الدراسة بمعينة تعديلاته و القوانين اللاحق عليه، لاسيما بعد إنهاء حكم الرئيس حسني مبارك بعد تاريخ 25 يناير 2011.

إضافة لذلك هناك قانون مجلس شورى النواب للبرلمان المصري (الذي يراه البعض ليس غرفة ثانية بسبب ضعف صلاحياته التشريعية) منذ تأسيسه دستوريا و تجسيده واقعا بموجب القانون رقم 120 لسنة 1980<sup>(3)</sup> قبل أن يتم إلغاؤه من جديد بموجب دستور 2014، و كذا الأنظمة الداخلية للغرفتين. و ضم البرلمان عددا من الأعضاء المنتخبين نصفهم على الأقل داخل كل غرفة يجب أن يكون من العمال والفلاحين كما نصت عليه المادة الأولى لكل من قانوني مجلس الشعب و مجلس الشورى (سابقا).

1)- [h//www.le monde.fr](http://www.le monde.fr).

(2)- القانون رقم 38 لسنة 1972 مؤرخ في 23 سبتمبر 1972 . يتعلق بمجلس الشعب المصري.

(3)- القانون رقم 120 لسنة 1980 مؤرخ في 28 يونيو (جوان) 1980 بشأن مجلس الشورى المصري.

كما تميز النظام المصري أيضا بإصدار قانون خاص بممارسة الحقوق السياسية لسنة 1956<sup>(1)</sup> الذي يعتبر الملهم الأساسي لقوانين البرلمان اللاحقة، و منذ هذا التاريخ مرَّ البرلمان المصري بفترات مميزة ارتبطت بتحويلات أساسية من حياة الدولة، لذلك سنعمل على إبراز أهم الأحكام فيما يخص التنافي بين الوظائف المختلفة وعضوية البرلمان:

في البداية تجدر الإشارة أن المشرع المصري لم يغير كثير بين معظم الأحكام المتعلقة بمجلسي البرلمان، و غالبيتها- إن لم تكن كلها- تعتبر متطابقة تماما خصوصا فيما يتعلق بموضوع بحثنا لأنه بحسب صياغة النصوص وظاهرها يتبين أن المشرع لم يتبنَّ مبدأ عدم الجمع المطلق، أي أنه سمح بالجمع بين الوظائف مع العضوية البرلمانية لكن في إطار الحدود التي رسمها، و ذكرت النصوص بعض الوظائف غير الجائز أن يُجمَع بينها و بين عضوية المجلس.

و بصدر دستور مصر سنة 2014 نص في المادة (3/164) أنه: ( لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة و عضوية مجلس النواب. و إذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين)، كما أوجب نص المادة (103) من هذا الدستور أن يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية ويحتفظ بوظيفته أو عمله وفقا للقانون. و يجب على كل منتخب التصريح بأي نشاط يمارسه. و هذا بعدما كانت المادة (22) من قانون مجلس الشعب سابقا منعت صراحة الجمع بين عضوية مجلس الشعب و مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية أو وظائف العمد والمشايخ أو اللجان الخاصة بها، ونتيجة ذلك اعتبار المعنيين بحكم هذه المادة قد تخلوا عن الوظائف السابقة بعد (30) يوما من تاريخ الفصل في صحة العضوية ما لم يصدر تعبير صريح بالاحتفاظ بها، وهو ما قضت به المادة (13) من قانون مجلس الشورى. أما المادة (24) من قانون مجلس الشعب سابقا فمما كانت تنص عليه أن العضو المنتخب إذا كان من العاملين في الدولة أو القطاع العمومي عليه أن يتفرغ لعضوية المجلس. و يحتفظ له بوظيفته أو عمله، الأصلي لحين انتهاء مدة النيابة. و من جهة أخرى لا يجوز تعيين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته، ويعتبر باطلا كل تعيين مخالف لذلك ، ما عدا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناء على قانون، و نفس الأحكام كانت تنطبق أيضا على أعضاء مجلس الشورى سابقا حسب الإحالة الواردة بمقتضى المادة 24 من القانون المتعلق بالمجلس.

(1)- القانون رقم 73 لسنة 1956 مؤرخ في 3 مارس 1956 يتعلق بتنظيم ممارسة الحقوق السياسية. معدل ومتمم بعدد من القوانين: أرقام: 235 لسنة 1956 و 4 لسنة 1958 و 23 لسنة 1972. و 76 لسنة 1976 والقرار بقانون رقم 41 لسنة 1979 والقانون رقم 46 لسنة 1984 والقرارات بقوانين أرقام: 2 لسنة 1987 و 202 لسنة 1990 و 220 لسنة 1994. ثم بالقانون رقم 13 لسنة 2000 والقرار بقانون رقم 167 لسنة 2000. والقانون رقم 173 لسنة 2005 والقانون رقم 18 لسنة 2007. و أخيرا المرسوم بقانون رقم 46 لسنة 2011 والرسوم بقانون رقم 110 لسنة 2011.

هذا وقد توسع المشرع الدستوري المصري بشأن أعضاء البرلمان في ( مجلس الشعب و مجلس الشورى ) سابقا بمنعهم من التعيين في مجالس إدارات شركات المساهمة و قرر جزاءً البطلان على كل تصرفٍ يقع مخالفةً لهذا الحظر بالإضافة إلى إلزام المخالف برد ما قبضه نظير عضويته، و منه لا يجوز لعضو البرلمان تمثيل إحدى شركات المساهمة أو حتى البنوك في عضوية مجلس إدارة أو بنك آخر إلا في الحالات المحددة حصرا في المادة 179 من القانون 159 لسنة 1981 المتعلق بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، و تم التأكيد عليه في المادة 236 من اللائحة التنفيذية للقانون من ضرورة توافر الشخص الطبيعي الممثل للشخص المعنوي على جميع الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الإدارة، و التي منها ألا يكون شاغلا لعضوية مجلس الشعب أو الشورى مع مراعاة الحالات التي استثناه المشرع صراحة، و يشترك المشرع المصري مع غيره من المشرعين في حرصه على إبعاد النواب عن مواطن الشبهات و استغلال النفوذ و كل ما يؤثر في قيامهم بمهامهم.(1)

و بخصوص الاستثناءات من الحالة المذكورة، كما أوردها المشرع المصري، فتتعلق أساسا بحالة كون النائب اكتسب صفة عضو مجلس الإدارة قبل انتخابه عضوا في المجلس البرلماني، بل أبعد من ذلك فقد اعتبر أن إعادة تعيين نفس النائب البرلماني ممثلا لمجلس الإدارة لفترة أخرى لا يكون بسبب هوى أو استغلالا لنفوذه أو من قبيل المجاملة، بل نتيجةً و تأكيداً على خبرته و اعترافا بقدراته، و يستوي في هذا الحظر والاستثناء كل شركات المساهمة الخاضعة للقانون الخاص أو القانون العام.

و إذا كان هذا ما ثبت إقراره بنصوص القانون، فإن للواقع العملي في مصر نماذج عالجهها مجلس الشعب في جمعيته العامة مثل قضية النائب الذي شغل منصب نائب رئيس مجلس الإدارة و عضو منتدب و المدير العام لـ "بنك مصر اكستيريور" قبل انتخابه عضوا بمجلس الشعب سنة 1955 و أقرت الجمعية أنه لا مانع من استمراره في شغل الوظيفة بعد انتخابه في المجلس النيابي كونه في إحدى الحالات المستثناة. بينما اعتبر تعيين نفس الشخص مخالفا للحظر الوارد في المادة (179) حين قام نفس البنك بتعيين نفس الشخص عضوا لمجلس إدارة " شركة مصر اكستيريور للاستثمارات المالية" التي أنشئت طبقا لقانون الاستثمار رقم 230 لسنة 1989 بصفته ممثلا للبنك في ذات الشركة. و استند المجلس إلى اعتبار هذا التعيين جاء لاحقا على اكتسابه صفة النائب في مجلس الشعب.(2)

و قد تبني المشرع المصري قاعدة عامة مفادها أن الحظر المنصوص عليه يسري فقط على تلك التعيينات التي تتم بعد اكتساب صفة النائب، بمعنى أن شغل العضوية في جمعية أو إدارة شركة متى كان

(1)- د.حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان و شروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب و الشورى (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية- مصر، 2006، ص 165.

(2)- المرجع نفسه، ص 167، 168 .

سابقا على عضوية المجلس النيابي يبقى صحيحا و لو تم تجديده بذات الصفة بعده اكتسابها، و لا يعد ذلك ضمن إحدى حالات التنافي بمفهوم كثير من النظم المقارنة. و من أحدث تطبيقات هذا المنع القانوني تقديم النائب " محمد إبراهيم سليمان" وزير السكن الأسبق لاستقالته من مجلس الشعب بعد تعيينه رئيسا لمجلس إدارة شركة الخدمات البترول الملاحية سنة 2010 حيث جاءت استقالته بعد قرار مجلس الدولة بقيام حالة التنافي و عدم جواز الجمع بين المنصبين، فعرضت الاستقالة على أعضاء مجلس الشعب برئاسة الدكتور "فتحي سرور" حيث تم إقرارها ثم إعلان شغور مقعد النائب.<sup>(1)</sup>

كما استثنى المشرع صراحة بعض الوظائف من واجب التفرغ لعضوية المجلس و عدم الجمع بين الوظائف. و هو ما يعني السماح بالجمع بين هذه الوظائف و بين عضوية مجلس الشعب سابقا كما ورد في المادة (27) من قانون مجلس الشعب و تتمثل في: مديرو الجامعات و أمناؤها العامون، وكذا أعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها و من في حكمهم من العاملين في الوزارات والمؤسسات العامة التي تمارس نشاطا علميا، وكذا رؤساء مجالس الإدارة العامة و المؤسسات العامة و الوحدات الاقتصادية التابعة لها، وأيضا من يشغلون وظائف في الإدارة العليا بالحكومة و وحداتها المحلية و الهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، وهي القائمة الموسعة أكثر مما استقر عليه الحال في النظام الفرنسي الذي اقتصر على المنتمين لهيئة التدريس الجامعي. و بعض المحامين.

لكن رغم هذه الاستثناءات فإن بعض المعنيين بها يخضعون لواجب التفرغ متى كان أحدهم يشغل منصب رئيس مجلس الشعب أو وكيلا للمجلس و بقي التفرغ جوازا حسب النظام الداخلي بالنسبة لرؤساء اللجان الدائمة بالمجلس،<sup>(2)</sup> أما بعد صدور قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014،<sup>(3)</sup> فقد ميز بين نوعين من حالات الجمع أو عدم الجمع: فعضوية مجلس النواب لا يجوز جمعها مطلقا مع عضوية الحكومة. ويترتب شغور العضوية البرلمانية من تاريخ التعيين في الحكومة. طبقا للمادة (164) سالف الذكر، أما باقي الوظائف فيجب مطلقا، التفرغ منها لعضوية البرلمان بمفهوم المادة (103) من الدستور. غير أن المادة (45) من قانون مجلس النواب أضافت بعض الوظائف التي لا يمكن جمعها مع عضوية المجلس و هي: عضوية المجالس المحلية، و منصب المحافظ ونائبه، و منصب رئيس هيئة مستقلة أو جهاز رقابي والعضوية فيهما، و كذلك وظيفة العمّد والمشايخ وعضوية اللجان الخاصة بها. و لا يوجب هذا المنع تخلي

(1) - محمد غنيم، "أبرز استقالات أعضاء مجلس النواب" مقال صحفي منشور بجريدة الوفد الالكترونية بتاريخ 01/12-2016 على الموقع: <https://alwafd.org/>.

(2) - المواد 32-33-34 من قانون مجلس الشعب رقم 38-1970 الملغى.

(3) - القانون رقم 46-2014 يتضمن قانون مجلس النواب الصادر بتاريخ منشور بالجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية الصادرة بتاريخ 05 جوان 2014، عدد رقم 23، ص 38.

العضو عن وظيفته طبقاً للمادة 31 من نفس القانون التي اندرجت تحت عنوان " الاحتفاظ للنائب بوظيفته". و بالتالي لم يعد هناك استثناء لبعض الوظائف التي سبق ذكرها.

## الفرع الثاني

### التنافي في النظام الدستوري العراقي

عرف العراق مؤسسة البرلمان الحديثة منذ قيام النظام الملكي الذي أقر برلماناً من غرفتين سنة 1925 ضم غرفة لمجلس النواب و أخرى لمجلس الأعيان، و ينتخب المجلس الأول بينما يعين أعضاء مجلس الشيوخ لمدة ثمانية سنوات بقرارات من الملك،<sup>(1)</sup> و لم يعرف النظام استقراراً إلى غاية إعلان النظام الجمهوري سنة 1958 إثر انقلاب قاده عبد الكريم قاسم بمعوية ضباط آخرين، و مرت فترة شغور بقي العراق فيها دون مؤسسة برلمانية. و رغم صدور دستور 1970 الذي حكم به الرئيس السابق صدام حسين لم ينتخب المجلس الوطني كبرلمان إلا سنة 1980 عن طريق الانتخاب طبقاً لقانون الوطني رقم 55 لسنة 1980، وكان يسمح لعضو مجلس قيادة الثورة بعد موافقة الرئيس بالترشح و له الجمع بين عضوية المجلسين في حالة الفوز، كما يمكن الجمع بين عضوية المجلس الوطني و منصب الوزير أو الموظف والعامل في دوائر الدولة و القطاع الاشتراكي و عضوية و رئاسة المكاتب التنفيذية و الهيئات الإدارية المركزية في النقابات و الاتحادات و المنظمات المهنية و الجماهيرية، بينما منع على عضو المجلس أن يتولى رئاسة مجلس إدارة شركة في القطاع الخاص أو العضوية فيه ماعدا ممثلي العمال، كما أوجب على رئيس المجلس و نائبه و أمينه العام التفرغ لمهامهم،<sup>(2)</sup> وهذا يعني انتدابهم أو انقطاعهم عن مهامهم الأصلية ليُنصَّ القانون على إمكانية المجلس طلب تفرغ أي عضو لمهام النيابة، و بقي نفس المبدأ- أي التنافي النسبي- بعد صدور قانون المجلس الوطني رقم 26 لسنة 1995 دون أي تعديل يذكر بهذا الخصوص.<sup>(3)</sup> غير أن القانون الأخير اعتبر عضوية البرلمان متنافية مع التحاق النائب بوظيفة أو عمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة أشهر حين جعل هذا السبب ينهي عضوية البرلماني بقرار من هيئة الرئاسة.<sup>(4)</sup>

ثم بعد تغيير السلطة و الحزب الحاكم، وضع دستور 15 أكتوبر 2005 الذي نص على برلمان من غرفتين هما مجلس النواب الحالي و مجلس الاتحاد<sup>(5)</sup>، و تجسيدا له تم إقرار قانون انتخابات مجلس

(1)- د.أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان المرجع السابق، ص 55.

(2)- المواد (4-5-6) من قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 صادر بتاريخ 15/03/1980.

(3)- قانون المجلس الوطني رقم 26 لسنة 1995 صدر بتاريخ 01/01/1995 و لم يتغير مضمون المواد (4-5-6).

(4)- البند الرابع من المادة 12 من القانون 26 لسنة 1995. و هيئة الرئاسة تضم رئيس المجلس ونائبين له و أمين عام المجلس طبقاً للمادة 74 من القانون.

(5)- نصت المادة الأولى من هذا الدستور أن جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة. كما جاء في المادة 48 أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب و مجلس الاتحاد.

النواب رقم 16-05 بتاريخ 2005/10/05 و تم تعديله بموجب القانون رقم 45 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013/11/25 و هو المعمول به حالياً منذ انتخابات 2014 النيابية. قبل نفاذ التعديلات المقترحة سنة 2017.

ثم إن أول ما يلفت النظر خصوصاً في النظام العراقي للبرلمان هو وجود قانون خاص باستبدال أعضاء مجلس النواب هو القانون 06-06 المعدل بالقانون رقم 49 لسنة 2007،<sup>(1)</sup> و قد جاء تجسيدا للبند الخامس في المادة (49) من الدستور التي خولت مجلس النواب سلطة إصدار قانون يعالج حالات استخلاف أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة.

و نص هذا القانون على الحالات التي تنتهي فيها عضوية النائب البرلماني دون استكمال الفترة التشريعية، و يعتبر القانون المذكور تكريساً لمبادئ دستورية لا تجيز الجمع بين عضوية مجلس النواب و أي عمل أو منصب رسمي آخر - باعتباره ضماناً ضرورياً للحكم طالما أن السلطة التشريعية تتولى رقابة أعمال السلطة التنفيذية رقابة سياسية بل أن القانون المذكور تجاوز الدستور بنصه على حالات لم يشر إليها الدستور الذي اقتصر على استخلاف الأعضاء عند حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة،<sup>(2)</sup> و رغم ذلك يعتبر نقطة التحول من مبدأ التنافي النسبي أو قابلية الجمع بين النيابة وغيرها من الوظائف إلى مبدأ الحظر أو التنافي المطلق خلافاً لقانون 1995/26.

و لم يعرف النظام العراقي انقساماً بخصوص ضرورة تفرغ عضو مجلس النواب في تمثيله لإرادة الشعب الذي اختاره بالتعبير عنها و الدفاع عن حقوقه و مصالحه، و لذا لا يجوز إشراك الوزراء في عضوية البرلمان ضماناً لاستقلالية هذا الأخير بإبقائه بعيداً عن أي تأثير من قبل السلطة التنفيذية، كما أن أعباء و واجبات المهام التمثيلية ليست بالأمر اليسير حتى يؤديها النائب بالتوازي مع وظيفة أخرى لاسيما حضور جلسات البرلمان و المشاركة في نشاطاته و اجتماعاته و التعبير بحرية عن القضايا المطروحة زيادة على ممارسة باقي أشغال و وظائف البرلمان،<sup>(3)</sup> بل لا يمكن مثلاً للوزير إذا كان عضواً في مجلس النواب أن يحاسب نفسه و يُقوّم أداءه كما في الأنظمة المقارنة و هو الذي يجب أن يكون أيضاً متفرغاً لوزارته بما يحقق وجود حكومة وزراؤها أكفاء قادرين على أداء مهامهم بكل مسؤولية و استقلالية في مواجهة مجلس نيابي يعتبر رقيباً للشعب على أداء الحكومة.

و عموماً، يجد مبدأ التنافي مع العضوية البرلمانية أسسه القانونية في حالتين:

(1) صدر قانون استبدال أعضاء مجلس النواب 06-06 بتاريخ 11-07-2006 و تم تعديله بموجب القانون رقم 07-49 الذي أقره مجلس النواب بتاريخ 28-08-2007. و هناك مطالب بتعديله منذ 2015 بدعوى عدم وضعه أية معايير لاستخلاف عضو البرلمان.

(2) أضاف القانون 06-06 حالات لم ترد في نص الدستور، لذلك يعتبر هذا القانون غير مطابق للدستور جزئياً.

(3) أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي، المرجع السابق، ص 10،9.

أولاً: في المادة 47 من الدستور الصادر سنة 2005 حيث كرست هذه المادة صراحة ممارسة مهام كل من السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: تم تدعيم المبدأ بالفقرة السادسة من المادة 49 بنصها الصريح أيضاً على عدم جواز الجمع بين العضوية في مجلس النواب و أي عمل أو منصب رسمي آخر.

و هذا النص الأخير يظهر بوضوح تبني النظام العراقي فصلاً صريحاً و واسعاً بين السلطات بل هو فصل عضوي مطلقاً خالف فيه المؤسس الدستوري كثيراً من الأنظمة المقارنة التي أخذت تعدد قائمة المناصب التي لا يجوز الجمع بينها و بين عضوية مجلس النواب. وأخيراً جاء تأكيد مبدأ الحظر في النظام الداخلي للبرلمان العراقي.<sup>(1)</sup>

فالعمل في أي وظيفة أو منصب يسمح بممارسة الحق الانتخابي بكل حرية بصفة ناخب أو مترشح، غير أنه بمجرد الفوز بمقعد برلماني يجب على العضو المنتخب حلف اليمين الدستورية قبل مباشرة مهام النيابة و مقتضياتها و التمتع بمزاياها، هذه اليمين الدستورية تتطلب من المعني الاختيار بين وظيفته لاسيما الحكومية وعضوية البرلمان من خلال قَسَمِهِ على التزام تطبيق التشريعات بأمانة و حياد، و منها الفقرة الأخيرة من نص المادة (49) التي تمنع الجمع بين عضوية البرلمان و أي عمل أو منصب رسمي آخر. مما يعني منعاً مطلقاً للوظائف العمومية وحتى في القطاع الخاص.

و يشمل الحظر حسب تصنيف الوظائف في النظام العراقي المناصب التالية: رئاسة الجمهورية، ونائب الرئيس، و رئيس مجلس الوزراء و نوابه، و الوزراء و أمناء الوزارات، و المدراء العامون، حتى أدنى درجة وظيفية في سلم الدرجات الوظيفية.

كما يشمل الحظر العمل في أي وظيفة في السلطة القضائية، مهما كانت كرئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، رئيس محكمة التمييز الاتحادية، رئيس جهاز الادعاء العام، رئيس المحكمة الجنائية العراقية العليا، قاضي في أي محكمة، أو موظف في السلطة القضائية مهما كانت درجته الوظيفية.

كذلك يحظر على النائب ممارسة بعض الأعمال و الأنشطة: كالعامل في التجارة والصناعة والشركات، و الأسواق المالية و مختلف المهن الحرة التجارية و الصناعية و الزراعية و غيرها بعدما كشفت التجربة مساوئ الممارسات المشبوهة و المريبة التي تؤمن لها صفة النائب تغطية مناسبة بسبب الحصانة البرلمانية.

(1)- المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في 14 جوان 2006 .

و لم يعرف النظام العراقي أي استثناء أو إعفاء كما فعل المشرع الفرنسي بخصوص بعض الفئات كأستاذة التعليم العالي و المحامين، و كذا المشرع المصري بشكل موسع. و أرجع البعض هذا الحظر المطلق إلى اعتبار أن استثناء بعض المهن و الوظائف عامة كانت أو خاصة يمس و يتعارض مع مبدأ المساواة بين الأفراد بصورة عامة و حتى بين أعضاء البرلمان أنفسهم. لأن بعض الأنشطة تعتبر مصدراً مادياً لممارستها. فضلاً عن كون واجب التفرغ للمهام النيابية يقتضي المنع من الممارسة المزدوجة ولو بدون مقابل مادي.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث

#### التنافي في النظام الدستوري الأردني

عرف النظام الدستوري الأردني نوعاً من الثبات النسبي و تميز به - على الأقل مقارنة بغالبية الأنظمة السياسية الدستورية العربية، و قد أخذ أيضاً بمظاهر النظام البرلماني منذ أول قانون تأسيسي لإمارة شرق الأردن سنة 1928 حيث تم انتخاب أول مجلس تشريعي سنة 1929 استمر تجديده إلى غاية 1947 حيث إعلان استقلال المملكة الأردنية، و صدور دستور سنة 1952 و هو المطبق حالياً، و قانون أبريل 1947 لانتخاب مجلس النواب من 20 نائباً و مجلس الأعيان من 10 أعيان، و تطور عدد أعضاء غرفتي البرلمان عدة مرات ليصبح كما هو عليه حالياً، بشرط ألا يتجاوز عدد الأعيان نصف عدد أعضاء مجلس النواب.

و قد حظر الدستور الأردني صراحة في المادة (76) الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة و كرس ذلك نص المادة (09) من قانون الانتخابات 01-34<sup>(2)</sup> ببيان عدة صور للمناصب التي تدخل في نطاق الحظر بنصها أنه: ( لا يجوز للموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة، الذين يتقاضون راتباً من خزينة الدولة، أو الصناديق العامة التابعة لها، أو الخاضعة لإشرافها، كما لا يجوز لموظفي الهيئات الدولية، و أمين عمان، ورؤساء المجالس البلدية والموظفين في أمانة عمان الكبرى والبلديات، أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس النواب، إلا إذا قدموا استقالتهم قبل الموعد المحدد للترشيح، وتم

(1) - د. ضياء الجابر الأسدي، الجمع بين عضوية البرلمان و الوظائف الحكومية و الأنشطة، مقال منشور بجريدة النبا الإلكترونية على موقعها: [www.annabaa.org](http://www.annabaa.org) بتاريخ 22 تشرين الثاني 2010، زيارة للموقع يوم: 26-01-2011. و كذلك مقال بعنوان: هل يحق للنائب أن يكون عضواً في الحكومة؟ من جريدة الصباح يوم 29-04-2006. منشور بالموقع الإلكتروني: <http://www.siironline.org/index>. زيارة للموقع يوم: 17-02-2017.

(2) - القانون رقم (34) لسنة 2001 يتعلق بمجلس النواب، معدل ومتمم.

قبوله). علماً أن البرلمان الأردني ( المجلس التشريعي ) يتكون من غرفتين هما مجلس الأعيان و مجلس النواب. وتم تعديلها بالمادة (11) من القانون الانتخابي (06) الصادر بتاريخ 2016/03/09.<sup>(1)</sup>

و نرى أن اشتراط الاستقالة لقبول الترشح غير بريء، فقد يشكل قيذا على ممارسة الحق الانتخابي في شقه الإيجابي ( الترشح)، وهذا خلافا لما نص عليه المشرع الجزائي مثلا إذ سجل امتيازاً إيجابياً بحرصه المتوازن على المصلحة العامة دون إهمال للمصلحة الخاصة للمترشح النائب، و هذا ما يظهر صراحة من المادة (06) من القانون العضوي 12-02 بنصها أنه: ( يتعين على عضو البرلمان الذي أثبتت عضويته أن يودع تصريحاً لدى مكتب الغرفة المعنية خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لتتصيب أجهزتها، يذكر فيه، العهدة أو الوظائف أو المهام أو الأنشطة التي يمارسها و لو بدون مقابل...<sup>(2)</sup> والفرق جلي و بيّن مع ما جاء به المشرع الدستوري الأردني، حيث كان قد جاء على لسان وزير العدل حافظ الأختام سابقاً " الطيب بلعيز" لدى عرضه نص القانون أمام أعضاء مجلس الأمة يوم 22 نوفمبر 2011 ( أن الحكومة اتفقت مع اللجنة المختصة بالبرلمان على إدراج تعديل يتضمن تأجيل تطبيق نصوص حالات التنافي الواردة في القانون ثلاثين (30) يوماً بعد الانتخابات)، أي أن النص الأصلي كان مماثلاً لما نص عليه المشرع الأردني و بعض القوانين المقارنة- حيث يُلزمُ بعد هذه الفترة كل النواب المنتخبين لعضوية البرلمان ممن يزولون وظائف أخرى بالاستقالة من هذه الأخيرة و التفرغ للوظيفة النيابية<sup>(3)</sup>.

لكن من المفارقات أن ظاهر النص في القانون العضوي 12-02 هو حماية المترشح المستقيل من منصبه قبل إجراء الانتخابات في حالة عدم فوزه فلا يكون قد فقد منصب عمله، مما يشجع و يوسع قاعدة الراغبين في الترشح من الموظفين و العمال المعنيين بحالة التنافي. غير أن الحقيقة في رأي البعض كان هذا التعديل المقترح لغرض حماية خاصة بأعضاء الطاقم الحكومي من مخاوف تضييع الوظيفة أو المنصب لغياب ضمانات العودة إليه بعد الاستقالة سواء في حالة الفوز بمقعد نيابي أو في الحالة العكسية. و خاصة

1- قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 06 لسنة 2016. و تنص المادة 11 منه على أن: من ينوي الترشح لعضوية مجلس النواب من المذكورين تالياً أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد للاقتراع:

1- الوزراء وموظفو الوزارات والدوائر الحكومية و المؤسسات والهيئات الرسمية والعامّة.

2- موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية.

3- أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة.

4- رؤساء مجالس المحافظات والبلدية والمحلية وأعضائها وموظفوها.

ب- على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، تكون مدة تقديم الاستقالة لأي من المذكورين فيها من غير الوزراء خمسة عشر يوماً قبل الموعد المحدد لتقديم طلبات الترشح لأي انتخابات فرعية تجرى وفقاً لأحكام هذا القانون.

2- المادة 06 من القانون العضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 يناير 2012 يتضمن تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 01 لسنة 2012.

3- رياض ب، مشروع قانون التنافي... يرجى الاستقالة إلى ما بعد الفوز.. مقال صحفي منشور بجريدة "السلام اليوم" يومية جزائرية بتاريخ 23 نوفمبر 2011، عدد رقم 188، ص 08. وزيارة يوم 25-11-2012 للموقع الإلكتروني:

[WWW.essalamonline.com](http://WWW.essalamonline.com)

منهم المنضويين تحت لواء حزبي جبهة التحرير الوطني و حزب التجمع الوطني الديمقراطي ثم باقي الأحزاب الأخرى.<sup>(1)</sup> في حين أن التشريعات التي اشترطت الاستقالة قبل الترشح كانت تهدف إلى منع استغلال الوظيفة و نوعيتها أو السلطات التي تمنحها للتأثير على العملية الانتخابية ذاتها أولاً، ثم ضمان الاستقلالية النيابية بعد اكتساب الصفة. لذلك نعتقد أنه من الأولى أن يقتصر شرط الاستقالة المسبقة لقبول ملف الترشح للانتخابات البرلمانية على تلك المناصب ذات النوعية التي لها- أو يحتمل أن يكون لها- مركز تأثير أو علاقة تمكن من التأثير في العملية الانتخابية بالتأثير على إرادة الناخبين بصفة أو بأخرى مثل منصب الوزير، و هو ما لم يأخذ به المشرع العضوي الجزائري بدليل أنه بعد ترشح بعض الوزراء (10) للانتخابات التشريعية ليوم 04 ماي 2017 رخص لهم رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> بعطلة لتمكينهم من متابعة حملتهم الانتخابية (التي انطلقت فعليا قبل مواعيدها القانونية من خلال النشاط الوزاري و الزيارات الميدانية قبل ذلك)، شأنهم في ذلك شأن باقي المترشحين من الموظفين في القطاع العمومي رغم عدم النص على هذه العطلة الاستثنائية في قانون الوظيفة العمومية أو غيره.

و دائما يستند تبرير هذا المنع بضمان استقلال عضو البرلمان و تحريره من أي ضغط، كما يهدف هذا المنع إلى التطبيق الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، و رأينا أنه يصعب التوفيق عمليا بين النيابة ووظيفة أو مهمة أخرى لما تتطلبه من جهد ووقت تفرغ حتى يكون التمثيل حقيقيا.

لكن الغريب أيضا بخلاف المشرع الجزائري، فإن المشرع الدستوري الأردني اعتبر الوزراء موظفين عموميين، و حسب النص سالف الذكر لا يجوز لهم الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة، إلا أن المشرع الدستوري الأردني استثنى هذه الفئة من حظر الجمع بين العضويتين لما نص في المادة (52)<sup>(3)</sup> من الدستور على أن: ( لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه، و حق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء من غير أعضاء أحد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيها دون أن يكون لهم حق التصويت، وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين، والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى، في الوقت نفسه، مخصصات العضوية في أي من المجلسين)، وتأسيساً على ذلك، نصت المادة (3/74) من نفس الدستور على أنه: (على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخاب أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على

(1) - نفس المرجع السابق.

(2) - مقال بعنوان "إحالة الوزراء المترشحين على العطلة" منشور بجريدة الخبر أونلاين بتاريخ 06 أبريل 2017 على الموقع: <http://www.elkhabar.com/press/article/120354> /إحالة-الوزراء-المترشحين-على-العطلة.

(3) - هذا النص في دستور سنة 1952 هو تكريس لممارسات وتطبيقات قانونية سابقة حيث تشكلت الحكومة في النظام الدستوري الأردني من الأغلبية الممتلئة في مجلس النواب. و ساعد على ذلك طبيعة النظام الحزبي الذي كرست ممارساته قاعدة عرفية النشأة اعتمدها الدستور الأردني لعام 1928 في المادة 25 منه .

الأقل)، بينما في الجزائر تمنح عطلة للوزراء و غيرهم من الموظفين الذين يترشحون للانتخابات التشريعية وحتى المحلية.

و ما يجب التنويه به في هذا المقام أن المشرع الدستوري الأردني قد تمسك بمبدأ جواز الجمع بين الوظيفة الوزارية و ممارسة العضوية البرلمانية، و أن دستور 1952 أخذ بمجمل مقومات النظام البرلماني، ويكون اعتناق مبدأ جواز الجمع بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية منطقياً ومقبولاً، رغم تعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات، لكنه يضعف الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، لصعوبة التوفيق بين العضويتين، و نظراً للحتمية و الأعباء والمسؤوليات الضخمة المتطلبة في كليهما، و التي تتطلب تفرغاً تاماً لأدائها.<sup>(1)</sup> مع الإشارة أن هذا الاستثناء ليس جديداً في النظام الأردني. فقد سبق دستور عام 1928 في مادته الـ (25) بنصها أنه: ( تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي، و يتألف المجلس التشريعي من: - ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن يراعي فيه التمثيل العادل للأقليات. ب- رئيس الوزراء و الوزراء و أعضاء مجلس الوزراء الآخرين الذين لم يُنتخبوا، ممثلين عن المجلس التشريعي ثلاث سنوات... ). و تم تأكيد ذات المبدأ في المادة (44)<sup>(2)</sup> بصيغة أخرى هي أقرب إلى صياغة المادة (52) السابق ذكرها إن لم تكن نقلاً حرفياً بينهما.<sup>(3)</sup>

**و النتيجة هي القول:** أن المشرع الدستوري الأردني تبنى فصلاً مرناً يشبه كثيراً ما هو جارٍ به العمل في النظام البريطاني على النحو السالف بيانه. و لهذا فإن مطالبات النواب تتجه نحو تشكيل حكومة برلمانية. و في هذا يقول أستاذ القانون الدستوري " ليث كمال نصرأوين " أن نص المادة (52) وحده لا يكفي لإضفاء صفة المشروعية الدستورية على مطالب السادة النواب بضمهم إلى السلطة التنفيذية، و يذهب لبيان الأصول و المبادئ الدستورية للحكومة البرلمانية، أهمها أن يكون نواب البرلمان منتخبين عن أحزاب تمثل أغلبية المقاعد البرلمانية فيكون للحزب تنفيذ برنامجه الانتخابي الذي فاز به من خلال الحكومة التي يشكلها. هذه القاعدة الحزبية هي التي تجعل النائب الوزير أكثر التزاماً تجاه حزبه السياسي و تحت رقيبته مع استعداد الحزب للتضحية بوزيره في الحكومة إذا اقتضت ذلك مصلحة الحزب العليا و من ورائها الحفاظ على القاعدة الشعبية التي أعطته غالبية أصواتها ( الرأي العام ) لإعطائه مصداقية تبقية في السلطة لأطول مدة

(1) - فيصل شطناوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مجلة المنارة الصادرة عن جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 13، العدد 9، 2007، ص 296-306.

(2) - تنص المادة 44 من دستور الأردن لعام 1947 أنه: لرئيس الوزراء أو الوزير الذي يكون عضواً في أحد المجلسين حق التصويت في مجلسه و حق الكلام في كلا المجلسين. أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهم أم يتكلموا فيها دون حق تصويت. و للوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين. والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يستحق تخصيصات العضوية في أحد المجلسين في الوقت نفسه.

(3) - د.مهنا صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 112، 113.

و لو بإسقاط الحكومة. في حين- يشير نفس المصدر أن النواب في المجلس غالبيتهم- حتى المتحزبين منهم- ليس لديهم برامج ثابتة و راسخةً تضمن ديمومتهم و استقرارهم و وحدة تكتلهم فضلا عن الصراع الذي يغلب عليه طابع المصلحة الخاصة للأعضاء البرلمانين تحت طائلة حجب الثقة عن الوزير مما يفقده استقلاله الوظيفي.<sup>(1)</sup> و في الحقيقة يدل هذا الذي دُكرَ على ضعف النظام الحزبي الأردني و قلة تأثيره في الحياة السياسية كما هو الحال في نظم الثنائية الحزبية كما في بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية.

و إزاء ذلك، نعتقد بمنطقية المطالبات الأردنية اتجاه المشرّع الأردني بإجراء تعديل دستوري يحظر صفة النائب الوزير، وذلك حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية للصالح العام. فبعد الاستقرار على العمل بمبدأ الجمع بين الوزارة و العضوية البرلمانية لعدة عقود من الزمن، أعلن الملك "الحسين بن طلال" عام 1997 رغبته في التخلي عن هذه الفكرة، و رغم عدم تقديم أي تعديل دستوري بهذا الخصوص، إلا أن أول حكومة تشكلت بعد الإعلان من الملك جاءت خالية من أي عضو من أعضاء مجلس النواب أو مجلس الأعيان و ترأسها الدكتور "فايز الطراونة"، و التي لم تدم طويلا حيث خلفتها حكومة برئاسة" عبد الرؤوف الروابدة " التي عادت للجمع بين العضويتين البرلمانية والوزارية. و يذكر أن رئيس الوزراء حينها قدم استقالته لمجلس النواب الذي لم يقبلها و كان موقفه محل نظر.<sup>(2)</sup>

## الفرع الرابع

### التنافي في النظام الدستوري المغربي

كغيره من النظم الدستورية رغم طابعه الملكي لا يختلف النظام المغربي في هيكله العام، حيث تبني مبدأ توزيع السلطات في الدولة على أجهزة مختلفة و هو روح مبدأ الفصل بين السلطات، مع شيء من التعاون و التنسيق فيما بينها. غير أنه تبني الفصل النسبي الذي اتخذته كثير من النظم الدستورية الحديثة. ومنه مبدأ فصل السلطة النيابية ( التشريعية) عن السلطة الوزارية (التنفيذية). و يظهر ذلك من خلال الدستور المغربي بعد تعديله سنة 2011 حيث نص الفصل (62) في الفقرة الثانية على أن قانونا تنظيميا (عضويا) يحدد عدد أعضاء مجلس النواب و نظام انتخابهم و حالات التنافي وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات. و هي العبارة الصريحة التي تجسد مبدأ عدم الجمع إلى حد ما، و بالتالي فليس كل جمع بين عضويتين إحداها برلمانية ومعها وظيفة أخرى يعتبر متنافيا.

(1)- د.ليث كمال نصرأوين، عواقب توزيع النواب على النظام الدستوري الأردني، مقال منشور بجريدة عمان نت الإلكترونية بتاريخ 2013/03/01، على الموقع: [www.ar.ammannet.net](http://www.ar.ammannet.net) زيارة يوم 2013/10/13.

(2)- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، المرجع السابق، ص 114، 115 .

و عرف البرلمان المغربي عبر مسيرته منذ الاستقلال ممارسات متباينة- رغم قانونيتها- ساهمت بشكل أو بآخر في تعطيل فعاليته، منها ظاهرة الانتداب لأكثر من مجلس انتخابي واحد، و انتشرت الظاهرة انتشارا ملفتا و متزايدا بعد كل تجديد لمجلس أو مجلسي البرلمان، كما عرف المغرب إلغاء نظام الثنائية البرلمانية في دساتيره لسنوات: 1970، 1972، و 1992 قبل إعادة تكريسها في دستور 1996 و برؤية جديدة في دستور 2011.

و حسب الإحصائيات وجد أن أغلب أعضاء مجلس النواب بعد الانتخابات التشريعية سنة 2007 مثلا، يشتركون في صفة الجمع بين الانتدابات بنسبة 74.76%، و كان عدد الأعضاء 325 عضوا، وبحسب الأحزاب، شملت النواب المنتمين لحزب الأصالة و المعاصرة بنسبة 92.85% و 50% بالنسبة للحزب الاشتراكي، و من حيث النواب المعنيين بالجمع بين العضوية النيابية ذات الصبغة الوطنية و بين المسؤوليات التنفيذية المحلية و الإقليمية أشارت الإحصائيات لوجود نسبة 35.69% من البرلمانيين يشغلون في ذات الوقت منصب رئيس جماعة محلية، و نسبة 9.23% من النواب لهم عضوية مكتب مسير، و 10.15% أعضاء في المجالس التداولية. و النتيجة أن 55% من إجمالي النواب بصفتهم هذه يمارسون في ذات الوقت وظائف محلية. و لافرق بين نواب المعارضة و نواب الأغلبية على السواء. كما أن هذه النسب لم تأخذ بعين الاعتبار مدى وجود نواب آخرين لهم عضوية في مكاتب مجالس العمالات (البلديات) و الأقاليم و العضوية في مكاتب المجالس الجهوية و حتى مكاتب الغرف المهنية.<sup>(1)</sup> و هذا ما يوحي بأن البرلمان المغربي كاد يكون برلمانا انتدابيا<sup>(2)</sup> رغم الطابع الانتخابي الغالب في تكوينه.<sup>(3)</sup> لكن الجمع بين صفة العضوية البرلمانية و صفة وظيفية أخرى- بنسب عالية كما ذكر- دلل الباحثين الدستوريين عن وجود ظاهرة احتكار سياسي في البرلمان المغربي أساءت لصورة الديمقراطية في المغرب من حيث تكوين البنية الشكلية للبرلمان فضلا عن ضعف العمل النيابي من جهة و عدم الاهتمام بالمصالح و المهام المحلية من جهة أخرى. و السبب عدم التفرغ للمهام الوطنية أو المحلية.

- (1)- د. لزرع عبد المنعم، المؤسسة البرلمانية بالمغرب- توصيفات الترددي و رهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011. مقال منشور بتاريخ 24-12-2011 على الموقع [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com)، زيارة للموقع يوم 20/02/2016. ص (8، و 9)- و هو جزء من مقاله المنشور بالمجلة العربية للعلوم السياسية، عدد رقم 30 في ربيع 2011. بعنوان: ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية و تجلياتها في الممارسة البرلمانية المغربية ص 142-146.
- (2)- الأصل أن البرلمان يضم نوابا متفرغين مما يطلب تخليهم عن وظائفهم السابقة، أما البرلمان المغربي فقد بلغ عدد النواب الذين يجمعون فيه بين أكثر من مهمة انتخابية أكثر من النصف- حسب الإحصائيات- فهم منتخبون في مجالس محلية إقليمية أو مهنية و منتخبون في المجلس الوطني. و كل المهام الانتخابية هي مهام انتدابية لأنها مؤقتة بطبيعتها.
- (3)- فمجلس النواب المغربي ينتخب أعضاؤه الـ 395 (المادة 62 بعد تعديل الدستور سنة 2011) عن طريق الاقتراع العام المباشر منهم 305 ينتخبون حسب الدوائر الانتخابية المحلية و 90 عضوا ينتخبون على الصعيد الوطني، أما مجلس المستشارين فعدد أعضائه 120 عضوا (المادة 63 في دستور سنة 2011) منهم 5/3 ينتخبون من طرف ممثلي الجماعات المحلية و الخمسان الباقين ينتخبهم منتخبون في الغرف المهنية و ممثلي العمال و ممثلي أرباب العمل.

هذا ما دفع لإعادة النظر في ضبط الظاهرة بتكريس مبدأ عدم الجمع بين النيابة البرلمانية و أي مهمة أخرى.

و عند محاولة تقنين منع ظاهرة الجمع بين البرلمان و الحكومة تضمن مشروعاً قانوني مجلس النواب و مجلس المستشارين نصاً مقتبساً من القانون الفرنسي بشكل اعتبره البعض في خدمة محترفي وممارسي الجمع بين العهدة الانتخابية يقضي بالسماح بعودة عضو البرلمان لمنصبه متى فقد صفته الحكومية قبل انقضاء العهدة التشريعية. و تمت المصادقة على قانون مجلس النواب بنصه في المادة 14 أنه: ( تتنافى العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة. و في حالة تعيين نائب بصفة عضو في الحكومة تعلن المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس النواب داخل أجل شهر شغور مقعده، ويسترجع المعني بالأمر بحكم القانون صفة نائب برسم مدة الانتداب المعنية)، و لم تتمكن المعارضة من إسقاط أو تعديل هذا النص، غير أن المجلس الدستوري تصدى بعدم دستورية هذا النص في قانوني مجلسي البرلمان المغربي.

و مما جاء في قرار المجلس ما يلي: ( لكن حيث يستفاد من الفقرة الثانية أن المترشح الذي دعي لملء المقعد الشاغر يكون انتدابه مؤقتاً ينتهي بانتهاء المهام الحكومية للنائب السابق، و ليس في الدستور ما يسمح بوجود نيابة برلمانية مؤقتة، و المقطع المذكور يتنافى مع مبدأ مساواة النواب فيما بينهم. و باعتبار قرارات المجلس نهائية لا تقبل أي طعن فهي تجعل من التصريح بشغور مقعد برلماني نهائي و لا يجوز لشاغله السابق استرجاعه للمدة المتبقية، و بالنتيجة عدم دستورية المقطع من الفقرة الثانية من المادة 14 وكذا الفقرة الثانية من المادة 92 ( المتعلقة بمجلس المستشارين) الملحق رقم (02)<sup>(1)</sup>.

و عموماً كما جاء في المادة (07) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي المقابلة للمادة (92) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين<sup>(2)</sup> تعتبر عضوية البرلمان بمجلسيه النواب والمستشارين متنافية مع العضوية في الحكومة<sup>(3)</sup> و عضوية المجلس الدستوري و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي

(1)- قرار المجلس الدستوري رقم 817-2011، مؤرخ في 13 أكتوبر 2011 منشور بالموقع الرسمي للمحكمة الدستورية، <http://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>

(2)- النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب المغربي أقره المجلس نهائياً بتاريخ 29 أكتوبر 2013 و قرر المجلس الدستوري مطابقته للدستور بموجب القرار رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017، بينما نظام مجلس المستشارين تم إقراره في عدة جلسات آخرها يوم 01 جويلية 2014. و أقر المجلس الدستوري مطابقته للدستور بقرارات آخرها 21 جويلية 2014. الموقع الرسمي البرلمان المغربي <http://www.parlement.ma/ar>

(3)- كانت المادة 08 من النظام الداخلي قبل تعديل الدستور سنة 2011 تمنع فقط النائب الوزير أين يكون عضواً في مكتب المجلس أو رئيساً للجنة دائمة أو مجموعة برلمانية.

- رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب، دراسة وتعليق، منشورات مجلس النواب، المغرب، الطبعة الأولى 2005، ص 66.

ورئاسة مجلس جهوي و أكثر من رئاسة واحدة لمجلس جماعة أو مجلس عمالة أو إقليم أو مجلس مقاطعة جماعية أو مجموعة تؤسسها جماعة ترابية أو غرفة مهنية أو مزاولة كل مهمة عمومية غير انتخابية في مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون العام. كما تتنافي العضوية البرلمانية مع مهام رئيس مجلس الإدارة أو متصرف منتدب، وأيضا تتنافى مع مهام مدير عام أو مدير أو عضو مجلس الإدارة لجماعة أو عضو مجلس الرقابة في شركة مساهمة تملك الدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة أكثر من 30% من رأسمالها.

و يشمل التنافي كذلك حسب نفس المادة- أية مهام غير تمثيلية مأجورة لصالح دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية و يترتب تجريد كل نائب أو عضو برلماني من صفته متى قبل أثناء فتره انتدابه أية مهمة تعتبر قانونا متنافية مع عضوية البرلمان.(1)

و بخصوص التنافي مع صفة الوزير فتم بنص صريح في المادة (14) من القانون التنظيمي رقم 11-27 لمجلس النواب المغربي و هو نفسه نص المادة (15) من القانون العضوي لمجلس المستشارين، فقد تم تأكيد هذا المنع في النظامين الداخليين للمجلسين حسب المادة 07 و 92 المذكورتين سابقا.

و يظهر واضحا من المواد المذكورة أنها لا تمنع النائب من تولي حقيبة وزارية كما لا تمنع الوزير من الترشح لعضوية البرلمان و لا تجبره على الاستقالة، أي أنها ليست من حالات عدم القابلية للانتخاب. لكن لا يمكن الجمع بين الصفتين في آن واحد. و من ثم نصت على وجوب إعلان شغور المقعد البرلماني خلال شهر من تعيين النائب البرلماني عضوا في الحكومة و يأتي هذا المنع لينتج عنه تكريس الوزير كل جهده لوزارته و لأعمال الحكومة و النائب يخصص كل جهده للعمل التشريعي و الرقابة المنوطة به.(2)

لكن رغم ما سبق ذكره، فإن المشرع المغربي لم يتبن تنافياً مطلقاً حيث يتبين من خلال المادة (2/17) من القانون رقم المتعلق بالجهات 14-111(3) أن عضو البرلمان إذا تم انتخابه في أي مجلس فإنه يحتفظ بصفته عضواً في المجلس و بإمكانه ممارسة مهام تنفيذية داخل مكتب الإقليم عدا أن يكون رئيساً لهذا المجلس فيتعين عليه إذا ذاك أن يتخلى عن صفته البرلمانية قبل الترشح لمنصب الرئيس.

(1) - لتفاصيل أكثر: د.لزر عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية: المرجع السابق، ص 65-83.

(2) - رشيد لزرق، التنافي بين صفة النيابة و الوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، زيارة يوم 14/10/2013 للموقع الإلكتروني: [www.alhewar.org](http://www.alhewar.org).

(3) - القانون التنظيمي (العضوي) رقم 14-111 يتعلق بالجهات صدر بتاريخ 07 جويلية 2015 و نشر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6380 الصادر بتاريخ 23 جويلية 2015.

أما بالنسبة لباقي المجالس الترابية الإقليمية ( المجالس القروية و الحضرية، و المجالس المسيرة بنظام الوحدة المدنية و مجالس العمالات) فحسب المادة 16 من القانون 14-112<sup>(1)</sup> المتعلق بالعمالات والأقاليم و كذا المادة 15 من القانون رقم 14-113<sup>(2)</sup> يمكن لعضو البرلمان أن ينتخب في منصب رئيس الجماعات المسيرة بنظام وحدة المدينة كما يمكنه تولي منصب رئيس إحدى المقاطعات التابعة لمجلس المدينة أو منصب رئيس المجلس في الجماعات الحضرية أو القروية. و يكون من باب أولى السماح لعضو البرلمان بممارسة باقي المسؤوليات التنفيذية ضمن نفس المجالس المذكورة طالما لا يوجد أي نص قانوني صريح يمنع عليه الجمع بين صفته كعضو برلماني و بين المهام المذكورة.<sup>(3)</sup>

كما استثنى المشرع المغربي بنص صريح عضو مجلس النواب في المادة (19) و عضو مجلس المستشارين في المادة (20) من النظام الداخلي لكل مجلس من قيام حالات التنافي في حقه متى تم تكليفه مؤقتا من قبل الحكومة للقيام بمهام مؤقتة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، فإذا دعت الحاجة لتمديدتها أو استمرار يوجه رئيس المجلس المعني طلبا إلى المحكمة الدستورية لإقالة العضو المعني و من ثم وجب استخلافه.

**و الخلاصة:** أن المشرع المغربي ساير كثيرا المشرع الفرنسي بعدم توسيع مبدأ التنافي ليشمل كل الوظائف و المهام التنفيذية المحلية الأدنى. و اقتصر على منع الجمع بين النيابة في البرلمان و بين رئاسة بعض المجالس التنفيذية. المحلية العليا بينما لم يهتم المشرع كثيرا بالجمع بين الانتدابات ذات الطابع المحلي لأسباب مختلفة يرجعها البعض أساسا إلى دور هذا الجمع رغم سلبياته- في تسهيل مهمة القائمين على النظام السياسي المغربي في مراقبة وضبط تحركات كل الفاعلين السياسيين عبر الإقليم الوطني و الجهوي والمحلي، و تعزيز وحدة النظام، و الدور الإيجابي الذي تستفيد منه التشكيلات السياسية الممثلة على كل مستوى في استغلال ما يمكن استغلاله في المواعيد الانتخابية، و هو ما يعززه عدم تقييد المشرع المغربي منذ الاستقلال العضوية في جميع المجالس المحلية بحيث وصلت إلى حد الجمع بين عضوية مجلس قروي مع عضوية مجلس عمالة و مجلس جهوي إضافة لعضوية بعض الغرف المهنية المختلفة.<sup>(4)</sup>

(1)- القانون العضوي رقم 14-112 يتعلق بالعمالات و الأقاليم صدر بتاريخ 07 جويلية 2015 و نشر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6380 الصادر بتاريخ 23 جويلية 2015.

(2)- القانون العضوي رقم 14.113 يتعلق بالجماعات صدر بتاريخ 07 جويلية 2015 و نشر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6380 الصادر بتاريخ 23 جويلية 2015. ص 6660.

(3)- لزعر عبد المنعم، التنافس على المسؤوليات المحلية و قيود حالات التنافي بعد انتخابات 04 سبتمبر 2015، مقال منشور بالجريدة الالكترونية هسبريس المغربية يوم 08 سبتمبر 2015 على الموقع:

<http://www.hespress.com/orbites/276381.html>

(4)- د.لزعر عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية: المرجع السابق، ص 95- 98 .

و في كل الأحوال نص المشرع على أنه يجب على النائب بعد إثبات عضويته أن يصرح لمكتب المجلس بكل نشاط مهني جديد يزعم ممارسته كما يمنع عليه ذكر اسمه أو السماح بذكره مشفوعا بصفته في كل إشهار يتعلق بمقاولة مالية أو صناعية أو تجارية.

### الفرع الخامس

#### التنافي في النظام الدستوري الجزائري

نظرا للأهمية البالغة التي يحققها مبدأ التنافي في الفكر القانوني نجد أن الدساتير الجزائرية<sup>(1)</sup> المتعاقبة و تعديلاتها حرصت كلها على تبني هذا المبدأ منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة بعد ثورة التحرير المجيدة. لكن تَغَيَّرَ مجال تطبيق مبدأ التنافي من حيث الوظائف المعنية به من مرحلة لأخرى رغم ما قرره المجلس الدستوري بخصوص بعض الأحكام القانونية بعد صدورها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية كما سنرى في البنود التالية:

#### البند الأول

#### التنافي في دستور 1963 و القانون رقم 64-254

كما أشار إليه الأستاذ "بوزيد لزهاري" العضو السابق في مجلس الأمة فإن كل الدساتير الجزائرية كرست مبدأ التنافي مع العهدة الانتخابية البرلمانية بدءا من دستور 1963 في المادة 29 مشيرا إلى أن القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية الصادر في 2012 يرمي إلى تحسين أداء البرلمان وضمان استقلالية ممثلي الشعب، كما أوضح الأستاذ "لزهاري" في مداخلته خلال يوم دراسي حول "حالات التنافي مع العهدة الانتخابية" أن دستور 1963 نص على أن يُنظَّم هذا الموضوع بقانون، و هو الذي تم إصداره في 25 أوت عام 1964.<sup>(2)</sup> لكن تميز بالإيجاز والاختصار الشديد حيث تضمن (10) مواد فقط، حدد في ثلاث منها بعنوان "الحالات المناهية للنيابة" ويبدوا أنه

(1) - لم يختلف المؤسس الدستوري الجزائري عن كثير من الدساتير العربية المقارنة بتبنيه مبدأ التنافي. و منها دستور الإمارات العربية المتحدة في المادة 71، دستور سوريا في المادة 56، و اليمن بالمادتين 80 و 86 فقرة 2 و 4، و في الأردن نجد المادة 76، و البحرين في المادتين 97 و 98، و في العراق كانت المادة 47 في بندها السادس، و قطر في المادة 114، وتونس المادة 56 و المغرب الفصل 62 فقرة 2 منه بالنسبة لمجلس النواب و الفصل 63 فقرة 3 منه الخاصة بمجلس المستشارين.

هذا ما أورده: د.مفتاح عبد الجليل، كفاءات معالجة حالات التنافي و منازعاتها، فعاليات يوم دراسي حول "حالات التنافي مع العهدة الانتخابية" بالجزائر يوم 10 ديسمبر 2012، مجلة الوسيط، مرجع سبق ذكره، ص 48.

(2) - القانون رقم 64-254 مؤرخ في 25 أوت 1964 يتعلق بانتخاب المجلس الوطني. السنة الأولى للجريدة الرسمية عدد رقم 27 صادرة بتاريخ 28 أوت 1964 ص 412-413، المواد 07، 08، 09.

حصر التنافسي مع مهمة النيابة في الوظائف العمومية مدنية كانت أو عسكرية، ومعياريها أن تكون الأجرة من أموال الدولة أو الجماعات المحلية. بينما لم تتم الإشارة في القانون المذكور إلى المهن الحرة عدا مهنة المحامي بنص خاص، مما يطرح التساؤل التالي: هل كانت مهنة المحاماة هي الوحيدة كمهنة حرة آنذاك؟، علما أن الحديث عن القطاع الخاص لم يكن له محل موسع للحديث عنه كون الطابع الاشتراكي للدولة كان هو الإيديولوجية الوحيدة في الدولة الجزائرية. كما أن العمل بهذا الدستور لم يعمر طويلا بعد وقف العمل به ثم بعد 19 جوان 1965 ألغي المجلس الوطني وحل محله مجلس الثورة الذي استمر إلى غاية صدور دستور 1976.

### البند الثاني

#### التنافسي في دستور 1976 و القانون رقم 79-01

تكريسا لمبدأ التنافسي، تم تأكيده في دستور 1976 من خلال مادته الـ (130) بل إنه وسع من حالات التنافسي مع العهدة الانتخابية البرلمانية و دقق فيها بشكل أكبر و تمت ترجمة أحكام الدستور في القانون رقم 01-1979<sup>(1)</sup> الذي تضمن قائمة أوسع مما ورد في القانون السابق لاسيما بنصه الصريح في (المادة 03) على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الشعبي الوطني والعضوية في الحكومة، مما شكل تأكيدا على تراجع المشرع الدستوري عن مبدأ اختيار ثلثي الوزراء من المجلس الوطني حسب دستور 1963 الملغى، و أضاف نفس القانون في المادة (04) الموالية النص على عدم الجمع بين عضوية المجالس المنتخبة محليا مع عضوية المجلس الشعبي الوطني. و بشكل أعم منع نص المادة (05) الجمع بين عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني و كل الوظائف أو الأعمال التي تمارس في الإدارة أو المؤسسات العمومية أو المجموعات المحلية أو ( المؤسسات الاشتراكية ) و لم يستثن من الجمع في القطاع العمومي سوى أساتذة التعليم العالي و مديرو البحث العلمي و هو الاستثناء الذي كان قد أبقى عليه المشرع الفرنسي أيضا حتى بعد صدور قانون التنافسي سنة 2014، و تضمن المنع أيضا كل الوظائف و الأعمال في شركة أو مؤسسة أو مجموعة تجارية أو حرفية أو صناعية أو فلاحية ذات رأس مال خاص أو مختلط، أو الوظائف التابعة لدولة أجنبية، بينما جاء النص على المنع بصفة مطلقة بخصوص المهن الحرة دون أي تحديد بعدما كانت محصورة في القانون السابق على منع المحامي من أية مرافعة لاسيما أمام القضاء الجزائري.

(1)- القانون رقم 79-01 مؤرخ في 09 يناير 1979 يتضمن القانون الأساسي للنائب. جريدة رسمية عدد رقم 03 صادرة بتاريخ 16 يناير 1979 ص من 39-41، المواد من 03 إلى 13.

## البند الثالث

## التنافي في دستور 1989 و القانون رقم 89 - 14

بصدور دستور 1989 لم يتراجع المشرع الدستوري عن مبدأ التنافي و جاء النص عليه في المادة (97) كأساس دستوري للقانون رقم 89-14<sup>(1)</sup> و هو القانون الأساسي للنائب، و شكل هذا التعديل الدستوري نقطة تحول عميقة في النظام الدستوري الجزائري و السياسية العامة للدولة خصوصا بتبني سياسة الانفتاح الاقتصادي الحر و بناء الحياة السياسية على التعددية الحزبية بعدما ساد نظام الحزب الواحد منذ الاستقلال. كما تم التخلي عن كثير من المبادئ الاشتراكية التي قام عليها أساسا دستور 1976. أما القانون المذكور فتضمن فصلا بعنوان فقدان النيابة و حالات التنافي تجسيدا للنص الدستوري، و حدد القانون مجموعة من الوظائف التي تتنافى مع العهدة الانتخابية دون المساس كثيرا بالقطاع الخاص".

فبعدها بين بالتفصيل الوظائف و المهام الرسمية في المؤسسات و الإدارات و المرافق العمومية و تسمية بعض الوظائف - مثل الأمرين بالصرف و مسؤولي التسيير و المحاسبين والقضاة و العسكريين وشبهيهم و أساتذة التعليم الأساسي و الثانوي والتقني و أعوان الأمن، جاء النص بمنع مطلق يعتبر النيابة في المجلس الشعبي الوطني تتنافى مع ممارسة المهن الحرة (المادة 11). كما نص القانون على المنع المطلق بخصوص كل الوظائف و الأعمال خارج التراب الوطني بما فيها الوظائف التابعة لدولة أجنبية أو منظمة دولية و هي التي غاب النص عليها في القانون رقم 64-254، بينما القانون رقم 79-01 فقد خص بالذكر فقط تلك الوظائف التابعة لدولة أجنبية أو منظمة دولية.

و أما بخصوص الاستثناء من مجال التنافي فقد رخص هذا القانون للأستاذة الجامعيين و أطباء القطاع العام بممارسة وظائفهم بعد انتخابهم أعضاء في المجلس الشعبي الوطني، كما نص القانون صراحة على إمكان ممارسة نواب المجلس أعمال شخصية غير مؤجرة إذا كانت لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية التعليم العالي ( المادتين 08 و 10) أو عندما يتم تكليفهم من قبل الهيئات السياسية السامية للقيام بمهام مؤقتة لتطبيق اختصاصاتهم في مهام ذات منفعة وطنية.

غير أن المجلس الدستوري الذي تم إنشاؤه طبقا لدستور المرحلة، أصدر قراره بعدم دستورية بعض مواد القانون المذكور خاصة فيما ما تعلق ببعض الاستثناءات، و تحديدا المادة 08 التي تقضي بعدم التنافي بين وظيفة أساتذة التعليم العالي و أطباء القطاع العام، إذ اعتبر المجلس الدستوري صراحة أن ما هدف إليه المؤسس الدستوري في المادة (97) هو تجنيب النائب الجمع بين

(1) - القانون رقم 89 - 14 مؤرخ في 08 أوت 1989 يتضمن القانون الأساسي للنائب. نشر في الجريدة الرسمية عدد رقم 33 صادرة بتاريخ 09 أوت 1989 ص 872 - 877، المواد من 04 إلى 15.

وضعتين قانونيتين بما يلحق ضررا بمهمته الانتخابية. و لأن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة فإن هذه المادة أحدثت أوضاعا غير عادلة بين المواطنين و تعتبر تمييزية بالنظر إلى أصحاب وظائف مماثلة ضمن أطر قانونية مختلفة. كما استند المجلس الدستوري في قراره إلى المادة (24) من نفس القانون إذ تضمنت صراحة أن النائب الذي ثبت صحة عضويته يوضع في حالة انتداب قانونا و يتفرغ كليا ودائما لمهام النيابة. و من ثمة قرر المجلس أن المادة المذكورة غير مطابقة لأحكام الدستور.<sup>(1)</sup> و بذلك بقي المنع مطلقا.

### البند الرابع

#### التنافي في دستور 1996 و الأمر رقم 97-07<sup>(2)</sup>

منذ تعديل الدستور سنة 1996 تضمن في المادة (103) منه إشارة إلى منع حالة التنافي بالإحالة الصريحة على قانون عضوي يحددها. و في هذا علق الأستاذ "لزهارى" أن القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية الصادر في 2012 "رغم أنه جاء متأخرا لكونه منصوص عليه في دستور 1996،<sup>(3)</sup> و رغم تحفظات المجلس الدستوري بخصوص بعض موادها إلا أنه يرمي إلى تحسين أداء البرلمان و ضمان استقلالية<sup>(4)</sup> ممثلي الشعب و تفرغهم الكلي لممارسة مهامهم". و اعتبر "الأستاذ لزهارى" هذا النص القانوني الجديد "أكثر عقلانية" و "تعامل مع القطاع العام و الخاص على قدم المساواة".<sup>(5)</sup> كما يعتبر هذا القانون العضوي ضمانا إضافية لتعزيز المهمة النيابية و مكانتها الدستورية و هو مدعم لتحسين الأداء البرلماني من خلال حرصه على ضمان تفرغ النائب البرلماني، ليتم تكريس مبدأ التنافي والقانون المذكور في آخر تعديل دستوري بتاريخ 06 مارس 2016 بنص المادة (120).

- (1)- قرار المجلس الدستوري رقم 02-89 مؤرخ في 30 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 01 (1989-1996) ص 19-25.
  - (2)- الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم، منشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 13، الصادرة بتاريخ 12 مارس 1997.
  - (3)- بعد تعديل الدستور لم يتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001 و تعديله سنة 2008 المتعلق بعضو البرلمان أي تنظيم لحالات التنافي.
  - (4)- ونود طرح السؤال التالي: هل تنحصر ضمانات استقلالية النائب و تحسين الأداء البرلماني عموما في منع حالة التنافي؟ إن الإجابة المختصرة هي "نعم". لكن تعليلها جدير ببحث معمق. و لما لا يكون مستقلا بذاته لأن تحسين العمل البرلماني أكبر من أن نخصص له بضعة أسطر في دراستنا هذه. وقد بات ضروري في ظل تراجع دور البرلمان كركيزة أساسية في النظام الدستوري المتوازن.
  - (5)- د.بوزيد لزهارى، حالات التنافي في التشريع الجزائري، مداخلة ألقاها في: "يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية"، مجلة مجلس الأمة، نوفمبر/ديسمبر 2012، عدد 54، ص 70،71.
- غير أن الدكتور مفتاح عبد الجليل من جامعة بسكرة سجل- في نفس الوقت في مداخلة له- بعض الإشكاليات في تطبيق هذا القانون خاصة- كما قال- أنه لم يحدد " بدقة " حالات التنافي و عدم التنافي مع العهدة البرلمانية و لم يعطي الحق للنائب في الطعن في قرار اعتباره في حالة تنافي مع العهدة البرلمانية.
- انظر: د.مفتاح عبد الجليل، كيفية معالجة حالات التنافي، جزء من كلمة ألقاها في: "يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية". مجلة مجلس الأمة، نوفمبر/ديسمبر 2012، عدد 54، ص 71.

لكن خلافاً لما ذكر، و بالرجوع إلى نصوص الدستور الأول الصادر سنة 1963 وتحديدًا المادة (47) منه، فقد نصت صراحة على ما يفيد إلزام رئيس الجمهورية بتعيين ثلثي أعضاء الحكومة على الأقل - أي الوزراء - من بين نواب المجلس الوطني. و قد جاءت عباراتها صريحة بما يدل صراحة على القاعدة المعتمدة آنذاك و هي الجمع بين النيابة و الوزارة بتحويل دستوري بعدما تبين من مقارنتها مع نظام المجلس الوطني عدم وجود ما يمنع حالة التنافي بين عضوية النيابة و الوزارة.

بل نقول أن مبدأ الجمع بين المنصبين كان من أساسيات النظام السياسي آنذاك. و بالتالي يعتبر الجمع بين عضوية البرلمان و صفة الوزير مستثنى بقوة القانون من حالات التنافي الممكن تحقيقها. و بهذا يبقى التساؤل مطروحاً بخصوص البعد السياسي. من وراء هذا الاستثناء؟. و مثل هذا النص نجده في الدستور الكويتي<sup>(1)</sup> إذا جاء في المادة (56) أن الأمير: ( يعين رئيس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء و يعفيهم... )، و يكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة وغيرهم. و لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة). علماً أن عدد أعضاء مجلس الأمة لا يتجاوز (50) عضواً (المادة 80) ينتخبون بطريقة الاقتراع العام السري، كما يعتبر - حسب نفس المادة - الوزراء غير المنتخبين أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم. و عليه لا يتجاوز عدد الوزراء (16) وزيراً منهم رئيس الوزراء. و يلاحظ أن هذا الدستور لم يحدد عدد الوزراء النواب كما فعل المشرع الدستوري الجزائري (3/2) كما أنه من الدساتير النادرة التي تحدد عدد الحقائق الوزارية الرسمية.

و جاء في المذكرة التفسيرية لهذا النص الدستوري أن خروج المؤسس الدستوري في الكويت على قواعد النظام البرلماني التي تقضي بوجوب اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان اقتضته ملاءمة الظروف ومراعاة واقع الكويت. ومنها قلة عدد أعضاء المجلس.

غير أن للبعض رأياً مخالفاً يستفاد من خلاله أن الدستور الكويتي خالف أيضاً تقاليد الأنظمة الملكية بعدم النص على استثناء العائلة الملكية من تولي الوزارة، و لتمكينهم من ذلك كان لابد من صياغة المادة (56) بالشكل المذكور، و هذا بالنظر إلى عدم مشاركة أفراد العائلة في الترشح لانتخابات البرلمان تجنباً للتجريح السياسي الذي يميز أساساً الحملة الانتخابية. وإبقاء المجال مفتوحاً لهم و لغيرهم. و في الممارسة العملية عقب الانتخابات البرلمانية التي جرت في 07 يوليو (جويلية) 2003 تشكلت وزارة ضمت ستة (06) وزراء منهم رئيس الوزراء ينتمون للأسرة الحاكمة.<sup>(2)</sup>

(1) صدر أول دستور لدولة الكويت المستقلة بتاريخ 11 نوفمبر 1962. تحت إمارة عبد الله السالم الصَّبَّاح. و دخل حيز التنفيذ بداية من يناير 1963. و رغم التعديلات التي مست هذا الدستور فلا يزال محافظاً على أهم ومبادئه و أسسه التي تأسس عليها نظام الحكم البرلماني في دولة الكويت.

(2) - سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني و تطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2012. ص 30- و 50 ، 51.

و نعتقد أن هذه الحالة (الوزير النائب) كانت هي الوحيدة التي نص عليها المشرع الجزائري قانونا كاستثناء من حالات التنافي. و بهذا يجوز للوزير النائب حضور جلسات المجلس و المشاركة والمساهمة في النقاش العام. لكن لا يجوز قبول عضويته في إحدى اللجان الدائمة.<sup>(1)</sup> و هذا ما يستخلص من صراحة المادة (25) من نظام المجلس الوطني التي جاء فيها (ينتهي بحكم القانون انتساب النواب إلى اللجان الدائمة التي كانوا أعضاء فيها، ويعوضون حسب الشروط المنصوص عليها أعلاه و يكون ذلك في الأحوال التالية:- النواب الأعضاء في الطاقم الحكومي- النواب الأعضاء في مكتب المجلس الوطني)، و لا يخفى على دارس القانون فضلا عن الباحث المتخصص، ما لهذه الازدواجية العضوية من أثر متبادل للوزراء النواب - كما يسمون - على الإرادة التشريعية و الإرادة الحكومية من خلال الدفاع عن المشروع الحكومي بتبيان وجهة نظر الحكومة بخصوص مختلف المسائل و الدفاع عن السياسة التي حددها رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية. ما يجعل ولاءهم للسلطة الأخيرة أقوى وأرجح من ولائهم للسلطة التشريعية.

لكن باقي الدساتير الجزائرية غاب فيها مثل نص المادة (47) المذكورة و لم تتضمن كيفية نزع صفة النائب بعد تعيينه في الحكومة. فهل يتم ذلك باستقالة صريحة أم يكفي تعيينه وزيرا بمرسوم رئاسي. وهل يمكن للنائب أن لا يقبل تكليفه بمهمة حكومية ؟ ماذا لو تم إسقاط الحكومة أو سحبت منها الثقة؟.

فالقانون العضوي لنظام الانتخابات لم يتضمن كيفية محددة كتقديم استقالة العضو المعين في الحكومة. لذلك يبقى المسار الصحيح نظريا هو صدور مرسوم بتعيين العضو في الحكومة الذي يبلغ به مكتب المجلس فيصرح بالشغور الذي يبلغ للمجلس الدستوري، لأن مرسوم التعيين بمجرد صدوره في الجريدة الرسمية تقوم معه وضعية التنافي قانونا.

أما عن رفض النائب تولي وظيفة حكومية فلم نعلم بوجود أي حالة تم فيها رفض عضوية الحكومة علما أن المشاورات تتم مسبقا بل أن الاستقالة الإرادية للوزراء تكاد تكون منعدمة باستثناء الحالة المتعلقة بالسيد " أحمد بن بيتور " بصفته رئيسا للحكومة سنة 1999. و في حالة سقوط الحكومة قبل انقضاء العهدة النيابية فلم ينص أي قانون على إمكانية الرجوع لعضوية البرلمان بعد فقدانها لأي سبب و من ذلك تولي حقيبة وزارية متى تم تعديل حكومي قبل نهاية العهدة الانتخابية التي فاز فيها المعني، ذلك أنه يكون قد تم الاستخلاف في منصبه أو يفترض ذلك، و من ناحية مستوى المخاطرة فإن الطموح للمنصب الوزاري مشروع في حد ذاته، لكن يجدر التفكير في نسبية استقرار المؤسسات السياسية لاسيما الحكومة، لأن العضوية البرلمانية مضمونة لمدة ست سنوات في مجلس الأمة أو خمس سنوات في المجلس الشعبي الوطني، بينما

(1) - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة- فقهاً- تشريعاً)، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005، ص 113 .

تعديل الحكومة يمكن حدوثه في أي وقت يقرر رئيس الجمهورية و يرى ضرورته لإعطاء حركية جديدة للنشاط الحكومي و لابد أن يكون ذلك بإدراج عناصر جديدة محل وزراء سابقين كما ثبت في الواقع.

### البند الخامس

#### التنافي في القانون العضوي رقم 02-12

في البداية يلاحظ أنه منذ التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي كرس مبدأ عدم التنافي لم يصدر أي قانون رغم المطالبات العديدة من الكتل السياسية الفاعلة، لكن بعد (16) سنة تمت الموافقة أخيرا على القانون العضوي رقم 02-12<sup>(1)</sup> الذي تضمن صراحة المقصود بحالات التنافي و الهدف منها حسب ما جاء في المادتين (1 و 2)، و جاء في الأخيرة منهما أنه: ( يقصد بالتنافي الجمع بين العضوية في البرلمان و عهدة انتخابية أخرى أو بينها و بين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في المواد أدناه).

و في مجملها هي مواد حددت الحالات التي تتنافى مع العهدة البرلمانية و تلك التي لا تُعد كذلك، كما جاء في القانون بيان للآثار التي تنتج عن قيام حالة التنافي وكيفية معالجتها، و سوف نتناول بيان الحالات المعنية دون آثارها وفق ما جاء في المادة 03 من القانون العضوي أولاً، و نختم دراستنا ثانياً بدراسة مقارنة خاصة بين الأنظمة العربية بخصوص الجمع أو التنافي بين صفة الوزير و النيابة.

#### أولاً: حالات التنافي حسب المادة 03 من القانون العضوي:

نصت المادة 03 من القانون العضوي 02-12 على أنه: ( تتنافى العهدة البرلمانية مع:

- وظيفة عضو الحكومة.
- العضوية في المجلس الدستوري.
- عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب.
- وظيفة أو منصب في الهيئات و الإدارات العمومية و الجماعات الإقليمية أو العضوية في أجهزتها و هيكلها الاجتماعية.
- وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح.
- ممارسة نشاط تجاري.
- مهنة حرة شخصياً أو باسمه.
- مهنة القضاء.

(1)- القانون العضوي رقم 02-12 مؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد حالات التنافي مع عضوية البرلمان و سبق الإشارة إليه.

➤ وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية.

➤ رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية و الاتحادات المهنية).

و أول تساؤل تطرحه هذه المادة يتعلق بهذا التعداد: فهل ورد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟. ذلك أن المتعارف عليه ضمن القواعد العامة للقانون أن تحديد مجال أو دائرة تطبيق القانون يعني من وجه مقابل وجود ما لا ينطبق عليه. فأى الدائرتين أضيق تكون أولى بالنص عليها لسهولة حصرها.

لكن كما سبق القول فإن ما يبتغيه المشرع من هذا النص، بل من هذا القانون، هو ضمان تفرغ

النائب البرلماني للمهام و الأعمال النيابية التي على عاتقه و عدم تأثره بمنصبه الحكومي أو انشغاله بمهنته الأصلية، و ذلك ما تبرزه قائمة الأنشطة الممنوعة على النائب البرلماني والتي تكاد تحصي جميع أوجه النشاط سواء في القطاع العام أو حتى في القطاع الخاص، كما تدل عليه بعض العبارات و المصطلحات الواردة بلفظ العموم الذي يبقي بعض الغموض، و هو التساؤل المذكور آنفا. غير أن المشرع أيضا مراعاة منه لبعض أوجه النشاط و طبيعتها، فقد رخص بها باستثنائها صراحة و هي تلك التي وردت في نص المادة 04 بقولها: لا تتنافى العهدة البرلمانية مع ممارسة:

- نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية.
- مهنة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز سنة.

و قد جاءت مقتضبة جدا ما يطرح أيضا تساؤلا مهماً حول طبيعة و نوع هذه الاستثناءات و سلطة تقديرها و من يملك هذه السلطة و كيفية الإخطار بها و ما معايير تقديرها. و ما هي سلطة هيكل الغرفة البرلمانية في المبادرة للتحقق من مدى قيام حالة التنافي؟.

و ما تضمنته المادة (03) سالفه الذكر يمكن تصنيف إلى قسمين لأن هناك: وظائف القطاع العمومي و وظائف القطاع الخاص، على أن البعض يرى بخصوص الفئة الثانية من حيث الأصل بإمكان البرلماني مواصلة ممارسة النشاطات المهنية الخاصة إذا لم يحدث تعارض بينها و بين واجبات العهدة البرلمانية. غير أن تداخل عالم الأعمال في عالم السياسة جعل من الأول مصدرا لكثير من الفضائح بسبب استغلال النفوذ. لذلك يطرح التساؤل أيضا عن ماهية أوجه التعارض المحتملة في حالة ممارسة النشاط الخاص، حتى تقوم حالة التنافي، و من يملك سلطة تقدير ذلك؟. علما أن القانون لم ينص على احتمال المنازعة في قيام حالة التنافي كما بعض النظم المقارنة كفرنسا و المغرب!.

ونبين بعض أحكام التنافي في نصوص قانونية دستورية وتشريعية وكذا بعض الأنظمة الأساسية.

## 1. بالنسبة العضوية في المجلس الدستوري:

يعتبر المجلس الدستوري مؤسسة دستورية لها مهمة محورية في الرقابة الدستورية على قوانين الجمهورية و احترام الدستور الذي حدد ذاته تشكيل ومهمة المجلس كما جاء في المادتين 182 و 183، وقد جاء في هذه الأخيرة منهما في فقرتها الثانية أنه: ( بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أيّ عضوية أو أيّ وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، و أي نشاط أو مهنة حرة). ويظهر بوضوح أنها تمنع الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وأي عضوية أخرى ومن بينها العضوية في إحدى غرفتي البرلمان.<sup>(1)</sup> بل أكثر من ذلك حسب الفقرة الأولى من المادة (183) ذاتها تنص أنه: ( يتكوّن المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا: أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس و نائب الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، واثان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، و اثان (02) تنتخبهما المحكمة العليا و اثان (02) ينتخبهما مجلس الأمة). و لما كان هذا النص دستوريا فهو يسمو على غيره من النصوص ذات الصلة، مما يجعل من ذكر حالة التناهي مع عضوية المجلس الدستوري<sup>(2)</sup> مع العضوية البرلمانية من غير جدوى في القانون العضوي. أو على أقل تقدير يعتبر تزييدا وتكرارا من المشرع بدون مقتضى. و تطبيقا للمادة (164) من دستور 1996 أصدر المجلس الدستوري عدة قرارات لاستخلاف عضوين في المجلس الشعبي الوطني و آخرين بخصوص مجلس الأمة بعد كل تجديد من الغرفتين لممثليهما لدى المجلس الدستوري ذاته.<sup>(3)</sup>

(1) - صدر أول نظام داخلي محدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري في 5 محرم 1410 الموافق 7 غشت 1989، و تم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 32 الصادرة بتاريخ 07 غشت 1989. و تم تعديله عدة مرات منها بتاريخ 16 أبريل 2012 و آخرها بعد تعديل الدستور، بتاريخ 06 أبريل 2016، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 29 بتاريخ 1 ماي 2016.

(2) - إذا كان المشرع الجزائري منع مطلقا الجمع بين عضوية المجلس الدستوري و أي وظيفة أو مهمة أو نشاط فإن الأمر كان يختلف نسبيا لدى المشرع الدستوري التونسي و المغربي. فالأول منهما منع عددا من المهام على عضو المجلس الدستوري كما منعه من الجمع بين عضويته و بين عضوية البرلمان أو المجلس الاقتصادي و الاجتماعي أو عضوية مجلس محلي. لكنه سمح بممارسة بعض الوظائف الأخرى بشرط إعلام رئيس المجلس طبقا للنظام المحدد لعمل المجلس الدستوري. أما المشرع المغربي فقد حظر على عضو المجلس الدستوري الجمع بين عضويته و بين عضوية مجلسي البرلمان أو أي مهمة انتخابية أخرى أو وظيفة أو منصب عام أو في شركة تملك الدولة أكثر من نصف رأسمالها. و هو ما يوحي بعدم المنع المطلق لقيام حالة التناهي كما فعل المشرع الجزائري.

- شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر تونس والمغرب)، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014، ص 336-338.

(3) - من ذلك: قرار رقم 02 و 03- لسنة 1998، مؤرخان في 17 ماي 1998 يتعلقان باستخلاف نائبين في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 03، ص 43-46.

2. بالنسبة لعهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب:

تمتاز طبيعة المهام الانتخابية بأنها مؤقتة سواء كانت قابلة للتجديد أو اقتصر على العهدة الوحيدة. و هي تشترك أيضا في كونها مهمة تمثيلية أو مهمة تفويضية، هذه المهام بطبيعتها لا تقبل ازدواجية العضوية لأنها في التشريع الجزائري تمتد إقليميا لنطاق أو دائرة اختصاص إما أن يكون وطنيا أو محليا، و معلوم أن النائب البرلماني بمجرد انتخابه و إثبات عضويته يصبح ممثلا للأمة و ليس لدائرته الانتخابية،<sup>(1)</sup> فهل يعقل أن يكون المنتخَبُ نائبا وطنيا و نائبا إقليميا في ذات الوقت؟، بينما المنتخب في مجلس إقليمي ليس بإمكانه أن يكون ممثلا أو نائبا وطنيا عن الأمة فهو يمثل دائرته الانتخابية وسلطتها و رقابتها من جهة على المستوى الإقليمي المحلي، و يتمتع ببعض الصلاحيات ذات الطابع الاستقلالي تماشيا مع متطلبات الخصوصية و الحاجيات و المعطيات الإقليمية المحلية للدائرة التي انتخبته، و هذه صور من نظام لامركزية التسيير الإداري للدولة الحديثة.

كما أن ثقل المسؤولية المحلية للعضو المنتخب يتطلب بدوره جهدا خاصا للقيام بها على الوجه المطلوب بفعالية، و هو لا يقل في اعتقادنا على الجهد المطلوب لممارسة النيابة البرلمانية، و هذا ما يبرر بحق أن تكون هذه الحالة ضمن حالات التنافي، و يكون حسنا ما فعل المشرع بالنص عليها.

بل إن هناك مطالب صريحة بتمديد التنافي حتى على مستوى المجالس المنتخبة محليا كما دعا إليه الأستاذ الدكتور "مسعود شيهوب" بدءا بتعديل المادة 103 من الدستور (1996) خلال تعديل دستوري جديد لتوسيع حالات التنافي إلى العهدة الانتخابية المحلية<sup>(2)</sup> على مستوى مجالس البلديات والولايات وأشار إلى وجود ثغرات عديدة في مواد هذا النص القانوني لاسيما عدم وجود ضمانات للنائب للدفاع عن نفسه أمام هيئة محايدة في حالة إعلانه في حالة تنافي مع العهدة البرلمانية.<sup>(3)</sup>

(1) - إذا كان هذا هو المبدأ القانوني فإنه من الناحية الواقعية يصعب على النائب البرلماني أن يتحلل من كثير من القيود ذات الطابع المحلي الخاص بدائرته التي انتخبته. لأن علاقته الحقيقية بناخبيه تتحدد قبل انتخابه و بعد انتخابه بالتزامات أقل ما يقال عنها أنها التزامات معنوية.

- لمزيد من التفصيل انظر نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية- دراسة مقارنة(الجزائر، تونس ومصر)، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة 2016، 236-242.

(2) - و هو ما خالفه فيه الدكتور "بوزيد لزهاري" الذي اعتبر أن المجالس المحلية مجرد مجالس للتسيير و ليس لها عمل تشريعي حتى تضع قوانين تتعارض فيها المصالح. و حسب قانون البلدية (لسنة 2011) و قانون الولاية (لسنة 2012) فإن التنافي المنصوص عليه يخص رئيس المجلس و رؤساء اللجان الدائمة.

- د.بوزيد لزهاري، حالات التنافي في التشريع الجزائري، فعاليات يوم دراسي حول "حالات التنافي مع العهدة الانتخابية" بالجزائر يوم 10 ديسمبر 2012، مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10 سنة 2013، ص 71.

(3) - د.مسعود شيهوب، جزء من كلمة ألقاها في: "يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية". مجلة مجلس الأمة، المرجع السابق الذكر، عدد 54، ص 71.

و بالنتيجة تعديل نص القانون العضوي من جديد. و لا يفوتنا هنا أيضا الإشارة أن هناك من يستحسن - خلافا لما سبق - إمكانية الجمع بين عضوية البرلمان و أحد المجالس المحلية، وبالتالي يتعين استثناءها من حالات التنافي، كما أشار إليه " الطيب بلعيز " وزير العدل حافظ الأختام سابقا - باحتمال " تضمين الدستور الجديد نص قانوني، يمكن النائب البرلماني أن يكون رئيس بلدية أو رئيس مجلس شعبي ولائي في الوقت نفسه، معتبرا في ذات الوقت أن رئيس البلدية إذا كان نائبا في نفس الوقت سيمنحه ذلك من تسيير بلديته بأكثر ارتياح، نتيجة الثقل السياسي الذي سيصبح يتمتع به.<sup>(1)</sup> و مثل هذا الطرح نجده معمولا به في النظام المغربي الذي يقوم أساس على إمكانية الجمع بين الانتدابات الوطنية و المحلية بالشكل السابق.

و جاء في اقتراح الوزير للعدل - سابقا - أنه يجب تخصيص حصة للمنتخبين المحليين يجمعون فيها بين التمثيل المحلي و التمثيل الوطني بدعوى دعم العمل النيابي محليا، و يكون ذلك أبلغ في نقل الانشغالات المحلية للسلطة المركزية و لا يحصل هذا في نظره إلا عن طريق العضوية المزدوجة.

### 3. بالنسبة لوظيفة أو منصب في الهيئات و الإدارات العمومية و الجماعات الإقليمية أو العضوية

#### في أجهزتها و هياكلها الاجتماعية:

لم ينص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على وضع كل مترشح في عطة قانونية منذ بداية الحملة الانتخابية، فإذا فاز الموظف المترشح بمقعد برلماني تم انتدابه قانونا لمهامه النيابة و له حق الرجوع لمنصبه إذا لم يعاد تجديد انتخابه في حال ترشحه، و هذا خلافا لبض النظم المقارنة التي تشترط استقالة الموظف الذي يرغب في الترشح قبل مدة يحددها القانون دون النص على إمكانية - بل حق - المعني في الرجوع لمنصبه في حالة عدم حصوله على مقعد نيابي.

### 4. بالنسبة لوظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو

#### حرفي أو فلاح:

هذه الحالة هي أكثر الحالات تعقيدا خصوصا بعدما ظهر الصراع و التسابق نحو لقب "برلماني أو برلماني سابق" من قبل رجال المال و الأعمال، لأن حق الانتخاب في شقه الإيجابي حق - بل طموح - مشروع لكل مواطن تتوفر فيه الشروط المحددة قانونا بسبب الامتيازات المغرية للمنصب سواء كانت مؤقتة أو دائمة، لكن هذه الحالات يصعب إخضاعها لقانون حالات التنافي بسبب الفراغ القانوني المحدد لآليات تسمح

(1) - سمير بطاش، قرار سياسي وراء إدراج المهن الحرة ضمن حالات التنافي، مقال صحفي منشور بيومية البلاد، يوم: 2011/11/25، على الموقع الإلكتروني: [WWW.elbilad.net](http://WWW.elbilad.net)

بالتحقيق في وضعية كل برلماني إلا من خلال ما يصرح به المعني كما يلزمه القانون. و تزداد المهمة صعوبة عند ممارسة النشاط الحر باسم الغير.

5. بالنسبة لوظيفة القاضي و مساعديه مثل المحضرين القضائيين و المحامين و الموثقين والخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و من يماثلهم:

تنص القوانين الأساسية لهذه الفئات بنص خاص على تنافيتها مع عضوية البرلمان ونذكر منها:

- المادة (15) من القانون العضوي 04-11<sup>(1)</sup> المتضمن القانون الأساسي للقضاء،

- المادة (23) من القانون رقم 06-02 المتضمن تنظيم مهنة التوثيق،

- المادة (25) من القانون رقم 06-02 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي،<sup>(2)</sup>

- المادة (64) من القانون رقم 10-01 المنظم لمهن الخبير المحاسب و محافظ الحسابات والمحاسب المعتمد.<sup>(3)</sup>

في الختام نعرض مقارنة بين النظم العربية لحالة التنافي مع الوزارة، و هي التي بدأ بها الاهتمام نحو تضيق ظاهرة جمع الوظائف مع العضوية البرلمانية و لازالت تشكل أهم الاستثناءات عليه.

**ثانيا: حالات التنافي و صفة النائب الوزير (الجمع بين النيابة البرلمانية و الوزارة)**

إن بحثنا في النظم القانونية الدستورية المقارنة العربية كشف عن وجود اختلافات جد متناقضة من حيث المبدأ. ذلك أنه في الوقت الذي تعتمد بعض النظم مبدأ عدم التنافي مع عضوية البرلمان مبدأ دستوريا أساسيا لضمان الفصل الدستوري عضويا- على الأقل- بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، وجدنا أن البعض الآخر منها يعتبر عضوية البرلمان ضرورية للتعيين في الوزارة. و بعضها لا يمانع و لا يمنع من شغل الصفتين في نفس الوقت،<sup>(4)</sup> و بعضها يشترط تعيين نسبة معينة من الوزراء من أعضاء البرلمان.

(1)- قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، منشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004، عدد رقم 57.

(2)- القانون رقم 06-02 المتضمن تنظيم مهنة الموثق، و القانون رقم 06-03 المتضمن مهنة المحضر القضائي، مؤرخان في 20 فبراير 2006، منشوران بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، عدد رقم 14.

(3)- القانون رقم 10-01 مؤرخ في 29 جوان 2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب و محافظ الحسابات و المحاسب المعتمد، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الصادرة بتاريخ 11 يوليو 2010، عدد رقم 42.

(4)- نص الدستور اليمني في المادة 80 منه: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب و عضوية المجلس المحلي أو أي وظيفة عامة. و يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب و مجلس الوزراء". و يلاحظ أن المشرع الدستوري اليمني حصر التنافي مع الوظيفة العامة. دون الإشارة إلى عقد العمل في القطاع الخاص. كما استثنى صراحة الوزير من حالة التنافي.

ففي النظام الدستوري المصري سابقاً يُعتقدُ أنه كانت هناك شبهة غير دستورية في ترشح الوزراء لعضوية مجلس الشعب أو مجلس الشورى؟. و كلما فتح تقديم الترشيح لعضوية المجلسين تبدأ الصراعات بين القوى السياسية الفاعلة في مصر لاسيما بين الحزب الوطني الحاكم و المعارضة ( و جماعة الإخوان قبل الحل). و يتم السماح أو الإيعاز للوزراء بترشيح أنفسهم لاسيما في الدوائر الانتخابية التي بها تكتلات الحركة الإخوانية بنسب معتبرة، بما يظهر أنه محاولة لإقصاء التيار الإخواني من السلطة و انتزاع المقاعد البرلمانية التي يشغلها. هذا ثبت بالتجربة و الممارسة العملية في تاريخ مصر و هو لا يختلف عن الممارسات الانتخابية في الجزائر، حيث يلاحظ تكثيف نشاط الوزراء و كثرة ظهورهم و كثر نشاطهم إعلامياً مما قد يؤثر على وجهة نظر البعض من الناخبين لشخص الوزير حين ترشحه أو لصالح من يسانده هذا الوزير. وقد أصبح الأمر يشكل حملة انتخابية مفضوحة سابقة لأوانها.

أما في مصر فلم يثبت أنه ترشح وزير لعضوية مجلس الشعب إلا و فاز فيها، و لم تسجل سوى حالة وحيدة لـ "جمال السيد" و كان وزيراً للإنتاج الحربي في انتخابات عام 1987 حيث فشل في الحصول على عضوية المجلس.<sup>(1)</sup> أما في انتخابات نوفمبر 2010 بلغ عدد الوزراء المترشحين تسعة (09)،<sup>(2)</sup> و فاز ستة (6) منهم بالتزكية في المجمعات الانتخابية بعد أن توالى التنزلات من المنافسين سواء من الحزب الوطني أو من مختلف القوى السياسية الأخرى، و نعتقد أن هذا التنازل كان أمراً حتمياً لحفظ كرامة المترشح الذي يرى أن نتيجة الانتخاب محسومة مسبقاً - كما حدث في

(1) - ملف اعتقالات "سبتمبر"، شهادة المعتقل يوسف البديري، مقال منشور يوم 2016/09/09 و سبق نشره يوم 2006/09/12.

و جاء في المقال: أن المعني ترشح على مقعد فردي، وكان في مواجهته 75 مرشحاً قوياً أبرزهم وزير الإنتاج الحربي جمال السيد في دائرة تتسع لسبعة أقسام شرطة وتمتد في ثلث القاهرة تقريباً. و قدر الله لي أن يهين جمال السيد أحد الضباط في حلوان لأنه رفض أن يزيل إحدى اللوحات الانتخابية، و ضرب السيد الضابط الصغير، فقرر سبعة مأمورين لأقسام الدائرة أن يتركوا الانتخابات حرة و ألا يزوروا لصالح الوزير. وبالفعل ظهرت مؤشرات نجاحي، وكان من حولي يقولون لي: لقد رزقت الدورة بسبعة مأمير. واتصل وزير الداخلية هاتفياً بالرئيس مبارك في الثالثة فجراً يوم 8 فبراير ليقول له "الوزير جمال السيد سقط و الشيخ البديري نجح"، فقال الرئيس "عادي يسقط، ما تصدمونيش ثاني، أنا عايز الرجل ده «يقصدني» يفوز". المصدر: <http://www.almasryalyoum.com/news/details/1007277>.

(2) - الوزراء هم: الدكتور "مفيد شهاب" وزير الشؤون القانونية والمجالس النيابية الذي ترشح عن دائرة محرم بك بالإسكندرية، والدكتور "يوسف بطرس غالي" وزير المالية عن دائرة المعهد الفني والساحل بالقاهرة، و الدكتور "علي مصيلحي" وزير التضامن عن دائرة أبو كبير بالشرقية، و الدكتور "تصر الدين علام" وزير الري عن دائرة جھينة بسوهاج، والسفيرة "فايزة أبو النجا" وزيرة التعاون الدولي التي تقدمت بترشيحها ببورسعيد، و "سيد مشعل" وزير الإنتاج الحربي عن دائرة حلوان، و الدكتور "محمود محي الدين" وزير الاستثمار عن دائرة كفر شكر بالقليوبية، و "أمين إياظة" وزير الزراعة عن دائرة القلين بالشرقية، و "عبد السلام المحجوب" وزير التنمية المحلية عن مقعد الفئات بدائرة الرمل، وهو المقعد الذي كان يحتله وقتئذ أحد أشهر نواب الإخوان المسلمين.

- محمد عبد القادر: 9 وزراء على باب مجلس الشعب، مقال منشور بصحيفة "المصري اليوم" بتاريخ 2010/09/12 على الموقع الإلكتروني: <http://www.almasryalyoum.com/news/details/34201>.

الجزائر بين مترشحي الانتخابات الرئاسية سنتي 1999 و 2014<sup>(1)</sup>، فذلك الترشح أمام وزير يعتبر مغامرة غير محسوبة، ذلك لأن الوزراء في مصر من ضمن الصفات التي لها تقدير وتقدير واضح منذ القدم، و الناخب المسجل الذي يقدم على ممارسة حقه الانتخابي عندما يجد اسم وزير أمامه فإنه سيختاره، لأن- في اعتقاده- الوزير هو الذي سيُلبى كل احتياجاته، فتكون كفة الوزير المترشح هي الأرجح ضد أي مرشح آخر مهما كانت مكانته و مركزه في المجتمع، مما يجعل هذه الترشيحات غير عادلة في بلد تقدر المناصب، خاصة وأن الوزير المترشح بعد فوزه يحتفظ بصفته و يضيف لها صفة النائب. و من هنا كانت التسمية الجديدة "الوزير النائب" التي يقابلها مصطلح "استوزار النائب"، و هي الحالة العكسية التي يتم فيها تعيين عضو البرلمان المنتخب في منصب وزير، و هي الحالة التي كانت مكرسة في الدستور الجزائري لسنة 1963 و تم التخلي عنها. بينما لا يزال العمل بها قائماً في كل من النظام البريطاني و الكويتي<sup>(2)</sup> و كذا النظام الأردني.

و في الحقيقة، من خلال الدراسات المقارنة يرجع النجاح شبه المطلق لترشح النواب لعدم التكافؤ في الانتخابات بين المترشحين الوزراء مقارنة بغيرهم من المترشحين العاديين باستغلالهم لصفاتهم والامتيازات التي ترتبط بها و لو تم ذلك خلافا لما ينص عليه القانون.

ولكن ما هو الأساس القانوني للقول بشرعية أو عدم شرعية هذه الممارسة.

فالتجربة أثبتت أن الوزير النائب لا يتحدث و لا يشارك في جلسات المجلس و لا يقدم استجاباً، لأنهم لا يحضرون أبداً بصفتهم النيابية، حتى أن بعضهم لم يسجل له موقفاً سواء بصفته وزيراً أو بصفته نائباً فُسِّمُوا "نواب الصمت" أو "كتلة الصامتون".<sup>(3)</sup> و الأصح أن دور هؤلاء لا يعدو سوى كونهم يدا خفية من الحكومة للتأثير على نواب البرلمان بدفعه للتصويت لصالح الحكومة إما موافقة على القوانين التي أهمها قانون المالية، وتصويتاً بالثقة أو على ملتمس الرقابة و غير ذلك من وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة. و إذا كان هذا ما ثبت من الواقع فإن الواجب يقتضي البحث في مدى وجود مقتضى قانوني أو مخالفة قانونية، و ما مدى مشروعية هذه الممارسة؟، و كيف يمكن التوفيق بين مهمة النيابة و مهمة الوزارة؟، هل يمكن النائب أن يراقب الوزارة التي هو عضو فيها وقد تصل الرقابة لحد سحب الثقة؟ .

(1) سجلت الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 انسحاب كلا من عبد الله جاب الله رئيس حزب النهضة، و حسين آيت أحمد زعيم حزب القوى الاشتراكية، و مولود حمروش و مقداد سيفي.

(2) النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي صدر بموجب القانون رقم 12 لسنة 1963 معدل و متمم و تنص المادة 13 منه أنه لا يصح لعضو مجلس الأمة الجمع بين عضوية المجلس البلدي أو تولي وظيفة عامة فيما عدا الوزراء. و يقصد بالوظيفة العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الخزنة العامة ويشمل كل موظفي الحكومة والمؤسسات العامة والهيئات البلدية.

(3) سامح عبد الحي، بعد فشل تجربة الوزير النائب- لماذا يتصارع الوزراء للفوز بكرسي البرلمان، أخبار الانتخابات البرلمانية المصرية 2010، مقال منشور بتاريخ 2010/10/11، بالموقع الإلكتروني:

<http://www.shabab3net.com/vb/showthread.php/29947>

فالأولى تمثيل و تعبير بالنيابة عن إرادة الشعب، و مهمة النائب أن يشرِّعَ و يراقب الوزير في سياسته و تنفيذ ما صادق عليه النائب، و الوزير عضو في السلطة التنفيذية التي تنفذ مخططا عاما يسهر كل عضو منها على ضمان ما يدخل في نطاق دائرته الوزارية التي يشرف عليها.

و الحقيقة، إن طبيعة المهمة المنوطة بالوزير نفسه هي ذات وجهين، لأن عليه مراعاة مسؤولياته في دائرته الوزارية و مراعاة صفته النيابية ممثلا عن الإرادة الشعبية، و هو ما يفرض عليه هذا الحياد السلبي إذ لا يعقل أن يعارض أو يعترض النائب البرلماني على سياسة حكومة هو عضو فيها لأنه يشارك في وضعها ( مجلس الوزراء)، و قد يتعلق الأمر بالقطاع الذي يشرف عليه الوزير نفسه، وبالنتيجة لا يمكنه بصفته نائبا تقديم استجوابٍ أو سؤالٍ أو يطلب سحب الثقة- فهو الخصم و الحكم، الشيء الذي تنعدم معه النزاهة- في نظرنا- حتى في الديمقراطيات المتقدمة، مما يدفعه إلى التحفظ المتمثل في الحياد المفروض،. و هذا الأمر يعتبر من الناحية الدستورية تعطيلا لإرادة الشعب، لأنه تجميد و تثبيط لمهمة التمثيل يمكن تسميته " النيابة الصورية".

ومن زاوية أخرى، فإنه تقديرا للمسؤولية و خدمة للمصلحة العامة نعتقد أنه ليس بالأمر الهين- حتى إذا لم يوجد تعارض- أن يقتدر شخص على مهمة النيابة إلى جانب مهمة الوزير لما تتطلبه كل منهما من جهد و عناية وروح المسؤولية حتى يؤديها على أكمل وجه.

و أخيرا، فإن وضعية النظام المصري كان سببها الدستور بتكريسه نظاما مختلطا جمع بين النظام الرئاسي و النظام البرلمانية بشكل سلبي يقترب من النظام الرئاسي الذي يغلب فيه نفوذ السلطة التنفيذية والصلاحيات الموسعة برئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup> و هو ما يبدو أن المشرع المصري تفتن له بأن اشترط في المادة (11) من قانون مجلس النواب رقم 45 لسنة 2014 أن لا يقبل ترشح الوزراء و بعض فئات الموظفين إلا بتقديم استقالاتهم التي تعتبر نافذة من تاريخ تقديمها.<sup>(2)</sup> أي بقوة القانون لينهي ذلك عهد الوزير النائب.

(1)- سامح عبد الحي، بعد فشل تجربة الوزير النائب لماذا يتصارع الوزراء للفوز بكرسي البرلمان؟، مقال صحفي منشور بتاريخ 11-10-2010. زيارة يوم 13-10-2013 للموقع الإلكتروني [www.Masrawy.com](http://www.Masrawy.com).

(2)- جاء في نص المادة 11 " ... لا يجوز قبول أوراق ترشحهم أو ترشح أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية أو الوزراء أو نوابهم أو المحافظين أو رؤساء الهيئات المستقلة أو الأجهزة الرقابية قبل تقديمهم استقالاتهم من وظائفهم. و تعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها".

## المبحث الثاني

## الاستقالة البرلمانية في النظم الدستورية المقارنة و النظام الجزائري

## سبب للشغور و مدعاة للاستخلاف

تكاد الدساتير كلها لا تخلو من الاعتراف بالاستقالة كسبب ينتج عنه شغور برلماني ويوجب استخلافه. غير أن الاختلاف يكمن في رسم حدود هذه الاستقالة حيث تتسع و تضيق بحسب تعدد صورها وإجراءاتها و سريان أثرها. و عليه سنتناول بيانا موجزا لتعريفها و أنواعها في المطلب الأول، و يلي ذلك دراسة أحكامها في النظم الدستورية الغربية (المطلب الثاني) ثم دراسة بعض النماذج لنظم دستورية عربية (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

## تعريف الاستقالة و أنواعها

الاستقالة بمعناها العام هي حق لكل شخص يرتبط بعلاقة وظيفية أو تأدية عمل على وجه الإلزام في إطار علاقة العمل،<sup>(1)</sup> و منها مهمة عضو البرلمان الذي يحق له أيضا وضع حد لممارسة العمل النيابي بإرادته الحرة معلنا عن إنهاء عضويته النيابية و طالبا إعفاءه من أعبائها قبل نهاية المدة الزمنية المحددة لها ( خمس (05) أو ست (06) سنوات).

ولما كانت الاستقالة تعبير عن الإرادة فالأصل أن تكون صريحة كما نصت عليه المادة (218) من القانون الأساسي للوظيفة العامة متطلبة كتابتها، غير أن هذا لا يعني أن لا تكون الاستقالة شفوية. و قد يعبر عنها بالاستقالة الإرادية و الاستقالة التلقائية و قد تكون إقالة.

**أولا: الاستقالة الصريحة، و هي التي تكون في شكل خطاب (رسالة) مكتوبة، و تقدم إلى الرئيس ويعرضها على المجلس النيابي الذي ينتمي إليه العضو المستقبل، و قد يقع أن تخضع في تقديمها لفترة زمنية محددة تختلف من نظام قانوني إلى آخر، كما تحدد كيفية وإجراءات عرضها و دراستها عن طريق القانون أو عن طريق النظام الداخلي للغرفة البرلمانية، و في حال قبول الاستقالة تعتبر صفة النائب أو عضو البرلمان منتهية من تاريخ التعبير عنها أو من تاريخ الموافقة عليها، أما الاستقالة التلقائية فهي**

(1) - عرفت المادة 217 من القانون الأساسي للوظيفة العامة الاستقالة بأنها: حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي.

- الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية عدد رقم 46 بتاريخ 16 يوليو 2006. ص 03.

ضمنية كقبول وظيفة تنافي المهمة البرلمانية و أهم صورها: قبول عضوية الحكومة أو المجلس الدستوري أو مهمة حكومية لمدة تزيد عن ستة أشهر.

من جهة أخرى تسمح بعض النظم للنائب بسحب استقالته قبل أن تبت فيها الغرفة البرلمانية، و عندئذ يمتنع على المجلس النظر في موضوع الاستقالة لأنها تعتبر كأن لم تكن أو بدون موضوع.

**ثانيا: الاستقالة الضمنية، و هي الاستقالة التي يمكن أن تستنتج أو تستشف إرادة التعبير عنها من خلال تصرفات النائب البرلماني تلميحا، و أهم صورها الغيابات المتكررة أثناء انعقاد جلسات البرلمان دون أن يكون ذلك مبررا بعذر مقبول. و حتى لا تكون هذه الغيابات صورة من صور الأداء السلبي لممثلي الأمة تعبيراً عن الرفض و الاحتجاج بأسلوب المقاطعة فإن بعض الأنظمة السياسية تحدد عدداً أو مدة فترة الغيابات التي تعتبر قرينة على الاستقالة. و سواء خلال دورة واحدة أو عدة دورات المجلس منقطعة أو متوالية.<sup>(1)</sup> غير أن هناك من الملاحظات ما يستوجب الوقوف عنده في هذا المقام.**

فعضو البرلمان يعتبر ككل موظف أو مكلف بخدمة عامة أو خاصة يحق له في أي وقت أثناء سريان سند تكليفه القانوني أن يطلب إعفاهه باستقالته. و عموماً إذا كانت الاستقالة صريحة فلا تطرح أي إشكال تفسيري بخلاف الاستقالة الضمنية، و بالنظر إلى طبيعة المهمة النيابية للنائب فهو متصرف باسم ولحساب الشعب بالتعبير عن رأيه و ممارسة السيادة باسمه كما أوضحها "جون جاك روسو" في نظريته العقد الاجتماعي، و أثبتت الممارسة الديمقراطية للمهمة النيابية أن من صورها - في نظر البعض - مقاطعة نائب أو عدة نواب برلمانيين لجلسة أو عدة جلسات كوسيلة للتعبير عن رفضهم الأداء البرلماني أو الحكومي كما في جلسات الاستماع أو عرض الحكومة لبيان السياسة العامة أو مناقشة مشروع قانون ... إلخ، فهل يمكن أن يفسر هذا السلوك باستقالة ضمنية؟، بالمقابل هل يمكن معاقبة هذا النائب أو هؤلاء النواب لتخلفهم عن الحضور لجلسة أو عدة جلسات؟، هنا يكمن وجه الاختلاف المثير للجدل في الاستقالة الضمنية و وسائل التعبير و صور الممارسات الديمقراطية، و لتفادي الوقوع في إحدى الحالتين: هل يمكن قانوناً تحديد كيفية الاستقالة أو النص على عدم الأخذ بالاعتبار الاستقالة الضمنية؟.

و توجه الاستقالة المكتوبة إلى رئيس الغرفة البرلمانية المعنية بشرط ألا تكون معلقة على شرط أو مضافة إلى أجل، كما يشترط أن تقدم الاستقالة من شخص المعني و لا يجوز تقديمها بالتوقيع على بياض لصالح هيئة أو جهة معينة قبل إجراء الانتخابات كما كان يجري به العمل سابقاً في بعض النظم بسعي الأحزاب أو جماعات الضغط للحصول على توقيع على بياض من أعضاء البرلمان و استعمالها ضدهم إذا

(1) - عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية ( دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية)، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى 2007، ص 184.

خالقوا أو لم ينصاعوا للتعليمات و التوجيهات التي تعطى لهم،<sup>(1)</sup> و هذا لا شك يعتبر مساسا غير أخلاقي باستقلالية عضو البرلمان ممثل الإرادة الشعبية، كما لا يعتد بالاستقالة المقدمة قبل إجراء إثبات العضوية للنائب البرلماني، فضلا عن عدم قبولها متى تم اكتشاف تخلف شرط من شروط الترشح لعضوية البرلمان بعد الطعن فيها و لو بعد إثبات العضوية كما تنص عليه قواعد النظام الداخلي للغرف البرلمانية.

و مهما يكن عدد الاستقالات المقدمة عند تزامنها في وقت معين أو وجود عامل ارتباط بينها مثل استقالة كتلة برلمانية حزبية أو ائتلافية فلا تعتبر سوى استقالات فردية لكل عضو برلماني يتم الفصل فيها بصفة انفرادية، ذلك أن الدساتير و القوانين العضوية أو العادية و حتى الأنظمة الداخلية للبرلمانات لا تعترف إلا بالاستقالة الفردية ولو سجلت عدة استقالات في وقت واحد أو تأكد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أن سببها الظاهري أو الحقيقي واحد. بينما لم يرد في الدساتير ما يتعلق بدراسة الاستقالة و طرق البت فيها و إجراءات ذلك، و غالبا تقرر بحق الاستقالة، بينما تحيل على القوانين العضوية و القوانين الخاصة والأنظمة ( اللوائح) الداخلية لتحديد مختلف الإجراءات بدءا من إيداع خطاب التعبير عن الاستقالة ودراستها و إقرارها أو رفضها. و هنا أيضا يمكن أن يكون الرد صريحا أو ضمنيا<sup>(2)</sup> - بالسكوت- مما يطرح إشكالية بدء سريان الأثر القانوني للاستقالة؟. و عموما كل الدساتير العربية<sup>(3)</sup> و غير العربية نصت على الاستقالة كسبب للشغور البرلماني موجبا للاستخلاف. لذلك سنتناول تطبيقات نظام الاستقالة في النظم الغربية مع التركيز على النظام الفرنسي في المطلب الموالي.

## المطلب الثاني

### تطبيقات النظام القانوني لاستقالة البرلمانية في بعض النظم الغربية

لما كانت الاستقالة حقا لكل موظف فإن البعض يرى وجوب إرفاقها بضمانات عدم التعسف في استعمالها أو الدفع إلى تقديمها، و لم ينص الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958 ( كما في دستور 1875) عن تبيان حق البرلمان في قبول أو رفض الاستقالة، غير من فقهاء القانون الدستوري الفرنسيين مثل "لاروجين بيار و جوليان لافاريا" يرون وجوب وضع قيود على تقديم الاستقالة كشرط الكتابة الخطية. و عدم تعليقها على شرط خاصة إذا كانت استقالة موقعة على بياض لصالح الناخبين من أحد المترشحين. و كذلك لا تقبل الاستقالة قبل الفصل في صحة العضوية أو بعد تقديم طلب إسقاطها.<sup>(4)</sup>

(1) - د. إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 293.

(2) - عدنان محسن ضاهر، المرجع السابق، ص 185.

(3) - من الدساتير العربية التي نصت على الاستقالة البرلمانية: الدستور السوري لعام 1973 (المادة 71)، ودستور دولة السودان لسنة 2005 (المادة 87)، و دستور الكويت (المادة 96)، ودستور البحرين (المادة 85).

(4) - د. أفين خالد عبد الرحمان ، المرجع السابق، ص 155.

لكن في الجانب التطبيقي تختلف النظم الغربية نسبيا في مسألة الاستقالة رغم الاعتراف بها، فبينما يتوقف أثرها لدى البعض على قبول أو رفض المجلس النيابي لها يقتصر البعض لنفاذها على إعلام رئيس البرلمان بنية الاستقالة فيقبلها دون حاجة لأي إجراء آخر أو يكفي أن ترفع رسالة الاستقالة لرئيس المجلس النيابي بصفة شخصية لنفاذها.

ففي بريطانيا يمكن التعبير عن الاستقالة بتقديم طلب لشغل أحد المناصب الاسمية المحددة المحفوظة لأهداف الاستقالة حيث أن تعيين عضو البرلمان في منصب مأجور تابع للمملكة يؤدي لتجريده تلقائيا من الاحتفاظ بمقعده.<sup>(1)</sup> و هو ما يدخل ضمن حالات التنافي على النحو الذي بيناه سابقا.

أما في النظام الفرنسي فقد أقر للنائب في الجمعية الوطنية و لعضو مجلس الشيوخ حق الاستقالة كسبب لإنهاء العضوي البرلمانية، غير أنه تم التمييز بين حالة الاستقالة الإرادية التي يتقدم بها عضو البرلمان في حالة ثبوت قيام حالة التنافي في حقه و بين الاستقالة لأي سبب آخر أو الإقالة الجبرية التي تترتب بقوة القانون جزاء عن الإخلال بأحد الالتزامات الواجبة على عضو البرلمان مثل مخالفة الأحكام المالية المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية، و هذا حسب ما ورد في المادة (176) من القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات العامة في فرنسا منذ صدور القانون 125-2014 بتاريخ 14 فبراير 2014.

### المطلب الثالث

#### تطبيقات النظام القانوني للاستقالة في بعض النظم العربية

رغم التشابه بين النظم الدستورية العربية من حيث الاعتراف بالاستقالة كحق لعضو البرلمان، لكنها تباينت فيما بينها من حيث نطاقها و صورها و بعض الإجراءات التي تنظمها. و هو ما سنبينه من خلال نماذج تطبيقية لبعض الأنظمة العربية و هي النظام المصري و العراقي و الأردني ثم النظام المغربي فالنظام الجزائري. و ذلك في الفروع التالية.

#### الفرع الأول

##### النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام المصري

رغم أن الاستقالة هي استعمال لحق معترف به قانونا، لكنها نهاية غير طبيعية لعضوية البرلماني الذي تحول ظروفه و وضعيته الخاصة دون إتمامه المدة القانونية للعهد الانتخابية. و بعد صدور دستور مصر لسنة 1971 نص في المادة (97) على أن مجلس الشعب هو الذي يقبل استقالة أعضائه ليتم تطبيق ذلك في النظام الداخلي للمجلس مع اشتراط ألا تقدم بعد الشروع في إجراءات إسقاط العضو المستقيل.

(1) - د. أفين خالد عبد الرحمان ، المرجع السابق، ص 156-157.

و تم الإبقاء علي نفس المبدأ في دستور 2014 (المادة 111) مع إلغاء ما تعلق بمجلس الشورى الذي تم إلغاؤه. و أما في تعديل النظام الداخلي لغرفة مجلس الشعب سنة 2005 فنصت المادة (385) على أن استقالة عضو المجلس تقدم إلى رئيس المجلس مكتوبة و خالية من أي قيد أو شرط لتعرض خلال 48 ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو المعني أو بعد إثبات إخطاره و لم يقدم عذرا مقبولا عن عدم الحضور، و يمكن عرضها على اللجنة العامة من لجان المجلس لإعداد تقرير قبل عرض الاستقالة و التقرير في أول جلسة عامة يعقدها المجلس غير أنه يمكن لرئيس المجلس باقتراح منه أو بطلب من المعني أن ينظر خطاب الاستقالة في جلسة سرية، و لا تعتبر الاستقالة نافذة قبل قبولها من المجلس.

و نفس الأحكام كانت تطبق على الاستقالة التي يتقدم بها أحد أعضاء مجلس الشورى، مع الإشارة إلى وجوب إخطار رئيس الجمهورية لاستخلاف المقعد الشاعر عندما يتعلق الأمر بعضو معين.<sup>(1)</sup>

لكن في سنة 1981 أثرت في مصر مسألة مدى اشتراط الكتابة للإثبات؟ و ذلك بعد إعلان أحد النواب استقالته شفاهة بسبب رفض المجلس استجوابين (اثنين) تقدم بهما عضو مجلس الشعب. وتم إحالة الأمر للجنة الشؤون القانونية غير أن تراجع المعني وسحبه نية الاستقالة أدى إلى عدم صدور قرار المجلس. علما أن الاستقالة الشفوية تسمح بتفسير بعض التصرفات و العبارات الصادرة عن البرلماني على غير مدلولها أو أنها تعبير عن الاستقالة من طرف الخصوم السياسيين. كما طرح في مصر منذ مدة مدى قبول الاستقالة بعد بدأ إجراءات إسقاط العضوية؟. و ذلك سنة 1991 بعد ورود شبهات الاتجار في المخدرات لبعض النواب شرع المجلس في بحث إسقاط العضوية و خلال جلسة مناقشة تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية الذي أوصى بإسقاط العضوية سارع أحد الأعضاء المعنيين لتقديم استقالته و قبلها المجلس.<sup>(2)</sup>

و منح دستور مصر لسنة 2014 للمجلس صلاحية قبول استقالة العضو المنتمي إليه شريطة أن تكون مكتوبة و ألا يكون العضو المعني قد بوشرت ضده إجراءات إسقاط العضوية.

أما تاريخ الاستقالة في البرلمان المصري فعرف حالات كثيرة خلال عقود من الزمن، من أبرزها استقالة الأديب المشهور "عباس محمود العقاد" بعد انتخابه عضوا في البرلمان خلال حكم الملك "فؤاد الأول" اعتراضا على إرادة الملك إسقاط مسؤولية الوزارة أمام البرلمان و إلغاء مبدأ "الأمة مصدر السلطات" وصرح داخل قبة البرلمان قائلا: "فليعلم الجميع أن هذا المجلس مستعد لسحق أكبر رأس في البلاد في سبيل صيانة الدستور". وبلغ ذلك للملك فأمر بحبسه لأكثر من 09 أشهر سنة 1933 بتهمة العيب في الذات الملكية.

(1) - د.محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج عمان الأردن 2017، ص 305-308.

(2) - أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي، مرجع سبق ذكره، ص 24. (هامش رقم 28 و رقم 33).

أما حديثاً، فبعد الأحداث التي عرفت بـ " ثورة 25 يناير " التي أنهت حكم الرئيس حسني مبارك، تم الطعن في شرعية البرلمان فسارع عدد من النواب لتقديم استقالاتهم من مجلس الشعب بعد الاعتداء على المتظاهرين في "موقعة الجمل" كما أعلن 70 نائباً آخرين ( منهم 10 معينين) بتقديم استقالاتهم اعتراضاً على "جماعة الإخوان" قبل يوم واحد من أحداث 30 يونيو/ جوان 2013 التي أنهت بدورها حكم الرئيس "محمد مرسي". كما استقال أيضاً 22 نائباً من كتلة حزب الوفد و المصري الديمقراطي و المصريين الأحرار دعماً لحركة التمرد.<sup>(1)</sup>

لكن تجدر الإشارة أنه إذا كان البرلمان المصري قد عرف حالات كثيرة لتقديم استقالة النواب فإن الثابت تراجع الكثيرين عنها أيضاً، ذلك أن الدفع بها كان وسيلة للضغط تارة و طريقة للتعبير تارة أخرى أو لكسب التأييد في الرأي و لفت الانتباه في مرات عديدة. و كان يتم التراجع عنها قبل الفصل فيها بالتصويت من طرف المجلس النيابي.

## الفرع الثاني

### النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام العراقي

بينما أن الاستقالة تعني إعلان الشخص عن إرادته الحرة و الصريحة في تركه الوظيفة أو المهمة الموكولة إليه بصفة نهائية، و الاستقالة حق لكل مكلف بمهمة حتى المهام النيابية في البرلمان رغم أن النائب يترشح بإرادته الحرة و يعمل جاهداً لكسب المعركة الانتخابية و نيل شرف تمثيل الدائرة الانتخابية أو الأمة، و إذا كان قانون المجلس الوطني العراقي لعام 1980 اعتبر الاستقالة المقدمة من النائب البرلماني نافذة من تاريخ قبولها بأغلبية أعضاء البرلمان، فإن القانون رقم 26 لسنة 1995 خول رئيس مجلس قيادة الثورة قبول استقالة عضو البرلمان خارج دورة الانعقاد.<sup>(2)</sup>

أما الدستور العراقي لسنة 2005 و النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 فقد جاء خاليين من الإشارة إلى الاستقالة،<sup>(3)</sup> عدا ما ورد بالمادة 2/31 من النظام الداخلي المذكور من قيام المجلس بسن قانون ينظم استبدال - استخلاف - أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر. لذلك فإن التساؤل المطروح: هل هو إغفال رغم أهمية الاستقالة كآلية للتعبير من النائب البرلماني فضلاً عن اعتبارها حقاً لكل من يرتبط بواجب أو التزام بعمل تجاه الغير؟. أم أن تنظيمها لا يكون بقاعدة دستورية أو بقانون عضوي لتعلقها بمواضيع هي أصلاً ليست من تنظيم الدستور؟.

(1) - ربيع السعدني: تاريخ استقالة النواب من البرلمان... العقاد أولهم و كمال أحمد آخرهم" مقال صحفي منشور بجريدة التحرير بتاريخ 13-01-2016، على الموقع الإلكتروني: <http://www.tahrirnews.com/posts/367471>.

(2) - المادة 10 من القانون رقم 55 لسنة 1980 و المادة 12 من القانون رقم 26 لسنة 1995.

(3) - أحمد علي عبود الخفاجي، المرجع السابق، ص 12 و الهامش رقم 26 (ص 24).

و عموماً يفرض الفراغ القانوني في كل النظم القانونية جملة من التساؤلات مثل: أجل تقديم الاستقالة، و الجهة المكلفة بدراستها و البت فيها و إمكانية الرجوع فيها؟، فضلا عن اشتراط الكتابة أو الاعتراف بشفوية الاستقالة، ومدى اعتبار استمرار الغياب تعبيراً عن الاستقالة؟.

و لئن لم توجد إجابات صريحة للتساؤلات فإن في القانون رقم 26-1995 نص المادة (12) التي تقضي أن العضوية تنتهي بغياب العضو عن الحضور لدورة انعقاد كاملة بدون عذر مشروع إذا صدر قرار من الأغلبية بذلك، و إذا استمر الغياب لدورتين متتاليتين يصدر القرار حينئذ من هيئة الرئاسة بالمجلس، وتعتبر استقالة ضمنية من النائب أو قراراً بالعزل أو جزاء لعدم الانضباط البرلماني كما في بعض النظم.

أما في ظل الدستور العراقي لسنة 2005 فإن المادة الأولى/البند 3 من القانون رقم 49-2007 أوجبت مرور الاستقالة البرلمانية عبر التصويت عليها بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء أو رفضها، مما يعدم كل أثر للاستقالة قبل التصويت بالموافقة، و يسمح للنائب بسحبها قبل ذلك فتعتبر كأن لم تكن، بل إن عدم موافقة المجلس على الاستقالة يوجب استمرار النائب في مقعده، و قد شهد العراق - بعد اعتقال النائب "أحمد العلواني" خلال حملة عسكرية في صحراء الأنبار - أن تقدم حوالي 40 نائباً من ائتلاف "متحدون وجبهة الحوار الوطني" باستقالاتهم التي عبّر عنها رئيس المجلس بصفته رئيساً للائتلاف السيد "أسامة النجيفي" احتجاجاً على سياسة الحكومة، و اعتبرت المسألة عاديةً باحتفاظ كل عضو بعضويته و مستحقته المالية إلى حين عرضها للتصويت عليها في جلسة البرلمان، و لذلك تعد أغلب الاستقالات الجماعية صوريةً تعبيراً عن رفض أو اعتراض ضد سياسة الحكومة، و لكن في هذه الحالة المذكورة بالذات اعتبر كثير من البرلمانيين أن هذه الاستقالة الجماعية و خلفياتها تعد مساساً بأمن واستقرار الدولة و دعماً غير مباشر ضد محاربة الإرهاب. بينما ارتأها آخرون دفاعاً عن نائب برلماني متغيب عن الدورات التشريعية لمدة طويلة.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث

#### النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام الأردني

نظم المشرع الدستوري الأردني الاستقالة البرلمانية من خلال اعترافه بها لعضو البرلمان بنص المادة (72) من دستور 1952، و التي جاء فيها أنه: ( يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب يقدمه إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها)، و أول ما يلاحظ على النص أن الاستقالة تكون مكتوبة ويمكن قبولها كما يمكن رفضها، وبذلك قصد المشرع استبعاد الاستقالة الضمنية.

(1) - رشيد شيماء، استقالات النواب لا تعد نافذة قبل موافقة البرلمان، مقال منشور بجريدة الصباح بتاريخ 2014/01/02 على الموقع الإلكتروني: <http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=61150> زيارة للموقع يوم 2014-10-21.

و قد جاء في المادة (157) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أنه: على كل عضو يريد الاستقالة أن يقدمها خطياً إلى الرئيس، دون أن تكون مقيدة بأي شرط، وعلى الرئيس أن يعرضها على المجلس في أول جلسة تالية ليقرر قبولها أو رفضها،<sup>(1)</sup> بينما نصّت المادة (158) من النظام الداخلي للمجلس على أن: ( للنائب المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطي يقدمه إلى الرئيس قبل صدور قرار المجلس بقبولها)،<sup>(2)</sup> و يبلغُ رئيسُ المجلسِ رئاسةَ الوزراء بما يخلو من مقاعد الدوائر الانتخابية بعد قبول المجلس للاستقالات<sup>(3)</sup> مثلما هو عليه الحال في النظام المصري و العراقي والعديد من النظم المقارنة التي تسمح بالتراجع عن الاستقالة قبل البت فيها. رغم عدم تقييد ذلك بمدّة زمنية مثل ما هو في النظام المصري.

و تم تكريس الاستقالة بنص المادة (88) من الدستور بنصها على استخلاف عضو مجلس النواب أو مجلس الأعيان بعد شغور مقعده بسبب الاستقالة و غيرها. و جاء في النظامين الداخليين للمجلسين بيان الجهة التي يقدم لها خطاب الاستقالة ممثلة في رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الأعيان، هذا الأخير يرفعها للملك للموافقة، بينما رئيس مجلس النواب يعرضها على المجلس للموافقة بالتصويت عليها.

و عرف مجلس النواب في تاريخه تقديم استقالات أعضائه منذ عام 1957 خلال الفترة التشريعية الخامسة حيث قدم ستة نواب من الحزب الوطني الاشتراكي استقالاتهم احتجاجاً على إقالة الحكومة التي سبق تشكيلها في 10 أبريل/ نيسان 1957. أما مجلس الأعيان فقد عرف سنة 1963 استقالة جميع أعضائه قبل انقضاء مدة المجلس ودون استخدام حق الحل، و هي الحالة التي لم تكن ضمن مفهوم المادة (88) من الدستور التي تقضي باستخلاف أحد المقاعد الذي شَغُر بالوفاة أو الاستقالة أو غيرها من الأسباب، و قبل الملك استقالة الجميع غير أن هذه الواقعة استوجبت قراراً تفسيريّاً من المجلس العالي<sup>(4)</sup> لتفسير الدستور بناء على طلب مجلس النواب بتاريخ 27-03-1963 للقول ما إذا كان تجديد كافة أعضاء مجلس الأعيان المستقيل يعتبر تجديداً لمدة أربع سنوات أم فقط للفترة المتبقية؟ ليقرر المجلس في الأخير: أنه لا يجوز توسيع حالة الاستقالة الفردية لتشمل حالة الاستقالة الجماعية. و اعتبر المجلس الجديد معينا لأربع سنوات كاملة. كما شهد المجلس عدداً من الاستقالات الفردية خلال العهدة التشريعية المتعاقبة.<sup>(5)</sup>

(1)- المادة (157) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996م المعدل و المتمم .

(2)- المادة (158) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996م المعدل و المتمم.

(3)- المادة (159) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 1996م المعدل و المتمم.

(4)- المجلس العالي هو هيئة عليا أوكلت لها مهمة تفسير الدستور مؤقتاً كلما طلب منها ذلك، تأسست بموجب المادة 122 من الدستور بعد تعديله بتاريخ 01-10-2011، وتتكون من رئيس مجلس الأعيان رئيساً وثمانية أعضاء آخرين منهم ثلاثة ينتخبهم مجلس الأعيان، و خمسة قضاة. و نصت الفقرة الأخيرة من هذه المادة على إلغائها ضمناً بمجرد وضع قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ. و انتهى العمل بالمجلس العالي في أكتوبر 2012 بعد تشكيل المحكمة الدستورية بتاريخ 2012/10/06.

(5)- د. محمد محمود العمار العجارمة، المرجع السابق، ص 297 - 305.

## الفرع الرابع

## النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام المغربي

لم ينص المشرع المغربي صراحة على الاستقالة كسبب موجب للاستخلاف في الدستور، كما جاءت القوانين العضوية لمجلس النواب و مجلس المستشارين بحسب البعض خالية من النص عليها أيضاً، و هو ما ترك علامات استفهام حول دلالة غياب النص إذا كان سهواً؟، و ذلك خلافاً لما عليه الحال في الأنظمة المقارنة لكن الممارسة البرلمانية عرفت العديد من الحالات قدم فيها الاستقالة لاسيما من طرف بعض النواب الذين وقع اختيارهم للطاقت الحكومية. و مع ذلك فقد أصدر المجلس الدستوري قرارات بإعلان الشغور البرلماني و بالتبعية تعيين المستخلف.

و لعل أبرز استقالة للنواب في البرلمان المغربي تلك التي أعلن عنها رئيس الحكومة السابق "عبد الإله بنكيران" بنشرها على الموقع الإلكتروني الرسمي لحزب العدالة و التنمية يوم الأربعاء 12 أبريل 2017 رغم أن انتخابه تم منذ بتاريخ 07 أكتوبر 2016 عن دائرة "سلا" المغربية. و بينما اعتبرها البعض تصحيحاً لوضعية غير قانونية هي حالة التنافي المترتبة منذ تعيينه رئيساً للحكومة التي كلف بتشكيلها بعد الانتخابات التشريعية (بصفته أميناً عاماً للحزب)، اعتبر باحثون في القانون الدستوري أن هذا التبرير في غير محله كون حالة التنافي لا تقوم إلا بعد تعيين الطاقم الحكومي و تنصيب الوزراء أمام البرلمان، ليلزم بعد ذلك النواب الوزراء بتقديم الاستقالة و يحيل مكتب المجلس كل حالة للمجلس الدستوري، هذا ما أقره المجلس الدستوري نفسه في قرار له رقم 825 لسنة 2012<sup>(1)</sup> حين كلف الملك "بنكيران" لتشكيل أول حكومة في ظل دستور 2011 طبقاً للمادة (47) منه فطالب رئيس مجلس النواب بتجريد من صفة النيابة البرلمانية لقيام حالة التنافي، فرد المجلس الدستوري أن أجل الشهر الذي يعلن خلاله شغور المقعد عملاً بالمادة 14 من القانون العضوي لا يبدأ سريانه إلا من تاريخ تعيين الملك للحكومة الجديدة.<sup>(2)</sup>

و الرأي الراجح قانوناً أن رئيس الحكومة كان يقود حكومة تصريف أعمال حين تنصيب حكومة جديدة رسمية سواء بقيادته أو بقيادة غيره بعدما تم تكليفه بها مباشرة عقب الانتخابات التشريعية التي فاز بها

(1) - لم تكن هذه الاستقالة الوحيدة المخالفة للقانون، فقد سبق للملك محمد السادس إعفاء 12 وزيراً من حكومة بنكيران السابقة بعد انتخابهم أعضاء في البرلمان بناء على طلبهم، و استندت كلها إلى قيام حالة التنافي والخوف من التجريد من العضوية رغم أن القانون ينص على النواب الذي يعينون في الحكومة، و لم يكن هؤلاء معنيين بتسوية الوضعية قبل إعادة تنصيبهم بمرسوم ملكي جديد بناء عليه يلزم كل نائب وزير بتسوية الوضعية خلال 30 يوماً. و كان بالإمكان عرض حالة الشك على المحكمة الدستورية طبقاً للمادة 18 من القانون العضوي المتعلق بمجلس النواب المغربي.

- ملك المغرب يعفي 12 وزيراً بناء على طلبهم الاستقالة، مقال منشور بتاريخ 21 أكتوبر 2016 على الموقع الإلكتروني: [www.arabi21.com/story/955/](http://www.arabi21.com/story/955/).

(2) - علي كراجي، استقالة بنكيران، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية المغربية بتاريخ 13 أبريل 2017. <http://www.hespress.com/writers/346335.html>.

حزبه بأغلبية المقاعد البرلمانية، لذلك لا ينطبق عليه مفهوم التنافي سواء في النظام المغربي أو في الأنظمة المقارنة، و من ثمة تعتبر استقالته مخالفة للقانون إلا إذا صح القول بانعدام العلاقة بين الاستقالة من البرلمان و بين تولي منصب وزير في الحكومة، أي أنها استقالة لأسباب شخصية.

و رغم ذلك ذهب كثير من الباحثين في المغرب إلى التمسك بوجود فراغ تشريعي في موضوع الاستقالة، و سوف نتناوله بالتفصيل عند الحديث على إجراءات إثبات الشغور و آلية الاستخلاف في الفصل الأخير من دراستنا.

### الفرع الخامس

#### النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام الجزائري

نظم المشرع الدستوري الجزائري أحكام الاستقالة البرلمانية في مجموعة من النصوص الدستورية آخرها نص المادة (125) من تعديل الدستور لسنة 2016 حيث جاء فيها أنه (يحدد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه)، وهي نفسها المادة (108) في دستور سنة 1996.

و باستقراء الدساتير الجزائرية فإنه لم يرد نص صريح بالاستقالة في دستور 1963، أما دستور 1976 فنصت المادة (136) على الاستقالة التي يقدمها أحد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.<sup>(1)</sup> وبقي المضمون نفسه في المادة رقم (102) في دستور التعددية الحزبية سنة 1989.<sup>(2)</sup> و حفظ به في تعديل الدستور سنة 1996 دستور ازدواجية المؤسسات ثم تعديله سنة 2016<sup>(3)</sup> كما سبق الذكر، حيث تطبق أحكام الاستقالة على غرفتي البرلمان بنفس الطريقة بعدما كان دستوري 1989 و 1976 ينصان فقط على المجلس الشعبي الوطني، كما يؤخذ على النص الدستوري عدم تفرقة بين البرلمانين المنتخبين عن طريق الاقتراع و أولئك الذين يعينهم رئيس الجمهورية طبقا للدستور في مجلس الأمة على غرار ما نص عليه الدستور الأردني الذي فرق صراحة بين أعضاء مجلس النواب المنتخبين و أعضاء مجلس الأعيان المعينين، و كذلك المشرع الدستوري المصري بخصوص الأعضاء المعينين من طرف رئيس الدولة.

و إذا كان هذا بالنسبة للجانب القانوني فإن جانبها السياسي يفتح مجالاً للبحث في استقالة العضو المعين من قبل رئيس الجمهورية أسباب تقديمها. لكن غياب التطبيقات العملية للاستقالة البرلمانية عموماً

(1) - تنص المادة 136 من دستور 1976 أنه: "يحدد القانون الظروف التي يمكن فيها للمجلس الشعبي الوطني قبول استقالة أحد أعضائه".

(2) - أعيد نص المادة 136 من دستور 1976 في نص المادة 102 مع تغيير طفيف باستبدال مصطلح "الظروف" في الأولى بلفظ "الحالات" في الثانية.

(3) - تم في نص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 1996 استبدال مصطلح القانون بـ "القانون العضوي". و هنا يجب مراعاة الفروق الجوهرية بين قانون و قانون عضوي سواء من الناحية الموضوعية أو من الناحية الإجرائية.

وخصوصا في مجلس الأمة<sup>(1)</sup> لا يسمح بمناقشة هذه النقائص التشريعية بما يخدم موضوع هذه الدراسة إلى على سبيل الافتراض، في ظل انعدام النصوص القانونية العضوية و حتى التنظيمية للاستقالة البرلمانية.<sup>(2)</sup>

و إذا كانت الاستقالة- من حيث المبدأ- حقا إراديا لكل مكلف بمهمة للتحلل منها، فإن بعضاً مثل الدكتور "سعيد بو الشعير" يعتبر استقالة عضو البرلمان تنصلا منه عن المسؤولية الملقاة على عاتقه من تمثيل الجهة التي اختارته عن طريق الانتخاب و عدم اعتبار للثقة بالنسبة للعضو المعين كما في مجلس الأمة لاحتمال اختلاف القناعة بين صاحب التعيين و النائب المعين<sup>(3)</sup> فضلا عن حالة الشغور في التعبير عن الإرادة الشعبية التي تنتجها الاستقالة وما تتطلبه من تكاليف مادية و غير مادية لسد هذا الشغور لكن يجب الاهتمام بها إجرائيا لأنها حماية و ضمان لاستقلالية الغرفة البرلمانية و حماية للعضو نفسه عندما يجب عليه تقديم الاستقالة كما عند قيام حالة التنافي.<sup>(4)</sup>

أما عن تطبيقات تقديم الاستقالة في البرلمان الجزائري فإن ما يتمتع به عضو البرلمان من امتيازات و مغريات تجعل من الصعب الإقدام أو حتى التفكير في تقديم الاستقالة لعدم وجود سلطة مجبرة أو جهة وصية للإقالة، إلا أن تطبيق تقديم الاستقالة عرف حالات معدودة منذ تأسيس أول برلمان جزائري سواء خلال فترة البرلمان بغرفة واحدة أو بعد تبني مبدأ الثنائية (الازدواجية) للمؤسسات الدستورية الكبرى لدى التعديل الدستوري سنة 1996، و منها تأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، و رغم ما يميزهما من استقلالية وطريقة تكوين إلا أن مسارهما بخصوص الاستقالة و إجراءاتها يكاد يكون متماثلا. و نعرض فيما يلي بعض الأمثلة عن الاستقالات العملية لغرفتي المجلس وأسبابها:

#### - أولا: استقالة النائب مصطفى بوشاشي(المحامي)

بتاريخ 19-03-2014 أقدم النائب البرلماني "مصطفى بوشاشي" عن قائمة جبهة القوى الاشتراكية على إعلان استقالته من المجلس الشعبي الوطني بعد حوالي سنتين من انتخابه بتاريخ 10/05/2012. و برر المعني قرار الاستقالة بقناعة بعد عمل مدته سنتين لخصها في نقاط أهمها ما يلي:

(1)- ذكرت استقالة وحدة على مستوى مجلس الأمة قدمها المحامي "مقران آيت العربي" المعين ضمن الثلث الرئاسي، وكان ذلك خلال سنة 2001 بعد أحداث منطقة القبائل.

- محمد مسلم و نشيدة قوادي و آخرون، الشروق تستنطق وزراء وإطارات سابقين حول غياب "ثقافة الاستقالة"، مقال منشور بجريدة الشروق أونلاين بتاريخ 17/12/2014 على الموقع الإلكتروني:

<https://www.echoroukonline.com/لهذه-الأسباب-لا-يستقيل-المسؤولون-في-الجزائر-زيارة-يوم-04-04-2018>.  
و الموقع الإلكتروني: <http://www.elkhabar.com/press/article/1990>.

2)- Ben Abbou-Kirane Fatiha, Droit parlementaire Algérien, Office des publication universitaires. Alger, Tome 1, édition 2009. P 118.

(3)- د.سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم...)، السلطة التشريعية، الجزء الرابع ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة منقحة و مزيدة، 2013، ص 48 .

(4)- د.إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 292، 294.

- حضور ممثلي الوزارة للأشغال الداخلية - بحسبه- للجان البرلمانية خلافا للقانون.
- رفض مكتب المجلس أكثر من عشر (10) مقترحات قوانين، بعضها لحزب النائب المستقيل.
- رفض طلبات إنشاء لجان تحقيق برلمانية خاصة بأحداث غرداية.
- إضافة إلى فشل المجلس في دوره الرقابي على المال العام وصمته على انتهاك الحكومة التزامها بنص المادة 84 من الدستور بعرض الحصيلة السنوية في حين تم توزيع اعتمادات مالية في زيارات الوزير الأول للولايات و صمت تام للمجلس.(1)

و جاء في تقرير النائب المستقيل أن الهيئة أضحت أداة طيعة في يد النظام وخدمة له بدل مراقبة النظام خدمة لتمثيل الشعب و وصف المعارضة في البرلمان بأنها تشبه "صورا فوق الكراسي لا تأثير لها في أي قرار أو مشروع"، أما عن نفسه فقال: ( وجدت نفسي دون دور يمكن تأديته، مع السيطرة الكاملة للأحزاب الحاكمة، وطبيعة القوانين التي تسيير البرلمان. فكل المشاريع والقوانين يتم تمريرها، شاء من شاء و أبي من أبي، وبالتالي فالجلوس فوق كرسي البرلمان كمعارض، وتحقيق الوعود المقدمة للمواطن، أصبح كمن ينتظر مصباح علاء الدين)،(2) و هذه الحالة شبيهة باستقالة النائب "أكمل قرطام" رئيس كتلة المحافظين من مجلس النواب المصري في أكتوبر سنة 2016 بعد إقصائه من التنافس على رئاسة لجنة حقوق الانسان، و وصف المجلس بأنه ( غير مؤهل للقيام بدوره التشريعي و الرقابي و ليس سوى ديكور ديمقراطي للسلطة الحاكمة، و أن أغلبية النواب يتلقون تعليمات من أجهزة معينة في الدولة ويخضعون للسلطة التنفيذية طمعا في مصالح خاصة، كما انتقد طريقة إدارة المجلس من طرف الرئيس علي عبد العال).<sup>(3)</sup> لكن بعد مرور شهر دون حضوره النشاط النيابي و قبيل مناقشة استقالته في جلسة عامة أعلن النائب -تحت ضغط نواب كتلته- إلغاءه خطاب الاستقالة و اعتبارها كأن لم تكن.(4)

#### - ثانيا: استقالة النائب عثمان رحمانى (أستاذ جامعي)

هذا الأخير تم انتخابه عن حزب حركة التغيير بالدائرة الانتخابية "ولاية البيض"، ثم بعد تثبيت عضويته وجد في حالة تنافي كونه أستاذا جامعيا، و بعد مراسلته من طرف المجلس الشعبي الوطني بشأن

(1)- جمال فنيش، بوشاشي يستقيل من المجلس الشعبي الوطني والأفاس يلتزم الصمت"، مقال صحفي منشور بجريدة الخبر الصادرة بتاريخ الخميس 20 مارس 2014 عدد رقم 7378 ، ص 05 .

(2)- رياض معزوزي، استقالة النواب من البرلمان تتحول إلى عادة سنوية، مقال منشور بصحيفة "هافينغتون بوست عربي" يوم 10/03/2016 على الموقع الإلكتروني: <http://www.huffpostarabi.com/2016/03/10/storyn9427248.html>.

(3)- تامر علي، ما السر وراء استقالات نواب البرلمان المصري؟، مقال صحفي منشور بجريدة "عربي 21" بتاريخ 17-11-2016 على الموقع الإلكتروني: <https://arabi21.com/story/961085> .

(4)- أحمد عبد الجبار، استقالات البرلمان "الجميع تراجع إلا صيام"، مقال صحفي منشور بجريدة "مصر العربية" بتاريخ 27/10/2017 على الموقع: <http://www.masalarabia.com/الحياة-السياسية/1462182> .

التخيير بين منصبه الأصلي و بين العضوية في المجلس صرح بتنازله عن العهدة البرلمانية في وثيقة أرسلها للمجلس بتاريخ 13 نوفمبر 2012 بعدما رفض مكتب المجلس طلبه بمعية نواب آخرين التمسوا الترخيص لهم بممارسة أنشطتهم الأصلية معتبرا إياها تؤثر في الممارسة العادية للعهدة البرلمانية مثل الأعضاء في المراكز العلمية أو المنظمات النقابية كالمركزية النقابية و الاتحادات المهنية والتجارية و المنظمات الجمعوية كما جاء على لسانه أن تنازله جاء بعدما: ( أيقنت أنني لن أغير شيئا وسط متهافتين على حصانة تغطي عن الفساد هروبا من المتابعات القضائية"<sup>(1)</sup> و تعد هذه الاستقالة أيضا تطبيقا لأحكام المادة 6 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 02-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

#### - ثالثا: استقالة النائب قدودة أبوبكر (أسباب صحية)

بتاريخ 26-08-2015 قدم أبو بكر قدودة- رئيس مجلس شورى حركة مجتمع السلم- النائب عن ولاية الأغواط استقالته من المجلس الشعبي الوطني، وبرر ذلك بظروف صحية وأسباب خاصة أهمها عدم تمكنه من تلبية حاجيات المواطنين و الدفاع عن مصالحهم داخل قبة البرلمان أمام استمرار وضعه الصحي على ما هو عليه والذي يتطلب منه العلاج المستمر. و كانت هذه الاستقالة هي الثالثة التي سجلتها صفوف نواب المعارضة داخل المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة التشريعية 2012-2017.<sup>(2)</sup>

#### - رابعا: استقالة النائب عبد الناصر بن أم هاني (لأسباب صحية)

بتاريخ 05/03/2016 تقدم عضو المجلس الشعبي الوطني عن تكتل "الجزائر الخضراء- (حركة مجتمع السلم)" لولاية المسيلة المدعو "عبد الناصر بن أم هاني" بتصريح لاستقالته من البرلمان بسبب متاعب صحية بعد معاناة لشهور طويلة إثر إجراء عمليتين جراحييتين مصرحا ( هذه الوضعية تجعلني مخادعا لو أبقى في البرلمان؛ لأن حالتي الصحية لا تسمح لي بخدمة المواطنين الذين انتخبوني لأمثلم في المجلس الشعبي الوطني)، و قدم خطاب الاستقالة مكتوبا إلى الغرفة السفلى للموافقة عليه و تمهيدا لاستخلافه. غير أن ما يميز هذا النائب البرلماني هو أنه كان قد أعيد انتخابه للمرة الثالثة.<sup>(3)</sup>

و عموما، مهما كانت مبررات و دوافع الاستقالة، فهناك مسألة أولية قبل الحديث عن استخلاف المقاعد الشاغرة بسببها، و تتعلق هذه المسألة بمدى قانونية الاستقالات في غياب نص قانوني يتعلق بالغرفتين البرلمانيتين ينظمها رغم نص الدستور على ذلك؟. كما هو معمول به في النظم المقارنة.

(1) عبد اللطيف بلقايم، عثمان رحمانى النائب الذي تنازل عن العهدة بسبب "الأكذوبة البرلمانية"، مقال منشور بجريدة الجزائر نيوز بتاريخ 10/12/2012، من الموقع: <https://www.djazairnews.com/djazairnews/48508>.

(2) خولة.ب، رئيس مجلس شورى حمس يستقيل من البرلمان، مقال صحفي منشور بجريدة الرائد يوم 26/08/2015 على الموقع الإلكتروني: <http://elraaed.com/ara/watan/72227> زيارة يوم: 30/09/2016.

(3) مقال بعنوان "استقالة نائب المسيلة عن تكتل الجزائر الخضراء"، منشور بجريدة الصوت الآخر بتاريخ 05/03/2016 على الموقع الإلكتروني: <http://www.assawt.net/2016/03> زيارة يوم: 30-09-2016.

## المبحث الثالث

## التجريد من العضوية بسبب تغيير الانتماء السياسي داخل البرلمان في النظم الدستورية

## المقارنة و النظام الجزائري

## (التجوال السياسي الترحال السياسي الانتجاع السياسي)

بيننا في الفصل التمهيدي أن تجربة بناء الديمقراطية بدأت بوادها بتمايز أعضاء المجالس النيابية في قسمين: أحدهما موالٍ للحاكم (الحكومة) و الآخر معارضا له كما في بريطانيا "حزب الويغ و حزب التوري"، و تبلورت هذه الاتجاهات<sup>(1)</sup> كوجهة نظر للحكم و تسيير شؤون الدولة، و تطورت لتتنشئ ما يعرف حاليا بالأحزاب السياسية<sup>(2)</sup> التي أصبحت ركيزة أساسية للحكومات الديمقراطية، نظرا للأدوار والمهام التي تقوم بها كما جاء من خلال تعريفها في القاموس السياسي من دور الوسيط بين الفئات الجماعات المختلفة وفق إيديولوجية معينة يترجمها جمع أكبر عدد من أصوات الناخبين للنجاح في العملية الانتخابية.<sup>(3)</sup>

(1) - في التجربة المصرية مع التعددية الحزبية ظهرت ثلاثة اتجاهات حزبية داخل الحزب الأحادي "الاتحاد الاشتراكي العربي" (يمين ووسط و يسار) سنة 1976 تحولت إلى أولى أحزاب التعددية و صدر لها قانون الأحزاب الذي عرف في المادة (02) الحزب بأنه: ( جماعة منظمة تؤسس طبقا للقانون و تقوم على مبادئ و أهداف مشتركة و تعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محدد تتعلق بالشؤون السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم).

- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص 279.

(2) - إذا كانت الأحزاب في أوروبا نشأت داخل البرلمانات، فإن نشأتها في دول أفريقيا و أمريكا اللاتينية كانت نتيجة اتحاد أفراد الشعوب داخل تنظيمات سميت بحركات التحرر للكفاح و النضال السلمي أو بالقوة لتحقيق الاستقلال عن الاستعمار.

- د. محمد حسن دخيل، أنظمة الحكم في الوطن العربي، دراسة مقارنة، دار البصائر العراق، الطبعة الأولى 2014، ص 76. وانظر أيضا: سريست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية و الضمانات الدستورية لعملها مرجع سبق ذكره، ص 78.

- لكن الملفت للانتباه أن واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية اعتبروا في البداية أن الأحزاب السياسية ذات خطورة ومصدرا للتمزيق لذلك لم ترد بالدستور، و اعتبروا المتحزبين مشجعون على الانقسامات لميلهم بأنانية لمصالحهم. و في هذا عبر "جيمس ماديسون" أن الأحزاب هي زمر حزبية تهدد الصالح العام، كما حذر "جورج واشنطن" عام 1796 في آخر خطبة له من الآثار القاتلة للروح الحزبية. لكن واقعا انقسم الشماليون (التجار و الصناعيون) أنصار الفيدرالية عن الجنوبيين المعارضين لها (المزارعون) ليختفي الحزب الفيدرالي عام 1816 نهائيا و ساد نظام الحزب الجمهوري الأوسع لأربع سنوات حيث انشق سنة 1820 إلى حزب "الهيغ" و حزب "الديمقراطيين" الذي استطاع سنة 1828 من فرض حق الاقتراع لكل الذكور البالغين من البيض مما اكسبهم مساندة المهاجرين الجدد و القاطنين في المناطق الحدودية. بينما تحول "الهيغ" إلى الحزب الجمهوري و استمر الصراع بين الحزبين حول الرئاسة و الكونغرس كما هو مشاهد اليوم في تداول للسلطة بينهما كأمثل صورة لنظام الثنائية الحزبية التنافسية رغم وجود أحزاب أخرى أقل تأثيرا.

- لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، القاهرة، الطبعة العربية الأولى 1996، ص 78-82.

3) - « Le rôle du parti est de servir d'intermédiaire entre beaucoup de groupes différents, évitant les questions de démocratie interne de parti, d'idéologie, voire même de programme. Son rôle est de collecter le plus grand nombre de voix. La victoire aux élections est la seule mesure du succès ».

- Zdzislaw Kedzia et Agata Hauser, L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire, Union interparlementaire 2011, p 07.

و الاعتراف الدستوري بحرية إنشاء الأحزاب السياسية جعلها تتكاثر بشكل غير منضبط، فأثر على حقيقة تنافسيتها من خلال بعض الممارسات غير المشروعة، من أبرزها حركة انتقال المناضلين من حزب لآخر دون الاستناد على قناعة بإيديولوجية الحزب<sup>(1)</sup> و رؤيته لنظام الحكم و ممارسة السلطة و هي سبب وجود الأحزاب و غايتها الحقيقية، و هذه الحركة سميت بتغيير الانتماء السياسي و اعتبرتها كثير من النظم الدستورية حديثا سببا لإنهاء العضوية البرلمانية مما يوجب الاستخلاف، لكنها تطرح التساؤل عن العلاقة بين الحزب و منتخبه في المجلس النيابي، و ما هي حدود هذه العلاقة من حيث تأثير الحزب على النائب وخضوع النائب للحزب و آثار ذلك؟، فقد يستقيل العضو من حزبه أو تتم إقالته منه بقرار يعتبر تأديبيا، و قد يغير عضو البرلمان حزبه إلى حزب آخر، وقد يبقى دون انتماء حزبي، و قد يمارس البرلماني مهام التصويت خلافا لتوجيهات حزبه أو يمتنع عن التصويت.<sup>(2)</sup> و كلها صور قد يترتب عنها فقدان العضوية البرلمانية. و عليه سنبين فيما يلي مفهوم ظاهرة تغيير الانتماء (التجوال) السياسي في المطلب الأول. يلي ذلك بيان موقف النظم الغربية منها في المطلب الثاني، ثم في المطلب الثالث نتناول كيف تم ضبط ظاهرة تغيير الانتماء السياسي في نماذج لبعض النظم في الدول العربية.

## المطلب الأول

### تعريف ظاهرة تغيير الانتماء السياسي و أنواعها

الأصل في الانخراط ضمن جماعة أنه يقوم على حرية الاختيار تبعا للقناعات الفردية والجماعية التي تتحد في شكل أو لون موحد، تلك هي المنظمة أو التنظيم أو الجمعية أو النقابة أو الحزب أو غيرها من المسميات لكل أشكال التجمع، و لكل منها مجاله، لكنها صور متعددة تعبر عن وجه من أوجه ممارسة حرية الرأي و التعبير، لذلك لا يمكن قانونا الحد من حرية الانضمام أو الانسحاب بمبرر أو بدونه

(1) - من أهم التعاريف الخاصة بالحزب ككيان سياسي ما جاء به "جورج بيردو" بأن الحزب: "هو مجموعة من الأفراد بنفس الرؤية السياسية، تعمل على وضع أفكارها موضع التنفيذ، و على ضم أكبر عدد ممكن من المواطنين إلى صفوفها، وعلى تولي الحكم أو على الأقل التأثير على قرارات السلطة الحاكمة".

- و عرف "ماكس فيبير" الحزب بأنه: " اسم للدلالة على علاقات اجتماعية تنظيمية أساسها الانتماء الحر من أجل تحقيق هدف معين أو الحصول على مزايا"، كما عرف "موريس هوريو" الأحزاب بأنها: "منظمات تعمل في خدمة فكرة ما".

- ياسين ريوج، الأحزاب السياسية في الجزائر (التطور و التنظيم)، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010. ص 17، 18. و هناك عدد من محاولات التعريف الخاصة للحزب السياسي مثل تعريف "اندري هوريو" و "موريس دوفرجه" و "مورن" و "جوفاني سارتوري" و غيرهم.

- مرزود حسين، الأحزاب و التداول على السلطة في الجزائر (1989-2010)، أطروحة دكتوراه بجامعة الجزائر 03-2012، ص 21.

2)- Zdzislaw Kędzia et Agata Hauser, op cit , 2011, p 03.

منعاً مطلقاً، مما يجعل الديمقراطيات الحقيقية تسمح بالتعددية الحزبية<sup>(1)</sup> لاقتناعها بأن الأحزاب هي وسيلة التعبير عن الاختلاف المذهبي أو الديني أو الفئوي و الطبقي (نسبياً) و كل ما يعتبر من تناقضات داخل المجتمع الواحد في إطار احترام متبادل و تنافس مقنن بشرط ألا يؤدي إلى تهديد الدولة في أمنها و استقرارها لأنها مقومات و أهداف مشتركة للجميع، و لذلك فإن الأحزاب موجودة في رأينا في كل المجتمعات و لو لم يتم الاعتراف بها لأن تشابه و اختلاف الفكر و المذهب و الرأي فطرة ربانية لصيقة بوجود الانسان منذ القدم، و عند توافر إرادة تجميع أو اجتماع المتشابه من ذلك مشكلاً ما يصطلح عليه قانوناً "الحزب"، فإما أن يجد هذا الحزب قاعدة جماهيرية يحيا بها و تؤمن بأفكاره فتؤمن استمراره، فيكون له سبب للوجود، و إما أن لا تكون هذه القاعدة الشعبية فتقل قيمة الحزب حتى يختفي. أما في الديمقراطيات الصورية كما في معظم النظم العربية من خلال الممارسة فإن النظام الحاكم يريد أحزاباً للزينة<sup>(2)</sup> تجمل وجه الاستبداد- كما عبر عنه البعض- و ليس الغرض وجود معارضة حقيقية، وعندما تريد الأحزاب أن تؤدي وظيفتها الطبيعية بانققاد

1- يرى أنصار الديمقراطية كنظام أصلح للحكم، أنها أكثر تحقيقاً للعدالة الانسانية، تؤدي لتقوية الدولة من خلال التنافس الحزبي بعدما أثبتت التجربة الحزبية نجاحها لدى أغلب الشعوب و أصبحت مصدر قوة و تعاون. أما تفتيت الدولة فيرجع إلى جمود النظام و قمع حرية الرأي و التعبير. لكنهم في نفس الوقت يعترفون بأن للأحزاب السياسية حال تعددها سلبيات ناتجة عن ممارسة حزبية غير صحيحة. و حينئذ تصبح مصدر ضعف و تفتيت.

- د. نعمان أحمد الخطيب، النظم السياسية و القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص 198.

2- هذا الوصف قد ينطبق إلى حد بعيد على الوضع في كثير من الدول العربية، و منها الجزائر بدليل استمرار حزب جبهة التحرير الوطني في السلطة منذ الاستقلال و حتى بعد إقرار نظام تعدد الأحزاب الذي كان استجابة لعدد من المتغيرات و العوامل الداخلية و الخارجية عاشتها الجزائر بعدما ساد حكم الحزب الواحد قرابة ثلاثة عقود من الزمن بعد الاستقلال مستنداً إلى الشرعية الثورية، و مسيطراً على النقابات و الاتحادات المهنية و المنظمات الجماهيرية باسطة إيديولوجيته محتكراً للسلطة متعسفاً في ذلك رغم شيخوخة الحزب منذ نشأته و عدم مواكبة النظام للمتغيرات في العالم. و تزامن ذلك مع تحركات الجبهة الداخلية. مما دفع بالنظام إلى قبول -تحت الضغط- سلسلة من الإصلاحات منها قبول تعدد الأحزاب بتولدها من أجنحة الحزب العتيد.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 71 وما بعدها.

و من دلائل صورة التعددية الحزبية في الجزائر رغم إقرارها في دستور عام 1989 هو توقيف المسار الانتخابي مباشرة بعد فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ (الحزب المنحل) بأغلبية المجالس الانتخابية البلدية وتلاها فوزه في الدور الأول لعدد معتبر من المقاعد البرلمانية (430/188) مهدداً بذلك مكانة الحزب العتيد الحاكم (15 مقعد في الدور الأول) بسبب نظام الأغلبية الذي تم اعتماده، لذلك تم التخلي عنه لصالح النظام النسبي في انتخابات سنة 1997.

- فتحي معيفي، الحوكمة الانتخابية و دورها في تعزيز المشاركة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة ورقلة 2013، ص 77-82.

فتم وأد (أو إجهاض) أول فرصة للتداول على السلطة. وقد كلف ذلك كثيراً من الأموال و الأرواح و لا تزال جراح تلك الحقبة الزمنية لم تتدمل. وفي اعتقادنا كان يمكن تجنب كل ذلك بإعمال العقل والحكمة في الحوار بدل القوة و الإذلال و القهر دون تقدير للعواقب التي سببها الرئيس هو الفراغ الدستوري و المؤسساتي الذي نتج عن بعض القرارات الخاطئة. و النتيجة أن خيار التعددية كان اضطرارياً و خضوعاً لا اختياراً عن قناعة، ولذلك كانت هناك نوايا خفية للحفاظ على السلطة برسم حدود لا يجب تخطيها من الأحزاب الناشئة. و هي الصورة التي لم تكن مختلفة عما حدث في دولة المغرب سنة 1962 ثم تكررت في مصر سنة 1977 ليأتي دور الجزائر سنة 1989.

الحكومة ، فإن هذه الأخيرة تسلط على الحزب سيف العزل السياسي لأن الحكومة - في الحقيقة - لا تؤمن إلا بوجود من يؤيد كل القرارات و يبارك كل الخطوات ولو كان ينتمي إلى المعارضة.(1)

لكن رغم حقيقة بعض الأنظمة الحزبية التعددية، فإنه من جانب التنظيم لابد من آليات تضمن طريق الانضمام و طريق الانسحاب، و أخرى تضمن الانضباط الحزبي و العلاقة ما بين الأحزاب بما يحقق استقرارا حزبيا على المدى المتوسط و البعيد، لكن لا يمكن قانونا الحد مطلقا من هذه الحرية. لأن بغياب التنظيم أو عدم فعاليته يصبح الأمر مخلا بالأخلاقيات السياسية لاسيما عندما ينشط لدى كل موعد انتخابي محلي كان أو وطني، فبعض عمليات التغيير تتم قبيل إيداع الترشيحات للانتخاب و أحيانا بعد ذلك انتقاما من قيادة الحزب، و البعض الآخر منها يتم بعد توزيع المقاعد الانتخابية و تثبيت عضوية المنتخبين الجدد.

و بعض المترشحين الفائزين في الانتخابات يغيرون انتماءاتهم السياسية بين الفينة والأخرى، سواء كانوا منتخبين حزبيين أو مستقلين يتم استقطابهم،(2) و يتم ذلك في الغالب مباشرة بعد إعلان النتائج الانتخابية النهائية و ثبوت عضوية المنتخب في البرلمان و قبل تشكيل هيكل البرلمان، وقد يتم في أي وقت خلال مدة النيابة، فكل هذه الصور تمثل ما يصطلح عليه تسمية تغيير الانتماء (التجوال) السياسي، الأمر الذي يجعل النائب يتواجد لاحقا في وضع سياسي و قانوني غير صحيح بل غير مشروع،(3) كما يصطلح عليه أيضا الانتجاع السياسي أو الترحال السياسي.

و ذكرنا سابقا أن من بين أنظمة الانتخاب ما يسمى الاقتراع على القائمة المغلقة أو المفتوحة، وهي خيار سياسي تترجمه نصوص قانونية قصد تحقق غايات سياسية محددة بالنسبة للحزب الحاكم، غير أن الممارسات الواقعية أثبتت فشله نسبيا لغياب تعددية حزبية حقيقية في ظل حزب أو أحزاب مهيمنة ونظام انتخابي يكرس تدوير السلطة بدل تحقيق " التداول على السلطة" كمبدأ ديمقراطي، و هو الأصل، لأن تعدد الأحزاب يقتضي وجود البعض في السلطة و البعض الآخر في المعارضة، و من خلال الرقابة المتبادلة بينهما يتبادلان كذلك أدوار ممارسة الحكم و المعارضة بشرط ضمان انتخابات حرة و نزاهة و حكم أغلبية برلمانية تحترم المعارضة، بل إن البعض مثل "Maurice duverger" اعتبر أن عدد الأحزاب له دور مهم في التداول على السلطة، و بهذا فإن مبدأ التداول يتعارض مع النظام الديكاتوري

(1) - د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 284، 285.

(2) - كما حدث في انتخابات مجلس الشعب المصري سنة 2000 حين التحق عدد كبير من المنتخبين المستقلين إلى الحزب الوطني الديمقراطي (الحزب الحاكم آنذاك) و هي الظاهرة التي كان يعبر عنها بتغيير الهوية السياسية وكانت تعتبر نوعا من الحريات السياسية كما صرح به الدكتور "فتحي سرور" رئيس مجلس الشعب سابقا. و كان ذلك قبل دسترة منع تغيير الانتماء السياسي بموجب دستور 2014.

- نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية- دراسة مقارنة مرجع سبق ذكره، ص 244، 245.

(3) - د. عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، مرجع سبق ذكره، ص 359.

أو نظام الحزب الواحد، كما يتعارض المبدأ من النظام الاشتراكي.<sup>(1)</sup> و أقدم ممارسة للتداول على السلطة عرفت في النظام البريطاني بين حزبي التوري و الويغ (des Tories et des Whigs)، ثم تحول التداول على الحكومة بين منذ 1832 بين حزبي المحافظين و الأحرار. ومنذ عام 1945 أصبح التداول بين المحافظين و العمال،<sup>(2)</sup> لكن الجذور التاريخية لمبدأ التداول أقدم من ذلك إذ تعود لممارسات رجال الكنيسة في بداية القرن الـ 11 بإنشاء مجلس تشريعي لانتخاب البابا و مختلف قادة الكنيسة و استمر العمل بآلية الانتخاب التي تأثرت بها الممارسات السياسية بع بداية القرن الـ 19 بظهور البرلمان و الأحزاب السياسية التي اعتمدت الانتخاب أهم آلية للتداول على السلطة و تدعيه بتحديد مدة النيابة البرلمانية أو الرئاسة.<sup>(3)</sup>

لكن كما ذكرنا، من الممارسات التي شوهت النشاط السياسي الحزبي كثيرا عملية " تغيير الانتماء السياسي". هذه الظاهرة تعددت أسبابها لكنها تدل على ضعف الأنظمة الحزبية في استقطاب المناضلين المنضوين تحت رايتها، و غياب شفافية التسيير و غياب العدالة على مستوى الهياكل الحزبية سواء على المستوى المركزي أو على المستوى القاعدي و حتى بسبب بعض الأنظمة الداخلية و القوانين الأساسية الحزبية.<sup>(4)</sup> ويبقى التساؤل الجوهرى بخصوص علاقة المنتخب بحزبه الأصلي؟.

و عند كل موعد انتخابي تظهر بين الأحزاب هذه الحركة غير العادية التي يمكن تسميتها حربا لاستقطاب مناضلين جدد في الحزب و لو تم ذلك باستمالتهم من حزب آخر، والأصل في الانتماء الحزبي أن يُبنى عن قناعة فكرية و توجه سياسي قائم على مجموعة مبادئ تمثل برنامج الحزب، حينئذ فإن حركة المناضلين بين حزب و آخر قد تكون مبررة و مقبولة إذا انحصرت في بعض الحالات، فربما تكون مبررة بعدم اقتناع صاحبها بإيديولوجية<sup>(5)</sup> هذا الحزب أو تناقضها، أو تعبيراً من نواب الحزب عن رفضهم الخروج

1)- Jean-Louis Quermonne, L'alternance au pouvoir, collection approches, Casbah édition, Alger 1998, p 9.

2)- Op cit . p 11.

3)- مرزود حسين، المرجع السابق، ص 09.

4)- تحول النشاط الحزبي إلى العمل على تشويه الأحزاب السياسية بعضها بعضاً في محاولاتها لكسب التأييد الشعبي. كما أن تسيير الأحزاب أحيانا يتم بنوع من الاستبداد و الدكتاتورية يمارسها رؤساء الأحزاب و يعكسها تبعية المنتخبين للحزب بعيدا عن قناعاتهم الشخصية في المجالس النيابية لارتباط ذلك بالترشيح و إعادة الترشيح و التمركز داخل هياكل الحزب. وغيرها مما يعبر عن تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

- ياسين ريوح، المرجع السابق، ص 26-29.

5)- تعد الإيديولوجية واحدة من أهم عناصر وجود الحزب باعتبارها مجموعة القيم العليا السياسية و الأخلاقية عموما، لكنها قد تكون ذات مرتكزات دينية أو قومية أو غير ذلك. و تشترك الإيديولوجيات الحزبية في كونها رؤية الحزب و مواقفه تجاه المشكلات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و العقائدية التي تهم المواطن. لكن مرجعيتها تختلف بحسب النظام إذا كان يسمح أو لا يسمح بتكون الحزب على أساس عقائدي أو طائفي أو.... إلخ.

- د.محمد حسن دخيل، المرجع السابق، ص 72.

عن المبادئ الحزبية، لكن اتساع الظاهرة و خصوصاً قبيل أو بعيد العملية الانتخابية لاسيما التشريعية والمحلية منها، أدى إلى الإضرار كثيراً بالحياة الحزبية واستقرارها و أضعف من ثقة المواطن بالأحزاب التي تدعي أنها امتداد سياسي يربط المواطن بدولته عن طريق المجالس المنتخبة.

و هكذا أصبحت الظاهرة مشكلة ثقافية و حضارية حطت من قيمة الالتزام الحزبي والسياسي بينما أعطت قيمة أكبر للارتباط المصلي و الظرفي للعلاقة بين الحزب والمناضلين، فأفرغت العملية الانتخابية من قيمتها التعاقدية محلها التزام أخلاقي بين المواطن و قائمة المترشحين للحزب الذي اختاره، و ذلك حينما يتخلى المنتخب بإرادته طوعاً و اختياراً عن عنوان القائمة التي تم انتخابه على أساسها للمجلس النيابي، فكانت ظاهرة التجوال السياسي سبباً في تكوين مؤسسات بدون مصداقية و انتخاب دون طعم سياسي ومجالس غير معبرة حقيقة عن طموحات الناخبين.<sup>(1)</sup>

و لأن الظاهرة أخلت كثيراً بمبادئ الحياة الحزبية العريقة فقد طالبت التنظيمات الحزبية في كثير من الدول بوضع آليات لمحاربتها أو الحد منها لاسيما وضع عقوبات رادعة أهمها التجريد من العضوية النيابية كلما تم تغيير الصفة التي تم الانتخاب على أساسها، و بينما استجابت بعض النظم القانونية، اعتبرت نظم أخرى أن الظاهرة مجرد ممارسة لحرية الرأي و التعبير و لا يمكن مصادرتها أو قيدها.

غير أن جميع حالات ترك الانتماء للحزب بصفة نهائية كانت تطرح التساؤل عن مصير المقعد البرلماني، فظهر فريق اعتبر المقعد البرلماني ملك للحزب الذي له حق الترشيح، بينما رأى آخرون ملكية المقعد للعضو بصفة فردية يمكنه الاحتفاظ به إذا غير انتماءه الحزبي، و فريق ثالث اعتقد عدم تبعية المقعد البرلماني لا للحزب و لا للعضو بصفته فرداً و إنما هو ملك للشعب صاحب الإرادة، و يترتب على ذلك أنه:<sup>(2)</sup>

1- إذا كان المقعد يعد ملكاً للحزب السياسي، فإن العضو الذي يغير و يترك حزبه طواعية أو يتم عزله تأديبياً يفقد مقعده ليتولى الحزب ملأه و يؤدي هذا لتقوية و تماسك التنظيم والانضباط الحزبيين لاسيما في النظم التي تتبنى نظاماً انتخابياً على أساس التمثيل النسبي.

2- أما إذا اعتبر المقعد البرلماني ملكاً للعضو فيؤدي ذلك لإضعاف علاقة العضو بالحزب الذي ترشح و فاز باسمه و لن يتردد العضو في تغيير انتمائه أو على الأقل الانسلاخ من حزبه، و هو ما

(1) عبد العلي حامي الدين: "حول ظاهرة الترحال السياسي"، مقال منشور بالموقع الإلكتروني "هسبريس" يوم 19 جويلية 2011 على العنوان الإلكتروني: <http://www.hespress.com/writers/34726.html>.

(2) د. أفين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 142-146.

يشجع كثيرا الفساد بشراء ذمم النواب لأجل التخلي عن أحزابهم الأصلية وتكوين أغلبية برلمانية مريحة لصالح تشكيل الحكومة دون اعتبار لإرادة الناخبين الذين اختاروه مما يفقد الثقة بين النائب و ناخبيه.

3- أما إذا كان المقعد البرلماني ليس ملكاً للحزب و لا للعضو فإن تغيير الانتماء السياسي المنتخب على أساسه إذا نتج عنه شعور المقعد فيجب ملؤه بإجراء انتخابات جزئية.

ونعتقد أن هذه الصورة الأخيرة هي الأمثل في التعبير عن احترام إرادة الشعب صاحب السيادة، فيعود له صلاحية تأكيد إرادته لاختيار ممثل نفس الحزب الذي فقد مقعده بسبب تغيير الحزب أو باختياره هذا الأخير و لو انتخب بلون حزبي مغاير تبعا لقناعاته، أو باختيار مرشح حزب آخر تعبيرا عن فقد الثقة في الشخص و في الحزب الذي اختاره في السابق.

و عموما، فإن النظام الانتخابي المعتمد يعكس الاتجاه الذي تبناه المشرع في الدولة، على أن ما يترتب عن ممارسة التجوال أو الترحال السياسي بعد ثبوت العضوية البرلمانية قد تصل خطورته لدرجة قلب موازين الأغلبية البرلمانية إذا كان عدد نواب الأحزاب السياسية الممثلة متقاربا عدديا و كان تشكيل المجموعات البرلمانية يتطلب عددا محددًا من النواب، مثل ما حدث داخل البرلمان المغربي في ولايته التشريعية السادسة حيث تسبب تغيير الانتماء السياسي في انتقال حزب التجمع الوطني للأحرار إلى الرتبة الثانية و حل محل الاتحاد الدستوري الذي تراجع للمركز الثالث، و تمكنت بعض الأحزاب من تكوين مجموعة برلمانية لاكتمال النصاب المطلوب قانونا بعدما لم يكن متوفرا لها قبل الحركة من حزب لآخر كحزب العدالة و التنمية و جبهة القوى الديمقراطية و حزب التقدم والاشتراكية.(1)

أي أن تغيير الانتماء الحزبي أصبح خطرا على استقرار الحكومات وعمل المجموعات البرلمانية. وقد يكون ذلك ممنهجاً.

و يمكن القول أن ظاهرة تغيير الانتماء ممارسة ملازمة لنظام تعدد الأحزاب و كثرة عددها ويساعد في ذلك نظام الانتخابي بالقائمة و التمثيل النسبي.(2) فتنشأ أحزاب سياسية لا تستند لقاعدة شعبية وليس لها مبادئ أو برامج سياسية حقيقية لأن جميع الأحزاب ستدخل البرلمان بعدد مقاعد تتناسب عدد الأصوات المحصل عليها و تختفي معها الأغلبية البرلمانية المريحة و تدفع إلى التحالفات و الائتلافات

(1) - د.لزرع عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتدابات، مرجع سبق ذكره، ص 232.

(2) - من مزايا نظام التمثيل النسبي الحفاظ على وجود الأحزاب السياسية و التشجيع على زيادتها بسبب الشعور بأن كل حزب قادر على تمثيل الناخبين إذا تمكن من الوصول للبرلمان، لكن في المقابل يؤدي لصعوبة تحقيق أغلبية برلمانية ( وهذا من عيوب هذا النظام) فيدفع إلى تشكيل حكومة ائتلافية رغم عدم التجانس الحزبي، ما يجعلها عرضة لعدم الاستقرار بسبب المساومات على تبادل المنافع و المصالح الحزبية أو الشخصية.

- د.نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، 331-336.

لتشكيل حكومة، فهي ضعيفة مهما قويت،<sup>(1)</sup> وغالبا ما تكون الائتلافات مصدرا يهدد استقرار الوزارة و تحدث أزمات تسرع من الانتخابات المبكرة و قد تصل حد تغيير الدستور كما حدث في ألمانيا سنة 1919 في ظل دستور "فيمر"، و في فرنسا أثناء الجمهورية الرابعة عملا بدستور 1946.<sup>(2)</sup> و نتناول في ما يلي ظاهرة التجوال السياسي في النظام المقارنة الغربية و العربية.

## المطلب الثاني

### تغيير الانتماء السياسي في بعض النظم الغربية

تجدر الإشارة أننا بحثنا مطولا عن شيء يتعلق بظاهرة التجوال السياسي (الهوية السياسية) في الممارسات السياسية الغربية فلم نجد سوى القليل، الأمر الذي يشد الانتباه الباحث أولا، و يدل هذا على قلة وجود الظاهرة أو عدم اعتبارها سلبيةً بمفهوم الديمقراطية في حرية الانتماء الحزبي و حرية الرأي و التعبير عنه أو تغييره، ثانيا.

غير أن مفهوم تغيير الانتماء الحزبي استعمل أول مرة داخل مجلس العموم البريطاني حيث كان التصويت يتم عن طريق الجلوس في جانب معين يختلف عن الجانب الخاص بأصحاب الرأي المخالف أو المجموعة البرلمانية الأخرى، و انتقل أحد الأعضاء من جانب إلى آخر يعتبر تحولا أو تغييرا في الرأي و القناعة، و كانت العملية تتم فقط عند التصويت على مسألة معينة دون أن يترتب عنها تخليه نهائيا عن العضوية في الحزب لصالح حزب آخر، كما يتم هذا خصوصا في المسائل غير الخاضعة للانضباط الحزبي، أما في حالة ترك الانتماء للحزب بصفة نهائية فتطرح حينئذ مسألة مصير المقعد البرلماني، فظهرت الاتجاهات الثلاثة التي ذكرناها أنفا بين قائل بملكية المقعد البرلماني للحزب الذي له حق الترشيح. أو بملكته للعضو بصفة فردية يمكنه الاحتفاظ به بعد تغيير انتماؤه الحزبي أو بتملك المقعد للشعب صاحب الإرادة.

و قد عبرت عن هذا المعنى سالف الذكر عضو حزب العمال البريطاني "منى حميطوش" بالقول: ( أن اعتبار الظاهرة كجريمة سياسية هو شيء خاطئ، لأن من حق أي عضو منتخب أن يؤمن بالقرارات التي يجب أن يقوم بتنفيذها، فمن غير الممكن أن يتبنى الانسان مبادئ ثم يقوم بعمل خلافها)، و تضيف أنه: (في عام 2003 دخل طوني بليز رئيس الوزراء و الحزب حرب العراق مع جورج دبليو بوش، هذا الأمر جعلنا نقف ضده و الخروج إلى الشارع. والمبادئ هي التي يجب أن تسمو، و يجب التفريق بين

(1) بوعلام حمو، الممارسات السياسية و النظم الانتخابية في المغرب العربي، مرجع سبق ذكره، ص 37 و ما بعدها.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 317، 318.

التجوال السياسي من أجل المناصب والسعي وراء الأموال، وبين انحراف القيادة عن مبادئها، و بالتالي فظاهرة خروج عضو من حزب إلى آخر هي ظاهرة صحية<sup>(1)</sup>.

لكن توجد هناك بعض النظم التي تتخذ من تغيير الانتماء الحزبي وسيلة لإبعاد عضو البرلمان غير المرغوب فيه رغما عن إرادته و ليس اختيارا و دون اعتبار السبب الحقيقي بأن يتم عزله من الحزب ثم تقدم مستخلفا له، أي أن عضوية النائب البرلماني تسقط إذا غير انتماءه أو تم عزله خلال عهده بقرار من المجلس النيابي أو المجلس الدستوري بعد إخطار من الحزب أو المجموعة البرلمانية، وبعض النظم تضيف عقوبة تكميلية بمنع النائب المعني من الالتحاق بحزب آخر خلال ستين يوما من تاريخ العزل<sup>(2)</sup>.

من هذا المنطلق فإن للفكر السياسي و مفهومه للظواهر و قواعد اللعبة السياسية أثره في المطالبة بوضع قاعدة قانونية أو تعديلها أو إلغائها، و يتحقق ذلك بمقدار النضج السياسي للأطراف الفاعلة في الحياة السياسية لكل دولة، و بناء على ذلك فإن منع التجوال السياسي هو إجراء مخالف للأصل في ممارسة حرية الرأي و التعبير عنه، و إن كان المشرع في بعض النظم الغربية الأوربية لا يعتبرها ممارسات مخالفة للقانون فإن ما تقضي به مجموعة من التشريعات الغربية الأخرى و حتى الدول العربية أيضا في توجيهها الحديث، هو تعليق بقاء صفة العضو ببقاء الانتماء الحزبي أو السياسي الذي انتخب على أساسه، بل إن بعضها لم يفرق بين حالة الاستقالة و حالة الإقالة من الحزب مرتبا جزاء الشغور البرلماني على ذلك.

### المطلب الثالث

#### تغيير الانتماء السياسي في بعض الدول العربية

عكس الرأي السائد في النظم الغربية الأوربية بوجه خاص، نجد أن الاهتمام بظاهرة التجوال السياسي أخذ مكانته القانونية بالنص عليها في الدساتير و في القوانين العضوية و الأنظمة الداخلية المتعلقة بالبرلمان لبعض الدول العربية سواء بغرفتين أو بغرفة واحدة. و سنتناول منها كلا من مصر و العراق. و كذا المغرب ثم الجزائر، حيث جعلت منها نظم هذه الدول أحد الأسباب الموجبة للتصريح بشغور المقعد البرلماني الموجب للاستخلاف بخلاف المشرع الأردني الذي لم يهتم بالظاهرة بدليل غياب أي إشارة في الدستور و القوانين الانتخابية. و نتناول نماذج النظم العربية المذكورة في الفروع التالية:

(1)- فتحي شوقي، حوار صحفي مع "منى حميوطش"، امرأة بريطانية من أصول جزائرية و عضو منتخب في مجلس بلدية إيزلينغتون بلندن عن حزب العمال، منشور في جريدة الحوار يوم 24 01 -2010. عن الموقع الالكتروني: [www.djazair.com/elhiwar/24390](http://www.djazair.com/elhiwar/24390) زيارة للموقع يوم 2016/01/10.

(2)- Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire, Op.cit. p 21.

## الفرع الأول

## تغيير الانتماء السياسي في النظام المصري

كان نص المادة الثالثة من قانون مجلس الشعب (رقم 38 لسنة 1972) يشترط لاستمرار عضوية الأعضاء المنتخبين من بين العمال و الفلاحين<sup>(1)</sup> أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم استنادا إليها، فإذا فقد أحدهم هذه الصفة أسقطت عنه العضوية بناء على قرار يصدر من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه، و هو الشرط المدرج إثر تعديل تم بموجب القانون رقم 109 لسنة 1976، و لم يكن ضمن قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980 ( الذي تم إلغاؤه ) إلا بموجب المرسوم بقانون الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة تحت رقم (109 لسنة 2011) بتعديله المادة الثانية من قانون مجلس الشورى.

و قد يرجع تاريخ هذا النص إلى طبيعة نظام الحكم الذي كان يقوم على نظام الحزب الواحد منذ إلغاء نظام الأحزاب بعد ثورة 23 يوليو 1952،<sup>(2)</sup> و جاء في دستور 11 سبتمبر 1971 أن (الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة) قبل تعديله في 22 مايو 1980 بتكريس التعددية<sup>(3)</sup> التي بدأت بوادرها خلال يناير 1976 حيث سمح بمنابر (أجنحة) داخل الاتحاد الاشتراكي فظهر اليمين و الوسط و اليسار لنتحول إلى أحزاب أعلن عنها الرئيس في 11 نوفمبر 1976 وبناء على ذلك صدر قانون الأحزاب رقم 40 لسنة 1977. و لكن هناك من اعتبر هذا أسلوبا من السلطة لرسم ديمقراطية صورية بتعددية شكلية حين سمح بإنشاء الأحزاب السياسية و قوى نقابية أخرى للمشاركة في الحياة السياسية و تمارس دور المعارضة لكن داخل حدود (حمراء) يمنع تجاوزها. لذلك لم يكن للأحزاب جذور في المجتمع و لا قواعد جماهيرية. ودليلهم في ذلك الترخيص لأعضاء جماعة الإخوان المسمين المحظورة رسميا منذ 1954 بالمشاركة في انتخابات مجلس الشعب سنة 2005 بصفتهم مستقلين لكن شعور النظام و حزبه الحاكم بتهددهم له بفوزهم الاستثنائي في الدور الأول و الثاني دفع لاستخدام وسائل قمعية في الجولة الثالثة لمنع تحقق أغلبية نيابية أو

(1) - لا يزال النظام الدستوري المصري متمسكا بأحد أقدم المبادئ و القواعد من شروط الترشح لعضوية البرلمان يرجع تاريخها إلى ما قبل الثورة الفرنسية حيث ضم البرلمان ممثلين من أشراف و رجال الدين و العامة، وكل طبقة تنتخب ممثلها الذين كانوا يجلسون منفصلين، و تطور المبدأ إلى وجوب تمثيل مختلف المهن ( أطباء ومهندسين، تجارا و عمالا ) للدفاع عن المصالح المشتركة في البرلمان. لكن بقدر ما يتيح هذا الأسلوب تكوين برلمان كفاءات وخبرات فنية بحكم التخصص، فقد ينتج عنه حرص كل طائفة على مصلحتها على حساب المصلحة العامة أي التنافس بين النقابات المهنية. لذلك تخلت عنه كثير من النظم الدستورية حاليا.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 244.

(2) - عرفت مصر ظهور و إنشاء أول حزب في عام 1881 (الحزب الوطني) بقيادة احمد عرابي للكفاح من أجل التخلص من الهيمنة العثمانية ثم البريطانية و التحول إلى النظام الدستوري.

- د. محمد حسن دخيل، المرجع السابق، ص 77.

(3) - د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 278.

حتى أقلية ذات وزن يحسب له، و نفس الأسلوب طُبقَ مع الدكتور "أيمن نور" بالموافقة على إنشائه "حزب الغد" عام 2004 من لجنة يرأسها رئيس مجلس الشورى (طبقاً للقانون) لكنه بعد حصوله على نسبة 7.9% من أصوات الانتخابات الرئاسية سنة 2005 تم اتهامه بتزوير توكيلات إنشاء الحزب، هذا الأمر اعتبره كثير من المتتبعين له دوافع سياسية بتخطي الحزب الحدود المسموح بها للعمل السياسي في مصر.<sup>(1)</sup>

ثم تضمن قانون مجلس النواب الأخير الصادر سنة 2014 نصاً يقضي بأن استمرار عضوية مجلس النواب مرتبط ببقاء العضو محتفظاً بالصفة التي تم انتخابه على أساسها و عدم فقدانها لسبب آخر، فإن فقد هذه الصفة أو غير انتماءه الحزبي المنتخب على أساسه تسقط عنه العضوية بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.<sup>(2)</sup> و لأول مرة أوردته المشرع المصري هذا النص في قانون مجلس النواب بصيغة شملت جميع النواب بعدما كان يقتصر على فئتي العمال و الفلاحين في قانوني مجلس الشعب ومجلس الشورى، و لم يوجد له مثيل في قانون مباشرة الحقوق السياسية و لا القوانين الانتخابية، مما يجعله تعبيراً عن الإرادة السياسية للحد من ظاهرة تغيير الانتماء الحزبي أو التجوال السياسي، غير أن مرسومًا

(1) - د. محمود شريف بسيوني و محمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر، مرجع سبق ذكره، ص 28-32. و النتيجة من ذلك أن التعددية الحزبية في مصر لم تكن سوى أذنوية جديدة لضمان استمرار لعبة سياسية بطلها الحزب الحاكم والمالين له مسيطراً على الدولة و مؤسساتها. و يدعم رأينا هذا انعدام إي شكل من أشكال تداول السلطة منذ تولي الرئيس "حسني مبارك" رئاسة الدولة إلى غاية سقوط نظامه و إفشال مخططة لتوريث السلطة لنجله. بدءاً بانخراطه الحزبي مطلع سنة 2002 و عضويته في الأمانة العامة للحزب ثم قيادته تياراً إصلاحياً، وصولاً إلى تدخله في اختيار الوزراء.... إلخ. وكلها أسباب عجلت برحيل النظام. المرجع نفسه، ص 33، 34.

(2) - المادة (06) من قانون مجلس النواب رقم 46-2014 جاءت بناءً على المادة 101 و ما بعدها من نفس الدستور الذي ميزه اعتماد برلمان بغرفة واحدة سميت "مجلس النواب"، ونص القانون المذكور على إلغاء مجلس الشورى الذي كان يجري العمل به في السابق.

و لكن تضمن هذا النص استثناءً خاصاً بعضوية المرأة، حيث حصر سقوط عضويتها فقط عند تغيير انتمائها الحزبي أو المستقل الذي انتخبت على أساسه، فهل يفهم منه عدم سقوط العضوية لأي سبب آخر مهما كان حسب صياغة المادة؟. و في اعتقادنا مهما كان غرض النص فإنه تمييز يخل بالمساواة بين الجنسين و غير مبرر بين الرجل والمرأة خلافاً لما تنص عليه مختلف المواثيق و القوانين الدولية و الداخلية بإقرارها المساواة التامة و عدم التفرقة على أساس الجنس، خاصة أن هذا القانون صدر بعد تعديل الدستور المصري لسنة 2012 (الملغى)، بموجب الاستفتاء الشعبي الذي جرى يومي 14-15 من يناير 2014، و تم نشره بتاريخ 18 يناير 2014، ذلك أنه إذا كان من المهم ضمان تمثيل المرأة بفرض ما يسمى "نظام الكوطة" و تيسير وصولها للمجالس النيابية بعدما لم تتمكن من ذلك وفق الآليات و القوانين السابقة، فإنه بعد تمثيلها بثبوت عضويتها يجب أن تخضع لضوابط العمل داخل المجلس النيابي في قانونه الأساسي ونظامه الداخلي دون تمييز بينها و بين الرجل و بالمساواة في الحقوق و الواجبات و الالتزامات.

- جاء في المادة (11) أنه " تكفل الدولة تحقيق المساواة بين الرجل و المرأة في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية وفقاً لأحكام الدستور. و تعمل على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة على النحو الذي يحدده القانون. كما تكفل حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة و التعيين في الجهات و الهيئات القضائية دون تمييز ضدها و تلتزم الدولة بحماية المرأة ضد كل أشكال العنف و تكفل تمكين المرأة من التوفيق بين واجبات الأسرة و متطلبات العمل. كما تلتزم بتوفير الرعاية و الحماية للأمومة و الطفولة و المرأة المعيلة و المسنة والنساء الأشد احتياجاً".

فذلك يعتبر هذا النص جديداً حيث لم يتضمنه دستور 2012 الذي تم تعطيله. و بموجبه تم دسترة و تعزيز مكانة المرأة سياسياً و اجتماعياً بشكل غير مسبوق في تاريخ مصر الجمهورية.

بقانون بشأن مجلسي الشعب والشورى سنة 2011 سبق أن أصدره المجلس العسكري الأعلى للقوات المسلحة نص في المادة (05) أنه: ( يشترط فيمن يتقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب أو مجلس الشورى بنظام الانتخاب الفردي، ألا يكون منتميا لأي حزب سياسي، و يشترط لاستمرار عضويته أن يظل غير منتم لأي حزب سياسي، فإذا فقد هذه الصفة أسقطت عنه العضوية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس)، أي أنه منع المنتخبين الفرديين غير المتحيزين من الانضمام لأي حزب بعد انتخابهم، و ربما كان ذلك حرصا وضمانا على بقاء التمثيل و التكوين القانوني بعدما نص المرسوم على انتخاب ثلثي أعضاء كل مجلس بنظام القائمة المغلقة و ينتخب الثلث بنظام الانتخاب فردي.<sup>(1)</sup>

و إذا كان تغيير الانتماء السياسي لا يحتاج توضيحا فإن تكوين ائتلاف داخل مجلس النواب أثار جدلا بين الأحزاب السياسية و حتى المتخصصين في القانون الدستوري في مصر. فبعد إعلان الائتلاف هدّد حزب " المصريين الأحرار" نائبه "مي محمود" بالفصل من الحزب و من مجلس النواب بسبب المشاركة في ائتلاف "دعم مصر" أين فسر المستشار "مجدي العجاتي" وزير مجلس النواب و الشؤون القانونية أن المادة (110) من دستور 2014 حددت شروط إسقاط عضوية النائب. و أن المقصود بالتغيير هو التغيير الإرادي العمدي الذي ينم عن رغبة في الائتلاف على إرادة الناخبين، فضلاً عن موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب و هو ما لا يقل عن 398 نائبا بعد أن تعرض عليهم كل واقعة منفردة بجميع ملابساتها.<sup>(2)</sup>

## الفرع الثاني

### تغيير الانتماء السياسي في النظام العراقي

ما يميز النظام العراقي بهذا الخصوص هو نص المادة (13) من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 المعدل و المتم بصراحتها المتضمنة ( توزيع المقاعد على المترشحين و ليس على الكيانات السياسية. و لا يجوز لأي من الكيانات أن تسحب من المرشح المقعد المخصص له)، و هو ضمان إضافية لاستقلال عضو البرلمان في أداء مهامه. و بهذا النص تبنى المشرع صراحة مبدأ ملكية المرشح للمقعد الذي يفوز به، مما يفسر عددا من الحالات التي عرف فيها مجلس النواب تغيير الانتماء الحزبي دون أن يتأثر المعنيون في مقاعدهم، و لم يتم إرفاق هذا النص بأي إجراء يجعل من تغيير الانتماء السياسي ظاهرة سلبية يترتب عليها شغور المقعد السياسي بخلاف المعمول به في كثير من النظم المقارنة في توجهها الحديث، خصوصا منها تلك التي ربطت بقاء صفة العضو ببقاء الانتماء الحزبي أو السياسي الذي

(1) - أصدر المجلس العسكري مرسوما بقانون رقم 120 بشأن نظام انتخاب مجلس الشعب و مجلس الشورى بتاريخ 27 سبتمبر 2011 و أعقبه بمرسومين رقم 121 و 122 بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية للمجلسين.

(2) - البوابة الالكترونية من الموقع: <http://www.albawabhnews.com/1675440> زيارة للموقع يوم 2016/01/09.

انتخب على أساسه دون تفرقة بين حالة الاستقالة و حالة الإقالة من الحزب، و رتبت جزاء الشغور البرلماني على ذلك<sup>(1)</sup> و منها المغرب في دستور 2011 و الجزائر في دستور 2016 كما سنبينه في حينه. و بينما لم يتناول المشرع الأردني ظاهرة التجوال السياسي في نظامه القانوني سواء في الدستور أو في القوانين والأنظمة الداخلية الخاصة بالبرلمان (مجلس الأعيان ومجلس النواب) شأنه في ذلك شأن المشرع العراقي. لذلك سوف لن نخصص له دراسة خاصة بعنوان تغيير الانتماء السياسي.

### الفرع الثالث

#### تغيير الانتماء السياسي في النظام المغربي

عرف المغرب تغيير الانتماء السياسي كظاهرة لازمت الحياة السياسية الحزبية من أول انتخابات تشريعية مغربية سنة 1963، حيث انتقل النائب "غاندي أحمد بن دحمان" من فريق حزبي إلى آخر،<sup>(2)</sup> و لم تكن الدساتير منذ دستور 1962 و قبل 2011 تمنع هذه الممارسات رغم قيامها على مبدأ التعددية الحزبية،<sup>(3)</sup> تعددية ظاهرها الاستجابة لمتطلبات الممارسة الديمقراطية، لكن حقيقتها (الصورية) كانت رغبة الملك "محمد الخامس" بعد الاستقلال في مواجهة حزب الاستقلال كقوة لا يستهان بها، لما له من نظرة خاصة بعد مطالبته بملكية مقيدة ونظام الحزب الواحد.<sup>(4)</sup> فكان لا بد من ضمان حركة بين الأحزاب لتعديل موازين القوى الحزبية لصالح الملك و وفق توجيهاته، رغم رؤية البعض أن إقرار تلك التعددية- التي لم تظهر في الجزائر مثلا إلا بموجب دستور 1989- يعتبر وعيا من الملك و إدراكا مبكرا و رؤية مستقبلية تصورية نحو الديمقراطية، لكن ما يدعم الرأي الأول هو ما حدث بعد انعقاد مجلس النواب المنتخب في 14 أكتوبر 1977 و سيطرة حزب التجمع الوطني للأحرار على أغلبية المقاعد و الهياكل البرلمانية رغم حداثة

(1) - د. أفين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 145 و 147.

(2) - د. لزعر عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتخابات، المرجع السابق، ص 225. (في الهامش رقم 3).

(3) - التعددية الحزبية في المغرب سابقة على استقلال المملكة. حيث يتفق الباحثون أن سنة 1934 كانت بداية التنظيم الحزبي الذي ناضل من أجل الاستقلال بمقومات شخصية عربية مسلمة، ومنها: حزب الاستقلال، حزب الشورى والاستقلال، حزب الأحرار المستقلين، الحركة الشعبية، و الاتحاد الوطني للقوات الشعبية، و ظهرت أحزاب أخرى على مراحل بعد الاستقلال نتيجة انشقاق بعض الأحزاب القديمة، و عرفت صراعات بينية حظيت أحيانا بدعم الملك محمد الخامس لخلق توازن سياسي ومواجهة نفوذ بعضها ببعض للحد من أي كتل يؤدي إلى هيمنة مطلقة على المجال السياسي في المغرب وإضعاف المؤسسة الملكية، لذلك عملت جاهدة للحفاظ على قوة مركزها في النظام السياسي.

- د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب 1962-1997، دار الكتب و الوثائق ببغداد، الطبعة الأولى 2010، ص 43، 53، 58.

(4) - بادر الملك إلى مجموعة تدابير أبرزها: منع نظام الحزب الواحد و تكريس التعددية الحزبية دستوريا و إشراك أحزاب صغيرة في تشكيل الحكومات لتعزيز مركزه و الاستيلاء على مقاليد السلطة الفعلية بواسطتها بعد سيطرة حزب الاستقلال عليها، كما أنشأ مجلسا استشاريا (ضم في تكوينه مختلف القطاعات الاقتصادية) بصلاحيات تساهم في إضعاف الأحزاب السياسية وإخفاء احتكار الملك للسلطة، لكن هذا المجلس لم يعمر طويلا.

- المرجع نفسه، ص 59-79.

الحزب، و ذلك دليل على التدخل الحكومي الذي من أوجهه تمديد ولاية المجلس لست سنوات، و اعتبر ذلك إضعافا لرقابة الشعب و تقليل لدور البرلمان<sup>(1)</sup> دفع المعارضة للانسحاب من المجلس، لكن الملك وضع النواب المنسحبين تحت الإقامة الجبرية باعتبارهم خارجين عن الجماعة. فاضطروا للالتحاق بمجلس النواب بصفة فردية بدعوى الوحدة الترابية،<sup>(2)</sup> لكن هذا أقوى دليل على التعددية المزعومة.<sup>(3)</sup> بينما كان على الملك إجراء انتخابات مسبقة للخروج من الأزمة و هو ما تقتضيه مبادئ الديمقراطية. أما بالنسبة للجزائر فبعد الاستقلال ظهرت نقاشات حادة بخصوص النظام الحزبي من حيث الوحدة أو التعددية، و رغم الاعتراف بالتعددية كشعار للديمقراطية لكن تم تغليب نظام الحزب الواحد بحجة ضرورته لتحقيق أهداف الثورة والحفظ على الوحدة بخلاف تعدد الأحزاب الذي يؤدي إلى تقنيت الدولة الفتية. و لذلك تم النص عليه في الدستور و تدعم بمنع تشكيل أي تجمع أو جمعية ذات طابع سياسي و تم تأكيد ذلك بالنص عليه في ميثاق الجزائر لسنة 1964.<sup>(4)</sup>

ومهما يكن الأمر، فللتأكيد على حرية الانخراط الحزبي فإن المجلس الدستوري المغربي سنة 1997 قضى بعدم دستورية إحدى مواد النظام الداخلي لمجلس المستشارين استنادا لحرية تأسيس الجمعيات و حرية الانخراط في أي تنظيم نقابي أو سياسي منصوص عليه في الفصل التاسع من الدستور. و كان نص المادة (42 الفقرة الأولى) يقضي بمنع انتقال مستشاري المجلس أثناء مدة انتدابهم، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري قيذا على حرية الانتقال،<sup>(5)</sup> هذا القرار اعتبر تأكيدا لقرار نفس الجهة صدر بتاريخ 03 يناير 1995 بعدم دستورية نص المادة (44) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصادق عليه في 22 نوفمبر 1994، لذلك بقيت ممارسات التجوال السياسية محمية قانونا بالسكوت عنها و غياب نص خاص يقيد

(1) - لم يكن الأمر مختلفا عما شهدته الممارسة السياسية الجزائرية منذ لحظة الاستقلال و بداية تكوين مؤسسات الدولة. فقد منح المجلس التأسيسي الجزائري سلطة التشريع و مراقبة عمل الحكومة بموجب قانون 20 سبتمبر 1962 لكنه في الواقع لم يمارس سلطته إلا في حالات معدودة بإدخال تعديلات على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة بتوليها عملية التشريع بالأوامر و المراسيم. و رغم قيام ردة فعل من النواب دفاعا عن اختصاصات المجلس لكنها كانت دون جدوى.

- مولاي هاشمي، المجالس المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 156، 157.

(2) - المرجع نفسه، ص 149-151.

(3) - شارك في الانتخابات التشريعية لسنة 2002 26 حزبا سياسيا استطاع 22 منهم الحصول على تمثيل في البرلمان. وقد يرجع إقصاء الأحزاب الأخرى إلى تحديد عتبة المشاركة في توزيع الأصوات بالحصول على نسبة 3% من أصوات الناخبين في الدائرة الانتخابية. و كانت هذه النتائج سببا في تعديل قانون الأحزاب السياسية سنة 2004 تحت شعار "ترشيد المشهد السياسي" بتعزيز شروط إحداث و تسيير الأحزاب السياسية.

- جمعية الشفافية المغربية، تقييم إطار تنظيم الانتخابات التشريعية و الاستفتاءات و الانتخابات المحلية، المغرب، يناير 2007 ص 21 و 47.

(4) - بوعلام حمو، المرجع السابق، ص 58، 59.

(5) - أمل المرشدي، مقالة متميزة حول ظاهرة الترحال السياسي في المغرب، منشور بتاريخ 13 فبراير 2017 على الموقع الإلكتروني: [www.mohamah.net/law](http://www.mohamah.net/law).

العام<sup>(1)</sup> رغم آثارها السلبية على الممارسات الحزبية، بل على قوة الحزب من خلال تغيير عدد منتخبيه في البرلمان مثلما حصل مع حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية الذي حصل في الانتخابات التشريعية لسنة 1997 على 32 مقعدا و شكل مجموعة برلمانية، غير أنه بين عامي 1999 و 2000 أصبح الحزب بستة (06) نواب فقط.

و بصدر قانون الأحزاب السياسية الجديد رقم 06-04 بتاريخ 14 فبراير 2006 فقد نص في المادة (05) على حرية الانخراط الحزبي و منع تغيير الحزب الذي تم الانتخاب باسمه في أي مجلس وطني أو محلي إلا بعد انتهاء مدة النيابة أو بعد صدور المرسوم المحدد لتاريخ الانتخابات التشريعية، لكن أحكامه لم تجد لها تطبيقا في الواقع بعدما اعتبرها القضاء الإداري واجتهاد الفقه الدستوري مخالفة للمبادئ الدستورية التي تعطي البرلمانيين كامل الحرية في التنقل و الانتقال من حزب لآخر.<sup>(2)</sup>

و في رأينا هذا النص رغم اعتباره غير دستوري بدعوى تقييد حرية الرأي و التعبير فهو سابق لأوانه، و كان يجب تبنيه في نص الدستور سنة 1996. لأن صياغة هذا النص جاءت متوازنة بمراعاتها واجب احترام إرادة الناخبين خلال العهدة الانتخابية فمنعت التجوال السياسي، كما راعت جانب حرية الرأي و التعبير فلم تقيد بها بمنع مطلق حيث سمحت بإمكانية تغيير الصفة الانتخابية للاستعداد للانتخابات المقبلة، و هذا ناتج عن حكمة و تبصر لمقترحي النص، غير أن الاعتبارات السياسية- في اعتقادنا- كانت وراء استبعاده بتقرير عدم دستوريته. رغم أن مثل هذا النص يمكن تبني مضمونه من قبل المشرع الجزائري أيضا.

و خلال سنة 2009 قُدِّمَ مشروع القانون العضوي للأحزاب السياسية في المغرب للتشكيلات السياسية لمناقشته قبل اعتماده، و جاء في المادة 20 منه أنه: ( يجرد من صفة العضوية كل عضو منتخب إذا تخلى خلال مدة انتدابه عن الانتماء السياسي الذي ترشح وانتخب باسمه، و يتم ذلك بطلب يرفع للمحكمة الإدارية من قبل رئيس المجلس أو أحد أعضائه أو الحزب السياسي المعني، و هذا يمهد لعملية استخلافه بعد إعلان شغور مقعده حيث يفصل في الطلب خلال شهر من تسجيل الطلب بكتابة ضبط المحكمة الإدارية )، و مقتضى المادة المذكور تبنته المادة (54) من القانون العضوي المتعلق بالجهات و كذا المادة (52) من قانون تنظيم العمالات والأقاليم و أيضا المادة 51 من القانون المنظم للجماعات،<sup>(3)</sup> بارتكازها عليه في التجريد من العضوية.

(1)- د.مصطفى بن شريف، الترحال السياسي و أثره على الانتداب الانتخابي في التشريع المغربي، بحث منشور بتاريخ 2016/09/11 على الموقع الإلكتروني: <http://www.orientplus.net/10739.html>.

(2)- د.لزرع عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتدابات، المرجع السابق، ص 227-232.

(3)- أمينة ماء العينين، الترحال السياسي و الترحيل السياسي، مقال منشور بتاريخ 22 أبريل 2015 في الموقع الإلكتروني الرسمي لحزب العدالة و التنمية [www.pjd.ma](http://www.pjd.ma). زيارة للموقع يوم 25-09-2017.

لكن طلب التجريد على مستوى المجالس المحلية يقدم لدى كتابة ضبط المحكمة الإدارية من قبل رئيس المجلس أو أحد أعضائه أو الحزب السياسي الذي سبق الترشح باسمه و يفصل في الطلب خلال شهر من تسجيله، بخلاف التجريد من عضوية المجلس الوطني الذي تختص به المحكمة الدستورية حاليا في المغرب.

و لعلاج ظاهرة تغيير الانتماء السياسي- الترحال السياسي كما يسميها البعض، جاء الدستور المغربي الصادر سنة 2011 لينص في مادته الـ (61) أنه: (يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي، و تصرح المحكمة الدستورية بشغور المقعد...<sup>(1)</sup>) و جاء هذا النص بعد جدل سياسي و قانوني واسع بسبب ما عرفته الممارسة السياسية الحزبية في المغرب من ظاهرة تغيير الانتماء السياسي و النقابي للمنتخبين كما أشار إليه أمين عام حزب "الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية" معتبرا إياها تمس مصداقية العمل السياسي، و هذا بعد انتخابات البرلمان التي جرت شهر سبتمبر (أغسطس/آب) 2015. كما ظهر أثر التعديل الدستوري على القانون العضوي المتضمن تنظيم الأحزاب السياسية<sup>(2)</sup> بنصه في المادة (20) على: (تجريد كل عضو من عضويته (أي في الحزب) بمجلس جماعة ترابية (إقليمية) أو غرفة مهنية بطلب يقدم لدى كتابة ضبط المحكمة الإدارية المختصة من لدن الحزب السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، و تبت المحكمة خلال شهر من تسجيل الطلب). بل أردف المشرع العضوي في المادة الموالية أنه لا يجوز لشخص الجمع بين انتمائه لحزبين في نفس الوقت.

و إذا كانت مقتضيات الدستورية و القانونية مهمة للقضاء على ظاهرة تغيير الانتماء السياسي بعد العملية الانتخابية، فإن البعض طالب باشتراط الانتماء للحزب قبل مدة لا تقل عن سنة كاملة لقبول ترشحه باسمه، لكن لم يؤخذ الاقتراح في أي نص قانوني بعد الإصلاحات الدستورية في المغرب منذ 2011، وهكذا سائر المشرع المغربي كثيرا من المشرعين في الأنظمة المقارنة التي اعتبرت تغيير الانتماء

(1)- المادة (61) من الدستور المغربي الصادر بعد استفتاء 14 جويلية 2011. و جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة أنه " تصرح المحكمة الدستورية بشغور المقعد بناء على إحالة من رئيس المجلس الذي يعنيه الأمر، و ذلك وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس الذي يحدد أيضا آجال و مسطرة الإحالة على المحكمة الدستورية". و عرف المغرب منذ استقلاله الدساتير التالية: دستور 1962- 1970- 1972- 1992- 1996. وصولا إلى الدستور الحالي منذ سنة 2011 إذ عرف إصلاحات كثيرة بسبب الحراك الشعبي الذي عرفته عديد النظم العربية على غرار تونس و مصر و ليبيا و غيرها.

(2)- القانون التنظيمي (العضوي) رقم 21/16، مؤرخ في 10 أغسطس 2016 يتعلق بالأحزاب السياسية منشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 6490 الصادرة بتاريخ 11 أغسطس 2016، ص 5854. (يعدل و يتم القانون العضوي رقم 33/15 الصادر في 16 يوليو 2015 تعديلا للقانون العضوي رقم 29/11 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 2011 بالجريدة الرسمية عدد رقم 5989 (ص 5172)). و جاء في المادة 02 منه تعريف الحزب ككيان سياسي و أهدافه التي من بينها المساهمة في ممارسة السلطة على أساس التعدد و التناوب.

السياسي بعد تثبيت العضوية بمثابة إخلال بثقة الناخبين الذي اختاروا هذا النائب لاعتبارات معينة، كما يعتبر هذا التغيير مساساً بكرامة الحزب الأصلي في حالة الالتحاق بحزب سياسي آخر.

و تطبيقاً للنص السالف الذكر أحالت رئاسة مجلس النواب للغرفة الأولى ملفات أربع برلمانيين - معظمهم من أحزاب المعارضة - على المحكمة الدستورية التي قررت إسقاط عضويتهم بعدما تثبتت من تقديم ترشيحاتهم للانتخابات البلدية و الجهوية شهر سبتمبر 2015 بانتماءات حزبية غير تلك التي وصلوا بها لقبه البرلمان. و تعلق الأمر بكل من "نبيل بلخياط" الذي ترشح باسم حزب التجمع الوطني للأحرار، و "زين العابدين حواص" المترشح باسم حزب الاستقلال بدل حزب الأصالة و المعاصرة، والنائب "حسن الدرهم" الذي ترشح باسم حزب الحمامة بدل الفريق الاشتراكي، و أخيراً "طارق القباج" عن الاتحاد الاشتراكي.<sup>(1)</sup>

في حين رفضت المحكمة في قرار آخر إسقاط عضوية المستشار "عبد المجيد الهاشمي" من مجلس المستشارين بناء على الطلب المحال من رئيس المجلس إثر ملتمس رئيس حزب الاتحاد الدستوري الرامي إلى تجريد النائب من عضويته بعد تغييره الانتماء السياسي و الانضمام إلى حزب التجمع الوطني للأحرار، و استند رفض المحكمة الدستورية إلى كون المعني قدم طلباً بالاستقالة من حزبه و الالتحاق بحزبه الجديد. و أن ذلك كان خلال شهر يوليو (جويلية) سنة 2011 و قبل 29 منه تاريخ دخول الدستور الجديد حيز التنفيذ. و عملاً بمبدأ عدم رجعية القوانين فلا يمكن تطبيقه على المستشار عبد المجيد الهاشمي.<sup>(2)</sup>

## الفرع الرابع

### تغيير الانتماء السياسي في النظام الجزائري

تكمن حقيقة تغيير الانتماء الحزبي أو السياسي في كون الظاهرة ترتبط بكثرة الأحزاب السياسية حيث تتبلور كل مجموعة لأفراد ذات توجه مختلف في جمعيات و نقابات أو أحزاب سياسية، و هذه الأخيرة غايتها هي الوصول إلى السلطة لتجسيد برامجها، أو تعمل على تقوية مكانتها في المعارضة من خلال نشاطها المتعلق بمشاكل المواطنين والبحث لها عن حلول لحشد القواعد الشعبية من المناضلين، إضافة إلى البحث على أخطاء الحكومة و تقديم بدائل أقوى لمخططاتها وبرامجها لكسب التأييد الشعبي، و كل ذلك في إطار مبدأ الحفاظ على السلم و احترام قوانين الجمهورية و ضبط للحريات، لذلك لا بد من وعي سياسي قانوني للأحزاب في الحكومة و المعارضة، فلا تضيق مادي أو معنوي أو العمل على تصفية، و لا

(1) - من الموقع الإلكتروني: [www.seekpress.com/article-86300](http://www.seekpress.com/article-86300) زيارة يوم 2016/01/12.

- و من اليومية المغربية "الجهة اليوم" الإلكترونية على موقعها: [www.aljiha-alyoum.com](http://www.aljiha-alyoum.com).

- و جاء في المقال أن ذات المحكمة الدستورية سبق لها تجريد المدعو "سعيد اشباعو" من صفته النيابية بعدما ترشح للانتخابات الجهوية باسم حزب التجمع الوطني للأحرار. بينما رفضت الطعون في حق آخرين كما هو الحال بالنسبة ل محمد حمانى و عبد العالي دوماو باعتبارهما طُرِدَا من الحزب. زيارة للموقعين يوم 2016/01/12 .

(2) - الموقع الإلكتروني: [www.jadidpresse.com/](http://www.jadidpresse.com/) .

تهديد بين أحزاب السلطة و المعارضة. و بحسب شفافية النظام القانوني و عدالته إضافة لسلمية العمل النشاط السياسي الحزبي، يمكن تحقيق التداول على السلطة حسب قوة الحجة و إقناع الرأي العام من طرف حزب السلطة أو حزب المعارضة.<sup>(1)</sup> و هي النتيجة الطبيعية للتعددية الحزبية التي تحتكم للعملية الانتخابية لتبادل الأدوار أو تثبيتها. و لذلك يسعى كل حزب لتعزيز مركزه حتى يكون أقرب للسلطة أو للتأثير عليها إن لم يستطع الوصول إلى السلطة ذاتها.

أما داخل الأحزاب، فلكل منها هياكل قاعدية و أخرى مركزية من المناضلين وعدداً من القادة، وكل منهم يسعى للتمركز داخل هذا الحزب أو ذاك. لكن منذ مطلع سنة 2000 انتشرت الظاهرة بشكل أقلق الأحزاب السياسية التي كان همها استقطاب مناضلين جديداً لضمان استمرارها، حتى ظهر تهديد آخر قد يأتي على ما بقي لها. و نتناول أهم العوامل التي ساعدت على استفحال الظاهرة ( البند الأول) ثم محاولات تقنينها ( البند الثاني ) و أخيراً دسترة منع تغيير الانتماء السياسي في تعديل الدستور سنة 2016.

### البند الأول

#### عوامل انتشار ظاهرة تغيير الانتماء السياسي في الممارسة الحزبية الجزائرية

إن حرية الانتماء الحزبي استناداً إلى حرية الرأي و التعبير و التجمع و الاجتماع المرتبطة بحرية إنشاء الجمعيات و الأحزاب السياسية جعلت بعض الأشخاص في ترحال مستمر من حزب لآخر أو تأسيس حزب جديد متى تيسر لها ذلك، مما أثر على الكيانات السياسية، و بينما نادى بعض الأحزاب بمنع انتقال المناضلين الحزبيين قانوناً سعت أحزاب أخرى إلى الدفاع عنها تمسكاً بمبدأ حرية الرأي والتعبير.

هذا، و تنتعش ظاهرة انتقال النواب من حزب إلى حزب عند كل موعد انتخابي قبله أو بعده.<sup>(2)</sup> ففي الحالة الأولى تشتد المنافسة نظراً لأهمية الترتيب في القائمة الانتخابية و مرد ذلك اعتماد نظام التمثيل النسبي و الانتخاب على قائمة مغلقة في توزيع المقاعد الانتخابية في النظام الانتخابي الجزائري، وفي الواقع أن الأحزاب الحديثة التأسيس و أحزاب المعارضة عموماً هي الأكثر عرضة لفقدان منتسبيها بالاستقالة و الأسباب متعددة، و قد ينتج عن ذلك إنشاء أحزاب جديدة كما في حالة وجود جناح تصحيحي ينشق عن الحزب، ويستقطب عدداً من المناضلين في الأحزاب الأم المتعاطفين مع زعماء الحركة التصحيحية و هي الصورة الأولى. أما في الحالة الثانية، فبعد إعلان النتائج الانتخابية

(1) - سريست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية و الضمانات الدستورية لعملها، مرجع سبق ذكره، ص 47، 48.

(2) - فُقْبِلَ انتخابات التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين التي جرت يوم 2015/12/29 صرح كل من ممثلي حزب الحركة الشعبية الجزائرية، و حركة مجتمع السلم، و التجمع الوطني الديمقراطي أن جميع الأحزاب بما فيها أحزاب الأغلبية تعاني من ظاهرة التجوال السياسي بحثاً عن المنصب والمال.

-الموقع الالكتروني: [www.ennaharonline.com/ar/algeria\\_news/140266](http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/140266) زيارة يوم 2016/01/09.

النهائية قد يغير بعض المناضلين أو المنتخبين الفائزين الانتماء الحزبي لأسباب عديدة بعضها مقبول كالتحرر من ضغط النظام الانضباطي داخل الحزب ( إذا كان مبالغاً فيه )، وبعضها غير مقبول كالسعي وراء الأطماع و التقرب من مراكز السلطة و النفوذ قصد الظفر بمنصب سياسي أو إداري قيادي في مؤسسة عمومية.

و من العوامل التي ساعدت على انتشار الظاهرة في التجربة البرلمانية الجزائرية هي سيطرة حزبين سياسيين على السلطة و هما على قدر من الانسجام داخل البرلمان، إذ يعتقد البعض أن السبب هو نظام الانتخاب بالقائمة و التمثيل النسبي رغم سلبياته الكثيرة، ومنها نظام الاستخلاف المتبع حالياً، إذ لو تغير فلا توجد ضمانات أخرى لهذا القدر من التوافق و الانسجام بين حزبي السلطة.<sup>(1)</sup>

و لذلك في اعتقادنا أن نظام الانتخاب الفردي بدل نظام الانتخاب بالقائمة و التمثيل النسبي يعتبر الحل الأمثل للتقليل من الظاهرة إن لم يحد منها نهائياً، رغم ما يتطلبه ذلك من زيادة إمكانات مادية و بشرية لتنظيم العملية الانتخابية نظراً لما يتميز به نظام الانتخاب الفردي من كثرة عدد الدوائر الانتخابية بحسب عدد المقاعد المطلوب شغلها. أو على الأقل يجب تخصيص جزء من المقاعد النيابية للانتخاب الفردي كما هو شأن النظام المصري.

كما أن مطالب كثير من الأحزاب أصبحت مؤسسة نحو إعادة النظر في القواعد القانونية التي تنظم العمليات الانتخابية و قواعد تأسيس الأحزاب و أنشطتها أنظمتها الانضباطية،<sup>(2)</sup> لضمان نوع من الاستقرار والثبات تحت راية الحزب كما تساهم في خلق أحزاب سياسية قوية وفعالة في جهة الحكم و في جهة المعارضة، إذ العبرة ليست بعدد الأحزاب لتحقيق الديمقراطية. بل بقدرتها منفردة أو في تكتلات ائتلافية على إسقاط الحكومة أو الدفع بها نحو إصلاحات حقيقية شاملة لجميع نواحي الحياة الفردية أو الجماعية. وهناك من شبه ظاهرة التجوال السياسي التي تسبق كل ترشيح للعملية الانتخابية بالحرب السياسية داخل الأحزاب أو فيما بينها سعياً لتصدر القائمة الحزبية في الدائرة الانتخابية حيث يهجر البعض تنظيماتهم بحثاً لتنظيم آخر أو الترشح باسم القائمة الحرة.<sup>(3)</sup>

(1) - د. عزوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 210.

(2) - صدر القانون العضوي رقم 12-04 بتاريخ 12 يناير 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد رقم 02 صادرة بتاريخ 15 يناير 2012. ص 09. و جاء في المادة 3 تعريف الحزب السياسي و الهدف منه، كما نصت المادة 10 على حق الانخراط في الحزب السياسي وكذا الانسحاب منه دون قيد أو شرط زمني.

(3) - د. مالكي أمحمد، الانتخابات البرلمانية في المغرب في ضوء معايير الحكامة الانتخابية - ندوة النزاهة في الانتخابات البرلمانية (مقوماتها و آلياتها في الأقطار العربية بيروت يومي 12-13 مارس 2008، ص 15.

و جدير بالذكر أن حزب العمال -في الجزائر- كانت له أكثر من مبادرة منذ مدة في لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة مطالبا بمواجهتها تشريعيا،<sup>(1)</sup> و رد البعض ذلك إلى كون هذا الحزب أكثر الأحزاب تضرراً منها. لكن الحقيقة التي لا يمكن تجاهلها هي أن عدة أحزاب عرفت استقلالات مناضليها لصالح أحزاب انخرطت فيها أو لتشكيل أحزاب جديدة، و منها حركة مجتمع السلم و حركة النهضة و جبهة التغيير و التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية و حزب جبهة القوى الاشتراكية.

و رغم أن التجوال السياسي يندرج ضمن مجال الحرية السياسية و حرية إنشاء الأحزاب التي هي جزء هام من حرية الرأي و التعبير كما سبق، إلا أن هناك بعض الجوانب التي تجعل من الظاهرة مشكلة حقيقية تجب معالجتها قانوناً لأنها قد تخلق وضعيات شاذة فضلاً عن مساسها بالأخلاق السياسية، و نعني هنا النائب البرلماني المنتخب بعد ثبوت عضويته ويستقيل من الحزب الذي انتخب تحت رايته ويلتحق بعدها بحزب آخر!. فالعمل البرلماني يتم من خلال الكتل البرلمانية و اللجان المختلفة، و إذا كانت الأولى تخضع لاعتبار عدد الأحزاب و ممثليها في البرلمان فإن الثانية يحددها القانون و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان و يخضع بعضها للتمثيل النسبي، هذا التمثيل قد يتأثر في حالة شغور مقعد برلماني مارس شاغله عملية تجوال سياسي خلال عهده النيابية حسب كيفية الاستخلاف. لكن التساؤل الذي يفرض نفسه دوماً هو: هل تم انتخاب شخص النائب على أساس انتمائه الحزبي؟، فتكون الأحزاب الموجودة هي أحزاب برامج. و هي المالكة للمقعد النيابي؟، أم أن انتخابه تم بناء على اعتبارات شخصية؟، فعندئذ نكون أمام أحزاب أشخاص فتعود ملكية المقعد النيابي للمترشح الفائز. لذلك في اعتقادنا: إن تحديد طبيعة النظام الحزبي و ملكية المقعد النيابي هي من يحدد أصح الطرق الواجبة الاتباع لاستخلافه حال الشغور.

و من زاوية أخرى، فإن زيادة انتشار ظاهرة التجوال السياسي إن كانت له دلالة فهي في نظرنا لا تعني سوى أن التجربة الديمقراطية و التعددية الحزبية في الجزائرية لم تتبلور بعد بشكل تام و صحيح كما في النظم الحزبية التعددية العريقة. أي أنها لا تزال ديمقراطية شكلية، طالما أن الانتماء الحزبي لم يصل مستوى القناعة و الإيمان بفكر و مبادئ الحزب ذاته مما يقتضي تضحية و ثباتاً من المناضلين كما كان عليه الحال بالنسبة للأحزاب التي نشأت عند بداية تجسيد التعددية الحزبية بموجب دستور 1989.

(1)- كان الأمين العام السابق لحزب جبهة التحرير الوطن عبد العزيز بلخادم تعهد بالعمل مع الحكومة والبرلمان على إدراج ودسترة منع التجوال السياسي...".

- ع.طاهير، الأفلان يقترح... دسترة منع التجوال السياسي، مقال منشور بجريدة "صوت الأحرار" بتاريخ 2012/11/25 على الموقع الإلكتروني: <http://www.djazairress.com/alahrar/10685> زيارة للموقع يوم 2016/01/11.

و يدعم وجهة نظرنا ذلك الصراع المحموم الذي تعرفه عملية ترسيم قوائم المترشحين الحزبية ( بيع و شراء الذمم ) قبيل انتهاء مواعيد إيداعها القانونية،<sup>(1)</sup> و يستوي الأمر في ذلك عند الانتخابات المحلية و حتى التشريعية التي تخص موضوع دراستنا حيث يشتد التنافس حول تصدر قائمة الترشيحات أو باقي الترتيب فيها، رغم أن ذلك في الأصل من صميم مهام الحزب ككيان منظم، حيث يعمل على إعداد بعض مناضليه لتولي وظائف معينة عند الفوز لاسيما في البرلمان فتكون له قدرة على التأثير فيهم، و بواسطتهم يؤثر على السلطة.<sup>(2)</sup> لكن بشكل عادل ينبغي مراعاة الكفاءة و العدالة و تحديد معايير الترجيح عند التكافؤ. و هو ما قد لا يتوافر في بعض الأحيان.

و لذلك، فإنه بسبب التنافس و التسابق و الصراع الذي باتت تعرفه عملية ترسيم قوائم المترشحين، أصبح البعض يصرح و يعبر عن ظاهرة المتاجرة بعضوية القوائم في أحزاب أخرى، لما له من أهمية في زيادة حظوظ الفوز بمقعد تمثيلي في مجلس نيابي، و هي الممارسة التي أفرزت بدورها زيادة عدد قوائم المترشحين الأحرار التي تُبنى على المساومات، و كلها ممارسات أقل ما يقال عنها: أنها ممارسات لا علاقة لها بالممارسات الديمقراطية الحرة النزيفة و تدل على ضعف النظام الحزبي.

في النهاية، إن التجوال السياسي ظاهرة لا يستفاد منها سوى نتيجة واحدة مفادها أن أغلب الأحزاب تحولت إلى أحزاب أشخاص<sup>(3)</sup> بدل أحزاب البرامج التي ظهرت عند بداية التعددية الحقيقية و بُنيت على إيديولوجيات مشتركة و تُبنى كل منها فكريا مختلفا و نهجا مغايرا يعتقدده الأحسن كنظام للحكم و كيفية تسيير دواليب السلطة، فبعضها كان يشكل جناحا خاصا في زمن الحزب الواحد و أعلن

(1) - بطريقة مباشرة، هذا ما أشار إليه السيد "تواتي موسى" ردا على قرار الحكومة بوقف تمويل الدولة للأحزاب السياسية قائلا: "كيف لحزب مثل الجبهة الوطنية الجزائرية الذي يسعى للمشاركة في ولايات البلاد الـ 48، أن يضمن تغطية تمويل حملته الانتخابية في ظل قرار كهذا؟ ما تجب الإشارة إليه، هو أن شروط الترشح تختلف من ولاية إلى أخرى. فمثلا الذي يريد أن يترشح في ولاية أدرار عليه أن يقدم للحزب، و ليس لموسى تواتي 100 مليون سنتيم، و في الشلف 300 مليون سنتيم، أما في العاصمة فـ 500 مليون سنتيم. أنا هنا لا أتحدث عن رأس القائمة، و إنما عن أعضائها. هل يعقل أن يعجز مثلا 37 مترشحا ( يعادل عدد المقاعد ) في الجزائر العاصمة، عن جمع نصف مليار لتنشيط حملتهم الانتخابية. من يضمن مقعدا في البرلمان، سيتقاضى 30 مليونا شهريا، و من يطمح إلى ذلك، يتعين عليه التضحية.

- محمد مسلم، "موسى تواتي و محمد السعيد وجهها لوجه"، مقال صحفي بعنوان "هل يسيطر منطق "الشكارة" على الانتخابات التشريعية القادمة"، منشور بجريدة الشروق الإلكترونية بتاريخ 2012/03/13 على الموقع الإلكتروني:

[www.ehortoukonline.com/aral](http://www.ehortoukonline.com/aral)

(2) - د.حسان محمد شفيق ألعاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 258.

(3) - هو وصف أو مصطلح يطلق على نوع من الأحزاب إلى جانب أنواع عديدة من التصنيفات وفق معايير متعددة، فهناك أحزاب الأشخاص و أحزاب البرامج (العقائد)، و هناك الأحزاب الطائفية، و أحزاب حركات التحرر، و أحزاب النظم الحاكمة (سواء في نظام أحادي الحزب أو نظام متعدد الأحزاب مع سيطرة الحزب الحاكم كما في العديد من الدول العربية قبل 2010)، و الأحزاب الاشتراكية و الليبرالية... إلخ. و مزيد من التفصيل عن أنواع الأحزاب و ما يتعلق بها يراجع في ذلك:

- سريست مصطفى رشيد أميدي، المرجع السابق، ص 80 - 84.

استقلاله و تأسيس كيان سياسي جديد بعد إقرار دستور 1989 و ترجمته في القوانين التي من بينها قانون الأحزاب السياسية.

و عليه، فقد بات من الضروري مراجعة النظام الحزبي و النظام الانتخابي لبلورة دور الأحزاب التي أضحت لا غنى عنها في المجتمعات الديمقراطية وتجميعها وفق البرامج المشتركة بدل الاعتبار للأشخاص المؤسسين، لأن أصل وجودها هو دورها في ترجمة مطالب و آمال الشعب و قنوات الاتصال بينه و بين السلطة فضلا عن كونها مدرسة لتكوين و تخريج القادة المهتمين بإدارة الشؤون العامة بعد تنمية مهاراتهم و تطويرها،<sup>(1)</sup> خلافا لما يثبتته الواقع من تحول معظم الأحزاب إلى شبه ملكية خاصة ببقاء الزعماء والمؤسسين على رأس الحزب و السيطرة على هياكله و تغليب المصالح الضيقة أو الشخصية على المصلحة العامة بشكل يصح معه القول أن المنادين بالديمقراطية و التداول على السلطة هم أكثر أعدائها<sup>(2)</sup> وأكثر من أضر بها، و ذلك بعدما عمروا ( بعضهم ) على رؤوس أحزابهم منذ تأسيسها أكثر من عقدين أو ثلاثة عقود من الزمن ولاشك أن هذا يؤدي إلى الانحراف الحزبي بالخروج عن مقتضيات الرأي العام و آمال القواعد الشعبية للحزب إلى ضمان و تحقيق مصالح شخصية و يتحول الحزب كما عبر عنه "Burdeau" من وسيلة لتنشيط التأمّلات الفردية إلى أداة للعبث بالعقول في يد زعماء و قادة الأحزاب.<sup>(3)</sup>

و في النهاية يؤدي الانحراف الحزبي إلى ظهور جماعة داخلية تطالب بالتصحيح، و قد تنتهي بالانسلاخ عنه لتأسيس حزب جديد كما ثبت في تجارب العديد من الدول غير الجزائر. و قلما ينتج عنها اعتزال و تطبيق للسياسة. و كلها ممارسات غير ديمقراطية و تكرر هشاشة النظام الحزبي في الجزائر.

و عليه فإن إصلاح النظام الحزبي والانتخابي يتطلب أولا: إرادة حقيقية من كل الفاعلين في الحياة السياسية حكومة و أحزابا، في السلطة أو في المعارضة. وثانيا: يجب اختيار أحسن النماذج التي تسمح بتشكيل طبقة سياسية لتأطير و تجنيد المواطنين وتعكس توجهاتهم و تتقبل ممارسة الرقابة المتبادلة.<sup>(4)</sup> و لتحقيق الاستقرار السياسي يجب الاهتمام بالإصلاح الدستوري الذي يقوم عليه النظام السياسي ذاته.

(1) - د.محمود شريف بسيوني و محمد هلال، المرجع السابق، ص 114.

(2) - لأن من مبادئ التداول على السلطة -بل من تعريفاته : أنه انتقال و تداول السلطة بين الحكام و الأفراد أو بين الحكومات المتعاقبة او بين الأحزاب السياسية أو بين النخب السياسية (داخل الأحزاب) أو على أكثر من مستوى. أو هو اقتسام السلطة بين جهتين مختلفتين فترة زمنية محددة سلفا. و يقول "برهان غلين": أن الديمقراطية لا تقاس بعدد الأحزاب المرخص لها، بل بدرجة التداول الفعلي للسلطة بين النخب المتعددة و الطبقات المختلفة في تكافؤ الفرص بين أفراد الأمة... و لذلك يجب أن يعوض حزب السلطة بتيار آخر في تغيير للأدوار بين القوى السياسية بشكل ظرفي.

- مرزود حسين، الأحزاب، المرجع السابق، ص 12 و 22 و 30.

(3) - د.نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 405 - 407.

(4) - د.عمار عباس، ملامح النظام السياسي المنشود في الجزائر، بحث منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد رقم 30، أكتوبر 2012، ص 94، 95.

## البند الثاني

## محاولة الحد من ظاهرة تغير الانتماء السياسي بتقنينها

لقد بذلت عدة محاولات للحد من ظاهرة التجوال السياسي من خلال سعي الحكومة الجزائرية إلى إدراجها في نص قانوني أثناء مراجعة قانون الانتخابات رقم 01-12، و الذي عرف كثيرا من الإصلاحات على غرار تخفيض سن الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني من 28 إلى 25 سنة، و بالنسبة لمجلس الأمة من 40 إلى 35 سنة،<sup>(1)</sup> أما بالنسبة لظاهرة التجوال السياسي من حزب لآخر فقد تضمنها نص المادة 67 من مشروع القانون الذي أعدته الحكومة بمحتواها الرامي إلى التجريد بقوة القانون من العهدة الانتخابية، لكل منتخب يلتحق خلال عهده بحزب غير الحزب الذي انتخب تحت رعايته كعضو في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة أو في مجلس بلدي أو ولائي، لكن أثار نص المادة جدلا و نقاشا على مستوى اللجنة القانونية و أثناء جلسة النواب العامة لمناقشة مشروع القانون، فاقترح البعض تعديلها أو إسقاطها بشكل نهائي بدعوى مساسها بالحرية السياسية في نظرهم، بينما اعتبر مؤيدو النص أن الظاهرة تمس باستقرار المجالس المنتخبة و تهدد عملها. و يبدو هذا الرأي الأخير أكثر منطقية إذا أخذنا في الحسبان الاستقالات الجماعية من حزب باتجاه آخر.

و في قراءة البعض لظاهرة التجوال السياسي أرجعها لأسباب سياسية كالصراع و عدم التوافق حول مسائل جوهرية بين المنتخب و حزبه من حيث السياسية المتبعة أو نتيجة خلافات شخصية مع قيادي الحزب، و هو الأمر الذي شهدته حزب جبهة القوى الاشتراكي خلال العهدة التشريعية الرابعة ( 1997-2002) و كذلك نائين من حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية خلال العهدة التشريعية السابعة (2012-2017) مع رئيس الحزب.

لكن في المقابل، هناك من ناضل لأجل هذا المادة كما هي الحال بالنسبة لحزب العمال الذي شهد خلال عهده تشريعية متتالية سابقة انتقالا جماعيا لمنتخبيه- سمي فرارا- أرجعه المعنيون إلى الشروط التي تفرضها قيادة الحزب خاصة الاقتطاعات المادية من رواتبهم حيث اعتبروها مجحفة ومبالغ فيها.<sup>(2)</sup>

(1)- كما تم تخفيض سن الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي و الولائي من 25 إلى 23 سنة. انظر المواد: 93، 107، 128 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سبق ذكره.  
و كذلك: المواد 78، 90، 108 من القانون العضوي 12-02 و المقابلة للمواد 79، 92، 111 من القانون العضوي رقم 16-10.

(2)- مقال بعنوان: "تخفيض سن المترشحين لعضوية البرلمان ومنع التجوال السياسي- الحكومة تعيد ضبط آليات العملية الانتخابية"، منشور بجريدة الأيام الجزائرية يوم 2011/09/08، من الموقع الإلكتروني: <https://www.djazair.com/elayem/108944>

و لدى مناقشة مشروع القانون صوت أغلب نواب المجلس الشعبي الوطني ضد المادة المذكورة في حين أيدتها فئة قليلة فتم حذفها نهائيا رغم مقترحات التعديل لأجل إبقاء النص بثلاثة مضامين وهي: (1)

- الاقتراح الأول يقضي بالنص على أن يصبح المنتخب الذي غادر حزبه أثناء عهده الانتخابية دون انتماء عوض تجريده كلية منها. أي اعتباره منتخبا حرا مستقلا.

- الاقتراح الثاني يقضي بإبقاء نص المادة مع إعادة صياغتها بالنص على أن يجرى بقوة القانون من عهده الانتخابية كل منتخب قام بممارسة منافية لقيم الشعب الجزائري و ثوابته أو ممارسات تمس بالوحدة الوطنية و السلامة الترابية. و يمكن للحزب السياسي أن يطلب شطبه وتعويضه بأي عضو منتخب من أعضائه، و ذلك بطلب من رئيس الحزب ومحضر مداولة المجلس الوطني للحزب وتقديم تقرير به لوزير الداخلية.

- الاقتراح الثالث: و كان الأرجح، و هو الذي يرى الإبقاء على نص المادة كما ورد في نص مشروع القانون العضوي. (2)

و في النهاية تم حذف المادة (67) بعد خلاف عميق حولها. (3) و كان من نتائج حذفها في الواقع العملي أن ربح حزب جبهة التحرير الوطني صاحب الأغلبية استقطاب رجال الأعمال من أحزاب أخرى تركوها بعدما اتخذوها مطية لدخول قبة البرلمان، لكن سيطرة حزب الأغلبية الذي يعد بوابة المناصب الوزارية و المناصب العليا و مناصب المسؤولية الخاضعة للتعيين كان سببا كافيا لإغراء هؤلاء، فبعد الانتخابات التشريعية لشهر ماي سنة 2012 ( بعد إقرار القانون العضوي للانتخابات) انتخب المترشح "بهاء الدين طليبة" أحد المساهمين في النادي الرياضي لاتحاد عنابة عن الدائرة الانتخابية للولاية عن حزب الجبهة الوطنية الديمقراطية، ثم انتقل إلى حزب جبهة التحرير الوطني مغيرا انتماءه السياسي، و في انتخابات تجديد هياكل المجلس الشعبي الوطني احتل منصب النائب الأول لرئيس المجلس. و مثله النائب " محمد جميعي" صاحب مجمع الصناعات الكهرومنزلية الذي تم انتخابه عن الدائرة الانتخابية لولاية تبسة بقائمة حرة لينتسب إلى حزب جبهة التحرير الوطني و ترأس كتلة الحزب داخل المجلس فيما بعد. (4) هذه الأمثلة و غيرها تؤكد

(1) - زولا سومر، " المصادقة على قانون نظام الانتخاب - النواب يحذفون المادة التي تمنع التجوال السياسي"، منشور في جريدة المساء يوم 2011/11/02، من الموقع الإلكتروني: <http://www.djazairess.com/elmassa/53584> .

(2) - اقترح ممثل حزب العمال إدراج مادة أخرى تمنح المواطنين حق إيداع لائحة لدى المحكمة لسحب الثقة من المنتخب الذي غير حزبه، تكون مرفقة بتوقيعات تمثل على الأقل 3% من الناخبين المسجلين بالدائرة الانتخابية المعنية. ومن ثم إقصاؤه واستخلافه بالمنتخب الذي يليه في القائمة الانتخابية لنفس الحزب.

(3) - تونسي عبد الجبار، " نواب الأفلان يهزمون حنون و يسقطون مادة التجوال السياسي"، مقال صحفي منشور بجريدة الأيام يوم 2011/09/28، على الموقع الإلكتروني: <http://www.djazairess.com/elayem/109380> .

(4) - مقال بعنوان: الأفلان قبلة رجال الأعمال الطامحين إلى ممارسة السياسة - الحزب الحاكم متهم و النضال الجبهوي ضحية، منشور بجريدة المحور اليومي بتاريخ 2016/02/20 على الموقع الإلكتروني:

<http://elmihwar.com/ar/index.php/الحدث/50238> .

حقيقة واحدة وهي أن "الغاية تبرر الوسيلة" جعلت العمل الحزبي بشعار "رؤية برامج" تخفي وراءها دوافع ومصالح شخصية غَدَّتْ الصراع و المؤامرات بين الأحزاب وداخل الأحزاب نفسها.

### البند الثالث

#### دسترة منع تغيير الانتماء السياسي

بعد فشل محاولة إدراج ظاهرة التجوال السياسي التي لم يكتب لها النجاح في القانون العضوي، تم تجديد المطالبات الحزبية بمنعها قانونا و جاءت الاستجابة لتداركها بنص دستوري تضمنته مسودة مشروع التعديل الدستوري<sup>(1)</sup> الذي اقترحه و أعلن عنه رئيس الجمهورية في بداية شهر يناير من سنة 2015. وبمجرد عرضه أخذت القوى السياسية من جديد في عرض أرائها المتباينة لكن هذه المحاولة كتب لها النجاح باعتبارها من اقتراح رئيس الجمهورية صاحب المبادرة في تعديل الدستور رغم كونها استجابة لمطالب الطبقة السياسية الرامية إلى إصلاح عميق في نظامنا الدستوري، و ذلك ما نصت عليه المادة (117) من الدستور المعدل سنة 2016 بعد إقراره من طرف غرفتي البرلمان. و بموجبها تم إضافة حالة جديدة من الحالات الموجبة للاستخلاف البرلماني كما في بعض النظم المقارنة.

و في الحقيقة أن الاختلاف حول المادة 67 في مشروع القانون العضوي يخفي ذلك الصراع بين الأحزاب التي يسعى بعضها للوصول إلى السلطة و يسعى البعض الآخر لكسب المزيد من المقاعد أو الحفاظ على المراكز مما صعب الاتفاق على النص، و السبب أن وجودها أو عدمها يشكل نقطة حاسمة لمصالح الأحزاب المتعارضة كخصوم سياسيين، لكن يبقى من متطلبات الممارسة الديمقراطية: الحرية النزاهة والعمل بشفافية و اعتماد قوة الإقناع للانخراط في الحزب أو للبقاء فيه طوعا و اختيارا لا إكراها.

فبقدر ما كان وجود هذا النص القانوني سيضع حدا لمشكلة، فإنه يشكل خطرا بالتشجيع على الترشح ضمن قوائم حرة (مستقلة). الأمر الذي يعود بنا إلى التساؤل بخصوص طبيعة النظام الحزبي وحقيقته؟، خاصة بالنظر لعدد الأحزاب السياسية المعتمدة حاليا، لأن طبيعة النظام الحزبي هي المحدد لشكل الديمقراطية وحقيقة التعددية من خلال عدد الأحزاب و توزيع القوى السياسية و استقرارها و درجة التقارب أو التباعد بينها مع العلم أن عوامل تحديد كل ذلك تختلف من دولة إلى أخرى،<sup>(2)</sup> لكن مهما يكن فإن النظام الحزبي يكون تنافسيا في التعددية الحقيقية المتوازنة بتبادل الأدوار. و يكون غير تنافسي في نظام الحزب

(1) - تضمن نص المادة 100 مكرر 2 من المشروع التعديل أنه: يجرى المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهده الانتخابية بقوة القانون، يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفية استخلافه ".  
من الموقع الإلكتروني: <http://sabqpress.net/politics/4052>. زيارة للموقع يوم 2016/01/08.

(2) - بن سليمان عمر، تأثير نظام الانتخاب على الأحزاب السياسية في الجزائر 1989-2012، مرجع سبق ذكره، ص، 74.

الواحد الذي يجعل الدولة تابعا للحزب (الجزائر قبل دستور 1989) و كذلك في التعددية الصورية، حيث يسيطر حزب واحد على بقية الأحزاب و لا يسمح بالتغيير كما تعيشه الجزائر منذ 1997 خلافا لما يقتضيه مغزى و روح مبدأ تعدد الأحزاب كما يقول الأستاذ "عبد عبد الوهاب" في تعريفه لها بأن التعددية الحزبية هي الاعتراف بحق تكوين الأحزاب و إمكانية تعددها و إتاحة الفرصة للمعارضة و الرأي الآخر، و ليست العبرة بوجود الأحزاب دون أن تتمتع بحقوقها في ممارسة سياسية تمكنها من تداول السلطة سلميا مع الأحزاب الأخرى.<sup>(1)</sup>

و ما ينطبق على الجزائر ينطبق على كثير من النظم الحزبية المقارنة، بل إن النص الدستوري بصيغته الحالية قد يكون أخطر من ذلك لأنه لا يمنع المنتخبين المستقلين من الالتحاق بمجموعة برلمانية لحزب معين كما هو ظاهر صياغتها مما ينافي مقتضى التعديل الدستوري، و هذا يؤدي إلى اتفاقات خفية مسبقة تظهر علانيتها بعد الفوز بالانتخاب، و حقيقتها أن يتم تمثيل الأحزاب بمرشحين ضمن قائمة حزبية ومرشحين آخرين ضمن قائمة أو قوائم مستقلة (صوريا)، لأن الفائزين فيها سيلتحقون بأحزاب معينة بعد فوزهم و ثبوت عضويتهم. أي أن القوائم المستقلة للمترشحين ظاهرة سلبية في حد ذاتها. و زيادة عددها دليل آخر على ضعف النظام الحزبي. من جهة أخرى، فإن صياغة النص الدستوري التي تسمح للمنتخب ضمن قائمة حزبية بالانسحاب دون فقدان عضويته إذا بقي بصفته " نائبا غير منتم"، مما يشكل خطرا على بظهور وتعاضم كتلة اللامنتمين التي تضم كل النواب الذين يستقيلون من أحزابهم دون التحاقهم بأحزاب أخرى، وقد يؤدي ذلك لاختفاء بعض الكتل البرلمانية إذا لم تعد تتوفر على العدد المطلوب قانونا لتشكيلها. و إذا استقال هذا العضو لاحقا أو أسقطت عضويته، فإن العضو الذي يستخلفه لا يمكن إجباره أيضا على الالتحاق بنفس المجموعة أو اللجنة كسلفه !.

**في الأخير** فإن صياغة النص الدستوري جاءت بصيغة أفرغت النص من جدواه و يحتمل معها تأزم الوضع أكثر من وضعه حدا لمشكلة أرهقت النظام الحزبي و أخلت بالممارسة السياسية النزيهة، الأمر الذي يفتح مجددا باب التساؤل بخصوص التوجه السياسي للمشرع الدستوري، لاسيما بالنظر لفترة المشاورات التي سبقت التعديل الدستوري و الصراع الجدلي العميق بين الكتل السياسية<sup>(2)</sup> الذي أسقط نص المادة 67 المذكورة من القانون العضوية رقم 12-01 قبل إعادة إدراجها بشكل مبتور في نص دستوري سنة 2016؟.

(1) - مرزود حسين، المرجع السابق، ص 24 (وشروط التداول و أهدافه و صعوباته ص15-20).  
 (2) - تعاني الأحزاب العتيدة في معظم النظم عقدة حب السلطة و تعتبر نفسها الحزب الوحيد الذي يحقق الإجماع الوطني وحزب الأمة. فلا تقبل تداولاً على السلطة. مما خلق حالة من العداة (غير المعلن) المتبادل بين الأحزاب يظهر أحيانا من أساليب الخطاب الحزبي الرامي لنفي و إقصاء الخصوم السياسيين. د.محمد حسن دخيل، المرجع السابق، ص 76-78

# الفصل الثاني

## الأسباب غير الإرادية

### الموجبة للاستخلاف البرلماني

إن الضمانات القانونية لضبط العملية الانتخابية منذ ترشيحاتها إلى إعلان نتائجها تقررها الدساتير والقوانين الانتخابية، غير أن النص عليها لا يضمن لوحده تحقيق غايتها سواء من حيث ممارسة العملية الانتخابية في إجراءاتها أو من حيث مراعاة شروط الترشح، فالدستور الأمريكي مثلاً حدد شروط العضوية لمجلس الشيوخ والنواب لكن سنة 1806 عين السيد "هنري كلا" عضواً بمجلس الشيوخ وعمره 29 سنة بينما يشترط فيه تمام 30 سنة، ولم يطعن أحد في تعيينه. وفي سنة 1793 انتخب السيد "البييرت غلاتين" لعضوية مجلس الشيوخ عن ولاية بنسلفانيا و منع من المنصب لعدم توفره على شرط الجنسية الأمريكية لمدة تسع (09) سنوات قبل انتخابه طبقاً للمادة الأولى من الدستور.<sup>(1)</sup>

فكل مخالفة ينتج عنها وصول أشخاص دون وجه حق تجعل تمثيل الإرادة الشعبية غير قانوني (معيب)، و بسبب المنافسة قد تحصل تجاوزات بعلم أو بدون علم جهات الرقابة على العملية الانتخابية، ولذلك لا بد من ضمانات إضافية تكفل مهمة التحقيق و التحقق من قانونية العضوية النيابية تكون بعد نهاية العملية الانتخابية ذاتها. و هو ما يصطلح عليه قانوناً " الفصل في صحة العضوية".<sup>(2)</sup> و مقتضاه: أنه متى تمت مخالفة القانون و لم يطعن أحد في عضوية المترشح المنتخب أو قررت جهة الطعن رفضه شكلاً أو لعدم كفاية الدليل ثم ظهر يقينا سبب البطلان وجب استدراكه بألية و لو مستقلة عن العملية الانتخابية.

و إقرار هذا الإجراء ضمانات أخرى لبناء دولة الحق و القانون التي تقوم على مبدأ المساواة في ممارسة الحقوق - منها السياسية - بنزاهة و شفافية، فمن شأنه قطع الطريق أمام أي محاولة تبدو لصاحبها ناجحة تمكنه من الالتفاف حول القانون إن عن طريق إغفال أو استغلال لجان المراقبة القبلية عند إيداع الترشيحات إلى حين إعلان النتائج الانتخابية، أو عن طريق استغلال أي صفة أو امتياز مما يخوله القانون. لاسيما أن صفة "عضو برلماني" أصبحت ملاذاً للتأمين من بعض المتابعات القضائية بسبب سوء استعمال امتياز الحصانة المرتبطة بها، حيث تمنع مباشرة أي متابعة قضائية قبل رفع الحصانة البرلمانية بمجرد ثبوت صحة العضوية، فأضحت عقبة قانونية تمنع تطبيق كثير من الأحكام القانونية المتعلقة بالعضوية البرلمانية في التجربة البرلمانية الجزائرية من المفترض أن تنتهي في الحالة الطبيعية بإسقاط العضوية البرلمانية. و نتناول تفاصيل هذا في المبحثين التاليين:

### المبحث الأول: بطلان العضوية البرلمانية في النظم الدستورية المقارنة والنظام الجزائري

### المبحث الثاني: إسقاط العضوية البرلمانية في النظم الدستورية المقارنة و النظام الجزائري

(1) - د. أفين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 84، 85 (انظر حتى في الهامش).  
 - نائل فؤاد حسني عبد الجواد، الفصل في صحة العضوية البرلمانية (... دراسة تحليلية مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2017، ص 101-102.  
 (2) - د. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، المكتبة الوطنية، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 150.

## المبحث الأول

## بطلان العضوية البرلمانية في النظم الدستورية

## المقارنة والنظام الجزائري

المقصود بالفصل في صحة العضوية " فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشيح إلى إعلان نتيجة الانتخابات، و يتم هذا بالتأكد من توافر شروط الترشيح في العضو من ناحية، و أن العملية الانتخابية تم إجراؤها بطريقة سليمة للتعبير عن إرادة الناخبين باختيارهم دون أية شوائب أو ضغوط من ناحية ثانية"،<sup>(1)</sup> و الأصل أن الفصل في صحة العضوية يختلف عن " الطعون الانتخابية"<sup>(2)</sup> التي تتعلق بكل مرحلة من مراحل<sup>(3)</sup> العملية الانتخابية قبل معرفة الفائزين بعضوية المجلس النيابي، تختص بها أجهزة ذات طابع إداري أو قضائي أو مختلط وفق ما بات يعرف بالإشراف القضائي على الانتخابات،<sup>(4)</sup> بهياكل لها طابع محلي لكل دائرة انتخابية أو تكون ذات اختصاص وطني. أما الطعون في صحة العضوية فمدلولها أوسع من ذلك، و هي وسيلة إضافية تتولاها جهة أكثر أهمية بغض النظر عن الطابع المحلي أو الوطني والاختصاص الشامل، فهناك نظمٌ خولت صلاحية النظر في صحة العضوية للمجالس النيابية نفسها، وهناك نظم أخرى جعلتها من اختصاص جهة قضائية عامة أو ذات طابع خاص كالمجالس ( المحاكم ) الدستورية. و هناك فريق آخر اعتمد نظاما مختلطا حيث جهة التحقيق تختلف عن جهة الفصل النهائي. و هذا الاتجاه الأخير يطرح إشكالية مدى إلزامية نتيجة التحقيق لجهة الفصل؟، أي الاختصاص المقيد أو التقديري أو

(1)- د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 150 .

(2)- د.نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 18-24.

(3)- لا تتسع دراستنا لتناول كل الطعون الانتخابية بكل مراحل العملية الانتخابية، لكن حسب الدراسات المتخصصة هناك طعون تتعلق بعملية القيد الانتخابي، و أخرى تتعلق بعملية الترشيح، و ثالثة للعطن في عضوية مكاتب التصويت، ثم بعد ذلك الطعون الخاصة بصحة العضوية في المجالس المنتخبة محلية كانت أو وطنية (البرلمان).

لتفاصيل أكثر: شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب الغربي، مرجع سبق ذكره، الصفحات: 103 ، 179، و 208، 276، 329.

(4)- كانت السلطة التنفيذية هي المكلفة قانونا بتنظيم العمليات الانتخابية في معظم النظم الدستورية الديمقراطية، غير أن ثبوت عدم التزام الإدارة بمبدأي الحياد و الشفافية في كثير من المواعيد الانتخابية بانحيازها إلى قوى سياسية على حساب أخرى ومشاركتها في التزوير أو عدم قدرتها على التحكم فيه إضافة إلى عوامل أخرى كلها ساهمت في إدخال العديد من الإصلاحات على إدارة العملية الانتخابية في جميع مراحلها منها إدراج العنصر القضائي بموجب القانون العضوي 12-01 و ذلك في اللجان البلدية و الولائية زيادة على إنشاء اللجنة الوطنية المستقلة للإشراف على الانتخابات التي تضم نصف عدد أعضائها من القضاة على المستوى الوطني. و هدف هذه الإصلاحات الحد أو التقليل من كثير من الانتقادات التي توجه للسلطة التنفيذية عقب كل موعد انتخابي محلي أو وطني و حتى الانتخابات الرئاسية بعدما فقدت المعارضة خصوصاً كل أمل في تغيير الأغلبية الحاكمة، الأمر الذي يعزوه البعض إلى تفصيل النظام الانتخابي بما يحافظ على مكاسب أحزاب السلطة إن لم يضمن تحسينها. و لمزيد من التفاصيل حول مبررات و آثار الإشراف القضائي على الانتخابات يراجع:

- فتحي معيفي، الحوكمة الانتخابية و دورها في تعزيز المشاركة السياسية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 84 وما بعدها.

المطلق. و هناك أيضا فرق بين بطلان العضوية و بين إسقاطها، هذه الحالة الأخيرة تقتضي أولاً ثبوت صحة العضوية بتوافر شروطها المحددة قانوناً ثم زوال أو فقدان أحد هذه الشروط أو بعضها مما يستوجب إجراء آخر يسمى الإسقاط، على أن الطعن ببطلان العضوية لا يشمل فئة البرلمانيين المعيّنين في برلمان أحادي الغرفة أو ثنائي الغرفة، حيث تعد هذه الفئة كمستثنى في ميع النظم القانونية من قابلية الطعن في صحة العضوية بنص صريح أو بالسكوت عنها، وهي مسألة سلبية حيث عدم المساواة بين ممثلي الأمة، فقد يتم تعيين من لا تتوفر فيه بعض الشروط الواجب استيفؤها طبقاً للقانون بالنسبة لفئة المنتخبين.

كما يختلف نطاق النظم القانونية في بحث و تحقيق صحة العضوية، ولذلك نتساءل: هل يقتصر التحقيق على الحالات المطعون فيها؟، أم يشمل التحقيق جميع أعضاء البرلمان المنتخبين؟ لأن الغاية في النهاية هي ضمان اختيار حر لممثلين ضمن إطار قانوني.

و نتناول في المطالب الموالية مقتضيات بطلان العضوية في النظم المقارنة باختلافها النسبي.

### المطلب الأول

#### بطلان العضوية البرلمانية في النظم الدستورية الغربية

تعتبر النظم النيابية الغربية- و تحديدا الأوربية منها- السبابة إلى النشأة و التمسك باختصاص المجلس النيابي حصرياً بنظر صحة العضوية فيها لاسيما النظم البرلمانية التقليدية، لكن خلال تطورها تاريخياً اختلفت من حيث أسلوب الرقابة على صحة العضوية البرلمانية.

فهناك نظم مَنَحَتْ سلطة الرقابة و الفصل في صحة انتخاب أعضاء البرلمان إلى مؤسسة البرلمان نفسها و هو أقدم الأساليب مستتدة في ذلك إلى مفهوم الفصل بين السلطات (كما يراه البعض)، و من مظاهر ذلك استقلال المجلس بنظر الشؤون المتعلقة بأعضائه بعيداً عن أي دور أو ضغط أو تأثير من السلطتين التنفيذية و القضائية، ومعظم البرلمانات حرصت منذ القدم على انفرادها بالتحقيق و إثبات صحة عضوية النواب. و هناك نظم استقرت بعد فترة على منح سلطة الفصل في صحة العضوية لجهة قضائية عادية كما في بريطانيا، أو أنشأت لذلك جهازاً خاصاً ذا طابع قضائي أو يمارس صلاحيات قضائية كما هي حال المجلس الدستوري الفرنسي. و حسب دراسة للاتحاد البرلماني الدولي فإن أكثر من عشرين دولة منحت اختصاص الفصل في صحة العضوية إلى القضاء العادي منها كندا و استراليا.<sup>(1)</sup> و في اليونان منذ دستور 22 ماي 1991 نص في المادة (82) على إنشاء محكمة أعضاؤها يختارون من مستشاري محكمة النقض و محاكم الاستئناف بالقرعة لتختص بالفصل في الطعون ضد صحة العضوية بسبب عدم سلامة مجريات الانتخاب أو عدم توافر شروط العضوية المتطلبة قانوناً، وفي النمسا منح

(1)- نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 153، 154.

دستورها الاتحادي في المادة (141) نفس الاختصاص للمحكمة الدستورية العليا، أما تركيا، فمنذ دستور 09 جويلية 1961 نصت المادة (75) المقابلة للمادة 79 في دستور 1982 المعدل سنة 2011 على اختصاص المجلس الأعلى للانتخاب بفحص الطعون الانتخابية.<sup>(1)</sup>

و توجد طائفة من النظم مزجت بين أسلوب الرقابة السابقين بشكل مختلف، مثل النظام الألماني في دستور 1949/05/23 المعدل سنة 1990 الذي قرر في المادة (1/41) أن مراجعة الانتخابات من اختصاص البوندستاغ (البرلمان)، فيختص بالتحقق و الفصل في صحة العضوية بقرارات تكون قابلة للطعن فيها أمام المحكمة الدستورية الفيدرالية متبنيا بذلك مبدأ الطعن على درجتين.<sup>(2)</sup> و نتناول بشيء من التفصيل أنموذجين هما بريطانيا و فرنسا.

## الفرع الأول

### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري البريطاني

كانت بريطانيا من السابقين لإقرار اختصاص البرلمان برقابة صحة و قانونية عضوية النواب وحرص مجلس العموم البريطاني على توليها بنفسه منذ أوائل القرن السابع عشر، غير أنه بعد تجربة مريرة تم التحول إلى منح الاختصاص إلى جهة قضائية.<sup>(3)</sup> حيث يرجع الفضل في ذلك إلى مشروع القانون الذي تقدم به اللورد "Derby" عام 1867 يقضي بأن يتخلى مجلس العموم على رقابة صحة العضوية إلى القضاء العادي، و قد لقي ذلك تأييد الرأي العام و اعتبار البرلمان غير مؤهل للقيام بعمل قضائي، لكن في المقابل رفض القضاء هذه المهمة خوفا من الزج به في مسائل سياسية مما يمس بهيبته، لذلك اقترح في القانون فترة تجريبية ابتداء من 1868 و تم العمل بالرقابة القضائية رسميا ابتداء بقانون 1879.<sup>(4)</sup>

(1)- فيصل شطناوي، اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، بحث منشور بمجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس سلطنة عمان، بدون عدد، منشور بتاريخ 2014/02/23، ص 36.

و طبقا للمادة 79 من الدستور التركي لسنة 2011 يتكون المجلس الأعلى للانتخابات من سبعة قضاة أساسيين و أربعة آخرون في الاحتياط كلهم منتخبون. ستة منهم تنتخبهم المحكمة العليا للنقض، و خمسة منهم ينتخبهم مجلس الدولة.

(2)- د.عدنان عاجل عبيد، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، بحث منشور بمجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل العراق، العدد الأول سنة 2017، ص 440.

- و انظر أيضا: نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 192.

(3)- أخذت بهذا النظام ماليزيا منذ عام 1957 و عهدت به إلى المحكمة العليا، و موناكو منذ 1962.

- انظر: سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات- ضمانات حريتها و نزاهتها (دراسة مقارنة)، دار دجلة، الأردن 2009، ص 335 (هامش).

(4)- نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 126.

و في اعتقادنا هو عين الصواب نظرا لطابع المنازعة الانتخابية. فرغم تعلقها بمسألة سياسية أو أن أبعادها و أهدافها سياسية لكن تبقى في جوهرها خصومة قضائية بكل المعايير القانونية.

و كان هو ذلك قانون 1879/08/15، ثم تبعت بريطانيا في ذلك نيوزيلندا عام 1888 واليونان عام 1911 ثم بولونيا 1921 كما تبنت الأسلوب القضائي كل من النمسا و السويد و إسبانيا،<sup>(1)</sup> وساعد على ذلك عدم توفر الخبرة القانونية و الفنية لدى أعضاء المجلس النيابي، و التناقض الفاضح مع مبادئ العدالة التي تقتضي ألا يكون الخصم حكماً أو منحازاً، أضف إلى ذلك تغليب الاعتبار السياسي والحزبي على روح القانون و هو ما يتوافر في رجال القضاء الذي يقوم أساساً على الاختصاص في المسائل القانونية تماشياً و طبيعة الفصل في صحة العضوية كخصومة إضافة إلى متطلبات النزاهة و الحياد والبعد عن المؤثرات السياسية، و كلها تعزز الثقة في الدولة سواء في سلطاتها القضائية أو في مجلسها النيابي إذا ما تم انتخابه طبقاً للقانون. إذ أن الفصل في العضوية هو فصل في خصومة و هذا من صميم العمل القضائي أياً كان أطرافها، و تحكمه قواعد متعارف عليها في مختلف النظم القضائية.

أما مجلس العموم البريطاني فكان بعد تلقيه طعناً ينشئ لجنة مؤقتة للتحقيق تودع تقريرها فينتهي عملها و أصبحت لجنة دائمة ( لجنة الحصانات و الضمانات ) تضم كبار فقهاء القانون من خارج المجلس قصد الحياد و الموضوعية. ثم عدل عنها إلى اللجنة العامة للمجلس، لكن أصبح عمل اللجنة سلاحاً ضد المعارضة بتغليب الطابع السياسي على الطابع القانوني المحض في أساسه. فمثلاً قام مجلس العموم بإبطال عضوية نواب فازوا في مقاطعة "Dorset" بسبب مخالفة شكلية بإجراء العملية الانتخابية دون الحصول على قرار من رئيس مجلس العموم. غير أنه في حالة أخرى أبطل عضوية النائب "Wileks" رغم توافره على شروط العضوية المحددة قانوناً وقرر المجلس إعلان فوز مترشح منافس له لاعتبارات سياسية.<sup>(2)</sup> كما وجدت ممارسات عديدة ثبت من خلالها انحياز و عدم فاعلية و عدم جدية عمل البرلمان في نظر صحة العضوية المطعون فيها لاسيما من الحزب الحاكم اتجاه المعارضة، بل ساهم ذلك في انتشار الفساد الانتخابي على نطاق واسع في بريطانيا. وضعية استمرت حتى تم وضع المادة (120) في قانون تمثيل المواطنين بالنص على كيفية الطعن بعريضة في الانتخابات البرلمانية و نتائجها أمام محكمة الانتخابات التي تقرر في النهاية بموجب حكم صحة أو بطلان انتخاب العضو المطعون في صحة انتخابه، و اشترط القانون أن يتم الطعن كتابياً من طرف أي ناخب في الدائرة الانتخابية و يستند الطعن إما لممارسات غير أخلاقية أثناء العملية الانتخابية. أو إلى مخالفة قانونية.<sup>(3)</sup>

و يُنصَّبُ الطعن على مراقبة مدى توافر شروط الترشح و انعدام حالات عدم الترشح. فتشمل الأولى وجوب بلوغ المُترشح سن الـ 18، و أن يكون مواطناً بريطانياً أو من دول الكومنولث أو جمهورية

(1) - نيوزيلندا عهدت بالاختصاص إلى المحكمة العليا للمقاطعة التي تمت فيها الانتخابات. ثم اتسع تبني ذات المبدأ ليشمل حتى الدول العربية كاليمن و موريتانيا و البحرين... إلخ . د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 167 .  
(2) - نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 90 - 98 .  
(3) - د.أفين خالد عبد الرحمان، المركز القانوني لعضو البرلمان -دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 111، 112.

إيرلندا، كما يجب دعمه بعشر منتخبين في البرلمان عن الدائرة التي يرغب في الترشح بها و الحصول على ترخيص من حزب معين إذا لم يترشح "مرشحا مستقلا"، و عليه إيداع كفالة قدرها 500 جنيه إسترليني يستردها في حالة الحصول على نسبة لا تقل عن 50% من عدد الأصوات في الدائرة الانتخابية.

أما الحالة الثانية، فقد منع المشرع البريطاني المواطنين المنتمين لطبقة النبلاء من الترشح لعضوية مجلس العموم ما لم يثبتوا إيداع طلب التخلي أو التنصل من لقب "النبيل"، كما يمنع من الترشح رجال الدين القساوسة. و رجال القوات المسلحة و الشرطة غير المتقاعدين، ومن كان عضوا بمجلس إدارة الشركات الصناعية المؤممة، و أعضاء اللجان و المحاكم والهيئات التشريعية الخاضعين للتعيين، ثم السفراء و كبار الموظفين و مديري الشركات المرتبطة بمصالح دول أخرى، و العمد و مأموري الانتخابات ولجان الحدود.

### الفرع الثاني

#### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الفرنسي

حرصت الدساتير السابقة لدستور 1958 في فرنسا على منح اختصاص الفصل في صحة العضوية للبرلمان نفسه، حيث جرت العادة أن تفتح المجالس النيابية أولى اجتماعاتها (جلساتها) بالتحقق من صحة نيابة أعضائها، بمعنى التحقق من أن كل عضو يملك الصفة القانونية في تمثيل الولاية أو المجموعة التي تشكل منها المجلس، كما طبق ذات النظام في عديد الدول مثل إيطاليا بموجب دستورها لسنة 1947، و الدانمارك في دستورها الصادر عام 1915 المعدل سنة 1920 و في اليابان في دستورها لسنة 1967، و الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستور 1787،<sup>(1)</sup> غير أن الأمر تغير في فرنسا بعد دستور 04 أكتوبر 1958، لذلك نفرق بين مرحلتين من هذا المنطلق، إضافة إلى بيان حدود ونطاق الرقابة الخاصة للمجلس الدستوري على صحة العضوية في و ذلك من خلال البنود الثلاثة الآتية:

### البند الأول

#### مرحلة اختصاص البرلمان بالفصل في صحة العضوية

رغم تبني النظام الفرنسي مبدأ الفصل بين السلطات لكن في البداية كان حريصا على اختصاص مجلس النواب برقابة صحة عضوية النواب على أساس تطبيق مفهوم الفصل بين السلطات، و اعتبرت هذه الرقابة عملا تشريعيا بطبيعته، و حكمه حكم القانون و نصت عليها المادة (10) من دستور 1875 الصادر في 10/07/1875 الذي استمر العمل به إلى قيام الجمهورية الرابعة، رغم التجاوزات التي عرفتتها هذه المرحلة (كما في النظام البريطاني) فجعلت من رقابة المجلس لصحة عضوية النواب سياسية أكثر منها

(1) - د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 152 .  
و انظر أيضا: د.نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 66 و ما بعدها.

قانونية، ففي عام 1876 أعلن مجلس النواب الفرنسي صحة عضوية النائب " Douville M.de " رغم عدم صلاحية ترشيحه لسبق صدور حكم جنائي بحقه، و في عام 1937 أيضا صرح المجلس بصحة عضوية السيد "M.Valet" رغم صدور حكم بحبسه مدة ستة أشهر في جريمة سرقة.<sup>(1)</sup> وهذا ما يكفي للقول بتغليب الطابع السياسي على الطابع القانوني رغم أن موضوع الطعن يعد مسألة قانونية بحتة. غير أن نفس المجلس أبطل في عام 1936 عضوية السيد " فيليب هنريو " بسبب خصومته مع أحزاب اليسار ذات الأغلبية البرلمانية، فأدين و صدر قرار بإبطال عضويته في انعدام أي سند قانوني لذلك،<sup>(2)</sup> و في عام 1956 قبل المجلس طعوناً في عضوية (11) نائباً ليحل محلهم خصومهم السياسيين، و لم تكن قرارات المجلس ( الجمعية الوطنية ) تخلو من تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية و التحيز لحزب الأغلبية في المجلس<sup>(3)</sup> حيث تفرز كل عملية انتخابية أغلبية و أقلية، و بسبب ضعف النظام و هشاشته تتحاز الأولى ( الأغلبية ) لمحابة أنصارها ضد خصومها بالتعاضّي أو التماطل و رفض الطعون أو عدم توافر نصاب للتصويت للأنصار و بالتسارع و عدم جدية الأسباب للتخلص من الأقلية والمعارضة.<sup>(4)</sup> فتكون قرارات الفصل في صحة العضوية رهينة للمصالح والتوافقات و الصراعات السياسية لذلك يصعب حياد المجلس.<sup>(5)</sup> و لاسيما- في نظرنا- إذا كان الاستخلاف يتم عن طريق إجراء انتخابات جديدة في الدائرة لاحتفال فوز مرشح من غير الكتلة السياسية التي فقدت المقعد النيابي بسبب البطلان حينها يشدّد الصراع بكثرة الطعون مقابل رفض أغلبها.

فكان البرلمان الفرنسي أيضا يطبق القانون حيناً و يتجاوز تطبيقه أحيانا أخرى، بإقراره صحة عضوية بعض النواب دون توفرهم على شرط النصاب المالي مثلا. كما انقسم أعضاء لجنة التحقيق في الانتخابات التي جرت عام 1879 حين فاز السيد "Blanqui" المنتخب في مقاطعة "بورديو" رغم عدم أهليته بعد الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية، و برر بعض أعضاء لجنة البرلمان المكلفة بتحقيق العضوية قرار صحة العضوية بسيادة البرلمان و عدم خضوعه لأي قاعدة تحد من سلطته، بينما رأى أغلب أعضاء اللجنة

(1)- سعد مظلوم العبدلي، ص 336. انظر في الهامش.

المادة 10: " كل واحد من المجلسين هو حكم في صحة انتخاب أعضائه وفي انتظام عملية الانتخاب ". و نصها الأصلي:

" Chacune des Chambers est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule, recevoir leur démission " .

(2)- د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية- دراسة مقارنة حول العلاقة بين النظام السياسي والانتخابي، مرجع سبق ذكره، ص 222- نقلا عن: جوزيف كرم، الطعون النيابية أمام المجلس الدستوري، مقالة في كتاب المجلس الدستوري في لبنان، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طبعة 1998، ص 178 .

(3)- المرجع نفسه، ص 222.

- نقلا عن: د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة دار النهضة العربية، بيروت ، 1969، ص 262.

(4)- فيصل شطناوي، اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، ص 35.

(5)- د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق ص 442.

إبطال العضوية استناداً للقانون مشبهين فقدان الأهلية كفقدان الجنسية أو عدم توفر السن القانونية، وفي حالة أخرى أبطل المجلس عضوية نواب فازوا بالانتخاب طبقاً للقانون بسبب آرائهم ضد الملك.<sup>(1)</sup>

### البند الثاني

#### مرحلة اختصاص المجلس الدستوري بالفصل في صحة العضوية

قام " شارل ديغول" بإصلاحات عميقة في دستور 1958، منها إسناد الطعون الانتخابية و الفصل في صحة العضوية إلى " المجلس الدستوري" بموجب المادة (59) بعدما دفعته الرغبة إلى تقليص صلاحيات البرلمان و تقوية السلطة التنفيذية وساعده في ذلك إساءة استخدام البرلمان مفهوم الفصل بين السلطات.<sup>(2)</sup>

و بهذا كانت فرنسا من أوائل الدول<sup>(3)</sup> بتبني أسلوب جديد للفصل في صحة العضوية النيابية، وما ميزها تلك الطبيعة الخاصة لتركيبه المجلس الدستوري الفرنسي الذي ضم صنفين من الأعضاء طبقاً للمادة (56) من دستور 1958 و هم: تسعة (09) أعضاء معينون من قبل رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الشيوخ و رئيس الجمعية الوطنية، يختار كل واحد منهم ثلاثة أعضاء، و مدة عضويتهم تسع (09) سنوات، إضافة إلى أعضاء بقوة القانون و هم جميع رؤساء الجمهورية السابقين الباقيين و تستمر عضويتهم ما بقوا قيد الحياة، و هو ما يضفي على المجلس الطابع الخاص و يبعده عن الطابع القضائي رغم الطابع للمهام الموكلة إليه. و يتميز أعضاء المجلس بنوع من الرقي الذي يكسب المجلس ذاته هبة خاصة.

كما يتميز المجلس الدستوري باستقلاله عن السلطات الرئيسية الثلاثة في الدولة، و إضافة إلى المهام الأخرى المخولة له دستورياً، يمارس اختصاصه بمراقبة الانتخابات الرئاسية و الانتخابات التشريعية للبرلمان التي هي موضوع دراستنا، و تمتد رقابته لمدى مطابقة العملية الانتخابية و نتائجها للقانون، و استقر

(1) - د.نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 98-101.

(2) - سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 337.

(3) - أيضاً: تركيا أخذت بالأسلوب القضائي بمنح المجلس العالي للانتخابات نظر الطعون الانتخابية نظراً لتشكيلته.

و من الدول العربية: المغرب في دستور 1996 أنشأ مجلساً دستورياً. و في لبنان أنشئ مجلس دستوري للطعون الانتخابية بالمادة 19 بعد التعديل الدستوري بالقانون 90-18 الصادر في 21/09/1990، و قبل ذلك كان لبنان حسب المادة 30 في دستور 1926 يمنح مجلس النواب صلاحية الفصل في صحة العضوية، و في عام 1929 عرف لبنان تزوير الانتخابات في عدد من دوائر المحافظات. و كانت الطعون أمام مجلس شورى الدولة تعد بالعشرات. و رغم ثبوت التزوير في معظمها وإحالتها من المجلس مع أوراقها لمجلس النواب الذي كانت له سلطة الفصل النهائي في الطعون، فقد تجاوزها كلها و وافق على عضوية النواب المطعون ضدهم. و في عام 1947 أيضاً تراكمت الأدلة على أعمال التزوير في الانتخابات واقترحت لجنة الطعون إبطال عضوية عدد من النواب إلا أن المجلس النيابي اتخذ لنفسه سلطة سيادية وقرر رغم ذلك صحة الانتخابات بالإجماع. و بالتالي تثبتت عضوية النواب المطعون في صحة انتخابهم ( فهو إجماع على الباطل و تخطي القانون لأغراض سياسية). - د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 173.

وعلى إثر انتخابات 1996 قرر المجلس الدستوري اللبناني إبطال عضوية أربعة نواب من أصل سبعة عشر (17) طعناً.

ذكر هذا أيضاً عند: د.عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 223 و 226.

المجلس الدستوري الفرنسي على التمسك باختصاصه في نظر الطعون الانتخابية بعد إعلان النتائج، على أن تقتصر على العملية الانتخابية دون الإجراءات الممهدة لها. و جاء في المادة (33) من الدستور أنه: (يمكن الطعن في انتخاب النواب أمام المجلس الدستوري خلال 10 أيام التالية لإعلان نتيجة الانتخاب).

### البند الثالث

#### نطاق رقابة المجلس الدستوري على صحة العضوية

حدد المشرع الفرنسي شروط العضوية النيابية بموجب قانون يوليو/ جويلية 1974 بنص المادة (159) حيث يتولى محافظ الدولة- إذا لم تتوفر إحدى شروط الترشح- رفع الطلب إلى المحكمة الإدارية خلال 24 ساعة لتفصل فيه خلال ثلاثة أيام، و لا يقبل الطعن في قرارها إلا أمام المجلس الدستوري. وبهذا النص انعقد الاختصاص الحصري للمجلس الدستوري في المنازعات الانتخابية خلافا للأصل الذي يقتضي الطعن في أحكام المحاكم الإدارية استئنافا أو طعنا بالنقض أمام مجلس الدولة. بل يمتد اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي إلى مراقبة الحملة الانتخابية و الممارسات التي تتخللها بموجب القانون رقم 227 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 565 لسنة 1990، مثل اجتماعات المترشحين و توزيع المنشورات أو رسائل الدعاية الانتخابية و الملصقات الخاصة بالمترشحين واستغلال وسائل الاتصال والإعلام وتمويل الحملة الانتخابية... إلخ. و تبعا لذلك قضى المجلس الدستوري بإلغاء نتائج الانتخاب بسبب أعمال العنف<sup>(1)</sup> التي ترتكب أثناء الحملة الانتخابية لتأثيرها على إرادة الناخبين و حريتهم في الاختيار.

و للمجلس الدستوري أيضا سلطة الرقابة على عملية الاقتراع و مجرياتها من تصويت و فرز وإعلان للنتائج وعمل اللجان الانتخابية و التصويت بالوكالة ومحاضر الفرز و النتائج، و تطبيقا لذلك قضى بإلغاء انتخابات يوم 12 مارس 1968 بإقليم كوستاريكا بسبب اختفاء صناديق الاقتراع وقوائم

(1)- يسمى بالعنف الانتخابي، ومن تعريفاته أنه كل أعمال الإكراه أو التخويف أو إلحاق الأذى الجسدي أو التهديد بذلك، التي ترتكب بغية التأثير على العملية الانتخابية أو تنشأ في سياق المنافسة الانتخابية فتؤثر على مسار العملية. بإلغائها أو تأجيلها أو منع التصويت بالتخويف... إلخ.

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- فريق الحكم الديمقراطي، الانتخابات و منع نشوب النزاعات- التصويت و العنف (دليل للتحليل و التخطيط و البرمجة)، أغسطس/آب 2009، ص 04.

و إذا كانت من صورته: تخريب صناديق الاقتراع أو سرقتها أو بعض محاولات التشويش على الناخبين في التصويت للتقليل من نسب المشاركة و الاعتداء على المشرفين على المكاتب الاقتراع، فإنها في بعض الدول تصل حد اغتيال الخصوم السياسيين أو التعدي عليهم في أو تأجيل العملية الانتخابية أو إلغاء نتائجها كما حدث في الجزائر عام 1992. و في بعض الدول تؤدي العملية الانتخابية إلى اشتباكات قد تكون مسلحة بين الأحزاب السياسية( في ظل ضعف الدولة و عدم سيطرة النظام) وتخريب الممتلكات... إلخ.

- المرجع نفسه، ص 20،21.

المصوتين الأمر الذي لم يُمكن المجلس من مقارنة عدد الأصوات الحقيقية مع بطاقات الاقتراع قرينة على الغش و التزوير.<sup>(1)</sup>

و يراقب المجلس الدستوري كذلك مدى توافر شروط الناخب و الترشح في المطعون في صحة عضويته خلال آجال الطعن (10 أيام)، و بانقضائها يمكن فقط لمكتب المجلس النيابي ولوزير العدل أو النيابة العامة فقط حق الطعن. و إذا كانت الشروط المطلوبة لعضوية البرلمان تكاد تكون مشتركة بين برلمانات العالم فإن المشرع الفرنسي يشترط منها ما يلي:

بلوغ المترشح سن الثالثة و العشرين (23) من العمر لعضوية الجمعية الوطنية و سن الخامسة والثلاثين (35) لعضوية مجلس الشيوخ، التمتع بالجنسية الفرنسية مدة لا تقل عن عشر سنوات، وإثبات أداء واجب الخدمة العسكرية و التمتع بالحقوق المدنية والسياسية و ممارستها بانعدام حكم جزائي يقيد الحرية، و هناك شروط أخرى تشكل قيوداً مؤقتة على الترشح تخص الأشخاص الذين يشغلون بعض الوظائف لمنعهم من استغلالها أو التأثير على إرادة الناخبين. وهي حالات عدم القابلية للانتخاب.<sup>(2)</sup>

كما يمنع الترشح عن أكثر من دائرة انتخابية واحدة علماً أن الانتخاب يعتمد على النظام الفردي عن كل دائرة انتخابية، الأمر الذي يسمح باختيار النائب و نائبه الاحتياطي الذي يستخلفه في بعض الحالات مثل الوفاة أو تعيين النائب في المجلس الدستور أو مهام حكومية و غيرها<sup>(3)</sup> من المهام التي تتنافى مع العضوية البرلمانية بالشكل الذي بيناه سابقاً و ذلك دون إجراء انتخابات جزئية للاستخلاف، وتستثنى من هذا الحكم حالة استقالة النائب حيث يجب إجراء انتخابات جزئية لعملية الاستخلاف.

و نظراً للارتباط التاريخي للدول العربية بنظيرتها الغربية، فقد أثر ذلك على كثير من نظمها كما يتجلى عند المقارنة حيث تتشابه بعض الأنظمة القانونية أحياناً و تختلف بدرجات متفاوتة أحياناً أخرى. فبعد تبني الدول العربية عملية الانتخاب لتكوين المؤسسة التشريعية إلى جانب التعيين في بعضها، اختلفت بخصوص الفصل في صحة العضوية، فبعض النظم نصت على اختصاص المجلس النيابي لاستقلاله وانفراده بتنظيم شؤونه الداخلية انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات كالأردن (قبل دستور 2011)، العراق، و الإمارات العربية المتحدة. وهناك دولاً أعطت للقضاء سلطة الفصل في صحة العضوية باعتبار الأمر يتعلق بخصوصيات و منازعات انتخابية تحتاج حياداً وموضوعية و خبرة قانونية تتوفر لدى رجال القضاء أكثر

(1) - د. نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 421-431.

(2) - les articles de 128 à 132 de code électoral- dernière modification le 01 avril 2017, document généré le 03 avril 2017.

(3) - Article L 123 et LO 176. De code électoral.

من أعضاء البرلمان الذين يتأثرون بالصبغة السياسية، و من هذه الدول تونس والجزائر و المغرب وموريتانيا و كذا البحرين<sup>(1)</sup> و الكويت و لبنان بالإضافة لتحول النظام المصري إلى هذه المجموعة بعد صدور 2014. و أخيرا هناك تجاه ثالث مختلط جمع بين الأسلوبين السابقين بمنح جهة القضاء سلطة التحقيق والاقتراح بينما الفصل النهائي في صحة العضوية اختصاص محصور للبرلمان كما في مصر سابقا. و في المطالب التالية نبين بطلان العضوية في كل من مصر و العراق و الأردن و المغرب ثم الجزائر.

### المطلب الثاني

#### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري المصري

عرف البرلمان المصري تحولات كثيرة في نظامه القانوني لصحة العضوية منذ نشأته لذلك نستعرضها من خلال المراحل الزمنية الثلاثة الأساسية كما يلي:

#### الفرع الأول

##### مرحلة ما قبل دستور 1971

عند نشأته لم تكن حالة النظام في مصر مختلفة عما في الدول الغربية بسبب الارتباط التاريخي بمنح البرلمان سلطة الفصل النهائي في صحة العضوية المطعون فيها منذ نشأة مجلس شورى النواب سنة 1866 بإصدار الملك "الخدوي إسماعيل" لائحة إنشاء المجلس، و بعد إعداد المجلس لنظامه الداخلي الصادر في 1866/07/22 ضمَّه سلطته الذاتية للفصل في صحة عضوية أعضائه في المادة (13) بنصها أنه: ( يصير تحقيق حال كل عضو من أعضاء المجلس حين اجتماعهم، فإن وجد مستكماً الشروط المحددة في المواد السابقة يقبل، و إلا فتلغى نيابته و ينتخب غيره من قسمة وجهته)، أي دائرته الانتخابية. و لم يستقر العمل طويلاً بهذا القانون بسبب الاحتلال البريطاني الذي فرض قوانينه ومنها العمل بالرقابة القضائية على صحة العضوية بقانون عام 1883 و تعديله سنة 1913، لتتم العودة إلى نظام رقابة المجلس نفسه على صحة العضوية في دستور 1923.

و عموماً لقد تميز النظام المصري بالتردد في منح ذات الاختصاص بين المجلس النيابي وبين القضاء في الدساتير المتعاقبة 1930 و كذا 1953 و 1956 ثم 1964.<sup>(2)</sup> و خلال هذه الفترة عرفت الطعون في صحة العضوية نفس الانتقادات التي عرفتھا النظم الغربية من طغيان الاعتبار السياسي على

(1) - منذ 1973 وضع البحرين أول دستور بعد الاستقلال عن بريطانيا و جعل القضاء مختصاً بنظر الطعون في صحة العضوية في المادة (57) منه و أصبحت برقم (62) منذ تعديل الدستور سنة 2002.

- دستور دولة البحرين الصادر بتاريخ 06 ديسمبر 1973 و تعديله الصادر بتاريخ 14 فبراير 2002.

(2) - دنائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 126 - 148.

الالتزام بالقانون، من ذلك أنه سنة 1942 رفض مجلس النواب طعنا بصحة عضوية النائب "أحمد قاسم" لكنه بعد أن خرج النائب عن حزب الوفد صاحب الأغلبية، أعيد قرار المجلس بقبول الطعن في صحة عضويته لنفس السبب و هو عدم توفر شرط السن و أبطلت صفة نيابته.<sup>(1)</sup> كما كان مجلس النواب يصدر قراراته أحيانا بعد (04) سنوات من العضوية و أحيانا أصدر مجلس الشيوخ قرارات بصحة عضوية بعض النواب ثم صدرت قرارات بطلانها لنفس النواب فقط بسبب تغير وتعاقب الحكومات.

### الفرع الثاني

#### مرحلة العمل في ظل دستور 1971

نصت المادة (93) من دستور 1971 على أنه ( يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، و تختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه و تعرض نتيجة التحقيق و الرأي... و لا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس)، مستقرا بذلك على قيام المحكمة بإعداد تقرير عن الحالات المطعون فيها و إحالته على المجلس الذي يملك سلطة القرار النهائي، و استمر العمل به إلى غاية أحداث 25 يناير 2011 التي أنهت حكم النظام السابق و أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ 2011/02/13 إعلانا دستوريا بحل مجلسي الشعب و الشورى، و الأمر بتشكيل لجنة تعديل الدستور و هو المستفتى فيه بتاريخ 2011/03/19، و تم تكملته بإعلان دستوري في 2011/03/30 منحت فيه محكمة النقض صلاحية الفصل في صحة أعضاء مجلس الشعب و الشورى في المادة (40) منه و بقي نفس الأمر في دستور 2012 (المادة 87 منه) غير أنه لم يكتب له استقرار العمل به حتى صدر دستور 2014.

و تميزت الفترة الممتدة من صدور دستور 1971 إلى نهاية سنة 2000 بتسجيل عدد كبير من الطعون لم ينتج عنها سوى إبطال عضوية النائب المستقل "بدر الدين خطاب" في حين قرر مجلس الشعب صحة عضوية النائب المنتمي للحزب الحاكم رغم تأكيد محكمة النقض في تحقيقها أن عملية الانتخاب برمتها عرفت اختلالاً جسيماً، من ذلك انعدام توقيع أعضاء اللجان على محاضر الفرز و وجود بطاقات انتخاب زائدة و ترؤس بعض الأشخاص اللجان غصباً للسلطة و ليسوا مُعيَّنين بها قانوناً...إلخ.

و خلال نفس المدة رفض مجلس الشعب طعوناً كثيرة رغم العيوب الكثيرة التي شابها بسبب رفع الطعون ضد نواب الأغلبية، و رغم بيانات المحكمة المكلفة بالتحقيق التي كانت ذات دلالة واضحة على الإخلال بالعملية الانتخابية بعدما ثبت لديها في كثير من الحالات تدخل رجال الشرطة و مجهولي الهوية

(1) - د. عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 222، 223.

والاستيلاء على أوراق (بطاقات) الانتخاب و وضعها في الصندوق، و عدم ختم بعض الصناديق بالأقفال طبقا للقانون، و أصدرت المحكمة بيانا تستتكر فيه تغييب احترام القانون من طرف ممثلي الشعب و تخطي مبدأ المشروعية،<sup>(1)</sup> و ذلك لا يختلف عن الوضع في كثير من النظم المقارنة كما بينا، حيث النتائج متناقضة والاعتبارات السياسية أقوى من القانون مما يفقد الحياد و المصادقية و يعتبر ذلك منافيا للأخلاق و تكريسا للتعسف في السلطة، و هو الانتقاد الذي وجهه أنصار أسلوب الرقابة الذاتية لنظام الرقابة القضائية على صحة العضوية. بل إن التقليل من قيمة التحقيق الذي تقوم به محكمة النقض بعدم احترام رأيها من قبل البرلمان انعكس على مصادقية القضاء في مصر بصفة عامة من حيث نزاهته و استقلاله و بسط العدالة القانونية لذلك كانت أول المطالبات بعد ثورة يناير 2011 بإلغاء المادة (93) من الدستور. و رغم الاستفتاء على دستور جديد سنة 2012 إلا أنه لم يغير كثيرا في معالم النظام السياسي فضلا عن عدم استقرار العمل به كما هو بالنسبة لدستور سنة 2014 و الذي نتناوله فيما يأتي.

### الفرع الثالث

#### مرحلة ما بعد إقرار دستور 2014

استقر دستور 2014 على بعض المبادئ السابقة و أقر برلمانا أحادي الغرفة، و خص محكمة النقض بالفصل في صحة العضوية النيابية بموجب المادة (107)، و تأكد ذلك في المادة (29) من قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014 بمنح المحكمة سلطة التحقيق و الفصل مطلقا،<sup>(2)</sup> مع استبعاد عدد من المنازعات التي كانت تفصل فيها غرفتي البرلمان في ظل دستور 1971 مثل منازعات الترشح، إذ أصبحت من اختصاص القضاء الإداري لأن محلها قرار إداري<sup>(3)</sup> و ليست دراستنا محلا لتفصيل ذلك.

و من الناحية الموضوعية انصبت الرقابة على صحة العضوية على جملة الشروط الواجب توافرها في المواطن حتى يمارس حقوقه السياسية التي أهمها - بل يجسد معناها الضيق - حق الانتخاب بوجهيه: الانتخاب أي الاختيار و الترشح، و ذلك حسب عريضة الطعن وفقا للإجراءات التي يحددها القانون.

و تتشابه شروط الانتخاب بين الأنظمة الدستورية المقارنة لكنها تعرف اختلافا نسبيا تبعا لاختلاف الفكر السياسي لكل دولة عن قناعة أو تقليدا يُجسده نظامها القانوني، لذلك فإن شروط الترشح يفترض توافره بعد الانتخابات، و هي ذاتها أسباب البطلان و إسقاط صفة العضوية البرلمانية إذا ثبت انعدام أحدها أو فقده، إضافة إلى سلامة سير العملية الانتخابية طبقا للقانون. و نتناول بعضا منها فيما يلي:

(1) - د. نائل فؤاد حسني عبد الجواد، المرجع السابق، ص 105، 106 و 110 - 117.

(2) - المرجع نفسه، ص 149 - 153.

(3) - المرجع نفسه، ص 446 - 508.

كما اشترط المشرع المصري الاستقالة من بعض المناصب لقبول الترشح و صحته مع وجوب الترشح عن دائرة انتخابية واحدة و وحيدة<sup>(1)</sup> في حدود المقاعد المخصصة لتمثيلها، و طبقا لدستور سنة 1971 لاسيما المادة 87 منه صدر القانون رقم 1972/38 المتعلق بمجلس نواب الشعب سابقا المعدل بالقانون رقم 109 لسنة 1976 و القانون رقم 114 لسنة 1983 و حدد شروط الترشح في المادة (05) منه كما يلي:

- (1) - الجنسية المصرية من أب مصري.<sup>(2)</sup>
- (2) - القيد في الجداول الانتخابية و عدم الشطب لأي سبب.
- (3) - بلوغ ثلاثين (30) سنة على الأقل يوم الانتخاب.<sup>(3)</sup>
- (4) - إجادة القراءة و الكتابة.<sup>(4)</sup>
- (5) - أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء من أدائها طبق للقانون.
- (6) - ألا يكون الشخص قد أسقطت عضويته بقرار من المجلس بسبب فقد الثقة والاعتبار أو الإخلال بواجبات العضوية طبقا للمادة 96 من الدستور.

و في هذه الحالة يمكن إعادة الترشح بعد انتهاء العهدة التشريعية التي صدر خلالها قرار إسقاط العضوية. أو إذا صدر قرار من مجلس الشعب أو الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب عن إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها في دورة غير الدورة التي صدر فيها قرار الإسقاط. و نفس الشروط كان تشترط للترشح لعضوية مجلس الشورى عدا شرط السن المحدد بـ(35) سنة.

و أضاف القانون رقم 33 لسنة 1978 الخاص بحماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ألا يكون المترشح من الفئات المنصوص عليها في المواد 4 و 5 و 6 منه. كما يجب ألا يكون قد صدر في حق

(1)- نصت المادة 12 من قانون مجلس الشعب سابقا أنه: لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه في أكثر من دائرة انتخابية، ومن رشح نفسه في أكثر من دائرة اعتبر مرشحا في الدائرة التي قيد ترشيحه فيها أولا، كما لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه في قائمة حزبية و للانتخاب الفردي في نفس الدائرة أو لدائرة أخرى، فإذا جمع أحد بين الترشيحين اعتبر مرشحا فرديا.  
(2)- جاء في مشروع قانون مجلس النواب الجديد لسنة 2014 حسب المادة 08 منه: "مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب: 1- أن يكون مصريًا متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية...". جريدة اليوم السابع في الإلكتروني، [www.youm7.com](http://www.youm7.com). زيارة للموقع يوم: 2014/10/14.  
(3)- هذا الشرط قدم اقتراح تخفيضه إلى 25 سنة قوبل بالرفض بحجة ضرورة توافر خبرة عملية للعمل النيابي.  
- بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، الطبعة الأولى سنة 2011، ص 184.

لكن الاقتراح تم تبنيه في قانون مجلس النواب لسنة 2014 في المادة 08: "مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب: ... 3- ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشيح عن خمس و عشرين سنة ميلادية. 4- ...."  
(4)- اشترطت المادة 8 قانون مجلس النواب 2014: أن يكون حاصلا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل.

المرشح حكم من محكمة القيم (الأخلاق) يحرمه من الترشح للمجالس النيابية لمدة لا تقل عن ستة (06) أشهر و لا تزيد عن 05 خمس (05) سنوات.(1)

و حددت المادة 39 من القانون رقم 1976/109 سالف الذكر طائفة من الأفراد ممنوعين من الترشح لعضوية مجلس الشعب المصري، و شملت خصوصا أعضاء الهيئات القضائية،(2) و رجال التمثيل الدبلوماسي و القنصلي و التمثيل التجاري و المحافظين و نوابهم ورجال القوة المسلحة والشرطة،(3) و أعضاء الرقابة الإدارية(4) و أعضاء المخابرات العامة.(5)

و نظرا لتعداد هذه الشروط و تشابهها في كثير من الأنظمة المقارنة فنكتفي في بيانها على تلك التي لها أهمية أو كانت محل جدل فقهي أو اختلاف مرجعي من نظام قانوني إلى الأخرى.

### 1 - بالنسبة لشرط الجنسية:(6)

- (1) - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، 185 .
- (2) - القوانين المنظمة والمتعلقة بالسلطة القضائية منعت الأشخاص الخاضعين لها من الترشح لعضوية البرلمان (مجلسي الشورى و النواب) قبل تقديم الاستقالة. وأهمها: القانون المنظم لأعضاء الهيئات القضائية. في مصر الصادر تحت رقم 48 لسنة 1979 يتعلق بالمحكمة الدستورية العليا. و المادة 73 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972. والمادة 95 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972. و القانون رقم 75 لسنة 1962 (المادة 20 مكرر) المتعلق بإدارة قضايا الحكومة و قانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958.
- (3) - القوانين: رقم 45 لسنة 1982، و قانون الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 50 لسنة 1981، والقانون رقم 26 لسنة 1982، كلها نصت على عدم إمكان اكتساب صفة عضو برلماني أو مجلس شعبي محلي.
- (4) - لم يرد حظر هذه الفئة من الترشيح في قانونها الخاص غير أنها أخضعت لنص المادة 39 من قانون مجلس الشعب رقم 109 لسنة 1976 السابق ذكره.
- (5) - كان القانون رقم 100 لسنة 1971 يعتبر كل من ترشح للانتخابات العامة مستقيلا من وظيفته من تاريخ ترشيحه.
- (6) - إذا كانت قوانين الانتخاب تتفق على قصر حق الانتخاب بشقيه على المواطنين دون الأجانب فإنها تختلف فيما بينها من حيث اعتبار المواطنين الأصليين و المواطنين بالتجنس، فهذه الفئة الأخيرة غالبا لا يسمح لها بالممارسة السياسية إلا بعد انقضاء مدة معينة، يعتبرها البعض فترة اختبار لوطنيتهم و تزداد حدة اعتبار هذا الشرط بالنسبة للمجالس الانتخابية البرلمانية. ومن ذلك مثلا: أن الدستور العراقي القديم (1970) كان يشترط للجنسية الأصلية بالولادة بالعراق ومن أبوين عراقيين أو من أحد رعايا الأقطار العربية كما نص عليه قانون المجلس الوطني العراقي لعام 1980. و في الجزائر اكتفى المشرع بالنص على اشتراط الجنسية الجزائرية (المادة 90 من قانون الانتخابات 12-02). و في البحرين تشترط المادتين (53 و 57) من الدستور أن يكون العضو المعين في مجلس الشورى أو المنتخب في مجلس النواب بحرينيا غير مزدوج الجنسية عدا أن تكون جنسيته الثانية لإحدى دول الخليج العربية التي لها عضوية في مجلس التعاون الخليجي. و إذا كانت مكتسبة فيجب أن تمر على اكتسابها 05 سنوات كما جاء في مشروع التعديل الدستوري. و معظم القوانين تشترط في المتجنس مضي خمس سنوات حتى يمكنه ممارسة الحق السياسي كالانتخاب و الترشح. كما في تونس، و في سوريا وفق قانون 1973، و الجمهورية العربية اليمنية لعام 1980، وجمهورية مصر العربية لعام 1964. و لبنان عام 1962 و الدساتير السورية لعام 1950، 1953 ثم 1962. في حين أن دولة السودان اشترط قانونها الانتخابي لعام 1957 أن يكون المرشح قد ولد في السودان أو أن يكون والداه قد ولدا في السودان قبل العمل بقانون الجنسية الصادر في عام 1957. و بعض الأنظمة اشترطت في المرشح الجنسية الأصلية كدستور الكويت لعام 1962 و الدستور القطري لعامي 1971 و 2003 و البحرين في دستور 1973.
- د.قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية- تحليل قانوني مقارن (النظم الانتخابية في الدول العربية)، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، المجلد الثالث- الجزء الرابع 2007، ص 872، 873.

يشترط المشرع المصري في النائب البرلماني الجنسية المصرية من أب مصري، و بهذا القيد والتحديد فقد أخرج ذوي الجنسية المكتسبة بأي طريقة.(1)

و بالنسبة لمزدوجي الجنسية مع الاحتفاظ بالجنسية الأصلية المصرية فلم تكن الإشارة إليهم صراحة باستبعادهم أو استثنائهم مما أثار جدلا وخلافا واسعا باعتباره فراغا تشريعا سمح للاجتهاد القضائي في مصر بالتوسع في تفسير النصوص و البحث عن مخرج من هذه الوضعية الاستثنائية استنادا لفكرة حماية النظام العام، و قياسا على قوانين خاصة منعت الخاضعين لها الزواج بأجنبيات مثل قوانين السلك الدبلوماسي و قانون خدمة ضباط القوات المسلحة و هو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا، كما استند الاجتهاد القضائي من جهة أخرى إلى الولاء و قيم المواطنة، و التي تأبى قبول الازدواجية، فحريّ بممثل الشعب ألا يكون مزدوج الجنسية و من ثم لا يصح ترشيحه لعضوية البرلمان ابتداءً،(2) و إذا كان من العسير فهم هذا الشرط و أهميته فإن تعارض المصالح ( المحتمل) بين دولتي الجنسية الأصلية و المكتسبة هو الدافع الوحيد المقبول في اعتقادنا للأخذ به حتى في غياب النص عليه.

فالجنسية رابطة سياسية و قانونية تقوم بين فرد و دولة تجعل الفرد مدينا بولائه للدولة مقابل تمتعه بحمايتها له حال التعدي عليه أو المساس بحقوقه في الداخل أو في دولة أخرى. و نتيجة لهذا المفهوم فإن تعدد الجنسيات يعني تعدد الولاء، و هو غير مقبول في بعض دوائر السلطة التي تأبى بطبيعتها ما زاد عن الأحادية و الوحودية من جهة المنطق الصحيح. و لا يغير من هذا المبدأ ما يوجد في الواقع من تجاوزات مسكوت عنها.(3) ونحن نتفق مع هذا التفكير السليم من وجهة نظرنا.

و قد قيل: ( لا يستقيم للمواطن ووطنان في قلبه يستويان لديه، و لا تشارك رابطة الجنسية المقدسة رابطة أخرى معها و لا تحتل شراكة معها و لا تقبل في القلب و النفس مزاحما و لا منافسا لها )،(4) والقضاء المصري ذاخرٌ بعديد القضايا التي رفعت فيها دعاوى ضد مزدوجي الجنسية للمطالبة بعدم قبول ترشهم حتى قبل العملية الانتخابية مثل ما حكمت به محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2002/01/01 بصفة استعجالية، كون الانتخابات حدد تاريخها إجرائها يوم 2002/01/02، بخصوص أحد المترشحين الذي كان يحمل الجنسية المصرية و الفرنسية أيضا، و رغم قضاء المحكمة برفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بقبول ترشيح المدعى عليه بسبب العجز عن إثبات الجنسية الثانية الفرنسية المدعى بها على المدعى عليه، فقد جاء في حيثيات المحكمة : لئن كانت المحكمة الإدارية العليا انتهت في حكمها في الطعن رقم 1960 بجلسة 2000/11/06 إلى عدم أحقية مزدوج الجنسية في الترشيح لعضوية مجلس الشعب تأسيسا على أن

(1) - د.حسن محمد هند، مرجع سبق ذكره، ص 60 .

(2) - المرجع نفسه، ص 92.

(3) - المرجع نفسه، ص 72.

(4) - المرجع نفسه، ص 73.

الولاء لمصر لا ينشطر قانونا، و أن النيابة عن الشعب تتطلب ولاءً كاملاً لمصر... على أن متعدد الجنسية إنما هو متعدد الولاء قانونا، و من ثم فلا يجوز قبول أوراق ترشيحه لعضوية البرلمان.<sup>(1)</sup> كما أبطل المجلس عضوية النائب: "طلعت مطاوع لحملة جنسية أمريكية، و رامي لكح حامل الجنسية الفرنسية"، ثم النائب "محمد أحمد صلاح ذو الجنسية الألمانية"، بعد ثبوت ازدواجية جنسيتهم.<sup>(2)</sup>

و يعتبر هذا الشرط تطبيقاً للمادة (62) من الدستور المصري لسنة 1971 الذي تم وقف العمل به بنصها على أن: ( للمواطن حق الانتخاب و الترشح و إبداء الرأي في الاستفتاء وفقا للقانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني)، فقد بينت الحقوق السياسية التي من شروطها الأساسية القيد في القائمة الانتخابية، و نظمها القانون رقم 73 لسنة 1956<sup>(3)</sup> في المادة (04) ومنها: ( لا يقيد في جدول الانتخابات الذين اكتسبوا الجنسية المصرية بطريق التجنس و لم يمض على تجنسهم خمس سنوات كاملة من تاريخ الاكتساب)، و هو مطابق لما ورد في المادة (09) من قانون الجنسية المصري رقم 26 لسنة 1975 إذ اشترط المشرع مرور خمس سنوات منذ تاريخ التجنس لإمكان التمتع بالحقوق المدنية و السياسية، بينما لا يمكن انتخابه أو تعيينه في هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات على ذلك لكن يجوز لرئيس الجمهورية بقرار الإعفاء من هذين القيدين أو أحدهما ولوزير الداخلية ذلك أيضا إذا انضم المعني للقوات المسلحة المصرية وحارب في صفوفها،<sup>(4)</sup> كل هذه النصوص لم تتضمن تخصيصا و لا استثناء كالذي تضمنه قانون مجلس الشعب بحصره حق الترشح للمولودين من أب مصري. و رتب حظرا مطلقاً لمدى حياة للمُجنس سواء كان من أبوين غير مصريين أو كانت أمه مصرية. و عموما أدى سكوت المشرع المصري إلى انقسام الفقه و كذا القضاء بخصوص هذا الشرط بين من يستند إلى عدم قدرة المعني بتحديد الدولة التي يدين لها بالولاء أكثر من الأخرى لاسيما في حالة العدوان ضد مصر أو ضد بلده الثاني؟، و أيد هذا الفريق اتجاه القضاء الإداري، و بين من يعتبر أن المنع لا يتقرر إلا بالقانون لأن العاطفة و الولاء لا يمكن النص عليها بالقانون. و فضلا عن ذلك لم يفرق المشرع في تعدد الجنسيات بين كون الجنسية المصرية هي الأصلية والحالة التي تكون فيها مكتسبة؟، ففي الحالة الأولى يمكن الترشح لتوفر شرط الأب المصري المنصوص

(1) - المرجع السابق، ص 86، 87 .

وأشار لمثل هذا الدكتور: بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة للجزائر - مصر - فرنسا، الجزء الأول (انتخاب و تعيين ثم حقوق و واجبات عضو البرلمان)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2012، ص 81.

(2) - جريدة الشرق الأوسط، عدد صادر بتاريخ 2002/12/16، موقعها الإلكتروني:

<http://archive.aawsat.com/details.asp?article=141775>

(3) - القانون رقم 73 لسنة 1956 يتعلق بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية في جمهورية مصر العربية.

(4) - د. رأفت فودة، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة طبعة 2001، ص 145-147.

عليه صراحة حسب صياغة النص، بخلاف الحالة الثانية لا يمكن المعنى الترشح لانتفاء ذات الشرط.<sup>(1)</sup> لذلك فإن هذا التمييز غير مبرر و لا يستقيم مع المنطق السليم، وقع فيه المشرع المصري كما يرى الدكتور محمد بركات. و يعتبر رأي القضاء الإداري تطبيقاً للقانون. بينما لم يفصل نهائياً في صورة المصري الأصل الذي يكتسب جنسية أخرى.

لكن هذا الخلاف و الجدل الذي بقي لفترة طويلة، انتهى بعد صدور قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 الذي نص في البند الأول من المادة (08) أن يكون المترشح مصرياً متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة، وتمتعاً بحقوقه السياسية) فكانت غايته إقصاء تام لمزدوجي الجنسية بعد سكوت دام طويلاً. و هو البند نفسه الذي قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية العبارة (تمتعاً بالجنسية المصرية منفردة) بعد رفع دعوى استعجالية بعدم الدستورية أقامها السيد "مايكل جيروم اسكندر" و شهرته (مايكل منير)، و استندت المحكمة الدستورية إلى المادة (87) من الدستور التي تقضي أن (مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني. ولكل مواطن حق الانتخاب و الترشح و إبداء الرأي...). و بذلك ربط بين حق الانتخاب و الترشح بالمواطنة. أي بإثبات الجنسية التي تسمح بقيده بالقائمة الانتخابية دون اعتبارات أخرى. و أضافت المحكمة أن المادة (102) من الدستور تشترط في المرشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، فقد أورد المشرع الدستوري الشروط الرئيسية والجوهرية بحيث لا يجوز للمشرع العادي الخروج عليها سواء بتقييدها أو بالانتقاص منها بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها، ومن بينها شرط حمل الجنسية المصرية على نحو مطلق من أي قيد أو شرط، خلافاً لما قرره المادة (141) من الدستور، باشتراطها فيمن يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل، أو أي من والديه، أو زوجه جنسية دولة أخرى"، وكذلك ما قرره نص (المادة 164) من الدستور من أنه يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء " أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى"، ويتبين مما تقدم أن المشرع الدستوري قد غاير في شرط حمل الجنسية المصرية بالنسبة للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية، ومن يعين رئيساً لمجلس الوزراء، باشتراطه ألا يكون أيهما يحمل جنسية دولة أخرى، وإسقاط هذا الشرط بالنسبة للمترشح لعضوية مجلس النواب. و في الأخير قضت بعدم الدستورية كما سبق (الملحق رقم 01).<sup>(2)</sup>

## 2- بالنسبة لشرط القيد في القائمة الانتخاب و عدم الشطب:

قد يبدو للوهلة الأولى أن هذا الشرط بديهي كون التسجيل في القائمة الانتخابية يشترط بلوغ سن الرشد المدني الذي هو بالضرورة أقل من سن الترشح لعضوية المجالس النيابية سواء للتمثيل المحلي أو الوطني كما في جميع النظم القانونية المقارنة التي تتوفر ضمن مقومات الدولة الحديثة، و أكثر من ذلك

(1) - د. بركات محمد، المرجع السابق، ص 82 .

(2) - قرار المحكمة العليا الدستورية العليا (بمصر) بعدم الدستورية جزئياً مؤرخ في 07 مارس 2015.

فإن بعض النظم القانونية تلزم كل من بلغ سن الرشد المدني أن يباشر حقوقه السياسية بالتسجيل في القائمة الانتخابية وقد حددها المشرع المصري بـ 18 سنة و لم يُعَفِ منها سوى أفراد القوات المسلحة و ضباط و أفراد هيئة الشرطة طوال فترة خدمتهم مما يجعل من شرط القيد جوهرى لمباشرة الحقوق السياسية في النظام المصري كما في النظم المقارنة. و قد أكدت هذا الشرط المحكمة الإدارية العليا في قرارها بتاريخ 03-11-2000 حيث قضت بعد طعن رفع إليها بوجوب كون المترشح مقيدا بالقائمة الانتخابية أينما كان موقع دائرته الانتخابية لأنه يمثل الشعب كله.

و تميز المشرع المصري من بما يعطي أهمية قصوى لهذا الشرط باعتماد صيغة الوجوب في النص و سنه نصوصا مرة تتضمن قيد كل من بلغ سن مباشرة الحقوق السياسية من أول (01) نوفمبر إلى غاية الواحد و الثلاثون (31) من يناير للسنة الموالية، و هي فترة المراجعة السنوية العادية جداول (القوائم) الانتخابات. مع حق طلب القيد أو التصحيح في حالة الإغفال خلال فترة أخرى قبل مباشرة أي طعن أمام محكمة القضاء الإداري.<sup>(1)</sup> وذلك ما نصت عليه المادة (04) من قانون مباشر الحقوق السياسية.

### 3- بالنسبة لأداء الخدمة العسكرية:

اشترط المشرع المصري في المترشح للعضوية البرلمانية أن يثبت تأديته للخدمة العسكرية أو الإعفاء منها قانونا و أكد عليه بما يفيد حرصه على الوطنية و الوفاء للوطن مع إدراجه استثناء لمن تجاوزت سنه الـ (35) سنة فإعفائهم من تقديم شهادة الأداء أو شهادة الإعفاء. لكن أهمية هذا الشرط تبدو خصوصا إذا ما ارتبط بشرط أحادية الجنسية على النحو الذي سبق ذكره حيث يعفي القانون المصري مزدوجي الجنسية من أداء الخدمة الوطنية حماية لأسرار الدفاع الوطني و أسرار الأمة، ذلك ما يجعل من الشرطين متلازمين إلى حد ما، كما يعتبر البعض أن هذا الشرط بمثابة ضريبة الدم التي يعتبرها المصريون من أقدس الواجبات نحو الوطن، و من تهرب منها و نكل عنها لا يستحق شرف تمثيل الأمة، و منه فإن تأدية الواجب الوطني شرف يجب أن يتحلى به من يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب أو مجلس الشورى (سابقا) لتمثيل الأمة و التعبير عن نبضها و ضميرها. بل تساءل بعضهم: كيف نضفي حصانة برلمانية على المجرم؟، فحق الوطن بالتهرب من الدفاع عنه و على من لا ضمير وطني لديه؟. و من لا يتوفر فيه هذا الشرط فهو لا يتوافر أيضا على شرط حسن السيرة و السمعة و الثقة والاعتبار الذي يوجب إسقاط العضوية حال فقدانه.<sup>(2)</sup>

لكن التطبيقات القضائية التي تعلقن بنظر الطعون تأسيساً على تخلف هذا الشرط لإبطال عضوية بعض النواب أبانت عن بعض تناقضات في الفلسفة المرجعية لوضع هذا الشرط بسبب عدد من النصوص القانونية المتناقضة، ففان مجلس الشعب اشترط بلوغ سن الـ (30) من العمر يوم الاقتراع لقبول الترشح مع

(1) - د.حسن محمد هند، المرجع السابق، ص 93-97، 98.

(2) - د.رأفت فودة، المرجع السابق، ص 150.

واجب إثبات أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها قانوناً طبقاً للمادة (05). لكن المادة (06) منه أعفت مَنْ تجاوز الـ (35) من العمر من تقديم ما يثبت أداء الخدمة أو الإعفاء منها. ثم نصت المادة (36) من القانون رقم 127 لسنة 1980 المتعلق بالخدمة العسكرية أنه: ( لا يجوز أن يُطلبَ للخدمة العسكرية من أتم الثلاثين من عمره )، فكان تطبيقها يؤدي إلى عدم المساواة بين المواطنين بسبب السن الذي بلغوه يوم تقدموا للترشح لعضوية مجلس النواب،! فمن بلغ عمره (30) سنة و لم يثبت أداءه أو إعفائه قانوناً من الخدمة الوطنية يقدم لجهات الأمن لمتابعته بتهمة التهرب من واجب الخدمة الوطنية فضلاً عن رفض ترشحه، بينما يعفى من كل هذا من بلغ سنه الـ (35) و يقبل ترشحه و لا يعاقب؟<sup>(1)</sup>

فمن الناحية الدستورية لا يجوز حرمان أي مواطن مصري حرماناً مؤبداً من ممارسة حقه الدستوري في الترشيح و الانتخاب، و نص قانون مباشرة الحقوق السياسية على جرائم أكثر خطورة من عدم أداء الواجب الوطني يحرم المدان بها من الترشيح ما لم يرد إليه اعتباره، حرماناً مؤقتاً، في حين يعتبر من ارتكب جناية التخلف عن أداء الخدمة العسكرية محروماً مؤبداً إذا لم يؤديها حتى تجاوز سنه الخامسة و الثلاثين.<sup>(2)</sup>

و جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2000/10/10 أن: ( المدعي قدم ضمن المستندات ما يفيد تخلف المدعى عليه عن التجنيد حتى تجاوز أقصى سنٍ قانونية و اتخذت ضده إجراءات المحاكمة العسكرية مما يبين معه عدم تأدية الخدمة العسكرية و عدم الإعفاء منها قانوناً كما قصده المشرع، و حالته لا تدخل ضمن أي من الحالتين إنما تعد هروباً من أدائها ومنه فقدان شرط الترشيح). و بعد طعن في الحكم<sup>(3)</sup> قدمه المترشح المطعون في صحة انتخابه لمخالفة القانون استند الطاعن إلى مبدأ أن الحرمان المطلق المؤبد يتعارض مع مباشرة الحقوق بإقراره الحرمان المؤقت الذي لا يتجاوز مدته خمس (05) سنوات فضلاً عن عدم الحرمان في حالة الحكم بعقوبة موقوفة النفاذ أو بعد رد الاعتبار من العقوبة المحكوم بها.

و نظراً لهذا التضارب الصارخ فإن غرفة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا أصدرت حكماً في 2000/12/07 في الطعن رقم 1973 بخصوص الاختلاف بشأن تفسير المادة الخامسة (05) البند الخامس من القانون رقم (38) لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب، معتبرة أن التهرب من أداء الخدمة لحين تجاوز السن الأقصى للتجنيد (35 سنة) لا يعد بمثابة إعفاء قانوني منها، و بالتالي فإن قرار رفض الترشيح

(1)- المرجع السابق، ص 208-210.

(2)- د.حسن محمد هند، المرجع السابق، ص 110، 111 .

(3)- الحكم المطعون فيه أدى إلى نتيجة شاذة و غريبة. حيث أشار الباحثين أنه طبقاً لنص المادة 02 من القانون 73 لسنة 1956 المتعلق بمباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم 23 لسنة 1972، أن من يرتكب " جناية التخلف عن الخدمة العسكرية" المنصوص عليها في المادة 50 من القانون رقم 127 لسنة 1980 لا يحرم من مباشرة حقوقه السياسية طالما أوقف تنفيذ العقوبة أورد إليه اعتباره. فيمكنه الترشيح. بينما من يرتكب جنحة التخلف عن تأدية الخدمة العسكرية و هي التي لا يرد فيها الاعتبار كونها ليست عقوبة سالبة للحرية يحرم من الترشيح بصفة دائمة و مستمرة .

- انظر: د.حسن محمد هند، المرجع السابق، ص 115 . و كذلك: د.رأفت فودة، المرجع السابق، ص 217.

أو إبطال العضوية يستند إلى صحيح التطبيق للقانون.<sup>(1)</sup> و تطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بطلان عضوية من لم يؤد الخدمة الوطنية و لم يعفَ منها قانوناً حيث شمل ذلك قائمة من (23 عضواً في مجلس الشورى) ثبت عدم تأديتهم الخدمة العسكرية أبرزهم النائب " فرج الرواس".<sup>(2)</sup>

عموماً، فالمشرع المصري بسط رقابته على أي مخالفة قانونية نتج عنها فوز المترشح المطعون في صحة عضويته بتحقيق محكمة النقض و بقرار المجلس النيابي بأغلبية الثلثين كما بينا، و هذا في ظل دستور 1971. أما بعد نفاذ دستور 2014 فإن محكمة النقض أضحت هي الوحيدة المخولة للتحقيق و البث النهائي في صحة العضوية بعد إحالة الطعون إليها من قبل مجلس النواب كما بينا آنفاً. فإذ تم قبول الطعن شكلاً و موضوعاً فذلك يعني اختيار مستخلف لشغل المقعد الشاغر حسب طيبة النظام الانتخابي.

غير أن تطبيق محكمة النقض للأحكام الجديدة سنة 2016 قضت بصحة عضوية النائب " عمرو الشوبكي" على حساب " أحمد مرتضى منصور نتيجة خطأ مادي في حساب أصوات الناخبين بصناديق الاقتراع، دفع مجلس النواب ذاته إلى التفكير في تعديل اختصاص المحكمة بقصره على الحكم ببطلان العضوية دون تعيين المستخلف، و تعد محاولة من المجلس لاسترداده سيادته على قرار إعلان الشغور و تعيين المستخلف خلافاً لنص الدستور الذي نص صراحة على الاختصاص المانع لمحكمة النقض في حالة تأسيس الطعن على وجود خطأ مادي فتعلن المحكمة الفائز بعضوية النيابة. بينما في حالة بطلان عملية الانتخاب تكفي بإبلاغ قرارها لرئيس المجلس الذي يتولى إخطار اللجنة المستقلة للانتخابات لإجراء انتخاب تكميلي أو جزئي في الدائرة المعنية. و هذا ما ذهب إليه أيضاً أستاذ القانون الدستوري " رمضان بطيخ" معتبراً قرار المحكمة في حالة الخطأ المادي المتعلق بالفرز مجرد تصحيح و مطابق لروح الدستور و لا يعتبر تدخلاً في شؤون البرلمان حسب دعاة التعديل،<sup>(3)</sup> علماً أن مجلس الشعب سبق له التصويت على قرار إبطال عضوية ( الدكتور جمال حشمت عن جماعة الإخوان) سنة 2000 بعد قضاء محكمة النقض بوجود خطأ مادي في حساب الأصوات و قرر المجلس إعادة الانتخاب.<sup>(4)</sup>

(1) - د.حسن محمد هند، المرجع السابق، ص 114 و 133، 134 .

(2) - مقال بعنوان: مجلس الدولة المصري يقر بطلان عضوية نواب البرلمان الهاربين من الجيش، منشور بجريدة الشرق الأوسط يوم 2003/03/18 (عدد 8876) على الموقع الإلكتروني: <http://archive.aawsat.com/details.asp?article=158518>

(3) - إيمان علي: سحب اختصاص النقض بشأن عضوية النواب، مقال منشور بجريدة اليوم السابع - برلماني - بتاريخ 2016/08/01 على الموقع: <http://parlmany.youm7.com/News/7/110553>

(4) - وقرر المجلس إعادة الانتخاب بين المعني و مرشح حزب الوفد "خيري قنح" و انتقد نواب "الإخوان" سرعة اتخاذ القرار بسبب وجود عديد من الحالات المشابهة لنواب آخرين.

- مقال بعنوان: البرلمان يبطل عضوية نائب إخواني بسبب خطأ إحصائي أثناء الانتخابات...، منشور بجريدة الشرق الأوسط بتاريخ 2002/12/16. (العدد 8784) على الموقع الإلكتروني: <http://archive.aawsat.com/details.asp?article=141775> -

### المطلب الثالث

#### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري العراقي

عرف العراق منذ سنة 2005 أبرز التحولات الجذرية في نظام حكمه مقارنة بباقي الدول العربية، وذلك بداية من الدستور كقانون أساسي و من ثم العمل على مسايرة باقي قوانين الجمهورية بما يتفق معه.

و رغم حداثة التجربة العراقية نحو نظام أكثر ديمقراطية منذ سقوط نظام حزب البعث الاشتراكي تتابعت التشريعات المتعلقة بالعمليات الانتخابية. إلا أن الدستور الجديد سنة 2005 نظم مسألة الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب بالمادة (50) إذ نصت على أن: (مجلس النواب يَبْتُ في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه)، ثم جاء في الفقرة الثانية من ذات المادة أنه: (يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره)<sup>(1)</sup> و يستخلص من المادة أن الفصل في صحة العضوية يعود في النهاية إلى المحكمة الاتحادية العليا التي تصدر حكماً يعتبر باتاً طالما لم ينص الدستور على إمكانية الطعن فيه خلافاً لقرار مجلس النواب الذي يقبل الطعن أمام المحكمة و لا يتحصن قراره من الطعن إلا بفوات مياعده.<sup>(2)</sup> و هذا على عكس ما سبق أن بيناه بخصوص المشرع المصري حيث تقتصر محكمة النقض على إيداع تقرير كثيراً ما أثبتت الممارسة تجاوزه و التصريح بصحة عضوية النواب المطعون فيها رغم توصيات جهة التحقيق.

و تم إنشاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات كهيئة حكومية مكلفة دستورياً بالسهر على إدارة العمليات الانتخابية.<sup>(3)</sup>

(1) - لم يكن دستور 1970 يتناول مسألة الفصل في صحة العضوية بل تضمنها قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 في المادة 51 بنصها على أنه: يفصل المجلس في الطعون المقدمة بصحة انتخاب أعضائه، وتبطل العضوية بقرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.

(2) بهذا يتشابه المشرع العراقي مع نظيره الألماني. و كلاهما دولة اتحادية، بمنح البرلمان اختصاص مبدئي للفصل في صحة عضوية أعضائه. مع إمكانية الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الدستورية في ألمانيا و المحكمة العليا الاتحادية في العراق - انظر: دعدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 441.

(3) - المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق هي مؤسسة دستورية وفقاً للمادة (102)، تم تنظيمها بموجب قانون المفوضية رقم 11 لسنة 2007 لتحل محل (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق/ الهيئة الانتخابية الانتقالية) المسؤولة عن إجراء الانتخابات و عملية الاستفتاء على الدستور في عام 2005.

و تعتبر المفوضية هي الهيئة الحكومية الوحيدة التي تملك قانوناً صلاحية وضع الأسس والقواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية في جميع أنحاء العراق والقيام بالإعلان والتنظيم و الإشراف على كافة الانتخابات والاستفتاءات بما فيها تسجيل الناخبين والانتخابات العامة وانتخابات مجالس المحافظات، تتألف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من مجلس المفوضين والإدارة الانتخابية وتشمل المفوضية على 19 مكتبا تغطي محافظات العراق جميعاً منها مكاتب في بغداد بالإضافة إلى مكتب هيئة إقليم كردستان.

- انظر الموقع الإلكتروني: [www.ihc.iq/ar](http://www.ihc.iq/ar) زيارة للموقع يوم: 2014-10-15.

غير أنه نظراً لحدثة التجربة العراقية لما بعد تغيير النظام فلم نعثر على تطبيقات عملية للاستزادة منها بخصوص الطعن في صحة العضوية، لكن المفوضية العليا للانتخابات في سنة 2014 أعلنت عن مصادقة المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها رقم (31/ت.ق/2014) على النتائج النهائية للفائزين في الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب العراقي بموجب القوائم المرسله من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب كتابها المرقم (خ/14/546) في (11/6/2014) و التي أعلنتها سابقاً باستثناء أربعة أسماء تتعلق بكل من: عباس جابر مطيوي، رعد حميد كاظم الدهلكي، سليم عبد الله الجبوري، عمر عزيز حسين الحميري. فقررت المحكمة إرجاء البت في التصديق على أسمائهم لوجود قضايا جنائية بحقهم، وذلك لحين صدور قرارات نهائية في التهم المنسوبة إليهم من قبل المحاكم المختصة.<sup>(1)</sup> علماً أن قانون مجلس النواب لسنة 2014 حدد شروط العضوية في المادة (08) بنصها على بلوغ سن 30 سنة عند الترشيح و ألا يكون المعني مشمولاً بقانون هيئة المساءلة و العدالة أو أي قانون يحل محله، إضافة للسلوك الحسن وانعدام حكم بجريمة مخلة بالشرف. كما يشترط الحصول على شهادة الإعدادية على الأقل، و عدم الإثراء بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام. وعدم الانتماء لأفراد القوات المسلحة و المؤسسات الأمنية عند الترشح. بالإضافة لذلك يجب توافر: الجنسية العراقية و تمام الأهلية و القيد في القائمة الانتخابية.

و أهم ما ميز هذه الشروط هو عدم التفرقة بين الجنسية الأصلية و تلك المكتسبة كما نصت عليه بعض النظم المقارنة. لكن لم نعثر على تطبيقات عملية تتعلق بشيء منها.

#### المطلب الرابع

##### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الأردني

يتطلب الحكم ببطلان عضوية النائب في البرلمان الأردني - كما في النظم المقارنة - فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشيح إلى غاية إعلان نتيجة الانتخاب. وذلك قصد التأكد من مدى توافر جميع شروط الترشيح للمعني فضلاً عن إجراءات العملية الانتخابية ذاتها التي يجب أن تتم خالية من كل عيب يتعلق بحرية التعبير عن إرادة هيئة الناخبين، ما يعبر عنه بالشفافية و النزاهة الانتخابية.<sup>(2)</sup> و مع افتراض صحة عضوية المنتخبين المعلن عنهم. فإن الافتراض يعني احتمال حدوث غش أو تحايل أو تزوير

(1) - "المحكمة العليا تصادق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب 2014"، منشور بجريدة دنيا الوطن بتاريخ 06/16/2014 على الموقع: <http://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/553407.html>.  
 (2) - النزاهة الانتخابية هي أسمى ما تطمح إليه النظم السياسية و الدستورية لاسيما العربية لتحسين صورتها داخليا و خارجيا. لكن الحقيقة كما قيل: بين النزاهة و الانتخابات في الأقطار العربية مسافات تفصل بين المأمول و الواقع، هذا إذا كان الواقع واقع انتخابات فعلية ولو بالحد الأدنى، إذ غالباً ما تسقط جماليات الكلام الديمقراطي عند حدود نسب الـ 99.99 أو عند استمرار الحزب الحاكم حاكماً بأمره...".

- زياد بارود، واقع الانتخابات البرلمانية في لبنان - ندوة النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص 2.

كما سبق بيانه، و متى تبين ذلك وجب إبطال عضوية المنتخب، و على غرار باقي التشريعات فإن موجب بطلان العضوية إما أن يتعلق بمخالفة الشروط القانونية للترشيح، و إما أن يتعلق بمجريات عملية الانتخاب. و من خلال تتبع المسار الدستوري للمملكة الأردنية فإن الحديث عن الطعن في صحة العضوية البرلمانية ينصرف حصراً إلى أعضاء مجلس النواب دون مجلس الأعيان إذ يعينون كلهم من قبل الملك وفق الشروط التي يحددها الدستور لذلك لا يتصور أن يوجد طعن في صحة العضوية عملياً ( وهذا أيضاً لا ينفى احتمال عدم توفر أحد الأعيان على واحد أو أكثر من شروط العضوية القانونية إذا لم توجد جهة رقابة على تعيينات الملك)، كما يتضح الانتقال الإيجابي للمشروع الدستوري من أسلوب الرقابة السياسية إلى الرقابة القضائية على صحة العضوية النيابية. لذلك يجب التفرقة بين مرحلتين:

### الفرع الأول

#### مرحلة الرقابة السياسية الذاتية للبرلمان على صحة العضوية

و أسند فيها الفصل في صحة العضوية لمجلس النواب بنص الدستور في المادة (71) أن (لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة أعضائه و لكل ناخب أن يقدم إلى سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعناً يبين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه. و لا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس). و تطبيقاً لها جاء النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بالمادة (24)<sup>(1)</sup> التي نصت على أنه ( لكل ناخب أن يقدم للأمانة العامة للمجلس لقاء إيصال، و خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعناً يبين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه محددًا بالاسم). كما تضمن النظام الداخلي باقي إجراءات تسجيل الطعن و الفصل فيه مروراً بالتحقيق كما كان عليه الحال في النظام المصري قبل دستور 2014. ومجملها أن يقدم الطعن من أي ناخب - أي مسجل بالقائمة الانتخابية - دون اشتراط إثبات مشاركته بالعملية الانتخابية ذاتها محل الطعن، و يكون الطعن مكتوباً ومسبباً قبل إيداعه لدى أمانة المجلس مرفقاً بأسانيد الادعاء المتمسك به لإبطال صحة عضوية النائب الذي يجب تحديد هويته في عريضة الطعن، وكل كتابة لا تكون مقبولة شكلاً ما لم تكن موقعة من صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً، ولم يكتف المشرع بتسجيل اعتراض على العملية الانتخابية يرفق مع المحاضر التي تنتهي إليها عملية التصويت، و أوجب أن يتم الإيداع مقابل وصل يسلم للمودع تبينوا أهميته خصوصاً لدى مراعاة قبول الطعن شكلاً من حيث الميعاد الذي حدد قانوناً بخمسة عشر (15) يوماً.<sup>(2)</sup>

(1) - كان هذا نص المادة 24 في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني الصادر في 16/03/1996 قبل تعديله بموجب النظام الداخلي المنشور في الجريدة الرسمية للمملكة عدد رقم 5246 بتاريخ 20/10/2013.

(2) - د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 157، 158.

لكن ثبت سوء استغلال هذه السلطة من جانب المجلس في الواقع بانحيازه دوماً للنواب المطعون في صحة نيابتهم، و لغاية 2008 لم يبطل المجلس عضوية أي نائب مكتفياً برفض الطعون بناءً على التوصيات التي ترفعها لجنة التحقيق. كما سجلت مخالفات قانونية كثيرة و انحرافات بالنصوص القانونية مثل منح اللجنة لنفسها صلاحية إصدار قرارات زيادة على مهمتها الدستورية بإعداد تقرير في الطعن، وبعض اللجان كانت تضم في عضويتها نواباً مطعون في صحة نيابتهم مما يتنافى مع مبادئ العدالة والحياد و دفع الشبهات و يطعن في مصداقية أعمالها قانوناً، لكن ثبت بالممارسة أن المجلس يتبنى مطلقاً مقترحات اللجنة و وجهة نظرها. ففي انتخابات 1989 البرلمانية (لمجلس النواب) شكل المجلس لجنتين (02) لفحص الطعون انتهت قراراتهما إلى رفض جميع الطعون. و في انتخابات 1993 تشكلت ست (06) لجان قضت بقراراتها برفض جميع الطعون. و في انتخابات 1997 شكل المجلس خمس (05) لجان رفضت بدورها جميع الطعون.<sup>(1)</sup> و في هذا دلالة بيّنة على ضعف رقابة المجلس النيابي بفرض احترام القانون لشغل المقاعد النيابية و ضمان تمثيل إرادة الشعب تمثيلاً قانونياً. لتبقى النصوص القانونية المتعلقة باستخلاف النواب المصرح ببطلان عضويتهم لا تجد لها مجالاً للتطبيق في الواقع.

### الفرع الثاني

#### مرحلة الرقابة القضائية لتقرير بطلان العضوية النيابية

بسبب الانتقادات التي وجهت لأسلوب الرقابة الذاتية للبرلمان من خلال الممارسة السلبية الطويلة للمجلس في نظر الطعون ببطلان صحة العضوية، استجاب المشرع الدستوري للمطالب و المقترحات بشأن إسناد سلطة الفصل في الطعون ضد صحة العضوية لجهة قضائية لما تتمتع به من الاستقلال والنزاهة و خبرة قانونية باتفاق و إجماع،<sup>(2)</sup> على عكس سيطرة القيادات الحزبية على البرلمان و عمله و ترجيح الاعتبارات الحزبية و المصالح الشخصية عند نظر الطعون تماشياً مع شخص الطاعن و المطعون في صحة عضويته، و كلها اعتبارات سياسية تتناقض مع الطبيعة القانونية و النزعة القضائية للطعن، و لا يمكن للنواب أن يفصلوا بنزاهة القضاة. فكانت المطالب توصي بإسناد الفصل في الطعون إلى المحكمة العليا أو إنشاء هيئة قضائية خاصة بالمنازعات الانتخابية كما في بريطانيا (المحكمة العليا) أو فرنسا (المجلس الدستوري).<sup>(3)</sup>

(1) - د. علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 163، 164 .

(2) - كريم يوسف كشاكش، الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، بحث منشور بمجلة المنارة، المجلد 13 العدد رقم 08، سنة 2007، ص 66.

(3) - د. نوفان العقيل العجارمة، بحث بعنوان " الرقابة القضائية على الطعون الانتخابية في الأردن"، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون و العلوم السياسية، سنة 2010، ص 10-13.

و بتاريخ 2011/10/01 صدر التعديل الدستوري الذي أناط من خلاله المشرع الدستوري الأردني مهمة الفصل في صحة عضوية النواب لجهة قضائية هي محكمة الاستئناف.<sup>(1)</sup> حيث نصت المادة (71) المعدلة من الدستور الأردني<sup>(2)</sup> أنه: (يختص القضاء بحق الفصل في صحة أعضاء نيابة أعضاء مجلس النواب. و لكل ناخب في الدائرة الانتخابية أن يقدم طعنا إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته من دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين فيه أسباب طعنه، و تكون قراراتها نهائية غير قابلة لأي طعن على أن تصدر أحكامها خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسجيل الطعن لديها... و تعلن اسم النائب الفائز).

و يجب أن يكون الحكم الصادر ببطان العضوية متضمنا بيان أسبابه مما لم يتم اكتشافه إلا بعد إعلان النتائج الانتخابية من مخالقات قانونية، لاسيما منها ما تعلق بالشروط الانتخابية على غرار التشريعات المقارنة، فقد حدد قانون الانتخابات الأردني الأخير الصادر تحت رقم (25) لسنة 2012 شروط الترشح لعضوية مجلس النواب بينما نصت صراحة الفقرة الثالثة من المادة (75) المعدلة من الدستور الأردني أنه: (إذا حدثت أي حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (01) من هذه المادة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان أو النواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه أو خالف أحكام الفقرة (02) من هذه المادة تسقط عضويته حكما و يصبح محله شاغرا على أن يرفع القرار إذا كان صادرا من مجلس الأعيان إلى الملك لإقراره).

فقد حصر هذا النص أسباب بطلان العضوية ملخصا إياها بفقد أحد أو بعض الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية مجلس النواب. و جاء نص المادة (75) آنفة الذكر بقولها ( لا يكون عضوا في مجلسي الأعيان و النواب:

- من لم يكن أردنيا.
- من يحمل جنسية دولة أخرى أو يدعي حماية أجنبية. (تم إلغاء هذا البند من المادة وفق آخر تعديل دستوري بتاريخ 2016-05-05)
- من كان محكوما عليه بالإفلاس و لم يستعد اعتباره قانونا.
- من كان محجورا عليه و لم يرفع الحجز عنه.
- من كان محكوما عليه بالسجن بمدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
- من كان مجنونا أو معتوها.

(1)- عوض رجب الليمون، أحكام إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الأمة في الدستور الأردني، مقال منشور بمجلة: دراسات- علوم الشريعة و القانون، المجلد 41 عدد 1 سنة 2014 ص 35. ( مجلة أردنية من الموقع الالكتروني:

<https://www.journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/6418/373> زيارة يوم 2015/08/29.

(2)- الدستور الأردني صدر بتاريخ 08 كانون الثاني 1952 و تم تعديله عدة مرات آخرها بتاريخ 2016/05/05.

- من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص).

و لأن بعض هذه الشروط طرحت مسائل عملية نتناولها موجزة فيما يلي

#### أولاً: بالنسبة لشرط الجنسية و مزدوج الجنسية:<sup>(1)</sup>

كغيره من النظم المقارنة ميز المشرع الأردني بين مواطنيه ذوي الجنسية الأصلية و تلك المكتسبة لأنها ذات أهمية و خطورة بالغة، فرغم عموم لفظ النص الدستوري فقد جاء نص المادة العاشرة (10) من قانون الانتخابات لعام 2012 (فقرة- أ) مفيداً أنه يشترط للترشح الجنسية الأصلية أو بعد مرور عشر (10) سنوات بالنسبة للمتجنس و هو ما أشار إليه قانون الجنسية رقم (06) لسنة 1954 الذي أوقف صراحة حق الترشيح على مرور فترة زمنية محدد بعد التجنس.<sup>(2)</sup> و متى أمكن اكتساب الجنسية الأردنية فيمكن تصور فقدانها سواء كانت أصلية أو مكتسبة. و منه يمكن المخاصمة أو الطعن في جنسية المنتخب كأن يقدم وثائق ثبت تزويرها بمنحه الجنسية أو تغيير تاريخ منحها بالنسبة للجنسية المكتسبة أو في حالة فقدان الجنسية و كل ما تعلق بمخالفة قانون الجنسية الصادر سنة 1956 و يجب إثبات ذلك مثل إثبات أداء الخدمة العسكرية أو المدنية لدى دولة أخرى دون الحصول على إذن من مجلس الوزراء أو إثبات قيامه بأعمال تمس أمن الدولة الأردنية و سلامتها و غير ذلك مما يمس بالسيادة الأردنية، فيتحقق معنى المادة (71) الدستورية و المادة (10) من قانون الانتخابات. و متى ثبت ذلك للمحكمة قضت ببطلان عضوية الناخب المعلن فوزه.

و بموجب التعديل الدستوري الذي تم إقراره بتاريخ 2011/10/01 للمملكة الهاشمية الأردنية تم النص على إقصاء مزدوجي الجنسية من عضوية البرلمان. فأصبح بالإمكان الطعن لإبطال عضوية النائب الحاصل على جنسية دولة أخرى. و سبب هذا التعديل خلافاً حاداً حول تفسير النص الدستوري، تم عرضه على المجلس العالي لتفسير الدستور ليقرر مدى تطبيق النص الدستوري فور إقراره على الوزراء و أيضاً النواب آنذاك، أم أن حكم المادة يسري ابتداءً من أول تعديل حكومي أو انتخابات برلمانية. فذهب بعض الباحثين إلى أن التعديلات الدستورية بمجرد نفاذها تطبق أحكامها بأثر فوري وليس لأحد التمسك بالحق المكتسب والمركز القانوني السابق. و في الأخير حسم المجلس العالي لتفسير

(1) - عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص 36-37.

(2) - فيصل شطناوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مرجع سبق ذكره، ص 291 و 313.

و تنص المادة (14) من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة 1954م على أنه ( يعتبر الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه، على أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية، والدبلوماسية، والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء، أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على اكتسابه الجنسية الأردنية، كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والانتخابات المهنية إلا بعد انقضاء خمس سنوات على الأقل على اكتسابها).

الدستور مؤكداً أن شرط عدم حمل جنسية دولة أخرى المدرج بموجب تعديل سنة 2011 يسري على الوزراء و أعضاء مجلسي الأعيان والنواب الحاليين، و جاء في قرار المجلس ( إن تقديم طلب التنازل عن الجنسية الأجنبية إلى سفارة الدولة المعنية لا يفي بمتطلبات المادتين (75- 42) من الدستور لعل أن عضوية رئيس و أعضاء مجلس الوزراء و أعضاء مجلسي الأعيان و النواب الحاليين الحاملون جنسية دولة أخرى قد سقطت حكماً بالفقرة الـ(03) من المادة (75) من الدستور منذ سريان أحكام التعديلات الدستورية...<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: بالنسبة للنائب الذي سبق الحكم بإفلاسه:<sup>(2)</sup>

و هذا الشرط رغم عموميته يمكن اعتباره خاصاً من جهة تعلقه بفئة التجار ومن في حكمهم ممن يعنون بأحكام الإفلاس. إذ يعتبر مفلساً كل تاجر صدر ضده حكم بالإفلاس بعد توقفه عن دفع ديونه المستحقة في مواعيدها. و في هذا نص قانون التجارة الأردني لسنة 1966 في المادة (326) أنه: ( تسقط حقوق المفلس السياسية بشهر إفلاسه و لا يجوز له أن يكون ناخباً أو منتخبا في المجالس السياسية البلدية أو المختصة بالمهن و لا يقوم بوظيفة أو بمهمة عامة).

و أكد قانون الانتخابات رقم 25 لسنة 2012 هذا الشرط كما جاء في الدستور أيضا الذي رغم عدم صراحة الجمع بين الأعمال التجارية و عضوية مجلس النواب غير أنه رتب جزاء سقوط العضوية في حالة الإفلاس. و بالنتيجة إذا ثبت ترشيح عضو سبق الحكم بإفلاسه للمجلس النيابي دون رد اعتباره قبل الترشيح فإن عضويته تكون مشوبة بعيب انعدام شرط للترشح مما يؤسس للتصريح ببطلان العضوية، والمشرع الأردني لا يختلف في هذا عن اتجاه كثير من النظم المقارنة.

### ثالثاً: بالنسبة لمن كان محجوراً عليه و لم يرفع الحجر عنه:<sup>(3)</sup>

ورد هذا الشرط في الفقرة (و) من المادة (08) من قانون الانتخابات الأردني لسنة 2012 والتي جاءت مطابقة للمادة (75) من الدستور، و هذا الشرط منطقي جداً لأنه لا يصح أن يكون عضواً في المؤسسة التشريعية من كان محجوراً عليه و لم يرفع عنه الحجر،<sup>(4)</sup> مع أن هذا الشرط في الحقيقة هو تطبيق للقواعد العامة التي تحكم التصرف بالأصالة أو بالنيابة والتوكيل التي ينظمها قانون الدولة ضمن قواعد الأهلية القانونية. ذلك أن المحجور عليه يحتاج من الناحية القانونية من يمثله و يعبر بدلا عنه عن إرادته

(1) - عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص 38.

(2) - المرجع نفسه، ص 38، 39. وانظر أيضا:

- فيصل شطناوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، المرجع السابق، ص 295.

(3) - فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص 293، 294.

(4) - يشمل الحجر وفقاً للقانون المدني الأردني: المحجور عليه لذاته كالصغير و المجنون و المعتوه. أيضا المحجور عليه لسفه و ذا الغفلة.

انظر: عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص 39.

فيكون فاقداً أو عديم الإرادة، ناقصاً أو عديم الأهلية، سواء بسبب سنه قبل بلوغ السن القانونية أو بعدها متى صدر حكم بالحجر عليه، بل أكثر من ذلك يعتبر عدم الحجر قانوناً أو قضاءً شرطاً للممارسة أو التمتع بكل الحقوق المدنية والسياسية، و من بينها حق الانتخاب و الترشح، و بالنتيجة فإن عدم الحجر يشترط لقبول الترشح ابتداءً كما يشترط بقاءه خلال مدة النيابة البرلمانية. و في حالة تخلف هذا الشرط يترتب بطلان العضوية إذا ثبت تحققه قبل الترشح أو بعده و قبل إعلان النتائج النهائية. بينما فقدان هذا الشرط بعد ثبوت العضوية و ممارسة مهامها ينجم عنه إسقاط الصفة.

#### رابعاً: بالنسبة لمرتكب جريمة غير سياسية تزيد مدة عقوبتها عن سنة و لم يعف عنه:<sup>(1)</sup>

تشير المصادر أن المؤسس الدستوري الأردني لم يبين ماهية الجريمة السياسية و كذلك قانون العقوبات الصادر برقم 16 لسنة 1960. غير أن الفقه وضع معيارين لتمييز هذه الجرائم عن غيرها، فحدد معيار المذهب الشخصي الذي مفاده أن تكون الجريمة سياسية تبعاً للدافع على ارتكابها، و يجب تحديد طبيعته السياسية من غيرها، و تكون الجريمة سياسية في الأولى بينما تكون عادية في الحالة الثانية.

أما المعيار الثاني فهو موضوعي، و يهتم بنظره لطبيعة الجريمة دون بحث الدافع لارتكابها، مثل الاعتداء على نظام الدولة السياسي، و كل ما يتعلق و يمس بحقوق الدولة باعتبارها سلطة سياسية.

و مع كل هذه التفرقة فإن المؤسس الدستوري لم يرتب بطلان عضوية النائب على كل جريمة ثبت الإدانة من أجلها، بل استثنى تلك الجرائم التي لا تزيد مدة العقوبة فيها عن السنة، حيث تسقط و تبطل عضوية النائب متى ارتكب جريمة غير سياسية و عوقب بمدة حبس تزيد على السنة و لم يستفد من عفو عنها، فالعبرة بنظر المشرع ليس بوصف الجريمة جنائية كانت أم جنحة، إنما بمدة العقوبة المحكوم بها. كما يلاحظ على المشرع الأردني عدم تخصيص العفو المشار إليه في المادة سالفة الذكر إذ يوجد عفو عام يتعلق برفع التجريم عن الفعل و عفو خاص يتعلق بشخص معين، علماً أن هذا التحديد يتبعه تحديد فئة المعنيين بالعفو عند الترشح والانتخاب. مما ينعكس على صحة و بطلان العضوية للمنتخب المعلن فوزه. بالإضافة إلى تمييز المؤسس الدستوري الجرائم السياسية حيث خصها بالذكر خلافاً لما عليه كثير من التشريعات التي تهتم بطبيعة العقوبة إذا كانت سالبة للحرية أو بوصفها جنائية أو جنحة دون المخالفات.

#### خامساً: بالنسبة لمن أصابه الجنون أو العته.<sup>(2)</sup>

لم يُعرّف المشرع الأردني في قانونه المدني ما هو الجنون و بقي ذلك للفقهاء الذي اعتبر الجنون حالة مرضية تعترض الشخص و تؤدي إلى زوال عقله. و هو أيضاً عاهة عقلية تفقد الشخص قدرة التمييز.

(1) - عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص 39.

(2) - المرجع نفسه، ص 38.

بينما العته هو مرض آخر يصيب العقل يؤدي إلى اضطرابه و ينقص قدرات صاحبه في فهم الأمور. وعموما فإن الجنون والعته يعدمان أو ينقصان أهلية المصاب و قدرته على مباشرة الحقوق المدنية والسياسية على حد سواء. و هو ما يتعلق مباشرة بالنائب في مجلس النواب الذي لم يعد قادرا حتى على القيام بشؤونه الخاصة. فلم يختلف المشرع الأردني في هذا الحكم عن بقية تشريعات النظم المقارنة التي تحرص على استبعاد مثل هؤلاء الأشخاص من دائرة المتمتعين بالحقوق السياسية و يستمر الإبعاد لحين زوال سببه.

و في نظرنا، هذا الشرط لم يكن المشرع الأردني في حاجة لإفراده ببند خاص كما أفرد بندا خاصا بالمحجور عليه و عدم رفع الحجر. و كان يمكن الاكتفاء بمضمون نص المادة (44) من القانون المدني الأردني التي تنص أنه: لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر في السن أو العته أو الجنون"، و معلوم أن مباشرة الحقوق المدنية مقدم و سابق على مباشرة الحقوق السياسية من حيث القدرة القانونية وليس من حيث الممارسة الفعلية. و بديهي أن من يحرم من ممارسة حقوقه المدنية لنقص أهلية أو عدمها ليس بإمكانه ممارسة حق سياسي. لذلك نرى إمكانية الاعتماد في النص على اشتراط التمتع بالحقوق المدنية و السياسية. و يكون هذا الشرط لازما بداية من القيد في القائمة الانتخابية ثم الترشح. و شرط لاستمرار العضوية في المجلس النيابي.

و يترتب عن تخلف هذا الشرط قبل نهائية نتائج العملية الانتخابية بطلان العضوية. بينما يؤدي إلى إسقاطها متى فقد النائب حق ممارسة حقوقه المدنية و السياسية خلال مدة نيابته.

#### سادسا: بالنسبة لمنع أقارب الملك من عضوية مجلس النواب:<sup>(1)</sup>

جاء قانون الانتخابات لعام 2012 مطابقا للمادة (75) من الدستور الأردني في فقرتها " و المتضمنة منع ترشيح أقارب الملك لعضوية مجلس النواب بينما أشار الدستور أن تعيين هذه الفئة في المجلس النيابي يتم بقانون خاص. و لكن ليس هناك قانون خاص يحدد درجة القرابة التي يشملها الحظر و لا يوجد سوى قانون الأسرة المالكة الصادر عام 1937 حيث جاء في مادته الثالثة (03) قولها أن: (أعضاء الأسرة المالكة: فرع حضرة صاحب السمو الأمير عبد الله بن الحسين، إلا أنه لا يشمل ذرية الإناث منها اللواتي يتزوجن من غير أعضاء الأسرة المالكة- أولاد صاحب الجلالة الملك حسين ذكورا منهم المقيمون في شرق الأردن الذي صدر سمو الأمير المعظم إرادته السامية بقبولهم في الأسرة المالكة المتقدم بيانهم و أراملهم حتى يتزوجوا).

و يظهر جليا أن النص لا يتعلق بمن يقبل أو يحظر ترشحه لعضوية مجلس النواب. لكن ما يجري العمل به في الواقع أن كل من يطلق عليه لقب " أمير " لا يقبل ترشحه للعضوية.

(1)- المرجع السابق، ص 39.

و في هذا الشأن انتقد جانب كبير من الفقه هذا الاتجاه السائد في الأردن- و نعتقد من جهتنا بصحة هذا الانتقاد- الذي يفيد وجود إخلال جسيم بمبدأ المساواة بين المواطنين الأردنيين، و في الجهة المقابلة يعتقد البعض بإيجابية المنع بنص، بحجة أن الانتخابات النيابية لا تخلوا من المشاحنات والمنازعات التي يجب على أعضاء الأسرة المالكة تجنبها ( كما في معظم النظم السياسية الملكية) إضافة إلى استبعاد مسألة احتمال التأثير على الناخبين من قبل أقارب الملك حال ترشحهم، كما أنه من الناحية العملية لا يمكن تطبيق هذا الشرط إلا إذا كان الشخص عضواً في أحد مجلسي الأمة ( مجلس النواب أو مجلس الأعيان) و يمنح له لقب " أمير"، وفي هذه الحالة يمكنه تفادي إسقاط عضويته بتقديم استقالته من عضوية المجلس. و هو أمر مستبعد.

و يرى فريق آخر<sup>(1)</sup> أن الحكمة من المنع هي عدم زج العائلة الملكية في المعارك الانتخابية التي قد تسيء لها في النهاية عن طريق المرشحين المنتمين إليها، و هذا المنهج متبع في كثير من الدول ملكية النظام.<sup>(2)</sup> كما رأينا سابقاً بخصوص من يحمل لقب النبيل في بريطانيا.

و إذا كان المجلس النيابي الأردني يتألف من مجلسين هما مجلس النواب المنتخب مباشرة من قبل الشعب و مجلس الأعيان الذي يعين الملك جميع أعضائه، و نظراً لاختلاف طريقة التكوين، فيتبع ذلك اختلاف طريقة الفصل في العضوية، فبداهية لا يمكن الحديث عن صحة عضوية أعضاء مجلس الأعيان حتى يمكن القول بإمكان إبطال عضويتهم. و لم تتم الإشارة لهذا في الدستور الأردني أو في النظام الداخلي لمجلس الأعيان. و لذا يرى البعض أن المشرع افترض توافر كل الشروط القانونية في جميع الأعضاء المعينين من قبل الملك. شأنهم في ذلك شأن الأعضاء الذين يعينون في البرلمانات في النظم المقارنة.

و الحقيقة غير هذا في اعتقادنا، لأن المتعارف عليه أن التعيينات الرئاسية أو الملكية رغم ما يفترض فيها من تحري و مراعاة الكفاءة العالية و المستوى الراقى للمعينين من طرف الجهة التي تتولى التعيين، إلا أن هذا العمل في الغالب يغلب عليه الطابع السياسي للملك كما للرئيس في النظام

(1)- انظر صفحة الهوامش في: عوض رجب الليمون، المرجع السابق، ص46 ( هامش رقم 38)

(2)- في الكويت يعزو فقهاء القانون الدستوري امتناع أفراد من العائلة الحاكمة عن الترشح لانتخابات البرلمان إلى أعراف سياسية مستقرة داخل العائلة الحاكمة، و ليس إلى الدستور الذي لا يصنف الكويتيين إلى عائلة حاكمة ومواطنين عاديين. و الدستور الكويتي لم يحرم بنص صريح أبناء العائلة الحاكمة من المشاركة في العملية السياسية، وتحديدًا البرلمانية، لكن عملياً الامتناع المستمر من جانب العائلة الحاكمة عن الانتخابات مرده وجود أعراف سياسية، واجتهادات مستقرة داخل العائلة الحاكمة أو ضمن العقد الاجتماعي بين العائلة الحاكمة والشعب الكويتي، وفق قاعدة قديمة تقول: "الإمارة لآل صباح، والحكم والتجارة للشعب". و توجد حالات قليلة أبدى فيها أفراد من العائلة الحاكمة رغبتهم في الترشح لعضوية البرلمان، وتم التراجع عن هذه الرغبات على وقع النواهي الأميرية، و كل البرلمانات الكويتية المتعاقبة خلت من أفراد العائلة الحاكمة.

- لتفاصيل أكثر عن الموضوع انظر: صحيفة إيلاف الإلكترونية الصادرة في لندن، المقال منشور بتاريخ: 12 جويلية 2012. زيارة يوم: 2015/09/03 للموقع الإلكتروني:

<http://elaph.com/Web/news/2013/7/823384>

الجمهوري، و لا يمكن إخضاعه لأية رقابة، لكن المفارقة أن رئيس الدولة منتخب، فهو مفوض لاختيار بعض من يمثل الشعب بينما الملك يرث السلطة و يمارس سلطة التعيين فيكون الأول في صورة أقرب إلى الديمقراطية.

لهذا ينتقد البعض طريقة التعيين لإمكانية تعيين أشخاص يتبين فيما بعد تخلف أحد الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الأعيان لو كان منتخبا. و يرى هؤلاء أن فقدان بعض الشروط في عضو مجلس الأعيان لا يمكن إخضاعه لأحكام سقوط العضوية كما ورد في المادة 2/75 من الدستور الأردني المذكور، لأن الإسقاط يقتضي توافر الشروط ابتداء ثم يتم فقدانها أثناء مدة التمثيل النيابي.

على النقيض من ذلك فإن المنتخبين يخضعون لمبدأ المنافسة التي يجب قانونا أن تتم وفق قواعد المساواة و المنافسة الحرة النزيفة من حيث الترشيح و شروط صحته إلى مجريات الحملة الانتخابية لإجراءات الانتخاب المباشر أو غير المباشر.

### المطلب الخامس

#### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي

يعتبر النظام الدستوري المغربي الأقرب إلى النظام الجزائري من حيث تاريخ تأسيس أول دستور لكل للدولة، و من حيث ارتباطهما بالنظام الفرنسي رغم اختلاف طبيعة النظام السياسي ( ملكي في المغرب و جمهوري في الجزائر)، و لذلك فقد تأثر النظام المغربي بالنظام الفرنسي بعد دستور 1958 الذي يعتبر محطة تحول أساسية في النظام البرلماني، و من ذلك جعل المشعر الدستوري المغربي اختصاص الفصل في صحة عضوية البرلمان بمجلسيه النواب و المستشارين للمجلس الدستوري كجهة لها طابع خاص، و كان ذلك منذ دستور 1962 الذي نص على تأسيس غرفة دستورية بالمجلس الأعلى للإنعاش و التخطيط برئاسة الملك<sup>(1)</sup> من صلاحياتها البت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان و صحة عمليات الاستفتاء، و ذلك لأن هذا الدستور شابه كثيرا دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة بتبني مبادئ النظام البرلماني و الديمقراطية و الليبرالية كما كان يصرح به الملك الحسن الثاني رغم اختلاف ظروف البلدين و واقعهما، كما تميز هذا الدستور بنصه على منع نظام الحزب الوحيد.<sup>(2)</sup>

واستمر العمل بالغرفة الدستورية إلى غاية تعديل الدستور سنة 1992 الذي أسس لمجلس دستوري مستقل بذاته و له نفس الصلاحية و استمر العمل به بعد تعديل الدستور عام 1996. غير أنه بموجب

(1) - المواد 96-97-100 من الدستور المغربي لسنة 1962.

(2) - بل إن هذا الدستور لم يتم وضعه من قبل مجلس تأسيسي منتخب، حيث قام الملك الحسن الثاني بوضعه بعد استشارة بعض الوزراء و الاستعانة بأستاذة القانون الدستوري الفرنسيين أمثال "موريس دوفرجه".

- د.محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب 1962-1997، مرجع سبق ذكره، ص 78، 80.

تعديل الدستور المغربي سنة 2011 استحدثت المشرع " محكمة دستورية" بموجب المواد 129 إلى 134، ولها الاختصاص بخصوص صحة العضوية البرلمانية.<sup>(1)</sup> و الملاحظ أن نص المادة الوارد في دستور 1962 لم يتغير عبر الدساتير المتتالية و بقي حتى في دستور 2011 حيث جاء في المادة (الفصل) 132 أنه ( تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة إليها بفصول الدستور وبأحكام القوانين التنظيمية (أي القوانين العضوية)، و تبت بالإضافة إلى ذلك في صحة انتخاب أعضاء البرلمان و عمليات الاستفتاء...).

و إذا كانت الطعون في صحة العضوية تنصب على شروط العضوية ذاتها، فقد حددها المشرع المغربي في القانونين العضويين لمجلسي النواب و المستشارين موجبا توافر شرط التسجيل في القائمة الانتخابية إضافة إلى مرور خمس سنوات فعلية في حالة اكتساب الجنسية المغربية ( مع إمكانية رفع هذا القيد (المادة 6-1))، و كذا التمتع بالحقوق المدنية السياسية بعدم سبق الحكم على المترشح بالحبس النافذ أو الموقوف لأجل أفعال حددها القانون العضوي ما لم يرد إليه الاعتبار أو بعد مدة من عزل النائب تأديبيا، و أضاف المشرع قائمة للممنوعين من الترشح لعضوية البرلمان بحكم وظائفهم السابقة أو المترامنة وقت الترشح و ذلك لمدة تختلف من سنة إلى سنتين قبل الترشح.

و إذا كانت معظم الشروط لا تختلف في جوهرها عما عليه الحال في النظم المقارنة فإن المشرع المغربي كان صريحا بالنص على التجريد (بطلان) من صفة النائب لكل من تبين بعد انتخابه أنه غير مؤهل قانونا لعضوية البرلمان و ذلك حتى بعد انقضاء آجال الطعون الانتخابية على أن يقدم طلب بذلك للمحكمة الدستورية من قبل مكتب المجلس أو وزير العدل أو النيابة العامة وكل من له مصلحة.<sup>(2)</sup> و هذه الأخيرة في رأينا تلقي بعبء الإثبات على عاتق المدعي في الطعن.

و تطبيقا لأحكام الدستور، فقد مارس المجلس الدستوري صلاحياته ببسط رقابته على مجريات العملية الانتخابية بشكلها الموسع الذي يتعدى عملية الاقتراع و فرز الأصوات و ما يتخللها من أحداث إلى مجريات الحملة الانتخابية و حتى عملية الترشيح بشروطه، فبعد انتخابات البرلمان بتاريخ 02 أكتوبر 2015 قضى المجلس الدستوري بإلغاء انتخاب عضو مجلس المستشارين "عابد شكيل" عن حزب الأصالة والمعاصرة بعد طعن قدمه والي جهة الرباط "عبد الوافي لفتيت" استنادا إلى ثبوت مناورات تدليسية أخلت بمبدأ المساواة بين المترشحين منها قبول تقديم أموال لاستمالة الناخبين و محاول الحصول على أصواتهم. وهي الممارسات اللصيقة بمعظم العمليات الانتخابية في المغرب أو غيره. كما يشير إليه الملاحظون

(1)- د.نائل فؤاد حسني عبد الجواد، الفصل في صحة العضوية البرلمانية في الأنظمة المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص 198-200.

(2)- المادة 11 من القانون العضوي 11/27 المتعلق بمجلس النواب و المادة 12 من القانون العضوي لمجلس المستشارين.

والمراقبون المستقلون للعملية الانتخابية. ففي سنة 2006 لدى تجديد ثلث أعضاء مجلس المستشارين تم متابعة أحد عشر منتخبا أمام القضاء بتهمة تقديم رشاوى (لشراء أصوات الناخبين) و حكم على بعضهم بالحبس مع الحرمان من حق الترشيح لعهدتين متتاليتين<sup>(1)</sup>.

كما قضى المجلس الدستوري بعد انتخابات مجلس المستشارين سنة 2015 بإبطال عضوية البرلماني " عثمان عبلة" عضو مجلس المستشارين لنفس الأسباب السالفة الذكر<sup>(2)</sup> عملا بالمادة (92) من القانون العضوي لمجلس المستشارين.

### المطلب السادس

#### بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري

لم يعرف المؤسس الدستوري الجزائري مفهوما للبطلان أو الإسقاط أو الإقصاء لكنه عدد الحالات التي يترتب عليها بطلان الصفة النيابية كجزاء لتخلف أو تحقق أحد الشروط المنصوص عليها قانونا. وهي عموما الشروط الواجب توافرها ابتداء لقبالية الانتخاب، وأيضا تلك التي يجب بقاءها لبقاء الصفة النيابية. وهو مقتضى ما تضمنته المادة (106) من دستور سنة 1996 المعدل بنصها أن: ( كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية. ويقرر

(1) - جمعية الشفافية المغربية، تقييم إطار تنظيم الانتخابات التشريعية... ، مرجع سبق ذكره، ص 17.

(2) - جميلة عمر، المجلس الدستوري يلغي مقعد البرلماني "عابد شكيل" من عضوية مجلس المستشارين، مقال منشور بجريدة المغرب اليوم بتاريخ 03 جوان 2016 على موقعها الالكتروني:

<http://www.almaghribtoday.net/314/030616204422>.

<http://www.almaghribtoday.net/314/030616154213>

و جاء في قرار المجلس أن التحقيق الذي أجري من طرف قاضي التحقيق في الملف المذكور أسفر بتاريخ 24 نوفمبر 2015 عن إصدار الأمر بإحالة المطعون في انتخابه على المحكمة الابتدائية لمحاكمته. و تبين المجلس للدستوري من محضر الضابطة القضائية في ولاية أمن الرباط وسلا بتاريخ 5 أكتوبر 2015 أن المكالمات الهاتفيتين اللتين التقطنا لـ"عابد شكيل" يومي 30 سبتمبر وفتح أكتوبر 2015 تضمنتا عبارات صريحة ودالة على قبوله تقديم أموال قصد استمالة الناخبين و ضمان تصويتهم لفائدته، مما يثبت بوضوح أن عملية انتخاب المطعون في انتخابه شابته مناورات تدليسية فقدت معها العملية الانتخابية مصداقيتها و نزاهتها، مما يتعين معه إلغاء انتخابه عضوا بمجلس المستشارين. أما النائب الثاني فقد أدانته المحكمة الابتدائية بتاريخ 12 أبريل 2016 بجنحة الحصول و محاولة الحصول بطريقة مباشرة على صوت ناخب أو عدة ناخبين بفضل هدايا أو تبرعات نقدية أو عينية أو منافع أخرى قصد التأثير بها على تصويتهم، ومعاقبته بخمسة أشهر حبسا موقوفة التنفيذ وغرامة نافذة قدرها 20.000 درهم، هذا الحكم استند إليه المجلس الدستوري، معتبرا العناصر الواردة في محضر تسجيل المكالمات الهاتفية تثبت بوضوح إقدامه على استخدام الأموال والهبات لاستمالة الناخبين و لضمان تصويتهم لفائدته ... الأمر الذي يتعين معه إلغاء انتخاب المعني بالأمر".

و خضع المترشح عثمان عبلة للتصنت على مكالماته الهاتفية بناء على أمر قضائي بتاريخ 29 سبتمبر 2015، ليتأكد للمحكمة أنه أجرى مكالمات يوم الاقتراع كانت الأولى حول عرض مبالغ مالية على ناخبين للتصويت لفائدته، و كيفية إيصالها إليهم، أما المكالمات الثانية فتضمنت جوابا عما تلقاه المعني بأن ناخبي جماعة معينة سيصوتون لفائدته ما دام مستعدا للاستجابة لطلباتهم.

المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائهما). ويلاحظ أن هذا النص اعتمد بنفس الصيغة في دستوري 1976 (المادة 134) و 1989 (المادة 100) عدا تغيير ما تتطلبه الأزواجية التي جاء بها دستور 1996.<sup>(1)</sup> و بقي الحال كما هو في تعديل الدستور سنة 2016 (المادة 123).

و أول ما يظهر من خلال هذا النص أن المشرع الدستوري الجزائري جمع بين بطلان وسقوط العضوية حيث ساوى بين توافر شروط العضوية ابتداء و بين فقدانها لاحقا رغم أنه ساير كثيرا من التشريعات في النظم المقارنة كما في مصر سابقا و فرنسا قبل دستور 1958 بمنح البرلمان ذاته صلاحية الفصل في صحة عضوية النواب باشرطه التصويت بالأغلبية.

و أضافت المادة 124 من الدستور الأخير سنة 2016 القول أن: ( النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترب فعلا يخلّ بشرف مهمته... )، و ينطبق معنى هذه المادة على مفهوم إسقاط العضوية لا على بطلانها حسب معايير التفرقة التي بينها أنفا، و المشرع الدستوري عبر عنه بالتجريد. كما في المادة (101) من دستور 1989 بعدما كان نص المادة (135) يتضمن مصطلح "العزل". و عليه فالمشرع الجزائري لم يشر لبطلان العضوية كما في التشريعات المقارنة ورتب " السقوط جزاءً" على كل حالات تخلف الشروط القانونية أو فقدانها، و قد سبق لنا بيان معنى البطلان بالنسبة لتخلف الشرط ابتداءً و بيان معنى السقوط عند فقدان الشرط بعد ثبوت العضوية. لكن مفهوم البطلان وفقا للمشرع الجزائري يقتضي بيان شروط قابلية الانتخاب وحالات عدم قابلية الانتخاب كما يميزهما الفقه حيث تعتبر مخالفتها موجبة لبطلان العضوية مع مسايرة ما يميزه الفقه عادة بين شروط القابلية للانتخاب و بين حالات عدم قابلية للانتخاب.

## البند الأول

### شروط القابلية للانتخاب

شروط القابلية للانتخاب هي عموما تلك الشروط الواجب توافرها أوليا للقبول الترشح قصد المشاركة في العملية الانتخابية، منها ما هو مشترك بين جميع عمليات الانتخاب مثل شروط التسجيل في القائمة الانتخابية. ومنها ما يتعلق خصوصا بالترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة كل على حدة. و سنتناول كل منها في ما يلي:

(1) - بخلاف ذلك كانت المادة 29 من دستور 1963 تنص على أنه "... و في حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب تتولى لجنة مراجعة السلطات و تصحيح النيابة" المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس، الفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة.

أولاً: الشروط العامة للانتخاب:

حسب ما جاء في المادتين (90) و (107)<sup>(1)</sup> من القانون العضوي لنظام الانتخابات 12-01 يشترط لعضوية البرلمان بغرفتيه أن يكون المترشح:<sup>(2)</sup>

1- مستوفيا لشروط المادة 03 من نفس القانون و التي اشترطت بدورها التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والأهلية طبقا للتشريع بعد بلوغ سن الثامنة عشر (18) كاملة يوم الاقتراع، مع القيد في القائمة الانتخابية. أما سن الترشح فحدد بـ (25) سنة لعضوية المجلس الشعبي الوطني و (35) لمجلس الأمة. (المادة 92 و 110 و 111 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات).

2- مؤديا للخدمة الوطنية أو ثبت إعفائه منها. (لم يشر المشرع إلى إثبات الوضعية).

3- غير محكوم عليه في جناية أو جنحة طبقا لأحكام المادة (05) من ذات القانون و لم يرد إليه اعتباره. و شملت هذه المادة المحال إليها عدم الحرمان من ممارسة حق الانتخاب طبقا للمادتين (9) و (9) مكرر و 14 من قانون العقوبات، وقد استغنى المشرع عن هذه الإحالات المتعدية في القانون العضوي 16-10 بالنص على اشتراط عدم وجود حكم نهائي بعقوبة جنائية أو جنحية سالبة للحرية دون رد للاعتبار منها مع استثناء الجرح غير العمدية (البند الخامس من المادة 92).

4- ذا جنسية جزائرية.<sup>(3)</sup>

(1) - تقابلها المادتان 107 و 127 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، حيث أدخلت بعض التعديلات وإعادة ترتيب لبعض الشروط فقط لا نرى ضرورة لذكرها.

(2) - لمراجعة تفاصيل أكثر بخصوص الحرمان المدني أو الجزائي من الحقوق المدنية والسياسية انظر:

- Ben Abbou-Kirane Fatiha, Droit parlementaire Algérien, op. préc. Page 127- 130.

(3) - تم تعديل هذا الشرط بعدما كان في الأمر 97-07 يشترط الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة قبل (05) سنوات على الأقل قبل يوم الانتخاب حسب المادة 107 و المادة 129. إذ نصت المادة 107 في بندها الثالث: أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل...". و نرى أن هذا التراجع من المشرع لا يتفق مع مقومات المصلحة الوطنية و وحدة شعبها. و كان الأولى الإبقاء عليه حتى لا يتخذ منفذا لبداية التدخل و المساس بسيادة الدولة و شعبها، لأنه مدخل محفز على طلب التجنس قصد المشاركة السياسية. و هذا رغم ما قد يقال بأن هذا التعديل مبرره المساواة بين المواطنين في ممارسة الحقوق السياسية و الممارسة السلطة. و هو ما استقرت عليه أغلب النظم المقارنة بأشترط مرور فترة زمنية معينة قبل السماح للمتجنس بممارسة الحقوق السياسية تعتبر فترة اختبار. و لعل السبب في ذلك راجع إلى تأثير العودة إلى القانون الموضوعي للجنسية- و هو قانون الجنسية المعدل بالأمر 05-01 لسنة 2005- على موضوع من القانون الدستوري الذي ذهب بعيدا في توحيد الحق في الجنسية وخاصة الأصلية المستمدة من أحد الأبوين (والالدين) في سياق انعكاس أحكام و قواعد القانون الدولي العام و الخاص على القانون الداخلي تفاديا للوقوع في حالات عديمي الجنسية خدمة لحقوق الإنسان ثم المواطن، ثم انعكاسها على حاملي هذه الجنسية و جعلهم من رتبة واحدة بالنسبة للبرلمان دون تمييز. فإذا كان الأمر بالنسبة لأثر ذلك على الانتفاع و التمتع بالجنسية لاكتساب صفة المواطنة أولا سواء بسواء، و من باب التقليل من أثر حصرية جنسية الأب حيث النسب الحقيقي لعلاقة الأبوة و البنوة للحفاظ على شجرة العائلة، فمن باب أولى و من طبيعة الأمور أن يسري ذلك و يمتد إلى تفعيل موضوع الجنسية في الحياة السياسية.

5- غير محكوم عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به. هذا البند أسقط من المادة (92) المذكورة آنفا بسبب إدراج مقصوده ضمن البند السابق و التحول من معيار تحديد نوع الجريمة إلى معيار العقوبة السالبة للحرية و وصف الجريمة و القصد في ارتكابها (عمدية أو غير عمدية).

و يلاحظ على هذه المادة عدم إشارتها صراحة لأي إحالة على المادة (05) من ذات القانون فيما يخص انعدام أي سلوك من المرشح يعتبر مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية و هذا قياسا على الإحالة الصريحة لنفس المادة بخصوص اشتراط عدم الخضوع لحكم لجناية أو جنحة. ( و ربما يكون هذا الاشتراط قد تجاوزه الزمن) و نفس الملاحظة تنصرف إلى شَرْطَي شهر إفلاس المترشح دون رد اعتباره، مما يطرح التساؤل: هل هو تجاوز يعني عدم اشتراط هذا القيد؟، أم أن النص الصريح على الشرط والإحالة في الحالة الأولى أهم من عدم الاشتراط والإحالة في الحالة الثانية؟. بعبارة أخرى فإن الإحالة المقتصرة على جزء من المادة يستفاد منها عدم اشتراط ما خرج عن جزء الإحالة، خاصة إذا علمنا أن هذه الشروط مستغرقة في نص المادة (05) كونها لازمة للقيد في القائمة الانتخابية. و لكل ذي مصلحة أن يطب شطب كل من سجل بغير حق ضمن القوائم الانتخابية علما أن واجب النيابة العامة إبلاغ اللجنة الإدارية لمراجعة القوائم الانتخابية بقائمة الأشخاص المحرومين من حق القيد ضمن القوائم الانتخابية البلدية و هو شرط مستقل بذاته لإمكانية الترشح خاصة في ظل استغلال التكنولوجيا والرقمنة لتسيير القائمة الانتخابية بشبكة وطنية تساعد على تطهيرها بكيفية مضمونة متى تم الاهتمام بالعنصر البشري الذي يسهر عليها.

و الخلاصة أنه: من الناحية القانونية تعتبر كل الشروط المذكورة متساوية القيمة القانونية ما لم يوجد نص خاص مخالف يستثني أو يعفي أو يحكم حالة بذاتها، و لأنه لا يمكن قبول الترشح حتى و لو توافر بعض أو أغلب هذه الشروط، بل لا يصح الترشح إلا بتوافرها مجتمعة في شخص المعني.

لذلك في اعتقادنا فإن صياغة هذه المادة لا تستقيم بهذه الطريقة، فمن جهة تعتبر المادتان (03) و (05) بمثابة القاعدة الأساسية لممارسة أهم حق سياسي و هو الانتخاب أولا ثم الترشح ثانيا. فكان الأجدر بالمشروع الاكتفاء أولا بإحالة عامة على هاتين المادتين، كون التسجيل في القائمة الانتخابية شرطا أساسيا للترشح بعد ذلك. ثم إضافة الشروط الخاصة اعتبارا لمستوى التمثيل و المسؤولية التي تتماشى مع مهمة النائب البرلماني عن الأمة في إحدى غرفتي البرلمان. بينما يعتبر صوابا اشتراط المشرع عدم صدور عقوبة سالبة للحرية و عدم ارتكاب حنجة عمدية ( قرينة على سوء الأخلاق) لأن انعدام الحرية في اعتقادنا هو ما يتعارض فعليا و مباشرة مع متطلبات ممارسة مهام العضوية النيابية، بينما الجرائم غير العمدية فأغلبها يقوم على نظرية المخاطر ( الخطأ المفترض) لا على نظرية الخطأ الواجب الإثبات كما في القتل الخطأ نتيجة حادث المرور و تسمى بالجرائم المادية ما لم يثبت العكس.

و رغم التماثل ظاهرا للمشرع الجزائري مع النظم المقارنة إلا أن الحقيقة أبانت عن اختلافات جوهرية لبعض الشروط نورد بعضها و أهمها فيما يلي:

### 1- بالنسبة لشرط الجنسية:

إجماعا بين الفقهاء على أن الجنسية تعد الأساس الأول- بل الأوحد- لتحديد الانتماء الاجتماعي و الرابطة القانونية و السياسية بين الشخص و دولة معينة سواء كانت أصلية أو مكتسبة و فق ما ينص عليه قانون الجنسية من حالات و شروط اكتسابها و الاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها طبقا للدستور.<sup>(1)</sup> وتجسيدا لها جاء قانون الجنسية الجزائرية المعدل بالأمر 05-01، حيث كان قبل تعديله يوقف التمتع بالجنسية المكتسبة فيما تعلق بالترشح للتمثيل النيابي بمرور مدة خمس سنوات من تاريخ سريان مرسوم التجنس إلى يوم الاقتراع، و هذا بالنسبة للانتخابات المحلية ( الولائية و البلدية) وأيضا الانتخابات البرلمانية و ذلك مضمون المادة (16) من الأمر رقم 70-86. و هذه حال كثير من التشريعات المقارنة كما رأينا فيما سبق، غير أنه تم إلغاء المادة سالفة الذكر لتبقى المادة (15) مطلقة دون قيد أو استثناء بخصوص آثار الجنسية المكتسبة. و هذا في الوقت الذي كان البعض يرتقب الاقتصار على الجنسية الأصلية لعضوية المجالس النيابية أو على الأقل رفع المدة المقيدة لحق التمتع إلى عشر (10) سنوات أو إثبات سبع (07) سنوات إقامة فعلية يفترض فيها الاندماج في المجتمع الجزائري و اكتساب عاداته و تقاليده علاوة على قوانينه المشترطة في طلب الجنسية. و قد رأينا ردود الفعل و الانتقادات في هذا الشأن في الفقه الدستوري المصري و الأردني. و في الجزائر أيضا يرى كثير من الباحثين أن هشاشة مجتمعنا و بقاء مرحلة التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي بدأت منذ 1988 و شهدت عدة أزمات شكلت خطرا حقيقيا على وحدة البلاد و استقرارها، كلها عوامل تستوجب بالضرورة التعامل معها بوجه خاص و أكثر حذرا.<sup>(2)</sup> و نعتقد بوجوب إحاطة هذا الحذر بمزيد من الضوابط و القيود حماية للهوية الوطنية و خصوصيات المجتمع الجزائري المتميز باعتداله و وسطيته و وحدته و تضامنه في مواجهة التطرف و نبذ العنف و التعبير بالطرق السلمية الحضارية، و لا يشعر بهذا الخطر سوى من ثبتت وظيفته الحقيقية (الولاء) التي لا تقبل - كما سبق بيانه- القسمة بين دولتين أو أكثر. و في الحقيقة فإننا نؤمن بخصوصيات المجتمعات وضرورة الحفاظ على مقومات هويتنا الراسخة عبر التاريخ، و يعتبر هذا التراجع القانوني بداية محتملة لإمكان اختراق و تقمص هويتنا و مَنفذاً قانونيا لبداية التدخل في خصوصياتنا لقلبها وفق مخطط على مدى متوسط أو بعيد، و هذا من انعكاسات العولمة و تأثيراتها القانونية و السياسية والاجتماعية على مكونات المجتمع الجزائري و مقوماته. و يدعم هذا أيضا عدم النص و حتى الإشارة إلى مزدوجي الجنسية

(1)- المادة 30 من التعديل الدستوري لسنة 1996. و تقابلها المادة 32 في تعديل سنة 2016.

(2)- د.بركات محمد، المرجع السابق، ص 26 .

كما في بعض النظم المقارنة. الأمر الذي أسال جدلا كبيرا بين الأحزاب السياسية في وقت مضى بعدما رأوا تقلد بعض الشخصيات المعروفة بعلاقاتها الخارجية مما يرجح ازدواجية جنسيتها. و هذا في الوقت الذي رأينا بعضا من المنازعات الواقعية لمزدوجي الجنسية في الانتخابات البرلمانية المصرية دفعت لإبطال عضويتهم، الأمر الذي لا نجد له تطبيقا في نظامنا السياسي الدستوري. رغم أنها من الأهمية بمكان بما يسمح من فتح التحقيق في جنسيات النواب حتى بعد انتخابهم و إثبات عضويتهم. و في حالة الإيجاب وجب استخلافهم طبقا للقانون لاسيما إذا كانوا من غير النواب الممثلين للجالية الجزائرية المقيمة في الخارج.

و ما تجب الإشارة إليه أن المجلس الدستوري في رأيه الاستشاري بخصوص المادة 90 من مشروع القانون العضوي 12-01 اعتبر كل مواطن يحمل الجنسية الجزائرية يملك حق الترشح طبقا للدستور. وخلاف هذا يعتبر من قبيل التمييز بين المواطنين ( و هو نفس اتجاه المحكمة الدستورية المصرية في قرارها الصادر سنة 2015 كما ذكرنا سابقا (ملحق رقم 01). ونفس المجلس لدى مناقشته المادة (86) من القانون الانتخابي رقم 89-13 كان قد أصدر قرارا جاء في حيثياته أنه (نظرا لما نصت عليه أحكام المادة (47) من الدستور اعترف لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية أن يَنْتخبوا و يُنتخبوا)، و أن (اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية غير مطابق للدستور)، لكن المجلس نفسه لم يناقش موضوع الجنسية في رأيه المتعلق بالقانون الانتخابي 97-07، و كلها تصب في اتجاه واحد هو عدم الاهتمام الجدي بالمصلحة العامة و عدم الحرص عليها بما يحمي المجتمع من الاختراق والانحراف و عدم الاستقرار رغم التحولات و التحديات الراهنة قبل ترسيخ و استقرار المؤسسات الدستورية و تعميق المبادئ و التقاليد و الأعراف التي تسمح بالتخفيف من شرط الجنسية لهذا الحد كما في بعض النظم المقارنة...<sup>(1)</sup> بل إن دستور الولايات المتحدة الأمريكية باعتبار المجتمع نتج من الهجرة إليها من كل الأجناس يشترط مرور فترة معينة على التجنس قبل السماح بإمكانية الترشح؟.

و ما يقال عن جنسية المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني يمتد لعضوية مجلس الأمة الجزائري. بل ربما يكون ذلك وأكد بوجود الثلث المعين من رئيس الجمهورية و غياب أي ضوابط رسمية قانونية للاختيار و شروطه- كما في بعض النظم المقارنة- باستثناء معيار الكفاءة، و نحن نشاهد الدولة تعمل على استقطاب أبنائها من الكفاءات المستغلة في دول أجنبية! .

## 2- بالنسبة لشرط أداء الخدمة الوطنية:

واضح من نص المادة (90) السابق ذكرها أنه ينبغي للمترشح إثبات أدائه واجب الخدمة العسكرية و هو مقصور على الذكور ممن بلغوا 18 سنة أو تجاوزها بعد إثبات صلاحيته و قدرته على أدائها أو

(1)- المرجع السابق، ص 27، 28 .

إعفائه طبقاً للقانون. و يستفاد من نص المادة أن من كان في وضعية التأجيل أو غير المسجلين قانوناً يحرمون من إمكانية الترشح ابتداءً، و في الحقيقة يمكن اعتبار إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية امتحاناً للمواطنة و الولاء للوطن و تعبير عن الارتباط الوثيق عاطفياً و ثقافياً و إنسانياً، و دليل الاندماج في المجتمع الجزائري بقيمه و مبادئه بما يقوي الشعور بالانتماء للدولة لذلك نعتقد أن هذا الشرط يخفي في ثناياه اعتبارات غير معلنة، و يعفى منه مكتسبو الجنسية الجزائرية بعد بلوغهم السن القانونية لعدم وجوب أداء لخدمة الوطنية. و يبقى التساؤل عن أهمية هذا الشرط مقارنة بعدم اشتراط الجنسية الأصلية؟.

هذا و قد رأينا اهتمام المشرع المصري بهذا الشرط، كما عرضت عليه طعون عدة لإبطال عضوية بعض النواب المنتخبين تأسيساً على تخلف هذا الشرط رغم صراحة النص عليه في القانون المصري، ويمكن تصور تجاوزه أو إغفاله بطريقة أو أخرى. في المقابل، لا يوجد في الفقه الدستوري الجزائري ما يشير إلى عرض أية حالة بالطعن في العضوية استناداً إلى هذا الشرط. ربما يعود هذا إلى وجود وضعيتين هما: إثبات أداء الخدمة العسكرية أو وجوب تسوية الوضعية في أي مرحلة من العمر.

### 3- بالنسبة لشرط المستوى المعرفي:

في بعض النظم المقارنة (مصر - العراق - الأردن) يشترط المستوى المعرفي أو المستوى التعليمي بنص صريح في بعض القوانين الانتخابية بينما لم تتم أي إشارة إليه في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجزائري رقم 01/12 أو حتى تعديله تحت رقم 10/16 كما كان الأمر في القوانين السابقة لهما (أمر 07-97 وتعديلاته 01-04 و 07-08 و 08-07) المادة (81)، وفي القانون 89-13 في المادة (65). و هو تراجع يحسن استدراكه لأنه خلاف الأصل والمعقول<sup>(1)</sup> و قد يعتبر هذا اعترافاً بواقعية انتشار الأمية في المجتمع الجزائري كما يعتقد الدكتور "بركات محمد" و تكريس لها بالتشجيع أو السماح للأمية بالترشح لعضوية المجالس النيابية و من ثم قيادة المجتمع و تمثيله في أعلى هيئة للتشريع. و يبقى التساؤل عن حقيقة هذا الإغفال باعتباره سهوً يجب تداركه؟. أم هو عن سبق إصرار من الحكومة في مشروع

(1) - كان "جون ستيوارت ميل" يرى أنه ليس جائزاً السماح بحق الانتخاب (بشقيه) لأي شخص لا يستطيع القراءة و الكتابة والقيام بالأعمال الحسابية العادية بشرط أن توفر الدولة للأفراد وسائل الحصول على المؤهلات العلمية. وبهذا يكون الشخص بكسله هو من حرم نفسه من حق الانتخاب و ليس المجتمع الذي لا يعقل أن يعطي السيطرة عليه لأناس لا تتوفر فيهم المؤهلات الضرورية الأولية للعناية بأنفسهم و مصالحهم ومصالح المتحالفين معهم (المساندين لهم). كما ير "ميل" أن الوظيفة ليست دليلاً على المؤهلات بل يجب إثبات القيام بها بنجاح خلال مدة معينة أما حاملي الشهادات العلمية فيجب التأكد بأن مستوى التعليم حقيقياً و ليس مزعوماً.

- جون ستيوارت ميل، الحكومات البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص 187-193.

و نرى في هذا إشارة إلى مستوى تعليمنا و مستوى تمثيلنا حالياً في البرلمان (برلمان أصحاب المال والطامحين إلى السلطة بدل أن يكون برلمان كفاءات و خبرات في جميع الميادين) لكننا أيضاً على يقين أن التشدد في شروط الترشيح يراه أغلب الناس يتعارض مع الديمقراطية التي تقتضي مشاركة الجميع أو على الأقل أكبر شريحة ممكنة، و منحهم فرصاً متكافئة مما يقتضي إبعاد المثل الذي مفاده: "كلما زاد الشرط قل المشروع".

القانون؟<sup>(1)</sup> و هذا دليل أيضا على ضعف مؤسستنا التشريعية ذاتها لأن لا يعقل أن لا يتم اقتراح إضافة هذا الشرط في وقت يؤكد الجميع و يطالب بتحسين نوعية الخدمة و تكوين الكفاءات في مختلف المجالات و منها التمثيل البرلماني. بل إن التوظيف في مختلف الوظائف العادية والتكليف بالعديد من المهام السامية لا يتم حاليا إلا لمن تتوفر فيه ( افتراضا على الأقل) شروط معينة أهمها شهادة الدبلوم أو المستوى العلمي واجب الإثبات. فهل أضحت المهمة التمثيلية النيابية أهون المهمات حتى يحملها الأميون؟

الكل يتفق على اعتبار مهمة التمثيل في البرلمان جزء من العملية السياسية التي تعبر عن صراع متميز بين النخب أو المجموعات السياسية في البلاد. فلا بد أن يكون كل مشارك في العملية على قدر من الكفاءة و القدرات و المؤهلات المعرفية.<sup>(2)</sup> رغم ذلك لم يرد نص صريح بهذا الشرط في نظامنا الدستوري.

و مهما يكن من الأمر، فمن الناحية العملية يصعب كثيرا إيجاد الصيغة المناسبة لوضع شرط الكفاءة العلمية أو تحديد المستوى المعرفي للترشح إذا علمنا أن كثيرا من رجال السياسة و الناشطين الحزبيين ليس لهم نفس المستوى التعليمي - بالأحرى ليس لهم مستوى دراسي متقدم نسبيا - بغض النظر عن المناصب التي يشغلونها واقعا (بحكم خبراتهم المهنية). ورغم ذلك يملك بعضهم مهارات عالية للدخول في العملية السياسية. فيكون شرط المستوى المعرفي بمثابة الإقصاء من الممارسة السياسية و هذا مما لا يتماشى مع طموحات الأحزاب السياسية التي تهتم بمن يتقن فنون العملية السياسية و يحقق بلوغ أغلبية المقاعد البرلمانية أكثر من اهتمامها بإثبات المستوى المعرفي لهؤلاء. و على كلٍ فإن هذا الشرط إن لم يكن بنص القانون فإن مستوى المنافسة الحزبية و الوعي الثقافي و السياسي و الاجتماعي للمواطن الجزائري سيفرضه يوما بعد زمن من الممارسة و تتحمل الأحزاب نتيجة هذا الإغفال أو التغافل. و هذا تحديدا ما أشار إليه خبراء في ندوة نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان بتاريخ 03 ديسمبر 2009 محملين الأحزاب مسؤولية اختيار ذوي الكفاءة

(1) - د.بركات محمد، المرجع السابق، ص 30 .

(2) - يُدكّر أن شرط المؤهلات العلمية يهدف إلى "وضع الرجل المناسب في المكان المناسب" و هو شعار للدولة الاشتراكية قبل وضع دستور 1989.

- المرجع نفسه، ص 187 .

و بحسبه أيضا: أن سلم التطور العالمي و طموح الشعوب المشروع لما هو أفضل سيفرض في النهاية ضرورة تقديم مرشحين أكفاء يمكنهم تحمل المسؤوليات و المهام و الواجبات لمعرفتهم بالأوضاع الداخلية و الخارجية و متطلبات التنمية الاقتصادية و الرقي الاجتماعي و الثقافي في ظل تسارع تطور عالمي لا مكان به للجهل و الأمية و لا مكان فيه لمؤسسة تسيّر ارتجاليا.

- المرجع نفسه، ص 31 .

و تعليقا على الرأي نعتقد أن طموح الشعوب لما هو أفضل هو غايتها منذ القدم مع ممارسة أوجه الديمقراطية لكن فشل الشعوب في تحقيق هذا الطموح سببه في اعتقادنا هو عدم قدرة هذه الشعوب ذاتها فرادى و جماعات و حكومات على التخلص من النزعة القبلية و العشائرية و تمسكها بالأمنيات الكاذبة التي ثبت كذبها من خلال التاريخ. لكنها تصبح كالسحابة تغطي صفات الكفاءة و الثقة و القدرة على تحمل المسؤولية عندما يحين وقت الاختيار يوم الاقتراع.

الموضوعية و الأخلاقية كمرشحين لتمثيل الأمة ممارسة السلطة باسم أحزابهم،<sup>(1)</sup> و ذلك رغم استنادهم إلى مبدأ حرية الاختيار و حرية الترشح.

لكن في اعتقادنا يبقى هذا الشرط ضرورياً أخذاً في الاعتبار حجم و ثقل المسؤولية المتعلقة بممثل الأمة و النائب عنها في البرلمان بعيداً عن الامتيازات و المحفزات المتصلة بهذه الصفة و قد أضحت الدافع الأساسي و الظاهر للتسابق نحو الظفر بعهدة برلمانية تعود بالمصلحة و المنفعة الخاصة لصاحبها قبل المصلحة العامة للوطن والمواطن، مما شجع على التخلي عن كثير من معايير الانتقاء الموضوعية والحقيقية لتقلد عضوية برلمان يشرع للأمة ويحدد سكة مسارها لبناء دولة القانون. و حينما يتحقق هذا يمكن الحديث عن إمكانية بطلان عضوية النائب لتخلف هذا الشرط أو غيره متى ثبت- ولو بعد إعلان انتخابه نهائياً- تخلف شرط أو أكثر من شروط صحة الانتخاب و استخلافه بمن هو أحق منه بصفة النيابة، حينئذ فقط نكون حقيقة في دولة الحق و القانون المنشودة.

و في انتظار النص قانوناً على هذا الشرط يتحمل المواطن مسؤولية ضعف اختيار ممثليه في البرلمان بسبب تغليب فكر القبلية و العروشية و قبول شراء الأصوات بالوعود الكاذبة و بعض الاعتبارات التي قضى عليها الدهر و نسيها في مجتمعات وصلت لأعلى مستويات النضج و الشعور بمسؤولية حسن الاختيار قبل انتقاد سوء النتائج، بالابتعاد عن العواطف والأهواء والصدقات وإعمال العقل و روح المسؤولية.

### ثانياً: الشروط الخاصة للانتخاب

و هي بعض الشروط التي تميز الترشح لعضوية كل واحدة من غرفتي البرلمان، ذلك أن الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني يشترط في المترشح أن يكون بالغاً من العمر يوم الاقتراع خمساً وعشرين (25) سنة حسب مقتضى المادة (90) من القانون العضوي 12-02 بينما يشترط لعضوية مجلس الأمة بلوغ سن الخامسة والثلاثين (35) سنة يوم الاقتراع.<sup>(2)</sup>

و بينما يمكن لكل ناخب الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، فإن الترشح لعضوية مجلس الأمة بالنسبة للأعضاء المنتخبين يقتصر فقط على أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية الذين لم تسقط عنهم هذه الصفة بسبب متابعة قضائية حسب المادة (107) (تقابلها المادة 110 من القانون العضوي 16-10) من ذات القانون العضوي المذكور أعلاه.

و لمزيد من الدراسة النقدية لهذه الشروط نتناولها مفردة فيما يلي:

(1)- مولاي هاشمي، المجالس المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ و التطبيق"، مرجع سبق ذكره، ص 210.  
(2)- في الأمر 07-97 كان يشترط بلوغ سن 28 سنة لعضوية المجلس الشعبي الوطني و 40 سنة لعضوية مجلس الأمة حسب المادتين 107 و 128 منه بهذا الترتيب.

## 1 - بالنسبة لشرط السن:

حسب المادة (92) فإن المشرع استقر في آخر قانون عضوي للنظام الانتخابي صدر سنة 2016 على اشتراط بلوغ المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني 25 سنة كاملة يوم الاقتراع. ووفقا للدراسات الفقهية الدستورية فإن تحديد سن الترشح يتميز بكونه أعلى من سن التسجيل في القائمة الانتخابية من جهة. ومن جهة أخرى يتم تحديده في النظام السياسي الدستوري حسب معايير خاصة بكل دولة وفق قناعات الفاعلين والأحزاب السياسية و القوى الضاغطة في المجتمع، و التي يعكس قانون الانتخابات درجة التوافق حولها لأنها مخصصة لتسيير أهم آلية في دواليب السلطة و ضمان نمط معين من التمثيل فضلا هم ضمان استمرارية المؤسسة. و هي العملية الانتخابية في مجملها و في وجهها المتعلق بالانتخابات البرلمانية التي لا تقل أهمية عن الانتخابات الرئاسية.

و مهما يكن الأمر، فهناك من يعتبر هذه السن حددت بافتراض بلوغ قدر معين من النضج الفكري و الاندماج في مختلف العلاقات الاجتماعية مثل تحصيل مستوى تعليمي أكاديمي و إنهاء الدراسة الجامعية في مختلف المجالات، و افتراض تأدية واجب الخدمة العسكرية الذي يعتبر شرطا مستقلا بذاته كما سبق بيانه. و يفترض أن الحياة الجامعية أكسبت صاحبها نضجا اجتماعيا و سياسيا حسب مستوى الإدراك والقدرة على الأداء لتمكين الشخص من تحمل المهمة البرلمانية افتراضيا لهذه الشريحة.<sup>(1)</sup>

و في النهاية يسمح تحديد هذه السن بإتاحة الفرصة لأصحاب الكفاءات العلمية دخول الحياة السياسية مبكرا و الاستفادة من بعض العناصر النشطة جدا في المجتمع بشكل إيجابي. وقد تكون منضوية تحت راية الأحزاب السياسية أو حتى في قوائم حرة للترشح طالما أن القانون نفسه يسمح بذلك. غير أننا نورد هنا ملاحظتين أساسيتين:

فأولا: ما أثبتته الممارسة الديمقراطية للعملية الانتخابية في النظم الغربية التي تتميز بأنظمة حزبية عريقة و مسارها حافل بالإنجازات و السيطرة على الحكم تداولياً، أنها دائما تقدم مرشحين من كبار السن المتزامن مع تجربة نضالية و حنكة سياسية كبيرة بحجم المنافسة الانتخابية خاصة في ترؤس القائمة الانتخابية للترشحات كما هو معمول به في الجزائر، بذا يضمن الحزب قوة ممثله واستعداده للنقاش والحوار و المواجهات بطريقة سلمية حضارية سواء تلك التي تظهر أثناء الحملة الانتخابية أو حتى أثناء العمل البرلماني خلال العهدة الانتخابية. وهذا يضمن للحزب أولاً و لصاحبه ثانياً، القدرة على الدفاع عن برنامجه و تمرير سياسته بإقناع الأحزاب الأخرى أو استقطابها للدخول معه في تحالفات ائتلافية.<sup>(2)</sup>

(1) - د. بركات محمد، المرجع السابق، 2012، ص 42 .

(2) - المرجع نفسه، ص 25 .

و ثانياً: بالرجوع إلى سياق الحراك السياسي الذي زامن اعتماد نص قانون الانتخابات في ظلّه نجده تزامن مع موجة الاضطرابات الاجتماعية و تتابع إسقاط بعض الأنظمة السياسية العربية فسارعت البقية منها إلى إعلان حزمة من الإصلاحات السياسية و الدستورية، و التي أنصبت بالنسبة للجزائر على إعطاء الأولوية للشباب في جميع الميادين، و منها ما تعلق بالنظام الانتخابي بدعم إشراكهم في الحياة السياسية بتخفيض سن الترشح للانتخابات المحلية و التشريعية. و بذلك فتحت آفاقاً جديدة لفئة الشباب تدعمت أكثر بعدد من الأحزاب التي تم اعتمادها بالتوازي مع القانون الجديد إضافة إلى تسابق الأحزاب لاستقطاب فئة الشباب بتجديد الهياكل وتقريبها من الأمانة العامة للحزب تارة، و بالتسويق لضمان استمرارية فعالية الحزب بتشبيبه تارة، و بضمان رتبة متقدمة في القوائم الانتخابية تارة أخرى. ولئن كانت هذه العملية أملت لها الظروف السياسية المذكورة إلا أن لها وجهاً إيجابياً هو اعتبارها اللبنة الأولى لمخطط إعداد الساسة و الإطارات المستقبلية للأحزاب أولاً، وللدولة ثانياً، كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية وكثير من الدول الغربية في استراتيجياتها بعيداً عن منطق التوريث الذي يغلب على البلدان العربية.

و كل ما سبق ذكره يتعلق بانتخاب عضو المجلس الشعبي الوطني، أما لعضوية الغرفة البرلمانية الثانية- أي مجلس الأمة كما سماها الدستور- فإن السن اللازمة للتمتع بعضويتها فقد حددها القانون العضوي الأخير 16- 10 في مادته الـ (111) بـ (35) سنة بعدما كانت في القانون العضوي 97- 07 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 04- 01 محددة بـ (40) سنة. وهنا نشير إلى انتقاد الكثيرين من رجال القانون الدستوري و المتخصصين السياسيين لهذا التخفيض الذي يعتبر - بنظرهم- أكثر بعداً عن خصوصيات هذه الغرفة كما في النظم المقارنة ذات الغرفتين في البرلمان. حتى أن البعض يسميها دستورياً مجلس الشيوخ كما في الدول الغربية على رأسها: فرنسا. و كذا الولايات المتحدة الأمريكية. و هي دلالة واضحة على الارتباط ليس بكبر السن بل كبر و حجم الخبرة و الممارسة في ميادين الحياة، لاسيما بمراعاة تشكيل هذه المجالس حيث تتضمن أعضاء معينين من قبل رئيس الجمهورية تعادل ثلث الأعضاء ويمتازون افتراضاً بالرجاحة في العقل و الخبرة المتأتمية من تراكم السنين في العمل و الجد و الاجتهاد و تقدير المصالح في جميع المجالات مما يحتاج إليه القرار في مصير سياسة دولة و هذا لا يتوافر بالضرورة في من نقص سنه لافتراض نقص خبرته الميدانية للحياة أو على الأقل يوجد من هو أكثر خبرة منه فيكون أحق بالعضوية منه أيضاً، و على مشرعنا الأخذ بما درج عليه المشرع الأردني لعضوية مجلس الأعيان بتمسكه بسن الـ(40) سنة و أن يكون الأعضاء من رؤساء الوزراء و الوزراء الحاليين و السابقين و من أشغل سابقاً مناصب السفراء و الوزراء المفوضين و رؤساء مجلس النواب، و رؤساء و قضاة محكمة التمييز و محاكم الاستئناف النظامية و الشرعية، و الضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، و النواب السابقين الذين انتخبوا للنياحة لا أقل من مرتين و من ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على

ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن و العبرة في ذلك بعلو الهمة و إثبات الكفاءة لا بافتراضها، وإذا كان هذا ما يضمنه الثلث المعين من رئيس الجمهورية فنظرا لعدددهم القليل فيمكن تدعيم كفاءات هذا المجلس أيضا باشتراط الانتخاب لعهدتين أو أكثر في مجالس الجماعات المحلية قرينة على الكفاءة. ( و الملاحظ أن رئيس الجمهورية منذ 10 سنوات تقريبا يعين الوزراء السابقين والمستشارين وكبار الدبلوماسيين و إطارات الجيش الوطني الشعبي عند كل تجديد جزئي لمجلس الأمة).

لكن مهما قيل فيجب التقيد بالنص عند إعماله، و لهذا نطرح التساؤل عن مدى إمكانية التحقيق في توافر سن الترشح لغرفتي البرلمان بعد الانتخاب لإمكان إبطال عضويته و استخلافه طبقا للقانون. وقد رأينا في الأمثلة السابقة تخلف شرط السن لدى أحد أعضاء الكونغرس الأمريكي.

و الحقيقة أنه في ظل تجربتنا السياسية القصيرة نسبيا لا يمكن الإجابة على هذا التساؤل إيجابا أو سلبا، في غياب أي حالة واقعية تمت إثارتها في هذا الخصوص و هذا ما ثبت لدينا بتفحص قرارات المجلس الدستوري الجزائري منذ تأسيسه إلى غاية تعديل الدستور سنة 2016، كما أن مراعاة هذا الشرط و غيره من شروط الترشح في الأصل تتوقف ابتداءً لحظة إيداع ملف الترشح. نظرا لأوجه الطعن أو الرقابة المتاحة طبقا للقانون على الأعمال المعتبرة تمهيدية للعملية الانتخابية.

## 2- بالنسبة لشرط العضوية في المجالس المحلية:

فهذا الشرط يقتصر على المرشحين لعضوية مجلس الأمة. و بديهي أن تتوفر فيهم باقي الشروط المتطلبة في المترشح لعضوية البرلمان حسب المادة (110) إضافة على عدم كونه متابعا قضائيا بعد انتخابه أو تم توقيفه تحفظيا لأي سبب. و للإشارة فإن تشكيل الغرفة البرلمانية الثانية- مجلس الأمة يختلف اختلافا كبيرا جدا بين الأنظمة السياسية المقارنة. لذلك لا يمكن أصلا عقد مقارنة نقدية بينها لأن فكرة الغرفة الثانية أساسا كرستها ضرورة حتمية لها أسبابها التاريخية في كل نظام.

و ما يعاب على نظامنا الدستوري هو عدم توحيد شروط الانتماء لغرفة مجلس الأمة نظرا لوجود الأعضاء المعينين وقد يكون بينهم من لا تتوفر فيه بعض الشروط اللازمة لاختياره بواسطة الانتخاب و لا تتقطن لذلك سلطة التعيين.<sup>(1)</sup> رغم ذلك تبقى فئة المعينين غير معنية أساسا بأحكام بطلان العضوية والفصل في صحتها و أحكام استخلافها قبل انقضاء مدة العضوية المحددة بست (06) سنوات مع التجديد النصفى كل ثلاث سنوات، و هو ما خلق وضعاً تمييزياً بين الفئتين اقترح الدكتور "عزاوي عبد الرحمن- للقضاء عليه- إعادة النظر في التركيبة السياسية لمجلس الأمة باعتماد نظام المحاصصة السياسية لضمان التمثيل الأفقي الحقيقي لجميع شرائح المجتمع انطلاقاً من القاعدة في الانتخابات المحلية بمنح حصة ثابتة من

(1)- د. إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 20-22.

المقاعد لكل فئة تتنافس عليها التشكيلات والتنظيمات المنضوية تحتها من نقابات عمالية كجمعيات وتنظيمات مهنية و حرفية<sup>(1)</sup> تماما كما تم التعامل به لضمان تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. وهو ما يجري به العمل في البرلمان المغربي من تمثيل الجماعات الإقليمية والمنظمات المهنية. لكن رغم ما يحسب لنظام تمثيل المهن كونه يؤدي لتمثيل حقيقي لأفراد الشعب تمثيلا صحيحا لاسيما الكفاءات وذوي الخبرة في شتى الميادين و يجنب سيطرة الأحزاب، فإن هذا النظام يمكن أن يتعارض مع نيابة و تمثيل الأمة بكاملها لا بطوائفها، و لا يخلوا من خدمة المصالح المهنية الطائفية وبالتالي الصراع بين ممثلي الأمة فضلا عن غياب ضمانات اختيار الكفاءة كما هو شأن الترشيحات الحزبية. ما جعل أغلب الدول تتخلى عنه بعد العمل به.<sup>(2)</sup>

### البند الثاني

#### حالات عدم القابلية للانتخاب

تختلف هذه الحالات بسبب تعلقها ببعض الأشخاص نظرا لصفاتهم الوظيفية زيادة على توفر الشروط سالفة الذكر، هذا من جهة. و من جهة أخرى تعتبر قيودا زمنية أو مكانية على الخاضعين لها تقتصر فقط على دائرة انتخابية معينة. هي تلك الدائرة التي مارس فيها المعني إحدى الوظائف المذكورة حصرا في القانون، و قد عدتها المادة (91) من القانون العضوي 16-10<sup>(3)</sup> بقولها: ( يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي والوالي المنتدب- الأمين العام للولاية- المفتش العام للولاية وعضو المجلس التنفيذي للولاية- القاضي- أفراد الجيش الوطني الشعبي- موظف أسلاك الأمن- أمين خزانة الولاية- المراقب المالي للولاية- السفير و القنصل العام). و حسب الباحثين فإن الهدف من هذا المنع هو ضمان حدٍ من المساواة بين المترشحين خوفا من هؤلاء - ذوي الصفة- بالتأثير على الناخبين أو الضغط عليهم استغلالا لوظيفتهم.<sup>(4)</sup>

هذا، و رغم مرور 29 سنة على تأسيس المجلس الدستوري الجزائري و هو يشرف ويراقب صحة انتخابات غرفتي البرلمان و يخطر بالطعون التي تحال إليه بخصوصها، إلا أننا لم نعثر على أية حالة مثلما هي عليه حال البرلمان المصري من حيث إمكان الطعن في عضوية النائب البرلماني بعد استيفاء إجراءات إثبات العضوية مما قد يؤدي إلى إبطال هذه الصفة متى ثبت تخلف شرط من شروط صحة الترشح إذا تم اكتشافه بعد الإعلان عن النتائج النهائية للعملية الانتخابية.

(1)- د.عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، مرجع سبق ذكره، ص 358.

(2)- د.نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 238، 239.

(3)- تقابلها 89 من القانون العضوي 12-01 و المادة 106 من الأمر 97-07. و كانت المادة 89 تتضمن قائمة أقل من المادة 91 أعلاه.

4)- Ben Abbou-Kirane Fatiha, op. préc. P 124-126 .

و قد يقول قائل أن المشرع كفل ذلك من خلال الطعون التي نظمها المشرع في قانون الانتخابات أثناء التسجيل في قائمة الترشيحات و قد حدد ذلك بأجال تحت طائلة عدم قبول الطعن شكلاً.

و نقول أنه لما كان المجلس الدستوري يسهر على احترام الدستور و يجب عليه مراعاة تشكيل المؤسسات الدستورية طبقاً للدستور و قوانين الجمهورية المطابقة له، و من ثم فإن هناك فراغات قانونية كثيرة تستوجب سدها لقطع الطريق أمام كل تجاهل أو خرق للقانون، فأولاً، المشرع الجزائري اعتمد مبدأ الطعون السلبية حيث سمح بالطعن في حالة رفض ملف الترشح و أوجب أن يكون مسيئاً و لا يتصور رفض الترشح إلا لثبوت عدم توافر أحد أو بعض الشروط القانونية. علماً أن بعض الشروط لا يمكن للجنة مراقبتها مثل صدور حكم بعقوبة سالبة للحرية بعد قبول الترشح أو الحكم الصادر لم يكسب صفة النهائية إلا بعد قبول الترشح، و قد لا يتحقق من ذلك إلا بعد إعلان نتائج الانتخابات كما هو الحال بخصوص الجرائم الانتخابية التي تكون وقائعها مؤثرة على نتائج العملية الانتخابية، فيكون حصر الطعون ضد المترشح الفائز في فترة ما قبل يوم الاقتراع لا يضمن عدم وجود بعض التجاوزات التي لا تكتشف إلا بعد الإعلان النهائي عن نتائج العملية الانتخابية ذاتها، و قد رأينا فيما سبق أن القضاء الدستوري في مصر غني جداً بحالات إبطال العضوية البرلمانية بالطعون المرفوعة بعد إعلان النتائج و تأسيسها على فقدان أو تخلف أحد الشروط المتطلبة قانوناً للترشح و لم يتم التفطن إليها أو تم التغاضي عنها، و هو ما دأب عليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي ينظر حال فصله في الطعون ضد نتائج الانتخابات و صحة العضوية- ينظر حتى في الشكاوى المتعلقة بالأعمال الممهدة للعملية الانتخابية مثل شروط الترشح والحملة (الدعاية) الانتخابية وتمويلها و الجرائم التي ترتكب بمناسبة الحملة الانتخابية و يكون من شأنها التأثير في النتيجة كأعمال العنف بين مناصري المترشحين. و قد أثبتت الدراسات الحديثة أن بعض أنواع العنف مصدرها الأساس المنافسات الانتخابية، فهي بالنسبة للبعض تجديد العهد للاحتفاظ بالسلطة في مقابل البعض الآخر في المعارضة الذي يعتبرها جولة أخرى لمحاولة الوصول إلى السلطة لذلك تعمل الأحزاب بواسطة مرشحيها و مناصريها على كسب أصوات الناخبين بما قد يثير نزاعات مقصودة أو غير مقصودة خصوصاً عند ربطها بادعاءات فساد و تزوير الانتخابات و الاعتراض على النتائج الانتخابية. و النتيجة من ذلك أن أصبحت العملية الانتخابية ذاتها إما سبباً في إحلال السلم أو مصدراً لعدم الاستقرار الداخلي، و يتحقق كل منهما بمقدار الابتعاد عن التخويف و العنف و الإكراه في ممارسة حق التصويت بكل حرية.<sup>(1)</sup>

و بناء على ما سبق يجب- في اعتقادنا- مراجعة بعض الشروط الواجب توافرها لقبول الترشح أسوة بالمشرع الفرنسي و المصري. من ذلك مثلاً ما يخص أحادية الجنسية خاصة بعد صدور " قانون تحديد

(1)- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- الانتخابات و منع نشوب النزاعات...، مرجع سبق ذكره، ص 01 و 02.

المسؤوليات العليا و الوظائف السامية الممنوعة على مزدوجي الجنسية<sup>(1)</sup> وليس من بينها العضوية البرلمانية باستثناء رئيسي الغرفتين. فقبول مزدوجي الجنسية لاسيما بالنسبة للنواب الممثلين للجالية الوطنية في الخارج قد يعرض مصالح الأمة للخطر. و لذلك يجب إحاطة شرط الجنسية بضمانات تكفل الولاء وتعبر عن المواطنة التي لا يكفي إثباتها بتقديم نسخة من شهادة الجنسية أو حمل جواز سفر الجمهورية الجزائرية. ولهذا نعتقد صوابا ما ذهب إليه المشرع في بعض النظم المقارنة من أن الولاء للوطن لا يقبل الانشطار أو المشاركة ولا شك أن الجنسية المكتسبة لا تمنحها الدولة إلا لمن تضمن ولاءه لها، و لا يمكن القبول بغير هذا بذريعة المساواة بين المواطنين ماداموا يحملون الجنسية الجزائرية و لو كان بعضهم يحمل إلى جانبها جنسية أخرى. و إذا كان هناك فريق يرى عدم دستورية منع مزدوجي الجنسية من الترشح لمساسه بمبدأ المساواة فإن " لكل قاعدة استثناء" و "على كل مطلق قيد".

و استنادا للمادة 101 من القانون العضوي رقم 16-10 فإن المجلس الدستوري- بسبب تعقد العملية الانتخابية التشريعية- أنيطت به مهام دقيقة تبدأ من لحظة تلقيه محاضر النتائج للدوائر الانتخابية ليعونها خلال 72 ساعة بعد ضبطها، و مع ذلك عليه إشعار كل معترض على العملية الانتخابية لتقديم ملاحظاته مكتوبة و يفصل في الطعون المرفوعة أمامه خلال ثلاثة أيام، فإذا تبين له تأسيس الطعن بعد التحقيق الذي يقوم به المقررون من جمع الأوراق و الوثائق المرتبطة بعمليات الاقتراع في الدائرة الانتخابية يصدر قراره إما بإلغاء الانتخاب كليا، مما يستوجب إعادة إجراء الانتخاب، أو يكفي بالإلغاء الجزئي ويتعين عليه إذ ذاك إعادة صياغة محاضر النتائج و إعلان المترشح المنتخب قانونا، و تبلغ أحكام المجلس الدستوري إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير المكلف بالداخلية والأطراف المعنية.<sup>(2)</sup> فمهمة المجلس الدستوري هاته تخص انتخابات تجديد المجلس الشعبي الوطني و كذا التجديد النصفي لمجلس الأمة، و يظهر جليا أن هذه المهمة تعد من قبيل الطعون الانتخابية كما في النظم المقارنة و هي أقرب إليها من مهمة الفصل في صحة العضوية، لذلك يصح التساؤل عن مدى إمكانية مراقبة صحة الانتخابات من طرف المجلس الدستوري؟. والإجابة عن هذا التساؤل هي جوهر البحث في حقيقة بطلان العضوية البرلمانية، لأنه من خلال الممارسة الميدانية لعمل المجلس الدستوري تعتبر رقابته قاصرة عن موضوع "الفصل في صحة العضوية النيابية" لتعلقها بالمعنى الفني الدقيق للعملية الانتخابية ممثلة في يوم الاقتراع من لحظة فتح صناديق الاقتراع لحين اختتام ساعات التصويت ثم الفرز و إعلان النتائج، و الدليل على ذلك

(1)- قانون رقم 17-01 مؤرخ في 10 يناير سنة 2017 يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها صادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بتاريخ 11 يناير 2017 عدد رقم 02، ص 3.

(2)- تبليغ قرار المجلس الدستوري هو الذي يمكن الجهة المبلغة من إعداد و ضبط القوائم النهائية التي ستعلنها و تكون محل عمل لجنة إثبات العضوية في مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني.

- د. إبراهيم ملاوي، المرجع السابق. ص 12.

أن الطعون يجب أن ترفق بشكل احتجاجات ترفق مع محاضر الفرز لكل دائرة انتخابية و ترفع إلى اللجنة الولائية لتحيلها بدورها إلى المجلس الدستوري، أو تقيد مباشرة بعريضة لدى المجلس الدستوري طبقا للمادة (171) من القانون العضوي رقم 16-10 التي أعطت صراحة ( لكل مترشح أو حزب سياسي... الاعتراض على صحة عمليات التصويت بتقديم عريضة... )، و ليس فيها ما يفيد اتساع رقابة المجلس لشروط الترشح أو مجريات الحملة الانتخابية و كل ما يرتبط بالمرشحين مباشرة أو غير مباشرة، مما يكون له تأثير على نتيجة العملية الانتخابية كما لمسناه لدى إعمال المجلس الدستوري الفرنسي لرقابته فصلا في الطعون الانتخابية. لذلك يفرق البعض بين الطعون الانتخابية و الطعون ضد صحة العضوية.<sup>(1)</sup>

و إذا كان بطلان العضوية الانتخابية يهدف إلى التحقق من شروط قيامها ابتداء حتى يكون التسليم باكتساب صفة عضو برلماني طبقا للقانون فإن بقاء هذه الشروط لازم أيضا لاستمرار الصفة حيث يترتب على فقدان أحدها إسقاط الصفة البرلمانية التي حددت النظم الدستورية مختلف أسبابها و كفييات معالجتها و نتاولها تفصيلا في المبحث الموالي.

## المبحث الثاني

### إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها

#### في النظم الدستورية المقارنة و النظام الجزائري

بيّنا أن الفرق بين بطلان العضوية و إسقاطها هو انتخاب العضو البرلماني انتخابا صحيحا وثبوت عضويته، غير أنه قبل انقضاء مدة النيابة الطبيعية المحددة قانونا قد يطرأ على حالة العضو ما يسقط شرطا من شروط صحة انتخابه التي يعتبر بقاؤها ضروريا و شرطا لاستمرار العضوية كما قضت به صراحة المادة (35) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 بقولها أنه: ( يتعين على النائب أن يستوفي وقت انتخابه و طيلة ممارسة مهمته النيابية شروط القابلية للانتخابات المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالانتخابات )، وتؤكد المعنى السابق بنص المادة الموالية (36) بالقول أن: (إسقاط الصفة النيابية عن كل نائب ثبت عدم استيفائه أو أصبح غير مستوف قابلية الانتخاب..).

و قد ورد هذا الحكم أيضا في مجمل الدساتير و القوانين العضوية و العادية و حتى الأنظمة الداخلية للبرلمانات في النظم المقارنة و منها الجزائر سواء في ظل البرلمان بغرفة واحدة أو في نظام البرلمان بغرفتين كما في المادة (123)<sup>(2)</sup> من دستور 2016. أما إجراءات ذلك فسيأتي بيانها لاحقا.

(1) - المرجع السابق ، ص 14.

(2) - تقابلها المادة 106 من دستور 1996 والمادة 100 في دستور 1989، و المادة 134 من دستور 1976.

و إذا كان بطلان العضوية بالطعن من قبل الناخبين أو المترشحين الخاسرين في العملية الانتخابية، فإن إسقاط العضوية يكون أيضا بطلب من جهة يحددها النظام القانوني و غالبا هم أعضاء البرلمان أنفسهم بصفة انفرادية أو بعدد معين. أما آثار إسقاط العضوية فالاتفاق و الإجماع منعقدان على نهاية العضوية وما يرتبط بها، لكن الاختلاف بين النظم المقارنة بخصوص أثرها من حيث إمكانية عودة العضو الذي أسقطت نيابته عن طريق الترشح مرة أخرى. فهل يمكنه المشاركة في الانتخاب الجزئي لشغل مقعده إذا كان الاستخلاف لا يتم إلا بطريق الانتخاب الجزئي في الدائرة المعنية؟، و هل يقبل إعادة ترشحه في الانتخابات العامة لتجديد البرلمان بعد نهاية الفترة التشريعية؟.

و نتناول بعض أحكام النظم المقارنة بخصوص إسقاط العضوية البرلمانية فيما يلي:

### المطلب الأول

#### إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها

#### في النظم الدستورية الغربية عامة و النظام الفرنسي خاصة

تسقط العضوية البرلمانية عن كل برلماني فقد شرطاً من شروط صحة و قابلية الانتخاب. كما تسقط العضوية لأسباب عديدة ينتج عنها انعدام الأهلية أو فقدانها.

و إذا كان إسقاط العضوية بسبب فقدان شروط صحتها قد نص عليه في كل النظم المقارنة فإن باقي صور و أسباب إسقاط العضوية تختلف اتساعاً و ضيقاً من نظام لآخر. مثل حالة تأديبية للنائب البرلماني كنوع من العقوبة، أصلية كانت أو تبعية أو مما لا يليق بعضو البرلمان كعدم انضباطه أو سوء أخلاقه بما لا يرقّ لدرجة الفعل المجرم قانوناً كمخالفة الأعراف السياسية. فمعظم النظم القانونية تشير إلى فقد الثقة و الاعتبار لكنها محل سلطة تقديرية واسعة، لأن على عضو البرلمان أن يتحلّى بأخلاقيات تعكس نزاهته في ممارسة مهامه طبقاً للدستور و معاملة المواطنين بالمساواة دون تمييز و عدم استغلاله السلطة أو الانحياز بالرأي للمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة و كتمان الأسرار و حضور أشغال البرلمان والحفاظ على هيئة المجلس و التزام حدود السلطة و غير ذلك،<sup>(1)</sup> بل أن شرف العضوية من شرف المهمة المنوطة به، لذلك فإن إسقاط العضوية البرلمانية إما أن يستند إلى فقدان أحد شروط العضوية أو الإخلال بواجباتها بافتراض قيام العضوية صحيحة قانوناً.

و يبادر البرلمان لطلب عزل أحد الأعضاء جزاء عن إخلاله بواجبات العضوية التي تمثل التزاماً بالتحفظ و امتناع عضو البرلمان على كل الممارسات التي لا تليق بصفته ممثلاً عن الأمة

(1) - د. أفين خالد عبد الرحمان، المركز القانوني لعضو البرلمان، مرجع سبق ذكره، ص 150.

ويشعر لها قوانينها التي تسير عليها. فلا يصح له أن يقع فيها مثل: الوقوع في الإفلاس و إصدار الصكوك برصيد غير موجود أو غير كافٍ و صدور حكم بالحرمان من الحقوق المدنية و السياسية، و هي أسباب عامة باعتبار عضو البرلمان مواطن عادي داخل المجتمع. و هناك بعض الواجبات المرتبطة بالصفة البرلمانية كالتعامل مع الأجانب أو إفشاء معلومات سرية أو الإدلاء بتصريحات خلافا لما تقتضيه الأعراف و تقاليد البرلمان و نظامه الداخلي، و كذلك الغياب عن حضور أشغال البرلمان لفترات محددة قانونا. لكن في بعض النظم إذا حكم على النائب بالحبس فيجب أن تتجاوز مدته حددا معيناً (06 أشهر أو سنة- ناميبيا) حتى يترتب عليها إسقاط العضوية، أما الغيابات فالقانون الاسترالي يحددها بفترة شهرين متتاليين بدون رخصة، و في يوغسلافيا 6 أشهر، و في غينيا يؤخذ بالغياب عن 3 جلسات، و في ليتوانيا لا بد من ثبوت الغياب عن أغلب الجلسات خلال ثلاثة أشهر، و بعض النظم تشترط الغياب عن دورة كاملة للبرلمان بدون عذر حتى يترتب الإسقاط..(1)

و أخذ المشرع الفرنسي بقبالية إسقاط العضوية البرلمانية و اختص بها المجلس الدستوري بناء على طلب مكتب الجمعية العمومية أو مجلس الشيوخ. و تم تطبيق ذلك في قضية النائب "Pouvana Oppa" بتاريخ 21 أكتوبر سنة 1959 حيث تمت إدانته بحكم من محكمة الجنايات و قضى عليه بثمانية (08) سنوات سجن، و بعد رفض طعنه بالنقض في 11 فبراير سنة 1960 قدمت عريضة إلى المجلس الدستوري الذي قرر إلغاء تسجيله في القائمة الانتخابية مع ما يستتبعه من إسقاط عضويته النيابية.(2)

## المطلب الثاني

### إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام المصري

ربط المشرع الدستوري المصري إسقاط العضوية بفقدان الثقة و الاعتبار أو الإخلال بواجبات المهمة البرلمانية و منها زوال صفة العامل أو الفلاح. و منذ نفاذ دستور 1956 في مصر نص على إسقاط عضوية أحد أعضاء البرلمان متى تم تقديم اقتراح بذلك من قبل عشرة أعضاء في المجلس، و تم رفع العدد المطلوب للاقتراح بموجب دستور 1971 إلى عشرين (20) عضواً على أن يتم التصويت على إسقاط العضوية بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان أو الغرفة المعنية، و تم تكريس مبدأ الإسقاط في دستور 2012 الذي حدد ثلاث حالات لإسقاط العضوية. ليتأكد ذلك بنص دستور سنة 2014 في المادة (110) على أنه: (لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها أو أخل بواجباتها، و يجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه).

1)- Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire, Op.cit. p 19-27.

2)- بومدين أحمد: الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، سنة 2015. ص393.

فمن واجبات عضو البرلمان احترام مؤسسات الدولة و رموزها داخل البرلمان و خارجه وفق مدونة خاصة بأخلاقيات عضو البرلمان التي تعتبر بنص المادة (368) من النظام الداخلي للمجلس جزءاً من هذا النظام. و يجب أيضا احترام أحكام الدستور والقوانين و الامتثال للالتزامات ضمان نزاهة عضو البرلمان لاسيما المعاملات المالية الممنوع منها و التصريح بالذمة المالية (الممتلكات) طبقا للقانون، و عدم مخالفة أحكام الجمع بين وظيفتين فضلا عن التزام حضور أشغال المجلس.<sup>(1)</sup>

و عرف تاريخ البرلمان المصري حالات كثيرة لإسقاط العضوية و التجريد منها دون يتعثر ذلك بامتياز الحصانة البرلمانية. حيث ضبط المشرع بشكل دقيق حدود نفاذ مفعول هذه الحصانة التي أصبحت محل انتقاد شديد بعدما أصبحت الغاية الأولى الظاهرة و الخفية للتنافس على مقعد برلماني بسبب مفعولها و تحصينها لعضو البرلمان في وجه المتابعات القضائية و تحقيق مصالح شخصية مع الامتيازات القانونية.

و أبرز حالات الإسقاط لعضوية البرلمان التي حدثت في مصر حالة النائب "كمال الدين حسين" حين بعث ببرقية رسمية للرئيس "أنور السادات" أغضبته فأحالها لمجلس الشعب طالبا إسقاط عضوية النائب بسبب إهانة رئيس الدولة. و في صورة أخرى بعد إسقاط مجلس الشعب لعضوية النائب "الشيخ عاشور" بسبب إهانته المجلس قائلًا: (يسقط أنور السادات) و رد عليه أغلبية الأعضاء: (يعيش أنور السادات و يسقط كل المذنبين)، و منذ ذلك الوقت اعتزل النائب العمل السياسي، أما عن النائب "عبد العظيم الحمزاوي" فقد صدر ضده حكم بالإعدام في جريمة قتل أسقطت عضويته استنادا للإخلال بواجبات العضوية و الغياب المستمر عن الجلسات. كما تم إسقاط عضوية عدد من النواب بعد صدور أحكام بالحبس لثلاث سنوات في حقهم بتهمة تقديم رشاوى (حالة عماد الجلدة و عبد الله الطايل)، و أسقطت عضوية كل من "محمد صرح الدين رجب" و "أبو المجد محمد" لعدم إثبات أداء الخدمة العسكرية، و نواب آخرين أسقطت عضويتهم من مجلس الشعب لتورطهم في قضايا أخلاقية (عبد الفتاح أمين عبد الكريم و محمد زايد البسطويسي و حمادة سعد)، كما أسقطت عضوية النائب "محمد أنور السادات" بعد تصريح تلفزيوني باحتمال تورط قادة عسكريين مصريين في اغتيال عمه الرئيس سنة 1981، و وجهت له تهمة إهانة القوات المسلحة و أدين بعام حبسا. كما اتهم النائب "أيمن نور" بتزوير محررات رسمية (أوراق المحامي عدلي محمود راشد) للترشح للانتخابات الجزئية للبرلمان عن دائرة الظاهر و الأزبكية بعد إبطال عضوية نائب مزدوج الجنسية و خلو مقعده، و قد اعترف النائب بالتزوير و صدر حكم نهائي ضده أدى لإسقاط عضويته.<sup>(2)</sup>

(1) - المواد من 368 إلى 380 نصت على مختلف واجبات عضو البرلمان المصري بينما حددت المادة 381 جزاء مخالفتها لاسيما الإسقاط في البند الخامس.

(2) - سارة سعيد، هؤلاء أسقطت عضويتهم بالبرلمان. مقال منشور في جريدة الوطن نيوز بتاريخ 13-02-2017. على الموقع الالكتروني: <http://www.elwatannews.com/news/details/1877933>

و أسقط مجلس النواب المصري عضوية النائب "إلهامي عجينة" بعد تصريحه في مناسبات عدة واصفا المجلس بالانبطاح و عدم محاسبة الحكومة، فتقدمت لجنة القيم في المجلس بتوصية لإسقاط عضويته و الحرمان من المشاركة في أعمال المجلس مؤقتا، أما نائب آخر فطالب بحملة " لكشف عذرية الطالبات في الجامعة كما طالب بجلسة أخرى إحدى النساء الأعضاء بـ "لباس الحشمة" حفاظا على التقاليد وغيرها.(1)

و إذا كان الطعن بالبطلان يقتضي أن يبين فيه سبب البطلان فإن الحالات التي لا يتبين فيها هذا السبب إلا بعد انتهاء الطعون الانتخابية أو يتم رفضها لعدم الإثبات، يكون ذلك موجبا لإسقاط العضوية إذا انكشف قبل نهاية العهدة الانتخابية موجب لإسقاطها كما حدث خلال حكم الملك " فؤاد" بجلسة 13 أغسطس 1926 بإسقاط عضوية النائبين "الدكتور أحمد عيسى بك و الشيخ سنوسي منصور" بعد عجزهما عن إثبات توافر النصاب المالي المطلوب قانونا ( المادة 73 من قانون الانتخاب والمادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ). و في 31 أغسطس 1942 أسقطت عضوية النائب "أحمد قاسم جودة" بعد إقرار صحتها بسبب اعتبار سكوته عن تقرير الحقيقة غشا منه حيث كان يبلغ من العمر أقل من ثلاثين سنة المطلوبة قانونا و قدم شهادة طبية تفيد أن عمره 35 سنة ليتبين من شهادة الليسانس بعد فترة عدم توفره على شرط السن وقت الانتخاب. و لنفس السبب بنفس الجلسة أسقطت عضوية النائب "جلال الدين الحامصي" البالغ من العمر 28 سنة و 03 أشهر بعد تقديم طلب الإسقاط من زميله النائب "عثمان حماد".(2)

لكن بعض الحالات اعتبرت استثنائية، مثل ما حدثت سنة 1943 بعد أن تقدم النائب "مكرم عبيد" باستجواب إلى رئيس الوزراء "مصطفى النحاس باشا" متهما إياه باستغلال النفوذ و الانتفاع الشخصي من ممتلكات الدولة و التستر على بعض الاتهامات المتعلقة بأصهاره، فقرر المجلس فصله بـ 208 صوت مقابل 17 صوت. لكن الغريب أنه بعد (08) أشهر تم إقالة رئيس الوزراء "مصطفى النحاس باشا" و تولاها "مكرم عبيد". و تشبه هذه الحالة أيضا قيام أعضاء المجلس بإسقاط عضوية رئيس المجلس ونائبيه سنة 1971 حيث وقع 263 عضوا طلب إسقاط عضوية السادة: "محمد لبيب شقير - بصفته رئيسا للمجلس - ونائبيه و 15 عضوا آخرين بالمجلس"، ليتم انتخاب السيد "حافظ بدوي" رئيسا للمجلس وتعيين نائبيه.(3)

(1) - سلوى الزغبى، مقال بعنوان: 6 تصريحات لـ "عجينة" تهدد بإسقاط عضويته، منشور في جريدة الوطن نيوز بتاريخ 13-02-2017 على الموقع الإلكتروني: <http://www.elwatannews.com/news/details/1877627> .

(2) - تاريخ البرلمان المصري حافل بحالات إسقاط العضوية بعد ثبوت صحتها بالانتخاب فالنتيجة واحدة والأسباب متعددة. انظر: جمال يونس، مقال بعنوان: المطرودون من جنة البرلمان، منشور بجريدة الوفد الإلكترونية بتاريخ 09 أغسطس 2016 على الموقع: <https://alwafd.org/الطريق-إلى-البرلمان/1293781>.

(3) - ربيع السعدني، من مكرم عبيد إلى توفيق عكاشة- تاريخ المطرودين من البرلمان، مقال منشور بجريدة التحرير الإلكترونية بتاريخ 02-03-2016 على موقع: <http://www.tahrirnews.com/posts/390718> .

- مقال آخر بعنوان: تعددت الأسباب و إسقاط العضوية واحد. منشور بتاريخ 20 جويلية 2016 على الموقع الإلكتروني: [www.light-dark.net/t787954](http://www.light-dark.net/t787954) .

## المطلب الثالث

## إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام العراقي

وضع المشرع العراقي كغيره من المشرعين في النظم المقارنة جملة من الشروط تقوم بها أهلية الترشح لعضوية البرلمان و يجب بقاؤها لضمان استمرار العضوية طيلة فترة النيابة،<sup>(1)</sup> و إذا كان الدستور نص صراحة على بعض الشروط و أحال بعضها للقانون بموجب المادة (49)، فلم ترد به و لا في قانون الانتخابات النيابية إشارة صريحة لإسقاط العضوية كما هو الحال بخصوص بطلانها الذي تضمنه نص المادة (52) من خلال الطعن في صحة العضوية، لكن يمكن الاستناد إلى المادة (49) حيث وردت الإشارة إلى قانون استبدال (استخلاف) الأعضاء البرلمانيين عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة. و هو القانون الذي أشار إلى سبع حالات تنتهي فيها العضوية النيابية من بينها حالة فقدان شروط العضوية طبقاً للدستور وقانون الانتخابات.

و كما في جميع النظم المقارنة، و بعد توفر شروط صحة العضوية المنصوص عليها في الدستور و المادة (08) من قانون الانتخابات لا يمكن تصور فقدان بعضها، مثل شرط السن أو المستوى التعليمي الذي كان يثبت بشهادة إثبات المستوى الإعدادي (الابتدائية) و بعد تعديل القانون الانتخابي بتاريخ 11 مارس 2018 أصبح يشترط شهادة البكالوريوس، أو ما يعادلها و لا تتعدى نسبة المرشحين الحاصلين شهادة الإعدادية نسبة الـ 20% ضمن قائمة المرشحين.<sup>(2)</sup> أما باقي الشروط فيمكن أن يفقدها العضو خلال سريان عهده كسحب الجنسية أو الإدانة بعقوبة سالبة للحرية أو قيام حالة التناهي أو حسن السيرة والسلوك بعد الحكم بجريمة مخلة بالشرف. ووفقاً للتعديل الأخير جرت الانتخابات البرلمانية يوم 12 ماي 2018.

و إضافة للأسباب الموجبة للاستخلاف البرلماني السابق بياناها أضاف المشرع العراقي في قانون الاستبدال المذكور النص على بعض الحالات الأخرى خصها بالذكر، و هي حالة الإصابة بعجز أو مرض عضال أو إعاقة تمنع من أداء المهام على أن تثبت هذه الحالة بملف طبي، فنتم إحالة المعني على التقاعد إذا طالت المدة و بالتالي خلو مقعده البرلماني. لذلك قيل بعدم دستورية القانون لتجاوزه حدود النص الدستوري و التوسع في الحالات.<sup>(3)</sup> كما أن هذه الحالة - أي العجز و المرض - لم ترد في النظم الدستورية التي شملها دراستنا المقارنة.

(1) - أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي، مرجع سبق ذكره، ص 11.  
(2) - تم تعديل بعض الشروط بموجب المادة 2 (المعدلة للمادة 08) من التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب بتاريخ 22 فبراير 2018 المعدل للقانون رقم 45 لسنة 2013.  
(3) - زهير كاظم عبود، استبدال أعضاء البرلمان، مقال منشور في جريدة الصباح، بتاريخ 22-09-2014 على الموقع الإلكتروني: <http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=78284>.

و بعد فراغ تشريعي منذ صدور الدستور سنة 2005 صوت مجلس النواب العراقي على "قانون مجلس النواب و تشكيلاته" و أُدرج فيه مضمون القانون الخاص باستبدال أعضاء المجلس بتعداد جديد للحالات المنهية للعضوية و توسيع بعض أسبابها، فنص لأول مرة على صدور حكم بعقوبة سالبة للحرية إذا كانت تستغرق المدة المتبقية من العهدة الانتخابية، كما نص صراحة على الإخلال بواجبات و قواعد السلوك النيابي، لاسيما تحقير المجلس و الاعتداء على الرئيس أو أحد الأعضاء، و كذا الغياب عن أكثر من ثلث جلسات المجلس خلال دورة التشريعية دون عذر مقبول. و في الحالتين الأخيرتين يشترط موافقة المجلس على الإقالة.<sup>(1)</sup> و بهذا النص الجديد ساير المشرع العراقي كثيرا من النظم المقارنة في اتجاهها الحديث نحو تفعيل العمل البرلماني من خلال النظام الانضباطي و تبني أقصى العقوبات و هي فقدان الصفة النيابية.

### المطلب الرابع

#### إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام الأردني

جاء في الفقرة الأخيرة من المادة (3/75) من الدستور الأردني لعام 1952 أنه يتعرض عضو البرلمان الأردني (مجلسي الأعيان و النواب) لإسقاط عضويته إذا أصابه ما يؤثر على أهليته أو ظهر ذلك بعد انتخابه و ثبوت عضويته أو تعيينه بأمر ملكي (في مجلس الأعيان) على أن يقرر المجلس هذا السقوط بأغلبية ثلثي أعضائه. ليصبح بذلك مقعده شاغرا موجبا للاستخلاف.

كما رتب نفس الفقرة جزاء السقوط على عضو البرلمان الذي يخالف الالتزامات الواجبة عليه أثناء مدة عضويته بالامتناع عن التعاقد مع الحكومة و المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة و كذا كل مؤسسة رسمية عامة، و لا يكون التعاقد بصفة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء إبرام عقود إيجار الأملاك و الأراضي أو شركات المساهمة التي تضمن أكثر من عشرة أشخاص. وهو ما يعبر عنه في نظم أخرى بالإخلال بواجبات العضوية.

و بهذا حصر المشرع الدستوري الأردني أسباب إسقاط العضوية البرلمانية بشروط العضوية نفسها موجبا بقاءها لاستمرار العضوية. و قد ورد النص بها أيضا في المادة (10) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (25) لسنة 2012. و هي ذاتها المادة (10) في القانون رقم (06) الصادر سنة 2016. وقد سبق بيانها.

(1) - المادة 12 من قانون مجلس النواب و تشكيلاته الصادر بتاريخ 05 مارس 2018. من الموقع الرسمي لمجلس نواب العراق: <http://ar.parliament.iq/2018/03/05>.

أما فيما تعلق بأوجه المعاملة مع أملاك الدولة و النشاط التجاري فقصده به المشرع منع الحكومة من محاباة عضو البرلمان بتعامل مالي مقابل التعاضدي عن رقابة عمل الحكومة، وبصفة عامة يمنع هذا البند استغلال الوظيفة. و هو ما دفع البعض لاعتبار الاستثناءات الواردة على هذا المنع بمثابة فتح باب للالتفاف حول هذا الحظر عن طريق الاشتراك مع الغير الذي لا يشمل المنع. و لذلك يطالب هؤلاء بتفعيل واجب التصريح بالذمة المالية لأعضاء مجلس الأمة (البرلمان بغرفتيه).<sup>(1)</sup>

### المطلب الخامس

#### إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام المغربي

لم يرد بالدستور المغربي مصطلح سقوط العضوية بمجلس النواب أو مجلس المستشارين بخلاف ما جرت به عادة الدساتير المقارنة، كما لم يرد في النظام الداخلي لكل من المجلسين سوى إشارة المادة (09) من النظام الداخلي لمجلس النواب و المادة (98) في نظام مجلس المستشارين توجب على رئيس المجلس إبلاغه بقرار المحكمة الدستورية المتعلق بإلغاء انتخاب أحد النواب أو المستشارين أو شغور مقعده أو تجريده من عضويته أو إقالته في أول جلسة للمجلس. و مصطلح "التجريد" الوارد بالنص يعود على حالة تغيير الانتماء الذي انتخب على أساسه العضو و سبق بيانه.

غير أن المشرع المغربي نص على بعض الحالات الأخرى التي يترتب عنها التجريد من العضوية النيابية بمعنى الإسقاط كما دلت عليه المادة (11) من القانون العضوي (27-2001) المتعلق بمجلس النواب و ذلك متى ثبت عدم أهلية الشخص للانتخاب أو أصبح غير مستوفيا لشروط النيابة (بعد ثبوت عضويته قانونا- أو بعد أن انقضت آجال الطعن في الانتخاب- تمييزا عن حالة البطلان) و يتم تجريده من صفته بقرار من قبل المحكمة الدستورية .

كما تسقط صفة العضوية حسب المادة (12) من نفس القانون عن النائب الذي يخالف الالتزامات الواجبة على البرلمانين مثل التخلف عن إيداع حساب حملته الانتخابية ضمن آجاله القانونية أو قام بإيداع حساب غير مرفق بوثائق الإثبات لصرف المبالغ المذكورة رغم إعداره، أو ثبت تجاوزه السقف المحدد لمصاريف الحملة الانتخابية، أو في حالة عجز المعني عن تبرير مصادر تمويل حملته الانتخابية. كل هذه الحالات تحال إلى المحكمة الدستورية لإعلان التجريد من العضوية و سقوط الصفة النيابية.<sup>(2)</sup>

(1) - عوض رجب الليمون، المرجع السابق ص 37-40.

(2) - وردت نفس الأحكام في المادتين 12 و 13 من القانون العضوي رقم 28/2011 المتعلق بمجلس المستشارين. وقد سبق ذكره .

و أهم ما يحسب للمشرع المغربي أنه لم يعلق سقوط العضوية على تصويت البرلمان بقرار السقوط مُفَوِّتاً بذلك الفرصة على المجلس النيابي للمماطلة و سوء استعمال هذه الوسيلة بصورة سلبية تجعلها سلاحاً في يد الأغلبية البرلمانية يستخدم لإبعاد الأعضاء غير المرغوب فيهم سواء من الأغلبية البرلمانية أو من المعارضة و لاشك أن ذلك يغلب عليه الطابع السياسي رغم أن طبيعة الإجراء قانونية محضة. وبهذا امتاز المشرع المغربي على كثير من النظم المقارنة مثل النظام الجزائري ممن اشترطوا التصويت على قرار سقوط العضوية و التجريد منها أو العزل في جلسة عامة بموافقة أغلبية الثلثين أو الأغلبية المطلقة (في بعض النظم).

و في الأخير تجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي لم يقرر السقوط كجزاء للغياب غير المبرر عن جلسات المجلس أو كجزاء انضباطي كما في بعض النظم، كما لم يربط المشرع المغربي التجريد من العضوية بأي إجراء لرفع الحصانة البرلمانية.

### المطلب السادس

#### إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام الجزائري

نصت الدساتير الجزائرية كلها- بداية من دستور 1963 في مادته الـ (30)- على عدم إسقاط<sup>(1)</sup> عضوية النائب من طرف المجلس الوطني إلا بأغلبية الأعضاء و بعد اقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني. و هذا النص الدستوري الأول بعد الاستقلال هو الوحيد الذي لم يربط صراحة سقوط العضوية البرلمانية بشروط صحة الانتخاب و استمرارها، أما دستور 1976 فقد أكدت المادة (134) منه أن عدم استيفاء شروط النيابة، أو إذا أصبحت كذلك قبل انقضاء العهدة البرلمانية يترتب عليه إسقاط الصفة. وأزْدَفَ المشرع الدستوري في المادة (135) القَوْلَ أن النائب مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم عزله و تجريده إذا خان ثقة الشعب فيه أو اقترف عملاً مخالفاً بوظيفته، على أن تحدد حالات العزل بقانون.<sup>(2)</sup> و كل هذا تم تأكيده بموجب المادتين (100) و (101) من دستور 1989 ثم بالمادتين (106) و (107) من دستور 1996 غير أن هذا الأخير أحال تحديد شروط و أسباب التجريد (الإقصاء و العزل) للنظام الداخلي لغرفتي

(1)- في أول دستور للجزائر المستقلة أورد المؤسس الدستوري في المادة 30 مصطلح "إسقاط النائب" كصورة وحيدة لإنهاء العضوية البرلمانية. لكن دستور 1976 ربط الإسقاط ببقاء شروط الترشح للنيابة بنص المادة 134 و أضاف حالة العزل بعد خيانة ثقة الشعب أو اقرار عمل يخل بالوظيفة. و بصدر دستور 1989 استبدل المشرع الدستوري مصطلح "العزل" بحديثه عن التجريد من الصفة النيابية عن طريق الإقصاء في المادة 101. وهي الصياغة التي استقر عليها نص المادة 107 من دستور 1996 و كذا أهم تعديل دستوري سنة 2016 تحت رقم المادة 124.

(2)- نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية- دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 114-123. و انظر أيضاً: شريط ولید، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 55.

البرلمان بعدما كان تحديدها بقانون فيما سبق. و لم يتغير مضمون هذه الأحكام في المادتين (123) و(124) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و إذا كان هذا من حيث الأساس الدستوري فإن تطبيقه جاء في القوانين العادية أو القوانين العضوية المتعلقة بنظام الانتخابات و آخرها القانون العضوي رقم 16-10 فيما يتعلق بإسقاط الصفة النيابية، حيث حددت المواد (91-92 و 110-111) منه شروط قابلية الانتخاب لعضوية المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. بينما حدد النظام الداخلي لكل غرفة برلمانية الإجراءات المتبعة لإسقاط العضوية والتجريد منها.

فعن شروط الانتخاب و قابلية الانتخاب تعتبر ضوابط مبدئية و تتم مراعاتها من قبل لجنة الترشيحات و يمكن الطعن في صحة الانتخاب برفع الطعن للمجلس الدستوري الذي يفصل فيها، وعموما، يجب توافر و بقاء الشروط الواردة بالمادة (92) و (111) مع الإحالة المباشرة على المادة (05) من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات و التي تعني التمتع بالحقوق المدنية والسياسية و عدم وجود موانع قانونية أو فقدان الأهلية.

غير أنه في غياب إمكانية الطعن في صحة العضوية بعد فصل المجلس الدستوري في الطعون الانتخابية و إعلانه النتائج النهائية للنواب الجدد الذين يخضعون لإجراءات إثبات العضوية إيداناً ببدء مهام النيابة طبقاً للدستور و القانون العضوي للبرلمان، لذلك يعتبر قرار المجلس الدستوري بمثابة تحصين لعضوية النائب البرلماني من أي طعن بالبطان و لو تم اكتشاف ذلك بسبب سوء استعمال الحصانة. وقد أكد النائب "سعداوي سليمان" أنه لا يوجد إسقاط للنيابة بعد إثبات العضوية، و لم يشهد البرلمان أية حالة. كما لم ترفع الحصانة عن أي نائب برلماني.<sup>(1)</sup> و لا شك أنه يتحدث عن الواقع، لأن النصوص القانونية موجودة عبر كل دساتير الجمهورية الجزائرية. و هذا بخلاف المشرع الدستوري الفرنسي الذي يسمح للمجلس الدستوري بمراجعة قراراته بشروط.

و إذا اعتبرنا شروط صحة العضوية قائمة أو مفترضة بثبوت عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فإن زوالها بعد ذلك إذاً لا يكون إلا بسبب إسقاط أحد تلك الشروط، كصدور حكم بفقْدان الأهلية و الحجر القضائي أو القانوني أو شهر الإفلاس، أو صدور حكم جزائي يتضمن عقوبة سالبة للحرية بما يتماشى مع ممارسة أي وظيفة أو مهمة ومنها النيابة البرلمانية، أو كان الحكم ملحقاً بعقوبة تكميلية بالحرمان من ممارسة الحقوق السياسية و التي أهم مظاهرها حق الانتخاب طبقاً للمادة (03) من القانون العضوي المذكور. فكلها تُفقدُ أهلية الانتخاب التي يستعيدها المعني برد الاعتبار إليه طبقاً للقانون.

(1) - مقابلة شخصية مع النائب "سعداوي سليمان" عن حزب جبهة التحرير الوطني، مقابلة يوم 09-10-2016. بمقر المجلس الشعبي الوطني.

و لأن الأحكام سالفة الذكر لا تصدر إلا عن جهة قضائية، فقد ربط المشرع من الناحية الإجرائية بين إسقاط العضوية و تقديم إشعار أو طلب من وزير العدل حسبما يقضي به النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في مادتيهما (73 و 74) للأول و (82 و 83) للثاني، غير أن غياب أي تطبيق على حالة واقعية خلال حياة البرلمان الجزائري لا يعني عدم وجود ما يوجب إسقاط العضوية لهذه الأسباب، بل نعتبر ذلك دليلاً آخر على ضعف الممارسة البرلمانية و الديمقراطية الحقيقية، بدليل أنه منذ إقرار التعددية الحزبية بدستور 1989 و بداية استقرارها بعد تعديله سنة 1996 لم نشهد حالة للتداول الحقيقي على السلطة كما في بعض النظم المقارنة. و من أسباب ذلك هو بقاء الأغلبية البرلمانية في كل عملية انتخابية لنفس حزبي السلطة ذاتها دون أن تضطر لتشكيل حكومة ائتلافية، فيجعلها ذلك لا تخشى مراقبة برلمان يضمن لها أغلبية مريحة و أغلب أعضائها منتخبون سابقون، فتتمرر القوانين و البرامج دون عناء كبير بسبب تراجع دور البرلمان مع فقدان المعارضة للأمل في الوصول للسلطة و هو الوضع الطبيعي (كما في النظام البريطاني)، و هذا في ظل التمسك بالنضال السلمي فتزداد المعارضة تدهورا و ضعفا ويستمر تدوير السلطة داخل حزب/أحزاب السلطة، لكن المعارضة قد تتحول إلى وسائل أخرى- بدل الاستسلام- مثل تعبئة الجماعات الضاغطة والمنظمات المهنية و النقابية ضد سياسة الحكومة فيدفعها ذلك لمحاولة الإصلاح بسبب أعمال العنف والاحتجاجات كما حدث في معظم الدول الغربية كفرنسا و إيطاليا وألمانيا و الولايات المتحدة الأمريكية.<sup>(1)</sup>

و كل مظاهر ضعف الممارسة الديمقراطية شهدتها الجزائر بدليل الجبهة الاجتماعية التي لم تعرف استقراراً طيلة عقد أو أكثر من الزمن قبل تعديل الدستور سنة 2016. لكن بقيت الأحزاب التي في السلطة وفي المعارضة دون تغيير للمراكز. فلا تداول و لا إحلال. و ساهم في ذلك النظام الانتخابي المتبع الذي أدى بدوره إلى تدوير السلطة، بل و حماية ذلك بواسطة نظام الاستخلاف عن طريق الاختيار من نفس قائمة الترشيحات على أساس الترتيب المتتالي. و بقاء حزبي السلطة في الحكم منذ دستور 1996 سمح بوصول من يمكن تسميهم " الفارين" من تطبيق القانون بحثاً عن الحصانة و استغلال السلطة و النفوذ، و أغلبهم منضوين تحت راية حزبي جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي طمعا في السلطة و الامتيازات، ولا نعتقد بصحة الرأي الذي يعتبر المعارضة ضعيفة إلى حد لم تتمكن معه من بلوغ السلطة، بل أنه يتم إضعافها (لكن تتحمل جزئياً عدم قدرتها على الإقناع) عن طريق القوانين التي يتم وضعها بما يطيل بقاء الحزبين المذكورين في السلطة- أي غياب الإرادة الحقيقية للإصلاح. و قد يدعم هذا الإجابة عن السؤال التالي: كيف لم يتولى رئيس حزب حركة مجتمع السلم رئاسة الوزراء (الحكومة سابقاً) حينما كان في تحالف رسمي مع الحزبي المذكورين رغم تداولهما على منصب الوزير الأول و قيادة الحكومة عدة مرات بينما بقي

(1)- د.حسان محمد شفيق ألعاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 367-370.

رئيس الحزب الثالث في منصب وزير دولة (دون حقيبة)؟، في الحقيقة لا يمكن قبول تفسير مقنع سوى إرادة الإقصاء لاسيما للأحزاب المصنفة ذات تيار إسلامي والذي ينتمي إليه الحزب الثالث في التحالف رغم ما يُسَوَّقُ في تبرير ذلك من مصلحة أمن و استقرار الدولة، بينما الثابت أن التداول على السلطة يكون بالانتقال من المعارضة إلى الحكم و العكس بالعكس، و ذلك كما في جميع النظم السياسية الدستورية: رئاسية كانت أو برلمانية أو شبه رئاسية ، دولا مركبة اتحادية أو دولا بسيطة سواء ذات لثانية الحزبية أو متعددة الأحزاب.(1)

و إذا كانت الدساتير الجزائرية نصت على التجريد من المهمة النيابية عن النائب إذا ( ارتكب فعلا يخل بشرف مهمته)، فإن هذه العبارة لم يتمكن أحد من الباحثين من تحديد مفهومها ومقتضاها في غياب أي حالة تطبيقية يمكن القياس بها أو القياس عليها، كما لا يوجد أي تفسير يكون مقبولاً و يخرج عن دائرة الأفعال التي تشكل جريمة يعاقب عليها قانونا، و لم يكن للمجلس الدستوري رأي فيها، و بالتالي نعتقد أن مفهومها مستعزق في حالة الإسقاط وفق ما سبق بيانه إلا إذا كان هذا الفعل يعتبر منافيا للأخلاق السياسية، فيمكن القول بالتجريد من العضوية بمبادرة من الغرفة المعنية قبل المتابعة القضائية و هو ما لا يمكن حدوثه أيضا لمخالفة نص صريح في الدستور و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، بخلاف ما هو معمول به في بعض النظم القانونية مثل البرلمان المصري الذي قام بإسقاط عضوية النائب " توفيق عكاشة " بسبب استقباله ممثلا عن الكيان الصهيوني. و اعتبر تصرفه مساسا و تهديدا للأمن القومي و تعديا على السلطة التنفيذية، كما تم إسقاط عضوية نواب آخرين بتهم مختلفة بعضها مجرد تصريحات صدرت من عضو برلماني، و بعضها ممارسات لا أخلاقية للنواب تم توقيفهم و فضحهم فيها، بل أن بعض حالات إسقاط العضوية بالبرلمان المصري سببه تصريحات صدرت من نواب بمناسبة أداء مهامهم كاستجواب الحكومة ( حالة مكرم عبيد مع رئيس الحكومة مصطفى النحاس باشا).

و حتى القانون المنظم لحقوق وواجبات عضو البرلمان(2) و الذي يجد أساسه الدستوري في المادة (115)، فباعتباره جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لعمل البرلمان و سير هياكله- إلى جانب القانون العضوي و الأنظمة الداخلية- لم يوضح ما يعتبر ذا صلة بشرف المهنة فتكون مخالفته موجبة للسقوط. وجاءت نصوص القانون مثل المادة (11) و (12) لتأكيد واجب وضع المصلحة الوطنية فوق كل اعتبار وحضور الجلسات و المشاركة في الأشغال و الاحتفاظ بسر المداولات ( المادة 13) و هو ما يتطلب التفرغ كليا للمهام التشريعية و الرقابية الوارد في المادة (03) من نفس القانون. و طالما لم تقتصر هذه الواجبات

1)- Jean-Louis Quermonne, L'alternance au pouvoir, op cit. p 19-28.

(2)- القانون رقم 01-01- مؤرخ في 04 فبراير 2001 يتعلق بحقوق واجبات عضو البرلمان، منشور في الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 2001.

بجزاءات لازمة عند المخالفة فلا يمكن القول بالربط بينها و بين التجريد من العضوية و إسقاطها كما في بعض النظم المقارنة.

و أخير، يجب التأكيد بأن البرلمان الجزائري لم يعرف أي تطبيق لأحكام إسقاط العضوية البرلمانية أو التجريد منها أو العزل لثبوت فقدان أحد شروط العضوية أو مخالفة واجباتها على غرار ما عرفته كثير من النظم المقارنة، سواء في المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة، و يرجع كبح هذا التطبيق إلى الحصانة البرلمانية التي أصبحت أبرز الدوافع للتنافس على عضوية البرلمان لما توفره للنائب البرلماني استنادا للدستور حسب المواد 126، 127، و 128 من وقف أي متابعة قضائية أو اتخاذ أي إجراء من شأنه عرقلة عمل عضو البرلمان قبل القيام بإجراءات قانونية ( تغطيتها اعتبارات سياسية ) لرفع الحصانة البرلمانية فضلا عن حصر تقديم طلب رفع هذه الحصانة في شخص وزير العدل دون سواه، أو بإذن صريح من غرفتي البرلمان حسب الحالة، أو تقديم تنازل صريح من المعني. و هذه الأخيرة يتطلب تطبيقها نضجا سياسيا عاليا يجسده التحلي بروح المسؤولية و القبول بتطبيق القانون اعترافا بسموه والخضوع له.

فعدم وجود حالات تطبيقية لا يعني عدم تقديم طلبات بذلك، إذ أنه تم إيداع ما يزيد عن 40 طلبا لرفع الحصانة البرلمانية عن نواب المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة التشريعية السابقة، لكن في كل مرة يتم الضغط لسحب الطلب أو تجميده دون مناقشته أو الرد عليه، دليلا على أن تغليب الاعتبارات السياسية هو من حال دون تطبيق أحكام السقوط. حسب ما جاء على لسان عضو المجلس الدستوري "العلی عبد الجليل"<sup>(1)</sup> رغم أن المسألة قانونية بحثة تهدف لتطبيق القانون ظاهرا و باطنا زيادة على ضمان احترام مبدأ سيادة القانون و دولة الحق والقانون.

و في معظم البلدان الأوربية و الغربية عموما يوصف قرار رفع الحصانة البرلمانية أو رفض رفعها بأنه سياسي محض يعبر عن سيادة البرلمان في أعمال سلطته التقديرية و استقلاله، لكن البرلمان حريص على صورته أمام الرأي العام ولذلك يرفض ظهور نوابه فوق القانون بأنهم لا يعاقبون على الجرائم التي يرتكبونها، و في المقابل يحرص البرلمان أيضا على احترام السلطة القضائية لتأدية دورها و يكون معرقلا من طرفه ويعد هذا سهرا على تطبيق الديمقراطية و مبدأ الفصل بين السلطات، فالبرلمان يراقب طلب رفع الحصانة من الناحية الشكلية و مراعاة جدية الشكوى و حقيقة الوقائع دون الحكم عليها.<sup>(2)</sup>

(1) -مقابلة شخصية مع السيد "العلی عبد الجليل" عضو المجلس الدستوري منذ مارس 2012، مقابلة يوم 14 سبتمبر 2014 بمقر المجلس الدستوري.

(2) - بومدين أحمد: الحصانة البرلمانية ، مرجع سابق، ص 384.

و نعتقد أن هذا ما يجب أن يكون عليه الأمر عندنا تحقيقا للعدالة، حيث يجب حماية النائب من الدعاوى الكيدية لكن من الواجب أيضا ضمان حقوق الضحايا و الشاكين- بل حماية الإرادة الشعبية- من تعسف نائب باسم الأمة و مخالفة القوانين التي يفترض أنه يشرعها ليسير عليها هو و غيره بصفتهم أفرادا ضمن الأمة.

أما في الواقع فقد تحولت الحصانة البرلمانية<sup>(1)</sup> لدعم هروب النواب من الخضوع للقانون، فمنهم من قتل نفساً، و منهم من رفع سلاحا في وجه أعزل، و منهم من اعتدى و أهان هيئة نظامية، و منهم من قذف الغير بغير حجة أو دليل قاطع، و منهم من أطلق النار على الغير، و منهم من هدد موظفين وضريهم، و منهم من اغتصب أموال الناس و أعراضهم، و منهم من أساء استعمال النفوذ. و منهم من ارتكب مختلف المخالفات المرورية، و منهم من تورط في قضايا الفساد و قضايا الأخلاق... إلخ.

و بالأسماء مثلا: اتهم النائب "إسماعيل ميرة" بقتل شاب في ولاية بجاية، أما النائب "سعيد سعدي" الرئيس السابق لحزب التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية فقد صفع شرطية و أهان هيئة نظامية، و "لويزة حنون" رئيسة حزب العمال اتهمت وزيرة الثقافة حينذاك "نادية لعبيدي" بقضايا ملفات فساد ( و تسبب ذلك في تحييدها عند أول تغيير حكومي)، كما أن نائبا عن التحالف الرئاسي في العهدة البرلمانية 2007-2012 اغتصب فتاة جامعية بين عكنون، و نائب آخر اعتدى على فتاة قاصر في السادس عشر من عمرها، كما تورط نواب آخرون في الاعتداء على قصر دون سنة 17 و آخرون في قضايا تمس الأمن القومي و آخرون أصدروا صُكوكاً بدون رصيد... إلخ.

و في كل الحالات تتوقف طلبات رفع الحصانة على مستوى مكتب الغرفة البرلمانية المعنية لتنتم تسوية القضية بكيفية أو بأخرى. أما التنازل عن الحصانة بصفة إرادية للنائب المعني فهو مستبعد تماما من التطبيق رغم تلقي الجهات القضائية العديد من الشكاوى ضد برلمانيين أخلوا بواجب التحفظ والانضباط و حسن السلوك مثل نور الدين آيت حمودة و بن علي مسعود الذي اعتدى-رفقة ابنه- على أحد جيرانه مسببا له جروحا خطيرة، و أيضا النائب عاشوري عبد الرزاق. و لم تسجل سوى حالتا النائبتين: الطاهر خاوة ( طمعا في تيرتته من تهمة اقتحام مقر الحزب (الأفلان) و تزوير الأختام بولاية باتنة في صراع مع محمود خوذري، و أيضا النائب إسماعيل ميرة في قضية قتل خطأ مدعيا دفاعه عن النفس. وهما النائبان اللذان قدما طلب رفع حصانتيهما البرلمانية بإرادتيهما.<sup>(2)</sup>

(1)- أقر المشرع الدستوري الحصانة لبرلمانية بموجب المادتين 109 و 110 من دستور 1996. و هي نفسها في المادتين 126 و 127 في تعديل الدستور سنة 2016.

(2)- طارق ز، وزارة العدل ترأسل المجلس الشعبي الوطني برفع الحصانة البرلمانية عن أربعة نواب، مقال منشور بجريدة البلاد أولابن بتاريخ 18-08-2009. على الموقع الإلكتروني: <https://www.djazairss.com/elbilad/10192>

و كان الأستاذ "بوشاشي مصطفى" النائب الذي قدم استقالته صرح " بأن العلة في إقرار الحصانة البرلمانية هي حماية النائب من ضغوط السلطة أثناء الأداء البرلماني باعتباره منتخبا من طرف الشعب، لكن في الواقع أصبحت وسيلة للتهرب و التعسف في استعمال السلطة والتعدي على الحدود، لذا يجب التفكير في تعديل مفهوم الحصانة و حدودها"، و أضاف " أن هناك مجاملات و تفاهات سياسية بين السلطتين التنفيذية و التشريعية بتمرير مشاريع القوانين مقابل التغاضي عن تجاوزات السلطة التشريعية".<sup>(1)</sup>

و لأن إسقاط العضوية عند طلبه لا بد أن يسبقه إسقاط الحصانة طبقا للدستور، فقد وردت أحكام وإجراءات إسقاط الحصانة البرلمانية في النظامين الداخليين لكل من غرفتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و يكون ذلك بطلب من وزير العدل بعد تحريك الدعوى العمومية بسبب جنائية أو جنحة من قبل النيابة العامة. و يمكن للمعني التنازل صراحة عن حصانته طبقا للمادة (127) من الدستور بعد تعديله سنة 2016، و يودع الطلب مرفقا بوثائق الإثبات لدى مكتب الغرفة المعنية ليحال على اللجنة القانونية التي تستمع للنائب المعني و تُعدُّ تقريراً خلال شهرين من إخطارها بالطلب، ثم يعرض على المجلس في جلسة مغلقة للفصل فيه بالاقتراع السري و موافقة الأغلبية حسب المادة دستور 2016) الأعضاء على إسقاط الحصانة بعد عرض تقرير اللجنة و الاستماع للمعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه. وتتم كل الإجراءات خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب دون احتساب فترة العطلة البرلمانية طبقا للمادة (125) من النظام الداخلي لمجلس الأمة بعد تعديل الدستور سالف الذكر.

أما في حالة التنازل فيكون بتصريح لا يقبل مجالا للتأويل أو الشك في التعبير عن نية صاحبه وعندها يجوز متابعتها قضائيا دون أي قيد. و لا تختلف إجراءات رفع الحصانة البرلمانية عن عضو مجلس الأمة عن تلك التي يتم إتباعها أمام المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادتين (71 و 72) من نظامه الداخلي.

**في الأخير،** لا بد لنا من الإشارة إلى أن الأسباب السابق بيانها المؤدية لشغور مقعد البرلمان قبل النهاية الطبيعية للعهد البرلمانية بانقضاء مدتها ليست وحدها المؤدية للشغور و الموجبة للاستخلاف البرلماني، بل توجد هناك حالات أخرى يترتب عنها شغور برلماني تختلف دائرته باختلاف السبب، و لا نود هنا دراستها تلك الدراسة المقارنة كما في الأسباب السابق بيانها كونها أولا تخرج عن معيار تقسيم الأسباب السابقة، فهي لا يمكن ربطها بإرادة النائب أو النواب. و ثانيا تعتبر هذه الحالات مشتركة بين جميع النظم المقارنة و لا تنطوي على اختلافات جوهرية أو إشكالات قانونية كما هي حال موجبات الاستخلاف السابق بيانها:

(1) - محمد مسلم ومن معه، تعددت الحالات و فشل المحاولات - الحصانة البرلمانية.. إفلات من العقاب بقوة القانون"، مقال منشور بجريدة الشروق بتاريخ 13-05-2015 على الموقع الإلكتروني: [www.echoroukonline.com/ara/articles/487654.html](http://www.echoroukonline.com/ara/articles/487654.html).

**الحالة الأولى:** من بين الأسباب حادثة الوفاة،<sup>(1)</sup> فهي واقعة مادية طبيعية تتصل بكل إنسان تنهي حياته و ينتهي معها كل وجود له في الكون، تنقطع أوصاله و أرحامه و تسقط حقوقه و واجباته، لذلك لا يمكن وصفها بالإرادية أو غير الإرادية. و إذا كان أهم آثار الوفاة هو انتقال حقوق و واجبات المتوفى المادية لورثته (الحقوق المادية المترتبة على صفة العضوية) فإن بعض خصوصيات الشخصية لا تنتقل ميراثاً ومنها الصفة الوظيفية كالعضوية البرلمانية في حد ذاتها و غيرها، خاصة إذا اعتبرنا العضوية البرلمانية تكتسب عن طريق الانتخاب لا عن طريق الوراثة (عدا بعض الاستثناءات الضيقة جداً- إن وجدت- التي تتوارث المقعد البرلماني داخل الأسرة كما يتوارث العرش الملكي في مجلس اللوردات البريطاني) أو غير ذلك مما يتنافى مع مبادئ الديمقراطية.

و كل النظم المقارنة تنص تشريعاتها على واقعة الوفاة كسبب لانتهاء العضوية البرلمانية، و يتم إثباتها بأي وسيلة، و متى تم التحقق من الوفاة و جب اتخاذ الإجراءات القانونية الممهدة للشغور البرلماني، و من ثم استخلاف المقعد البرلماني متى وجد محل لذلك وفق ما يحدده القانون من آليات و إجراءات. و لا تختلف النظم المقارنة في آلية الاستخلاف الا فيما يتعلق بخصوصيات النظام الانتخابي و تبني طريق الانتخاب الجزئي أو الاختيار من القائمة.

**الحالة الثانية:** في حالة حل البرلمان أو إحدى غرفتيه - وهو الغالب، هذه الحالة يترتب عنها انتهاء عضوية البرلمان نهاية جماعية قبل نهاية المدة القانونية للعهد التشريعية المحددة قانوناً و التي تتراوح بين 4 و 6 سنوات حسب دراسة النظم الدستورية المختلفة. وغالبا ما تحدد الدساتير إجراء حل البرلمان لأسباب يغلب عليها الاعتبار السياسي خاصة في النظم البرلمانية رغم أن أسبابها متعددة لكن غايتها واحدة ونتيجتها واحدة.

فحل البرلمان يدل على وجود خلاف بين السلطة التنفيذية و التشريعية وصل مرحلة الانسداد و عدم التوافق مما يهدد الاستقرار المؤسسي في الدولة، و يعتبره البعض وسيلة لاسترداد التوازن بين البرلمان و الحكومة<sup>(2)</sup> و من أقدم حالات حل البرلمان حدث في بريطانيا عام 1748 بعد خلاف بين الوزارة برئاسة "وليم بت" و مجلس العموم و تعارض وجهتي نظر كل طرف حول نظام إدارة الهند (كمستعمرة)، فبينما التمس مجلس العموم من الملك عزل الوزارة، عمل رئيسها على استمالة و كسب الرأي العام البريطاني، فاتفق مع الملك على حل مجلس العموم و إجراء انتخابات مسبقة حاز فيها الوزير أغلبية ساحقة.

أما طريقة حل البرلمان فتختلف من نظام إلى آخر، فقد يتم الحل بمطالبة شعبية عندما يصبح البرلمان لا يعبر عن إرادة الشعب (في نظره) أو بطلب من الحكومة في حالة الخلاف فتلجأ لتحكيم هيئة

(1) - نوال لصلح، مكانة المرجع السابق، ص 103.

(2) - المرجع نفسه، ص 108.

الناخبين لاختيار نفس الأغلبية المعارضة للحكومة فتسقطها أو لاختيار أغلبية موالية للحكومة فتزد الاعتبار لنفسها كما في بريطانيا، و قد يكون الحل من طرف رئيس الدولة في مواجهة البرلمان لإنفاذ سياسته حال الاختلاف بينهما، و هو ما أخذ به المشرع الجزائري في حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة لمرتين. و ظهر هذا النوع من الحل في فرنسا وتم إعماله بموجب المادة 12 من الدستور (1958). و أخيرا يمكن للبرلمان أن يحل نفسه بقرار بعد طلب عدد من أعضاء البرلمان يتم التصويت عليه بأغلبية مطلقة أو أغلبية نسبية يحددها القانون. و هذا الأسلوب قليلة جدا هي الدساتير التي تأخذ به لكنها موجودة كما في دستور العراق لسنة 2005 (المادة 64).<sup>(1)</sup>

**و عموما،** يترتب على الحل إنهاء العضوية لجميع الأعضاء كما لو انتهت المدة القانونية وإعادة الانتخاب لفترة تشريعية لمدة قانونية كاملة بخلاف المبادئ المتعارف عليها التي تحكم عملية الاستخلاف البرلماني حيث يُتِمُّ المُستخَلَفُ المدة المتبقية من عهدة سلفه في الغرفة البرلمانية.

و إضافة لهذه الحالات هناك أيضا بعض الحالات النادرة التي يترتب عنها إنهاء العضوية البرلمانية و شغور المقعد مما يوجب الاستخلاف لكنها ليست ذات أهمية أبرزها الغياب عن حضور أشغال البرلمان لمدة محددة قانونا، علما أن أغلب النظم المقارنة تكتفي بالعقوبات التأديبية لاسيما المادية بالخصم من التعويضات المالية.

و مع ذلك سوف نتناول كل الحالات التي سبق ذكرها عندما نجد مناسبة لذلك حسب النظم محل هذه الدراسة خصوصا في إجراءات إثبات الشغور البرلماني و إجراءات الاستخلاف.

(1) - د. أفين خالد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 159 و 179 - 186.

و هناك من يصنف حالات حل البرلمان و صورها إلى صنفين: الحل التقائي الوجوبي و الحل الاختياري الرئاسي. لكن الأسباب تختلف من نظام دستوري إلى آخر. ففي الجزائر مثلا ينحل البرلمان وجوبا إذا رفض برنامج الحكومة للمرة الثانية بعد تغيير الحكومة الأولى إثر رفض برنامجها و استقالتها. و هي الحالة المشابهة للوضع في مصر لكن بعد تعيين الحكومة للمرة الثالثة ولا تحصل على ثقة مجلس النواب. و في تونس بعد العمل بدستور 2014 لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إذا لم تحصل ثقته في الحكومة بعد مرور 04 أشهر على تعيينها بعد الحكومة الأولى... إلخ.  
- نوال لصلح، المرجع السابق، ص 109 - 114.

# الفصل الثالث

## الآليات القانونية لعملية الاستخلاف البرلماني

لا شك أن المؤسسة التشريعية تعد مؤسسة دستورية محورية في الديمقراطيات الحديثة، باحتوائها ممثلي الأمة المعبرون عن الإرادة الشعبية، لذلك فإن ضمان استمرارها بتعدادها الكامل هو آلية ضمان التعبير الكامل عن الإرادة الشعبية، و لذلك وضع نظام الاستخلاف البرلماني لتعويض أي منتخب انقطعت عضويته قبل نهايتها المعتادة و يوجد في كل النظم الدستورية، و مهما يكن أسلوب تشكيل البرلمان عند تأسيسه أو عند تجديده كلياً لانتهاؤ مدته القانونية أو بممارسة حق الحل طبقاً للقانون فليس بالضرورة اعتماد نفس الأسلوب في حالات تعتبر منفردة و إن تعددت، تنتهي فيها عضوية نائب أو عدة نواب لأسباب يحددها القانون، وعموماً يوجد نوعان من الاستخلاف: فهناك أسلوب الاستخلاف الذي يحل فيه المستخلف مكان النائب الأصلي بصفة نهائية و يمارس مهامه بصفته عضواً برلمانياً ليكمل ما تبقى من مدة الفترة النيابية لسلفه، و ذلك مهما كان سبب توقفها مثل الوفاة أو الاستقالة أو قبول وظيفة حكومية أو غير ذلك.

و هناك نوع آخر يمكن تسميته بالاستخلاف المتوازي أو الاستخلاف المؤقت، و فيه يكون غياب النائب الأصيل عن مهمته مؤقتاً، بل يمارس النائب الأصيل و مستخلفه المهام النيابية في نفس الوقت حيث يضمن الثاني تمثيل الأول في غيابه خلال دورة برلمانية أو جلسة من الجلسات أو عمل لجنة برلمانية، و النوع الأول من الاستخلاف هو الأكثر انتشاراً في معظم النظم المقارنة والاهتمام به أكبر، إذ من مميزاته ضمان تعويض فوري للنائب المنتهية عضويته البرلمانية بصفة آلية منذ وقت انتخاب النائب الأصيل و قد لا يتم ذلك. و تتجه أغلبية النظم حديثاً للتقليل من إجراء الانتخابات الجزئية.<sup>(1)</sup> وقد يرجع ذلك في ظاهره إلى سهولة عملية الاستخلاف وتقليل الأعباء المالية لإعادة إجراء عملية انتخابية في الدائرة المعنية، لكن ربما يعود هذا الاختيار لضمان الحفاظ على المراكز القانونية للمجموعات السياسية الممثلة في البرلمان عند الاختيار من القائمة أن تحديد المستخلف وقت انتخاب الأصيل، بخلاف إعادة الانتخاب فتتطوي على مخاطرة فقدان الكتلة السياسية التي ينتمي إليها المقعد الشاغر بفوز منافس لها!.

و الحديث عن الاستخلاف البرلماني لا يتعلق إلا بحقيقة وجود شخص كان يتمتع قانوناً أو واقعياً بصفة عضو برلماني، كما أن المعنى الحقيقي للاستخلاف بآلياته ينصرف بوجه خاص إلى أعضاء البرلمان المنتخبين انتخاباً مباشراً أو غير مباشر، لذلك فإن عضوية المجالس البرلمانية الخاضعة للتعيين كلياً أو جزئياً لا تنطبق عليها بالضرورة كثير من الأحكام القانونية الخاصة بحالة العضو المنتخب رغم أن القانون لم يفرق بين الحالتين في تعريف عضو البرلمان كما في المادة (02) من القانون 01-01<sup>(2)</sup> المتضمن

1)- Vuignier Renaud; la problématique des députés suppléants ...,working paper de l'IDHEAP , UER Marketing et Managelent Pubhics- Mai 2011 ; p 3 .

(2)- القانون رقم 01-01 مؤرخ في 31 يناير سنة 2001، يتعلق بعضو البرلمان، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 08. المعدل و المتمم بالقانون رقم 03-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم 49 بتاريخ 03- سبتمبر 2008. ص3.

واجبات و حقوق عضو البرلمان بأنه: ( يعتبر عضو برلمان كل من تم انتخابه أو تعيينه طبقا للقانون وأثبتت عضويته في البرلمان وفق أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة).

فلما كانت عملية استخلاف عضو البرلمان بطبيعتها استثناءً من الأصل العام المتمثل في الانتخابات البرلمانية نهاية كل عهدة أو في حالة حل البرلمان، إذا لا غرابة أن كيفية إجرائها - أي كيفية شغل المقاعد الشاغرة- تتم أيضا بطريقة استثنائية. لكن هناك ما يميز كل نظام دستوري عن الآخر من خصوصيات و قناعات قوى التأثير فيه، سواء من السياسيين أو رجال القانون و مختلف القوى الضاغطة التي قد يكون لها دور في رسم صورة النظام الانتخابي تبعا لنظام الحكم و طريقة تسيير دواليب الحكم في الدولة كما يرسمها المشرع الدستوري و تبعا له المشرع العضوي و العادي.

و مهما كانت آليات الاستخلاف فإن الممارسة العملية كشفت العديد من الإشكاليات، مثل الاستناد إلى الاعتبارات السياسية، لكنها دوما تعكس فراغا قانونيا لم تسعه القوانين المعمول بها إما نتيجة عدم تبصر و إما عن قصد. لأن عملية الاستخلاف هي تفعيل مجموعة من الإجراءات القانونية يجب اتباعها قبل إعلان شغور مقعد برلماني حسب كل حالة من تلك الموجبة للاستخلاف في النظم القانونية، و منه المرور لإجراءات تعويضه لشغل المقعد الشاغر استكمالا لتمثيل إرادة الشعب.

و عليه نخصص هذا الفصل لدراسة نماذج من النظم القانونية نختمها بدراسة الوضع في الجزائر و يتخلل ذلك بيان الإشكالات القانونية و الأبعاد السياسية التي تحول دون تحقيق تمثيل برلماني لتمثيل إرادة الأمة من خلال أعمال و تطبيق أحكام الاستخلاف البرلماني، بالإضافة إلى تقييم نجاعة الحلول القانونية المعمول بها لضمان تكوين برلمان بصورة على أكبر قدر من المطابقة القانونية و أكثر قوة وفعالية احتراماً للقانون و تطبيقاً له، لأن هذا هو الهدف والغاية من وضع القانون ذاته. وذلك من خلال المباحث الآتية:

**المبحث الأول: آليات الاستخلاف البرلماني في النظم الغربية عامة والنظام الفرنسي خاصة**

**المبحث الثاني: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام المصري**

**المبحث الثالث: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام العراقي**

**المبحث الرابع: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام الأردني**

**المبحث الخامس: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام المغربي**

**المبحث السادس: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام الجزائري**

## المبحث الأول

## آليات الاستخلاف البرلماني في النظم الغربية عامة

## و النظام الفرنسي خاصة

المتعارف عليه ألا تنتهي العملية الانتخابية للبرلمانات بانتهاء فرز أصوات الناخبين والإعلان عن نتائجها بعدد الأصوات و تحديد الأسماء. بل لا بد من اتباع ثلاث مراحل أخرى تلي الفرز أو استنفادها وهي: الفصل في الطعون ضد النتائج الأولية بحسب المخالفات التي تمت معابنتها في محاضر رسمية، ثم ضبط النتائج و ترتيبها، و أخيرا إعادة ترتيبها نهائيا مع احتمال التغيير في توزيع المقاعد. ليتحدد أعضاء برلمان لفترة تشريعية كاملة ما لم يطرأ على صفتهم ما يستوجب بطلانها أو إسقاطها أو كقيام حالة تنافي أو غير ذلك من الأسباب السابق بيانها.

في كل الدول توجد هيئة مخولة بمهمة الرقابة على شروط صحة العضوية البرلمانية وقانونية شرف التعبير عن الإرادة الشعبية، وهذا من حيث الأصل، لتبتدئ فعليا مهام عضو البرلمان، لكن بعض النظم تشترط تأدية اليمين القانونية كبداية رسمية للعمل النيابي، وبعضها يكتفي بإجراءات إثبات العضوية و ينشئ له لجنة خاصة ( الدنمارك، ليتوانيا، لوكسمبورغ، دية...) يختلف تنظيمها و حدود عملها، حيث تنتخب في بعض الدول تارة وفق التمثيل النسبي للكتل السياسية حسب نتائج الانتخاب. و تارة تضم ممثلا عن كل حزب في البرلمان كما في ليتوانيا. و في بلجيكا تتكون من سبع أعضاء الأكبر سنا المنتخبون في العملية الانتخابية أيضا،<sup>(1)</sup> أما في الجزائر فتشكل لجنة إثبات العضوية من (20) عضوا حسب التمثيل النسبي.<sup>(2)</sup>

و هناك دول أوكلت مهمة إثبات العضوية لسلطة رقابية محايدة ذات صبغة قضائية كالمحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري، فهي التي تثبت عضوية المنتخبين الجدد، و يمكنها التحفظ على الحالات المطعون فيها

أما فقدان العضوية فله إجراءات خاصة تختلف بحسب السبب، و في دراستنا سنتناول إجراءات الشغور البرلماني في بعض النظم الغربية خاصة النظام الفرنسي، و النظام البريطاني عند مناسبة ذلك.

1) Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire, Op.cit. p 12- 16.

(2) - المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (سنة 1997)، و المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بعد تعديل الدستور).

لكن إثبات العضوية عند أول اجتماع للبرلمانيين الجدد إذا كان بالشكل المعمول به في الجزائر مثلا، فلا يدعو أن يكون سوى إجراء شكليا لتسجيل حضور كل الفائزين في الانتخابات بتأكيد النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، حيث تثبت اللجنة عضوية النواب طبقا للنتائج المعلن عنها من قبل المجلس الدستوري أخذا في الاعتبار قراراته اللاحقة بإلغاء أو إعادة النظر في تلك النتائج، الأمر الذي يعدم كل دور إيجابي للجنة.

## المطلب الأول

## إجراءات إثبات الشغور في حالات التنافي

كان التعيين الحكومي- و لا يزال- الأكثر اهتماما<sup>(1)</sup> من بين حالات التنافي في معظم النظم كبريطانيا و ألمانيا استراليا و المكسيك وسويسرا و حتى الولايات المتحدة الأمريكية ( الوظائف الفدرالية )، حيث يمنع على عضو البرلمان ممارسة الوظائف العامة طوال عهده و مع ذلك لم يكن يفقد وظيفته أو عمله الأصلي و يعتبر وجوبا في عطلة استثنائية أو حالة استبعاد أو وضعية انتداب ( حسب النظم ) لتمكينه من حق الرجوع لعمله عند نهاية العهدة البرلمانية،<sup>(2)</sup> غير أن تغير توجه التشريعات نحو محاربة الجمع بين العضوية البرلمانية مطلقا أو التقليل منها دفعها لوضع الإجراءات القانونية للخروج من وضعية التنافي سواء قامت بسبب الانتخاب لعضوية البرلمان أو تلك التي تقوم بسبب تولي عضو البرلمان مهام لاحقة على انتخابه. و أهم ما يميز هذه الإجراءات هي المدة القانونية لتسوية وضعية التنافي.

و تجد عملية الاستخلاف البرلماني في النظام الفرنسي أساسها القانوني انطلاقا من نص المادة 25 من الدستور إذ جاء فيها: ( تحدد بموجب قانون عضوي مدة كل مجلس و عدد أعضائه ومكافآتهم وشروط الترشح و موانعه و حالات التعارض و عدم الجمع. كما يحدد أيضا الشروط التي بموجبها ينتخب الأشخاص الذين ينوبون النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ عند شغور المقعد و ذلك حتى يتم التجديد الكلي أو الجزئي للمجلس الذي ينتمون إليه أو استبدالهم مؤقتا في حال قبولهم تقلد وظائف حكومية )،<sup>(3)</sup> و قد لقي نص المادة قبل اعتماده معارضة شديدة كونها تشكل تغييرا دستوريا جوهريا في التركيبة الهيكلية للبرلمان و الحكومة، إذ سمحت هذه المادة بتسوية عملية الاستخلاف لاسيما تلك الناجمة عن قيام إحدى حالات التنافي بين الوزارة و النيابة البرلمانية التي ورد النص عليها في المادة 23 من الدستور، و كانت السبب الحقيقي في فشل كثير من محاولات التعديل الدستوري.

(1)- لأنه أبرز حالات التنافي مساسا بطبيعة و خصائص النظام البرلماني و مبدأ الفصل بين السلطات والتأثير على استقرار الحكومات و إضعاف و تقوية دور البرلمان ومكانته.

2)- Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire, Op.cit. p 49-51.

3)- L'Article 25 de Constitution du 4 octobre 1958; Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet. art. 10

« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales ».

و قد أحصى " Christian Bigaut " ما لا يقل عن 15 اقتراح قُدِمَ لتعديل المادة 23 بمبادرة البرلمان يضاف إليها مشاريع مقدمة من الحكومة كما في عام 1969 أو بمبادرة رئاسية كما في عام 1974 بقيادة شارل ديغول الذي اعتبرها دائما سبب عدم استقرار الحكومات المتعاقبة خلال الجمهورية الرابعة.<sup>(1)</sup>

لكن باعتبار المشرع الدستوري الفرنسي ميز بين الوظائف المتنافية مع الولاية البرلمانية فيجب علينا إذ ذاك التفرقة بين نوعين من التنافي وهما: التنافي مع الوظائف الحكومية. و التنافي مع الباقي الوظائف التنفيذية الوطنية و المحلية الانتخابية و غير الانتخابية.

### الفرع الأول

#### إثبات الشغور في حالة التنافي مع وظيفة حكومية

كان لمبدأ التنافي البرلماني مع العضوية في الحكومة دور في تغيير مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات عضويا و وظيفيا<sup>(2)</sup> في النظام البرلماني الذي يختلف عن النظام الرئاسي، حيث أقر تعديل الدستور الفرنسي ( 23 جويلية 2008) في المادة 23 منه أنه:

« Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25 ».

و اعتبر هذا النص ضمانا أساسية لتحقيق الفصل العضوي بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية باعتباره الآلية التي تسمح بخروج كلي لأعضاء الحكومة من السلطة التشريعية. غير أن تبني مبدأ التنافي و لَدَ نوعا من القلق و الاهتمام حيث يستوجب الاختيار بين عضوية البرلمان و عضوية الحكومة مما يجعل المعني في حالة اضطراب نحو اختيار الأكثر أهمية و مصلحة سواء لشخصه أو للامة من جهة، و من جهة أخرى بين التزامه معنويا تجاه دائرته الانتخابية وبين كونه محل ثقة الرئيس أو

1)- Xavier Pirou ; l'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténué des pouvoirs ?, VIIe congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008- ...), p 1 ; 2 .

2)- كما اعتبره الدكتور ثروت بدوي أهم ضمانات خضوع الدولة للقانون بما يؤدي إليه من تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة من وظائف الدولة، فيصبح لكل منهم اختصاص لا يمكنه الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الآخرين.  
- د.منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية، مرجع سبق ذكره، ص 27. نقلا عن د.ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، طبعة 1972، ص، 175.

رئيس الوزراء الذي اختاره لعضوية الحكومة، و هو ما عبر عنه "Michel Debré" قائلاً: << ce jeu mortel pour l'été (1) و عُرِفَ هذا الاعتراض و النقاش الحاد خلال الأعمال التحضيرية لتعديل الدستور في جوان 1958، فلجأ فريق العمل إلى اقتراح آلية مفادها أن البرلماني الذي يعين عضوا في الحكومة يعتبر فاقداً صفته البرلمانية من يوم تعيينه، و عليه فمجرد قبوله مهمة حكومية يفقده تلقائياً عضوية البرلمان دونما حاجة لأي شكل من أشكال الاستقالة باعتبار الشخص في حالة تنافي أو حالة جمع بين صفتين وظيفيتين. و هذا بخلاف ما كانت عليه الحال في الجمهورية السابقة حيث يمنع النائب البرلماني الذي يصبح عضوا في الحكومة من التصويت عند حضوره أشغال البرلمان مع احتفاظه بالصفتين معا و له حق إبداء الرأي. ثم تطور الاقتراح إلى اعتبار الوزير النائب مستقيلاً بقوة القانون من البرلمان بعد مضي شهر واحد من تعيينه الوزاري للحد من مخاطر الخروج المبكر للحكومة كما برره " François Luchaire" مشيراً إلى عدم قبول أي برلماني أن يصبح وزيراً متى اعتقد بخطورة رحيله بعد ثلاثة أشهر بخلاف الحال إذا توافرت لديه ضمانات تعيينه في الحكومة لمدة عامين أو طوال العهدة البرلمانية، (2) و خلال هذه المدة ( أي شهر ) يعتبر النائب في حالة تنافي مؤقتاً لكن لا يمكنه المشاركة في أي تصويت داخل البرلمان الذي يبقى منقوصاً عددياً بعدد النواب الوزراء، و بالتبعية لا يمكن استخلافه إلا بعد انقضاء هذا الأجل أما إذا أعلن استقالته قبل انقضاء مدة شهر ( أو عليه الدفع بمستخلفه للاستقالة ) فيستخلف بإجراء انتخابات جزئية و هو ما كان أصحاب المبادرة بالتعديل الدستوري يحاولون تجنبه أساساً. (3) لذلك بقي الإشكال قائماً بخصوص إمكانية الرجوع للبرلمان في حالة الخروج المبكر من الحكومة.؟ " le retour au parlement des ancien membre du gouvernement". فاقترح البعض ( بعد تعديل

1)- il s'ajoute que :<< cette incompatibilité définitive ne plaçait plus le ministre ex-parlementaires sous la pression des intérêts de sa circonscription et permettait alors l'existence de ministre à temps plein même si le groupe de travail lui faisait remarquer que les électeurs s'intéresseraient d'autant plus à leurs parlementaire que celui-ci deviendrait membre du gouvernement >>.

- Xavier Pirou, Ouvrage précité, p 5.

- و " ميشال دوبريه" كان مقرراً للجنة إعداد مشروع تعديل الدستور برئاسة "ديغول" و توجيهاته وتعليماته، وعضوية وزراء الدولة و سمي بالمشروع الأحمر".

- موريس دوفرجييه، دساتير فرنسا- ترجمة أحمد حسيب عباس، مرجع سبق ذكره، ص 134، 135، 141. (2)- رغم أن كل برلماني طموح لأن يصبح وزيراً غير أن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة لكل من " Michel Charasse et Jean-Marie Rausch" حيث انتخبا لمجلس الشيوخ و فضلاً قضاء مدة تسع سنوات في المجلس على بضع أشهر غير مضمونة في حكومة "Pierre Bérégovoy".

- Xavier Pirou, opt.cit p 9.

3)- Le principal problème pour les initiateurs de la réforme soulevé à l'occasion des débats relatifs à cette incompatibilité en 1958, résidait dans ce mécanisme de remplacement du parlementaire devenu ministre: comment assurer ce remplacement sans passer par l'organisation d'une nouvelle élection partielle ?.

- Xavier Pirou, opt.cit, p 7.

الدستور سنة 2008) مشروع قانون يجعل استخلاف عضو البرلمان الذي يقبل التعيين في وظيفة حكومية استخلافًا مؤقتًا يسمح بعودته متى غادر الحكومة قبل نهاية العهدة الانتخابية،<sup>(1)</sup> و لا يتم استخلاف مقعده نهائيًا إلا بعد انقضاء شهر على انتهاء الوظيفة الحكومية. و هو ما قرر المجلس الدستوري عدم دستوريته،<sup>(2)</sup> (ملحق رقم 06). فاستقر الأمر أخيرا على اعتبار المقعد البرلماني شاغرا بصفة نهائية بعد شهر من تاريخ التعيين ما لم تستقيل الحكومة خلالها (م 153) و يجب الاستخلاف أيضا بصفة نهائية طبقا للقانون.

### الفرع الثاني

#### إثبات الشغور في حالة التنافي مع باقي الوظائف التنفيذية الوطنية

#### و المحلية الانتخابية و غير الانتخابية

لم يكن المشرع الفرنسي يمنع مطلقاً عضو البرلمان من الجمع بين صفته هذه وبين بعض الوظائف سوى بعد أن حددها قانونا 14 فيفري 2014 العضوي و العادي و المتعلقان بمنع الجمع بين عضوية البرلمان الوطني و الوظائف التنفيذية المحلية لأول (رقم 14-125) و بين عضوية البرلمان الأوربي و الوظائف التنفيذية و المحلية للثاني (رقم 14-126)، و هما القانونان اللذان نصا على دخول أحكامهما حيز التطبيق بمناسبة كل عملية انتخابية لتجديد البرلمان الوطني و البرلمان الأوربي بعد تاريخ 31 مارس من سنة 2014. وذلك على النحو التالي:

- بالنسبة لأعضاء الجمعية الوطنية بداية من شهر جويلية 2017 تاريخ إجراء أول انتخابات تشريعية لتجديد الجمعية الوطنية منذ صدور القانون و بدء سريانه.
- بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ بداية من 01 أكتوبر سنة 2017 تاريخ أول تجديد لنصف أعضاء هذا المجلس علما أن القانون نص على سريان أحكامه على جميع الأعضاء عند أول انتخابات للتجديد.
- أخيرا بالنسبة للبرلمان الأوربي بدء من سنة 2019 تاريخ تجديد البرلمان الأوربي لعهدة جديدة.

1)- André Roux, le retour au parlement des anciens membres du gouvernement. , Petites Affiches, n°254,19 décembre 2008 ,pp. 39-41.

وكانت الفقرة الثانية من المادتين 176 و 319 من القانون الانتخابية في مشروع التعديل تنص:

<< Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet >>

2)- Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009. JORF n°0011 du 14 janvier 2009 Page 723 texte n°3.

- C'est Après la promulgation de la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution.

و نص القانون على أنه في حالة الشك أو المنازعة من عضو البرلمان في قيام حالة التنافي يمكنه إخطار المجلس الدستوري ليقوم بالنظر و الفصل في المسألة بكل استقلالية. و هذا الحق مخولٌ كذلك لمكتب الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ و لوزير العدل حافظ الأختام. و يقرر المجلس الدستوري مدى تواجد العضو البرلماني في إحدى حالات التنافي من عدمه، ليقرر على ضوء ما توصل إليه إما بقاء العضو بصفته النيابية، أو منحه مهلة 30 يوما لتسوية وضعيته بداية من تاريخ تبليغه بقرار المجلس الدستوري، و في حالة عدم الامتثال يتولى المجلس الدستوري ذاته إقالة العضو البرلماني بقوة القانون طبقا للمادة (151) من قانون الانتخابات، و يصرح بشغوره و من ثم وجب استخلافه قانونا.

و تجدر الإشارة هنا أن المشرع الفرنسي استثنى من تسوية الوضعية المذكورة أعلاه كلا من المحامين الممارسين بصفة شخصية أو بالوساطة و المنتخبين بالجمعية الوطنية الفرنسية، حيث بمجرد ارتكابهم أفعالا مخالفة لصفة العضوية البرلمانية يقرر المجلس الدستوري إقالتهم إجباريا و تبلغ إلى رئيس الجمعية الوطنية. و تم وضع هذا الاستثناء لافتراض معرفة هؤلاء بالقانون و القواعد الإجرائية و مبادئها و الجزاءات التي تترتب على المخالفة و يجدر بهم احترامها ابتداءً.

و من الناحية العملية لمعالجة حالات التنافي و الخروج منها- و لأجل تمكين مكتب المجلس بالنسبة للجمعية العمومية من مراقبة أي نشاط مهني آخر يتنافى مع عضوية البرلمان يجب على المنتخب خلال 30 يوما من بداية مهامه أن يقوم بإيداع تصريح بالنشاط أو المهنة التي كان يمارسها، و كذا أية مصالح خاصة له، و التي يجب عليه متابعتها. و يعتبر إيداع هذا التصريح شرطا واقفا و تحت طائلة العقاب لدى مكتب المجلس ليقوم بالتحقيقات الإدارية ذات الصلة و دراسة التصريحات، و في حالة الشك أو معاينة المخالفة يتم إخطار المجلس الدستوري كما أسلفنا (م 4/151 و 2-151).

و في حالة تأكد المجلس الدستوري من قيام حالة التنافي يمنح المعني أجلا قدره 30 يوما لتسوية وضعيته بالاختيار بين عضوية البرلمان أو ما ينافيها. و بعد نهاية الأجل القانوني يعتبر مستقيلا بقوة القانون و يصرح بذلك من طرف المجلس الدستوري.

أما في حالة الجمع بين أكثر من مهمة انتخابية فلعضو البرلمان مدة (30) يوما للاستقالة من إحداها، فإذا انقضى الأجل تعتبر منتهية بقوة القانون المهمة الانتخابية الأقدم بالنسبة إليه طبقا للمادة 2/151 من قانون الانتخابات، قرينة على أن عدم الاختيار يفسر قبولا بالصفة الجديدة و تخليا عن الصفة السابقة. و الخلاصة أن عضو البرلمان، في حالة تواجده في وضعية التنافي بعد انتخابه، تمنح له مهلة لاختيار الاستقالة من إحدى المهمتين المتعارضتين و يبدأ احتسابها من تاريخ انتخابه أو تعيينه في الوضعية

الوظيفية الجديدة، و عند الاعتراض أو المنازعة في صفته تبتدئ من تاريخ صدور القرار أو الحكم نهائي بإثبات صفته النيابية،<sup>(1)</sup> على أن القانون الفرنسي يميز بين حالتين:

- فإذا كان قيام حالة التنافي سببه الانتخاب بصفة عضو الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ ( المادة L0137 ) أو في البرلمان الأوربي ( المادة LO137-1 ) فعلى المعني أن يقدم استقالته من منصبه أو مهمته خلال المدة القانونية من تاريخ انتخابه أو إعلانه منتخبا بصفة رسمية.

- أما إذا كان سبب قيام حالة التنافي هو التعيين في منصب أو التكليف بمهمة بعد اكتساب صفة عضو الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ فيمنح النائب مهلة شهر من تاريخ تعيينه أو تكليفه للاختيار بين صفة النيابية و غيرها.

و إذا كان موظفا عموميا يطلب إلقاه بالوضعية القانونية التي يسمح بها القانون الذي يخضع له ( الانتداب و الإحالة على الاستيداع ) ( م 1-151 ).

## المطلب الثاني

### إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة

إذا كانت جل النظم القانونية تعترف بالاستقالة كحق لعضو البرلمان فإن البعض الآخر منها أوجب تسببها دون البعض، أما آثار الاستقالة فتنتج بشكل مختلف إما من تاريخ التصريح أو التسجيل و قد يتطلب ذلك التصويت عليها، ففي بلجيكا مثلا يُبلِّغ خطاب الاستقالة لرئيس المجلس، أو لوزير الداخلية خارج دورة انعقاد البرلمان. و في فرنسا يشترط النظام الداخلي لغرفتي البرلمان عدم تقديمها أو قبولها إلا بعد انتهاء 10 أيام المقررة لإيداع عريضة الطعن في صحة العضوية، وفي حالة تسجيله لا تقبل الاستقالة إلا بعد تبليغ قرار المجلس الدستوري برفض الطعن.

و بعض النظم تستوجب أن ترسل الاستقالة إلى رئيس المجلس كـ(المجر)، أو الحاكم العام كـ(إسبانيا)، أو تودع لدى مكتب المجلس البرلماني، وقد يشترط إيداعها لدى الجهتين و تحال من إحداهما إلى الأخرى، كما قد يشترط الإيداع شخصيا (كتابة أو شفاهة) كما في يوغسلافيا، بينما قد يطلب تقديمها وجوبا بمعرفة ضابط عمومي في بعض النظم (كالموثق في ألمانيا) حيث تسجل رسميا تحت طائلة عدم قبول الاستقالة. و تنتج الاستقالة أثرها فوراً أو بعض التصويت عليها.<sup>(2)</sup> و متى استوجب القانون التصويت

1)- Assemblée nationale- Connaissance de l'Assemblée- La République Parlementaire. Sur le site : [www.Assemblée-nationale.fr](http://www.Assemblée-nationale.fr) 2013/04/17 : زيارة للموقع يوم

2)- Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire, Op.cit. p 18.

على الاستقالة- في اعتقادنا- ذلك يعني إمكانية رفضها، غير أن قلة من النظم القانونية التي تشير صراحة لإمكانية الرفض.

### المطلب الثالث

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي

ذكرنا سابقاً أن معظم النظم الغربية تعتبر العلاقة بين الحزب و مناضليه و منتخبيه في المجالس المنتخبة تخضع لمبدأ حرية الانخراط و الانسحاب تجسيدا لحرية الرأي و التعبير و ضمانا لها، لذلك غالبا لا ترغب الحكومات بوضع نظم قانونية لتضييق هذه الممارسات بل تخول الأحزاب وضع نظامها الداخلي لتنظيم عمليتي الانخراط و الانسحاب. و في إطار العلاقة التبادلية بين الحزب و منتخبيه فيمكن تصور العديد من الحالات التي يمكن للحزب فيها طلب إسقاط عضوية النائب الذي لم يعد مرتبطا بالحزب بإرادته الحرة (الاستقالة) أو بإرادة الحزب نتيجة تأديبه و ذلك تبعا لما يترتب عن تصرف النائب. فقد يتم وقف عضويته الحزبية، أو يستقيل من حزبه، أو يتم إقصاؤه، أو ينضم بعد انتخابه إلى حزب آخر غير الذي انتخب على أساسه، أو ينضم إلى حزب بعدما تم انتخابه بصفة حرة فرداً كان أو ضمن قائمة، و هي التصرفات الإرادية، و يمكن للحزب طلب التجريد من العضوية إذا خالف النائب توجيهات قيادته الحزبية كأن يصوت بخلاف مجموعته البرلمانية أو يمتنع عن التصويت أو يعارض سياسة حزبه.<sup>(1)</sup>

و حماية للمنتخبين من التعسف في استعمال الرقابة الحزبية، فإن قرار التأديب من الحزب لا يرتب تلقائيا إنهاء العضوية البرلمانية، بل يخضع الأمر لجهة محايدة حتى في النظم التي تمنع تغيير الانتماء الحزبي، و هي عموما الجهة المكلفة بالرقابة على صحة العملية الانتخابية كالمجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية و حتى المحاكم العادية حسب الاختصاص، بعد إخطارها، و علة ذلك هي حماية المبادئ الأساسية للنيابة البرلمانية الحرة التي تجعل النائب ممثلا عن الأمة<sup>(2)</sup> و ليس ممثلا عن الحزب أو عن ناخبيه في الدائرة الانتخابية. و من ضمانات ذلك منع الحزب من إنهاء عضوية النائب البرلماني نتيجة

1)- Zdzislaw Kedzia et Agata Hauser, L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire, op cit, p 14.

2)- Parmi Les caractéristiques de mandat de représentation libre :

- Le parlementaire représente la nation entière et non ses secteurs ou électeurs individuels.
- Le parlementaire est indépendant des électeurs et leur circonscriptions.
- L'électorat ne peut lui donner d'ordres ou d'instructions.
- Le parlementaire doit pratiquer ses fonctions de ce qu'il croit être bon ou mauvais par choix.
- Les liens entre parlementaires et électeurs sont de nature politique et non juridique.
- Le mandat du parlementaire est irrévocable.
- les électeurs n'ont pas de demander des comptes que à la prochaine échéance électorale.

- op. cit p 05

عزله أو إقالته من الحزب.<sup>(1)</sup> كما لا يمكن للناخبين إنهاء عضوية النائب إلا عن طريق عدم تجديد انتخابه في العملية الانتخابية اللاحقة. وهذا ما يفسر القول أن كثيرا من النظم الغربية الأوربية- كما أسلفنا القول- تعتبر عملية تغيير الانتماء الحزبي " ظاهرة صحية " لدلالاتها على تحرر عضو البرلمان من ناخبيه، حيث يمارس مهامه وفق ما يراه مناسبا بسلطته التقديرية. رغم بقاء الطابع السياسي والمعنوي للعلاقات التي تربط بين النائب و ناخبيه. و نتيجة لذلك لم يورد المشرع الفرنسي و لا المشرع الانجليزي أي نص قانوني يرتب تجريد عض البرلمان من صفته نتيجة انقطاع علاقته مع حزبه أو مع القائمة التي تم انتخابه على أساسها.

### المطلب الرابع

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية

البطلان و الإسقاط صفتان لصيقتان سلبيا بتوافر شروط صحة الانتخاب و استمرارها طوال مدة النيابة، و قد كانت بريطانيا أول من منح سلطة الفصل في صحة العضوية لجهة قضائية بإنشاء محكمة خاصة تتكون من اثنين من قضاة المحكمة العليا يختارون من بين أعضاء الدائرة الملكية على ألا يكونوا من أعضاء مجلس اللوردات، و طبقا للمادة 1/120 من قانون تمثيل المواطنين يقدم الطعن بعريضة من قبل أي ناخب في الدائرة المعنية، و غالبا يتم الطعن من طرف المترشح الخاسر، و يودع الطعن مكتوبا لدى أمين ضبط المحكمة مع تقديم كفالة خلال ثلاثة (03) أيام من الطعن لتغطية نفقات الدعوى في حالة رفضها لعدم جدية الأسباب التي بني عليها الطعن.

و ميز المشرع البريطاني بين نوعين من الآجال كما سبق الذكر، حيث حدد أجل الطعن بـ (21) يوما من تاريخ إعلان التاج لوزارة العدل بنتيجة الاقتراع إذا استند الطاعن على ممارسة غير أخلاقية قام بها الفائز، أما في حالة الاستناد على مخالفة قانونية أثناء العملية الانتخابية فإن الطعن يرفع خلال أربع عشرة (14) يوما التالية لإبلاغ سكرتير التاج بنتيجة الانتخاب.

هذا و قد حكم القضاء البريطاني ببطلان العضوية في حالات كثيرة منها: أن من يحمل صفة "النبييل" لا يحق له قانونا أن يصبح عضوا في مجلس العموم، و في حالة فوزه و يجب إبطالها كما حدث مع السيد " توني ين" الذي كان عضوا في المجلس، و استحق لقب "نبييل" فقدم منافسه الذي تلاه مباشرة في الترتيب حسب عدد الأصوات اعتراضا لإسقاط عضويته بسبب صفة " النبل" فيه، و تم فصله لذات السبب من مجلس العموم، لكنه قدم بعدها طلبا بالتنازل عن لقب "النبييل" مما مكنه من الرجوع إلى المجلس بفوزه في الانتخابات التالية. كما أن المحكمة الانتخابية أبطلت عضوية السيد "ميشل" الذي كان محكوما عليه بعقوبة جنائية تهرب من تنفيذها.

1)- Zdzislaw Kedzia et Agata Hauser,op. cit p 24.

و لذلك يعتبر النظام و القانون البريطانيين من أحسن النظم وضوحا وتصويبا و تطبيقا كذلك، على حالات و ممارسات الإخلال بالعملية الانتخابية، فقد بينت المادة (113) من قانون تمثيل المواطنين أن عمليات " الضيافة " من الإفساد أو الممارسات غير المشروعة أثناء الحملة الانتخابية، كقيام الشخص المرشح بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتقديم مبالغ نقدية أو توفير وظيفة للناخب أو لشخص آخر لإغرائه بالتصويت أو الامتناع عن عنه أو للحصول على معلومات أو بيانات تخص مرشحا آخر، و أضافت المادة (114) أن سداد تكاليف أو تقديم وجبة طعام أو مشروبات أو ترفيه الناخب قصد التأثير عليه ليبدلي بصوته أو يمتنع عنه لصالح مرشح أو آخر تعتبر جريمة، المتهم فيها هو القائم بالدفع و المتلقي أو المستفيد إذا قبلها، وأضافت المادة (115) جريمة النفوذ غير المشروع كالتهديد باستعمال العنف أو إلحاق ضرر مادي أو معنوي أو إتلاف أو خسارة بشخص ما، بهدف إغرائه أو إجباره على التصويت أو الامتناع عنه، و كل ممارسة من شأنها المساس بحرية الممارسة الانتخابية كالخطف أو الاحتجاز أو الاحتيال، و كلها ترتب فرض عقوبات رادعة على مرتكبيها بوصفها جرائم انتخابية زيادة على بطلان انتخاب المترشح المعني.<sup>(1)</sup>

و بينما تتولى المحكمة بسلطتها الواسعة التحقيق في الطعن فتعقد اجتماعاتها في الدائرة الانتخابية أو مكان آخر لحسن سير العدالة، و لها استدعاء شهود و غير ذلك و تصدر حكما نهائيا باتا بصحة العضوية البرلمانية أو تقرر إبطال العضوية المطعون فيها و يبلغ قرارها إلى رئيس مجلس العموم الذي يلتزم به، و منذ عام 1869 حيث لم يعترض المجلس على أي قرار للمحكمة بل شهد مجلس العموم على إثر قرارات المحكمة النافذة تحولات جذرية مثل ارتفاع الأحكام الصادرة بإبطال العضوية نسبة إلى عدد الطعون المودعة. ففي عام 1868 بلغ عدد الطعون اثنان و ثمانون (82) طعنا سحب منها اثنان و ثلاثون (32) طعنا، و أبطلت المحكمة عضوية تسعة عشر (19) نائبا. و في عام 1874 بلغ عدد الطعون ثلاثون (30) طعنا و بعد سحب ثمانية (08) منها أبطلت المحكمة عضوية خمسة عشر (15) نائبا. و في عام 1880 سجلت المحكمة ثلاثة و أربعين (43) طعنا سحب منها أربعة عشر (14) طعنا و أبطلت المحكمة عضوية سبعة عشر (17) نائبا.

و في عام 1885 تناقص عدد الطعون بشكل ملحوظ إذ لم تسجل المحكمة أكثر من إثني عشر (12) طعنا، و بعض مجالس العموم لم تعرف انتخاباتها أي طعن في عضوية نوابها، و يعزو البعض

(1) - من الممارسات غير المشروعة التي أقرتها المحكمة: دفع مبالغ مالية للناخبين أو الاتفاق على نقلهم من و إلى صناديق الاقتراع، و نشر بيانات مزورة عن المرشح أو الدعاية مقابل أجر أو استئجار و توظيف أشخاص على نحو مخالف للقانون... و تتراوح العقوبات المقررة قانونا لهذه الجرائم بين الحرمان من الترشح لمدى الحياة في الدائرة التي ارتكبت فيها الجريمة إذا ارتكبها المترشح بنفسه أو ارتكبها غيره بعلمه، و تكون العقوبة الحرمان من الترشح لـ(07) سنوات في الدوائر الأخرى. أو في دائرته الانتخابية إذا تمت الأفعال المحظورة بدائرتة و دون علمه.

- انظر: د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 169، 170.

هذا المنحى التنازلي لعدد الطعون لعدم جدوى اللجوء إلى الممارسات غير القانونية في الدعاية الانتخابية و الفوز فيها بسبب قدرة القضاء على كشفها و فعالية العقوبات المقررة لها لاسيما منها الحرمان المؤبد من الترشح.<sup>(1)</sup> مما يؤدي شيئا فشيئا على تنمية الفكر على احترام القانون و الخضوع له طواعية.

هذا و إذا كنا نشاطر هذا الرأي من حيث الفعالية و رعية العقوبة، غير أننا نعتبر مرد هذه النتيجة هو درجة الاستقلالية التي يتميز و يتمتع بها القضاء البريطاني عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات حيث السلطة توقف السلطة، و هو ما ذهب إليه البعض ممن فندوا حجج القائلين بإسناد الفصل في صحة العضوية إلى المجلس النيابي على أساس الفصل بين السلطات، فاعتبروا أن تولي القضاء هذه المهمة لا يتعارض مع المبدأ و لا يعد تدخلاً من سلطة القضاء في سلطة التشريع باعتبار المسألة داخلية، مؤكداً أن سلطة المجلس على أعضائه تبتدئ بعد ثبوت عضوية النواب و مباشرة مهامهم بعد الفصل في جميع الطعون و تثبيت العضوية، فضلا عن طبيعة مهمة الفصل ذاتها فهي فصل في خصومة بين طرفين و التحقيق فيها من صميم العمل القضائي و لا بد له من أشخاص أكفاء، و يتوفر هذا في رجال القضاء أكثر منه في أعضاء مجلس النواب.

ورغم فعالية نظام الرقابة القضائية فإن ما يعاب عليها و يتمسك به معارضوها هو ببطء الإجراءات القضائية التي تستغرق وقتاً بالنظر إلى مدة النيابة في المجلس، إضافة إلى مساس هذا الأسلوب بالفصل الوظيفي بين سلطتين، في ظل انعدام ضمانات عدم خضوع القضاء لضغوط الحكومة أو التأثر بها. و هذا من قبيل التشكيك في نزاهة السلطة القضائية و إضعافا للثقة فيها.<sup>(2)</sup>

أما في فرنسا فقد نصت المادة (136) القانون العضوي للانتخابات أن فقدان أحد الشروط ينهي العضوية البرلمانية بقوة القانون متى ثبتت عدم قابلية انتخابه بعد إعلان النتائج وانتهاء أجل الطعون الانتخابية خلال عهده.

أما عن إجراءات ذلك أن تقدم عريضة من مكتب الجمعية العامة أو مجلس الشيوخ بحسب الحالة أو من وزير العدل حافظ الأختام، أو النائب العام للجهة القضائية التي أصدرت حكماً بالإدانة لجريمة انتخابية و توجه للمجلس الدستوري الذي يملك سلطة الرقابة على شروط صحة العضوية و بقاء استمرارها ليقرر حالة إنهاء العضوية و إعلان الشغور للمقعد النيابي.

(1) - المرجع السابق، ص 170، 171 .

(2) - المرجع السابق، ص 165، 166 .

## المطلب الخامس

## إجراءات إثبات الشغور في حالة إسقاط العضوية

تقضي غالبية النظم القانونية المقارنة- إن لم تكن كلها- بفقدان العضوية البرلمانية بطلانا أو إسقاطا متى تبين عدم توفر أو فقدان شرط من شروط صحة و قابلية الانتخاب. وصور ذلك عديدة مثل صدور قرار تأديبي اتخذ ضد العضو المعني أو بناء على حكم قضائي. كما قد يتم الإسقاط بناء على طلب عدد من الناخبين في الدائرة الانتخابية، و هو أحد أوجه الديمقراطية شبه المباشرة التي لا يزال ممكن ممارستها<sup>(1)</sup> و يتم الإسقاط أيضا بناء على طلب من الحزب أو المجموعة البرلمانية و يكون هذا في النظم التي تأخذ بمبدأ الوكالة النيابية الإلزامية حيث على النائب الوفاء بالوعد التي قدمها لدى ترشحه مما يترتب إمكانية عزله عند الإخلال بالوعد، و هذا الاتجاه في انحسار و تناقص لصالح الوكالة النيابية الحرة التي تحرر البرلماني من دائرته الانتخابية و تجعله نائبا عن الأمة، ففي بعض النظم إذا توافر توقيع ثلثي الناخبين المقعدين في الدائرة الانتخابية فيجب إجراء انتخابات جديدة. و تودع عريضة الطلب لدى المداومة المحلية أو الإقليمية للبرلمان بالدائرة الانتخابية لتقوم بالتحقيق و إعداد تقرير يرفع للبرلمان للتصويت.

و في بعض النظم يمكن للحزب طلب إسقاط العضوية عن نائبه لكنها تستند غالبا إلى مخالفة النظام الانضباطي الحزبي بغض النظر عن الدوافع الحقيقية (خاصة السياسية) للطلب. أما الغالب في إسقاط العضوية البرلمانية في النظم المقارنة فهو مبادرة البرلمان لطلب عزل أحد الأعضاء مستندا في ذلك لتقريره جزاء الإخلال بواجبات العضوية في بعض النظم أو الاقتصار على شروط صحة و قابلية الانتخاب في البعض الآخر. و في حالات نادرة يمكن طلب إسقاط العضوية بسبب عدم إتقان اللغة الوطنية كما في ليتوانيا. أو بسبب الإدانة أو شبهة الثراء غير المشروع و الفساد.

و في كل الحالات أو معظمها يتم التصويت بأغلبية الثلثين أو ثلاثة أرباع (و قلما يكون بالأغلبية) على قرار الإسقاط والعزل بجلسة عامة بعد الإحالة من مكتب المجلس البرلماني لأحد الأسباب الموجبة لذلك وأكثرها شيوعا: فقد الاعتبار بسبب الإفلاس و التعامل بالأوراق المالية غير القابلة للصرف كالصكوك برصيد غير موجود أو غير كافٍ و صدور حكم بالحرمان من الحقوق المدنية و السياسية، أما أبرز حالات عدم الانضباط فهي التعامل ما الأجنبي أو إفشاء معلومات سرية أو الإدلاء بتصريحات خلافا لما تقتضيه الأعراف و تقاليد البرلمان ونظامه الداخلي وكذلك الغياب عن حضور أشغال البرلمان لفترات محددة قانونا.

(1)- وهو أحد أوجه الديمقراطية شبه المباشرة، يسمى بحق إقالة الناخبين لنائبهم بتقديم طلب بذلك، و يترتب عن استعماله إجراء انتخابات جديدة في الدائرة الانتخابية ويمكن تجديد انتخاب النائب.  
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ص 220.

ففي بريطانيا مثلاً يكفي لعزل عضو مجلس العموم ثبوت ارتكابه مخالفة نص عليها قانون المرور بينما بعض النظم تتطلب صدور قرار بأغلبية البرلمان بعد صدور حكم الإدانة (كألمانيا) أو من المجلس الدستوري و تعتبر استقالة حكومية بقوة القانون في نظم أخرى كبلجيكا.<sup>(1)</sup>

أما في فرنسا فقد اختص المجلس الدستوري بالفصل في إسقاط العضوية بناء على طلب مكتب الجمعية العمومية أو مجلس الشيوخ يحال على المجلس رفقة أسانيد الإثبات و لا يتوقف إسقاط العضوية على تصويت الغرفة المعنية. و عرف البرلمان الفرنسي حالات تطبيقية كما في قرار المجلس بتاريخ 05 ماي 1961 بإسقاط صفة النيابة عن السيد "Gaillarde" بعدما تم إدانته بستة (06) سنوات سجنا عن تهمة المساس بأمن الدولة مع المنع من ممارسة الحقوق المدنية.<sup>(2)</sup> و يستند الطلب إلى مخالفة واجبات العضوية في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ و أهمها انعدام التصريح بالامتلاكات أو التصريحات المخالفة للحقيقة وقبول الهدايا و القيام بالمرافعة في بعض الجرائم بخصوص المحامين و استعمال الصفة النيابية في غير ما يسمح به القانون. و هي عموماً تلك الواجبات التي نص عليها قانون الانتخابات الفرنسي في المادتين (135 و 136) و يترتب عنها فقدان ممارسة الحقوق المدنية.

وكل هذا دليل حرص على أن يكون عضو البرلمان أكثر الناس التزاماً و احتراماً للقانون الذي يصادق عليه. في الأخير بخصوص حالة الوفاة: فهي الحالة الطبيعية لإنهاء العضوية في كل برلمانات العالم، و في النظام الفرنسي يتولى وزير الداخلية توجيه إخطار لرئيس الغرفة البرلمانية المعنية بوفاة العضو أو النائب و بناء عليه يعلن شغور المقعد من تاريخ معين استعداداً لعملية الاستخلاف.<sup>(3)</sup>

## المطلب السادس

### إجراءات الاستخلاف في النظم الغربية عامة والنظام الفرنسي خاصة

بسبب اختلاف الرؤى نحو التنافس بين المهام البرلمانية و غيرها من الوظائف لاسيما التنفيذية في أعلى المناصب، تباينت النظم في التعامل مع الظاهرة بين منعها المطلق ومنعها النسبي، لأنه ثبت أن البرلمان يضعف أمام حكومة أعضاؤها ينتمون للبرلمان، لذلك اعلبرت الظاهرة تنافياً مؤقتاً يتم خلاله شغل مقعد الوزير النائب بمستخلف مؤقت و يحق له الرجوع لمقعده فور مغادرته الحكومة ما لم تنقضي مدة

1)- Marc Van der Hulst, Le mandat parlementaire, Op.cit. p 19-29.

و في بعض النظم إذا حكم على النائب البرلماني بالحبس فيجب أن تتجاوز مدته حدداً معيناً (06 أشهر أو سنة) حتى يترتب عليها إسقاط العضوية.

2)- بومدين أحمد: الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، سنة 2015. ص 393.

3)- د.بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان...، مرجع سبق ذكره ص 392.

النيابة، كما في بلجيكا و السويد منذ الانتخابات التشريعية لسنة 1995.<sup>(1)</sup> أما باقي أسباب شغور المقعد البرلماني فغالبا يتم الاستخلاف تلقائيا عن طريق ترتيب المترشحين في القائمة الانتخابية و استثناء تجرى انتخابات جزئية في الدائرة المعنية في حالة بطلان العضوية بعد الطعن أو لتعذر الاختيار من القائمة.

أما في فرنسا فكان الأمر يتطور حتى وصل مرحلة المنع أو شبه المطلق لحالات الجمع بين النيابة البرلمانية و غيرها حيث يتم الاستخلاف للمدة المتبقية دون حق الرجوع. و يتم الاستخلاف في النظام الفرنسي بطريقة آلية أو عن طريق إجراء انتخابات جزئية.

فوضع دستور عام 1958 اعتبروا أن عدم الفصل العضوي بين الحكومة والبرلمان كان سببا رئيسياً في عدم استقرار الحكومات ونقطة ضعف في النظام السابق، و بالتالي إجراء عملية الانتخابات الجزئية باستمرار، و للحد منها أسس الدستور الجديد لقاعدة التنافي و نظمت القوانين الانتخابية آلية جديدة تمثلت في انتخاب عضو البرلمان و نائبه في نفس الوقت ويقوم بتعيين نائب له.<sup>(2)</sup> و هذا النائب يحل مباشرة محل النائب الأصيل لكن ليس في كل الحالات.

ففي حالة إلغاء الانتخابات، أو الاستقالة بقوة القانون التي يعلنها المجلس الدستوري، أو الاستقالة بسبب غير حالة التنافي، و في حالة إسقاط المجلس الدستوري للصفة النيابية، و في حالة عدم قابلية الاستخلاف بالنائب الاحتياطي، عندئذ يتم الاستخلاف بإجراء انتخابات جزئية خلال ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الشغور و لا يتم هذا الاستخلاف إذا بقي أقل من (12) شهرا على نهاية العهدة البرلمانية.<sup>(3)</sup>

1)- Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire, Op.cit. p 52 , 53.

في سنة 2000 لم تكن سوى نظم بعض الدول الأوروبية مثل النمسا و بلجيكا و إسبانيا و كذا اليونان تعتبر عضوية البرلمان الوطني متنافية مع عضوية البرلمان الأوروبي. نفس المرجع السابق، ص 54.

(2)- جاء في اقتراح تقدمت به الحكومة الفرنسية في وقت سابق: << dans les conditions qui seront fixées par la loi prévue par l'alinéa précédent, les électeurs désignent des membres suppléants qui assurent le remplacement des députés ou des sénateurs en cas de vacance du siège >>.

ورد على هذا مثل الاقتراح "M.Bruynee" بما يلي: « il n'est pas sérieux de penser qu'on pourra élire des suppléants à chaque député et à chaque sénateur. Il y a neuf cents parlementaires, six cents députés et trois cents sénateurs. Il n'est pas possible non plus de croire qu'on va créer une salle d'attente pour députés en instance, pour des gens qui n'auront pas été élus par le suffrage universel. Il n'est pas possible non plus de concevoir qu'un député ou un sénateur nommé ministre désignera lui-même son remplaçant ; il irait le chercher dans sa propre famille ou parmi ses amis très proches. Tout cela n'est pas sérieux », comité consultatif constitutionnel, 13 août 1958, D.P.S. II, p. 542 : Par : Xavier Pirou, opt.cit p 8.

(3)- المادة 178 و 320 من القانون العضوي لنظام الانتخابات حسب آخر تعديل لها بموجب القانون: LOI n°2017-1338 du 15 septembre 2017 - art. 4

و في الحالات الأخرى يتم الاستخلاف تلقائياً بنائب احتياطي في الانتخاب الفردي أو من القائمة حسب نظام الانتخاب.<sup>(1)</sup> خصوصاً إذا حصل الشغور بسبب الوفاة أو تولي منصباً حكومياً أو قبول مهمة تتنافى مع الصفة البرلمانية. و مع ذلك لا يحل النائب بصفة آلية محل النائب الأصيل في حالة استقالة الأخير.

ونفس الأحكام التي يخضع لها النواب في الجمعية العامة الفرنسية تسري أيضاً على أعضاء مجلس الشيوخ كما وردت في نصوص المواد 319 و 320 إلى غاية المادة 323 التي تمنع أي عملية للاستخلاف إذا صرح بالشغور خلال السنة الأخيرة التي تسبق انقضاء العهدة الانتخابية.

كما أن اختيار نائب الأصيل يختلف باختلاف طبيعة النظام الانتخابي. ففي الدوائر التي يتم فيها الانتخاب وفق نظام الترشيح الفردي يختار المرشح لعضوية الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ نائباً لنفسه قبل الانتخاب، و يعتبر الانتخاب في ذات الوقت انتخاباً للأصيل و نائبه الذي يخلفه طبقاً للقانون، مما يؤثر بشكل أو بآخر على تعبئة الناخبين وكسب أصواتهم بحسب اقتناعهم بالنائب الأصيل و نائبه الاحتياطي، ويتطلب هذا جهداً مضاعفاً.<sup>(2)</sup>

أما في الدوائر التي يتم فيها الانتخاب على أساس التمثيل النسبي بالقائمة فإن المستخلف البرلماني الذي ينوب عن عضو الجمعية الوطنية أو عضو مجلس الشيوخ هو المترشح الذي يأتي في الترتيب مباشرة بعد آخر مترشح تم انتخابه ضمن نفس القائمة حسب عدد الأصوات المحصل عنها في العملية الانتخابية.

والخلاصة أن المشرع الفرنسي اعتمد مبدأ اختيار النائب والنائب الاحتياطي له استباقاً لعملية الاستخلاف في غرفتي البرلمان. وفي حالات استثنائية محددة يتم إجراء عملية انتخابية جزئية في الدائرة الانتخابية المعنية. أبرزها إبطال العضوية البرلمانية أو عند استحالة الاستخلاف بغير إجراء انتخابات جزئية.

(1) - المادتين 176 و 319 من ذات القانون العضوي:

LOI n°2017-1338 du 15 septembre 2017 - art. 4

و كان نص المادة قبل تعديلها يحدد أربع حالات يتم فيها الاستخلاف دون انتخابات جزئية:

<Les députés dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet...>.

(2) - تعتبر تعبئة الناخبين من طرف الأحزاب من صميم مهام الأحزاب السياسية، لكنها في الولايات المتحدة الأمريكية ذات طابع خاص، إذ يبحث المناضلون الحزبيين الناخبين على التصويت و يستخدمون عدة وسائل مثل المكالمات الهاتفية أو الزيارات المنزلية أو في المكاتب، و حتى توفير وسيلة نقل يوم الاقتراع، كما تعمل الأحزاب على جمع التبرعات لمرشحيها لتمويل الحملة الانتخابية و على تثقيف المواطنين و إطلاعهم على اهتمام الحزب بانشغالاتهم من خلال الخطابات والمناظرات التلفزيونية واقتراح الحلول لذلك مما يؤثر على الرأي العام، وهي ممارسات قانونية لديهم و تعتبر جرائم انتخابية في نظم أخرى. - لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ترجمة جابر سعيد عوض، مرجع سبق ذكره، ص 77 و ما بعدها.

## المبحث الثاني

## آليات الاستخلاف البرلماني في النظام المصري

خلال تجربته البرلمانية عالج المشرع المصري موضوع استخلاف المقاعد الشاغرة بمجموعة من النصوص القانونية جاءت موزعة بين الدستور و القوانين الانتخابية و كذا الأنظمة الداخلية للبرلمان. كما تميزت الحياة البرلمانية بتباين فعالية الإجراءات القانونية في فترات زمنية معينة نحاول إبرازها فيما يلي:

## المطلب الأول

## إجراءات إثبات الشغور في حالة التنافي:

إن مفهوم التنافي الذي أخذ به المشرع المصري هو تنافي نسبي، فقد كانت المادة (22) من قانون المجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 تنص على أنه: ( لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب و عضوية مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب و وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها )، و أضافت المادة (23) من نفس القانون أن من ينتخب لعضوية مجلس الشعب من الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة يعتبر متخلياً مؤقتاً عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد توليه عمله في المجلس، غير أن المشرع المصري قد أخذ في الحسبان إمكانية الطعن ببطلان العضوية، لذلك نص على أن التخلي النهائي عن الوظيفة السابقة لا يكون إلا بعد انقضاء أجل شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يُؤدِّ النائب صراحة التعبير برغبته في الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته.

و لا يستفيد العضو سوى من مكافأة عضوية مجلس الشعب في كل الأحوال، وهذه الأحكام تتعلق بالتنافي بين المهام الانتخابية، أما الموظفون في القطاع العمومي في الدولة فقد وجب عليهم التفرغ لعضوية المجلس على أن يحتفظ له بوظيفته أو عمله و هو مقتضى المادة (24)، و نفس الأحكام أيضاً كان قد نظمها المشرع المصري مجتمعة في المادة (13) من قانون مجلس الشورى.

أما بعد إعمال دستور 2014 و العودة لنظام البرلمان بغرفة واحدة، فإن قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 نص في المادة (31) منه على احتفاظ النائب بوظيفته أو عمله إذا كان عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال و يتفرغ لعضوية المجلس، و تأكيداً لذلك نصت المادة (33) منه على ضمان عودة النائب البرلماني إلى وظيفته التي كان يشغلها أو تم ترقيته إليها أو أية وظيفة مماثلة. و لمنع التعارض بين المصالح الخاصة و للنائب و المصلحة العامة وجب عليه الخضوع لبعض الالتزامات ترمي لمنعه من التعامل و التعاقد بنفسه أو بواسطة غيره في أموال الدولة و أن يعهد

بتسيير أملاكه من أسهم أو حصص في الشركات لغير أقاربه (حتى الدرجة الرابعة أو لأحد الشركاء)، و لهذا وجب التصريح بكل نشاط أو أموال مملوكة لرؤوس تحت طائلة الجزاءات عن الإخلال بواجبات العضوية.<sup>(1)</sup> لكن إذا عين النائب في إحدى الوظائف التي تتنافى مع العضوية طبقاً للمادة (353) من النظام الداخلي<sup>(2)</sup> يعد مقعده شاغراً من تاريخ التعيين ما لم يعتذر النائب المعني عن عدم قبول التعيين برسالة يودعها لدى مكتب المجلس خلال (07) أيام على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين طبقاً للمادة 385. من النظام الداخلي، بينما يمنع على عضو البرلمان المنتخب أو المعين أن يعين في وظيفة حكومية أو في القطاع العام أو مجال الأعمال العام أو في الشركات المصرية أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة العضوية ما لم يكن ذلك نتيجة ترقيته أو نقله من جهة إلى أخرى أو تم بناء على حكم قضائي أو بناء على قانون، كما يمنع عليه قبول عضوية مجلس إدارة شركة مساهمة أو مجلس المراقبة في شركات التوصية بالأسهم وذات المسؤولية المحدودة.

## المطلب الثاني

### إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة

عن الإجراءات الواجب اتباعها عند تقديم الاستقالة البرلمانية، يتعين على رئيس المجلس خلال 48 ساعة عرضها على مكتب المجلس لإعداد تقرير قبل التصويت عليها. و لا يعتد بالاستقالة الشفوية كما لا يعتد بالاستقالة الموقوفة على شرط فاسخ أو واقف، أما ربطها بمدة زمنية فهو قيد لصالح العضو المعني إذا رغب في التراجع عن استقالته، و هو قيد أيضاً على رئيس المجلس الذي يجب عليه إحالتها على مكتب المجلس خلال نفس المدة تجنباً للتعاس المتعمد و بقاء وضعية النائب معلقة بشكل يضر بمصلحة النائب و تمثيل الناخبين، و يمكن حضور المعني بعد إخطاره قانوناً و استدعائه للحضور قصد مناقشته و معرفة أسباب استقالته قبل إعداد التقرير و عرضه على جلسة عامة أو سرية للتصويت على الاستقالة بالرفض أو القبول، و هذه الإجراءات كانت تطبق أمام مجلس الشعب وأمام مجلس الشورى.<sup>(3)</sup>

(1) - المواد من 31 إلى 47 من قانون مجلس النواب الصادر بتاريخ 05 جوان 2014 (الجريدة الرسمية عدد رقم 23). وجاء في المادة 373 من النظام الداخلي أن على النائب خلال 120 يوم من أداء اليمين اتخاذ إجراءات عقد إدارة أصوله و شركاته أو أسهمه فيها مع شخص معنوي مستقل أو شخص طبيعي من غير الأقارب حتى الدرجة الرابعة، و عليه عدم التدخل في قرارات الإدارة إلا لأجل البيع أو التنازل، و إذا تعذر ذلك، فعليه التصرف فيها طبقاً لقواعد تحديد السعر العادل طبقاً للمادة 376.

(2) - حسب المادة 353: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وعضوية الحكومة، أو عضوية المجالس المحلية أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها أو وظائف العمدة والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما.

(3) - د. محمد محمود العمار العجاردة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، مرجع سبق ذكره، ص 306 - 308.

وبعد نفاذ دستور 2014 والمصادقة على النظام الداخلي لمجلس النواب اشترط في المادة (391) أن يوجه عضو البرلمان استقالته إلى رئيس المجلس مكتوبة و غير معلقة على قيد أو شرط لقبولها شكلا لتعرض خلال 48 ساعة على مكتب المجلس لينظرها بحضور العضو المعني. و يمكن عرض الاستقالة أيضا على اللجنة العامة للدراسة و إعداد تقرير، ليعرض كل تقرير في أول جلسة تتعد مع إمكانية النظر في الاستقالة بجلسة سرية بطلب من المعني أو باقتراح رئيس المجلس، و للمجلس قبول أو رفض الاستقالة. لكن في حالة إصرار النائب بعد رفض استقالته فعليه أن يرسل خطابا موصى عليه بعلم الوصول إلى مكتب المجلس، و تعتبر الاستقالة مقبولة نهائيا من تاريخ هذا الإخطار.

و إذا كان المشرع المصري قد سمح بالاستقالة كحق لعضو البرلمان فإنه اشترط لقبولها شكلا ألا يكون مقدمها محل اتخاذ إجراءات لإسقاط العضوية تم البدء فيها، و هي إحدى الحالات التي عرفت الممارسة العملية تطبيقاته عملية لها، أين انقسم النواب في مجلس الشعب بخصوص قبول الاستقالة أو رفضها و تقرير إسقاط العضوية، منها قضية النائب "عماد الجَلْدَة" في 29 ماي 2007 إذ صدر ضده حكم بالحبس لثلاث سنوات لكن قبل الفصل في جلسة إسقاط عضويته قدم النائب "محمد عامر" استقالة النائب الأول بموجب توكيل خاص منه و عرضها رئيس المجلس "الدكتور فتحي سرور" قائلا: أمام استقالة مقدمة من النائب و تقرير اللجنة التشريعية بطلب إسقاط العضوية "و هي سابقة لأول مرة تعرض"، و أضاف "أنا رجل لا يعرف الهزل و كذلك القانون لا يعرف الهزل... الاستقالة لا تتطلب موافقة الثلثين و إسقاط العضوية يتطلب موافقة الثلثين و النداء بالاسم"، فوقع الانقسام وبعده نقاش حاد قرر المجلس اعتبار الاستقالة كأن لم تكن و صوت بإسقاط العضوية لأن الحكم القضائي صدر قبل تقديم رسالة الاستقالة.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثالث

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي

نص المشرع المصري على وجوب احتفاظ النائب بالصفة التي انتخب على أساسها ورتب جزاء سقوط العضوية في حالة فقدان الصفة أو تغيير الانتماء الحزبي المنتخب على أساسه، دون أن يميز المشرع بين حالات فقدان الصفة أو تغييرها إراديا كما ساوى بين المنتخب باسم الحزب الذي يصبح مستقلاً أو المستقل الذي أصبح حزياً و بين العضو الذي ينتقل من حزب إلى آخر على أن يصدر قرار الإسقاط بأغلبية ثلثي المجلس كما في المادة (06) من قانون انتخاب مجلس النواب. و مع ذلك فلم يعتبر تشكيل

(1) - جمال يونس، المطرودون من جنة البرلمان، مرج سبق ذكره.

الاتفاقيات البرلمانية في كل فصل (دورة) تشريعي من قبيل تغيير الانتماء الحزبي أو المستقل كما ورد في المادة (94) من النظام الداخلي. و اعتبرها من قبيل أنماط العمل البرلماني الخاضع للاتفاقيات.

أما الإجراءات المتبعة في حالة تغيير الصفة المنتخب على أساسها، فطبقا للمادة (386) من اللائحة (النظام) الداخلية لمجلس النواب يُخَطَّرُ رئيس المجلس بذلك من أصحاب المصلحة ليحيل الوقائع على لجنة الشؤون الدستورية و التشريعية خلال ثلاثة أيام كما يعلم بذلك المجلس في أو جلسة تتعقد بعد الإخطار، بينما تبحث و تحقق اللجنة المذكورة و تعد تقريرا بعد سماع العضو المعنى أو دعوته قانونا، و طبقا للمادتين (35 و 36) من نفس النظام الداخلي تقترح إسقاط العضوية في تقريرها الذي ترفعه لمكتب المجلس و يعرض في أول جلسة للتصويت بأغلبية الثلثين كما بينته المادة (381/ خامسا و الفقرة الأخيرة.

### المطلب الرابع

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية

اهتم المشرع المصري قانونا بضمانات النائب البرلماني و صحة عضويته حرصا على قانونية ومشروعية انتخاب النائب سواء في مجلس الشورى قبل إغائه أو مجلس الشعب (مجلس النواب حاليا).

فعملا بالمادة 93 من دستور 1971 كان لمحكمة النقض العليا صلاحية التحقيق في الطعون ضد صحة العضوية بعد إعلان النتائج الانتخابية، و يرفع الطعن إلى رئيس المجلس الذي يحيله على التحقيق خلال (15) من تسجيله بالمجلس و يجب إنهاء التحقيق خلال 90 يوما لعرض نتيجته مشفوعا برأي المحكمة على المجلس للفصل النهائي خلال 60 يوما بالتصويت بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ببطلان العضوية أو ضد إبطالها،<sup>(1)</sup> و هذا مقتضى المادة 20 من قانون مجلس الشعب 38 لسنة 1972 الملغى.

و بعد تبني أسلوب الرقابة القضائية على صحة العضوية في دستور 2014 بنص المادة (107) جاء قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب بالتصميم على أن يقوم رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات بإبلاغ النتائج إلى المجلس، و تُقَدَّمُ الطعون ضد صحة العضوية إلى المحكمة خلال 30 يوما من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للعملية الانتخابية في الجريدة الرسمية، لتفصل فيها المحكمة خلال 60 يوما من إخطارها.

و تعتبر العضوية باطلة من تاريخ تبليغ المجلس بقرار البطلان حسب المادة (29)، المطابقة للمادة (351) من النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث يبلغ قرار المحكمة ببطلان عضوية أحد أعضائه لرئيس المجلس لعرضه في أول جلسة تتعقد و يعلن (شغور) خلو المقعد البرلماني و يبلغ إلى المعنى.<sup>(2)</sup>

(1) - د. نائل فؤاد عبد الجواد، الفصل في صحة العضوية البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص 149.

(2) - المادة 384 من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري بعد دستور 2014. وقد سبق ذكره.

## المطلب الخامس

## إجراءات إثبات الشغور في حالة إسقاط العضوية البرلمانية

إضافةً لما سبق بيانه من حالات إبطال عضوية النائب هناك حالات أخرى ترتب إسقاط العضوية، و ينجم عنها شغور مقعد برلماني يستوجب شغله حرصاً على ضمان تمثيلٍ كاملٍ للإرادة الشعبية. و تضمن التشريع المصري أيضاً آليات احتياطية لسد هذا النقص في التمثيل البرلماني، غير أن الممارسة السياسية في مصر عرفت بعض الصعوبات التي أدت في النهاية إلى خلق وضعيات متناقضة، من ذلك مثلاً أن إسقاط العضوية بسبب فقدان أو انعدام الثقة أو ثبوت عدم حسن السيرة للنائب، أو إخلاله بواجبات و مقتضيات صفة العضوية التي يتمتع بها، يؤدي إلى حرمان المعني من حق الترشيح مرة أخرى لإعادة انتخابه مرة أخرى قبل انتهاء الفصل ( الدورة ) التشريعي الذي صدر خلاله قرار الإسقاط، أو صدور قرار من نفس المجلس بإلغاء الأثر المانع من الترشيح. لذلك يعتبر قرار الإسقاط عقوبة مستقلة بذاتها، و زوالها يزيل أثرها سواء بإلغائها أو بانتهاء العهدة التشريعية.

لكن ما يشد الانتباه في الممارسة البرلمانية المصرية هو مدى إمكانية ترشيح عضو البرلمان الذي أسقطت نيابته ومشاركته في عملية استخلافه في مقعده الشاغر؟. فبتاريخ 06 يناير 2004 طلب رئيس مجلس الوزراء ممثلاً بوزيره للعدل تفسيراً للمادة (05) و كذا المادة (18) من القانون رقم 38 لسنة 1972.

فالمادة (18) تنص على إجراء انتخاب تكميلي لانتخاب من يحل محل المنتخب السابق دون إخلال بحكم الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون، و إذا كان من خلا مكانه من المعينين عين من يحل محله. و يستكمل العضو الجديد مدة عضوية سلفه.

و كانت هذه المادة قد أثارت جدلاً واسعاً بخصوص من له حق الترشيح أي المشاركة في الانتخابات التكميلية في الدوائر الانتخابية المعنية، فإذا كان سبب سقوط العضوية هو انتفاء أو تخلف أحد الشروط، هل يقتصر الترشيح الجديد على من سبق مشاركتهم في الانتخابات الأصلية؟، أم يفتح باب الترشيحات من جديد أمام كل من توافرت فيه الشروط وقت الانتخاب التكميلي طبقاً للمادة (05)؟. والفرض الأخير يعني إمكانية ترشيح المعني بإبطال عضويته إذا تحقق فيه الشرط وقت الترشيح بحسب طبيعة الشرط الذي سبب سقوط عضويته.

فبينما ارتأت وزارة الداخلية فتح باب الترشيح أمام كل من تتوافر فيه شروط الترشيح لعضوية المجلس، ذهبته المحكمة الإدارية العليا في اتجاه مخالف و قضت أن من فاز في الانتخابات مع تخلف أحد شروط ترشيحه إذا لم يصدر حكم ببطلان عضويته فلا تقبل استقالته إذا قدمها. و يتعين على المجلس عدم

النظر إليها لبطلان ترشيح صاحبها ابتداءً. ومنه يقتصر إجراء الانتخابات التكميلية على من كان مرشحا في الانتخابات الأصلية.<sup>(1)</sup>

و من هنا بدأت تتضح أهمية و صعوبة استخلاف عضو البرلمان بسبب إبطال أو إسقاط عضويته عن النحو الذي سبق بيانه بالنسبة للنظام الدستوري المصري. فحق الترشيح دستوري و مساواة الجميع هي واجبة بنص الدستور ذاته. غير أنه من زاوية اعتبار مسألة الانتخابات التكميلية عملية تصحيحية على الأرجح فإن حصر قائمة الترشيحات على الذين سبق ترشيحهم مع استثناء المعني بالإبطال أو الإسقاط يكون أقرب إلى العدالة في رأينا. لأنه إذا كان المهم هو تطبيق القانون فيكون أهم منه تطبيق روح هذا القانون، فهو الأمر الذي يمكننا من بلوغ العدالة في أسمى صورها.

و بسبب ازدياد الخلافات التي عرفتها الممارسة السياسية في مصر، عُرضَ نفس الأمر على المحكمة الدستورية العليا التي انتهت إلى اعتبار " قصر الترشيح على من كان مرشحا في الانتخابات الأولى عدوانا على الحق في الترشيح لحجبه عن من كان غير مرشح من قبل عن التقدم للترشيح، و أضافت المحكمة أن ذلك اعتداء أيضا على حق الناخبين في اختيار ممثليهم، حيث بالإمكان أن يفرض عليهم اختيار مرشح رفضوا إعطائه أصواتهم في الانتخابات الأصلية بتقديرهم عدم جدارته و استحقاؤه لتمثيلهم أو لعدم التوافق السياسي، و في نفس السياق أضافت المحكمة أن حقي الترشيح و الانتخاب من الحقوق الأساسية التي كفلها الدستور ولا يجوز المساس بهما، و لا يجوز تفسير أي نص على نحو ينقص منهما، ومن ثمة وجب فتح باب الترشيح لمن يرغب فيه نظرا لعموم لفظ المادة 18 المطلوب تفسيرها رغم صراحة عباراتها الظاهرة.

غير أن نفس المحكمة أشارت أن قصر الترشيح على القائمة الأولى يصلح فقط في حال بطلان العضوية بسبب تخلف شرط من الشروط،<sup>(2)</sup> بينما عبارة المادة (18) تشمل جميع حالات الخلو أو الشغور الموجبة لاستخلاف كالوفاة و الاستقالة أو بطلان العضوية و إسقاطها.<sup>(3)</sup>

لكن في قانون مجلس النواب الأخير رقم 46 لسنة 2014 و إن كان البطلان يقتصر على شروط صحة العضوية، فإن إسقاطها يتسع ليشمل فقدان شروط صحة العضوية إضافة إلى الإخلال بواجبات العضوية و فقدان الثقة و الاعتبار متى ثبت ذلك كما قضت به المادة (110) من الدستور، و لأن النائب البرلماني بثبوت عضويته و مباشرة مهامه النيابية يتمتع بالحصانة، فإن بعض أسباب إسقاط صفته تتطلب رفع هذه الحصانة التي أقرتها المادة (30) من قانون انتخاب مجلس النواب ( 2014-46 ) و بيّن إجراءات

(1) - د.حسن محمد هند، مرجع سبق ذكره، ص 170-175 .

(2) - يعني في حالة البطلان بالمفهوم الذي سبق بيانه، حيث أن ثبوت فقدان أحد شروط قبول الترشيح يترتب عنه بطلان العضوية الذي يسري بأثر رجعي وتعتبر العضوية كأن لم تكن مهما طاللت المدة منذ إعلان النتائج إلى حين تقرير البطلان.

(3) - د.حسن محمد هند، المرجع السابق، ص 182-184 .

ذلك النظام الداخلي للمجلس، إذ يقدم طلب رفع الحصانة عن العضو من النائب العام أو المدعي العام العسكري لرئيس المجلس مبينا فيه الوقائع المنسوبة لعضو البرلمان و الإجراءات التي اتخذت في حقه، وذلك عندما يكون مصدر الطلب جهة قضائية، و في غير ذلك- أي في حالة تقديم الطلب ممن يريد إقامة دعوى مباشرة ضد عضو البرلمان، فيجب أن يقدم طلب رفع الحصانة من صاحب الصفة و المصلحة مرفقا بعريضة الدعوى و المستندات المؤيدة لها و عليه عبء الإثبات، و يحيل الرئيس الطلب إلى مكتب المجلس للدراسة، و بتوافر الشروط القانونية لقبول الطلب يحال للجنة الشؤون الدستورية و التشريعية لإعداد تقرير يفصل فيه المجلس بصفة استعجالية بعد إخطار كل من الطاعن و المعني بالحصانة و جهة التحقيق المختصة.<sup>(1)</sup>

أما بالنسبة لإسقاط العضوية، فبعد إخطار رئيس المجلس من السلطة المختصة بصدور حكم قضائي أو قرار يترتب عليه فقدان أحد شروط العضوية أو شروط استمراريتها، يحيل الرئيس الأمر للجنة الشؤون الدستورية و التشريعية خلال ثلاثة أيام من إخطاره لدراسة الموضوع و إعداد تقرير بعد سماع العضو المعني لعرضه في جلسة عامة، و يمكن قبل ذلك أن يحال الأمر أيضا على لجنة القيم لدراسة التقرير، و يعرض التقريران معا في جلسة عامة.

كما نصت المادة (387) من النظام الداخلي للمجلس على إمكانية تقديم اقتراح بإسقاط العضوية- يوقعه ثلث أعضاء المجلس على الأقل- لرئيس المجلس الذي عليه إخطار العضو المعني، و يدرج الطلب ضمن جدول الأعمال قبل إحالته للجنة الشؤون الدستورية و التشريعية، و على هذه الأخيرة في جميع الأحوال إخطار النائب المعني أيضا قبل بدء أشغالها بخمسة أيام على الأقل كما يعاد إخطاره في حالة التخلف و لو بدون عذر مقبول، و بعدها يستمر عمل اللجنة بالاستماع للعضو و له الاستعانة بأحد أعضاء المجلس لينتهي العمل بتقرير يوافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء اللجنة خلال سبعة أيام على الأكثر ثم يعرض في جلسة المجلس للتصويت عليه بعد تلاوة التقرير وإصدار قرار بأغلبية ثلثي أعضائه بإسقاط العضوية كما نصت عليه المادة (389). و منه إعلان شغور المقعد البرلماني تمهيدا لعملية الاستخلاف.

## المطلب السادس

### إجراءات الاستخلاف في النظام المصري

منذ إقرار دستور 2014 نصت المادة (108) منه على أنه ( إذا خلا مكان عضو مجلس النواب قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان)، و تشكل هذه المادة الأساس الدستوري الأول لعملية الاستخلاف البرلماني في النظام

(1)- المادتين 357 و 2/358 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

المصري، و تجسيدا لمقتضياتها جاء نص المادة (25) من قانون انتخاب مجلس النواب ببيان أسس آلية الاستخلاف، بينما نصت المادة (392) من النظام الداخلي للمجلس على مجمل الحالات الموجبة للاستخلاف و منها حتى حالة الوفاة. حيث نصت نفس المادة على أن يبلغ وزير الداخلية رئيس المجلس بوفاة أي عضو خلال ثلاثة أيام من تاريخ الوفاة، ليخطر الرئيس المجلس في أول جلسة تالية و منه إعلان خلو مكانه، أما إذا خلا مكان أحد الأعضاء بالحكم بإبطال عضويته أو بالاستقالة، أو بإسقاط العضوية، أو غير ذلك من الأسباب فيعلن رئيس المجلس خلو مكانه في الجلسة التي أخطر فيها المجلس بحكم بطلان العضوية، أو صدر فيها قرار قبول الاستقالة أو إسقاط العضوية، و يخطر بذلك رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات خلال سبعة أيام من إعلان الشغور لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

و كانت المادة (12) من القانون رقم 24 لعام 2012 تنص على أنه إذا أبطل الانتخاب في دائرة من الدوائر أجرى انتخاب جديد لتلك الدائرة وفقاً لأحكام قانون مباشرة الحقوق السياسية، لكن إذا أمكن تصحيح المخالفات الناتجة عن وجود خطأ مادي في احتساب عدد الأصوات عند إعلان النتيجة النهائية أو بيان وجه الحقيقة في نتيجة الانتخاب، تَوَلَّت المحكمة هذا العمل التصحيحي وتقضى بصحة عضوية من ترى أن انتخابه هو الصحيح و تبلغ المجلس المختص بحكمها، أما إذا أبطل تعيين أحد الأعضاء يجوز لرئيس الجمهورية تعيين بديلاً عنه .

و قبل تعديل الدستور سنة 2011 لم يفرق المشرع بين سبب و آخر من تلك التي ينتج عنها شغور مقعد برلماني و يجب شغله، بل اعتمد المشرع قاعدة وحيدة تقضي بإجراء انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية المعنية لانتخاب مستخلف في المقعد الشاغر، و هذا يقتضي مراعاة قواعد و شروط و إجراءات العملية الانتخابية برمتها بما في ذلك مراعاة شروط الترشح طبقاً للمادة (18) من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 بالقول: إذا خلا مكان أحد المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته يجري انتخاب تكميلي لانتخاب من يحل محله دون الإخلال بحكم الفقرة الأولى من المادة (03) من هذا القانون،<sup>(1)</sup> و إذا كان من خلا مكانه من المعينين عين من يحل محله، و تستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه. أما بخصوص مجلس الشورى فقد كان نص المادة (04) من القانون رقم 120 لسنة 1980 مطابقاً تماماً لنص المادة 18 المذكورة سلفاً و لم يغير ذلك اختلاف المجلسين و المغايرة بينهما من أي جانب.<sup>(2)</sup>

(1) - و يتعلق الأمر بوجوب مراعاة صفة العضو إذا كان من الفلاحين أو العمال عن الدائرة الانتخابية.  
 (2) - في ظل دستور 1923، طبقاً للمادة 78 كان يشترط في أعضاء مجلس الشيوخ أن يكونوا من: الوزراء أو وكلاء (أمناء) الوزارات، رؤساء مجالس النواب، رؤساء و مستشاري محكمة الاستئناف و النواب العاميين و نقباء المحامين، موظفي الحكومة برتبة مدير عام على الأقل، كبار العلماء، الضباط المتقاعدين، و من لا يقل دخله السنوي عن 1500 جنيه من المشتغلين بالمال و التجارة و الصناعة و المهن الحرة. - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 252.  
 و لا يزال الدستور الأردني يتمسك بنفس القاعدة طبقاً للمادة 64 حسب تعديل سنة 2016. و كذلك الدستور الجزائري في المادة 118 فيما يتعلق بثلاث أعضاء مجلس الأمة الذين يعينون.

لكن بعد العودة لنظام البرلمان بغرفة واحدة بموجب دستور 2014 تم إلغاء قانوني مجلس الشعب ( 38 لسنة 1972 ) و مجلس الشورى رقم ( 120 لسنة 1980 ) بموجب القانون رقم 46 لسنة 2014 الصادر بتاريخ 05 جوان 2014 بالجريدة الرسمية. و رغم استقرار المشرع المصري على مبدأ الاستخلاف بواسطة إجراء انتخابات جزئية في الدائرة المعنية فإنه لم يجعله قاعدة عامة، بل ميز بين الأعضاء حسب طريقة انتخابهم أو تعيينهم.

فعند شغور مقعد نائب منتخب بواسطة الانتخاب على القائمة فإنه يستخلف بمرشح من نفس القائمة و نفس صفة النائب<sup>(1)</sup> الأصيل، فإذا لم يوجد من له نفس الصفة يتم الاختيار من القائمة مع مراعاة الترتيب، بينما في حالة الانتخاب بالنظام الفردي تجرى انتخابات جزئية طبقاً للمادة 25 من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 2014، و يتم شغل المقعد الشاغر في كل الحالات خلال 60 على الأكثر من تاريخ إعلان الشغور.

بينما يتم استخلاف أحد الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية ( في حدود 05% ) بعد إخطاره على أن يحترم ضوابط التعيين الواردة في (27) من قانون انتخاب مجلس النواب. و التي من أهمها ألا يعين شخصاً خاض العملية الانتخابية للعهد المراد التعيين أو الاستخلاف فيها و خسرهما.

### المبحث الثالث

#### آليات الاستخلاف البرلماني في النظام العراقي

تعتبر سنة 2005 بداية جديدة لتحول و انفتاح النظام العراقي على تعددية حقيقية خلفا حزب البعث في النظام السابق، و تم تغيير العديد من القواعد القانونية بدءاً بالدستور المؤقت كأرضية قاعدية للدستور الدائم الصادر سنة 2005، و الذي أرسى مبادئ دولة العراق الاتحادية بمؤسسات منها البرلمان الاتحادي المكون من مجلس النواب و مجلس الاتحاد الذي لم يتشكل في الواقع<sup>(2)</sup> رغم مرور 13 سنة بعد صدور الدستور. و سنركز دراستنا لبيان الإجراءات القانونية الواجب اتباعها للتصريح بشغور المقعد البرلماني واستخلافه قانوناً.

و إذ أوجد المشرع العراقي القانون الخاص باستبدال أعضاء مجلس النواب فقد جمع فيه بين الأسباب الإرادية و غير الإرادية المؤدية للشغور البرلماني في نص واحد، و هو نص المادة الأولى من

(1) نص المشرع المصري على أن تتضمن قائمة المرشحين عن أول انتخاب لمجلس النواب طبقاً للقانون عدداً من المسيحيين و من العمال و الفلاحين و من الشباب و من ذوي الإعاقة و كذا المقيمين بالخارج كما يجب ضمان تمثيل النساء. وتحدد نسبة التمثيل بحسب عدد مقاعد الدائرة الانتخابية طبقاً للمادة 05 من قانون انتخاب مجلس النواب.

(2) د.رافع خضر صالح شبر و م.وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور بمجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية و السياسية جامعة بابل العراقية، العدد 3 سنة 2014، ص 10.

القانون 06-06 المعدل و المتمم، و أضاف لها قانون مجلس النواب و تشكيلاته بعض الحالات ( في المادة 12 منه) و ذلك:

- 1- بتبوء عضو المجلس منصبا في رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي آخر.(1)
- 2- ثبوت فقدان أحد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور و قانون الانتخابات وقانون مجلس النواب و تشكيلاته.
- 3- الوفاة أو استقالة العضو النيابي في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة -ثالثا- من هذه المادة.
- 4- صدور حكم قضائي بات بحق العضو بجناية وفقا لأحكام الدستور.
- 5- الإصابة بمرض عضال أو عوق أو عجز يمنع العضو من أداء مهامه في المجلس مشفوعا بقرار من لجنة طبية مختصة على أن لا تتجاوز مجموع إجازاته المرضية ثلاث أشهر خلال دورتين تشريعيين متتاليين، و في حالة تجاوز هذه المدة يحال على التقاعد وللمجلس حق الطعن في قرارات اللجنة الطبية. علما أن هذا الجزء الأخير لم يكن واردا في القانون قبل التعديل مكتفيا باشتراط الغياب طوال دورة انعقاد المجلس بسبب المرض الواجب الإثبات بالطرق الإجرائية.
- 6- إقالة العضو لتجاوز غيابه بدون عذر مشروع أكثر من ثلث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد، و قليلة هي النظم التي رتبت الاستقالة الحكومية أو الإسقاط كجزاء على عدد من الغيابات عن حضور أشغال المجلس. لكن بشرط موافقة المجلس.

و أسقط من هذه المادة البند الخاص بحالة الفصل من حزب البعث كسبب ينهي العضوية في المجلس للمنتمين للحزب كما في القانون السابق (26-1995). بالمقابل أدرج في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الحالي اشتراط ألا يكون عضو البرلمان مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث وفقاً للمادة (135/ ثالثاً) من الدستور<sup>(2)</sup> و هو شرط يستمر العمل به ما دام عمل الهيئة الوطنية المكلفة بعملية اجتثاث البعث مع الدستور على عدم اعتبار مجرد العضوية في حزب البعث المنحل أساساً كافياً للإحالة على المحاكم. و استتنت الفقرة الرابعة من المادة الأولى عضو هيئة الرئاسة- المقبولة استقالته- إذا بإمكانه الاحتفاظ بعضويته بمجلس النواب في حالة عدم رغبته في التقاعد.

(1)- قبل تعديل القانون، حسب المادة 12 من قانون 26-1995 كان الأمر يقتصر على التعيين في وظيفة أو القيام بعمل خارج العراق لمدة لا تقل عن ستة أشهر.

(2)- أكثر من ذلك تم إنشاء لجنة دائمة بالمجلس بموجب المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس تسمى "لجنة اجتثاث البعث" و حددت مهامها في المادة 104 منه.

و بهذا النص تميز المشرع العراقي بالتصيص على رغبة عضو مجلس النواب في إحالته على التقاعد بعد انتخابه بشرط انقضاء مدة سنة على الأقل على تمتعه بصفة عضو البرلمان، كما تميز المشرع العراقي بنصه الصريح على إقالة عضو مجلس النواب بسبب الغياب المتكرر عن حضور جلسات المجلس، و هي محاولة منه لمحاربة الظاهرة التي أضحت سمةً تطبع غالبية برلمانات العالم، و بات الطلب يتزايد - بل أصبح من الضروري- على إعادة النظر في قواعد انضباط البرلمانين من حيث الحضور بإقرار إمكانية إسقاط الصفة البرلمانية بسبب الغياب غير المبرر.

أما عن كيفية و إجراءات إثبات الشغور حسب الحالات المذكورة سابقاً فنتناولها فيما يلي:

## المطلب الأول

### إجراءات إثبات الشغور في حالة التنافي

فبعد نص الدستور على المنع المطلق بين عضوية البرلمان و أي عمل آخر جاءت بعض النصوص القانونية التي تعتبر مجرد تعيين النائب البرلماني في منصب وظيفي آخر يفقده تلقائياً صفته البرلمانية مثل المناصب العليا للدولة إذ نصت المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 على أنه: ( يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء، مستقياً من عضوية المجلس و لا يتمتع بامتيازات العضوية)، دون النص على أي إجراءات أخرى، بل حتى دون النص على واجب تلقي المجلس أي إخطار من جهة معينة. و يفهم من ذلك عدم اعتماد أي إجراء رسمي دون غيره كوسيلة لإخطار المجلس بقيام حالات التنافي الموجبة للاستخلاف.

كما أضافت المادة (19) من النظام الداخلي النص على أنه في حالة قيام التنافي بين العضوية في البرلمان الاتحادي و المجالس التشريعية للأقاليم و مجالس المحافظات على العضو أن يختار بينهما. و في غياب هذا الاختيار يعتبر عضواً في المجلس النيابي.

و منذ صدور الدستور اعتمد المجلس النيابي على قانون الانتخابات و قانون استبدال أعضائه رغم ما فيهما من نقص تشريعي إلى أن تم التصويت على " قانون مجلس النواب و تشكيلاته" بتاريخ 05 مارس 2018. و قد نص صراحة في المادة (06) على واجب التفرغ للنيابة منذ تأدية اليمين الدستورية. و طبقاً للمادة (08/ثانياً) يعتبر في حالة انتداب يسمح له بالرجوع للوظيفة الأصلية لذلك عليه طبقاً للمادة (10) التصريح لرئيس المجلس بوضعيته الوظيفية و تفرغه للنيابة و التصريح بالذمة المالية لهيئة النزاهة.

## المطلب الثاني

### إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة

بالنسبة للاستقالة نُذَكِّرُ أن المشرع العراقي لم ينظم كيفية و إجراءات تقديم الاستقالة من البرلمان لكنه نص على وجوب الاستخلاف في حالة الشغور بسببها في قانون الاستبدال، و الذي نص عليه في المادة (49/ خامسا) من الدستور الحالي وتم التأكيد عليه في النظام الداخلي للمجلس من خلال نص المادة (31) صراحة أن المجلس النيابي ( يمارس الاختصاصات التشريعية: 1....

2- تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر...).

و لم يترتب المشرع العراقي الإقالة الجبرية صراحة على عضو البرلمان الذي يغيب تكررًا عن أشغال المجلس رغم أنه منح هيئة رئاسة المجلس تنبيهه إلى واجب الالتزام بالحضور قبل أن يكون عليها عرض الموضوع على المجلس. و تشترط المادة (12) من قانون مجلس النواب و تشكيلاته الصادر خلال شهر مارس سنة 2018 أن يوافق المجلس على الإقالة بسبب الغياب عن أكثر من ثلث جلسات الدورة التشريعية. و لم يحدد النص الأغلبية المطلوبة لذلك.

في الأخير نشير أن الاستقالة تبقى أكثر حالات انتهاء العضوية غموضا و فراغا قانونيا لعدم تبسيط و تفصيل الإجراءات المتبعة بخصوصها كما رأينا لدى المشرع المصري.

## المطلب الثالث

### إجراءات إثبات في حالة تغيير الانتماء السياسي

لما اعتبر المشرع العراقي- كما سبق- المقعد البرلماني ملكا للعضو البرلماني بعد انتخابه، فهو يملك حرية الانتقال من كتلة حزبية إلى أخرى تبعا لقناعاته و آرائه وطموحاته السياسية دون أن يترتب عن ذلك حرمانه من العضوية. و إن كنا نرى في ذلك أقل ما يمكن القول أنه استهتار و تقليل من شأن إرادة الناخبين الذين صوتوا لهذا المترشح أو ذاك على أساس انتمائه الحزبي و برنامجه لا على أساس الاعتبار الشخصي، لاسيما إذا كان النظام الانتخابي يعتمد القائمة الانتخابية المغلقة، و هو ما سارت عليه معظم النظم العربية محاولة منها لضمان استقرار نسبي للنواب و محافظة على صورة التمثيل الحزبي التي ترسمها النتائج النهائية للعملية الانتخابية تعبيرًا عن الإرادة الشعبية.

## المطلب الرابع

## إجراءات إثبات الشغور في حالة الطعن ببطلان العضوية

قبل سنة 2005 و تغيير القوانين كان المشرع العراقي يمنح كلا من أعضاء المجلس الوطني و المواطنين خلال 15 يوما من إعلان نتائج الانتخابات البرلمانية أن يتقدموا بطعن في صحة عضوية أحد المنتخبين، و فيما يقدم أعضاء البرلمان طعونهم أمام المجلس ذاته يقدم المواطنون طعونهم أمام المدعي العام ( النيابة العامة ) لرفعه إلى المجلس الوطني طبقا لقانون النيابة العامة رقم 159 لسنة 1979. و يصدر المجلس قرار الإبطال بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء. و إذا تبين من التحقيق أن الطعن يشكل دعوى كيدية يمكن إحالة الطاعن إلى محكمة التحقيق المختصة. ذلك ما قضت به أحكام قانون المجلس الوطني رقم 1995/26 في المواد (77-78-79-80-81).

أما بعد صدور دستور العراق الجديد سنة 2005 فنصت المادة (52) منه أن مجلس النواب يفصل في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوما من تسجيل أي اعتراض. و يصدر قراراته بأغلبية ثلثي أعضائه.<sup>(1)</sup> كما سمح المشرع العراقي بإمكانية الطعن في قرارات المجلس أمام المحكمة العليا الاتحادية خلال مهلة ثلاثين يوما من صدورها، علما أن المحكمة مخولة بنص الدستور للمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات التشريعية بموجب المادة (93/ سابعا) و لا يتصور هذا إلا بعد الفصل في الطعون ضد صحة العضوية أو بعد انقضاء آجالها القانونية كما يستفاد من تأكيد المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ نصت على أنه يعد المترشح المنتخب عضوا في المجلس و يتمتع بجميع حقوقه ابتداء من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات و يباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية، و من هذا المنطلق نعتقد بعدم التوفيق في صياغة المادة إذ أن المصادقة لا تتم إلا بعد ستين (60) يوما من الانتخاب في حالة الطعن و الاستئناف أمام المحكمة الاتحادية، فقبلها لا يعد المنتخب عضوا برلمانيا وليست له صفة العضو كما ذهب إليه البعض،<sup>(2)</sup> فلا يصدق عليه مفهوم الاستخلاف البرلماني رغم أن أثر الحكم ببطلان العضوية يسري بأثر رجعي من تاريخ الانتخاب بتقرير بطلانه. و هو ما يميز - في الحقيقة - البطلان عن الإسقاط، هذا الأخير يسري أثر إقراره من وقت صدور القرار و لو كان سبب الإسقاط يعود إلى ما قبل الانتخاب حيث يفترض صحة العضوية و التمتع بمزاياها، أما البطلان - كما في النظم المقارنة - فيسري من يوم الانتخاب لا من يوم الفصل في الطعون.

(1) - د. رافع خضر صالح شبر و م. وليد حسن حميد، المرجع السابق، ص 11.

(2) - د. ضياء عبد الله الجابر، بدء العضوية البرلمانية، مقال منشور بصحيفة المتقف، بتاريخ 2010/04/29. على الموقع الإلكتروني: <http://www.almothaqaf.com/index.php?option=com=content&view=article&id=13538>.

## المطلب الخامس

### إجراءات إثبات الشغور في حالة إسقاط العضوية

يرتبط إسقاط العضوية بفقدان أحد شروط صحة الترشح للعضوية و يجب استمرار بقائها طيلة فترة العضوية، لذلك فإن الأصل هو اعتبار كل حالة تنتهي فيها العضوية البرلمانية سقوطاً باستثناء حالة الاستقالة الإرادية و حالة الوفاة كواقعة طبيعية لا ترتبط بالإرادة، غير أن بعض الحالات أيضاً خرجت من وصف حالة السقوط بتخصيصها بالذكر كما في حالة التنافي، بخلاف فقدان بعض شروط الترشح للعضوية كالحكم بعقوبة بسبب ارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو متى ثبت عدم حسن السيرة و السلوك طبقاً للمادة (08/ثالثاً) من قانون انتخاب مجلس النواب.

و أضاف المشرع في قانون استبدال أعضاء مجلس النواب (06-06) أسباباً أخرى للسقوط الموجب للاستخلاف البرلماني و هي حالة الإصابة بعجز أو مرض عضال أو إعاقة تمنع من أداء المهام و تثبت هذه الحالة بملف طبي فتم إحالته على التقاعد إذا طالّت المدة وبالتالي خلو المقعد، ثم أضاف المشرع بموجب قانون مجلس النواب و تشكيلاته حالة الإخلال بواجبات العضوية البرلمانية و السلوك النيابي و الغياب لمدة محددة بشرط موافقة المجلس طبقاً للمادة (12) المشار إليها سابقاً. كما في بعض النظم المقارنة في توجهاتها الحديثة.

و فيما يلي بيان كيفية الاستخلاف في جميع الحالات تنتهي فيه العضوية البرلمانية.

## المطلب السادس

### إجراءات الاستخلاف في النظام العراقي

شأبة المشرع العراقي في مراحل تاريخه المشرع المصري من حيث اختصاص البرلمان بنظر الطعون في صحة العضوية و أيضاً معظم الحالات الموجبة للاستخلاف. و شابهه أيضاً من حيث آلية الاستخلاف بالاعتماد على أسلوب الانتخابات التكميلية. غير أن المشرع العراقي كان يربط إجراء أي انتخاب تكميلي لاستخلاف المقاعد الشاغرة في المجلس الوطني بأن تتم العملية مرة واحدة في السنة كما نص عليه المادة (50) من القانون رقم 1995/26، و استثناء في حالة بلوغ عدد المقاعد الشاغرة نسبة 05% من إجمالي عدد مقاعد البرلمان أو من عدد مقاعد الدائرة الانتخابية، فإن العملية الانتخابية التكميلية (الجزئية) تجرى خلال 90 يوماً من التصريح بالشغور البرلماني، و في جميع الأحوال لا يتم أي استخلاف إذا بقي من عمر العهدة الانتخابية أقل من ستة أشهر.

لكن بعد تبيانها للأسباب الموجبة للاستخلاف شرع المشرع العراقي في توضيح آليات الاستخلاف التي جاءت في القانون 06-06 المعدل و المتمم بما يتماشى مع النظام الانتخابي الجديد في العراق. حيث قضت المادة الثانية (02) أن شغور أحد مقاعد مجلس النواب لأحد الأسباب المذكور في المادة الأولى يتم استبداله بمرشح من نفس القائمة التي ينتمي إليها النائب الذي شغل مقعده حسب الترتيب التالي:

1- إذا كان المقعد الشاغر ضمن المقاعد التعويضية التي حددها القانون الانتخابي، فيعوض من القائمة التعويضية للحزب السياسي المعني على أن يكون المرشح من بين الذين سبق للمفوضية العليا للانتخابات أن قبلت على ترشيحهم لخوض الانتخابات بغض النظر عن المحافظة.

2- إذا كان المقعد الشاغر ضمن مقاعد المحافظة التي حددها القانون الانتخابي، فيعوض من الكتلة التي ينتمي إليها العضو المعني بالاستخلاف ضمن قائمة المحافظة، و في حالة استنفاذها على الحزب تقديم اسم مرشح آخر على أن يكون من بين من رشحهم الحزب ضمن القائمة الانتخابية في محافظة أخرى من الذين سبق للمفوضية أن صادقت على ترشيحهم.

3- إذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلا يشترط أن يحل محلها امرأة إلا إذا كان ذلك مؤثراً على الحد الأدنى لتمثيل النساء بالمجلس. علماً الدستور نص على ضمان قانون الانتخابات لتمثيل المرأة بنسبة لا تقل عن ربع عدد أعضاء مجلس النواب. طبقاً للمادة (49/ رابعا).

4- إذا كان المقعد الشاغر يخص كياناً سياسياً ممثلاً بشخص واحد فيخصص المقعد إلى كيان سياسي آخر ممثل بشخص واحد حصل على الحد الأدنى من عدد الأصوات المقرر الحصول عليها على المقعد. و يبرر هذا بكون النظام الانتخابي العراقي اعتمد على التمثيل النسبي بنظام القائمة المفتوحة أو شبه المفتوحة و توزيع المقاعد حسب عدد الأصوات المحصل عليها في حدود عدد مقاعد الدائرة الانتخابية و ترتيب البواقي.<sup>(1)</sup>

لكن يعاب على هذا القانون أنه حدد القائمة التي يختار منها المستخلف و لم ينص صراحة على معيار واضح لذلك. الأمر الذي سمح في الممارسة العملية بالخروج على القواعد المألوفة في النظم المقارنة التي تقضي باختيار المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات و المرتب بعد آخر مترشح فائز بمقعد برلماني ضمن نفس القائمة، و هذا إذا تم اعتماد نظام القائمة المفتوحة، أما في حالة القائمة المغلقة فإنه يستدعى لعملية الاستخلاف المترشح المرتب مباشرة بعد آخر مترشح فاز بمقعد برلماني ضمن نفس

(1) - د. هيفاء أحمد محمد، النظام الانتخابي في العراق بين طريقة سانت ليغو وطريقة سانت ليغو المعدلة، مقال بمجلة متخصصة محكمة فصلية يصدرها مركز الدراسات الإستراتيجية و الدولية في جامعة بغداد، منشور بتاريخ 12-12-2013 على الموقع الإلكتروني: <http://cis.uobaghdad.edu.iq/ArticleShow.aspx?ID=189>.

القائمة. وإذا كان الانتخاب فردياً فيتم إجراء انتخابات جزئية ما لم يتم اختيار الفائز و مستخلفه ( الاحتياط عند الضرورة ) أثناء الانتخاب.

و بغياب هذه المعايير و غيرها التي تعتبر أقرب إلى منطق العدالة و احترام إرادة الناخبين فقد طالبت الأحزاب السياسية في العراق بضرورة تعديل القانون 06-06 بعدما قرر البرلمان منح رؤساء و قادة الكتل البرلمانية صلاحية اختيار حر للمستخلف الذي يخلف النائب بعد استدعائه لمنصب أو وظيفة حكومية. مما سمح لهم باختيار بعض المترشحين الذين فازوا بعدد أصوات أقل مما حصل عليه مرشحون آخرون ضمن نفس القائمة أو نفس المحافظة كما ينص عليه القانون ذاته. ومن التطبيقات السلبية سنة 2010 رئيس كتلة "عراقيون" السيد "أسامة النجف" اختار المرشح " فارس السنجري" لاستخلاف مقعد شاغر رغم أن المرشح "عبد الله الجبوري" حصلَ أصواتاً أكثر من الآخر حسب نتائج العملية الانتخابية<sup>(1)</sup> و كل الاتجاهات والرأي العام الداخلي العراقي رأى أولوية " اختيار الخاسر الأول ممن حصلوا على أصوات أقل من الفائز الأخير ضمن القائمة أو الدائرة الانتخابية. أي بحسب الترتيب التنازلي لعدد الأصوات المحصل عليها. مما يعتبر تعدياً على إرادة الشعب و مساساً بأصول الديمقراطية، بل ذهب بعضهم لاعتبار نص القانون 06-06- غير دستوري لمخالفته و تجاوزه المادة (49) من الدستور،<sup>(2)</sup> بل هو ما كرسته المحكمة الاتحادية العراقية بتأكيد إغفال كيفية اختيار المستخلف من الحزب في القانون المذكور مما سمح لرؤساء الكتل باختياره دون اعتبار عدد الأصوات المحصل عليها، و قررت المحكمة أيضاً بتاريخ 16-12-2016 عدم صحة اختيار أحد النواب للاستخلاف على اعتبار أن المقعد الشاغر يحق للمرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات احتراماً لحرية اختيار الناخب.<sup>(3)</sup>

**و خلاصة القول أن المشرع العراقي اعتمد طريقة وحيدة لعملية الاستخلاف شغلا للمقاعد الشاعرة دون تمييز بين سبب و آخر من موجبات الاستخلاف البرلماني. غير أنه لم يحترم أهم مبادئ الحكم الديمقراطي و اعتبار صوت الهيئة الناخبة بعدم نصه على أن يكون المستخلف هو المترشح المترتب مباشرة خلف آخر منتخب حصل على مقعد نيابي في القائمة أو الكيان السياسي تبعاً للانتخاب بالقائمة أو حسب عدد الأصوات المحصل عليها في الانتخاب الفردي، أو إجراء عملية انتخابية جزئية في الدائرة المعنية كما في كثير من النظم المقارنة. لأنه مهما كانت قواعد الاستخلاف فيجب أن تكون قواعد عامة و مجردة وهادفة لتحقيق العدالة.**

(1) - همام عبد الله علي، قانون استبدال أعضاء مجلس النواب يصادر إرادة الناخب العراقي، مقال منشور في جريدة الحوار المتمدن بتاريخ 2014/05/18 على الموقع الإلكتروني: <http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=415455&r=0>.

(2) - زهير كاظم عبود (القاضي)، استبدال أعضاء البرلمان، مرجع سبق ذكره.

(3) - كوران مصطفى، مساع لتعديل قانون استبدال أعضاء مجلس النواب، مقال منشور في جريدة روداو بتاريخ 2015/04/24 على موقعها الإلكتروني: <http://www.rudaw.net/NewsDetails.aspx?pageid=123276>.

## المبحث الرابع

## آليات الاستخلاف البرلماني في النظام الأردني

إذا كان المبدأ طبقاً للمادة (177) من النظام الداخلي لمجلس النواب يقضي بتمتع عضو المجلس بصفة النيابة و كامل الحقوق التي تقرها منذ إعلان انتخابه بما في ذلك الحصانة البرلمانية، فقد بين بعد ذلك آليات و إجراءات فقدان صفة النيابة حسب الحالة لإعلان شغور المقعد النيابي تمهيدا لاستخلافه.

## المطلب الأول

## إجراءات إثبات الشغور في حالة التنافي

لما تبني المشرع الأردني صورة استثنائية لمبدأ الجمع و عدم الجمع بين الوظائف فقد انعكس ذلك أيضا على عملية الاستخلاف و نطاقها. فقد استثنى المشرع الأردني الوزير من منع الجمع بين الوزارة و النيابة، لكنه أنه حرص على عدم الجمع بين الوزارة و عضوية المكتب الدائم و المكتب التنفيذي لمجلس النواب طبقاً للمادتين 07/ج و 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب، و لا يجوز أيضا الجمع بين الوزارة و عضوية مكتب المجلس أو عضوية المجلس العالي ( المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان )، و إن كان هذا التنافي لا يدخل ضمن نطاق الاستخلاف في دراستنا إلا أنه تنافي موجب لاستخلاف عضو البرلمان ضمن هياكل المجلس النيابي في حال تحققه.

و يمثل النظام الأردني صورة استثنائية نادرة. فقد اعتمد الحظر المطلق و كل من ينوي الترشح لعضوية أحد مجلسي البرلمان ممن يتقاضون مرتباً من خزينة الدولة عليه أن يستقيل قبل (60) يوماً من يوم الانتخاب، و إذا تعلق الأمر بانتخابات فرعية (جزئية) فتقدم الاستقالة قبل 15 يوماً من الاقتراع،<sup>(1)</sup> و بهذا فقد وضع المشرع الأردني حلاً مسبقاً لتنافي قيام حالة التنافي. مما يجعل استثناء الوزراء يقصد به قيام حالة التنافي بالنسبة للوزراء لاحقاً بعد انتخاب النواب و تعيين بعضهم في الوزارة.<sup>(2)</sup>

## المطلب الثاني

## إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة

نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (172) على وجوب تقديم الاستقالة مكتوبة إلى رئيس المجلس الذي يعرضها في أول جلسة عامة لتقرير قبولها أو رفضها، و في الحالة الأولى يعتبر المقعد النيابي شاغراً من تاريخ قرار المجلس تمهيدا لعملية الاستخلاف، أما بخصوص عضو مجلس الأعيان فإن

(1) - المادة 11 من قانون انتخاب مجلس النواب لسنة 2016.

(2) - فيصل شطناوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، المرجع السابق. ص 303.

نص الاستقالة بوجه مكتوبا لرئيس المجلس طبقا للمادة (103) من النظام الداخلي ليحيلها بدوره إلى الملك الذي يصدر أمرا بقبولها و يسري أثر الاستقالة من تاريخ قرار الملك الذي يملك أن يرفضها كما جاء في المادة (36) من الدستور.

كما يسمح للنائب المعني بالتراجع عن الاستقالة بطلب كتابي إلى رئيس المجلس قبل الفصل فيها بقرار يبلغ إلى الهيئة المستقلة للانتخاب بشغور مقعد العضو المستقيل طبقا للمادة (174) من النظام الداخلي.

و إذا كانت الأحكام على بساطتها و وضوحها لا لبس فيها، فإن تطبيقها في مجلس النواب الأردني سجل العديد من الاستقالات المقدمة منذ عقود دون أن تقبل أي واحدة منها، كما لم يناقش المجلس سوى استقالتين (اثنتين) تعلقت بالنائبين "نزيه عمارين سنة 1996 و أنور العجارمة سنة 2012" خلال عهدهتين مختلفتين، أما البقية منها فانتهدت كلها بالتراجع عنها تحت ضغط أعضاء المجلس النيابي. وذلك لأنها كانت وسيلة للتهديد و تعبيرا عن الاعتراض ضد سياسة الحكومة أو لأغراض انتخابية قريبة أو لتسجيل مواقف تضامنية مع المواطن، كما حدث مع بعض نواب الجهة الجنوبية خلال شهر جوان سنة 2011 بسبب ما اعتبروه تهميشا، و في شهر جوان سنة 2012 هدد 20 نائبا بالاستقالة بسبب قانون الصوت الواحد في الانتخابات التشريعية. و في شهر مارس من نفس السنة قدم عشر نواب استقالاتهم فعليا بسبب رفض إحالة مسؤولين على القضاء إثر خصخصة شركة الفوسفات. و رغم تمسك النائب "أنور العجارمة" باستقالته التي قدمها فعلا غير أن مجلس النواب ناقشها لكنه رفضها في النهاية، فرد النائب بتبرعه بكامل أجرته الشهرية للمدة المتبقية لصالح الخزينة. و في سنة 2013 قدم النائب "عدنان الفرجات" استقالته عقب إطلاق نار داخل المجلس.<sup>(1)</sup> و رغم كثرة الاستقالات و تشابهها في الأساس الذي استند عليه النائب (مصطفى بوشاشي) من المجلس الشعبي الوطني الجزائري غير أنه لم ينتج عن أي منها شغور المقعد البرلماني بسبب التراجع عنها قبل مناقشتها لأسباب مختلفة عدا الحالة المذكورة آنفا.

### المطلب الثالث

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية

ضمانا لحق النائب وضع المشرع الأردني إجراءات من شأنها التحقق من السبب الجدي لإبطال العضوية، و نظرا للتحويلات القانونية التي عرفها الأردن نميز بين مرحلتين:

(1) - د.حمدي القبيلات، الحرد السياسي لأعضاء مجلس النواب الأردني أحدث وسائل الرقابة على أداء الحكومة، مقال منشور بصحيفة المفكرة القانونية (بيروت) بتاريخ 2015/01/07 على الموقع الإلكتروني: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=961>

## الفرع الأول

## في مرحلة ما قبل 2011

إذا كان الجانب الشكلي لقبول أي طعن يرتبط عموماً بصاحب الطعن و آجال تسجيله فإن الجانب الموضوعي للطعن بديهي أن يتطلب جديةً في الطلب، و التي تظهر من خلال تحقيق الطعن و تقدير تأثيره على نتيجة العملية الانتخابية في الدائرة الانتخابية المعنية. لأجل ذلك نص المشرع الأردني على انتخاب لجنة أو أكثر - حسب الحاجة- للتحقيق في الطعون الخاصة بصحة نيابة أي عضو تسمى " لجنة الطعون و تحقيق صحة النيابة" التي تضم خمسة أعضاء ليس من بينهم النائب المعني، تختص بالطعون المحالة إليها عن طريق مكتب المجلس بعد قيدها من طرف الناخبين في الدائرة الانتخابية.

تقوم اللجنة بانتخاب رئيسها و تعيين مقرر لها، و تبدأ عملها بمراعاة شروط قبول الطعن الشكلية كما تنص عليه المادة (26) من النظام الداخلي للمجلس و يمكنها رفض الطعن بقرار تبلغ به المجلس، ويرى جانب من رجال القانون الدستوري مخالفة هذه المادة لنص المادة (71) من الدستور التي منحت الفصل في الطعون لمجلس النواب دون تمييز بين صحة الطعن شكلاً و موضوعاً.<sup>(1)</sup> و نشاطر هذا الرأي لأن المسألة تتعلق بالقانون الأساسي للدولة أولاً. و لذلك يجب أن تقتصر صلاحية لجنة التحقيق على إعداد تقرير في كل الحالات. و بإمكانها تقديم توصية ببيان عدم القبول شكلاً كوروده خارج الميعاد القانوني أو عدم تحديد هوية (اسم و توقيع) الطاعن أو النائب المطعون في صحة نيابته، أو عدم قانونية أوجه الطعن.

أما في حال قبول الطعن شكلاً تقوم اللجنة بإبلاغ النائب المعني نسخة من الطعن ومرفقاته لإبداء أوجه دفاعه بنفسه أو بواسطة محاميه خلال خمسة عشر (15) يوماً من تبليغه، و يحق للجنة الاستماع إلى الطاعن و المعطون في صحة نيابته بما لها من صلاحيات واسعة للتحقيق، لتنتهي مهمتها بتقرير يرفع إلى المجلس خلال شهرين (02) من تاريخ انتهاء أجل إيداع الطعون. و هي قابلة للتمديد لمدة يحددها ويقدرها المجلس بعد إبلاغه بطلب تمديد الأجل.<sup>(2)</sup>

و نسجل هنا بشكل سلبي عدم تقييد المجلس بأجل التمديد بمنحه سلطة تقدير ذلك. لأن هذا كان يفتح باب التراخي و تمديدها لفترة طويلة لا يوجد ما يبرره سوى الرغبة في المماطلة والاستفادة من صفة العضوية و امتيازاتها لاسيما إذا توفرت قرائن جدية الطعن، و احتمال قبوله موضوعاً أكثر رجحاناً. و ليس يبررها سوى طغيان الاعتبارات السياسية على القانونية منها بالنظر إلى الأغلبية البرلمانية و علاقتها بالعضو المطعون في صحة نيابته.

(1)- د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 159، 160 .

(2)- المرجع نفسه، ص 162 .

و عموماً، يرفع التقرير إلى المجلس لتتم تلاوته في أول جلسة تالية و تتم مناقشته ومنه التصويت عليه بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على الأقل حسب المادة (71) من الدستور الأردني و يتم التصويت برفع الأيدي مبدئياً،<sup>(1)</sup> لينتهي المجلس بتقرير إما صحة عضوية النائب أو بطلانها، و في هذه الحالة الأخيرة يقرنها بإعلان اسم الفائز في الانتخاب إذا تعلق الأمر بحالة الخطأ في الحسابات و إعلان النتيجة دون حالة إثبات وجود غش أو تزوير أو تلاعب بنتائج الانتخابات.

و إذا كان اشتراط المؤسس الدستوري أغلبية خاصة للفصل في صحة عضوية النواب فقد كان مسابراً للعديد من الدساتير المقارنة متبنياً هدف توفير ضمانات أكبر للعضو المعني بالطعن و حمايته من الأغلبية البرلمانية، إذ بالرجوع إلى المادة (71) من الدستور الأردني قبل تعديلها فقد أسندت مهمة إعلان بطلان العضوية لمجلس النواب ذاته أسوة بغالبية النظم الدستورية المقارنة، ليتم بيان كيفية إجرائها من خلال النظام الداخلي لمجلس النواب. و هذا الأخير بعد عقد الجلسة الأولى وانتخاب مكتبه الدائم و أداء اليمين القانونية اعتبرها البداية القانونية للتمتع بصفة النائب.

### الفرع الثاني

#### في مرحلة ما بعد التعديل الدستوري سنة 2011

من أهم مضامين التعديل الدستوري الأردني سنة 2011 تحول النظام الأردني من أسلوب الرقابة الذاتية البرلمانية إلى أسلوب الرقابة القضائية للفصل في الطعون ضد صحة العضوية، كما جاء صراحة في المادة (71) المعدلة حيث يقدم الطعن إلى محكمة الاستئناف بالدائرة الانتخابية التي تم التصويت فيها خلال أجل (15) يوماً من نشر نتائج العملية الانتخابية في الجريدة الرسمية مدعماً ببيان أسباب الطعن، و باعتبار الجهة و طابعها القضائي فإن إجراءات نظر الطعون و الفصل فيها تخضع لقوانين الإجراءات المدنية و الجزائية حسب طبيعة أسانيد الطعن و مدى توافر طابع التجريم. و تصدر الحكم خلال ثلاثين يوماً من قيد الطعن وهو قرار نهائي لا يقبل أي طعن.

كما خوله الدستور للمحكمة صلاحية رفض الطعن أو قبوله و تعلن على إثر ذلك اسم النائب الفائز بالعضوية البرلمانية. أما إذا ثبت للمحكمة أن عملية الانتخاب بالدائرة المعنية عرفت خروقات قانونية تصدر قراراً ببطلان العملية الانتخابية و يتعين إعادة جرائها، و يتصور هنا أن يثبت لدى المحكمة وقائع كان لها تأثير على إرادة الناخبين أو حرية اختيارهم مثل شراء الأصوات أو أعمال العنف أو التهديد و عدم

(1) - يتم التصويت برفع الأيدي و عند الشبهة فيه مع طلب عشرة نواب على الأقل إعادة التصويت يتم إجراؤه بطريقة القيام و القعود، أو بطريقة المناداة بالاسم. حسب المادة (77) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.  
- انظر: د.علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 163.

تأمين صناديق الاقتراع و مراكز التصويت و غيرها مما ذهب إليه مثلا المجلس الدستوري الفرنسي والقضاء البريطاني. و تملك المحكمة سلطة تقدير ذلك طبقا لقانون الانتخابات البرلمانية في النظام الأردني.

و في جميع الحالات يبلغ قرار المحكمة للمجلس الذي يعلن بطلان عضوية النائب تبعا للقرار و يعلن اسم الفائز اعتبارا من تاريخ صدور الحكم كما قضت به المادة (3/71) من الدستور الأردني بعد تعديلها و أكدته المادة (180) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013.

### المطلب الرابع

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة سقوط العضوية

لقد تمت إحاطة جزاء سقوط العضوية بمجموعة من الإجراءات حرصا على حقوق النائب بعدم التعسف في استعمال هذا الإجراء- كما في النظم المقارنة- باحترام القانون، لذلك ورد النص في المادة (75) من الدستور المتعلقة إما بشروط العضوية أو حالات عدم قابلية الانتخاب أنه في حالة حدوث أي من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (1) من نفس المادة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان و النواب أثناء عضويته، أو ظهرت بعد انتخابه، أو خالف أحكام الفقرة (2) منها، تسقط عضويته حكماً و يصبح محله شاغرا على أن يرفع القرار إذا كان صادرا من مجلس الأعيان إلى الملك لإقراره. و هو مقتضى المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان. وبهذا التحديد و الحصر لم يترك المشرع الدستوري مجالاً لسلطة تقدير أسباب السقوط أو لتفسيرها أو للاتهامات الكيدية.

و كانت الأحكام السابقة في الدستور قبل تعديله تنص على ضرورة التصويت بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس على قرار فصل أحد الأعضاء من عضوية أي من غرفتي مجلس الأمة ( مجلس الأعيان و مجلس النواب ) مع استثناء حالة عدم الجمع- أي التنافي- و حالة سقوط العضوية المتعلق بتخلف أو فقدان شروط الانتخاب و كلما تعلق الأمر بمجلس الأعيان فيرفع قرار المجلس إلى الملك لإقراره لأن له صلاحية التعيين. فتعود له صلاحية الإنهاء و تعيين المستخلف.

و لذلك يفرق بين مرحلتين كما ميزهما الفقه الدستوري الأردني من حيث إجراء التصويت على إسقاط العضوية كما كان يتم العمل به قبل نفاذ تعديل الدستور سنة 2011 و ما بعدها.

فقبل تعديل الدستور كانت المادة (2/75) السالفة الذكر تشترط تصويت المجلس النيابي بثلثي أعضائه على قرار شغور المقعد بعد تحقق سببه بنصها على أنه: (إذا حدثت حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان و النواب تسقط عضويته و يصبح محله شاغرا بقرار من أغلبية ثلثي مجلسه)، وقد أثار هذا المبدأ جدلاً فقهيّاً بعد إسقاط عضوية النائبتين "محمد أبو فارس و علي صالح أبو السكر" بسبب حضورهما عزاء أهل بيت المدعو "الزرقاوي"

و ألقى أحدهما خُطبةً جاء فيها: ( نحن نهنتكم بشهادة ولدكم وهذا فخر لكم... و أنه سيشفع لتسعين رجلاً منكم و هذا هو الطريق الصحيح)، فاعتبر تصريحه جريمة " النيل من الوحدة الوطنية بإثارة النزعات المذهبية والعنصرية و التحريض على النزاع بين عناصر الأمة"، و صدر حكم قضى بحبس النائبين لمدة سنة ونصف وفقاً لقانون العقوبات الأردني (جريمة غير سياسية).

فطرح التساؤل حول ترتيب إسقاط العضوية حكماً أم أنه يجب إصدار قرار المجلس بالتصويت على سقوط العضوية، ما استدعى تدخل المجلس العالي لتفسير الدستور بقرار مؤداه أن سقوط العضوية حكماً دون قرار، إنما يتطلب الأغلبية لإعلان الشغور و ليس السقوط، فكان قرار التفسير محل انتقاد بدوره على اعتبار أن ما توصل إليه المجلس لم يقدم جديداً لأن الشغور هو نتيجة طبيعية للسقوط بسبب الحكم القضائي (تقييد الحرية) و ليس بالتصويت عليه، و لو صوت المجلس لغير الشغور لترتبت نتيجة في غاية الغرابة و التناقض، و هو ما تنازل عليه المؤسس الدستوري بعد التعديل باستثناء حالة السقوط و حالة التنافي من شرط التصويت طبقاً للمادة (3/75) و المادة 90 من الدستور، و هذا الأمر اعتبره البعض أيضاً منقوصاً لسلطة المجلس بتجريده من صلاحية الفصل في إسقاط عضوية النواب و الأعيان،<sup>(1)</sup> لكن اعتقادنا أن الصواب كان حليف التعديل الدستوري ذلك أن تطبيق القانون الذي يؤدي في النهاية لثبوت موجب يسقط عضوية النائب يغني عن أي إجراء يليه مثل التصويت ما لم يكن ضمن درجات التقاضي و الطعن في القرارات مهما كان مصدرها، ومع ذلك يعاب على المشرع الأردني إهماله بعض الإجراءات العملية التي تسمح بالتحقق من قيام موجبات سقوط العضوية من حيث الجهة التي يمكنها إثارة سبب السقوط أو الدفع به و طلبه سواء للنواب أو عدد منهم أم هيكل المجلس أو السلطة التنفيذية و هي المسألة التي تعاب بها كثير من النظم المقارنة.

و حسب المادة (174) من النظام الداخلي أيضاً في جميع الحالات الموجبة للاستخلاف بما فيها حالة الوفاة يقوم رئيس المجلس بإخطار الهيئة المستقلة للانتخابات بشغور المقعد النيابي لتتولى بدورها تعيين مستخلف له طبقاً للقانون. بينما يجب على رئيس مجلس الأعيان إخطار رئيس الوزراء بشغور أي مقعد طبقاً للمادة (105) من النظام الداخلي للمجلس ليرفعه بدوره إلى الملك.

و أخيراً بالنسبة لحالة الوفاة فقد ورد بها نص المادة (88) من الدستور الأردني جمع فيها بين مجلس النواب و مجلس الأعيان، و بمجرد تلقي المجلس بيان الوفاة عليه إخطار الحكومة و الهيئة المستقلة للانتخابات خلال ثلاثين يوماً من ثبوت الشغور لديه ليستخلف طبقاً لأحكام قانون الانتخاب إذا تعلق الأمر بعضو مجلس النواب أو بطريق التعيين إذا تعلق الأمر بعضو مجلس الأعيان.

(1) - عوض رجب الليمون، أحكام إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الأمة..، مرجع سبق ذكره، ص 40، 41.

## المطلب الخامس

## إجراءات الاستخلاف في النظام الأردني

تجد عملية الاستخلاف أساسها القانوني في المادة (88) من الدستور بنصها على وجوب قيام مجلسي البرلمان (الأعيان و الأمة) بإشعار الحكومة أو الهيئة المستقلة للانتخابات (حسب الحالة) بشغور أي مقعد مهما كان سببه خلال (30) يوماً من ثبوت الشغور ليستخلف مقعده بالتعيين أو طبقاً لقانون الانتخابات خلال شهرين.

غير أن المشرع استثنى بنفس المادة من صدر بحقه قراراً بإبطال صحة نيابته من بين جميع حالات الشغور ذلك أن المحكمة عندما تقضي بالبطلان تعلن اسم النائب الفائز ما لم تقرر بطلان العملية الانتخابية برمتها طبقاً للمادة (2/71 و 5) و حينئذ يتعين إعادة إجرائها في الدائرة المعنية. و لا يتصور هذا إلا في حالة ثبوت وقائع خطيرة تؤثر على مجريات العملية الانتخابية بنزاهة و شفافية ضماناً للاختيار الحر.

و لم يميز المشرع الأردني بين سبب و آخر من تلك الأسباب الموجبة للاستخلاف البرلماني كما بينها، غير أنه تبعاً للنظام الانتخابي المعتمد لانتخاب أعضاء المجلس النيابي القائم على القائمة النسبية المفتوحة حسبما نصت عليه المادة (09) من قانون الانتخابي لسنة 2016 فقد أوجب المشرع أن تتضمن قائمة المترشحين عدداً لا يقل عن ثلاثة و لا يتجاوز عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، فلم يشترط عدداً إضافياً تحسباً لعملية الاستخلاف أو احتياطاً لأي طارئ كوفاء أحد المترشحين أو تنازله... إلخ، علماً أنه خصص عدداً من المقاعد الخاصة للأقليات من الشركس والشيشان والمسيحيين في بعض المحافظات و لذلك أوجب أن يترشح ممثلوهم ضمن قوائم أيضاً في الدائرة الانتخابية التي خصص لهم فيها مقاعد، على أن يتم التصويت عن طريق الإدلاء بالصوت الانتخابي لقائمة واحدة أولاً، ثم اختيار المرشحين واحداً تلو الآخر كلهم أو بعضهم ثانياً، كما أوجب على المترشحات عن الدائرة (15) مقعداً المخصصة للنساء أن يتم الترشح أيضاً ضمن قوائم مستقلة دون أن ترتبط هذه القائمة بالحد الأعلى للمرشحين في القائمة عن الدائرة الانتخابية ( مقعد واحد لكل محافظة حسب المادة 08).

و من هذا المنطلق حدد المشرع في المادة (54) من نفس القانون آلية عملية الاستخلاف إذا شغور أي مقعد من مقاعد مجلس النواب لأي سبب، موضحاً أنه:

- يتم اختيار المرشح الفائز بأكثر عدد من الأصوات ضمن نفس القائمة عن الدائرة الانتخابية، فإذا تعذر ذلك يتم تعويض المقعد الشاغر بأحد مرشحي القائمة التي تليها مباشرة حسب نسبة عدد الأصوات

التي حصلت عليها، ولا يتصور هذا التعذر في رأينا إلا باستنفاد جميع مترشحي القائمة بتمثيلهم جميعا في المجلس النيابي (مجلس الأمة) أو لم تعد تتوفر فيهم شروط العضوية المطلوبة قانونا أو بالوفاة.

- أما شغور مقعد مخصص للنساء في المجلس لأي سبب فتشغله المرشحة التي حصلت على أكبر عدد من الأصوات ضمن نفس الدائرة بعد المترشحة التي شغل مقعدها بالكيفية الواردة في البند (4) من الفقرة (أ) من المادة (46) من نفس القانون.<sup>(1)</sup>

- و بنفس المنهاج و الكيفية إذا شغل أي مقعد مخصص للشركس و الشيشان أو المسيحيين في مجلس النواب لأي سبب فيستخلفه المترشح الذي يليه و الحاصل على أكبر عدد من الأصوات في دائرته الانتخابية.

**في الأخير** نشير إلى تميز المشرع الأردني لما أدرج إجراء احترازا في البند د- يطبق في حالة تعذر ملء المقعد الشاغر في أي من الحالات المذكورة طبقا للفقرات الأولى من المادة (54) عندئذ يتم إجراء انتخابات جزئية لملء المقعد الشاغر خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ إشعار مجلس النواب الحكومة أو الهيئة المستقلة للانتخابات بشغور المقعد.<sup>(2)</sup>

و في كل الحالات يكمل أعضاء مجلس النواب المستخلفين المدة المتبقية من العهدة الانتخابية دون أن يقيد المشرع الأردني عملية الاستخلاف بمنعها خلال محددة بقيت على نهاية العهدة الانتخابية، كما في النظم المقارنة التي تشترط لعملية الاستخلاف ألا تكون المدة المتبقية على نهاية العهدة أقل أو تساوي ستة أشهر إلى سنة. وقد يعود ذلك إلى تقرير المشرع وجوب إجراء عملية الاستخلاف خلال شهرين من إثبات الشغور البرلماني و الإخطار به مهما كان سببه.

و بهذه الكيفية فإن حرص المشرع الأردني جليُّ بهدف التقليل من إجراء عملية انتخابية جزئية (فرعية) مع ما يتبع ذلك من إجراءات إدارية و تكاليف مادية قصد استخلاف أي مقعد شغل داخل مجلس النواب مهما كان السبب. بينما استخلاف أعضاء مجلس الأعيان يعود للملك الذي يملك تعيينهم ( لمدة أربع سنوات) بما فيهم رئيس المجلس ( طبقا للبند الثالث من الفقرة الثانية ضمن المادة 40 من دستور المملكة

(1)- المادة 46 من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب لسنة 2016 حددت كيفية توزيع المقاعد حسب القائمة على أساس التمثيل النسبي، ثم داخل القائمة على أساس ترتيب عدد الأصوات التي حصل عليها كل مترشح.

(2)- كان ملء الشغور يتم أساسا عن طريق الانتخابات الجزئية طبقا للمادة 88 قبل تعديل الدستور سنة 2011. و كان نصها: إذا شغل محل أحد أعضاء مجلسي النواب و الأعيان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب فيملاً محله بطريق التعيين إذا كان معينا أو عن طريق الانتخاب الجزئي (الفرعي) إذا كان نائبا... 2- أما تعذر شغل محل أحد أعضاء مجلس النواب في أية دائرة لأي سبب... و كانت ظروف قاهرة يتعذر معها إجراء انتخاب فرعي لملء ذلك المحل يقوم مجلس النواب بأغلبية أعضائه المطلقة خلال شهر من إشعاره بانتخاب عضو لملء ذلك المحل من بين أبناء الدائرة الانتخابية بالطريقة التي يراها المجلس مناسبة. (بتصرف).

الأردنية). و هو ما يجعل استخلاف أي منهم رهين الإرادة الملكية كما هو الحال بالنسبة للبرلمانيين المعينين في برلمانات النظم المقارنة منها مجلس الأمة الجزائري. رغم أن المادة (105) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان سنة 1998 أوجبت أو يتم الاستخلاف خلال مدة شهرين من تاريخ إخطار الحكومة بحالة الشغور مهما كان سببها.

## المبحث الخامس

### آليات الاستخلاف البرلماني في النظام المغربي

نص المشرع المغربي على انتهاء العضوية بمجلسي النواب و المستشارين في قانونيهما العضويين رقم 2011/27 و 2011/28 و بين أحكام ذلك أيضا في النظامين الداخليين للمجلسين.<sup>(1)</sup> حيث تضمننا الإجراءات العملية التي تحكم سير أشغال المجلس سواء في المجال التشريعي أو فيما تعلق بثبوت العضوية النيابية و ضمانات استمرارها كما سنبينه فيما يلي:

### المطلب الأول

#### إجراءات إثبات الشعور في حالة التنافي<sup>(2)</sup>

جاء اعتماد النص على حالات التنافي في النظام المغربي استجابة لمطالب الإصلاح السياسي الرامية لتحقيق و ضمان استقلال المنتخبين من تأثير أي جهة حكومية أو تمثيلية أو مؤسسة عمومية أو شركات خاصة، و عدم إضرار أي من الصفتين بالأخرى، هذا المنع في نظر المشرع المغربي هو لضرورة احترام الوكالة النيابية التي منحت لعضو البرلمان بغرفتيه كما ينص عليه الدستور باعتباره القانون الأساسي الأسمى الواجب احترامه، و هذا المبدأ يُمكنُ الوزير من تكريس كل جهده لوزارته و لأعمال الحكومة، و أيضا يمكن النائب من تخصيص كل جهده للعمل التشريعي و الرقابة المنوطة به.

لكن المشرع المغربي لم يخرج عن المبدأ و الأساس الذي قام عليه مبدأ التنافي في الأنظمة المقارنة، حيث أخذ بشكل نسبي و جزئي أو غير موسع، و هذا بالنظر إلى الاستثناءات الواردة التي سمح من خلالها بالجمع بين صفتين إحداهما برلمانية دون أن يشكل ذلك حالةً للتنافي، فكان أن نظم المشرع المغربي المنازعات الناشئة بسبب حالة التنافي و منح الاختصاص بشأنها إلى المجلس الدستوري إذا وجد

(1) - تم تعديل القانون العضوي لمجلس النواب بموجب القانون العضوي رقم 2016/20 الصادر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد رقم 6490 الصادرة بتاريخ 11 أغسطس 2016. كما تم إصدار النظام الداخلي للمجلس بعد قرار المحكمة الدستورية و إعادة ترقيم مواده دون تغيير الأحكام في ما يخص مسألة الشغور و الاستخلاف البرلماني. من الموقع الرسمي للمجلس: [http://www.chambre-des-representants.ma/sites/default/files/nidam\\_dakhili\\_vf\\_2017](http://www.chambre-des-representants.ma/sites/default/files/nidam_dakhili_vf_2017).

(2) - د. مفتاح عبد الجليل، كفاءات معالجة حالات التنافي...، مجلة الوسيط، مرجع سبق ذكره، ص 57، 58.

أحد أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين بعد إعلان انتخابه في حالة التنافي أو عند حالة الشك في قيامها. حيث يثبت المجلس التجريد أو الاستقالة أو الانتداب أو الإلحاق من الوظيفة. و بعد تعديل الدستور المغربي أصدر المشرع قانونين عضويين هما: رقم 11-27<sup>(1)</sup> يتعلق بمجلس النواب ( في المواد 13-19)، و رقم 11-28 يتعلق بمجلس المستشارين<sup>(2)</sup> في المواد 14-20 منه. و هي تكاد تكون- إن لم تكن كذلك حقيقة- نصوص متطابقة تماما.

من الناحية المبدئية ميز المشرع المغربي بين حالات التنافي. و تبعا لهذا أوجب المشرع على النائب بعد إثبات عضويته في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أن يصرح لمكتب المجلس بكل نشاط مهني جديد يزمع ممارسته كما يمنع عليه ذكر اسمه أو السماح بذكره مشفوعا بصفته في كل إشهار يتعلق بمقولة مالية أو صناعية أو تجارية و تقع مخالفة هذا الالتزام تحت طائلة العقاب طبقا للمادة (20) من القانون العضوي لمجلس النواب و التي تقابلها المادة (21) من القانون العضوي لمجلس المستشارين.

ففي حالة تعيين عضو البرلمان في الحكومة يطلب رئيس الغرفة المعنية من المجلس الدستوري إعلان شغوره خلال أجل شهر من التعيين تمهيدا لاستخلافه، و تطبيقا لذلك أحال رئيس مجلس النواب طلب تجريد النائب "عزيز أخنوش" من عضويته عقب إعلان وكالة الأنباء المغربية عن استقالة النائب عن حزب التجمع الوطني للأحرار، و أُرْفِقت قصاصة الخبر مع طلب رئيس المجلس، و الأمر اعتبره المجلس الدستوري مخالفا للدستور و للنظام الداخلي الذي يحدد كيفية طلب التجريد من الصفة النيابية و حدد أسباب و كيفيات ذلك إذ ليس من بينها إعلان الاستقالة عبر وسائل الإعلام، بل يجب إرفاق خطاب الاستقالة المودع طبقا للقانون لدى مكتب المجلس.

لكن المجلس الدستوري استند بعد ذلك لمرسوم (الظهير الشريف) تعيين النائب وزيراً للفلاحة و الصيد البحري بتاريخ 03 يناير 2012 عملا بالمادة 14 المذكورة من القانون العضوي لمجلس النواب، ولم تكن هذه الحالة قائمة قبل إحالة طلب التجريد على المجلس الدستوري لكنه قرر التصريح بشغور مقعده البرلماني و دعوة المرشح الذي ورد اسمه في قائمة الترشيحات عقب آخر مترشح تم انتخابه تطبيقا للمادة (90) من القانون العضوي لمجلس النواب.<sup>(3)</sup>

(1)- القانون العضوي رقم 11-27 مؤرخ في 14/10/2011 يتعلق بمجلس النواب ( معدل ومتمم بالقانون العضوي 2016/20 )، صادر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 5987 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011.

(2)- القانون العضوي رقم 11-28 مؤرخ في 22/11/2011 يتعلق بمجلس المستشارين (معدل و متمم بالقانون العضوي 2015/32)، صادر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 5997 الصادرة بتاريخ 22-نوفمبر 2011.

(3)- قرار المجلس الدستوري (المغربي) رقم 828-2012 صادر في 19 يناير 2012 بعنوان: حالات التنافي. منشور في الموقع الإلكتروني: <http://www.alkanounia.com>

و إذا كان سبب التنافي هو وظيفة أو مهمة غير انتخابية يتعين على عضو البرلمان المعني الاستقالة أو طلب الإلحاق و الانتداب وهذا الأمر يكفل له حق الرجوع للمنصب الأصلي بعد نهاية العهدة الانتخابية.

لكن استباقياً و قبل قيام المنازعة أو حالة الشك، يجب على النائب الذي يجد نفسه في حالة التنافي أن يثبت خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لإعلان النتائج النهائية للعملية الانتخابية، أو في حالة صدور قرار المجلس الدستوري بعد المنازعة في صحة العضوية، على المعني إثبات استقالته من المهمة المعتبرة متنافية مع عضوية البرلمان، أو يثبت أنه طلب وضعه في حالة الإلحاق، و في غياب أي من الإجراءين يتم إعلانه مستقيلاً من عضوية البرلمان حسب الغرفة المعنية بقرار من المجلس الدستوري يصدره بناء على طلب مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين و وزير العدل. و هذا ما قضت به المادة (17) من قانون مجلس النواب و المادة (18) من قانون مجلس المستشارين.

أما في حالة وجود شك أو نزاع بخصوص وجود حالة التنافي فقد نص القانون العضوي لمجلس النواب حسب المادة (18) في فقرتها الثانية أن للنائب و لمكتب المجلس و لوزير العدل - عند الشك أو النزاع في وجود حالة التنافي بين المهام المزاولة و الانتداب في المجلس - أن يرفع الأمر إلى المحكمة الدستورية لتقرر ما إذا كان النائب المعني يتحقق فيه فعلاً إحدى حالات التنافي. و على النائب تسوية وضعيته خلال خمسة عشر (15) يوماً تبتدئ من تاريخ تبليغه بقرار المحكمة الدستورية. و في حال امتناعه تعلن ذات المحكمة إقالته من عضوية المجلس.<sup>(1)</sup> و هو نفس ما تضمنته المادة (19) من القانون العضوي لمجلس المستشارين.

## المطلب الثاني

### إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة

نظم المشرع المغربي كيفية تقديم الاستقالة في غرفتي مجلسي البرلمان موجبا كتابة نصها الذي يوجه إلى رئيس المجلس الذي يحيط به مكتبه، ثم تعرض على المجلس في أقرب جلسة، بعدها تحال على المحكمة الدستورية خلال ثمانية (08) أيام قصد البت فيها و التصريح بالشغور تمهيدا لعملية الاستخلاف، وهذا ما قضت به الفقرة الثالثة من المادة (11) من النظام الداخلي لمجلس النواب و المادة (100) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(1) - رشيد لزرق، التنافي بين صفة النيابة و الوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، زيارة يوم 2013/10/14 للموقع الإلكتروني: [www.alhewar.org](http://www.alhewar.org).

و من تطبيقات الاستقالة البرلمانية ما أثار جدلا قانونيا بعد صدور قرار المحكمة الدستورية بشغور مقعد برلماني و دعوة مستخلف ليملاه.<sup>(1)</sup> (الملحق رقم 04) مما فتح بابا واسعا لانتقاد المحكمة، و كان النائب "ميلود الشعبي" تم انتخابه بتاريخ 25 نوفمبر 2011 بالدائرة الانتخابية المحلية إقليم القنيطرة، ثم قدم استقالته إلى رئيس المجلس النيابي الذي عرضها على مكتب الغرفة يوم 08 ديسمبر 2014 و أعلن عنها في جلسة عامة في اليوم الموالي، ليقوم رئيس المجلس بإخطار المجلس الدستوري قصد التصريح بالشغور وترتيب الآثار القانونية، و لم تسجل أية مخالفة قانونية في هذه الإجراءات، غير أن المجلس الدستوري بعد التصريح بشغور المقعد أضاف دعوة المترشح الذي تلاه في قائمة الترشيحات لنفس الدائرة لاستخلافه، و هو الشق الذي جعل من القرار محل انتقاد من البعض مدعيا أن المحكمة الدستورية جانبت الصواب بارتكازها على المادة 90 من القانون العضوي لمجلس النواب في محاولة منها لتغطية فراغ قانوني.<sup>(2)</sup>

و بالرجوع لنص المادة المذكورة نجدها لم تتضمن صراحة أو ضمنا حالة تقديم الاستقالة كسبب للشغور رغم نصها على الإقالة ضمن ست (06) حالات وردت بها. لذلك تعد- كما رآه البعض- حالة فراغ قانوني حقيقي، و نحن نؤيد ذلك، و جب على المشرع تداركه بتعديل القانون العضوي، و لو كان الأمر خطأ ماديا فيجب تصحيحه و استدراكه.

و هناك من رأى و جوب إعمال المادة 91 التي تليها خاصة البند السادس (06) الذي يقضي أنه في حال تعذر تطبيق المادة (90) ( التي لم تتضمن حالة الاستقالة) تباشر انتخابات جزئية،<sup>(3)</sup> و ذلك سدا للفراغ التشريعي بعد التصريح بالشغور البرلماني إثر قبول الاستقالة.

غير أن البحث و النظر في نصي المادتين (90 و 91) من القانون العضوي لمجلس النواب المغربي 27/11 يبين أن لا علاقة لهما بشغور المقعد النيابي بسبب الاستقالة و لا بكيفية شغله و الاستخلاف فيه لذات السبب، و لذلك حاول المجلس الدستوري بقراره سد هذا النقص اجتهادا منه بعدما لم يعثر على حل أفضل مما توصل إليه بعد اكتشاف الفراغ القانوني. لكن عمل المجلس طرح تساؤلا آخر

(1)- قضت المحكمة الدستورية في قرارها بما يلي: "أولا- يُصَرَّحُ بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد ميلود الشعبي، المنتخب عضوا بمجلس النواب بالدائرة الانتخابية المحلية "القنيطرة" (إقليم القنيطرة)، مع دعوة المرشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، طبقا لمقتضيات المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب".

- قرار المجلس الدستوري رقم 2014/949 صادر بتاريخ 2014/12/23. من الموقع الإلكتروني للمجلس : <http://cour-constitutionnelle.ma/ar/2014949>.

(2)- مصطفى قلوش، أعضاء المجلس الدستوري و إشكالية استقالة "ميلود الشعبي" مقال منشور بتاريخ 06 مارس 2016 بالجريدة الإلكترونية هسبريس على الموقع الإلكتروني: <https://www.hespress.com/writers/257130>.

(3)- عبد الرحيم العلام، هل جانب المجلس الدستوري الصواب في قضية " ميلود الشعبي"؟ مقال منشور بتاريخ 09 مارس 2016 بالجريدة الإلكترونية هسبريس على الموقع الإلكتروني: <https://www.hespress.com/writers/257447>.

و هو: ما مدى سلطة المجلس الدستوري في الحل محل المشرع الدستوري أو المشرع العادي في توسيع تأويل حكم القانون. و في اعتقادنا إذا كان حكم المادة (90) لا ينطبق على حالة الشغور بالاستقالة فإن حكم المادة (91) لا يناسب تطبيقه أيضا و لا يصح بسبب حصره الحالات التي يطبق فيها، وقد ارتبط بالمادة التي قبلها بالنص على التطبيق في حالة تعذر تطبيقها- أي مع توفر نفس الحالات لا يمكن الاستخلاف من القائمة ذاته يستعاض عنه بانتخابات جزئية. و النتيجة هي وجود سبب للشغور دون وجود ما يقابله ضمن آليات الاستخلاف طبقا للقانون.

### المطلب الثالث

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي

إذا كان المشرع المغربي قد كرس منع تغيير الانتماء السياسي في الفصل 61 من دستور 2011، فإنه قد خول المحكمة الدستورية صلاحية التصريح و التقرير في ذلك بناء على إحالة صريحة و حصرية من رئيس مجلس النواب أو مجلس المستشارين حسب الحالة طبقا للإجراءات التي يحددها النظام الداخلي لكل مجلس، و هو ما بينته المادة (10) من النظام الداخلي المقابلة للمادة (98) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، حيث حددت الأولى منهما طرق التعبير عن تغيير الانتماء السياسي، فتكون كتابة أو تصريحا أو حتى من خلال القيام بعمل يشكل واقعة منصوص عليها في القوانين المعمول بها داخل المملكة المغربية، و إذ ذاك يتعين على مكتب مجلس النواب التأكد من واقعة التخلي بدعوة المعني لتأكيد كتابته خلال 15 يوما من استدعائه قانونا، و اعتبر نص المادة أن عدم الرد خلال الأجل القانوني يفسر تأكيدا للتخلي يسمح لمكتب المجلس إصدار مقرر تثبيت التخلي الذي يرفق بطلب التجريد من العضوية لإحالتها على المجلس الدستوري خلال مدة (15) يوما.

أما طبقا للمادة (98) فإن نفس الإجراءات تطبق بخصوص تغيير الانتماء السياسي داخل مجلس المستشارين، حيث يمكن لرئيسه أن يتلقى إشعارا بتغيير الانتماء السياسي من أحد أعضاء المجلس أو فريق أو مجموعة برلمانية أو أيا من الجهات التي لها مصلحة، ليقوم مكتب المجلس بالتأكد من الواقعة و ثبوتها عن طرق توجيه استفسار مكتوب للعضو المعني و يجب عليه الرد خلال أجل (10) أيام، ثم يمكن استدعاؤه للحضور خلال (05) أيام بعد رده على الاستفسار قصد تنبيهه للآثار المترتبة قانونا على التخلي، و في حالة عدم الرد أو إعلان التمسك بالتغيير يصدر مكتب المجلس مقرر إثبات الواقعة لإرفاقه بطلب التجريد من العضوية الذي يحال على المجلس الدستوري خلال 15 يوما من ثبوت التخلي.

و عملا بهذه الأحكام صدر قرار المجلس الدستوري رقم 1220-839 بتاريخ 22 فبراير 2012 بعد تسجيل عريضة قدمها رئيس المجموعة البرلمانية "المستقبل" ملتصقا بتصريح بشغور المقعد الذي كان

يشغله النائب "الغازي أبطيو" بمجلس النواب لانتقاله من مجموعته إلى مجموعة "التقدم الديمقراطي"، عملاً بالدستور، إلا أن المجلس الدستوري استند إلى صلاحية رئيس المجلس المعني دون غيره لإحالة الأمر على المحكمة الدستورية<sup>(1)</sup> للتصريح بالشغور و من ثم قرر المجلس عدم قبول الطلب.<sup>(2)</sup>

و للمحكمة الدستورية عدة قرارات للتجريد من عضوية البرلمان بسبب تغيير الانتماء السياسي، منها ما تعلق بعضوية مجلسي البرلمان و منها ما تعلق بالمجالس المحلية و الجهوية.<sup>(3)</sup> منها ما يلي:

فقد أصدرت المحكمة الدستورية قراراً بتاريخ 19 ديسمبر 2015 بتجريد النائب "حسن الدرهم" من عضوية مجلس النواب و الصريح بشغور مقعده. و استند القرار إلى فوز المعني بالنيابة في انتخابات 25 نوفمبر 2011 باسم حزب سياسي معين ثم ترشح لانتخابات أعضاء الغرفة الفلاحية بجهة الداخلة واد الذهب بتاريخ 07 أغسطس 2015 باسم حزب سياسي آخر خلال مدة انتدابه، مما يجعله تحت طائلة تطبيق أحكام الفصل (61) من الدستور.

و في قرار آخر بتاريخ 19 ديسمبر 2015 صدر بعد ترشح النائب "نبيل بلعياط بن عمر" للانتخابات الجماعية بتاريخ 04 سبتمبر باسم حزب سياسي آخر غير الذي حاز باسمه صفة النائب البرلماني في انتخابات 25-11-2011 و قررت المحكمة الدستورية تجريد المعني من عضويته بعد التثبيت من الواقعة، و من ثمة التصريح بشغور مقعده تمهيدا لاستخلافه.

و إذا كان تغيير الانتماء السياسي سببا للتجريد من العضوية البرلمانية، فإن مفهوم هذا التغيير اقتصر على ذلك التغيير الإرادي الطوعي للمعني، مما يعني استثناء حالات الطرد من الحزب مهما كان سببها و أيضا انضمام المنتخبين المستقلين، فكلها لا تؤدي لسقوط العضوية، و هذا ما أكدته بعض قرارات المحكمة الدستورية أيضا كما في القرار الصادر بتاريخ 09 فبراير 2016 بناء على عريضة رفعت من السيد "عزيز اللبار" و السيدة "صفية اللبار" (بصفتها مرشحين) مطالبين بإلغاء انتخابات السيد "محمد القندوسي" عضو مجلس المستشارين المنتخب في 02 أكتوبر 2015 بعنوان الهيئة الناخبة لممثلي غرفة التجارة و الصناعة و الخدمات بجهات طنجة- الحسيمة- فاس و مكناس، و استند الطاعنان لاحتواء قائمة الترشيحات على أشخاص من حزب سياسي و آخرون بدون انتماء سياسي، و قد تضمنت القائمة الحزبية

(1)- المحكمة الدستورية هي بديل المجلس الدستوري بموجب المادة 130 بعد تعديل الدستور منذ 29 جويلية 2011. والذي استمر العمل به إلى غاية أول تنصيب لأعضاء المحكمة الدستورية بتاريخ 04-04-2017 تماشيا مع الدستور الجديد. و تنظيم عملها بموجب القانون العضوي رقم 13-66 الصادر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6288 بتاريخ 04 سبتمبر 2014. الموقع الرسمي للمحكمة: <http://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>

(2)- قرار المجلس الدستوري رقم: 839-1220 صادر في 22 فبراير 2012، بعنوان التجريد من صفة عضو البرلمان، منشور في الموقع الإلكتروني: <http://www.alkanounia.com>

(3)- د. مصطفى بن شريف، الترحال السياسي و أثره على الانتداب الانتخابي في التشريع و القضاء، مرجع سبق ذكره.

للمعني في المرتبة الثانية مرشحة لم تكن تنتمي لأي حزب عند انتخابها لعضوية الغرفة، لكن المحكمة الدستورية رفضت الطلب مستندة في قرارها على تفسير مقتضيات المادة 26 من القانون العضوي لمجلس المستشارين بأنها تنص على تغيير الانتماء الحزبي المنتخب على أساسه. و في قضية الحال فإن المترشحة كانت بدون انتماء حزبي وقت انتخابها. و عليه ليس هناك ما يخالف القانون لترشحها ضمن قائمة حزبية لانتخاب ممثلي الغرفة ضمن مجلس المستشارين.

كما صدر قراران آخران عن نفس المحكمة قضت فيهما بعدم تجريد النائبين " محمد حماني" و "عبد العالي دوما" من العضوية بسبب تغيير الانتماء السياسي بعدما ثبت لها أن المعنيين سبق أن صدر في حقهما قرار المكتب السياسي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بتاريخ 02 مارس 2015 بتشطيهما من عضوية الحزب، و اعتبرت المحكمة ذلك طردا من صفوف الحزب، بينما يكون التجريد من العضوية رهينا بالتخلي الإرادي الطوعي للعضو عن انتمائه السياسي الذي وصل باسمه لمجلس البرلمان.

و منذ إقرار منع تغيير الانتماء السياسي سجلت المحكمة الدستورية العديد من الطعون عقب انتخابات 07 أكتوبر 2016، استندت كلها إلى الانتماء إلى حزبين سياسيين مختلفين عند تقديم الترشح و من ثمة المطالبة بإلغاء المنتخبين المعنيين. غير أن تحقيقات المحكمة الدستورية هذه أفضت إلى رفض غالبية الطعون بعد التأكد من صدور تصاريح بالاستقالة أو قرارات التجريد من العضوية للحزب أو حتى من عضوية الغرفة البرلمانية قبل الترشح من جديد. منها القرار رقم: 17-1034، 17-1035، 17-1038... (1) و بذلك كرست المحكمة الدستورية التجريد من العضوية فقط بناء على التغيير الإرادي للمعني أثناء العضوية.

## المطلب الرابع

### إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان أو إسقاط العضوية و التجريد منها

تضمن القانونان العضويان لمجلس النواب و مجلس المستشارين نفس الأحكام حُدِّثَتْ من خلالها آليات نزع الصفة البرلمانية بسبب البطلان أو الإسقاط، فطبقا للمادة (11) من قانون مجلس النواب و متى ثبت عدم أهلية الشخص للانتخاب وقد انقضت آجال الطعن في الانتخاب، أو أصبح غير مستوفيا لشروط النيابة بعد ثبوتها، يتم تجريده من صفته من قبل المحكمة الدستورية<sup>(2)</sup> (المجلس الدستوري سابقا) بطلب من

(1) - مجموعة قرارات صادرة بتاريخ 23 مارس 2017 عن المحكمة الدستورية المغربية، من الموقع الرسمي للمحكمة: <http://cour-constitutionnelle.ma/ar>

(2) - إذا تعلق الأمر بصحة وبطلان العضوية، فطبقا للمادة 132 من الدستور، تبت المحكمة الدستورية في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، داخل أجل سنة، ابتداء من تاريخ انقضاء أجل تقديم الطعون إليها، و يجوز للمحكمة تجاوز هذا الأجل بموجب قرار معلل، إذا استوجب ذلك عدد الطعون المرفوعة إليها، أو استلزم ذلك الطعن المقدم إليها.

مكتب مجلس النواب أو وزير العدل أو حتى من النيابة العامة إذا تعلق الأمر بصدور حكم قضائي بالإدانة، و يمكن أن يطلب هذا التجريد كل من له مصلحة. وهي الصفة التي لم يحددها القانون بدقة، غير أنه طبقا للقواعد العامة فإن صاحب المصلحة يتصور أن يكون ناخبا أو مترشحا منافسا للمعني إذا تعلق الأمر بالبطلان، و قد يكون صاحب المصلحة في مقاضاة عضو البرلمان ويطلب رفع الحصانة عنه لأجل ذلك.

كما يجرى من صفة العضوية حسب المادة (12) النائب الذي يتخلف عن إيداع حساب حملته الانتخابية ضمن الآجال المحددة أو قام بإيداع حساب غير مرفق بالوثائق الثبوتية لصرف المبالغ المذكورة رغم إعداره، أو ثبت تجاوز السقف المحدد لمصاريف الحملة الانتخابية أو في حالة عجز المعني عن تبرير مصادر تمويل الحملة الانتخابية. و في هذه الحالات يتولى رئيس مجلس الحسابات إحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية لإعلان التجريد من الصفة النيابية.<sup>(1)</sup>

### المطلب الخامس

#### إجراءات الاستخلاف البرلماني في النظام المغربي

لم يتجه المشرع المغربي منحى عديد من النظم المقارنة حين تبني آليتين لاستخلاف عضو مجلس النواب أو مجلس المستشارين عقب إعلان المحكمة الدستورية شغور المقعد. و الظاهر أنه حدد لكل آلية من آليات الاستخلاف الحالات التي ترتبط بها و تكون سببا لشغور المقعد البرلماني في أحد المجلسين.

#### الفرع الأول

#### حالات الاستخلاف عن طريق الاختيار من قائمة الترشيحات

فحسب المادة (90) من القانون العضوي لمجلس النواب حدد المشرع آلية الاستخلاف بالاستدعاء التلقائي للمترشح المرتب في نفس قائمة الترشيحات بعد آخر منتخب حصل على مقعده البرلماني (مع مراعاة جنس المترشح).<sup>(2)</sup> و يكون هذا في حالة:

(1) - وردت نفس الأحكام في المادتين 12 و 13 من القانون العضوي رقم 28/2011 المتعلق بمجلس المستشارين وقد سبق ذكره.

(2) - لم ترد هذه الإشارة صراحة في القوانين المغربية لاسيما القانونين العضويين لمجلس النواب و مجلس المستشارين - كما في بعض النظم المقارنة، لكن يستخلص ذلك من مجموعة من النصوص كما فسرتة المحكمة الدستورية، مثل المادة 19 من الدستور بنصها في الفقرة الأخيرة تسعى الدولة إلى تحقيق المناصفة بين الرجال و النساء و تحدث لهذه الغاية هيئة للمنافسة ومكافحة أشكال التمييز. و مما ورد في المادة 31 منه أنه ينص القانون على مقتضيات تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية. أما مجلس النواب فنصت المادة 23 من قانونه العضوي أنه يجب أن تشمل قائمة الترشيح على جزأين يتضمن الأول منهما أسماء ستين مترشحة مع بيان ترتيبهن. و جاء في قرار عن المحكمة الدستورية أن أي استخلاف للمقعد الشاغر يجب أن يحافظ فيه على جنس المنتخب الأصيل في المقعد.

- 1- إلغاء نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الدستورية جزئيا وإبطال انتخاب نائب أو عدة نواب،
- 2- في حالة وفاة،
- 3- في حالة إقالة النائب لأي سبب من الأسباب، (و هنا يجب ملاحظة الفرق بين الإقالة والاستقالة. لأن الأولى بمثابة إسقاط العضوية.
- 4- في حالة التجريد من العضوية بسبب التخلي عن الانتماء السياسي للحزب الذي ترشح وانتُخبَ باسمه أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها أو التجريد لأي سبب عدا حالة فقدان الأهلية الانتخابية،
- 5- و أخيرا إذا عين النائب عضوا في الحكومة.

و مع ذلك فقد قيد المشرع هذه الآلية بضرورة مراعاة توافر وبقاء شروط القابلية للانتخاب من جديد في المستخلف لدى استدعائه، و سمح المشرع أيضا بإمكانية الطعن أمام المحكمة الدستورية في أهلية المستخلف بعد شغله المقعد الشاغر، وذلك خلال عشرة (10) أيام من تاريخ استدعائه من طرف لجنة الترشيحات بالدائرة الانتخابية المعنية.

كما نصت المادة (90) المذكورة في فقرتها الثالثة أن قرار التعويض يجب اتخاذه خلال أجل لا يتجاوز ثلاثة (03) أشهر من تاريخ نشر قرار المحكمة الدستوري بإلغاء الانتخاب جزئيا أو إعلان الشغور أو إعلان التجريد من الصفة النيابية حيث يبلغ هذا القرار إلى المعني برسالة مضمونة الوصول بالإشعار بالاستلام.

### الفرع الثاني

#### حالات الاستخلاف عن طريق إجراء الانتخابات الجزئية

حسب المادة (91) من القانون العضوي سالف الذكر فإن شغل المقاعد البرلمانية الشاغرة في مجلس النواب المغربي يمكن أن يتم عن طريق إجراءات انتخابات جزئية في حالات عددها المادة، منها ما يتعلق بموجبات الاستخلاف التي سبق بيانها، و منها ما لا يعتبر استخلاف بالمفهوم الذي سبق بيانه أيضا فيما سبق من هذه الدراسة.

و عموما، يتم إجراء الانتخابات الجزئية في الحالات الآتية:

- 1- إذا تعذر إجراء العملية الانتخابية أو إتمامها أو لانعدام ترشيحات أو امتناع الناخبين عن التصويت أو لأي سبب آخر،

- (2)- إذا لم تحصل أية قائمة ترشيحات على نسبة الأصوات المطلوبة قانونا في عملية توزيع المقاعد في الدائرة الانتخابية<sup>(1)</sup>،
- (3)- إذا تم إلغاء نتائجها كليا في الدائرة،
- (4)- إذا أمرت المحكمة الدستورية بتنظيم انتخابات جديدة بعد إبطال صحة عضوية نائب أو أكثر،
- (5)- في حالة التجريد من العضوية لفقدان الأهلية،
- (6)- و أخيراً إذا تعذر تطبيق المادة 90 السالفة الذكر.

و هذه الحالات كلها تعد في نظرنا استثنائية، و يندر حصولها في الواقع لارتباطها بشغل المقاعد الشاغرة للدائرة الانتخابية كلها، حيث تعتبر الانتخابات الأصلية العادية لتجديد البرلمان كأن لم تكن بالنسبة للدائرة المعنية. و رغم ذلك تعتبر هذه الحالات شغورا موجبا للاستخلاف كونها تؤدي إلى شغل مقاعد برلمانية في وقت يختلف عن تاريخ إجراء الانتخابات العامة لتجديد غرفة البرلمان.

هذا و رغم النص في نفس المادة على حالة إعلان المحكمة الدستورية بطلان انتخاب نائب أو عدة نواب، أو إذا قررت نفس المحكمة تجريد النائب من عضويته بسبب فقدان الأهلية الانتخابية، فإن عدم الأهلية- بحسب قرارات المحكمة الدستورية التي استعرضناها- كثيرا ما استند فيه لتغيير الانتماء السياسي قبل الترشح. و يرتبط البطلان بسبب الطعن في صحة العملية الانتخابية لأي سبب منصوص عليه قانونا، أما فقدان الأهلية فهو سقوط أو فقدان شرط من شروط الترشح ابتداء و يتحقق بعد ثبوت صفة العضوية ومباشرة مهام النائب طبقا للقانون.

و عموما، فإن الانتخابات الجزئية يجب أن تجرى خلال ثلاثة أشهر تبتدئ من تاريخ العملية الانتخابية العامة لتجديد البرلمان برمته أو من تاريخ نشر قرار المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية في الحالات التي يصدر عنها قرار يؤدي للشغور البرلماني.

و إذا كان ما سبق ذكره يخص مجلس النواب، فإن نفس الأحكام تنطبق تماما على استخلاف عضو أو عدد من أعضاء مجلس المستشارين حسب المادتين (91) و (92) من القانون العضوي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين الغرفة الثانية للبرلمان المغربي.

و في الأخير فإن المشرع المغربي- كما في النظم المقارنة- سعى لتحقيق مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص و المناصفة بين الرجل و المرأة بنصه على عدد و كيفية ترشح النساء لعضوية مجلس النواب في

(1)- هذه الحالة تحديدا بالنسبة للمشرع الجزائري في حالة عدم حصول أية قائمة حزبية على نسبة العتبة (7%) من الأصوات المعبر عنها، فتشارك جميع قوائم المترشحين في توزيع المقاعد طبقا للمادة 70 من القانون العضوي رقم 10/2016. و لم يرتب المشرع إعادة الانتخاب أو إجراء دور انتخابي ثاني كما في بعض النظم.

المادة (23) من القانون العضوي رقم 11-27 بينما اشترط في المادة (24) من القانون العضوي لمجلس المستشارين 11-28 ألا تتضمن قائمة المترشحين اسمين متتابعين لمترشحين من نفس الجنس، غير أن هذه الإجراءات لم تستكمل ضماناتها بنص صريح يتعلق بحالة الاستخلاف في مقعد كانت تشغله امرأة قبل شغوره لأي سبب، مما دفع المحكمة الدستورية لتأويل النصوص الدستورية و العضوية سدا للفراغ التشريعي. و ذلك ما ثبت من القرار رقم 984-16 بتاريخ 15 يناير 2016 بعد استقالة المستشارة "فلاحي مليكة" عن حزب الأصالة و المعاصرة فأحيلت على المجلس لإثبات الشغور و تعيين من يخلفها، و جاء في حيثيات القرار: ( أن غاية المشرع ضمان تمثيلية لائقة للنساء داخل مجلس المستشارين... يُدعى بقرار السلطة المكلفة بالترشيحات المترشح المرتب بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد... ويتعين تطبيق المادة (91) في نطاق أحكام المادتين (19 و 30) من الدستور. و يتعين أن تظل مكسبا للمترشحات النساء دون جواز انتقال تلك للمقاعد للرجال بسبب الشغور). و في الأخير قرر المجلس استخلاف مقعد المستشارة المستقلة بأول امرأة مترشحة ورد واسمها في القائمة المعنية بعد اسم المستشارة المستقلة.<sup>(1)</sup> الملحق رقم (03).

و إذا كان ما ذهب إليه المجلس الدستوري يتطابق مع أهداف النصوص الدستورية من حيث الغاية فإن انعدام نص صريح خاص بالاستخلاف عند شغور مقعد خاص بالنساء يفترض أصليا تطبيق القواعد العامة المنصوص عليها بخلاف ما ذهب إليه المجلس الدستوري في قراره اجتهادا منه. لذلك اعتبر القرار سابقة في ظل العمل بدستور سنة 2011 و كشف عن فراغ تشريعي آخر يضاف إلى ما تعلق بالاستقالة كسبب موجب للاستخلاف. لكن التساؤل الذي يبقى مطروحا: إذا كان للمجلس الدستوري سلطة الرقابة على دستورية أو عدم دستورية القوانين كلها أو في جزء منها، فهل يملك سلطة تميم و إكمال النقص التشريعي بقرار تفسيري أو دعوى موضوعية؟. في اعتقادنا إذا كان المجلس (المحكمة) الدستوري في المغرب و غيره يعمل على ضمان احترام الدستور من خلال التزام المشرع بالحدود التي يرسمها الدستور فأولى بالمجلس أيضا التزام حدود السلطات المحددة دستوريا لكل مؤسسة. و لا أحد يقر بسلطة تشريعية للمجالس الدستورية.

### المبحث السادس

#### آليات الاستخلاف البرلماني في النظام الجزائري

في البداية، يجدر التنويه أن المشرع الجزائري غَايَرَ بين غرفتي البرلمان ( المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) بنصوص مستقلة و هو ما يبدو أمرا طبيعيا نظرا لخصوصيات كل غرفة و مكانتها ضمن النظام الدستوري الجزائري، و بالنظر إلى المرجعيات التاريخية لكل غرفة، و كما تختلف الغرفتان في طريقة تكوينهما فقد امتد ذلك الاختلاف أيضا إلى طرق و كيفيات الاستخلاف، على أن هذا لا ينفى وجود

(1) - قرار المجلس الدستوري رقم 2016/984 صادر بتاريخ 2016/01/12 بعنوان شغور مقعد، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس : <http://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/2016984>

بعض الأحكام المشتركة التي تنطبق على الغرفتين. و عليه نتناول في الفقرات الموالية تلك الأحكام المشتركة ثم الأحكام الخاصة عندما يقتضي الأمر ذلك، بداية بإجراءات إثبات الشغور و هي التي تختلف بحسب كل حالة من الحالات المستوجبة للاستخلاف ثم يأتي بعد ذلك بيان إجراءات الاستخلاف.

و بصفة عامة، فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة يصرح بشغور مقعد النائب أو عضو مجلس الأمة حسبما نصت عليه المادتان 120 و 152 من الأمر 97-07<sup>(1)</sup> المتعلق بالانتخابات و هو الأمر الذي لم يتغير رغم التعديلات المتوالية على القانون الانتخابية و آخرها القانون العضوي رقم 16-10 الذي كرس في المادتين 106 و 134 اختصاص مكتب كل غرفة برلمانية بالتصريح بشغور مقعد برلماني بينما يعود حصريا للمجلس الدستوري تعيين المستخلف طبقا للقانون بعد إخطاره. وبهذين النصين قطع المشرع الجزائري كل جدل و باب للتأويل كما في بعض النظم المقارنة التي عرفت جدلا بخصوص حدود صلاحيات الغرفة البرلمانية و حدود المحكمة الدستورية أو محكمة النقض العليا و التنازع بينهما بخصوص صلاحية التصريح بالشغور و سلطة تعيين المستخلف، مع اعتماد المشرع في عملية الاستخلاف على إجراء انتخابات جزئية في كل الحالات أو إعادتها في الدائرة الانتخابية بعد إلغاء المجلس نتائج الانتخاب المتنازع فيه بعد الطعن. هذا ما يستفاد من نصي المادتان (100 و 101) من قانون الانتخابات 89-13.

و نتناول فيما يلي الإجراءات القانونية المتبعة لإثبات الشغور حسب كل سبب موجب للاستخلاف سبق بيانه لنعرض في الأخير آلية الاستخلاف المتبعة حديثا لشغل المقعد الشاغر كما في النظم المقارنة.

### المطلب الأول

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة التنافي<sup>(2)</sup>

الواقع أن إثارة حالات التنافي كانت على الدوام ملازمة للعضوية البرلمانية منذ أول دستور للجزائر سنة 1963، حيث تم تنظيم إجراءات تسويتها، غير أنها لم تكن في السابق كما هي عليه في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الأخير، فالقانون الأساسي للنائب 89-14 كان ينص على فقدان التلقائي لصفة العضوية عندما يتم اختيار النائب لعضوية الحكومة أو لتمثيل البرلمان في المجلس الدستوري<sup>(3)</sup> و يعتبر مستقيلا منها في حالة قبوله أي وظيفة متنافية مع العضوية بعد انتخابه، أما الوظيفة

(1) - و كانت المادة 102 من قانون الانتخابات رقم 89/13 تنص على اختصاص مكتب المجلس الشعبي الوطني بإعلان حالة الشغور.

(2) - د.مفتاح عبد الجليل، كفيات معالجة حالات التنافي...، مجلة الوسيط، مرجع سبق ذكره، ص 51-54.

(3) - المادتين (م 4 و 5)، من القانون 89-14 القانون الأساسي للنائب. وقد سبق ذكره.

السابقة على العضوية فعلى النائب التخلي عنها خلال شهر من تاريخ انتخابه عن طريق الوضع في حالة انتداب قانونية مع حق العودة.<sup>(1)</sup>

أما حالياً، فشدد المشرع على منع أية حالة للتنافي، لذلك حدد مجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها قبل الوصول إلى اعتبار المقعد البرلماني شاغراً موجبا للاستخلاف فيه بسبب التنافي، حيث أن المادة (06) من القانون العضوي رقم 12-02<sup>(2)</sup> أوجبت على البرلماني الذي تم إثبات عضويته<sup>(3)</sup> طبقاً للقانون أن يودع لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها خلال ثلاثين يوماً الموالية لتنصيب أجهزتها تصريحاً يُضمِّنه طبيعة العهدة أو الوظيفة أو الأنشطة التي يمارسها بمقابل أو بدونه، أما إذا حدث أثناء سريان العهدة البرلمانية أن قبل عضو البرلمان وظيفة أو عهدة انتخابية أخرى أو مهمة أو نشاطاً فإن عليه تقديم تصريح بذلك أيضاً لمكتب الغرفة التي يتبعها خلال نفس الأجل.

و بعد تلقي المكتب المختص تصريح العضو البرلماني يتولى إحالته على لجنة الشؤون القانونية لإبداء رأيها في مهلة أقصاها خمسة عشر (15) يوماً من إخطارها، و عند ثبوت التنافي يقوم مكتب الغرفة بتبليغ العضو المعني و يمهلته مدة ثلاثين (30) يوماً للاختيار بين العهدة البرلمانية و الاستقالة طبقاً لنص المادة (07) من القانون العضوي 12-02، بينما أوضحت المادة (08) الآثار المترتبة على وجود العضو البرلماني في وضعية التنافي، حيث نصت على توقيفه عن ممارسة المهام المرتبطة بالعهدة أو الوظيفة أو المهام أو النشاط الذي يتنافي مع صفة عضو البرلمان، و لما يتعلق الأمر بممارسة وظيفة عمومية

(1) - المواد (14، 15 و 24 و 27) من القانون رقم 89-14.

(2) - القانون العضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وسبقت الإشارة إليه.  
(3) - يتم إثبات العضوية مبدئياً في غرفتي البرلمان طبقاً لنص المادتين (04) و (03) من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي، و جاءت المادتان متطابقتان نسبياً حيث تتم العملية في أول جلسة تبعا لإعلان المجلس الدستوري - إضافة إلى المرسوم الرئاسي بالنسبة للمعينين بمجلس الأمة، و تتولاها لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض، تتكون على مستوى كل غرفة برلمانية و تضم 20 عضواً حسب التمثيل النسبي، فتعد كل لجنة تقريراً يعرض على غرفة المجلس للمصادقة عليه و إقراره. و تسجل كل غرفة في جلسة عامة حالة عدم إثبات عضوية أي من الأعضاء. و نصت المادة (03) في فقرتها الأخيرة على أن تحال الحالات المتحفظ عليها على لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان بغرفة مجلس الأمة التي تعرض تقريرها خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً. و لم ترد هذه الإشارة فيما يتعلق بغرفة المجلس الشعبي الوطني. و في الحالتين تحل اللجنة بمجرد المصادقة على تقريرها طبقاً للمادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قبل تحيينه وفقاً لدستور 2016. و المادة 4 بالنسبة لمجلس الأمة بعد تعديله وفقاً لدستور سنة 2016).

و للإشارة فإن مهمة اللجنة حسب النصوص القانونية ليست تحقيقية في مطابقة شروط الترشح و مجريات العملية الانتخابية للقانون و لا لتلقي و نظر الطعون و الشكاوي لأن هذا من اختصاص جهات القضاء قبل العملية الانتخابية، و بعدها يصبح من اختصاص المجلس الدستوري. و هو ما أشار إليه النصين سالف الذكر أخذاً في الاعتبار تغيير النتائج بعد الفصل النهائي في الطعون الانتخابية و ضبط النتائج النهائية. و بهذا فإن مهمة اللجنة تبدو شكلية نوعاً ما، حيث أن أول جلسة للبرلمان خاصة بعد انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجدد تتعدّد للتعرف عن الأعضاء المعلن انتخابهم انطلاقاً من معلومات شخصية لكل نائب يقدمها تحت مسؤوليته تشمل بيان اسمه الكامل وكنيته و ميلاده و بيان أبويه و جنسيته و مهنته و تاريخ نضاله إبان ثورة التحرير... الخ.

أو مهنة حرة فإن العضو المعني يطلب إحالته على الوضعية الخاصة المنصوص عليها في قانونه الأساسي إما الانتداب بالنسبة للتوظيف العمومية أو الإغفال في المهن و النشاطات الحرة. و في حالة تقاعس العضو البرلماني عن إيداع التصريح الوجوبي أو انقضاء الأجل المحدد في المادة (07) مع بقاء حالة التنافي مستمرة فإن استقالته تترتب بقوة القانون حسب المادة (09) من الغرفة المعنية، و حينها يقوم مكتب الغرفة بإعلان شغور المقعد البرلماني خلال ثلاثين يوما من انقضاء الأجل الأول لتنصيب أجهزة الغرفة التي ينتمي إليها العضو المقال. و نفس الأثر يسري في حالة انتهاء الأجل المحددة للعضو المعني للاختيار بين العهدة البرلمانية و الوظيفة أو المهنة أو النشاط الحر و/أو الاستقالة.

و إذا كان المشرع أوجب التصريح بأي نشاط سابق أو لاحق على العضوية مرتبا جزاء الاستقالة الحكمية في حال التخلف، فقد مائل في ذلك بعض النظم المقارنة منها النظام المغربي، غير أن ما يعاب على المشرع الجزائري عدم منحه غرفة البرلمان بواسطة هيكلها إكمانية و آليات التحقق من مطابقة التصريحات للحقيقة الواقعية مثل ما نص عليه المشرع الفرنسي، إذ أن الاقتصار على التصريح الشخصي من النائب المعني و التعهد بصحته لا يكفي كضمانة لمعرفة و مراقبة مدى وجود حالة التنافي ووضع حد لها. و الدليل على ذلك أن كثيرا من أعضاء المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الثالثة الأخيرة هم رجال مال و أعمال و وضعياتهم الواقعية تجعل حالة التنافي قائمة في حقهم، لكن في غياب آلية التحقيق بعد التصريح و عدم تخويل إكمانية الطعن أو طلب الإسقاط للعضوية متى تم اكتشاف قيام حالة التنافي، لذلك بقيت الأوضاع على حالها، وعن هذا عبر أحد النواب بأن حالة التنافي تكون قانونية و ذلك عندما يصرح بها، و تكون واقعية عندما ينعدم التصريح أو يتم التصريح بما يخالف الحقيقة، و الحالة الأولى ظاهرة لا يمكن إخفاؤها مثل مهنة المحامي أو الموثق أما الثانية فهي خفية و مستترة يصعب اكتشافها أو التحقق منها قانونا، كممارسة أي نشاط يتنافي مع العضوية باسم مستعار أو بواسطة الغير و هذه هي الصفة السائدة لدى نواب البرلمان، إذ نتج عنها فشل قانون حالات التنافي في القضاء على ظاهرة المال السياسي التي تطالب الأحزاب السياسية بمحاربتها كما تم بالنسبة لظاهرة التجوال السياسي.<sup>(1)</sup> و النتيجة هي رهن الإرادة الشعبية لسلطة المال و توجيه أصحاب الأموال بتغليب المصالح الخاصة على مصالح الأمة كما

(1) - بويلفان عمر، النائب عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي، مقابلة شخصية بمقر المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2016/10/09.

و أشار ذات النائب لبعض حالات التنافي التي لم يتم التصريح فيها بالشغور رغم عدم ممارسة النائب المعني لأي مهام نيابية بعد انتخابه، و السبب في ذلك عدم صدور المراسيم الرئاسية أو قرارات التعيين الخاصة ببعض النواب كما يشترطه القانون، و من ذلك " نائب برلماني " امرأة تم تعيينها مترجمة أو ترجمانة رسمية لدى رئاسة الجمهورية، و كذلك الشركات التجارية ذات الشخص الوحيد حيث يتطلب الأمر تعديل القانون التجاري، ومنها أيضا حالة النائب "شرفي ميلود" بعد تعيينه رئيسا لسلطة ضبط السمعي البصري في سبتمبر 2014، و لم يصدر مرسوم تعيينه بالجريدة الرسمية إلى أن تم تعيينه بمرسوم جديد عضوا بمجلس الأمة في يناير 2017.

يظهر من مستوى النصوص التشريعية التي أصبحت تزيد من أعباء الحياة للمواطن البسيط أكثر، بينما توفر حماية أكثر لأصحاب الأموال مثل الزيادات الضريبية على القيمة المضافة إذ يدفعها أرباب العمل للخبز العمومية و يسترجعونها عن طريق المستهلك النهائي و هو المواطن البسيط رغم التطمينات والتبريرات التي تقدمها الحكومة بتواطؤ برلماني قبل المصادقة على كل قانون للمالية مع إسقاط أي نص يهدف لفرض ضريبة على الثروة. و حالنا لا يختلف كثيرا عما عاشه المشهد السياسي في مصر منذ عقود بتولي كبار رجال الأعمال مناصب سياسية و قيادية داخل الحزب الحاكم فيما عرف بـ "زواج المال بالسلطة" الذي ينتج عنه لا محالة فشل جهود القضاء على الفساد المالي و الإداري على جميع المستويات وفي كافة المؤسسات بسبب سوء استغلال المناصب فكان أحد أسباب سقوط النظام بعد اليأس من مشاريع الإصلاح لتكشف التحقيقات بعد ذلك مستويات أكثر من توقعات المهتمين بملف الفساد في مصر.<sup>(1)</sup>

و قد أوردت المادتان الـ (10) و الـ (11) من القانون العضوي 12-02 حكما استثنائيا يتعلق بعضو البرلمان الذي يعين بعد انتخابه عضوا في الحكومة أو في ينتخب لعضوية المجلس الدستوري، ففي المادة الأولى يفقد عضويته تلقائيا، ما يعفيه من أي تصريح بخصوصها، و عليه الاستقالة الوجوبية في حالة التنافي مع عهدة انتخابية أخرى وطنية أو محلية في المادة الثانية.

و في كل الحالات يبلغ قرار المكتب إلى المعني و إلى الحكومة و إلى مجلس الدستوري تمهيدا لاستخلافه طبقا للقانون.

هذا، و يثير تنظيم التنافي مع العهدة البرلمانية بهذه الكيفية مدى أحقية العضو المعني بها في المنازعة و الطعن ضد قرار مكتب الغرفة كأن لا تحترم الإجراءات المقررة لمصلحته؟ و هذا ما أغفله المشرع الجزائري رغم إشارته إلى تبليغ المعني بالإجراءات دون إقرانها بالجزاء المترتب عن المخالفة أو الإغفال، فيرى البعض أن حق العضو البرلماني المعني في الدفاع تَمَّ هَدْمُهُ بعدم النص على إمكانية إيدائه لموقفه أو تقديم إيضاحات تخص وضعيته. خلافا لما هو عليه الحال في القانون المقارن كفرنسا مثلا. و لذلك نرى أن على المشرع الجزائري منح المعني حق الطعن لدى المجلس الدستوري ضد القرارات الصادرة عن غرفة البرلمان.

و عموما تعتبر حالة التنافي - لاسيما بسبب قبول مهمة عضو في الحكومة- أكثر حالات الاستخلاف البرلماني تطبيقا مقارنة بباقي الوظائف و المهام المتنافية قانونا مع العهدة البرلمانية. لكن المشرع لم ينص على حالة عدم صدور مرسوم التعيين في بعض الوظائف أو التكليف بالمهام مما يمنع عملية التصريح بالشغور و من ثم يمنع عملية الاستخلاف، كما حدث مع مقعد النائب "شرفي ميلود". وبالمثل

(1)- د. محمود شريف بسيوني و محمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر، مرجع سبق ذكره، ص 35 و 46.

في حالة شغور مقعد لعضو معين من طرف رئيس الجمهورية مهما كان السبب، على مكتب الغرفة إخطار رئاسة الجمهورية بذلك، لكن لا يمكن إجبار الرئيس على تعيين مستخلف بذلك، مما خلف بقاء عدة مقاعد شاغرة لهذه الفئة دون استخلاف إلى حيث انتهاء المدة القانونية حيث يتم تعيين الثلث الرئاسي لفترة كاملة، لذلك وجب النص على إجراء التعيين خلال أجل معين من تاريخ التصريح بالشغور في جميع الأحوال،

فبعد الانتخابات التشريعية بتاريخ 09 جوان 1997 تم اختيار (29) عضو لتشكيل الحكومة. و قرر المجلس الدستوري استخلافهم مباشرة بالمرشحين المرتبين مباشرة بعد آخر منتخب في كل قائمة بالدائرة الانتخابية المعنية. و شمل ذلك كلاً من حزب التجمع الوطني الديمقراطي و جبهة التحرير الوطني و حركة مجتمع السلم.<sup>(1)</sup>

و من أشهر حالات التنافي الموجبة للاستخلاف أيضا، تلك الناتجة عن انتخاب عضو عن المجلس الشعبي الوطني و آخر عن مجلس الأمة لتمثيل البرلمان في المجلس الدستوري. وتم استخلافهم بعدة قرارات منها :

- استخلاف عضو مجلس الأمة "دين جبارة" بالمرشح " رقيق صلاح" بعد انتخابات جزئية بولاية وهران سنة 2006.<sup>(2)</sup>

- استخلاف النائب "محمد عبو" بالمرشح "لحمر عواد" بالدائرة الانتخابية لغيلزان سنة 2008.<sup>(3)</sup>

- استخلاف النائب "ضيف محمد" بالمرشح "محمد الطاهر عبد الجواد" بالدائرة الانتخابية ورقلة، و انتخاب السيد "حويشي الربيع" لاستخلاف عضو منتخب لعضوية المجلس الدستوري.<sup>(4)</sup>

### المطلب الثاني

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة

رأينا سابقا أن الاستقالة أيضا تعد أحد أسباب الشغور البرلماني و لذلك يتعين شغل المقعد الشاغر إذا ما تحققت كما ينص عليه الدستور، و قد عرف البرلمان الجزائري بغرفتيه بعض حالات الاستقالة.

(1)- قرار رقم 09-97 صادر بتاريخ 09 جويلية 1997 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 02 سنة 1997، ص 61-64.

(2)- إعلان رقم 01-06 صادر بتاريخ 25 فبراير 2006 يتضمن نتائج الانتخابات الجزئية لاستخلاف أعضاء منتخبين في مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 11 سنة 2006، ص 15.

(3)- قرار رقم 01-08 صادر بتاريخ 20 يناير 2008 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 13 سنة 2008، ص 21-23.

(4)- قرار رقم 01-11 و إعلان رقم 01-11 صادرين بتاريخ 15 ماي 2011 يتعلقان باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني و انتخاب جزئي لاستخلاف عضو مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 16 سنة 2011، ص 45-48.

لكن أحكام الاستقالة البرلمانية في التشريع الجزائري تعد من أكثر المسائل غموضا من حيث النص و من حيث التطبيق، فالمشرع الدستوري أساسا اعترف للنائب البرلماني بحق الاستقالة بالنص في الدساتير منذ سنة 1996 على أنه ( يحدّد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه)،<sup>(1)</sup> و من هذا المنطلق الدستوري بحثنا في القوانين العضوية والقوانين عن نص يوضح كيفية تقديم الاستقالة والإجراءات التي تتبع بشأنها إلى حين إقرارها و إعلان شغور المقعد البرلماني تمهيدا لاستخلافه، فلم نعثر من ذلك على أي نص، و النتيجة كما قال به الكثيرون أن الاستقالة غير منظمة،<sup>(2)</sup> ويعد هذا فراغا قانونيا استمر منذ صدور دستور 1996 و تتابع تعديلاته رغم أهمية النص غير الموجود حيث تبرز خاصة عند أي استقالة مقدمة من عضو البرلمان كما بالنسبة للنائب "عثمان رحمانى" و غيره، حيث ليس هناك حاليا ما يبين كيفية إجراء الاستقالة و الجهة المخولة بتلقيها أو دراستها و آجال الدراسة والرد عليها، فهل يختص بذلك مكتب المجلس أم يكون الأمر بجلسة علنية؟. و هل تقبل الرفض أو السحب...؟.

والغريب في الأمر أن المشرع الجزائري سبق له تنظيم الاستقالة خلال فترة الحزب الواحد عملا بدستور 1976 من خلال النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بالقانون رقم 77-01 المؤرخ في 15/08/1977، حيث توجه طلبات الاستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يخطر بها المجلس في أقرب جلسة حسب المادة (45) و بعد موافقة مكتب المجلس يطلع عليها المجلس، وتبلغ للحكومة كما في المادة (46) منه، على أن يتم استخلافه بانتخابات جزئية. و رغم أن هذا القانون لم ينص على الآجال والمواعيد و إمكانية رفض الاستقالة و التصويت عليها كما في بعض النظم المقارنة، فإن التفاوضي أو التقاعس عن إدراج مضمونه في القوانين و النظم الداخلية اللاحقة للبرلمان يطرح التساؤل عن بقاء الفراغ التشريعي رغم التعديلات المتكررة و تجديد هياكل الدولة و مؤسساتها، لذلك نأمل أن يتم تدارك هذا الفراغ التشريعي في التعديلات المرتبطة بتجسيد أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 بإصدار القانون المنصوص عليه دستوريا، أو إدراجه في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

و قد شهد المجلس الشعبي الوطني حالات استقالة أبرزها تلك التي تقدم بها السيد "عبد القادر بن صالح" في المجلس الشعبي الوطني ليعين رئيسا لمجلس الأمة خلفا للراحل بشير بومعزة. كما أصدر المجلس الدستوري عدة قرارات كالقرار يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني من مادة وحيدة: يقضي باستخلاف" النائب رحمانى عثمان بعد شغور مقعده بسبب الاستقالة بالمرشح بخدة عباس".<sup>(3)</sup> في اعتقادنا

(1)- المادة 108 من دستور 1996 و هي نفسها المادة 125 في التعديل الدستوري لسنة 2016 .

(2)- Ben Abbou-Kirane Fatiha, op. préc. P 118 .

(3)- قرار رقم 385-12 صادر بتاريخ 16 ديسمبر 2012 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 17 سنة 2012، ص105، 106.

يعد هذا النص الدستوري ناقصا و العمل به مبتور و مجرد اجتهاد في حالة الاستقالة. و لا يمنع - كما ذهب إليه البعض<sup>(1)</sup> من إجراء انتخابات جزئية لاستخلاف النائب المستقيل.

لكن من الناحية العملية التطبيقية تبقى الاستقالة البرلمانية أقل حالات الشغور البرلماني تطبيقا في الممارسة النيابية الجزائرية. و السبب في ذلك ظاهره هو غياب ثقافة الاستقالة في الممارسة الديمقراطية الجزائرية على كافة المستويات. أما حقيقة فالاستقالة البرلمانية غائبة لأن الوصول لقبه البرلمان أصبح غاية في حد ذاتها بسبب امتياز الحصانة التي غالبا ما يتم استغلالها للقيام بممارسات إن لم تكن قانونية حتما فهي مشبوهة!. بل إن عددا من النواب يتجدد انتخابهم مرات عدة، لذلك يطالب البعض بالحد من عدد العهدة الانتخابية وطنيا و حتى محليا

### المطلب الثالث

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي

بعد سنوات من المطالبة عملية التجوال السياسي ( الترحال أو تغيير الانتماء السياسي) قانونا، تم ذلك بنص دستوري سنة 2016 في المادة (117)، و هي مادة وحيدة قضت بتجريد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المنتمي لحزب سياسي من عضويته بقوة القانون إذا غير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه. و نصت المادة على سلطة المجلس الدستوري إعلان شغور المقعد البرلماني بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية مستثنية من الحكم المذكور حالة استقالة المنتخب من حزبه أو إبعاده منه. و أول ما يؤخذ عليه المشرع الدستوري الجزائري إيجازه و اقتضابه السلبي في منع ظاهرة تغيير الانتماء السياسي بنص وحيد على غرار المشرع المغربي.

فتغيير الانتماء السياسي إراديا يتخذ إحدى الصور التالية:

- الأولى: يتصور انتقال النائب المنتخب من حزب إلى حزب.
- الثانية: يتصور انسحاب المنتخب من حزبه ليصبح حرا دون انتماء حزبي (نائب بدون انتماء) أو ينضم لكتلة الأحرار.
- الثالثة: يتصور انخراط المنتخب حراً إلى كتلة حزبية.

و حسب النص الدستوري الجزائري فقد رتب جزاء التجريد في حال تحقق الصورة الأولى فقط دون بيان بحكم باتٍ في الحالات الأخرى، أي أنها ممارسات مسموح بها، على خلاف بعض النظم المقارنة مثل مصر و المغرب، فكلهما لم يفرق بين الصور الثلاثة معتبرا مبدأ استمرار الصفة التي انتخب بها العضو

(1) - مسلم محمد، "مصير الاستقالة مجهول"، مقال صحفى منشور بجريدة الشروق أونلاين زيارة يوم 26-03-2014 للموقع الالكتروني: [www.echoroukonline.com](http://www.echoroukonline.com).

ضروري لاستمرار العضوية. هذا ما جعل النص محل انتقاد من طرف الأحزاب السياسية و رجال القانون الدستوري.

كما لم يشترك المشرع الدستوري الجزائري مع بعض النظم المقارنة إلا من حيث استثناء حالات التغيير غير الإرادي للصفة الانتخابية مثل الطرد من عضوية الحزب وفقا للنظام الداخلي للحزب، لذلك أشار بعض النواب بأن وضع النص تم بكيفية تسمح بالانسحاب من الكتلة (الحزب) دون تغييرها إلى كتلة حزبية أخرى، مما يسمح للمنتخبين الجدد عن قوائم حرة الانضمام إلى كتلة حزبية<sup>(1)</sup> و هي الظاهرة التي تستفيد منها في الغالب أحزاب السلطة و النظام بينما قُطِع الطريق عن التحول من حزب إلى حزب آخر.

أما إجراءات و كفاءات إثبات هذا التغيير و الآجال المرتبطة بذلك فلم يرد في الدستور شيء من ذلك، لكن النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 22 غشت 2017 نص في المادة (126) على إحالة ملف المعني من طرف مكتب مجلس الأمة ( يضم رئيس المجلس + 05 نواب الرئيس) إلى لجنة الشؤون القانونية لإعداد تقرير يعرض في جلسة عامة للمصادقة عليه، يبلغ العضو المعني فورا بالقرار كما تخطر الجهات المعنية بشغوره ( لم يحددها النص) و هي المجلس الدستوري طبقا للمادة (55) من النظام الداخلي للمجلس الدستوري<sup>(2)</sup> حيث يتلقى التصريح بالشغور مهما كان سببه من رئيس الغرفة البرلمانية تمهيدا لعملية الاستخلاف. ومع هذا فلم يبين النص صاحب الصفة في إخطار مكتب المجلس بتغيير الصفة الانتخابية؟.

و أما المجلس الشعبي الوطني فنأمل أن يتضمن نظامه الداخلي الجديد نصوصا أوفى مما هي عليه الحال في نظام مجلس الأمة المذكور، لاسيما و أنه أصبح ضرورة لعمل المجلس وفق دستور 2016 رغم تجديده بانتخابات ماي 2017 علما أنه عرف عدة تأجيلات لعدم التوافق حول مسائل تمس مركز المعارضة و السلطة.

وفضلا عن ذلك يتم تبيان كفاءات تطبيق المادة المذكورة مثل طريقة التعبير والتصريح بتغيير الانتماء السياسي و الإخطار بطلب التجريد من العضوية ومن يملك ذلك (الحزب أو النائب)، والمراحل التي تسبق الفصل فيه والجهة التي تتلقاه و دراسته، كما لم ينص الدستور على أي إحالة لقانون عضوي أو قانون عادي أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان كما في الحالات الأخرى. لذلك نرى ضرورة إعادة النظر في المادة الدستورية (117) لتكملة النقص فيها من حيث شمول جميع صور التغيير الإرادي للصفة التي تم الانتخاب على أساسها، و/أو تضمينها إحالتها الصريحة على نص آخر يساعد و يُمَكِّن من تطبيقها تطبيقا سليما بخصوص الإجراءات. كما يجب تمديد منع تغيير الانتماء السياسي ليشمل منتخبي المجالس المحلية.

(1) - بويلفان عمر، النائب عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي، مقابلة شخصية، المرجع السابق.

(2) - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري صدر بتاريخ 06 أبريل 2016، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 29 بتاريخ 1 ماي 2016 ملغياً النظام السابق المؤرخ في 16 أبريل 2012.

## المطلب الرابع

## إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية

على غرار بعض النظم المقارنة، لم ينص المشرع الجزائري على حالات بطلان العضوية البرلمانية وفق نفس الأشكال التي سبق بيانها، و السبب في ذلك أن البطلان يتعلق بتخلف شرط أو إجراء من شروط أو إجراءات الترشح لعضوية أي من غرفتي البرلمان. و لعل ما يدعم هذا أن المشرع لم ينص في القانون الأساسي للنائب رقم 89-14 على البطلان كسبب من أسباب انتهاء العضوية التي تضمنتها المادة (57) بحصرها التنافي و الاستقالة و الإسقاط والعزل و الوفاة إلى جانب انتهاء الفترة التشريعية.

لكن المشرع الجزائري وضع من الإجراءات الاحترازية الاستباقية ما يعتقد أنه يمثل صماما منيعا لا يسمح بوصول أي شخص لا تتوفر فيه شروط العضوية البرلمانية قانونا، و ذلك من خلال الطعون الانتخابية الإدارية و حتى القضائية المسبقة التي تتعلق بكل الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية بدءاً من الطعن في القائمة الانتخابية أو فيما يتعلق بالترشيحات من حيث رفضها و قبولها بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية المحلية و البلدية من القانون العضوي 16-10.<sup>(1)</sup>

بينما جاءت المادة (98) من نفس القانون بأحكام رفض الترشيحات الخاصة الفردية أو بالقائمة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، و خصت المادة (116) من نفس القانون الترشيحات الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، و عموماً تتولى لجنة ولائية<sup>(2)</sup> تلقي التصريحات بالترشح الفردي أو ضمن القائمة. و تودع لدى الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المعينة لهذا الغرض لكل دائرة انتخابية كما جاء في المادتين 84 و 91 من القانون العضوي المذكور.

و ما يؤخذ على النصوص المعتمدة أنها جاءت كلها سلبية لاقتصارها على وجه وحيد هو الطعون في حالة رفض ترشيح فرد أو قائمة، فهل اتجهت إرادة المشرع إلى عدم إمكانية غير المترشح المعني أو المعنيين بالقائمة القيام بتقديم أي طعن؟. الإجابة عن هذا السؤال تتحدد بمعرفة دور اللجان الولائية بخصوص الترشيحات. و بهذا الخصوص نصت المادة (96) في فقرتها الأولى على ما يفيد وجوب تعليل قرار رفض أي مرشح أو قائمة مترشحين تعليلاً قانونياً. علماً أن المادة (113) جاءت أكثر وضوحاً بنصها أن اللجنة الانتخابية الولائية تفصل في صحة الترشيحات، و أضافت: ( يمكنها (أي اللجنة) أن ترفض بقرار مغل أي ترشيح لم تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون العضوي)، و هنا تجدر الإشارة أن

(1)- المواد 19، 20، 21 و 78 من القانون العضوي 16-10 المتضمن نظام الانتخابات. و سبقت الإشارة إليه.

(2)- اللجنة الانتخابية الولائية التي ورد النص عليها في المادة 154 من القانون العضوي رقم 16-10 بنصها: تتشكل اللجنة الانتخابية الولائية من ثلاثة قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار يعينهم وزير العدل. و تجتمع اللجنة بمقر المجلس القضائي.

قرارات اللجنة الولائية في الحالتين تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة بعد تبليغها خلال الآجال والكيفيات المحددة قانونا، غير أن موضوع هذه الدراسة لا يتسع لتفصيلها.

ولهذا نرى المشرع الجزائري أخذ بالطعون السلبية لاقتصارها على صاحب الترشيح المرفوض أو القائمة المرفوضة، بينما تقتضي المصلحة و المنافسة النزيهة أن يمنح كل ذي مصلحة حق الطعن في قبول أو رفض أي ترشيح سواء للفرد أو القائمة متى ثبت أن هذا القبول أو ذلك الرفض انطوى على مخالفة للقانون، أسوة بحق كل من له مصلحة أن يطلب أو يطعن في قيد أو شطب أي شخص في القائمة الانتخابية طبقا للمادة (19) من القانون العضوي 16-10. و إذا كان بديهي أن نتوقع الطعن من الشخص أو القائمة في حالة الرفض، فمن الممكن جدا- في حالة السماح بذلك- أن يكون الطعن من الغير في حالة القبول رغم تخلف شرط من الشروط القانونية المتطلبة للترشح، فهذا الأخير قد يكون عمدا- أي تجاوزا من الإدارة- أو سوء تقدير منها، و قد يكون عن طريق استعمال طرق التدليس أو غيرها من الوسائل غير المشروعة، و هذا الأمر كفلته بعض النظم المقارنة التي سمحت بتقديم الطعون في صحة و بطلان العضوية النيابية- كما في مصر- بعد ثبوت تزوير النائب في وثائق الترشح تم إبطال عضويته ومتابعته جزائيا و كما حصل في بريطانيا.

من جهة أخرى، نرى أن المشرع الجزائري تميز بشكل سلبي لقصره الطعون المتعلقة بالترشح على مرحلة ما قبل العملية الانتخابية، أما الطعن في العملية الانتخابية ذاتها فمن اختصاص المجلس الدستوري كما جاء في المادة (101) من القانون العضوي رقم 16-10 بقولها: ( يضبط المجلس الدستوري نتائج الانتخابات التشريعية و يعلنها في أجل أقصاه (72) ساعة من تاريخ استلامه نتائج لجان الدوائر الانتخابية و اللجان الانتخابية الولائية و لجان المقيمين في الخارج و يبلغها إلى الوزير المكلف بالداخلية و عند الاقتضاء إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني)،<sup>(1)</sup> و هذا فيما يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الوطني. بينما جاءت الأحكام الخاصة بانتخابات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة في المادة (130) من نفس القانون أنه: ( يحق لكل مترشح أن يحتج على نتائج الاقتراع بتقديم طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري في الأربع و العشرين ساعة التي تلي إعلان النتائج). و في المادة (131) التي تليها يبت المجلس في الطعون خلال ثلاثة أيام و يمكنه إلغاء الانتخاب أو التعديل في محضر النتائج و يعلن الفائز نهائيا.

و هكذا يتضح جليا أن الطعون في صحة العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري هي طعون موجهة ضد العملية الانتخابية بالمعنى الفني الدقيق الضيق- أي في يوم الانتخاب- من حيث سلامة إجراءات التصويت و حماية مراكز التصويت و فرز الأصوات و توزيع المقاعد و خلوها من المخالفات

(1)- هذا النص اعتمد يستمد أصله من المادة 99 من قانون الانتخابات 89-13 بعد تأسيس المجلس الدستوري بموجب الدستور.

القانونية الواجبة للإثبات في محضر يرسل إلى المجلس الدستوري بعد تسجيله رسميا خلال الأجل القانوني المحدد لهذا الغرض، و هذا خلافا لما يجري به العمل في الأنظمة الانتخابية لكثير من الدول بجعل الطعن في صحة العضوية يشمل جميع المخالفات القانونية القابلة للإثبات بداية من شروط الترشح نفسها. كما يتميز المشرع الجزائري بشكل سلبي باقتصاره على منح المترشح أو القائمة الحزبية حق الطعن خلافا لبعض النظم المقارنة مثل المشرع المغربي و التونسي أيضا و حتى المشرع الفرنسي العراقي و كذا الأردني.<sup>(1)</sup> بل إن بعضها لا يشترط من الناخب الطاعن إثبات إدلائه بصوت انتخابي كما في بريطانيا. ولذلك في رأينا إذا كان يحق للمترشح مراقبة مشروعية انتخاب منافسيه طبقا للقانون إذا لم يكن هو نفسه الفائز، فمن باب أولى أن يكون هذا الحق الرقابي لصاحب الصوت بجعله يختار بطريقة حرة و هو الأصل.

و مع ذلك نسجل للمجلس الدستوري بعض القرارات أصدرها مستندا لفقدان أو مخالفة شروط الانتخاب لإحدى غرفتي البرلمان:

فبتاريخ 04 يناير 2004، و بعد إجراء انتخابات التجديد الجزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة أصدر المجلس الدستوري قرارا بإلغاء العملية الانتخابية بولاية البيض بعدما أسفرت عن انتخاب السيد " محبوبي بلقاسم" باعتباره لا يتوفر على السن القانونية لعضوية مجلس الأمة ( 40 سنة كاملة) كون ميلاده مقيد بعبارة " خلال " التي تحتمل ولادته بين أول يناير و 31 ديسمبر من سنة الميلاد- كما ذهب إليه المجلس الدستوري- مما يعد مساسا بمبدأ مساواة المواطنين، و بالنتيجة اعتبر المترشح المنتخب فاقدا لشروط السن، فقرر إلغاء ثم إعادة الانتخاب المجرى يوم 30 ديسمبر 2003. و استند المجلس الدستوري إلى صلاحياته الدستورية في المادة 163 من دستور 1996 ليمارس رقابته بالاطلاع على محاضر الفرز، و لم يتضمن القرار أي إشارة إلى جهة معينة قدمت طعنا في صحة انتخاب المعني الذي تم إلغاء انتخابه. كما ألغى المجلس الدستوري نتائج الانتخاب في ولاية البليدة على أساس وجه أثاره المجلس تلقائيا بعدما لاحظ عدم توقيع أعضاء مكتب التصويت على القائمة الانتخابية الممضاة من طرف الناخبين المقترعين. و في ولاية سوق أهراس تم إلغاء عملية الانتخاب بعد الطعن بسبب اكتشاف تصويت بثلاث وكالات لم تكن محررة طبقا للقانون. و في تيسمسيلت ألغيت الانتخابات بسبب ختم جاف دمغت به أوراق التصويت لاعتباره غير مدرج ضمن المميزات التقنية التي حددتها وزارة الداخلية.<sup>(2)</sup> و عموما معظم الطعون أمام المجلس الدستوري ضمن مجال رقابته تتعلق بمجريات يوم الاقتراع.

(1)- شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب الغربي، مرجع سبق ذكره، ص 348 و ما بعدها.

(2)- مجموعة قرارات صادر عن المجلس الدستوري بين 04 و 2020 من يناير 2004 منشورة في أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 09 سنة 2004، ص 71-73.

و إذا كان ظاهر الحال هو ممارسة المجلس الدستوري لسلطاته الدستورية فإنه يمكن طرح التساؤل التالي: ما هو نطاق صلاحية المجلس الدستوري في بسط رقابته على صحة الانتخابات التشريعية؟، فهل يقتصر على دراسة أوجه الطعن التي ترفع إليه أم يملك سلطة الرقابة الآلية و إثارة أوجه تلقائية للبطلان متى وجد مسوغا لذلك؟ وما هو الأساس القانوني لذلك؟، و إذا كانت له هذه السلطة فهل تقتصر على الحالات المطعون فيها أو تتعداه إلى كل الحالات باعتباره يتلقى كل محاضر النتائج الأولية للعملية الانتخابية. لكن الإجابة على كل هذه التساؤلات لا يتسع المقام عنا لدراستها بالتفصيل.

و الجدير بالذكر أنه لم يكن هناك نص قانوني يحدد بدقة نطاق و حدود سلطة المجلس الدستوري إلا من خلال نظره للطعون الانتخابية على صحة العملية الانتخابية حسب النص دون منازعات الترشح. و هو ما عبر عنه الدكتور "مسعود شيهوب" بالاختصاص المحدود.<sup>(1)</sup> غير أن النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري بعد تعديل الدستور سنة 2016 تضمن إشارة لهذا الأمر في المادة (68) مخولة للمجلس إمكانية طلب ملفات المترشحين الفائزين في العملية الانتخابية. ولا يكون ذلك في اعتقادنا إلا بمناسبة نظره طعنا انتخابيا وفق سلطته التقديرية. لذلك نرى وجوب إعمال رقابته البعدية على شروط الترشح بصفة تلقائية بعد تلقيه نتائج العملية الانتخابية حتى يمارس رقابته على شروط الترشح حتى بالنسبة للمنتخبين الذين لم يسجل ضدهم أي طعن كما هو شأن المجلس الدستوري الفرنسي، على أن تحال إليه تلقائيا و يحدد له أجل دراستها كرقابة بعدية لقطع الطريق أمام المناورين الذين يستخدمون أي وسيلة للوصول للبرلمان بحث عن الحصانة وامتيازات العضوية. و قد يكون هذا أحد الحلول للحد من ظاهرة زواج المال بالسياسة بتشديد الرقابة على صحة العضوية.

و خلاصة القول أن الطعون التي يختص بها المجلس الدستوري الجزائري هي لبطلان العضوية لكن تبقى -في حقيقتها- طعون شكلية أو محدودة لاقتصارها على مراقبة مجريات العملية الانتخابية في يوم الاقتراع و هو ما يستفاد من خلال قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في الطعون الانتخابية حسب تعليقاتها التي تستند إلى ما شاب عملية الفرز أو الخطأ في الحسابات تارة و تستند إلى بعض المخالفات القانونية للعملية الانتخابية في يومها تارة أخرى، ورغم ذلك لم نعثر على حالة تطبيقية لبطلان العضوية الانتخابية بعد إجراءات إثباتها قانونا. أو ربما يمكن القول أن هذه الطعون جزئية طالما أنه لا يمكن الاحتجاج بالطعن بدءاً بالشروط القانونية للترشح و مدى توافرها وصولاً إلى يوم الاقتراع و سير العملية الانتخابية وفق القانون حتى نضمن نزاهة و شفافية العملية الانتخابية القائمة على مبادئ المساواة و تكافؤ الفرص و المنافسة النزيهة و تلك هي أهداف الديمقراطية.

(1) - د.مسعود شيهوب، المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، مجلة متخصصة نصف سنوية يصدرها المجلس الدستوري الجزائري ، العدد 01- 2013 ، ص 100.

و عليه نجزم القول أنه لا يوجد استخلاف برلماني في نظامنا الدستوري الجزائري استنادا لأحكام البطلان كما في النظم المقارنة طالما يفصل المجلس الدستوري في الطعون الانتخابية قبل انعقاد أولى جلسات البرلمان التي تتم فيها إجراءات إثبات العضوية، أي بعد ضبط النتائج النهائية للنواب و الأعضاء الجدد في كل غرفة سواء بتقرير إلغاء و إعادة الانتخاب المتنازع فيه في الدائرة المعنية، أو بإعادة صياغة محضر النتائج بعد تصحيح و ترتيب النتائج و إعادة توزيع المقاعد إن اقتضت الضرورة، فإذا كان هذا النظام الجزائري متميزا بنوع من الضبط المرحلي للعملية الانتخابية برمتها حين يخصص لكل مرحلة منها أحكاما خاصة لا تمتد لغيرها، فإنه يعاني فراغا قانونيا- في نظرنا- لعدم إتاحتها الفرصة لإمكانية الطعن ببطلان عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني بوجه خاص إذا توافرت لدى الطاعن الأدلة الكافية التي تؤدي حتما إلى إبطال صفة العضو البرلماني، كثبوت التزوير في العملية الانتخابية أو تخلف شرط من شروط الترشح، أو تمويل غير قانوني للحملة الانتخابية و غير ذلك من المخالفات القانونية. ذلك أن ارتباط العملية الانتخابية بفترة معينة لا يعني خلوها من المخالفات القانونية التي غالبا ما يتم الكشف عنها بعد زمن من انتهاء العملية الانتخابية و تثبيت نتائجها، و مع وجود الحصانة البرلمانية فإنها تقف عائقا أمام تطبيق القانون على هذه المخالفات متى أصبح المعني بها يتمتع بصفة النائب البرلماني، الأمر الذي يجعل من نظام الحصانة البرلمانية ساء الاستخدام. و ما يدعم رأينا هذا ما جاء في رأي المجلس الدستوري عملا بأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 من أن: النتائج النهائية للانتخابات لا يتم الإعلان عنها إلا بعد الفصل في الطعون التي يتلقاها المجلس الدستوري حول النتائج المؤقتة. و بمجرد إثبات عضوية الأعضاء على أساس النتائج النهائية فلا يعود هناك مجال لتقديم الطعون و يترتب على ذلك أن مجلس الأمة ضمن نظامه الداخلي إجراء كان محل تعديل في نص الدستور....<sup>(1)</sup> و منه يبقى المجال للطعن بإسقاط العضوية كما ينص عليه الدستور، و لا يخفى ما يوجد من فروق بين البطلان و الإسقاط لاسيما من حيث الأثر الفوري للإسقاط من تاريخ إقراره و الأثر الرجعي للبطلان حيث تعتبر العضوية البرلمانية كأن لم تكن.

و فيما يلي بعض قرارات المجلس الدستوري المتعلقة بالطعون الانتخابية:

فمنذ أول انتخابات تشريعية للمجلس الشعبي الوطني بعد التعديل الدستوري سنة 1996، بسط المجلس الدستوري رقابته فعليا في مراقبة العملية الانتخابية. و في حالات عديدة كان لقرار المجلس أثر في تغيير نتيجة الانتخاب بتعديل توزيع عدد المقاعد أو إعادة العملية الانتخابية بالدائرة المعنية.

(1)- رأي المجلس الدستوري رقم 02-2-17/د. مؤرخ في 25 يوليو 2017 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، منشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 22 أوت 2017. عدد رقم 49. ص 06. و جاء في نفس الرأي في بند آخر: أن حالة عدم إثبات عضوية أحد الأعضاء أو أكثر من الجدد لا يمكن توقع حدوثها بعد البث في المنازعات الانتخابية و إعلان النتائج النهائية. ذلك أنه لا يتم إلا بعد فصل المجلس في الطعون حول النتائج المؤقتة...."

و أصدر المجلس الدستوري بتاريخ 17 جوان 1997 بيانا بالنتائج النهائية للانتخابات بعدما قرر منح أحد المقاعد بالدائرة الانتخابية للعاصمة لحزب جبهة القوى الاشتراكية بدل جبهة التحرير الوطني باعتماد أقوى البواقي في عملية التوزيع، و لنفس السبب منح مقعدا لحزب التجمع الوطني الديمقراطي بدل جبهة التحرير بالدائرة الانتخابية بانتة.<sup>(1)</sup> كما فصل في عدد من الطعون عقب الانتخابات التشريعية التي جرت يوم 10 ماي 2012، و غيّر من توزيع بعض المقاعد بخلاف النتائج الأولية المعلن عنها بعد مراجعة عمليات جمع الأصوات في المحاضر و إعادة صياغة محضر النتائج، و بعد التصحيح، منح مقعدا للطاعن حزب الحركة الشعبية الجزائرية و مقعدا آخر لحزب الجبهة الوطنية الديمقراطية ( فاز به بهاء الدين طليبة الذي انتقل فيما بعد إلى حزب جبهة التحرير الوطني) بالدائرة الانتخابية عنابة، و كانا قد تم إقصاؤهما في التوزيع الأولي، كما تمت عملية التصحيح و إعادة توزيع المقاعد بالدائرة الانتخابية للبلدية و أفرزت زيادة مقعد إضافي للطاعن حزب العمال، و أيضا في الشلف و قسنطينة و البويرة ... إلخ. و كان للمجلس الدستوري أثر في إعادة تصحيح و صياغة المحاضر النهائية بعضها أدى إلى تغيير التوزيع الأولي للمقاعد و بعضها الآخر لم يكن له هذا الأثر.<sup>(2)</sup>

أما أسانيد الطاعنين فلم تتعلق بشروط الانتخاب و قابليته بل خصت المسائل التقنية و الحسابات و إجراءات إدارة و تسيير العملية الانتخابية، مثل عدم توقيع المحاضر أو الخطأ في حساب المعامل الانتخابي أو الاختلاف حول عدد من الأصوات الملغاة أو ... إلخ.

### المطلب الخامس

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة إسقاط العضوية

#### ( الإقصاء أو العزل من البرلمان )

إذا كان ما سبق يتعلق بحالة بطلان العضوية البرلمانية، فإن الحديث عن إسقاط هذه الصفة بعد ثبوتها يكاد يكون دون قيمة حقيقية لانعدام أثره من الناحية العملية التطبيقية، ذلك أنه رغم وجود النصوص القانونية القابلة للتطبيق لكن لا نجد لها أثرا في الممارسة العملية طوال تاريخ الممارسة السياسية للبرلمان الجزائري.

فبعد إجراء إثبات العضوية في غرفتي البرلمان دون تحفظ و دون صدور أي قرار من المجلس الدستوري صاحب الاختصاص الحصري يقضي بإلغاء أو إعادة انتخاب العضو البرلماني، حينها يعتبر كل

(1) - بيان صحفي و ثلاث قرارات للمجلس الدستوري بتاريخ 17 جوان 1997، أحكام الفقه الدستوري الجزائري عدد 02 سنة 1997، ص 47-60.

(2) - مجموعة قرارات للمجلس الدستوري بتاريخ 24 ماي 2012، أحكام الفقه الدستوري عدد قم 17 سنة 2012 ص 37-99.

مُنْتخِبٍ كامل الصفة العضوية و له كل مزاياها و آثارها التي أبرزها الحصانة البرلمانية و عدم إمكانية خلع وتجريد الصفة البرلمانية عنه إلا على إثر إحدى الحالات الحصرية لإنهاء الصفة البرلمانية، سواء بإرادة النائب أو رغما عنه كما بينا سابقا أو كما هو الحال في إضافة المشرع الدستوري بعض الأوصاف كالإسقاط والإقصاء و العزل. ونبين بعض الاختلافات على مستوى النصوص الدستورية ثم باقي القوانين في ما يلي:

### الفرع الأول

#### من الناحية القانونية الدستورية

جاء في دستور 1976 أن كل نائب لا يستوفي شروط النيابة أو أصبح غير مستوف لها، يتعرض لإسقاط صفته النيابية، و يقرر المجلس الشعبي الوطني هذا الإسقاط بأغلبية أعضائه، كما يعتبر النائب مسؤولاً أمام زملائه الذين يمكنهم عزله إذا خان ثقة الشعب فيه أو اقترف عملا مخلا بوظيفته. و هذا مجمل ما ورد في المادتين (134) و (135) من الدستور على أن يحدد القانون الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل، و يقرر المجلس الشعبي الوطني العزل بأغلبية أعضائه، بقطع النظر عما قد يحدث من متابعات أخرى حسب القوانين العادية الأخرى.

و هو نفس مقتضى ما جاء في دستور 1989 في المادتين (100) و (101). لكن بعد تعديل هذا الدستور تم إضافة ما يقتضيه تأسيس الغرفة البرلمانية الثانية " مجلس الأمة"، حيث جاء في المادة (106) في دستور لسنة 1996 أن ( كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية، ويقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، هذا السقوط بأغلبية أعضائه)، لتضيف المادة 107 أن ( النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترف فعلا يخلّ بشرف مهمته، يحدّد النظام الداخلي لكل واحدة من الغرفتين، الشروط التي يتعرض فيها أي نائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء، ويقرر هذا الإقصاء، حسب الحالة، المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بأغلبية أعضائهما، دون المساس بجميع المتابعات الأخرى الواردة في القانون).

و لم يتضمن تعديل الدستور لسنة 2016 أي مساس بالأحكام السابقة و جاءت في المادتين (123 و 124)، غير أنه منذ 1996 تمت الإحالة على النظام الداخلي لكل غرفة برلمانية لتحديد شروط و إجراءات إسقاط العضوية مع الاحتفاظ بشرط الأغلبية في التصويت، و تطبيقا لذلك صادق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ 22 جويلية 1997 عملا بالمادة (115) و بعد إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه وفقا للدستور قرر مخالفة بعض مواد المتعلقة برفع الحصانة و إسقاط العضوية بخصوص اشتراط نصاب ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس مخالفة للدستور الذي نص على أغلبية

الأعضاء فقط،<sup>(1)</sup> و يعتبر هذا النص مخالفا للدور الذي يناط بالقاعدة القانونية التي يجب أن يقتصر على تطبيق ما تضمنه الدستور دون فرض قيود أو زيادتها أو الإنقاص منها.

### الفرع الثاني

#### من ناحية القوانين العضوية و القوانين و الأنظمة الداخلية

بعد النص صراحة في الدساتير على مسؤولية النائب أو عضو مجلس الأمة أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترف فعلا يخل بشرف مهمته، تمت الإحالة إلى القوانين و الأنظمة الداخلية للبرلمان بخصوص تحديد الشروط أو الأسباب المستوجبة للإسقاط و الإقصاء و العزل و إجراءات ذلك.

فبداية صدر القانون رقم 01/77 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام دستور 1976 و ربط بين "إسقاط" الصفة النيابية و بين استيفاء و بقاء شروط قابلية الانتخاب (المادة 36)، بينما ربط "العزل" بخيانة ثقة الشعب أو ارتكاب فعل مخل بكرامة الوظيفة ( المادة 42). و في الحالتين يقدم الطلب من طرف رئيس المجلس أو الحكومة أو من طرف ثلث أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ثم يعرض على اللجنة القانونية و الإدارية التي تستمع و جوبا للنائب المعني و تعد تقريرا خلال 30 يوما يفصل فيه المجلس بالأغلبية بالقبول أو الرفض بعد المناقشة وفقا لأحكام المواد (37-41 و 44) من القانون المذكور. بينما نص القانون على عزل النائب بسبب خيانتة ثقة الشعب أو ارتكاب فعلا مخلا بكرامة وظيفته و تقدير ذلك للمجلس.

و بموجب دستور سنة 1996 و آخر تعديلاته سنة 2016 أشار المشرع في المواد الدستورية إلى سقوط المهمة البرلمانية و ذكر الإقصاء.

### البند الأول

#### بخصوص الإسقاط

تنتهي عضوية البرلماني في كلتا الغرفتين بالإسقاط عندما يفقد أحد شروط قابلية الانتخاب أو يقترف خطأ تأديبيا أو تقوم مسؤوليته السياسية أو يأتي فعلا يعد إخلالاً بالشرف والاعتبار وفق ما نصت عليه الدساتير و قوانين البرلمان و أنظمتها الداخلية.

(1) - رأي المجلس الدستوري رقم 97-03 صادر بتاريخ 31 يوليو 1997 يتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد رقم 02 سنة 1997، ص 21-23.

و متى توافرت شروط إسقاط العضوية فإنه يجب أن يقدم إشعار بذلك من وزير العدل الذي يودعه لدى مكتب المجلس المعني ليحيله بدوره إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية حيث تعد تقريرها وفقا للمادة (73) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة (82)<sup>(1)</sup> من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و على اللجنة الاستماع إلى النائب أو العضو المعني الذي يخوله القانون حق الاستعانة بأحد زملائه، و في حالة قبول الطلب يحال على الغرفة المعنية للفصل فيه في جلسة مغلقة عن طريق الاقتراع السري بعد تلاوة التقرير و الاستماع إلى النائب أو العضو المعني و يتخذ القرار النهائي بأغلبية أعضاء الغرفة المعنية إما بإسقاط العضوية أو ضد إسقاطها تبعا لاقتناع المجلس بما نسب إلى العضو المعني، و في حالة الإيجاب تصرح الغرفة المعنية بعد ذلك بشغور مقعد النائب أو عضو مجلس الأمة حيث يبلغ وفقا للأشكال والشروط المحدد قانونا تمهيدا لاستخلافه.

و يستفاد من المادتين أن المشرع الجزائري بحصره طلب رفع الحصانة البرلمانية في وزير العدل قصد به الربط بين الحصانة البرلمانية و المتابعة القضائية- و تحديدا الجزائية- استنادا لما جاء في المادة (127) من التعديل الدستوري لسنة 2016، و هو ما تم التأكيد عليه صراحة في المادة (125) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

### البند الثاني

#### بخصوص الإقصاء

جاء في النص الدستوري أن النظام الداخلي لكل غرفة يحدد الشروط التي يتعرض فيها النائب أو العضو للإقصاء، و تجسيدا لهذا النص جاءت المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة (83)<sup>(2)</sup> النظام الداخلي الخاص بمجلس الأمة متطابقتين تماما بالنص على منح كل مجلس صلاحية إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلا يخلّ بشرف مهمّته النيابية، على أن يقترح مكتب المجلس إقصاء النائب المعني بناء على إشعار من الجهة القضائية المختصة ( كما ورد في النظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي الوطني)، أو وزير العدل- كما ورد في النظام الداخلي لمجلس الأمة- و نعتقد أن المشرع رغم اختلاف الصيغة لم يقصد أي تمييز باعتبار الناحية العملية في تنفيذ الأحكام النهائية لاسيما الجزائية منها تسهر عليه و تقوم به النيابة العامة التي يمثلها وزير العدل في أعلى قمة السلطة القضائية، كما تتم دراسة طلب الإقصاء و الفصل فيه وفقا لما سبق بيانه بخصوص إسقاط الصفة النيابية.

(1)- و لم تتغير هذه الأحكام كما جاءت في المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 22 غشت 2017 بالجريدة الرسمية عدد رقم 49.

(2)- تقابلها المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. ص 30.

غير أن المشرع ضيق من صفة من له حق المطالبة بإسقاط الصفة النيابية بإلغاء حق رئيس المجلس و ثلث أعضاء المجلس في ذلك كما كان في قانون 77-01.

و الخلاصة أنه من خلال دراسة النصوص الدستورية و القانون العضوي لنظام الانتخابات و كذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يتبين أن المشرع يعاني خلا و ضعفا في الصياغة القانونية الدقيقة و اختيار المصطلحات الأنسب، فحسب ما بيناه سابقا ورد في الدستور أن إسقاط الصفة النيابية يتعلق بفقدان الشروط الانتخابية و التجريد منها يتم بسبب الإخلال بشرف المهمة النيابية، أما الإقصاء فتحدد شروطه في النظام الداخلي (م124)، علما أن دستور 1976 نص على عزل النائب بدل التجريد و الإقصاء. في حين أن القانون العضوي لنظام الانتخابات عدد الحالات الموجبة للاستخلاف ومنها الإقصاء أو التجريد كحالتين منفصلتين. كما نص القانون على " حدوث المانع الشرعي" و لم نجد له أثرا في الدستور أو النظام الداخلي لأي من غرفتي البرلمان أي أنه وسع من حالات الاستخلاف بفتح باب التأويل. فتلك مخالفة دستورية في نظرنا يجب مراجعة النص من أجلها، علما أن بعض النظم المقارنة كما في النظام العراقي نص على مثل هذه الحالة التي تتعلق أساسا بحالة المرض أو العجز أو طلب الإحالة على التقاعد متى توافرت شروطه وقد تكون إحالة جبرية.

بينهما كان النظام الداخلي يتحدث فقط عن الإقصاء في حالة وجود حكم قضائي نهائي بسبب الإخلال بشرف المهنة.

و لم يتضمن النظامان الداخليان الإشارة لاصطلاح " التجريد" من العضوية إلا بعد تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017 تماشيا مع تعديل الدستور سنة 2016 بالنص في المادة (126) على التجريد من العضوية بسبب تغيير الانتماء السياسي في انتظار تعديل النظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي الوطني.

و من جهة أخرى لم يحدد المشرع في أي نص مقصود الإخلال بشرف المهنة خلافا لما في بعض النظم المقارنة، فليس كل ما يقوم به عضو البرلمان يجب أن يشكل جريمة يصدر فيها قضائي للقول بإسقاط العضوية حتى يعتبر إخلالا بشرف المهمة. حيث تتدرج بعض المبادئ و التصرفات المهنية ضمن الأعراف و الممارسات السياسية و تعد مخالقاتها مساسا بشرف المهمة مثل التصريحات التي لا تراعي حدود مبدأ الفصل بين السلطات أو خارج مبدأ التحفظ أو التعدي في استعمال السلطة. كما رأينا لدى المشرع المصري الذي ميز بين الأفعال المجرمة و الجرائم غير السياسية التي تستوجب فصلا من العضوية و إسقاطها و لو لم يرتب ذلك مساءلة جزائية، و قدي يكون اتجاه المشرع باقتصاره على الأفعال المجرمة سببا في إلغاء حق رئيس المجلس و ثلث نواب الغرفة البرلمانية في المطالبة بإسقاط عضوية النائب كما بينا سابقا،

و هو رأي في اعتقادنا مُجَانِباً للصواب و ضد المصلحة العامة في انتقاء و اختيار و مساعلة من يمثل إرادة الشعب و الأمة.

و عموماً، فإن غياب التطبيق العملي لأحكام الدستور و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان هو ما يمنع حقيقة من فهم حقيقة ما قصده المشرع، و من معرفة مدى وجود فراق قانوني يجب ملؤه بتعديل دستوري أو قانوني حسب الحالة أو اللجوء لتفسير النصوص القانونية.

### المطلب السادس

#### إجراءات إثبات الشغور في حالة الوفاة

فهي أبسط الأسباب المنهية للعضوية الموجبة للاستخلاف من حيث إجراءات إثباتها كواقعة مادية و كيفية الإخطار بها و لو لم توضع لذلك آليات مسبقة، فيكفي علم الغرفة البرلمانية بوفاة العضو أو النائب بإبلاغ شهادة وفاة من أصحاب المصلحة و هم ذوي الحقوق أو الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، للرئيس فتعرض على مكتب المجلس ثم يصادق و يعلن الشغور في جلسة عامة. و يبلغ بذلك المجلس الدستوري.

و منذ تأسيسه سنة 1989 أصدر المجلس الدستوري العديد من القرارات المتعلقة باستخلاف نواب أو أعضاء في غرفتي البرلمان بسبب الوفاة. و من ذلك:

بعد تصريح رئيس المجلس الشعبي الوطني بشغور مقعد بسبب وفاة السيد " أحمد قيعص"، أصدر المجلس الدستوري قراره رقم (10) بتاريخ 09 جويلية 1997 باستخلافه بالسيد "بوكرزازة عبد الرشيد" بالدائرة الانتخابية قسنطينة عن حزب جبهة التحرير الوطني.<sup>(1)</sup>

و في سنة 1998 بعد التصريح بشغور مقعد النائب" دريسي البغدادي و إخطار المجلس الدستوري بذلك، أصدر قرارا باستخلافه طبقاً للمادة 119 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بالنائب "مولاي هاشمي" عن الدائرة الانتخابية ببشار.

و بالمثل قرر المجلس الدستوري استخلاف النائب " دبايلي الصديق" المترشح "جداعي أحمد" المرتب مباشرة بعد آخر منتخب عن قائمة جبهة القوى الاشتراكية بالجزائر العاصمة.<sup>(2)</sup>

غير أن المجلس الشعبي الوطني عرف حالة من الشغور المركب أو المتعدي، حيث لم ينص القانون على حرية و حق قبول أو رفض المترشح الذي يستدعي للاستخلاف في المنصب الشاغر، لكن هذا

(1)- قرار رقم 10-97 صادر بتاريخ 09 جويلية 1997 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 02 سنة 1997، ص 65، 66.

(2)- قرار رقم 01-01 صادر بتاريخ 03 يناير 2001 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 06 سنة 2001، ص 37-38.

حدث فعلا سنة 1999 بعد التصريح بشغور مقعد النائب "ضيف لعجامة" بسبب الوفاة عن حزب جبهة التحرير الوطني، أصدر المجلس الدستوري قرارا باستخلافه بالسيد " محمد جرمون" طبقا للقانون عن الدائرة الانتخابية لولاية الطارف، و تم إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني بذلك. غير أن الأخير راجع المجلس الدستوري بأن المعني عضواً بمجلس الأمة و أنه فضل الاحتفاظ بعضويته في المجلس الأخير، فقرر المجلس من جديد استخلاف النائب المتوفى بالنائب "عابد بوغابة" الذي جاء ترتيبه بعد المترشح الذي رفض الالتحاق عن نفس الدائرة.<sup>(1)</sup> و هنا نسجل عدم تدارك المشرع الجزائري صورة الشغور و الاستخلاف المتعدي و هل يمكن تحديد عدد مرات الاستخلاف من القائمة نفسها قبل اللجوء لإجراء انتخابات جزئية؟.

أما باقي حالات الوفاة فكانت عملية الاستخلاف برتبة سواء بالاختيار من القائمة أو عن طريق انتخابات جزئية بحسب الغرفة البرلمانية، كاستخلاف النائب "بن الأبيض محمد" المتوفى بالنائب "عدلي على" بولاية الجلفة.<sup>(2)</sup>

و عملا بالمادة (06) من القانون العضوي 12-03<sup>(3)</sup> تم بقرار من المجلس الدستوري استخلاف النائب السيدة " بن ساعد إلهام" عن حزب جبهة التحرير الوطني بالدائرة الانتخابية للجلفة بالنائب السيدة " عبد اللاوي بركاهم".<sup>(4)</sup>

### المطلب السابع

#### إجراءات الاستخلاف البرلماني في النظام الجزائري

##### (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة)

تعتبر عملية الاستخلاف بحد ذاتها بمثابة تشكيل جزئي للغرفة البرلمان و تم تنظيم إجراءات هذه العملية في القوانين الانتخابية سواء العادية قبل دستور 1996 أو بمقتضى القوانين العضوية التي جاء بها هذا الدستور و استقر العمل بها خلال تعديلاته المتلاحقة. و لكن لم يكن البرلمان الجزائري خلال مسيرته التاريخية مستقرا نسبيا حسب النصوص القانونية التي تم تطبيق كل منها في فترة زمنية قصيرة نسبيا. نبين ميزات كل منها في الفروع التالية:

- (1)- قرار رقم 04-99 صادر بتاريخ 25 فبراير 1999 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 04 سنة 1999، ص 37-38.
- (2)- قرار رقم 02-08 صادر بتاريخ 20 يناير 2008 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 13 سنة 2008، ص 24-25.
- (3)- القانون العضوي 12-03 مؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة منشور في الجريدة الرسمية العدد الأول لسنة 2012.
- (4)- قرار رقم 16-12 صادر بتاريخ 15 يوليو 2012 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 17 سنة 2012، ص 100، 101.

## الفرع الأول

## في القانون رقم 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

يعد هذا القانون أكثر النصوص شمولية، إذ لم يفرق فيه المشرع بين حالة و أخرى من تلك الأسباب الموجبة للاستخلاف. الأمر الذي جعله قابلاً للتطبيق على جميع حالات الشغور البرلماني باختلاف أسبابها، كما كان أكثر ضبطاً لعملية الاستخلاف بالنص على وجوب إجراء انتخابات جزئية في الدائرة المعنية خلال ثلاثة أشهر من الشغور كما في المادة (47) منه.

## الفرع الثاني

## في القانون رقم 89-13 المعدل و المتمم بالأمر رقم 95-21

نصت المادة (101) من القانون رقم 89-13 على أن استخلاف النائب يتم بعد شغور مقعده في حالة إقصائه أو قبوله التعيين في وظيفة حكومية أو في المجلس الدستوري بمستخلفه إلى غاية تجديد المجلس الشعبي الوطني. أما إذا كان شغور هذا المقعد بسبب الوفاة أو الاستقالة فإن استخلافه يتم عن طريق إجراء انتخابات جزئية في مدة أقصاها ثلاثة أشهر.

بينما نصت المادة (101) مكرر من نفس القانون على حالة الشغور التام للمقعد النيابي حيث تجرى انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية المعينة خلال الأشهر الستة (6) التي تلي التصريح بشغور المقعد، إلا إذا كان هذا الشغور قد وقع خلال السنة الأخيرة من الفترة التشريعية فيبقى المقعد شاغراً، و المقصود هنا بالشغور التام حالة شغور المقعد بعد الاستخلاف بالنائب الاحتياطي.

و يرجع اختيار هذا الأسلوب إلى طبيعة النظام الانتخابي الفردي و تقسيم الدوائر الانتخابية، فبموجب المادة (84 مكرر 1) من القانون تمثل كل دائرة انتخابية بمقعد واحد و يجب أن يتضمن الترشيح للمقعد مترشحا أساسيا و مترشحا إضافيا، مع مراعاة أحكام المادة 93 من هذا القانون.

كما نصت المادة (84 مكرر 2) أنه يعتبر منتخبا فائزا في الدور الأول المرشح الذي حاز الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، و الخلاصة من ذلك أن النظام الانتخابي الفردي يتماشى مع أسلوب الانتخابات الجزئية أو التكميلية للاستخلاف.

## الفرع الثالث

## في الأمر رقم 97-07 و القوانين و الأنظمة الداخلية و المراسيم التنفيذية

وهو أول قانون انتخابي في ظل ثنائية البرلمان من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة رغم أنه مستتب من أحكام القانون رقم 13-1989 و تعديلاته المتعلقة بنظام الانتخابات:

**أولاً:** فبخصوص المجلس الشعبي الوطني جاءت المادة 119 من الأمر المذكور بالنص على كيفية استخلاف نائب البرلمان بعد شغور مقعده و ذلك وفق آليتين هما: الاستخلاف عن طريق الاختيار من القائمة الانتخابية و الاستخلاف عن طريق إجراء انتخابات جزئية.

- في الاعتماد على الآلية الأولى جمع المشرع بين عدة حالات من تلك الحالات التي تستوجب هذا الاستخلاف بعد ثبوت شغور المقعد، و قد نصت المادة على استخلاف العضو بالمرشح المرتب مباشرة بعد المرشح الأخير المنتخب في القائمة الانتخابية للدائرة المعنية ليعوضه خلال الفترة النيابية المتبقية. و حددت هذا المادة حالات الشغور بسبب الوفاة أو قبول وظيفة حكومية أو عضوية المجلس الدستوري.

- أما الاستخلاف وفقا لآلية الثانية بإجراء انتخابات جزئية فقد جاء في المادة (119 فقرة 2) المذكورة أن هذا الإجراء يخص حالات الشغور بسبب الاستقالة أو حدوث مانع قانوني للنائب أو إقصائه.

**ثانياً:** بخصوص مجلس الأمة نصت المادة 150 من الأمر 97-07 أن عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده بسبب الوفاة أو التعيين في الحكومة، أو لعضوية المجلس الدستوري أو الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه محددًا بذلك الطريقة أو الآلية الوحيدة لاستخلاف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

و هذه مجمل الحالات التي تستوجب استخلاف عضو مجلس الأمة، أما بالنسبة لبطان العضوية، فالمشرع الجزائري اقتصر على الطعون الانتخابية التي يفصل فيها المجلس الدستوري مصدرا قراره المعلل إما بإلغاء الانتخاب المطعون فيه أو مقتصرًا على تعديل محضر النتائج و إعلان الفائز النهائي، و في حالة تقرير الإلغاء يتم وجوبا إعادة إجراء الانتخاب في الولاية المعنية خلال أجل ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري. وهو ما تم التأكيد عليه و بيان كلياته في المرسوم التنفيذي رقم 97-423<sup>(1)</sup> الخاص بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره لاسيما المادة 22 و 23 منه.

و تطبيقا لهذه الأحكام ألغى المجلس الدستوري بتاريخ 01 يناير 2007 نتائج الاقتراع المجرى يوم 28 ديسمبر 2006 بولايتي الجلفة و قسنطينة لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، و منه إعادة الاقتراع خلال ثمانية (08) أيام عملا بالمادة 149 من القانون العضوي لنظام الانتخابات. و تم إعادتها يوم 08 يناير 2007.<sup>(2)</sup>

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 97-423 مؤرخ في 11 نوفمبر 1997 يتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره. منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 75. الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 1997.

(2)- إعلانين رقم (01 و 02) + قرارين رقم 01 و 01 صادرة بتاريخ 01 و 09 يناير 2007 تتعلق بنتائج تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 12 سنة 2007، ص 25-47.

كما رفض المجلس الدستوري طعونا أخرى عديدة و قَبِلَ أخرى و لم يكن لها أي أثر على النتائج سوى تصحيح الحسابات و تعديلها بمقتضى سلطاته الدستورية.

و تجدر الإشارة- في الأخير- إلى مسألة خاصة تتعلق برئيسي غرفتي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. فبحكم عضويتها كبرلمانيين يتم استخلافهما طبقا للشروط و الكيفيات السابق بيانها. أما شغل منصبيهما كرئيس غرفة برلمانية فيستخلف عن طريق انتخاب رئيس جديد للغرفة المعنية خلال أجل أقصاه 15 يوما من إعلان الشغور طبقا للإجراءات المحددة في النظام الداخلي لكل منهما.<sup>(1)</sup>

و في كلتا الحالتين يتم إجراء انتخابات داخل الغرفة المعنية يشرف عليها أكبر نواب رئيس الغرفة المعنية بمساعدة أصغر نائبين أو عضوين في المجلس على ألا يكون أي منهم ضمن المترشحين.

كما يوجد استثناء يخص رئيس مجلس الأمة بحكم منصبه و مكانته دستوريا إذا تولى مهام رئاسة الجمهورية إعمالا للمادة 102 من دستور سنة 2016 و هي حالة من حالات التنافي - غير المنصوص عليها- صراحة في هذه الحالة لم ينص الدستور و لا القانون العضوي على استخلافه طبقا للقواعد العادية بل نصت المادة 12 من القانون العضوي 16-12<sup>(2)</sup> على أن يتولى مكانه نائب الرئيس الأكبر سنا. فالمرشح لم ينص على استخلافه رغم أن مدة غيابه عن منصبه قد تطول بالنظر إلى أحكام الدستور التي تنصبه خلفا بعد شغور منصب رئيس الجمهورية.<sup>(3)</sup>

و تطبيقا لما سبق تعتبر حالة التنافي لاسيما بسبب قبول مهمة عضو في الحكومة أكثر حالات الاستخلاف البرلماني تطبيقا مقارنة بباقي الوظائف و المهام التي تعتبر قانونا متنافية مع العهدة البرلمانية مع باقي الأسباب الأخرى الموجبة للاستخلاف.

**فمن التنافي:** بعد الانتخابات التشريعية بتاريخ 09 جوان 1997 اختيرَ (29) عضو لتشكيل الحكومة، و قرر المجلس الدستوري استخلافهم مباشرة بالمرشحين المرتبين مباشرة بعد آخر منتخب في كل

(1)- المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل و المتمم، منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 53 الصادرة بتاريخ 12 أوت 1997.

و المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999.  
(2)- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016. و ألغى القانون العضوي رقم 99-02 بموجب المادة 106 منه.

(3)- فإعمال المادة 88 من دستور 1996 المقابلة للمادة 102 في دستور 2016 يسمح لرئيس مجلس الأمة بتولي مهام رئاسة الجمهورية مدة 45 يوما بسبب الشغور المؤقت. و عند وفاة الرئيس أو استقالته يتولاها لمدة 90 يوما (بعدها كانت 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية) وهي حالة الشغور النهائي و قد تضاف هذه المدة للمدة الأولى. لكن رغم ذلك أبقى المشرع فيها على الطابع المؤقت للشغور.

قائمة بالدائرة الانتخابية المعنية، و شمل ذلك كلا من حزب التجمع الوطني الديمقراطي و جبهة التحرير الوطني و حركة مجتمع السلم.(1)

كما قرر المجلس بتاريخ 14 جويلية 2002 استخلاف (14) نائبا فازوا في الانتخابات التشريعية ليوم 30 ماي 2002 ثم قبلوا تعيينهم في وظائف حكومية، منهم السيد " نوي أحمد" الذي اختير أمينا عاما للحكومة، و عين مكان كل واحد منهم المترشح المرتب مباشرة بعد آخر منتخب في قائمة المترشحين عن الدائرة الانتخابية المعنية.(2)

غير أن بعض قرارات المجلس أثارت جدلا فقهيًا و إشكالا قانونيا، و هي غريبة، كالقرار رقم 01-02، إذ بعد تصريح المجلس الشعبي الوطني بشغور مقعدي النائبتين "عبد القادر حجار و محمد العيشوي" بعد تعيينهما سفيرين للجزائر بكل من الجمهورية الإسلامية الإيرانية و جمهورية رومانيا، تم إبلاغ المجلس الدستوري، لكن هذا الأخير عملا بالمادة 119 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (97-07)، قرر أن استخلاف النائبتين المعينين لا يخضع لأحكام المادة المذكورة. معللا ذلك بأن مهمة السفير لا تدخل ضمن إطار الوظيفة الحكومية التي يتم فيها التعيين طبقا للمادة (79) من الدستور التي تنص على تعيين أعضاء الحكومة. و إنما تدخل ضمن الفقرة الأخيرة من المادة (78)(الملحق رقم 05).(3)

و بنفس التعليل رفض المجلس الدستوري استخلاف النائب "عبد الكريم غريب" بعد تعيينه سفيرا للجزائر بجمهورية مالي. وكان قد تم انتخابه يوم 17 ماي 2007 عن حزب جبهة التحرير الوطني بالدائرة الانتخابية تبسة. و ذلك لكون مهمة السفير ليست ضمن الحالات الواردة حصريا في المادة 119 من قانون الانتخابات.(4)

و رغم ذلك استمر الفراغ التشريعي إلى صدور قانون التنافي مع العضوية البرلمانية سنة 2012. و كشفت هذه القرارات عن فراغ قانوني تسبب في بقاء مقعدين برلمانيين دون استخلاف بعدما أحال الدستور على قانون عضوي يحدد حالات التنافي و لم يستطع قانون الانتخابات احتواء جميع الحالات الوظيفية تعرقل تفرغ النائب لمهام النيابة، فتعتبر بذلك متنافية مع العضوية البرلمانية موجبة للاستخلاف.

(1)- قرار رقم 09-97 صادر بتاريخ 09 جويلية 1997 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 02 سنة 1997، ص 61-64.

(2)- قرار رقم 01-02 صادر بتاريخ 14 يوليو 2002 يتعلق باستخلاف نائبتين في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 07 سنة 2002، ص 44-47.

(3)- قرار رقم 01-02 صادر بتاريخ 26 ديسمبر 2001 يتعلق باستخلاف نائبتين في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 06 سنة 2001، ص 40، 41.

(4)- قرار رقم 09-07 صادر بتاريخ 05 نوفمبر 2007 يتعلق بمقعد نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 12 سنة 2007. ص 133-135.

## الفرع الرابع

## في القانون العضوي رقم 12-01 و تعديله 16-10 و الأنظمة الداخلية

لم يغير المشرع الجزائري بين أساليب استخلاف النائب البرلماني داخل الغرفة البرلمانية الواحدة رغم اختلاف أسباب شغور المقعد، و هو ما يستخلص من نص المادة 105 من القانون العضوي 16-10<sup>(1)</sup> التي حددت القاعدة العامة لاستخلاف أي مقعد في غرفة المجلس الشعبي الوطني بنصها أنه: "دون الإخلال بالأحكام الدستورية و التشريعية السارية المفعول، يستخلف النائب بعد شغور مقعده بسبب الوفاة أو الاستقالة، أو حدوث مانع شرعي له أو الإقصاء، أو التجريد من عهده الانتخابية أو بسبب قبوله وظيفة عضو في الحكومة أو عضوية في المجلس الدستوري، بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة الذي يخلفه خلال الفترة النيابية المتبقية.

بينما نصت المادة (132) من نفس القانون أن استخلاف عضو مجلس الأمة ( بسبب الوفاة، أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو الاستقالة، الإقصاء، أو التجريد من العهدة، أو أي مانع شرعي آخر)، يتم عن طريق إجراء انتخابات جزئية مع مراعاة أحكام الدستور. والمقصود هنا فئة المعينين ضمن الثلث الرئاسي لتشكيل المجلس. فهي مستثناة من الأحكام السابقة.

و هكذا استقر المشرع على آليتين مختلفتين لاستخلاف أعضاء البرلمان الذين شغرت مقاعدهم بحسب الغرفة التي ينتمي إليها العضو المعني بالاستخلاف، لا بحسب السبب الموجب للاستخلاف بخلاف ما كان عليه الحال طبقاً للأمر 97-07. و هو ما يناسب النظام الانتخابي لكل غرفة برلمانية،

لكن في اعتقادنا كان يجب اختيار أسلوب الاستخلاف بالنظر لسببه. فشغور المقعد النيابي بسبب حالة التنافي و حالة الوفاة و حالة العجز المرضي يتناسب مع الاختيار من القائمة أو استدعاء النائب الاحتياطي بخصوص مجلس لأمة. و لا يمس ذلك من مبادئ العدالة و المساواة و النزاهة، بينما الشغور بسبب الاستقالة أو تغيير الانتماء السياسي أو بطلان العضوية و إسقاطها إذا تم الاستخلاف فيه عن طريق انتخابات جزئية يكون ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة و احترام الإرادة الشعبية لأن النائب الأصلي يكون قد أخل بقواعد الممارسة السياسية النزاهة و الشريفة التي هي غاية المشرع. و لا يسقط ذلك الإرادة السياسية لتقليل عمليات الانتخابات الجزئية بدعوى تكاليفها المادية و إجراءاتها المتكررة. لذلك نعتقد أن منهاج المشرع الجزائري المتبع كآلية للاستخلاف في ظل الأمر 97-07 كان الأفضل و أجدر بالتمسك به مما هو عليه في القانون العضوي 16-10.

(1) - القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

لكن ما تميز به المشرع عن كثير من النظم المقارنة أنه حسم كل خلاف أو جدل بخصوص تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، فبعد تعديل الدستور سنة 2008 الذي أسس لواجب الدولة في تعزيز تمثيل المرأة داخل المجالس المنتخبة، جاء القانون العضوي رقم 12-03 المحدد لذلك بنص المادة (06) منه أن استخلاف المترشح يتم بمترشح من نفس الجنس في جميع حالات الاستخلاف المنصوص عليها قانوناً، وهو الأمر الذي لم تشر إليه بعض النظم المقارنة و بعضها الآخر لم يشترط هذا الشرط أو قيده بشروط أخرى.

**و في الأخير** بعد كل ما سبق ذكره هناك بعض الحالات لا يتم فيها الاستخلاف. بعضها بنص قانوني أورده المشرع الجزائري، و بعضها لفراغ تشريعي، فتح باب الاجتهاد أو التفسير للنصوص القانونية:

**فأولاً:** إذا كان ما ذهب إليه المجلس الدستوري حين رفض استخلاف نواب برلمانيين بعدما تم تعيينهم سفراء للجمهورية لدى دول أجنبية استند فيه لعدم إدراج هذه الوظائف ضمن الوظيفة الحكومية، فإن ذلك كان اجتهاداً جانب الصواب في تقديرنا رغم عدم وجود قانون خاص، أما وقد صدر القانون العضوي الخاص بحالات التنافي، فقد حدد كل الوظائف و المهام التي تعتبر متنافية مع العضوية البرلمانية. سواء تلك التي خصها بالذكر أو تلك التي وضع لها معياراً لتحديدها، و سبق بيان الحالات المتنافية الموجبة للاستخلاف، و ما خرج عن دائرتها فهو ليس موجباً للاستخلاف كما نصت عليه المادة (05) من القانون العضوي 12-02، و ذلك عندما يقوم عضو البرلمان بنشاطات مؤقتة لأغراض سلمية أو ثقافية أو إنسانية<sup>(1)</sup> أو شرفية لا تؤثر على الممارسة العادية للعهد البرلمانية بشرط موافقة مكتب الغرفة المعنية، وكذلك لا موجب للاستخلاف إذا تولى عضو البرلمان مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة، و هما المعياران اللذان يحددان وجوب الاستخلاف من عدمه لاسيما بعد قرار المجلس الدستوري عدم دستورية استثناء بعض المهام و الوظائف من عدم اعتبارها متنافية مع عضوية البرلمان كما سبق بيانه.

و كان على المجلس الدستوري الاستناد إلى نفس المعيار في قراراته السابقة نظراً إلى طبيعة منصب أو مهام السفير، فهي **من جهة:** تعتبر مهمة لصالح الدولة و يتم التعيين فيها من طرف الحكومة مما يجعلها تندرج ضمن مفهوم المادة (119) من الأمر 97-07 الذي يتسع ليشمل عضو الحكومة الوزير والمهام المتصلة بعمل الحكومة.

**و من جهة ثانية:** فإن مهمة السفير هي وظيفة أو مهمة بمقابل (راتب شهري) فلا يجوز الجمع بينها و بين عضوية البرلمان، كما أن تعيين السفير لمدة غير محددة بطبيعتها و يخضع ذلك لمدى نجاحه

(1) - إذا كان المشرع العضوي راعي الطابع الإنساني و التطوعي لعضو البرلمان، فإنه - في اعتقادنا - أهمل طبيعة بعض النشاطات، فمثلاً إلقاء محاضرة في الجامعة أو دروس إضافية في المساجد أو في المؤسسات التربوية يختلف عن الممارسات الطبية و إن كانت تطوعية. فهذه الأخيرة قد ترتب مسؤولية طبية و يصعب تداركها لعدم تبعية النائب "الطبيب" لمؤسسة استشفائية عامة أو خاصة تتحمل تبعة ذلك. لذلك كان يجب استثناء عض النشاطات حتى من العمل التطوعي.

في تحسين العلاقة بين بلده و البلد الذي يمارس مهامه فيها و قدرته على تسيير الأزمات المحتملة بين البلدية.

أما دستور سنة 2016 فقد فصل فصلا مطلقا لا يدع مجالا للتأويل بنص المادة (122) التي منعت صراحة الجمع بين مهمة النائب و عضو مجلس الأمة مع غيرها من المهام أو الوظائف.

**ثانيا:** يعاب على المشرع الجزائري إلغاءه حكم المادة 121 من الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات، و التي تقضي بمنع كل استخلاف إذا حصل الشغور خلال السنة الأخيرة من العهدة البرلمانية،<sup>(1)</sup> حيث لم يرد هذا القيد في القانونين العضويين 12-01 و 16-10 لنظام الانتخابات، رغم أهمية النص الملغى لتأكيد عدم جدوى عملية الاستخلاف طالما أن المستخلف يكمل الفترة المتبقية عهدة سلفه، و لذلك نرى ضرورة إعادة النص عليه وتفعيله لاسيما أنه ثبت من قرارات المجلس الدستوري تطبيق هذه الأحكام كما في قراره بعدم استخلاف مقعد النائب "صماري عبد القادر" عن حركة مجتمع السلم بعد توليه وظيفة حكومية بسبب حصول الشغور في السنة الأخيرة من الفترة التشريعية<sup>(2)</sup> (1997-2002).

**ثالثا:** إن أحكام الاستخلاف عن طريق الانتخاب الجزئي و كذا الاختيار من قائمة الترشيحات لا تسري على حالات الشغور المتعلقة بالأعضاء المعينين في مجلس الأمة، فالدستور و القانون العضوي لنظام الانتخابات و القانون العضوي لتنظيم غرفتي البرلمان و علاقتهما مع الحكومة، و حتى النظامين الداخليين للغرفتين، كلها لم تتضمن صراحة أو ضمنا حكما خاصا لاستخلاف المعينين في مجلس الأمة. لذلك وعملا لقاعدة توازي الأشكال يتم الاستخلاف بنفس طريقة اكتساب العضوية. فالمادة (118) من تعديل الدستور سنة 2016 تنص على تعيين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة. و هي القاعدة المكرسة منذ تأسيس المجلس كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري. لذلك يطرح التساؤل عن مدى خضوع الثلث المعين في مجلس الأمة لأحكام الشغور و الاستخلاف السابق بيانها عملا بما جاء في المادة (129) من الدستور (2016)؟.

فما يجري به العمل في النظم المقارنة أن طائفة الأعضاء المعينين في البرلمان لا يخضعون بطبيعتهم لأحكام شروط صحة العضوية كما في حالة الانتخاب و نص على ذلك صراحة، أي أن تعيينهم من طرف رئيس الدولة يشكل لهم حصانة نوعية زيادة على الحصانة العادية. لكن هذا لا يضمن عدم قيام موجب لإسقاط عضويتهم لاسيما فقدان الأهلية و الإخلال بواجبات العضوية كباقي الأعضاء المنتخبين!.

(1) وهو النص الذي سبق مضمونه في المادة (47) من القانون رقم 77-01 و ورد في المادة 101 مكرر/فقرة أخيرة من القانون رقم 89-13، أما الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي الخاص بنظام الانتخابات فقد تضمنته المادة 121 بخصوص المجلس الشعبي الوطني دون نص صريح أو إحالة صريحة بخصوص مجلس الأمة.

(2) قرار رقم 03-01 صادر بتاريخ 26 ديسمبر 2001 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 06 سنة 2001، ص 43، 44.

و رغم إثارة المجلس الدستوري لعملية استخلاف شغور مقعد خاص بالأعضاء المعينين ضمن الثلث الرئاسي في مذكرة تفسيرية له منذ مدة، إلا أن الفراغ التشريعي لا يزال موجودا بالسكوت عليه في النص الدستوري و القوانين العضوية للانتخابات و حتى النظام الداخلي لمجلس الأمة. حيث تنطبق القوانين العضوية لنظام الانتخابات على الأعضاء المنتخبين دون سواهم لاستخلافهم في الغرفتين، بينما يدخل الأعضاء المعينون في مجلس الأمة ضمن مجال السلطة الحصرية لرئيس الجمهورية المحددة بالمادة (125)<sup>(1)</sup> من دستور 1996 المقابلة للمادة (143) من دستور 2016. و تم تأكيد هذا المبدأ من طرف المجلس الدستوري بالقول: ( أن المادة (117) من الدستور نصت صراحة تجريد المنتخب المنتمي إلى حزب إذا غير انتماءه طوعا. و يترتب على ذلك أن التجريد يعني العضو المنتخب المنتمي لحزب دون سواه)، و يضيف المجلس الدستوري ( أن النظام الداخلي بتوسيعه هذا الإجراء إلى الأعضاء المعينين بعنوان الثلث الرئاسي و الأعضاء الأحرار و إحالة كفاءات تطبيق ذلك لمكتب المجلس يكون قد أحال موضوعا ليس من اختصاص المكتب و خالف الدستور صراحة... )<sup>(2)</sup> و على أساس رأي المجلس الدستوري صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017 مكرسا في مادته الـ(57) عدم إمكان العضو المنتخب المنتمي لمجموعة برلمانية مشكلة على أساس الانتماء الحزبي أن يغيرها. و طبقا للمادة (56) يشكل الأعضاء المعينون مجموعة برلمانية واحدة و لا يمكنهم الانتماء إلى غير " المجموعة البرلمانية للثلث الرئاسي" بينما يمكن كل عضو ألا ينتمي لأي مجموعة برلمانية ليتأكد بذلك عدم خضوعهم لأحكام تغيير الانتماء و التجريد و كل ما يسبب شغور مقعدهم و يوجب استخلافه بالشكل السابق بيانه.

و بهذا يكون المشرع الدستوري خلق مركزا قانونيا متميزا لأعضاء الغرفة الواحدة مخالفا بذلك مبدأ المساواة الدستورية. و لا يمكن تبرير ذلك باختلاف طريقة اكتساب العضوية. فضلا عن أن عدم الاستخلاف قد ينجم عنه عدم توفر النصاب القانوني المطلوب للتصويت نتيجة عدم اكتمال عدد أعضاء المجلس لأي سبب في غياب أي قيد زمني يلزم رئاسة الجمهورية بتعيين المستخلف لضمان التعداد الكامل.

(1) - مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينون. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 05 سنة 2000، ص 34-38.

وجاء في المذكرة أنه: بالرجوع للدستور لا نجد نصا يحدد كفاءات استخلاف المقاعد الشاغرة. و أحال على القانون الذي بدوره اقتصر على استخلاف المقاعد الشاغرة الخاصة بالمنتخبين دون المعينين احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، و عليه ينبغي الحرص على احترام مجال تطبيق أحكام الدستور و التقيد بها نصا و روحا.

(2) - رأي المجلس الدستوري 02/م.د/17، مرجع سبق ذكره ص 11.

## الخاتمة:

لاشك أن القاعدة القانونية هي وسيلة للتنظيم، و هي الضابطة الرسمية للعلاقات المختلفة في الدولة الحديثة، فبواسطتها ترسم المراكز القانونية المختلفة و حدود كل منها بحسب قوة و درجة القاعدة القانونية. و لأن القواعد الدستورية هي أسمى القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم و تُقَرُّ الحقوق والحريات الأساسية و ضماناتها و ضوابط المساس بها أو قيدها أو منعها، فيجب أن تُعنى بأكبر قدر من الاهتمام عند وضعها مراعاة لضمان توازن مؤسسات الدولة المختلفة و استجابة لتطلعات كل أطراف المتدخلين الفاعلين في النظام السياسي و الخاضعين له سواء في السلطة أو في المعارضة ضمن مفهوم و حدود مبدأ المشروعية، هذا ما ينبغي أن يكون عليه الحال لقبول وصف دولة الحق و القانون و الدولة الديمقراطية.

و حيث أن الديمقراطية بمفهومها و مدلولاتها المختلفة أصبحت المعيار العالمي الذي تقاس به النظم الدستورية فإنها أضحت الطريقة الوحيدة التي يجب أن تكون هي المعتمدة و المتبعة في تكوين المؤسسات الدستورية المختلفة لاسيما السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية- و حتى القضائية بدرجة أدنى- ممثلة في البرلمانات أو المجالس النيابية التي انصبت عليها دراستنا في بعض جوانبها. و قد بينا أن الآلية الأمثل لتكوين البرلمان تكاد تكون بإجماع النظم الدستورية عن طريق الانتخاب رغم وجود بعض حالات التعيين الكلي أو الجزئي لأعضاء مؤسسة البرلمان حيث تبقى من الحالات الشاذة فلا يقاس عليها، غير أن الأكثر أهمية من آلية الانتخاب ذاتها هي تلك الضوابط التي ينبغي أن تحكمها بسبب ارتباطها بالنشاط السياسي و الأحزاب السياسية الباحثة عن تمركزها ضمن هرم السلطة سواء بتحسين مركزها أو بحماية المكتسبات، و أصبح من الصعب التوافق حول نظام انتخابي يجمع مختلف التيارات و الاتجاهات السياسية بدليل المطالبات المتكررة و المتجددة بتعديل القوانين الانتخابية في مختلف النظم الدستورية المقارنة كما ثبت من خلال البحث.

و لأن دراستنا انصبت على عملية الاستخلاف البرلماني تحديدا، فإن خلاصة البحث من الدراسات المقارنة تثبت أن اختلاف النظم بتبني نظام انتخابي معين دون غيره، سببه ما يُعْتَقَدُ مناسبته لبعض خصوصيات المجتمع و واقعه السياسي في كل دولة مراعاة للتركيبة الاجتماعية و وجود الأقليات و العوامل التاريخية المميزة له و العناصر الأكثر تأثيرا فيه، في تفاعل يعكس على اختيار النظام السياسي (برلماني أو رئاسي) (ملكي دستوري أو مطلق) و اختيار النظام الانتخابي و شروط الترشيح و آلياته و ضوابطه، لكن هذا الاعتقاد لا يخلو من بعض الاعتبارات السياسية خدمة لغايات أحزاب السلطة و أحزاب المعارضة، وحيث أن الأصل هو إجراء الانتخابات التشريعية دوريا عند نهاية العهدة التشريعية لتجديد البرلمان و هي وسيلة لتمكين الشعب من مراقبة ممثليه و ممارسة وجه من أوجه الديمقراطية المباشرة للمشاركة في السلطة،

فإن هذه النهاية قد تكون قبل أو أنها لعضو أو عدد من الأعضاء البرلمانيين بعد انتخابهم و تمتعهم بصفة العضو البرلماني و ما يتعلق بها، و ذلك مهما اختلفت أسباب هذا الشغور سواء بإرادة حرة لعضو البرلمان أو رغما عن ذلك، بل حتى الحالات التي لم نوليها عناية خاصة في دراستنا لعدم إثارها أي إشكال في النظم المقارنة باعتبارها حالة طبيعية لنهاية العضوية البرلمانية مثل حالة الوفاة، أو مثل حالات النهاية المسبقة للعهد البرلمانية بحل البرلمان وإجراء انتخابات قبل وقتها (مهما كانت جهة الحل أو طلبه) لأنها بإجماع النظم المقارنة تعتبر أحد أوجه العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و لن يتم تعويض البرلمان إلا عن طريق الانتخابات المسبقة طبقا للقانون، بخلاف حالات الاستخلاف التي عُنِيَتْ بهذه الدراسة وتتباين آلياتها بين إجراء انتخابات جزئية في الدائرة المعنية أو الاختيار من قائمة الترشيحات التي ينتمي إليها النائب المصرح بشغور مقعده أو هما معا. و أحيانا لا يتم الاستخلاف و يستمر الشغور لحين التجديد الكلي للبرلمان كما في حالة التصريح بالشغور قبيل مدة قريبة من انتهاء العهد البرلمانية و أغلب النظم تحددها بستة أشهر قبل النهاية الطبيعية و ينص ببند قانوني خاص على عدم إجراء الاستخلاف خلالها.

و من نتائج هذه الدراسة نورد النقاط الآتية:

- فأما عن الحالات و الأسباب التي تؤدي إلى شغور برلماني موجب للاستخلاف، فيوجد اختلاف نسبي بين النظم القانونية الدستورية و التشريعية المقارنة يخص بعض الضوابط مثل معيار قيام إحدى حالات التنافي مع العهد البرلمانية، فإن قلة من النظم الدستورية المقارنة سمحت بالجمع بين العضوية البرلمانية و غيرها من الوظائف مطلقا إلا ما لا يقبل الجمع بطبيعته مثل منصب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء و العضوية في غرفتي برلمان ذات مجلسين و كذا العضوية في برلمان اتحادي و برلمان إقليمي. و هذه النظم التي تقبل جمع العضوية البرلمانية مع بعض الوظائف خصوصا منصب الوزير و أو عضوية بعض المجالس المنتخبة فإنها تمنع ترؤس العضو للمجلسين أو من المشاركة في هياكل المجلس النيابي الوطني، و هناك من النظم من يسمح بالجمع بين رئاسة المجالس المنتخبة المحلية و بين عضوية البرلمان، و لذلك رأى البعض أنه من المفيد جدا أن يكون النائب البرلماني منتخبا محليا لأنه أكثر اطلاعا باحتياجات المواطنين و مشاكلهم في كافة المجالات حسب خصوصيات كل إقليم من مقدرات طبيعية و موارد مالية، الأمر الذي يمكنه من طرح الانشغالات المحلية بطريقة أفضل. و ذلك يدعم النشاط البرلماني بشكل أكثر إيجابا لكنه يتطلب تعديل القوانين فيما يخص شروط الترشح و إيراد بعض الاستثناء على حالات التنافي بإدراج مفهوم النائب المحلي الوطني مع الأخذ في الحسبان ما قد ينشأ من مراكز تفضيلية بين النواب بسبب ذلك حيث يصطدم بمبدأ المساواة!، كما أن الترخيص ببعض النشاطات التطوعية قد تتولد عنها مسؤولية مثل المسؤولية الطبية لذا يجب التشديد في منع هذه الأعمال التطوعية في مجال الصحة و ما شابهه.

و أما عن أسلوب الانتخابات الجزئية لملء المقاعد الشاغرة في البرلمان فيتفق تماما مع النظام الانتخابي الفردي حيث تمثل الدائرة الانتخابية بمقعد واحد. بينما يتناسب أسلوب الاستخلاف اختيارا من قائمة المترشحين للانتخابات الأصلية مع النظام الانتخابي على أساس التمثيل النسبي بالقائمة المفتوحة أو المغلقة. ولكن نظام الانتخاب الجزئي يعتبر دعامة إضافية لتحقيق التداول على السلطة لما يمنحه من فرصة لاختيار مترشح حزبي أو مستقل من غير الحزب أو القائمة التي كان ينتمي إليه النائب الأصيل في المقعد المطلوب استخلافه، و على العكس تماما في أسلوب الاختيار الذي يعتمد على استدعاء آخر مترشح يكون ترتيبه بعد آخر منتخب ضمن نفس القائمة للمترشحين، فإن ذلك يؤدي إلى تكريس تدوير السلطة في ظل أحزاب مهيمنة، هذا الأمر يظهر بوضوح خصوصا إذا كان موجب الاستخلاف هو حالة التنافي بعد اختيار أعضاء البرلمان ضمن طاقم الحكومة كما يحدث في الجزائر، إذ أن نفس عدد النواب الذين يصبحون وزراء سوف يتم استخلافهم بنفس العدد من قوائمهم الأصلية مما يحافظ على نفس التركيبة السياسية للبرلمان بأغلبيته و معارضته. بل أن هذا الأسلوب (أي الاختيار من القائمة) قد يسمح بوصول شخص إلى البرلمان يرجح أنه لن يحصل على نسبة أعلى من الأصوات وفق نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة أو نظام الانتخاب الفردي، أو أن الناخب قد أجبر على اختيار النائب بسبب النظام الانتخابي على القائمة المغلقة الذي يحرم الناخب و لا يسمح له بإعادة ترتيب المترشحين. الأمر الذي يجعل البرلمان في النهاية أكثر تعبيراً عن الإرادة الشعبية في حالة إعادة الانتخاب، لكن بالمقابل قد يكون الناخبون صوتوا على القائمة من أجل مترشح معين بالذات لكنها لم تحصل على الأصوات الكافية لفوزه بالمقعد، بسبب ترتيبه في ذيلها بقرار من القائمين على ضبط قائمة المرشحين).

و ينطبق الأمر نفسه بخصوص قصر الترشيح على من كان مرشحا في الانتخابات الأولى، إذ يعد تعديا على الحق في الترشيح و اعتداء على حق الناخبين بإجبارهم على اختيار شخص رفضوا إعطائه أصواتهم في الأول، لاسيما إذا كان سبب الشغور البرلماني هو إبطال صحة العضوية لعدم توفر أحد لشروط أو إسقاطها بسبب الإخلال بواجبات العضوية، و يجب التفرقة بين عدة صور، فبطلان العضوية لتخلف شرط أو ثبوت ممارسات منافية للنزاهة الانتخابية نعتقد فيه بإعادة الانتخاب في الدائرة بين نفس مجموعة المتنافسين مع استبعاد المترشح الذي تسبب في البطلان و الإعادة. و كذلك إسقاط العضوية و التجريد منها أو العزل يقتضي حرمان المعني من الانتخابات الجزئية لاستخلافه دون مشاركته، لأن خلاف ذلك يجعل من إجراء الإسقاط و التجريد بدون جدوى خصوصا في غياب حكم قضائي يستوجب رد الاعتبار منه.

و أما عن التوصيات التي نقترحها ككتويج لخلاصة هذه الدراسة فيجب القول: أن اهتمام المشرع بنظام و آلية الاستخلاف البرلماني لا بد أن يكون مبدؤه الحرص على تمام و كمال تعداد ممثلي الإرادة

الشعبية و الأمة و الإنابة عنها وفق معايير النزاهة و الشفافية، و تغليب التفكير المنطقي السليم على منطق المصالح الحزبية و الحفاظ على المراكز المكتسبة إذا لم يكن ممكنا الحصول على ما هو أفضل منها، و هذا ما لا تعكسه كثير من القواعد القانونية التي يجري بها العمل لعدم كفايتها أو عدم فعاليتها في تحقيق الغاية التي وضعت من أجلها، وهي تحقيق فعالية أكثر إيجابا في العمل البرلماني الذي أصبح باتفاق أغلبية الآراء يتجه نحو الضعف و لا بد من العمل على إعادة ضبطه لتستعيد مؤسسة البرلمان مكانتها الطبيعية الفعالة ضمن النظام الدستوري. و في اعتقادنا يرجع هذه الضعف لعدة عوامل منها ما يرتبط باختيار النائب البرلماني و منها ما يرتبط بالنظام الانضباطي و الأخلاقي الذي يحكم عمل النائب داخل البرلمان، و لذلك نقترح فيما يلي بعض التعديلات عن النصوص القانونية ذات الصلة من زاوية ارتباطها عملية الاستخلاف البرلماني التي هي موضوع دراستنا:

- **فبخصوص حالات التنافي:** يجب تعديل القانون العضوي رقم 12-02 المحدد لحالات التنافي بما يضمن تزويد هياكل البرلمان بآليات التحقيق من قيام حالات التنافي لاسيما النشاطات غير المصرح بها، كما هي الحال لدى المشرع الفرنسي ( بإنشاء لجنة للشفافية) أو منح المجلس الدستوري سلطة لذلك بعد إخطار يحال إليه بواسطة رئيس الغرفة البرلمانية المعنية، و لا يغني عن هذا ما ورد في المادة 13 من نفس القانون، والتي تقضي باعتبار الإدلاء بتصريحات غير صحيحة خاضعا لقانون العقوبات بالتصريح الكاذب. و ذلك لأن هذا النص في تقديرنا بدون جدوى في ظل الحصانة البرلمانية و تنظيمها الحالي بعدما ثبت في الواقع عدم تطبيقه، و يجب ترتيب جزاء الإقصاء و إسقاط العضوية إذا ثبت عدم التصريح أو التصريح المخالف للحقيقة دون حاجة لرفع الحصانة البرلمانية، بل إن منح المجلس الدستوري هذه الصلاحية أنجع من لجنة برلمانية مهما كانت حدود سلطتها مبسوطة لأنها لا تخلوا من الاعتبارات السياسية و المجاملات كما كانت عليه الحال في البرلمانات التي اختصت نفسها بالفصل في صحة العضوية قبل تحويله إلى جهات حيادية

- **و عن الاستقالة:** لا يكفي الاعتراف بها بموجب نص دستوري أو قانون عضوي به أحكام عامة، بل يجب إصدار النصوص القانونية التي تبين الإجراءات الواجب اتباعها كمسار طبيعي عند تقديم الاستقالة من عضو البرلمان، لاسيما ضبط كيفية تقديمها مكتوبة أو الاكتفاء بالتعبير الشفوي و الجهة التي ترفع إليها خلال دورة انعقاد البرلمان و خارجها، و مدى قابلية رفضها أو التراجع عنها و الآجال التي يتم فيها كل ما دُكر و كل ما يضبط استعمال هذا الحق طوعا و بيبعد استعماله كوسيلة ضغط أو تهديد لاستقرار تمثيل إرادة الأمة. و لا يتحقق هذا إلا بالخروج من النص الدستوري إلى نصوصه التطبيقية سواء في القانون العضوي لعضو البرلمان و علاقته الوظيفية مع الحكومة أو في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان كما تم العمل به بخصوص حالات التنافي.

- و عن تغيير الانتماء السياسي: يجب تعديل النص الحالي للمادة (117) من الدستور ليصبح مضمون صياغتها شاملا لكل صور تغيير الانتماء الطوعي مبدئيا في النص الدستوري لاسيما المنتخبين اللاحزبيين حسب صياغة النص، على أن تضاف نصوص جديدة تفصيلية لكل الحالات، لأن اعتقادنا الراسخ يقضي أن تغيير الانتماء السياسي بقدر ما هو حرية و حق و وسيلة للتعبير عن الرأي لا يجب منعه بناتا، لكن يجب أخلقته بما يحفظ احترام إرادة الناخبين خلال العهدة الانتخابية بمنع كل تغيير للصفة التي تم الانتخاب على أساسها و لو تعلق الأمر بقائمة حرة، مع الترخيص بذلك خلال ستة أشهر الأخيرة على انقضاء كونها مدة نراها معقولة لا يتم فيها أي تجديد لهياكل البرلمان و هي نفسها الفترة التي يتم فيها التحضير للانتخابات المقبلة فيمكن للنائب المعني الترشح بانتماء سياسي آخر. ومن الحلول التي تقلل من الظاهرة هي التحول كليا أو جزئيا إلى نظام الحصص بتخصيص عدد من المقاعد النيابية يتم الانتخاب عنها وفق نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة بينما يتم انتخاب العدد الباقي عن طريق الترشح الفردي. كما يجب تمديد منع تغيير الانتماء السياسي إلى المجالس المنتخبة محليا (ولائيا و بلديا ) لأن هؤلاء هم الفئة الناخبة و المنتخبة حصريا لتشكيل ثلثي أعضاء مجلس الأمة، و لن يكون تمثيلهم وفق إرادة الشعب ومعبرا حقيقيا عنها إذا كان المنتخب في مجلس الأمة قد غير انتماءه بعد انتخابه في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي. و هذا يتطلب تعديلا في قانوني الولاية و البلدية بهذا الخصوص و/أو إضافته كشرط للترشح لعضوية مجلس الأمة ضمن القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات.

كما أن من الحلول أيضا وجوب إصلاح النظام الحزبي و السياسي و النظام الانتخابي لغزيلة الأحزاب المتكاثرة دون أن يكون لها برامج حقيقية و رؤى شاملة مدروسة قابلة للتجسيد كنظام للحكم، ويكون ذلك وفق قواعد قانونية لا تمس ممارسة حرية الرأي و التعبير بقدر ما تهذب ممارستها بما يحقق استقرار الكيانات الحزبية و يشجع على الانخراط الحزبي الذي يضمن استمرار بقاء الأحزاب ذاتها، و هي التي تعتبر حلقة أساسية للنشاط السياسي للدفع به نحو ممارسة ديمقراطية حقيقية تُحترم فيها معايير النزاهة و الشفافية، في المقابل- نستطيع القضاء على الأحزاب المجهرية و تكاثرها بطريقة فوضوية فلا تظهر إلا عند المواعيد الانتخابية، علما أن الصغير يكبر بفعل الدوافع والمحفزات الذاتية و بالتعامل الجاد والمحايد معه من قبل السلطة الإدارية بدل الإقصاء و التضييق، و بخاصة ضمان الحق في المقررات بالإيجاب خاصة، فالأحزاب الكبيرة و كذلك المركزية النقابية في الجزائر كلها ورثت الدولة من حيث مقراتها في المال العام الذي لا يقبل التنازل عنه و لا تملكه بالتقادم، بالإضافة لاستغلال الرصيد التاريخي للأحادية الحزبية والنقابية، وتحديد استعمال واستغلال التراث التاريخي للثورة الجزائرية ورموزها الممنوع دستوريا؟ و هو ليس حكرا على حزبٍ دون غيره أو كيان دون كيان آخر.

- و عن بطلان العضوية و الطعن فيها: فإن وضع القواعد المنظمة للعملية الانتخابية و ضماناتها إلى غاية إعلان النتائج النهائية بعد الفصل في الطعون كما هي عليه حاليا لا يكفي وحده لاختيار نواب بطريقة شفافة و نزيهة اختيارا حقيقيا طبقا للقانون، بل لابد من ضمانات أخرى يجب إضافتها تمكن من استدراك معالجة الوضعيات المخالفة للقانون متى ما اكتشف ذلك بعد غلق باب الطعن في النتائج النهائية للعملية الانتخابية، كما يجب توسيع حق الطعن للناخبين- كما في النظام البريطاني- زيادة على المترشحين و تحميل الطاعنين في كل ذلك عبء إثبات الإدعاء بالبطلان، على أن يخطر بذلك مباشرة المجلس الدستوري خلال مدة تحدد قانونا تبدأ مباشرة بعد إعلان النتائج النهائية للانتخابات البرلمانية و نرى في ذلك ضمانا إضافية لكل من الناخب - من جهة- إذا رأى تعديا على إرادته الحرة في الاختيار، وللمنتخب- من جهة أخرى حتى لا يبقى مهددا تحت رحمة الطعون طوال مدة النيابة القانونية، فيمكن استخدامها سلبا وسيلة للضغط عليه تجعله خاضعا ليس متحررا بما يكفي عن ناخبيه.

- أما عن إسقاط العضوية: فإذا كان المتفق عليه في النظم المقارنة في توجيهها الحديث هو ارتباط إسقاط العضوية بفقدان شرط من شروط صحتها أو إخلال بواجبات العضوية البرلمانية فإن منح المجلس النيابي سلطة تقدير ذلك بواسطة مكتبه ( و هو غالبا يمثل الأغلبية البرلمانية ) ثم التصويت عليه بالموافقة، إضافة إلى إجراءات رفع الحصانة البرلمانية، فكلها تعتبر من أكبر المعوقات في طريق تطبيق أحكام الدستور لإسقاط العضوية عندما يتوفر موجب لذلك، رغم أنها وضعت في الأساس لحماية النائب من الدعاوى و الطعون الكيدية. لكن استعمالها السلبي جعلها حجرة عثرة تمنع تطبيق القانون. و فضلا عن ذلك هي تتناقض مع واحدة من أهم قواعد القانون الطبيعي و مبادئ العدالة التي تقتضي ألا يكون الخصم حكما في نفس الوقت.

و عليه يجب على المشرع الدستوري إلغاء شرط التصويت على قرار إسقاط العضوية و التجريد منها و عزل النائب أو عضو مجلس الأمة لأن ذلك لا يخلو من الاعتبارات السياسية و سوء استخدام هذه السلطة بين أحزاب السلطة ( التي تملك القرار ) و أحزاب المعارضة ( التي جردها القانون من كل فعالية)، و ذلك بإلغاء الفقرة الثانية من المادة 123، و بتعديل الفقرة الثانية من المادة 124 من دستور 2016. وبدلا عن ذلك يجب منح سلطة القرار للمجلس الدستوري (بوصفه جهة محايدة من طبيعة خاصة تجمع بين الطابع القضائي بحسب تكوينه و تراعي الاعتبارات السيادية أحيانا) بعد إخطاره من قبل ممثل المجموعة البرلمانية أو من قبل وزير العدل أو النيابة العامة أو حتى وزير الداخلية. و نعتقد أن هذا المطلب أصبح أكثر جدية وجدوى من ذي قبل بعد تدعيم تشكيلة المجلس الدستوري و قد أصبح ثلث أعضائها الـ (12) من رجال القضاء (04) فضلا عن الشروط الواجب توافرها في باقي الأعضاء من خبرة لا تقل عن 15 سنة من التعليم العالي في فرع العلوم القانونية أو القضاء أو محامي لدى المحكمة العليا و مجلس الدولة أو وظيفة

عليا للدولة. وكلها شروط لا يتوفر عليها غالبية أعضاء البرلمان لاسيما غرفة المجلس الشعبي الوطني. و لا شك أن معيار الكفاءة للفصل في الشكاوى و العرائض أفضل- مطلقا- من التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات و هو منذ تأسيس العمل به لتمييز أنماط النظم السياسية لا يوجد له اتفاق و إجماع حول مفهوم و حدود هذا الفصل كما لا يوجد اتفاق و إجماع حول مفهوم و حدود التعاون بين السلطات.

كما يجب على المشرع الدستوري إعادة النظر في أحكام الحصانة البرلمانية بإضافة آلية جديدة تسمح برفعها خارج دورة انعقاد البرلمان، أو بتضييق نطاق حالات تطبيقها، لاسيما عندما يتعلق الأمر بجريمة متلبس بها أو عندما يقتضي الأمر تطبيق إجراءات المثل الفوري التي تقررت بموجب الأمر 15-02 المؤرخ في 23 جويلية 2015 معدلا لقانون الإجراءات الجزائية، أو يجب على المشرع العضوي إدراج لجنة خاصة تسمى لجنة الحصانة البرلمانية كما في بعض النظم المقارنة، تشكل من ممثلي الأحزاب التي لها وجود في البرلمان، و ترفع إليها طلبات رفع الحصانة و تختص بالتحقيق مبدئيا و إعداد تقرير يتم التصويت عليه في جلسة عامة بشرط ألا يكون مقرر اللجنة ينتمي لنفس التشكيلة السياسية التي ينتمي إليها العضو المطلوب رفع الحصانة عنه، و بشرط عدم حضور أشغال اللجنة إذا كان عضو فيها هو المعني برفع الحصانة، لأن الغاية من هذه الإجراءات كانت هي ضمان حريات الأفراد و حقوقهم، فكذلك يجب حماية نفس الحقوق و الحريات إذا كان المتهم بالاعتداء عليها هو النائب البرلماني الذي يفترض أنه أكثر الناس معرفة و إماما و حرصا و التزاما بالقوانين التي يصادق عليها و هو يبتغي من ورائها ضمان و حماية حقوق أفراد الأمة التي يمثلها، و عليه يجب إزالة كل العرافيل التي تقف عثرة أمام ضمان حقوق و حريات الغير التي لم توجد الدولة - في الأساس- إلا لحمايتها و ضمانها عن طريق تنظيمها بوسائل الضبط من القوانين و الأنظمة التي يعتبر النواب البرلمانيون أحد مدخلاتها ومخرجاتها في الدولة الديمقراطية كدولة حق و قانون. و هذا بدوره يحافظ على صورة البرلمان الحريص على احترام القانون حتى في مواجهة أعضاء البرلمان أنفسهم.

أما لتفعيل العمل داخل المؤسسة التشريعية فيجب توسيع أسباب سقوط العضوية البرلمانية لتشمل حالات الغياب بدون عذر مقبول أو لمدة طويلة تنافي الطابع المؤقت للعهد البرلمانية بدل الاكتفاء بخصم الأجر، لأن الغياب يفوت على المواطن حقيقة تمثيله و السهر على مصالحه، و لا شك أن هذا من السبل الكفيلة بدعم و تفعيل العمل البرلماني الذي أضحي مشكلة تعاني منها البرلمانات في وقتنا الحالي بسبب غياب النواب عن جلسات المناقشة، و نتج عنها تراجع مكانة و دور البرلمان كسلطة تشريعية لصالح الحكومة كسلطة تنفيذية، في إخلال جسيم بحقيقة الصلاحيات المحددة دستوريا بصفة أصلية و بصفة احتياطية، و في اعتقادنا أنه يمكن تفعيل العمل البرلماني و الدفع به أيضا عن طريق إعطاء الاستقالة البرلمانية مكانتها الحقيقية لاسيما تقوية المعارضة من خلال تنظيم الاستقالة و النص على اعتبار تقديم عدد

معين من النواب لاستقلالهم موجبا لإجراء انتخابات مسبقة، و لا شك أن هذا يساعد كثيرا على تحقيق مبدأ التداول على السلطة - لا تدويرها، لأنه كما قال شارل دباش : (التداول على السلطة مبدأ ديمقراطي و لا يمكن لأي حزب سياسي أن يبقى في السلطة إلى ما لا نهاية له، و يجب أن يعوض بتيار سياسي آخر). بل إن منح هذه السلطة للمعارضة أصلح للنظام السياسي بجعل الأغلبية البرلمانية- و من ورائها الحكومة- أكثر تحكما و انضباطا واحتراما للقانون و مراعاة للمصالح المشتركة بين سياسة الأغلبية و توجهات المعارضة لصالح المواطن.

- أما عن آليات الاستخلاف: فرغم أن المشرع الجزائري حددها بالاختيار من قائمة الترشيحات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات جزئية أو تكميلية في الدائرة المعنية عندما يتعلق الأمر بعضو مجلس الأمة، لكنه بخصوص المجلس الأول عرف بعض الفراغات التشريعية التي تخص حالات و إن ندر وقوعها في واقعنا الساعة لكنها محتملة، مثل حالة الشغور المتعدي لأكثر من مستخلف واحد ضمن نفس القائمة الانتخابية و حالة استغراق الاستخلاف لجميع المترشحين فيها لأي سبب كان، بل أكثر من ذلك حين يتعلق الأمر بمقعد مخصص للنساء مع استنفاد من يخلفه من النسوة ضمن نفس القائمة الانتخابية فلا يصح استخلاف رجل في المقعد!، لذلك يجب على المشرع العضوي إدراج نص يحدد عدد مرات اللجوء للاستخلاف من نفس القائمة بحالتين أو ثلاثة على الأكثر. و على المشرع أيضا التراجع والنص من جديد على آلية إجراء انتخابات جزئية عند تعذر أو استحالة الاستخلاف من القائمة أسوة بما نصت عليه بعض النظم المقارنة. و هي الآلية التي كانت متبعة في حالة الشغور بسبب الاستقالة أو حصول المانع القانوني وتم التراجع عنها لصالح توحيد آلية الاستخلاف لجميع أسباب الشغور البرلماني.

**ختاما لدراستنا:** يجب القول أنه إذا كان اهتمام المشرع الجزائري بنظام و آليات الاستخلاف البرلماني حرصا منه على تمام و كمال تعداد تمثيل الإرادة الشعبية و الأمة تماشيا مع تطور النمو الديمغرافي كمياري لتحديد عدد المقاعد البرلمانية لاسيما في المجلس الشعبي الوطني، فإنه يتعين أيضا الرقي بهذا التمثيل إلى مصاف النظم الأكثر ديمقراطية في صورتها و ممارستها حسب المعايير المثالية من تشريع و قوانين أساسها: النزاهة و الشفافية و تغليب التفكير العقلي المنطقي السليم و المصالح الموسعة عن تلك المصالح الحزبية و الضيقة و الحفاظ على المكتسبات و لو كان ذلك يؤدي إلى التضحية بمبدأ التداول على السلطة لصالح مبدأ تدوير السلطة الذي كرسه و ثبتته مجموعة القواعد القانونية الجاري بها العمل وقد أثبتت محدوديتها و عدم فعاليتها في تحسين العمل البرلماني رغم أن هذه هي رغبة الجميع. و التي في اعتقادنا لن تتحقق إلا من خلال تقدير مسؤولية تولي القيادة و التطلع لما هو أفضل و لو كان ذلك بالاستماع ممن هو في السلطة و الأخذ برأي من هو في المعارضة، و الديمقراطية في دولة الحق و القانون لن تكون كاملة و لا أقرب إلى الكمال إلا في وجود جماعة حاكمة و جماعة أخرى في المعارضة،

و بينهما تنافس و تزامم على السلطة في إطار قانوني شفاف و نزيه يسمح للطرفين بإمكانية التداول على السلطة و إفساح المجال للخصم فترة من الزمن من خلال تمكين الشعب صاحب السلطة و السيادة الأصل من حرية الاختيار كوسيلة لممارسة الرقابة الشعبية المباشرة و الديمقراطية المباشرة سواء عند الانتخابات العامة لتجديد المؤسسة التشريعية، أو عندما تستدعي الضرورة لاستخلاف بعض المقاعد البرلمانية لشغورها قبل انقضاء العهدة التشريعية، وذلك كما نراه في بعض النظم الغربية المقارنة.

**لذلك نأمل أخيراً- أن يكون تفعيل العمل البرلماني من خلال تحسين وسائل الانضباط و تكوين النواب محل اهتمام جدي و حقيقي أخذا بالتوصيات و المقترحات السابقة من قِبَلِ المشرع الجزائري ممثلاً في السلطتين: التنفيذية كمشرع فعلي و التشريعية بوصفها صاحب الاختصاص الأصل، و أن يكون نفس الهدف محلاً/أو موضوعاً لدراسة مستقلة خاصة للنهوض بالعمل البرلماني و المؤسسة البرلمانية، جازمين في الأخير أن كل عمل مهما بلغ من الكمال في رأي صاحبه فهو ينطوي على نقص في رأي غيره و ذلك من جملة خصائص النفس البشرية.**

فما كان من صفة الكمال في هذا البحث فمن الله وتوفيقاً منه. و ما كان فيه مجانباً للصواب فمن قصور العقل و اجتهاد النفس و سوء التقدير.

انتهى

و لله الحمد و المنة على فضله. و له الشكر و الثناء الحسن.

\*\*\*\*\*

# الملاحق

- ملحق رقم (01): قرار المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية منع مزدوجي الجنسية من الترشح. قرار مؤرخ في 07 مارس 2015.
- ملحق رقم (02): قرار المجلس الدستوري المغربي بعدم دستورية اعتبار الشغور مؤقتا في حالة التعيين في الحكومة. بتاريخ 2011/10/13
- الملحق رقم(3): قرار تاريخي للمجلس الدستوري المغربي بخصوص استقالة امرأة من مجلس المستشارين و تعويضها بمستخلف من نفس الجنس. بتاريخ 15 يناير 2016
- ملحق رقم (04): قرار المجلس الدستوري المغربي باستخلاف عضو مجلس النواب بعد استقالته في حالة فراغ تشريعي، بتاريخ 2014/12/23.
- ملحق رقم (05): قرار رقم 02/ق.م.د/2001 يتعلق بعدم استخلاف نائبين في المجلس الشعبي الوطني بعد تعيينهما سفيرين للجمهورية بتاريخ 26 ديسمبر سنة 2001.
- (ملحق رقم 06): قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية اعتبار الاستخلاف مؤقتا في حالة التنافي بسبب التعيين في الحكومة

( Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009 - NOR: CSCL0900541S- ELI: Non disponible )

ملحق رقم (01)

قرار المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية منع مزدوجي الجنسية من الترشح. قرار مؤرخ في 07 مارس 2015

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت السابع من مارس سنة 2015م، الموافق السادس عشر من جمادى الأولى سنة 1436 هـ.

برئاسة السيد المستشار / أنور رشاد العاصي النائب الأول لرئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين:

وحضور السيد / محمد ناجي عبد السميع أمين السر

أصدرت الحكم الآتي:

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 24 لسنة 37 قضائية "دستورية".

المقامة من السيد/ مايكل جيروم منييه اسكندر و شهرته (مايكل منير)

ضد

1- السيد رئيس الجمهورية

2- السيد رئيس مجلس الوزراء

3- السيد رئيس اللجنة العليا للانتخابات

الإجراءات

بتاريخ الثاني عشر من فبراير سنة 2015، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طالباً الحكم بعدم دستورية بعض مواد قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 46 لسنة 2014 و هي :

نص البند (1) من المادة (8) فيما لم يتضمنه من استثناء المصريين المقيمين بالخارج من شرط الجنسية المنفردة،

نص المادة (4) فيما لم يتضمنه من إنشاء دوائر خارج الجمهورية تمثل القارات التي يقيم فيها المصريون بالخارج وفقاً للتمثيل المتكافئ للناخبين منهم،

نص المادة (5) فيما تضمنه من أن يكون للمصريين المقيمين بالخارج مترشح بالقائمة المخصص لها 15 مقعداً وثلاثة مترشحين بالقائمة المخصص لها 45 مقعداً ليكون جملة عددهم 8 مقاعد و قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت في ختامها الحكم؛ أصلياً : بعدم قبول الدعوى، واحتياطياً : برفضها

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة؛ وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

وحيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - في أن المدعى كان قد أقام ضد المدعى عليه الثالث الدعوى رقم 30265 لسنة 69 قضائية أمام محكمة القضاء الإداري، طالباً الحكم : بصفة مستعجلة : بوقف تنفيذ قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم (20) لسنة 2015 بفتح باب الترشح لعضوية مجلس النواب لسنة 2015، والتصريح باتخاذ إجراءات الطعن بعدم دستورية البند (1) من المادة (8) من قانون مجلس

النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 46 لسنة 2014، والمادتين (4 و5) من القانون ذاته، وذلك لمخالفتها نصوص المواد (1 و9 و53 و87 و88 و244) من الدستور، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه. وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، وصرحت للمدعى بإقامة الدعوى الدستورية، فقد أقام الدعوى الماثلة. وحيث إن المادة (4) من قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 46 لسنة 2014 تنص على أن " تقسم جمهورية مصر العربية إلى عدد من الدوائر تخصص للانتخاب بالنظام الفردي، وعدد (4) دوائر تخصص للانتخاب بنظام القوائم، يخصص لدائرتين منها عدد (15) مقعداً لكل منها، ويخصص للدائرتين الأخريين عدد (45) مقعداً لكل منها، ويحدد قانون خاص عدد، ونطاق، ومكونات كل منها ويُنتخب عن كل دائرة منها عدد الأعضاء، الذي يتناسب وعدد السكان والناخبين بها، بما يراعى التمثيل العادل للسكان والمحافظات، والمتكافئ للناخبين."

و حيث تنص المادة (5) من القانون ذاته على أن " يجب أن تتضمن كل قائمة انتخابية عدداً من المرشحين يساوى العدد المطلوب انتخابه في الدائرة وعدداً من الاحتياطيين مساوياً له. و في أول انتخابات لمجلس النواب تُجرى بعد العمل بهذا القانون، يتعين أن تتضمن كل قائمة مخصص لها عدد (15) مقعداً الأعداد والصفات الآتية على الأقل: مترشح من المصريين المقيمين في الخارج. ويتعين أن تتضمن كل قائمة مخصص لها عدد (45) مقعداً الأعداد والصفات الآتية على الأقل: ثلاثة مترشحين من المصريين المقيمين في الخارج."

وتنص المادة (8) من القانون ذاته على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، يُشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس النواب: أن يكون مصرياً متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة فيها، إذ أن المدعى لم يُقدم ما يفيد ترشحه في الانتخابات البرلمانية، ولم يبين بدعواه الموضوعية صفته، ومصلحته فيها. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى الدستورية- وهي شرط لقبولها - مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية .....

وحيث إن دستور سنة 2014 القائم قد أولى صفة "المواطنة" أهمية بالغة، إذ قرنها، بنص أولى مواده، بسيادة القانون، وجعل منها أساساً للنظام الجمهوري الديمقراطي الذي تقوم عليه الدولة، ونص كذلك في المادة (4) منه على أن السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، كما كفل في المادة (87) منه مشاركة المواطن في الحياة العامة كواجب وطني، وجعل لكل مواطن الحق في الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وفي هذا السبيل؛ تلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب.

وحيث إنه متى كان ما تقدم؛ وكان المدعي، باعتباره مواطناً، قد ثبتت له صفة الناخب؛ إعمالاً لما نصت عليه المادة (87) من الدستور من التزام الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، وقد خلت أوراق الدعوى الراهنة مما يستفاد منه أن صفة الناخب قد زالت أو أنه قد تجرد منها لأي سبب، فضلاً عن أنه لم يثبت بالأوراق قيام أي مانع يحول بينه وبين مباشرة حقوقه السياسية، وكان قد طعن، أمام محكمة الموضوع على قرار رئيس اللجنة العليا للانتخابات رقم (20) لسنة 2015 بفتح باب الترشح لعضوية مجلس النواب لسنة 2015؛ طالباً وقف تنفيذه ثم إلغاءه، مستهدفاً وقف إجراء انتخابات مجلس النواب؛ ثم أقام دعواه الدستورية الراهنة، طالباً الحكم بعدم دستورية المواد (4) و(5) و(البند "1") من المادة (8) من قانون مجلس النواب، لمخالفتها المواد (1) و(9) و(53) و(87) و(88) و(244) من الدستور، ولما كانت المواد المطعون فيها تمس المركز القانوني للمدعي، بصفته ناخباً، وتؤثر فيه، ومنها ما يقف حجر عثرة في سبيله كطالب للترشح، ومن ثم

تتوافر للمدعي المصلحة الشخصية المباشرة في دعواه الماثلة؛ وينحصر نطاقها في الطعن على نص المادة (4) من قانون مجلس النواب المشار إليه فيما لم يتضمنه من إنشاء دوائر خارج الجمهورية تمثل القارات التي يقيم فيها المصريون المقيمون بالخارج وفقاً للتمثيل المتكافئ للناخبين منهم، وكذا نص المادة (5) منه فيما تضمنه من أن يكون للمصريين المقيمين في الخارج مترشح بالقائمة المخصص لها (15) مقعداً، وثلاثة مترشحين بالقائمة المخصص لها (45) مقعداً، ليكون جملة عددهم (8) مقاعد. وكذا نص البند (1) من المادة (8) فيما نص عليه من عبارة " متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة."

وحيث إن المدعى ينعى على نص البند (1) من المادة (8) من قانون مجلس النواب المشار إليه والذي اشترط في المترشح أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة، مخالفته حكم المادتين (88، 102) من الدستور، والتي تلزم أولهما : الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وتنظيم مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات، والتزاماً بذلك النص كان يتعين على المشرع أن يستثنى المصريين المقيمين بالخارج من شرط حمل الجنسية المصرية منفردة، وتطلبت ثانيتهما : في المترشح أن يكون مصرياً.

وحيث إن المادة (87) من الدستور تنص على أن: " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإغفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون.

وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتتقية هذه القاعدة بصورة دورية وفقاً للقانون. وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات وحيدتها ونزاهتها.

و حيث تنص المادة (88) من الدستور على أن: "تلتزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحررياتهم، وتمكينهم من أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع وإسهامهم في تنمية الوطن. وينظم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات بما يتفق والأوضاع الخاصة بهم، دون التقيد في ذلك بأحكام الاقتراع والفرز وإعلان النتائج المقررة بهذا الدستور، وذلك كله مع توفير الضمانات التي تكفل نزاهة عملية الانتخاب أو الاستفتاء وحيادها. "

كما تنص المادة (102) من الدستور على أن: "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، يُنتخبون بالاقتراع العام السري المباشر. ويُشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشيح عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

ويبين القانون شروط الترشيح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5%، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم

و حيث إن حق الانتخاب، المقرر لكل مواطن وفقاً لما تنص عليه المادة (87) من الدستور، يندرج ضمن الحقوق العامة، التي حرص الدستور على كفالتها، وتمكين المواطنين من ممارستها، لضمان إسهامهم في اختيار قياداتهم وممثلهم في إدارة دفة الحكم، ورعاية مصلحة الجماعة، وعلى أساس أن حقي الانتخاب والترشح، على وجه الخصوص، هما حقان متكاملان، لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما، ولا تتحقق للسيادة الشعبية أبعادها الكاملة إذا أُفِرغا من المضمون، الذي يكفل ممارستها ممارسة جدية وفعالة، ومن ثم كان هذان الحقان لازمين لزوماً حتماً لإعمال الديمقراطية في محتواها المقرر دستورياً، .....

ولضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الإرادة الشعبية، ومعبرة تعبيراً صادقاً عنها، ولذلك لم يقف نص المادة (87) من الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في الانتخاب والترشح، وإبداء الرأي في الاستفتاء، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة العامة، عن طريق ممارسته لتلك الحقوق، واجباً وطنياً، يتعين القيام به في أكثر المجالات أهمية؛ لاتصالها بالسيادة الشعبية التي تُعتبر قواماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة هيئة الناخبين... ولئن أجاز الدستور للمشرع، بنص تلك المادة ذاتها، تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المشار إليها، فإنه يتعين عليه أن يراعي في القواعد التي يتولى وضعها تنظيمياً لتلك الحقوق، ألا تؤدي إلى مصادرتها، أو الانتقاص منها، وألا تنطوي على التمييز المحظور دستورياً، أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص، الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين ممن تتماثل مراكزهم القانونية، وبوجه عام ألا يتعارض التنظيم التشريعي لتلك الحقوق مع أي نص في الدستور؛ بحيث يأتي التنظيم مطابقاً للدستور في عموم قواعده وأحكامه؛ وعلى النحو الذي يضمن للناخبين ألا يكون حقهم في الانتخاب مثقلاً بقيود يفقدون معها أصواتهم من خلال تشويهها، أو إبدالها، أو التأثير في تكافؤها وزناً، وتعادلها أثراً.....

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة 1923 على تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها قصدًا من الشارع الدستوري أن يكون النص عليها في الدستور قيداً على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام وفي حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعياً، فإذا خرج المشرع فيما يقرره من تشريعات على هذا الضمان الدستوري، بأن قيد حرية أو حقاً ورد في الدستور مطلقاً أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً، وقع عمله التشريعي مشوياً بعبء مخالفة الدستور...

وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئله وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها.....

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن تفسير نصوص الدستور يكون باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، فلا يفسر نص منه بمعزل عن نصوصه الأخرى، وإنما متسانداً معها بما يقيم بينها التوافق وينأى بها عن التعارض، فالأصل في النصوص الدستورية أنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متآلفاً.

وحيث إن نص المادة (102) من الدستور قد حسم أمر الشروط المتطلبة في طالب الترشح لمجلس النواب بلا لبس أو غموض مقررًا أن "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضوًا، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلًا على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا نقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية . ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب... "، ومن ثم فقد أورد المشرع الدستوري الشروط الرئيسية والجوهرية بحيث لا يجوز للمشرع العادي الخروج عليها سواء بتقييدها أو بالانتقاص منها بما يهدرها أو يفرغها من مضمونها، ومن بين هذه الشروط حمل الجنسية المصرية على نحو مطلق من أي قيد أو شرط، خلافاً لما قرره نص (المادة 141) من الدستور، من أنه يشترط فيمن يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل، أو أي من والديه، أو زوجه جنسية دولة أخرى"، وكذلك ما قرره نص (المادة 164) من الدستور من أنه يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء "أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى"، ويتبين مما تقدم أن المشرع الدستوري قد غاير شرط حمل الجنسية المصرية بالنسبة للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية، ومن يعين رئيساً لمجلس الوزراء، باشرطه ألا يكون أيهما يحمل جنسية دولة

أخرى، وإسقاط هذا الشرط بالنسبة للمترشح لعضوية مجلس النواب، فمن ثم كان على المشرع العادي الالتزام بحدود وضوابط ممارسته التشريعية وبمراعاة مراتب التدرج التشريعي، فإذا ما خرج عنه وأحل نفسه موضع المشرع الدستوري وأضاف للنص المطعون فيه قيداً وشرطاً جديداً بالانفراد بالجنسية المصرية، فإنه يكون قد انطوى على مخالفة لنصوص المواد (87) و(88) و(102) من الدستور، مما يستوجب القضاء بعدم دستوريته في النطاق المحدد سلفاً.

و لا ينال مما تقدم ما نصت عليه المادة (102) من الدستور من تفويض المشرع العادي في تحديد شروط الترشح الأخرى، ذلك أن البادي من سياق تلك المادة أن تفويض المشرع العادي في تحديد شروط الترشح الأخرى، إنما وردت بصدر الفقرة الثانية من تلك المادة، وطبقاً لقواعد التفسير السليم لنصوص الدستور فإن تلك العبارة لا تنصرف إلى الشروط التي أوردها النص الدستوري حصراً، وإنما قصد بها تفويض المشرع في وضع شروط من طبيعة أخرى غير تلك الشروط، فضلاً على أن المادة (92) من الدستور قد أفصحت عن أن الحقوق والحريات اللصيقة، بشخص المواطن - ومن بينها حق الترشح والانتخاب - لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً، ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدتها بما يمس أصلها أو جوهرها.

كما لا ينال مما تقدم ما ذهبت إليه هيئة قضايا الدولة، ومن قبلها المذكرة الإيضاحية للقانون من أن الشخص الذي يحمل جنسية دولة أخرى بجانب الجنسية المصرية، يكون متعدد الولاء، وهو ما حدا بالمشرع أن يتطلب فيمن يُرشح نفسه نيابة عن الشعب أن يكون غير مشارك في ولائه لمصر ولأهـ لوطنٍ آخر، وذلك استناداً إلى القسم الذي يؤديه عضو مجلس النواب، فذلك القول مردود بما يلي:

أولاً: أن الولاء أمر يتعلق بالمشاعر، ومحلها القلب، والأصل في المصري الولاء لبلده ووطنه، ولا يجوز افتراض عدم ولائه أو انشطاره إلا بدليل لينحل ذلك الفرض - حال ثبوته - إلى مسألة تتعلق بواجبات العضوية التي يراقب الإخلال بها مجلس النواب ذاته.

ثانياً: أن المادة (6) من الدستور نصت على أن "الجنسية حق لمن يولد لأب مصري أو لأم مصرية...". وهو ما قد يؤدي إلى حمل أولاد الأم المصرية لجنسيتين، إذا كانت جنسية والدهم تقوم على أساس الدم، فلا يجوز بحال أن يُوصم هؤلاء الأولاد بتعدد الولاء، ومن ثم فلا يجوز اتخاذ ذلك تكئة لحرمانهم من حقهم في الترشح لمجلس النواب، رغم ثبوت حقهم في المشاركة في انتخاب أعضائه.

ثالثاً: أن المشرع وهو بصدد تنظيم الجنسية المصرية بموجب القانون رقم 26 لسنة 1975 أجاز للمصري أن يحمل جنسية أجنبية بقرار يصدر من وزير الداخلية، ولا يجوز أن يكون استعمال الحق المقرر قانوناً سبباً في سقوط حقوق أخرى، خاصة إذا كانت هذه الحقوق قد قررها الدستور.

رابعاً: أن المشرع عند تنظيمه الهجرة ورعاية المصريين في الخارج بالقانون رقم 111 لسنة 1983 منح المصريين فرادى أو جماعات الحق في الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج، وسواء أكان الغرض من هذه الهجرة مما يقتضى الإقامة الدائمة أو المؤقتة في الخارج، وقرر احتفاظهم بجنسيتهم المصرية طبقاً لأحكام القانون الخاص بالجنسية المصرية، ولا يترتب على هجرتهم الدائمة أو المؤقتة الإخلال بحقوقهم الدستورية أو القانونية التي يتمتعون بها بوصفهم مصريين طالما ظلوا محتفظين بجنسيتهم المصرية، ولم يتنازلوا عنها.....

#### فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية عبارة " متمتعاً بالجنسية المصرية منفردة " الواردة بالبند (1) من المادة (8) من قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم 46 لسنة 2014، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وإلزام الحكومة المصرية بمبلغ مائتي جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

ملحق رقم (02)

قرار المجلس الدستوري المغربي بعدم دستورية اعتبار الشغور مؤقتا في حالة التعيين في الحكومة.

بتاريخ 2011/10/13

المنطوق: مطابقة جزئية للدستور

المملكة المغربية

المجلس الدستوري

ملف عدد: 1170/2011

قرار رقم: 817/2011 م.د.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

لمجلس الدستوري،

بناء على الدستور، لاسيما فصله 177 وكذا فصوله 49 و62 و84 و85 و132 و176 ؛

وبعد الاطلاع على القانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب، المحال إلى المجلس الدستوري

من أجل البتّ في مطابقتها للدستور، على وجه الاستعجال،

وبناء على القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري،

وبناء على المرسوم رقم 2.11.540 الصادر في 10 شوال 1432 (9 سبتمبر 2011) بدعوة مجلس

النواب ومجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية ؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون ؛

أولا- فيما يتعلق بالاختصاص:

1- حيث إنّ الفصل 132 من الدستور ينص في فقرته الثانية على أنّ القوانين التنظيمية قبل إصدار

الأمر بتنفيذها تحال إلى المحكمة الدستورية لتبتّ في مطابقتها للدستور؛

وحيث إنّ الفصل 177 من الدستور ينص على أنّ المجلس الدستوري القائم حاليا يستمر في ممارسة

صلاحياته إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور

2- حيث إنّ الفصل 176 من الدستور ينص على أنه " ، يستمر المجلسان القائم حاليا في ممارسة

صلاحياتهما .....

ثالثا- فيما يتعلق بالموضوع:

حيث إنّ الدستور يسند في الفقرة الثانية من فصله 62 إلى قانون تنظيمي، بيان عدد أعضاء مجلس

النواب، ونظام انتخابهم، ومبادئ التقسيم الانتخابي، وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي، وقواعد الحدّ من

الجمع بين الانتدابات، ونظام المنازعات الانتخابية؛ .....

وحيث إن عضوية النساء في مجلس النواب المنبثق عن انتخابات 2002 و2007 لم تكن لتبلغ النسبة

المحققة لولا ما تم التوافق عليه من حصر الترشيح، ضمن الدائرة الانتخابية الوطنية، في النساء؛

وحيث إن المشرع، بمقتضى المادة 23 من القانون المعروض على المجلس، خصص للنساء ضمن هذه

الدائرة- ستين (60) مقعدا دون إخضاعهن لحد السن، ويكون بذلك قد سن مقتضيات قانونية ترمي -بغض النظر

عن مداها- إلى تمتيع المترشحات الإناث بأحكام خاصة من شأنها تحقيق غاية دستورية تتمثل في إتاحة فرص

حقيقية للنساء لتولي الوظائف الانتخابية، تطبيقا لأحكام الفصل 19 من الدستور الذي ينص على "تسعى الدولة إلى

تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء"، والفصل 30 الذي يقر بصراحة أنه "ينص القانون على مقتضيات من

شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية"؛

وحيث إن تخويل النساء وضعاً خاصاً بواسطة هذه الدائرة الانتخابية الوطنية لا يحول دستورياً دون استعمال نفس الوسيلة لتحفيز فئة أخرى طالما أن ذلك يتم من أجل إدراك هدف آخر مقرر بدوره في الدستور؛ .....

\*\*\* في شأن المادة 6 المتعلقة بعدم الأهلية للترشح:

حيث إن أحكام هذه المادة في البند 2 من فقرتها الأولى تنص على أنه لا يؤهل للترشح للعضوية في مجلس النواب "الأشخاص الذين صدر في حقهم قرار عزل من مسؤولية انتدابية أصبح نهائياً بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به، في حالة الطعن في القرار المذكور، أو بسبب انصرام أجل الطعن في قرار العزل دون الطعن فيه".....

\*\*\* في شأن المادتين 14 (الفقرة الثانية) و 92 (الفقرة الثانية) المتعلقة بحالات التنافي:

حيث إن أحكام المادة 14 تنص في فقرتها الثانية على أنه في حالة تعيين نائب بصفة عضو في الحكومة تعلن المحكمة الدستورية شغور مقعده، وتضيف نفس الفقرة في مقطعها الأخير: "ويسترجع المعني بالأمر، بحكم القانون، طبق نفس الكيفيات، صفة نائب، برسم مدة الانتداب المعنية، خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن انتهاء مهامه الحكومية، وذلك ما لم يتم ملء المقعد الشاغر عن طريق انتخابات جزئية بسبب تعذر تطبيق مسطرة التعويض المقررة في هذا القانون التنظيمي"؛

لكن، حيث إنه يستفاد من الفقرة الثانية المذكورة أعلاه، أن المترشح الذي دُعي لملء المقعد الشاغر عن طريق مسطرة التعويض يكون انتدابه مؤقتاً ينتهي بانتهاء المهام الحكومية للنائب السابق؛

وحيث إنه - فضلاً عن أنه ليس في الدستور ما يسمح بوجود نيابة برلمانية مؤقتة، وأن المقطع المذكور يتنافى مع مبدأ المساواة بين النواب فيما بينهم - فإن الصيغة النهائية لقرارات المحكمة الدستورية التي لا تقبل، طبقاً للفقرة الأخيرة من الفصل 134 من الدستور، أي طريق من طرق الطعن وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية، تجعل التصريح بشغور مقعد عضو برلماني نهائياً، ولا يجوز لشاغله السابق استرجاعه برسم مدة الانتداب المعنية؛

وحيث إنه تأسيساً، على ما سبق بيانه، يكون المقطع الأخير المذكور أعلاه من الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، المعروض على نظر المجلس الدستوري، غير مطابق لأحكام الدستور، وتبعاً لذلك، تكون الأحكام الواردة في الفقرة الثانية من المادة 92 المرتبطة بالمقتضى المذكور غير مطابقة بدورها للدستور.....

#### لهذه الأسباب:

أولاً- يصرّح:

- بأن المقطع الأخير من الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب الذي ينص على "و يسترجع المعني بالأمر، بحكم القانون، طبق نفس الكيفيات، صفة نائب، برسم مدة الانتداب المعنية، خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن انتهاء مهامه الحكومية، وذلك ما لم يتم ملء المقعد الشاغر عن طريق انتخابات جزئية بسبب تعذر تطبيق مسطرة التعويض المقررة في هذا القانون التنظيمي"، وكذا الفقرة الثانية من المادة 92 المرتبطة به غير مطابقين للدستور؛

- بأن البند الثاني من الفقرة الأولى من المادة 97 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب الذي ينص على "لا تطبق حالة تنافي العضوية في مجلس النواب مع رئاسة مجلس جهة المنصوص عليها في المادة 13 من هذا القانون التنظيمي (الفقرة الثانية) على مجالس الجهات المقبلة التي سيتم انتخابها بعد تاريخ نشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية" غير مطابق للدستور؛

ثانيا- يصرح بأن باقي أحكام القانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب ليس فيها ما يخالف الدستور، مع مراعاة التفسير الوارد في الحثيات المتعلقة بالمادة الأولى والمواد 5 و23 و85؛

ثالثا- يصرح بأن المقطع الأخير من الفقرة الثانية من المادة 14 المذكور أعلاه، والفقرة الثانية من المادة 92، وكذا البند الثاني من الفقرة الفريدة من المادة 97 المذكور أعلاه أيضا، المقضي بعدم مطابقتها للدستور يمكن فصلها من مقتضيات هذه المواد، ويجوز بالتالي إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 11.27 المتعلق بمجلس النواب، المعروض على نظر المجلس الدستوري، باستثناء الأحكام المذكورة؛

رابعا- يأمر بتبليغ نسخة من قراره هذا إلى السيد رئيس الحكومة وينشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المجلس الدستوري بالرباط في يوم الخميس 15 من ذي القعدة 1432

(13 أكتوبر 2011)

الملحق رقم (3)

قرار تاريخي للمجلس الدستوري المغربي بخصوص استقالة امرأة من مجلس المستشارين و تعويضها  
بمستخلف من نفس الجنس. بتاريخ 15 يناير 2016

أصدر المجلس الدستوري اجتهادا لافتا يدعم تمثيلية النساء في المؤسسات الدستورية، حيث صرح المجلس بشغور المقعد الذي كانت تشغله مستشارة حزب الأصالة و المعاصرة "مليكة فلاح" بعد قبول استقالتها، و دعا المجلس أول مترشحة ورد اسمها في لائحة الترشيح المعنية لشغل المقعد الشاغر بعد قبول استقالة فلاح.

ملف عدد: 1471/15.

قرار رقم: 984/16 و. ب

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

المجلس الدستوري،

بعد اطلاعه على الرسالة المسجلة بأمانته العامة في 31 ديسمبر 2015، المحالة إليه من لدن السيد رئيس مجلس المستشارين، والتي يحيط فيها المجلس الدستوري علما بأن السيدة مليكة فلاح، المنتخبة عضوا بمجلس المستشارين في اقتراع 2 أكتوبر 2015 برسم الهيئة الناخبة لممثلي الجماعات الترابية، صنف المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم بجهة الدار البيضاء- سطات، قدمت استقالتها من مجلس المستشارين، ويطلب ترتيب الآثار القانونية عن هذه الاستقالة؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، لاسيما الفصلان 132 (الفقرة الأولى) و 177 منه؛

وبناء على المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.94.124 بتاريخ 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994)، كما وقع تغييره وتتميمه؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.172 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)، كما وقع تغييره وتتميمه، ولا سيما المادتان 24 (الفقرة التاسعة) و 91 منه؛

وبناء على النظام الداخلي لمجلس المستشارين، كما أقره هذا المجلس بتاريخ 21 مايو 2014، وعدله في فاتح يوليو 2014 و 20 أكتوبر 2015، المصرح بمطابقته للدستور بموجب قرارات المجلس الدستوري رقم 938/14 و 942/14 و 974/15، الصادرة على التوالي بتاريخ 14 يونيو و 21 يوليو 2014 و 27 أكتوبر 2015؛

وبعد الاطلاع على الوثائق المدرجة في الملف؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

أولاً- فيما يخص شغور المقعد:

حيث إنه، يبين من الاطلاع على رسالة استقالة السيدة مليكة فلاح من مجلس المستشارين، الموجهة إلى رئيس هذا المجلس، وعلى محضر اجتماع مكتب المجلس المذكور المنعقد في 28 ديسمبر 2015، وعلى محضر جلسته العامة المنعقدة في 29 ديسمبر 2015، أن هذه الاستقالة عاينها أعضاء مكتب المجلس في اجتماعهم، وسُجلت إثباتا لها في محضر هذا الاجتماع، كما تم الإعلان عنها في الجلسة العامة للمجلس المنعقدة في 29 ديسمبر 2015، وذلك وفقا لمقتضيات المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين؛

وحيث إن المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين تحوّل للمجلس الدستوري صلاحية إثبات شغور مقعد بمجلس المستشارين؛  
وحيث إنه يتعين، تبعا لذلك، التصريح بشغور المقعد الذي كانت تشغله السيدة مليكة فلاح في مجلس المستشارين على إثر استقالته؛

ثانيا- فيما يخص تعويض المستشار المستقيلة:

حيث إن الدستور، بمقتضى الفقرة الأولى من فصله 30، أوجب على المشرع أن يسن المقتضيات التشريعية التي من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية، وذلك في أفق تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء المقرر في الفقرة الثانية من فصله 19؛  
وحيث إنه، إعمالا لهذه الأحكام الدستورية، نص القانون التنظيمي لمجلس المستشارين، في الفقرة التاسعة من مادته 24، على أنه "يجب ألا تتضمن كل لائحة من لوائح الترشيح اسمين متتابعين لمترشحين اثنين من نفس الجنس"؛  
وحيث إن الغاية التي ابتغاها المشرع من هذا المقتضى تتمثل في الحرص على ضمان تمثيلية لائحة للنساء داخل مجلس المستشارين؛

وحيث إن المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين تنص على أنه، في حالة شغور مقعد بهذا المجلس لأي سبب من الأسباب، غير فقدان الأهلية الانتخابية، "يدعى، بقرار للسلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح، المترشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية، بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر"؛

وحيث إن التطبيق التلقائي لمقتضيات هذه المادة سيترتب عنه، في هذه النازلة، تعطيل الأهداف التي ترمي إليها أحكام الفصلين 19 و30 من الدستور وإبطال المفعول الذي أراده المشرع من سن المادة 24 سالفة الذكر، الهادفة إلى ضمان تمثيلية ملائمة للنساء داخل مجلس المستشارين؛  
وحيث إنه، تبعا لذلك، فإن المادة 91 المذكورة يتعين تطبيقها في نطاق أحكام الفصلين 19 و30 من الدستور التي جاءت المادة 24 آنفة الذكر تنفيذها؛

وحيث إنه، بناء على ذلك، فإن المقاعد التي تحرز عليها النساء بمجلس المستشارين، استنادا إلى أحكام الدستور المذكورة وبموجب مقتضيات القانون التنظيمي المتخذة تطبيقا لها، يتعين أن تظل مكسبا للمترشحات النساء، دون جواز انتقال تلك المقاعد لاحقا - بسبب شغورها - إلى المترشحين الرجال؛  
وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق بيانه، فإن المقعد الذي تشغله السيدة مليكة فلاح في مجلس المستشارين، الذي سيغدو شاغرا بحكم تقديم استقالته منه، يتعين، إعمالا لمبادئ الدستور ومقاصده، أن يؤول إلى المترشحة الأولى الوارد اسمها في اللائحة التي ترشحت باسمها المستقيلة؛

### لهذه الأسباب:

أولا- يصرّح بشغور المقعد الذي كانت تشغله السيدة مليكة فلاح، المنتخبة عضوا بمجلس المستشارين في اقتراع 2 أكتوبر 2015 برسم الهيئة الناخبة لممثلي الجماعات الترابية، صنف المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم بجهة الدار البيضاء- سطات، مع دعوة أول مترشحة ورد اسمها في لائحة الترشيح المعنية لشغل المقعد الشاغر؛

ثانيا - يأمر بتبليغ نسخة من قراره هذا إلى السيد رئيس الحكومة والسيد رئيس مجلس المستشارين، وينشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المجلس الدستوري بالرباط في يوم الثلاثاء فاتح ربيع الآخر 1437

ملحق رقم (04)

قرار المجلس الدستوري المغربي باستخلاف عضو مجلس النواب بعد استقالته في حالة فراغ تشريعي،  
بتاريخ 2014/12/23

المملكة المغربية

المجلس الدستوري

ملف عدد: 1407 /14

قرار رقم: 949/14 و. ب

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

المجلس الدستوري،

بعد اطلاعه على رسالة السيد رئيس مجلس النواب المسجلة بالأمانة العامة في 10 ديسمبر 2014 التي  
يحيط فيها المجلس الدستوري علما بأن السيد ميلود الشعبي قدم استقالته من مجلس النواب، ويطلب ترتيب الآثار  
القانونية عن هذه الاستقالة؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29  
يوليو 2011)، لاسيما الفصلين 132 (الفقرة الأولى) و 177 منه؛

وبناء على المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه  
الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف  
رقم 1.94.124 بتاريخ 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994)، كما وقع تغييره وتتميمه؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم  
1.11.165 بتاريخ 16 من ذي القعدة 1432 (14 أكتوبر 2011) خصوصا المادة 90 منه؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

حيث إنه، يتبين من الاطلاع على محضر اجتماع مكتب مجلس النواب المنعقد في 8 ديسمبر 2014،  
وعلى محضر الجلسة العامة المنعقدة في 9 ديسمبر 2014، وعلى رسالة الاستقالة التي قدمها السيد ميلود الشعبي،  
المنتخب عضوا بمجلس النواب خلال الاقتراع الذي أجري في 25 نوفمبر 2011 بالدائرة الانتخابية المحلية "القنيطرة"  
(إقليم القنيطرة)، الموجهة إلى السيد رئيس مجلس النواب، أن هذه الاستقالة عينها أعضاء المكتب أثناء الاجتماع  
المنعقد في 8 ديسمبر 2014، وسجلت إثباتا لها في محضر هذا الاجتماع، كما تم الإعلان عنها في الجلسة العامة  
المنعقدة في 9 ديسمبر 2014؛

وحيث إن المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب تخول المجلس الدستوري صلاحية إثبات  
شغور مقعد بمجلس النواب؛

وحيث إنه يتعين، تبعا لذلك، التصريح بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد ميلود الشعبي بمجلس  
النواب على إثر استقالته؛

لهذه الأسباب:

أولا . يصرّح بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد ميلود الشعبي، المنتخب عضوا بمجلس النواب بالدائرة  
الانتخابية المحلية "القنيطرة" (إقليم القنيطرة)، مع دعوة المرشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد  
آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، طبقا لمقتضيات المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق  
بمجلس النواب؛

ثانيا . يأمر بتبليغ نسخة من قراره هذا إلى السيد رئيس الحكومة وإلى السيد رئيس مجلس النواب، وينشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المجلس الدستوري بالرباط في يوم الثلاثاء 30 من صفر 1436 هـ (23 ديسمبر

2014).

الإمضاءات:

الرئيس

الأعضاء

ملحق رقم (05)

قرار رقم 02/ق.م.د/2001 يتعلق بعدم استخلاف نائبين في المجلس الشعبي الوطني بعد تعيينهما  
سفيرين للجمهورية بتاريخ 26 ديسمبر سنة 2001

إن المجلس الدستوري،

- بناء على الدستور، لاسيما المادة 163 ( الفقرة الثانية ) منه،

- و بمقتضى النظام المؤرخ في 25 ربيع الأول عام 1420 الموافق 28 يونيو سنة 2000، المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري،

- و بمقتضى الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لاسيما المادتين 119 و 120 منه،

- وبمقتضى الإعلان رقم 97/01/د.م.د/97 المؤرخ في 4 صفر عام 1418 الموافق 9 يونيو سنة 1997 والمتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 23 شعبان 1421 الموافق 19 نوفمبر سنة 2000 الذي يعين السيد عبد القادر حجار، سفيرا فوق العادة ومفوضا للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لدى الجمهورية الإسلامية الإيرانية بطهران،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 5 ربيع الأول عام 1422 الموافق 28 مايو سنة 2001 الذي يعين السيد محمد العيشوبي، سفيرا فوق العادة ومفوضا للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لدى جمهورية رومانيا ببوخارست.

- وبناء على التصريح بشغور مقعدي النائبين عبد القادر حجار عن حزب جبهة التحرير الوطني الدائرة الانتخابية " تيارت" ومحمد العيشوبي عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي الدائرة الانتخابية "معسكر"، المرسل من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 21 مارس سنة 2001 تحت رقم 2001/079/الديوان، والمسجل بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 21 مارس سنة 2001 تحت رقم 45.

وبعد الاستماع إلى العضو المقرر،

- اعتبارا أنه بمقتضى أحكام الفقرة الأولى من المادة 119 من الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المذكور أعلاه، يستخلف النائب بعد شغور مقعده بسبب وفاته أو قبوله وظيفة حكومية أو عضوية في المجلس الدستوري بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة الذي يعوضه خلال الفترة النيابة المتبقية،

- واعتبارا أنه إذا كانت الفقرة الأولى من المادة 119 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الخاصة باستخلاف أعضاء المجلس الشعبي الوطني تستعمل عبارة "وظيفة حكومية"، فإن المادة 150 من نفس القانون العضوي والمنظمة لحالة شغور مقعد عضو مجلس الأمة تستعمل عبارة "وظيفة عضو بالحكومة"،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري لا يميز بين أعضاء غرفتي البرلمان عند توليهم وظائف حكومية، فإنه قد حصر هذه الوظائف في الفقرة الأولى من المادة 79 من الدستور في عضوية الحكومة دون سواها،

- واعتبارا أن مهمة سفير لا تدخل ضمن إطار الوظيفة الحكومية التي يتم التعيين فيها طبقا للمادة 79 من الدستور، وإنما تدخل ضمن المهام المنصوص عليها في المادة 78 من الدستور ( الفقرة الأخيرة )،

- واعتبارا أن التعيين في الوظائف والمهام المحصورة بالمادة 78 من الدستور لا تدخل ضمن نطاق المادة 79 من الدستور،

**يقرر ما يأتي:**

المادة الأولى : لا يخضع استخلاف النائبين عبد القادر حجار عن حزب جبهة التحرير الوطني ومحمد العيشوي عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي لأحكام الفقرة الأولى من المادة 119 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المذكور أعلاه.

المادة الثانية: يبلغ هذه القرار إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني وإلى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية.

ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

بهذا تداول المجلس الدستوري في جلسته بتاريخ 10 و 11 شوال عام 1422 الموافق 25 و 26 ديسمبر

سنة 2001.

رئيس المجلس الدستوري

أعضاء المجلس الدستوري

(ملحق رقم 06).

قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية اعتبار الاستخلاف مؤقتا في حالة التنافي بسبب التعيين في الحكومة.

Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009

NOR: CSCL0900541S

ELI: Non disponible

LOI ORGANIQUE PORTANT APPLICATION DE L'ARTICLE 25  
DE LA CONSTITUTION

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 12 décembre 2008, par le Premier ministre, conformément aux [articles 46](#), alinéa 5, [et 61, alinéa 1, de la Constitution](#), de la loi organique portant application de l'[article 25 de la Constitution](#).

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République ;

Vu l'[ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958](#) modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, adoptée par le Parlement le 11 décembre 2008 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement des articles 25 et 13 de la Constitution et dans le respect des règles de procédure prévues par son article 46 ;

*Sur les dispositions relevant du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution :*

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution : Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités ;

3. Considérant que l'article 1er de la loi organique modifie l'article LO 119 du code électoral pour fixer à cinq cent soixante-dix-sept le nombre des députés à l'Assemblée nationale ; que son article 7 complète l'article LO 142 du même code afin de prévoir une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat parlementaire et celui d'une fonction de membre de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ; que l'article 8 de la loi organique abroge les articles LO 455, LO 479, LO 506 et LO 533 du même code qui précisent le nombre de députés à élire à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; qu'il fait de même pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna en abrogeant l'article LO 393-1 du même code et en modifiant son article LO 394-1 ; que ces dispositions sont conformes à l'article 25 de la Constitution qui réserve à la loi organique la fixation du nombre total des membres de chacune des assemblées et du régime des incompatibilités, ainsi qu'au troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution qui précise que le nombre des députés à l'Assemblée nationale ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept ;

*Sur les dispositions relevant du deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution :*

---

4. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution la loi organique fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales ;

5. Considérant que les articles 2, 3 et 4 de la loi organique modifient les dispositions des articles LO 176, LO 319 et LO 320 du code électoral respectivement applicables aux députés, aux sénateurs élus au scrutin majoritaire et à ceux élus à la représentation proportionnelle ;

6. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa des articles LO 176 et LO 319 fixe les règles de remplacement des parlementaires élus au scrutin majoritaire en cas de décès, d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement ; que le premier alinéa de l'article LO 320 fait de même pour les sénateurs élus au scrutin de liste dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'acceptation de fonctions gouvernementales ; que la première phrase du second alinéa des articles LO 176 et LO 319 et le deuxième alinéa de l'article LO 320 fixent les règles de remplacement temporaire des députés et sénateurs en cas d'acceptation de fonctions gouvernementales en précisant que le remplacement temporaire prend fin à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions ministérielles ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

7. Considérant, en second lieu, que les deux dernières phrases du second alinéa des articles LO 176 et LO 319 et le dernier alinéa de l'article LO 320 disposent que, si le parlementaire qui a accepté des fonctions gouvernementales renonce à reprendre l'exercice de son mandat avant l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, son remplacement devient définitif ;

8. Considérant qu'en autorisant ainsi le député ou le sénateur ayant accepté des fonctions gouvernementales à conférer un caractère définitif à son remplacement, ces dispositions ont méconnu le deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution qui ne prévoit, dans ce cas, qu'un remplacement temporaire ;

*Sur les dispositions relevant de l'article 13 de la Constitution :*

9. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution : Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ;

10. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 25 de la Constitution : Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ;

11. Considérant que l'article 6 de la loi organique insère dans le code électoral l'article LO 567-9 qui rend applicable la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution à la nomination, par le Président de la République, du président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ; que cette disposition n'est pas contraire à la Constitution ; que, toutefois, en précisant que dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente est celle chargée des lois électorales , l'article 6 de la loi organique a fixé des règles relevant de la loi ordinaire,

**Décide :**

Article 1

Sont déclarés contraires à la Constitution les deux dernières phrases du second alinéa des articles LO 176 et LO 319 du code électoral et le dernier alinéa de l'article LO 320 du même code, tels qu'ils résultent des articles 2 à 4 de la loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution.

Article 2 : Les autres dispositions de la même loi organique ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Le président,  
Jean-Louis Debré

# قائمة المصادر والمراجع

### قائمة المصادر و المراجع

#### 1. المصادر:

#### (1) النصوص القانونية الخاصة بالنظام الجزائري:

1. دستور الجزائر لسنة 1963.
2. دستور الجزائر لسنة 1976.
3. دستور الجزائر لسنة 1989.
4. دستور الجزائر لسنة 1996.
5. دستور الجزائر لسنة 2016.
6. القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و العلاقة بينهما و بين الحكومة. منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 15 الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999.
7. القانون العضوي رقم 04-11 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، منشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004، عدد رقم 57.
8. القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في مؤرخ في 12 يناير 2012 يتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات، منشور في الجريدة الرسمية العدد الأول لسنة 2012.
9. القانون العضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية منشور في الجريدة الرسمية العدد الأول لسنة 2012.
10. القانون العضوي رقم 12-03 مؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة منشور في الجريدة الرسمية العدد الأول لسنة 2012.
11. القانون العضوي رقم 12-04 بتاريخ 12 يناير 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد رقم 02 صادرة بتاريخ 15 يناير 2012.
12. القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.
13. القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 28 غشت 1999 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و العلاقة بينهما و بين الحكومة منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.
14. الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، منشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 13، الصادرة بتاريخ 12 مارس 1997، المعدل و المتمم سنة 2004. (ج.رقم 09).
15. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 و المتضمن قانون الإجراءات الجزائرية المعدل و المتمم بالأمر رقم 02-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015 المنشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 40 لسنة 2015.

16. الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية عدد رقم 46 بتاريخ 16 يوليو 2006.
17. القانون رقم 64-254 مؤرخ في 25 أوت 1964 يتعلق بانتخاب المجلس الوطني. السنة الأولى للجريدة الرسمية عدد رقم 27 صادرة بتاريخ 28 أوت 1964.
18. القانون رقم 79-01 مؤرخ في 09 يناير 1979 يتضمن القانون الأساسي للنائب. جريدة رسمية عدد رقم 03 صادرة بتاريخ 16 يناير 1979.
19. القانون رقم 89-14 مؤرخ في 08 أوت 1989 يتضمن القانون الأساسي للنائب. جريدة رسمية عدد رقم 33 صادرة بتاريخ 09 أوت 1989.
20. القانون رقم 01-01 مؤرخ في 31 يناير سنة 2001 المتعلق بعضو البرلمان، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 09. الصادرة بتاريخ 04 فبراير 2001، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-03 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 المنشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 49 بتاريخ 03 سبتمبر 2008.
21. القانون رقم 06-02 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، منشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، عدد رقم 14.
22. القانون رقم 06-03 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، منشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، عدد رقم 14.
23. القانون رقم 10-01 مؤرخ في 29 جوان 2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب محافظ الحاسبات و المحاسب المعتمد، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الصادرة بتاريخ 11 يوليو 2010، عدد رقم 42.
24. قانون رقم 17-01 مؤرخ في 10 يناير سنة 2017 يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها صادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بتاريخ 11 يناير 2017 عدد رقم 02.
25. المرسوم التنفيذي رقم 97-423 مؤرخ في 11 نوفمبر 1997 يتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره، منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 75. الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 1997.
26. النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري صدر بتاريخ 06 أبريل 2016، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 29 بتاريخ 1 ماي 2016 ملغيا النظام السابق المؤرخ في 16 أبريل 2012.
27. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل و المتمم، منشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 53 الصادرة بتاريخ 12 أوت 1997.
28. النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999.
29. النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 22 غشت/ أوت 2017 منشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 49 لسنة 2017.

### \*\* آراء و إعلانات و بيانات و مذكرات و قرارات المجلس الدستوري \*\*

1. رأي المجلس الدستوري رقم 97-03 صادر بتاريخ 31 يوليو/جويلية 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد رقم 02 سنة 1997.
2. رأي المجلس الدستوري رقم 02-02/د.17 مؤرخ في 25 يوليو 2017 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، منشور بالجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 22 أوت 2017. عدد رقم 49.
3. إعلان رقم 01-06 صادر بتاريخ 25 فبراير 2006 يتضمن نتائج الانتخابات الجزئية لاستخلاف أعضاء منتخبين في مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 11 سنة 2006.
4. إعلانين رقم 01 و 02 صادرين بتاريخ 01 و 09 يناير 2007 تتعلق بنتائج تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 12 سنة 2007.
5. إعلان رقم 01-11 صادر بتاريخ 15 ماي 2011 يتعلقان باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني وانتخاب جزئي لاستخلاف عضو مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 16 سنة 2011.
6. مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينون. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 05 سنة 2000.
7. بيان صحفي و ثلاث قرارات للمجلس الدستوري بتاريخ 17 جوان 1997، أحكام الفقه الدستوري الجزائري عدد 02 سنة 1997.
8. قرار المجلس الدستوري رقم 02-89 مؤرخ في 30 غشت/أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 01 (1989-1996).
9. قرار رقم 09-97 صادر بتاريخ 09 جويلية 1997 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 02 سنة 1997.
10. قرار رقم 10-97 صادر بتاريخ 09 جويلية 1997 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 02 سنة 1997.
11. قراري المجلس الدستوري رقم 02 و 03 - لسنة 1998 ، مؤرخان في 17 ماي 1998 يتعلقان باستخلاف نائبين في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 03.
12. قرار رقم 04-99 صادر بتاريخ 25 فبراير 1999 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 04 سنة 1999.
13. قرار رقم 01-01 صادر بتاريخ 03 يناير 2001 يتعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 06 سنة 2001.
14. قرار رقم 02-01 صادر بتاريخ 26 ديسمبر 2001 يتعلق باستخلاف نائبين في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 06 سنة 2001.

15. قرار رقم 03-01 صادر بتاريخ 26 ديسمبر 2001 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 06 سنة 2001.
16. قرار رقم 01-02 صادر بتاريخ 14 يوليو 2002 يتعلق باستخلاف نائبين في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 07 سنة 2002.
17. مجموعة قرارات صادر عن المجلس الدستوري بين 04 و 20 من يناير 2004 منشورة في أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 09 سنة 2004.
18. قراران رقم 01 و 01 صادرين بتاريخ 01 و 09 يناير 2007 تتعلق بنتائج تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 12 سنة 2007.
19. قرار رقم 09-07 صادر بتاريخ 05 نوفمبر 2007 يتعلق بمقعد نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 12 سنة 2007.
20. قرار رقم 01-08 صادر بتاريخ 20 يناير 2008 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 13 سنة 2008.
21. قرار رقم 02-08 صادر بتاريخ 20 يناير 2008 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 13 سنة 2008.
22. قرار رقم 01-11 صادر بتاريخ 15 ماي 2011 يتعلقان باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني وانتخاب جزئي لاستخلاف عضو مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 16 سنة 2011.
23. قرار رقم 16-12 صادر بتاريخ 15 يوليو 2012 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 17 سنة 2012.
24. مجموعة قرارات للمجلس الدستوري بتاريخ 24 ماي 2012، أحكام الفقه الدستوري عدد رقم 17 سنة 2012.
25. قرار رقم 385-12 صادر بتاريخ 16 ديسمبر 2012 يتعلق باستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، عدد رقم 17 سنة 2012.

### (2) النصوص القانونية الخاصة بالنظام المصري:

1. دستور مصر لسنة 1971
2. دستور مصر 2012 .
3. الدستور المصري المستفتى فيه في يناير 2014.
4. القانون رقم 73 لسنة 1956 مؤرخ في 3 مارس 1956 يتعلق بتنظيم ممارسة الحقوق السياسية. معدل ومتمم بعدد.
5. القانون رقم 38 لسنة 1972 مؤرخ في 23 سبتمبر 1972 . يتعلق بمجلس الشعب المصري. المعدل والمتمم.

6. القانون رقم 120 لسنة 1980 مؤرخ في 28 يونيو (جوان) 1980 بشأن مجلس الشورى المصري. العمل والمتمم.
  7. مرسوم قانون المجلس العسكري بشأن مجلسي الشعب و الشورى و الدوائر الانتخابية، منشور بجريدة اليوم السابع بتاريخ 27 سبتمبر 2011 على الموقع الالكتروني: <http://www.youm7.com/story/2011/9/27>.
  8. قانون مجلس النواب رقم 46- 2014 منشور بالجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية الصادرة بتاريخ 05 جوان 2014 عدد رقم 23.
  9. قرار المحكمة العليا الدستورية العليا (بمصر) بعدم الدستورية جزئيا مؤرخ في 07 مارس 2015. (يتعلق بمزدوجي الجنسية و مسائل أخرى)( الملحق رقم 01).
- (3) النصوص القانونية الخاصة بالنظام العراقي:**
1. الدستور العراقي لسنة 2005.
  2. قانون المجلس الوطني العراقي رقم 1980/55 الصادر بتاريخ 15/03/1980 المعدل بالقانون رقم 26 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 01/01/1995.
  3. قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم 06/06 الصادر بتاريخ 11/07/2006 المعدل بموجب القانون رقم 07-49 الصادر بتاريخ 28/08/2007.
  4. قانون انتخابات مجلس النواب الصادر بتاريخ 22 فبراير 2018 المعدل للقانون رقم 45 لسنة 2013. من الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: <http://ar.parliament.iq/2018/03/05>
  5. قانون مجلس النواب و تشكيلاته الصادر بتاريخ 05 مارس 2018 من الموقع الرسمي لمجلس لنواب العراقي: <http://ar.parliament.iq/2018/03/05>.
  6. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر في 14 جوان 2006 .
- (4) النصوص القانونية الخاصة بالنظام الأردني:**
1. الدستور الأردني الصادر في 08 يناير 1952 وتعديلاته إلى تاريخ 05/05/2016.
  2. قانون انتخاب مجلس النواب رقم 25 لسنة 2012 تعديله سنة 2016.
  3. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني الصادر في 16/03/1996 المعدل بموجب النظام الداخلي المنشور في الجريدة الرسمية للمملكة عدد رقم 5246 بتاريخ 20/10/2013.
- (5) النصوص القانونية الخاصة بالنظام المغربي:**
1. الدستور المغربي الصادر بعد استفتاء 14 جويلية 2011.
  2. الدساتير المغربية: 1962- 1970- 1972- 1992- 1996.
  3. القانون التنظيمي رقم 11- 27 مؤرخ في 14- 10- 2011 يتعلق بمجلس النواب (معدل ومتمم)، صادر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 5987 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011.

4. القانون التنظيمي رقم 28/11 مؤرخ في 22-11-2011 يتعلق بمجلس المستشارين، صادر بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 5997 الصادرة بتاريخ 22-نوفمبر 2011.
5. القانون التنظيمي رقم 111/14 مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بالجهات منشور بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6380 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.
6. القانون التنظيمي رقم 112/14 مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بالعمالات و الأقاليم منشور بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6380 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.
7. القانون التنظيمي رقم 113/14 مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بالجماعات منشور بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد رقم 6380 الصادر بتاريخ 23 جويلية 2015.
8. القانون التنظيمي (العضوي) رقم 21/16، مؤرخ في 10 أغسطس 2016 يتعلق بالأحزاب السياسية منشور بالجريدة الرسمية عدد رقم 6490 الصادرة بتاريخ 11 أغسطس 2016.
9. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بتاريخ 29 أكتوبر 2013 و قرر المجلس الدستوري مطابقتة للدستور بموجب القرار رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.
10. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المؤرخ في 01 جويلية 2014. و أقر المجلس الدستوري مطابقتة للدستور بقرارات آخرها 21 جويلية 2014. الموقع الرسمي البرلمان المغربي:

<http://www.parlement.ma/ar/>

### \*\*\* قرارات المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) \*\*\*

1. قرار المجلس الدستوري رقم 817-2011، مؤرخ في 13 أكتوبر 2011 منشور بالموقع الرسمي للمحكمة الدستورية، <http://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>
  2. قرار المجلس الدستوري رقم 828-2012 صادر في 19 يناير 2012 بعنوان: حالات التنافي. منشور في الموقع الإلكتروني: <http://www.alkanounia.com>
  3. قرار المجلس الدستوري رقم: 839-1220 صادر في 22 فبراير 2012، بعنوان التجريد من صفة عضو البرلمان، منشور في الموقع الإلكتروني: <http://www.alkanounia.com>
  4. قرار المجلس الدستوري رقم 2014/949 صادر بتاريخ 2014/12/23. من الموقع الإلكتروني للمجلس: <http://cour-constitutionnelle.ma/ar/2014949>
  5. قرار المجلس الدستوري رقم 2016/984 صادر بتاريخ 2016/01/12، منشور بالموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس: <http://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/2016984>
  6. مجموعة قرارات صادرة بتاريخ 23 مارس 2017 عن المحكمة الدستورية المغربية، من الموقع الرسمي للمحكمة: <http://cour-constitutionnelle.ma/ar>
- (6) النصوص القانونية الخاصة بالنظام الفرنسي:

7. Constitution du 4 octobre 1958; Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet.

8. Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.
9. LOI organique no 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux , JORF n°82 du 6 avril 2000 .
10. LOI organique n° 2014-125/126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de , JORF n°0040 du 16 février 2014 .
11. LOI organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, JORF n°0217 du 16 septembre 2017.
12. Le Code électoral- dernière modification le 01 avril 2017 . document généré le 03 avril 2017.
13. .Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009. JORF n°0011 du 14 janvier 2009 Page 723 texte n° 3.

### II. المؤلفات:

#### (1) المؤلفات العامة:

1. د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ( بدون دار نشر). طبعة 2007.
2. د. حسان محمد شفيق ألعاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، طبعة 1986.
3. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية- دراسة لنظرية الدولة و الحكومة، الدار الجامعية، بدون سنة طبع و بدون بلد.
4. د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري ( نشأة- فقهاً- تشريعاً)، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005.
5. د. عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) الجزء الثاني (في النظام الدستوري الجزائري)، دار الغرب للنشر والتوزيع - الجزائر 2011.
6. د. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، المكتبة الوطنية، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2008.
7. د. عوض صلاح علي القوني، روح التشريع بن الإسلام و الغرب (إضاءة للفكر السياسي في الربيع العربي)، دار السلام للطباعة و النشر القاهرة، الطبعة الأولى 2013.

8. فهد بن صالح العجلان، الانتخابات و أحكامها في الفقه الإسلامي، دار كنوز اشبيليا، الرياض- السعودية- الطبعة الأولى 2009.
9. د.قائد محمد طربوش: أنظمة الحكم في الدول العربية- تحليل قانوني مقارن ( طرق ممارسة السلطة التشريعية...)، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، المجلد الرابع، الجزء الخامس، سنة 2007.
- أنظمة الحكم في الدول العربية- تحليل قانوني مقارن (النظم الانتخابية في الدول العربية)، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية، المجلد الثالث- الجزء الرابع 2007 .
10. د.محمد حسن دخيل، أنظمة الحكم في الوطن العربي، دراسة مقارنة، دار البصائر العراق، الطبعة الأولى 2014.
11. د.محمد محمود العمار العجامة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج عمان الأردن 2017.
12. د.محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب 1962- 1997، دار الكتب والوثائق ببغداد، الطبعة الأولى 2010.
13. د.محمود شريف بسيوني و محمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر، دار الشروق القاهرة، الطبعة الأولى 2012.
14. د.مليكة الصروخ، المرأة في القوانين الانتخابية للدول العربية الأعضاء في المنظمة، منظمة المرأة العربية الطبعة الأولى القاهرة، 2016.
15. د.منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارنا بالدولة القانونية (دراسة دستورية شرعية...)، دار النفائس الأردن، الطبعة الرابعة (مزيدة و منقحة) 2013.
16. د.مهنا صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
17. د. نعمان أحمد الخطيب، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان الأردن، طبعة 2011.
18. سريست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية و الضمانات الدستورية لعملها (دراسة قانونية سياسية تحليلية مقارنة)، مؤسسة موكرياني للبحوث و النشر، أربيل العراق، الطبعة الأولى سنة 2011.
19. د.سعيد بو الشعير:- القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر، سنة 1988.
- النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم....) السلطة التشريعية ، الجزء الرابع ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة منقحة و مزيدة، 2013.

20. ياسين ريوح، الأحزاب السياسية في الجزائر ( التطور و التنظيم)، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010.

### مؤلفات (عامة) مترجمة

1. لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، القاهرة، الطبعة العربية الأولى 1996.
  2. جون ستيوارت ميل، الحكومات البرلمانية، ترجمة أميل الغوري/ دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة- دمشق، والطبعة الأولى عن المركز العربي للأبحاث و دراسات السياسات- بيروت لبنان، الطبعة الأولى يناير سنة 2017.
  3. موريس دوفرليه:- دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حسيب عباس، مكتبة الآداب بالقاهرة، 2014.
- المؤسسات السياسية و القانون الدستوري- الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان الطبعة الأولى 1992.

### (2) المؤلفات الخاصة:

1. د. إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، تقصيد. كوم للنشر والتوزيع، الدويرة الجزائر العاصمة، سنة 2015.
2. د. أفين خالد عبد الرحمان، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى 2017.
3. د. بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة للجزائر- مصر- فرنسا... الجزء الأول (انتخاب وتعيين ثم حقوق وواجبات عضو البرلمان)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2012.
4. د. بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، الطبعة الأولى سنة 2011.
5. د. حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان و شروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية- مصر، 2006.
6. د. رأفت فودة، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة طبعة 2001، ص 145-147.
7. رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب، دراسة و تعليق، منشورات مجلس النواب- المغرب- الطبعة الأولى 2005.
8. د. لزعر عبد المنعم، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية (دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب)، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، المغرب، الطبعة الأولى 2017.
9. د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية- دراسة مقارنة حول العلاقة بين النظام السياسي والانتخابي، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثانية، بيروت، سنة 2011.

10. عدنان محسن ضاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى 2007).
11. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات- ضمانات حريتها و نزاهتها (دراسة مقارنة)، دار دجلة، الأردن 2009.
12. نائل فؤاد حسني عبد الجواد، الفصل في صحة العضوية البرلمانية (... دراسة تحليلية مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة الأولى 2017.

### III. الرسائل و المذكرات:

#### (1) - أطروحات الدكتوراه:

1. بومدين أحمد: الحصانة البرلمانية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، سنة 2015.
2. بوعلام حمو، الممارسات السياسية و النظم الانتخابية في المغرب العربي- الجزائر و المغرب نموذجا، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران (2) محمد بن أحمد 2015.
3. مرزود حسين، الأحزاب و التداول على السلطة في الجزائر(1989-2010)، أطروحة دكتوراه بجامعة الجزائر 03-2012.
4. مولاي هاشمي، المجالس المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري " المبدأ و التطبيق"، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015.
5. نوال لصلج، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية- دراسة مقارنة (الجزائر، تونس ومصر)، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة 2016.
6. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2012.
7. شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب الغربي (الجزائر تونس والمغرب)، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014.

#### (2) - رسائل الماجستير:

1. بن سليمان عمر، تأثير نظام الانتخاب على الأحزاب السياسية في الجزائر 1989-2012، رسالة ماجستير في العلوم السياسية من جامعة مولاي الطاهر بسعيدة، سنة 2013.
2. رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان - 2008.
3. محمد بن ربيع الهمزاني الشمري، عضوية المرأة في مجلس الشورى السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2012.
4. فتحي معيفي، الحوكمة الانتخابية و دورها في تعزيز المشاركة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة ورقلة 2013.

5. سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني و تطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2012.
- IV. البحوث و الدراسات المنشورة في المجالات العلمية:**
1. أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور 2005، بحث منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية، العدد 8 سنة 2010.
2. د.رافع خضر صالح شبر و م. وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية جامعة بابل العراقية، العدد 3 سنة 2014.
3. د.عدنان عاجل عبيد، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، بحث منشور بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، جامعة بابل العراق، العدد الأول سنة 2017.
4. د.عمار عباس، ملامح النظام السياسي المنشود في الجزائر، بحث منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد رقم 30، أكتوبر 2012.
5. د.عمار عوادي، أخلاقيات رسالة العهدة البرلمانية و الحكم الرشيد، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة العدد 30، سنة 2012.
6. عوض رجب الليمون، أحكام إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الأمة في الدستور الأردني، مقال منشور بمجلة دراسات- علوم الشريعة و القانون، المجلد 41 عدد 1 سنة 2014. الأردن من الموقع الالكتروني: <http://journals.ju.edu.jo/DirasatLaw/article/viewFile/6418/3732> زيارة يوم 2015/08/29.
7. فيصل شطناوي، اختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، بحث منشور بمجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس بسلطنة عمان، (بدون عدد) منشور بتاريخ 2014/02/23.
8. فيصل شطناوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مجلة المنارة الصادرة عن جامعة آل البيت، الأردن، المجلد 13، العدد 9، 2007.
9. كريم يوسف كشاكش، الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، بحث منشور بمجلة المنارة، المجلد 13 العدد رقم 08، سنة 2007.
10. د.مسعود شيهوب، المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، مجلة متخصصة نصف سنوية يصدرها المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01- 2013
11. د.نوفان العقيل العجارمة، بحث بعنوان " الرقابة القضائية على الطعون الانتخابية في الأردن"، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون و العلوم السياسية، سنة 2010.
12. د.هيفاء أحمد محمد، النظام الانتخابي في العراق بين طريقة سانت ليغو وطريقة سانت ليغو المعدلة، مقال منشور بمجلة متخصصة محكمة فصلية يصدرها مركز الدراسات الإستراتيجية و الدولية في جامعة بغداد، بتاريخ 2013-12-12 على الموقع الالكتروني: <http://cis.uobaghdad.edu.iq/ArticleShow.aspx?ID=189>

### V. تظاهرات علمية (أيام دراسية و ندوات وملتقيات)

1. د.بوزيد لزهوري، مداخلة في: "يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية"، مجلة مجلس الأمة، نوفمبر/ ديسمبر 2012، عدد 54 .
2. د.مالكي أحمد، الانتخابات البرلمانية في المغرب في ضوء معايير الحكامة الانتخابية- ندوة النزاهة في الانتخابات البرلمانية( مقوماتها و آلياتها في الأقطار العربية بيروت يومي 12- 13 مارس 2008.
3. زياد بارود، واقع الانتخابات البرلمانية في لبنان- ندوة النزاهة في الانتخابات البرلمانية ( مقوماتها و آلياتها في الأقطار العربية)، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، 12 مارس 2008.
4. محمود خوذري وزير العلاقات مع البرلمان، يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة البرلمانية في 10 ديسمبر 2012. مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10 سنة 2013.
5. د.مسعود شيهوب، جزء من كلمة ألقاها في: "يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية". مجلة مجلس الأمة ، نوفمبر/ ديسمبر 2012، عدد 54.
6. د.مفتاح عبد الجليل، من كلمة ألقاها في: "يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية". مجلة مجلس الأمة ، نوفمبر/ ديسمبر 2012، عدد 54، ص 71 .
7. د.بلس شاوش بشير، مبدأ التنافي (دراسة مقارنة)، فعاليات يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية بالجزائر يوم 10 ديسمبر 2012، مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10 سنة 2013.

### VI. وثائق رسمية مختلفة:

1. المرأة و البرلمان- خطوة جديدة على طريق تمكين المرأة في المملكة العربية السعودية، مجلة البرلمان التي تصدرها الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي كل شهرين، العدد التاسع مارس 2013.
2. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- فريق الحكم الديمقراطي، الانتخابات و منع نشوب النزاعات (دليل للتحليل والتخطيط والبرمجة)، أغسطس/آب 2009.
3. جمعية الشفافية المغربية، تقييم إطار تنظيم الانتخابات التشريعية و الاستفتاءات و الانتخابات المحلية، المغرب، يناير 2007.
4. مجلس النواب بالجمهورية اللبنانية، وثيقة الوفاق الوطني- اتفاق الطائف، مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك- ألبى، طبعة سنة 2004.

### VII. المقالات و الصحف الورقية و الالكترونية:

1. أحمد عبد الجبار " استقالات البرلمان- الجميع تراجع إلا "صيام" مقال صحفي منشور بجريدة "مصر العربية " بتاريخ 2017/10/27 على الموقع: <http://www.masralarabia.com/الحياء-السياسية/1462182> .

5. أمل المرشدي، مقالة متميزة حول ظاهرة الترحال السياسي في المغرب، منشور بتاريخ 13 فبراير 2017 على الموقع الإلكتروني: [www.mohamah.net/law](http://www.mohamah.net/law).
6. أمينة ماء العينين، الترحال السياسي و الترحيل السياسي، مقال منشور بتاريخ 22 أبريل 2015 في الموقع الإلكتروني الرسمي لحزب العدالة و التنمية [www.pjd.ma](http://www.pjd.ma). زيارة للموقع يوم 25-09-2017.
7. اعتقالات "سبتمبر"، شهادة معتقل يوسف البدري، مقال منشور يوم 09/09/2016 على موقع المصري اليوم الإلكتروني: <http://www.almasryalyoum.com/news/details/1007277>
8. إيمان علي: سحب اختصاص النقض بشأن عضوية النواب، مقال منشور بتاريخ 01/08/2016 على الموقع اليوم السابع- برلماني: <http://parlmany.youm7.com/News/7/110553>.
9. تامر علي" ما السر وراء استقالات نواب البرلمان المصري؟" مقال صحفي منشور بجريدة " عربي 21" بتاريخ 17-11-2016 على الموقع الإلكتروني: <https://arabi21.com/story/961085> .
10. تونسي عبد الجبار: "نواب الأفلان يهزمون حنون و يسقطون مادة التجوال السياسي"، مقال صحفي منشور بجريدة الأيام يوم 28/09/2011، على الموقع الإلكتروني: <http://www.djazairress.com/elayem/109380> .
11. جمال فنيش: "بوشاشي يستقبل من المجلس الشعبي الوطني و الأفافاس يلتزم الصمت"، مقال صحفي منشور بجريدة الخبر الصادرة بتاريخ : الخميس 20 مارس 2014 عدد رقم 7378.
12. جميلة عمر، مقال صحفي بعنوان: المجلس الدستوري يلغي مقعد البرلماني "عابد شكيل" من عضوية مجلس المستشارين، منشور بجريدة المغرب اليوم بتاريخ 03 جوان 2016 على موقعها الإلكتروني: <http://www.almaghribtoday.net/314/030616204422> .  
<http://www.almaghribtoday.net/314/030616154213>
13. د.حمدي القبيلات، الحرد السياسي لأعضاء مجلس النواب الأردني أحدث وسائل الرقابة على أداء الحكومة، مقال منشور بصحيفة المفكرة القانونية (بيروت) بتاريخ 07/01/2015 على الموقع الإلكتروني: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=961>
14. خولة ب: "رئيس مجلس شورى حمس يستقبل من البرلمان"، مقال صحفي منشور بجريدة الرائد بتاريخ 26/08/2015 على الموقع الإلكتروني: <http://elraaed.com/ara/watan/72227> زيارة يوم: 2016/09/30.
15. ربيع السعدني: تاريخ استقالة النواب من البرلمان ... العقاد أولهم و كمال أحمد آخرهم" مقال صحفي منشور بجريدة التحرير بتاريخ 13-01-2016، على الموقع الإلكتروني: [www.tahrirnews.com/posts/367471](http://www.tahrirnews.com/posts/367471).
16. ربيع السعدني، مقال بعنوان: تاريخ المطرودين من البرلمان، منشور بتاريخ 02-03-2016 على موقع الجريدة الإلكتروني: <http://www.tahrirnews.com/posts/390718>.
17. رشيد لزرقي، التنافي بين صفة النيابة و الوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، زيارة يوم 14/10/2013 للموقع الإلكتروني: [www.alhewar.org](http://www.alhewar.org) .

18. رشيد شيماء، القانونية النيابية مقال بعنوان- استقالات النواب لا تعد نافذة قبل موافقة البرلمان. منشور بجريدة الصباح الالكترونية بتاريخ 2014/01/02 على الموقع على الموقع: <http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=61150>. زيارة الموقع في 2014/10/21.
19. رياض.ب، مقال صحفي منشور بجريدة "السلام اليوم" زيارة يوم 25- 11- 2012 للموقع الالكتروني: [WWW.essalamonline.com](http://WWW.essalamonline.com).
20. رياض معزوي: "استقالة النواب من البرلمان تتحول إلى عادة سنوية"، مقال منشور بصحيفة "هافينغتون بوست عربي" يوم 10-03-2016 على الموقع الالكتروني: [www.huffpostarabi.com/2016/03/10/story\\_n9427248.html](http://www.huffpostarabi.com/2016/03/10/story_n9427248.html) زيارة الموقع يوم 2017-12-29.
21. زولا سومر " المصادقة على قانون نظام الانتخاب- النواب يحذفون المادة التي تمنع التجوال السياسي"، منشور في جريدة المساء يوم 2011/11/02، على الموقع الالكتروني: <http://www.djazairess.com/elmassa/53584>.
22. زهير كاظم عبود، استبدال أعضاء البرلمان، مقال منشور في جريدة الصباح، بتاريخ 2014-09-22 على الموقع الالكتروني: <http://www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=78284>.
23. طارق.ز، وزارة العدل ترأسل المجلس الشعبي الوطني برفع الحصانة البرلمانية عن أربعة نواب، مقال صحفي منشور بجريدة البلاد أولان بتاريخ 18-08-2009. على الموقع الالكتروني: <https://www.djazairess.com/elbilad/10192>
24. طاهير.ع ، مقال بعنوان "الأفان يقترح... دسترة منع التجوال السياسي، منشور بجريدة "صوت الاحرار" بتاريخ 2012/11/25 على الموقع الالكتروني : <http://www.djazairess.com/alahrar/106850> زيارة يوم 2016/01/11 .
25. كوران مصطفى، مساع لتعديل قانون استبدال أعضاء مجلس النواب، مقال منشور في جريدة روداو بتاريخ 2015-04-24 على موقعها الالكتروني: <http://www.rudaw.net/NewsDetails.aspx?pageid=123276>
26. د.ليث كمال نصرابين، عواقب توزيع النواب على النظام الدستوري الأردني، مقال منشور بالموقع الالكتروني عمان نت بتاريخ 2013/03/01، زيارة يوم 2013/10/13. [www.ar.ammannet.net/](http://www.ar.ammannet.net/).
27. د.لزرع عبد المنعم، المؤسسة البرلمانية بالمغرب ( توصيفات الترددي و رهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011. مقال منشور بتاريخ 2011/12/24. [www.marocdroit.com](http://www.marocdroit.com) زيارة في الموقع يوم 20-02-2016.
28. د.لزرع عبد المنعم، التنافس على المسؤوليات المحلية و قيود حالات التنافي 'بعد الانتخابات 04 سبتمبر 2015)، مقال منشور في الجريدة الالكترونية المغربية هسبريس، يوم 08 سبتمبر 2015. الموقع الالكتروني: <http://www.hespress.com/orbites/276381.html>

29. سمير بطاش، مقال صحفي بعنوان: قرار سياسي وراء إدراج المهن الحرة ضمن حالات التنافي، يومية البلاد، زيارة يوم: 25-11-2011 للموقع الإلكتروني: [WWW.elbilad.net](http://WWW.elbilad.net).
30. محمد مسلم ، مصير الاستقالة مجهول، مقال صحفي منشور بجريدة الشروق أونلاين زيارة يوم 26-03-2014 للموقع الإلكتروني: [www.echoroukonline.com](http://www.echoroukonline.com).
31. محمد مسلم ، حوار مع: موسى تواتي و محمد السعيد وجها لوجه، مقال صحفي بعنوان "هل يسيطر منطق الشكارة" على الانتخابات التشريعية القادمة"، منشور بجريدة الشروق الإلكترونية بتاريخ 2012/03/13 على الموقع الإلكتروني: [www.ehortoukonline.com/aral](http://www.ehortoukonline.com/aral).
32. محمد مسلم ومن معه: تعددت الحالات و فشل المحاولات- الحصانة البرلمانية.. إفلات من العقاب بقوة القانون، مقال منشور بجريدة الشروق بتاريخ 13-05-2015 على الموقع الإلكتروني: [www.echoroukonline.com/ara/articles/487654.html](http://www.echoroukonline.com/ara/articles/487654.html).
33. محمد عبد القادر: 9 وزراء على باب مجلس الشعب، مقال منشور على الموقع الإخباري " المصري اليوم" بتاريخ 2010/09/12 على الموقع الإلكتروني: <http://www.almasyalyoum.com/news/details/34201>.
34. محمد غنيم، "أبرز استقالات أعضاء مجلس النواب" مقال صحفي منشور بجريدة الوفد الإلكترونية بتاريخ 2016/01/12 على الموقع: <https://alwafd.org/>.
35. ملك المغرب يعفي 12 وزيرا بناء على طلبهم الاستقالة . كقال منشور بتاريخ 21 أكتوبر 2016 على الموقع الإلكتروني: [WWW.arabi21.com/story/955/](http://WWW.arabi21.com/story/955/).
36. منى حميطوش، حوار مع الصحفي فتحي شوقي، منشور في جريدة الحوار يوم 24 01-2010. عن الموقع الإلكتروني: [www.djazairiss.com/elhiwar/24390](http://www.djazairiss.com/elhiwar/24390) زيارة للموقع يوم 2016/01/10.
37. د.مصطفى بن شريف، الترحال السياسي و أثره على الانتداب الانتخابي في التشريع المغربي، بحث منشور بتاريخ 2016/09/11 على الموقع الإلكتروني: <http://www.orientplus.net/10739.htm.l>.
38. مصطفى قلوش، أعضاء المجلس الدستوري و إشكالية استقالة "ميلود الشعبي" مقال منشور بتاريخ 06 مارس 2016 بالجريدة الإلكترونية هسبريس على الموقع الإلكتروني: <https://www.hespress.com/writers/257130>.
39. د. ضياء الجابر الأسدي، الجمع بين عضوية البرلمان و الوظائف الحكومية و الأنشطة، مقال منشور بشبكة النبا المعلوماتية، بتاريخ 22 تشرين الثاني 2010 على الموقع الإلكتروني: [WWW.annabaa.org](http://WWW.annabaa.org) زيارة للموقع يوم: 26-01-2011.
40. د.ضياء عبد الله الجابر، بدء العضوية البرلمانية، مقال منشور بصحيفة المتقف، بتاريخ 2010/04/29 على الموقع الإلكتروني: [/www.almothaqaf.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13538](http://www.almothaqaf.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13538).

41. مقال بعنوان " البرلمان يبطل عضوية نائب إخواني بسبب خطأ إحصائي أثناء الانتخابات... " منشور بجريدة الشرق الأوسط بتاريخ 2002/12/16. (العدد 8784) على الموقع الالكتروني: <http://archive.aawsat.com/details.asp?article=141775>
42. مقال بعنوان: تعددت الأسباب و إسقاط العضوية واحد. منشور بتاريخ 20 جويلية 2016 على الموقع الالكتروني: [www.light-dark.net/t787954](http://www.light-dark.net/t787954)
43. مقال بعنوان " إحالة الوزراء المترشحين على العطلة " منشور بجريدة الخبر أونلاين بتاريخ 06 أبريل 2017 على الموقع: <http://www.elkhabar.com/press/article/120354> /إحالة-الوزراء-المترشحين-على-العطلة
44. مقال بعنوان: هل يحق للنائب أن يكون عضوا في الحكومة ؟ منشور بجريدة الصباح يوم 2006/04/29. بالموقع الالكتروني: <http://www.siironline.org/index/> . زيارة للموقع يوم : 2017-02-17.
45. مقال بعنوان: استقالة نائب المسيلة عن تكتل الجزائر الخضراء، منشور بجريدة الصوت الآخر بتاريخ 05-03-2016 على الموقع الالكتروني: <http://www.assawt.net/2016/03> زيارة يوم: 2016-09-30.
46. مقال بعنوان: الأفلان قبيلة رجال الأعمال الطامحين إلى ممارسة السياسة- الحزب الحاكم متهم والنضال الجبهوي ضحية، منشور بجريدة المحور اليومي بتاريخ 2016/02/20 على الموقع الالكتروني: <http://elmihwar.com/ar/index.php> /الحدث/50238 .
47. مقال بعنوان "تخفيض سن المترشحين لعضوية البرلمان ومنع التجوال السياسي- الحكومة تعيد ضبط آليات العملية الانتخابية"، منشور بجريدة الأيام الجزائرية يوم 2011/09/08، على الموقع الالكتروني: <https://www.djazairess.com/elayem/108944>
48. مقال بعنوان: مجلس الدولة المصري يقر بطلان عضوية نواب البرلمان الهاربين من الجيش منشور بجريدة الشرق الأوسط بتاريخ 2003/03/18 (عدد 8876) على الموقع الالكتروني: <http://archive.aawsat.com/details.asp?article=158518>
49. الموقع الالكتروني: [www.ihec.iq/ar](http://www.ihec.iq/ar) زيارة يوم: 2014-10-15.
50. مقال صحفي بعنوان: المحكمة العليا تصادق على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب 2014، نشر على موقع دنيا الوطن بتاريخ 2014-06-16 على الموقع: <https://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/553407.html> .
51. صحيفة إيلاف الإلكترونية الصادرة في لندن المقال منشور بتاريخ: 12 جويلية) 2012. زيارة يوم: 2015/09/03 للموقع الالكتروني: <http://elaph.com/Web/news/2013/7/823384>
52. سارة سعيد، هؤلاء أسقطت عضويتهم بالبرلمان. مقال منشور في جريدة الوطن، بتاريخ 2017-02-13. على الموقع الالكتروني: <http://www.elwatannews.com/news/details/1877933>
53. سلوى الزغبى، مقال بعنوان: تصريحات لـ "عجينة" تهدد بإسقاط عضويته، منشور في جريدة الوطن بتاريخ 2017-02-13 على الموقع الالكتروني: <http://www.elwatannews.com/news/details/1877627> .

54. جمال يونس: المطرودون من جنة البرلمان، مقال صحفي منشور بجريدة الوفد الالكترونية بتاريخ 09 أغسطس 2016 على الموقع: <https://alwafd.org/الطريق-إلى-البرلمان/1293781>.
55. عبد الرحيم العلام، هل جانب المجلس الدستوري الصواب في قضية " ميلود الشعبي " ؟ مقال منشور بتاريخ 09 مارس 2016 بالجريدة الالكترونية هسبريس على الموقع الالكتروني: <https://www.hespress.com/writers/257447>.
56. عبد العلي حامي الدين: " حول ظاهرة الترحال السياسي"، مقال منشور بالموقع الالكتروني "هسبريس" يوم 19 جويلية 2011 على العنوان: <http://www.hespress.com/writers/34726.html>.
57. علي كراجي، استقالة بنكيران، مقال منشور بالجريدة الالكترونية المغربية هيسبيريس بتاريخ 13 أبريل 2017. من على الموقع الالكتروني: <http://www.hespress.com/writers/346335.html>.
58. عبد اللطيف بلقايم: " عثمان رحمانى النائب الذي تنازل عن العهدة بسبب "الأكذوبة البرلمانية " مقال صحفي منشور بجريدة الجزائر نيوز بتاريخ 10-12-2012. من الموقع الالكتروني: <https://www.djazairnews.com/djazairnews/48508>.
59. سامح عبد الحى، بعد فشل تجربة الوزير النائب- لماذا يتصارع الوزراء للفوز بكرسي البرلمان، أخبار الانتخابات البرلمانية المصرية 2010، مقال منشور بتاريخ 2010/10/11، بالموقع الالكتروني: <http://www.shabab3net.com/vb/showthread.php/29947>.
60. همام عبد الله علي، قانون استبدال أعضاء مجلس النواب يصادر إرادة الناخب العراقي، مقال منشور في جريدة الحوار المتمدن، بتاريخ 18-05-2014 على موقعها الالكتروني: <http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=415455&r=0>.

### VIII. المراجع باللغة الفرنسية

#### (01) المراجع العامة

1. Ben Abbou-Kirane Fatiha, Droit parlementaire Algérien, Office des publication universitaires. Alger, , Tome 1, édition 2009.
2. Jean claud Gaudin(sénateur), Étude de législation comparée n° 228- juillet 2012 - Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives.
3. Michel Debré, Trois caractéristiques du système parlementaire français, Revue française de science politique, Année 1955 Volume 5 Numéro 1.
4. jean-pierre Maury, Charles de Gaulle, Discours d'Epinal, 29 septembre 1946. site d'internet :mjp.univ-perp.fr/textes/ textesintro.htm.
5. Pierre Bodeau-Livinec, Introduction au droit constitutionnel, cours de l'Année universitaire 2015-2016.

6. Assemblée nationale – Connaissance de l'Assemblée – La République Parlementaire, sure le site: <http://www.Assemblée-nationale.fr> : زيارة للموقع يوم . 2013/04/17

(02) المراجع المتخصصة

1. André Roux, le retour au parlement des anciens membres du gouvernement, Petites Affiches, n°254,19 décembre 2008.
2. Jean-Louis Quermonne, L'alternance au pouvoir, collection approches, Casbah édition, Alger 1998.
3. Marc Van der Hulst , Le mandat parlementaire ( Etude comparative mondial) ,Union interparlementaire ,Genève ; 2000 .
4. Vuignier Renaud; la problématique des députés suppléants ...,working paper de l'IDHEAP , UER Marketing et Management Pubhics– Mai 2011.
5. Zdzislaw Kedzia et Agata Hauser, L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire, Union interparlementaire 2011.
6. Xavier Pirou, L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire.... VIIe Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008 – Atelier n°6:
  - i. Constitution, pouvoirs et contrepouvoirs.
  - ii. vers une séparation atténué des pouvoirs ?.
7. Cumul des mandats: sure le site: <http://www.vie-publique.fr/actualite>:
  - Une pratique restreinte à compter de 2017. Publier le 25-04-2017.
  - C'est la fin du député-maire ,Par Baptiste Bouthier — 31 mars 2017.
8. Fiche de synthèse n°16 : le statut du député sure le site: <http://www.assemblée-nationale.fr>. Publier le 06 Mai 2014.

.IX مقابلات شخصية:

1. مقابلة مع السيد بويلفان عمر، النائب عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي، بمقر المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2016/10/09.
2. مقابلة مع النائب سعداوي سليمان عن حزب جبهة التحرير الوطني، بمقر المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2016-10-09.

1. مقابلة مع السيد لعلی عبد الجلیل، عضو المجلس الدستوري منذ مارس 2012، بمقر المجلس الدستوري يوم 14 سبتمبر 2014.

X. المواقع الالكترونية الرسمية: للمؤسسات الدستورية:

1. <http://www.el-mouradia.dz/arabe/institution/> (رئاسة الجمهورية الجزائرية)
2. <http://ar.parliament.iq/> (البرلمان العراقي)
3. <http://www.parlement.ma/ar/>. (البرلمان المغربي)
4. <http://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/> ( المحكمة الدستورية المغربية ) .
5. <http://www.alkanounia.com>.
6. <http://www.albawabhnews.com/1675440>.
7. [www.seekpress.com/article-86300](http://www.seekpress.com/article-86300)
8. [www.aljiha-alyoum.com](http://www.aljiha-alyoum.com).
9. [www.jadidpresse.com](http://www.jadidpresse.com) . \_
10. [:www.ennaharonline.com/ar/algeria\\_news/14026](http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/14026).
11. <http://sabqpress.net/politics/4052>.
12. <http://archive.aawsat.com/details.asp?article=141775>
1. [www.vie publique.fr](http://www.vie publique.fr).
2. [www.le monde.fr](http://www.le monde.fr).
3. <https://www.legifrance.gouv.fr> ( النصوص القانونية الخاصة بالنظام الفرنسي ) .

# فہرس

الصفحة	العناوين
01	مقدمة
10	فصل تمهيدي: العهد البرلمانية (بداية و نهاية)
12	المبحث الأول: عوامل نشأة و تطور البرلمانات في العالم
13	المطلب الأول: أول مجلس تمثيلي في فرنسا
14	المطلب الثاني: أو مجلس تمثيلي في المملكة المتحدة
15	المطلب الثالث: تاريخ التناثية البرلمانية
18	المبحث الثاني: آليات تشكيل البرلمانات و تطورها
19	المطلب الأول: تشكيل البرلمان في بريطانيا
19	الفرع الأول: مجلس اللوردات
20	الفرع الثاني: مجلس العموم
21	المطلب الثاني: تشكيل البرلمان في فرنسا
22	الفرع الأول: تشكيل المجلس الوطني
22	الفرع الثاني: ظهور مجلس الشيوخ
25	المطلب الثالث: ظهور و تشكيل البرلمان الجزائري
28	المطلب الرابع: تشكيل البرلمان في بقية دول العالم
35	الفصل الأول: الأسباب الإرادية الموجبة للاستخلاف البرلماني
37	المبحث الأول: حالات التنافي مع العضوية البرلمانية

38	المطلب الأول: التنافي في بعض النظم الدستورية الغربية (الأوربية)
38	الفرع الأول: التطور التاريخي لمبدأ التنافي مع العضوية البرلمانية
41	الفرع الثاني: تباين النظم الغربية الأوربية من حيث الأخذ بمبدأ التنافي
42	البند الأول: معيار الجمع بين الوظائف أفقيا و عموديا
44	البند الثاني: معيار الوظيفة بالانتخاب أو التعيين أو في القطاع الخاص
45	الفرع الثالث: التنافي مع عضوية البرلمان الأوربي
46	الفرع الرابع: التنافي في النظام الدستوري الفرنسي
49	البند الأول: التنافي مع الوظائف العامة
49	البند الثاني: التنافي مع الوظائف الخاصة
52	المطلب الثاني: التنافي مع العضوية البرلمانية في بعض النظم الدستورية العربية
52	الفرع الأول: التنافي في النظام الدستوري المصري
56	الفرع الثاني: التنافي في النظام الدستوري العراقي
59	الفرع الثالث: التنافي في النظام الدستوري الأردني
63	الفرع الرابع: التنافي في النظام الدستوري المغربي
68	الفرع الخامس: التنافي في النظام الدستوري الجزائري
68	البند الأول: التنافي في دستور 1963 و القانون رقم 64-254
69	البند الثاني: التنافي في دستور 1976 و القانون رقم 01-79
70	البند الثالث: التنافي في دستور 1989 و القانون رقم 89-14
71	البند الرابع: التنافي في دستور 1996 و الأمر رقم 07-97

74	البند الخامس: التتافي في القانون العضوي رقم 12-02
83	المبحث الثاني: الاستقالة البرلمانية في النظم الدستورية المقارنة و النظام الجزائري
83	المطلب الأول: تعريف الاستقالة و أنواعها
85	المطلب الثاني: تطبيقات النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في بعض النظم الغربية
86	المطلب الثالث: تطبيقات النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في بعض النظم الدستوري العربية
86	الفرع الأول: النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام المصري
88	الفرع الثاني: النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام العراقي
89	الفرع الثالث: النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام الأردني
91	الفرع الرابع: النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام المغربي
92	الفرع الخامس: النظام القانوني للاستقالة البرلمانية في النظام الجزائري
96	المبحث الثالث: التجريد من العضوية بسبب تغيير الانتماء السياسي داخل البرلمان في النظم الدستورية المقارنة و النظام الجزائري
97	المطلب الأول: تعريف ظاهرة تغيير الانتماء السياسي و أنواعها
103	المطلب الثاني: تغيير الانتماء السياسي في بعض النظم الغربية
104	المطلب الثالث: تغيير الانتماء السياسي في بعض الدول العربية
105	الفرع الأول: تغيير الانتماء السياسي في النظام المصري
107	الفرع الثاني: تغيير الانتماء السياسي في النظام العراقي
108	الفرع الثالث: تغيير الانتماء السياسي في النظام المغرب
112	الفرع الرابع: تغيير الانتماء السياسي في النظام الجزائري

113	البند الأول: عوامل انتشار ظاهرة تغيير الانتماء السياسي في الممارسة الحزبية الجزائرية
118	البند الثاني: محاولة الحد من ظاهرة تغيير الانتماء السياسي بتقنينها
120	البند الثالث: دسترة منع التجوال السياسي
122	الفصل الثاني: الأسباب غير الإرادية الموجبة للاستخلاف البرلماني
124	المبحث الأول: بطلان العضوية البرلمانية في النظم الدستورية المقارنة والنظام الجزائري
125	المطلب الأول: بطلان العضوية البرلمانية في النظم الدستورية الغربية
126	الفرع الأول: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري البريطاني
128	الفرع الثاني: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الفرنسي
128	البند الأول: مرحلة اختصاص البرلمان بالفصل في صحة العضوية
130	البند الثاني: مرحلة اختصاص المجلس الدستوري بالفصل في صحة العضوية
131	البند الثالث نطاق رقابة المجلس الدستوري على صحة العضوية
133	المطلب الثاني: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري المصري
133	الفرع الأول: مرحلة ما قبل دستور 1971
134	الفرع الثاني: مرحلة العمل في ظل دستور 1971
135	الفرع الثالث: مرحلة ما بعد إقرار دستور 2014
144	المطلب الثالث: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري العراقي
145	المطلب الرابع: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الأردني
146	الفرع الأول: مرحلة الرقابة السياسية الذاتية للبرلمان على صحة العضوية
147	الفرع الثاني: مرحلة الرقابة القضائية لتقرير بطلان العضوية النيابية

154	المطلب الخامس: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي
156	المطلب السادس: بطلان العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري
157	البند الأول: شروط القابلية للانتخاب
168	البند الثاني: حالات عدم القابلية للانتخاب
171	المبحث الثاني: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظم الدستورية المقارنة والنظام الجزائري
172	المطلب الأول: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظم الدستورية الغربية عامة والنظام الفرنسي خاصة
173	المطلب الثاني: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام المصري
176	المطلب الثالث: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام العراقي
177	المطلب الرابع: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام الأردني
178	المطلب الخامس: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام المغربي
179	المطلب السادس: إسقاط العضوية البرلمانية و التجريد منها في النظام الجزائري
188	الفصل الثالث: الآليات القانونية لعملية الاستخلاف البرلماني
191	المبحث الأول: آليات الاستخلاف البرلماني في النظم الغربية عامة و النظام الفرنسي خاصة
192	المطلب الأول: إجراءات إثبات الشغور في حالات التنافي
193	الفرع الأول: في حالة التنافي مع وظيفة حكومية
195	الفرع الثاني: في حالة التنافي مع باقي الوظائف التنفيذية الوطنية و المحلية الانتخابية و غير الانتخابية
197	المطلب الثاني: إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة
198	المطلب الثالث: إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي

199	المطلب الرابع: إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية
202	المطلب الخامس: إجراءات إثبات الشغور في حالة إسقاط العضوية
203	المطلب السادس: إجراءات الاستخلاف في النظم الغربية عامة و النظام الفرنسي خاصة
206	<b>المبحث الثاني: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام المصري</b>
206	المطلب الأول: إجراءات إثبات الشغور في حالات التنافي
207	المطلب الثاني: إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة
208	المطلب الثالث: إجراءات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي
209	المطلب الرابع: إجراءات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية
210	المطلب الخامس: إجراءات الشغور في حالة إسقاط العضوية البرلمانية
212	المطلب السادس: إجراءات الاستخلاف في النظام المصري
214	<b>المبحث الثالث: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام العراقي</b>
216	المطلب الأول: إجراءات إثبات الشغور البرلماني في حالات التنافي
217	المطلب الثاني: إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة
217	المطلب الثالث: إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي
218	المطلب الرابع: إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية
219	المطلب الخامس: إجراءات الشغور في حالة إسقاط العضوية البرلمانية
219	المطلب السادس: إجراءات الاستخلاف في النظام العراقي
222	<b>المبحث الرابع: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام الأردني</b>
222	المطلب الأول: إجراءات إثبات الشغور البرلماني في حالات التنافي

222	المطلب الثاني: إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة
223	المطلب الثالث: إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية
224	الفرع الأول: في مرحلة ما قبل 2011
225	الفرع الثاني: في مرحلة ما بعد التعديل الدستوري سنة 2011
226	المطلب الرابع: إجراءات الشغور في حالة إسقاط العضوية البرلمانية
228	المطلب الخامس: إجراءات الاستخلاف في النظام الأردني
230	<b>المبحث الخامس: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام المغربي</b>
230	المطلب الأول: إجراءات إثبات الشغور البرلماني في حالات التنافي
232	المطلب الثاني: إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة
234	المطلب الثالث: إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي
236	المطلب الرابع: إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان أو إسقاط العضوية و التجريد منها
237	المطلب الخامس: إجراءات الاستخلاف في النظام المغربي
237	الفرع الأول: حالات الاستخلاف عن طريق الاختيار من قائمة الترشيحات
238	الفرع الثاني: حالات الاستخلاف عن طريق إجراء الانتخابات الجزئية
240	<b>المبحث السادس: آليات الاستخلاف البرلماني في النظام الجزائري</b>
241	المطلب الأول: إجراءات إثبات الشغور البرلماني في حالات التنافي
245	المطلب الثاني: إجراءات إثبات الشغور في حالة الاستقالة
247	المطلب الثالث: إجراءات إثبات الشغور في حالة تغيير الانتماء السياسي
249	المطلب الرابع: إجراءات إثبات الشغور في حالة بطلان العضوية البرلمانية

254	المطلب الخامس: إجراءات الشغور في حالة إسقاط العضوية البرلمانية (الإقصاء و العزل)
255	الفرع الأول: من الناحية القانونية الدستورية
256	الفرع الثاني: من ناحية القوانين العضوية و القوانين و الأنظمة الداخلية
256	البند الأول: بخصوص الإسقاط
257	البند الثاني: بخصوص الإقصاء
259	المطلب السادس: إجراءات إثبات الشغور في حالة الوفاة
260	المطلب السابع: إجراءات الاستخلاف البرلماني في النظام الجزائري (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)
261	الفرع الأول: في القانون رقم 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني
261	الفرع الثاني: في القانون رقم 13-89 المعدل و المتمم بالأمر رقم 21-95
261	الفرع الثالث: في الأمر رقم 07-97 و القوانين و الأنظمة الداخلية و المراسيم التنفيذية
265	الفرع الرابع: في القانون العضوي رقم 01-12 و تعديله 10-16 و الأنظمة الداخلية
269	<b>الخاتمة</b>
78	<b>الملاحق</b>
279	ملحق رقم 01: قرار المحكمة الدستورية المصرية بعد دستورية منع مزدوجي الجنسية من الترشح
284	ملحق رقم 02: قرار المجلس الدستوري المغربي بعدم دستورية اعتبار الشغور مؤقت بعد التعيين في الحكومة
287	ملحق رقم 03: قرار المجلس الدستوري المغربي بتعيين امرأة لاستخلاف امرأة مستقيلة-فراغ تشريعي
289	ملحق رقم 04: قرار المجلس الدستوري المغربي باستخلاف عضو مستقيل رغم فراغ تشريعي
291	ملحق رقم 05: قرار المجلس الدستوري الجزائري بعدم الاستخلاف و اعتبار مهمة السفير لا تنافي العضوية البرلمانية

293	ملحق رقم 06: قرار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية اعتبار الشغور مؤقت بعد التعيين في الحكومة
296	قائمة المصادر و المراجع
316	فهرسة المحتويات