

توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية  
محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات

بقلم: الأستاذ الدكتور عمار عباس  
رئيس المجلس العلمي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة مصطفى اسطبولي- معسكر

**“Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d’exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers “.**

MONTESQUIEU, L’Esprit des lois, livre IX

مقدمة

تضمن مشروع الإصلاحات السياسية الذي بادر به رئيس الجمهورية بمناسبة خطابه الموجه للأمة في 15 أبريل 2011<sup>1</sup>، تعديل حزمة من القوانين واستحداث أخرى، خاصة تلك المرتبطة بالممارسة السياسية<sup>2</sup>، بهدف تعميق المسار الديمقراطي في البلاد وترقية الحقوق والحريات<sup>3</sup>، ويتعلق الأمر على الخصوص بالقوانين العضوية المنظمة للانتخابات والأحزاب السياسية<sup>4</sup> وبتوسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة<sup>5</sup>، تنفيذاً لأحكام الدستور<sup>6</sup>، ولالتزامات الجزائر الدولية<sup>7</sup>.

في إطار "ترسيخ أركان دولة القانون وتحسين أداء البرلمان، ورفع جميع أشكال التبعية على أعضائه وضمان استقلاليتهم وتفرغهم الكلي لممارسة مهامهم"، تم استحداث قانون عضوي جديد

<sup>1</sup>- "استنادا مني إلى الدستور، سأعمد إلى استعمال الحق الذي يخولني إياه وأطلب من البرلمان إعادة صياغة جملة العدة التشريعية التي تقوم عليها قواعد الممارسة الديمقراطية وما هو مخول للمواطنين من حيث ممارسة اختيارهم بكل حرية. وإدراكا مني للمسؤولية الواقعة على عاتقي، واعتدادا مني بدعمكم ومراعاة للحفاظ على توازن السلطات، سأعمل على إدخال تعديلات تشريعية ودستورية من أجل تعزيز الديمقراطية النيابية ببلادنا"، من خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة في 15 أبريل 2011.

<sup>2</sup>- "إن المطلوب اليوم، هو المضي قدما نحو تعميق المسار الديمقراطي وتعزيز دعائم دولة الحق والقانون، وتقليص الفوارق وتسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، من خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة في 15 أبريل 2015.

<sup>3</sup> - يدخل في هذا الإطار القانون المتعلق بالجمعيات وقانون الإعلام.

<sup>4</sup>-أنظر القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الج ر ج ج، رقم 1 المؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 9؛ والقانون رقم 04-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية، الج ر ج ج، رقم 2 المؤرخة في 15 جانفي 2012، ص 9.

<sup>5</sup> -القانون رقم 03-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بتحديد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الج ر ج ج، رقم 1 المؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 46..

<sup>6</sup>-المادة 31 مكرر من دستور 1996 بعد تعديل 2008.

<sup>7</sup>-خاصة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979 والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ، بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-51 المؤرخ في 22 يناير 1996.

يتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية<sup>8</sup>، وهو قانون تأخر صدوره، على اعتبار أن الدستور قد أحال إلى قانون عضوي تبيان الوظائف والأنشطة التي تتنافى مع ممارسة عضو البرلمان لعهدته<sup>9</sup>، كما سبق للدساتير الجزائرية السابقة أن أحالت على القانون تحديد حالات التنافي مع المهام البرلمانية<sup>10</sup>.

لقد دخلت قوانين الإصلاحات، سواء المعدلة أو المستحدثة منها، حيز التطبيق قبل الاستحقاقات الانتخابية المتعلقة بتجديد المجالس المحلية وغرفتي البرلمان في نهاية 2012، الأمر الذي انعكس بشكل واضح على تركيبة المجالس المنتخبة، حيث لوحظ زيادة العنصر النسوي في المجلس الشعبي الوطني<sup>11</sup>، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة على المستوى العضوي بعد إلزام أعضاء البرلمان بالتفرغ للعهد البرلمانية.

وبغية تسليط الضوء على انعكاسات تطبيق القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية على العلاقة بين السلطات، سنتطرق في هذه الورقة، إلى تداعيات حالات التنافي مع العهدة البرلمانية على الفصل العضوي بين السلطات (أولاً)، ثم نحاول بعد ذلك تحليل حالات التنافي ومدى مساهمتها في تجسيد الفصل العضوي بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مبينين في نفس الوقت الاستثناءات التي أدرجها المشرع على حالات التنافي وموقف المجلس الدستوري منها (ثانياً).

أولاً: التفرغ للعهد البرلمانية تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات

بتبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات ابتداء سنة 1989، يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أقام إحدى الدعائم الأساسية للديمقراطية، والتي تستهدف الحد من السلطة، على اعتبار أن السلطة توقف السلطة<sup>12</sup>، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال فصل وظيفي وعضوي بين السلطات (1) هذا

<sup>8</sup>-أنظر القانون العضوي رقم 02-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الج ر ج ج، رقم 1 المؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 41.

<sup>9</sup>-نصت المادة 103 من دستور 1996 على أنه "تحدد كفايات انتخاب النواب وكفايات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، بموجب قانون عضوي".

<sup>10</sup>-نصت المادة 29 من دستور 1963 على أنه "يحدد القانون... نظام ما يتنافى والنيابة"، كما نصت المادة 130 من دستور 1976 على أن القانون يحدد "...حالات التنافي مع شروط العضوية في المجلس"، أما المادة 97 من دستور 1989 فقد نصت على أن القانون يحدد "... حالات التنافي مع العضوية في المجلس".

<sup>11</sup>-حيث بلغ عدد النساء 146 من إجمالي 462 نائبا الذين يضمهم المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يقارب ثلث أعضاء المجلس.

<sup>12</sup>-cf, Jean Louis la Joie, la troisième constitution algérienne, citoyen contre le militant travailleur, RDP, N° 5, 1989, p. 1346.

الأخير لا يتحقق إلا بمنع الجمع بين الوظائف، خاصة على مستوى السلطة التنفيذية والتشريعية<sup>(2)</sup>.

1. توسيع الفصل بين السلطات من المجال الوظيفي إلى المستوى العضوي

يتجلى الفصل الوظيفي بين السلطات في اختصاص كل سلطة بوظيفتها بكل سيادة واستقلالية، وعلى هذا الأساس فالسلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون<sup>13</sup>، والسلطان التشريعية والتنفيذية لهما السيادة في ممارسة اختصاصاتها المحددة دستوريا<sup>14</sup>، فالبرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ويمارس وظيفته الرقابية على عمل الحكومة طبقاً للإجراءات المقررة في الدستور، كما تمتلك السلطة التنفيذية من جهتها، صلاحيات هامة لممارسة الوظيفة التنفيذية دون تدخل من السلطة التشريعية، إلا في الحدود المنصوص عليها دستوريا<sup>15</sup>.

إذا كانت معالم الفصل الوظيفي بين السلطات قد اتضحت، إلا أن الفصل العضوي بقي في حدود ضيقة، على الرغم من النص عليه في الدستور، مع الإحالة على المشرع لتحديد حالاته<sup>16</sup>، غير أن هذا الأخير اكتفى بإدراج حالات محدودة في نصوص متفرقة، كقانون الانتخابات، والقانون الأساسي للنائب وقانون عضو البرلمان<sup>17</sup>، والقانون الأساسي للقضاء<sup>18</sup>؛ إذا استثنينا ما نص عليه الدستور في ما يتعلق بأعضاء المجلس الدستوري، الذين يجب عليهم التوقف عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى بمجرد انتخابهم أو تعيينهم، حفاظاً على استقلالية المجلس<sup>19</sup>.

<sup>13</sup>-المادة 138 من دستور 1996.

<sup>14</sup>-أكد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على هذا بمناسبة مناقشة القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة بقوله أن هذا القانون يهدف إلى "ضمان السير المنسجم بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية المساهمتين في إعداد القوانين، وذلك في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور"، - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107 المؤرخة في 12 - 12 - 1998، ص 3.

<sup>15</sup>-أنظر في هذا الصدد العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية في دستور الجزائر لسنة 1989، مذكرة ماجستير، جامعة وهران، 1995.

<sup>16</sup>-المادة 103 من دستور 1996؛ كما كانت المادة 97 من دستور 1989 تنص على أنه: "يحدد القانون كليات انتخاب النواب، لا سيما عددهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي مع العضوية في المجلس".

<sup>17</sup>-وهو قانون متعلق بأعضاء غرفتي البرلمان بعد الانتقال إلى الأزواجية البرلمانية بإنشاء مجلس الأمة بمقتضى دستور 1996.

<sup>18</sup> - أنظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

<sup>19</sup>-أنظر المادة 154 من دستور 1989 والمادة 164 من دستور 1996؛ كما نصت المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000 والمنشور في الج ر ج ج رقم 48 المؤرخة في 6 غشت 2000 ثم المعدل بموجب المداولة المؤرخة في 14 يونيو 2009 و المنشورة في الج ر ج ج رقم 04 المؤرخة في 18 يناير 2009، على أنه "يجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يتقيدوا بالزامية التحفظ، وأن لا يتخذوا أي موقف علني في المسائل المتعلقة بمداولات المجلس الدستوري"؛ زيادة على المادة 54 مكرر التي أضيفت بموجب المداولة المؤرخة في يناير 2009 والتي نصت على أنه "يمكن رئيس المجلس الدستوري أن يرخص لأحد أعضاء المجلس الدستوري بالمشاركة في الأنشطة العلمية والفكرية، إذا كانت لهذه المشاركة علاقة بمهام المجلس ولا يكون لها أي تأثير على استقلاليته ونزاهته".

هذا الفراغ التشريعي، لم يتم سده إلا مؤخرا في إطار حزمة القوانين المرتبطة بمشروع الإصلاحات السياسية، التي باشرها رئيس الجمهورية، وقد تجسد ذلك بإصدار قانون جديد يتضمن تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية<sup>20</sup>.

2. ضمان الفصل العضوي بين السلطات بتوسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية

خلافًا للنظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات والذي يُعتبر الجمع بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية من بين أهم مظاهره، يرتكز النظام الرئاسي على الفصل المطلق بين السلطات، ومن ثم لا يعرف مثل هذا الجمع بين الوظائف<sup>21</sup>. فأعضاء السلطة التنفيذية لا يمكنهم الانتماء إلى البرلمان، والنواب لا يحق لهم تقلد مناصب وزارية<sup>22</sup>.

على هذا النحو فإن الجمع بين الوظائف غير متاح في النظام الدستوري الجزائري<sup>23</sup>؛ حيث سبق للقانون الأساسي للنائب سنة 1989 التأكيد على عدم إمكانية الجمع بين الوظيفة النيابية والعضوية في الحكومة، أين كان النائب يفقد تلقائيا انتمائه إلى المجلس الشعبي الوطني في حالة تعيينه عضوا في الحكومة<sup>24</sup>، في حين كان نفس القانون لسنة 1979، ينص صراحة على أنه "لا يجوز الجمع بين العضوية في الحكومة والعضوية في المجلس الشعبي الوطني، وتسقط عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني تلقائيا بعد ثمانية أيام من تعيينه في الحكومة"<sup>25</sup>.

علما أن القانون المتعلق بعضو البرلمان لسنة 2001، قد نص على أنه "يوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني، ويتفرغ كليا للمهام التشريعية والرقابية"<sup>26</sup>، وهو ما يفهم منه عدم إمكانية الجمع بين الوظائف.

<sup>20</sup>-أنظر القانون العضوي رقم 02-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الج ر ج ج، رقم 1 المؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 41.

<sup>21</sup>-cf, J. Cadart, institutions politiques..., pp. 845-850

<sup>22</sup>-cf., Pierre Avril, le régime politique de la 5eme république, L G D J, Paris, 1967, P. 128.

<sup>23</sup>-أنظر أحمد وافي بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 180.

<sup>24</sup>-المادة 4 من القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الج ر ج ج، رقم 33 المؤرخة في 09-08-1989، ص 872.

<sup>25</sup>-المادة 3 من القانون رقم 79-01 المؤرخ في 9 جانفي 1979، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الج ر ج ج، رقم 03 المؤرخة في 16-01-1979، ص 39.

<sup>26</sup>-المادة 3 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، والمتعلق بعضو البرلمان، الج ر ج ج، رقم 09 المؤرخة في 4 فبراير 2001، ص 13.

ويظهر هنا التأثير الواضح بالنظام الدستوري الفرنسي، الذي تتنافى فيه اعتبار العضوية في الحكومة"مع ممارسة أي ولاية برلمانية، وأي وظيفة تتعلق بتمثيل مهني ذات طابع وطني، ومع أي منصب في القطاع العام أو أي نشاط مهني"<sup>27</sup>.

لقد كان منع الجمع بين الوظيفتين الوزارية والنيابية من أهم التجديدات التي صاحبت قيام الجمهورية الخامسة<sup>28</sup>، حيث لاحظ الرئيس شارل ديغول خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، اللتين ميزهما عدم الاستقرار الحكومي، عندما كان الوزراء يختارون دائما من بين البرلمانيين مع احتفاظهم بعهدتهم، لم يكونوا يولوا عناية لمهامهم الحكومية، ولا يتضامنوا مع الحكومة، ولا يتأثروا بسقوطها في حالة تقرير مسؤوليتها السياسية، لتأكدهم من الاحتفاظ بعضوية البرلمان<sup>29</sup>.

لقد كان قصور النص الدستوري والفراغ التشريعي المتعلق بحالات التنافي، دافعا قويا للحكومة الجزائرية لإعداد مشروع قانون يجمع كل حالات التنافي، ويضبطها بدقة، لتمكين البرلمان من الإطلاع"على المهام والوظائف التي يمارسها أعضائه، بالإضافة إلى عهدتهم البرلمانية، وحمايته من الآثار السلبية التي تنجر عن تعارض مصلحة عضو البرلمان مع مهامه"<sup>30</sup>، علما أن المقصود بحالات التنافي هو"الجمع بين العضوية في البرلمان، وعهدة انتخابية أخرى أو بينها وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة التي يحددها قانون حالات التنافي"<sup>31</sup>.

من هنا يظهر بأن حالات التنافي تتيح لعضو البرلمان الاحتفاظ بعهدته إذا تخلى عن المهنة أو الوظيفة أو النشاط الذي يتنافى معها، عكس ما هو عليه الأمر في حالات عدم القابلية للانتخاب التي نص عليها قانون الانتخابات والتي تمنع أصحاب بعض الوظائف من الترشح إلا بعد مرور سنة من التوقف عن ممارستها، كالولاية ورؤساء الدوائر والقضاة وأفراد الجيش الوطني الشعبي<sup>32</sup>.

ثانيا: حالات التنافي والاستثناءات الواردة عليها

<sup>27</sup>-المادة 23 من الدستور الفرنسي لسنة 1958؛ وقد ظهرت محاولات في فرنسا لتوسيع منع الجمع بين الوظائف إلى الوظائف المحلية، عندما تبين أن بعض الوزراء المنتخبين على مستوى البلديات الهامة، تخلوا عن مهامهم إلى أشخاص آخرين، كما لوحظ في ظل حكومة ليونال جوسبان (Lionel Jospin) أن عددا قليلا من الوزراء، بقي قادرا على الجمع بين الوظيفتين المحلية والحكومية، الأمر الذي دفع بالنائبين P. Mazeaud و R. Pandraud إلى اقتراح تعديل المادة 23 من الدستور لمنع الجمع بين كل الوظائف والمهام الوزارية.

<sup>28</sup>-أحالت المادة 25 من دستور فرنسا لسنة 1958 على قانون عضوي تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية،  
<sup>29</sup>-cf, A. Dimichel, les fonctions de ministre et le mandat parlementaire, RDP, N° 1960, p. 621, L. Noël, ministres et députés, RFSP, avril 1968, pp. 229-312.

<sup>30</sup>- من عرض أسباب مشروع القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

<sup>31</sup>- من عرض أسباب مشروع القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

<sup>32</sup>- المادة 81 من القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012

حاول المشرع التوسيع من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فجعلها بذلك تمتد إلى وظائف وأنشطة أخرى، بغية تمكين عضو البرلمان من التفرغ إلى مهامه البرلمانية(1)، غير أن ذلك لم يحل دون استثناء بعض المهام والأنشطة بحكم طبيعتها، ولو أن المجلس الدستوري أجاز بعض هذه الاستثناءات ورفض بعضها لمساسها بمبدأ المساواة المكرس دستوريا(2).

1. توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية

لم تعد العهدة البرلمانية تتنافى فقط مع ممارسة وظيفة في الحكومة أو المجلس الدستوري أو القضاء، بل تم توسيعها لتشمل مهن ووظائف وأنشطة أخرى، مما يجعل عضو البرلمان متفرغا لأداء مهامه التي انتخب على أساسها، وعلى رأسها مهمة التشريع والرقابة على عمل الحكومة، ولعل هذا الأمر كان يستهدف ربما التقليل من ظاهرة الغيابات التي يعرفها البرلمان الجزائري، في ظل غياب إجراءات ردعية لهذه الظاهرة التي تعرفها مختلف برلمانات العالم، علما أن نظام التصويت بالوكالة قد ساهم من جهته في تفاقم هذه الظاهرة<sup>33</sup>.

لقد أصبحت العهدة البرلمانية وفقا للقانون الجديد تتنافى مع المهام والوظائف والنشاطات التالية<sup>34</sup>:

- وظيفة عضو في الحكومة؛
- العضوية في المجلس الدستوري؛
- عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب؛
- وظيفة أو منصب في الهيئات أو الإدارات العمومية، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية؛
- وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحي؛
- ممارسة نشاط تجاري؛
- مهنة حرة شخصيا أو باسمه؛
- مهنة القضاء؛
- وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية؛
- رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية.

<sup>33</sup>-تنص المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن تصويت النواب يكون "بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الاسمي... غير أنه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني، يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه"؛ أنظر المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>34</sup>-المادة 3 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي سالف الذكر.

يلاحظ من خلال تعداد حالات التنافى أن بعضها كان موجود سلفا في نصوص أخرى، كما هو الحال بالنسبة للعضوية في الحكومة والمجلس الدستوري وممارسة مهنة القضاء<sup>35</sup>، أما بعضها الآخر فقد استحدثه المشرع بغية إعطاء نوع من الاستقلالية لعضو البرلمان للتفرغ لمهامه البرلمانية وعلى رأسها التشريع والرقابة وتمثيل الشعب والتعبير عن انشغالاته<sup>36</sup>، وهي مهام تتطلب متابعة مستمرة سواء على مستوى دائرته الانتخابية، أو خلال الجلسات العامة أو اللجان الدائمة، يضاف إلى ذلك بعض المهام التي يكلف بها خارج الوطن.

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يكتف بحصر الحالات التي تتنافى مع العهدة البرلمانية، بل توسع ليمنع عضو البرلمان خلال ممارسته لعهدته البرلمانية، من استعمال اسمه الشخصي مشفوعا بصفته في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية<sup>37</sup>، حتى لا يتحول الانتماء إلى مؤسسة البرلمان مطية لتحقيق مآرب شخصية أو للغير.

## 2. الاستثناءات الواردة على حالات التنافى مع العهدة البرلمانية

على الرغم من توسيع حالات التنافى، إلا أن المشرع استثنى رغم ذلك ممارسة بعض المهام والأنشطة، واعتبرها لا تتنافى مع العهدة البرلمانية، سواء بالنظر إلى طابعها العلمي والإنساني والثقافي والشرفي، مع عدم تأثيرها على الممارسة العادية للعهدة، بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية، أو بالنظر إلى مدتها المؤقتة، ويتعلق الأمر بممارسة:

- نشاطات مؤقتة، لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية؛
- مهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز سنة.

وقد حاولت كل من الحكومة والبرلمان استثناء بعض الوظائف والمهام مع العهدة البرلمانية، في مشروع القانون المحال على المجلس الدستوري لرقابة مدى مطابقته للدستور، بالنظر إلى حاجة المجتمع إليها، وكذا لطبيعة التخصص الذي قد يتأثر بالانقطاع عن ممارستها لمدة خمس أو ست سنوات، خاصة فيما يتعلق بتحيين المعلومات؛ ويتعلق الأمر بمهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية، إضافة إلى التكليف بمهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز مدتها سنة<sup>38</sup>.

<sup>35</sup>- تنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، على أنه "تتنافى مهنة القاضي مع ممارسة أي نيابة انتخابية سياسية".

<sup>36</sup>- المادة 5 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، المتعلق بعضو البرلمان، سالف الذكر.

<sup>37</sup>- المادة 4 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافى سالف الذكر.

<sup>38</sup>- من مشروع القانون العضوي المحدد لحالات التنافى سالف الذكر.

غير أن المجلس الدستوري ارتأى بأن استثناء هذه الفئات غير دستوري، لأنه يمس بمبدأ المساواة الذي أقره الدستور<sup>39</sup>، وخول المؤسسات السهر على ضمانه<sup>40</sup>؛ حتى وإن كان الدستور كان يمنع المشرع من استثناء بعض الأنشطة من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، شريطة أن تكون مؤقتة ومحدودة زمنيا ولا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة البرلمانية<sup>41</sup>.

مضيفا أن المؤسس الدستوري بإقراره وفقا للمادة 105 من الدستور تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، يستهدف تجنيب عضو البرلمان الجمع بين وضعين قانونيين قد يلحق ضررا بمهمته البرلمانية وينشئ تعارضا بين مهمته ومصالحة<sup>42</sup>؛ كما كان قصده من وراء ذلك تمكين عضو البرلمان من التفرغ كليا لمهمته البرلمانية، حتى يبقى وفيا لثقة الشعب ويظل متحسسا لتطلعاته<sup>43</sup>.

وبناء على ما سبق ارتأى المجلس الدستوري، أن المشرع باستثنائه لمهام أستاذ وأستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية<sup>44</sup>، يكون قد أحدث وضعاً تمييزياً بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة<sup>45</sup>.

خاتمة:

لقد ترتب على دخول القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وجود حوالي 52 نائبا في وضعية تنافي مع وظائفهم ومهامهم وأنشطتهم الأصلية، أغلبهم منضمون إلى نقابات، لا سيما منها الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وقد فضلوا في الأخير التمسك بعهدتهم البرلمانية، بعد تسوية وضعياتهم<sup>46</sup>، ولعل هذا يعود للامتيازات التي يوفرها القانون الأساسي

<sup>39</sup>- تنص المادة 29 من دستور 1996 على أن "كلّ المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتدرّج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرّأي، أو أيّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

<sup>40</sup>- تنص المادة 31 من دستور 1996 على أنه: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كلّ المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

<sup>41</sup>-المادة 103 من دستور 1996

<sup>42</sup>-من رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، للدستور، الج ر ج ج، رقم 1 المؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 38.

<sup>43</sup>-المادة 100 من دستور 1996.

<sup>44</sup>-كانت هذه الفئات مستثناة من حالات التنافي كما جاء في المادة 5 من مشروع القانون المحدد لحالات التنافي.

<sup>45</sup>-من رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، سالف الذكر.

<sup>46</sup>-أنظر يومية الخبر المؤرخة في 01 نوفمبر 2012.

لعضو البرلمان<sup>47</sup>، سواء في شقها المالي الذي يعتبر مغزياً لكثير من الفئات، خاصة الموظفين، حيث أن التعويضة التي يتقاضاها تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي، والخاصة بسلك الإطار السامية للدولة<sup>48</sup>؛ أو في شقها المتعلق بالحصانة البرلمانية<sup>49</sup>.

علما أن بعض الفئات التي تكون في غنى عن التعويضات المالية، يكون اهتمامها منصب أكثر على الحصانة البرلمانية، على النحو الذي عرفته إيطاليا، حيث تبين أن النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي "يميل إلى إعادة انتخاب نفس الأشخاص، والذين يوضعون دائما في رأس القائمة... وقد أصبح الكثير من النواب القدامى.. يشعرون أنهم يتمتعون بحصانة ضد المساءلة العامة، وقد سهل ذلك من عملية الفساد"<sup>50</sup>.

لقد حدد القانون المتعلق بحالات التنافي الإجراءات المتبعة لإثبات التنافي، حيث يلزم عضو البرلمان الذي أثبتت عضويته، بإيداع تصريح لدى مكتب الغرفة المعنية يتضمن تحديد الوظائف والمهام والأنشطة التي يمارسها ولو بدون مقابل، خلال ثلاثين يوما من تاريخ تنصيب أجهزة الغرفة المعنية<sup>51</sup>، وفي حالة ثبوت التنافي يبلغ العضو المعني بذلك، ويمنح مهلة ثلاثين يوما للاختيار بين عهده البرلمانية والاستقالة<sup>52</sup>.

غير أن تطبيق هذا القانون كشف عن نقائص وفجوات عديدة، دفعت ببعض النواب إلى المطالبة بإدخال تعديلات عليه، نظرا لعدم نصح على تشكيل لجنة تحقيق تتكفل بالتحري حول مصداقية التصريحات الشرفية الكتابية التي يتقدم بها أعضاء البرلمان "منوهين بتمكن الناشطين في المهن الحرة من رجال أعمال وملاك وأصحاب شركات من استعمال أسماء مستعارة في تجارتهم، في مقابل سعيهم على تمرير مشاريع تخدم الفئة التي يمثلونها"<sup>53</sup>؛ لذلك تبقى الممارسة

<sup>47</sup>-القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، المتعلق بعضو البرلمان، الج ر ج ج، رقم 9، المؤرخة في 4 فبراير 2001، ص 13.

<sup>48</sup>-نصت المادة 19 من القانون الأساسي لعضو البرلمان، على أنه "يحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 5438... كما يستفيد من تعويضة عن المسؤولية تتراوح من 20% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس ورئيس اللجنة ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي و15% لنائب رئيس اللجنة ومقررها"؛ وأضافت المادة 20 تعويضة تكميلية شهرية أخرى تقدر ب 20% .

<sup>49</sup>-المواد 109 و110 و111 من دستور 1996.

<sup>50</sup>-برنارد أوين، الاتجاهات المعاصرة في الأنظمة الانتخابية العالمية، في الأنظمة الانتخابية المعاصرة، مؤلف جماعي، هاني الحوراني وآخرون، دار سندباد للنشر، 1995، ص 71؛ أنظر كذلك الحبيب الدقاق، وضعية النائب البرلماني بالمغرب بين المفهوم القانوني والتصور المجتمعي، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2007.

<sup>51</sup>-المادة 6 من القانون العضوي المحدد لحالات التنافي سالف الذكر.

<sup>52</sup>-المادة 7 من القانون العضوي المحدد لحالات التنافي سالف الذكر.

<sup>53</sup>-يومية السلام المؤرخة في 16 ديسمبر 2012.

العملية هي التي ستفرز مدى فاعلية هذا القانون، الذي تضمن قاعدة ردعية، في حالة الإدلاء بتصريحات غير صحيحة أو ناقصة لإخفاء حالات التنافي، والتي تطبق عليها عقوبات التصريح الكاذب المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول<sup>54</sup>.

## ملخص:

أكد رئيس الجمهورية في خطابه الموجه للأمة في 15 أبريل 2011، عن تعديل بعض القوانين وإعداد أخرى جديدة، متعلقة بالممارسة السياسية، مثل القوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات والأحزاب السياسية، وتوسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة، وهذا تنفيذا لأحكام الدستور، وللتزامات الدولية للجزائر؛ بهدف تعميق المسار الديمقراطي في البلاد وترقية الحقوق والحريات.

إضافة إلى هذه القوانين وبهدف "ترسيخ أركان دولة القانون وتحسين أداء البرلمان، ورفع جميع أشكال التبعية عن أعضائه وضمان استقلاليتهم وتفرغهم الكلي لممارسة مهامهم"، صدر القانون العضوي المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وهو قانون تأخر صدوره، لأن دستور 1996 سبق له الإحالة في مادته 103 على قانون عضوي لتحديد الوظائف والأنشطة التي تتنافى مع ممارسة عضو البرلمان لعهدته.

بغية تسليط الضوء على تداعيات تطبيق القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية على العلاقة بين السلطات، سنتطرق في هذه الورقة، إلى تطور مبدأ الفصل بين السلطات في النصوص الدستورية الجزائرية (أولا)، ثم نحاول بعد ذلك تحليل حالات التنافي ومدى تحقيقها للفصل العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (ثانيا).

## **L'élargissement des cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire pour consolider la séparation organique des pouvoirs**

### **Résumé**

A l'occasion de son discours adressé à la nation le 15 Avril 2011, le Président de la République a dévoilé le contenu du projet des réformes politique et constitutionnel, qui

<sup>54</sup> -المادة 13 من القانون المحدد لحالات التنافي سالف الذكر.

contient l'amendement et l'élaboration de certaines lois, liées à la pratique politique, telles que les lois organiques relatives au régime électoral et aux partis politiques, ainsi que celle *fixant les modalités d'élargissement de la représentation des femmes* dans les assemblées élues. Cette démarche vient conformément à la Constitution, et aux obligations internationales de l'Algérie, et dans le but d'approfondir le processus démocratique dans le pays ainsi que la promotion des droits et libertés.

En plus de ces lois, et afin de "consolider les fondements de la primauté du droit et améliorer la performance du Parlement, de lever de toutes les formes de dépendance de ses membres et de veiller à leur indépendance totale et leur disponibilité pour l'exercice de leurs fonctions", une autre loi organique a été adoptée par le Parlement fixant les *cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire*. Il faut rappeler que la Constitution de 1996 stipule dans l'article 103 que Les modalités d'élection des députés et celles relatives à l'élection ou à la désignation des membres du Conseil de la Nation, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, sont fixés par une loi organique.

Dans l'objectif de clarifier les conditions d'application de la Loi *organique* n° 12-02 du 12 janvier 2012, *fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire*, sur la relation des pouvoirs, nous développerons dans cette article, l'évolution du principe de la séparation des pouvoirs en Algérie (I), puis nous procéderons à l'analyse des cas d'incompatibilité et leur impact sur la concrétisation de la séparation organique entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (II).