

جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة دكتوراه، الطور الثالث

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: تحولات الدولة

بغنوان

حالات التنافي مع العهدة النيابية في التشريعات
المغربية

إعداد الطالبة: خلفاوي سعيدة

إشراف الأستاذ الدكتور: الأخضرى نصر الدين

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة	الصفة
بوحنية قوي	أستاذ التعليم العالي	جامعة ورقلة	رئيسا
الأخضري نصر الدين	أستاذ التعليم العالي	جامعة ورقلة	مشرفا و مقرا
بوليفة محمد عمران	أستاذ محاضر(أ)	جامعة ورقلة	مناقشا
حساني محمد منير	أستاذ محاضر (أ)	جامعة ورقلة	مناقشا
بوزيد لزهارى	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	مناقشا
خرياشي عقيلة	أستاذ التعليم العالي	جامعة المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

"ربّ أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ و

على

والديّ و أن أعمل صالحا ترضاه"

إعترافا بالفضل و الجميل أتوجّه بخالص الشكر

و عميق التقدير و الإمتنان إلى الأستاذ والأب

الفاضل

"الأخضري نصر الدين" الذي أشرف على هذا العمل

و تفانى في توجيهي إلى غاية إنهائه

كما أتقدّم بالشُّكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة

الذين بذلوا جهدا كبيرا في قراءة الرسالة وتقديم

ملاحظاتهم القيمة

فلهم جميعا الشكر والتقدير والعرفان بالجميل

لهذا الجهد الصادق

و جزيل الشُّكر موصول لكل من ساعدنا من قريب

أو بعيد.

قائمة المختصرات:

باللغة العربية:

- ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
ج.ر.م.م: الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.
ر.ر.ج.ت: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.
ج.ر.م.ه.أ: الجريدة الرسمية للملكة الهاشمية الأردنية.
ج.ر.ج.م: الجريدة الرسمية للجمهورية المصرية.
ص: صفحة.

باللغة الفرنسية:

R.F.S.P: Revue française de science politique
R.P: Revue pouvoir.

مقدمة

مقدمة:

الديمقراطية النيابية من المبادئ القانونية العالمية التي تعكس أحد أوجه دولة الحق والقانون، وتعتبر المجالس المنتخبة الصورة المجسدة للديمقراطية النيابية، حيث يفترض أن يختار الشعب صفة أفراده، لممارسة السلطة نيابة عنه بتمثيله والتعبير عن إرادته وتطلعاته.

ولأنّ كل الدول تتطلع لأداء نيابي راق، كان ولا بد من ضمان القدر اللازم من الإستقلالية لأعضاء المجالس النيابية، فعمل المؤسس الدستوري المغربي على رسم المبادئ الكبرى التي تضبط سير المجالس النيابية وفق مبدأ الإستقلالية، ليترجمها المشرع لاحقاً في شكل نصوص قانونية، ومن مشمولات هذا المبدأ ضبط وتقييد أعضاء المجالس النيابية بشروط تضمن تفرغهم لعهدتهم النيابية وبذل عناية الرجل الحريص فيها، وفي المقابل من ذلك تمنح لهم جملة من الضمانات لتوفير الجو الملائم لأداء مهامهم في إستقرار وطمأنينة.

ومن الضوابط المقيّدة لعمل النواب في المجالس المنتخبة على الصعيدين الوطني والمحلي، نجد مبدأ التنافي مع العهدة النيابية والذي أشارت له أغلب الدساتير والقوانين عبر مراحلها المختلفة، ولقد عرف هذا النظام إهتماماً بالغاً إثر التحولات التي تشهدها المنطقة المغربية منذ سنة 2011، وما صاحب هذه الإصلاحات من تعديلات للدساتير والقوانين، خاصة منها المتعلقة بأنظمة الحكم وتنظيم السلطات داخل الدولة على إعتبارها الركيزة في بناء نظام حكم يتسم بالعدالة والديمقراطية في إطار دولة القانون.

ووفقاً لمبدأ التنافي فإنّه يمنع المزاوجة بين ممارسة العمل النيابي وعمل آخر في وقت واحد من شأنه أن يشوش على العمل النيابي، وقد ظهر بداية بمنع الجمع بين الوزارة و النيابية ليمتد فيما بعد ليشمل عدة حالات أخرى، والغالب الأعم من الحالات المتعارضة مع ممارسة العهدة النيابية في آن واحد، تشكل في عمقها مظهراً من مظاهر السلوك السياسي الذي تنتهجه النخبة السياسية، لذا توجب وضع قواعد قانونية لضبط الممارسات السياسية والانتخابية.

يستمد موضوع حالات التنافي مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية أهميته وقيمه من أهمية ومكانة المجالس النيابية في حد ذاتها، فهذه الدراسة تحاول إيصال فكرة أنّ الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتق أعضاء البرلمان من مهام تشريعية ورقابية وتمثيلية تتطلب إستقلالية وتفرغا تاما لأدائها حماية للعهدة النيابية، فإذا كانت المهمة التشريعية تصنع النصوص القانونية التي تحدد وترسم مسار الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية للمجتمع وتنظمها، فإنّ المهمة الرقابية تشرف على مدى إلتزام الحكومة بتنفيذ سياستها العامة وتقيدها بأحكام القانون، أمّا عن المهمة التمثيلية فتتمثل في رفع إنشغالات المواطنين للسلطات المعنية وإيجاد حلول لها.

كذلك هو شأن المنتخبين المحليين فمهام التسيير والإشراف المنوطة بهم على مستوى القاعدة تشكل حجر الأساس في بناء دولة الديمقراطية، فقرب المنتخب المحلي من الناخبين يساعد على معاينة وفهم أوضاعهم الإجتماعية والإقتصادية ومعالجتها في إطار التنمية المحلية.

من خلال كل ما سبق تكمن أهمية تحديد الحالات التي تتنافى وتتعارض مع المهمة النيابية، فينبغي أن تمارس هذه المهام على أكمل وجه وفي أحسن الظروف ضمن مقتضيات القانون وقواعد السلوك الأخلاقي أبرزها الإلتزام بمبدأ التنافي، وذلك تجسيدا لمصادقية وشفافية المجالس النيابية ولضمان إستقلالية الأعضاء المنتخبين عن أي مؤثرات داخلية أو خارجية.

ومن خلال أهمية موضوع حالات التنافي مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية تظهر دوافع إختياره، فالدور المحوري الذي تلعبه المجالس النيابية في ترجمة إنشغالات وتطلعات المواطنين إلى تنمية شاملة، يجعل من الأهمية بمكان أن نوجه بوصلة البحث على الحالات التي من الممكن أن تعرقل هذه المهمة وتتعارض معها.

إلى جانب ذلك فطبيعة التخصص "تحولات الدولة" دفعتنا لبحث هذا الموضوع لإقترانه بالتحولات الحاصلة على مستوى الدول المغاربية في منظومتها التشريعية، والتي تمس بشكل أساسي بأحد أهم مقومات النظام الديمقراطي. فظاهرة التحول الديمقراطي التي

تمر بها الدول المغاربية، كانت سببا رئيسا في تسليط الضوء على موضوع الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في دراسة مقارنة لكل من الجزائر، تونس والمغرب ك نماذج رائدة لمثل هذه التجربة المغاربية، حيث أنّ موجة الإصلاحات التي تشهدها هذه الدول تعد مجالا خصبا لمثل هذه الأبحاث.

ولأجل إضفاء الدقة المطلوبة لمعالجة موضوع هذه الدراسة، فإنّ طبيعة هذا الموضوع تستدعي رسم حدوده المكانية والزمنية، حتى يتسنى لنا سبر أغواره وضبط أساسياته، حيث ينحصر المجال المكاني للدراسة في كل من الجزائر وتونس والمملكة المغربية، نظرا للقواسم المشتركة التي تجمع بين هذه الدول، المتمثلة خصوصا في التقارب الجغرافي، والقاسم الديني والثقافي والإجماعي، وأبرزها القاسم التاريخي المتمثل في المرحلة الإستعمارية المشتركة التي خلفت موروثا فكريا قانونيا شبه متماثل لديها.

ولقد تم إستثناء كل من ليبيا وموريتانيا على الرغم من كونهما من دول المغرب العربي وذلك نظرا لحالة اللإستقرار التي يعاني منها البناء المؤسساتي الليبي، نتيجة الصراعات الداخلية التي مازلت تشهدها إثر التغيرات السياسية الحاصلة، ما يجعل من الصعوبة بمكان إجراء دراسة حول المجالس النيابية التي تعد مرتكز هذا البناء، أمّا عن إستبعاد موريتانيا فمرده إلى البعد الجغرافي من جهة، وعدم التوصل بمراجع تخص النظام الموريتاني من جهة ثانية.

أمّا عن الحيز الزمني للدراسة فيخضع لإعتبارات كل دولة على حدة، حيث كانت الركيزة في التشريع الجزائري من صدور القوانين المتمخضة على حملة الإصلاحات التي شنتها الدولة لإعادة بناء مؤسساتها وتعزيز مكانتها، أبرزها القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية الذي طال إنتظاره، والقانونين المتعلقين بالجماعات الإقليمية؛ قانون البلدية رقم: 11-10 وقانون الولاية رقم: 12-07، هذه القوانين التي تزامنت مع إنتخابات المجالس النيابية لسنة 2012، ومنه فالدراسة تنصب على هذه الفترة من فترات العهدة النيابية إن على المستوى البرلماني أو على المستوى المحلي .

أمّا فيما يخص الوضع التونسي، فقد إستندت الدراسة على الفترات الزمنية ما بعد المرحلة الإنتقالية التي عرفت إنشاء مجلس تأسيسي، حيث طويت هذه المرحلة بصدور دستور 2014 التي تم خلالها إعادة بناء مؤسسات الدولة بإجراء الإنتخابات التشريعية والرئاسية، وقد رافق صدور هذا الدستور ترسانة من القوانين المترجمة لما ورد فيه، أهمها القانون الأساسي للإنتخابات لسنة 2014 وتعديله اللاحق، القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية لسنة 2018 وغيرها من القوانين المستحدثة ذات الصلة بالموضوع.

أمّا عن وضع المغرب، فترتكز الدراسة على الفترة التي صدر خلالها الدستور سنة 2011 ومعظم القوانين المنظمة للمجالس النيابية البرلمانية والمحلية التي رافقت صدوره. وعلى كل فإنّ هذه المراحل الحديثة من عمر التجارب النيابية لا تغنينا عن العودة بين الفينة والأخرى إلى القوانين والتجارب السابقة، لإجراء مقابلة بين ما كان وبين ما أستحدث وأثر ذلك على الممارسة النيابية.

وتشير الباحثة وهي بصدد إنجاز هذا البحث لندرة الدراسات العلمية المتخصصة التي تمس صميم الموضوع، خاصة على مستوى الدول المغاربية محل الدراسة، وعلى الرغم من ذلك فقد توصلنا إلى بعض الدراسات ذات الصلة المباشرة بموضوع البحث إلا أنّ معظمها ارتكز على العهدة البرلمانية، وذلك على غرار دراسة أجراها الدكتور فكري فتحي بعنوان: **جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى (دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري)**، والدكتور عصام أبو بكر فهمي بدراسة عنوانها: **مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان**، كلتا الدراستين تخص النظام السياسي المصري، وهناك دراسة مغربية قام بها الدكتور لزعر عبد المنعم بعنوان: **ظاهرة الجمع بين الإنتخابات الإنتخابية، دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب**، وهي من بين الدراسات المتخصصة في علم السياسة، وفي تونس نجد رسالة للأستاذ صدراوي شعبان بعنوان: **الوضعية القانونية لأعضاء المجالس النيابية في تونس**، أمّا في الجزائر فقد توصلنا لبعض الدراسات المتخصصة في شكل مقالات علمية كانت ثمره يوم دراسي نظّمته الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الموسوم بعنوان **حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية**.

ويهدف موضوع هذه الأطروحة للبحث في مدى كفاية الأحكام الدستورية والقانونية المنظمة لحالات التنافي مع العهدة النيابية وأثرها في تكريس إستقلالية النواب تجاه أي تدخلات أو ضغوطات مباشرة أو غير مباشرة ومنع أي تعارض في المصالح يحتمل وقوعه، كما تسعى لرصد وتقييم لتجارب الدول المغاربية _ الجزائر، تونس والمغرب_ وذلك سعياً للوقوف على القواسم المشتركة لهذه التجارب وبعض الخصوصيات التي يستأثر بها كل نظام قانوني، إضافة إلى الكشف على المساوئ التي تعترى تطبيق مبدأ التنافي مع العهدة النيابية، بغية تنوير المشرّع المغربي بالإختلالات التي أصابت مبدأ التنافي لتجنب ذلك مستقبلاً، وذلك بإجراء محاولة لإيجاد السبل والآليات الكفيلة لمعالجة ما قد يعترى مبدأ التنافي مع العهدة النيابية من نقائص وقصور، وفي المقابل من ذلك الوقوف على محاسن مبدأ التنافي ومدى تحقيقه للفصل بين المصالح العامة والمصالح الشخصية وبالنتيجة الرفع من الأداء النيابي.

ومن خلال جميع هذه العناصر، صاغ البحث إشكاليته على النحو التالي:

هل وفقت التشريعات المغربية في ضبط مبدأ التنافي بما يتناسب والعهدة النيابية في ظل الإصلاحات السياسية والقانونية المنتهجة؟

وهذه الإشكالية أفرزت لنا مجموعة من الأسئلة الفرعية ذات الصلة بمحاور

وجزئيات الأطروحة، وهي على الشكل التالي :

- 1- ما هي المعايير التي إعتمدها التشريعات المغربية في تحديد حالات التنافي؟
- 2- ما هي المحاسن والمساوئ المرافقة لتقرير مبدأ التنافي مع العهدة النيابية؟
- 3- ما هي الإجراءات التي أقرها التشريع المغربي لمعالجة حالات التنافي مع العهدة النيابية؟
- 4- ما هي الضمانات المكفولة للأعضاء المنتخبين المتفرغين تفرغاً تاماً للعهدة النيابية؟

ونظرا لأنّ كل بحث عن الحقيقة تُلْفَه صعوبات وعراقيل معينة تختلف من موضوع إلى آخر، فإنّ موضوع حالات التنافي مع العهدة النيابية لم يكن بمنأى عن مواجهة بعض الصعوبات التي لاقت الباحثة خلال رحلتها البحثية.

من بين الصعوبات التي واجهتها الباحثة في دراسة هذا الموضوع، طبيعة الموضوع التقنية التي تتطلب معرفة عملية لنواحي الحياة النيابية، كذلك الإختلافات التي تطبع المصطلحات القانونية المستعملة جعلت من الصعوبة بمكان التوصل إلى حقائق البحث بيسر.

وللحيلولة دون وقوع الباحثة رهينة الصعوبات، فقد استعانت للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، بالمناهج العلمية الضرورية والملائمة لدراسة مثل هذا الموضوع. حيث أنّ طبيعة الموضوع إقتضت المزوجة بين منهجين علميين، حيث إعتدنا المنهج المقارن، والذي يعتبر منهج أساسي تتطلبه ضرورة دراستنا المقارنة بين التشريعات المغاربية، حيث وظفنا هذا المنهج لبحث أوجه التشابه وأوجه الإختلاف في تحديد حالات التنافي مع العهدة النيابية بشقيها البرلمانية والمحلية بين التشريعات محل المقارنة- الجزائر، تونس والمغرب- ، وبحث مواطن القصور والخلل في تطبيق مبدأ التنافي. كذلك إعتدنا المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف وتحليل مجموعة النصوص القانونية الناظمة لحالات التنافي على مختلف تدرجاتها بداية بالنصوص الدستورية وصولا للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية.

وللوصول إلى نتائج وإستخلاصات للإشكالية المطروحة، فإنّ هذه الدراسة تتمفصل حول بايين.

حيث يخص الباب الأول من الدراسة لتحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية، حيث سنتناول الحالات المتنافية مع العهدة النيابية الوطنية بناء على معايير تصنيفها في الفصل الأول، بينما نخصص الفصل الثاني للحالات المتنافية مع العهدة النيابية المحلية.

أمّا الباب الثاني فيتمحور حول الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عنها، ليركز الفصل الأول منه على الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي، في حين يعالج الفصل الثاني إنعكاسات مبدأ التنافي على أعضاء المجالس النيابية.

الباب الأول

تحديد الحالات المتنافية مع العهدة

النيابية في التشريعات المغاربية

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

تمثل العهدة النيابية إن على المستويين؛ الوطني والمحلي حجر الأساس في بناء الديمقراطية وتحقيق التنمية الوطنية والمحلية ومنبر ترفع من خلاله إنشغالات المواطنين ومعالجتها، وتأكيدا على الدور الحيوي الذي تضطلع به المجالس المنتخبة، حضيت باهتمام المشرع من خلال إحاطتها بضمانات تسمح لها بممارسة أنشطتها في إطار الإستقلالية، بعيدا عن التبعية والضغوطات.

ويشكل مبدأ التنافي أحد أهم هذه الضمانات، ومفاده عدم الجمع بين وظيفتين أو مهنتين، أي عدم الجمع بين العهدة النيابية ومهمة أخرى في ذات الوقت، فكل ما من شأنه أن يتعارض مع المهمة النيابية يدخل في خانة مبدأ التنافي حسب تصور كل مشرّع.

ولكي تكون جوانب الدراسة واضحة، تقتضي الضرورة التمييز بين مبدأ التنافي وبين مبدأ عدم القابلية للإنتخاب، فإن كان هذا الأخير يمنع الترشح أصلا، فإن مبدأ التنافي يكتفي بوضع قيود قانونية على ممارسة العهدة الإنتخابية، بمعنى أنه لا يجيز الجمع بين العهدة الإنتخابية مع نشاطات أو وظائف أخرى غير مرخص بها⁽¹⁾، ويمكن تحديد الإختلافات في وجهين⁽²⁾:

1) من حيث الهدف: إن كان الهدف المبتغى من وراء تفرغ النائب هو حمايته من أي تعارض قد يمس بمصداقية مهمته النيابية، فإن عدم القابلية للإنتخاب الهدف من ورائها ضمان إستقلال الناخبين ضد الضغوطات التي تؤثر في عملية اختيار المرشح المناسب.

2) من حيث الأثر: تقدير التفرغ يتم يوم إصدار القرار من الجهة المختصة بالتثبت منه، أما عدم القابلية للإنتخاب فيرجع فيها إلى تاريخ التقدم بطلب الترشح. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى التفرغ لا يثور إلا بعد إجراء الإنتخابات والفوز

(1) مقدم سعيد، "حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013، ص14.

(2) عصام أبو بكر فهمي، " مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة أسبوط، مصر، 2008، ص 150.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

فيها، وعلى ذلك لا أثر للتفرغ على صحة الإنتخابات، فقط يكون على صاحب الشأن تصحيح وضعه بالإختيار بين العضوية والنشاط المتعارض معها. وتعترف أغلب التشريعات الدولية عامة والمغربية خاصة بتقرير مبدأ التنافي مع العهدة النيابية، إلا أنّ مسألة تحديد الحالات المتنافية معها مسألة إختلافية، فهي تخضع لتصور كل مشرّع وخطورة التعارض التي قد تعترض العمل النيابي. وفي الواقع إنّ حالات التنافي تعد من المسائل التي مازالت تثير النقاش حول ضرورة إلتزام العضو المنتخب بالتفرغ كليا لمهمته الإنتخابية، ولبيان الحالات التي أقرتها القوانين يجدر بنا التمييز بين الحالات التي تطبق على العهدة النيابية الوطنية(الفصل الأول) وبين الحالات التي تخضع لها العهدة النيابية المحلية(الفصل الثاني).

الفصل الأول

تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية الوطنية

إنطلاقاً من أنّ الديمقراطية المعاصرة هي ديمقراطية دستورية، ما يعني أنّ ممارسة الديمقراطية اليوم مقيدة وليست مطلقة، فهي مقيدة بدستور تتراضى القوى الفاعلة على أحكامه، وتقبل الإحتكام إلى شرعيته، وعليه فإنّ البحث في أي موضوع يقتضي الإنطلاق من الإطار الدستوري الضابط له⁽¹⁾.

وتأسيساً على ذلك نجد الدساتير المغربية قد نصت ضمن أحكامها على مبدأ التنافي مع العهدة النيابية الوطنية وإن كان ذلك بوضعية متباينة، حيث ينص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مايلي: " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى"، وفي موضع آخر ينص على أنّ مسألة تنظيم حالات التنافي تتم بموجب قانون عضوي⁽²⁾.

كما أشار المؤسس الدستوري المغربي لحالات التنافي مع العهدة النيابية في الفصل (62) و(63) في فقرتيهما الثانية من الدستور المغربي لسنة 2011، والتي ورد فيهما بأنّ بيان حالات التنافي وقواعد الحد من الجمع بين الإنتدابات تكون وفق قانون تنظيمي. أمّا بالنسبة للمؤسس الدستوري التونسي وعلى العكس من نظيره فإنّه لم يدرج مبدأ التنافي كمبدأ عام شامل ضمن طيات الدستور، مشيراً فقط لحالة من حالات هذا المبدأ إنطلاقاً من فكرة الفصل بين السلطات والمتمثلة في منع الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس نواب الشعب⁽³⁾.

(1) مفتاح عبد الجليل، "كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاتها"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013، ص 46.

(2) المادة 120 من القانون رقم: 16-01، المؤرخ في: 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14، بتاريخ: 07 مارس 2016.

(3) الفصل 90 من الدستور التونسي لسنة 2014، ر.ر.ج.ت عدد خاص، بتاريخ 10 فيفري 2014.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

ومنه، فتقرير مبدأ التنافي مع العهدة النيابية الوطنية، كان بين التصريح والإشارة على مستوى الدساتير المغربية، لتتولى القوانين مهمة تحديد ما يتنافى مع العهدة النيابية على إعتبار أنّ المشرّع أدرى بمعرفة ما يتناسب ووضعية البرلمان وعهده، إضافة إلى أنّها مسألة قابلة للتغيير والتطوير في أي وقت تبعا للمستجدات التي يمكن أن يشهدها البرلمان، وقد لقي مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية صدى تجاذبته الآراء بين مؤيد لبعض الحالات وبين معارض لها، خاصة وأنّ المشرّع أخذ بين الإتساع تارة في رسم حدود هذه الحالات، والتضييق عليها تارة أخرى.

بهذه الصورة تبقى السلطة التقديرية واسعة للمشرّع المغربي في تحديد المهام والوظائف والعهدات الإنتخابية التي تدخل في نطاق حظر الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية، آخذا بعين الإعتبار الظروف السياسية والإقتصادية السائدة داخل الدولة، منسجمة مع طبيعة النظام السياسي في الدولة.

وعليه، وتبعا لما سقناه فإنّ دراسة هذا الفصل تتطلب تسليط الضوء على معايير التوسيع التي إعتدها المشرّع في تطبيق مبدأ التنافي على العهدة البرلمانية (المبحث الأول) وماهي الإستثناءات التي شملته (المبحث الثاني).

المبحث الأول: معايير تحديد حالات التنافي مع العهدة النيابية الوطنية

إنّ البرلمانات في الدول الديمقراطية المعاصرة لم تعد من الناحية الإجتماعية نوادي مغلقة، ترتادها فئة قليلة محظوظة من أصحاب الأموال، أو الأنساب العريقة، بل أصبحت فضاء رحبا لكل الشرائح والفئات التي تحوز الصفة التمثيلية، والنيابة عن أفراد الشعب والأمة، فهي مجالس للجماهير مفتوحة أمام كافة المواطنين للإنتخاب والترشح، وبالتالي صارت المؤسسات تمثلهم وتعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم⁽¹⁾.

وحماية لهذه المؤسسات والقائمين عليها من برلمانيين من أي ضغوطات قد تعرقل أداء مهامهم النيابية، من رقابة على أعمال الحكومة والمساهمة التشريعية وتمثيل الشعب في القبة البرلمانية، عمل المشرع المغربي وفي إطار الرفع من المنظومة التشريعية والأداء البرلماني، إلى محاولة التوسيع من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فجعلها بذلك تمتد إلى وظائف وأنشطة أخرى إلى جانب الوظائف والمناصب في السلطات العمومية، بغية تمكين عضو البرلمان من التفرغ إلى مهامه البرلمانية⁽²⁾.

وبقراءة للنصوص المحددة لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية نستشف وجود بعض المعايير التي إعتدها المشرع المغربي في تصنيفها، حيث كان معيار مبدأ الفصل بين السلطات الركيزة التي تعتمدها أغلب التشريعات الدولية في الفصل بين عضوية البرلمان وعضوية باقي السلطات العمومية (المطلب الأول)، ليتبعها معيار الفصل بين الوظائف الانتخابية (المطلب الثاني)، والمعيار السيادي (المطلب الثالث) وهي معايير إتفقت أغلب التشريعات المغربية حولها، ليبرز معيار آخر على الساحة القانونية يقضي بفصل السلطة على المال (المطلب الرابع) وهو ضرورة فرضها واقع الحال أين تميزت المجالس الانتخابية

(1) مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 39.

(2) عباس عمار، " توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات"، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 05، 2015، ص 38.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

في الآونة الأخيرة بتسلل واضح لرجال الأعمال إلى البرلمان واقتحام قوى قطاع المال السياسة وهذا يشكل نوع من الخطر على المؤسسة التشريعية⁽¹⁾.

المطلب الأول: معيار مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على فلسفة تهدف إلى ضمان الحرية ومنع قيام نظام إستبدادي، ولم ينشأ هذا المبدأ نتيجة للإجتهد مفكر واحد أو خلال حقبة تاريخية محددة بل كان نتاج تطور تاريخي لكنه لم يتبلور بشكل متكامل ولم يعرف الانتشار إلا بعد أن تولى الفقيه مونتسكيو تطويره في كتابه "روح القوانين" مستلهماً تصوره من التجربة الإنجليزية، إذ رأى فيها تجسيداً لقيام حكم معتدل يحمي الحريات⁽²⁾.

بناء على هذا المبدأ ميز مونتسكيو بين ثلاث سلطات في الدولة وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، إلا أن تفسير هذا الفصل أخذ عدة توجهات فمنهم من أخذ بالفصل على إطلاقه أي الفصل الجامد، ومنهم من كان مرناً في الفصل وأدخل روح التعاون والتبادل ما بين السلطات.

ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات على نوعين من الفصل، فهناك التخصص الوظيفي أي لكل سلطة إختصاصها ومجالها الوظيفي، وهناك الفصل العضوي وهو محل دراستنا والمراد به أن كل مؤسسة دستورية تتكون من أعضاء مستقلين عن المؤسسة الدستورية الأخرى، حيث يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات القاعدة الكلاسيكية لحالات التنافي التي تأخذ بها العديد من الدول بين العهدة البرلمانية والوظيفة الوزارية والوظيفة العمومية والوظيفة القضائية⁽³⁾.

(1) مداخلة السيدة نادية شويتم، أثناء مناقشة مشروع قانون تحديد حالات التنافي مع البرلمانية، الجريدة الرسمية للمناقشة، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الخامسة، رقم: 264، بتاريخ: 26 ديسمبر 2011، ص 13.

(2) صرصار محمد شفيق، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية (مناظرة الدخول إلى المرحلة العليا)، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2007، ص 32، 33. راجع أكثر في الموضوع: ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية. دار الهدى، الجزائر، 2007.

(3) Marc van der Hulst، **Le mandat parlementaire**(étude comparative mondiale)، Union interparlementaire Genève، 2000، P48.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

بإلقاء نظرة حول الدساتير المغاربية نجد الدستور التونسي لسنة 1959 أول دستور تبني مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أعلن في ديباجته على إقامة ديمقراطية أساسها سيادة الشعب وقوامها سياسي مستقر يرتكز على قاعدة تفريق السلط⁽¹⁾.

ليتولى المؤسس الدستوري المغربي كذلك تبني هذا المبدأ سنة 1962 ليعلن عنه صراحة في ديباجة التعديل الدستوري 2011⁽²⁾ بأنّ الدستور الفعال والمعقلن جوهره فصل السلط وإستقلالها وتوازنها.

في حين أنّ المؤسس الدستوري الجزائري لم يتبن هذا المبدأ إلاّ بصدور دستور 1989، ليؤكد عليه صراحة في ديباجة التعديل الأخير لسنة 2016 بنصه: "يكفل الدستور الفصل بين السلطات وإستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعيّة، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده".

إذا بتبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات يكون المؤسس الدستوري المغربي قد أقام إحدى الدعائم الأساسية للديمقراطية والتي تستهدف الحد من السلطة على إعتبار أنّ السلطة توقف السلطة، ولا يتأتى ذلك إلاّ من خلال فصل وظيفي وعضوي بين السلطات على حد تعبير منتيسكيو في كتابه "روح القوانين"، إذ لا يتحقق إلاّ بمنع الجمع بين الوظائف خاصة على مستوى السلطة التنفيذية والتشريعية⁽³⁾.

وعليه فحالات التنافي مع العهدة النيابية طبقا لمعيار الفصل بين السلطات تستوجب تسليط الضوء على الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من جهة (الفرع الأول)، والفصل العضوي بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية من جهة ثانية (الفرع الثاني) مع التعرّيج على تطبيق آخر لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية الأخرى (الفرع الثالث).

(1) قانون عدد 57 لسنة 1959، المؤرخ في: 01 جوان 1959، المتعلق بختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره، ر.ر.ج.ت عدد 30، بتاريخ: 01 جوان 1959.

(2) ظهير شريف رقم: 1.11.91، المؤرخ في: 29 يوليو 2011، منعلق بتنفيذ نص الدستور، ج.ر.م.م عدد 5964، بتاريخ: 30 يوليو 2011.

(3) عباس عمار، المرجع السابق، ص 33.

الفرع الأول: الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

نالت العلاقة ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شقها الوظيفي النصيب الأوفر من البحث والدراسة من قبل الباحثين، متناولين في ذلك صلاحيات كلتا السلطتين ومجالات التدخل المباشر وغير المباشر للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وكذا آليات رقابة هذه الأخيرة على الأولى، في حين أنّ الشق العضوي للعلاقة بين السلطتين لم يحظ بالقدر الكافي من إهتمام الدارسين والباحثين خاصة على مستوى الدول محل المقارنة، لكن هذا لم يمنع من وجود بعض الآراء والنقاشات حول إمكانية الجمع بين عضوية السلطتين مستنديين في ذلك على جملة من المبررات، ليبقى الفيصل في هذه المسألة للتشريع.

إن كان المقصود بأعضاء السلطة التشريعية نواب البرلمان بغرفتيه، فإنّ المقصود بأعضاء السلطة التنفيذية يقودنا إلى صورتين، الصورة السياسية الإدارية لأعضاء المتمثلة في أعضاء الحكومة من وزراء، أمّا الصورة الثانية فهي الصورة الإدارية البحتة للأعضاء والمتمثلة في الموظفين العموميين، إذا للبحث في مدى ضمان استقلال البرلمان إتحاء السلطة التنفيذية، ينبغي تقرير مبدئين أساسيين هما تفرغ النائب الوزير وتفرغ النائب الموظف⁽¹⁾، للكشف عن مدى تفرغ النائب الوزير أو الموظف للعهدة النيابية الوطنية، كان للفقهاء مواقف متباينة فضلا عن مواقف التشريعات المغاربية التي حسمت المسألة.

أولاً: موقف الفقهاء حول إمكانية الجمع بين السلطتين

ساق الفقهاء جملة من المبررات التي تدعو إلى عدم الجمع بين المهام التنفيذية والمهام النيابية، متفقين حول وجوبية تفرغ النائب الموظف لأداء مهامه النيابية مختلفين حول وجوبية تفرغ النائب الوزير لأداء مهامه النيابية.

أ. أوجه الاتفاق:

إنفق فقهاء القانون الدستوري على ضرورة عدم الجمع بين عضوية البرلمان وممارسة الوظائف العامة، مدعين موقفهم هذا بحزمة من الحجج ولعل أهمها يكمن في مايلي:

(1) محمد عباس محسن، "الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 05 العدد 17 السنة 05، العراق، ص 380.

1) تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات

أكد الأستاذ pierre marcilhacy بأن حظر الجمع بين الوظيفة التنفيذية والوظيفة النيابية تسير في اتجاه الفصل الحقيقي بين السلطات، في إطار ما أسماه بالحقائق الأبدية التي حددها منتيسكيو⁽¹⁾.

ويعد إهدرا لمبدأ الفصل بين السلطات السماح للموظف العام بالجمع بين وظيفته العامة وعضوية المجلس النيابي، نظراً لأنّ الشخص ذاته يجمع بذلك بين صفتين في آن واحد الصفة التنفيذية كموظف عام، والصفة التشريعية كعضو في المجلس النيابي وهو ما يؤدي إلى تركيز السلطة بيد هيئة واحدة⁽²⁾، وغالباً ما تكون السلطة التنفيذية هي الأقوى وتسيطر على السلطة التشريعية وتتعلل بالتالي آلية من أهم آليات المحاسبة على تصرفات السلطة التنفيذية⁽³⁾، الأمر الذي يشكل خطراً على الديمقراطية النيابية بحيث تصبح السلطة التنفيذية هي صاحبة السيادة في هذه الحالة⁽⁴⁾.

2) ضمان إستقلالية عضو البرلمان

إنّ المهمة الأساسية التي يضطلع بها عضو البرلمان هي تمثيل الشعب بكفاءة ونزاهة من خلال آلية التشريع والرقابة ولا يتأتى هذا الدور بفاعلية إلاّ بتمتع عضو البرلمان بإستقلاليته.

وممارسة البرلمان للوظيفة العامة توقعه في فخ التبعية للسلطة التنفيذية أي التقيد والإلتزام بواجب الطاعة للرؤساء، وهذا من شأنه التأثير في إستقلاليته وشل مهامه كونه أصبح أداة طيعة في يد الحكومة، وبالتالي يكون موقف النائب الموظف أكثر ضعفاً من العضو المنقرغ لهذه المهمة الذي يستطيع أن يمارس مهامه وواجباته دون أن يخشى رد فعل من جانب السلطة التنفيذية⁽⁵⁾، إنّ وجود موظفين نواباً في السلطة التشريعية يعيب اللعبة

(1) Léon Noël، "ministres et députés"،R.F.S.P،n°02،18e année،1968، p215.

(2) الدباس محمد علي، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة). وزارة الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص 242 .

(3) محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص375.

(4) الدباس محمد علي، المرجع السابق، ص 242.

(5) نفس المرجع، ص241.

البرلمانية بوجود أكثرية مصطنعة لصالح الحكومة، إذ سيكون تصويت النواب الذين يصوتون للحكومة موضع شبهة بأنهم صوتوا إما عن خوف أو فائدة⁽¹⁾.

فالنائب الذي يشغل وظيفة عامة لا يمكن أن يؤدي مهمته الرقابية على أكمل وجه، وتزداد وطأة هذا الأمر ومن ثم يتعدى إلى الحديث عن صعوبة تحقيق رقابة حقيقية وفعالة تجاه الحكومة وبغض النظر على السياسة التي إنتهجتها في هذه التصرفات ومبررا لها، ليصبح بذلك البرلماني ممثل للحكومة وليس ممثل لإرادة الشعب وبالتالي الإنحراف عن مقاصد الديمقراطية النيابية⁽²⁾.

3 تخفيف العبء على عضو البرلمان

إنّ العمل البرلماني ليس بالسهولة التي يتصورها البعض، فإنّ هناك إجتماعات دورية وجلسات إستثنائية ولقاءات واجتماعات لجان، وبعثات نيابية دبلوماسية إلى خارج البلاد ومؤتمرات⁽³⁾ فضلاً عن تبني مشاكل الناخبين ووضع تصورات لحلولها.

كل هذه الواجبات الملقاة على عاتق البرلماني تتطلب التفرغ الكلي لأدائها على أحسن ما يجب، وإذا كانت ممارسة الوظيفة العامة من شروطها الدوام والإستمرار في العمل نظرا لكثرة المهام الإدارية وتعقيداتها لإرتباطها بالحياة اليومية⁽⁴⁾، فإنّه من الصعوبة بمكان أن يوفّق البرلماني بين المهمتين فيرجح كفة إحدهما على الأخرى وهذا نظرا للوقت وحجم المسؤوليات التي تنقل كاهله.

وعليه الأجدر بالنائب الموظف مدام أنه إختار الترشح للبرلمان لتمثيل الشعب ورفع إنشغالاته إلى السلطات، أن يتفرغ لمهمته النيابية حتى يكون حرا مستقلا في أدائها محققا بذلك آمال ومطامح الناخبين.

(1) طربوش قائد محمّد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة 1، لبنان، 1995، ص 90.

(2) إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية" مجلة الكوفة، العدد 13، العراق، ص 13.

(3) دمج كمال عبد الرحمان، "الحقوق والضمانات الدستورية لأعضاء البرلمان في فرنسا ولبنان"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، الجامعة الإسلامية بلبنان، خده، 2009، ص 229.

(4) إسماعيل صعصاع البديري، المرجع السابق، ص 13.

II. أوجه الاختلاف

رغم إجتماع فقهاء القانون الدستوري حول ضرورة عدم الجمع بين عضوية المجالس النيابية وممارسة الوظائف العامة، إلا أنهم اختلفوا حول منصب الوزير هل يحظر عليه أن يتبوأ مقعدا في البرلمان في ذات الوقت ومنصبه الوزاري أم لا؟

ونظرا لتعدد الأنظمة السياسية المتمخضة عن مبدأ الفصل بين السلطات تعددت وجهات النظر، فإن كان النظام الرئاسي يركز على الإستقلال العضوي ومبدأ التخصص الوظيفي لكل سلطة فإنّ النظام البرلماني يركز على الفصل المرن للسلطات القائم على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾، ويرى الفقيه Julien Boudon أنّ ظاهرة الجمع غير مرتبطة بشكل الدولة أو الحكومة، معتبرا أنّ تأثير شكل النظام السياسي يعتبر هامشيا على ظاهرة الجمع⁽²⁾، وهو ما نحاول الكشف عنه من خلال هذه النقاط.

1) تنافي الجمع بين الوزارة والعهدة البرلمانية وفقا للنظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على فكرة الإستقلال التام لسلطاته، وهذا ما يستخلص من الدستور الأمريكي لسنة 1787 والإستقلال هنا وظيفي وعضوي⁽³⁾، ويتجلى الفصل العضوي بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي من خلال تشكيل كل جهاز، حيث يتم تشكيله بصفة مستقلة عن الجهاز الآخر، فالسلطة التنفيذية ليست منبثقة عن البرلمان، سواء فيما يتعلق بإختيار الرئيس أو الوزراء، حيث يملك رئيس الدولة حق إختيار معاونيه دون مراعاة الأغلبية البرلمانية ودون حصولهم على ثقة البرلمان وهم مسئولون أمامه فقط، كما يتم تشكيل الجهاز التشريعي بواسطة الإقتراع دون أي تأثير من الجهاز التنفيذي⁽⁴⁾.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 447، 468.

(2) لزعر عبد المنعم، "ظاهرة الجمع بين الإنتخابات الإنتخابية، دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية-أكادال، جامعة محمد الخامس- الرباط، سنة 2015/2016، ص 41.

(3) ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 37.

(4) نفس المرجع، ص 468.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

يقوم مبدأ تنافي الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان في النظام الرئاسي على عدّة مبررات لعلّ أهمها:

أ- ضمان وحدة الجهاز التنفيذي

المؤسسة التنفيذية ذات نظام وحدوية السلطة، فرئيس الدولة هو القائم على رأس السلطة التنفيذية ويتمتع بمشروعية شعبية حقيقية ومردّها أنّه منتخب عن طريق الإقتراع العام، أمّا الوزراء فهم أعضاء الإدارة يعينهم الرئيس، مكلفون بتسيير الإدارات الوزارية ومستشارين للرئيس⁽¹⁾.

بهذا الشكل فإنّ حرية إختيار الوزراء تبقى من صلاحيات رئيس الدولة، ولو تم فرض اختيار الوزير من بين أعضاء البرلمان سيبدو وكأنّه يستند إلى الإرادة الشعبية ممّا يجعله في وضع أقرب إلى المنافس منه إلى عضو حكومة مسؤولة أمام رئيس الدولة، ومن ثم كان منطقيًا منع الوزير من عضوية البرلمان⁽²⁾، فموضوعيا الحظر لم يعد بالفائدة إلّا على رئيس الدولة حيث سمح له بإحكام قبضته أكثر على الحكومة⁽³⁾.

ب- ضمان إستقلالية البرلمان في مواجهة الحكومة

يمتاز النظام الرئاسي بإستقلال كل جهاز في ممارسة الوظيفة المخصصة له، فالسلطة التشريعية تستقل في ممارسة وظيفتها التشريعية دون مشاركة من السلطة التنفيذية⁽⁴⁾، فالمخاوف من إعتداء السلطة التنفيذية على إمتيازات البرلمان هي الباعث الكامن وراء رفض الجمع بين الوزارة والعضوية النيابية⁽⁵⁾.

ج- الحفاظ على جوهر النظام الرئاسي⁽⁶⁾

(1) بوقفة عبد الله، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية. دار الهدى، الجزائر، 2016، ص 101.

(2) فكري فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى (دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري)، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 10.

(3) Zouhir Mdhaffar, **le pouvoir législatif au Maghreb**. imprimerie officielle de la république Tunisienne, Tunis, 1987, p 431.

(4) بوكرا الدريس، المرجع السابق، ص 469.

(5) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 10.

(6) نفس المرجع، ص ص 10، 11.

مبدأ الفصل شبه المطلق كدعامة للنظام الرئاسي يعني أن السلطتين التنفيذية والتشريعية في وضع تنافسي، ولاشك يتأثر هذا الوضع حال تقلد أعضاء البرلمان للوزارة. فالإبقاء على الوضع التنافسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يفرض تبني مبدأ حظر الجمع بين العضوية النيابية والوزارة.

ومجمل القول إن كان للنظام الرئاسي مبرراته ودوافعه التي قادته لحظر الجمع بين العضوية النيابية والوزارة وحتى منع الحضور للجلسات والمشاركة في المناقشة، إلا أن الواقع العملي قد أثبت بأن نظام الفصل الحاد بين أجهزة السلطتين يعاني من نقطة ضعف واقعية وهي أن الوزراء الذين لا يحق لهم حضور جلسات البرلمان يجرون اتصالات بأعضاء البرلمان في الكواليس، وهذا ما أسماه الرئيس الأمريكي ولسون بـ"برلمانية الممرات"⁽¹⁾.

(2) تنافي الجمع بين الوزارة والعهدة البرلمانية وفقا للنظام البرلماني

يرتكز النظام البرلماني على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان والفصل المرن للسلطات القائم على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽²⁾.

إذا كان الفصل المرن بين السلطات محل اتفاق في الفقه الدستوري، إلا أن الجمع بين عضوية السلطتين التنفيذية والتشريعية مازال محلا للخلاف، لذا فقد إنقسم الفقه حول هذه المسألة إلى فئتين، الفئة المناهضة لعملية الجمع وفئة أخرى مناصرة للجمع وتأييده⁽³⁾.

أ- الفئة المناصرة لمسألة الجمع بين الوزارة والعهدة البرلمانية

إن مؤيدي هذا الإتجاه يستندون إلى سند واحد جوهرى هو الفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها ويعلنون بأن الواقع العملي يشير إلى أنه لا يوجد فصل قاطع بين تلك السلطات، فمنهم من يرى أن الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة من مستلزمات علاقات التعاون التي تربط السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية⁽⁴⁾.

(1) طي محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثامنة، بيروت، 2013، ص 254.

(2) بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 447.

(3) الخرشة قبلان النوري، " أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والتشريعية في فاعلية الأداء البرلماني (دراسة مقارنة بريطانيا، فرنسا، الأردن)"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2007/2008، ص 12.

(4) نفس المرجع، ص ص 15، 16.

حيث يمكن الوزراء دخول البرلمان وحضور جلساته للدفاع عن سياستهم، علما أن الوزراء أعضاء مجلس العموم في بريطانيا يسمح لهم دخول مجلس العموم ولا يمكنهم دخول مجلس اللوردات، ولا يسمح للوزراء غير الأعضاء في البرلمان دخول البرلمان⁽¹⁾، أي حرص البرلمان البريطاني على أن يكون الوزراء من بين أعضائه ليتأكد من أنهم ينفذون السياسة العامة ويحزون ثقته، ولكنه لم يكتف بهذا الأمر بل أصر على إمكانية محاسبتهم فأصبحوا مسؤولين أمامه⁽²⁾.

ويرى الأستاذ فكري فتحي أن الوزير يصل إلى منصبه لثقة البرلمان فيه لتطبيق سياسة الأغلبية، وبما أن الوزارة تتشكل وفقا لرغبة الأغلبية، فيجب أن لا يخلق باب الجمع بين الوزارة والعضوية البرلمانية، ويبدو هذا التحليل أكثر وضوحا في خصوص رئيس الوزراء في إختياره من الأغلبية البرلمانية أفضل ضمان لثقة البرلمان في الوزارة، وأقوى مظهر لتأكيد التعاون بين السلطات. إذا يعتقد هذا الإتجاه بأن الجمع بين عضوية السلطتين هي دعامة ضرورية لقيام النظام البرلماني.

ب- الفئة المناهضة لمسألة الجمع بين الوزارة والعهدة البرلمانية

لا ترى هذه الفئة ضرورة للجمع بين عضوية البرلمان والوزارة حتى يقوم النظام البرلماني، فحسبهم أن هذا الجمع يؤدي إلى إضعاف الدور الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فإذا كان رئيس الحكومة من يقدم برنامج حكومته لنيل ثقة البرلمان وهو مسؤول أمامه، فكيف للنائب الوزير أن يكون خصما وحكما في آن واحد، يقدم إستجابا للوزارة الأولى وهو طرف في المسؤولية.

ومن المخاوف التي أبدأها بعضهم⁽³⁾ من فكرة الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان، هي أن يستخدم المنصب الوزاري لمصالح شخصية على حساب المصلحة العامة وبذلك يعد تجاوزا في الصلاحيات الممنوحة إليه، ومن أمثلة هذه التجاوزات قيام الوزير

(1) بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 449.

(2) طي محمد، المرجع السابق، ص 261.

(3) للتفصيل أكثر إرجع لمرجع:

- فكري فتحي، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

بإستغلال إمكانيات وزارته لخدمته في دعاية إنتخابية مقبلة⁽¹⁾، وكذا تمرير مشاريع قوانين تخدم مصالحه الخاصة، وبهذا تتعارض المصالح العامة المتمثلة في تمثيل الشعب والمساهمة في التشريع والرقابة مع المصالح الخاصة للنواب الوزراء.

وهناك من يرى بأنّ اللجان البرلمانية الدائمة هي التي تعمل على تحقيق نوع من التعاون بين السلطتين، فهي التي تقوم فعلا بمعظم العمل التشريعي، فالسلطة التنفيذية على إتصال دائم بهذه اللجان رغبة منها في الحصول على ما تريد من تشريعات، وفي مقابل ذلك فإنها تقبل الخضوع لنوع من الرقابة البرلمانية على أعمالها عن طريق هذه اللجان⁽²⁾.

وصفوة القول، أنّ فكرة الجمع بين الوظيفة التنفيذية والوظيفة البرلمانية تبقى مسألة مختلف حولها في الشق المتعلق بعضوية الوزراء، متفق حولها في الشق المتعلق بعضوية الموظف العمومي، ولمعرفة مدى مسايرة التشريعات لهذه التوجهات فإنّ الضرورة تقتضي منا النزول عند أحكامها القانونية وإستشفاف موقفها.

ثانيا: موقف التشريعات المغربية حول إمكانية الجمع بين السلطتين.

إن كان موضوع تنافي جمع عضوية البرلمان مع السلطة التنفيذية محلا لخلاف فقهاء القانون الدستوري، فإنه على عكس من ذلك كان موقف التشريعات المغربية متحدا إزاء الفكرة، على الرغم من إختلاف طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة. حيث أجمعت التشريعات محل الدراسة على منع جمع النائب الوزير أو النائب الموظف بين منصبهما التنفيذي وممارسة العهدة النيابية، وإن كنا نلاحظ بعض التذبذب في موقف المؤسس الدستوري التونسي والذي نورده في حينه.

1. تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة

بإلقاء نظرة على الدساتير المغربية، نجد الدساتير الجزائرية والمغربية وتعديلاتها المتعاقبة لم تنص على منع الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة بصفة خاصة، مشيرة فقط إلى دور المشرّع في تحديد نظام ما يتتافى والعهدة النيابية، والتتصيص على التفرغ الكلي للعهدة النيابية.

(1) الخرشة قبالان النوري، المرجع السابق، ص 15.

(2) الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة، 2007، ص 268.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

حيث إختار المشرع الجزائري منذ عهد الحزب الواحد، الفصل العضوي بين البرلمان والوزارة، وهذا بنص المادة (03) من القانون رقم: 01/79 المتضمن القانون الأساسي للنائب (الملغى) ⁽¹⁾ على أنه: " لا يجوز الجمع بين العضوية في الحكومة والعضوية في المجلس الشعبي الوطني".

ليؤكد توجهه مرة ثانية عندما تبنى نظام التعددية الحزبية سنة 1989، حيث نص على فقدان النيابة بمجرد تعيين النائب في وظيفة عضو في الحكومة، وهي نتيجة حتمية إذا ما قبل النائب وظيفة أو مهمة تتنافى وعهده وهو ما أكدته المادة (15) من القانون رقم: 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب (الملغى) ⁽²⁾.

إذا المشرع الجزائري كان واضحا في موقفه من العضوية بين العهدة البرلمانية والوزارة في جلّ القوانين ذات الصلة، والتي كان آخرها القانون رقم: 02/12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية سنة 2012 الذي دخل حيز التنفيذ مع بداية العهدة التشريعية السابعة، أين فقد أكثر من إحدى عشرة (11) نائبا العضوية البرلمانية بمجرد تعيينهم في مناصب وزارية ⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد أي نص قانوني يمنع الوزراء من ترشيح أنفسهم للعضوية البرلمانية، حيث أصبح تقليدا يتبعه الوزراء في الإنتخابات التشريعية، مستغلين في ذلك منصبهم الوزاري لولوج البرلمان من باب النيابة، محاولة الحفاظ على الأغلبية المؤيدة للحكومة، ما دعى المهتمين بالقانون الدستوري المناداة بمنع هذا النوع من الممارسات، بالنص على عدم قابلية الوزراء للإنتخاب إلا بعد تقديم إستقالتهم الفعلية، على غرار ما جاء به الدستور الأردني حيث ألزم الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للإنتخابات أن يستقيل قبل إبتداء الترشيح بمدة خمسة عشرة يوما على الأقل ⁽⁴⁾.

(1) قانون رقم: 01-79، المؤرخ في: 09 يناير 1979، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر. ج. ج عدد 03، بتاريخ: 16 يناير 1979.

(2) قانون رقم: 89-14، المؤرخ في: 8 غشت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، ج. ر. ج. ج عدد 33، بتاريخ: 09 أوت 1989.

(3) أنظر موقع المجلس الشعبي الوطني: <http://www.apn.dz>

(4) العضيلة أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري. دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 162.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

أما المشرع المغربي وعلى الرغم من طبيعة النظام السياسي البرلماني الذي تنتهجه المملكة المغربية، إلا أنه سلك ذات المنحى الذي اتجهه المشرع الجزائري بمنع الجمع بين عضوية البرلمان مع عضوية الحكومة، وهذا ما أقرته المادة (14) الفقرة 01 من القانون التنظيمي رقم: 27/11 المتعلق بمجلس النواب⁽¹⁾، والمادة (15) الفقرة 01 من القانون التنظيمي رقم: 28/11 المتعلق بمجلس المستشارين⁽²⁾.

في حين نسجل على موقف المؤسس الدستوري التونسي من مبدأ تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة تذبذبًا، حيث كان السكوت موقفه في ظل دستور 1959، ليتولى المشرع ترجمته إلى إمكانية الجمع بين العضوية النيابية والحكومة، فنفى إنطباق حالات عدم الجمع مع النيابة على أعضاء الحكومة، وهذا بموجب الفصل (80) من المجلة الانتخابية عدد 25 لسنة 1969⁽³⁾، وكذا الفصل (45) من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004⁽⁴⁾، على الرغم من طبيعة النظام السياسي الرئاسي المكرس حين ذاك، أين كان يتمتع الرئيس بصلاحيات وسلطات واسعة بدون منازع وعلى صعيد آخر هو زعيم الحزب الحاكم⁽⁵⁾.

ومع موجة التغيير السياسي الذي صاحبه تغيرات في طبيعة النظام السياسي وتأسيس دستور جديد، أقرّ المؤسس الدستوري التونسي صراحة في الفصل (90) من دستور سنة 2014 على منع الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس نواب

(1) ظهير شريف رقم: 1.11.165، المؤرخ في: 14 أكتوبر 2011، متعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 27.11، المتعلق بمجلس النواب، ج.ر.م.م عدد 5987، بتاريخ: 17 أكتوبر 2011.

(2) ظهير شريف رقم: 1.11.172، المؤرخ في: 21 نوفمبر 2011، متعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 28.11، المتعلق بمجلس المستشارين، ج.ر.م.م عدد 5997 مكرر، بتاريخ: 22 نوفمبر 2011.

(3) قانون عدد 25 لسنة 1969، المؤرخ في: 08 أبريل 1969، يتعلق بالمجلة الانتخابية، ر.ر.ج.ت عدد 14، بتاريخ: 15 أبريل 1969.

(4) القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004، المؤرخ في: 14 جوان 2004، المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما، ر.ر.ج.ت عدد 48، بتاريخ: 15 جوان 2004.

(5) خيربي عبد الرزاق جاسم، " النظام السياسي التونسي بعد التغيير"، مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية، جامعة بغداد،

أنظر الموقع الإلكتروني: <https://www.iasj.net>

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

الشعب، هذا ليحذو المشرّع حذوه ويمنع الجمع بين عضوية الحكومة ومجلس النواب سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو دائمة بمقابل أجر أو دونه (1).

وبهذا تكون التشريعات المغربية سعت لتحقيق نوع من الإستقلال البرلماني لأداء مهامه، وإن كان نسبي، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية في النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي لصالح حزب رئيس الدولة، هنا تبرز هيمنة وسيطرة الحزب الحاكم على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم لا مجال للحديث عن مبدأ الفصل العضوي بين السلطات (2).

كما أنّ الأسلوب المتبع في الأنظمة البرلمانية لتشكيل الحكومة على غرار ما هو معمول به في النظام التونسي والمغربي (3)، يضمن لرئيس الحكومة سيطرته على العملية التشريعية عن طريق الأغلبية البرلمانية التي يتمتع بها داخل البرلمان، وكذا سيطرته على السلطة التنفيذية عن طريق الوزارة التي يشكلها من بين أعضائه، وهذا يؤدي بالطبع إلى تحول نظام الفصل بين السلطات إلى نظام يفترب من نظام تركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية (4).

II. تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة

يجدر بنا بداية تحديد من هو الموظف العام، لنتمكن من تحديد نطاق تطبيق مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية، وفي طريق البحث عن مفهوم الموظف العام لا نجد تعريفاً

(1) الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المؤرخ في: 26 ماي 2014، يتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، ر.ر.ج.ت عدد 42، بتاريخ: 27 ماي 2014.

(2) أونيسي ليندة، "النظام الحزبي وأثره في تركيز السلطات لصالح السلطة التنفيذية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، عدد 27، ص 35.

(3) الفصل 89 من الدستور التونسي لسنة 2014 ينص على الآتي: "تتكون الحكومة من رئيس وزراء وكتاب دولة يختارهم رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الخارجية والدفاع.

في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للإنتخابات يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الإئتلاف الإنتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة.

وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها.....".

الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص على مايلي: "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر إنتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها.

ويعين أعضاء الحكومة بإقتراح من رئيسها".

(4) أونيسي ليندة، المرجع السابق، ص 35.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

موحدا له، والسبب في ذلك يعود لإختلاف أنظمة الوظيفة العامة⁽¹⁾، وفي ظل هذه الأنظمة سنميز بين تعريفين، تعريف واسع يعتمد على طبيعة النشاط والدور الذي يضطلع به الفرد داخل الجهاز، وتعريف ضيق يركز على المركز القانوني للأعوان.

فمن التعريفات الواسعة للموظف العمومي ما جاء به الفقيه دوجي حيث يرى بأن: "الموظف العمومي هو كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها".

كما يرى الأستاذ جرجوار بأن: "الموظف العمومي هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزينة العامة بدفعه له مباشرة"⁽²⁾.

ومن التعريفات الضيقة للموظفين العاميين نجد تعريف الأستاذ عبد الرحمان الرميلى بأنهم: "الأشخاص الذين إرتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركوا مباشرة ولا بصفتهم الشخصية في إعداده"⁽³⁾.

وبالرجوع لموقف التشريعات من مفهوم الموظف، نجد المشرع الجزائري قد عرّفه الموظف العام بأنه كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم

(1) يوجد نظامان أساسيان للوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر:

النظام المغلق: ويقصد به ذلك النظام الذي يعتبر الإرادة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام بإسمها ولحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقيةهم الإجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وتكون هذه الحقوق ما يسمى عادة بالإطار المهني.

النظام المفتوح: يعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهن الأخرى. فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل، تكون علاقة العمل بين الإدارة وأعوانها من طبيعة تعاقدية من الممكن فصمها بمبادرة كل من الطرفين.

للتفصيل أكثر راجع مرجع: خرفي هشام، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة، الطبعة 4، الجزائر، 2010. أيضا: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

(2) المعداوي محمد يوسف، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، الجزائر، 1988، ص 32.

(3) نفس المرجع، ص 35.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

الإداري (1)، كما يعرفه المشرع التونسي على أنه: "من وقع تعيينه في خطة دائمة وتم ترسيمه في رتبة دائمة منصوص عليها بإطارات الإدارة التي يرجع إليها النظر" (2)، وفي ذات الشأن يعرف المشرع المغربي الموظف بأنه: "يعد موظفا كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة" (3).

من خلال النصوص المتقدمة أعلاه، نستشف ثلاثة معايير إعتدتها المشرع لتحديد من يكون الموظف العام والمتمثلة في:

_ التعيين في إدارة عامة أي مرفق عام تابع للدولة.

_ أن تكون الوظيفة المعهودة إليه دائمة وليست مؤقتة.

_ أن يرسم في رتبة في السلم الإداري.

إذا ما اجتمعت هذه الشروط الثلاثة في الشخص يعتبر موظفا عاما بالمفهوم الضيق له، في حين أن المفهوم الواسع للموظف العام ومن منظور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري رقم: 06-01، فإنه ينطبق على عدة أصناف (4)، والهدف من توسيع نطاق مفهوم الموظف هو محاولة لسد جميع منافذ الفساد وحصر مصادرها.

(1) المادة 04 من الأمر رقم: 06-03، المؤرخ في: 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 46، بتاريخ: 16 يوليو 2006.

(2) الفصل 27 من القانون عدد 112 لسنة 1983، المؤرخ في: 12 ديسمبر 1983، المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ر. ج. ج. عدد 82، بتاريخ: 16 ديسمبر 1983.

(3) المادة 02 من الظهير الشريف رقم: 1.58.008، مؤرخ في: 24 فبراير 1958، يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. م. م. عدد 2372، بتاريخ: 11 أبريل 1958.

(4) جاء في المادة 2 من القانون رقم: 06-01، المؤرخ في: 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. عدد 14، بتاريخ: 08 مارس 2006، النص التالي: "يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: ... موظف عمومي،

1. كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،
2. كل شخص آخر ينولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض أسماؤها، أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،
3. كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما...."

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

والسؤال الذي يطرح نفسه هل ينحصر تطبيق مبدأ التنافي مع العهدة النيابية مع التعريف الضيق للموظف العام، أم أنه يمتد ليشمل طائفة أخرى من أعوان الدولة؟

وباستقراء النصوص القانونية المغربية المنظمة لحالات التنافي مع العهدة النيابية، نجد المشرع الجزائري قد أخضع كل موظف عام أو أي شخص تقلد منصب من المناصب العليا في الدولة أو عون ضمن إطار نظام التعاقد⁽¹⁾ في إحدى المرافق العامة للدولة لمبدأ حظر الجمع بين الوظائف والعهدة البرلمانية، ليتشدد أكثر في موقفه ويعتبر العضوية في الأجهزة والهيكل الإجتماعية لهذه الإدارات، سببا من أسباب تنافي العضوية، هذا بموجب المادة (03) الفقرة (04) من القانون رقم: 02-12 المتضمن تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

ومن منطلق هذا النص يمكن القول أنّ المشرع الجزائري قد حصر مبدأ التنافي في المفهوم الضيق للموظف العام مضيفا له بعض الحالات الخاصة، وهذا لا يعني إستبعاد بقية الفئات من دائرة الحظر، إتما تم إدراجها بشكل منفصل عن مفهوم الموظف العام بالمعنى الحرفي له في النص، وذلك في نقاط متفرقة نقابلها خلال معالجة بقية الحالات. وعلى غرار نظيره الجزائري، منع المشرع التونسي الجمع بين عضوية مجلس نواب الشعب ووظيفة لدى الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية والجماعات المحلية، مهما كانت طبيعة هذه الوظيفة سواء دائمة أو مؤقتة بأجر أو بدون أجر، طبقا للفصل (35) من قانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والإستفتاء.

(1) الأصل أن يتم التوظيف بعلاقة تنفيذية لائحية غير أنّه استثناءا يمكن أن يكون بالتعاقد، وفي هذه الحالة الإستثنائية يكون وفقا لأحد الأنماط الأربعة الآتية:

- 1- التعاقد للقيام بنشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات.
- 2- توظيف متعاقدين في مناصب مخصصة للموظفين استثنائيا.
- 3- توظيف المتعاقدين للتكفل بأعمال مؤقتة.
- 4- إنجاز أعمال الخبرة و الدراسة والإستشارة.

للتفصيل أكثر انظر المراجع: جدو فاطمة الزهرة وآخرون، النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. دار بلقيس، الجزائر، 2019. أيضا: حباني رشيد، دليل الموظف والوظيفة العمومية. دار النجاح، الجزائر، 2012.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

في حين إختار المشرع المغربي مصطلح المهام العمومية غير الإنتخابية لدلالة على الوظائف العامة التي تتنافى وممارسة العهدة النيابية، حيث تعني هذه الوظائف العمال الخاضعين للقانون العام للوظيفة العامة، وكذلك غير الخاضعين للقانون العام مثل العمال المتعاقدين⁽¹⁾.

وقد حدد الجهات التي تمارس فيها المهام العمومية غير الإنتخابية، في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية أو أي شخص إعتباري عام آخر فاسحا بذلك مجال تطبيق مبدأ التنافي مع العهدة النيابية.

وذهب كل من المشرع التونسي والمغربي إلى أبعد من ذلك، في تحديدهم لنطاق تطبيق مبدأ تنافي الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة، ليمتد ويشمل المهام المزاولة في شركات المساهمة العمومية التي تملك الدولة فيها نسبة من رأس المال؛ والمحددة بـ30% بالنسبة للتشريع المغربي⁽²⁾، والمحددة بـ50% في التشريع التونسي⁽³⁾، هذا الأخير الذي منع في نص المادة (35) سאלفة الذكر العضوية في مجلس النواب مع وظيفة لدى الشركات ذات المساهمات العمومية المباشرة وغير المباشرة، ليؤكد في الفقرة الثانية منها على المنع بالنسبة لخطة التسيير في هذا النوع من الشركات بالإضافة إلى المؤسسات والمنشآت العمومية، والمقصود منها وظيفة مسير في إحدى هذه الهياكل.

وبإستتطاق المادتين (15) و(16) من قانوني مجلس النواب ومجلس المستشارين على التوالي، نجد المشرع المغربي يحصر قائمة بأسماء العاملين في الشركات التي تملك الدولة نسبة أكثر من 30% من رأسمالها، والممنوعون من الجمع بين وظائفهم والعضوية البرلمانية وهم كآآتي: رئيس مجلس الإدارة أو متصرف منتدب، ومدير عام أو مدير، وعند الإقتضاء مع مهام عضو في مجلس الإدارة الجماعية أو عضو في مجلس الرقابة، وما

(1) عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 150.

(2) المادة 15 الفقرة 02 من القانون التنظيمي رقم: 11. 28، المتعلق بمجلس المستشارين، المرجع السابق. والمادة 14 فقرة

02 من القانون التنظيمي رقم: 11. 27، المتعلق بمجلس النواب، المرجع السابق.

(3) انظر موقع بوابة رئاسة الحكومة التونسية: www.pm.gov.tn

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

يمكن تسجيله على هذه الأخيرة فتحها لمجال السلطة التقديرية في تحديد متى تقوم هذه الضرورة، وكذلك من هي الجهة التي لها مكنة تقدير ذلك.

في جميع الحالات التي أوردناها نستشف بأن المقصود بالوظيفة العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتب من الأموال العامة⁽¹⁾، فالعلة في هذا النوع من الحظر، ليست لإعتبار من يشغلون هذه المناصب موظفين لأنّ الصفة لا تنطبق على أغلبهم، وإنما كونهم يتقاضون أجورهم من الخزينة العمومية أولاً، ويخضعون لمراقبة وإشراف السلطة التنفيذية ثانياً، ما يشكل تهديداً على إستقلالية عضو البرلمان في مواجهة الحكومة.

الفرع الثاني: الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية

السلطة القضائية هي السلطة التي تقوم بتطبيق القوانين على المنازعات التي ترفع إليها، سواء وقعت هذه المنازعات بين الأفراد بعضهم البعض نتيجة لإصطدام حقوقهم وحرّياتهم أو بين الأجهزة العامة والأفراد⁽²⁾.

وعلى إعتبار السلطة القضائية سلطة قائمة بذاتها، فإنّ مبدأ الفصل بين السلطات يعد كذلك أصل مبدأ التنافي، التي تأخذ بها العديد من الدول بين العهدة البرلمانية والوظائف القضائية، والذي يبرر بوجه عام من الذين يضعون القانون، ومن الذين يطبقونه⁽³⁾.

والثابت أنّ الدساتير المغاربية قد أجمعت على مبدأ إستقلالية القضاء إتجاه السلطة التشريعية، تجسيداً لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك ما أكدّه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الجوهري لسنة 2016 بموجب المادة 156 والتي جاء في فحواها أنّ: "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون". ونفس النهج سار عليه المؤسس الدستوري المغربي من خلال الفصل 107 الذي ينص على أنّ: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية"، إلى جانب المؤسس الدستوري التونسي من

(1) العضيلة أمين سلامة، المرجع السابق، ص 174. أيضا انظر مرجع: طربوش قائد محمد، المرجع السابق، ص ص 93، 94.

(2) علوان عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة، الطبعة 1، الأردن، 2009، ص 219.

(3) Marc Van der Hulst، op.cit.p53.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

خلال الفصل 102 حيث ينص على الآتي: "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات، فالقاضي مستقل ولا سلطان عليه في قضائه لغير القانون"⁽¹⁾.

لتجسيد الإستقلالية بين القضاء والبرلمان، لابد من ضمان الفصل العضوي بينهما إلى جانب الفصل الوظيفي، حيث يطبق مبدأ التنافي على جميع مستخدمي السلك القضائي⁽²⁾، وللأهمية البالغة للدور الذي يلعبه القاضي في حماية الحقوق والحريات فقد حظر عليه القانون المنظم لمهنة القضاء الإنتماء لأي حزب سياسي أو ممارسة أي نشاط سياسي وبالنتيجة منعه من ممارسة أي نيابة إنتخابية سياسية⁽³⁾ فالقاضي محمي من كل التأثيرات التي قد تضر بأداء مهمته وتمس نزاهة حكمه⁽⁴⁾، فبالرجوع إلى القوانين المنظمة لشروط الترشح للإنتخابات البرلمانية نجدها أدرجت القضاة ضمن قائمة عدم القابلية للإنتخاب⁽⁵⁾. بمعنى القضاة دون غيرهم من الفئات الأخرى المنتمية للسلك القضائي يمنع

(1) قوراري مجدوب، "مبدأ استقلالية القضاء في الدساتير المغربية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، العدد 15، ورقلة، جوان 2016، ص 302.

(2) Paul Muls، les incompatibilités (protocol de partenariat entre la chambre des représentants de Belgique et l'assemblée nationale de republique du Burundi)، chambre des représentants de Belgique avec le soutien du ministre des affaires étrangères du royaume de Belgique، spf affaires étrangères، commerce extérieur et coopération au développement، p 11، sit web: <https://www.assemblee.bi>.

(3) المادتين 14 و15 من القانون العضوي رقم: 04-11، المؤرخ في: 06 سبتمبر 2004، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج.ج.ج. عدد 57، بتاريخ: 08 سبتمبر 2004.

(4) ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 78.

(5) المادة 91 من القانون العضوي رقم: 16-11، المؤرخ في: 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ج.ج. عدد 50، بتاريخ: 28 غشت 2016. تنص على مايلي: "يعتبر غير قابلين للإنتخاب، خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم مارسوا فيها وظائفهم... القاضي...".

كذلك الفصل 20 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، مؤرخ في: 26 ماي 2014، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، ر.ر.ج.ت عدد 42، بتاريخ: 27 ماي 2014، ينص على مايلي: "لا يمكن للناخبين الآتي ذكرهم الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب، إلا بعد تقديم إستقالتهم أو إحالتهم على عدم المباشرة طبق التشريع الجاري به العمل:.....القضاة.....".

تنص المادة 08 من القانون التنظيمي رقم: 11.27 المتعلق بمجلس النواب المغربي على: "لايؤهل الأشخاص الآتي ذكرهم للترشح للعضوية في مجلس النواب في كل دائرة تقع داخل النفوذ الذي زالوا فيه مهامهم منذ أقل من سنتين في تاريخ الإقتراع:.....القضاة.....".

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

عليهم الترشح للانتخابات البرلمانية إلا بعد مضي مدة من الزمن من التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص.

وعلى الرغم من النص على الإستقلالية بين السلطتين، إلا أننا نسجل تداخلاً طفيفاً بينهما كون المشرّع هو صاحب الحق الأصيل في سن القوانين، ويظهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة القضائية من خلال سلطة المشرّع في تنظيم جهات القضاء؛ من حيث تشكيلها وإختصاصاتها وشروط تعيين القضاة ونقلهم⁽¹⁾، وأحيانا أخرى يظهر التأثير من خلال إختيار القضاة من قبل الهيئة التشريعية مثلما هو الوضع في سويسرا بالنسبة لأعضاء المحكمة العليا⁽²⁾، في حين يكاد تأثير السلطة القضائية على السلطة التشريعية يكون منعدماً، فهو لا يتعدى تقديم آراء بخصوص مشاريع القوانين من قبل مجلس الدولة، كما لا يمكن لها محاكمة النواب نظراً لحصانتهم البرلمانية إلا بإذن من السلطة التشريعية أو بسقوط الحصانة.

وبخصوص الإطار القانوني المغربي المنظم لحالات التنافي، نجد كلا من المشرّع التونسي والمغربي قد نظما حالات تنافي ممارسة العهدة النيابية مع المهام القضائية ضمن الفصول المتعلقة بالوظيفة العامة، ومرد ذلك أنّ السلطة القضائية هي سلطة عمومية يعتبر أعوانها موظفين عموميين .

على العكس من ذلك فإنّ المشرّع الجزائري قد أفرد لها فقرة خاصة بموجب المادة 03 من القانون رقم: 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية والتي تنص على الآتي: "تتنافى العهدة البرلمانية مع مهنة القضاء....". وهو ليس بالأمر السديد كون الأفراد المنتمين إلى السلك القضائي هم موظفين عموميين، وإن كان المقصود منها منصب القاضي في حد ذاته، فهنا الخلل أكبر فمهنة القاضي من الحالات الممنوعة للترشح أصلاً ضمن مقتضيات مبدأ عدم القابلية للانتخاب ولا يتصور طرح مبدأ التنافي على هذه الفئة من فئات سلك القضاء.

(1) قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 303.

(2) علوان عبد الكريم، المرجع السابق، ص 221.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

إنّ تقرير مبدأ تنافي الجمع بين ممارسة العهدة البرلمانية والوظائف القضائية، جاء حماية لإستقلالية البرلمان في مواجهة سلطته الإدارية من جهة، وحماية للسلطة القضائية من نفوذ السلطة التشريعية من جهة أخرى.

الفرع الثالث: الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية الأخرى

المؤسسات الدستورية هي المؤسسات المحدثة بموجب الدستور، إلى جانب السلطات الثلاث في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهي هيئات مستقلة بحد ذاتها، من إختصاصاتها المراقبة وتقديم الإستشارات الضرورية للسلطات، كل حسب مجال تدخلها كمراقبة مدى دستورية القوانين، ومراقبة صحة عملية الإنتخابات، حماية حقوق وحرية الإنسان، الوقاية من الفساد ومكافحته...إلخ.

وتشهد العلاقة العضوية بين السلطة التشريعية وهذه المؤسسات في التشريعات المغربية تباينا واضحا، من خلال تقرير مبدأ التنافي مع العهدة النيابية مع بعض هذه المؤسسات دون الأخرى، لينصب تركيز أغلبهم على عدم الجمع بين العهدة البرلمانية والعضوية في المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، نظرا للعلاقة المباشرة بينهما ومكانة المجلس الدستوري الحساسة في عملية التأكد من صحة الإنتخابات التشريعية وتلقي الطعون في صحة نتائجها الأولية، وإعلان النتائج النهائية لهذه العملية.

لم يخص المشرع الجزائري بالنص على التنافي مع العهدة النيابية أي مؤسسة دستورية، فقد ورد منع الجمع بين العهدة البرلمانية وتقلد منصب في مؤسسة دستورية عام دون تحديد اسم هذه المؤسسة، وهو ما تضمنته المادة (03) الفقرة (04) من القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية بنصها: "تتنافى العهدة البرلمانية مع:....وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية....". معتمدا المشرع في ذلك على مبدأ الشمولية في نطاق تطبيق مبدأ التنافي .

إلاّ أنّه وإستثناء عن المبدأ فقد تم التتصيص على تنافي العهدة البرلمانية وعضوية المجلس الدستوري، وهذا المنع حفاظا على إستقلالية وحياد كلا المؤسساتين، حيث أنّ المؤسس الدستوري يحظر على أعضاء المجلس الدستوري ممارسة أيّ عضوية أو أيّ

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة⁽¹⁾، وإن كانت تشكيلة المجلس الدستوري تضم عضوين ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني وعضوين ينتخبهم مجلس الأمة، فإنّ صفة العضوية البرلمانية تفقد تلقائياً بمجرد الإلتحاق بالمنصب.

وبالرجوع للتشريعات المغاربية المقارنة نجد التشريع التونسي وتأسيساً على الفصل 125 من دستور 2014، فإنّ الهيئات الدستورية المستقلة تنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة، وترفع إليه تقريراً سنوياً يناقش بالنسبة إلى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة للغرض، ولم يتم التعرض إلى مسألة عدم الجمع بين عضوية مجلس نواب الشعب وهذه الهيئات، والأمر نفسه يتكرر مع المحكمة الدستورية والتي تعد هيئة قضائية مستقلة⁽²⁾، أين سكت المشرع في النصوص المنظمة للسلطة التشريعية عن حالة عدم الجمع بين مجلس نواب الشعب والمحكمة الدستورية⁽³⁾، لكن بلاستناد للفصل 119 من دستور 2014 الذي ينص على أنّه: "يحجر الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية ومباشرة أي وظائف أو مهام أخرى". يفهم منها عدم الجمع بين عضويتها وعضوية مجلس نواب الشعب على إعتبار أنّها مهمة أخرى تقع على عاتق العضو. أضف إلى ذلك شرط التعيين في المحكمة الدستورية الذي يعد بمثابة قيد على السياسيين، أين يشترط المشرع في العضو ألا يكون قد تحمل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو إئتلاف لإنتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية، خلال عشرة سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية⁽⁴⁾.

(1) الفقرة 03 من المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

(2) الفصل 18 من الدستور التونسي لسنة 2014، المرجع السابق.

(3) منذ إحداث المجلس الدستوري سنة 1987 إلى غاية 2002 لم يتعرض المشرع التونسي إلى الوظائف التي تنتافى وعضوية هذا المجلس، أمام هذا الفراغ التشريعي كانت استقالة أول رئيس المجلس الدستوري التونسي السيد /عبدالعزیز بن ضياء من عضوية مجلس النواب عن طواعية واقتناع شخصي بأن مسؤوليته الجديدة داخل المجلس الدستوري تنتافى مع صفته النيابية.

- مداولات مجلس النواب التونسي، عدد 11، جلسة 17 ديسمبر 1987، ص 469.

(4) الفصل 08 من القانون الأساسي عدد 50، لسنة 2015، المؤرخ في: 03 ديسمبر 2015، المتعلق بالمحكمة الدستورية، ر.ر.ج.ت عدد 98، بتاريخ: 08 ديسمبر 2015، ص 3379.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

كما جاء موقف المشرع المغربي مسائرا للمشرع الجزائري نوعا ما، حيث نص صراحة على تنافي الجمع بين عضوية البرلمان والمحكمة الدستورية، وبين عضوية البرلمان والمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي⁽¹⁾، ما يجعل موقفه مبررا بخصوص النص على المحكمة الدستورية التي تعد سلطة قضائية دستورية⁽²⁾ للأسباب التي سقناها سابقا، كذلك الأمر بالنسبة إلى وضعية المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي بحكم طبيعة تركيبته وإختصاصاته التي تجعله وثيق الصلة بالبرلمان، حيث يتولى رئيس مجلس النواب تعيين أعضائه بعد إستشارة الفرق والمجموعات البرلمانية، لمباشرة مهامهم الإستشارية لدى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، حول مشاريع القوانين والسياسة العامة للدولة⁽³⁾.

هذا التخصيص في ذكر الهيئات المحظور الجمع بين عضويتها وعضوية البرلمان، لم يمنع المشرع من النص على تنافي العضوية بين البرلمان وبقية الهيئات الدستورية، وإن كان بطريقة غير مباشرة وهو ما يستشف من المادتين (14) و(15) من قانوني مجلس النواب ومجلس المستشارين السابقين الذكر، بنصيهما على تنافي الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس المستشارين مع مزاوله كل مهمة عمومية غير إنتخابية مع أي شخص إعتباري آخر من أشخاص القانون العام، وعلى إعتبار أنّ هذه الهيئات مستقلة وتمتعة بالشخصية القانونية طبقا للفصل 159 من دستور 2011 فهي تدخل في إطار حالات التنافي.

وعليه، فإنه يمكن القول أنّ إقرار حالات التنافي مع العهدة النيابية وهذه الهيئات الدستورية، كان لحماية حياد ونزاهة الهيئات الدستورية للقيام بدورها الرقابي وإتخاذ قراراتها

(1) المادتين 13 من قانون رقم: 11. 27 المتعلق بمجلس النواب، المرجع السابق، و14 من القانون رقم: 11. 28 المتعلق بمجلس المستشارين، المرجع السابق.

(2) لقد خول الدستور المغربي المعدل في سنة 2011 مكانة متميزة للقضاء الدستوري وذلك بالانتقال من المجلس الدستوري إلى درجة المحكمة الدستورية، باعتبارها هيئة مستقلة قائمة بذاتها، حيث جاء هذا التعديل في إطار تأسيس الفصلين 6 و37 من الدستور لسمو هذا الأخير على القوانين الأخرى وترسيخهم لمفهوم الشرعية الدستورية.

(3) المواد: 3، 4، 11، 15، من الظهير الشريف رقم: 1.14.124، المؤرخ في: 31 يوليو 2014، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 12. 128، المتعلق بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، ج.ر.م.م عدد 6282، بتاريخ: 14 أغسطس 2014.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

وتقديم إستشاراتها من جهة، وضمان إستقلالية البرلمان في أداء واجبه بنزاهة وشفافية من جهة أخرى.

المطلب الثاني: معيار الفصل بين العهدة الانتخابية

يعتمد هذا المعيار على تنافي الجمع بين العهدة الانتخابية منعا لإختلاط الإختصاصات، ونميز في الجمع بين العهدة الانتخابية ؛ الجمع الأفقي الذي يعكس أولا ممارسة للعهدات في وقت واحد في مستويات مختلفة (أوربية ، وطنية، محلية)، لكن وظيفة من نفس الطبيعة، مثل عضو برلمان أوربي وعضو البرلمان الفرنسي، أو عضو مجلس النواب وعضو مجلس الشيوخ، وهناك الجمع العمودي الذي يعبر عن ممارسة العهدة الانتخابية الوطنية مع عهدة من المستوى المحلي لكن بوظيفة مختلفة، مثل نائب رئيس البلدية (1).

وفي خضم تداعيات مبدأ تنافي الجمع بين العهدة الانتخابية ظهر تياران يتجذبان الظاهرة، حيث يقول التيار الرافض لفكرة الجمع بأنّ من أهداف تأطير عملية الجمع هو تجسيد مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العمومية وذلك بفتح الساحة السياسية للجميع تجنباً لتركيز العهدة الانتخابية لدى عدد محدود من الأشخاص، وما يؤخذ على الجمع بين التمثيل النيابي والتمثيل على مستوى المجالس المحلية المنتخبة أنّه يؤدي إلى الإنخفاض العددي للطبقة السياسية فيجعل مهمة التمثيل محتكرة لدى فئة من الشخصيات (2).

كما أنّ ظاهرة الجمع تشكل أكبر خطر يتهدد مستقبل الممارسة البرلمانية، بعلّة أن الظاهرة تخفي توجهها عاما ممأسسا للحفاظ على المكاسب التي توفرها المحليات خاصة في مجال التنافس الانتخابي، وينبهون إلى أنّ إقحام البرلمان في صلب الانشغالات المحلية

(1) Marie-Christine Steckel، "l'interdiction du cumul des mandat"، *la revue administrative*، presses Universitaires de France، 53e Année، N° 313، Janvier Février 2000.p76

(2) يلس شاوش البشير، "مبدأ التنافي دراسة مقارنة"، *مجلة الوسيط*، دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013، ص 27.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

يؤدي إلى الخلط بين أدوار ووظائف المؤسسات؛ وهو ما يؤدي إلى صياغة نظرة منحازة حول السياسات العمومية⁽¹⁾.

كما يرى معظم المعارضين للجمع بين العهدة أنها تحول أعضاء المجلس الوطني عن عملهم البرلماني⁽²⁾. مادعى سنة 1998 حكومة جوسبان للسعي إلى محاربة هذا النوع من الجمع، وقبلها سنة 1994؛ كان قد إقترح الفريق العامل التابع للجمعية الوطنية على توضيح العلاقة بين السياسة والمال، لضمان الفصل بين السلطات الوطنية والمحلية⁽³⁾.

وفي المقابل يرى التيار المؤيد لظاهرة الجمع بين الوظائف الانتخابية الوطنية والمحلية، أن في هذا الجمع الوسيلة المثلى لربط علاقات مباشرة مع الواقع الاجتماعي، برفع المشاكل المحلية إلى السلطة المركزية⁽⁴⁾، حيث يسهم في تكريس مبدأ خدمة الدائرة الانتخابية والحفاظ على الاتصال المباشر بينها وبين البرلمان، كما يسهم في تعزيز الخلفية المحلية للبرلمان؛ وهو ما يجعل البرلمان يتوفر على صورة متكاملة حول السياسات العمومية⁽⁵⁾. ما يتيح له ولأعضاء الحكومة الإحتفاظ بمعرفة الرهانات السياسية المحلية.

في دراسة أجراها كل من الأستاذين "أبال فرنسوا" و"لورنت ويل" حول جمع العهدة المحلية وتأثيرها على نشاط النائب، وضعا فرضيتين فيما يتعلق بالجمع بين العهدة والنشاط البرلماني، فمن منظور أول يمكن لهاتين الحصيلتين الإستبدال، أي أن واحدة تلغي الأخرى، وعلى هذا كل زيادة في الوقت المكرس للعهدة المحلية ستقص من النشاط البرلماني؛ ومن منظور ثاني يمكن القول بأن الحصيلتين متكاملتين بإعتبار أن الوقت المحدد للعهدة المحلية يحسن العمل البرلماني⁽⁶⁾.

(1) لزعر عبد المنعم، "الجمع بين الإنتدابات يهدد وجود البرلمان المغربي"، جريدة هسبريس الإلكترونية، أطلع عليه يوم 21 مارس 2017 على الساعة 13:00 أنظر الموقع الإلكتروني: www.hespress.com

(2) Abel François، Laurent Weill، « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? »، Revue économique 2014/6 (Vol. 65)، p. 882.

(3) Marie-Christine Steckel، op.cit ، p 77.

(4) يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص 28.

(5) لزعر عبد المنعم، "الجمع بين الإنتدابات يهدد وجود البرلمان المغربي"، المرجع السابق. انظر أيضا:

Yves Mény، "le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs?"، R.P N°64.

(6) Abel François، Laurent Weill، op.cit، p883.

وكانت النتيجة التي توصل إليها الباحثان؛ أنّ الجمع بين العهدة له أثر إيجابي على النشاط البرلماني، رغم محدودية الأثر، وهذا ما يدعم فرضية التكامل بين العهدة البرلمانية والعهدة المحلية⁽¹⁾.

في حين يرى جانب آخر بأنّ النتائج المترتبة عن الجمع بين العهدة لها آثار سلبية منها تعميق حالات الغياب البرلماني في صفوف النواب الذين يفضلون العمل المحلي على العمل الوطني⁽²⁾، تحويل وظائف وأدوار البرلمان، حيث يتحول عضو البرلمان من برلماني التشريع إلى برلماني الدائرة الانتخابية، برلماني يتصرف ليس بوصفه نائبا ممثلا للأمة، وإنما باعتباره ساعي بريد يحمل قوائم ولافتات عليها مطالب خاصة بالجماعة أو القبيلة أو الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها. ومن ثمّ، أصبحت جدية النائب تقاس بمدى الطلبات التي يحققها لا بمردوديته في مجال التشريع⁽³⁾.

الأخطر من هذا وذلك، تقويض فعالية أداء نواب المعارضة، حيث أنه في الوقت الذي يفرض على هذه الفئة مباشرة العديد من الآليات الرقابية ضد الحكومة تتدخل مسؤولياتهم التنفيذية محليا لتفرض عليهم منطوقا آخر، يحتم عليهم الدخول مع الحكومة في علاقات تفاوضية من أجل تحصيل العوائد وتحقيق المطالب وإنجاز المشاريع المبرمجة محليا⁽⁴⁾.

إذا تبقى لمسألة الجمع بين العهدة الانتخابية، آثارها السلبية والإيجابية التي تتفاوت فيما بينها حسب طبيعة وظروف كل دولة التي تتبنى هذا المبدأ، وكذا قناعات وقدرات الناخبين الممارسين لهذا الجمع.

بعد تسليط الضوء على أهم التوجهات النظرية التي تمحورت حول مبدأ تنافي الجمع بين العهدة الانتخابية، كان ولا بدّ من إبراز موقف المشرع المغربي حول الظاهرة، حيث أقر المشرع الجزائري تنافي الجمع بين العهدة الانتخابية الوطنية والمحلية في كل المحطات القانونية التي نظمت حالات التنافي كان آخرها القانون العضوي رقم 02/12.

(1) Ibidem.

(2) Yves Mény، op.cit ، p133.

(3) لزعر عبد المنعم، الجمع بين الإنتخابات يهدد وجود البرلمان المغربي، المرجع السابق.

(4) نفس المرجع.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

ليتفق معه في ذلك المشرع التونسي عملا بمقتضيات الفصل (35) من القانون الأساسي عدد 16 المتعلق بالانتخابات والإستفتاء.

بينما كان خيار المشرع المغربي تقييد الجمع بين العهدة النيابية الوطنية والعهدات الانتخابية المحلية دون التخلي عنه متأثرا نسبيا بالوضع الفرنسي⁽¹⁾، وذلك وفقا للحالات التالية:

- الحالة الأولى: إذا انتخب العضو البرلماني عضوا في الجهة فإنه، عملا بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 17 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁽²⁾، لا يجوز له أن يكون رئيسا لها، قبل تخليه عن صفته البرلمانية، بمعنى أن الراغب في المنافسة على منصب رئيس الجهة عليه أولا أن يقدم استقالته من البرلمان سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس المستشارين، ولا يوجد في القانون ما يمنع النائب البرلماني من تقلد مهام تنفيذية أخرى داخل مكتب الجهة، بجانب عضويته البرلمانية⁽³⁾.

- الحالة الثانية: إذا أنتخب العضو البرلماني في إحدى المجالس الترابية الأخرى؛ كمجلس العمالة أو الإقليم، أو الجماعة، وبموجب المادة (16) من القانون التنظيمي رقم: 112/14 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁽⁴⁾، والمادة (15) من القانون

(1) Article LO141، Code électoral - Dernière modification le 07 janvier 2017 - Document généré le 09 janvier 2017

" le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après: conseiller régional، conseiller à l'assemblée de corse، conseiller général، conseiller de paris، conseiller à l'assemblée de guyane، conseiller à l'assemblée demartinique، conseiller municipal d'une commune".

(2) ظهير شريف رقم: 1.15.83، المؤرخ في: 07 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 111.14، المتعلق بالجهات، ج.ر.م.م عدد 6380، بتاريخ: 23 يوليو 2015.

(3) لزعر عبد المنعم، "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي"، جريدة هسبريس الإلكترونية، أطلع عليه يوم 01 فيفري 2017 على الساعة 10:00 أنظر الموقع الإلكتروني: www.hespress.com

(4) ظهير شريف رقم: 1.15.84، المؤرخ في: 07 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج.ر.م.م عدد 6380، بتاريخ: 23 يوليو 2015.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

التنظيمي رقم: 113/14 المتعلق بالجماعات⁽¹⁾، فإنه يحق له تقلد منصب عمدة الجماعات التي تدير بنظام وحدة المدينة وباقي المسؤوليات داخلها وتقلد منصب رئيس إحدى المقاطعات التابعة لمجلس المدينة وتقلد منصب رئيس المجلس في الجماعات الحضرية أو القروية، وغيرها من المسؤوليات التنفيذية داخل المجالس الترابية المذكورة، ولا يوجد في القانون أي مانع يحول دون الجمع بين العضوية البرلمانية وبين تقلد مهام الرئاسة أو باقي المسؤوليات داخل مكتب مجالس العمالات أو الأقاليم ومكتب المجالس الحضرية والقروية ومكتب الجماعات الخاصة بنظام وحدة المدينة ومكاتب المقاطعات المرتبطة بها⁽²⁾.

أما فيما يخص الجمع بين العهدة الانتخابية الوطنية فيما بينها، كقاعدة عامة في نظام المجلسين، يتنافى أن يكون النائب عضواً في الغرفتين في ذات الوقت⁽³⁾، وهو ما أخذت به الجزائر المتبنية لنظام المجلسين منذ سنة 1996⁽⁴⁾، مسيطرة في ذلك العديد من دول العالم مثل فرنسا، وإيطاليا، وإسبانيا، وهولندا وإنجلترا⁽⁵⁾، كما أن المؤسس الدستوري التونسي سابقاً، خلال تبنيه لنظام المجلسين نفى الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس المستشارين طبقاً للفصل (19) من الدستور التونسي لسنة 1959. جاء هذا الحظر حفاظاً على الأسس التي قامت عليها الغرفة العليا للبرلمان.

ولقد غفل المشرع المغربي عن هذه القاعدة ولم ينص على تنافي الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس المستشارين، ومع ذلك لا يفهم منه السماح بمزاوجة العضوية بين الغرفتين السفلى والعليا، فهذا يتعارض بطبيعة الحال مع الهدف الديمقراطي من توسيع قاعدة المشاركة الشعبية للمواطنين على إختلاف فئاتهم وتوجهاتهم، كذلك ليس من المعقول

(1) ظهير شريف رقم: 1.15.85، المؤرخ في: 7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 113.14، المتعلق بالجماعات، ج.ر.م. عدد 6380، بتاريخ: 23 يوليو 2015.

(2) لزعر عبد المنعم، "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي"، المرجع السابق.

(3) Marc Van der Hulst، op.cit.p54.

(4) تنص المادة 3 من القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية على الآتي: "تنتافي العهدة البرلمانية مع..... عهدة إنتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب...."

(5) Article LO137، Code électoral - Dernière modification le 07 janvier 2017.

"Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit".

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

أن يتم دراسة نفس الملف من طرف نفس الشخص مرتين، مرة على مستوى الغرفة السفلى وأخرى على مستوى الغرفة العليا. وهذا القصور لا يعد سواء سهواً حذراً لو يتداركه المشرع في التقيحات القادمة لقانوني مجلس النواب ومجلس المستشارين.

وفي سياق الحديث عن العهدة الانتخابية، ننوه إلى نقطة مهمة ألا وهي غياب نص يحظر الجمع بين رئاسة الدولة وعضوية البرلمان، فضلاً أنه لم يثار على صعيد الواقع العملي.

تكمن عدم إغارة هذا المبدأ أي أهمية، لإعتبارات معينة وهي ثقل المهام الملقاة على عاتق رئيس الدولة، فمابلك إذا أضيفت لها الإختصاصات البرلمانية، حتماً ستكون هناك تضحية بإحدى الوظيفتين على حساب الأخرى⁽¹⁾، ضف إلى ذلك أنّ رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية كتونس والجزائر يعد من أعضاء السلطة التنفيذية وكونه نائباً في البرلمان سيخل بمبدأ الفصل بين السلطات، أين يصبح هناك تركيز للسلطة⁽²⁾ ويعد الملك في المغرب رئيس الدولة وهو الحكم الأسمى بين مؤسساتها عملاً بمقتضيات الفصل 42 من دستور 2011، فهذا النص ينظر إلى رئيس الدولة كحكم بين السلطات، ولا شك أنّ هذا الدور يفترض أن يكون للرئيس موقفاً حيادياً، وهو مالا يستقيم في حالة الجمع بين رئاسة الدولة وعضوية البرلمان كسلطة تشريعية⁽³⁾.

غياب النص في هذه الحالة لا يفسر على أنّه بمثابة إلغاء لهذا الحظر، فالراجح أنّ منطقته لا تحتاج إلى نص يؤكد، ما يثبت هذا عملياً هو تقديم "بومبيدو" إستقالته من عضوية الجمعية الوطنية بعد عشرة أيام من إختياره لرئاسة الجمهورية عام 1969، موضحاً أنّ إنتخابه لرئاسة الجمهورية ينهي بقوة القانون عضويته في الجمعية الوطنية⁽⁴⁾.

(1) عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 417.

(2) نجد السلطة التنفيذية في كل من الجزائر وتونس تضم رئيس الجمهورية والوزارة الأولى (الحكومة) وهذا في الباب المنظم للسلطة التنفيذية.

(3) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 162.

(4) نفس المرجع، ص 161، 162.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

ولإزالة هذا الغموض الذي يمكن أن يثير الجدل، لابد من النص دستوريا على ضرورة تفرغ رئيس الدولة لمهامه واختصاصاته الدستورية فقط، إقتداء بالمؤسس الدستوري الايطالي في المادة (84) التي تنص على: "لا يتوافق منصب رئيس الجمهورية مع أي منصب آخر بغض النظر عن نوعه"⁽¹⁾.

المطلب الثالث: المعيار السيادي

السيادة حسب تعريف كاري دي ملبارق Carré de Malberg: "هي الصفة العليا للسلطة، وهذا يعني أنّ هذه السلطة لا تقبل أي سلطة أخرى أعلى منها أو منافسة لها". وللسيادة وجهان أحدهما داخلي وثانيهما خارجي، فالسيادة على المستوى الداخلي تعني: أنّ الدولة تملك سلطة داخلية عليا على مستوى علاقاتها مع الأفراد أو على مستوى علاقاتها مع المجموعات العامة أو الخاصة التي تنشأ في إطارها. أما السيادة على المستوى الخارجي فيترتب عنها إستبعاد كل خضوع وكل تبعية للدول الأجنبية⁽²⁾.

وعليه، فإنّ حرص المشرّع المغربي الحفاظ على مقومات هذه السيادة من أي تدخل خارجي يمكن أن يهدد إستقرار الأمة، دفعه إلى منع البرلمانين من تولي وظائف في دول أجنبية أو وظائف في منظمات حكومية أو غير حكومية⁽³⁾. زد على ذلك عدم التوفيق بين العمل في الخارج والنيابة التي تتطلب حضور مكثفا داخل اللجان والمجموعات البرلمانية والجلسات العامة⁽⁴⁾.

(1) الدستور الايطالي 1947 بجميع تعديلاته مترجم، اطلع عليه يوم 25 مارس 2017، على الساعة: 21:00، انظرالموقع الالكتروني: www.constituteproject.org.

(2) بن حمّاد محمّد رضا، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية. مركز النشر الجامعي، تونس، 2006، ص 137.

(3) المادة 3 من القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، المرجع السابق.

الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 16 المتعلق بالانتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.

المادة 16 و 17 من قانوني مجلس النواب ومجلس المستشارين على التوالي، المرجع السابق.

(4) لصلح نوال، "مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، مصر"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015/2016، ص 45.

لكن هذا لا يمنع رئيس الجمهورية أن يرسل أحد أعضاء المجالس النيابية في مهمة لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية إذ لا ينبغي الخلط بين "الموظف الدولي" وبين "ممثل الدولة" لدى الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية (1).

المطلب الرابع: معيار الفصل بين المال والسلطة

إلى جانب معيار مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر المعيار التقليدي في تحديد حالات التنافي وبقية المعايير، ظهر معيار آخر يستند إليه في تحديد حالات التنافي معتمداً في ذلك الفصل بين المجالين المالي الإقتصادي والمجال السياسي، وإن كان هذا المعيار لم يلق الترحيب على المستوى التونسي والمغربي في مقابل نظيريهما الجزائري الذي إعتده وبصورة مطلقة، أين حظر العضوية البرلمانية وممارسة الأنشطة والمهن الخاصة، سعياً منه لطمس مظاهر تداخل المال والسلطة.

إنّ التنافي مع النشاطات في القطاع الخاص يحظر على البرلمانين العمل في إدارة المشاريع التي تهدف إلى دعوة المواطنين للتوفير أو الإستدانة أو المضاربات العقارية أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الموارد والخدمات لحساب الدولة والأشخاص المعنوية أو تحت مراقبتها (2).

والحظر هنا يرمي أساساً، ليس لضمان استقلال النائب تجاه السلطة العامة، وإنما تجاه ما قد يعتريه من ضعف ذاتي لتحقيق مصالح خاصة (3).

إلا أنّ الحظر لا يصح أن يقودنا إلى التوسع في نطاق الأنشطة المحظور الجمع بينها وبين عضوية البرلمان، حتى لا نواجه خطر إغلاق عضوية البرلمان على ذوي الثروات والموظفين وهو ما يخل بالطبيعة التمثيلية لأي مجلس نيابي الفرض فيه أنّه يمثل الشعب بقطاعاته المختلفة (4).

(1) انظر نفس المرجع، ص 45. تطبيقاً لهذه القاعدة غادر السيد /الشاذلي القليبي مجلس النواب يوم 61 جوان 0505 إثر انتخابه أميناً عاماً لجامعة الدول العربية، كذلك الشأن بالنسبة للسيد الشاذلي العياري إثر انتخابه يوم 00 جانفي 0509 رئيساً مديراً عاماً للبنك العربي للتنمية الإفريقية.

(2) دمج كمال عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 232.

(3) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 167.

(4) نفس المرجع، ص 167.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

لنتمكن من التعرف بدقة على وجهة نظر المشرع المغربي حول مدى تطبيقه لمعيار الفصل بين السلطة السياسية والإقتصادية، بتنظيمه لحالات تنافي العضوية البرلمانية مع ممارسة أنشطة في القطاع الخاص، هذا وفقا للمنهجية القانونية التالية: تنافي العضوية البرلمانية مع ممارسة أنشطة في المشروعات الخاصة (الفرع الأول) تنافي العضوية البرلمانية مع ممارسة مهن حرة (الفرع الثاني) تنافي العضوية البرلمانية مع بعض الأنشطة الأخرى (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية مع ممارسة أنشطة في المشروعات الخاصة

المقصود بالمشروع الخاص؛ المشروع الذي يشرف عليه ويديره جهاز للإدارة خاص، ولاؤه للقطاع الخاص ومسؤوليته في النهاية أمام القطاع الخاص (1). تتميز هذه المشاريع عن المشاريع العامة التي تتولى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإشراف على إدارتها وتسييرها، التي أشرنا إليها سابقا بخصوص منع موظفي الشركات التي تساهم الدولة بنسبة في رأسمالها - المؤسسات العمومية الإقتصادية بالنسبة للجزائر - جمعهم بين وظائفهم في هذه الأخيرة مع العضوية البرلمانية في آن واحد. إن كانت قد إتفقت التشريعات المغربية على حظر الجمع بين العهدة النيابية وممارسة مهام إقتصادية أو صناعية أو مالية ... في المؤسسات التي تديرها الدولة، فإنها على خلاف من ذلك بالنسبة إلى وضعية الأعدان المنتمين للمشروعات الخاصة، حيث أكد المشرع الجزائري إستبعاد العاملين في المشاريع الخاصة على إختلاف مجالاتها من مزوجة الجمع بين مهامهم والعضوية النيابية (2)، على غرار ما فعل المشرع اللبناني والفرنسي الذي لم يسمح بالجمع بين الأعمال الخاصة والعهدة النيابية مع وجود بعض الإستثناءات تتعلق

(1) عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 306.

(2) تنص المادة 3 الفقرة 05 و 06 من القانون العضوي رقم: 12-02، المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية على مايلي: "تتنافى العهدة البرلمانية مع وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح، ممارسة نشاط تجاري....".

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

بالمهنة الحرة⁽¹⁾. حيث لم يرد نص دستوري أو قانوني يمنع الجمع بين العهدة النيابية والمهنة الحرة على اختلافها.

في حين يمكن تفسير سكوت المشرع التونسي والمغربي على تنظيمه لهذه المسألة، بمثابة جوازية الجمع بين ممارسة هذه الأنشطة الخاصة والعضوية البرلمانية في آن واحد. مع العلم أنّ المشرع التونسي حظر على أعضاء مجلس نواب الشعب التعاقد من أجل التجارة مع الدولة أو الجماعات العمومية أو المؤسسات والمنشآت العمومية بموجب الفصل 25 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وهذا ينم على التركيز المنصب من قبل المشرع لإستبعاد أي ضغط يمكن أن تلجئ إليه السلطة التنفيذية لإرغام النواب الإنصياح لتوجهاتها أو عقد تحالف معهم على حساب دورهم النيابي.

وما يعزى على موقف المشرع الجزائري أنّه كان مقبولا في ظل التجربة الإشتراكية، لكنه لم يعد مؤسسا بعد الدخول في إقتصاد السوق والتوجه الليبرالي وإقرار مبدأ حرية المبادرة الفردية⁽²⁾.

ومنه يحق لهذه الشرائح في أن تكون ممثلة من جهة، ومن جهة أخرى فإنّه لا يعقل الحكم على من وصل إلى البرلمان منهم بتحطيم قاعدته المادية، ومنجزات حياته ومؤهلاته الجماعية وتحويله بعد إنتهاء العهدة إلى حالة بطالة وتشريد عماله⁽³⁾.

حقيقة هذا النوع من الحظر يفتح باب التحايل على القانون على مصرعيه، حيث يواصل البرلماني صاحب الأعمال تسيير نشاطاته وأمواله تحت مسميات عائلية دون حسيب أو رقيب، ومحاولة لإغلاق باب التحايل، نرى تجربة المشرع الفرنسي في قانون الإنتخابات لسنة 2017 حين قضى بموجب المادة 146 بأنّ حالات التنافي مع العضوية البرلمانية المتعلقة بممارسة أعمال خاصة، تتصرف إلى من يباشر الأنشطة بصورة واقعية بطريق مباشر أو غير مباشر أي من خلال شخص آخر يبدو كواجهة ليس إلّا.

(1) دمج كمال عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 232.

(2) شريط الأمين، "حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية"، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001، ص 66.

(3) نفس المرجع، نفس الصفحة.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

وفسر المجلس الدستوري الإدارة الواقعية بأنها المساهمة الفعالة والمنتظمة في السير العام للمشروع، بما يتضمنه ذلك من سلطة إتخاذ القرارات الخاصة بهذا السير (1).

الفرع الثاني: تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة المهن الحرة

المهن الحرة هي المهن التي تنظمها قوانين ولوائح خاصة ويكون مصدرها العمل وقوامها العنصر الذهني مع إنتفاء رابطة التبعية والخضوع لإشراف الغير أي يمارسها الشخص مع استقلاله قانونيا وإقتصاديا عن الغير (2)، كمهنة المحاماة ومحضر قضائي والطب والصيدلة والهندسة....إلخ.

القانون لم يمنع أصحاب المهن الحرة من الترشح للتشريعات، لكن الإشكال فيما بعد الفوز بالإستحقاقات، حيث نجد دول تجيز الجمع بين العهدة النيابية وممارسة المهن الحرة كالمغرب وتونس وفرنسا، وهذين الأخيرين فرضا نوعا من القيود على ممارسة مهنة المحاماة. حيث منع القانون المحامي المتمتع بالعضوية البرلمانية من القيام ببعض الأعمال الخاصة بمهنته، وهذا التحديد للأنشطة الجائزة وتلك المحظورة لم يعرفه المشرع الفرنسي إلاّ إعتباراً من عام 1958، فقبل هذا التاريخ لم تكن هناك عوائق أمام المحامي البرلماني من مباشرة سائر الأعمال الداخلة في مهنته (3)، ليسلك المشرع التونسي مسلكه سامحا للمحامي البرلماني مزاول مهنة المحاماة لكن بقيود، حيث يمنع عليه أن ينوب أو يرافع أمام المحاكم

(1) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 176.

(2) عرفان فوزي محمد، "مفهوم ومقومات وخصائص المهن الحرة والمهن غير التجارية"، الموقع الإلكتروني: www.almoahasben.com، أطلع عليه يوم: 26 مارس 2017، على الساعة : 20:00.

(3) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 201.

Article LO149، Code électoral، op.cit.

"Il est interdit à tout avocat inscrit à un barreau، lorsqu'il est investi d'un mandat de député، d'accomplir directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé، d'un collaborateur ou d'un secrétaire، saufdevant la Haute Cour de justice et la cour de justice de la République، aucun acte de sa profession dans lesaffaires à l'occasion desquelles des poursuites pénales sont engagées devant les juridictions répressives pourcrimes ou délits contre la nation، l'Etat et la paix publique ou en matière de presse ou d'atteinte au créditou à l'épargne ; il lui est interdit، dans les mêmes conditions، de plaider ou de consulter pour le compte del'une de ces sociétés، entreprises ou établissements visés aux articles L. O. 145 et L. O. 146 dont il n'était pas habituellement le conseil avant son élection، ou contre l'Etat، les sociétés nationales، les collectivités ou établissements publics، à l'exception des affaires visées par la loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuantaux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les actionsenresponsabilité des dommages causés partout véhicule et dirigées contre une personne morale de droit public".

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

أو أن يقدم إستشارات ضد الدولة أو الجماعات المحلية أو المجالس الجهوية أو المؤسسات العمومية⁽¹⁾، كذلك الأمر بالنسبة للعدّل المنفّذ والخبير لدى المحاكم⁽²⁾.

فمن غير المعقول أن يترافع المحامي ضد الدولة وهو يعمل تحت تصرفها⁽³⁾ وهو ما يؤكدّه الفصل (22) من المرسوم المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة بنصه: " ويجوز للمحامي القيام بمهام وقتية ومحدودة زمنيا تستوجب منحة تحمل على ميزانية الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية". بهذا يكون المشرّع التونسي قد إعتمد حظراً نسبياً على المهن الحرة.

في المقابل توجد دول حظرت الجمع بين العهدة النيابية مع ممارسة مهنة حرة، حظراً مطلقاً لا إستثناء فيه، والجزائر مثال عملي على ذلك، حيث نصت في المادة (03) من القانون العضوي رقم: 02-12 السابق الذكر على الآتي: " تتنافى العهدة البرلمانية مع... مهنة حرة شخصية أو بإسمه...".

الذي يستتبط من المادة أعلاه، أنّه سواء زاول البرلمان مهنته الحرة بنفسه وانتقل إلى مكان عمله وياشره أو تولى شخص آخر مباشرة مهامه بإستعمال إسمه، فكلاًهما سبب يمنع الجمع ليكون بهذا المشرّع قد حصر الحالات التي تحظر على أصحاب المهن الحرة الجمع بينها وبين عضوية البرلمان.

رأي الباحث في موقف مشرع الجزائر لا يختلف عمّا قلناه سابقاً أنّ دخول مضمار التوجه الليبرالي، سمح للحريات الفردية بالبروز، ما يستدعي بلا شك الإستفادة من كفاءات وخبرات أصحاب المهن الحرة في تحسين وترقية المنظومة التشريعية لمصلحة البلاد⁽⁴⁾، على عكس ما شهدناه في العهدة التشريعية الأخيرة تهميش لأصحاب الكفاءة والفكر السديد، ما إنعكس سلباً على الأداء البرلماني، منذ بداية العهدة إلى نهايتها لم نسجل إقتراح قانون فكلها

(1) الفصل 24 من المرسوم عدد 79 لسنة 2011، المؤرخ في: 20 أوت 2011، المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، ر.ر.ج.ت. عدد 63، بتاريخ: 23 أوت 2011.

(2) الفصل 25 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

(3) لصلج نوال، المرجع السابق، ص 46.

(4) شريط الأمين، "حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية"، المرجع السابق، ص 66.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

مشاريع قوانين بسطت السلطة التنفيذية فيها سلطانها، ليبقى الدور الشكلي للبرلماني مناقشة هذه المشاريع وطلب إجراء تعديلات طفيفة عليها وتميرها بسلام، وإن كانت هناك بعض المحاولات من بعض النواب في إقتراح قوانين لكنها تجهض قبل إكتمال نموها على مستوى المكتب، حتى الرقابة فهي رقابة مفرغة من محتواها (1).

هناك من يرى العكس فالأستاذ كمال عبد الرحمان الدمج يقول بأن قيام النائب بالعمل في مجال المهن الحرة يغرقه في متابعة أعماله، بما يؤثر عملياً على فعالية دوره في المجلس، بل ذهب إلى أبعد من ذلك فالنائب الذي احتل موقعا هاما في الدولة أصبح في وضع يسمح له بالاستفادة من الإمتيازات التي يتمتع بها ليوظفها في نجاح مشاريعه في ميدان العمل الحر، كل ذلك على حساب عمله النيابي. إلى جانب أن المحامي البرلماني قد يشرع أو يستخدم بالفعل صفته النيابية في الضغط على القضاة (2).

ومع ذلك، فالسبب الرئيسي لنتائج الجمع ليس الجمع بين المهمة النيابية والمهن الحرة في حد ذاتها، إنما هو غياب الضمير والقيم الأخلاقية التي تضبط سلوك الفرد وتصرفاته.

الفرع الثالث: تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية مع ممارسة أنشطة خاصة أخرى

لم تنته قائمة تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية مع القطاع الخاص عند الحالات المذكورة أعلاه، بل إمتدت إلى بعض الأنشطة التي يمكن أن تشكل تعارضا حسب طبيعتها مع المهمة البرلمانية، والمتمثلة في إستعمال البرلماني لاسمه وصفته في الإعلانات الإشهارية، وكذا رئاسة الإندية الرياضية الإحترافية والإتحادات المهنية.

أولا- ظهور إسم النائب مشفوعا بصفته في الإعلانات الإشهارية

إنفقت أغلب التشريعات على حظر إستعمال البرلماني لإسمه في إعلانات وإشهارات تخدم مصالح مالية أو تجارية أو صناعية، وهذا ما تؤكد عديد النصوص:

المادة (04) من القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية تنص على مايلي: " لا يمكن لعضو البرلمان خلال ممارسة عهده إستعمال

(1) أنظر حصيلة العهدة التشريعية السابعة 2012-2017 على موقع وزارة العلاقات مع البرلمان،

[./http://www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

(2) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 202.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

أو السماح بإستعمال اسمه الشخصي مشفوعا بصفته، في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية".

الفصل (37) من قانون أساسي عدد 16 المتعلق بلإنتخابات والإستفتاء ينص على: "يُحَجَّرُ على كل عضو بمجلس نواب الشعب أن يستعمل صفته في أي إشهار يتعلق بمشاريع مالية أو صناعية أو تجارية أو مهنية".

المادة (20) من القانون التنظيمي رقم: 11. 27 المتعلق بمجلس النواب تنص على: "يمنع على كل نائب أن يستعمل إسمه أو يسمح بإستعماله مشفوعا ببيان صفته في كل إشهار يتعلق بشركة أو مقابلة كيفما كانت طبيعة نشاطها"، وذات النص ينطبق على المستشارين طبقا للمادة (21) من القانون الخاص بهم.

المادة (150) من قانون الإلتخاب الفرنسي لسنة 2017 تنص على: "يحظر على كل نائب إستعمال أو السماح بإستعمال إسمه متبوع بإظهار صفته، في كل إشهار متعلق بمؤسسة مالية، صناعية أو تجارية".

والملاحظ أنّ جُلّ النصوص أشارت للمشروعات الخاصة، فهذه المشروعات هدفها الأساسي الربح، وظهور اسم عضو البرلمان وصفته على إعلاناتها قد يؤدي إلى تضليل الجمهور، عبر ما يوحيه من ثقة في هذه المشروعات، ولاشك أنّ الحظر السالف يحمي أيضا العضوية البرلمانية ومكانتها من أن تمس نتيجة ما قد يرتبط بهذه المشروعات من فضائح مالية (1).

والملاحظة الثانية أنّه لم يتم الإشارة لطبيعة الوسائل المستعملة في الإشهار؛ سمعية كانت أم بصرية أو كتابية، خاصة في ظل التقدم التكنولوجي الذي يشهده العالم والذي يُخَلِّف العديد من الإشكالات في حالة عدم ضبط إستعماله.

من الآثار التي رتبها القانون في حالة مخالفة هذا النص، توقيع عقوبات مالية أو سالبة للحرية أو هما معا، على مسيرو ومديرو هذا النوع من الشركات والمؤسسات، هذا طبقا

(1) نفس المرجع، ص 195.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

للتشريع الفرنسي والمغربي⁽¹⁾، والمأخوذ عليهما أنهما إكتفيا بالنص على العقوبة المطبقة على الغير الذي إستعمل إسم وصفة النائب البرلماني، دون النص على عقوبة البرلماني في حال إستعمل بمحض إرادته صفته في أي نوع من أنواع الإعلانات.

في حين أنّ التشريع الجزائري والتونسي أغفل العقوبات التي يمكن أن تسلط على مخالفين هذه القاعدة، ما يعد قصورا تشريعيًا من جانبهما يستلزم مراجعته.

ثانيا- تولي النائب لمنصب رئيس نادي رياضي إحترافي

ننوه بداية أنّ هذا النوع من الحظر تطرق له المشرّع الجزائري فقط بموجب المادة (03) الفقرة (10) والتي تعد من الحالات المستحدثة التي لم يشر إليها سابقا، ولبحث العلة وراء المنع من الجمع بين العضوية البرلمانية ورئاسة الأندية الرياضية المحترفة وكذا الإتحادات المهنية يجدر بنا توضيح طبيعة هذه الأنشطة، لنترك دراسة الإتحادات المهنية في مبحث لاحق لإرتباطها بموضوع الجمعيات التي لاقت إشكالية في وضعية منتسبيها مع العضوية البرلمانية هل تعد من الحالات الإستثنائية أم لا؟

بحسب المادة (78) من القانون رقم: 05-13 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها⁽²⁾، فإنّ المقصود بالنادي الرياضي الإحترافي هو: "شركة تجارية ذات هدف رياضي، يمكن أن يتخذ أحد أشكال الشركات التجارية التالية:

(1) المادة 20 الفقرة 02 من قانون التنظيمي رقم: 27.11 المتعلق بمجلس النواب تنص على مايلي: "يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين شهر واحد وستة أشهر، وبغرامة يتراوح قدرها بين 10.000 و 100.000 درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، مؤسسوا أو مديروا أو مسيروا شركات أو مقاولات كيفما كانت طبيعة نشاطها، ذكروا أو سمحوا بذكر اسم نائب مع بيان صفته في كل إشهار، يؤشر لفائدة الشركة أو المقاولات التي يشرفون عليها أو يعتزمون تأسيسها، وفي حالة العود، ترفع العقوبة الحبسية إلى سنة واحدة حبسا والغرامة إلى 200.000 درهم."

- كما ينص قانون الإنتخابات الفرنسي لسنة 2017 على الآتي:

"Article LO150/02 " Seront punis d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement les fondateurs، les directeurs ou gérants de sociétés

ou d'établissements à objet commercial، industriel ou financier qui auront fait ou laissé figurer le nom d'un député avec mention de sa qualité dans toute publicité faite dans l'intérêt de l'entreprise qu'ils dirigent ou qu'ils se proposent de fonder. En cas de récidive، les peines ci-dessus prévues pourront être portées à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

(2) قانون رقم: 05-13، المؤرخ في: 23 يوليو 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج.ج. عدد 34، بتاريخ: 31 يوليو 2013.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

- المؤسسة ذات الشخص الوحيد الرياضية ذات المسؤولية المحدودة،
- الشركة الرياضية ذات المسؤولية المحدودة،
- الشركة الرياضية ذات السهم.

تسيير الشركات المنصوص عليها أعلاه، بأحكام القانون التجاري وأحكام هذا القانون، وكذا قوانينها الأساسية الخاصة التي يجب أن تحدد لا سيما كيفية تنظيمها وطبيعة المساهمات".

كما تنص المادة (79) على: "يهدف النادي الرياضي المحترف، لاسيما إلى تحسين مستواه التنافسي الإقتصادي والرياضي وكذا لرياضيه عبر مشاركته في التظاهرات والمنافسات الرياضية المدفوعة الأجر وتوظيف مؤطرين ورياضيين مقابل أجر وكذا ممارسة كل الأنشطة التجارية المرتبطة بهدفه".

يتبين من النصوص أعلاه، أنّ النوادي الرياضية الإحترافية شركات ذات طبيعة تجارية، أي أنها تدخل ضمن المشروعات الخاصة التي تنص عليها المطة 5 من المادة (3) من قانون تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية سابق الذكر، ما يشكل نوع من الإطناب الذي وقع فيه المشرع، إلا إذا علمنا أنّ القانون المحدد لطبيعة النوادي الرياضية الإحترافية لاحق لصدور القانون العضوي المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية. حيث كانت طبيعتها سابقا في ظل القانون رقم: 04-10 المتعلق بالتربية البدنية والرياضية⁽¹⁾ غير واضحة تدرج ضمن مفهوم الجمعيات أم مفهوم الشركات التجارية.

والملاحظ على المشرع الجزائري أنّه منع فقط رئيس النادي الرياضي الإحترافي من الجمع بين نشاطه والعضوية البرلمانية⁽²⁾، بالمفهوم العكسي لفحوى النص السماح لبقية أعضاء مجلس إدارة الشركة المزوجة بين نشاطهم التجاري الرياضي وبين عضوية البرلمان

⁽¹⁾ قانون رقم: 04-10، المؤرخ في: 14 اغسطس 2004، المتعلق بالتربية البدنية والرياضية، ج.ر.ج. عدد 52، بتاريخ: 18 أوت 2004.

⁽²⁾ حيث قدم مدوار عبد الكريم إستقالته من شركة أسود الشلف النادي المحترف بعد ما تم اثبات عضويته خلال تشريعات 2012/ 2017، إلا أنّ الرئيس عبد الكريم مدوار يبقى صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في الفريق بحكم إمتلاكه لأغلبية أسهم شركة أسود الشلف.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

وكذلك الأمر بالنسبة للمؤطرين واللاعبين في النادي، وهو ما يتعارض ومقاصد القانون المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية من ضمان إستقلالية النائب وتفرغه الكلي لممارسة مهامه، أين يغرق هؤلاء في تدبير شؤونهم من منافسات وتظاهرات رياضية.

المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على مبدأ التنافي مع العهدة النيابية الوطنية

نستهل هذا المبحث بمقولة لكل قاعدة إستثناء، إذا كانت القاعدة هي التفرغ الكلي للمهام البرلمانية بمنع أي عمل يمكن أن يتعارض والعمل البرلماني وهذا بتحديد حالات التنافي مع العهدة النيابية، حيث أجمعت التشريعات المغربية على بعض هذه الحالات واختلفت حول البعض الآخر، متأرجحة بين الحظر المطلق والحظر النسبي.

فالإستثناء هو الترخيص بمزاولة بعض الأنشطة التي لا تشكل ضرر على الأداء البرلماني، بل بالعكس يرى البعض أنها تحسن من الأداء البرلماني وتدفع به إلى الأمام، من قبيل نخبة الأساتذة الجامعيين التي تضيف بلمستها الفكرية والتقنية في عملية إقتراح القوانين، لما يتمتعون به من خبرة واسعة وثقافة عالية وبعد النظر كل في مجاله.

إقتناعا من المشرع الجزائري أنّ الضغط الشديد على رغبة النواب قد يولد الإنفجار، سمح له الإستعانة بحبل المرونة، لتمكين رجال البرلمان من مزاولة أنشطة لا تتعارض في فحواها مع المهام النيابية، وإن كان قد لاقى إعتراضا من جانب المجلس الدستوري نعرضه في حينه.

حيث استبعد بعض الحالات من المنع، عملا بمقتضيات المادة (05) من القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية التي تنص على: "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.
- مهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز السنة.

ولأنّ تركيز كل من المشرع المغربي والتونسي في تحديدهما لحالات التنافي، كان منصّب أكثر على معيار الفصل بين السلطات، فإنّ المشرع المغربي قد فسح المجال

للحكومة بتكليف النائب بمأمورية مؤقتة يمكن الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية لمدة لا تتجاوز (06) أشهر طبقا للمادة (19) و(20) من القانونين التنظيميين المتعلقين بمجلس النواب ومجلس المستشارين.

ليمتنع المشرع التونسي على ذلك عندما ينص صراحة في الفصل (35) من قانون عدد 16 المتعلق بالانتخابات والإستفتاء على عدم إمكانية الجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظائف التي سبق ذكرها سواء كان هذا الجمع بصفة دائمة أو مؤقتة ومقابل أجر أو دونه.

من فحوى النصوص أعلاه نستشف التباين الواضح بين التشريعات المغربية في اعتمادها الإستثناء على مبدأ التنافي، إضافة إلى أنّ جَل الإستثناءات ذات طبيعة عرضية بمجرد الإنتهاء من الهدف يغيب الإستثناء، ما يجرنا للبحث عن ما هي هذه الإستثناءات المؤقتة؟ (المطلب الأول)، لنعرج في جانب آخر على الجدلية التي قامت حول إستثناء أساتذة التعليم العالي والأطباء في القطاع العام من قاعدة تنافي الجمع مع العهدة النيابية مستعنيين في ذلك بما ورد في التشريعات المقارنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإستثناءات المؤقتة على مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية

من خلال النصوص آنفة الذكر، فإننا نميز بين نوعين من الإستثناءات المؤقتة؛ أنشطة مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو شرفية أو إنسانية، ومهام مؤقتة لصالح الدولة، أين شملت هذه الإستثناءات جميع أعضاء البرلمان دون تمييز، مقيدة إياها ببعض الشروط حتى لا تخرج عن مقاصدها وتتحرف مخلفة بذلك آثار سلبية على العمل البرلماني.

الفرع الأول: ممارسة بعض الأنشطة المؤقتة

هذا النوع من الإستثناءات إعتده المشرع الجزائري فقط دون نظيره التونسي والمغربي، أين عمد إلى تصنيف طبيعة هذه الأنشطة بين العلمية والثقافية أو الشرفية أو الإنسانية، من قبيل حضور المؤتمرات العلمية والمشاركة فيها، أداء بعض الأعمال الفنية الثقافية...، وقد دفعتنا طبيعة هذه الأنشطة للتساؤل على مكانة الجمعيات من الإستثناء، هل يشملها أم أنّها من الأنشطة المحظورة الجمع بين الإنتساب لها وعضوية البرلمان في نفس الوقت.

أولا: الإجراءات المقيدة لممارسة الأنشطة المؤقتة

جاء ترخيص المشرع الجزائري للبرلماني لممارسة أنشطة مؤقتة، مقيدا بأربعة شروط نوضحها كالآتي:

I- حصر الأهداف:

قام المشرع بداية بتحديد الأهداف من هذه الأنشطة وهي أربعة أهداف: علمية، ثقافية، شرفية وإنسانية، أي كل ما يخرج عن نطاق هذه الأهداف فهو لا يعد نشاط مرخص به، والملاحظ على هذه الأهداف أنها واسعة الأفق تفتح مجالا للتأويل، لو أنه قام بتحديد نوع النشاط بالضبط المسموح بمزاويلته لكان أغلق باب التأويل والتفسير، لكن لربما هي الغاية التي نشدها المشرع من هذا، هي ترك فسحة أوسع لنواب البرلمان لتحديد ما يناسبهم في نطاق المشروعية.

والملاحظ على المشرع أنه لم يبين هل يمكن أن يكون هناك كسب مالي من وراء ممارسة هذه الأنشطة، أم أنها تتم في إطار التطوع والترقية الإنسانية. على عكس ما أورده سابقا في القانون الأساسي للنائب رقم: 89-14 بموجب المادة (09): " لا ينطبق التنافي على النواب الذين يقومون بأعمال شخصية غير مؤجرة لغرض علمي أو ثقافي أو إنساني أو شرفي".

II- تأقيت الأنشطة

سمح المشرع الجزائري بممارسة الأنشطة السالفة مع بقائهم تحت سقف البرلمان، شرط أن تكون الأنشطة مؤقتة دون أن يحدد هذه المدة، ما يجعلنا نتساءل هل هذه المدة المؤقتة مستمرة في الزمن لفترة لا تتجاوز (06) أشهر مثلا أم أنها متقطعة في الزمن حسب الحاجة لممارسة النشاط، أي بمجرد الإنتهاء من غرض النشاط تنتهي علة الترخيص.

III- عدم التعارض مع العمل البرلماني

وهو أهم شرط فباإنتفائه ينتفي معه الإستثناء، فلا يعقل الترخيص بممارسة نشاط وإن كان لأغراض علمية أو ثقافية ... وهو يتنافى في مقاصده الفعلية وطبيعة المهمة التمثيلية، كأن يقوم بكتابة مقالات تقدح في البرلمان أو المشاركة في حصص إعلامية تعمل

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

على نشر الفتنة بين عموم الدول والشعوب، وهو ما يتعارض مع مهمة النائب السامية المعبرة عن آمال الشعب وطموحه في الرقي والتقدم والإزدهار.

كما لا يجب أن يغرق البرلمان في هذه الأنشطة كونها ثقافية أو إنسانية مبتعدا عن مهمته الأساسية وهي تمثيل الشعب الذي إختاره من بين جموع المترشحين لإيصال صوته.

IV- موافقة مكتب الغرفة المعنية

بإقراره هذا الشرط المشرّع لم يترك فرصة ممارسة الأنشطة لإرادة النواب الصرفة، لأنّ ذلك سيخلق نوع من الخلط وتغليب للأهواء، بل قيد ذلك بموافقة المكتب الذي ينتمي إلى مجلسه، حيث تتكوّن كل غرفة في البرلمان من مكتب يضم رئيس المجلس ونوابه، يتقدم عضو المجلس الراغب بالقيام بأحد الأنشطة المحدد في المادة (05) آنفة الذكر، بطلب إلى المكتب المعني ليتم دراسته وإصدار قرار في شأنه إمّا بالموافقة أو الرفض.

السؤال الذي يثير الحيرة، في حال كان صاحب الطلب عضو في المكتب ألن يكون هناك تواطؤ في الأمر إذا ما اعتبرنا أنّ النشاط المزمع ممارسته يشكل تعارض مع مصلحة العمل البرلماني، حتى وإن لم يكن عضوا في المكتب بل يكفي أن يكون من حزب الأغلبية التي يتكون منها المكتب، ما يدعونا للقول بأنّ المكتب ليس بهيئة محايدة للفصل في الطلبات لأنّه قد يقصي نواب يستحقون منح الترخيص لخلو أنشطتهم من التعارض، ويمكن آخرين رغم وجود التعارض⁽¹⁾.

ثانيا: مكانة الجمعيات من الإستثناء

تعتبر الجمعية في القانون الجزائري تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة،

(1) وهو ما حصل فعلا أين رخص مكتب المجلس الشعبي الوطني خلال عهدة 2012/2017، للنائب البرفسور بورزاق صلاح الدين رئيس مصلحة جراحة القلب بالمؤسسة العمومية الإستشفائية المتخصصة محمد عبد الرحمان بالجزائر العاصمة، والمنتمي لحزب جبهة التحرير الوطني، بممارسة مهنة الطب بحجة أنّها عمل تطوعي وإنساني وهو ما يتنافى مع قانون حالات التنافي مع العهدة البرلمانية ومع رأي المجلس الدستوري الذي أكد عدم دستورية الحالة .

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني، الإجتماعي، العلمي، الديني، التربوي، الثقافي، الرياضي، البيئي، الخيري والإنساني⁽¹⁾.

إنّ إنتماء النواب إلى جمعيات وطنية وأجنبية ذات نشاطات مختلفة وتتنبى أهداف متنوعة جعلتهم يتساءلون هل هم في وضع متناف مع العهدة البرلمانية أم لا؟⁽²⁾ للإجابة على هذا التساؤل نحاول أن نسقط مفهوم الجمعيات على شروط النشاطات المؤقتة للبحث هل تدخل في إطار الإستثناءات أم لا، إذا ما نظرنا للأهداف فهي متقاربة فيما بينها ففيها ما هو إنساني وعلمي وثقافي يتم إنجازها بأسلوب تطوعي لا غاية للربح المالي فيه، إذا ما إعتبرنا هذا الأخير شرط سقط سهوا من المشرّح فيما يخص ممارسة النشاطات المؤقتة. بالنسبة إلى شرط الوقت، العمل الجمعي يمكن أن يكون محدد المدة أو غير محدد المدة على حسب إتفاق أطراف عقد تأسيس الجمعية، ما لا يتفق مع خاصية التأقيت بالنسبة للأنشطة المرخص بها.

لو نظرنا في شرط عدم التعارض مع العهدة البرلمانية، لوجدنا أنّ هناك من الأساليب التي تعتمد على الجمعيات يمكن أن يكون لها تأثير سلبي على العمل البرلماني. حيث تنص المادة (17) من القانون رقم: 06-12 المتعلق بالجمعيات على أنّ: "تكتسب الجمعية المعتمدة الشخصية المعنوية والأهلية المدنية بمجرد تأسيسها ويمكنها حينئذ القيام بما يأتي:..... القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية له علاقة مع هدفها...". حيث تنص المادة (29) من ذات القانون على مايلي: "تتكون موارد الجمعيات مما يأتي:..... الإعانات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية".

(1) المادة 02 من القانون رقم: 06-12، المؤرخ في: 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج. ر.ج. ج عدد 02، بتاريخ: 15 يناير 2012.

(2) شويحة زينب، "قراءة في القانون العضوي رقم: 02-12 المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 32، الجزائر، سبتمبر 2013، ص 113.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

إذ هذا النوع من الأساليب يجعل النائب المنتسب للجمعية في علاقة شبه تبعية للسلطة التنفيذية، كما أنه من المحتمل أن ينحرف في أدائه النيابي لصالح البحث عن موارد للجمعية المنتسب لها .

حيث تنص المادة (23) من ذات القانون على مايلي: " يمكن للجمعيات أن تتعاون في إطار الشراكة مع جمعيات أجنبية ومنظمات دولية غير حكومية تنشُد نفس الأهداف في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

حيث أنّ المادة (03) الفقرة (09) منعت العضوية البرلمانية مع أي منصب أو وظيفة لدى منظمات دولية حكومية أو غير حكومية، ما يدعو إلى تأكيد تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية وتولي أي منصب في أي جمعية على إختلاف انواعها دينية أو المؤسسات والوداديات والجمعيات الطلابية والرياضية (1).

ما يجدر التنويه إليه هو التنصيص الجزئي الذي إعتده المشرع الجزائري على تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية وعضوية الجمعية في آن واحد، عندما خص ربط التنافي برئاسة الإتحادات المهنية طبقا للفقرة (10) من المادة (03) آنفة الذكر . كالاتحاد العام للعمال الجزائريين، إتحاد الفلاحين والإتحاد الوطني للنساء الجزائريات...إلخ حيث تعتبر الإتحادات والإتحاديات أو اتحاد الجمعيات المنشأة سابقا، جمعيات بمفهوم القانون رقم: 06-12 المنظم للجمعيات (2).

بالعودة لبعض النصوص الأساسية الخاصة بالإتحادات، نجد على سبيل المثال القانون الأساسي للإتحاد العام للعمال الجزائريين المنبثق عن المؤتمر العاشر للإتحاد، يحرم الجمع بين المسؤولية في الإتحاد ومسؤولية أخرى في إحدى مؤسسات الدولة مما يحقق حالة التنافي بمقتضى نصوص خاصة (3).

تثار هنا مسألة السكوت عن العضوية في الجمعية أين إقتصر الحظر في النصوص أعلاه، على مسؤولي الإتحاد دون باقي الأعضاء، لتستدل الأستاذة شويحة زينب لفك هذا

(1) المواد 47، 48، 49، 56، 58، 59، من القانون رقم: 06-12، المتعلق بالجمعيات، المرجع السابق.

(2) المادة 3 من نفس المرجع.

(3) شويحة زينب، المرجع السابق، ص 116

الغموض بالمادة (46) من قانون رقم: 12-06 المتعلق بالجمعيات التي تنص على إمكانية معاقبة العضو والعضو المسير الذي يخالف قرار حل أو تعليق الجمعية بعقوبة الحبس، الأمر الذي يتعارض مع الحصانة البرلمانية للنائب عضو الجمعية، هذا من جهة ومن جهة ثانية يمكن الاستدلال بما ورد في حظر مجرد العضوية في الهياكل الإجتماعية للمؤسسات والإدارات والجماعات المحلية والتي تقاس عليها عضوية الجمعيات ومنها الإتحادات، ما يدعو إلى القول بعدم جواز إنتساب عضو البرلمان إلى أي نوع من الجمعيات حماية له وتجنباً لإستغلال العضوية البرلمانية في التملص من المسؤولية الجزائية⁽¹⁾.

مجمل القول، أن النشاط الجمعي لم يجد مكاناً له ضمن الإستثناءات التي أقرها المشرع الجزائري بخصوص الأنشطة المؤقتة، نظراً لإختلال بعض من شروطها وهي مسألة الوقت والتعارض مع المهام البرلمانية.

الفرع الثاني: مهمة مؤقتة لصالح الدولة

أجاز كل من المشرع الجزائري والمشرع المغربي للحكومة أن تكلف عضو البرلمان بمهمة مؤقتة، وذلك يعني إمكانية أن يقوم العضو البرلماني بأداء المهمة المؤقتة الموكولة إليه من قبل الحكومة بجانب ممارسة مهامه البرلمانية في ذات الوقت⁽²⁾، متأثرين في ذلك بالمشرع الفرنسي حيث جرى التقليد في فرنسا على أن عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية البرلمان لا يحول دون أن تعهد الحكومة لعضو المجلس النيابي بمهمة مؤقتة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر⁽³⁾.

ولم يتغير هذا التقليد إلى يومنا هذا حيث تنص المادة 145 من قانون الإنتخابات الفرنسي لسنة 2017 على مايلي: "الأشخاص المعهود لهم من قبل الحكومة بمهمة مؤقتة يمكنهم الجمع بين ممارسة هذه المهمة وممارسة عهدهم النيابية خلال مدة لا تتجاوز (06) ستة أشهر".

(1) نفس المرجع، ص 115.

(2) عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 159.

(3) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 64.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

إلا أن المأخوذ على هذا الإستثناء عدم وضوح طبيعة هذه المهمة وكذا تحديد الحد الأقصى للمدة بدقة. حيث يتعين بداية البحث في مشتملات هذه المهمة هل تشمل كل الوظائف؟ أم تتعلق بإحداها دون الأخرى؟

من الممكن القول بأن الرخصة المقررة للحكومة بأن تعهد إلى عضو البرلمان بمهمة تتسع لها كافة الوظائف، فالنص لم يفرق بين وظيفة وأخرى وكل المطلوب صدور مرسوم بالمهمة يبين أنها مؤقتة⁽¹⁾، وبهذه الفكرة يمكن أن يتعدى مضمون الإستثناء مبدأ التنافي، ويفرغه من محتواه إذا ما كلف النائب بمهمة مؤقتة تتنافى والمهمة البرلمانية أصلا منصوص عليها قانونا. مثال ذلك تعيين نائب في إحدى الهيئات الإدارية المستقلة.

إلا أن هذه الرؤية يمكن أن تتنازعا رؤية أخرى خلاصتها أن المهام المؤقتة محصورة في الوظائف التي لم يقض نص خاص بمنع الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية⁽²⁾.

وهو الرأي الأقرب للصواب، حفاظا على مقاصد مبدأ التنافي مع العهدة النيابية من ضرورة إستقلالية النائب في مواجهة الحكومة والإضطلاع بدوره الرقابي على أكمل وجه.

أما بخصوص الإشكال الثاني المتعلق بتأقيت هذه المهمة، حيث حدده المشرع الجزائري بأن لا يتجاوز سنة، وفيما يتعلق بهذه الأخيرة طالب بعض النواب أثناء مناقشة قانون تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية بتقليص المهمة المؤقتة التي يقدم بها عضو البرلمان نشاطه لصالح الدولة من سنة إلى ستة أشهر، لترد اللجنة أن الهدف من ذلك هو منح الدولة إمكانية الإستفادة من كفاءات وخبرات البرلمانيين في مهام تقتضيها المصلحة الوطنية كمدة قصوى يمكن أن تكون أقل⁽³⁾، أما المشرع المغربي والفرنسي فحددها بأن لا يتجاوز ستة أشهر.

فنتفسير النص يأخذ أبعادا، قد يفهم منه أن لا تتجاوز المهمة الواحدة ستة أشهر، وذلك لا يمنع أن يكون هناك أكثر من مهمة، مدة كل منها لا تزيد عن ستة أشهر بالنسبة لعضو

(1) نفس المرجع، ص 65.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) مناقشة مشروع قانون تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية لمناقشة المجلس، رقم 264، السنة الخامسة، 2011.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

البرلمان المغربي أو الفرنسي أو سنة بالنسبة لعضو البرلمان الجزائري، وذلك يعني إمكانية تجديد المهمة المؤقتة، وقد يفسر النص على أنّ المهمة المؤقتة أو المهام المؤقتة لا ينبغي أن تتجاوز المدة المقررة ستة أشهر أو سنة⁽¹⁾، ومعنى ذلك أنه لا يجوز تجديد المهمة، إلا إذا نقصت مدتها عن ستة أشهر أو سنة وبما يكمل هذه المدة، أما في حال إستغراق المهمة للمدة المقررة، فلا يصح تجديدها أو إسناد مهام أخرى للعضو صاحب الشأن⁽²⁾.

إذا قبلنا بفكرة تجديد المهمة المؤقتة لمدة ستة أشهر أخرى أو سنة حسب كل تشريع، فإنّ هذا يوجهنا نحو مهام شبه دائمة وهو ما لا ينطبق مع الإستثناء المقرر. ولا أدلّى على ذلك من موقف المشرّع المغربي بشأن تأييد الرأي الأخير، عندما نظم إقالة البرلمان في حالة إستمرارية المأمورية المكلف بها من قبل الحكومة عن الآجال المحددة بستة أشهر وهذا بناء على طلب من مكتب المجلس المعني إلى المحكمة الدستورية التي تتولى الإعلان عن إقالة المعني⁽³⁾.

عرفت التجارب البرلمانية الفرنسية عمليا هذا النوع من التجاذبات، ففي عام 1974 عهدت الحكومة لأحد أعضاء الجمعية الوطنية بمهمة في وزارة الخارجية لستة أشهر، وحينما أصدرت الحكومة مرسوما بتجديدها أعلن رئيس الجمعية الوطنية استقالة صاحب الشأن، وتؤكد هذا الفهم في مناسبة أخرى حاولت الحكومة فيها تجديد المهمة بطريقة ملتوية فقد أناطت الحكومة في 8 ديسمبر 1981 بأحد أعضاء الجمعية الوطنية القيام بمهمة لمدة ستة أشهر في مستعمرة Nouvelle-Calédonie، وقبل إنتهاء فترة المهمة بستة أيام انتهت الحكومة ولكن عادت وكلفته بمهمة جديدة، إلا أنّ هذه الحيلة لم تفلت على رئيس الجمعية الوطنية الذي إعتبر المهمة الجديدة بمثابة تجديد للأولى، وأعلن بالتالي إستقالة صاحب الشأن⁽⁴⁾.

(1) عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 159.

(2) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 66.

(3) المادة 19 من قانون التنظيم رقم: 27.11 المتعلق بمجلس النواب، المرجع السابق، والمادة 20 من القانون التنظيمي رقم: 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، المرجع السابق.

(4) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 67.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

ولا يفوتنا التنويه لمسألة مهمة على مستوى التشريع الجزائري وهي وضعية رئيس مجلس الأمة فعلا بالدستور الجزائري يكلف رئيس مجلس الأمة تولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها (45) يوما في حالة مرض خطير ومزمن أصاب رئيس الجمهورية وهذا بعد إجتماع المجلس الدستوري وجوبا والتحقق والتثبت من المانع بكل الوسائل الملائمة، ثم يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بالمانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المانع الذي يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية مهامه بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ليكلف بعدها رئيس مجلس الأمة بمهمة النيابة الرئاسية.

في حال إستمرار المانع بعد إنقضاء (45) يوما يعلن الشغور بالإستقالة، وفي حالة إستقالة أو وفاة رئيس الجمهورية، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا ويعلن تولي رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة لمدة أقصاها (90) يوما تنظم خلالها إنتخابات رئاسية (1).

والتساؤل هنا هل تعد وضعية رئيس مجلس الأمة في هذه الحالة بمثابة مهمة مؤقتة لصالح الدولة، يجوز فيها لرئيس مجلس الأمة الجمع بينها وبين عضوية المجلس؟
يجيبنا على هذا التساؤل النظام الداخلي لمجلس الأمة أين نظم في المادة (12) منه مسألة إستخلاف رئيس المجلس في حالة غيابه بصفة إستثنائية يتولى أحد نوابه رئاسة جلسات المجلس، وإجتماعات المكتب، وإجتماعات هيئة الرؤساء، وإجتماعات هيئة التنسيق.

وعلى هذا النحو لا يمكن أن يجمع رئيس مجلس الأمة بين المهمتين التمثيل البرلماني ورئاسة الدولة، فمن غير المعقول أساسا أن يتم هذا الجمع، لأنّ مهام رئاسة الدولة ليست بالهينة وهي من المسؤوليات الجسام التي تتطلب تكريس كامل جهده ووقته لأدائها بأمانة وإخلاص.

(1) المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

المطلب الثاني: جدلية ممارسة مهنة أستاذ طب في المؤسسات العمومية

وأستاذ في التعليم العالي

عرفت مسألة جدلية ممارسة مهنة أستاذ في الطب وأستاذ في التعليم العالي والبحث العلمي أوضاعا متباينة في التشريعات المغربية في البداية. فهناك من صنفها في قائمة الإستثناءات وهناك من اعتبرها من قبيل حالات الحظر، ليتوحد في النهاية موقفهم إزاءها. إنَّ المتتبع للسلسلة القانونية المنظمة لوضعية النائب الجزائري، يجد موقف المشرع من الإستثناء كان إيجابيا في إنطلاقته، ليتحول فيما بعد إلى موقف سلبي نتيجة تدخل المجلس الدستوري عند إبداء رأيه في مشروع القانون الأخير المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية. في حين نسجل سكوت كل من المشرع التونسي والمغربي حيال هذه النقطة، لنتولى البحث في طبيعة هذا السكوت.

كما نستعين بمحطات قانونية مصرية وفرنسية للوقوف على ما أخذت به هذه التشريعات من إستثناء على قاعدة تنافي الجمع مع العضوية البرلمانية وما أثارته من جدل على الساحة البرلمانية.

وشرحا لهذه الإستثناءات نحاول إظهار وتحليل مواقف التشريعات من المسألة وكيف ضيقت ووسعت فيها (الفرع الأول) لِنُتَبَّعَهَا بمواقف المجلس الدستوري الذي يعدّ حاسما للجدل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: موقف التشريعات من المسألة

مثلما طرحنا سابقا مواقف التشريعات تباينت من مسألة الجمع بين ممارسة مهنة أستاذ بالجامعة وممارسة مهنة أستاذ في الطب في القطاع العام مع العضوية البرلمانية في ذات الوقت، ويعود هذا التباين حسب رأينا أنّ هذا النوع من الشرائح هو من صنف الوظيف العام، حيث سمحت إرادة بعض المشرعين فتح المجال لهم بل هناك من أضاف عليها حالات أخرى، وهناك من تمسك بموقفه المتشدد إزاء الوظائف العمومية.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

ففي ظل قانون رقم: 01-79 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب (الملغى) عمل المشرع الجزائري على إستثناء وظائف أساتذة التعليم العالي ومديري البحث العلمي من نطاق مبدأ التنافي⁽¹⁾، حيث نلاحظ أن الإستثناء شمل مديري البحث العلمي، على غرار ما كان معمول به في مصر، حيث قضت الفقرة (أ) من المادة (27) من قانون مجلس الشعب بجواز الجمع دون تفرغ لرؤساء الجامعات واعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم⁽²⁾. وذات الأمر شمله قانون الإنتخابات الفرنسي لسنة 2017 حين ينص في المادة (142) منه على أن ممارسة الوظائف العمومية غير الإنتخابية تتنافى وعهدة النائب بإستثناء أساتذة الجامعة ومن في حكمهم ومديري البحث العلمي.

إذا كان من المتصور أن تتباين وجهات النظر بالنسبة لجواز استثناء أساتذة التعليم العالي من مبدأ تنافي الجمع مع العضوية البرلمانية، فإن المنطق يفرض إتفاق الأراء حول عدم جواز إستثناء مديري البحث العلمي من هذا المبدأ.

فمن المعروف أن للإدارة تجاه مثل هذه الوظائف سلطة تقديرية واسعة في التعيين وتجديد مدته وانهاء الخدمة، وليس من المتوقع أن نرى رؤساء الجامعات ونوابهم، وتلك هي

(1) المادة 06 من القانون رقم: 01-79، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، المرجع السابق.

(2) نص المادة كاملا: "مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادتين (32) و(34) يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه، لإعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، ان يستثني من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه:

أ- مديري الجامعات ووكالاتها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطا علميا،

ب- رؤساء مجالس إدارات الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الإقتصادية التابعة لها،

ج- الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الإقتصادية التابعة لها وفي هذه الحالة يطبق في شأن من يتقرر تفرغه حكم المادة (34)".

ولقد أثارت هذه المادة سخط العديد من النواب أثناء مناقشتها مطالبين بتعديلها فهناك من إقترح حذف الفقرة (ب) و(ج)، وهناك من إقترح حذف المادة بالكامل على أن تضاف العبارة التالية إلى نهاية الفقرة الأولى من المادة 24 " ويجوز لرئيس المجلس في أضيق الحدود الموافقة على عدم التفرغ لأي عضو من الأعضاء تحقيقا لمصلحة عامة".

ليتراجع المشرع المصري على هذا الإستثناء وبلغه في قانون مجلس النواب رقم: 46 لسنة 2014.

للتفصيل أكثر في الموضوع راجع: عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، وفكري فتحي، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

صلتهم بالسلطة التنفيذية يمارسون نيابتهم تجاه تلك السلطة بحرية فأى محاولة لتجريح الحكومة أو مهاجمة سياستها تعرضهم لمخاطر فقد مناصبهم (1).

وقد جاء على لسان مقرر اللجنة التشريعية لمجلس الشعب بمصر مبررات تلك الإستثناءات، وذلك أثناء مناقشة المادة (27) من مشروع قانون مجلس الشعب رقم: 28 لسنة 1973، إذ قال: "...إنّ الفئات الواردة في المادة روعي فيها أنّها فئات نحتاج إليها في هذا المجلس، وفي قيادات الدولة أيضا، وفي نفس الوقت ليست من الفئات التي يسهل التأثير عليها بحكم وظائفها، فمن الصعب تصور أن يخضع هؤلاء لأي تأثير، أو يطمعون في أية ترقية وهم في أعلى السلم الوظيفي..." (2).

وإن سلمنا بعدم قدرة الحكومة التأثير على هذه الفئات، إلا أنّ المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم متكفلة لوحدها لعدم تفرغ هؤلاء، وعدم قدرتهم الجمع بين الوظيفة البرلمانية والوظيفة التنفيذية فعليا.

تراجع موقف المشرع الجزائري عن إستثناء مديري البحث العلمي من التفرغ للعضوية البرلمانية في التعديلات اللاحقة، إدراكا منه لخطورة هذا الإستثناء في زعزعة إستقلالية البرلمان، سواء بالترهيب أو بالترغيب، ليؤكد على بقاء مهنة أستاذ الجامعة في إطار الإستثناء مضيئا لها ممارسة مهنة الطب في القطاع العام، وهذا عملا بمقتضيات المادة (08) من القانون رقم: 89-14 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب: "لا تتنافى النيابة مع وظائف أساتذة الجامعات وأطباء القطاع العام".

لعل الذي جعل المشرع الجزائري يتمسك بهذا الإستثناء في تلك الفترة، هي الحاجة الماسة لمثل هؤلاء الإطارات في الدولة على المستويين التشريعي والتنفيذي، نظرا لعددتهم المحدود في ذلك الوقت، وهذا من أجل النهوض بالأمة.

(1) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 112.

(2) عصام ابو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 249. راجع كلمة مقرر اللجنة التشريعية بمجلس الشعب أثناء مناقشة المادة 27 من مشروع قانون مجلس الشعب رقم: 38 لسنة 1972 في القوانين الأساسية المكملة للدستور.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

في حين لم يتطرق القانون رقم: 01-01 المتعلق بعضو البرلمان لأي إستثناء، مكتفيا بالنص على وضع عضو البرلمان في حالة إنتداب قانوني والتفريح كليا لمهامه التشريعية والرقابية (1).

وليبرهن المشرع أنّ نيته لم تتغير حول الإستثناء المقرر للأساتذة والأطباء العاملين في المرافق العامة من الجمع بين مهامهم والعضوية البرلمانية، جاء على ذكره في إطار مشروع قانون تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية في مادته (05) بالتحديد، بنصها: "لا تتنافى العهدة البرلمانية مع ممارسة:..... مهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي، مهام أستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية".

وجاء الإستثناء بالنظر إلى حاجة المجتمع إليها، وكذا لطبيعة التخصص الذي قد يتأثر بالإنقطاع عن ممارستها لمدة خمس سنوات أو ست سنوات خاصة فيما يتعلق بتحديث المعلومات (2).

إلا أنّ تمسكه هذا أجهض على مستوى المجلس الدستوري، عكس الموقف القوي للبرلمان الفرنسي بتأييد من الحكومة الذي أكدّ تمسكه به، حيث جرت محاولة لإلغاء هذا الإستثناء إستنادا إلى حجة قانونية وتتمثل في الإخلال بالحياد العلمي المفروض على أساتذة الجامعة بصفة خاصة وموظفي الدولة بصفة عامة، حيث أنّه من الصعب على أستاذ الجامعة عدم التأثر بما يتردد في جنبات المجلس النيابي من مناقشات وآراء في حين أنّ واجبه التعليمي العرض الحيادي لمختلف النظريات والأفكار، أمّا الحجة الثانية عملية تتمثل في صعوبة التوفيق بين واجبات الأستاذية وواجبات العضوية البرلمانية، فكلاهما عبئا لا يستهان به (3).

ليتمّ دحض هذه الحجج بحجج تناصر الإبقاء على الإستثناء (4):

(1) المادة 3 من القانون رقم: 01-01، المؤرخ في: 31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج. ر.ج. عدد 09 بتاريخ: 04 فيفري 2001.

(2) عمار عباس، المرجع السابق، ص 40.

(3) عصام أبو بكر فهمي، المرجع السابق، ص 164.

(4) فكري فتحي، المرجع السابق، ص 70.

1. الغاء الإستثناء وإخضاع الأساتذة لنظام الإعارة يؤدي إلى إنقطاعهم عن البحث العلمي طوال زمن العضوية، ومن الصعوبة بمكان استئنافه بعد توقف لفترة تحسب بالسنين.

2. الأنشطة الخارجية عن الوظيفة الجامعية لها أهميتها لأستاذ الجامعة، فعبّر هذه الأنشطة يضع يده على واقع المجتمع ومشكلاته، وهو ما يزوده بخبرات لها انعكاساتها الإيجابية على نشاطه البحثي والتعليمي، وإنغلاق أساتذة الجامعات على أنفسهم لا يعود بالنفع على أحد.

وتعد عضوية البرلمان من وسائل تفادي هذا الإنغلاق وإيجاد قناة اتصال بين الأساتذة والمجتمع.

3. حقا أنّ للعضوية النيابية تبعاتها، الأمر الذي قد لا ييسر القيام بالتزاماتها بجانب المهام البحثية والتدريسية وتتولد من ثم خشية جور أحد النشاطين على الآخر، ومع ذلك فإنّ إمكانية التوفيق بين العضوية والوظيفة متروكة لتقدير كل شخص على حده تحت إشراف الإدارة التي عليها التحرك لدى أصحاب الشأن، إذا تحقق احتمال تأثير تقلد العضوية على حسن أداء الوظيفة.

أمّا عن نية المشرّع التونسي ونظيره المغربي في شأن هذه المسألة فقد غلب عليها السكوت، حيث لم يرد نصا صريحا مباشرا في شأنها، الأمر الذي يستدعي منا البحث في القوانين الخاصة بكل قطاع للكشف على طبيعة هذا السكوت، وفك شيفرات بعض الأحكام لمعرفة مدى تطابق النص مع المسألة المطروحة.

حيث ينص الفصل (05) من القانون التونسي عدد 70 لسنة 1989 المتعلق بالتعليم العالي والبحث العلمي⁽¹⁾ على أنّ: "الجامعات مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المدنية وبالاستقلال المالي، وميزانياتها ملحقة ترتيبيا بميزانية الدولة".

حيث ينص كذلك الفصل (13) من ذات القانون على أنّ: "مؤسسات التعليم العالي والبحث مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، تابعة للجامعة وميزانياتها ملحقة ترتيبيا بميزانية الدولة".

(1) القانون عدد 70 لسنة 1989، المؤرخ في: 28 جويلية 1989، المتعلق بالتعليم العالي والبحث العلمي، ر.ر. ج.ت عدد 54، بتاريخ: 4-8 أوت 1989.

حيث ينص الفصل (17) من ذات القانون على مايلي: "تتضمن مؤسسات التعليم والبحث على أقسام، ويجوز أن تتضمن على وحدات أو مخابر يوافق على تكوينها مجلس الجامعة .

يتكون القسم من مجموع مدرسي المؤسسة أو باحثيها المنتمين إلى رتب التعليم العالي والمماثلين لهم المباشرين في الاختصاص".

حيث أنّ القانون الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ينطبق على جميع الأعوان المستخدمين بأي عنوان كان بالإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية التابعة لها أو الجماعات العمومية المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، هذا طبقاً للفصل الأول منه.

حيث أنّ الفصل (35) السابق ذكره قد حظر على جميع من تولى وظيفة لدى الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية الجمع بينها وبين عضوية مجلس الشعب.

إذا وفي ظل غياب أي مؤشر في القوانين الخاصة، للترخيص لهذه الفئات بمزاولة مهامهم والعضوية البرلمانية معاً، فإنّه وطبقاً للنصوص أعلاه يفسر سكوت المشرع التونسي على أنّه حظر مطلق الجمع بين عضوية مجلس الشعب وممارسة مهمة أستاذ جامعي.

أمّا بخصوص ممارسة مهنة الطب إلى جانب العضوية البرلمانية يمكن الإستئناس بالمادة (21) من الأمر رقم: 1155 لسنة 1993 المتعلق بواجبات الطبيب⁽¹⁾ التي تنص على مايلي: "يحجر على كل طبيب يقوم بمهمة إنتخابية أو وظيفة إدارية أن يستغلها لغاية مهنية قصد الترفيع في عدد حرفائه"، ما يجعلنا نفسر سكوت المشرع على أنه إجازة للجمع بين المهمتين، نظراً لطبيعة المهام الطبية التي تستلزم عدم الإنقطاع عن الميدان وتحيين المعلومات ومواكبة التطورات في المجال الطبي.

وحتى نكون منصفين في رأينا فإنّ مزاولة مهنة الطب في إحدى المرافق العامة تمنع من ممارسة العضوية النيابية قياساً على حالة التعليم العالي وفقاً لمفهوم الفصل (35) آنف

(1) الأمر رقم: 1155 لسنة 1993، المؤرخ في: 17 ماي 1993، يتعلق بمجلة واجبات الطبيب، ر.ج.ت عدد 40، المؤرخ في: 28 ماي 1993.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

الذكر، لتبقى ممارسة مهنة الطب في القطاع الخاص تتيح فرصة تولي منصب نيابي في إحدى مجالس البرلمان.

وفيما يتعلق بتفسير سكوت المشرع المغربي يرى الأستاذ لزعر عبد المنعم، أن هذه الحالة تنطبق عليها مقتضيات المادة 14 من القانون التنظيمي لمجلس النواب رقم: 27.11 والتي تنص على أنه تتنافى العضوية في مجلس النواب مع كل مهمة عمومية غير انتخابية في مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، وكل شخص تنطبق عليه إحدى حالات التنافي يجعل بناء على طلب مقدم من طرفه في وضعية الإلحاق، هذه الأخيرة تميز فيها حالتان إلحاق مع التحمل؛ أي تتحمل الهيئة المستقبلية للموظف الأجر، والإلحاق دون تحمل؛ أي تتحمل الإدارة الأصلية دفع الراتب على الرغم من أن الموظف ملحق لدى مؤسسة أخرى، هذه الوضعية سمحت للأساتذة من ممارسة مهامهم في الجامعة بالموازاة مع العضوية البرلمانية.

ففي المغرب هناك حالات لأساتذة برلمانيين مازالو يمارسون مهام التدريس بجانب مهام النيابة وإن كانوا في وضعية الإلحاق، وهناك حالات أخرى توقفوا عن ممارسة مهنة التدريس بمجرد حصولهم على الصفة النيابية.

الفرع الثاني: موقف المجلس الدستوري من المسألة

من المهام الأساسية المنوطة بالمجلس الدستوري هي فحص مدى دستورية القوانين، طبقا للمادة (186) الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بنصها: "بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان"⁽¹⁾.

وعملا بمقتضيات هذا النص فقد أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري برسالة مسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري، قصد مراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور.

وفي إطار مراقبة القانون العضوي المذكور، إرتأى المجلس الدستوري بأن موضوع إستثناء أستاذة التعليم العالي وأساتذة الطب في القطاع العام، غير دستوري نظرا لعدة

(1) المادة 165 الفقرة 2 من دستور 1996.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

إعتبرات، الأول أنّ المؤسس الدستوري بإقراره طبقا للمادة (105) تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية يستهدف تجنيب عضو البرلمان الجمع بين وضعين قانونيين، قد يلحق ضررا بمهمته البرلمانية وينشئ تعارضا بين مهمته ومصالحه⁽¹⁾.

أما الإعتبار الثاني، أنّ نية المؤسس الدستوري بتكريسه استبعاد كل امكانية للجمع بين أية وظيفة أو مهمة مع العهدة البرلمانية يقصد تفرغ عضو البرلمان كليا لمهمته البرلمانية حتى يبقى البرلمان وفيها ثقة الشعب، ويظل متحسّسا لتطلعاته، طبقا للمادة (100) من الدستور⁽²⁾.

أما الإعتبار الركيّزة الذي أكّد بموجبه عدم دستورية إستثناء هذه الفئات، أنّ القانون يعبر عن الإرادة العامة ولا يمكنه أن يحدث عدم مساواة بين المواطنين، والمشرّع برفعه لحالة التنافي بالنسبة لمهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي، وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية يكون قد احدث وضعا تمييزيا بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة⁽³⁾. معتمدا في ذلك على مبادئ المساواة المنصوص عليها في المادة (29) و(31) من دستور 1996⁽⁴⁾.

وقد رأى البعض⁽⁵⁾ أنّ هذا الرأي وهذا التبرير غير سليم وغير موفق، وحتى في تجارب بلدان أخرى بعيد عن مقاصد الدستور، إن لم يكن مخالف للدستور أصلا للأسباب التالية⁽⁶⁾:

(1) من رأي المجلس الدستوري رقم: 04/ر.م.د/11، المؤرخ في: 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور.

(2) نفس المرجع.

(3) نفس المرجع.

(4) تنص المادة 29 على أنّ: "كلّ المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو إجتماعي".

تنص المادة 31 على مايلي: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية".

(5) الأمين شريط وملاوي إبراهيم.

(6) شريط الأمين، "حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية"، المرجع السابق، ص 62.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

إنّ مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون قد استعمل استعمالاً مفرطاً فيه وخاطئاً ودون التقيد بالشروط والمواصفات المحددة في المادة (32).

فالمادة المذكورة تنص على أنّ: "كل المواطنين متساوون أمام القانون"، والمقصود بالقانون هنا هو النص التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية وتطبيقاته من مراسيم وغيرها، وهذه النصوص تحدث وتتسبب في إختلافات في المراكز بين الأفراد بحكم الإختلاف في أنواع الوظائف وأنواع المناصب وأنواع الأعمال، وبإختلاف القدرات والخبرات والمؤهلات المتنوعة والمواهب والإستعدادات والسن وبإختلاف وتنوع حاجيات المجتمع ومتطلباته لسدها إلى غير ذلك.

إنّ القانون مضطر إلى إحداث تمييز بين المواطنين في الحقوق وفي الإمتيازات وفي الواجبات على ضوء الإختلافات المذكورة من أجل أن يحقق غايته في تنظيم المجتمع وسد حاجياته، إنّ ما يمنعه الدستور، هو أن يكون التمييز مبنياً على أساس إختلاف المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو بسبب شرط أو ظرف شخصي بحت أو إجتماعي فقط.

لذلك فإنّ رأي المجلس الدستوري المذكور غير مؤسس لأنّه لا يستند إلى أي عنصر من العناصر المذكورة، أمّا التمييز على أساس إختلاف طبيعة ومهام المنصب الوظيفي فهو ضروري، ولو ذهبنا مذهب المجلس الدستوري لقلنا أنّ النصوص التي تميز بين الوزير أو الوالي وسائقه (وكلاهما موظفين) غير دستورية⁽¹⁾.

إنّ المجلس الدستوري في رأيه المذكور لم يأخذ بعين الإعتبار قاعدة أنّ الخاص يقيد العام، هذا حتى لو إنتهجنا المنطق الذي اعتمده، ذلك أنّ الدستور نفسه يمنح للمجلس الشعبي الوطني بموجب المادة (120) من التعديل الدستوري لسنة 2016 صلاحيات وسلطة مطلقة في تحديد حالات التنافي كما يشاء⁽²⁾.

إنّ التمييز يتم على ضوء الغاية من وجود حالات التنافي أصلاً، وهذه الغاية تتمثل في حماية البرلمان من كل ضغط أو إكراه أو تبعية بقصد تحقيق إستقلاليتة وحرية إرادته التامة⁽³⁾.

(1) نفس المرجع، ص 63.

(2) ملاوي إبراهيم، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري. طاكسيدج. كوم، الجزائر، 2015، ص 46.

(3) نفس المرجع، ص 47.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

فأستاذ التعليم العالي مثلا لا يخضع إلى أي تعليمات أو توجيهات إدارية في أدائه للمهمة التعليمية، وحتى البرامج التعليمية معدة من طرف هيئات بيداغوجية، كما أنه ليس في منصب يجعله يتمتع بإمتيازات السلطة العامة ومن ثم يرضخ للغير، أما إذا تخلى الأستاذ الجامعي عن المهمة التعليمية وأصبح رئيسا للجامعة أو عميدا للكلية، ففي هذه الحالة يكون في حالة تنافي بسبب التبعية للسلطة التنفيذية لكونه أصبح مسيرا وبالتالي فقد إستقلالته (1).

هذا الرأي هو الذي انتهى إليه إجتهد فقهاء القانون الدستوري بفرنسا وأقره مجلس الدولة في 31 أكتوبر 1983 وأكده قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 20 جانفي 1984، حيث جاء في قرار مجلس الدولة "إنّ أساتذة الكراسي لا يدينون بتعيينهم إلا إلى أنفسهم، ومن ثم يفلتون من كل شك في أداء مهمتهم الرقابية لنشاط الحكومة كنواب في البرلمان"، أما المجلس الدستوري الفرنسي، فقد صرح أنّ مبدأ استقلالية هؤلاء الأساتذة مبدأ أساسيا من مبادئ الجمهورية، لذلك لا تتنافى مهمتهم مع النيابة في البرلمان (2).

وهو في الواقع الرأي الصائب الذي لا بد من أن يحتكم إليه المجلس الدستوري الجزائري، للإستفادة من هذه الفئات والطاقت أكبر قدر ممكن.

وقد كان للمجلس الدستوري المغربي موقفا حيا ل هذا الإشكال، حيث عرضت عليه حالة العضوية بمجلس النواب مع مزاولته مهام طبيب متعاقد مع الهيئات التعاقدية لموظفي الإدارات والمصالح العمومية بالمغرب.

فبعد إطلاع على المستندات المدلى بها والوثائق المدرجة مع الملف قضى بأنّ عضوية السيد أحمد جدار بمجلس النواب تتنافى مع مزاولته لمهام طبيب جراحي للأسنان متعاقد مع الهيئات التعاقدية لموظفي الإدارات والمصالح العمومية بالمغرب، وذلك بناء على التالي: "أنّ الهيئات التعاقدية لموظفي الإدارات و المصالح العمومية بالمغرب تأسست وفق ضوابط قانونية خاصة ومحددة، ويلزم الموظفون قانونا بالإنخراط فيها، وتساهم في تنفيذ

(1) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) شريط الأمين، "حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية"، المرجع السابق،

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

خدمات المرفق العام، وتخضع للوصاية المباشرة للدولة، ولمراقبتها المالية، مما يجعلها في حكم الأشخاص الاعتباريين الآخرين من أشخاص القانون العام...⁽¹⁾.

⁽¹⁾ القرار رقم: 858/2012 و.ب، بتاريخ: 13 يونيو 2012، مجلة المجلس الدستوري عدد 12 لسنة 2013.

الفصل الثاني :

تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية المحلية

شهدت السنوات الأخيرة إهتماماً متزايداً بالجماعات المحلية، وجاء هذا الإهتمام في إطار البحث عن سبل وآليات من شأنها أن تطور من أداء الجماعات المحلية، التي أثبتت عجزها عن تحقيق طموحات المواطنين وتلبية إحتياجاتهم بالمستوى المطلوب، حيث تشير جميع الدلائل إلى وجود تقصير في الأداء وغياب المصداقية والشفافية، وتزايد مظاهر الخيبة وفقدان الثقة لدى الجمهور، الأمر الذي أدى إلى ضعف المشاركة وفقدان النزاهة، وبالتالي بروز مظاهر سوء الإدارة والفساد⁽¹⁾.

لذا سارعت العديد من الدول عامة، والدول المغربية خاصة إلى تبني جملة من الإصلاحات في التشريعات المحلية التي تسعى إلى إستعادة الثقة المفقودة من المواطنين وبناء مجالس محلية فاعلة تركز على مبادئ الحكم الرشيد.

وفي ظل هذه الإصلاحات نجد مبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية قد أخذ جزء من إهتمام المشرع المغربي، فعلى الصعيد المغربي حاز المبدأ على أهمية بالغة ضمن طيات الترسانة القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية، في حين كانت أهميته في كل من التشريع الجزائري والتشريع التونسي تكاد تكون ضعيفة، وإننا لا نزعم في هذا المقام أن مبدأ التنافي هو وليد الإصلاحات بل كان التنصيص عليه منذ إقرار نظام المجالس المحلية المنتخبة في نصوص قانونية متفرقة، وتم التأكيد عليه في خضم هذه الإصلاحات.

ومبدأ التنافي كغيره من المبادئ التي لم تسلم من الخوض فيها، حيث ثار في شأنه جدال وسجال فهناك من يرى بوجوبية تأطير هذا المبدأ بما يتماشى والعضوية النيابية المحلية، وهناك من يعتقد بأن من شأنه أن يعيق من بلوغ أهداف الجمع بين العهدة الانتخابية، وهو ما سنحاول الوقوف عنده في (المبحث الأول) ثم نمر على حالات التنافي

(1) مولوي إبراهيم وسعايدية حورية، "إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، مجلة العلوم القانونية و السياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر، العدد 12، جانفي

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

التي نظمتها التشريعات بداية بحالة العضوية في أكثر من مجلس محلي (المبحث الثاني) فحالات أخرى متفرقة يتعلق أغلبها بالأنشطة والوظائف العامة الممارسة لدى الدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الجدل القائم حول مبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية

إذا كان مفهوم مبدأ التفرغ للعهدة النيابية واضحا لا يشوبه أي لبس، فإنّ تطبيق هذا المبدأ على العهدة النيابية المحلية قد واجه تضاربا في وجهات النظر، فمنهم من رأى بضرورة تفرغ المنتخب المحلي لممارسة مهامه النيابية فقط، ومنهم من إعترض سبيل هذه الفكرة قائلين بأنه لا حاجة لإقرار مبدأ التنافي على عضوية المنتخب المحلي، مستعينا كل فريق في إثبات موقفه على جملة من المبررات.

المطلب الأول: الآراء المؤيدة لمبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية

إستند القائلون بضرورة التفرغ على المبدأ الدستوري القائل أنّه لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة⁽¹⁾، وهذا المبدأ عام يقضي بتحريم إستغلال المنصب والسلطة وجعلها بوابة للثراء ومفتاح لتحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة.

جاء هذا المنع مخافة الوقوع في شباك تعارض المصالح، والمقصود بهذا المصطلح بأنه: "وجود تعارض بين الواجب العام والمصلحة الخاصة للكون العمومي، بحيث يكون لهذا الأخير مصالح خاصة في محيطه الخاص، والتي ستؤثر على نحو غير ملائم في أداء واجباته ومسؤوليته"⁽²⁾.

وطبقا لنص المادة الثامنة(08) من القانون رقم: 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يعد تعارضا للمصالح إمتناع الموظف العمومي⁽³⁾ عن إخبار وإعلام رئيسه

(1) المادة 23 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

(2) عنان جمال الدين، "مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية، جريمة تعارض المصالح نموذجا"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلة فصلية دولية علمية محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، العدد 09، المجلد الثاني، المسيلة، مارس 2018، ص 1009.

(3) الموظف العمومي وفقا لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته بمفهومه الواسع يشمل الأعضاء المنتخبين طبقا للمادة 02 منه كما سبق وأشرنا.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

الإداري، عن وجود تعارض بين مصلحته الخاصة المباشرة وغير المباشرة والمصلحة العامة، الأمر الذي يكون من شأنه التأثير في موضوعيته ونزاهته في أداء عمله⁽¹⁾.

وعليه يقتضي تعارض المصالح أن يكون للموظف العام أنشطة أخرى أو عمل وظيفي آخر، كالإستثمارات، المقاولات، الموجودات، المشاريع والأعمال التجارية، والتي تنشط في نفس المجال الذي يعمل فيه، سواء كان يمتلكها باسمه شخصيا، أو بأسماء مستعارة أو بواسطة الغير كالزوج أو الأصول أو الفروع، فيحدث أن تلتقي هذه الأنشطة مع المهام والواجبات العامة التي يمارسها فيحدث التعارض⁽²⁾.

لهذا يرى الأستاذ مسعود شيهوب بأنّ الخطر الكبير الذي يهدد المجالس المحلية يعود لجمع المال الفاسد والعهدة الإنتخابية، لأنّ رئيس البلدية الذي لديه سجل تجاري أو مؤسسة للمقاولات يحول أغلب المشاريع لحسابه، في ظل غياب وازع أخلاقي وهو أحد الأسباب المباشرة المؤدية للتعارض في المصالح⁽³⁾.

وفي هذا الصدد، فقد قام المشرّع الجزائري وتماشيا مع أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁴⁾، بتجريم تعارض المصالح بموجب المادة (34) من القانون رقم: 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁵⁾.

(1) حاحة عبد العالي، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 222.

(2) بوسقيعة حسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص. دار هومة، الطبعة 10، الجزء الثاني، الجزائر، 2009، ص 143.

(3) بوغازي سماعيل، جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية دراسة مقارنة. مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، مصر، 2016، ص 53.

(4) صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 128_04، المؤرخ في: 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ: 31 أكتوبر 2003، ج.ر.ج. عدد 26 لسنة 2004.

(5) للتفصيل أكثر راجع المراجع التالية: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، المرجع السابق، عنان جمال الدين، "مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية، جريمة تعارض المصالح نموذجا"، عثمانى فاطمة، تجريم عدم التبليغ عن تعارض المصالح تكريس لمكافحة الفساد في الوظائف العمومية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مجلة محكمة تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة، العدد الثاني عشر، 2017.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

كما يطالب الفقه الفرنسي بإزالة تضارب المصالح التي قد تنشأ عن السعي في الوقت نفسه من جمع الوظائف والعهدات، فنائب رئيس البلدية النائب في البرلمان على سبيل المثال، قد يميل إلى تقديم مشاريع قوانين حول الموضوعات ذات الإهتمام في دائرة معينة دون أخرى، والوزير الذي يشغل أيضا وظائف رئيس البلدية يمكن أن يميز ولايته من خلال الحصول على إعانة تمنحها الدولة⁽¹⁾.

وتبقى أهم المخاطر الناتجة عن إمكانية الجمع بين العهدات أو الوظائف هي ظاهرة الغياب، وتكثيف المداخل بالنسبة للنائب وتقوية النفوذ الشخصية فتجعله يشكل طبقة متميزة في المجتمع⁽²⁾، ويعد إنتشار ظاهرة الغياب على أعمال اللجان والمداولات في المجلس غير المبررة، والسكوت عليها مؤشر على عملية تواطئ بين النواب لتمير مصالحهم الخاصة.

ومن هنا لا يمكن وصف نظام ما في الدولة بتكريسه لمؤشرات الحكم الراشد⁽³⁾ إلا إذا أثبت يقينا أنّ هذا النظام يسعى للوقاية من الفساد ومكافحته في شتى الميادين والمجالات⁽⁴⁾، ومنه درءا للفساد الذي من الممكن أن يصيب المجالس المحلية المنتخبة، لابد من إبعاد العضو المنتخب عن أي مهام تتنافى وتتعارض وعهده النيابية.

إنّ من الدواعي التي إستدعت كذلك التفرغ الكلي للمنتخب المحلي لعهدته النيابية، هي الحرص على ممارسة العهدة الإنتخابية بأكثر عقلانية والإستجابة للضغوطات الشعبية المتنوعة، حفاظا على خيوط الثقة بين المؤسسة المنتخبة والناخبين، ولاسيما في المجتمعات في مسار التحول الديمقراطي المتعدد الأحزاب، المتأثر بالتطور التكنولوجي وإفرازاته في مجال

(1) Marie-Christine Steckel، op.cit، p 78

(2) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 28.

(3) تدور فكرة الحكم الراشد بشكل عام حول عملية صنع القرار وطرق وفتيات إدارة الأعمال أيا كانت مستوياته، فيشمل مفهوم الحكم الراشد الإدارة الدولية و الإدارة الداخلية، وعلى المستوى الداخلي يشمل الإدارة المركزية والإدارة المحلية وسائر سلطات الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ومن بين مؤشرات السلوك الأخلاقي ومكافحة الفساد، راجع بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري.

(4) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 144.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

يسرة التواصل الإجتماعي بين مختلف فئات الشعب، ولاسيما الشباب منه، مما يتطلب تدخل المؤسسات التمثيلية، وبأسرع وقت ممكن وبفعالية، للتكفل بهذه الإنشغالات المستجدة⁽¹⁾. حتى وإن تم التسليم بضرورة إدخال مبدأ التنافي على تنظيم الوضعيات القانونية للأعضاء المنتخبين مغبة الوقوع في جريمة تعارض المصالح، وفي ذات الوقت توفير قدر من الإستقلالية تدفع عنهم الضغوطات الخارجية ليتمكنوا من القيام بالواجبات المسندة لهم، إلا أنّ تحقيق هذه الإستقلالية يبقى أمر نسبي وذلك من جهتين، الجهة الأولى عبء رقابة الوصاية المفرطة الممارسة من قبل الإدارة الوصية على أعمالها⁽²⁾، أمّا الجهة الثانية أنّ إنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية بعيدا عن معايير الكفاءة والنزاهة، أدى في كثير من الأحيان إلى ظهور هيئات لا تستجيب للقدرات التي يتطلبها عمل المجلس، بقدر ما تستجيب للتمثيل العشائري أو السياسي أو الفئوي أو الولاء للأشخاص أو اللوبيات المالية أو العصب الجهوية، ما يؤدي إلى إنقفاء الفعالية والقدرة على ممارسة الإختصاصات وتعطيل مهام المجلس⁽³⁾.

ولاشك في أنّ المسؤولية بهذا الصدد، تتحملها الأحزاب التي غالبا ما لا توفق في إنتقاء المرشحين على رأس القوائم في الإنتخابات التمثيلية، فهيمنة الطابع الحزبي المضر بمصلحة المواطن في ظل التعددية داخل المجالس الشعبية المنتخبة، مرده إلى غياب التكوين المهني وقلة التخصص ونقص الوعي لدى بعض من المنتخبين في طرح القضايا ومعالجتها⁽⁴⁾.

(1) مقدم سعيد، "حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية"، المرجع السابق، ص ص 17، 18.

(2) للتفصيل أكثر في موضوع الرقابة الوصائية راجع: الأستاذ خلف فاروق، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر الوادي، يومي 01 و 02 ديسمبر 2015. أيضا الدكتور بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق.

(3) سيرة عباس، "إستقلالية وفعالية السلطة التشريعية"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007/2008، ص 80.

(4) مقدم السعيد، "علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية، دراسة على ضوء القانون و الممارسة"، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر الوادي، يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، ص ص 57، 58.

المطلب الثاني: الآراء المعارضة لمبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية

في الجهة المقابلة، فموضوع التنافي حسب الرافضين له، يدور حول فكرة عدم الجمع بين المهمة البرلمانية ومهام ووظائف أخرى، فالتنافي أساسا وتاريخيا جاء للحفاظ على إستقلالية عضو البرلمان عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾، ما يعني نفيهم لفكرة التنافي مع العهدة النيابية المحلية مقتصرين ذلك فقط على العهدة النيابية الوطنية.

وبوجه عام مبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية لم يحض بذلك القدر من الإهتمام مقارنة بمبدأ التنافي مع العهدة النيابية الوطنية، وهو أمر منطقي ومبرر على حد قول الأستاذ محمد بركات ذلك لأهمية العضوية في المجالس الإنتخابية الوطنية، حيث يؤدي العضو وظيفة على مستوى إقليم الجمهورية ينوب على الأمة كلها من غير إنحياز إلى طائفة بعينها حتى ولو كان من الناحية الفعلية الواقعية ينتمي إلى طائفة أو جهة معينة، وهو يتولى إختصاصات حساسة محددة في الدستور، تتطلب من العضو الحضور الدائم والإهتمام بوظيفته بدلا من توزيع إهتماماته، وهذا الوضع سيفقده السيطرة والفعالية في عمله بالمجالس الوطنية⁽²⁾، بالتالي فقدان توازن السلطة التشريعية ووقوعها في خلل وظيفي، يفقد الدولة مصداقيتها على المستويين الشعبي والدولي، وإذا أقرت الباحثة بصحة الطرح إلا أنّ التمييز بين العهدين فيما يتعلق بتفرغ العضو المنتخب لا يجانب الصواب على إعتبار أنّ المجالس المحلية المنتخبة ممثلة كذلك للشعب وراعية لمصالحه وإن كان في رقعة جغرافية أصغر، وأنها تلعب دور محوري في تجسيد السياسة العمومية التي تأطرها الدولة من خلال الصلاحيات الممنوحة لها، فهي الأنجح في تحقيق ديمقراطية القرب كونها على إحتكاك مباشر بالمواطنين، وترى سيلفيا بولون المستشار الخبير في إتحاد المدن والبلديات في والونيا

(1) لزهاري بوزيد، " حالات التنافي في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، سنة 2013، ص 65.

(2) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 2012، ص 222، 223.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

بلجيكا، بأن الديمقراطية المحلية واللامركزية تؤسس لمبدأ تنافي الوظائف، وكذا حالات التنافي المتعلقة بالنسب⁽¹⁾.

ومن جهته الأستاذ الدكتور زهاري بوزيد، يخالف الرأي الذي يدعو إلى توسيع حالات التنافي للمجالس المحلية، على إعتبار أنها ليست مجالس تشريع وتضع القوانين لتعارض المصالح بل هي مجرد مجالس للتسيير، والتنافي هنا يمس فقط رئيس المجلس ورؤساء اللجان الدائمة.

بل أن هناك من يرى فائدة من الجمع بين الوظائف الانتخابية الوطنية والإقليمية، بحيث يعد الجمع الوسيلة المثلى لربط علاقات مباشرة مع الواقع الاجتماعي، برفع المشاكل المحلية إلى السلطة المركزية⁽²⁾، حيث يسهم في تكريس مبدأ خدمة الدائرة الانتخابية والحفاظ على الاتصال المباشر بينها وبين البرلمان، كما يسهم في تعزيز الخلفية المحلية للبرلمان؛ وهو ما يجعل البرلمان يتوفر على صورة متكاملة حول السياسات العمومية⁽³⁾. ما يتيح له ولأعضاء الحكومة الإحتفاظ بمعرفة الرهانات السياسية المحلية⁽⁴⁾، وهي التبريرات التي يعتقها غالبية النواب محترفي الجمع بين العهدة، حيث أكد أحد النواب المغاربة قائلاً: "إنّ التسيير اليومي في الجماعات المحلية يفيد كثيرا في معرفة المشاكل الحقيقية للسكان وتقدير حاجياتهم... وفي هذه الحالة فإنّ البرلمان يكون وسيلة من الوسائل للتبليغ عن هذه المشاكل وإقتراح حلول"⁽⁵⁾.

(1) Sylvie bollen، " Le conseil communal Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux"، <http://www.uvcw.be>، 12/08/2017.

(2) يلس شواش بشير، المرجع السابق، ص 28.

(3) لزعر عبد المنعم، الجمع بين الإنتدابات يهدد وجود البرلمان المغربي، المرجع السابق.

(4) يشير الأستاذ لزعر عبد المنعم إلى أنّ النص الدستوري المؤسس للأنظمة التمثيلية، كرس عبر مختلف التجارب والأزمات الدستورية قاعدة التمثيلية العامة للأمة، فالمرشح المنتخب لا يتكلم بإسم ناخبي مقاطعته أو دائرته الانتخابية، بل يتكلم ويتصرف بإسم المجموعة الأمة التي لا يمكن تقسيمها، فهو منتخب لتمثيل الأمة جمعاء. راجع لزعر عبد المنعم، "ظاهرة الجمع بين الإنتدابات الانتخابية دراسة في واقع الممارسة البرلمانية في المغرب"، المرجع السابق، ص 45.

(5) لزعر عبد المنعم، "ظاهرة الجمع بين الإنتدابات الانتخابية دراسة في واقع الممارسة البرلمانية في المغرب"، المرجع السابق، ص 48.

أما في ما يخص المخاوف من الجمع ما بين المال الفاسد والسلطة العمومية، فقد طمأن البعض بوجود قوانين مكافحة الفساد المالي، لمنع المنتخبين المحليين من إستغلال عهدهم الانتخابية⁽¹⁾.

بدورنا ومن خلال هذا البحث نرى بأنّ تبني فكرة التنافي وتطبيقها على العضوية النيابية المحلية، مسألة نسبية فلا يمكن رفضها على وجه الإطلاق ولا تبنيها بشكل موسع، فمبدأ التنافي جاء بهدف رفع التهديد وتعارض المصالح الذي قد يعوق سير التمثيل النيابي بشكل صحيح وسليم، ومنح إستقلالية أكبر للأعضاء المنتخبين للتصرف وفق ما يمليه القانون والأخلاق الفضيلة.

وعليه وبحكم أنّ المجالس المحلية هي مجالس تسيير وتنفيذ تسعى لتحقيق تنمية محلية شاملة، فهي إذا على قدر كبير من المسؤولية إتجاه المواطنين، فلا بد من تقييد أعضائها بضوابط لسير هذه المجالس على أكمل وجه، فالى جانب قوانين الفساد التي تحاول ضبط تصرفات الموظفين بصفة عامة حماية للمال العام، فإنه لا حرج بإضافة بعض القيود والضوابط المكملة لمقاصد قانون الفساد، فمنع بعض المنتخبين المحليين من الجمع بين عضويتهم النيابية وأنشطة ووظائف أخرى وفق معايير محددة يساهم نوعا ما في التقليل من فرص الفساد، في حال ما كانت هناك رقابة فعلية ويقين بواجب تطبيق القانون في إطار دولة القانون والديمقراطية.

المبحث الثاني: الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي

إنّ اللبنة الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي في جانبها السلطوي لأي دولة تتمحور حول المجالس المنتخبة على المستوى المحلي، ولأنّ مسألة التنظيم هذه تخضع لمعايير ذات أبعاد جغرافية واقتصادية وسياسية وحتى إجتماعية وتاريخية، بالتالي فإنّ كل دولة سوف تتخذ التنظيم الإداري اللامركزي المناسب لها وفقا لهذه المعايير.

وقد تجلت هذه الإختلافات التنظيمية للمجالس المنتخبة في التشريعات المغربية، فمنها من إعتد ثنائية المجالس مثلها الجزائر وتونس ما قبل الإصلاحات الأخيرة ومنها من إعتد التعددية كالمملكة المغربية وتونس بعد الإصلاحات.

(1) لزهارى بوزيد، المرجع السابق، ص71.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

ويختلف عدد أعضاء المجالس المنتخبة من دولة إلى أخرى بل وقد يختلف داخل الدولة الواحدة، تبعا للمعايير المتبعة في تحديد حجم كل منهما، فهناك أنظمة تتجه نحو جعل أعضاء المجلس المحلي كثر بغية إشراك أكبر عدد من المواطنين في تحمل المسؤولية في إتخاذ القرارات، وهناك من تتجه لتقليص عدد أعضاء المجلس المحلي إلى أقصى درجة ممكنة، وهذا بغية تمكينهم من الدراسة الوافية للمسائل والقضايا المطروحة على المجلس، وعلى العموم حتى يكون التمثيل الشعبي صحيحا فلا بد من أن يكون حجم المجلس المنتخب متماشيا مع حجم الوحدة المطلوب تمثيلها⁽¹⁾، إضافة إلى مراعاة جملة من العناصر تتمثل في الشروط التي يجب أن تتوفر في الناخبين، ومدى تفهمهم للنظام الانتخابي وأسلوب الترشيح، وطريقة الإقتراع وكيفية إختيار المترشحين⁽²⁾.

إن وجود نظام المجلسين أو أكثر على المستوى المحلي يؤدي كنتيجة حتمية إلى تنوع وتعدد الإختصاصات التي عمد المشرع إلى تصنيفها، وإسناد كل تخصص إلى أهله واضعا حدود وفواصل في إطار المشروعية، حتى لا تتداخل المهام ويصعب تنفيذها وبالتالي الذود عن مقاصد تعدد المجالس.

ويرتبط هنا موضوع التنافي بتعدد المجالس إرتباطا وثيقا خاصة في الشق المتعلق بتولي أكثر من مقعد نيابي في آن واحد، لذا سنتطرق إلى تشكيلة المجالس المحلية في التشريعات المغربية (المطلب الأول) ومنه إلى مسألة تعارض العضوية في أكثر من مجلس وفقا للتشريعين الجزائري والتونسي (المطلب الثاني) ثم إلى موقف المشرع المغربي الذي سمح بالجمع بين أكثر من عضوية مجلس محلي وفق حالات محددة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: التنوع في تشكيل المجالس المحلية في التشريعات المغربية

لأخذ صورة واضحة على المجالس المحلية في التشريعات المغربية المقارنة بشكل يسهل معه تحديد مواطن الإتفاق والإختلاف في تطبيق مبدأ التنافي خاصة فيما يتعلق

(1) رويحي نور الهدى، "إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10-11"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012/2013، ص 24.

(2) فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 203.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

بعضوية أكثر من مجلس محلي ومدى تطبيقه إرتأينا دراسة كل حالة على حدة، حيث يخصص للمجالس المحلية في التشريع الجزائري(الفرع الأول) وللمجالس المحلية في التشريع التونسي (الفرع الثاني) أمّا المجالس المحلية في التشريع المغربي فيخصص لها(الفرع الثالث).

الفرع الأول: المجالس المحلية في التشريع الجزائري

يؤكد المؤسس الدستوري الجزائري على أنّ المجلس المنتخب يمثل أعضاؤه قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁾، مصرحا بأنّ الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية⁽²⁾، حيث يشرف على إدارة شؤونهما على التوالي كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي على إعتبارهما هيئتي مداولة، ومما لا ريب فيه أنّ التأسيس الدستوري للمجالس المحلية المنتخبة من شأنه منح منزلة متميزة لها بين السلطات في الدولة، وإضفاء طابع المشروعية الدستورية عليها بما يساهم في أدائها لدورها التنموي المنوط بها.

وتجدر الإشارة، إلى أنّه في عام 1997 قد دعمت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة الذي طبق في العاصمة في 1997/07/31، غير أن هذا النظام سرعان ما تراجع دستوريا⁽³⁾.

أمّا عن الأساس القانوني للمجالس المحلية المنتخبة فقد حددته على التوالي المواد (15) من القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية التي إعترفت بالمجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، كما إعترفت المادة (12) من القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية بالمجلس الشعبي الولائي كمجلس منتخب.

أولا: المجلس الشعبي البلدي

(1) المادة 16 من الدستور الجزائري 1989، المادة 16 من الدستور الجزائري 1996، والمادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

(3) كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2010/2011، ص 89.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من المنتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الإقتراع النسبي على القائمة لعهدة مدتها (05) سنوات، وتجرى الإنتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة (03) التي تسبق إنقضاء العهدة الجارية⁽¹⁾.

يتراوح عدد أعضاء المجلس ما بين 13 إلى 43 عضوا تتاسبا مع الكثافة السكانية للبلدية، وهو العدد الذي إرتفع مقارنة بالقانون العضوي الملغى المتعلق بالإنتخابات رقم: 07-97 أين كان العدد ينحصر بين 7 إلى 33 عضوا تتاسبا مع نفس معيار الكثافة السكانية المعمول بها في قانون الإنتخابات الحالي⁽²⁾.

ومن المؤكد أنّ العدد الجديد يتيح فرصا أكثر للإلتحاق بالمجلس لسكان البلدية، وأنّه يتناسب ومبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي كما يدعّم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية، ويمكن المجلس من تشكيل لجانه الدائمة⁽³⁾. حيث خوله القانون سلطة اختيار اللجان من أعضاء المجلس تكون متخصصة في مجالات مختلفة، وهذه اللجان نوعان، لجان دائمة (لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير، لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية)، ولجان مؤقتة تنشأ للقيام بمهام يحددها المجلس وغالبا ما تكون هذه اللجان حسبما تقتضيه الضرورة، والمشرّع الجزائري حرص على تطبيق مبدأ الديمقراطية فجعل تشكيل اللجان بالانتخاب وذلك بحرية الترشح، ويكون لها رئيسا من أحد الأعضاء، وأعطى لها القانون حق استدعاء أي مواطن له خبرة ودراية في مجال عمل هذه اللجنة حتى لا يكون رأي هذه اللجنة مبتورا⁽⁴⁾.

تعد البلدية نقطة الإتجاه وحجر الزاوية بالنسبة للنشاطات المتعددة، إذ هي بحق المترجم الحقيقي للمصالح والمستلزمات الحتمية الوطنية، وفي هذا الإطار نجد المشرّع قد

(1) المادة 65 من القانون العضوي رقم: 16-10، المتعلق بالإنتخابات، المرجع السابق.

(2) المادة 97 من الأمر رقم: 07-97، المؤرخ في: 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج.ر.ج.ج، عدد 12 بتاريخ: 06 مارس 1997.

(3) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 173.

(4) كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 98.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

زودها بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتها الخاصة⁽¹⁾. وقد تعددت جوانب تدخل أعضاء المجلس البلدي بتعدد وتنوع الشؤون الحياتية للسكان، ويشكل منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي محورا أساسيا في تسيير شؤون البلدية.

ثانيا: المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم إختيارهم وتركيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين⁽²⁾، الذين يتم إنتخابهم لعهدة مدتها (05) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة، وتجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة (3) التي تسبق إنقضاء العهدة الجارية⁽³⁾، وهذا تزامنا مع إنتخابات المجلس الشعبي البلدي.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، حيث يتراوح عدد الأعضاء بين 35 و55 عضوا⁽⁴⁾ وهذا من أجل أن يشمل التمثيل النيابي كافة شرائح المواطنين المحليين والتكفل بمختلف إنشغالاتهم، تجسيدا لمبدأ المشاركة الذي يعتبر أحد مؤشرات الحكم الراشد. وليقوم عضو المجلس الشعبي الولائي بدوره إتجاه ناخبيه على أكمل وجه، كان لابد من تحديد صلاحياته بدقة لذا خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من (73) إلى (101) بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الإختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لاشك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم⁽⁵⁾.

ويمارس أعضاء المجالس الشعبية الولائية رقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الرقابة على المديرية غير الممركزة للدولة، ومن أهم التقنيات التي إستحدثها قانون الولاية لسنة 2012 لتفعيل هذه الرقابة هي إمكانية توجيهه للمنتخب سؤال كتابي لمسؤول أو

(1) بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية. دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص 385.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري. جسور للنشر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص 271.

(3) المادة 65 من القانون العضوي رقم: 16-10، المتعلق بنظام الإنتخابات، المرجع السابق.

(4) المادة 82 من نفس المرجع.

(5) بوضياف عمار، شرح قانون الولاية. جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 230.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

مدير تنفيذي كل في قطاعه⁽¹⁾، ويجب على مديري ومسؤولي هذه المديريات والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشرة (15) يوماً من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالإستلام⁽²⁾.

بالرغم من إيجابية هذه الإضافة التي أتى بها المشرع، غير أننا نتساءل إذا ما تم تجاوز المهلة الممنوحة للإجابة على السؤال فهل يعد لاغياً ودون جدوى، وإذا تواتر العمل بنفس آلية الإحجام على الإجابة، نصح أمام إجراء غير فعال على غرار الرقابة البرلمانية أين يتماطل أعضاء الحكومة في الرد على الأسئلة الكتابية الموجهة إليهم وتجاهلها أحيانا أخرى. وعلى الرغم من أن النص جاء إلزامياً إلا أنه يفتقر إلى الجزاء الرادع للتصرفات غير المسؤولة، والواقع العملي كفيل للكشف على عدم تفعيل هذه التقنية في مواجهة السلطة التنفيذية .

ومهما يكن من أمر، فبهذه الصورة يكون المجلس الشعبي الولائي بمثابة برلمان مصغر يتولى شؤون الشعب على المستوى الإقليمي، ما يفرض على أعضائه أن يولوا إهتمام كبير بمهامهم التي لا تقل شأنًا عن مهام النائب البرلماني.

الفرع الثاني: المجالس المحلية في التشريع التونسي

بدورها الجماعات المحلية في التشريع التونسي قد عرفت عدة تطورات، ففي ظل دستور 1959 كانت الجماعات المحلية التي تسهر على المصالح المحلية تتمثل كما هو محدد في الفصل (71) من الدستور في البلدية من جهة والولاية من جهة أخرى، وكانت تبدو الديمقراطية المحلية في مستوى البلدية أكثر عمقا مما هي عليه في نطاق الولاية، ويعود ذلك إلى رفض السلطة المؤسسة منذ البداية تكريس مبدأ إنتخاب كافة هياكل اللامركزية في الدستور، وهو ما أطلق العنان أمام السلطة الحاكمة لإقرار مبدأ الإنتخاب بالنسبة للتنظيم البلدي وتركه بالنسبة للتنظيم الجهوي⁽³⁾.

(1) نفس المرجع، ص 223.

(2) المادة 37 من القانون رقم: 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(3) جنينح محمد رضا، القانون الإداري. مركز النشر الجامعي، الطبعة الثانية، تونس، 2008، ص 113.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

وفي سياق الإصلاحات السياسية نحو دولة ديمقراطية التي بادر بها النظام التونسي إثر ضغط الإحتجاجات الشعبية، فقد أدرج الدستور التونسي 2014 العديد من الأحكام الطموحة والداعمة للامركزية كأحد المبادئ الأساسية الداعمة للديمقراطية، حيث نص الدستور في بابه السابع على جملة من القواعد والمبادئ الجديدة القاطعة مع التجربة القديمة المرتكزة على مركزية إتخاذ القرار أو تلك المتعلقة بلامركزية الدولة⁽¹⁾، لتترجم التشريعات هذه المبادئ وفق قوانين أساسية إنطلاقاً من قانون الإنتخابات إلى قانون الجماعات المحلية، هذا الأخير سيتم تفعيل أحكامه تدريجياً مع كل صنف من أصناف الجماعات المحلية بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات المتعلقة بكل صنف منها المزمع إجراؤها. وخلال هذا الوقت ستبقى القوانين السابقة سارية المفعول⁽²⁾.

وتتمثل أصناف الجماعات المحلية وفقاً للإصلاحات الجديدة في البلديات والجهات والأقاليم، حيث يغطي كل صنف منها كامل التراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون، كما أشار الدستور إلى إمكانية إحداث أصناف خصوصية من الجماعات المحلية بمقتضى القانون⁽³⁾، وهي ميزة خلقها المؤسس الدستوري تحسباً لأي ظرف قد يعرقل من السير الحسن للشؤون المحلية.

في إنتظار تقسيم التراب التونسي إلى أقاليم يجمع كل منها عدداً من الجهات على ضوء الدراسات التي يتعين إنجازها والتوافق حولها تم تعميم التغطية بالبلدية لكافة التراب التونسي حيث تم إحداث بلديات جديدة على أساس معايير موضوعية وتوسيع الدوائر الترابية لعدد من البلديات بما يمكن من التغطية الشاملة لكافة السكان بالنظام البلدي.

وفي الوقت نفسه تم فك الارتباط بين الولاية التي ستبقى دائرة ترابية للدولة والجهة التي أصبحت جماعة محلية والتي يغطي ترابها نفس دائرة الولاية⁽⁴⁾.

(1) أحمد جعفر، "التنظيم السياسي والإداري للبلاد التونسية على ضوء دستور 27 جانفي 2014" أنظر الموقع: <https://ar.scribd.com>

(2) الفصل 383 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في: 09 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر.ر.ج.ت عدد 39، بتاريخ: 15 ماي 2018.

(3) الفصل 131 من الدستور التونسي 2014، المرجع السابق.

(4) شرح أسباب مشروع القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

وفقا للفصل(133) من ذات الدستور فإنّ إدارة الجماعات المحلية يتم بواسطة مجالس منتخبة، ويتم إنتخاب أعضائها بأسلوبين مختلفين، أما المجلس البلدي والمجلس الجهوي فعن طريق الإقتراع العام المباشر، في حين مجلس الإقليم فإنّ انتخابه يكون بأسلوب الإقتراع غير المباشر.

إذا في ظل هذه التعديلات فإنّ الواقعية تقتضي الإقرار بأنّ حجم التغييرات الجذرية التي هي خيار دستوري، يقتضي إعتتماد التدرج في إرساء وتدعيم اللامركزية نظرا لكلفة هذه الإصلاحات وما يستتجبه من نقل للسلطات والمراجعة الشاملة والدقيقة للنظام المالي ونظام الأملاك بما من شأنه أن يكفل إستقلالية الجماعات المحلية ويضمن التصرف الناجع والحوكمة الرشيدة⁽¹⁾.

أمام هذه المتغيرات تستوجب دراسة أصناف المجالس المحلية التطرق لما هو معمول به في التشريعات الحالية وإسقاطها على ما أستحدث من أصناف وأحكام في التشريع الجديد وهو ما نفرد له النقاط التالية:

أولا: المجلس البلدي

يعرف المجلس البلدي بمجلس التفاوض ويقع إختيار أعضائه عن طريق الإنتخاب، ويختلف عدد أعضائه من عشرة في البلديات التي لها أقل من 10.000 ساكن إلى ستين في البلديات التي لها أكثر من 500.000 ساكن⁽²⁾، ويتم إنتخاب أعضاء المجالس في دورة إنتخابية واحدة بالإقتراع على القوائم مع الأفضلية للقائمة التي تحصلت على أكثر الأصوات وهو نظام مزج بين طريقة الإقتراع بالأغلبية وطريقة التمثيل النسبي⁽³⁾، وتدوم مدة العضوية النيابية خمس سنوات.

(1) نفس المرجع.

(2) أضاف القانون الأساسي عدد 07 لسنة 2017، المعدل والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، عضوين للحالة الأولى أي يتراوح عدد أعضاء المجلس البلدي بين 12 عضوا في حالة عدد سكان البلدية أقل من 10.000 ساكن إلى 60 عضو إذا كان عدد سكان البلدية أكثر من 500.000 ساكن وهذا طبقا للفصل 117 مكرر.

(3) جنيج محمد رضا، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 120، 121.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

يتكون المجلس البلدي من الرئيس والمساعدين والمستشارين، ويقع إختيار جميع رؤساء البلديات عن طريق الإلتخاب داخل المجلس، وتجري هذه العملية الإلتخابية عند إنعقاد الجلسة الأولى بعد تنصيب المجلس، ما عدا رئيس بلدية تونس الذي يعين بأمر من بين أعضاء المجلس البلدي⁽¹⁾، إلا أنّ هذا الإستثناء لم يدرج في القانون الأساسي للإلتخاب والإستفتاء عدد 16 ولا في تعديله اللاحق ما يفيد إلغائه، حيث جاء في الفصل (117) خامسا من القانون الأساسي عدد 07 النص على ما يلي: "... يترشح رؤساء القوائم الفائزة في الإلتخابات لمنصب رئيس المجلس البلدي أو الجهوي وذلك في جلسته الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سنا من دون المترشحين.

ينتخب رئيس المجلس من طرف الأعضاء إنتخابا حرا، سرىا ، نزيها وشفافا، ويكون رئيسا للمجلس المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات....".

يمكن للمجلس البلدي في إطار التسيير الحسن من تشكيل لجان دائمة أو وقتية لدرس المسائل التي تهم البلدية على وجه الخصوص المتعلقة بالإدارة والمالية والأشغال والشؤون الإجتماعية والثقافية، ولا تملك هذه اللجان أي سلطة خاصة بها ويتولى رئاسة كل لجنة أحد المساعدين يعين من قبل المجلس وإن تعذر ذلك يعين أحد المستشارين البلديين بنفس الإجراءات. وتعمل اللجان على تقديم مقرر مقترحاتها في جلسات المجلس البلدي الذي يسهم في إثراء أعماله.

يجتمع أعضاء المجلس البلدي وجوبا أربع مرات في السنة، في أشهر فيفري، ماي، جويلية ونوفمبر، غير أنّه لأسباب قاهرة يمكن تأجيل الدورة بشرط إعلام سلطة الإشراف.

يمارس المجلس البلدي ثلاث أنواع من الإختصاصات: ولاية عامة في حدود شؤون البلدية من جهة وإختصاصات مسندة من جهة أخرى، كما يمارس من جهة أخرى إختصاصات ذات صبغة مشتركة⁽²⁾.

(1) نفس المرجع، ص 131.

(2) نفس المرجع، ص 125.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

يطلع أعضاء المجلس البلدي وجوبا على مشاريع الصفقات وغيرها من العقود، ولكل عضو في إطار ممارسته لمهامه الحق في الإطلاع على كل الوثائق والمعطيات المتعلقة بمسائل البلدية التي تكون موضوع التداول⁽¹⁾، هذه الصلاحيات التي حظي بها أعضاء المجلس البلدي قد تشكل منفذا يسمح لهم بإثراء مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة في حال عدم إحترام قواعد السلوك الأخلاقي، التي تساعد في الحد من المشكلات المتعلقة بتعارض المصالح.

ثانيا: المجلس الجهوي

يعد المجلس الجهوي المجلس التفاوضي للجهة، وقد عرفت طرق تنظيمه وتسييره تطورا ملحوظا جعلته يمثل فضاء إنتقاليا للتوفيق بين المصالح المركزية والمحلية للإدارة⁽²⁾. حيث كانت تشكيلة المجلس الجهوي قائمة على التعيين بدل الإنتخاب ما جعله أقل عمقا في التعبير على اللامركزية مقارنة بالمجلس البلدي، وقد عرفت هذه التشكيلة تنوعا في تكوينها، حيث تضم الوالي رئيسا للمجلس، وأعضاء مجلس النواب الذين تم إنتخابهم بدائرة الولاية أو بدوائرها، رؤساء البلديات بالولاية، ورؤساء المجالس القروية⁽³⁾. كما يحضر جلسات المجلس رؤساء المصالح الجهوية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة، كما يحضر عدد من الأشخاص لا يتجاوز عددهم (10) لهم خبرة في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتربوية، ويقع تعيينهم من طرف الوالي حسب المواضيع المدرجة في الدورة نظرا لتجربتهم وكفاءتهم.

(1) الفصل 217 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

(2) نفس المرجع.

(3) المجالس القروية طبقا للقانون الأساسي عدد 11 المتعلق بالمجالس الجهوية هي مجالس إستشارية يتم إحداثها في المناطق غير البلدية، تعمل على إبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها والتي تهم مناطقها في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتربوية، كما تعمل على التعريف بمشاغل المتساكنين ورغباتهم وإقتراح الحلول الممكنة لها، بالإضافة إلى مساهمتها في تنفيذ البرامج المتعلقة بالنظافة وحفظ الصحة.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

يمارس كافة الأعضاء حق التصويت في جلسات المجلس بإستثناء الوالي الذي له حق ترأس المجلس والمشاركة في تسييره دون حق التصويت⁽¹⁾. والحقيقة أنّ هذا المنع غير مبرر في إعتقادنا، أولاً كون المجلس معين وليس منتخب حتى يتم إستثناء صوت الوالي، ثانياً كيف يحق لرؤساء المصالح الجهوية بأن يصوتوا وقد تم تعيينهم من طرف الوالي بحد ذاته، الأمر الذي يشكل تناقضاً في الإجراءات. ونلاحظ هنا الجمع بين عضوية أكثر من مجلس. وقد عدلّ المشرّع على هذه التركيبة بإقراره أسلوب الإلتخاب كوسيلة لتقلد مقعد في المجلس الجهوي حسب مقتضيات قانون الإلتخابات والإستفتاء عدد 07 لسنة 2017، ليؤكد مرة أخرى هذا التوجه من خلال القانون الأساسي للجماعات المحلية عدد 29 في فصله (299) بنصه على مايلي: "يسير الجهة مجلس جهوي منتخب طبقاً للقانون الإلتخابي" وضمن هذا التغيير تم إستبقاء أماكن لرؤساء بلديات الجهة وأعضاء مجلس نواب الشعب المنتخبين بالدوائر الإلتخابية للجهة من أجل حضور إجتماعات المجلس الجهوي، لكن بصفتهم ملاحظين فقط لا يحق لهم المشاركة في التصويت كما في السابق⁽²⁾. غير أنّه يمكن القول أنّ هذا الحضور لن يشكل إضافة ذات قيمة للمجلس بدون حق التصويت أو المشاركة في النقاش، زد على ذلك أنّه ليس من صلاحيات رئيس البلدية مراقبة أعمال المجلس الجهوي حتى يحضر كملاحظ. ومنه نرى أنّه كان الأحرى بالمشرّع عدم إدراج رؤساء البلديات ضمن قائمة الحضور للمجلس الجهوي.

يعتبر التعديل الذي أدخله المشرّع على طبيعة المجالس الجهوية، دليل على الإرادة القوية في تعميق المسار الديمقراطي بالإرتقاء بالمجلس الجهوي إلى لامركزية فعلية، التي ينشدها المواطنون العارفون والدارسون المهتمون بالتنظيم الإداري للدولة، نظراً للدور الحيوي الذي يلعبه المجلس الجهوي.

وانسجاماً مع التعديلات الجديدة فإنّ عدد أعضاء المجلس يتراوح ما بين (36) عضواً إذا كان عدد سكان الجهة أقل من 150.000 ساكن، إلى (62) عضواً إذا كان سكان

(1) الفصل 06 من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989، المؤرخ في: 04 فيفري 1989، المتعلق بالمجالس الجهوية، ر.ر.ج.ت عدد 10، بتاريخ: 10 فيفري 1989.

(2) الفصل 315 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

الجهة يفوق 900.000 ساكن هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ عدد دورات إجتماع المجلس قد زادت فمن أربع دورات إعتيادية في السنة بحساب دورة كل ثلاث أشهر إلى دورة كل شهرين أي ستة دورات اعتيادية في السنة، مع مراعاة الحالات الإستثنائية.

أما فيما يخص إختصاصات المجلس فيلاحظ التوسيع فيها مقارنة بما عهدته في القوانين السابقة، وهو أمر منطقي يفرضه الإعتراف الفعلي والصریح من قبل المشرّع بأنّ المجالس الجهوية تمثل سلطة فعلية تتمتع بصلاحيات تمكنها عمليا من تسيير شؤونها المحلية بإستقلالية وعلى أساس مشاركة المواطنين في إتخاذ القرارات وتحمل الأعباء وتقديم خدمات أفضل للجماهير وإعادة الشان المحلي لأصحابه الحقيقيين.

وتجدر الإشارة بأنّ المشرّع في هذا التعديل الأخير قد صنف إختصاصات الجهة إلى ثلاث أصناف إعمالا لمبدئي التدبير الحر والتفريع⁽¹⁾، فهناك الإختصاصات الذاتية التي تباشرها الجهة بإمكانياتها المادية والبشرية دون مساعدة أي طرف، وهناك الإختصاصات المشتركة التي تشترك فيها مع الإدارة المركزية، إضافة إلى ممارسة إختصاصات منقولة إليها من السلطة المركزية، وقد مكن المشرّع المجلس الجهوي من التداول في الشؤون والمسائل المتعلقة بنطاق هذه المجالات.

ومن أبرز الآليات التي منحت لأعضاء المجلس الجهوي، هي إمكانية توجيههم لأسئلة تخص شؤون الجهة إلى كل من رئيس المجلس أو أحد مساعديه ورؤساء اللجان، بل بإمكانهم تنظيم جلسات خاصة بهدف الإستماع لهم⁽²⁾، تمثل هذه الآلية في مضمونها نوع من الرقابة الذاتية التي تمارس بين الأعضاء المنتخبين، وهذا على نقيض الوضع في المجلس الشعبي الولائي الجزائري الذي يمارس رقابة شبه سياسية على أعضاء السلطة

(1) مبدأ التدبير الحر: يعني هذا المبدأ أنّ الجماعات المحلية لها كامل الصلاحية في تحديد وبلورة خياراتها وبرامجها، وإلغاء لكافة أشكال الوصاية والإشراف والرقابة المتعلقة بخياراتها التي يجب أن تكون في كنف إحترام المقتضيات القانونية. مبدأ التفريع: يقصد به التوزيع العادل للإختصاصات أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، بمعنى أنّ الإقليم يقوم بما لا يمكن للجهة القيام به والجهة تقوم بما لا يمكن للبلدية القيام بها والدولة تمارس ما لا يمكن إسناده لمختلف الجماعات المحلية المعنية ، ويسمح هذا المبدأ بسرعة إتخاذ القرار بشكل سريع وفوري دون ما إنتظار توجيهات أو تعليمات. راجع أحمد جعفر، التنظيم السياسي والإداري للبلاد التونسية، المرجع السابق.

(2) الفصل 318 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

التنفيذية على مستوى عدم التركيز الإداري، وبذلك تكون شبيهة إلى حد ما للرقابة البرلمانية، وهو الإجراء الأنسب فطلب إستفسارات وتوضيحات من المديريات التنفيذية لأجل رفع إنشغالات المتساكنين للسلطة وبالنتيجة التأكيد على ضرورة توجيه العناية والإهتمام لهذا الجانب من الإنشغالات.

ثالثا: مجلس الأقاليم

يعتبر الإقليم من أصناف الجماعات الترابية المستحدثة في التنظيم الإداري اللامركزي، ويضم عدد من الجهات، يعمل على تحقيق الإندماج والتكامل التنموي الإقتصادي المتوازن والعادل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم⁽¹⁾.

يسير الإقليم مجلس إقليم ينتخب من قبل المستشارين البلديين والجهويين، غير أن المشرع لم يوضح عدد أعضائه ولا مدة إنتدابه، مكتفيا بتحديد دورات إجتماع المجلس حيث يجتمع بصفة دورية مرة كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسه، كما يمكنه الإجتماع كل ما دعت الضرورة لذلك⁽²⁾ وهذا السهو الذي وقع فيه المشرع من شأنه أن يعرقل من عملية تنصيب مجالس الأقاليم، خاصة إذا ما علمنا بأن القانون الخاص بالإنتخابات كذلك قد أغفل إنتخابات مجالس الأقاليم، الأمر الذي يوحي بعدم التأي والتروي في دراسة التنظيم الإداري الجديد وهيكلته، حيث يستوجب على المشرع تدارك الوضع وتصحيحه.

وننوه إلى نقطة مهمة في سياق تصنيف الجماعات المحلية التونسية، وهي إستحداث هيئة تعنى بالنظر في المسائل المتعلقة بالانتمية والتوازن بين الجهات. وتسهر على ضمان التناسق بين السياسات العمومية والمخططات والبرامج والمشاريع المحلية والوطنية، وتتولى التنسيق في ذلك مع الهيئات الدستورية المعنية، والمتمثلة في المجلس الأعلى للجماعات المحلية ويعد هذا الأخير هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية⁽³⁾.

(1) الفصل 356 من نفس المرجع.

(2) الفصل 357 من نفس المرجع.

(3) الفصل 141 من الدستور التونسي لسنة 2014، المرجع السابق.

يتكون المجلس الأعلى للجماعات المحلية من الأعضاء الآتية: (1)

- رئيس بلدية عن كل جهة ينتخب من قبل رؤساء البلديات بالجهة.
 - رؤساء المجالس البلدية للأربع بلديات الأكبر من حيث عدد من السكان.
 - رؤساء الجهات.
 - رؤساء الأقاليم.
 - رئيس الجمعية الأكثر تمثيلا للمدن التونسية.
- ولرئيس المجلس أن يستدعي من يرى فائدة في حضوره دون المشاركة في التصويت.
- ويجتمع المجلس الأعلى للجماعات المحلية في جلسة عامة تضم كل أعضائه مرة كل شهرين، وكلما دعت الحاجة لذلك بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه.
- إذا سعي وراء تجسيد ديمقراطية فعلية يكون المشرع التونسي قد خلق أبعادا جديدة للتنمية المحلية من خلال ثلاث دوائر إنتخابية متفاوتة، إقليمية، جهوية وبلدية، مناطقها إنتخاب أعضاء يمثلون إرادة السكان في تسيير الشأن المحلي.

الفرع الثالث: المجالس المحلية في التشريع المغربي

أولى المؤسس الدستوري المغربي إهتماما بالغاً بالجماعات الترابية مقارنة بنظيره الجزائري والتونسي، حيث خصها بباب كامل وهو الباب التاسع من دستور 2011 الذي إشتمل على إثنا عشرة (12) فصلا، وإن دل هذا فإنه يدل على الدور البارز الذي تؤديه هذه الجماعات على الصعيد المحلي.

وبناء على ما ورد من أحكام في دستور 2011 فإن الجماعات الترابية تتشكل من ثلاث مستويات تتمثل في الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وهي أشخاص إعتبارية خاضعة للقانون العام، وتسيير شؤونها بطريقة ديمقراطية حيث تنتخب مجالس الجهات والجماعات عن طريق الإقتراع العام والمباشر، ونعتقد أنه سقط من المؤسس الدستوري سهوا

(1) الفصل 48 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

تحديد أسلوب إنتخاب مجالس العمالات والأقاليم، ليتدارك المشرع ذلك في القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بإنتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، أين نص في مادته (102) على أن إنتخاب أعضاء مجالس العمالات والأقاليم يتم من طرف هيئة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليم المعني، عن طريق الإقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية، أي أنه إقتراع غير مباشر.

وتعتبر الجماعات القاعدة في ترتيب المجالس المحلية، لتليها العمالات والأقاليم، وتحتل الجهة الصدارة بين الجماعات الترابية⁽¹⁾.

أولاً: مجلس الجماعة

تعد الجماعة اللبنة الأساسية الأولى في بناء الجماعات الترابية في النظام الإداري المغربي، وقد عرفت عدة محطات كانت بدايتها سنة 1960 عندما قام المشرع المغربي بتبني اللامركزية في مرحلة ما بعد الإستقلال، لتكون الإنطلاقة الفعلية لها سنة 1976 وذلك ببروز مجالس منتخبة، ذات إختصاصات موسعة وتتمتع باستقلال إداري ومالي يمكنها من مباشرة المهام المنوطة بها، وفي سنة 2002 تم تعزيز مكانة الجماعة وبرزها على الساحة السياسية والإقتصادية والإجتماعية كفاعل حاسم، لتليها المحطة ما قبل الأخيرة سنة 2009 التي مكنتها بآليات حديثة للحكامة المحلية والإدارة المحلية بصلاحيات منصوص عليه في القانون⁽²⁾ وآخر محطة توقفت عندها الجماعة هي بعد التعديل الدستوري 2011 حيث صدر الظهير الشريف رقم: 1.15.84 القاضي بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والذي بدوره جاء لتجسيد جملة المبادئ الدستورية المستحدثة.

وعلى غرار بقية الجماعات الترابية، يدير الجماعة مجلس منتخب يتراوح عدد أعضائه ما بين 11 عضواً إلى 61 تتاغما مع العدد السكاني وبناء على آخر إحصاء رسمي للسكان، أما مجالس الجماعات المقسمة إلى مقاطعات فإنها تتألف من 81 عضواً بالنسبة للجماعة التي لا يتجاوز عدد سكانها 750.000 نسمة مع إضافة عشرة أعضاء لكل شريحة سكان تعادل 250.00 نسمة على أن لا يتجاوز عدد الأعضاء 131 عضواً على

(1) الفصل 143 من الدستور المغربي لسنة 2011، المرجع السابق.

(2) ملاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 44.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

الأكثر، وفي كلتا الحالتين يتم تحديد المقاعد المخصصة للمجلس بإقتراح من وزير الداخلية (1).

ويعقد مجلس الجماعة جلساته وجوبا أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال شهر فبراير وماي وأكتوبر، وتدوم مدة الدورة الواحدة (15) يوما متتالية على الأكثر، ويمكن تمديدتها مرة واحدة لمدة لا تتجاوز (07) أيام متتالية من أيام العمل، كما يمكن عقد دورة إستثنائية إذا ما إقتضت الضرورة ذلك بناء على مبادرة رئيس المجلس أو طلب ثلث أعضائه (2).

يتداول مجلس الجماعة في القضايا التي تدخل ضمن الإختصاصات التي تتناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية في إطار تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات، وهي إختصاصات ذاتية تباشرها الجماعة بمفردها وهناك الإختصاصات المشتركة مع الدولة وهناك المنقولة من هذه الأخيرة (3).

ثانيا: مجلس العمالة أو الإقليم

تحتل العمالات والأقاليم المستوى الثاني من مستويات الجماعات المحلية، تم تكريسه لأول مرة سنة 1963، وكانت الغاية من إحداثها تأطير السكان لضمان الوحدة الترابية، مع خلق محاور إدارية إقتصادية لضمان أسس التنمية المحلية (4)، وللتمييز بين العمالات والأقاليم فإنّ المشرّع نظر إلى العمالات بأنّها تتشكل دائما من مدن، وتضم مدينة أو جزء من المدينة، في حين أنّ الأقاليم هي أجزاء تضم عاصمة الإقليم ومدن وقرى (5).

يدبر شؤون العمالة أو الإقليم مجلس منتخب يتراوح عدد أعضائه ما بين 11 عضوا إلى 31 على أن لا يفوق عدد أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم نصف جموع عدد أعضاء

(1) المادتين 127، 128 من الظهير الشريف رقم:1.11.173، المؤرخ في:21نوفمبر2011، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:59.11، المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ر.م.م عدد5997، بتاريخ:22 نوفمبر 2011.

(2) المواد 33، 34، 36 من القانون التنظيمي رقم:113.14، المتعلق بالجماعات، المرجع السابق.

(3) المواد 77، 92 من نفس المرجع.

(4) كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 136.

(5) نفس المرجع، ص 139.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليم⁽¹⁾، ويجتمع أعضاء المجلس في دورة عادية لمدة لا تتجاوز (15) يوما متتالية مع إمكانية تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار رئيس المجلس، وإذا إقتضت الظروف أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس تعقد دورة إستثنائية. ويفصل مجلس العمالة والإقليم بمداولاته في القضايا التي تدخل في إختصاصات العمالة والأقليم، وعليه يتخذ كافة التدابير اللازمة لضمان تحقيق التنمية المحلية وهو على غرار مجلس الجهة يمارس إختصاصات ذاتية وإختصاصات مشتركة وأخرى منقولة، على أساس مبدأ التدبير الحر الذي يخول لهم صلاحية سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، وكذا إستنادا إلى مبدأ التفرغ .

ثالثا: مجلس الجهة

مع ظهور التفاوتات بين المناطق وتنامي المشاكل الإقتصادية والإجتماعية، ظهرت الجهوية كضرورة ملحة لتجاوز الإختلالات فصدر الظهير الشريف المؤرخ في 16 جويلية 1971 الذي يعد أول ظهير ينظم الجهة بالمغرب، والذي قسّم المملكة إلى سبع مناطق إقتصادية كبرى.

غير أنّ الجهة وفقا لهذا التنظيم لم تكن جماعة محلية ولا وحدة لامركزية وإنما كانت عبارة عن تجميع لعدد من الأقاليم المتجاورة وكان دورها استشاريا فقط فيما يتعلق ببرامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية وبرامج إعداد التراب التي تهم الجهة⁽²⁾. وفي سياق الإصلاحات السياسية والتعديلات الدستورية التي بادرت بها المملكة المغربية في أكثر من مناسبة، صاحب ذلك ظهور قوانين أخرى منظمة للجهات⁽³⁾ مرتقية

(1) المادتين 103 و104 من القانون التنظيمي رقم:59.11، المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، المرجع السابق.

(2) مولاي إبراهيم، وسعايدية حورية، المرجع السابق، ص 47.

(3) الظهير التنظيم الجهوي المعدل والمتمم للظهير 1971 بتاريخ 02 أفريل 1997، الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 07 جويلية 2015 المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

بها إلى مصاف الجماعات المحلية مانحة إياها صلاحيات تقريرية وإستشارية⁽¹⁾ بتوفير مجلس منتخب يتمتع بسلطة تداولية، ويتولى وزير الداخلية بموجب مرسوم إقتراح عدد الأعضاء الواجب إنتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة وتوزيع عدد المقاعد على الدائرتين الإنتخابيتين، ويجب أن يراعى في عملية توزيع عدد المقاعد عدد السكان القانونيين بكل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعة، ويتراوح العدد ما بين 33 عضوا إلى 75.

يعقد المجلس وجوبا جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال شهر مارس ويوليو وأكتوبر ولا تتجاوز مدة الدورة الواحدة (15) يوما ويمكن تمديدتها لمرة واحدة، كما يمكن عقد دورات إستثنائية إذا إقتضت الضرورة إما بمبادرة من رئيس المجلس أو بطلب ثلث أعضائه⁽²⁾.

يتداول أعضاء مجلس الجهة في المسائل التي تدخل ضمن إختصاصات الجهة فمنها الإختصاصات الذاتية والإختصاصات المشتركة وأخرى منقولة من الدولة، إضافة للإختصاصات الإستشارية.

فإنشاء الجهات جاء لمراعاة التناغم الجغرافي والبشري، والثقافي والإقتصادي، وتقريب الإدارة الإقليمية من المواطن وتسهيل حل مشاكلهم الإدارية، وذلك من خلال تمكين ممثلي السكان من التداول في إطارها بطريقة ديمقراطية عبر إنتخابهم في مجالسها المحلية⁽³⁾. ومجمل القول أنّ المجالس المنتخبة المحلية في التشريعات المغربية وإن كانت قد عرفت تباينا في مستويات هيكلها وأسلوب إنتخاب أعضائها، إلا أنّ هذا لم يمنع من تسجيل تقارب في طبيعة المهام المسندة للمجالس نظرا لوحدة الهدف وهو تقريب الإدارة من المواطن وتحسس إنشغالاته عن قرب.

(1) ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 100 من القانون التنظيمي رقم: 111.14 المتعلق بالجهات: "تقوم السلطات العمومية بإستشارة مجلس الجهة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة إنجازها فوق تراب الجهة، وخاصة عندما تكون هذه الإستشارة منصوص لها في نص تشريعي أو تنظيمي خاص".

(2) المواد 36، 37 و 39 من القانون التنظيمي رقم: 111.14 المتعلق بالجهات، المرجع السابق.

(3) كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 139.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

ومما لا ريب فيه أنّ هذا التدرج في المستويات والتنوع في أساليب الإقتراع من شأنه أن يؤثر في تقرير مبدأ التنافي مع العهدة النيابية في إطار مبدأ التداول على السلطة.

المطلب الثاني: تعارض العضوية في أكثر من مجلس محلي وفقا للتشريع الجزائري

والتونسي

نظرا للإختصاصات الموسعة التي منحت للمجالس المنتخبة لتحقيق التنمية المحلية تكريسا لديمقراطية فعلية، وجب إحترام مبدأ التداول على السلطة وهو أداة تسمح بالتناوب على مراتب إتخاذ القرار بممارسات قانونية وسياسية تضيي الشرعية على الهيئة المنتخبة، ومن بين هذه الممارسات عدم الجمع بين أكثر من مجلس، ويقصد به أن لا يجمع النائب بين مقعدين في مجلسين في وقت واحد.

ولعلّ من أسباب هذا المنع الآثار التي يمكن أن يلحقها الجمع بين عضوية مجلسين وخصوصا الأثر الإنتخابي والأثر المالي، كون أنّ تحمل عهدات أخرى يمنح ميزة إنتخابية للمرشحين والذي قد يظهر بزيادة عدد الأصوات المحصلة وجعل عدد ونوعية المنافسين محدودا⁽¹⁾، فمن أهم أهداف الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر هي ترقية الحقوق السياسية للشباب والمرأة على مستوى المجالس المنتخبة، وذلك نظرا لبروز جيل جديد من الشباب والنساء يتمتع بكفاءات قيادية، وهذا ما تم تجسيده فعلا من خلال القانون العضوي 01-12 المتعلق بالإنتخابات والقانون العضوي رقم: 03-12 المتعلق بكيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة⁽²⁾، وهو ذات الإتجاه الذي تبنته الإصلاحات السياسية التونسية أين ينص دستور 2014 في فصله (133) على أنّ القانون الإنتخابي يضمن تمثيلية الشباب في مجالس الجماعات المحلية، كما يؤكد المشرّع أثناء تقديم الترشيحات لعضوية المجالس البلدية أو المجالس الجهوية على ضرورة إحترام مبدأ التناسف بين النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة⁽³⁾.

(1)abel françois، laurent weill، op.cit، p488.

(2) رويحي نور الهدى، المرجع السابق، ص 19.

(3) الفصل 49 تاسعا، من القانون الأساسي عدد7 لسنة 2017، المتعلق بتفويض وإتمام القانون الأساسي عدد16 لسنة 2014، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

وعليه فإنّه من شأن الجمع بين العهدة الانتخابية أن يقلل من فرص هؤلاء القادة المستقبليين من ولوج معترك السياسة ومحاولة الإرتقاء بدور المجالس المنتخبة تحقيقا للديمقراطية، أمّا الأثر المالي فيظهر في إمكانية الحصول والزيادة في تمويل الحملات الانتخابية⁽¹⁾. إضافة إلى هذه الآثار فإنّ الجمع بين عضوية مجلسين سيؤدي إلى تراكم المهام على عاتق المنتخب نظرا لما يتمتع به كل مجلس من إختصاصات واسعة ممّا يؤثر على الأداء النيابي ومنه الرسالة التمثيلية.

وللحد من هذه الآثار المحتملة سعى المشرّع الجزائري ونظيره التونسي إلى إقرار مبدأ عدم العضوية في أكثر من مجلس محلي كحالة من حالات عدم التنافي التي تقود إلى إستبعاد المنتخب في حال إنتهاكه، غير أنّ عدم الإستقرار في إقراره كانت سمة واضحة.

بداية بموقف التشريع الجزائري، أين ورد في قانون البلدي رقم: 67-24 في مادته (58) النص صراحة على عدم جواز العضوية في عدة مجالس شعبية بلدية⁽²⁾، وهو ذات الأمر الذي أورده قانون الولاية رقم: 69-38 بحسب المادة(17) منه وذلك بمنع العضوية في عدة مجالس شعبية ولائية⁽³⁾، إلا أنّ هتين المادتين تشكلان نوع من القصور التشريعي كون الحظر إقتصر على ذات الدرجة ولم يشمل الحظر على الدرجتين أي بين المجالس البلدية والولائية، ما يفهم منه جواز الجمع بين عضوية المجلس البلدي والولائي.

وقد إعتري الموضوع غموض أكثر في القوانين اللاحقة المنظمة للجماعات المحلية وإنتخاباتها، عندما سكت المشرّع عن المسألة بأكملها ولم يفصح عن إرادته، لكن بالبحث في ثنايا هذه القوانين نجد ما يفسر طبيعة هذا السكوت، فحسب مقتضيات المادة (76) من القانون العضوي رقم: 16-10 المتعلق بالانتخابات فإنّه لا يمكن الترشح في أكثر من قائمة أو دائرة إنتخابية؛ وفي حال إنتهاك هذه القاعدة سوف يتعرض المترشح إلى عقوبات قد تتراوح ما بين ثلاثة أشهر إلى ثلاثة سنوات حبسا وبغرامة من 4000 دج إلى 40.000

(1)abel françois، laurent weill، op.cit، p488.

(2) الأمر رقم: 67-24، المؤرخ في: 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 6 بتاريخ: 18 يناير 1967.

(3) الأمر رقم: 69-38، المؤرخ في: 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج،ر،ج،ج، عدد 44 بتاريخ: 23 مايو 1969.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

دج، بالإضافة إلى الرفض بقوة القانون لقوائم الترشيحات المعنية، إذا هذه الأحكام تشكل حاجزا يصعب تخطيه إلى الجمع بين عضوية مجلسين إذا ما علمنا بأنّ الإنتخابات المحلية تجرى في وقت واحد. ولو إفترضا جدلا أنه ستجرى إنتخابات جديدة نظرا لحل المجلس السابق سواء بلدي أو ولائي، فهل يمكن لأحد أعضاء المجالس المنتخبة المنصّبة بأن يترشح لهذه الإنتخابات.

علاوة على ذلك أنّ من شروط الترشح إلى المجلس الشعبي الولائي أو البلدي على حد سواء، هو أن يكون المترشح مسجلا في الدائرة الإنتخابية التي يترشح فيها ومنعا للتحايل واستغلال الأصوات فقد قيد المشرّع التسجيل في القوائم الانتخابية ضمن قائمة واحدة لا أكثر، وعلى هذا الأساس لا يمكن للشخص من الحصول على مقعدين في دائرتين انتخابيتين⁽¹⁾، وبذلك تكون هذه الأحكام إنعكاسا لإرادة المشرّع الجزائري الضمنية بعدم جواز العضوية في أكثر من مجلس. غير أنّ هذا لا يمنع أن نأمل من المشرّع حال معالجة وتعديل القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية من أن يسد هذه الثغرة بالإفصاح الصريح على نواياه.

وبالتوجه إلى التشريع التونسي نلتمس ردا حول المسألة، نجد أنّه لم يكن أفضل من سابقه في عدم إستقراره على مبدأ التنافي، نظرا للتغيرات التي طرأت على أصناف المجالس المحلية فضلا عن تعديل أسلوب العضوية فيها.

بالنسبة لعضوية مجالس البلدية لم يشبه أي لبس فيما يتعلق بالجمع بين أكثر من مجلس، فقد جاء التنصيص صريحا في العديد من النصوص القانونية التي تؤكد على منع الجمع بين أكثر من مجلس بلدي فهذا القانون عدد 25 المتعلق بالمجلة الإنتخابية الملغى ينص في فصله (116) على مايلي: " لا يمكن لأي كان أن يكون عضوا لعدة مجالس بلدية". وهو ما تم ترسيخه والتأكيد عليه في ظل الإصلاحات القانونية التي باشرتها السلطة الحاكمة أين نص القانون الأساسي عدد 07 المتعلق بتنقيح قانون الإنتخابات والإستفتاء في فصله (49) رابعا على التالي: " لا يمكن الجمع بين عضوية أكثر من مجلس بلدي...".

(1) المادتين 08، 79 من القانون العضوي رقم: 16-10 المتعلق بالإنتخابات، المرجع السابق.

أمّا فيما يخص المجلس الجهوي، ففي عهده السابق لم يرد أي نص يمنع الجمع بين أكثر من مجلس جهوي وهذا نظرا لطبيعة تركيبته وأسلوب التعيين فيه التي أشرنا لها في موضع سابق، والتي شكلت عائقا كبيرا في تسيير الشأن المحلي لتراكم المهام على الأعضاء وإهدار الكثير من الوقت على حساب مهام أخرى، ما دعى المشرع إلى تدارك الوضع أثناء تطبيق الإصلاحات لينص في الفصل (49) المذكور آنفاً على أنه: "لا يمكن الجمع بين عضوية أكثر من مجلس بلدي أو أكثر من مجلس جهوي". ليضيف المشرع أكثر من ذلك بمنع الجمع بين عضوية المجلس البلدي وعضوية المجلس الجهوي حسب ذات الفصل، ذلك بعد إيمانه على أسلوب الانتخاب لتولي عضوية هذا الأخير، وبالتالي تم إستبعاد رؤساء البلديات من المشاركة في عضوية المجلس الجهوي خلافا لما كان سابقا، ليقى حضورهم داخل المجلس يلعب دور الملاحظ فقط مثلما سبق وأشرنا، بذلك يكون المشرع قد جانب الصواب حينما أقر عدم الجمع بين العهدة الانتخابية.

أمّا بخصوص مجلس الإقليم وعلى إعتبار أنه يتكون من أعضاء يتم إنتخابهم من بين مستشاري المجلس البلدي والمجلس الجهوي، فإنّ القانون لم يحظر على أعضائه الجمع بين عضويته وعضوية مجلس محلي آخر، بإستثناء منع الجمع بين صفتي رئيس مجلس إقليم ورئيس مجلس بلدي أو مجلس جهوي. العلة من وراء ذلك تخفيف عبء المسؤولية على الرئيس، وإن كنا لا نؤيد موقف المشرع التونسي في السماح بهذا الجمع لما يمكن أن يشكله من تداخل في الإختصاصات خاصة وأنها تجربة جديدة تحتاج تفرغ من قبل أعضاء المجلس للتمكن من تدارس الوضع الإقليمي ووضع خطط تتوافق مع المصالح المحلية والوطنية، وإن كان ولا بد من الجمع فهذا يتطلب كفاءة عالية وشخصيات قيادية تجيد تنظيم المهام والوقت.

المطلب الثالث: السماح بعضوية أكثر من مجلس محلي وفقا للتشريع المغربي

بالوقوف على ما جاء به المشرع المغربي في شأن العضوية في أكثر من مجلس، نجد هناك تفاوت بينه وبين كل من المشرع الجزائري والمشرع التونسي في إقرار المبدأ، فقد كان لتنوع أسلوب إنتخاب أعضاء المجالس الترابية يد في إتاحة الفرصة للحصول على أكثر من مقعد على مستواها، ونظرا للصلاحيات الممنوحة للمجالس الترابية التي فتحت شهية

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

المنافسة، حيث منح المشرع المغربي حق الترشح لعضوية المجالس وإن كان هذا ليس على إطلاقه بل يخضع لقيد التنافي في حالات معينة أوردها المشرع على سبيل الحصر.

وإنطلاقاً من القوانين المنظمة للجماعات الترابية، وتحديدًا من القاعدة نجد المشرع قد أجاز للمستشار الجماعي أن يترشح لعضوية مجلس العمالة أو الإقليم ويتنافس على الرئاسة شريطة أن يكون مرتب على رأس لوائح الترشيح التي فازت بمقاعد داخل المجلس، كما له أن يتنافس على نيابة المكتب وغيرها، إلا أن هذا التنافس يسقط إذا ما ارتبطت صفة رئيس مجلس الجماعة أو نيابته في المترشح، فلا يجوز له الجمع بين الرئاستين أو النيابتين أو النيابة والرئاسة معاً ويجوز له غير ذلك، وهذا طبقاً للمادتين (15) و(52) من القانون التنظيمي رقم: 113.14 المتعلق بالجماعات.

كما تتنافى مهام رئيس مجلس المقاطعة ونوابه مع مهام رئيس مجلس الجماعة طبقاً لمقتضيات المادة (221) من ذات القانون، ويجوز له تحمل باقي المسؤوليات داخل المجلس.

وذاً الأمر ينطبق على أعضاء مجالس العمالات والأقاليم، أين يمنع عليهم الجمع بين رئاسة أو نيابة المجالس، ويسمح لهم ما دون ذلك⁽¹⁾، أما فيما يخص أعضاء مجلس الجهة فإن الأمر يتعاده إلى تنافي العضوية بشكل كامل ليس فقط منصب الرئيس أو النائب وهو ما أكدته المادة (82) من القانون التنظيمي رقم: 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية بنصها: "تتنافى العضوية في مجلس جهة مع صفة عضو في مجلس عمالة أو إقليم وكذا مع رئاسة غرفة مهنية"، وما يسجل على هذه المادة إغفالها لصفة عضو في مجلس جماعة.

والعلة من حرمان رؤساء المجالس ونوابهم الجمع بين الصفتين، لما يملكه هؤلاء من مقاليد الحكم والسلطة، وبالتالي منعا لتقوية النفوذ وبسطه بشكل أوسع تم التنصيص على هذا المنع.

(1) المادتين 16، 53 الفقرة 02 من القانون التنظيمي رقم: 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المرجع السابق.

المبحث الثالث: تنافي الجمع بين عضوية المجالس المحلية وبعض الأنشطة والوظائف

فتح المشرع باب الترشح لإعتلاء كرسي في مجلس محلي لكل من تستوفي فيه الشروط القانونية من شرط السن وإثبات الجنسية والتمتع بالأهلية وكافة حقوقه المدنية والسياسية وأن يثبت نفاذ نفاذ صحيفة سوابقه العدلية إضافة إلى أن يكون ناخبا مسجلا في القوائم الانتخابية وغيرها من الشروط الإجرائية.

ويبدو من خلال هذا أن المشرع لم يقيد الراغبين في الترشح بشرط الكفاءة والمؤهل العلمي وحسنا فعل لأن الترشح دون إعتبار لشرط الكفاءة يتماشى ومبدأ المشاركة، فلا يمكن باسم المؤهل وشرط الشهادة العلمية اقضاء فئة واسعة من أفراد المجتمع ومنعها من ممارسة حق دستوري ثابت ومكرس ألا وهو الحق في الترشح⁽¹⁾. ولا يمكن أن تحدث مفاضلة بين فئة وأخرى لأنها ستؤدي إلى خلق طبقية في المجتمع ومقاطعة الانتخابات إن اقتضى الوضع، لذا إرتأى المشرع عدم إدراج هذا الشرط ضمن الشروط القانونية⁽²⁾ وقام بتعويضه بالنص على ضرورة إجراء دورات تكوينية للمنتخبين المحليين تعمل على رفع قدراتهم وكفائتهم في التسيير المحلي. وإن كنا نرى بأن هذا العمل في أصله ينسب إلى مهام الأحزاب السياسية التي من المفترض أن تنشأ شخصيات أكفاء لرعاية مصالح المواطنين والدفاع عليها.

ومنه فإن تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة تعرف تنوعا في صفات أعضائها، وبالتالي التنوع في وظائفهم ومهامهم الممارسة، فمنها ما يدخل في إطار القانون العام من خلال المرافق العمومية ومنها ما يدخل في نطاق القانون الخاص من قبيل أصحاب المهن الحرة، هذا التنوع يخلق مجالا لتبادل الخبرات لمعالجة مشاكل المواطنين

(1) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية. المرجع السابق، ص 177.

(2) جاء في رد وزير الداخلية للمملكة المغربية أثناء نقاش القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية حول موضوع إشتراط مستوى دراسي معين للرئيس، أنه لا يمكن إدماج شرط الحصول على مستوى تعليمي للترشح لرئاسة المجلس، لغياب السند الدستوري لذلك، خاصة بما تعلق بالمساواة بين المواطنين وبممارسة الحقوق المدنية والسياسية، كما ينص على ذلك الفصل 30 من الدستور وبالتالي فهي لا تتماشى مع روح الدستور، بالمقابل هناك دور أساسي يتعين أن تلعبه الأحزاب السياسية لتجعل من المستوى التعليمي شرطا لتزكية منتخبها خاصة وكلاء اللوائح أو إقرار ذلك على مستوى أنظمتها الأساسية.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

والعراقيل التي تواجه سبيل التنمية المحلية إذا ما أحسن إستغلاله بعيدا عن التجاذبات السياسية.

علاوة على ذلك فإن ممارسة الوظيفة الإنتخابية مع وظيفة أخرى في ذات الوقت، قد يخلق نوع من تعارض المصالح، حيث يمكن أن يكون تعارضا للمصالح كل سلوك ناجم عن قيام أحد الأشخاص الممارسين لنشاطات مهنية أو القائمين بمسؤولية إنتخابية، بإتخاذ قرار مشبوه يعتريه الشك بخصوص دوافع وبواعث الإنتهاء إليه⁽¹⁾، الأمر الذي من شأنه أن يشكل علاقة غير متوازنة بين المصالح العمومية والمصالح الشخصية للمنتخب المحلي، وغالب الظن إن لم نقل غالب واقع الحال أنّ كفة المصالح الشخصية تطغى على الوضع، ففي العديد من الحالات لا يكون تعارض المصالح ظاهرا للعيان، أو معروفا في المجتمع المحيط بالموظف⁽²⁾ لكن يكفي أن تكشف قضية واحدة لتهدر ثقة المواطنين بالموظف ومؤسسته⁽³⁾ وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى عزوف المواطنين عن أداء واجبهم الإنتخابي تصورا منهم أنّ من سيتولى مقاعد المجلس لن يخدم إلا مصالح نفسه ومواليه.

لذا لحماية العهدة النيابية المحلية من هذا التعارض وتأمين نوع من التوازن بين المصالح تحقيقا لمقاصد التمثيل النيابي، لا بد على المشرّع من تحصينها بضوابط وقيود تمنع ذلك، وعملا على تحري ما يفيد إعتناق المشرّع لتلك الضوابط، نسعى إلى إجراء مسح قانوني في التشريعات المغاربية يسمح بالكشف على عملية تنظيم مسألة الجمع بين المسؤولية الإنتخابية المحلية وغيرها من المهام والوظائف. وفي سبيل إيضاح هذه الحالات نفرد المطالب التالية:

⁽¹⁾Guillaume Perrault;Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts?، <http://www.lefigaro.fr>، 18/03/2017.

⁽²⁾ طبقا لقانون الفساد الجزائري رقم:06-10 فإنّ العضو المنتخب في المجالس المنتخبة يعد موظفا وهذا بنص المادة 02 منه.

⁽³⁾الأخضري نصر الدين، " مسألة تعارض المصالح كآلية قانونية لتحسين مبدأ الحق في الأمن القانوني في نطاق أعمال السلطات العمومية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول إحترام التوقعات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 24 و25 فيفري، 2016، ص 3.

المطلب الأول: ضرورة التفرغ التام لرئيس المجلس المحلي

إنققت التشريعات محل الدراسة على ضرورة تفرغ رئيس المجلس المحلي لعهدته الانتخابية، حيث ألزم المشرع الجزائري في المادة (72) من قانون البلدية رقم: 11-10 رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية، إضافة إلى نواب الرئيس ورؤساء اللجان طبقا للمادة (02) من المرسوم التنفيذي المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم رقم: 13-91. كذلك الشأن بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي فبموجب المادتين (63) و(69) من قانون الولاية رقم: 12-07 يلزم كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي وكذا نوابه ورؤساء اللجان الدائمة بالتفرغ التام لعهدتهم الانتخابية، على خلاف المشرع التونسي والمغربي اللذان حصرا التفرغ التام في رئيس المجلس.

بالمرور على التشريع التونسي نجد أنّ إقراره للتفرغ الكلي لرئيس المجلس البلدي قيّد بشروط جعلت منه حبيس حالات معينة لا تمتد إلى كافة رؤساء المجالس البلدية، فيقوم رئيس البلدية بمهامه كامل الوقت في إحدى الحالات التالية⁽¹⁾:

- إذا كانت البلدية كائنة بمركز الولاية.
- عندما تساوي المقاييس الإعتيادية المنجزة للبلدية في السنة السابقة أو تفوق مبلغا يحدد بأمر يتم إتخاذه في بداية كل مدة نيابية.
- عندما يساوي عدد سكان البلدية أو يفوق عددا يضبط بأمر يتم إتخاذه في بداية كل مدة نيابية.

إذا المشرع إعتد ثلاث شروط لتفرغ رئيس المجلس البلدي لمهامه النيابية وهي مركزية البلدية وحجم المقاييس الإعتيادية وعدد السكان، ليتراجع في القانون الجديد المتعلق بالجماعات المحلية عن هذه الشروط مُقرّاً التفرغ المطلق لرؤساء المجالس البلدية ولم يشر

(1) الفصل 56 الفقرة 03 من قانون أساسي عدد 57 لسنة 2008، المؤرخ في: 04 أوت 2008، المتعلق بتنقيح القانون عدد 33 لسنة 1975، المؤرخ في: 14 ماي 1975، المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات، ر.ر.ج.ت عدد 64، بتاريخ: 08 أوت 2008.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

إلى رؤساء المجالس الجهوية ولا إلى رؤساء مجالس الأقاليم ما يعد سهوا من المشرع لابد من إستدراكه.

أما بالنسبة للتشريع المغربي فإنه وبقوة القانون يستفيد كل موظف أو عون عمومي لدى الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الذي أنتخب رئيسا للمجلس من وضعية الإلحاق أو الوضع رهن الإشارة لدى المجلس العضو فيه، وهذا بناء على طلب يتقدم به إلى إدارته الأصلية⁽¹⁾.

الفرق بين الوضعيتين وفقا لقانون الوظيفة العمومية يكمن في أنّ الإلحاق هو خروج الموظف عن سلكه الأصلي مع بقاءه تابعا لهذا السلك متمتعا فيه بجميع حقوقه في الأجر والترقية والتقاعد وهو يتعلق بجميع الموظفين، أما الوضع رهن الإشارة هو بقاء الموظف تابعا لإطاره في إدارته الأصلية وشاغلا لمنصبه المالي بها ويزاول مهامه بإدارة عمومية أخرى، ويظل الموظف في هذه الوضعية متمتعا بكافة حقوقه من أجره وترقية وتقاعد، ويشترط في وضعية رهن الإشارة أنّها لا تقوم إلا على أساس حاجيات ضرورية للمصلحة من أجل إنجاز مهام معينة في وقت محدد بموافقة الموظف⁽²⁾.

إذا بهاتين الوضعيتين يكون المشرع قد أقر التفريغ التام للعهدة الانتخابية مقتصرًا ذلك على رؤساء المجالس الترابية دون أن تشمل نواب الرئيس متفقا في ذلك مع المشرع التونسي الشيء الذي يدل على عدم ضرورة التفريغ التام لنواب الرئيس لأداء مهامهم النيابية حسب وجهة نظر المشرعين، وإن كنا نخالف ذلك على إعتبار أنّ نائب الرئيس هو من يساعد الرئيس في تنفيذ مهامه في حالة حضوره، ويتولى رئاسة المجلس في حالة غيابه، أي أنّ المسؤوليات الملقاة على عاتقه تستدعي تفرغه التام أيضا، وهذا ما أكدته تدخل نواب البرلمان المغربي عند مناقشة المشاريع المتعلقة بالقوانين التنظيمية للجماعات المحلية، حيث رأوا أنّ المادة (58) من مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالأقاليم والعمالات، حصرت الاستفادة من

(1) المواد 58 من القانون التنظيمي رقم:112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 60 من القانون التنظيمي

رقم:111.14، المتعلق بالجهات، والمادة 57 من القانون التنظيمي رقم:113.14، المتعلق بالجماعات، مراجع سابقة.

(2) الفصل 46 مكرر 2 والفصل 47 من الظهير الشريف رقم:008-58-1 المؤرخ في:24 فبراير 1958، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

وضعية الإلحاق والوضع رهن الإشارة في العضو الموظف الذي ينتخب رئيسا للمجلس دون تعميم الإستفادة على نواب الرئيس الراغبين في ذلك من أجل التفرغ للعمل داخل المجلس⁽¹⁾. ونلفت النظر أنه إلى جانب التفرغ التام لرؤساء المجالس المحلية، فقد نظم المشرع المغاربي تفرغ جزئي لبقية أعضاء المجالس، بمنح رخص قانونية مؤقتة تسمح لهم من ممارسة مهامهم ووظائفهم الإعتيادية إلى جانب ممارسة العهدة الإنتخابية وهو ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة(39) من قانون الولاية بنصها على الآتي: "يعتبر الإستدعاء لأشغال المجلس الشعبي الولائي مبررا للغياب"، مؤكدا على الهيئة المستخدمة أن تمنحهم الوقت الضروري لذلك مع إشتراط إعلامها بتاريخ الإجتماع بمدة حددها المشرع التونسي بثلاثة أيام على الأقل قبل إنعقاده أما المشرع الجزائري والمغربي فإنهما لم ينظرقا لهذا الشرط على الرغم من أهميته في الحفاظ على حقوق العامل من جهة وأداء ما عليه من إلتزامات في العمل من جهة أخرى، لم يميز التشريع التونسي والمغربي هنا بين الأعوان العموميين والأجراء العاملين حيث يستفيد كلاهما بحكم القانون من رخص التغيب للمشاركة في دورات المجلس واجتماعات اللجان المنتمين إليها أو الهيئات أو المؤسسات العمومية أو الخاصة والذين يمثلون المجلس بها⁽²⁾، وكذا المشاركة في دورات التكوين المستمر، وذلك في حدود المدة الفعلية لهذه الدورات والاجتماعات.

وإستكمالا لقاعدة التفرغ التام التي فرضها المشرع على رؤساء المجالس المحلية، فقد نص المشرع الجزائري ونظيره المغربي على إجبارية الإقامة الفعلية لهؤلاء الرؤساء ونوابهم داخل الإقليم الوطني، في حين لم يتم التنصيص على ذلك في التشريع التونسي.

(1) من تقرير لجنة الداخلية والجماعات المحلية والسكنى وسياسة المدينة، مجلس النواب، المملكة المغربية، دورة أبريل 2015.

(2) جاء في القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية أنه يتم تعيين أعضاء المجلس لأجل تمثيل الجماعة الترابية المعنية كأعضاء منتدبين لدى هيئات أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو شخص إعتباري خاضع للقانون العام أو في كل هيئة اخرى تقريرية أو إستشارية محدثة بنص تشريعي أو تنظيمي، تكون الجماعة الترابية عضوا فيها، بالأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها وفي حالة تعادل الأصوات يعلن الفائز المترشحة أو المترشح الأصغر سنا، وفي حالة تعادل الأصوات والسن يعلن الفائز عن طريق القرعة تحت إشراف رئيس المجلس وينص المحضر على أسماء المصوتين.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

فقد جاء في مقتضيات قانون البلدية والولاية الجزائري، أنه على رؤساء هذه المجالس الإقامة بصفة دائمة وفعلية داخل إقليم البلدية والولاية، مقتصرًا ذلك على الرؤساء دون النواب، إلا أنه يمكن أن يرخص لرئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي بعدم الإقامة الدائمة، وذلك في ظل حالات إستثنائية، دون أن يحدد طبيعة هذه الحالات⁽¹⁾. أيضا جاء في التشريعات المحلية المغربية أنه لا يجوز أن ينتخب رئيسا أو نائبا للرئيس، أعضاء مجلس إحدى الجماعات المحلية الذين هم مقيمون خارج الوطن لأي سبب من الأسباب⁽²⁾، مع العلم أنّ المشرّع مكّن المغاربة المقيمين خارج التراب الوطني من الترشح لعضوية إحدى مجالس الجماعات الترابية مانعا من الترشح كل شخص يتولى مسؤولية حكومية أو إنتدابية أو عمومية ببلد الإقامة كي لا تصطدم المصلحة الوطنية بالمصالح الأجنبية.

التنافي هنا لم يتعلق بوظيفة أو مهنة بعينها، إنّما بمحل الإقامة وليس الهدف منها حماية السيادة الوطنية بقدر ما هو ضمان سيرورة وديمومة عمل المجلس من خلال الإقامة الجبرية داخل الوطن لرئيس المجلس ونوابه، وهذا من أجل الإستعداد التام لأداء مهامه النيابية ومتابعة الشؤون المحلية بنفسه، فمن غير المعقول أن يسير المجلس أشخاص ليست لهم علاقة مادية ملموسة بالواقع المحلي المعاش فكيف لهم دراسة ومعالجة المشاكل المطروحة على المجلس، وكان الأحرى بالمشرّع المغربي أن يضيف شرط الإقامة في الدائرة الإنتخابية التي يزاول فيها مهامه حتى يضمن قرب رئيس المجلس ونوابه من مسرح الأحداث ومواكبتهم لما يحدث وسهولة وسرعة تدخلهم لإيجاد حلول، ومتابعة وتيرة التنمية المحلية عن كثب.

(1) المادة 63 من قانون رقم: 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 63 من قانون رقم: 07-12، المتعلق بالولاية، مراجع سابقة.

(2) المادة 72 من قانون التنظيمي رقم: 111.14، المتعلق بالجهات، و70 من القانون التنظيمي رقم: 112.14، المتعلق بالإقاليم والعمالات، والمادة 69 من القانون التنظيمي رقم: 113.14، المتعلق بالجماعات، مراجع سابقة.

المطلب الثاني: وظائف تتنافى وممارسة العهدة النيابية المحلية

بالعودة إلى التشريعات الجزائرية السابقة بالضبط الأمر رقم: 67-24 المتضمن القانون البلدي (الملغى)، نجده قد نص على حالات التنافي والتي تتعارض ومهام النائب محدا إياها فيما يلي⁽¹⁾:

• العضو في سلك العمالة،

• الضباط، وضباط الصف في الجيش الوطني الشعبي أثناء ممارستهم لمهامهم.

التي عدلت فيما بعد لتصبح هذه الحالات من حالات عدم القابلية للإنتخاب، كما جاء التتصيص على حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية المحلية في القانون رقم: 80-08 المنظم لقانون الإنتخابات (الملغى) كمايلي: "تتنافى والنيابة كل ثروة أو امتلاك مباشر أو غير مباشر للأعمال"، "لايجوز مهما كان الحال أن تمارس نشاطات المنتخب الأخرى على حساب مهمته داخل المجلس"⁽²⁾.

في هذه الحالة المشرع كان واضحا في رغبته القاضية بإستبعاد أصحاب المال عن المجال النيابي خشية الوقوع في برائث الفساد بإستغلال رؤساء المجالس البلدية لمناصبهم قصد إثراء مصالحهم الخاصة هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان تعبيراً على النظام الإشتراكي الذي يقضي بالملكية الجماعية والتي كان يجب على مؤسسات الدولة وممثلي الشعب تجسيد ذلك. وبمجرد التحرر من النظام الإشتراكي لم يجد المشرع لهذا النص داع، غير أنه بات من الضروري إعادة النظر في الموضوع.

كذلك قانون الولاية رقم: 12-07 نص على حالات التنافي كسبب من أسباب إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب المادة (44) منه دون أن يحدد ماهي هذه الحالات، وإذا ما إفترضنا أنّ هذا الحكم يخاطب رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه، فلماذا يدرج في صلب النص عبارة إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، وهو حكم عام يستغرق كافة الأعضاء، وهو ما لا يتوافق مع النصوص المنظمة لوضعية المنتخب في المجلس

(1) المادتين 56 و 58 من الأمر رقم: 67-24، المتعلق بالقانون البلدي، المرجع السابق.

(2) المادة 77 والمادة 91 من القانون رقم: 80-08، المؤرخ في: 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الإنتخابات، ج.ر.ج. عدد 44، بتاريخ 28 أكتوبر 1980.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

الشعبي الولائي التي تشترط على العضو غير المنتدب حضور أشغال أعمال المجلس عملا بالرخصة القانونية الممنوحة له وعلى رب العمل السماح له بذلك، ففي حالة تغيبه بدون عذر مقبول في أكثر من 03 دورات عادية خلال السنة يعتبر متخليا عن العهدة وليس مقص، ومنه يعتبر هذا النص نسا مبهما جامدا يحتاج تفصيلا وشرحا من قبل المشرع، محددًا فيه ما هي هذه الحالات ومن المقصود بها. والواقع العملي يؤكد على جمع أعضاء المجالس الشعبية الولائية بين مهامهم الأصلية ومهمتهم الانتخابية، بل الأمر يتعدى إلى تجاوزات قانونية بجمع رؤساء المجالس ونوابهم بين مهامهم الانتخابية ومهام وأنشطة أخرى.

أما بخصوص الوضع في التشريع التونسي فلم يكن يبعد عن الوضع الجزائري، حيث لم يجد المبدأ مكانا له في التشريع فيما يتعلق بالحالات الخاصة بالوظائف والمهن الأخرى، إلا في بعض المواضع النادرة، حيث ينص الفصل (53) من القانون الأساسي عدد 33 المتعلق بالبلديات على أنه: "لا يمكن للمحتسبين العموميين ولو مؤقتا أن يكونوا رؤساء أو مساعدين أو كواهي رؤساء ولا أن يقوموا بوظائفهم،

لا يمكن لمأجوري الرئيس أن يكونوا مساعدين أو كواهي رؤساء⁽¹⁾".

وبالعودة إلى قانون الجماعات المحلية ساري المفعول، لا نجد أثر لهذا النص مع العلم أن مشروع القانون قد تضمنه مسبقا وقد وقع حذفه⁽²⁾.

كذلك المشرع المغربي لم يجر أن ينتخب رئيسا أو نوبا للرئيس لمجلس _ الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة أو المقاطعة _ ولا أن يزاولوا مهامهم بصفة مؤقتة المحاسبون العموميون الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجماعة المحلية المعنية، بالمفهوم المخالف عندما لا يرتبط نشاط المحاسب العمومي مباشرة بالجماعة المحلية المعنية فبإمكانه أن يكون رئيسا أو نائبا في مجلسها، بالتالي قيّد المشرع هذه الحالة بمعيار الممارسة المباشرة

(1) الكواهي مفردا كاهية، وهو الشخص المكلف بتسيير شؤون الدائرة بتفويض من رئيس البلدية.

(2) ينص الفصل 233 من مشروع قانون الجماعات المحلية على أنه: "... لا يمكن لأعوان الإدارات المالية التي تنظر في الحسابية البلدية و في إستخلاص المعاليم البلدية أو تمارس الرقابة عليها أن يكونوا رؤساء أو مساعدين.... و لا يمكن لأجراء الرئيس أن يكونوا مساعدين له".

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

لالنشاط في الجماعة المحلية العضو في مجلسها ولم يتركه على إطلاقه مثلما فعل المشرع التونسي. كما يمنع القانون على الأعضاء في المجالس المحلية الأجورين للرئيس أن ينتخبوا كنواب له⁽¹⁾.

بالنسبة للحالة الأولى فالمرجح أنّ المشرع حماية للمال العام يحاول إستبعاد المحاسب العمومي وكل من له صلة بالرقابة المالية من منصب الرئاسة، حيث يظهر تضارب المصالح والمهام عندما تزوج مهمة الرقيب في تبيان الوضع المالي للمؤسسة بمهمة موازية يقوم بموجبها بتسيير المؤسسة، فيؤدي ذلك إلى تلافي الوضع المالي الحقيقي لهذه المؤسسة والتعتميم عليه على حساب المصلحة العامة، وهذا من شأنه إهدار لمصادقية ونزاهة المؤسسات المنتخبة وكذا الإخلال بمصادقية التسيير المالي، وأما فيما يتعلق بمنصب مساعد أو كاهي رئيس فشملمهم المنع كونهم الأقرب إلى دور الرئيس وهم من يتولون إنابته حال غيابه أو شغور مقعده.

ويفهم من خلال حصر هذه الحالات أنّ للمحاسب العمومي وبقية أعوان الإدارات المالية أحقية العضوية في المجلس المحلي، إلا أنّ هذا يشكل في جميع حالاته تناقضا صريحا في النصوص القانونية، حيث يمنع قانون الجماعات الترابية المحاسبون العموميون من الترشح إلى عضوية المجالس المحلية⁽²⁾ وفقا لمبدأ عدم القابلية للإنتخاب، ومنه فإنّ مسألة الجمع غير واردة من الأساس، ويتطابق هذا الحكم مع ما ذكرنا حول عضوية المجلس المحلي التونسي، حيث يعتبر المحاسب العمومي ممنوعا من الترشح لعضوية المجلس الذي يقع في الدائرة الإنتخابية التي يمارس فيها وظيفته⁽³⁾، ومن هنا ننثني على موقف المشرع التونسي حين ألغى الحكم القاضي بعدم الجمع بين منصب المحاسب العمومي ومنصب رئيس المجلس وأخرجه من نطاق مبدأ التنافي إلى نطاق عدم القابلية للإنتخاب، ونأمل من المشرع المغربي أن يعيد النظر في هذه الأحكام ويحكم صياغتها.

(1) المواد 14، 15 و16 من القانون التنظيمي رقم:113.14، المتعلق بالجماعات، والقانون التنظيمي رقم:112.14

المتعلق بالعمالات و الأقاليم، والقانون التنظيمي رقم:111.14، المتعلق بالجهات على التوالي، مراجع سابقة.

(2) المادة 06 من القانون التنظيمي رقم:59.11، المتعلق بإنتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، المرجع السابق.

(3) الفصل 49 ثالثا من القانون الأساسي عدد 07 لسنة 2017، المتعلق بتتقيح و اتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالإنتخابات و الإستفتاء، المرجع السابق.

وعلى أي حال فإنّ الغاية من حماية المال العام لا تتوقف عند إستبعاد محاسب عمومي أو عون إداري مالي عن المناصب المحورية في المجلس، بل يتطلب الأمر تحصين هذه المناصب من كل أشكال التداخل في المصالح بالنص على ضرورة التفرغ الكلي لمهامه الإنتخابية بغض النظر عن وظيفته أو نشاطه، إضافة إلى فرض قيود تضبط عملية تسيير المال العام وتحافظ عليه من الإختلاس والنهب.

أما الحالة الثانية المتعلقة بالمساعدين وكواهي الرئيس المأجورين له، فسبب المنع حسب إعتقادنا يعود إلى حرص المشرّع على الحفاظ على المجلس من تأثيرات العمل الأصلي من خلال ضغط الرئيس على مأجوريه أو إبرام إتفاقات مشبوهة فيما بينهم. خاصة إذا ما نظرنا من زاوية الجوانب النفسية للعضو الأجير وهو عامل خفي لتعارض المصالح له أثر خطير وهو ينشئ من الجبن وغياب الشجاعة الأدبية. حيث يرغب الرئيس أجيره المساعد للرضوخ لأوامره أثناء تأدية مهامه النيابية، وعلى وجه الخصوص إذا كانت الأوامر مخالفة للقانون وإلا كان عرضة للفصل من عمله.

ونوه إلى أنّ إهتمام المشرّع بمركز رئيس المجلس، لم يغني عن تنظيم حالات تتعلق بسائر أعضاء المجلس، حيث شملت هذه الحالات أعضاء مجالس الجهات وأعضاء مجالس الأقاليم أو العمالات ولم تشمل أعضاء مجالس الجماعات والمقاطعات وهو الذي نعهده سهواً من المشرّع لابد من تداركه، وإن كنا نثمن تنظيمه لحالات التنافي مقارنة بالتشريع الجزائري ونظيره التونسي.

وتتعلق هذه الحالات بتنافي عضوية مجلس جهة مع أي وظيفة تؤدي الأجرة عنها كلا أو بعضا من ميزانية الجهة أو من ميزانية مؤسسة عمومية تابعة للجهة، فأساس النفي يرتبط بكل وظيفة لها علاقة بميزانية الجهة، ونعتقد أنّ الهدف من ذلك يعود إلى سببين أولهما منع حصول الموظف بالجهة على منحتين من نفس المصدر، الأولى الأجرة على ممارسة وظيفته الإدارية والثانية منحة التعويض التي يتقاضاها على أداء مهامه النيابية، ثانيهما تحاشي مشاركة موظف ينتمي إلى الجهة في مجلسها حتى لا يسهم ذلك في خلق مجال لتعارض المصالح داخليا.

أما الحالة الثانية فتتعلق بتنافي إنتداب عضو مجلس الجهة مع مهام صاحب امتياز في مصالح عمومية جهوية أو مدير لها أو مقاول فيها، المشرع لم ينص عبثا على هذا الحكم فغاياته قطع حبال المصالح التي بالإمكان أن يعقده هؤلاء إذا ما جمعوا بين الصفتين، تعد هذه محاولة من المشرع لمحاربة جريمة استغلال النفوذ، حيث يمكن أن يستغل هؤلاء الأشخاص عضويتهم النيابية لسيط نفوذ أكبر على مستوى الجهة وإثراء أعمالهم بوجه غير مشروع. وبالتالي فإنّ منع الجمع بين هذه المهام مدعاة لمحو الإمتيازات الخاصة التي تجعل للبعض نفوذا ترجح كفتهم على كفة الأكثرية، ومنه المحافظة على مبدأ المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع.

المطلب الثالث: عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس محلي وعضوية الحكومة

ربطت أغلب النظم القانونية والسياسية الدولية عامة والمغربية خاصة، موضوع تنافي الجمع بين عضوية المجالس المنتخبة وعضوية الحكومة بالبرلمان بناء على مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم تعر إهتماما كبيرا بالعلاقة العضوية بين المجالس المحلية والحكومة وتتساءل الباحثة في ظل هذا الفراغ القانوني حول امكانية تقلد الوزير لمنصب في المجالس المحلية المنتخبة.

ويجبنا على هذا التساؤل المشرع المغربي الذي حاول تنظيم هذه المسألة، وسنتطرق إلى إجابته عبر حالتين:

الحالة الأولى: إذا انتخب الوزير عضوا في مجلس الجهة فإنه عملا بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة (17) من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، لا يجوز له أن يكون رئيسا لها، قبل تخليه عن صفته الوزارية، بمعنى أن الراغب في المنافسة على منصب رئيس الجهة عليه أولا أن يقدم استقالته من الحكومة قبل إيداع ترشيحه للمنصب المعني؛ غير أنه يمكن له أن يقدم ترشيحه لعضوية المكتب ولا شيء يمنعه من تقلد مهام النيابة عن رئيس الجهة أو غيرها من المهام دون التخلي عن المنصب الوزاري.

الحالة الثانية: إذا انتخب الوزير عضوا في باقي المجالس الترابية (المجالس القروية أو الحضرية، أو المجالس التي تُسيّر بنظام وحدة المدينة أو مجالس العمالات والأقاليم)، فإنه عملا بمقتضيات الفصل (16) من القانون التنظيمي رقم 112.14 الخاص بالعمالات

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

والأقاليم، والمادة (15) من القانون التنظيمي رقم 113.14، يحق للوزير تقلد منصب رئيس الجماعات التي تسير بنظام وحدة المدينة (طنجة، الدار البيضاء، الرباط، سلا، فاس، مراكش)، وتقلد منصب رئيس إحدى المقاطعات التابعة لمجلس المدينة وتقلد منصب رئيس المجلس في الجماعات الحضرية أو القروية، وغيرها من المسؤوليات التنفيذية داخل المجالس الترابية المذكورة، وذلك دون الحاجة إلى التخلي عن منصبه الوزاري⁽¹⁾.

وأمام الصمت القانوني الممارس من قبل المشرع الجزائري والمشرع التونسي يبقى الأمر مشروعاً من باب التفسير الإيجابي لسكوتها، ونزولاً إلى أرض الواقع منذ فجر الإستقلال وقيام المجالس المحلية المنتخبة لم تسجل أي حالة جمع بين منصب وزير وعضو مجلس محلي منتخب، ولعل ذلك يرجع إلى الإمتيازات القانونية والفعلية التي يتمتع بها الوزراء والتي تغنيهم عن المناصب المحلية الإنتخابية التي لن تجر إليهم سوى مهام إضافية تثقل كاهلهم، على خلاف فرنسا التي يتسابق أعضاء حكومتها إلى نيل مقاعد في المجالس المحلية الأمر الذي شكل سخطاً وتذمراً في أوساط الرأي العام مطالبين بتقنين حالة عدم الجمع بين المناصب الوزارية وعضوية المجالس المحلية، وهو ما إقترحه جوسبان أثناء فترة توليه لرئاسة الحكومة الفرنسية 2000/1997 محاولاً تطبيقه⁽²⁾، غير أن هذا المقترح لم يحظ بمكان إلى جوار بقية حالات التنافي خلال التعديلات الأخيرة لقانون الإنتخابات الفرنسية.

المطلب الرابع: عدم جواز الجمع بين رئاسة إحدى المجالس المحلية وصفة عضو في

بعض الهيئات الإدارية المستقلة

بالبحث في النصوص القانونية المتعلقة بمجال البحث، لم نجد نصاً في التشريع الجزائري ولا التشريع التونسي يثبت قاعدة عدم جواز الجمع بين رئاسة إحدى المجالس المحلية وصفة عضو في إحدى الهيئات الإدارية المستقلة على خلاف التشريع المغربي الذي منع على كل من يتولى رئاسة إحدى المجالس سواء في الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة والمقاطعة من الجمع بين صفتهم هذه وصفة عضو في المجلس الإقتصادي

⁽¹⁾ لزعر عبد المنعم، "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي"، المرجع السابق.

⁽²⁾ Fiche descriptive :LE CUMUL DES MANDATS، www.fondapol.org، 15/05/2017.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

والإجتماعي والبيئي، أو الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. ولعل ذلك يعود إلى طبيعة مهام هذه الهيئات التي تتطلب جهداً وتنقل على إعتبار أنّ موطنها هو العاصمة، وهو ما سوف يعرقل مهام رؤساء المجالس، والملاحظ أن المنع لم يشمل بقية الأعضاء فلهم أحقية الجمع بين عضوية المجالس المحلية وعضوية إحدى هذه الهيئات.

المطلب الخامس: تنافي بعض التصرفات القانونية مع صفة عضو في المجالس المحلية

منع المشرّع أعضاء المجالس المحلية من إتيان بعض التصرفات القانونية، وذلك إحترازاً منه حتى لا تتحول الحقوق المشروعة إلى غير مشروعة نتيجة لتعارض المصالح فيها، فعدم الجمع يمكن أن يكون مرتبطاً سواء بالنشاطات المهنية الممارسة أو سواء بروابط النسب (1).

فقد منع المشرّع الجزائري كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في المجلس تتعارض مصالحه مع مصالح البلدية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء من حضور المداولة محل التعارض طبقاً للمادة (60) من قانون البلدية رقم: 10-11، وهي ذات الأحكام التي تسري على أعضاء المجلس الشعبي الولائي طبقاً لقانون الولاية، بدوره المشرّع التونسي حظر على أي عضو من أعضاء المجلس البلدي المشاركة في المناقشات أو التصويت على المداولات التي تتعلق بموضوع له مصلحة شخصية فيها مباشرة أو عن طريق الإنابة وبصورة عامة كل حالات تعارض المصالح (2)، كما منع على أعضاء المجلس البلدي أو الجهوي إبرام عقود مع المجلس حسب الحالة، أو إجراء معاملات مهما كان نوعها مع المجلس الذي هو عضواً فيه، وكانت هذه التصرفات تحمل بين ثناياها تضارباً في المصالح (3).

(1) Judith MAWENDO et Julie ROUSSEL، Qui peut être élu conseiller municipal، devenir maire ou adjoint ? Les règles d'inéligibilités et d'incompatibilités، www.maires-aude.fr، p3.

(2) الفصل 56 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية 2018-2023، ر.ر.ج.ت عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

(3) الفصل 279، 280، 349 و 350، من القانون عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

وفي سبيل تحقيق شفافية أكبر في تسيير المجالس المحلية، ألزم المشرع التونسي رؤساء المجالس المحلية ومساعدتهم وكافة المستشارين بضرورة إعلام المجلس بكل ما يمكن أن يثير شبهة أو شكوكا حول ما يمكن أن يمثل مصالح متضاربة عند تسيير الجهة أو البلدية⁽¹⁾.

وبوجه عام فإنّ هذه الأحكام تؤكد حرص المشرع على حماية المصالح التنموية المحلية للمتساكنين، وإبعاد أي شبهة قد تهز الثقة في المجالس المنتخبة وتفقد مصداقيتها، وبالرغم من إيجابية القيد المفروض على الأعضاء المنتخبين، إلا أنّ مقياس فعاليته يبقى رهينة لقوة الإلتزام الأخلاقي الذي تبرهن عليه الممارسة.

وننوه إلى أنّ إهتمام المشرع التونسي في المرحلة الأولى من حياة المجالس المحلية تمحور حول منع إستغلال المنصب وتقوية النفوذ، لذا نفى الجمع بين الأقارب في مجلس واحد فلا يمكن للأسلاف والأعقاب والأخوة والأخوات من درجة واحدة والزوج والزوجة أن يكونوا أعضاء في مجلس بلدي واحد في آن واحد⁽²⁾، فمن شأن هذا الجمع أن يجعل المجلس مجلسا عائليا يبحث عن أغراضه الشخصية ويسهل التحكم في قرارات أعضائه وبالتالي الحياد عن الغاية الأساسية للمجلس البلدي وهي الصالح العام، أمّا عن المشرع الجزائري فقد منع ترشحهم في قائمة واحدة ولم يمنع إجتماعهم في مجلس واحد⁽³⁾.

يؤكد المشرع من خلال الأحكام المتقدمة على ضرورة أخذ الحيطة واليقظة في إجراء مداوات المجالس المحلية المنتخبة من أجل غلق جميع منافذ الفساد في وجه المنتخبين المحليين خشية تعارض المصالح، لضمان مشروعية المداوات وسعيا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي.

فإستنادا إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم: 06-01 فاتّه لابد أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة

(1) الفصل 250 من نفس المرجع.

(2) الفصل 117 من القانون عدد 25 لسنة 1969، المتعلق بالمجلة الإنتخابية، المرجع السابق .

(3) المادة 76 من القانون العضوي رقم: 16-10، المتعلق بنظام الإنتخابات، المرجع السابق.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

وعلى معايير موضوعية⁽¹⁾، وهو ما يبرهن كمثال على ضرورة عدم المشاركة في المداولة لمن يعنيه موضوعها تجنباً لأي تعارض في المصالح، ويقع تحت طائلة العقاب كل من يخالف هذا الحكم طبقاً للمادة (34) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم: 06-01. أما بالنسبة للمشرع المغربي فلم يتطرق إلى مسألة جمع الأقارب لعضوية مجلس محلي واحد، غير أنه ذهب بعيداً محاولاً قدر الإمكان السيطرة على المصادر المؤدية إلى تعارض المصالح تحقيقاً للغاية المنشودة من تكريس لمبادئ الحكم الرشيد، حيث لم يكتفي بتحديد حالات التنافي السابقة ليقوم بمنع كل عضو من أعضاء مجلس الجهة أن يربط مصالح خاصة مع الجهة أو مع مجموعات الجهات أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضواً فيها، أو مع الهيئات أو المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، أو أن يبرم معها أعمالاً أو عقوداً للكراء أو الإقْتناء أو التبادل، أو كل معاملة أخرى تهتم أملاك الجهة، أو عقوداً للإمتياز أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجهة، وبصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء كان ذلك بصفة شخصية أو بصفته مساهماً أو وكيلاً عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعته، وتطبق نفس الأحكام على عقود الشركات وتمويل الجمعيات التي هو عضواً فيها، وذات الحكم ينطبق على أعضاء بقية الجماعات الترابية⁽²⁾.

(1) المادة 09 من القانون رقم: 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

(2) المادة 68 من القانون التنظيمي رقم: 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 66 من قانون التنظيمي رقم: 112.14 المتعلق بالأقاليم والعمالات، والمادة 65 من قانون التنظيمي رقم: 113.14 المتعلق بالجماعات، مراجع سابقة.

خلاصة الباب الأول

إلتقت نظرة التشريعات المغاربية محل المقارنة عند تنظيمها لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية مع وجود بعض الخصوصيات التي إنفرد بها كل مشرّع، وتم تصنيف هذه الحالات بصورة موسعة وفق معايير مختلفة، أبرزها المعيار الكلاسيكي وهو مبدأ الفصل بين السلطات، أين تم بموجبه حظر الجمع بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية بوجهيها الحكومي والإداري، وحظر الجمع بين البرلمان والسلطة القضائية، إضافة إلى عدم الجمع بين البرلمان وبقية السلطات العمومية في الدولة، والمعيار الثاني الذي أسس عليه مبدأ التنافي لا يقل شأنًا عن الأول، ويتمثل في عدم الجمع بين العهدة الانتخابية، حيث جاء الحظر مطلقًا في كل من التشريع الجزائري والتونسي، في حين أنّ المشرّع المغربي قيّد هذه الممارسة دون التخلي عن الجمع، حيث سطر بعض الحالات التي يمكن وفقها الجمع بين العهدة الانتخابية، وإلى جانب هذين المعيارين هناك المعيار السيادي الذي يقضي بعدم الجمع بين المهام في الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية مع العضوية النيابية.

وأضاف المشرّع الجزائري إلى جانب هذه المعايير معيار آخر يأخذ بعدا إقتصاديًا، وهو فصل المال على السلطة في تحديد الحالات التي يمكن أن تشكل تهديدًا على إستقلالية البرلمان وفعالية أداء أعضائه، هذا الأخير الذي أصبح ضرورة ملحة تفرضه بعض الممارسات في إستغلال المقعد النيابي لإثراء المصالح الخاصة.

وإستثناء من المبدأ العام، فقد أورد كل من المشرّع الجزائري ونظيره المغربي إستثناءات طفيفة على مبدأ التنافي لإضفاء نوع من الليونة عليه، حيث سمحا للنائب البرلماني بممارسة مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز مدتها من ستة أشهر إلى سنة، ليضيف المشرّع الجزائري إستثناء آخر يتمثل في ممارسة نشاط علمي أو ثقافي أو إنساني أو شرفي وذلك بعد موافقة مكتب المجلس، ليكون هذا الإستثناء بمثابة الفسحة القانونية التي يمكن من خلالها للبرلماني من القيام بأنشطة خارجة عن إطار مهامه النيابية الرسمية. خاصة بعد إستبعاد ممارسة مهنة أساتذة التعليم العالي والطب من قائمة الإستثناءات من قبل المجلس الدستوري الجزائري بحجة عدم المساس بمبدأ المساواة.

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغاربية

أما فيما يخص الشطر الثاني من هذا الباب والمتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة النيابية المحلية، فهي بوجه عام لم تحظ بذلك القدر من الإهتمام والتأطير مقارنة بوضع العهدة النيابية الوطنية، فهناك من رفض فكرة تطبيق مبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية، وفي المقابل هناك من رأى ضرورة لإعمال هذا المبدأ دون مغالاة أو تشدد في رسم دائرة الأنشطة والمهام المتعارضة مع المصلحة العامة.

ليتدخل المشرع ويضبط بعض الحالات التي من شأنها أن تبعد المنتخب المحلي عن دوره النيابي وتؤدي إلى تعارض في المصالح لنجد أنّ كل من التشريع الجزائري والتونسي يفتقران إلى تحديد دقيق وواضح لهذه الحالات على خلاف المشرع المغربي الذي حاول التوسيع في حالات التنافي، مصطدما بمعارضة النواب الذين يرون بأن التوسيع في حالات التنافي من شأنه أن يحاصر رؤساء المجالس ويضفي صورة سلبية حول شخصهم. وقد إجتمعت التشريعات المغاربية على تغييب حالات أخرى من حالات التنافي التي من الممكن أن تشكل تعارض في المصالح، خاصة عندما نتحدث على الأعمال والأنشطة الخاصة وأثرها على العهدة الانتخابية.

الباب الثاني:

الإجراءات المتبعة للفصل في حالات
التنافي مع العهدة النيابية والآثار
الناجمة عن المبدأ.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

إذا كانت جميع الدول تأخذ بمبدأ التنافي، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتمثيل النيابي، إلا أنه لا يوجد إجماع حول كيفية معالجته، لأنّ الحل يتغير من دولة إلى أخرى، وداخل نفس الدولة من زمن إلى آخر⁽¹⁾، ولعلّ سبب هذا التباين مرده إلى درجة الأهمية التي تتلقها ظاهرة الجمع في الوسط النيابي عبر مختلف الأزمنة والدول، حيث تمر عملية تقدير ومعالجة حالات التنافي بمراحل مختلفة، قد تأخذ أبعاداً إدارية وأخرى قضائية. وللرقابة الممارسة في إطار معالجة حالات التنافي أهمية بالغة في تفعيل النصوص القانونية من جهة وحماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير والإهمال من جهة أخرى، وتنعكس نتائج هذه الرقابة إما سلباً أو إيجاباً على العضو المنتخب، حيث يمكنها أن تمنحه إمتيازات إذا كانت لصالح العضو المنتخب، أو أن تسلبه حق ممارسة النشاط النيابي إذا ما كانت الرقابة عليه. كما من شأن هذه الرقابة أن تعيد جزء من ترتيبات المقاعد النيابية بإسقاط أسماء و صعود أسماء أخرى لمباشرة المهام النيابية وفق ما تفرضه حالات التنافي المتصدى لها. وعليه، فإنّ معالجة هذا الباب تتطلب التطرق إلى إجراءات الفصل في حالات التنافي على مستوى كل من العهدة النيابية الوطنية والعهدة النيابية المحلية (الفصل الأول) لنمر فيما بعد إلى الآثار المنعكسة على أعضاء المجالس النيابية من خلال (الفصل الثاني).

(1) يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 35.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الفصل الأول:

إجراءات الفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

رغم تعدّد وتتوّع حالات عدم الجمع التي أتينا على ذكرها، فإنّ ذلك لا يحول دون وضعها تحت محك المراقبة درءا لما يمكن أن يشوبها من شوائب وما يعلق بها من إشكاليات بغض النظر عن توفر حسن نيّة عضو البرلمان⁽¹⁾ أو عضو المجلس المحلي، فلا معنى لمختلف حالات التنافي التي حددها المشرّع في ظل غياب تدابير فعالة تسمح بوضع حل لوضعية التنافي⁽²⁾.

وعليه فقد سطر المشرّع المغاربي جملة من الإجراءات القانونية والقضائية التي من شأنها الكشف عن وجود حالات التنافي في الوسط البرلماني أو الوسط المحلي وتنظيم عملية تلافي ذلك، وإتخاذ هذه الإجراءات قد يختلف من وسط إلى آخر ومن تشريع إلى تشريع آخر. إلا أنّ تنظيم آليات الفصل في حالات التنافي خاصة بعد الإصلاحات والتعديلات التي طرأت على النصوص القانونية المرتبطة بوضعيات المجالس المنتخبة، يقودنا للتساؤل هل جاءت في أوضح صورها وتحقق فعليا النتيجة المرجوة منها، أم أنّها ما تزال بحاجة إلى تنقيحات لبعض النصوص وإضافة أحكام أخرى شارحة للوصول إلى النتيجة المطلوبة. وللتوصل إلى الإجابة المنشودة، يتطلب منا تجزئة البحث في هذه الإجراءات إلى قسمين، إجراءات متعلقة بالعهدة النيابية الوطنية (المبحث الأول) نظرا لما تتميز به من خصائص، وإجراءات تتعلق بالعهدة النيابية المحلية والتي تعرف أيضا طابعا خاصا مقترنا بطبيعة المجالس المحلية (المبحث الثاني).

⁽¹⁾صدرأوي شعبان، "الوضعية القانونية لأعضاء المجالس النيابية في تونس"، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام والتجارة الدولية، غير منشورة، كلية الحقوق بصفافس، تونس، 2010/2011، ص 36.

⁽²⁾Kaouthar Jeaim-Mahfoudh، "Les Incompatibilités En Droit Constitutionnel Tunisien"، faculté de droit et de sciences économiques et politiques de sousse، année 2008/2009، p 74.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

المبحث الأول: الإجراءات المرتبطة بالعهدة النيابية الوطنية

يقضي مبدأ الشرعية خضوع الحاكم والمحكوم للقانون، فالسلطة بهذا المعنى تخضع للقانون الذي ينظمها ويرسم حدود عملها ويقرر بطلان تصرفاتها إذا ما خالفته أو خرجت عن قواعده، وبالتالي فالأجهزة العامة في الدولة تبقى خاضعة للرقابة أيًا كانت صورتها وطبيعتها⁽¹⁾.

وقد دأبت البرلمانات منذ عهد طويل على التأكد من صحة عضوية أعضائها قبل مباشرة أي عمل من الأعمال البرلمانية، ويستند أنصار هذا الاتجاه في اختصاص المجالس النيابية بالفصل في صحة العضوية على أساس الرقابة الذاتية للبرلمان، وضمانا لاستقلاله بشؤون أعضائه، وعدم التدخل في شؤونه الداخلية، وهذا يتماشى مع مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة البرلمان⁽²⁾. وعلى هذا النحو وعلى حد تعبير الأستاذ سعيد بوالشعير فهي بمثابة وظيفة شبه قضائية⁽³⁾.

وتعد مسألة الفصل في وجود حالات التنافي، شبيهة لمفهوم الفصل في صحة العضوية، لأن كلاهما يبحث في وضعية النائب وخلوها من العيوب الدستورية والقانونية المانعة لتقلده مقعدا نيابيا ومباشرة مهامه التمثيلية، مع إختلاف في الأسباب التي تقود البحث، بالنسبة للأخيرة فهي تأتي على جميع مراحل العملية الانتخابية التي مر بها النائب وتفحصها وتمحيصها وهل احترم فيها الشروط الموضوعية والإجرائية المفضية إلى نجاحه في الانتخابات، أمّا بالنسبة للحالة الأولى فتكمن دوافعها في مدى إحترام النائب للنصوص القانونية المنظمة للوضعيات المتعارضة مع ممارسة العهدة البرلمانية، وهي عملية غالبا ما تلي الإعلان النهائي للنتائج الانتخابية وإثبات صحة العضوية النيابية.

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية. دار الثقافة، الطبعة 2، الأردن، 2011، ص ص 184، 185.

(2) أوصيف سعيد، "البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 109.

(3) بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 4، الجزء 2، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 25.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وتمر عملية الرقابة على حالات التنافي بمرحلتين، حيث تسند للبرلمان النظر في وضعية أعضائه إتجاه حالات التنافي، حرصا من المشرع على تحقيق أقصى درجة من الإستقلالية للبرلمان (المطلب الأول)، كما أنّ هناك من الدول من تمنح للقضاء الفصل في عضوية أعضاء البرلمان على إعتبار القضاء جهة محايدة (المطلب الثاني).

ونشير إلى أنّ المشرع لم يفرّق بين الغرفة العليا والغرفة السفلى ولا بين المعيّنين والمنتخبين في إخضاعهم للإجراءات الرقابية.

المطلب الأول: المراقبة البرلمانية على العضوية النيابية

كما سبق وأشرنا فإنّ البرلمان يختص بالفض في بعض المسائل الداخلية، من بينها مهمة الفصل في حالات التنافي، وبإجراء مسح قانوني للنصوص التشريعية المغاربية، نجد أنّها تشترك جميعا حول الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان للوقوف على مدى تطبيق أحكام مبدأ التنافي، وعلى الرغم من هذا الإتفاق العام والأساسي إلاّ أنّه لا يمنع من وجود بعض الخصوصيات في التدابير والإجراءات المتخذة أثناء عملية الرقابة.

وبناء عليه، فإنّ عملية المراقبة البرلمانية على أعضاء البرلمان تنطلق عبر دراسة معطيات محددة في وجود وثائق قانونية تثبت أو تنفي صحتها عن طريق إيداع تصريح (الفرع الأول)، لدى الجهات المختصة بمتابعة الموضوع وإصدار القرار بشأنه (الفرع الثاني) في ظل إحترام الآجال القانونية المحددة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تقديم تصريح أمام الجهات المعنية (ضرورة حتمية أم إجراء شكلي)

نستهل هذا الفرع بالمقصود من التصريح ليتوضح القصد والغاية منه، فتصريح النائب هو عبارة عن وثيقة مكتوبة تحمل بيانات النائب البرلماني الذي أثبتت عضويته يذكر فيها العهدة أو الوظائف أو المهام أو الأنشطة التي يمارسها ولو بدون مقابل، وتكون موقعة أدناه من قبل النائب المعني، فهو تصريح شرفي يلتزم النائب بما جاء ضمنه.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وأشترط الشكل الكتابي للتصريح يسمح للجهة المختصة بتقدير حالات التنافي، لتظل العملية أكثر مصداقية⁽¹⁾ ويسهل التتبع والتدقيق في المعطيات المقدمة. ولا بد من أن نميز في هذا المقام بين التصريح بالمهام والوظائف والتصريح بالامتلاكات، مع الإشارة إلى أنه يمكن الجمع بينهما في وثيقة واحدة مجزأة إلى قسمين كما تفعل بعض التشريعات على غرار تونس والمغرب كما سنرى. ونعتمد في التمييز بينهما على ثلاثة معايير كما يلي:

1. من حيث محل التصريح: فالأول يعنى بتوضيح الوظائف والأنشطة والمهام التي يمارسها عضو البرلمان دون غيره من أفراد عائلته، في حين الثاني يركز في تصريحاته على جرد أملاكه العقارية والمنقولة التي يحوزها النائب المكتتب أو أحد أبنائه القصر، دون الإعتداد بمهامه الممارسة.

2. من حيث الهدف: يروم التصريح بالوظائف إلى حماية عضو البرلمان من تعارض المصالح وضمان إستقلاليته، أما الغاية من التصريح بالامتلاكات هي مراقبة الوضعية المالية للنائب قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية⁽²⁾. تخوفا من إستغلال عهده لإثراء خزينته والوقوع في الفساد المالي الذي يعكر صفو الحياة السياسية والقانونية على حد سواء، وإن كان التصريح الأول يخدم هذا الهدف الأخير بطريقة غير مباشرة.

3. من حيث الجهة الدارسة له: بالنسبة للتصريح بالوظائف يتم إيداعه ودراسته على مستوى البرلمان، في حين يكون التصريح بالامتلاكات أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية خلال الشهرين المواليين لتاريخ

(1)Kaouthar Jeaim–Mahfoudh، op.cit،p90.

(2) المادة 04 من القانون رقم:06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

إنتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم⁽¹⁾، وأما بخصوص الوضع في تونس والمغرب فإنّ كلا التصريحين يعالجان أمام نفس الجهة كونهما مضمنان في وثيقة واحدة. ولأهمية التصريح في بيان وضعية النائب تتولى النصوص القانونية إلزام الأعضاء المنتخبين بتقديمه إلى الجهات المعنية لدراسته ومتابعته، وفي حال تقاعس العضو عن الإدلاء بتصريحاته قد يعود عليه ذلك بآثار سلبية.

أولاً: الجهة المختصة بتلقي ومتابعة التصريحات

اتفقت أغلب برلمانات العالم⁽²⁾ ومنها الدول المغاربية محل الدراسة على تقديم تصريح بالوضعية المهنية للنائب. ومع ذلك هناك إختلافات تظهر من خلال الجهة المسند لها صلاحية النظر فيه وما يتبع ذلك من إجراءات، وعليه نفضّل تناول كل تشريع منفصلاً عن الآخر.

1- جهة الإختصاص وفقاً للتشريع الجزائري

طبقاً لما جاء في نص المادة (6) من القانون العضوي رقم: 12-02 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فإنه يتوجب على عضو البرلمان الذي أثبتت عضويته، أن يودع تصريحاً لدى مكتب الغرفة المعنية خلال 30 يوماً الموالية لتتصيب أجهزتها يذكر فيه، العهدة والوظائف أو المهام أو الأنشطة التي يمارسها ولو بدون

(1) المادة 06 من نفس المرجع.

(2) المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المصري لسنة 2014، ج.ر.م عدد 23، بتاريخ 05 يونيو 2014، تنص على الآتي: "على عضو مجلس النواب الذي يزاول نشاطاً مهنيًا بمفرده أو بالمشاركة مع الغير أن يفصح عن ذلك كتابةً لمكتب المجلس".

_ كما جاء في القانون الفرنسي النص على التصريح:

Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction، le parlementaire doit déclarer، au bureau de l'assemblée dont il relève، toute activité professionnelle qu'il envisage de conserver ou، ultérieurement، toute activité nouvelle qu'il envisage d'exercer.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

مقابل. وبهذا فالتصريح مقرر لأعضاء البرلمان سواء المنتخبين أو المعيّنين في إطار الثلث الرئاسي.

وبحسب النص المتقدم أعلاه فإن مدة 30 يوما هي المقررة للنائب الذي أثبتت صحة عضويته لإيداع التصريح أمام مكتب المجلس المعني ويسري حساب هذا الأجل من تاريخ تنصيب المجلس لأجهزته، بمعنى بعد إنتخاب رئيس المجلس ونوابه وتشكيل المكتب واللجان الدائمة، وهذا الوضع لا يطرح أي إشكال، على العكس من الحالة الثانية المتعلقة بقبول البرلمان أثناء عهده وظيفه أو مهمة أو نشاط أو عهدة إنتخابية أخرى، والذي يتوجب عليه التصريح بذلك خلال نفس الأجل أي خلال 30 يوما دون أن يحدد القانون تاريخ سريان الأجل ما يجعله عرضة للتمديد، وهنا يتساءل الأستاذ مفتاح عبد الجليل حول كيفية حساب المقصود بالثلاثين يوما (30)، هل تحسب من تاريخ القبول بالوظيفة أو العهدة الإنتخابية أو المهمة أو النشاط؟ أم ثلاثون (30) يوما بعد الثلاثين يوما الموالية لتنصيب أجهزة الغرفة المعنية⁽¹⁾ وتفترض الباحثة أنّ حساب الأجل يبدأ من تاريخ قبول البرلمان لعمله الجديد، على إعتبار أنّ هذا الأخير هو نقطة التحول في وضعية النائب، وإزالة الغموض على هذا النص يتوجب على المشرّع إعادة صياغة الفقرة موضعا بدقة بداية إحتساب مدة التصريح.

وفي المرحلة الموالية لإيداع التصريح تتم إحالته من طرف المكتب إلى لجنة الشؤون القانونية التي تبدي رأيها بشأنه وذلك في غضون 15 يوما من تاريخ الإخطار، وهي تعد لجنة من اللجان البرلمانية وجهاز من أجهزة غرفتي البرلمان، وتتساءل الباحثة حول رأيها هل هو رأي ملزم لأعضاء المكتب أم أنّه يبقى مجرد رأي للإستئناس، فإذا ما نظرنا إلى طبيعتها فهي ذات مهمة فنية أساسا، حيث ينحصر دورها ويتحدّد في دراسة مشاريع أو إقتراحات النصوص التشريعية، أو الأوامر وتحليلها وتسجيل الملاحظات وبلورة التوصيات والتعديلات وصياغة كل ذلك في تقريرها التمهيدي والتكميلي عن النص، وتقديمها للجلسات

(1) مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 51، 52.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

العامة لغرفتي البرلمان للمناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة⁽¹⁾ وقد أضاف التعديل الأخير الذي مس النظام الداخلي لمجلس الأمة مهمة أخرى للجنة تتمثل في دراسة كل المسائل الأخرى التي يمكن أن يحيلها إليها مكتب المجلس طبقا للمادة(24) منه، ما يعزز صلاحيتها في دراسة ملفات التصريح المحالة إليها.

إلا أنّ الشيء الذي يؤخذ على هذه اللجنة أنّها ليست بلجنة تحقيق⁽²⁾ وهو ما يؤكد البعض⁽³⁾، فهي لا تمتلك مكانزمات التحقيق فكيف لها أن تتحرى صدق التصريحات المحالة إليها هذا من جانب، ومن جانب آخر حتى وإن سلمنا بأحقية اللجنة القانونية لدراسة ملفات التصريح المحالة إليها فإنّ المدة الممنوحة لها لا تعد كافية نظرا لكثافة عدد أعضاء البرلمان؛ حيث يبلغ عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني 462 عضواً أما مجلس الأمة فيضم 144 عضواً، وبطبيعة الحال دراسة الملفات تتطلب تدقيقاً فيها حتى لا تهدر حقوق وتصادر حريات مشروعة وفي المقابل من ذلك غض البصر على حقوق غير مشروعة وهو ما برهنت عليه الممارسة الفعلية على الساحة البرلمانية أين تتغاضى السلطة على مخالفات النائب البرلماني لقانون حالات التنافي خاصة في جمعه بين السلطة والمال، وإن صح التعبير فإنّ هذا التغاضي هو ثمن لتمرير بعض المصالح.

كما يمكن للجنة من خلق صعوبات في عملية التحقق من وجود حالات التنافي خاصة إذا ما افترضنا أنّ من بين أعضائها من تنطبق عليه إحدى حالات التنافي، فيصبح بذلك التكتّم والتواطؤ سبيلا لتحقيق أغراض شخصية، وتحديد اللجنة بهذه الطريقة عن هدفها القانوني.

(1) ملاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 26.

- أنظر المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني والمادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تقابلها المادة 24 من النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017 .

(2) بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 70.

(3) منهم الأستاذ مسعود شيهوب والبرلماني عن التكتل الجزائري خضراء ناصر حمدادوش .

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

والجدير بالملاحظة كذلك أنّ المشرّع قد ترك المجال مفتوحاً أمام المكتب في تقديره لزمن الإحالة وكذا زمن تبليغ النائب الذي ثبت في حقه حالة من حالات التنافي، وذلك بما يتناسب وترتيبات أعماله، بيد أنّ ذلك قد يطيل نوعاً ما من آجال الفصل في وضعية النائب وإن كانت آثارها ليست بتلك الخطورة المتوقعة إذا لم تتعد المدة المعقولة في ذلك.

ويرد على الآجال القانونية المتعلقة بالتصريح إشكال آخر يتعلق بالنائب المستخلف إذا ما أثبتت عضويته فمتى يمكن له أن يقدم تصريح بالأعمال التي يمارسها وهل تسري عليه ذات الآجال والإجراءات التي طبقت على النائب المستخلف، حيث أغفل المشرّع هذه المسألة ولم يشر إلى تاريخ سريان عملية دراسة حالات التنافي أو تسوية وضعية النائب في حال ثبوتها عليه، وسنأتي لتفصيل هذه الجزئية في حينها.

والذي يلفت الإنتباه في القانون الناظم لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، هو ماذا عن الحالات التي تم إستثنائها هل تخضع للتصريح أم يكفي فيها إعلام الجهة المختصة برغبة البرلماني في ممارسة بعض الأنشطة العلمية أو الثقافية أو الإنسانية، فبموجب نص المادة (05) من هذا القانون العضوي فإنّ مزاوله هذه الأنشطة بصفة مؤقتة لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة، وذلك بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية -مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة- ما يفهم من خلالها أنّ النائب الراغب في ممارسة نشاط من الأنشطة المذكورة عليه بإيداع طلب إلى مكتب الغرفة السفلى أو العليا حسب الحالة وإنتظار ردها، حيث يخضع تحديد ما إذا كانت هذه الأنشطة تؤثر على ممارسة العهدة أم لا إلى السلطة التقديرية لمكتب الغرفة المعنية، ومن شأن هذا الإجراء فتح مجال التلاعب إذا لم يحكم البرلمانيون ضمائرهم.

وفي كلتا الحالتين كان الأفضل بالمشرّع ترك دراسة مثل هذه التصريحات والطلبات في الحالات الإستثنائية إلى جهة محايدة منفصلة عن البرلمان بالتنسيق معه لضمان شفافية أكبر في القرارات الصادرة، وهذا لا يقلل أو يؤثر في إستقلالية البرلمان بل يضمن له مصداقية أكبر في إطار تطبيق مبادئ الحكم الراشد، وإن كنا لا ندعو من هذا المنبر إنشاء هيئة جديدة قد تكلف ميزانية الدولة الكثير خاصة في ظل الظروف الإقتصادية الخائفة التي

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

تمر بها الجزائر، بل يكفي أن نعدّل في دور بعض الهيئات الوطنية المستقلة وإعطائها حركية جديدة على غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ويعزى إختيار هذه الهيئة لسببين إثنين:

السبب الأول ويكمن في أنّ الجمع بين مهام متنافية يقودنا للتعارض في المصالح، وهذا بدوره يعد أحد أهم مؤشرات الفساد، وهنا نشير إلى الفساد المالي الذي يصنعه شجع بعض البرلمانين، وإلى الفساد السياسي الذي تصنعه الرغبة الملحة في تولي مقاعد السلطة في ظل غياب الأخلاق السياسية، ومن أبرز مظاهر الفساد السياسي جريمة إستغلال المنصب ونهب المال العام، وعلى إعتبار أنّ نواب البرلمان في مفهوم قانون الفساد هم موظفين فالأصلح أن تتولى هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته النظر في تصريحاتهم.

السبب الثاني ويتمحور حول ما تتمتع به الهيئة من قدرات بشرية تمتاز بتكوين عالي ومستوى مناسب، إلى جانب إمتلاكها للأدوات القانونية التي تسمح بإجراء التحقيقات اللازمة للتأكد من صحة المعطيات المصرح بها، كتزويدها بالمعلومات والوثائق كلما طلبت ذلك من الأشخاص التابعة للقطاع العام أو الخاص، وأي رفض متعمد وغير مبرر لطلب الهيئة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة⁽¹⁾ وفرض هذا الجزاء وتوقيعه فعليا من شأنه أن يساهم في التسهيل من عمل الهيئة.

وعلى العموم، وإلى أن يقرر المشرّع منح هذه الصلاحية إلى هيئة مستقلة، يجب أن يتوخى أعضاء البرلمان النزاهة بإبتعادهم في ممارسة مهامهم عن استغلال السلطة والإنحياز، والإلتزام بالمعايير الأخلاقية⁽²⁾.

وحسنا فعل المشرّع عندما أكد على ضرورة تجديد التصريح كلما طرأ مستجد في وضعية النائب، حيث يتم بنفس إجراءات التصريح الأول وخلال نفس الآجال وهذا حسب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة(6) المذكورة آنفًا.

(1) المادة 21 من القانون رقم:06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

(2) المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية رصد وتحليل، لبنان، 2007، انظر الموقع الإلكتروني: www.arabruleoflaw.or . ص19.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

II- جهة الإختصاص وفقا للتشريع التونسي

مرّت التجربة البرلمانية التونسية بعدة محطات إجرائية، ففي مرحلة ما قبل الإصلاحات السياسية وبعدها مباشرة سجل غياب تام لإجراء التصريح بالمصالح والمهام، ومع ذلك تميزت هذه المرحلة بوجود جهات تعمل على إعلام المجلس بوجود حالات تنافي وتطلب منه إتخاذ الإجراءات اللازمة، وتتمثل هذه الجهات في رئيس الجمهورية ومكتب المجلس⁽¹⁾، لكن يبقى التساؤل مطروحا على ماذا إستندت هذه الجهة في تقديم طلبها؟

ليطبق الغموض أكثر على هذه الإجراءات في المرحلة التي تليها، فبعد تخلي المشرع على نظام المجلسين وإلغاء القانون المنظم لهما حذفت معه الجهة المخول لها إعلام المجلس بحالات التنافي، لتبقى عملية تقدير وجود حالات التنافي بين صفوف البرلمانين تخضع لأهواء وإرادة المجلس نفسه.

وترى الأستاذة كوثر محفوظ بأنّ الأسباب التي تم تطويرها في دراسة حالات التنافي الخاصة بأعضاء المجلس الدستوري تبقى صالحة في هذا الصدد، إلى حين أن يتم فرض هذا الإجراء.

وبالفعل تم فرض هذا الإجراء في إطار الإصلاح القانوني الذي تنتهجه المنظومة القانونية التونسية، حيث ورد النص صريحا من خلال القانون عدد 46 لسنة 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، بأنه يتعين على رئيس مجلس نواب الشعب التونسي وأعضائه

(1) الفصل 45 من القانون عدد 48 لسنة 2004، يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

ذكر التصريح بمكاسبهم ومصالحهم خلال مدة أقصاه 60 يوما من تاريخ الإعلان النهائي للنتائج الانتخابية⁽¹⁾.

وقد تم إسناد مهمة تلقي تصريحات نواب الشعب لجهة محايدة خلافا للمشرع الجزائري، وهي تملك من ميكانيزمات المراقبة والتحقيق ما يكفي لإضفاء الشفافية اللازمة على الحياة النيابية، تتمثل هذه الهيئة في هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد؛ وهي هيئة دستورية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلالية الإدارية والمالية⁽²⁾، حيث يقدم التصريح مباشرة إلى الهيئة بطريقة إلكترونية، مع مسكها لقاعدة بيانات إلكترونية خاصة بالأشخاص الخاضعين لواجب التصريح بالمكاسب والمصالح، وإن دل هذا الإجراء على شيء فإنه يدل على إرادة منظومة الإدارة التونسية التي تسعى للإرتقاء إلى مصاف الدول المتقدمة عن طريق عصنة الإدارة، وهذا لا يمنع عند الإقتضاء من تقديم التصريح في أربع نسخ مع إسترجاع المعنى نسخة منه مصحوبا بوصل، كما تقوم الهيئة بتوجيه نسخة منه إلى محكمة المحاسبات وهذا الجزء الأخير من الإجراء، إنما يتعلق بالجزئية المرتبطة بالتصريح بالمكاسب.

ولا يكتف النواب بتقديم تصريحاتهم للهيئة بل يتوجب عليهم توجيه نسخة من التصريح بمصالحهم إلى رئيس المجلس، وذلك في أجل خمسة عشرة يوما من تاريخ تقديمهم للهيئة أول تصريح بالمصالح أو تجديده أو التصريح بالتغيير بحسب مقتضى الفصل (09) من القانون عدد 46 لسنة 2018.

(1) قانون عدد 46 لسنة 2018 المؤرخ في: 01 أوت 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، ر.ر.ج.ت، عدد 65، أوت 2018.

(2) الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017، المؤرخ في: 24 أوت 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، ر.ر.ج.ت عدد 70، 05 سبتمبر 2017.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

يساهم مجلس نواب الشعب على هذا النحو وبالتنسيق مع هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، في مراقبة وضعيات أعضائه ومدى قيامهم بالتصريحات الواجبة ويتثبت من ذلك بواسطة نسخة من وصل ايداع التصريح الذي يسلمه العضو للمجلس، والحديث على المجلس هنا يراد به مكتب مجلس نواب الشعب الذي يتولى إدارة شؤونه، كما تبرز المساهمة في مراقبة وضعية النواب عن طريق إمداد الهيئة بالقائمة الإسمية لأعضائه وتعيينها كلما إقتضى الأمر ذلك⁽¹⁾.

ومراعاة للتشريع المتعلق بحماية المعطيات الشخصية⁽²⁾، فإنّ الهيئة تقوم بنشر مضمون التصريحات على موقعها الإلكتروني وذلك وفق نموذج تقترحه الهيئة بناء على رأي مطابق لهيئة حماية المعطيات الشخصية بعد المصادقة عليه بأمر حكومي، ويتم حفظ هذه التصريحات لمدة عشر سنوات بعد مغادرة النواب لمقاعدهم النيابية.

إذا المشرّع التونسي على هذه الشاكلة يكون قد أحكم الوثاق على إجراء التصريح ومكّن الناخبين من الإطلاع على وضعية ممثليهم من باب الرقابة الشعبية وهذا تسهيلا لهم في المساهمة لرصد العمليات المخالفة لقواعد تعارض المصالح والكسب غير المشروع ومساعدة الهيئة في أداء مهامها. لكن تبقى مسألة فعالية هذا الإجراء خاضعة لقوة الإلزام المفروضة على إجراء التصريح.

ويطرح إجراء التصريح إشكالا يتمحور حول المهلة المقيدة له، فإذا كان المشرّع قد اعتبر أنّ مدة 60 يوما من تاريخ الإعلان النهائي للنتائج الإنتخابية هي

(1) الفصل 12 من القانون عدد 46 لسنة 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، المرجع السابق.

(2) قانون أساسي عدد 63 لسنة 2004، بتاريخ 27 جويلية 2004، يتعلق بحماية المعطيات الشخصية، ر.ر.ج.ت عدد 61، بتاريخ: 30 جويلية 2004.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

المدة القصوى لإيداع التصريح، فإنه في حكم آخر من ذات القانون⁽¹⁾ ينص على أنّ التصريح شرط لمباشرة المنتخبين لمهامهم بغض النظر عن المهلة التي ذكرنا، ما يفيد بأنّ المهلة الفعلية للتصريح أقل بكثير من 60 يوما، ولا ربّما يكون قبل الإعلان النهائي لنتائج الإنتخابات حيث أُعْتَبِرَ النائب الذي يوجد في حالة الجمع إثر إنتخابه معفى وجوبا من وظائفه بعد الإعلان النهائي للنتائج⁽²⁾، وبقراءة لهذه الأحكام وغيرها من أحكام النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب نتوصل إلى نقطتين:

النقطة الأولى: أنّ النائب يتولى مهامه الإنتخابية إثر قرار الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات المتعلق بالتصريح بالنتائج النهائية للإنتخابات التشريعية، حيث يتلوا رئيس الجلسة أسماء أعضاء المنتخبين نهائيا⁽³⁾، وبالتالي كيف يمكن أن يعفى العضو وهو لم يثبت بعد في منصبه ولم تمنح له فرصة لتسوية وضعيته، فعلى الأقل لو إقترن جزاء الإعفاء بعدم تقديم تصريح لقلنا أنّ ذلك أمر منطقي.

النقطة الثانية: التي نستشفها وهي أنّ حالات التنافي كما تعرفنا في موضع سابق وضعيات تدرس بعد الإنتهاء من العملية الإنتخابية برمتها، بمعنى لا يمكن التحقق من وجود حالات عدم الجمع قبل الإعلان النهائي للنتائج النيابية، إذا التصريح لا يمكن أن يسبق الإعلان النهائي للنتائج، وأمام هذا التضارب الذي أوقفنا فيه المشرّع التونسي نميل إلى تبني فكرة عدم التقييد بمهلة ستون يوما للتصريح فهي دون ذلك لا محالة، بما أنّ هذا الأخير - التصريح - شرط لمباشرة المهام، ونظرا

(1)Kaouthar Jeaim-Mahfoudh، op.cit.p90.

(2) الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.

(3) الفصل 08 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

لخصوصية هذه الفئة فئة ممثلي الشعب فلا بد على المشرع من ضبط الآجال لتنسجم مع معطيات شرط التصريح.

إضافة إلى التصريح الأول، فإنه يستوجب على أعضاء مجلس نواب الشعب تقديم تصريح جديد كل ثلاث سنوات في حالة تواصل مهامه، وكذلك عند إنتهاءها لأي سبب كان، وذلك في أجل لا يتجاوز ستون يوما من تاريخ إنقضاء مدة ثلاث سنوات أو من تاريخ إنتهاء مهامه، وفي حال طرأ تغيير جوهري على الوضعية الأصلية للنائب التي صرح بها لابد من إعلام الهيئة بهذا التغيير خلال ثلاثون يوما من حدوثه (1).

وعلى الرغم من التناقض والغموض الذي إكتنف الأجل المتعلق بالتصريح إلا أننا نؤمن هذه الخطوة التي اتخذها المشرع التونسي متداركا للنقص الذي شمل الأحكام القانونية المنظمة لحالات عدم الجمع في القوانين ذات الصلة بمجلس نواب الشعب.

وقبل ختام الحديث على الوضع التونسي هناك نقطة مهمة نشير لها، وهي أن القانون عدد 46 لسنة 2018 قانون حديث الولادة، ولد بعد أربع سنوات تقريبا من الولاية التشريعية الحالية حيث لم يكن هناك قانون يلزم النواب بالتصريح بمهامهم، وتداركا لذلك طالب المشرع النواب الخضوع لواجب التصريح وتسوية وضعيتهم في أجل شهرين من تاريخ نشر الأمر الحكومي المتعلق بضبط أنموذج التصريح، وفقا للفصل(50) الوارد في قسم الأحكام الختامية لهذا القانون.

(1) الفصل 10 و 11 من نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

III- جهة الإختصاص وفقا للتشريع المغربي

بدوره المشرع المغربي ألزم البرلمانين بالتصريح بمصالحهم، إلا أن ما يلفت الإنتباه في قانوني مجلس المستشارين ومجلس النواب أنهما لم يوجبا على أعضاء البرلمان تقديم أي تصريح في بداية العهدة النيابية كمرحلة أولية لمراقبة الوضعية المهنية للبرلماني، وهذا يعد تقصيرا وسهوا من جانب المشرع، ومع ذلك فالأمر الذي يبرهن على الزامية التصريح بالمهام هو ما أورده المشرع حول التصريح بأي نشاط جديد يعتزم العضو مباشرته ويدلي به أمام مكتب المجلس⁽¹⁾ وكأنه بهذا الحكم يقر ويعترف بإجراء التصريح بداية فالمجلس على علم بوضعية أعضائه مادام التصريح الثاني ينبه لمستجد حصل في وضعيتهم.

ويتفق المشرع المغربي مع نظيره التونسي حول التجديد الدوري للتصريح وذلك خلال شهر فبراير من السنة الثالثة لإنتخاب المستشار أو إكتسابه للصفة خلال الولاية، وله أن يوضح عند الإقتضاء التغيرات الطارئة على أنشطته، وأن يدعم هذا التصريح بتصريح آخر يوضح نشاطات المعني⁽²⁾، إن كنا لا نؤيد هذه الإضافة الأخيرة كونها تشكل نوع من البيروقراطية الإدارية إن شئنا تصنيفها، فتصريح واحد بالتجديد وأن يذكر فيه التغيرات الحاصلة كفيل بتحقيق الغرض منه.

في حين لو تصفحنا النظام الداخلي لمجلس المستشارين نجده أكثر تفصيلا ووضوحا عما جاء في القانون المتعلق بمجلس المستشارين وكذا القانون المتعلق بمجلس النواب ونظامه الداخلي، حيث جمع بين التصريح بالممتلكات والأصول وبين

(1) المادة 02/17 من القانون التنظيمي رقم: 27.11 المتعلق بمجلس النواب، والمادة 18 من القانون التنظيمي رقم: 28.11

المتعلق بمجلس المستشارين، والمادة 07 من النظام الداخلي لمجلس النواب، مراجع سابقة.

(2) المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

التصريح بالمهام والوظائف الممارسة في حكم واحد، فيتعين على من انتخب مستشارا أن يقدم داخل أجل 90 يوما من إفتتاح الولاية التشريعية أو لإكتسابه الصفة خلال الولاية، تصريحاً كتابياً بمجموع النشاطات المهنية والمهام الإنتخابية التي يمارسها⁽¹⁾. على هذا النحو يكون إجراء تصريح المستشارين واضحا جليا من حيث المدة الزمنية التي يتوجب فيها وتاريخ سريانها، غير أنه يصطدم بالمدة القانونية التي نظمها القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، حيث جعل من مدة 30 يوما التي تلي الإعلان النهائي للنتائج الإنتخابية مدة كافية لتسوية المستشار لوضعيته إذا ما كان في حالة تنافي، وباستخدام منطق الحساب نجد أن الثلاثين (30) يوما الأولى هي بداية الولاية التشريعية، أي الثلث الأول من مهلة 90 يوما المقدرة للتصريح بالمهام، فمن أين للجهات المعنية العلم بوضعية المستشار ومطالبته بتسوية وضعيته إذا كانت له حرية التصريح خلال الثلث الثاني أو الثالث من المهلة الممنوحة له؟ هذا الخلط في ضبط الآجال ينم على عدم إيلاء المواعيد الإجرائية أهمية بالغة من طرف المشرع المغربي مشتركا في ذلك مع نظيره التونسي، الأمر الذي يفقد الرقابة فعاليتها ومصادقيتها ويصبح بذلك التصريح مجرد إجراء شكلي لإفتقاره للضابط الزمني.

فبالإضافة إلى مجمل التناقضات التي واجهت إجراء التصريح بالمهام، نسجل على المشرع عدم توحيد الجهة المتلقية للتصريح فتارة يعهد بها لمكتب المجلس حينما نص على تجديد التصريح، وتارة أخرى يكلف بها المجلس الأعلى للحسابات وهي هيئة عليا مستقلة لمراقبة المالية العمومية بالمملكة⁽²⁾، ولعل سائل

(1) المادة 93 من نفس المرجع.

(2) الفصل 147 من الدستور المغربي لسنة 2011، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

يسأل الهيئة عبارة عن جهاز رقابي على صرف المال العام فما شأنها بالتصريح بالمهام والوظائف، ففي جل الأحكام القانونية المنظمة لمهامها تنص على مراقبة التصريح بالامتلاكات، ونشير إلى أنّ هذا الإختصاص مردّه الإقتران بين التصريح بالامتلاكات وبالمهام الذي فرضه المشرّع على المستشارين. والأرجح هنا أنّ المقصود بدور الهيئة مراقبة الشق المتعلق بالتصريح بالامتلاكات.

حيث تتكفل هيئة محدثة على مستوى المجلس بتلقي تصريحات المستشارين ومراقبتها وتتبعها، حيث تودع التصريحات لدى أمانتها العامة في ظرف مغلق يحمل عبارة "تصريح بالامتلاكات" متبوعة بإسم المصرح الشخصي والعائلي وصفته، ويسلم عنه فوراً وصلاً بالإستلام⁽¹⁾.

وعلى غرار التعاون المتبادل بين هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وبين مجلس نواب الشعب التونسي بصدد مراقبة وضعية النواب، فإنّ الوضع في التشريع المغربي كان مماثلاً إلى حد كبير، حيث يلتزم رئيس مجلس المستشارين بتوجيه قائمة بأسماء المستشارين في المجلس والتغيرات التي يمكن أن تحدث عليها نتيجة لشغور المقاعد وإستخلافها، إلى رئيس الهيئة المحدثة بالمجلس الأعلى للحسابات المكلفة بتلقي التصريحات.

ويقوم رئيس المجلس بإشعار مكتب المجلس ورؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية بقائمة المستشارين الذين قدموا تصريحاتهم أوالمستشارين الذين لم يدلوا بتصريحاتهم أو لم يجددوها، وذلك بناء على الإخبار الذي يتوصل به من طرف رئيس الهيئة⁽²⁾.

(1) المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، المرجع السابق.

(2) المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وعطفا على ما تقدم يمكننا القول أن موقف التشريع المغربي لم يعرف الإنسجام بين الإجراءات التي يخضع لها النواب والإجراءات التي يخضع لها المستشارون، ولأجل حل هذه الإشكاليات، يفترض على المشرع إحترام مبدأ تدرج القوانين، بتكليف أحكام الأنظمة الداخلية مع القوانين التنظيمية للمجالس النيابية، ومن هذا الباب نرجو من المشرع أن يعيد النظر في تنظيم إجراء التصريح ويوحد إجراءاته بين النواب والمستشارين، ومنه إما أن يقوم بفصل التصريح بالمهام والأنشطة عن التصريح بالامتلاكات ومنح كل واحد مهلة خاصة، أو بتقليص مهلة 90 يوما لتتلاءم مع المدة الواجب فيها تسوية الوضعية.

ومهما يكن من أمر، نجد بأن المشرع المغربي لم يوفق إلى حد ما في ضبط إجراءات التصريح، فعليه تدارك ذلك أثناء المراجعة القانونية للنصوص حرصا على تحقيق الغاية المرجوة من التصريح في مساهمته بشكل أساسي في تنوير وتبصرة القائمين على مراجعة وضعيات النواب بخصوص حالات التنافي.

على هذه الشاكلة يسمح التصريح بمتابعة النائب وظيفيا ومهنيا كلما أحتزمت إجراءاته ومواعيده، خاصة حينما أكدت التشريعات المغربية على تجديد التصريح كلما طرأ مستجد في وضعية النائب، فالتصريح يعتبر بمثابة المحرك الأساسي للجهة المعنية للقيام بما يلزم من تحقيقات وتقصي صحة المعطيات التي تقدم بها عضو البرلمان، وفي صورة الإخلال بهذا الواجب القانوني ينتج عنه آثار متفاوتة الدرجات كما سنتعرف عليها.

ثانيا: أثر الإخلال بواجب التصريح

الإخلال بواجب التصريح يظهر في صورتين، أولها قد يأتي النائب بتصريحات منقوصة أو كاذبة، وثانيها قد لا يدلي بتصريحه من الأساس مخالفا بذلك القانون، ما يترتب عليه آثار متفاوتة في درجتها من تشريع إلى آخر.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

والتصريح الكاذب هو أن يقوم الموظف بإكتتاب التصريح، ولكنه يدلي به غير كامل أو غير صحيح أو يدلي بملاحظات خاطئة، أو إذا خرق الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون، ولاتقوم جريمة التصريح الكاذب إلا إذا تعمد الموظف التصريح الكاذب، أمّا إذا كان نتيجة للإهمال واللامبالاة فلا تقوم الجريمة⁽¹⁾.

ومن الصعب الفصل بين التعمد والإهمال لاسيما عندما يتعلق الأمر بصورة عدم التصريح والتصريح غير الكامل والتصريح الخاطئ، ومع ذلك يتعين على القضاء في كل الأحوال، إثبات أنّ الإخلال بواجب التصريح كان متعمدا⁽²⁾.

وعملا بقاعدة القانون يسمو على الجميع، فإنّ المشرّع الجزائري وعلى النقيض من نظيره التونسي والمغربي قد سجل نقطة تحتسب له، وهي إقراره لعقوبة التصريح الكاذب، تسلط على كل عضو برلماني أدلى بتصريحات كاذبة وهذا بموجب المادة (13) من القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية بنصها على الآتي: "تطبق على الإدلاء بتصريحات غير صحيحة أو ناقصة لإخفاء حالات التنافي المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، عقوبات التصريح الكاذب المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول".

وبالبحث في التشريع الساري المفعول وبالضبط قانون العقوبات الجزائري⁽³⁾ نجد المادة 300 منه تنص على ما يلي: "كل من أبلغ بأي طريقة كانت رجال الضبط القضائي أو الشرطة الإدارية أو القضائية بوشاية كاذبة ضد فرد أو أكثر أو أبلغها إلى سلطات مخول لها أن تتابعها أو أن تقدمها إلى السلطة المختصة أو إلى رؤساء الموشى به أو إلى مخدميه طبقا للتدرج الوظيفي أو إلى مستخدميه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس

(1) بوسقيعة حسن، المرجع السابق، ص 142.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) الأمر رقم: 66-156، بتاريخ: 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج.ر.ج. عدد 49، بتاريخ: 11 جوان 1966.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

سنوات وبغرامة من 500 دج إلى 15 000 دج، ويجوز للقضاء علاوة على ذلك بأن يأمر بنشر الحكم أو ملخص منه في جريدة أو أكثر على نفقة المحكوم عليه".

نستشف من خلال النص أعلاه أنّ عقوبة التصريح الكاذب المتعلق بالمهن والوظائف الممارسة والذي يدلي به البرلمان أمام مكتب المجلس المعني على إعتباره السلطة المخولة بمتابعة وضعيته هي الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وغرامة مالية من 500 إلى 15000 دج، وهي تقريبا ذاتها عقوبة التصريح الكاذب المتعلق بالممتلكات بفارق في الغرامة المالية⁽¹⁾. مع جوازية الإعلام بالحكم في جريدة أو أكثر على نفقة المحكوم عليه بأمر من القاضي، وهذا الجزاء الأخير مقبول منطقيا إذا ما تم تفعيله عمليا، كونه يشكل رادعا نفسيا لمن تحاول أن تسول له نفسه إيداع تصاريح كاذبة لدى السلطات، فالنائب أو المسؤول يخشى على مكانته وأن تشوه صورته أمام الرأي العام فيفقد بذلك هيئته وتتراجع قيمة أسهمه لدى منتخبيه.

أمّا عن جزاء الحبس والغرامة المالية، فالملاحظ بأنّ المشرّع قد بالغ في التلطف مع النواب ولم ينزل العمل المنسوب إليهم المكانة المعطاة لهم إجتماعيا وذلك تطبيقا لقاعدة الغنم بالغرم، وبالعودة إلى الثقة الموضوعية في النائب والوقائع المتابع عليها، نحسب أنّه يكون من العدل بمكان أن تخصص عقوبة أشد لفعل الإمتناع عن الإدلاء بالمعلومات الكاشفة عن حالات التنافي مع العهدة البرلمانية بالقياس مع جسامة الخدعة التي تطال النسيج الإجتماعي، وتشوش على الفضيلة السياسية وتخدش كرامة الهيئات العمومية في بلادنا⁽²⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة 36 من القانون رقم: 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على مايلي: يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمسة (05) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بالممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون.

⁽²⁾ الأخضرى نصر الدين، المرجع السابق، ص14.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

ويصطدم توقيع جزاء التصريح الكاذب على النواب بالإجراءات المعقدة لإسقاط الحصانة البرلمانية على النائب، ومن هي الجهة التي تحرك الدعوى العمومية، حيث تتعدى مدة دراسة ملف إسقاط الحصانة البرلمانية للنائب 150 يوما، فلجنة الشؤون القانونية تعد تقريرا حول طلبات رفع الحصانة المحالة إليها من طرف وزير العدل في غضون شهرين من تاريخ الإحالة، وبعد الإنتهاء من إعداد تقريرها يبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في المسألة في أجل 03 أشهر من تاريخ الإحالة من اللجنة، ويفصل المجلس في جلسة مغلقة، بالإقتراع السري بأغلبية ثلاثة أرباع 4/3 أعضائه بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الإستعانة بأحد زملائه⁽¹⁾.

وننوه إلى إشكال آخر يطرح على الساحة البرلمانية، وهو أنّ وزير العدل من يثير مسألة رفع الحصانة البرلمانية في حالة وجود تصريح كاذب حول العهدة والوظائف والمهن الممارسة، وهذا ألا يعد تدخلا في الشؤون الداخلية للسلطة التشريعية وبالتالي تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان الأخرى بالمشرع في مثل هذه الحالة أن يمنح الجهة المختصة بالفصل في صحة التصريحات صلاحية إثارة طلب رفع الحصانة البرلمانية على إعتبار أنّ محل إسقاط الحصانة هو مسألة تعنى بالتنظيمات الداخلية للبرلمان فلا علاقة للأطراف الأخرى به، أي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية على إعتبار وزير العدل ممثلا لكلا السلطتين.

وبخصوص الصورة الثانية، إذا لم يتقدم عضو البرلمان للجهة المعنية بأي تصريح يذكر، أو أنه تم تفويت الآجال مع إستمرار حالة التنافي، ففي مثل هذه الحالة رتب المشرع للعضو المعني إستقالة تلقائية بمجرد إنتهاء المهلة المحددة.

أمّا فيما يخص موقف المشرع التونسي إتجاه عدم التصريح أو التصريح المنقوص أو غير المطابق للأنموذج المعد من طرف الهيئة فكان أكثر ليونة ولطفا من نظيره الجزائري، وهو ما تشهد عليه التنبيهات التي ترسلها هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد

(1) المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

إلى النواب المخلين بالالتزام التصريح عبر وسائل كتابية حتى تكون حجة عليهم، ومنحهم مهلة ثلاثين يوما تحتسب من تاريخ التنبيه لتسوية وضعيتهم، وإذا إنتهت المهلة ولم تتم التسوية يعتبر المعني ممتعا عن التصريح، وتعمل الهيئة على نشر قائمة بالمتنعين بالتصريح⁽¹⁾.

إذا أقصى عقوبة يمكن أن توقع على النائب المخالف لإجراء التصريح هي إعداره وتمديد المهلة وفي حالة عدم الإلتزام يتم إعتبره ممتعا ونشر إسمه في قائمة الممتنعين، وهي عقوبة أدبية ليس لها أثر على وضعيته المادية ولا المعنوية داخل المجلس أو خارجه، وهو الأمر الذي يعزز من سلوك التهاون واللامبالاة في صفوف بعض المنتخبين من جهة، ومن جهة أخرى يصعب على الهيئة مراقبة وتتبع وضعيات النائب وتطورها، ما يجعل التصريح فاقدا لقيمه القانونية وغير ذي جدوى.

وبالعودة إلى فكرة أنّ التصريح شرط لمباشرة النائب لمهامه التي طرحنا مسبقا، ألا يمكن إعتبر تمديد آجال التصريح أمرا ينافي طبيعته كشرط واقف لمباشرة العمل النيابي، كذلك ألا يمكن أن نعتبر عدم التصريح يجعل النائب في وضعية عدم مباشرة لمهامه، ولو خمننا بعض الشيء في وضعيات النواب للعهددة الحالية المطالبين بتسوية وضعيتهم بعد صدور القانون عدد 46 لسنة 2018، ففي هذه الحالة هم مباشرين لمهامهم النيابية فلا يمكن إعتبر التصريح شرطا واقفا لذلك، وعليه فعدم التصريح في مفهوم القانون التونسي لا يشكل بالضرورة إستبعاد العضو من المجلس، فالذي يؤدي إلى هذا الجزاء هو وجود حالة تنافي فعلا.

أما عن المشرّع المغربي فتطرّقه إلى جزاء الإخلال بواجب التصريح جاء بصورة فضفاضة دون تحديد دقيق لطبيعة هذه الجزاءات، حيث ورد النص على إنذار المعنين بالأمر بالقواعد التأديبية والجزاءات المطبقة عليهم في حال إخلالهم بالالتزاماتهم وحثهم للإمتثال للأحكام القانون.

(1) الفصل 14 من القانون عدد 46 لسنة 2018، المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الفرع الثاني: الجهة المكلفة بالفصل في حالات التنافي

نتساءل في هذا الفرع هل الجهة المكلفة بتلقي التصريحات هي ذاتها المخول لها الفصل في موضوع حالات التنافي أم أنها تسند إلى جهة أخرى خاصة؟
فبإجراء إستقراء للنصوص القانونية للتشريعات المغاربية، نجد أغلبها يؤكد دور البرلمان في الفصل في وضعية أعضائه، وبالربط بين ما تناولناه في الجزئية المتصلة بجهة تلقي التصريحات والجهة الفاصلة في حالات التنافي، نجد هناك علاقتين فيما بينهما، إمّا أن يجتمعا في صورة هيئة واحدة تتلقى التصريحات وتفصل في الموضوع وهو الطريق الذي سلكه المشرع الجزائري، وإمّا أن يكونا منفصلين مثلما عليه الحال في كل من التشريع التونسي والتشريع المغربي مع عملية التبادل و التعاون بينهما.

فبالنسبة للتشريع الجزائري يتولى البرلمان ممثلا في مكتبه عملية الفصل في حالات التنافي بعد توصله بالتقرير من طرف لجنة الشؤون القانونية التي تكون قد أبدت فيه رأيا، ففي حال ثبوت حالة التنافي يبلغ المكتب العضو المعني من أجل أن يختار بين عهده البرلمانية والإستقالة⁽¹⁾.

أمّا في التشريع التونسي ألا يمكن اعتبار الجلسات العامة هي الإطار الطبيعي لعرض حالات عدم الجمع على غرار المسائل المتعلقة برفع الحصانة⁽²⁾، وهذا بناء على ما ورد في الفصل 38 الفقرة الثالثة من القانون الأساسي عدد 16 للإنتخابات والإستفتاء الذي ترك المسألة عامة دون تحديد دقيق، والتي تنص على الآتي: "وكل عضو بمجلس نواب الشعب يكلف أثناء نيابته بمسؤولية أو بوظيفة أو بخطة منصوص عليها بهذا الفرع من القانون، أو يقبل أثناء النيابة مسؤولية لا يمكن الجمع بينها وبين العضوية يعتبر مستقبلا آليا إذا لم يقدم إستقالته في أجل 10 أيام من تاريخ التكليف بالمسؤولية أو الوظيفة أو الخطة، ويقع التصريح بالإستقالة من قبل المجلس".

(1) المادة 07 من القانون العضوي رقم: 12-02، المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، المرجع السابق.

(2) صدرواي شعبان، المرجع السابق، ص 40.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وإستنادا لقرار صادر من مكتب مجلس النواب بتاريخ 17 فيفري 2015 يتضح لنا دور المكتب في تقرير التصريح بالإستقالة، وجاء هذا القرار إثر تعيين بعض النواب كأعضاء للحكومة التونسية التي منحها مجلس نواب الشعب الثقة بتاريخ 05 فيفري 2015 ومرور 10 أيام دون تقديم إستقالتهم ما جعلهم في حكم المستقلين بصورة آلية طبقا للفصل 38 أعلاه⁽¹⁾.

وعلى هذا النحو تقع مسؤولية التصريح بإستقالة النواب على مكتب مجلس النواب التونسي إذا ما جمع بين عضويته وإحدى حالات التنافي دون تسوية وضعيته. وبناء على هذه المعطيات فالأمر لم يعد يطرح أي إشكال حول الجهة التي تصدر القرار الكاشف لحالات التنافي وإنهائها، ويتكامل هذا العمل مع ما تقدمه هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد من معطيات وبيانات للمجلس.

أما بخصوص الوضع في التشريع المغربي ومن خلال المادة 09 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس النواب والتي تنص في فحواها على التالي: "...بعد ثبوت إحدى حالات التنافي المذكورة أعلاه، يحيلها رئيس مجلس النواب على المحكمة الدستورية في أجل أقصاه 15 يوما بناء على طلب مكتب المجلس، وتكون هذه الإحالة فورية إذا تعلق الأمر بتعيين نائب عضو في الحكومة."

يتبين لنا من خلال هذا النص أنّ الجهة الفاصلة في حالات التنافي والقائمة على عملية التثبيت في وضعيات الأعضاء هي مكتب المجلس، والغاية من الإحالة هنا ليس لدراسة ملف النائب مثلما سنتعرف لاحقا في الرقابة القضائية، بل من أجل أن تعلن وتفصح

(1) قرار مكتب مجلس نواب الشعب المنعقد يوم الثلاثاء 11 فيفري 2015، إجتماع المكتب عدد 01، الجمهورية التونسية، مجلس نواب الشعب.

الأعضاء المصرح بإستقالتهم هم:

سلمى اللومي الرقيق، دائرة نابل 1، بنينة بن يغلان، دائرة نابل 1، نعمان الفهري، دائرة نابل 1، سعيد علي مروان العايدي، دائرة تونس 5، محمد الأزهر العكرمي، دائرة بنعروس، زياد العذاري، دائرة سوسة، توهامي عبدولي، دائرة سيدي بوزيد، ياسين براهيم، دائرة المهدية

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

المحكمة الدستورية عن الوضعية التي آل لها العضو على غرار ما تفعله عند إعلان النتائج النهائية للانتخابات أو شغور المقاعد النيابية.

وصفوة القول أنّ أغلب التشريعات محل الدراسة حرصت على أفراد برلماناتها إمكانية النظر في ثبوت حالات التنافي من عدمه، وهذا إستنادا لمبدأ الفصل بين السلطات هذا الأخير الذي يكرس إستقلالا عضويا وموضوعيا للبرلمان عن غيره من السلطات لمباشرة شؤونه بنفسه، ومن ثمة فهذا العمل يعد من الأعمال البرلمانية التي يستقل بها البرلمان، وعلى الرغم من الإستقلالية التي يمنحها هذا الإختصاص للبرلمان إلاّ أنّه يعتبر سلاحا خطيرا تستعمله الأغلبية البرلمانية عند الحاجة ضد نواب الأقلية⁽¹⁾ حيث لا تكفي الحماية من أدوات الضغط الحكومية القانونية، بل يتوجب حمايته من أدوات الضغط السياسية للحكومة عبر الأغلبية⁽²⁾ هذا من جانب، ومن جانب آخر فالمسألة تتطلب خبرة قانونية معينة قد تتوفر في بعض النواب وتغيب في البعض الآخر إضافة إلى شرط الحياد المطلوب في ظل الصراعات السياسية، ضف إلى ذلك أنّ إعطاء الإختصاص للبرلمان للفصل في حالات التنافي يجعل منه خصما وحكما في نفس الوقت ممّا يخالف مبادئ العدالة، علاوة على إمكانية عدم إلتزام المجالس النيابية للحيدة اللازمة وتغلب الإعتبارات السياسية على الإعتبارات القانونية⁽³⁾، ما يجعل الإستعانة بهيئة متخصصة أمر حتمي ليضفي شفافية أكبر على عملية الكشف عن حالات التنافي.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الدستوري على العضوية البرلمانية

يثير تنظيم التنافي مع العهدة البرلمانية عدّة إشكاليات، تتعلق بمدى أحقية عضو البرلمان في المنازعة عند وجوده في حالة تنافي، كما أنّ عدم إحترام الإجراءات المقررة في

(1) شوقي يعيش تمام، "الطعون في انتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، المغرب)"، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، 2013/2014، ص 331.

(2) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى. ترجمة جورج سعد، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1992، ص 114.

(3) شطناوي فيصل، "إختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية"، مجلة الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، 2014، ص 35.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

مواجهته من شأنها أن تسمح له بالطعن فيها⁽¹⁾، فنجد أنّ الأنظمة الدستورية المقارنة لم تتفق حول الجهة القضائية التي تتصدى لهذا النوع من المنازعات، بل أكثر من ذلك فهناك من الأنظمة من أغفلت أحقية النائب البرلماني في استعمال حقه الدستوري للدفاع عن موقفه، وهو ما ينطبق على كل من التشريع الجزائري والتشريع التونسي، ولعله بذلك إرتأى عدم ضرورة اللجوء للقضاء لإنتفاء الأسباب حسب إعتقاده، لينفرد في هذا المقام التشريع المغربي دون غيره من التشريعات محل الدراسة بتنظيمه الصريح للطعون القضائية المتعلقة بالفصل في وجود حالات التنافي من عدمه، حيث عقدت مهمة النظر في الطعون للقضاء الدستوري، وقبل التطرق إلى هذا النوع من الطعون من الضروري الوقوف عند السجل القائم حول طبيعة المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، ومنه يخصص الفرع الأول لتكييف طبيعة المجلس الدستوري، أمّا الفرع الثاني يتناول مسألة إفراد القضاء الدستوري المغربي بالفصل في حالات التنافي.

الفرع الأول: تكييف طبيعة المجلس الدستوري

يعتبر النظام الفرنسي مهد وموطن نشأة المجلس الدستوري كهيئة مكلفة بمراقبة دستورية القوانين وصحة الإنتخابات الرئاسية والتشريعية، ولقد إستلهمت الدول المغاربية محل الدراسة من التجربة الفرنسية ذلك.

ولقد تعرض القضاء الدستوري إلى عديد الآراء المتضاربة حول طبيعته إثر تناوله صلاحية النظر في الطعون الإنتخابية، وحتى يتسنى لنا معرفة مدى إنعقاد الإختصاص للقضاء الدستوري للفصل في الطعون المتعلقة بحالات التنافي، على إعتباره نوعا من أنواع الطعون الإنتخابية بمفهومها الواسع، لابد من المرور على الآراء المحددة لطبيعته، فمنهم من يرى بأنّه ذو طبيعة سياسية، ومنهم من يرى أنّه ذو طبيعة قضائية، ليرى رأي ثالث توفيقى بأنّ المجلس الدستوري ذو طبيعة مختلطة.

(1) مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 54.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

أولاً: الرأي القائل بالطبيعة السياسية للمجلس الدستوري

يستند أصحاب هذا الرأي في تبرير الطابع السياسي للمجلس الدستوري على أساس أن تشكيلته تتم عن طريق السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن المشرع لا ينص صراحة على الطبيعة القضائية للمجلس⁽¹⁾، وبالعودة إلى تركيبة المجلس الدستوري الفرنسي في دستور 04 أكتوبر 1958 نجدها تخلو من القضاة ومن ممثلين عن السلطة القضائية ووجود الهيئات السياسية ممثلة بقوة، الشيء الذي يبرر إضفاء الطابع السياسي على المجلس الدستوري الفرنسي⁽²⁾، وذات الأمر ينطبق على تشكيلة المحكمة الدستورية المغربية⁽³⁾. ويرى أنصار المدرسة الفرنسية أن المجلس الدستوري هيئة ذات طبيعة سياسية ويبررون ذلك بأن الهيئة المؤهلة للسهر على إحترام الدستور لا يمكن أن تكون إلا هيئة سياسية معينة بشكل ديمقراطي⁽⁴⁾.

(1) يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 342.

(2) بن سالم جمال، "القضاء الدستوري في الدول المغاربية"، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2014، ص 17.

(3) عرف القضاء الدستوري المغربي تطوراً ملحوظاً، حيث كان أول ظهور له على شكل غرفة دستورية بالمجلس الأعلى أي لم تكن هيئة مستقلة بذاتها، وكانت تركيبها مختلطة تضم عدد من القضاة، وممثلين عن البرلمان وعضواً من أساتذة كلية الحقوق يعينه الملك، وبحكم المعطيات الدستورية والسياسية ظهر دور هذه الغرفة الدستورية ضعيفاً جداً بالقياس مع المهمة التي كانت منتظرة منها فلم تكن هذه الغرفة تتمتع بضمانات الإستقلالية من جهة، ومن جهة أخرى كانت إختصاصاتها ضعيفة، وفي إطار التعديل الدستوري لسنة 1992 الذي قامت به المملكة المغربية تم النص على إنشاء المجلس الدستوري كجهاز مستقل بذاته إدارياً وتنظيماً ومالياً، وقد ضم في تشكيلته 9 أعضاء ثلاثة منهم يعينهم الملك من بينهم رئيس المجلس، وثلاثة يعينهم مجلس النواب وثلاثة يعينهم مجلس المستشارين وهذا بعد إستشارة الكتل النيابية فالملاحظ على هذه التركيبة إستبعاد العنصر القضائي من عضويتها، وهو ما إستمر حتى في التعديل الأخير لدستور 2011 أين تم تعويض المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية وهي تتألف من إثني عشرة عضواً، يعينون لمدة تسع (09) سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة أعضاء ينتخب نصفهم من مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمه مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالإقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، ويعين الملك رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم. للتعمق أكثر أنظر: بن سالم جمال، المرجع السابق

(4) هنري روسيُون، ترجمة وطفة محمد، المجلس الدستوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2001، ص 12.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

بالإضافة إلى طريقة تعيين الأعضاء، فإنّ الميزة السياسية للمجلس الدستوري تظهر في بعض العناصر المتعلقة بالإجراءات كغياب الأطراف، الميزة المختصرة للمستندات، إستبعاد الممثلين والمحامين، ناهيك على أنّ قرارات المجلس الدستوري لا تصدر بإسم الشعب كما هي القاعدة في كل المحاكم⁽¹⁾.

وإلى جانب هذه الحجج هناك إعتبار تاريخي مؤداه أنّ الهدف من إنشاء المجلس الدستوري هو حماية الحكومة من تعديت البرلمان، خصوصا وأنّ وظيفة المجلس الدستوري قبل أن تسند إليه، كانت من إختصاص البرلمان حيث كان هذا الأخير يفصل في صحة عضوية أعضائه، ولما كان البرلمان هيئة سياسية كان من الضروري أن يكتسب المجلس الصفة السياسية⁽²⁾.

وعلى الرغم من الحجج التي ساقها أنصار المدرسة الفرنسية لتأكيد رؤيتهم السياسية للمجلس الدستوري، إلاّ أنّها لم تكن حجج دامغة تزيل الجدل والسجال حول طبيعة المجلس الدستوري بين عموم فقهاء القانون الدستوري، الأمر الذي يدعو إلى النظر في آراء القائلين بالطبيعة القضائية للمجلس الدستوري ومدى حجيتها.

ثانيا: الرأي القائل بالطبيعة القضائية للمجلس الدستوري

يرى فريق آخر من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الفقيه فالين أنّ المجلس الدستوري هو جهة قضائية، حيث إستند إلى معيارين مميزين للقضاء، وهما تطبيق القانون وحجية الأحكام فعند تحليله لكلمة "القضاء" أكد أنّها تعني الجهة التي تقول كلمة القانون بشكل علني وبإسم الدولة، أمّا المعيار الثاني المميز للقضاء، فهو أنّ أحكامه حائزة للحجية بحيث تكون واجبة التطبيق بطريقة أمرّة على طرفي الخصومة⁽³⁾، وهذا وقد أكدت محكمة النقض الفرنسية على

(1) يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، 343.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) شطناوي فيصل، المرجع السابق، ص

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

تمتع أحكام المجلس الدستوري بحجية الأحكام القضائية، وهو ما يمكن إعتباره تصريحاً من المحكمة بأنّ المجلس الدستوري جهة قضائية⁽¹⁾.

كما أنّ المجلس الدستوري، ومن خلال إحدى قراراته في المجال الانتخابي إستعمل عبارة) ومن أجل الطبيعة القضائية التي يستمدّها من النصوص المنشأة عليه أن يقدم تصريحاً بتخلي الطاعن)، ومن خلال هذا القرار نجد أنّ المجلس الدستوري كان صريحاً عندما نسب لنفسه الطابع القضائي بدون منازع⁽²⁾.

ثالثاً: الرأي المرجح

بعد إستعراض أطروحات الطابع السياسي والطابع القضائي للمجلس الدستوري، تبين لنا أنّ تحديد طبيعة هذا الأخير تميل كفته نحو إتجاه الطابع القضائي دون إستبعاد الجانب السياسي، ويمكن أن نوضح ذلك من خلال ملاحظتين:

الملاحظة الأولى: لمعرفة طبيعة المجلس الدستوري ينظر في نص الدستور أو القانون الناظم للمجلس إما أن ينص صراحة على طبيعته، أو أن يتضمن الدستور ما يشير إلى طبيعته القضائية، كأن يرد تنظيم المجلس مثلاً ضمن الفصل أو الباب المتعلق بالسلطة التنفيذية أو القضائية⁽³⁾.

وهو ما أثبتته تجارب بعض الدول التي أقرت الطبيعة القضائية للمحكمة الدستورية في دساتيرها والقوانين الناظمة له، قاطعة بذلك السنة الجدل المحتدم حول طبيعة المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، وأقرب مثال على ذلك الدولة التونسية حين صاغت في دستورها لسنة 2014 نصاً صريحاً وواضحاً يقضي بما يلي: "المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة...".

كذلك المؤسس الدستوري اللبناني قد فصل في الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري وذلك من خلال المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري المعدلة بالقانون

(1) يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص ص 340، 341.

(2) نفس المرجع، ص 341.

(3) نفس المرجع، ص 345.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

رقم: 2008/43 والتي جاء فيها مايلي: "إنّ المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية"⁽¹⁾.

في حين أنّ كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي كانا أقل جرأة من نظيرهما التونسي ولم ينصا صراحة على الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري - المحكمة الدستورية- متأثرين في ذلك بالمؤسس الدستوري الفرنسي.

إلا أنّ ذلك لم ينف إستقلالية المحكمة الدستورية المغربية كهيئة دستورية عليا، لها كيانها الذاتي بعيدا عن بقية المؤسسات الدستورية الأخرى، ولا أدل على هذا الأمر أن تنظيم المحكمة الدستورية قد ورد ضمن فصل أو باب مستقل عن بقية الفصول والأبواب الأخرى المتعلقة بتنظيم المؤسسات السياسية في الدولة وهذا ما يمكن إعتباره معيارا شكليا يضيء صفة الإستقلالية على المحكمة⁽²⁾. أمّا عن المجلس الدستوري الجزائري فهو مستقل بنص الدستور: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على إحترام الدستور".

الملاحظة الثانية: إستند أصحاب الرأي السياسي للمجلس الدستوري في قولهم هذا على تشكيلة المجلس، على إعتبار أنّه يتم إختيارها من قبل هيئتين سياسيتين، لكن الملاحظ على هذه التشكيلة هو تقييدها بمبدأ التنافي ضمانا لإستقلاليتها وحماية لها من تأثير ضغوطات الحكومة والبرلمان، حيث يمنع القانون الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وعضوية الوزارة أو النيابة أو أي هيئة رسمية أخرى أو أي وظيفة عامة مهما كانت، إضافة إلى حظر الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وأي نشاط تجاري أو مهن حرة⁽³⁾.

⁽¹⁾ القانون رقم: 250 الصادر بتاريخ: 14/07/1993، والمعدل بالقانون رقم: 43 الصادر بتاريخ: 3/11/2008، المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري.

⁽²⁾ يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 346.

⁽³⁾ أنظر بعض النصوص القانونية المنظمة لحالات التنافي مع العضوية الدستورية، الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 50، المؤرخ في 3 ديسمبر 2015. والمادتين 05 و 06 من الظهير الشريف رقم: 1.14.139، بتاريخ: 13 أغسطس 2014، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 066.13، المؤرخ في: 13 أغسطس 2014، المتعلق بالمحكمة الدستورية، ج.ر.م. عدد 6288، بتاريخ: 04 سبتمبر 2014.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

زيادة على ذلك ومن أجل حماية أعضاء المجلس الدستوري _ المحكمة الدستورية_ من التأثيرات الحزبية، نجد المشرع الجزائري قد ألزم أعضاء المجلس الدستوري الذين تم إنتخابهم أو تعيينهم، قطع أي صلة مع حزب سياسي طيلة عهدهم⁽¹⁾، وذات المنحى سلكه المشرع التونسي فإلى جانب إقراره للطابع القضائي للمحكمة الدستورية فقد نفى عنها قطعاً الصفة السياسية من خلال وضع شرط واقف للتعيين في المحكمة الدستورية ألا وهو ألا يكون قد تحمّل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لإنتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشرة سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية⁽²⁾.

فضلا على أنه في بعض الدول يكون العنصر القضائي حاضرا على غرار ما هو معمول به في كل من الجزائر وتونس، حيث أقرّ المؤسس الدستوري عضوية أربعة قضاة من أصل إثني عشرة عضوا يتشكل منهم كل من المجلس الدستوري الجزائري والمحكمة الدستورية التونسية، حيث ينتخب قضاة المجلس الدستوري الجزائري بالمنافسة من بين قضاة المحكمة العليا وقضاة مجلس الدولة، وهذا بحسب ما جاء في المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾. في حين يتولى المجلس الأعلى للقضاء التونسي تعيين أربع قضاة⁽⁴⁾.

(1) المادة 60 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري لسنة 2012، ج.ر.ج.ج. عدد 26 لسنة 03 ماي 2012، تقابلها المادة 77 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(2) الفصل 08 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015، المؤرخ في: 03 ديسمبر 2015، يتعلق بالمحكمة الدستورية، ر.ر.ج.ت عدد 98، المؤرخ في: 08 ديسمبر 2015.

(3) جاء النص على تشكيلة المجلس الدستوري في ظل الدستور الجزائري 1996 في المادة 164 كمايلي: "يتكون المجلس الدستوري من تسعة (09) أعضاء : ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، وإثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وإثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة".

(4) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

أمّا عن وضع المحكمة الدستورية المغربية وعلى الرغم من خلو تشكيلتها من رجال القضاء بصفة رسمية إلا أنّ المؤسس الدستوري حرص على أن يكون أعضاؤها من الشخصيات الذين يمتلكون تأهيلا عالياً في القانون وتتوفر فيهم الكفاءة القضائية أو الفقهية أو الإدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمسة عشرة (15) سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة، طبقاً لمقتضيات الفصل 130 من دستور 2011، كما يمكن لها الإستعانة بقضاة يوضعون رهن إشارتها لمساعدة الرئيس وأعضائه للقيام بمهامهم، وذلك بناء على قرار مشترك تتخذه السلطة الوصية ورئيس المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

إذا كلما غلب على أعضاء المجلس الدستوري التخصص القضائي مالت الكفة إلى إعتبار المجلس ذي طبيعة قضائية وكلما غلبت على أعضائه الصفة الحزبية السياسية أعتبر المجلس الدستوري مجلساً أو هيئة ذات طبيعة سياسية، خاصة إذا كانت أغلبية حزبية مسيطرة على البرلمان فإنّها ستكون ممثلة بعدد كاف داخل المجلس الدستوري، كما أنّ آلية الإخطار التي سلمت إلى قادة الهيئات السياسية تلعب دوراً مهماً في إضفاء الصفة السياسية على المجلس⁽²⁾.

الفرع الثاني: إفراد القاضي الدستوري المغربي بالفصل في منازعات حالات التنافي

تنص الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب على مايلي: "...في حالة وجود شك في تنافي المهام المزاولة مع الإنتداب في مجلس النواب، أو في حالة نزاع في هذا الشأن، يرفع مكتب مجلس النواب أو وزير العدل أو النائب بنفسه الأمر إلى المحكمة الدستورية التي تقرر ما إذا كان النائب المعني بالأمر يوجد فعلاً في إحدى حالات التنافي". ونفس الإجراءات تسري على مجلس المستشارين.

من منطوق المادة المتقدمة نستنتج بأنّ هناك حالتين يمكن أن تحال فيها مسألة حالات تنافي للمحكمة الدستورية، حالة الشك وحالة النزاع، وتناط هذه المهمة بثلاثة أطراف

(1) المادة 46 من القانون التنظيمي رقم: 13.066، المتعلق بالمحكمة الدستورية، المرجع السابق.

(2) بن سالم جمال، المرجع السابق، ص 24.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

مكتب المجلس ووزير العدل والنائب المعني، والملاحظ على المشرع المغربي أنه إقتدى بنظيره الفرنسي في صياغة هذا الحكم⁽¹⁾.

أولاً: فيما يتعلق بمضمون الإحالة على المحكمة الدستورية

ميز المشرع بين مضمونين للإحالة، حيث تحال الملفات المتعلقة بحالات التنافي إلى أروقة المحكمة الدستورية كلما كانت هناك حالة شك وتردد في ثبوتها، فالمقصود بالشك عدم اليقين والتأكد من أنّ وضعية النائب المعني تخضع لإحدى حالات التنافي، ربما نتيجة لبس في المعطيات المقدمة أو نقصاً فيها، أو حتى عدم القدرة على تكييف طبيعة مهام النائب الممارسة ومطابقتها مع حالات التنافي المنصوص عليها قانوناً، ما جعل مكتب البرلمان يخلي مسؤوليته ويحيل المسألة إلى المحكمة الدستورية بتشكيبتها المحايدة وكفاءتها القانونية للتدقيق في الوضعية وفق منهج قانوني ويتوفر ميكانيزمات البحث في الوثائق المحالة من خلال عمليات التفسير والتأويل، والهدف من هذه الإحالة هو إزالة الغموض الذي يكتنف الوضعية القانونية للبرلماني.

ولا يتوقف مضمون الإحالة على حالة الشك، بل يمكن أن يكون مضمونها نزاع قائم بذاته حول حالات التنافي، والنزاع هو حدوث خلاف وخصام بين الأطراف، حيث يصبح هناك مدعي ومدعى عليه، فيحق للبرلماني منازعة مكتب المجلس في القرار الصادر في حقه المرتبط بوضعيته إتجاه حالات التنافي فله أن ينكر بالحجة والدليل ما نسب إليه حول المهام التي يمارسها وتنافيها مع عهده الانتخابية، فالغاية من إحالة النزاع هو تقرير الوضعية القانونية السليمة للبرلماني من لدن جهة محايدة.

وتطبيقاً لمقتضى المادة 18 أعلاه نجد المجلس الدستوري المغربي في أحد قراراته⁽²⁾ وبناء على إحالة من رئيس مجلس النواب لطلب مكتب المجلس الرامي إلى البت في وجود

⁽¹⁾l'article L.O151-2 du code électoral، «S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou en cas de contestation à ce sujet، le bureau de l'assemblée nationale، le garde des sceaux، ministre de la justice ou le député lui-même، saisit le conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si le député intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité»

⁽²⁾قرار رقم 913-2013، الصادر بتاريخ: 2013/01/04، عن المجلس الدستوري للمملكة المغربية.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

حالات التنافي لبعض السادة النواب، قد أقر بعدم قيام حالات التنافي تكريسا لقاعدة عدم رجعية القانون، تأسيسا على أنّ السادة محل النظر هم أعضاء بمجلس النواب، وتم إنتخابهم رؤساء بمجالس الجهات طبقا لمقتضيات القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم: 47.96 الصادر بتاريخ 02 أبريل 1997.

وحيث أنّ المادة (13) من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب تنص على تنافي عضوية مجلس النواب مع رئاسة مجلس جهة، ولأنّه لم يتم بعد تنظيم الإنتخابات التي ستنبثق عنها مجالس الجهات الجديدة وفق أحكام دستور 2011، وحيث أنّ رؤساء مجالس الجهات القائمة حاليا، يمارسون مهامهم في إطار القانون المذكور آنفًا، بالتالي فإنّ الباعث على إحداث حالة التنافي المذكورة غير قائم حاليا.

إذا لعقد الإختصاص للمحكمة الدستورية لابد من توفر أحد الشرطين حدوث شك أو نزاع، وهو ما أكده عمليا المجلس الدستوري المغربي في أحد قراراته رقم 129 بتاريخ 12 ديسمبر 1997 عند نظره في طلب نائب يرى بأنّ مهمته تتنافى مع عضويته بالبرلمان دون أن يكون ذلك محل شك، وجاء في فحوى القرار ما يلي: "...ليس في أحكام الدستور ولا في القوانين التنظيمية ما يخول المجلس الدستوري صلاحية النظر في طلب مرفوع إليه من عضو في مجلس النواب يرمي إلى تسجيل أنّه قدم إستقالته من مهمة يرى بأنّها تتنافى مع عضوية مجلس النواب وأنّ هذه العضوية لا تتنافى مع إحتفاظه بممارسة مهام أخرى والحال أنّه لم يرد في الطلب ما يفيد أنّ ذلك كان محل شك أو نزاع من شأنهما تسويغ تدخل المجلس الدستوري في الأمر حسبما ينص عليه القانون...وعلى مقتضى ذلك يكون الطلب خارج إختصاص المجلس الدستوري"⁽¹⁾.

ومن الأمثلة المقارنة التي نضربها، حالة الشك التي إعترت كل من الجمعية العامة الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسي، حيث أنّه وبتاريخ: 22 من شهر جوان 2006 أحال مكتب الجمعية الوطنية للمجلس الدستوري الفرنسي تساؤلا حول تنافي وظيفة نائب رئيس

(1) الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي، ص 21. أنظر الموقع الإلكتروني: www.cour-constitutionnelle.ma

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وعضو في مجلس إدارة جمعية تدعى "خدمات عامة 2000" مع عهدة النائب، وبعد خمسة (05) أيام من هذه الإحالة ساورة مكتب مجلس الشيوخ ذات الشك، وأحال على المجلس الدستوري طلبا مماثلا حول أربعة مستشارين⁽¹⁾.

ثانيا: فيما يتعلق بالأطراف التي لها حق الإحالة

جاء النص صريحا وواضحا حول الجهات التي لها الصفة لإخطار المحكمة الدستورية عن طريق إحالة الملفات المتعلقة بحالات التنافي أمام الأمانة العامة للمحكمة، حيث أسندت هذه المهمة إلى كل من مكتب المجلس ممثل في رئيسه وإلى النائب المعني بالأمر، ففي كلتا هاتين الحالتين الوضع يبدو في إطار النهج القانوني السليم على اعتبار أن الإختصاص مسند إلى أهله وأنه لم يتم الخروج عن دائرة البرلمان.

فمكتب المجلس هو المكتب الإداري المنظم لشؤون المجلس بما يحتويه، إذ تمر على مستوى أمانته مجمل الوثائق والتقارير من بينها تصريحات البرلمانين حول حالات التنافي مثلما أسلف وذكرنا، فالأصل إذا أن يتولى مسألة الإحالة إلى المحكمة الدستورية كلما تبادر نوع من الشك في ذهنه حول تحديد حالات التنافي، أو نشب نزاع بينه وبين البرلمانى بخصوص هذه الأخيرة، والملاحظ على أغلب الإحالات التي وصلت إلى المجلس الدستوري سابقا والمحكمة الدستورية حاليا كان مصدرها مكتب المجلس حسب الحالة.

أمّا فيما يخص دور البرلمانى في إخطار المحكمة الدستورية بنفسه عن وجود حالة شك أو نزاع بينه وبين مكتب المجلس فالأمر مفروغ منه على اعتبار أنه المعني ومن حقه الدفاع عن موقفه وتوضيح صورته أمام الهيئة البرلمانية والرأي العام، وتتم هذه الإحالة بواسطة مكتب المجلس الذي يحيل رسالة البرلمانى المعني المودعة على مستوى أمانته المضمنة حالة الشك أو النزاع إلى أمانة المحكمة الدستورية⁽²⁾.

في حين أنّ منح وزير العدل الصفة القانونية وإعتبره طرفا في المعادلة بإسناده مهمة إخطار المحكمة الدستورية بما يحدث من حالة شك أو نزاع داخل القبة البرلمانية فيما

⁽¹⁾Kaouthar Jeaiem Mahfoudh، op.cit، p77.

⁽²⁾ انظر القرار رقم: 2012-858 و.ب بتاريخ:13 يونيو 2012، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

يتعلق بحالات التنافي يعد خرقا صارخا لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي بنيت على أساسه حالات التنافي من المنظور الكلاسيكي.

الأمر الذي يثير حيرة وتساؤل القانونيين والمهتمين بالشؤون البرلمانية، ما هو المسوغ من وراء تمكين وزير العدل بهذا مهمة، وهو ممثل السلطة التنفيذية من جهة⁽¹⁾ وممثل السلطة القضائية من جهة أخرى، خاصة وأنّ محل الإحالة مرتبط بتسيير الشؤون الداخلية للبرلمان، وليس له علاقة بالقضايا الجنائية التي يمكن أن يرتكبها البرلمان، حتى يمكن القول أنّ تدخله جاء لطلب رفع الحصانة البرلمانية على العضو المتهم.

كذلك من أين لوزير العدل العلم بموضوع النزاع أو الشك الذي يحدث داخل قبة البرلمان لو لم يخطر بها مكتب المجلس، أي أنّ الإحالة التي يمارسها وزير العدل هي إحالة غير مباشرة من مكتب المجلس إلى المحكمة الدستورية، وهي الإحالة التي لم نجد لها مبرراً في ظل وجود إتصال مباشر ما بين المحكمة الدستورية وهيئة البرلمان، وبالتالي يعد إقحام وزير العدل في عملية إخطار المحكمة الدستورية بخصوص حالات التنافي، إجراء ليس من صميم إختصاصاته كمثل عن السلطتين التنفيذية والقضائية من وجهة نظرنا المتواضعة.

وحقيق بنا أن نشير قبل ختام هذه الفقرة إلى ما ورد في مشروع قانون حالات التنافي الجزائري بمناسبة إخطار المجلس الدستوري، حيث جاء فيه أنّه في حالة عجز مكتب الغرفة المعنية التوصل إلى تقرير وجود حالات التنافي، فإنّه يخطر المجلس الدستوري لإبداء رأيه⁽²⁾، وإن كان مفادها إستشارة لا غير، وهي غير ملزمة لمكتب البرلمان حسب ما أورده مقرر لجنة الشؤون القانونية خلال مناقشة القانون العضوي المتعلق بتحديد حالات التنافي مع

⁽¹⁾ بإعتباره عضوا في الحكومة، يتولى وزير العدل تنفيذ السياسة العامة المسطرة من قبلها، وأهم ما يرمي إليه وزير العدل هو ترقية الجهاز القضائي والسهر على حسن سيره وضمان إستقلال السلطة القضائية وإحترام الضمانات الدستورية. راجع: بويشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 3، الجزائر، 2003، ص 258.

⁽²⁾ الفقرة الثانية من المادة 07 من مشروع القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

العهدة البرلمانية⁽¹⁾. بيد أن رأي المجلس الدستوري كان مخالفا تماما لموقف المشرع الجزائري حيث إعتبر أن المشرع لم يحدد جهة الإخطار بدقة، وإذا كان المقصود منها رئيس الغرفة المعنية، يكون بمنحه صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في إثبات حالة التنافي من عدمها، قد تجاوز إختصاصاته وهذا بناء على المادة (166) من الدستور التي تنص صراحة على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وحدد مجال تدخل المجلس الدستوري في النصوص المتضمنة حصريا في المادة (165) من الدستور⁽²⁾، وبناء على رأي المجلس الدستوري في دستورية هذا النص تم حذفه.

ثالثا: فيما يتعلق بآجال الفصل في الملف وكيفية ذلك

بقراءة للمادة (18) المذكورة آنفاً وكذا النصوص القانونية المنظمة لقواعد سير المحكمة الدستورية، لم نعثر على أثر يوحى بالمهلة القانونية الواجب إحترامها من قبل هيئة المحكمة الدستورية للفصل في ملف حالات التنافي المحال إليها، ما يفسر عدم ضبط المشرع لهذه المسألة فاسحا بذلك المجال للسلطة التقديرية للمحكمة الدستورية وفقا لجدول أعمالها وغالبا لا تتجاوز هذه العملية خمسة عشرة (15) يوما وفقا لبعض القرارات التي وقفنا عندها، غير أنه كان من الأوجب عليه ضبط مواعيد الفصل في منازعات حالات التنافي كغيرها من المنازعات الانتخابية وذلك ضمانا لأستقرار المراكز القانونية، مع العلم أن المنازعة في حالات التنافي لا تحد من ممارسة البرلمان لعهدته إلا إذا صدر قرار سلبي في حقه.

أما في شأن شكل وإجراءات الفصل في الملف فهي تسري طبقا للقواعد العامة المنظمة لسير مداوات المحكمة الدستورية، حيث يتولى الأمين العام لهذه الأخيرة تسجيل الإحالات الواردة للمحكمة وتنظيم عملها، وتجتمع المحكمة الدستورية بناء على طلب رئيسها

(1) الجريدة الرسمية للمناقشة رقم: 264 للسنة الخامسة، المرجع السابق.

(2) رأي رقم: 04/د.م.د/11، المؤرخ في: 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج. ر.ج.ج، عدد 38 بتاريخ: 14 يناير 2012.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وإذا تغيب أو حال حائل دون حضوره، يتولى العضو الأكبر سنا من بين أقدمهم عضوية في المحكمة الدعوة لإجتماع المحكمة وتولي رئاستها في هذه الحالة⁽¹⁾.

وتبت المحكمة الدستورية في القضايا المعروضة عليها بعد الإستماع لتقرير العضو الذي عينه الرئيس من بين أعضاء المحكمة، ويشترط لصحة مداولاتها حضور تسعة (09) من أعضائها على الأقل، وتتخذ قراراتها بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين تتألف منهم، وفي حالة تعذر توفر النصاب المذكور بعد دورتين للتصويت، وبعد المناقشة تتخذ المحكمة قرارها بالأغلبية المطلقة لأعضائها وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا⁽²⁾، وننوه إلى جوازية إستماع المحكمة إلى المعنيين بالأمر إذا إقتضى الحال ذلك بحضور دفاعهم أو إلى أي شخص آخر من ذوي الخبرة في القضية المعروضة على المحكمة⁽³⁾. وهذه النقاط تؤكد بصورة جلية الطبيعة القضائية للمحكمة الدستورية.

وعلى هذا النحو يكون المشرع المغربي فعل صوابا عندما أقر حق اللجوء للمحكمة الدستورية كجهة قضائية لما تتمتع به من ميكانيزمات تسمح بالفصل في القضايا المعروضة عليها، فغياب هذه الميكانيزمات لدى البرلمان تضعف من دوره في تقرير وجود حالات التنافي.

فعمليات البحث والتحقيق وإعداد تقرير وعرضه لمناقشته والتصويت عليه إضافة إلى الإستماع للمعني بالأمر بحضور دفاعه والإستماع لأي شخص ذي خبرة في القضية محل النظر، كل هذه النقاط مجتمعة ترسم مسارا واضح المعالم للقضية المطروحة على أروقة المحكمة الدستورية والمتعلقة بحالات التنافي حسب موضوع دراستنا.

وإلى جانب الآليات التي تساعد أعضاء المحكمة الدستورية للوصول إلى قرار صائب مدعم بالأدلة الثابتة، يوجد إعتبار آخر لإعتماد المشرع المغربي على القضاء الدستوري في الفصل في منازعات حالات التنافي، وهو التشكيلة المحايدة التي يتمتع بها المجلس

(1) المادة 16 ومن القانون التنظيمي رقم:066.13، المتعلق بالمحكمة الدستورية، المرجع السابق.

(2) المادة 17 من نفس المرجع.

(3) الفقرة الثانية من المادة 18 من نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

الدستوري (سابقاً) المحكمة الدستورية حالياً، وتميز أعضائها بتكوين عال في مجال القانون، فعلى الرغم من الإنتقادات التي وجهها الفقه لتشكيلة المحاكم الدستورية من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية إلا أنّ الواقع العملي أثبت أنّ ذلك لم يؤثر على طبيعتها القضائية، وهو ما يمكن ملاحظته بالنسبة للمحكمة الدستورية في المغرب المستحدثة بموجب دستور 2011⁽¹⁾.

المبحث الثاني: الإجراءات المرتبطة بالعهدة النيابية المحلية

بما أنّ التشريع عمل على تقييد أعضاء المجالس المحلية المنتخبة من خلال تكريس مبدأ التنافي مع بعض المهام والوظائف الذي إرتأى بأنّها تشكل تعارضاً في المصالح إذا ما إجتمعت مع العهدة الإنتخابية، فإنّه لن يكون ذا فائدة ترجى إذا لم يكن متصلاً بمتابعة ورقابة مستمرة مثلما عليه الحال على مستوى العهدة الوطنية.

وإنطلاقاً من النصوص القانونية ذات الصلة بالجماعات المحلية، نجد مظهرين للرقابة؛ رقابة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية على السلطة اللامركزية، والتي خف ثقلها نوعاً ما على المجالس المنتخبة في التعديلات الأخيرة التي مست المنظومة القانونية التونسية والمغربية وهذا بإقرار مبدأ التدبير الحر الذي يفهم منه الحرية والإستقلالية في التصرف.

وتمكين الجماعات المحلية بهذه السلطة نتج عنه مخاوف من أن تهدد هذه السلطة وحدة الدولة، ولخلق نوع من التوازن بين هذه الأخيرة وإستقلالية المجالس المنتخبة منح للقضاء الإداري أحقية الرقابة على الجماعات المحلية، حيث يعتبر القاضي الإداري أحد أهم مرتكزات دولة الحق والقانون، وهو المظهر الثاني من مظاهر الرقابة.

وللحديث بشكل خاص على الرقابة المفروضة على مدى إلتزام المنتخبين المحليين بمضمون مبدأ التنافي، فإنّها بوجه عام لن تخرج عن إطار إحدى هاتين الرقابتين، وهو ما نظمته المشرع المغربي في التشريعات الخاصة بالجماعات المحلية.

(1) يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 344.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

ومنه، يمكن تصنيفها إلى الرقابة الإدارية الممارسة على عضوية المجالس المحلية (المطلب الأول)، وإلى الرقابة القضائية الممارسة على عضوية المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على عضوية المجالس المحلية

الرقابة الإدارية وقوامها مجموعة السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم، تصدر من السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقا واتساعا باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة، وبحسب نظرتها للهيئات المحلية ومدى رغبتها في توسيع إختصاصاتها بحرية كبيرة⁽¹⁾.

فهي رقابة ذاتية تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة⁽²⁾، وحتى تكتسب هذه القرارات المشروعية القانونية فلا بد من مصادقة السلطة الوصية عليه، فالرقابة الإدارية تهدف وترمي إلى تحقيق إحترام مبدأ المشروعية والحيلولة دون سريان التصرفات المخالفة للقانون⁽³⁾.

وتعد حالات التنافي أحد الحالات التي يمكن أن تؤدي إلى مخالفة القانون، وتبرز هذه الحالات إلى الوجود بعد الإعلان على نتائج الإقتراع⁽⁴⁾، الأمر الذي يستدعي تسليط الرقابة الإدارية عليها من قبل السلطة الوصية، وتختلف إجراءات الرقابة نسبيا تبعا لتنوع الحالات المتعارضة مع العهدة النيابية المحلية.

وعليه، وإنسجاما مع التصنيف الذي وضعناه مسبقا لحالات تعارض المصالح التي قد تعتري العهدة النيابية المحلية، وكذا الإختلافات في فرض الإجراءات الرقابية عليها سنتناول الرقابة الإدارية على حالات عدم الجمع بين العهدة الانتخابية وبعض المهن وهي

(1) خلف فاروق، المرجع السابق، ص 74.

(2) بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 95.

(3) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 138.

(4) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 56.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

الرقابة الممارسة على الأشخاص (الفرع الأول) ثم نسلط الضوء على الرقابة على حالات المشاركة في المداولة الكاشفة عن تعارض المصالح (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على عدم الجمع بين العهدة الانتخابية وبعض المهن

تعرضنا فيما سلف إلى حالات التنافي مع العهدة النيابية المحلية والتي إتخذت عدة أشكال كعدم الجمع بين العهدة الانتخابية وعدم الجمع بين العهدة الانتخابية ووظائف أخرى، كما صُنِفَ المنتخبون المحليون إلى صنفين، فهناك من يتمتع بصفة الديمومة وهو المعني بالتفرغ التام للعهدة الانتخابية، وهناك من لا يتمتع بصفة الديمومة والذي يتفرغ جزئياً للعهدة، وكنتيجة لهذا التصنيف فإنّ مبدأ الرقابة لا يشمل جميع المنتخبين مادام أُجيزَ للفئة الثانية الجمع بين عهدهم الانتخابية ومهام أخرى، مع إستثناء بعض المهام والأنشطة التي تبقىهم خاضعين للرقابة.

وكنتيجة حتمية للاختلاف الموجود في تصنيفات الجماعات المحلية بين التشريعات المغاربية السابق عرضها، اختلفت إجراءات الرقابة على أعضائها المشمولين بتطبيق نص حالات التنافي، الشيء الذي يجرنا لتفصيل كل تشريع على حدى.

أولاً: الإجراءات الرقابية في التشريع الجزائري

تباشر السلطة المختصة في التشريع الجزائري رقابتها على المنتخبين المحليين والمتمثلة أساساً في الوالي ووزير الداخلية.

فبخصوص الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، فإنّه بموجب المادة (44) من القانون المتعلق بالولاية، يقضى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنّه في حالة تناف منصوص عليها قانوناً، ويتم إقرار ذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا القرار.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

فإذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمناً، إلا أنه هناك بعض المداوات يشترط لنفاذها التصديق الصريح من طرف السلطة الوصية⁽¹⁾، وهو ما ينطبق على مداولة إقصاء العضو المنتخب بسبب حالة التنافي. ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن عملية الرقابة الإدارية تتم على مستويين، المستوى الأول يمثل رقابة ذاتية يمارسها أعضاء المجلس المنتخب على وضعياتهم، ثم المستوى الثاني المتمثل في مصادقة وزير الداخلية على قرار المجلس حتى يكتسي طابع المشروعية كونه يتعلق بمراكز قانونية منتخبة بصفة شرعية.

إلا أن الملاحظ على الأحكام القانونية المنظمة لوضعيات المنتخب لم تحدد بدقة كيفية الرقابة وآجالها، ومع هذا يفهم مما جاء في النص أن طرح إشكال وقوع أحد الأعضاء في حالة تنافي، يدرج ضمن جدول أعمال المجلس الذي يعده رئيس المجلس والوالي بعد إستشارة أعضاء المكتب الدائم⁽²⁾، وهذا بناء على إخطار ممن له مصلحة أو من طرف أغلبية أعضاء المجلس، فجل الإقتراحات تأخذ بعين الإعتبار في ظل غياب توضيح من قبل المشرع، حيث أنه لم يوجد نص يلزم المنتخبين المحليين بالتصريح بأنشطتهم ووظائفهم الممارسة كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء البرلمان، حتى يتسنى إعمال الرقابة على وضعيتهم بيسر ووضوح.

كما تقترن عملية الإخطار بعملية التحقق من الوضع بالبحث في الوثائق والإستماع إلى المعني بالأمر⁽³⁾، وإن كان المشرع لم يشر هل يتم التحقيق في ذلك خلال الجلسة أم أنها تبقى جلسة لتقرير العقوبة، والمرجح أنها تتم خارج إطار الجلسة بدليل نص المادة المتقدمة أعلاه، الذي جعل من إجتماع المجلس الشعبي الولائي آلية لتقرير العقوبة وليس

(1) نفس المرجع، ص 139.

(2) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 13-217 المؤرخ في: 18 يونيو 2013، المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر.ج.ج، عدد: 32 بتاريخ: 23 جوان 2013 .

(3) من الوثائق الضرورية التي تثبت وضعية المنتخب هي وثيقة الإنتماء للضمان الإجتماعي

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

لبحث تفاصيل الواقعة، حيث تسند هذه الأخيرة لمكتب المجلس الدائم ليعد فيه تقريراً ويعرض على المجلس للتصويت عليه.

والحقيقة أنه لم تشهد المجالس الشعبية الولائية أي حالة من حالات الإقصاء بسبب حالات التنافي، وإن دل هذا فإنه لا يدل على قوة الإلتزام القانوني بقدر ما يدل على التواطؤ في إطار خدمة المصالح الخاصة، وهو ما يعكسه واقع الحال في ظل غياب أنظار السلطات الوصية على الأعضاء.

كذلك شأن الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي التي شابها نوع من الغموض، إذ لم تنظم النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية إجراءات متابعة الأعضاء الدائمين الملزمين بالتفرغ التام للعهدة الانتخابية ولا جزاء لإخلالهم بهذا الإلتزام بشكل صريح، ومع ذلك يمكن إستخلاصها مما ورد في بعض النصوص، فهذه المادة (40) من القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية تجعل حصول مانع قانوني سببا من أسباب زوال صفة المنتخب، فالمانع هنا يمكن أن يُؤوَل على أنّ النائب بعد إنتخابه يقع في إحدى حالات عدم القابلية للإنتخاب، أو إعتزته إحدى حالات التنافي، ويسند إختصاص معاينة وإقرار هذه الوضعية للمجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة، وتخطر الجهات الوصية الممثلة في الوالي بقرار المجلس وجوبا، فالوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية فهو الركيزة الأساسية للقيام بمهام الرقابة الإدارية على مصالح الدولة بالولاية، فهو يقوم بسلطة ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية⁽¹⁾.

ولأنّ ظاهرة الغياب من مبررات إعمال مبدأ التنافي، فقد خصها قانون البلدية في مادته (45) بعقوبة الإستقالة التلقائية كلما تجاوز حد الغياب أكثر من (03) ثلاثة دورات عادية خلال السنة دون عذر مقبول، وهو مؤشر على وجود رقابة تحول بين الإلتزام بمقتضيات العهدة الانتخابية وبين تعارض المصالح، وهذا الإجراء من شأنه تفعيل المجالس

(1) فريجة حسين، المرجع السابق، ص 183.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وتحسين أدائها، وإيلائها ما تستحق من عناية ومحاربة الظواهر السلبية التي عادة ما إبتست بها هذه الهيئات حين تتصدى للشأن المحلي⁽¹⁾.

ويسند إختصاص النظر في هذه المسألة إلى المجلس الشعبي البلدي في إطار جلسة مغلقة ويخطر الوالي بقرار المجلس، مع ضمان حق المنتخب في الدفاع عن نفسه وتبرير موقفه، بعد تبليغه بالإجراءات التي ستتخذ ضده خلال الجلسة المزمع عقدها، ويشترط القانون صحة التبليغ لأن لا تكون حجة يحتج بها على قرار المجلس الذي يعتبر حضوريا في حالة غيابه عن جلسة الإستماع، وتثبت صحة التبليغ بواسطة محضر قضائي، كما يمكن أن تثبت عن طريق رسائل البريد الإلكتروني في عصر رقمنة الإدارة.

فالمجلس هنا يكشف على قرار الإقالة بعد عدم قناعته بما قدمه العضو المنتخب، والذي حكم على نفسه بإنهاء عضويته طواعية على أساس علمه بما بدر منه، وإمّا جهله بذلك وتلك هي الطامة الكبرى⁽²⁾ التي لا بد من معالجتها بغرس الثقافة القانونية في صفوف الأحزاب السياسية والمجتمع المدني.

وقبل أن نختم هذه الجزئية من الواجب أن نذكر بأنّ المشرّع الجزائري لم ينص على توقيع أي جزء إذا ما خالف رئيس المجلس الشعبي البلدي الحكم القانوني القاضي بوجوب الإقامة الدائمة داخل إقليم دائرته الإنتخابية، ما يجعله نصا غير ملزم لرؤساء المجالس البلدية، وعليه نقترح على المشرّع إعادة النظر في هذا الأمر، بأن يعهد للمحكمة الإدارية الفصل في الموضوع بناء على طلب يرفعه الوالي أو أحد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم في الإنتخابات المحلية.

ثانيا: الإجراءات الرقابية في التشريع التونسي

إستحدثت الإصلاحات الجديدة التي مست المنظومة القانونية للجماعات المحلية والمجلة الإنتخابية، آليات جديدة من شأنها فرض رقابة داخلية على عضوية المنتخبين المحليين، حيث أُلزِمَ رؤساء المجالس المحلية وأعضاؤها بتقديم تصريح حول ممتلكاتهم

(1) خلف فاروق، المرجع السابق، ص76.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

ومصالحهم⁽¹⁾، وذلك في مدة أقصاه 60 يوما من تاريخ الإعلان النهائي لنتائج الانتخابات لهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، ويخضع إجراء التصريح لذات إجراءات التصريح الذي يدلي به نواب الشعب، وحسنا فعل المشرع للتسهيل من مهمة رصد حالات تعارض المصالح والتحقق منها.

وعليه؛ إذا ثبت أنّ عضو المجلس البلدي أو المجلس الجهوي يجمع بين عهدتين إنتخابيتين، فإنّه يفقد عضويته بمقتضى القانون في أي مرحلة من مراحل العهدة الممارسة ويتم التصريح بذلك خلال أول إجتماع يعقده المجلس البلدي أو الجهوي، لكن التساؤل الذي يثيرنا هل تتصرف عقوبة فقدان العضوية لتشمل كلتا العهدتين، بمعنى أنّ العضو يفقد عضويته في كلا المجلسين اللذين ينتمي إليهما، أو أحدهما فقط؟

بالرجوع إلى النص القانوني نجده يقول بأنّ: " كل عضو بالمجلس البلدي يفقد صفته كناخب أو تنطبق عليه حالة من حالات عدم الجمع وفق أحكام القانون الإنتخابي، يفقد عضويته بمقتضى القانون، ويصرح المجلس البلدي بذلك خلال أول إجتماع له"، وذات الحكم ينطبق على عضو المجلس الجهوي⁽²⁾.

فبقراءة متأنية لهذا النص نستشف بأنّ المشرع لم يحدد بالدقة المطلوبة أي العضويتين يفقد المعني بالأمر، خاصة إذا ما كان يجمع بين عهدتين متماثلتين كأن يجمع مابين مجلسين بلديين، أو أن يجمع بين مجلسين جهويين.

فإستخدام عبارة " ...ويصرح المجلس البلدي بذلك خلال أول إجتماع له..." تفيد العموم حيث لم تفيد بشرط يجعل المجلس الذي إكتشف حالة الجمع هو الذي يصرح بفقدان العضوية، أو أنّ المجلس الأصلي الذي انتخب لرئاسته أو إنابته هو الذي يعلن ذلك ، فكان الأحرى بالمشرع في مثل هذه الحالة، أن يعين بوضوح الجهة التي لها صلاحية إقرار فقدان العضوية ومنح مهلة للمعني لتسوية وضعيته، تجنباً لأي تصادم قد يفرزه الواقع العملي خصوصاً وأنّ التجربة التونسية تشهد إصلاحات جذرية لمنظومتها القانونية.

(1) الفصل 37 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

(2) الفصل 206 والفصل 304 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وإلى جانب عقوبة فقدان العضوية التي يواجهها العضو الذي تنطبق عليه حالة الجمع، فإن رؤساء ونواب المجالس البلدية والجهوية معرضون لعقوبة الإغفاء إذا تبين أنهم غير متفرغين تفرغا تاما لمناصبهم في العهدة الانتخابية، فإذا كانت الأولى يتم التصريح بها من طرف المجلس المحلي، فإن العقوبة الثانية تركت مسألة تنظيم إجراءاتها لما هو معمول به في إطار قانون الجماعات المحلية عدد 29 لسنة 2018.

وفي محاولة لإستجلاء هذه الإجراءات الرقابية نجد الفصلين (253) و(328) ينظمان إجراء إعفاء رئيس المجلس أو أحد مساعديه إذا وجهت إليهما إتهامات بإرتكاب أخطاء جسيمة تنطوي على مخالفة للقانون، أو أحدثت ضررا فادحا بالمصلحة العامة، ومحاكاة لهذين النصين يمكن أن نستشف بأن عدم تفرغ رؤساء المجالس لعهدتهم النيابية من شأنه أن يلحق ضررا بالصالح العام إذا ما غلبت المصلحة الخاصة.

وتأسيسا عليه، فإن إعفاء المعنيين المخالفين لقاعدة التفرغ التام تخضع لحكم الفصلين السابق ذكرهما، حيث يمكن إغفائهم بأمر حكومي معطل بعد سماعهم وإستشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية⁽¹⁾، وعلى هذا الأخير أن يدلي برأيه معللا في غضون (10) أيام من تاريخ إستلامه الإستشارة من رئاسة الحكومة.

نرى من خلال هذه الإجراءات التي خص بها المشرع رؤساء ونواب المجالس المحلية، أنها تنطوي على ضمانات كافية تحمل على التآني والتروي في إصدار قرار الإغفاء، وإن كان هذا الأخير ليس بالخطورة التي يعرفها التصريح بفقدان العضوية، ومن

(1) بحسب الفصل 49 من القانون الأساسي عدد 29 المتعلق بالجماعات الترابية، يسير المجلس الأعلى للجماعات المحلية مكتب، يتكون من رئيس ونائبين يتم إنتخابهم لمدة لا تتجاوز خمس سنوات غير قابلة للتجديد في أول إجتماع للمجلس يدعو إليه رئيس مجلس نواب الشعب ويتأهله أكبر الأعضاء سنا، ويتم الإنتخاب بالإقتراع السري ويفوز بالرئاسة المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات في دورة أولى، وإذا لم يتحصل أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، تجرى دورة ثانية يتقدم لها المترشحان الحائزان على المرتبة الأولى والثانية، ويكون رئيسا المترشح الحائز على أكثر الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يصرح بفوز الأصغر سنا. ويتم انتخاب نائبي الرئيس التزاما بمبدأ التناسف بإستثناء حالات الإستحالة بنفس الإجراءات المنصوص عليها بالفقرات السابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

آثاره التحية من المنصب مع إحتفاظه بالعضوية، وعدم إمكانية إنتخابهم مجددا لباقي المدة النيابية إلا إذا صدر حكم بإلغاء أمر الإعفاء من المحكمة الإدارية. وعلى الرغم من الإشادة التي نشيد بها موقف المشرع التونسي بخصوص قرار الإعفاء، إلا أننا نتحفظ على عبارة " بأمر حكومي " ، وهي الأوامر الصادرة عن رئيس الحكومة عند ممارسة سلطته الترتيبية العامة، وإصدار الأوامر الفردية بحسب مقتضيات الفصل الدستوري 94 لدستور 2014، فلماذا لم تمنح صلاحية إصدار هذا الأمر للوزير المكلف بالشؤون الداخلية مثلما منحت له سلطة إصدار قرار التوقيف المؤقت لمدة 03 ثلاثة أشهر للعضو الذي نسبت له مخالفات، أو لما لم تمنح لوالي الجهة تخفيفا من حدة رقابة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية.

ومجمل القول، نجد أنّ مجهودات المشرع التونسي قد برزت من خلال تقريره لإجراءات رقابية على عضوية المجالس المحلية، معتمدا على التصريح بالامتلاكات والمصالح كآلية أولية للتحقق من وضعية المنتخبين، وتعيين هذا التصريح بشكل دوري من شأنه السماح بمتابعة الوضع، وقد اعتمد الفصل بين الجهات المقررة للعقوبة كل حسب حالة التنافي، لكن حبذا لو قام بتوحيد الإجراءات مادامت تسلط على مراكز قانونية هي نتاج إرادة ناخبين.

ثالثا: الإجراءات الرقابية في التشريع المغربي

قبل الخوض في إجراءات الرقابة المتبعة على أعضاء المجالس الترابية، يتوجب الوقوف عند التناقضات المسجلة على بعض النصوص القانونية المنظمة لهذه الرقابة، حيث نجد حالات تنافي نفسها تمارس عليها رقابة إدارية ورقابة قضائية في ذات الوقت، والتي تشكل في معظمها إشكالات تعيق تفعيل الرقابة، وتظهر هذه التناقضات النصية سواء ضمن أحكام قانون واحد أو قانونين مختلفين.

فبالنسبة للتناقض الوارد بين أحكام قانونين مختلفين ترتبط بحالات تنافي الجمع بين العهدة النيابية، فطبقا للمادة (82) من القانون التنظيمي رقم: 11. 59 المتعلق بإنتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، فإنّ العضوية في مجلس جهة تنافى مع صفة

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

عضو في مجلس عمالة أو إقليم وكذا مع رئاسة غرفة مهنية، وفي حالة مخالفة هذه القاعدة تصدر المحكمة الإدارية حكم يقر باستقالة العضو المعني وفقا لمقتضى المادة (83) من ذات القانون.

وفي مقابل ذلك نجد القانون رقم: 14.11 المتعلق بالجهات في مادته (17) يحدد الحالات التي يتنافى الجمع فيها بين العهديات، حيث يعتبر مقالا بقوة القانون كل من يخالف هذه الأحكام، وتتم معاينة الإقالة بموجب قرار من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. والإشكال نفسه يتكرر بالنسبة للرقابة على أعضاء العمالات والأقاليم، لكن هذه المرة التناقض موجود بين نصوص القانون ذاته، حيث أن المادتين (108) و(124) من القانون التنظيمي رقم: 59.11 المذكور أعلاه قد نظمتا إجراءات الرقابة على حالات التنافي المنصوص عليها في المادتين (106) و(107)⁽¹⁾، ومع هذا فالمادتان لا تتفقان حول الجهة المكلفة بالرقابة فالمادة (108) تمنح سلطة الرقابة للمحكمة الإدارية أمّا المادة (124) فتمنحها للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

وأمام هذه التناقضات التي شملت قوانين الجماعات الترابية، فإنه يمكن القول بالنسبة للحالة الأولى وطبقا لقاعدتي الخاص يقيد العام واللاحق يلغي السابق، فإنه يتعين الأخذ بما جاء به القانون التنظيمي رقم: 14.11 المتعلق بالجهات فيما يتعلق بمسألة حالات الجمع بين العهديات حيث تخضع للرقابة من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

أمّا بالنسبة للحالة الثانية وقياسا على ما ورد في القسم الخاص بانتخاب أعضاء الجهات ضمن القانون التنظيمي رقم: 59.11 والذي أخضع حالات التنافي المتعلقة بممارسة وظيفة تؤدي الأجرة عنها كلا أو بعضا منها من ميزانية الجهة أو من ميزانية مؤسسة تابعة للجهة، أو أن يكون صاحب إمتياز في مصالح عمومية جهوية أو مديرا لها أو مقاولاً فيها

(1) تنص المادة 106 على التالي: "تتنافى العضوية في مجلس العمالة أو الإقليم مع كل وظيفة تؤدي عنها الأجرة كلا أو بعضا من ميزانية العمالة أو الإقليم أو من مؤسسة عمومية تابعة للعمالة أو الإقليم."
تنص المادة 107 على التالي: "تتنافى العضوية في مجلس العمالة أو الإقليم مع مهام صاحب إمتياز أو وكيل أو مسير مصالح عمومية تدبرها العمالة أو الإقليم."

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

للمراقبة القضائية، فإنه يتعين تطبيق المادة (108) من ذات القانون على أعضاء العمالات والأقاليم عندما تخالف قاعدة حالات التنافي المنصوص عليها في المادة (106) و(107).
أما فيما يتعلق بالمراقبة على حالات تنافي الجمع بين العهدة النيابية فتبقى خاضعة لمراقبة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بحسب مقتضيات المادة (16) من القانون التنظيمي رقم: 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

أيضا الرقابة التي تمارس على رؤساء ونواب مجالس الجماعة في الشق المتعلق بقاعدة عدم الجمع بين العهدة الانتخابية، هي رقابة إدارية تمارسها السلطة الحكومية ممثلة في وزير الداخلية⁽¹⁾.

إذا ترسانة القوانين المتعلقة بمجالس الجماعات الترابية، إتفقت على خضوع رؤساء هذه المجالس ونوابها للمراقبة الإدارية في حال جمع هؤلاء بين العهدة النيابية، بحيث يعتبر المعني مقالا بقوة القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها، ونظرا لأنّ المشرّع لم يحدد مهلة زمنية محددة لإعتباره مقالا، فإنه يفترض ذلك من وهلة إكتشاف الوضعية المتنافية في أي مرحلة كان فيها، وتتم معاينة هذه الإقالة من قبل السلطة الحكومية ممثلة في وزير الداخلية.

ولو إفترضنا جدلا أنّ هناك تستر عن حقيقة وجود جمع بين انتدابين، ماذا يكون مصير القرارات التي أتخذها رئيس المجلس في ظل جمعه بين رئاسة إنتدابين؟

بناء على الحكم القانوني بأنّ المعني يقال بقوة القانون من أول رئاسة انتخب لها، فإنه لا إشكال بالنسبة لثاني رئاسة كون أنّ مركزه القانوني في هذه الحالة سليم، وبالتالي القرارات المتخذة في إطارها تحمل طابع المشروعية، أما بالنسبة للقرارات المتخذة في ظل الرئاسة الأولى فيشوبها عيب الإختصاص؛ فالشخص غير مؤهل قانونيا لممارسة هذه الصلاحيات

(1) المادة 15 من القانون التنظيمي رقم: 113.14، المتعلق بالجماعات، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

لإنتفاء الإختصاص الزمني⁽¹⁾ فمنذ تاريخ إنتخابه كرئيس لمجلس جماعة أخرى تسقط منه صلاحيات الرئاسة الأولى ويصبح خارج دائرة الإختصاص.

وعليه يمكن الطعن في القرارات المشوبة بعيب الإختصاص لإعتبار أنها باطلة، وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إذا تعلق بمجلس الجهات⁽²⁾، ومن قبل عامل العمالة أو الأقاليم أو من ينوب عنه إذا تعلق الأمر بمجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجماعة⁽³⁾.

والملفت للإنتباه أنّ الطعن في القرارات الباطلة لم يقيد بزمن محدد، بل ترك المجال الزمني مفتوح لرفعه أمام المحكمة الإدارية، وهذا من شأنه أن يهدد إستقرار المعاملات القانونية ورسم صورة تتسم بالاطمئنان في قرارات هيئة المجالس المنتخبة، وفي مقابل ذلك فإنه يشكل ضماناً لتدارك ما قد تسببه القرارات المعيبة من آثار.

وزيادة على هذه الرقابة المفروضة على الرؤساء والنواب، عمل المشرع على تشديد الحصار عليهم من خلال منعهم الإقامة بالخارج، وإذا ما ثبتت مخالفتهم لهذه القاعدة، يعلن فوراً بموجب قرار الوزير المكلف بالداخلية عن إقالتهم وذلك بعد رفع الأمر إليه من قبل الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم حسب المجلس المعني.

ونزولاً عند المقصود بالإقامة بالخارج، نلاحظ أنّ المشرع المغربي قد تعمد تركها غامضة فهل المقصود منها الإقامة الدائمة فقط التي يمكن أن تعيق سير المرفق العام وتنتهك بذلك مبدأ سيرورة المرفق العام بانتظام وإطراد، أم أنّه يستغرق الإقامة المؤقتة التي تقتضيها الضرورة.

(1) عدم الإختصاص الزمني: يحدث عند ممارسة الإختصاص من الموظف أو الجهة الإدارية المعنية دون إحترام القيود الزمنية المحددة قانوناً، كاتخاذ الموظف قرار قبل تنصيبه في مهامه، أو بعد إنتهاء تلك المهام.

راجع: بوحميذة عطاش، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 234.

(2) المادة 112 من القانون التنظيمي رقم: 111.14، المتعلق بالجهات، المرجع السابق.

(3) المادة 106 من القانون التنظيمي رقم: 112.14، المتعلق بالعمالات أو الإقليم والمادة 115 من القانون التنظيمي رقم: 113.14، المتعلق بالجماعات، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وبناء على مقولة: "...لأي سبب من الأسباب..." الواردة في النص القانوني يمكن الجزم بأن مفهوم الإقامة بالخارج يشمل الإقامة المؤقتة، وإن كنا نؤيد العقوبة التي فرضها المشرع المغربي بهذا الشأن، إلا أننا نرى بأنه إجحاف في حق الرؤساء والنواب عندما تتعلق بالإقامة المؤقتة، وإن كان ولا بد من تقرير العقوبة فالأجدر بالمشرع أولا تحديد مدة الإقامة المؤقتة وإن تجاوزها المعني بالأمر يقال وفقا للإجراءات المقررة قانونا.

الواضح من الإقالة الفورية أنّ المشرع أقرّ عنصر الإستعجال في الفصل في الموضوع، دون الأخذ بمتطلبات مبدأ الدفاع الذي كفله الدستور، ويروم بهذا الإجراء المحافظة على سير المرفق العام كما سبق وطرحنا، لتبقى أبواب القضاء الإداري وجهة لمن رأى إنتهاكا لحقه حيث كان له في ذلك أحكاما.

وعموما فإنّ مسألة الرقابة الإدارية التي فرضت على رؤساء ونواب المجالس الترابية، إنما هي عملية يرجى من خلالها التعجيل في إتخاذ الإجراءات مقارنة بالإجراءات القضائية التي تعتبر مطولة نوعا ما، وذلك نظرا لما تحمله صفة الرئاسة والنيابة من دور بارز في تسيير المجالس المنتخبة.

غير أنّ الرقابة لم تسلط على جميع حالات التنافي، حيث نجد المشرع قد أهمل جزء منها والمتعلقة بالجمع بين رئاسة أحد المجالس الترابية وعضوية إحدى الهيئات الوطنية أو عضوية البرلمان.

فبالنسبة للحالة الأخيرة فقد كفل كل من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب وكذا القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، إيجاد حل لهذه المسألة مثلما سبق وأشرنا، في حين تبقى الحالة الأولى مفرغة من محتواها لإنتفاء الرقابة عليها، لذا نلتمس من المشرع المغربي إعادة النظر فيها.

ولعلّ من الأسباب التي قادت المشرع لتوجيه بوصلة تركيزه على حالات عدم الجمع بين العهدة مقارنة بغيرها من الحالات، هو واقع ظاهرة الجمع بين العهدة التي فرضت نفسها على الساحة الإنتخابية في المملكة المغربية، حيث برزت على مستوى النقاش البرلماني بعض الدعوات التي تنادي بضرورة الحد من الجمع بين الإنتدابات بداية من الولاية

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

التشريعية الثامنة على هامش مناقشة مشروع قانون رقم: 08. 17 يغير ويتم بموجبه القانون رقم: 78. 00 المتعلق بالميثاق الجماعي، وقد تواصل هذا النقاش بمناسبة مناقشة مشروع القانون التنظيمي الخاص بمجلس النواب، ومشروع القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، ومشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية التي تم إقرارها بعد اعتماد دستور 2011⁽¹⁾.

وتأسيسا على ما تقدم من تحليل، يمكننا القول أنّ المشرع المغربي أخضع أعضاء الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها للرقابة الإدارية إزاء حالة عدم الجمع بين العهدة الانتخابية أو كما تسمى في التشريع المغربي بالانتدابات الانتخابية.

الفرع الثاني: الرقابة على حالات المشاركة في المداولة الكاشفة عن تعارض المصالح

من بين الحالات المتنافية مع العهدة النيابية المحلية التي نظمها المشرع، كانت تلك الأعمال والمشاركات في مداولات المجلس وتسييره التي تقود بحكم طبيعتها وعلاقتها بموضوع المداولة إلى تعارض في المصالح، بتغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، ولأنّ تحديد وحظر هذه الأفعال لوحدها لا يكفي لمنع التعارض وقمع الفساد، لذا أقرّ المشرع إلى جانبها جزاءات توقعها السلطة المخولة بذلك.

فهذا المشرع الجزائري وتجنباً لحدوث تعارض في المصالح الذي يمكن أن يحدث خلال إجتماعات المجالس المحلية، قد فرض على أعضاء المجلسين الولائي والبلدي عندما يكونون في وضعية توجي بتعارض المصالح أن يصرحوا بذلك لرئيس المجلس حسب الحالة، وهذا الأخير عليه أن يعلن لأعضاء المجلس بوضعيته المتعارضة مع موضوع المداولة إن وجدت.

(1) لزعر عبد المنعم، "ظاهرة الجمع بين الإنتدابات الانتخابية دراسة في واقع الممارسة البرلمانية في المغرب"، المرجع السابق، ص 37، 38.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وهو ذات الإجراء الذي إعتده المشرع التونسي حينما أوجب على أعضاء المجالس المحلية التصريح بوضعيات تعارض المصالح المنصوص عليها قانونا، والإسحاب من الجلسة وتسجيل ذلك في محضر الجلسة بطلب من المعني⁽¹⁾.

وعليه، فإنّ التصريح بوجود تعارض في المصالح يعد أول خطوة في مسار القضاء على أحد أشكال الفساد وبناء الثقة في المجالس المنتخبة، فهو وسيلة تتم على الشفافية في التسيير في إطار الحكم الراشد سعيا للوصول إلى تنمية محلية رائدة، ويخضع هذا الأمر في حقيقته لقوة الضمير الأخلاقي الذي يتمتع به أعضاء المجالس.

وفي حالة المشاركة في المداولة دون التنبيه والإسحاب، يترتب عليه بطلان المداولات والقرارات المتخذة أثناءها، والبطلان هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، بذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء وإعدام هذا القرار⁽²⁾. كما يمكن للقضاء الإداري تولي عملية إلغاء هذه القرارات المعيبة بأحد عيوب المشروعية وفق ما يقتضيه القانون.

والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة جلية، حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة، وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية لا ما هو خاص يحقق مصلحة ذاتية⁽³⁾.

ويتم إقرار البطلان النسبي لهذه المداولة بموجب قرار معلل من طرف الوالي في حال تعلقت بمداولات المجالس الشعبية البلدية، وحسنا فعل المشرع حينما فرض التعليل حتى يقف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على الأسباب التي من أجلها أعدم الوالي مداولاتهم، كما أنّ

(1) الفصل 56 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية 2018-2023، ر.ر.ج.ت عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

(2) خلف فاروق، المرجع السابق، ص 78.

(3) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية. المرجع السابق، ص 291، 292.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

تعليق القرار يمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها ويمكن الرأي العام من معرفة أسباب الإلغاء⁽¹⁾.

وما يؤخذ على نص قانون البلدية 10-11 أنه لم يشر إلى المدة القانونية اللازمة لإبطال المداولة أو تحصنها، ما يجعل المداولة دائما مهددة بالإبطال، وهذا خلافا للنص القديم فالمادة (45) من القانون 08-90 منحت للوالي مهلة شهر كامل لإصدار قرار البطلان المعلل يسري من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، وبناء عليه نأمل من المشرع في المراجعات القانونية القادمة ضبط المدة القانونية لحماية جميع الأطراف ولإضفاء الإستقرار على المداولات ومنع التهديدات عليها.

أما فيما يخص إبطال مداولات المجالس الشعبية الولائية فكان إقرارها من نصيب القضاء الإداري مثاله حال مداولات المجالس البلدية والجهوية في التشريع التونسي. في حين أنّ المشرع المغربي لم يتعرض إلى مسألة تعارض المصالح بشأن مداولة ما بشكل خاص، بل جاء حكمه بصورة عامة على كل سلوك أو تصرف ينبأ بتعارض المصالح، هذه الحالات التي أوردناها في محل سابق أخضعت للرقابة بشقيها؛ الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

حيث يمارس كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية الرقابة الإدارية إذا كنا بصدد الحديث على أعضاء ورؤساء المجالس الجهوية، في حين يتولى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوبه الرقابة على أعضاء ورؤساء العمالات أو الأقاليم والجماعات، وهو نوع من الوصاية الممارسة على المجالس المنتخبة حتى لا تحيد عن سياقها القانوني ويستغل أعضائها وضعهم كمنتخبين لتسيير أغراضهم الشخصية.

وتنشط الجهات الرقابية بمجرد التوصل بمعلومات تثبت وجود تعارض في المصالح، ليتم مراسلة العضو أو رئيس المجلس وإعلامه بما نسب إليه من أفعال وطلب إيضاحات كتابية بشأنها وهذا في أجل لا يتعدى عشرة أيام (10) من تاريخ التوصل

(1) نفس المرجع، ص 291.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

بالمراسلة، وهي مدة كافية ليستجمع العضو أو الرئيس دفوعه لدفع الشبهات وتفسير ما حصل⁽¹⁾.

وفي كل الأحوال إذا تم التحصل على الايضاحات الكتابية في غضون المدة المحددة وكانت تؤشر نحو الجانب السلبي، أو تم إستيفاء المدة القانونية ولم يكن هناك رد إيضاحي يحق لكل من الوزير المكلف بالداخلية أو الوالي أو عامل العمالة والإقليم أو من ينوبه حسب الحالة أن يحيل الأمر إلى المحكمة الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على العضوية في المجالس المحلية

تعد الحماية القضائية من مقومات القانون، فلا يعترف المشرع بحق معين لشخص دون أن يزوده بالوسيلة اللازمة للحصول عليه، فلا قانون بلا قاض⁽²⁾.

فإذا كان القانون قد أعطى الحق لجهات الوصاية بأن تراقب أعضاء المجالس المحلية وأعمالها، فإنّ الإعتراف لأصحاب الحقوق بمنازعة هذه القرارات أمام القضاء لا مرأى فيه، إذ يفترض في سلطات الوصاية التعسف في الرقابة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ بعض التشريعات قد مكنت القضاء مباشرة من معالجة حالات التنافي التي يقع تحت طائلتها أعضاء المجالس المحلية، ما يفيد جانب من رغبة المشرع في تأكيد إستقلالية الجماعات المحلية.

ويختص القضاء الإداري بدرجاته في التصدي لمنازعات حالات التنافي مع العهدة النيابية المحلية، وهو ما أشارت له النصوص القانونية المغاربية، فهذه الفقرة الثانية من المادة (44) من قانون الولاية الجزائري المذكورة آنفاً تنص صراحة على أنه: "يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة".

(1) أنظر المواد 64 من القانون التنظيمي رقم: 113.14، الجماعات والمادة 65 القانون التنظيمي رقم: 112.14 الإقليم

والعمالات، والمادة 67 القانون التنظيمي رقم: 111.14 الجهات، مراجع سابقة.

(2) بوشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 29.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

فحفاظا على الحقوق المكتسبة كفل المشرع الجزائري لأعضاء المجالس الولائية المنتخبة حق المنازعة في قرار الوزير المكلف بالداخلية الناطق بإقصاء العضو من المجلس بسبب وجود حالة تنافي، في حين لم يحاط العضو البلدي بأي ضمانات لتوفير الحماية اللازمة له.

وفيما يخص التشريع التونسي، لم يرد ضمن طيات أحكامه الخاصة بالجماعات المحلية نصا صريحا مباشرا على دور القضاء الإداري في معالجة حالات التنافي التي قد تعترى النائب في المجالس المحلية، إلا أننا نستشف ذلك من خلال بعض نصوصه كما سنوضح.

أما في التشريع المغربي فقد أخضع القانون التنظيمي رقم: 11.59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية حالات دون أخرى للرقابة القضائية وتجتمع أغلبها حول الجمع بين العضوية النيابية وممارسة وظيفة يتقاضى أجرها من المجلس المنتمي إليه أو مؤسسة عمومية تابعة للمجلس، أو أن يكون صاحب إمتياز في مصالح عمومية جهوية أو إقليمية أو مديرا لها أو مقاولا فيها حسب الحالة، ففي مثل هذه الحالات يتدخل القضاء الإداري مباشرة للفصل في النزاع، أما بقية الحالات التي تصدر بشأنها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية قرار الإقالة، فإننا نتساءل حول مدى قابلية الطعن فيها أمام القضاء الإداري على غرار ما هو معمول به في التشريع الجزائري.

وتشمل عملية الطعن القضائي كذلك، الطعن في قرارات المداولات التي كانت محل تعارض المصالح، فالقضاء الإداري على هذه الشاكلة يلعب دورا مهما في معالجة موضوع تعارض المصالح مع العهدة النيابية المحلية.

وعليه، حتى يتسنى لنا معرفة جدوى هذا الدور الذي يتقلده القاضي الإداري في الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة، لابد من تحديد جهة الإختصاص النوعي للفصل في الموضوع(الفرع الأول) ثم تحديد الأطراف التي لها حق إثارة هذه الرقابة (الفرع الثاني) وكيفية رفع الطلبات والعرائض وأجال ذلك (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الجهة المختصة بالفصل في الطعن

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

غني عن البيان أنّ التنظيم القضائي الإداري في الدول التي إنتهجت نظام إزدواجية القضاء والقانون، مؤسس على ثلاثة درجات متصاعدة وهي المحكمة الإدارية، المحكمة الإستئنافية ومجلس الدولة، ولكل منها مجال تختص به. وعلى إعتبار الدول محل الدراسة _ تونس، الجزائر والمغرب _ من الدول التي أخذت بنظام إزدواجية القضاء والقانون، نتساءل إلى أي جهة بالتحديد تخضع الطعون المتعلقة بحالات تنافي أعضاء المجالس المحلية، وبالنظر لخصوصية كل تشريع نحسب أنّه من المناسب التطرق لكل حالة منفردة.

أولاً: الجهة المختصة في التشريع الجزائري

تعتبر المحكمة الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية⁽¹⁾، ومع ذلك وكإستثناء من الأصل العام تسند بعض المنازعات إلى مجلس الدولة، وإستناداً لكون الحالات المتعارضة والمتنافية مع العهدة المحلية تأخذ عدّة أشكال، ولأنّ القرارات الإدارية الصادرة في حقها تختلف من حيث جهة الإصدار، فبالنتيجة فإنّ الطعون القضائية الموجهة ضدها تعرف إختلافاً في جهات الطعن.

فطبقاً للمادة (44) من قانون الولاية رقم: 12-07 أنفة الذكر، نجد أنّ مجلس الدولة هو المختص بالنظر في الطعن في صحة قرار وزير الداخلية القاضي بإثبات إقصاء العضو الولائي المنتخب بسبب وجود حالة تنافي، ويعود إختصاص مجلس الدولة هنا بإعتباره قاضي أول وآخر درجة في الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية، وهو ما يفهم من المادة (09) الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم: 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم: 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽²⁾، والتي نصت على أنّه: "يفصل مجلس الدولة إبتدائياً ونهائياً في:

(1) المادة 800 و 801 من القانون رقم: 08-09، المؤرخ في: 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. عدد 21، بتاريخ: 23 أفريل 2008. للتفصيل أكثر في نظرية الإختصاص راجع: شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة 5، الجزائر، 2009.

(2) القانون لعضوي رقم: 98-01، المؤرخ في: 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم: 11-13، ج.ر.ج. عدد 37، بتاريخ: 01 جانفي 1998.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

فالمقصود بالسلطات الإدارية المركزية من خلال هذه المادة؛ الدولة في مفهومها الإداري الضيق أو بعبارة أخرى الإدارة المركزية الموجودة على مستوى العاصمة، وتدرج هنا: مصالح رئاسة الجمهورية، مصالح الوزير الأول، الإدارة المركزية للوزارات، المديرية العامة الوطنية⁽¹⁾.

إذا النص القانوني كان واضحاً في تحديد متى تتعد الإختصاصات لمجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة، وذلك بمجرد توفر شرط القرار الفردي وشرط صدوره عن السلطة الإدارية المركزية، وعليه يمكن للعضو المقصي بسبب حالة تنافي أن يرفع طعناً بالإلغاء أمام مجلس الدولة يحتج فيه عن القرار الصادر ضده ويطعن في مشروعيته.

ومنه؛ فمجلس الدولة يفصل في النزاع ابتدائياً ونهائياً، ومن ثمة لا يمكن الطعن بالنقض في القرارات الصادرة عنه، غير أنه يمكن اللجوء إلى طرق أخرى كالتماس إعادة النظر⁽²⁾ إذا توافرت شروطه، أو رفع معارضة إذا كان الحكم غائبياً⁽³⁾.

إن مبرر إحالة هذه المنازعات على مجلس الدولة مباشرة، هو أهمية موضوعها المتمثل في الرقابة القضائية على قرارات مركزية هامة، يعتقد أنّ خبرة مستشاري مجلس الدولة هي الكفيلة بتحقيق الهدف⁽⁴⁾.

وما يلفت الإنتباه في هذه الجزئية هي أنّ هذا الإجراء قد يضيع فرصة على الطاعن _ العضو الولائي_ في المطالبة بحقه عن طريق الإستئناف والطعن بالنقض. أفلم يكن الأجدر بالمشرع في مثل هذه الحالة أن يمنح مكنة إصدار قرار الإقصاء إلى الوالي على

(1) بوحميده عطاش، المرجع السابق، ص ص.60، 61.

(2) المادة 966 من ق.إ.م.إ.، المرجع السابق.

(3) المادة 953 من نفس المرجع.

(4) شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 126.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

إعتبره ممثل الدولة على المستوى اللامركزي ، ومن ثمة ينازع في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية، فهذا من شأنه أن يكفل التقاضي على درجتين للطاعن وتقريب العدالة منه هذا من جانب، ومن جانب آخر التخفيف على مجلس الدولة خاصة وأنّ المسألة ستحتاج إلى إجراء التحقيقات اللازمة للثبوت من الأمر، وقضاة المحكمة الإدارية هم الأقرب من الناحية الإقليمية ما يساعدهم في أداء مهامهم، وإن كان هذا الجانب الأخير في المنازعات المتعلقة بحالات التنافي لا يعرف فيها مجلس الدولة طريقا لإرهاق كاهله بالقضايا، وحسبنا في ذلك عدم تسجيل أي قضية تتعلق بالطعن بالإلغاء في قرار الإقصاء بسبب حالة تنافي عضو منتخب.

والحقيقة أنّ الطعن الذي يمكن أن يوجهه العضو المقصى لقرار وزير الداخلية قد يعثر ويصطدم بإشكالية إثبات صحة وضعيته، على إعتبار أنّ القانون لم يقدّم بتصنيف حالات التنافي مع العهدة المحلية فاسحا المجال أمام السلطة المختصة بتقدير هذه الحالات، وهو الأمر الذي يشكل أيضا صعوبة على القاضي الإداري في إستشفاف الحقيقة والفصل في الموضوع.

وبالإنتقال من إختصاص مجلس الدولة إلى إختصاص المحكمة الإدارية، نجد القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية قد خصتها بالمثل، بمنازعات محلها تعارض المصالح وتنافيها مع العهدة المحلية، فلها أن تفصل في الطعون بإلغاء مداورات المجلس الشعبي الولائي التي لم تحترم شرط عدم مشاركة الأعضاء المتعارضة مصالحهم مع موضوع المداولة⁽¹⁾ وهو رأي سديد نأمل أن يشمل مداورات المجلس الشعبي البلدي في التعديلات القانونية القادمة على غرار ما كان معمول به في القوانين السابقة⁽²⁾، لما ينطوي عليه هذا

(1) المادة 57 من القانون رقم: 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(2) في ظل قانون البلدية السابق رقم: 90-08 المؤرخ في: 07 أبريل 1990، ج. ر. ج. عدد 15 بتاريخ: 11 أبريل 1990، وطبقا للمادة 45 منه ، يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء المداولة التي خرقت قاعدة تعارض المصالح، وهذا خلال شهر من تعليق المداولة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الإجراء من تكريس لإستقلالية المجالس المنتخبة، لإعتبار جهة القضاء الإداري طرف محايد يفصل في الموضوع بكل موضوعية.

ثانيا: الجهة المختصة في التشريع التونسي

يعرف وضع القضاء الإداري في التشريع التونسي إستثناء خاصا، فبالرغم من تكريس مبدأ الإزدواجية القضائية، فقد ظل لفترة طويلة بل إلى حد كتابة هذه الأسطر يرتكز أساسا على المحكمة الإدارية ومقرها العاصمة، وتختص بالنظر إبتدائيا ونهائيا في دعاوى تجاوز السلطة، التي ترفع لإلغاء كل المقررات الصادرة عن السلط الإدارية مركزية كانت أو جهوية أو عن الجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية⁽¹⁾.

إلا أنه يمكن إحداث دوائر إبتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات بأمر حكومي يضبط نطاقها الترابي⁽²⁾، وهذا بغرض النظر في القضايا المرفوعة ضد قرارات الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية التي يكون مقرها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة.

وبعد الإصلاحات التي مست الدستور التونسي سنة 2014 ووفقا للفصل (116) منه، أصبح القضاء الإداري يتكون من المحكمة الإدارية العليا، ومحاكم إدارية إستئنافية، ومحاكم إدارية إبتدائية، ونظرا لعدم صدور القوانين التطبيقية لهذا الفصل الدستوري لا يزال العمل جاري بأحكام القانون عدد 40 لسنة 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية، وهو ما تؤكد عليه الأحكام الإنتقالية للقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية⁽³⁾.

(1) الفصل 03 من قانون عدد 40 لسنة 1972، المؤرخ في: 01 جوان 1972، يتعلق بالمحكمة الإدارية، ر.ر.ج.ت، بتاريخ: 6 جوان 1972.

(2) بتاريخ 25 ماي 2017، صدر أمر حكومي عدد 620 لسنة 2017 يتعلق بإحداث دوائر إبتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات ويضبط نطاقها الترابي.

(3) ينص الفصل 386 على مايلي: "إلى حين إحداث محاكم إدارية إبتدائية ومحاكم إدارية إستئنافية طبقا لأحكام الفصل 116 من الدستور، تنظر الدوائر الإبتدائية بالمحكمة الإدارية في النزاعات الراجعة بمقتضى هذا القانون للمحاكم الإدارية الإبتدائية، وتختص الدوائر الإستئنافية بالمحكمة بالنزاعات الراجعة للمحاكم الإدارية الإستئنافية".

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وفي إطار إختصاصات المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترابيا- الدائرة الابتدائية الإدارية حاليا- كفل المشرع لرؤساء المجالس ومساعدتهم الطعن في قرارات الإعفاء الصادرة ضدهم بأمر حكومي، في حين لم يكفل هذا الحق لمن فقد العضوية طبقا للفصل (206) المذكور آنفاً في شق الرقابة الإدارية.

كما تختص المحكمة الإدارية الابتدائية بإصدار قرار إلغاء المداولات والقرارات البلدية أو الجهوية التي شارك فيها أعضاء بلديون أو جهويون حسب الحالة، وكانت لهم مصلحة فيها أو كان يهمهم موضوعها شخصيا أو نيابة عن الغير (1).

وعلى هذا النحو يكون المشرع التونسي وبخلاف المشرع الجزائري، قد وحد إجراءات متابعة وضعيات أعضاء المجلسين البلدي والجهوي وأخضعها للمحكمة الإدارية.

ثالثا: الجهة المختصة في التشريع المغربي

بالمقابل نجد المشرع المغربي جعل المحكمة الإدارية صاحبة الإختصاص للفصل في الطعون الموجهة ضد قرارات الإقالة بسبب حالة تنافي الصادرة عن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية(2)، كما أسند لها مهمة البت مباشرة في الإخطارات الموجهة إليها من طرف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة أو من طرف من له مصلحة(3)، لإقرار الإستقالة التلقائية لكل عضو منتخب وقع تحت طائلة إحدى حالات التنافي ولم يسوي وضعيته خلال 08 أيام، والملاحظ أنّ المشرع قد إستعمل مصطلحين لهما نفس الدلالة ما يدعونا لطلب توحيد المصطلحات بما أنّها ترمي إلى ذات الغاية، ونعني هنا مصطلح الإقالة والإستقالة التلقائية.

ونقف وقفة عند الإختصاص الأخير الذي أنيطت به المحكمة الإدارية المتمثل في إصدار حكم يقر بالإستقالة التلقائية للعضو المنتخب، حيث لنا رأي خاص فيه فنعتقد أنّه لا يدخل ضمن خانة الدعاوى الإدارية العامة المتعارف عليها فقها وقضاء وهي دعاوى الإلغاء

(1) الفصل 279 والفصل 349 من القانون الأساسي عدد 29 المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

(2) راجع في هذه النقطة المطلب الأول من هذا البحث.

(3) المادة 83 من القانون التنظيمي رقم:111.14، المتعلق بالجهات، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

ودعاوى القضاء الكامل، فالإستقالة والإقالة تصرف إداري بحت، وعليه ليس من الصواب إستعمال مصطلح الإقالة كإجراء تتولاه المحكمة، والأصح كان المطالبة بإبطال إنتخاب النائب لإختلال شرط من شروط صحة نيابته.

وذات الملاحظة نوجهها لدور المحكمة الإدارية في معالجة طلبات عزل عضو أو رئيس المجلس أو نوابه إذا ما خالفوا الأحكام القانونية المتعلقة بمنع ربط مصالح العضو الخاصة بمصالح الجماعات الترابية المنتمي إليها أو مع المؤسسات والهيئات التابعة لها دون أن يقدم أي تفسيرات للسلطة الإدارية المعنية.

ويجد الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية سنده القانوني في المادة (08) من القانون رقم: 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية⁽¹⁾ حيث جاء نصها كالآتي: "تختص المحاكم الإدارية مع مراعاة أحكام المادتين (9) و(11) من هذا القانون بالبت إبتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة....."

نستشف من النص المتقدم أنّ المحكمة الإدارية تبت إبتدائيا في الطعن بالإلغاء في قرار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وما يعزز هذا الإستنتاج حكم المادة (09) من ذات القانون التي حافظت على إختصاص المجلس الأعلى بالبت إبتدائيا ونهائيا في طلبات إلغاء القرارات بسبب تجاوز السلطة الصادرة عن الوزير الأول⁽²⁾، ولم تأتي هذه المادة على ذكر بقية أجهزة السلطة الحكومية ما يفيد إستبعاد قرارات الوزراء من دائرة الإختصاص الإبتدائي والنهائي للمجلس الأعلى، وبهذا يكون المشرع المغربي قد وفق إلى حد ما في تقريره لهذا الحكم وذلك بخلاف ما أنتهجه المشرع الجزائري، كونه قرب جهة التقاضي إلى حدود الواقعة المتنازع حولها ما يسهل من عمل القاضي.

(1) ظهير شريف رقم: 1.91.225، المؤرخ في: 10 سبتمبر 1993، متعلق بتنفيذ القانون رقم: 41.90، المحدث بموجبه محاكم إدارية، ج.ر.م.م عدد 4227، بتاريخ: 03 نوفمبر 1993.

(2) تنص المادة 09 على: "إستثناء من أحكام المادة السابقة يظل المجلس الأعلى مختصا بالبت إبتدائيا ونهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بـ:

مقرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول.

قرارات السلطات الإدارية التي يتجاوز نطاق تنفيذها دائرة الإختصاص المحلي لمحكمة إدارية".

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الفرع الثاني: أطراف الطعن في منازعات حالات التنافي

حددت القوانين المنظمة للجماعات المحلية التابعة للدول موضوع البحث، الفئات التي لها حق المنازعة أمام القضاء الإداري، أو بالأحرى الذين يملكون الصفة والمصلحة في تقديم الطعن، ووفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري وقانون المسطرة المدنية المغربي (1) يعد كل من شرطي الصفة والمصلحة من الشروط الإجرائية الواجبة لقبول الطعن شكلا قبل البت في الموضوع.

ويقصد بشرط الصفة أن يكون رافع الطعن هو نفسه صاحب الحق الذي أعتدي عليه وهي حق المطالبة أمام القضاء وتقوم على أساس المصلحة الشخصية والمباشرة إذا ما كنا أمام شخص طبيعي، وعلى أساس المصلحة العامة إذا كنا بصدد شخص إعتباري حيث يمنح القانون هذه الصفة لممثلين عن هؤلاء الأشخاص للدفاع على الصالح العام.

ولقد حدد المشرع الجزائري الممثلين القانونيين عن الأشخاص الاعتبارية العامة بموجب المادة (828) من ق.إ.م.إ بنصها على مايلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليها، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية".

أما عن شرط المصلحة فيعرفها الفقه بأنها: "الحاجة إلى حماية القانون، أو هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته"⁽²⁾. ويعود للقضاء تقدير توافر هذه المصلحة من عدمه، فالمشرع ينص على توافر شرط المصلحة لرافع الدعوى، سواء أمام القضاء العادي، أو أمام القضاء الإداري⁽³⁾.

(1) الفصل 6 من القانون رقم: 41.90، المحدث بموجبه محاكم إدارية، المرجع السابق.

(2) الشوابكة فيصل عبد الحافظ، "شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة (الأردن، فرنسا)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح بورقلة، العدد 07، الجزائر، جوان 2012، ص 151.

(3) نفس المرجع، نفس الصفحة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

ونزولا عند أحكام القوانين الخاصة_ المتعلقة بالجماعات المحلية_ نجدها حددت أصحاب الصفة في موضوع النزاع المرتبط بحالات التنافي، حيث حصر المشرع الجزائري هذه الصفة في العضو الذي صدر في حقه قرار الإقصاء، كونه المتضرر الوحيد من هذه العملية، وعليه يرفع دعوى إلغاء بصفته مدعي ضد قرار وزير الداخلية هذا الأخير الذي يكون طرفاً ممثلاً للولاية بصفته مدعى عليها.

أمّا فيما يخص البطلان النسبي لمداوات المجالس الشعبية الولائية التي ثبت توافر الجمع فيها بين المصالح الشخصية للعضو أو أحد أفراد عائلته وأصولها والمصلحة العامة للولاية، نجد المشرع إعتد التوسيع في دائرة الأطراف التي لها حق إثارة بطلان المداوات، حيث منحت هذه الإمكانية لثلاثة فئات متمثلة؛ في الوالي وفي المكلف بالضريبة داخل الولاية وناخب له مصلحة في ذلك، والسبب في ذلك يعود حسب إعتقادنا إلى المصلحة العامة التي تشملها المداوات.

ويشير هذا الحكم إشكالا إجرائيا، فالولاية ممثلة في الوالي طرفاً مدعياً والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه، فالولاية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالنتيجة بحق التقاضي طبقاً للقانون المدني وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، في حين أن المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية فكيف يمكن مقاضاته⁽¹⁾؟

ولهذا الإعتبار كان من الأنسب على المشرع الجزائري الإبقاء على دور وزارة الداخلية في إقرار البطلان كجهة وصاية ورفع التظلمات الإدارية إليها، مع تمكين رئيس المجلس الشعبي الولائي في رفع التظلمات القضائية في حدود ضيقة⁽²⁾ حتى لا يتعد ذلك إلى صلاحيات الوالي كمثل شرعي للولاية.

(1) بوضياف عمار، شرح قانون الولاية. المرجع السابق، ص 341.

(2) في ظل قانون الولاية رقم: 90-09 بموجب المادة 54، كان يسمح لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يقاضي بإسم الولاية وذلك بأن يطعن لدى الجهات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

كذلك المشرع التونسي منح للوالي أو كل من له مصلحة، الصفة القانونية لرفع طلب للمحكمة الإدارية يطلب فيه إلغاء المداورات التي كانت محلا لتعارض المصالح بحسب مقتضيات الفصلين (279) و(349) من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018. وعلى الرغم من الإتفاق الظاهر بين المشرعين، إلا أنّهما يختلفان في دور صاحب المصلحة، حيث حصره المشرع الجزائري في تقديم طلب إداري للوالي، وهذا الأخير هو الذي له مكنة رفع دعوى إلغاء إذا تقرر ذلك، في حين المشرع التونسي مكن صاحب المصلحة من اللجوء مباشرة للقضاء الإداري دون وسيط. ولكلا الحالتين وجهة نظر؛ فهذا يحاول تجنب المحاكم الإدارية القضايا الكيدية التي تعطل مهامها، والآخر يحاول بسط حماية أكبر على مبدأ المشروعية.

كذلك المشرع المغربي كان مسائرا لنظيره التونسي والجزائري في منح الصفة لوالي الجهة وإلى كل من له مصلحة في رفع طلب إقالة العضو المتنافية وضعيته مع العهدة النيابية، غير أنّ هذا إقتصر على أعضاء المجالس الجهوية دون بقية أعضاء المجالس الأخرى، التي منحت فيها الصفة لعامل العمالة أو الإقليم لتمثيل مصالحها أمام المحكمة الإدارية. لا شك أنّ هذا التمييز الذي حظيت به مجالس الجهات بتوسيع دائرة الأطراف التي لها حق توجيه طلبات للقاضي الإداري بإقالة العضو الذي لم يحترم قواعد التنافي، وهذا بفتح المجال أمام كل من له فائدة عملية مرجوة من وراء ذلك، لم يكن القصد منه تهميش مكانة وأهمية بقية المجالس الترابية والدور الذي تلعبه على هذا المستوى، فهو لا يعدو أن يكون زلة وقع فيها المشرع المغربي يتوجب تداركها والسماح لأصحاب المصلحة على جميع مستويات المجالس بحق اللجوء للقضاء.

الشيء الذي يفهم منه أنّ معاينة وضعيات التنافي تكون تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم مع التوسيع في جهات الرقابة لتشمل صاحب المصلحة، وهذا الأخير قد تكون مصلحته في إستبعاد العضو ليخلو له المقعد، وقد يكون من أحزاب المعارضة كما يمكن له أن يكون من بين عموم الناخبين الحريصين على متابعة الشأن المحلي.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالعريضة واحترام المواعيد القانونية

بعد تحديدنا من هي الجهة المختصة نوعيا للفصل في منازعات حالات التنافي، والأطراف التي لها الصفة والمصلحة في طلب ذلك، يستوجب علينا معاينة كيفية رفع هذه الطعون والمدد القانونية التي تستغرقها، حيث تقودنا الإختلافات في مواقف المشرعين في التعاطي مع موضوع منازعات حالات التنافي للتفصيل بين الحالات الخاضعة للشروط العامة، والأخرى المطبق عليها شروط خاصة.

أولا: الحالات الخاضعة للشروط العامة

يندرج مفهوم الشروط العامة ضمن القواعد العامة التي تنظمها القوانين الإجرائية للتشريعات المغاربية، على غرار قانون الإجراءات المدنية والإدارية في التشريع الجزائري والقانون عدد 40 المتعلق بالمحكمة الإدارية التونسي إضافة إلى قانون المسطرة المدنية المغربي.

فبالعودة إلى النصوص القانونية التي تعرضنا لها في معرض الحديث عن حالات التنافي لاسيما المتصلة بقرارات إقصاء العضو المنتخب من المجلس الولائي أو إقالة رؤساء أو نواب المجالس الترابية بقرار من وزير الداخلية المغربي، نجد أنّ عملية المطالبة القضائية بشأنها تتم بواسطة دعوى الإلغاء، حيث ترفع الدعوى ممن لهم الصفة والمصلحة كما سبق وأشرنا، عن طريق إيداع عريضة الدعوى لدى أمانة ضبط الجهة القضائية المختصة، والملاحظ على موقف المشرعين أنهما لم يشترطا فيها شكليات خاصة بصدد منازعات حالات التنافي، بل تخضع في ذلك للشكليات والضوابط العامة التي ينص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري وقانون المسطرة المدنية المغربي.

وعليه، يجب أن تتضمن العريضة⁽¹⁾ عرض موجز للوقائع والطلبات والمستندات التي تؤسس عليها الدعوى، إضافة إلى الجهة القضائية وإسم ولقب المدعي والمدعى عليه وموطنهما، وبما أننا أمام شخص معنوي فتجدر الإشارة إلى تسميته ومقره الإجتماعي وصفة

(1) إختار المشرع المغربي مصطلح المقال بدل العريضة .

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

ممثله القانوني⁽¹⁾، مع ضرورة إرفاق العريضة بالقرار الإداري المطعون فيه مادامنا أمام دعوى إلغاء⁽²⁾، كما يشترط القانون أن تكون العريضة موقعة من محام معتمد، بإستثناء الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المادة (800) أنفة الذكر والتي أعفاها المشرع الجزائري من وجوبية التمثيل بمحامي مكثفيا بتوقيعات الممثل القانوني للشخص المعنوي العام⁽³⁾. وهذا الإعفاء ليس إجباريا حيث يمكن لها الإستعانة بمحام إذا رأت ذلك.

وتعفى تسجيل العرائض من الرسم القضائي في التشريع المغربي وفقا للمادة (22) من القانون رقم: 41.90 المتعلق باحداث المحاكم الإدارية، بينما المشرع الجزائري جعل من ضرورة دفع الرسم القضائي هي القاعدة أما الإستثناء فيكون بنص قانوني طبقا للمادة (821) من ق.إ.م.إ.

ومهما يكن من أمر، فلا بد من إحترام المواعيد القانونية للتمكن من إيداع العريضة أمام الجهة المختصة، حيث لم يصرح المشرع الجزائري من خلال المادة (44) المتعلقة بإقصاء العضو الولائي بالأجل القانوني الواجب على الطاعن الإلتزام به عند رفع طعنه، ما يؤكد على عدم منح خصوصية لهذا النوع من المنازعات، كذلك شأن المشرع المغربي، الشيء الذي يحيلنا لفكرة تطبيق الآجال العامة لدعوى الإلغاء بحيث جعلها المشرع موحدة سواء بالنسبة لدعاوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية أو أمام مجلس الدولة، والمحددة بأربعة (04) أشهر في التشريع الجزائري، أما في التشريع المغربي فتقدر بستين (60) يوما، تسري هذه الآجال من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بالقرار الصادر ضده⁽⁴⁾.

وبإمكان العضو المقصى أو المُقال قبل أن يختار الطريق القضائي، أن يتقدم للجهة مصدرة القرار بتنظم إداري يطلب فيه مراجعة تصرفها القانوني مدعما شكواه بالمستندات

(1) المادة 15 من ق.إ.م.إ. والفصل 36 من القانون عدد 40 المتعلق بالمحكمة الإدارية، مراجع سابقة.

(2) المادة 819 من ق.إ.م.إ.، المرجع السابق.

(3) المادتين 826 و 827 من ق.إ.م.إ.، والمادتين 03 و 21 من قانون رقم: 41.90، المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، مراجع سابقة.

(4) المادتين 829 و 907 من ق.إ.م.إ.، والمادة 23 من القانون رقم: 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الضرورية، وهذا خلال الأربعة أشهر من تبليغه القرار بالنسبة للتشريع الجزائري وستين يوما في التشريع المغربي.

في حالة سكوت الوزارة عن الرد خلال شهرين من توصلها بالطلب، أعتبر سكوتها رفضا ضمنيا يستفيد بمقتضاه العضو المتظلم من مهلة شهرين لرفع طعنه القضائي، ويحتسب هذا الأجل من تاريخ إنتهاء المدة المقررة لرد الإدارة، وفي حالة رد الإدارة بالرفض فإنّ الأجل يسري من تاريخ تبليغه قرار رفض التظلم كليا أو جزئيا⁽¹⁾.

ويلتقي المشرع المغربي مع نظيره الجزائري كذلك حول طبيعة التظلم الإداري، حيث جعله إجراء إختياريا يجوز للطاعن أن يتمسك به أو يستغني عنه، مختلفين في تحديد الجهة الإدارية التي يوجه إليها التظلم، حيث إختار المشرع المغربي طريقتين للتظلم إما أن يرفعه أمام الجهة المصدرة للقرار أو إلى الجهة التي تعلوها، وبذلك يكون قد إعتد التظلم الولائي والتظلم الرئاسي، وهو التوجه الذي عدل عنه المشرع الجزائري منذ صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2008، ليبقي فقط على التظلم الولائي كوسيلة للطعن الإداري.

ثانيا: الحالات الخاضعة لبعض الشروط الخاصة

هناك من حالات التنافي التي تخضعها التشريعات محل الدراسة لإجراءات خاصة بها، وفق تصور كل مشرع.

وتأسيسا على ذلك، نجد المشرع الجزائري من خلال منطوق المادة (57) من القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية قد نظم إجراءات قانونية خاصة لرفع دعوى إقرار البطلان الجزئي للمداولة التي ثبت أنها أتخذت خرقا لقاعدة تعارض المصالح المنصوص عليها في المادة (56) من ذات القانون، حيث يمكن للوالي أن يثير البطلان ويرفع دعوى إدارية خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة المجلس، كما يمكن خلال نفس المدة تسري من تاريخ إصاق المداولة لكل ناخب أو مكلف بالضريبة أن يثير هذا البطلان أمام الوالي، وهو في مثل هذه

(1) المادة 830 من .إ.م.إ، والمادة 23 من القانون رقم: 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الحالة بمثابة تظلم إداري يرفع إلى الوالي برسالة موصى عليها مقابل وصل بالإستلام، وإذا تحقق الوالي من الوضع وثبت هذا الإدعاء جاز له رفع دعوى إلغاء وليس إصدار قرار ببطلان المداولة.

نستنتج من هذا الإجراء أنه لا يمكن للناخب أو المكلف بالضريبة اللجوء إلى القضاء مباشرة، بل لابد من وسيط بينهما، والهدف منه منع دعاوى الكيدية التي قد تصل إلى قاعات المحكمة الإدارية بدافع التشويش على مصداقية المجالس المنتخبة وأعضائها.

ففي ظل قانون الولاية لسنة 1990 كانت عملية إثارة البطلان تقام في كلتا الحالتين أمام الوزير المكلف بالداخلية الذي يصدر بشأنها قرار الإلغاء⁽¹⁾، وهو ما كان يجسد المركزية المطلقة في ذلك الوقت، ورغبة من المشرع في التخفيف من حدة هذه المركزية سعى إلى تمكين الوالي مباشرة أو كوسيط لرفع دعوى الإلغاء.

أيضا المشرع التونسي ساير نظيره الجزائري في إسناد عملية إلغاء المداولات التي توفرت فيها إحدى وضعيات تعارض المصالح إلى المحكمة الإدارية كما سبق وأوضحنا، غير أن ما يعاب على التشريع التونسي هو إعماده على كثرة الإحالات بخصوص الإجراءات الواجب تطبيقها وهو ما تؤكد عليه الفقرة الثانية من الفصل (279) بنصها: "يتم التصريح بالإلغاء بقرار من المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة بمبادرة من الوالي أو بطلب ممن له مصلحة طبقا للإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون".

وتجرنا هذه الإحالة للقيام بعملية مسح لجميع أحكام القانون الأساسي عدد 29 المتعلق بالجماعات المحلية سعيا لإستجلاء هذه الإجراءات، لنقف عند إحدى هذه الأحكام بالضبط الفصل (278) والتي تنص على إمكانية الاعتراض على القرارات التي تتخذها البلدية بمبادرة من الوالي أو ممن له مصلحة في ذلك، وبإجراء عملية إسقاط للفصل (279) على الفصل (278)، نجده قريب التطابق من حيث فكرة الاعتراض على المداولات والقرارات

(1) المادة 53 من القانون رقم: 90-09، المؤرخ في: 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 15 بتاريخ: 11 أفريل 1990.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

من طرف الوالي أو ممن له مصلحة، الأمر الذي يسمح لنا بالقول أنه يمكن تطبيق أحكام هذا الفصل الأخير تطبيقاً جزئياً على ما ورد في الفصل (279).

وعليه، لا بد على الوالي أن يبلغ رئيس البلدية نسخة من عريضة الدعوى ضد القرار المطعون فيه ثلاثة أيام قبل إيداعها بكتابة المحكمة، ولعل المسوغ من وراء ذلك منح فرصة لرئيس البلدية لمراجعة القرارات. والواضح بأن محتوى العريضة ومواعيد الطعن أمام المحكمة الابتدائية الإدارية تسري بشكل عادي طبقاً للقانون عدد 40 المتعلق بالمحاكم الإدارية، مادام لم يتم تناول تفاصيل هذه الإجراءات ضمن الفصل (278).

وعلى الرغم من محاولتنا لإيجاد تفسير لهذه الإحالة، غير أننا نحسب أن المشرع التونسي لم يفلح في تنظيمه لإجراءات التقاضي المتصلة بموضوع تعارض المصالح، فكان الأجدر به التنصيص عليها بوضوح حتى يسهل تطبيق هذا الحكم دون عناء أو تكليف، ويكون لهذا المنع جدوى.

أمّا عن المشرع المغربي، كما أسلف وعرضنا فقد تدرجت الرقابة على الحالات التي تؤدي إلى تعارض المصالح طبقاً للمواد (65)، (66) و(68) من قوانين الجماعات الترابية من رقابة إدارية إلى رقابة قضائية، فكان له في هذه الأخيرة رأي خاص، حيث كان أكثر وضوحاً وتدقيقاً للإجراءات الواجب إتباعها لمحاربة حالات تعارض المصالح.

لكن وبحسب الأحكام القانونية المنظمة في المواد (64)، (65) و(67) من ذات القوانين، تظهر مسألة التوجه للقضاء الإداري أمراً جوازياً، فللوزير المكلف بالداخلية أو الوالي أو عامل العمالة والأقاليم حسب الحالة أن يختار اللجوء للمحكمة الإدارية أو لا، فعند إنتهاء مهلة 10 أيام الممنوحة للأعضاء أو لرئيس المجلس أو أحد نوابه للإدلاء بتصريحات كتابية أو التوصل بها في الآجال، يمكن للجهات الإدارية المعنية التوجه بطلب للمحكمة الإدارية لعزل العضو المعني من المجلس أو عزل الرئيس أو نوابه من المكتب أو المجلس.

ومن هذه الأحكام يتبين أن عزل الرئيس أو نوابه يحظى بإحتمالين، إما العزل من المكتب وإسقاط المسؤوليات عليهم أو العزل من المجلس كلياً. ونفترض بأن المشرع يعتمد

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

مبدأ التدرج في توقيع العقوبة عليهم، الأمر الذي لا نؤيده كونه يخلق نوعاً من التمييز بين المنتخبين المحليين رغم نفس المخالفة المرتكبة. ومهما يكن من أمر، فإن المحكمة الإدارية تبت في الموضوع داخل أجل لا يتعدى الشهر من تاريخ الإحالة إليها، بالإضافة التي أتى بها المشرع المغربي دون نظيره هي الإحالة إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية إذا توفرت حالة الإستعجال، حيث يبت في الطلب خلال 48 ساعة من تاريخ إحالة الطلب إليها.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الفصل الثاني:

إنعكاسات مبدأ التنافي على أعضاء المجالس النيابية

يعتبر أعضاء المجالس النيابية المحرك الفعلي والأساسي لمجريات الأمور داخلها، وتقييدهم بمبدأ التنافي إنما هو ضرورة لضمان إستقلاليتهم في أداء مهامهم النيابية، وفي سبيل تحقيق ذلك كفل المشرع لهؤلاء الأعضاء توفير الجوانب المادية والإمتيازات التي تمكنهم من التفرغ التام للعهدة، الشيء الذي يعد إنعكاسا إيجابيا للإلتزام بالمبدأ، وفي المقابل رتب أساليب لنهاية العضوية النيابية في حال عدم الإلتزام بالمبدأ، ما ينجر عليه شغور للمقاعد يستلزم تعويضها.

وعليه، فإنّ دراسة هذا الفصل تتمحور حول الإنعكاسات الإيجابية لمبدأ التنافي (المبحث الأول)، ثم الإنعكاسات السلبية المترتبة عن مخالفة مبدأ التنافي (المبحث الثاني).

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

المبحث الأول: الإنعكاسات الإيجابية لمبدأ التنافي

تظهر الإنعكاسات الإيجابية لتطبيق مبدأ التنافي على العضو المنتخب من خلال تمتعه بجملة من الضمانات أهمها الضمانات المالية التي تكفل التفرغ للعهدة النيابية (الفرع الأول)، إضافة إلى التسهيلات التي تقدمها المجالس المنتخبة في إعادة إدماج العضو في منصبه الأصلي (الفرع الثاني)، ناهيك عن أثر تجديد الثقة في المنتخب وتعميق العلاقة بينه وبين الناخب (الفرع الثالث).

المطلب الأول: الضمانات المالية لأعضاء المجالس المنتخبة

بداية لابد من الإشارة إلى أنّ اعتماد الوكالة غير الإلزامية للتعبير على مكونات الشعب تستوجب توفير الضمانات القانونية الكافية لتفرغ النائب لأداء مهامه التمثيلية بصورة صحيحة مستجيبة لآمال الناخبين وطموحاتهم، وبعد التفرغ للعهدة النيابية أحد أهم مسوغات منح الإمتيازات المالية لأعضاء البرلمان والمنتخبين المحليين نظير تنازلهم على وظائفهم وأنشطتهم في سبيل العمل النيابي.

ويشمل مفهوم الضمانات المالية وفقا للنصوص القانونية المتعلقة بتنظيم وضعيات المنتخب، صورتين الأولى وتتعلق بالتعويضات المالية الممنوحة للمنتخبين لقاء أداء خدمات فعلية، والثانية تتعلق بتمتع النواب بنظام التقاعد بعد إنتهاء عضويتهم.

الفرع الأول: التعويضات المالية

يقصد بالإمتيازات المالية عوض مالي يدفع إلى أعضاء البرلمان نظير ما يقدمونه من خدمات بصفقتهم نوابا عن الشعب⁽¹⁾.

كما يعرفه البعض على أنّه: مبلغ من المال يعطى شهريا لعضو البرلمان كتعويض له مقابل تحمّله لنفقات العضوية، فكثير من الأعضاء يعتمدون على أعمالهم التي يقومون بها في حياتهم اليومية، والقيام بأعباء العضوية البرلمانية تحوّل بين العضو والقيام بأعماله

(1) العكيلي علي مجيد وحيدر وهاب عبود، المكافأة البرلمانية بين الإستحقاق الدستوري والإسراف المالي. المركز العربي، الطبعة الأولى، مصر، 2017، ص 18.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الخاصة، ومن هنا وُجد نظام المكافأة البرلمانية بهدف تعويض العضو عن الوقت الذي يقوم به أثناء تأديته لأعماله في البرلمان (1).

إذا المكافأة المالية هي عبارة عن مبالغ مالية يتقاضاها أعضاء المجالس المنتخبة بصفة شهرية، استحقاقا على الجهود المبذولة في سبيل العمل النيابي وتعويضا على الوقت المبذول في ذلك.

وبناء عليه فالإستقلال المالي هو المقدمة الأولى لإستقلال البرلماني، فهو يقوي موقعه ويؤمن له حرية إتخاذ القرار، فالتعويضات المالية شرط أساسي لتحرر البرلماني من أي ضغوطات ومنع إنحرافهم عن أداء وظائفهم، إلا إذا كانت هناك إرتباطات سياسية بجهة أو بأخرى فهنا لا يعود للعامل المالي أي تأثير (2)، كما أنّ كثافة النشاط داخل اللجان والحضور في الجلسات العامة يفرضان على النائب التفرغ للنيابة ممّا يصعب معه العمل مجانا (3).

ولبيان أثر المكافأة المالية على إستقلالية النائب، يجدر بنا بداية تصفح تاريخ بروزها، لنخرج بعدها على موقف التشريعات منها.

أولا: التطور التاريخي للمكافأة المالية

تحمل الناخب في المراحل الأولى من عمر المجالس النيابية أعباء العضوية، وهذا الوضع كان يُعدّ نتيجة طبيعية لنظرية الوكالة الإلزامية التي تنظر إلى الرابطة التي تربط الناخبين بنوابهم بأنّها عقد الوكالة المعروف في القانون المدني (4)، غير أنّ هذه الطريقة في مكافأة النواب عرقله من عملية العمل النيابي والحد من إستقلاليتهم، بسبب سيطرة الناخبين على الوضع فقد أصبح إنعقاد المجلس رهين إرادة الناخب الذي يمل من شدة الإنفاق على

(1) لصلح نوال، المرجع السابق، ص 53.

(2) دمج كمال عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 221.

(3) المظفر زهير، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986). المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، 1989، تونس، ص 76.

(4) العكيلي علي مجيد، المرجع السابق، ص 25.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

النائب، صف إلى ذلك تمنن الناخب على النائب ما يفتح مجالاً للمساومة والتحكم في إرادة النائب.

كل هذه الأسباب وغيرها دعت إلى التخلي على شرط المكافأة المالية نظير الخدمات التي يقدمها النائب، ليصبح بعد ذلك العمل النيابي مجانياً ويعتبر من قبيل الأعمال العامة التبرعية التي يقوم بها الشخص دون مقابل، لذلك كان المشرّعون قديماً يشترطون توافر نصاب مالي معين ممن يتقدم لشغل عضوية البرلمان، بحيث كانت تقتصر العضوية على الأغنياء فقط (1).

وحاول الفقهاء بعد رسوخ هذه القاعدة أن يضعوا لها تفسيراً نظرياً، فقالوا: إنّ واجب النائب أن يكون عفيفاً ومن العفة أن لا يؤجر على عمله، وإنّ الحرص على الأجر يتنافى مع إستقلال الرأي (2).

وعلى الرغم من الجانب الإيجابي الذي حققته فكرة مجانية النيابة مقارنة بالمرحلة الأولى، إلاّ أنّها لم تخلو من بعض العيوب التي عادت بالسلب على العمل النيابي، فإحتكار طبقة الأرستقراطيين والبرجوازية لمقاعد البرلمان حرّف من مفهوم الديمقراطية، والتي تعني حكم الشعب وسيادته مما يحتم أن تكون النيابة عنه متاحة للجميع تماماً مثلما يكون حق التصويت متاحاً للجميع، فقد اتسمت التشريعات الصادرة من هذا النوع من النيابة بصبغة خاصة حابت الطبقة الغنية بقدر ما أرهقت الطبقة الفقيرة (3)، وعليه قررت معظم الدول الإنتقال من مرحلة مجانية العهدة النيابية إلى ضرورة خلق مصدر تمويل لتعويضات النواب كدعامة لتولي المناصب البرلمانية بشكل ينم على المساواة والعدالة. وكان الحل الأنسب لذلك أن تدفع المستحقات المالية من الخزينة العمومية للدولة المصدر المشترك لجميع فئات الشعب.

(1) لصلح نوال، المرجع السابق، ص 53.

(2) العكلي علي محيد، المرجع السابق، 27.

(3) نفس المرجع، ص 29.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

فكون النائب مستقل فهو غير خاضع للإجراءات التي يمكن أن تقدمها الحكومة، والمتمثلة خاصة في منح وظائف هامة له مثلما حدث لوالبول Walpole في إنجلترا وجيزو Guizot في فرنسا، وذلك بتقرير عدم الجمع بين الوظيفتين، وفي مقابل ذلك تمنح له علاوة تمكنه من مواجهة متطلبات الحياة طيلة مدة النيابة⁽¹⁾

وتقرر المكافأة المالية لجميع الأعضاء المنتخبين والمعينين على السواء، والمؤيدين والمعارضين ولا يستطيع العضو التنازل عليها مقدما، كما أنها غير قابلة للحجز إقتضاء لدين يكون على العضو، وذلك من أجل تمكين الأعضاء من قبض المكافأة كاملة⁽²⁾.

ثانيا: موقف التشريعات من المكافأة المالية

سنعمل من خلال هذه النقطة الوقوف على مدى تبني التشريعات المغاربية لفكرة المكافأة المالية كنتيجة حتمية يقتضيها التفرغ للعهدة النيابية سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

أ- على المستوى الوطني:

يرى الأستاذ زهير شاكرا أن "الداستير المعاصرة تنص على إعطاء النائب تعويضا في سبيل التفرغ لمهامه النيابية لقاء واجباته المترتبة عليه، ففكرة المجانية التي كانت مطبقة في العهود الأولى للديمقراطية، كانت تؤدي إلى حصر النيابة بالطبقات الغنية، وتحول دون وصول عامة الناس للمقاعد النيابية"⁽³⁾.

وقد أقرت معظم الدول العربية والأجنبية في دساتيرها حق المكافأة المالية لأعضاء البرلمان، فهذا دستور الولايات المتحدة الأمريكية ينص على: "يتقاضى أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب لقاء خدماتهم بدلا يحدده القانون، ويدفع من خزينة الولايات المتحدة"⁽⁴⁾، كما ينص دستور ألمانيا الاتحادية على حق نواب البوندستاغ الحصول على مكافآت مناسبة

(1) بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 27.

(2) لصلح نوال، المرجع السابق، ص 53.

(3) دمج كمال عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 220.

(4) الفقرة السادسة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية 1789 المعدل في 1992.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

تؤمن لهم إستقلاليتهم، ولهم الحق في الإستخدام المجاني لكافة وسائل النقل التابعة للدولة، وينظم التفاصيل الخاصة بذلك قانون إتحادي⁽¹⁾، ومن الدساتير العربية نجد الدستور المصري ينص في الفصل المخصص للسلطة التشريعية على أنّ العضو يتقاضى مكافأة يحددها القانون⁽²⁾، كذلك الدستور اللبناني أنط للقانون مهمة تحديد تعويضات أعضاء مجلس النواب⁽³⁾.

بالعودة للدساتير محل الدراسة نجد الدستور الجزائري قد أحال تحديد التعويضات التي تدفع لأعضاء البرلمان إلى القانون العادي، ومع التعديل الأخير للدستور إرتأى المؤسس الدستوري أن ينظم قانون عضوي تعويضات البرلمانين⁽⁴⁾، وإلى حد كتابة هذه الأسطر لم ير هذا القانون العضوي النور، في حين أنّ كلاً من الدستور التونسي والدستور المغربي لم يشيرا في طياتهما إلى حق عضو البرلمان في التعويض وإنّما جاء القانون ونظمها وذلك على خلاف أغلب الدساتير التي تنص عليها في صلب الدستور.

وهكذا يكون المؤسس الدستوري قد أسس حقوقاً مالية للبرلماني جاعلاً النيابة البرلمانية بمقابل مالي وليست مجانية⁽⁵⁾، والملاحظ على معظم الدساتير قد تركت تنظيم الأحكام التفصيلية لهذه المكافأة للقانون، والعلة من ترك أمر تحديد المكافأة للقانون تتلخص في أنّ نفقات المعيشة في إرتفاع دائم، كما أنّ الظروف الإقتصادية متغيرة ممّا يتطلب إعادة النظر في مقدار المكافأة من وقت إلى آخر⁽⁶⁾. ضف إلى ذلك أنّ من سمات الدستور رسم البنود العريضة للأحكام.

(1) الفقرة الثالثة من المادة 48 من دستور ألمانيا الإتحادية 1949 المعدل في 2012.

(2) المادة 105 من الدستور المصري لسنة 2014.

(3) المادة 48 من الدستور اللبناني المعدل في سنة 1927.

(4) المادة 120 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، المرجع السابق.

(5) بركات محمد، المرجع السابق، ص 286.

(6) عمار محمود حامد، "أثر المكافأة البرلمانية على إستقلال المجالس التشريعية"، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية،

تصدر عن كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد 47، مصر، سنة 2010، ص 687.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

ولتحديد مقدار هذه المكافأة البرلمانية هناك طريقتان: تتمثل الأولى بأن يحدد مقدار المكافأة برقم معين بحيث يتقاضى عضو المجلس النيابي مبلغا محددًا يقوم القانون بتحديدته، والطريقة الثانية تقوم على أساس تحديد مقدار المكافأة بالنسبة لما تتقاضاه طائفة معينة من الموظفين العاميين⁽¹⁾.

وتطبيقا للإعتراف بالتعويضات المالية لأعضاء البرلمان الجزائري نجده قد تبني الأسلوبين في تحديده لمقدار المكافأة، حيث تأتي أحكام القانون المتعلق بعضو البرلمان رقم: 01-01 لتحديد هذه التعويضات، وحسبه فإنّ العضو يتقاضى طيلة عهده الانتخابية تعويضة أساسية إضافة إلى تعويضات أخرى تكميلية، معتبرا الأولى شهرية وهي مندرجة حسب المهام التي يمارسها عضو البرلمان، يحدد مبلغها على أساس النقطة الإستدلالية 15505 بعد التعديل⁽²⁾ ويتم حساب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الإستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة. وذلك قبل التعديل بزيادات مطردة شملت جل القطاعات العمومية خلال سنوات 2008 و2009 و...2010⁽³⁾.

هذه الزيادات التي إعتبرها الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان " محمود خذري" بأنها إجراء منطقي ومنصف يهدف إلى تثمين مكانة ودور عضو البرلمان في المجتمع، لكن المعارضة بعد إختتام جلسة التصويت بررت ذلك على أنّها تحول عهدة النائب من عهدة سياسية إلى عهدة قصد تحقيق الثراء الشخصي" وهو ما يشهد عليه واقع الحال من التنافس الشرس بين شخصيات لا تفقه لا السياسة ولا القانون لولوج قبة البرلمان سعيا وراء النفوذ والثراء.

(1) نفس المرجع، ص 692.

(2) عدلت المادة 19 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان بالمادة الأولى من القانون رقم: 08-18، المؤرخ في: 05 أكتوبر 2008، يتضمن الموافقة على الأمر رقم: 08-03، المؤرخ في: 01 سبتمبر 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم: 01/01، ج، ج، ج، عدد 58، بتاريخ: 08 أكتوبر 2008، فأصبحت النقطة الإستدلالية 15505 بعد أن كانت 5438.

(3) بركات محمد، المرجع السابق، ص 287.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الأصل أنه لا يجوز التمييز بين أعضاء البرلمان في مكافآتهم البرلمانية، فهم سواسية في إستحقاقها لكون مراكزهم القانونية متماثلة لا تستدعي التفرقة بينهم من حيث المقدار المقرر لهم، بيد أن هذه المساواة يرد عليها إستثناء⁽¹⁾ يخص كل من رؤساء المجالس ونوابهم وكذا رؤساء اللجان، وعلة ذلك جسامة المسؤولية الملقاة على عاتقهم.

بحيث جعل المشرع مقدار التعويضات الممنوحة لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة مساويا للمرتب المقرر لرئيس الحكومة- الوزير الأول حاليا- كما يستفيد نوابهم من تعويضة المسؤولية إلى جانب كل من رؤساء اللجان ونوابهم ومقرريهم وكذا رئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي⁽²⁾، وإستزاد المشرع في تعويض النواب بمنحهم تعويضة تكميلية عن التمثيل تقدر بـ 20% من التعويضة الأساسية وجميع هذه التعويضات تخضع للإقتطاعات القانونية الخاصة بالضرائب والضمان الإجتماعي، تطبيقا لمبدأ العدالة الضريبية الذي يدعو إلى أن تفرض الضريبة على الأشخاص والأموال جميعا، وأن لا يجري التمايز بين المكلفين الذين يشغلون مراكز متماثلة بل تطبق الضريبة على الجميع إستنادا لمبدأ العمومية⁽³⁾.

وإذا كان النائب يستحق مكافآته من تاريخ حلف اليمين، فإن إستمرار هذا الإستحقاق مرهون ببقاء صفته النيابية⁽⁴⁾، وهو ما أكد عليه موقف المجلس الدستوري الجزائري الرفض قطعاً لما جاء في القانون الأساسي أعلاه في مادته (25) وأعتبرها غير مؤسسة دستوريا والتي تنص على مايلي: "يوضع عضو البرلمان تلقائياً بعد إنتهاء عهده البرلمانية، مهما كانت مدتها في عطلة خاصة مدتها سنتان (02)؛

(1) العكيلي علي مجيد، المرجع السابق، ص 35.

(2) تحدد مقدار تعويضة المسؤولية طبقاً للمادة 19 كالتالي:

• 20% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس، ورئيس اللجنة، ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي.

• 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها.

(3) العكيلي علي مجيد، المرجع السابق، ص 43.

(4) نفس المرجع، ص 40.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

ويستفيد من خلالها من التعويضات المخصصة للعضو الممارس".⁽¹⁾

تأسس رأي المجلس على المادة (105) من الدستور التي تنص على أنّ عضو البرلمان يمارس مهمة وطنية وحددت مدتها بخمس سنوات بالنسبة للنائب وبست سنوات فيما يخص عضو مجلس الأمة، والتي لا يمكن تمديدها إلاّ وفقاً لما جاء في الفقرتين 4 و5 من المادة (102) من الدستور، كما إستند إلى نية المؤسس الدستوري المستنتجة من صياغة الفقرة 2 من المادة (115) من الدستور وهي ربط إستفادة عضو البرلمان من التعويضات التي تدفع له بالصفة التي يتمتع بها ككاتب في المجلس الشعبي الوطني أو كعضو في مجلس الأمة وبالنتيجة تتوقف الإستفادة من تلك التعويضات بمجرد إنتهاء العضوية في البرلمان، إضافة إلى أنّ عضو البرلمان المنتدب بعد إنتهاء مدة عضويته يعاد إدماجه بصفة أولوية في منصبه الأصلي أو في منصب مماثل⁽¹⁾.

أمّا بالنسبة لمسألة الإعتراف القانوني بالمكافأة البرلمانية في التشريع التونسي، فقد إعتبر أول دساتيرها سنة 1861 في مادته (59) أنّ خدمة أعضاء المجلس الأكبر لوطنهم لا مرتب لها⁽²⁾، ليعدل على هذا الرأي في مشروع دستور سنة 1958 في مادته (39) بنصها: "يتقاضى أعضاء مجلس النواب منحة يحددها القانون"، ووقعت المصادقة على هذا الفصل في قراءة أولى في جلسة 06 فيفري 1958 دون نقاش، إلاّ أنّه وقع حذفه بالإجماع وبدون نقاش في القراءة الثانية للدستور، بطلب من أحد النواب بحجة أنّ هذه المسألة من مشمولات النظام الداخلي⁽³⁾. وظلت جميع التعديلات الدستورية بعدها وصولاً للدستور الأخير لسنة 2014 تعتكف السكوت حول تعويض العمل النيابي أو مجانيته، لتميط القوانين والأنظمة الداخلية اللثام على هذا السكوت معترفة بتقديم منح شهرية لأعضاء البرلمان، فقد نص صراحة النظام الداخلي لمجلس النواب الحالي في مادته (22) على تخصيص المجلس

⁽¹⁾ رأي المجلس الدستوري رقم 12/رق.م.د/01، المؤرخ في: 13 يناير 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون

المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ج.ج.ج عدد 09 بتاريخ: 4 فبراير 2001.

⁽²⁾ عمر عبد الفتاح، **الوجيز في القانون الدستوري**. مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، 1987، ص382.

⁽³⁾ المظفر زهير، المرجع السابق، ص 77.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

منحا شهرية لأعضائه علاوة على تعويض المصاريف المتعلقة بأداء مهامهم النيابية، وبذلك يكون التشريع التونسي قد إعتد الطريقة الأولى التي ذكرناها في تحديد مبلغ المكافأة البرلمانية.

ولقد شهدت المنحة البرلمانية في النظام التونسي أيضا تصاعدا، حيث حددت بـ 150 دينار بموجب المرسوم عدد 9 لسنة 1960 لترتفع تدريجيا عبر جميع تنقيحاته⁽¹⁾ لتصل إلى 2300 دينار بعد طرح جميع الضرائب وتم إقرار هذا المقدار خلال أول جلسة للجنة المالية المؤقتة التي تشكلت لنقاش قانون المالية لسنة 2015⁽²⁾.

ونشير إلى إلغاء الفصل (74) من قانون المالية عدد 145 لسنة 1988 المرسوم المذكور أعلاه وتنقيحاته وعوضه الفصل (72) الذي نص على أنه: "يتقاضى رئيس وأعضاء مجلس النواب منحا شهرية طيلة المدة النيابية تضبط بأمر"⁽³⁾.

وعلى غرار موقف المعارضة في التشريع الجزائري من الزيادات التي تلاحق المنحة البرلمانية، فقد إنتقدت النائبة راضية الحداد بمجلس نواب الشعب التونسي بشدة مبدأ الزيادة في جلسة يوم الإثنين 4 ديسمبر 1972 التي تقررت فيها الزيادة في المنحة البرلمانية: "وفي خصوص ترفيع المنحة البرلمانية أرى شخصيا أنه في غير محله اليوم عندما نرى جل دخل موظفي الدولة ضعيف وأعتقد أنّ جل النواب الذين يسكنون داخل الجمهورية يتكبدون مصاريف كبيرة من حيث التنقلات وإقامتهم بالعاصمة مدة إجتماعات اللجان أو الجلسات العامة للمجلس، وهنا أقترح تقديم منحة لهؤلاء الزملاء، أمّا بالنسبة لبقية الزملاء أرى الإكتفاء بمبلغ المنحة الموجود، وحسب رأي أنه لا يمكن أن تكون هناك فوارق كبيرة بين النواب

⁽¹⁾الرائد الرسمي عدد 8 لسنة 1960، ونقح هذا المرسوم في عدة مناسبات، فكانت بالقانون عدد 56 لسنة 1967، الراءد الرسمي عدد 55، بتاريخ 1967/12/30، ثم بالقانون عدد 78 لسنة 1972 الراءد الرسمي عدد 49 بتاريخ: 1972/12/06، ثم بالقانون عدد 86 لسنة 1972 الراءد الرسمي عدد 52 بتاريخ: 1972/12/27، ثم بالقانون عدد 80 لسنة 1975 الراءد الرسمي عدد 87 بتاريخ 1975/12/30. ثم بالقانون عدد 17 لسنة 1979 بتاريخ: 1979/03/07.

⁽²⁾ الخرايفي رايح، مدخل لدراسة القانون النيابي التونسي. مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016، ص 36.

⁽³⁾ المظفر زهير، المرجع السابق، ص

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وأغلبية المواطنين، فينبغي أن يكون النائب أقرب ما يمكن من المواطن ويعيش ويحس حياة الشعب" (1).

أيضا يلتزم المؤسس الدستوري المغربي الصمت حيال أمر المكافأة البرلمانية، كما أنّ القوانين المرتبطة بمجلس النواب وبمجلس المستشارين لم تحمل أي إشارة توحى بإقرار التعويضات المالية لأعضاء البرلمان نظير خدماتهم، غير أننا وبتصفح النظام الداخلي لكلا المجلسين وفي إطار النص على الحضور في اللجان الدائمة والمشاركة في أشغالها نص المشرع على أنّ: " يتم الإقتطاع من مبلغ التعويضات الشهرية الممنوحة للنائبة والنائب بحسب عدد الأيام التي تغيب فيها دون عذر مقبول، ويعلن رئيس المجلس عن هذا الإجراء في جلسة عامة، وينشر في النشرة الداخلية للمجلس والجريدة الرسمية للبرلمان" (2).

وعلى هذا النحو يكون المغرب قد سلك منحى نظيريه في إقرار مبدأ التعويضات لصالح أعضاء البرلمان، وقد عرفت هذه التعويضات منذ الستينات تطورات مهمة بفعل تطور العمل البرلماني وتشعب إنشغالاته من جهة، وإرتفاع متطلبات الحياة اليومية من جهة ثانية، وتمنح هذه التعويضات في شكل راتب شهري (3).

إلى جانب إقرار النص المتقدم بالمكافأة البرلمانية لأعضاء البرلمان، فإنه يؤكد على الربط بين استحقاق التعويض والأداء الفعلي للعمل النيابي. وكون العطل البرلمانية تعد من الأيام الفعلية للعمل فإنّ المكافأة البرلمانية يستمر صرفها شهريا على مدار العام بأكمله (4).

وصفوة القول أنّ المتمتع بالفحص لنظام التعويضات والحقوق الممنوحة للنائب أنّها غير مجحفة في حقه، ولا تجعله بحاجة مادية أو تضطره لممارسة أي وظيفة أخرى تتعارض

(1) نفس المرجع، ص 78.

(2) المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

(3) الزيان عثمان، "السلوك البرلماني وأداء البرلمان المغربي"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، غير منشورة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2007/2008، ص 134.

(4) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، "ضمانات عضو البرلمان"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999، ص 357.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

مع قاعدة تنافي الوظائف مع العهدة النيابية، حيث أزلحت من أمامه كل العراقيل والعوائق حتى يقوم بالمهمة الموكلة إليه على أحسن وجه⁽¹⁾، وأحيانا أخرى نجدها مبالغ فيها لدرجة أن مقعدًا في البرلمان أصبح يساوي عند عامة الشعب مبلغا معيناً، ما فتح الشهية والتهافت على تحصيل مقعد برلماني خاصة مع تكريس نظام التعددية الحزبية الذي أفرز لنا فسيفساء من الأحزاب السياسية التي يفتقر أغلب أعضائها لتكوينات سياسية وقانونية تسمح لهم بولوج عالم التشريع.

II- على المستوى المحلي:

المجالس المحلية المنتخبة لم تكن بمنأى عن فكرة نظام التعويضات المالية التي تمنح لأعضائها نظير خدماتهم وإن كان لا مجال للمقارنة بين قيمتها وقيمة التعويضات الممنوحة لأعضاء البرلمان، وعلى إعتبار أن ليس كل الأعضاء متفرغين تفرغا تاما للعهدة المحلية فبالنتيجة ليس كل الأعضاء يستحقون المكافأة المالية، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري عندما إعتبر العهدة الإنتخابية مجانية مراعيًا في ذلك وضعية الأعضاء المتفرغين الدائمين⁽²⁾، كذلك المشرع التونسي إعتبرها مجانية لجميع الأعضاء مع إحترام بعض المقتضيات المنصوص عليها قانونا، أمّا فيما يخص المشرع المغربي فلم يأت على ذكر مبدأ مجانية العهدة النيابية بل إكتفى بتخصيص تعويض عن التمثيل لبعض الأعضاء المنتخبين دون الأعضاء الآخرين مخصصا لهم منحا على التنقل فقط.

ويعزى هذا التمييز في منح التعويضات المالية إلى حجم المسؤوليات والجهود المبذولة من طرف النواب المتفرغين للمهام التمثيلية هذا من جهة، ومن جهة ثانية لمنع

(1) أوصديق فوزي، "حالات التنافي في التشريعات الجزائرية"، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 13 ماي 2001، الجزائر، ص 36.

(2) المادة 37 من القانون رقم: 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 38 من القانون رقم: 07-12، المتعلق بالولاية، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

الجمع بين المنح المالية ذات نفس المصدر أي من الخزينة العمومية خاصة إذا ما تعلق الأمر بأعوان الدولة الأعضاء في المجالس المحلية المنتخبة. وحتى يمكننا إيجاز نظام التعويضات المالية الذي إنتهجه التشريعات المغاربية على مستوى المجالس المحلية سنشير لكل حالة على حدة نظرا للاختلافات التي تطال تركيبة المجالس المحلية المنتخبة.

1. بالنسبة للتشريع الجزائري:

كما أشرنا فيما تقدم أعلاه العهدة النيابية المحلية مجانية في نظر المشرع الجزائري، غير أن هذا لا يمنع من تخصيص منح شهرية لأعضاء ألزموا بأداء مهامهم التمثيلية كامل الوقت ويتفرغ تام، وهذا إنصافا لهم من أجل توفير سبل العيش الكريم بعدما إنقطعت عليهم أجرتهم الأصلية عند إنتدابهم.

وعودة للقوانين التي نظمت مسألة التعويضات المالية نجد الربط متيناً بين مبدأ التفرغ الكلي للعهدة وبين تقديم تعويض مالي لقاء ذلك، حيث جاء النص في قانون البلدية رقم: 10-11 في مادته (76) على مايلي: "يتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبون البلديون، وعند الإقتضاء المتصرف المنصوص عليه في المادة 48 من هذا القانون منحة مرتبطة بوظائفهم"⁽¹⁾.

كذلك الشأن بالنسبة للقانون المتعلق بالولاية رقم: 07-12 حين نص في مادته (70) على مايلي: " يتقاضى رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة وكذا أعضاء المندوبيات الولائية المنصوص عليها في المواد (34) و (49) و (59) و (62) بمناسبة ممارسة عهدهم، علاوات وتعويضات ملائمة تتكفل بها ميزانية الولاية"⁽¹⁾.

ومن النصوص أعلاه يستشف أن المنتخبين الممارسين بصفة أعضاء دائمين الذين يستحقون التعويضات المالية هم رؤساء المجالس ونوابهم ورؤساء اللجان الدائمين والمندوبون

(1) المتصرف بحسب المادة 48 من القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية : شخص يتولى مهمة تسيير شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين من قبل الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، وتنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

البلديون الخاصون وأعضاء المندوبيات الولائية، غير أنه يؤخذ على نص قانون البلدية إهماله ذكر تعويضات رؤساء اللجان الدائمة حيث نرى أنه سقطت سهواً منه متداركا إيها في المرسوم التنفيذي رقم: 13-91 المحدد لشروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، وإن كان لا بد من الإشارة إلى صورة أخرى من المغالطة التي وقع فيها القانون والمتعلقة بأعضاء المندوبيات البلدية وأعضاء المندوبيات الولائية، هؤلاء الأعضاء يعدون معينين وليسوا منتخبين ما يجدر بالمشرع إستبعادهم من قائمة التعويضات المالية الخاصة بالمنتخبين الدائمين وخاصة أن تسمية المرسوم جاءت بعنوان شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.

وقد تم حصر العلاوات التي تمنح للمنتخبين الدائمين بناء على الكثافة السكانية كلما ارتفعت الكثافة السكانية زادت العلاوات في علاقة طردية معها هذا فيما يتعلق بأعضاء المجالس الشعبية البلدية أما أعضاء المجالس الشعبية الولائية فيتم تحديد علاواتهم على أساس فئة المجالس الشعبية الولائية، أي كلما كان عدد أعضاء المجلس أكثر كلما كانت العلاوة أكبر⁽¹⁾، وهي علاقة تناسبية طردية تؤكد على أن الدائرة الإنتخابية ذات الكثافة السكانية العالية يتولد عنها إحتياجات ومتطلبات كثيرة تفرض بذل عناية وجهد أكبر من الدوائر الإنتخابية الأقل كثافة سكانية.

إذا كانت هذه العلاوات التي تم تحديدها في المرسوم أعلاه أقل من الراتب أو الأجر الذي يتقاضاه المنتخب بعنوان منصب عمله في هيئته الأصلية المستخدمة له، فإنّ العلاوة المدفوعة ينبغي أن تكون موافقة للراتب الشهري الذي كان يتقاضاه في منصبه الأصلي قبل إنتخابه⁽²⁾، وهو ما نراه منصفاً في حق العضو المتفرغ حتى يضمن له معيشة مستقرة وبالمستوى الأول الذي كان عليه، ويجتنبه البحث عن مصادر مالية أخرى قد توقعه في شرك تعارض المصالح والفساد.

(1) المادة 4 و 5 من المرسوم التنفيذي رقم: 13-91 المتعلق بشروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، المرجع السابق.

(2) المادة 07 من نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وتعتبر هذه التعويضات المالية نفقات إجبارية تتكفل بها كل من ميزانية الولاية وميزانية البلدية، وفي حالة لم تتمكن ميزانية الولاية أو البلدية من تحمل النفقات الناجمة عن ديمومة الأعضاء السالف ذكرهم، فإنه يتعين على الجماعة المعنية أن تطلب إعانة من السلطة العليا لتغطية هذه النفقات، حيث ترسل المداولة الخاصة بطلب هذه الإعانة مرفقة برأي الوالي إلى الوزير المكلف بالداخلية لإتخاذ القرار، وفي حال الموافقة تحصل البلدية أو الولاية على إعانة تخصص لموازنة ميزانيتها⁽¹⁾.

2. بالنسبة للتشريع التونسي:

تعتبر العهدة النيابية المحلية مجانية، حيث يمارس أعضاء المجالس مهامهم دون مقابل، بإستثناء رؤساء مجالس البلديات فقد أسندت لهم منحة جمالية تشتمل على منحة التسيير، منحة المسؤولية ومنحة السكن ومنحة التمثيل، جميع هذه المنح مجتمعة تشكل إستحقاقا ماليا نظير التفرغ التام للعهدة النيابية.

ويتم في مستهل كل فترة نيابية ضبط المقدار الشهري الخام لهذه المنحة على أساس أحد المعيارين؛ إما تبعا لعدد سكان البلدية المعنية وفقا لآخر إحصائيات رسمية في تاريخ إجراء الإنتخابات البلدية، أو وفقا لحجم الميزانية التي تساوي أو تفوق مقابيضها الإعتيادية المنجزة في السنة السابقة للفترة النيابية مبلغ 10 م د⁽²⁾.

ولقد نظم المشرع القيم المالية لبعض الحالات الخاصة التي قد تجتمع مع منصب رئاسة المجلس البلدي والتي تختلف بطبيعة الحال عن مقدار المنحة الجمالية المحددة وفقا لأصناف البلديات بناء على المعايير التي ذكرنا، وتتنحصر هذه الحالات في:

(1) المادة 09 و 10 من نفس المرجع.

(2) الفصل 02 و 03 من الأمر الحكومي عدد 746 لسنة 2018، المؤرخ في: 07 سبتمبر 2018، يتعلق بتحديد معايير وضبط مقدار المنحة الجمالية والإمتيازات العينية المخولة لرؤساء البلديات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

- رؤساء البلديات من المتقاعدين يمكن لهم الإستفادة من منحة تكميلية إلى جوار جارية التقاعد، وتساوي المنحة التكميلية الفارق بين جارية التقاعد المتحصل عليها بصفة شخصية والمنحة الجمالية.
 - رؤساء البلديات من الأعوان العموميين الذين يتمتعون وفق رتبهم أو خططهم براتب جملي يتجاوز مقداره المنحة الجمالية المخولة للصنف المعني، في هذه الحالة يمكن لرؤساء البلديات طلب مواصلة التمتع بالراتب الجملي القار الراجع لوضعيتهم الأصلية، دون إعتبار لبقية الإمتيازات والمنح والمنافع المسندة بصفة عرضية أو بعنوان مكافأة، لتتحمل البلدية في هذه الحالة التأجير الموافق، ومبلغ المساهمات في الضمان الإجتماعي بعنوان المؤجر.
 - رؤساء البلديات من أجراء القطاع الخاص أو أصحاب المهن الحرة، هذه الفئة يمنح لها المقدار الأقصى للمنحة الجمالية الراجعة لصنف البلدية التي يرأسونها، مع إضافة مقدار جزافي بخمسائة(500) دينار إذا أثبت المعني أنّ أجره أو مدخوله السنوي المصرح به لدى إدارة الجباية بالنسبة للسنة السابقة للمدة النيابية يفوق المقدار الخام للمنحة الجمالية المحددة طبقاً للأمر الحكومي، أمّا إذا كان هذا المبلغ لا يفوق المقدار السنوي الخام للمنحة الجمالية، إذا تسند له قيمة المنحة الجمالية طبقاً للقواعد المحددة في الفصل(03) من الأمر الحكومي.
- سعى المشرع التونسي من خلال هذا التفصيل في إسناد المنحة المستحقة إلى خلق توازن يسمح بالتفرغ للمهمة النيابية دون عناء أو إستنزاف للخزينة العامة، وعلى هذا النحو يكون أكثر دقة من نظيره الجزائري في تنظيم المنحة المالية المستحقة.
- وعلاوة على عناصر هذه المنحة فإنّه تمنح لرؤساء لبلديات حسب ما تسمح به إمكانيات البلدية إمتيازات عينية تتمثل في: سيارة وظيفية مع تحمل البلدية لمصاريف صيانتها واصلحها وتأمينها، وتباعاً لذلك تسند له شهرياً حصص وقود بحسب أصناف

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

البلديات⁽¹⁾، كما يمنح له مسكن وظيفي في حال إمتلاك البلدية مسكناً يمكن الإنتفاع به، وبهذا الوضع تخصم منحة المسكن من قيمة المنحة الجمالية المخصصة له. إلى جانب ما يتمتع به رؤساء البلديات من حقوق وإمتيازات نظير تفرغهم التام للعهدة، فقد أسندت لنواب الرئيس ومساعديه على الرغم من عدم تفرغهم منحا بعنوان إسترجاع مصاريف، والتي تتعلق بمنحة التنقل ومنحة الإقامة والإعاشة⁽²⁾.

ويقصد بالمهمات التي تمنح الحق في إسترجاع المصاريف المبذولة بعنوان التنقل لمصلحة العمل، كل مهمة إستثنائية ومحدودة في الزمن تكون خارج منطقة البلدية وداخل البلاد، أو كل مهمة تم القيام بها بالخارج لتمثيل البلدية، أو للتعهد بأعمال إدارية أو فنية لا تندرج ضمن إطار الأعمال الإعتيادية التي يباشرها المعني بالأمر، وتخضع مباشرة هذه المهام إلى إذن كتابي مسبق من طرف رئيس البلدية المعنية⁽³⁾، حيث يعد هذا التصريح بمثابة السند القانوني الذي يحتج به أمام المصالح المالية لإسترجاع المصاريف.

3. بالنسبة للتشريع المغربي:

عرف أيضا النظام القانوني للمنتخب المحلي المغربي النص على التعويضات المالية المستحقة نظير خدماتهم التمثيلية⁽⁴⁾، وما يميز هذه التعويضات أنها شملت كل من رؤساء المجالس ونوابهم، ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم دون الربط بين الإستحقاق المالي والتفرغ

(1) أصناف البلديات كالاتي: الصنف 01 : أقل من 10.000 ساكن، الصنف 02: من 10.001 إلى 30.000 ساكن، الصنف 03: من 30.001 إلى 100.000 ساكن، الصنف 04: من 100.001 إلى 300.000 ساكن، الصنف 05: أكثر من 300.000 ساكن. أنظر الأمر الحكومي عدد 746 لسنة 2018، بتاريخ: 07 سبتمبر 2018، يتعلق بتحديد معايير وضبط مقدار المنحة الجمالية والإمتيازات العينية المخولة لرؤساء البلديات، المرجع السابق.

(2) المادة 06 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، المرجع السابق.

(3) انظر الأمر الحكومي عدد 745 لسنة 2018، بتاريخ: 23 اوت 2018، يتعلق بضبط نظام إسناد منح بعنوان استرجاع مصاريف لنواب رئيس البلدية ومساعديه، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

(4) المادة 55 من القانون التنظيمي رقم: 111.14 المتعلق بالجهة، المادة 53 من القانون التنظيمي رقم: 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة 52 من القانون التنظيمي رقم: 113.14 المتعلق بالجماعات، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

التام للعهدة النيابية لهؤلاء الأصناف بإستثناء رؤساء المجالس، وهذا على النقيض من موقف المشرع الجزائري حيث كانت الصلة وثيقة بين التعويض المالي والتفرغ للعهدة. وعلى إعتبار أنّ المشرع المغربي قد سمح لبعض الفئات الجمع بين عضوية مجلسين وفق الحالات التي أوردناها في موضع سابق من هذه الأطروحة، فإنّه قد وضع مقابلهما شرطا يمنع الإستفادة أكثر من تعويض نظير الخدمات المؤداة، حيث أوجب على العضو المنتخب أن يختار المجلس الذي يمنحه التعويض عن مهمة التمثيل داخله، وبذلك يكون قد قطع السبيل على من يحاول إستغلال المنصبين في إثراء ذمته على حساب غاية التمثيل النيابي⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى فإنّ رؤساء المجالس الترابية التي تتوفر فيهم إحدى هذه الصفات إذا كان عضوا في أحد مجلسي البرلمان أو موظفا أو عوناً بإدارة عمومية أو جماعة ترابية أو مستخدماً أو عوناً بمؤسسة أو مقاولاً عمومية، أو بأي شخص إعتباري من أشخاص القانون العام، فإنّه بهذه الصفة يتقاضى تعويضين من ميزانية الدولة، فبصفته رئيساً للمجلس يتقاضى تعويضاً مخفضاً إلى النصف⁽²⁾، ولصفته الثانية فإنّه يتقاضى أجره أو تعويضاً من ميزانية أحد هؤلاء الأشخاص التي ينتمون إليها، وهي أحد الحقوق التي يحتفظ بها للنائب الموظف عند إحالته على وضعية الإلحاق مثلما سبق وأوضحنا في محل سابق، ولعلّ الدافع

(1) المادة الأولى من المراسيم التالية: المرسوم رقم: 2.16.493، المؤرخ في: 6 أكتوبر 2016، المتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرؤساء مجالس الجماعات و المقاطعات ونوابهم وكتاب مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، ج.ر.م.م عدد 6511 بتاريخ: 2016/10/24.

المرسوم رقم: 2.16.494، المؤرخ في: الصادر بتاريخ: 6 أكتوبر 2016، المتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس العمالة والإقليم ونوابه وكتاب المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، ج.ر.م.م عدد 6511 بتاريخ: 2016/10/24.

المرسوم رقم: 2.16.495، المؤرخ في: 6 أكتوبر 2016، المتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس الجهة ونوابه وكتاب المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق، ج.ر.م.م عدد 6511 بتاريخ: 2016/10/24.

(2) الفقرة الثانية من المادة 02 من المرسوم رقم: 2.16.493، والمرسوم رقم: 2.16.495، والمرسوم رقم: 2.16.494، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

من الإستفادة من تعويضين هي المسؤولية والمهام الجسام الملقاة على عاتق رئيس المجلس فيعطى له تعويضا عن التمثيل كحافز مالي يدفع به إلى بذل جهد أكبر في سبيل تفرغه لمنصبه التمثيلي.

أما عن مقدار التعويضات المقررة لرؤساء وأعضاء المجالس فتأخذ شكل العلاقة الطردية، فكلما ارتفعت الكثافة السكانية ارتفع التعويض الممنوح لهم، وذلك وفقا لما حددته المراسيم المحددة لشروط منح التعويضات ومقاديرها.

إضافة إلى منحة التمثيل التي تقدم لرؤساء وأعضاء المجالس، فقد منحهم المشرع منحة يومية عن التنقل سواء داخل المغرب أو خارجه، وهذا للتسهيل من تنقلهم أثناء أداء مهامهم لفائدة المجلس، كما خص رئيس مجلس الجهة بمنحة شهرية للسكن إذا لم يخصص له سكنا وظيفيا بمقر الجهة⁽¹⁾.

وحسبنا أن تمتع النائب بمنحة مالية أمر ضروري لتفرغه للعهدة النيابية وعدم التفكير في الأمور المادية التي من شأنها أن تشغله عن دوره كمثل للشعب، وفي سبيل تحقيق الإستقرار المادي له حتى بعد إنقضاء العهدة النيابية تم إقرار نظام التقاعد الخاص به.

الفرع الثاني: نظام التقاعد

من الإمتيازات المالية الأخرى التي يتمتع بها النائب حقه في التقاعد، فالعضوية تضمن لصاحبها الإستقرار المادي بعد الإنقطاع عنها وهو حق أجمعت عليه قوانين الدول المغاربية محل الدراسة.

(1) الفقرة الثالثة من المادة 02 من المرسوم رقم: 2.16.495، المتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس الجهة ونوابه وكتاب المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

ففي التشريع الجزائري صدر القانون رقم: 83-12 المعدل والمتمم بالقانون رقم: 16-15 المتعلق بالتقاعد⁽¹⁾ والذي يهدف إلى تأسيس نظام وحيد للتقاعد، وبموجب المادة (65) منه أحوالت للمرسوم تحديد الشروط والكيفيات الخاصة بمنح معاشات التقاعد للإطارات السامية. ونشير إلى أنه في حال تعرض النائب لأي إشكال بخصوص معاشه فإن البرلمان ينوب عنه في تسويته لدى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للدولة أو أي صندوق آخر، ضف إلى ذلك أن الإمتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد يمكن نقلها لذوي الحقوق في حالة توفي عضو البرلمان⁽²⁾، وهذه الميزة لا نجدها في التشريعات المغاربية المقارنة. كما نظم التشريع التونسي بموجب المراسيم المتعاقبة بداية بمرسوم 2 نوفمبر 1974 الذي أقر إنخراط النواب في الصندوق القومي للتقاعد، ويكتسب أعضاء مجلس النواب الحق في جارية التقاعد⁽³⁾ إذا ما قضاوا على الأقل مدة نيابية كاملة⁽⁴⁾ إلى آخر قانون جارية التقاعد عدد 16 لسنة 1985⁽⁵⁾.

كذلك المشرع المغربي أحدث نظام المعاشات⁽⁶⁾ بهدف ضمان معاش عمري يكتسبه في الحال كل نائب عن مدة نيابته، ويطبق هذا النظام إجباريا على النواب الذين أنتخبوا

(1) القانون رقم: 83-12، المؤرخ في: 02 يوليو 1983، المتعلق بقانون التقاعد، ج. ر. ج. ج. عدد 28 بتاريخ: 05 يوليو 1983، والعدل والمتمم بالقانون رقم: 16-15، المؤرخ في: 31 ديسمبر 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 78، بتاريخ: 31 ديسمبر 2016.

(2) المادتين 15 و16 من القانون رقم: 01-01، المتعلق بعضو البرلمان، المرجع السابق.

(3) المقصود بجارية التقاعد: منحة التقاعد

(4) مظفر زهير، المرجع السابق، ص 79.

(5) قانون عدد 16 لسنة 1985، المؤرخ في: 08 مارس 1985، يتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب، ر. ر. ج. ت. عدد 21، بتاريخ: 15 مارس 1985.

(6) - القانون رقم: 24.92، المتعلق بإحداث نظام المعاشات لفائدة أعضاء مجلس النواب الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 136. 92. 01 المؤرخ في: 22 ديسمبر 1993، والمعدل بالقانون رقم: 04. 35 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 208. 05. 01 المؤرخ في: 14 فبراير 2006، ج. ر. م. م. عدد 5399، بتاريخ: 27 فبراير 2006.

- القانون رقم: 99. 53 القاضي بتطبيق أحكام 92. 24 المتعلق بإحداث نظام المعاشات لفائدة أعضاء مجلس النواب على أعضاء مجلس المستشارين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 198. 99. 01، ج. ر. م. م. عدد 4726، بتاريخ: 16 سبتمبر 1999.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

بصفة نهائية، حيث يصرف معاش نيابي لكل نائب مباشرة بعد فقدان هذه الصفة لعدم إعادة انتخابه أو لعدم قضائه فترة تشريعية كاملة، شريطة أن يؤدي طيلة مدة نيابته واجبات الإشتراكات وأن تتجاوز مدة نيابته سنتين، هذا ويتوقف صرف المعاش بمجرد وفاته على الخلاف من المشرع الجزائري.

أما فيما يخص أعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه لم يرد نص في التشريعات محل البحث يوجي بأحقيتهم في معاش التقاعد، ليقتصر هذا الحق على نواب البرلمان، وعلى العموم ليس كل النواب سينتاضون معاش التقاعد فور زوال الصفة النيابية عليهم، فمنهم من سيعاد انتخابه مرة أخرى ومنهم من يعود إلى عمله الأصلي حيث تتولى المؤسسة الانتخابية تقديم التسهيلات الضرورية لذلك.

المطلب الثاني: الإمتيازات الممنوحة للنائب الموظف

قرر المشرع لأعضاء البرلمان الموظفين في الحكومة الإحتفاظ لهم بوظيفتهم، طوال مدة عضويتهم في البرلمان، فإذا إنتهت عضويتهم لأي سبب من الأسباب، عاد العضو الموظف إلى وظيفته أو الوظيفة التي رقي إليها أو إلى وظيفة مماثلة، فقد جعل هذا الرجوع إجباريا على الإدارة فلا تملك في شأنه أي سلطة تقديرية، في تقدير عودة العضو الموظف إلى عمله من عدمه (1).

ولقد نظمت النصوص القانونية المغاربية آليات الإحتفاظ بالوظيفة للنائب الموظف وما رافقها من إمتيازات، وذلك من خلال وضعيات خاصة يحال عليها ليتجنب الوقوع في حالات التنافي، ويقصد بالوضعيات الخاصة تلك الوضعيات القانونية التي يوضع فيها الموظف تنظيما لمساره الوظيفي إتجاه الهيئة التي ينتمي إليها.

وتتمثل هذه الوضعيات بحسب القوانين الأساسية للوظيفة العمومية في وضعية الإنتداب أو ما يطلق عليها في كل من التشريع التونسي والتشريع المغربي بوضعية

(1) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص 345.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الإلحاق، إلى جانب وضعية عدم المباشرة التي خص بها المشرع التونسي الموظفين أعضاء مجلس النواب.

وتعرّف حالة الإنتداب على أنّها حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/ أو إدارته الأصلية مع مواصلة إستقافته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها⁽¹⁾. ويشترك كل من المشرع الجزائري والمغربي في إخضاع العضو الموظف لهذه الوضعية، حيث تتم الإحالة لزاما بناء على طلب النائب المعني بالأمر، وتباشر إجراءات الإحالة بعد عملية إثبات صحة العضوية والمرور على إجراءات تقدير وجود حالات التنافي بالنسبة لأعضاء البرلمان، أمّا بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية فتتم الإحالة عقب الإعلان النهائي لنتائج الإنتخابات المحلية، وفي جميع الأحوال يأخذ النائب الموظف نسخة من محضر التصيب في المجلس لهيئته المستخدمة ليستصدر قرار الإنتداب أو كما يسمى بقرار الديمومة، وبذلك يصبح الموظف منتدبا لممارسة عهدة إنتخابية.

ويتمتع التشريع المغربي ببعض الخصوصية في إجراءات الإحالة على الإنتداب، حيث نلاحظ تعقيده لإجراء إصدار قرار الإنتداب، بحيث يتولى رئيس الحكومة ذلك بإقتراح من وزير القطاع الذي ينتمي إليه المعني بعد مصادقة وزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية، أي يشترك أربعة وزراء لإصدار قرار الإنتداب، وهذا في غضون ثمانية (08) أيام الموالية لمستهل العهدة النيابية، وفي حالة إجراء إنتخابات جزئية يتخذ القرار بإنتداب العضو خلال الثلاثين يوما الموالية لإعلان النتائج النهائية، غير أنّه لا يسري مفعول الأجل إذا ما

(1) - المادة 133 من القانون رقم: 06-03، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

- المادة 47 من الظهير الشريف رقم: 1-58-008، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.
- الفصل 61 من القسم الثاني من القانون عدد 112، المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

نوزع في نتائج الإنتخاب، إلاّ إبتداء من تاريخ القرار الصادر عن المحكمة الدستورية بإقرار الإنتخاب⁽¹⁾.

تأتي تعقيدات هذه الإجراءات كنتيجة لما يحمله القرار في طياته من إمتيازات، حيث يستفيد هؤلاء الأعضاء من جملة الإمتيازات في الترقية والتقاعد في الإدارة التي ينتمي إليها كما سبق وأشرنا، ناهيك عن حقه في إعادة إدماجه في سلكه الأصلي ولو كان زائدا عن العدد⁽²⁾.

وإذا صادف النائب الموظف أي إشكال في إعادة إدماجه في سلكه الأصلي أو تعذر ذلك بسبب عدم وجود منصب شاغر مطابق لدرجته في إطاره الأصلي فإنّ البرلمان يتدخل وينوب عنه في حله طبقا لمقتضيات المادة 15 من قانون عضو البرلمان. أمّا المشرّع المغربي فقد أوجد حلا آخر يتمثل في إستمرار العضو في تقاضي الأجرة المطابقة لوضعيته النظامية خلال السنة الجارية من المجلس الذي كان ملحقا به، لتتحمل الإدارة الأصلية في السنة التي تليها وجوبا الموظف المعني وإدماجه في أحد المناصب المالية المطابقة⁽³⁾.

وبهذا الشكل يكون المشرّع الجزائري ونظيره المغربي قد عملا على توفير كل الظروف المناسبة للنائب الموظف من أجل التفرغ للعمل النيابي، ليقطع عليه بذلك حبل التفكير في مستقبله المهني، ويعتبر إمتياز الإحتفاظ بالوظيفة وما تبعه من مستحقات مالية حافزا مشجعا للموظفين لإرتياد المجالس النيابية دون خوف من تسلط وتجبر السلطة التنفيذية، محققا بذلك الغاية من التفرغ بضمان إستقلالية النائب.

أمّا عن الوضع في التشريع التونسي فقد إختلف نسبيا عن ما هو معمول به لدى نظيره الجزائري والمغربي، حيث يوضع عضو مجلس نواب الشعب وكذا رؤساء مجالس

(1) المادة 14 من القانون التنظيمي رقم:27.11، المتعلق بمجلس النواب والمادة 15 من القانون التنظيمي رقم:28.11، المتعلق بمجلس المستشارين، المرجع السابق.

(2) المادة 138 من القانون رقم:06-03، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

(3) الفصل 51 من الظهير الشريف رقم:1-58-008، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الجماعات المحلية الأعوان في القطاع العمومي في حالة عدم مباشرة خاصة، وذلك قصد التفرغ لمهامه النيابية⁽¹⁾.

وضعية عدم المباشرة طبقا للفصل(68) من القانون عدد 112 هي حالة الموظف الموضوع خارج الإدارة التي يرجع إليها بالنظر والذي يبقى تابعا للسلك الأصلي الذي ينتمي إليه إلا أنه قد زال إنتقاعه فيه بحقوقه في التدرج والترقية والتقاعد، وزوال هذه الحقوق يعد مكنم الفرق بين وضعية الإلحاق وحالة عدم المباشرة الخاصة مع إشتراكهما في الإحتفاظ بالوظيفة للعضو الموظف.

وعليه، يكون المشرع التونسي قد أسقط حق النائب الموظف بإحالتة على حالة عدم المباشرة إذا ما قرر العودة إلى منصبه الأصلي بعد إنتهاء عهده النيابية، والملاحظ أنّ هذا الحكم لا يجد مبرره خاصة وأنّ النائب الموظف في المجالس المحلية يحال على وضعية الإلحاق بحسب مقتضيات الفصل (61) من القانون عدد 112.

ومن المفيد الإشارة إلى فئة الأعوان المتعاقدين في إطار الوظيفة العمومية، الذين تم إقصاءهم من حق التمتع بالوضعيات الخاصة، وبالنتيجة عدم الإحتفاظ لهم بالوظيفة والإمتيازات المصاحبة لها، وهو أمر منطقي طالما أنّ وضعيتهم القانونية إتجاه الإدارة غير نظامية، ومن غير المستبعد أنّ باب النيابة سيفتح لهم أفاقاً وظيفية جديدة عند إنتهاء العهدة الإنتخابية.

وفي ختام هذا المطلب، نشير إلى أنّ هناك من المهن الحرة من تخضع في تنظيم مسارها المهني لبعض الوضعيات الخاصة، والتي تمكن ممارس المهنة من حق مزاوله المهنة من جديد بعد إنتهاء العهدة مع إحتفاظه بكافة الإمتيازات المرفقة بها، والمثال الذي نطرحه في هذا المقام طبقا للتشريع الجزائري على إعتبار أنّه من جعل من ممارسة مهنة حرة حالة من حالات التنافي، هو حالة إغفال المحامي من الجدول بطلب منه إذا كان يمارس نيابة إنتخابية، فلا يسمح له إستعمال صفة المحامي ولا القيام بأي إجراء مهني ولا

⁽¹⁾الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، يتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.
الفقرة 2 من الفصل 6 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

إرتداء البذلة ويلزم بدفع الإشتراكات كما يلزم بإيداع البطاقة المهنية وخاتمه المهني بأمانة منظمة المحامين التابع لها وفي مقابل ذلك تسمح له هذه الوضعية بالمحافظة على رتبة الأقدمية في الجدول إذا ما زال سبب الإغفال وعاد المحامي لمباشرة مهنته، ويتم رفع الإغفال بطلب من المعني يوجه لنقيب المحامين⁽¹⁾.

المطلب الثالث: المساهمة في تعزيز الثقة بين المنتخب والناخب

نستهل هذا المطلب بطرح تساؤل حول الدور الذي يلعبه مبدأ التنافي في تعميق وتمتين العلاقة بين المنتخب والناخب كي تصبح علاقة إيجابية مثمرة؟

من المتفق عليه، أنّ النظام النيابي يقوم الأعضاء فيه بممارسة السيادة بإسم الشعب ولحسابه حيث تم إختيار هؤلاء النواب للتعبير عن الرأي العام وإتجاهاته، ويلزم لصدق هذا التعبير أن تكون عضوية النائب موقوتة بمدة معينة حتى يتمكن الشعب من وقت إلى آخر من مراقبة ممثليه عن طريق تجديد الثقة بهم أو عدم تجديدها⁽²⁾.

فبعد الإنتهاء من عملية الإنتخابات تتولى الهيئة المنتخبة السلطة القانونية، فلا يحق للناخبين التدخل أو المشاركة في أي عمل من الأعمال، فالناخبون ليس لهم إلزام المنتخبين بأمر معين أو بتقديم كشف حساب أو تقارير أو الرجوع إليهم لإستشارتهم وأخذ رأيهم، كما لا يمكن لهم عزلهم أو حل الهيئة⁽³⁾، ويعتبر سايس Sieyes أنّ دور المواطنين يجب أن يقتصر على إختيار ممثلين أكثر كفاءة ودراية منهم لإتخاذ القرارات التي تعبر عن الإرادة العامة، خاصة أنّ أغلب المواطنين لا تتوفر فيهم الكفاءة ولا يتمتعون بالتفرغ لمناقشة الشؤون العامة للأمة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾المواد 35 و36 من القرار المؤرخ في:19 ديسمبر2015، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي لمهنة المحاماة، ج.ج. عدد28، بتاريخ:08 ماي 2016.

⁽²⁾ ذنبيات محمد جمال، النظم السياسية والقانون الدستوري. الأردن، 2003، ص 109.

⁽³⁾ شريط الأمين، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 08، الجزائر، 2010، ص34.

⁽⁴⁾ بن حمّاد محمد رضا، المرجع السابق، ص ص149، 150.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

ممّا يفيد أنّ طبيعة العلاقة بين الناخب والمنتخب ظرفية بمجرد انتهاء الإنتخابات تنقطع العلاقات، ولا يملك الناخب لمحاسبة نائبه سواء إنتظار إنتهاء عهده وعدم إنتخابه مرة أخرى كجزء إخلاله بواجباته النيابية، وهذا على العكس من نظام الديمقراطية شبه المباشر، فالدول التي تأخذ بهذا النظام تقر دساتيرها لعدد معين من الناخبين أن يطلبوا إقالة نائبيهم قبل إنتهاء مدة نيابته، ويترتب على طلب الإقالة أن يعاد الإنتخاب في الدائرة الإنتخابية التي يتبعها الناخبون، وتشترط الدساتير أن يحاط هذا الإجراء بكفالة مالية ضمانا لعدم العبث بإستقرار المراكز القانونية ولضمان جدية الطلب⁽¹⁾.

فمن المبادئ التي تضمنها الدستور الجزائري أنّ المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، وهو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽²⁾.

هذه الأحكام تجعل من المنتخب مجرد واسطة وأداة لممارسة الناخب لسيادته، وليست المجالس المنتخبة- المنتخبين- إلاّ أطر يعبر من خلالها الناخبون عن إرادتهم، بل هي على المستوى المحلي أدوات لمشاركة الناخبين في تسيير الشؤون العمومية بصفة دائمة⁽³⁾. ومن تجارب الدول التي تثبت العلاقة المستمرة بين الناخب ونائبه تجربة المملكة المتحدة، حيث يتلقى النائب رسائل المواطنين وشكاويهم وتظلماتهم ويرد عليها أو يحيلها على السلطات المعنية، ويتابعها إلى غاية الوصول إلى المبتغى، كما يستقبل الناخبين في مقر محدد ومواعيد محددة، معلنة حتى على شبكة الإنترنت، وبإعتباره مسؤولا عن مصالح دائرته الإنتخابية، يعمل النائب على خدمة تلك المصالح وترقيتها، كأن يقوم ب جلب الإستثمارات إليها المالية منها والتجارية⁽⁴⁾.

(1) ذنبيات محمد جمال، المرجع السابق، ص 114.

(2) المادة 15، 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

(3) شريط الأمين، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، المرجع السابق، ص 34.

(4) حميتوش منى، " الديمقراطية والإدارة المحلية في المملكة المتحدة"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 08، الجزائر، 2010، ص ص 84، 85.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

ويضيف النائب في المجلس البلدي على هذه الأنشطة، أنه طوال مدة عهده يقوم بعمل لا يتوقف للتحسيس السياسي تجاه كل عضو مسجل إسمه ضمن القائمة الانتخابية لدائرتهم الانتخابية، وهكذا يقوم النائب أسبوعيا بطرق أبواب عدد من المواطنين للحديث معهم شخصيا ومباشرة لرصد انشغالاتهم ومناقشة القضايا المحلية على إختلافها⁽¹⁾.

وبالعودة للمنظومة التشريعية الجزائرية نجدها لا تقل أهمية عما هو موجود في البلدان المتطورة مبدئيا، حيث ينص الدستور على أن واجب البرلمان أن يبقى وفيا لثقة الشعب وبظل يتحسس تطلعاته، وهو ما ينطبق أيضا على المنتخبين المحليين.

فبقاء الناخب على صلة بدائرتهم الانتخابية عن طريق فتح مداومة بها تتكفل بالإصغاء لإنشغالات المواطنين وإعلامهم بما يجري داخل المجالس المنتخبة، وذلك وفق صيغ يتفق عليها مع السلطات العمومية⁽²⁾، من شأنه تعزيز علاقة الثقة بين الطرفين، بيد أنه كإجراء عملي لا يلمس على أرض الواقع حيث أن مداومات النواب لا تفتح أبوابها للمواطنين إلا فترة إنطلاق الحملات الانتخابية، ومع ذلك وفي ظل التطورات التكنولوجية الحديثة التي سمحت بخلق فضاء للتواصل الإجتماعي، إستغل بعض النواب بدورهم هذه التقنيات للتواصل مع المواطنين بشكل شبه مباشر وإطلاعهم على المستجدات وإستقبال آرائهم ومشاكلهم.

ونرى أنه حتى يكون هناك تواصل فعلي وإمكانية للتعرف على إنشغالات المواطنين لابد من تفرغ النائب وتكريس وقته لهكذا مهمة، وإذا ما حق لنا القول أن مبدأ التنافي أو التفرغ للعهدة النيابية هو إلزام تقتضيه القيم الأخلاقية قبل القانونية، كون المنتخب يحمل رسالة نبيلة.

وعلى إعتبار أن النواب لا يمثلون الحكومة، إنما يمثلون المنتخبين، مما يحقق إستقلالهم عن الهيئات الأخرى، بحيث لا يحق لها تعيينهم أو عزلهم إلا في حالة الحل في

(1) للتفصيل أكثر راجع حميتوش منى، نفس المرجع .

(2) مقدم سعيد، " العلاقة بين المواطن والبرلمان - الواقع والتطلعات - " مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013، الجزائر، ص 298.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الأنظمة البرلمانية، فإنه للحفاظ على هذه العضوية ينبغي على النائب أن يبقى على الثقة التي وضعها فيه ناخبوه مما يحقق إستقلاليته عن الحكومة وتمتعه بالحصانة البرلمانية رغم أنه مرتبط بالحزب الذي يمثله⁽¹⁾.

فكلما إجتهد النائب في بناء جسر الثقة بالتواصل بينه وبين ناخبه ساعده ذلك في تبني مشاكله وإيجاد حلول لها، مما يساهم في التقليل من إشكالية العزوف عن الإستحقاقات الإنتخابية، التي خلفتها العلاقة القانونية الضعيفة بين الناخب والمنتخب.

بالتالي العلاقة بين الطرفين هي علاقة ثقة وذات أبعاد أخلاقية بالدرجة الأولى، فلكي يستقطب النائب ثقة ناخبيه لابد عليه من أن يقدم خدمات ملموسة موجه للاستجابة لتطلعات المواطنين⁽²⁾ ويعد التفرغ للعهدة وسيلة مساعدة لإنجاز مهامه المطلوبة.

المبحث الثاني: الإنعكاسات السلبية الناجمة على مخالفة مبدأ التنافي

إنّ عدم إحترام المنتخبين لمبدأ التنافي ينجر عليه آثار سلبية، وليس لمبدأ التنافي في حد ذاته جوانب سلبية، فالمشرّع عندما أقر هذا المبدأ بين ثنايا النصوص القانونية ذات الصلة بالمجال الإنتخابي والمجالس النيابية، إبتغى من وراء ذلك جملة من الفوائد الإيجابية التي تدفع بالعضو المنتخب للتمسك بالمبدأ والإلتزام به.

ومع ذلك قد تتبع مظاهر سلبية من المبدأ ذاته كحالات إستثنائية، حيث يرى الأستاذ مفتاح عبد الجليل أنّ تقرير حالة التنافي أو عدم الجمع بين العهدة البرلمانية وبعض الوظائف والمهن، قد تكون له إنعكاسات سلبية على البرلمان، بحرمانه من بعض الكفاءات مثل أساتذة الجامعات والأطباء ورجال الأعمال الناجحين، خاصة إذا ما قرروا تفضيل مهنتهم أو وظائفهم وعدم التفريط في مساهمهم المهني الناجح عن العهدة البرلمانية رغم الشكوى من قلة الكفاءات⁽³⁾. وهي من أبرز الإنتقادات التي وجهت لمبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية.

(1) بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص ص 26، 27.

(2) مقدم سعيد، " العلاقة بين المواطن والبرلمان - الواقع والتطلعات -"، مرجع سابق، ص 300.

(3) مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص 62.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وتتعرض الآثار السلبية لمبدأ التنافي في حال عدم الإلتزام بقواعده وإحترامها على العضو الذي لم يراعِ إهتماماً لموجبات مبدأ التنافي فيقوده ذلك إلى إنتهاء عضويته (المطلب الأول)، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى حصول فراغ في المقاعد النيابية يتوجب تعويضه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إنقضاء العضوية النيابية

يترتب على ثبوت حالة التنافي على الأعضاء المنتخبين سواء البرلمانين أو المحليين، تعرض العضو المعني بالأمر إلى إنهاء عضويته في المجلس المنتخب، حيث تتباين الآليات المعتمدة في إنهاء هذه العضوية. ولقد تمت الإشارة إلى الأساليب المفضية لإنهاء العضوية في معرض الحديث عن إجراءات الفصل في حالات التنافي، ونسعى من خلال هذا المطلب التطرق إليها بشكل خاص.

الفرع الأول: أساليب إنقضاء العضوية البرلمانية لمخالفة مبدأ التنافي

بعد إنتخاب عضو البرلمان إن في مجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، سواء عن طريق الإنتخاب المباشر أو الإنتخاب غير المباشر وكذلك التعيين، وبعد إثبات عضوية الأعضاء طبقاً للإجراءات المحددة بالقانون، فإنَّ النائب قد يغادر مقعده النيابي بصفة نهائية⁽¹⁾. لأحد الأسباب القانونية التي رتبها المشرع ومن ضمنها الوقوع في إحدى حالات التنافي. وتعد الإستقالة والإقالة قاسماً تشتركه التشريعات المغاربية لإنهاء العضوية البرلمانية، منظمة إياها ضمن أطر قانونية محددة نحاول الكشف عليها من خلال النقاط التالية.

أولاً- مفهوم الإستقالة:

قبل عرض مضمون هذه الفقرة نستهلها بتوضيح أنَّ الإستقالة هي حق من حقوق أعضاء المجالس النيابية يتخذها بصفة إرادية، فحالات التنافي من الإعتبارات التي تجعل العضو المنتخب بين مفترق طرق، فإمّا مواصلة السير نحو العهدة النيابية والإلتزام بواجباتها

⁽¹⁾بركات محمد، المرجع السابق، ص ص 353، 354.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

أو التخلي عنها في سبيل مهام أخرى، ففرض الإختيار هنا بمثابة فسحة قانونية يستشير فيها العضو نفسه.

وللإحاطة بمفهوم الإستقالة نتطرق بداية لبعض التعريفات التي قيلت فيها من وجهة نظر إدارية بحتة، خاصة وأنّ المفهوم الواسع للموظف العام بات في السنين الأخيرة يشمل فئة الأعضاء المنتخبين طبقا للمادة(2) من القانون الجزائري المرتبط بالفساد رقم 06-03. ومن بين ما جاء في التعريفات الفقهية⁽¹⁾، تعريف الفقيه André De Loubadère : أنّ الإستقالة هي سبب للتوقف عن أداء الوظيفة تنتج بإرادة الموظف ويجب أن يتم طلبها كتابيا.

كما يذهب العميد Jéze إلى أنّ الإستقالة هي إعلان الموظف عن إرادته الموافق عليها من قبل الإدارة في ترك الخدمة بصفة نهائية. ومن جانبه عرف الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد الإستقالة بأنها يجب أن تكون نتيجة طلب مقدم من الموظف العام إلى جهة الإدارة يعرب فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية.

أمّا من وجهة نظر دستورية، فقد عرف الدكتور ملاوي إبراهيم الإستقالة على أنّها حالة التخلي عن العهدة والصفة البرلمانية إراديا من طرف عضو البرلمان سواء كان منتخبا أو من الثلث المعين في مجلس الأمة⁽²⁾.

كما يعرفها الدكتور الأمين شريط وهو بصدد إلقاء مداخلة بموضوع الإستقالة في المجال البرلماني، على أنّها تصرف بموجبه يتم التخلي الإرادي، أو الإنهاء الإرادي، أو الإعتزال الإرادي لوظيفة أو عمل أو مهمة ما⁽³⁾.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان العودة، النظرية العامة للإستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص ص 42، 43.

(2) ملاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 292.

(3) شريط الأمين، " حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية"، المرجع السابق، ص 45.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

من خلال هذه التعاريف التي أوردناها، يمكننا القول أنّ إستقالة البرلمان هي الطلب الذي يعرب فيه النائب البرلماني على نيته في التخلي عن مهامه النيابية بصفة نهائية. هذا من الجانب الفقهي، أمّا الجانب القانوني وكما هو معلوم فليس من صلاحيات المؤسس الدستوري ولا المشرّع النهوض بعملية التعريف للأفكار القانونية، إلا ما ندر في بعض الحالات التي يتدخل فيها المشرّع ويحدد بعض المفاهيم القانونية.

فقد أشار المؤسس الدستوري الجزائري لإستقالة أعضاء البرلمان، وذلك في المادة (125) من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها: "يحدد قانون عضويّ الحالات التي يقبل فيها البرلمان إستقالة أحد أعضائه". ونظرا لحساسية وخطورة إجراء الإستقالة وتأثيره على وضعية البرلمان نلاحظ إشتراط تنظيمها بموجب قانون عضوي.

وعلى الرغم من إعتراف المؤسس الدستوري بنظام الإستقالة المقرر لأعضاء البرلمان، إلاّ أنّه لم يصدر إلى حد كتابة هذه الأسطر قانون عضوي مطبق لفحوى هذه المادة، ومع ذلك نجد في قوانين متفرقة حالات لتطبيق نظام الإستقالة، من بينها القانون العضوي رقم: 02-12 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

كذلك التشريع التونسي إتخذ من آلية الإستقالة وسيلة لتسوية حالات عدم الجمع التي من المحتمل أن يقع فيها أعضاء مجلس نواب الشعب، وذلك وفقا لمقتضيات القانون الأساسي للانتخابات والإستفتاء عدد 16، أيضا البرلمان المغربي عرّف الإستقالة بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس النواب ومجلس المستشارين، كما عرف تطبيقها أيضا على أعضاء المجالس الترابية في إطار تسوية وضعيات الأعضاء إتجاه حالات التنافي بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

إذا في المجال البرلماني وحتى مجال الجماعات الترابية المغربية تستخدم الإستقالة بصفة رئيسية كوسيلة لإنهاء حالة من حالات التنافي إما بشكل إختياري أو بشكل تلقائي عندما يضع المعني نفسه في موضع يستلزم اعتباره مستقيلا بحكم القانون⁽¹⁾. هذا وقد وردت

(1) نفس المرجع، ص 48.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الإستقالة التلقائية بعنوان الإقالة في التشريع المغربي وبمعنوان الإستقالة الآلية في القانون الإنتخابي التونسي.

1- حالة الإستقالة الإرادية

بعد دراسة لجنة الشؤون القانونية للملف المحال عليها من طرف مكتب المجلس للإدلاء برأيها حول وضعية النائب، وإذا ما تبين معها وجود حالة تنافي فإنها تخطر المكتب الذي بدوره يمنح مهلة ثلاثون يوماً للنائب المعني لتسوية وضعيته أو بتقديم إستقالته، حيث يُخَيَّر عضو البرلمان بين العهدة أو أن يقدم ورقة إستقالته بصفة إرادية دون أن يتجاوز الأجل الممنوح له، والغالب الأعم من النواب يختار التمسك بمنصبه النيابي الذي سعى خلفه وبذل جهداً في سبيل ذلك.

ومع ذلك شهدت العهدة النيابية السابعة هكذا نوع من الإستقالة، والتي تعد نادرة في ظل تهافت الكثير على الإمتيازات التي يقدمها البرلمان، حيث قدم النائب رحمان عثمان عن حزب جبهة التغيير إستقالته إلى مكتب المجلس وفضلّ وظيفته الأصلية كأستاذ جامعي على مقعده البرلماني.

أمّا عن وضع الإستقالة الإرادية في التشريع التونسي، تصبح واجبة على نائب البرلمان متى ما جمع بين إحدى المسؤوليات والوظائف المتمانعة مع شغل عضوية المجلس في ذات الوقت، وتمنح له مهلة عشرة أيام تسري من تاريخ التكليف بالمسؤولية أو الوظيفة أو الخطة لتقديم إستقالته والتخلي عن العضوية النيابية، مع العلم أنّه عند بداية الولاية التشريعية إثر الإعلان النهائي لنتائج الإنتخابات يتم إعفاء جميع النواب من وظائفهم ومسؤولياتهم التي تتنافى مع العضوية دون تخييرهم بين الحالتين⁽¹⁾ فموضوع الإستقالة هنا يطرح أثناء ممارسة المهام النيابية وبطراً مستجد خلالها في وضعية النائب يمنعه من مزوجة المهام في وقت واحد.

(1) الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 16، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

أيضا المشرع المغربي منح فرصة للنائب أو المستشار بناء على مبدأ التنافي بأن يبادر من تلقاء نفسه بتقديم طلب إستقالته وذلك في غضون الثلاثين يوما التي تلي الإعلان النهائي للنتائج الإنتخابية⁽¹⁾، أو خلال خمسة عشرة يوما من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية في حال كان هناك نزاع⁽²⁾.

أما بخصوص أعضاء المجالس الترابية إذا ما وجدوا في إحدى حالات التنافي المقررة في القوانين المرتبطة بهم حال إنتخابهم تمنح لهم مهلة ثمانية أيام لتقديم إستقالتهم أو تسوية وضعيتهم.

يتضح ممّا تقدم شرحه، أنّ الإستقالة الإرادية بسبب وجود حالة تنافي مضبوطة بوقت محدد يفضي خلاله العضو المعني عن رغبته في التخلي عن عهده النيابية مقابل تمسكه بوظائفه ومسؤولياته الأخرى، وفي حال تجاوز الأجل ولم يعرب عن نيته وإرادته الحقيقية فينتقل به ذلك إلى إقالته بقوة القانون.

II- حالات الإستقالة التلقائية

يمكننا حصر حالات الإستقالة التلقائية بناء على المادتين (09) و(10) من القانون العضوي رقم: 02-12 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية في:

- حالة عدم إلتزام عضو البرلمان بواجب التصريح بالمهام والأنشطة الممارسة، فمن شأن هذا الحكم إضفاء الطابع الرسمي للتصريح، وعليه نثني على المشرع الجزائري بخصوصه على النقيض من المشرع التونسي الذي لم يتخذ موقفا حازما حيال إهمال واجب التصريح بالمهام.
- حالة إنقضاء مهلة الثلاثون يوما الممنوحة للنائب للاختيار بين عهده أو وظيفته الأصلية مع إستمرار حالة التنافي.
- حالة تعيين النائب ضمن الطاقم الحكومي أو تعيينه أو إنتخابه في المجلس الدستوري، وهي أكثر الحالات إنتشارا.

(1) المادة 17 من القانون التنظيمي رقم: 27.11، المتعلق بمجلس النواب، المرجع السابق.

(2) المادة 18 من نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

- بالإضافة إلى حالة أخرى تخص الجمع بين العهدة الانتخابية حيث يعتبر عضو البرلمان مستقيلًا تلقائيًا من المجلس الأصلي.

أما عن حالات الإستقالة التلقائية في كل من التشريعين التونسي والمغربي تتمثل في حالة عدم إحترام الأجل الممنوح لعضو البرلمان المخالف لقواعد التنافي لتقديمه إستقالته من تلقاء نفسه. وذاته الحكم ينطبق على المنتخبين المحليين في المجالس الترابية المغربية.

وفي سياق الحديث عن الإستقالة التلقائية نتساءل حول تعيين أحد النواب لمهمة مؤقتة لصالح الدولة وهي لا تتجاوز السنة في التشريع الجزائري، ماذا لو تجاوزت المهمة هذه المدة أيمن أن نعتبر النائب مستقيلًا تلقائيًا في ظل سكوت المشرع حول الموضوع؟ على غرار ما إعتدده المشرع المغربي بإعلانه الصريح على إقالة العضو المكلف بمهمة من طرف الحكومة إذا تجاوزت مأموريته مدة ستة أشهر، فحري بالمشرع الجزائري إذا أن يقيد هذه الوضعية ويضع لها ضوابط لأنّ النائب ممثل للشعب حاملًا لصوته وليس ممثلًا للحكومة بالدرجة الأولى.

ثانيا - ضوابط الإستقالة:

سبق القول أنّ الإستقالة كتصرف قانوني تفترض في جوهرها وجود إرادة المنتخب، وتستهدف تلك الإرادة إحداث أثر قانوني وهو إنهاء العلاقة مع العهدة النيابية، وإحداث هذا الأثر لا بد من التعبير عن تلك الإرادة، ولما كان التعبير أو الإفصاح هو أول مظاهر إخراج الإرادة الكامنة إلى العالم الخارجي فإنه يصبح الشرط القانوني لإنعقاد الإستقالة⁽¹⁾.

وفي ظل غياب نص قانوني صريح في التشريع الجزائري يحدد الشروط الإجرائية والشكلية للتعبير عن إرادة الإستقالة، يتوجب علينا التوجه لبعض التشريعات المقارنة نستقي من تجاربها، بداية بالتشريع التونسي والمغربي محلا المقارنة الأساسية، فالمشرع التونسي أيضا غلب عليه طابع السكوت الإجرائي إلا من الجهة التي تصرح بالإستقالة وهي المجلس.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان العودة، المرجع السابق، ص 149، 150.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

أمّا المشرّع المغربي فكان أكثر إيضاحا للإجراءات عن سابقه، حيث قام بالتنصيص على جملة الشروط المتبعة لصحة الإستقالة المقدمة، في مقدمتها شرط الكتابة حيث يجب أن يقدم الطلب مكتوبا لرئيس المجلس والذي بدوره يعلم بها المكتب ثم المجلس في أقرب جلسة، ليحيلها في ما بعد داخل أجل ثمانية أيام للمحكمة الدستورية لتتظر في الطلب بحسب ما جاء في النظام الداخلي لمجلس المستشارين⁽¹⁾، ما يفيد بأنّ إقرار قبولها أو رفضها من إختصاص المحكمة الدستورية هذا هو الظاهر، لكن في الحقيقة هذا الحكم يتعارض مع النص الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب والذي إعتبر الإحالة على المحكمة الدستورية عملية يراد منها الإعلان عن شغور المقعد⁽²⁾ وليس للبت في طلب الإستقالة.

ولقد أكدت الممارسة العملية من طرف هيئة المحكمة الدستورية على تطبيق الحكم الثاني، الذي يرى بأنّ مهمة المحكمة هي إعلان شغور المقعد النيابي، حيث جاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية رقم: 03/17 و.ب الآتي نصه: "...حيث أنّه، يبين من الإطلاع على رسالة الإستقالة التي قدمها السيد عبد الإله ابن كيران، المنتخب عضوا بمجلس النواب خلال الإقتراع الذي أجري في 07 أكتوبر 2016 بالدائرة الإنتخابية المحلية "سلا المدينة"، وعلى محضر الجلسة العامة لهذا المجلس المنعقدة في 14 أبريل 2017، وعلى محضر إجتماع مكتبه المنعقد في 18 أبريل 2017، أنّ الإستقالة المذكورة تم الإعلان عنها في الجلسة العامة المنعقدة في التاريخ المذكور، وعابها أعضاء المكتب أثناء إجتماعه، وتم إثباتها في محضر هذا الإجتماع، وذلك وفقا لمقتضيات المادة (11) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(1) المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، المرجع السابق.

(2) المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وحيث أنه، يتعين تبعا لذلك التصريح بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد عبد الإله ابن كيران بمجلس النواب على إثر إستقالته...⁽¹⁾

وبالعودة إلى أصل الموضوع، فإن من المتطلبات الشكلية والإجرائية للإستقالة في القانون المغربي الكتابة، وهي إجراء جوهري يراد به توثيق الإرادة الصريحة للنائب في التخلي عن مقعده النيابي، واشترطها إنمّا هو لإثبات وجودها فعلا⁽²⁾، ويقول الأستاذ الأمين شريط بأنّه لا بد من أن يكون طلب الإستقالة موقّع ومؤرخ بتاريخ تقديمه، ولا بد من أن تتضمن المبررات والأسباب التي أدت إليها.

ومن الأساسيات التي من الضروري التتويه لها، هي وجوب خلو طلب الإستقالة من أي شرط، حتى لا تكون مدعاة لحث الجهات المعنية للرضوخ لبعض المطالب، وهو ما أكد عليه المشرّع الأردني بموجب المادة (172) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013⁽³⁾.

وإذا كان في التشريع المغربي، توجيه الإستقالة يكون إلى رئيس المجلس الذي يتولى إعلام المكتب والمجلس بفحوى الإستقالة لإثباتها كما سبق وانتهينا، فإنّ العادة جرت في البرلمان الجزائري توجيهها إلى رئيس الغرفة المعنية والذي يحيلها إلى اللجنة المكلفة بإثبات العضوية - لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات- لوضع تقرير بخصوصها يقدم للمجلس للمصادقة عليه، ويمكن للجنة الإستماع للمعني، وفي حالة إستقالة رئيس المجلس نفسه تقدم الإستقالة إلى هيئة التنسيق⁽⁴⁾.

تشارك العديد من تشريعات دول العالم في التقيد بهذه الشكليات والإجراءات، فمجلس الأمة الكويتي ووفقا للائحته الداخلية إشتراط تقديم الإستقالة كتابة إلى رئيس المجلس، ويجب

⁽¹⁾أقرار رقم: 03/17 و.ب، الصادر عن المحكمة الدستورية بالمملكة المغربية بتاريخ: 25 أبريل 2017، ملف رقم: 03/17. انظر أيضا القرار رقم: 952/2015، الصادر بتاريخ 09 فبراير 2015.

⁽²⁾ عبد اللطيف السيد رسلان العودة، المرجع السابق، ص 153.

⁽³⁾ النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013، ج.ر.م.ه.أ عدد 5247، بتاريخ: 20 أكتوبر 2013.

⁽⁴⁾ شريط الأمين، حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، المرجع السابق، ص ص 56،55.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

أن تعرض على المجلس في أول جلسة تلي اليوم العاشر من تقديمها، كما مكن العضو من حق العدول عن إستقالته قبل صدور قرار المجلس بقبولها⁽¹⁾.

كذلك النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني جعل من الكتابة شرطا لتقديم إستقالة النائب إلى رئيس المجلس، وعلى هذا الأخير عرضها على المجلس في أول جلسة تلي تقديم الإستقالة ليقدر قبولها أو رفضها، وعلى غرار حق العدول عن الإستقالة المكفول للنائب في مجلس النواب الكويتي، فإنه يحق للنائب الأردني الرجوع عن إستقالته بطلب خطي لرئيس المجلس قبل صدور قرار بقبولها⁽²⁾.

إذا في معظم الحالات لأبد أن تكون الإستقالة مكتوبة، غير أنه لا يمنع من وجود بلدان تكتفي ببيان شفهي بسيط كدولة غينيا على سبيل المثال⁽³⁾.

وهناك من دول العالم من تشترط رسميات أكثر، مثلها الجمهورية الألمانية بحيث يستلزم إعلان إستقالة أعضاء مجلس البوندستاغ الألماني من قبل كاتب العدل أو دبلوماسي مخول بالتنصيب في الإجراءات الرسمية، وتصبح الإستقالة رسمية بعدما يتم تسجيلها في حضور رئيس البوندستاغ وكاتب العدل أو الدبلوماسي المخول⁽⁴⁾.

وختاما لهذه الفقرة، نجل على أن برلمانات الدول المغاربية محل المقارنة متفقة حول جعل الإستقالة وجه من أوجه إنقضاء العهدة النيابية بسبب حالة التنافي، وأن إناطة المجلس التابع له العضو حق البت فيها تعتبر ضمانا هامة أقرت لأعضاء البرلمان، ومع ذلك يمكن أن نستشف أثرها السلبي على العضو من خلال فقدانه لمقعده النيابي الذي كابد فيه عناء الحملة الإنتخابية وما صاحبه من إمتيازات.

(1) المادة 17 من القانون رقم 12 لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(2) المادتين 172 و173 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013، المرجع السابق.

(3) Marc Van der Hulst، op.cit،p18.

(4) Ibidem.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الفرع الثاني: أساليب إنقضاء عضوية المجالس المحلية لمخالفة مبدأ التنافي

علمنا من الفقرة الأولى أنّ من موجبات إنتهاء العهدة النيابية على المستوى الوطني هي وقوع أحد أعضائها في حالة تنافي وتنتهي بواسطة الإستقالة أو الإقالة، ويتقاطع معها في ذلك أعضاء المجالس الترابية المغربية، أمّا عن وضع العهدة النيابية المحلية في الجزائر وتونس إختلفت فيها آلية إنتهائها بسبب تصرفات المنتخبين المتنافية مع مبدأ التنافي، ليكون الإقصاء أو الإعفاء وفقدان العضوية أحد الأدوات المفضية إلى إستبعاد العضو المنتخب عن مقاعد المجلس وهو ما سنعرّف به في هذه الفقرة.

بداية نلفت ذهن القارئ إلى أنّ مصطلح الإقصاء مصطلح وظّفه المشرّع الجزائري في القوانين المرتبطة بالجماعات الإقليمية للتعبير عن نوع من العقوبات المسلطة على المنتخب المحلي نتيجة لتصرفات مخلة بالقانون، أمّا الإعفاء وفقدان العضوية فهما مصطلحان إستعان بهما المشرّع التونسي للتعبير أيضا عن عقوبات معينة يستحقها كل من توفرت فيه شروطها.

أولا: الإقصاء من العهدة النيابية

يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية، أي إسقاط كلي ونهائي للعضوية⁽¹⁾ وهو جزاء يسلط على المنتخب المحلي نتيجة لفعل خطير، ويجد هذا الجزاء سنده القانوني في المادة (44) من القانون رقم: 11-10 المتعلق بالبلدية والمادتين (44) و(46) من القانون رقم: 12-07 المتعلق بالولاية. ويمكن لنا حصر الأفعال المؤدية للإقصاء في حالتين:

1. صدور حكم قضائي نهائي بالإدانة الجزائية

من الأسباب التي تقود المجلس المحلي لإقصاء أحد أعضائه وإزالة صفة المنتخب عليه، هي صدور حكم قضائي نهائي ضده، إمّا لإرتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في

(1) خلف فاروق، المرجع السابق، ص 76.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، والهدف من وراء هذا الإقصاء هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية المجالس الشعبية⁽¹⁾.

في حقيقة الأمر هذه الحالة وإن كانت تقود إلى إقصاء النائب فإنها ليست بأهمية الحالة الثانية المرتبطة أساسا بالموضوع، وإرتأينا تناولها لوجود حالتين فقط للإقصاء فتعين علينا الإلمام بهما.

2. إنطباق إحدى حالات عدم القابلية للإنتخاب أو إحدى حالات التنافي على المنتخب.

هذه الحالة لم يرد ذكرها ضمن حالات إقصاء عضو مجلس شعبي بلدي، فهي تخص فقط أعضاء المجالس الشعبية الولائية، والتي نعيب عليها المشرع الجزائري ومن المنتظر منه في التعديلات القادمة لقانون الجماعات المحلية أن يتدارك هذا المثلث.

إذا يقضى عضو المجلس الشعبي الولائي من المجلس ويفقد صفة المنتخب إذا تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب وفقا للحالات المحددة في المادتين (81) و(83) من القانون رقم: 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات، أو إذا إعتزته إحدى حالات التنافي والتي سبق الوقوف على موقف المشرع منها⁽²⁾.

ونشير إلى أن قانون الولاية السابق جعل من الإقالة أحد أسباب إنقضاء العهدة النيابية لعضو المجلس الشعبي الولائي في حال وجوده في وضعية تنتافي مع عهدته الإنتخابية⁽³⁾.

وفي الحقيقة لا يختلف محل الإقصاء عن محل الإقالة، نظرا لأن الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنهما متماثلا وهو فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي، أما من حيث السبب فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة، لأنه

(1) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) انظر الفصل الثاني من الباب الأول للموضوع.

(3) المادة 40 من القانون رقم: 90-09، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁽¹⁾، غير أنّ إلحاق وجود حالة تناف كسبب لتوقيع عقوبة الإقصاء ينزع عنه صفة الطابع الجزائي.

ثانيا: الإعفاء وفقدان العضوية

تعرفنا من خلال إجراءات الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية على أعضائها على وجود صنفين من الجزاءات التي توقع على أعضاء المجالس المحلية في حال تجاوزهم لقواعد عدم الجمع التي نظمها قانون الجماعات المحلية وقانون الانتخابات، حيث فرق مابين الإعفاء وفقدان العضوية، ويكمن جوهر الاختلاف بينهما في النتيجة المحققة.

فالإعفاء عقوبة تسلط على رؤساء المجالس البلدية والجهوية ونوابهم في حال عدم تفرغهم التام للعهدة النيابية، والمقصود منه تنحيهم عن مناصبهم وإسقاط مسؤوليات الرئاسة والإنابة عنهم مع إحتفاظهم بعضوية المجلس كأعضاء.

أمّا أن يفقد العضو المنتخب عضويته بالمجلس المحلي، فهو زوال كلي لصفة المنتخب وهذا الجزاء يشمل جميع الأعضاء دون إستثناء الذين توفر فيهم شرط الجمع بين العهدة الانتخابية⁽²⁾، ولا شك بأنّ رئيس المجلس قبل أن يكون رئيسا هو عضو في المجلس يسري عليه ما يسري على بقية الأعضاء.

ونظرا لكون معظم الجزاءات التي ذكرنا هي من موجبات إنهاء العضوية في المجالس المنتخبة، فإنّ هذا الإنتهاء سيجتنب عليه بعض الآثار الهامة التي تنعكس على المجلس الذي ينتمي إليه.

المطلب الثاني: آثار إنتهاء العضوية النيابية

بادئ ذي بدء نذكر بأنّ جلّ تشريعات الدول التي إعترفت بمبدأ التنافي وعملت على تجسيده نضا وممارسة على مستوى العهدة النيابية كانت تسعى لحماية إستقلالية المجالس المنتخبة من أي تأثيرات جانبية تعرقل سيرها الحسن، والقول بالآثار السلبية التي تتجم عن هذا المبدأ ما هي إلاّ شيء نسبي، قد يززع من إستقرار المجلس لبرهة من الزمن تبعا

(1) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص ص 136، 137.

(2) المادتين 206 و 304 من القانون عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بالجماعات المحلية، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

لطبيعة الإجراءات، حيث أنّ الأصل في الموضوع هو الجانب الإيجابي له إلا أنّ هذا لا ينفى التطرق إلى الجوانب السلبية التي ذكرنا.

فزوال صفة الناخب على أعضاء المجالس النيابية يعني بالضرورة ترك مقاعدهم شاغرة، وكنتيجة حتمية لها يستلزم تعويضه بأعضاء آخرين بناء على القواعد التي نظمتها القوانين المتفرقة. والملاحظ على الوضع في الجزائر أنّ أغلب حالات شغور المقاعد كانت على مستوى المجلس الشعبي الوطني بسبب تولي وظيفة في الحكومة بالدرجة الأولى أو إنتخاب النائب كعضو في المجلس الدستوري بالدرجة الثانية⁽¹⁾.

الفرع الأول: شغور المقاعد النيابية

شغور المقاعد النيابية هو الفراغ الحاصل في مقاعد الأعضاء على مستوى المجالس المنتخبة، ومن شأن هذا الشغور إذا تعدد أن يصيب الجهاز البرلماني بخلل في تركيبته الحزبية، فإذا كان أكثر الشغور من فئة حزب الأغلبية فذلك يؤدي إلى إختلال التصويت

(1) أنظر القرارات التالية: قرار رقم: 01/ق.م.د/14، مؤرخ في: 07 يناير 2014، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 03، بتاريخ: 22 يناير 2014.
قرار رقم: 111/ق.م.د/14، مؤرخ في: 03 يونيو 2014، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 38، بتاريخ: 22 يونيو 2014.
قرار رقم: 112/ق.م.د/14، مؤرخ في: 03 يونيو 2014، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 38، بتاريخ: 22 يونيو 2014.
قرار رقم: 01/ق.م.د/15، مؤرخ في: أول يونيو 2015، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 34، بتاريخ: 24 يونيو 2015.
قرار رقم: 13/ق.م.د/16، مؤرخ في: 22 يونيو 2016، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 43، بتاريخ: 17 يوليو 2016.
قرار رقم: 21/ق.م.د/17، مؤرخ في: 08 يونيو 2017، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 38، بتاريخ: 29 يونيو 2017.
قرار رقم: 01/ق.م.د/18، مؤرخ في: أول أكتوبر 2018، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 62، بتاريخ: 17 أكتوبر 2018.
قرار رقم: 09/ق.م.د/19، مؤرخ في: 29 أبريل 2019، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. عدد 36، بتاريخ: 06 يونيو 2019.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

بالأغلبية ومن ثمة تفقد الحكومة جزء من مؤيديها داخل القبة البرلمانية⁽¹⁾، وإذا كان أكثر الشغور من مقاعد حزب المعارضة فذلك قد يضعفها أو يزيد من ضعفها، هذا إذا افترضنا قوتها من الأساس والحديث هنا على المعارضة البرلمانية في الدول المغاربية محل البحث والمقارنة.

أيضا على صعيد المجالس المحلية فإنّ للشغور أثر في عملية تثبيط السير الحسن للمرافق العمومية، كونها مجالس تنفيذية تعمل على تسيير وإدارة حاجات المواطنين المحلية. وعلى العموم، فإنّ هذا الشغور هو شغور وقتي ما يلبث حتى يعوض بمستخلف، يستلم المهام النيابية، لكن ماذا عن الأعمال التي خلفها النائب السابق، والقول بالأعمال المقصود منه الأسئلة الكتابية الموجهة للحكومة ومقترحات القوانين التي من الممكن أنها في طور التحضير أو التحقيقات والتقارير التي يجريها خاصة إذا كان عضوا في لجنة تحقيق، كل هذه الأعمال ما مصيرها هل تسقط بسقوط قبعة النيابة على العضو، أم أنّه يتوارثها مستخلفه من بعده؟

ويجبنا على هذا الإستفسار مجموعة من النصوص القانونية، التي تبرهن حيناً أنّ العمل البرلماني مقترن بصاحبه وحيناً آخر يمكن أن يتبناه طرف غيره، ونقتطف أمثلة من كل تشريع، حتى لا نبحر بعيدا عن صلب الموضوع، فعلى سبيل المثال توجيه الأسئلة الكتابية إلى أعضاء الحكومة طبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتم إيداعه من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس ويبلغه الرئيس فوراً إلى الحكومة، ويكون رد هذه الأخيرة على السؤال الموجه إليها كتابيا ويبلغ إلى النائب المعني عن طريق رئيس المجلس وذلك في

(1) بوسطان محمد، "استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده"، مداخلة أُلقيت في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، المنظم من طرف الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001، ص ص 73، 74.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

غضون 30 يوما من تبليغ السؤال⁽¹⁾ وذات الخطوات تطبق على الأسئلة الكتابية التي يوجهها عضو مجلس نواب الشعب التونسي لأعضاء الحكومة⁽²⁾.

وكمثال على إنتقال بعض مهام النائب الذي شغل مقعده إلى نائب آخر، مع العلم أنه ليس بالضرورة أن يكون النائب الذي يخلفه بحسب ما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي في مادته (126) الفقرة الثالثة بنصها: "... المقترحات التشريعية المقدمة من لدن نائبة أو نائب ألغي إنتخابه أو قدم إستقالته أو توفي أو أقيّل أو جرد من العضوية لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في الدستور والقانون التنظيمي لمجلس النواب تصبح غير مقبولة، ما لم يتبناها عضو آخر، وذلك في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام من تاريخ إعلان الشغور".

وحتى يكتسي قرار الشغور طابعا قانونيا تنفيذيا، لا بد من إعلانه من لدن جهة مختصة وتختلف هذه الجهة طبعاً بحسب توجه التشريعات وكذا الإختلافات الحاصلة ما بين المجالس المنتخبة الوطنية والمجالس المنتخبة المحلية.

أولاً: التصريح بشغور المقاعد النيابية الوطنية

إجتمع المشرّع الجزائري مع نظيره التونسي على منح صلاحية التصريح بالشغور إلى جهاز البرلمان تشبها بقاعدة من له حق التعيين له حق الفصل، ونظراً لأنّ البرلمان من يقوم بعملية إثبات العضوية فقد خول له التصريح بشغور أحد مقاعده، بحيث يتولى هذه المهمة مكتب المجلس كونه المسؤول بداية على تلقي تصريحات النواب ومخاطبتهم لتسوية وضعياتهم.

ولقد ضبط المشرّع الجزائري عملية التصريح بالشغور بمهلة ثلاثين يوماً من تاريخ الإستقالة أو من تاريخ إنتهاء المدة الممنوحة للنائب دون أن يسوي وضعيته، وذلك من أجل أن يقطع على مكتب المجلس أي أعمال لسلطته التقديرية في تحديد الوقت ويتجنب بذلك المماطلة في إصدار القرارات.

(1) المادة 95 و96 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

(2) الفصل 145 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

هذا ما يتبين بداية حسب مقتضيات القانون العضوي رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، غير أننا نسجل على المشرع الجزائري عدم التنسيق في صياغة النصوص القانونية، والقول بهذا الاختلاف يلاحظ من خلال عدم الإستقرار في توظيف المفردات، فتارة ينص على أنّ مكتب المجلس يعلن حالة الشغور وفقا لقانون حالات التنافي، وتارة أخرى نجده في القانون العضوي للإنتخابات ينص على أنّ المكتب يصرح بالشغور، وعليه أن يبلغه فوراً للمجلس الدستوري ليعلنه، ومن زاوية أخرى يبرز التناقض من حيث الحيز الزمني المفروض لتبليغ قرار الشغور من طرف مكتب المجلس، ليمد قانون التنافي في الأجل جاعلا إياه ثلاثون يوماً مثلما ذكرنا سابقا، ويقلص منه قانون الإنتخابات ويجعله تبليغا فوريا.

وفي الجهة المقابلة، نرى أنّ المشرع التونسي لم يقيد مكتب مجلس نواب الشعب بزمن معين للتصريح بالشغور، وهذا لا يعني تركه على إطلاقه، فمن المفترض أنّه بمجرد تقديم الإستقالة أو مضي المدة المحددة لذلك، يعاين المكتب شغور مقاعد النواب ويأذن بإعلانها أمام الجلسة العامة⁽¹⁾، ويجد هذا القول سنده في القرار الصادر عن مكتب مجلس نواب الشعب بتاريخ 17 فيفري 2015 والذي جاء فيه معاينة لحالات الشغور بخصوص السيدات والسادة الذين تم تعيينهم أعضاء بالحكومة التي منحها مجلس نواب الشعب الثقة بتاريخ 05 فيفري 2015، ومرور 10 أيام دون تقديم إستقالتهم بما يجعلهم في حكم المستقلين بصورة آلية".

أمّا فيما يخص التصريح بشغور إحدى مقاعد البرلمان المغربي، فقد إنفرد المشرع المغربي دون بقية التشريعات المغاربية المقارنة بإسناد هذه المهمة إلى هيئة مستقلة عن مجلسي البرلمان، لتتسلمها المحكمة الدستورية⁽²⁾ _المجلس الدستوري سابقا_، حيث يرأس رئيس مجلس النواب أو مجلس المستشارين حسب الحالة المحكمة الدستورية خلال ثمانية أيام من حصول الإستقالة أو الإقالة من المجلس نتيجة حالة تنافي لمطالبتها بتصريح شغور

(1) الفصل 56 من نفس المرجع.

(2) المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

المقعد النيابي مرفقين طلبهم بالوثائق والمستندات المتصلة بملف النائب أو النواب المعنيين. وعليه يتم تدارس الملف من قبل هيئة المحكمة الدستورية وبعد الإستماع إلى تقرير العضو المقرر والمدولة طبقا للقانون، تتخذ المحكمة قرارها بتقرير فقدان الصفة النيابية وشغور المقعد خلال أجل ثمانية أيام من تاريخ الإحالة إليها⁽¹⁾.

وإلى جانب التصريح بالشغور كضابط إجرائي موضوعي، فرض المشرع الجزائري على مكتب المجلس إحاطة النائب المعني بالأمر علما بوضعه القانوني الذي آل إليه جراء الوقوع في إحدى حالات التنافي دون تلافيتها، كما أنه ملزم بتبليغ قراراته إلى كل من الحكومة والمجلس الدستوري⁽²⁾. ويتفق معه في ذلك المشرع المغربي، حيث يأمر رئيس المحكمة الدستورية بتبليغ القرار الصادر بشأن شغور المقعد إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب أو المستشارين حسب الحالة إضافة إلى تبليغ الطرف المعني.

ثانيا: التصريح بشغور المقاعد النيابية المحلية

لم تصرح أغلب القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الدول المغاربية محل الدراسة بضرورة التصريح بشغور أحد مقاعد المجالس المحلية المنتخبة، غير أنه يمكن أن نستشف وجود إعلان ضمني بالشغور من خلال بعض نصوصها القانونية المنظمة لوضعيات المنتخب، حيث تقترن فكرة الشغور ضمنيا بالتصريح بفقدان صفة المنتخب بموجب المداولات التي تجرى داخل المجلس.

ولعل الأساس الذي نستدل به فيما تقدم من قول هو ما يفهم من المادة (40) من القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية بنصها: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي

(1) صدر عن المجلس الدستوري العديد من القرارات المعلنة لشغور المقاعد النيابية بسبب حالات التنافي نذكر منها: القرار رقم: 973/15 و.ب الصادر مؤرخ في: 06 أكتوبر 2015 والذي أقر بتجريد السيد عبد النبي بعوي من عضوية مجلس النواب إثر إنتخابه رئيسا لمجلس الجهة الشرقية بتاريخ 14 سبتمبر 2015، وعليه أعلن شغور مقعده.

(2) المادتين 09 و 10 من القانون العضوي رقم: 02-12، المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، والمادتين 106 و 134 من القانون العضوي رقم: 16-10، المتعلق بالإنخابات، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك".

أيضا في قانون الجماعات المحلية التونسي وبموجب الفقرة الثانية من المادتين (206) و(304) منه، يصرح المجلس البلدي أو الجهوي بحسب الحالة خلال أول إجتماع له بفقدان أحد أعضائه لعضويته بالمجلس إذا إنطبقت عليه إحدى حالات عدم الجمع مثلما أشرنا في موضع سابق، ما يدل على المزامنة في إجراء التصريح بالشغور.

وذات الملاحظة تنطبق على الوضع المغربي، حيث يعد صدور قرار الإستقالة أو الإقالة في حق العضو المخالف لمبدأ التنافي من لدن الجهات المعنية، بمثابة القرينة على شغور المقعد النيابي، وإن لم نجد إشارة نتوخى من خلالها وجوب التصريح بهذا الشغور. وملخص القول، يمكن أن نعتبر إعلان شغور المقعد النيابي بصفة عامة، إجراء رسمي من قبيل التبليغات القانونية التي لا بد منها لإضفاء الصبغة التنفيذية على قرار الشغور، حتى ينتج آثاره القانونية المتمثلة في تعويض وإستخلاف المقعد الشاغر.

الفرع الثاني: أحكام الإستخلاف في المقاعد النيابية

نظرا لخطورة الشغور على أداء المجلس النيابي كما سبق وذكرنا، فإنه يتعين ملؤها وعدم تركها فارغة تجنباً لأي إسدادات يمكن أن تحصل في عمل المجالس، وتفاديا لبقاء سكان دائرة أو بعض الدوائر الإنتخابية بدون تمثيل، لذا أقرت جميع القوانين بالإستخلاف كآلية لتعويض النائب الفاقد لعضويته.

وينسجم الإعتراف بآلية الإستخلاف أو كما تطلق عليه بعض التشريعات بالتعويض، على السواء مع العهدة النيابية الوطنية والعهدة النيابية المحلية، ويتميز الإستخلاف بأسلوبين اثنين فهناك الإستخلاف بمرشح من نفس القائمة الفائزة، وهناك الإستخلاف عن طريق إجراء إنتخابات جزئية، ويرجع سبب التنوع في الأساليب إلى طبيعة النظام الإنتخابي المتبع لتشكيل المجالس النيابية، فمن المعلوم أنّ جل دساتير العالم في تنظيمها لأنظمتها السياسية تأخذ إما بنظام المجلسين أو بنظام المجلس الواحد نظرا

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

لإعتبارات وأسباب مختلفة، والأخذ بمبدأ نظام المجلسين يستلزم بالضرورة المغايرة في تكوين أعضاء المجلسين حتى لا تنتفي العلة من هذه الثنائية .

وتظهر هذه المغايرة في التكوين من خلال نظام الإنتخاب، حيث ينتخب أعضاء الغرفة الأولى بالإنتخاب المباشر من الشعب، أمّا إنتخاب أعضاء الغرفة الثانية فيعرف إختلاف عمّا هو متداول في الغرفة الأولى وحتى من دولة إلى أخرى، ومن الدول التي أخذت بنظام الثنائية البرلمانية نجد الجزائر والمملكة المغربية، في حين تخلت الدولة التونسية عن هذا الإختيار بعد التعديل الأخير الذي صاحب النظام.

وتأسيسا على ما تقدم، يمكن القول بأنّ أسلوب إستخلاف أحد المقاعد الشاغرة في إحدى المجالس النيابية، يمكن أن يتأثر بهذا التنوع في التكوين، وللوقوف على أيّ الأسلوبين انتهجت التشريعات المغاربية محل المقارنة، نفصلّ هذا الفرع في نقطتين؛ الأولى تعنى بالعهدة النيابية الوطنية والثانية بالعهدة النيابية المحلية، وذلك إتساقا مع العناوين التي أوردناها في الفرع السابق.

أولا: تعويض المقاعد النيابية الوطنية

إنفرد المؤسس الدستوري الجزائري بدسترة إجراء الإستخلاف بموجب المادة (129) من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت على أنّ تحديد شروط إستخلاف نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضو بمجلس الأمة في حالة شغوره يتم بموجب قانون عضوي، وهي الحالة الشبيهة بحالة الإستقالة بحيث لم يصدر بشأنه قانون عضوي مستقل بذاته، وهي جزء من الأزمة التي تعاني منها المؤسسة التشريعية في ظل تغييب إرادة فعلية لإنتاج منظومة قانونية متكاملة تنظم سيرها.

ولقد نصت المادة (12) من القانون العضوي المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية على أنّه: " في حالة شغور مقعد عضو البرلمان بسبب حالة تنافي يتم إستخلافه وفقا للأحكام المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول".

وأمام غياب قانون خاص، يتكفل القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات بتنظيم مسألة الإستخلاف، أمّا في التشريعات المقارنة الأخرى فلم يصدر عن مؤسسها الدستوري أي

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

إعتراف بالإستخلاف ضمن دساتيرها، لتتولى القوانين والأنظمة الداخلية ذات الصلة بالبرلمان ونظام الإنتخابات ضبط إجراءات إستخلاف العضو الذي شُغِرَ مقعده، وفقا لأحد الأسلوبين، إمّا بالمرشح الذي يليه في القائمة أو بالإنتخابات الجزئية، وقبل التطرق لهذه الأساليب نقف عند الجهة التي تعيّن المستخلف أولاً.

1- الجهة المعهود لها بتعيين المستخلف

عهد المشرّع الجزائري للمجلس الدستوري مهمتي إعلان الشغور وتعيين المستخلف طبقا للمادة (106) من القانون العضوي رقم: 16-10 المتعلق بالإنتخابات، فهو المسؤول عن تلقي الطعون الإنتخابية التشريعية والبت فيها وإعلان النتائج النهائية للإنتخابات، كما أنّه يحتفظ بحوزته على قوائم المترشحين للإنتخابات البرلمانية، وكنتيجة حتمية منحه المشرّع سلطة إصدار قرار الإستخلاف.

أمّا بالنسبة للمشرع التونسي وعلى الرغم من أنّ الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات هي من تعلن على النتائج النهائية للإنتخابات مجلس نواب الشعب⁽¹⁾ فمن البديهي أن يكون بحوزتها أيضا قوائم المترشحين وعلى علم تام بوضعيات الأعضاء ضمنها، إلاّ أنّ قرار تعويض المقاعد الشاغرة بناء على ما تقدم به القانون الإنتخابي وكذا النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، يصدر عن مكتب المجلس إثر معاينته للشغور داخل البرلمان⁽²⁾، ولربما الفرضية التي يستعان بها لفهم هذا الإجراء هي أنّ الهيئة تمكن مكتب المجلس بإعتباره المسير الإداري للبرلمان بقوائم المترشحين بعد تشكيله، ومع هذا تبقى مجرد فرضية تفتقر إلى سند قانوني نطالب من خلالها المشرّع التونسي بتبني إجراءات واضحة ومؤسسة لإسناد المهمة إلى مكتب المجلس.

أمّا في التشريع المغربي فقد إختلفت الجهة التي تعلن عن شغور المقعد عن الجهة التي تتكفل بإصدار قرار التعيين، وهو ما تؤكد عليه الأحكام القانونية المنظمة لمجلس

(1) الفصل 144 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.

(2) الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء. والفصل 24 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

النواب ومجلس المستشارين، لتسلم مهمة تعويض الشغور في البرلمان بغرفتيه إلى السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات⁽¹⁾.

II - أساليب تعويض المقاعد الشاغرة

نعالج من خلال هذه الفقرة أيّ الأساليب تبنت برلمانات الدول المغاربية لملء مقاعدها الشاغرة.

1. تعويض الشغور بمرشح من القائمة

أجمعت التشريعات المغاربية موطن المقارنة على أنه في حال حصول شغور في مقاعد المجلس الشعبي الوطني أو مجلس نواب الشعب أو مجلس النواب_الغرفة الأولى_ يتعين إستخلافهم عن طريق تعويض النائب بمرشح من القائمة التي أنتخب في إطارها ذلك النائب المُستخلف⁽²⁾، ومن الطبيعي أن يكون المترشح المختار هو ذلك الذي يبقى على رأس القائمة المنتخبة، أي الذي يلي مباشرة آخر مترشح أنتخب من القائمة⁽³⁾. كما يجري تطبيق هذا الأسلوب على وضعيات الشغور التي تتعرض لها مقاعد مجلس المستشارين

(1) تعرف السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات إختلافا بناء على التقطيع الانتخابي المعتمد، ففيما يخص الانتخابات في الدوائر الانتخابية المحلية فإنّ الترشيحات تودع لدى مقر العمالة أو الأقاليم أو عمالة المقاطعات المعنية. أما فيما يخص الانتخابات في الدوائر الانتخابية الوطنية فإنّ الترشيحات تودع لدى اللجنة الوطنية للإحصاء، وتتألف هذه اللجنة من:

- رئيس غرفة محكمة النقض بصفة رئيس، يعينه الرئيس الأول لهذه المحكمة
- مستشار بالغرفة الإدارية بمحكمة النقض، يعينه الرئيس الأول لهذه المحكمة
- ممثل الوزير المكلف بالداخلية، بصفة كاتب اللجنة

يمكن أن يمثل كل لائحة ترشيح أو كل مترشح مندوب يحضر أشغال اللجنة، كما يجوز للجنة أن تستعين بموظفين لإنجاز المهام الموكلة إليها.

(2) المادة 105 من القانون العضوي رقم:16-10، المتعلق بالانتخابات، الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المتعلق بالانتخابات والإستفتاء، المادة 90 القانون التنظيمي رقم:27.11، المتعلق بمجلس النواب والمادة 91 من القانون التنظيمي رقم:28.11، المتعلق بمجلس المستشارين، مراجع سابقة.

(3) بوسلطان محمد، المرجع السابق، ص ص 80، 81.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

المغربي، فبالرغم من كونه غرفة ثانية تمتاز بتركيبتها الفريدة عن مجلس النواب إلا أنّ المشرّع المغربي إرتأى خضوعها لهكذا شكل من أشكال الإستخلاف⁽¹⁾.

ويرى الأستاذ محمد بوسلطان أنّ من مزايا هذه الطريقة للإستخلاف أنّها توفر الجهد والوقت والمال، حيث يعوض النائب بسرعة ودون الحاجة إلى إجراء إنتخابات جزئية مكلفة وقد تستغرق مدة من الزمن، ممّا يعطل عمل المؤسسات الدستورية إذا تعلق الأمر بعدد مرتفع من النواب الذين شغرت مقاعدهم، بسبب مشاركتهم في حكومة الأغلبية⁽²⁾.

وهي وجهة نظر صائبة على الأقل من جانب الجهد والمال، ويبنى رأينا هذا على أساس وجود تناقض يحيط بوضعيتين من حيث المجال الزمني، فالوضعية الأولى تتمثل في عدم التحديد القانوني للمدة الواجب خلالها تعيين المستخلف، والتي إعتدها المشرّع الجزائري فاتحا المجال أمام هيئة المجلس الدستوري بما يتناسب وجدول أعمالها. أمّا الوضعية الثانية فيمثلها التشريع المغربي والذي جعل من مهلة إصدار قرار الإستخلاف لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر إعلان الشغور في الجريدة الرسمية، وهي مدة مطولة نوعا ما قياسا مع المرحلة المراد التعجيل في تجاوزها بسد الفراغ ومباشرة العمل.

إذا من خلال هذين الموقفين يتضح لنا جليا أنّ أسلوب التعويض بالقائمة لن يوفر الوقت، بل العكس من ذلك فقد يستغرق الوقت الكثير حتى يعلن عن المستخلف، وهو ما نعيب عليه كلا المشرّعين فإذا كان الهدف من أسلوب القائمة هو إستغلال الوقت كي لا تتعطل المصالح ألم يكن الأجدر بهما ضبط عملية الإستخلاف بمهلة معقولة، إقتداء بنظيريهما التونسي الذي قنّن مهلة إصدار قرار تعويض المقعد الشاغر جاعلا منها خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ معاينة الشغور⁽³⁾.

(1) المادة 91 من القانون التنظيمي رقم: 28.11، المتعلق بمجلس المستشارين، المرجع السابق.

(2) بوسلطان محمد، المرجع السابق، ص 81، 82.

(3) الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

وتطرح طريقة الإستخلاف بالقائمة إشكالا إجرائيا آخر، ماذا لو رفض المترشح التالي بعد المنتخب مباشرة في القائمة الإلتحاق بالمقعد الشاغر أو تم إستنفاد جميع المترشحين في القائمة ؟

في القانون الجزائري الساري المفعول، لم يرد نصا يعالج هذا الإشكال صراحة، وبالمقابل من ذلك أوجد لها المشرع التونسي وكذا المغربي حلا، ففي مثل هكذا حالة يتم الإستعانة بالأسلوب الثاني، حيث تجرى إنتخابات جزئية لملء المقاعد الشاغرة في غضون تسعون يوما- ثلاثة أشهر- تحتسب من تاريخ حصول الشغور داخل البرلمان التونسي وهذا بحسب مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل (34) من القانون الأساسي عدد 16 المتعلق بالإنتخابات، ومن تاريخ تبين فيه تعذر تطبيق إجراء التعويض بالقائمة بالنسبة للبرلمان المغربي⁽¹⁾.

أما بالنسبة لرفض المترشح الإستخلاف، فمن البديهي الإنتقال إلى المترشح الذي يليه في الترتيب وهكذا دواليك إلى أن تستنفذ القائمة، وينبغي التأكد مسبقا من أنّ شروط القابلية للإنتخاب ما تزال قائمة في المترشح ليكون عضوا في البرلمان، ولم يتم التنصيب على هذا الإجراء والتنبيه له إلا من طرف المشرع المغربي الذي يحرص من خلاله على سلامة وقانونية العضوية البرلمانية، مؤكدا حرصه مرة ثانية بتمكين الطعن في أهلية المترشح الذي عين كمستخلف للمقعد الشاغر، وذلك أمام المحكمة الدستورية خلال عشرة أيام تبتدى من تاريخ إعلان إسم المترشح من قبل السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات في الدائرة المعنية⁽²⁾. ومثل هكذا إجراء من شأنه أن يعزز من مصداقية ونزاهة البرلمان.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى واجب الحفاظ على حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، حيث راع المشرع الجزائري ذلك أثناء عملية الإستخلاف ملزما المجلس الدستوري

(1) المادة 91 من القانون التنظيمي رقم:27.11، المتعلق بمجلس النواب، والمادة 92 من القانون التنظيمي رقم:28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، مراجع سابقة.

(2) المادة 90 من القانون التنظيمي رقم:27.11، المتعلق بمجلس النواب، والمادة 91 من القانون التنظيمي رقم:28.11، المتعلق بمجلس المستشارين، مراجع سابقة.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

الأخذ بعين الاعتبار أحكام القانون العضوي رقم: 12-03 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

2. تعويض الشغور بإجراء إنتخابات جزئية

يعرف هذا النوع من أساليب الإستخلاف صفتين للتطبيق، فهو يطبق بصفة رئيسية عند شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة الجزائري تأسيسا على نص المادة (132) من القانون العضوي رقم: 16-10 المتعلق بالإنتخابات، ويستعان به بصفة إستثنائية لسد شغور المقاعد النيابية في حال تعذر تطبيق أسلوب الإستخلاف بمرشح من القائمة والذي إعتمده المشرع التونسي والمغربي مثلما تقدم بيانه.

إن الإختلاف الذي طبع مجلس الأمة ومجلس المستشارين في إنتهاجهم لأسلوب التعويض يدل على أنّ التركيبة المتميزة للغرفة الثانية لم يكن لها التأثير البارز في تفضيل أسلوب على آخر، ولعل ما يؤيد تحليلنا هو ما كان معمول به سابقا في التجربة الجزائرية، فمذ سنة 1980 إلى غاية 1997 مرّت فيه عملية استخلاف أعضاء المجلس الشعبي الوطني بمرحلتين؛ الأولى عرفت طريقة واحدة وهي إجراء إنتخابات جزئية⁽¹⁾، أمّا المرحلة الثانية فتم تطبيق الطريقتين على المجلس الشعبي الوطني مميزا فيها بين الحالات المؤدية لشغور المقاعد⁽²⁾، ليستقر في تعديلاته الأخيرة على تبني أسلوب القائمة.

ومهما يكن من أمر، تبقى مسألة إختيار الأسلوب الأنسب أمر خاضع لإرادة ورؤية المشرع، وبمأنّ مجلس الأمة الجزائري يتميز بتركيبة خاصة جمعت بين الإنتخاب والتعيين، فإنّه وبطبيعة الحال يعتبر إجراء الإنتخابات الجزئية طريقة تقتصر فقط على الأعضاء المنتخبين، مبرهنة على ذلك المادة (132) المذكورة آنفاً بنصها: "في حالة شغور

(1) تنص المادة 107 من القانون رقم: 80-08، المتعلق بالإنتخابات، المرجع السابق.

(2) جاء في نص المادة 119 من الأمر رقم: 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات مايلي: "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 النيابية المتبقية.

في حالة شغور مقعد نائب بسبب إستقالته أو حدوث مانع قانوني له، أو إقصائه، يتم إجراء إنتخابات جزئية لإستخلافه"

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة..... يتم إجراء إنتخابات جزئية لإستخلافه، مع مراعاة أحكام الدستور".

أما عن كيفية استخلاف المقاعد الشاغرة الخاصة بالمعينين فلم يشملها القانون احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات إنما تخضع هذه العملية وجوباً للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وفيما يرتبط بالآجال الواجب إحترامها لإجراء الإنتخابات الجزئية فلم يصرح بها المشرع على غرار ما فعل مع الإستخلاف بواسطة القائمة، ويرجع الأستاذ محمد بوسلطان السبب في ذلك إلى إرادة رئيس الجمهورية، الذي تعود له سلطة استدعاء الهيئة الإنتخابية للدائرة أو الدوائر المعنية بالشغور⁽²⁾ وتقدر مهلة إصدار المرسوم الرئاسي بخمسة وأربعون- (45) يوماً قبل تاريخ الإقتراع⁽³⁾، وإن كنا نرى بأن الإنتخابات الجزئية هي إستثناء من الأصل العام - الإنتخابات العادية- ألم يكن أفضل بالمشرع أن يخصص لها آجال وإجراءات إستثنائية تواكب مرحليتها. كأن ينظم فترة إصدار مرسوم رئاسي لإستدعاء الهيئة الإنتخابية بمجرد وصول العلم لرئاسة الجمهورية بشغور مقعد من مقاعد مجلس الأمة عن طريق تبليغ الحكومة بقرار الشغور.

وفيما يتعلق بالإنتخابات الجزئية التي أقرتها النصوص القانونية التونسية والمغربية كبديل إحتياطي عن طريقة الإستخلاف بالقائمة للمقاعد الشاغرة في البرلمان، فهي تنظم في مدة أقصاها تسعون (90) يوماً أي ثلاثة (3) اشهر وفقاً لتعبير المشرع المغربي هي كذلك تعد آجالاً مطولة نوعاً ما.

ثانياً: تعويض المقاعد النيابية المحلية

(1) مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، أنظر الموقع

الإلكتروني <http://www.majliselouma.dz>

(2) بوسلطان محمد، المرجع السابق، ص 92.

(3) المادة 109 من القانون العضوي رقم: 16-10، المتعلق بالإنتخابات، المرجع السابق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

كمبدأ عام إنفقت التشريعات موضع المقارنة حول ضرورة سد الشغور الحاصل على مستوى أحد مقاعد المجالس المحلية بمختلف أصنافها، مستعينة في ذلك بأسلوب القائمة لَمَّا يحققه من سرعة في التنفيذ والإقتصاد في التكاليف، خاصة وأنّ أعضاء المجالس المحلية يمارسون أدوارا حيوية ديناميكية في بعث التنمية المحلية.

ومع ذلك تبقى بعض الاختلافات الجزئية التي تضي طابعا مميزا على كل تشريع فعن الجهة التي تعين المستخلف إلترم حيالها المشرع الجزائري الصمت مكتفيا بالنص على عملية الإستخلاف بواسطة القائمة، ومن المعلوم بأنّ قوائم الترشح للإنتخابات المحلية تودع على مستوى الولاية⁽¹⁾ حيث تتولى الهيئات الإدارية الولائية دراسة ملفات الترشح تحت رعاية الوالي، الأمر الذي يجعلنا نرجح بأنّ عملية الإستخلاف مهمة تضاف إلى المهام الموكلة للوالي.

أمّا في التجربة التونسية نجد أنّ الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات هي المسؤولة على تعويض المقعد الشاغر بعد إعلامها من طرف المجلس البلدي أو الجهوي حسب الوضع، وهذا إستنادا للفصل (49) خامس عشر من القانون الأساسي عدد 07 المعدل والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 المتعلق بالإنتخابات.

يتبين لنا من خلال هذه الفقرة أنّ المشرع التونسي كان واضحا في تعيينه للجهة القائمة بالإستخلاف، إلّا أنّ الشيء الذي لم يتنبّه له أثناء معالجته النصية لحالات الشغور المتطلبة للتعويض، هو إدراج حالة فقدان العضوية بسبب حالة التنافي والتي نظمتها المواد (206) و(304) من قانون الجماعات المحلية سابقة الشرح ضمن الموجبات للتعويض، ونرجع هذا الإغفال إلى أنّ قانون الإنتخابات كان السبّاق في الصدور على قانون الجماعات المحلية الذي إستحدث مجموعة من الأحكام القانونية التي لم يكن لها أثر في القوانين السابقة، وعليه نهيب بالمشرع التونسي أن يتفطن لهذا الخلل ويتم تصحيحه.

(1) المادة 72 من نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

بدوره المشرع المغربي قام بتحديد السلطة المخول لها إصدار قرار التعويض، والمتمثلة في السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات على غرار ما إنتهجه مع الوضع البرلماني، غير أنه نميز في هذه السلطة ثلاثة أصناف تبعا لتصنيفات المجالس الترابية⁽¹⁾، بحيث وزع المشرع مهمة إستقبال الترشيحات بناء على إنتخاب أعضائها، لتصدر العمالة أو الأقاليم أو عمالة المقاطعات مهمة تلقي ترشيحات الأفراد الراغبين في تمثيل الهيئة الساكنة داخل مجلس الجهة، بينما يقوم العامل أو ممثله بتلقي تصريحات الترشيح المتعلقة بإنتخابات مجالس العمالات أو الأقاليم، فيما تكلف السلطة الإدارية المحلية بتلقي تصريحات الترشيح الخاصة بإنتخابات الجماعات والمقاطعات.

وعليه، وإستنادا إلى هذا التقسيم فإنه في حال شغور مقعد مجلس ترابي يتم تعويضه بقرار من قبل إحدى هذه الهيئات وفق طبيعة المجلس.

وتشهد النصوص القانونية النازمة لحالات الشغور وتعويضها على حرص وعناية المشرع المغربي من أجل سيرورة العمل النيابي المحلي وحسن أدائه على غرار ما فعل على الصعيد البرلماني مقارنة بنظيره الجزائري والتونسي، حيث لم يتوان في ترتيب الإجراءات الإحتياطية والإحترازية في حال ما لم يلتحق المترشح المعني بمقعده لأحد الأسباب التالية⁽²⁾:

- رفض المترشح المعني تعويض زميله بعدم تلبية الإستدعاء خلال الخمسة عشرة (15) يوما من تاريخ تبليغه قرار التعويض.
- إذا إعتزى المترشح المعني عارضاً يجرمه من حقه في أن يكون ناخبا أو منتخبا برسم نفس الهيئة الناخبة.
- إذا تعذر تبليغه لسبب قاهر.

(1) المواد 85، 110 و 134 من القانون التنظيمي رقم: 59.11، المتعلق بإنتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، المرجع السابق.

(2) المادة 33 من نفس المرجع.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

وفي ظل هذه المعوقات لتعويض المقعد الشاغر، وبعد إستيفاد جميع وسائل التبليغ القانونية بالنسبة للحالة الأولى، تلجأ السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات وجوبا إلى إستدعاء المترشح الذي يليه مباشرة في نفس اللائحة برسالة مضمونة مع إشعار بالإستلام. ويعد إستعمال جلّ وسائل التبليغ القانونية بمثابة إقامة الحجة على المترشح المستدعى إذا فكر في تقديم إعتراض يطالب فيه بأحقّيته بالمقعد.

ومع ذلك، فقد كفل القانون المغربي حق الطعن في أهلية المستخلف، في غضون ستة (06) أيام من تاريخ تقلده المقعد، وهو الحكم الذي لا نجد له أثر لا في التشريع الجزائري ولا في التشريع التونسي، النقطة التي تضاف لرصيد المشرّع المغربي في إحكامه لعملية تنظيم مجريات الإنتخابات المحلية.

أمّا عن الحيز الزمني المؤطرة ضمنه عملية الإستخلاف، فقد حصره المشرّع التونسي في مهلة خمسة عشر (15) يوما لتعويض المقعد الشاغر، ينطلق حسابها من تاريخ معاينة الشغور من قبل المجلس البلدي أو الجهوي حسب الحالة، وتدخل مهلة 48 ساعة لتبليغ الهيئة المستقلة العليا للإنتخابات بالشغور ضمن هذا الحساب.

بينما وحد كل من المشرّع الجزائري ونظيره المغربي مواعيد تعيين المستخلف، محددة في شهر تسري من التاريخ الموالي للشغور بالنسبة للتشريع المغربي، في حين لزم المشرّع الجزائري الصمت حيال بدء سريان هذا الأجل، ما يترك المجال مفتوحا لإعمال السلطة المختصة لسلطانها التقديرية.

وتطرح مهلة شهر لإستخلاف عضو منتخب ولائي بسبب إقصائه لوجوده في إحدى حالات التنافي إشكالا جوهريا، حيث تصطدم هذه الآجال بأجال دعوى الإلغاء والمحددة بأربعة أشهر، فإذا إفترضنا أنّ النائب المقصى رفع دعوى إلغاء ضد قرار وزير الداخلية، وبعد شهر من إقصائه عين مستخلفا له، والدعوى الإدارية ما تزال تجوب قاعات مجلس الدولة، وإذا ما صدر قرار هذا الأخير بإلغاء قرار الإقصاء، ينبغي على إثره إعادته إلى مقعده النيابي الذي لم يعد شاغرا فما السبيل إلى ذلك أمام عدم تنبّه المشرّع إلى مثل هذا الزلل؟، ومن هذا الطرح نطالب المشرّع الجزائري بإعادة صياغة المادة (41) من قانون

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية
والآثار الناجمة عن المبدأ

الولاية رقم: 07-12، وتضمنها فقرة تحترم فيها آجال الطعن أمام مجلس الدولة بخصوص قرار الإقصاء تفاديا لإنتهاك الحقوق.

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ

خلاصة الباب الثاني

انتهينا في هذا الباب إلى أنّ معالجة حالات التنافي مع العهدة النيابية بشقيها الوطنية والمحلية تخضع للرقابة بنوعيتها، رقابة داخلية إدارية ورقابة خارجية قضائية. بالنسبة للرقابة على عضوية البرلمان فقد إتفقت التشريعات محل المقارنة حول الدور الذي يقوم به البرلمان للفصل في حالات التنافي، غير أنّ الإجراءات المتبعة تتغير من تشريع إلى آخر، حيث يظهر التباين من خلال الجهة الفاصلة في ملف العضو فالمشروع الجزائري يعهد به إلى مكتب البرلمان بمساعدة لجنة الشؤون القانونية والإدارية، أمّا المشروع التونسي فقد عهد بها إلى مكتب المجلس بمساهمة هيئة الحوكمة الرشيدة في الرقابة على التصريحات المودعة لديها، أمّا عن المشروع المغربي فتصوره لم يكن واضحا متحدا، حيث يتولى مكتب مجلس النواب عملية الفصل في حالات التنافي الخاصة بأعضائه وذلك بمفرده، في حين يتولى مكتب المستشارين بمعية المجلس الأعلى للحسابات عملية الفصل في وضعية أعضائه، كما شملت الإختلافات الآجال القانونية المسطرة للفصل في وضعية عضو البرلمان.

أمّا عن الرقابة القضائية فقد إنفرد المشروع المغربي في تنظيمها، حيث أحال منازعات حالات التنافي إلى القضاء الدستوري، في حين أنّ كل من المشروع الجزائري ونظيره التونسي لم يشارا إلى مسألة التنازع في حالات التنافي التي من المحتمل نشوبها بين البرلمان وأعضائه.

وبخصوص الرقابة المفروضة على عضوية المجالس المحلية، أيضا عرفت إختلافا بين التشريعات المغاربية في جانب الجهة التي لها سلطة الرقابة على مستوى المجلس، فالمشروع الجزائري منحها للوالي بعد مصادقة وزير الداخلية متغافلا عن وضع المجلس البلدي، أمّا المشروع التونسي فترك المجال مفتوحا على المجلس، أمّا بالنسبة للمشروع المغربي فعهد بهذه السلطة إلى رؤساء المجالس على مختلف مستوياتها فيما يرتبط بحالة الجمع بين العهدة الانتخابية، ولم يأت كل من المشروع الجزائري ونظيره المغربي على ذكر وجوبية تصريح النائب بمهامه كإجراء أولي للرقابة، في حين أكد على ذلك المشروع التونسي

الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية

والآثار الناجمة عن المبدأ

من خلال الإصلاحات الأخيرة التي مست قانون الجماعات المحلية. وبالنسبة للرقابة القضائية فقد أجمعت التشريعات محل الدراسة على إسنادها للقضاء الإداري، حيث ينظر القاضي الإداري في قرارات فصل العضو المنتخب بسبب وجود حالات تنافي، بالإضافة إلى إلغاء القرارات والمداولات التي كانت محلاً لتعارض المصالح.

وينجر على تطبيق مبدأ التنافي إنعكاسات على العضو قد تكون في صورة إيجابية حال إلتزامه بالمبدأ على غرار توفير الضمانات المادية وضمان عودته إلى منصبه الأصلي حال إنتهاء المدة النيابية، ناهيك عن إمكانية تجديد الثقة في المنتخب، وقد تكون الإنعكاسات في صورة سلبية حال مخالفته للمبدأ فيؤدي به ذلك إلى إنهاء عضويته النيابية وبالنتيجة تسجيل شغور في المقاعد النيابية يتوجب تعويضها بنواب آخرين.

الخاتمة

الخاتمة

تبين من دراسة موضوع حالات التنافي مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية، السعي الحثيث للمشرع في تنظيمه لحالات التنافي مع العضوية النيابية، ويظهر ذلك من خلال التوسيع الذي إعتده في تحديد المهام والأنشطة التي يمكن أن تعرقل المهمة النيابية البرلمانية وتحد من إستقلالية أعضاء البرلمان، بينما حظيت العضوية النيابية المحلية بجزء ضئيل من إهتمام المشرع في تنظيمه لحالات التنافي.

ومع ذلك لا يمكن الجزم بفاعلية نظام التنافي لوحده لضمان الإستقلالية المرجوة، فلا بد من تضافر مجموعة من المبادئ القانونية والقيم الأخلاقية للوصول إلى الغاية المنشودة، وعليه يمكن القول بأنّ المشرع المغربي قد وفق نسبيا في تنظيمه لحالات التنافي مع العهدة النيابية الوطنية مقارنة بالعهدة النيابية المحلية، وفي سبيل تقييم ما جاءت به التشريعات المغربية بخصوص موضوع البحث، فإننا نقف على مواطن القصور التي إعترت أحكامها من خلال النتائج التي توصلنا إليها ومحاولة تقديم توصيات حولها.

أولاً: النتائج

1. على مستوى العهدة النيابية الوطنية:

1. تتفق التشريعات المغربية محل الدراسة على ضرورة فصل العضوية النيابية على الوظيفة الوزارية، ولم يكن للأنظمة السياسية أي دخل في طبيعة هذا الفصل مثلما إدعى بعض الفقه، ويعد النظام البرلماني للملكة المغربية أنموذجا لذلك، وجاء هذا الفصل لضمان إستقلالية النواب ومنع أي تشويش على أدائهم النيابي، غير أنّ فعاليته قد تتلاشى أمام المنهجية القانونية والسياسية المتبعة في تشكيل البرلمان، فالواقع العملي يثبت بأنّ الأغلبية البرلمانية للحزب الحاكم تهيمن وتسيطر موضوعيا على السلطتين خاصة أمام ضعف المعارضة البرلمانية، ما يفيد بأنّ الفصل العضوي بين البرلمان والوزارة ما هو إلا إجراء شكلي تغطي عليه الممارسات السياسية وتفقدته جدواه.

2. قيام المشرّع الجزائري دون نظيره التونسي والمغربي بمحاولة فصل المال على السلطة، وذلك بمنع البرلمانين من المزوجة بين مهامهم النيابية وممارسة أنشطة في المشروعات الخاصة، غير أنّ هذا الخناق الممارس على النواب يمكن له فتح باب التحايل على القانون باللجوء إلى إستعمال أسماء أفراد العائلة كغطاء لممارسة نشاطه، والجانب الممارساتي يؤكد على وجود حالات تنافي دون إتخاذ الإجراءات اللازمة في شأنها.
3. رغم حرص المشرّعين الجزائري والتونسي على الحفاظ على مكانة عضو البرلمان بعدم السماح له أو للغير بإستعمال إسمه في الإشهارات والإعلانات، إلاّ أنّها إجرائيا قد أغفلا تحديد عقوبة مخالفة ذلك، ما يفقد النص قيمته الإلزامية، أمّا المشرّع المغربي وإن أحسن عملا بتسليطه العقاب على كل من استعمل إسم البرلمان في دعايات وإشهارات تسويقية غير أنّه أهمل عقوبة البرلمان في حال كان له يد مباشرة في العملية.
4. رغبة المشرع الجزائري في توفير أكبر قدر ممكن من الإستقلالية وتحصين العمل البرلماني، دفعته إلى حظر الجمع بين العضوية البرلمانية ورئاسة الأندية الرياضية، وهذا التفصيل في تحديد حالات التنافي أوقعه في تكرار وإطباب في النصوص القانونية خاصة وأنّ هذه الأندية تدخل ضمن نطاق المشاريع الخاصة المحظور الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية، وفقا للمادة 73 من المادة 03 من القانون رقم: 13-05 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها.
5. بخصوص وضعية أساتذة التعليم العالي وممارسة مهنة أستاذ طب في القطاع العام والجمع بينها وبين العضوية البرلمانية، فإنّ الأمر بعدما كان مباحا في القوانين الجزائرية السابقة، إلاّ أنّه تم إستبعاد هذه الفئة من قائمة الإستثناءات الواردة في القانون الجديد رقم: 12-02 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، بناء على رأي المجلس الدستوري رقم: 04/ر.م.د/11، المؤرخ في: 22 ديسمبر

- 2011، أمّا عن الوضعية في كل من التشريعيين التونسي والمغربي فإنّها تخضع لما يخضع له الموظف العام من أحكام الحظر.
6. من الزاوية الإجرائية، فإنّ تمكين مكتب البرلمان الجزائري بمعية لجنة الشؤون القانونية بدراسة تصريحات النواب المرتبطة بالمهام والأنشطة الممارسة، ليس بالرأي الموفق لإفتقار هذه الهيئات لآليات التحقيق والحياد في إصدار القرارات خاصة في ظل إنعدام حق الطعن في هذه القرارات، على العكس من المشرّع المغربي الذي منح أحقية اللجوء إلى المحكمة الدستورية في حالة نزاع، إلّا أنّ إقحام وزير العدل المغربي في عملية إخطار المحكمة الدستورية بوجود حالة نزاع حول حالات التنافي على مستوى البرلمان يشكل خرقا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات.
7. لم يراع كل من المشرّع التونسي ونظيره المغربي الدقة في تحديد سريان مواعيد إيداع التصريحات وإنطلاق عملية التحقق من وجود حالات التنافي، أيضا لم يكن هناك إنسجام بين الأحكام المنظمة لمجلس النواب المغربي والأحكام المنظمة لمجلس المستشارين بخصوص وجوبية التصريح كإجراء أولي و الجهة المكلفة بتلقيه.
8. انفراد المشرّع الجزائري بتقرير عقوبة التصريح الكاذب التي تسلط على النائب الذي أدلى بتصريحات كاذبة أو منقوصة، وتصطدم هذه العقوبة بمبدأ الحصانة البرلمانية، أمّا المشرع البرلماني التونسي فقد كان لينا في التعامل مع النائب الذي لم يقدم تصريحا وفق الأنموذج المقدمة أو كان منقوصا أو لم يتم تقديمه من الأساس، حيث منحه مهلة إضافية وفي حال تجاوزها سجل في قائمة الممنوعين من التصريح.
9. من الآثار السلبية التي يمكن أن يخلفها تطبيق مبدأ التنافي بصورته الموسعة، عزوف النخبة من أسانذة ومتقنين عن الترشح للعضوية البرلمانية.
- II. على مستوى العهدة النيابية المحلية:**

1. لم يعدد المشرّع الجزائري ولا نظيره التونسي الحالات التي يتنافى الجمع بينها وبين العهدة النيابية المحلية، بإستثناء حالة عدم الجمع بين العهدة النيابية بالنسبة

- للتشريع التونسي، وعلى الرغم من أنّ المشرّع الجزائري قد جاء على ذكر مبدأ التنافي ضمن طيات قانون الولاية رقم: 07-12، غير أنّه ترك تحديد حالات التنافي مبهما دون وجه واضح ما يجعل من الصعوبة بمكان تطبيق نص المادة، وهذا خلفا لموقف المشرّع المغربي الذي تبنى مبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية وأطر حالاته.
2. غياب تحديد واضح لحالات التنافي لم يقف حائلا أمام ضرورة التفرغ التام لرؤساء المجالس وفي بعض الحالات نوابهم لمهامهم النيابية، ومع ذلك فقد سهى المشرّع التونسي أثناء تنظيمه للأحكام الضابطة لتسيير المجالس المحلية عن إلزام رؤساء المجالس الجهوية ورؤساء مجالس الأقاليم على ضرورة التفرغ التام للمنصب.
3. لم يعر كل من المشرّع الجزائري ونظيره التونسي إهتماما لمسألة الجمع بين منصب الوزير وعضوية إحدى المجالس المحلية، حيث أطبق السكوت عليهما ولم يشير إلى هذه الحالة حتى في القوانين الخاصة، على العكس من المشرّع المغربي الذي نظم هذه المسألة.
4. إنّ فكرة مبدأ التنافي يمكن أن تكون مرتبطة سواء بالأنشطة المهنية الممارسة أو بروابط النسب، ما يفسر حالات المنع التي فرضتها التشريعات المحلية المغاربية على بعض التصرفات والسلوكات التي من شأنها أن تؤدي إلى تعارض في المصالح، على غرار منع الحضور في المداولات التي تهم العضو المنتخب شخصا أو أحد أفراد عائلته.
5. ضعف إجراءات الرقابة على وضعيات المنتخبين المحليين في المجالس الشعبية الجزائرية، يظهر من خلال غياب النص على التصريح بالمهام والأنشطة الممارسة والتحديد الدقيق للجهة التي تنظر في الموضوع وآليات ذلك خاصة على مستوى المجالس المحلية البلدية حيث لم يقرن المشرّع التفرغ التام لرئيس المجلس الشعبي البلدي بجزء إذا خالف ذلك، أمّا في التشريعات التونسية وضمن الإصلاحات الجديدة التي تبنتها عرف أعضاء المجالس المحلية واجب التصريح بالمهام والأنشطة

- الممارسة، غير أنّ الإجراءات الرقابية لم تكن بذلك القدر من الوضوح نظرا لكثرة الإحالات التي شهدتها أحكام قانون الجماعات المحلية.
6. عرفت الأحكام المنظمة لإجراءات الرقابة على وضعية أعضاء المجالس الترابية المغربية، خلطا في آليات الرقابة حيث تخضع بعض حالات التنافي إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية في نفس الوقت.
7. عدم تحديد حالات التنافي بشكل واضح يُصعّب من عمل القاضي الإداري الجزائري في الفصل في دعاوى الإلغاء ضد قرارات الوزير المكلف بالداخلية.

ثانيا: التوصيات

1. على المشرّع الجزائري ضبط حالة التنافي المرتبطة بفصل المال على السلطة بفكرة الممارسة الفعلية للنشاط، وفتح مجال الرقابة إلى رقابة شعبية يقوم من خلالها أفراد الشعب بإخطار هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته بالمخالفات التي يرتكبها عضو البرلمان، وبدورها تتصل بالبرلمان لمعالجة الوضع.
2. ندعو كل من المشرّعين الجزائري والتونسي، أن يقوموا بفرض عقوبات تتناسب مع طبيعة المخالفة المرتكبة في حق المهمة البرلمانية، تسلط على النائب إذا كان مباشرا للمخالفة بنفسه أو على من إستغل اسمه دون علمه. كما نهيب بالمشرع المغربي أن يؤطر عقوبات تسلط على البرلمانيين.
3. نقترح على المشرّع الجزائري إعادة النظر في نص المادة 3 من القانون العضوي رقم: 02-12 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، و ذلك بحذف المطة 10 المرتبطة بالأندية الرياضية على إعتبار أنّها مشمولة ضمن المطة 5 من ذات المادة.
4. ضرورة قيام كل من المشرّعين الجزائري والمغربي بضبط مسألة تجديد تكليف عضو البرلمان بمهمة مؤقتة لصالح الدولة بشكل صريح وواضح حتى لا تأخذ منحاً آخر، كأن يكون التكليف مرة واحدة خلال العهدة النيابية الجارية.

5. على المشرّع التونسي أن يلزم رؤساء المجالس الجهوية ورؤساء مجالس الأقاليم بضرورة التفرغ التام للعهد على غرار ما فعل مع رؤساء مجالس البلديات.
6. نهيب بالمشرّع الجزائري أن يحدد على وجه الدقة ماهي حالات التنافي الموجبة لعقوبة إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، وأيضا أن يوحد الإجراءات بين المجالس الولائية والمجالس البلدية.
7. نقترح على المؤسس الدستوري الجزائري أن يوسع من صلاحيات المجلس الدستوري ليشمل سلطة النظر في المنازعات البرلمانية من بينها منازعات حالات التنافي.
8. نهيب بالمشرّعين التونسي والمغربي الدقة في تحديد سريان مواعيد إيداع التصريحات وانطلاق عملية التحقق من وجود حالات التنافي.
9. نرجو من المشرّع المغربي أن يوضح طبيعة العقوبات المسلطة على أعضاء البرلمان في حال مخالفتهم لإجراء التصريح، كما ندعو المشرّع التونسي أن يكون أكثر حزما في ضبط عقوبات التصريح الكاذب أو المنقوص حفاظا على هيبة البرلمان.
10. نرى أنه من الضروري على المشرّع المغربي سحب صلاحية الإخطار بمنازعات حالات التنافي من وزير العدل تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات.
11. نناشد المشرّع الجزائري في الإصلاحات القادمة لقانون الجماعات المحلية مراعاة التنظيم الدقيق لحالات التنافي وإجراءات الفصل فيها.
12. ندعو المشرّع التونسي إلى العمل على توضيح إجراءات الرقابة على حالات عدم الجمع المطبقة على أعضاء المجالس المحلية وتجنب كثرة الإحالات التي تعرقل من تطبيق القانون.
13. ندعو المشرّع المغربي إلى إعادة مراجعة القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وإزالة التناقض بين نصوصها المتصلة بالرقابة على بعض وضعيات حالات التنافي التي تخضع في آن واحد إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية.

قائمة المراجع

Les références

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

أ- الدساتير

1. الدساتير الجزائرية:

(1) القانون رقم: 01-16، المؤرخ في: 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14، بتاريخ: 07 مارس 2016.

2. الدساتير التونسية:

(1) قانون عدد 57 لسنة 1959، المؤرخ في: 01 جوان 1959، المتعلق بختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره، ر.ر.ج.ت عدد 30، بتاريخ: 01 جوان 1959.

(2) الدستور التونسي لسنة 2014، ر.ر.ج.ت عدد خاص، بتاريخ: 10 فيفري 2014.

3. الدساتير المغربية:

(1) ظهير شريف رقم: 1.11.91، المؤرخ في: 29 يوليو 2011، متعلق بتنفيذ نص الدستور، ج.ر.م.م عدد 5964، بتاريخ: 30 يوليو 2011.

4. دساتير دول مقارنة:

(1) الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) دستور الولايات المتحدة الأمريكية 1789 المعدل في 1992.

(3) دستور ألمانيا الاتحادية 1949 المعدل في 2012.

(4) الدستور المصري لسنة 2014.

(5) الدستور اللبناني المعدل في سنة 1927.

II- الإتفاقيات الدولية

(1) المرسوم الرئاسي رقم: 04-128، المؤرخ في: 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق

بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة

للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ: 31 أكتوبر 2003، ج.ر.ج. عدد 26 لسنة 2004.

III- التشريعات العضوية

1. الخاصة بالجزائر:

(1) القانون لعضوي رقم:98-01، المؤرخ في:30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13، ج.ر.ج.ج عدد 37، بتاريخ:01جانفي 1998.

(2) القانون العضوي رقم:04-11، المؤرخ في:06 سبتمبر 2004، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج.ج عدد57، بتاريخ: 08 سبتمبر 2004.

(3) القانون العضوي رقم:12-02، المؤرخ في:12 يناير2012، المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج.ج العدد الأول، بتاريخ:14 يناير2012.

(4) القانون العضوي رقم:12-03، المؤرخ في:12 يناير2012، المتعلق بكيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج العدد الأول، بتاريخ:14يناير2012.

(5) القانون العضوي رقم:16-11، بتاريخ:25 أوت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016.

2. الخاصة بتونس:

(1) القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004، المؤرخ في:14 جوان 2004، المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما، ر.ر.ج.ت عدد 48، بتاريخ:15 جوان 2004.

(2) القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004، المؤرخ في:27 جويلية 2004، يتعلق بحماية المعطيات الشخصية، ر.ر.ج.ت عدد 61، بتاريخ:30 جويلية 2004.

(3) القانون الأساسي عدد 57 لسنة 2008، المؤرخ في:04 أوت 2008، المتعلق بتنقيح القانون عدد 33 لسنة 1975، بتاريخ:14ماي1975،المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات، ر.ر.ج.ت عدد 64، بتاريخ:08 أوت 2008.

- (4) القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المؤرخ في: 26 ماي 2014، يتعلق بالانتخابات والإستفتاء، ر.ر.ج.ت عدد 42، بتاريخ: 27 ماي 2014.
- (5) القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015، المؤرخ في: 03 ديسمبر 2015، المتعلق بالمحكمة الدستورية، ر.ر.ج.ت عدد 98، بتاريخ: 08 ديسمبر 2015.
- (6) القانون الأساسي عدد 07 لسنة 2017، المؤرخ في: 14 فيفري 2017، المعدل والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والإستفتاء، ر.ر.ج.ت عدد 14، بتاريخ: 17 فيفري 2017.
- (7) القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017، المؤرخ في: 24 أوت 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، ر.ر.ج.ت عدد 70، بتاريخ: 05 سبتمبر 2017.
- (8) القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المؤرخ في: 09 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر.ر.ج.ت عدد 39، بتاريخ: 15 ماي 2018.

3. الخاصة بالمملكة المغربية:

- (1) ظهير شريف رقم: 1.11.165، المؤرخ في: 14 أكتوبر 2011، متعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 27.11، المتعلق بمجلس النواب، ج.ر.م.م عدد 5987، بتاريخ: 17 أكتوبر 2011.
- (2) ظهير شريف رقم: 1.11.172، المؤرخ في: 21 نوفمبر 2011، متعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 28.11، المتعلق بمجلس المستشارين، ج.ر.م.م عدد 5997 مكرر، بتاريخ: 22 نوفمبر 2011.
- (3) الظهير الشريف رقم: 1.11.173، المؤرخ في: 21 نوفمبر 2011، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 59.11، المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ر.م.م عدد 5997، بتاريخ: 22 نوفمبر 2011.

4) الظهير الشريف رقم:1.14.124، المؤرخ في:31 يوليو 2014، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:128.12، المتعلق بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، ج.ر.م.م عدد 6282، بتاريخ:14 أغسطس 2014.

5) الظهير الشريف رقم:1.14.139، بتاريخ:13 أغسطس 2014، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:066.13، المؤرخ في:13 أغسطس 2014، المتعلق بالمحكمة الدستورية، ج.ر.م.م عدد 6288، بتاريخ:04 سبتمبر 2014.

6) ظهير شريف رقم:1.15.83، المؤرخ في:07 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:111.14، المتعلق بالجهات، ج.ر.م.م عدد 6380، بتاريخ:23 يوليو 2015.

7) ظهير شريف رقم:1.15.84، المؤرخ في:07 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج.ر.م.م عدد 6380، بتاريخ:23 يوليو 2015.

8) ظهير شريف رقم:1.15.85، المؤرخ في:7 يوليو 2015، المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:113.14، المتعلق بالجماعات، ج.ر.م.م عدد 6380، بتاريخ:23 يوليو 2015.

IV- التشريعات العادية

1. الخاصة بالجزائر:

1) القانون رقم:01-79، المؤرخ في:09 يناير 1979، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر.م.م عدد 03، بتاريخ:16 يناير 1979.

2) القانون رقم:08-80، المؤرخ في:25 أكتوبر 1980، المتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر.م.م عدد 44، بتاريخ:28 أكتوبر 1980.

- (3) القانون رقم:83-12، المؤرخ في:02 يوليو 1983، المتعلق بقانون التقاعد،ج. ر.ج.ج عدد 28، بتاريخ:05 يوليو 1983، والمعدل والمتمم بالقانون رقم:16-15، بتاريخ:31 ديسمبر 2016، ج. ر.ج.ج عدد 78، بتاريخ:31 ديسمبر 2016.
- (4) قانون رقم:89-14، المؤرخ في:8 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر.ج.ج عدد 33، بتاريخ:09 أوت 1989.
- (5) القانون رقم:90-08، المؤرخ في:07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج. ر.ج.ج عدد 15، بتاريخ:11 أبريل 1990.
- (6) القانون رقم:90-09، المؤرخ في:07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج. ر.ج.ج عدد 15، بتاريخ:11 أبريل 1990.
- (7) القانون رقم:01-01، المؤرخ في:31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان،ج. ر.ج.ج عدد 09، بتاريخ:04 فبراير 2001.
- (8) قانون رقم:04-10، المؤرخ في:14 أوت 2004، المتعلق بالتربية البدنية والرياضية،ج. ر.ج.ج عدد 52، بتاريخ:أوت 2004.
- (9) قانون رقم:06-01، المؤرخ في:20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر.ج.ج عدد 14، بتاريخ:08 مارس 2006.
- (10) القانون رقم:08-09، المؤرخ في:25 فيفري 2008، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر.ج.ج عدد 21، بتاريخ:23 أبريل 2008.
- (11) القانون رقم:08-18، المؤرخ في:05 أكتوبر 2008، يتضمن الموافقة على الأمر رقم:08-03، المؤرخ في:01 سبتمبر 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم:01-01، ج. ر.ج.ج عدد 58، بتاريخ:08 أكتوبر 2008.

- 12) القانون رقم:11-10، المؤرخ في:22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد37، بتاريخ:03 يوليو 2011.
- 13) القانون رقم: 12-06، المؤرخ في:12 يناير2012، المتعلق بالجمعيات، ج. ر.ج. ج عدد 02، بتاريخ:15 يناير 2012.
- 14) القانون رقم:12-07، المؤرخ في:21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج. ر.ج. ج عدد 12، بتاريخ:29 فبراير 2012.
- 15) قانون رقم:13-05، المؤرخ في:23 يوليو 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج.ر.ج.ج عدد 34، بتاريخ:31 يوليو 2013.
- 16) الأمر رقم:67-24، بتاريخ:18 يناير 1967، المتعلق بالقانون البلدي(الملغى)، ج.ر.ج.ج عدد 06، بتاريخ:18 يناير 1967.
- 17) الأمر رقم:69-38، المؤرخ في:22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج،ر،ج،ج، عدد 44 بتاريخ:23 مايو 1969.
- 18) الأمر رقم:97-07، المؤرخ في:06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج.ر.ج.ج، عدد 12 بتاريخ:06 مارس 1997.
- 19) الأمر رقم:06-03، المؤرخ في:15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر.ج. ج عدد 46، بتاريخ:16 يوليو 2006.
- 2. الخاصة بتونس:**

- 1) القانون عدد25 لسنة 1969، المؤرخ في:08أفريل 1969، المتعلق بالمجلة الانتخابية، ر.ر.ج.ت عدد 14، بتاريخ:15 أفريل 1969 .
- 2) قانون عدد 40 لسنة 1972، المؤرخ في:01 جوان 1972، يتعلق بالمحكمة الإدارية، ر.ر.ج.ت، بتاريخ:6 جوان 1972.
- 3) القانون عدد 112 لسنة 1983، المؤرخ في:12 ديسمبر 1983، المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ر.ر.ج.ت عدد 82، بتاريخ:16 ديسمبر 1983.

- 4) قانون عدد 16 لسنة 1985، المؤرخ في: 08 مارس 1985، يتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب، ر.ر.ج.ت عدد 21، بتاريخ: 15 مارس 1985.
- 5) القانون عدد 70 لسنة 1989، المؤرخ في: 28 جويلية 1989، المتعلق بالتعليم العالي والبحث العلمي، ر.ر.ج.ت عدد 54، بتاريخ: 4_8 أوت 1989.
- 6) قانون عدد 46 لسنة 2018، المؤرخ في: 1 أوت 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، ر.ر.ج.ت عدد 65، أوت 2018.

3. الخاصة بالمملكة المغربية:

- الظهير الشريف رقم: 1.58.008، المؤرخ في: 24 فبراير 1958، يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.م.م عدد 2372، بتاريخ: 11 أبريل 1958.
- ظهير شريف رقم: 1.91.225، بتاريخ: 10 سبتمبر 1993، متعلق بتنفيذ القانون رقم: 41.90، المحدث بموجبه محاكم إدارية، ج.ر.م.م عدد 4227، بتاريخ: 03 نوفمبر 1993.
- القانون رقم: 24.92، المتعلق بإحداث نظام المعاشات لفائدة أعضاء مجلس النواب الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 136.92.01 المؤرخ في: 22 ديسمبر 1993، والمعدل بالقانون رقم: 04.35 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 208.05.01، المؤرخ في: 14 فبراير 2006، ج.ر.م.م عدد 5399، بتاريخ: 27 فبراير 2006.
- القانون رقم: 99.53 القاضي بتطبيق أحكام القانون 24/92 المتعلق بإحداث نظام المعاشات لفائدة أعضاء مجلس النواب على أعضاء مجلس المستشارين، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم: 198.99.01، ج.ر.م.م عدد 4726 بتاريخ: 16 سبتمبر 1999.

4. الخاصة ببعض الدول المقارنة:

- (1) القانون رقم:12 لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
- (2) القانون رقم:250 الصادر بتاريخ:14/07/1993، والمعدل بالقانون رقم:43 الصادر بتاريخ:2008/11/3، المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري اللبناني.

V- التشريعات الفرعية:

1. الخاصة بالجزائر:

- (1) المرسوم التنفيذي رقم:13-217 المؤرخ في:18 يونيو2013، المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر.ج. ج عدد32، بتاريخ:23 يونيو 2013 .

- (2) المرسوم التنفيذي رقم:13-91، المؤرخ في:25 فيفري2013، المتعلق بتحديد شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج. ر.ج. ج عدد 12، بتاريخ: 27 فيفري2013.

2. الخاصة بتونس:

- (1) الأمر رقم:1155 لسنة 1993، المؤرخ في:17 ماي 1993، يتعلق بمجلة واجبات الطبيب، ر.ر. ج.ت عدد 40، بتاريخ:28 ماي 1993.
- (2) المرسوم عدد 79 لسنة 2011، المؤرخ في:20 أوت 2011، المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة.

- (3) أمر حكومي عدد 620 لسنة 2017، المؤرخ في:25 ماي 2017، يتعلق بإحداث دوائر ابتدائية منقرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات وبضبط نطاقها الترابي.

- (4) الأمر الحكومي عدد 746 لسنة 2018، المؤرخ في:07 سبتمبر 2018، يتعلق بتحديد معايير وضبط مقدار المنحة الجمالية والإمتيازات العينية المخولة لرؤساء البلديات، ر.ر. ج.ت عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

- (5) الأمر الحكومي عدد 745 لسنة 2018، المؤرخ في:23 اوت 2018، يتعلق بضبط نظام إسناد منح بعنوان استرجاع مصاريف لنواب رئيس البلدية ومساعديه، ر.ر. ج.ت عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

3. الخاصة بالمملكة المغربية:

(1) المرسوم رقم: 2.16.493، المؤرخ في: 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرؤساء مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم وكتاب مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، ج.ر.م.م عدد 6511 بتاريخ: 24 أكتوبر 2016.

(2) المرسوم رقم: 2.16.494، المؤرخ في: 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم ونوابه وكتاب المجلس ونائبيه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، ج.ر.م.م عدد 6511 بتاريخ: 24 أكتوبر 2016.

(3) المرسوم رقم: 2.16.495، المؤرخ في: 06 أكتوبر 2016، يتعلق بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس الجهة ونوابه وكتاب المجلس ونائبيه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق، ج.ر.م.م عدد 6511 بتاريخ: 24 أكتوبر 2016.

VI – الأنظمة الداخلية:

1. الخاصة بالجزائر

- (1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني
- (2) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2002.
- (3) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
- (4) النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري لسنة 2012، ج.ر.ج.ج، عدد 26 لسنة 03 مايو 2012.
- (5) القرار المؤرخ في: 19 ديسمبر 2015، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي لمهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج، عدد 28 بتاريخ: 08 ماي 2016.

2. الخاصة بتونس

- (1) النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، ر.ر.ج.ت عدد 16، بتاريخ: 24 فيفري 2015.

(2) النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية 2018-2023، ر.ر.ج.ت عدد 73-74، بتاريخ: 11-14 سبتمبر 2018.

3. الخاصة بالمملكة المغربية

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب

(2) النظام الداخلي لمجلس المستشارين

4. الخاصة ببعض الدول المقارنة

(1) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013، ج.ر.م.ه.أ عدد 5247، بتاريخ: 20 أكتوبر 2013.

(2) النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المصري لسنة 2014، ج.ر.ج.م عدد 23، بتاريخ: 05 يونيو 2014.

VII- آراء وقرارات المجلس الدستوري

1. الخاصة بالجزائر:

(1) رأي المجلس الدستوري رقم: 12/ر.ق.م.د/01، المؤرخ في: 13 يناير 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ج.ع عدد 09، بتاريخ: 4 فبراير 2001.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم: 04/ر.م.د/11، المؤرخ في: 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور.

(3) قرار رقم: 01/ق.م.د/14، المؤرخ في: 07 يناير 2014، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ع عدد 03، بتاريخ: 22 يناير 2014.

(4) قرار رقم: 111/ق.م.د/14، المؤرخ في: 03 يونيو 2014، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ع عدد 38، بتاريخ: 22 يونيو 2014.

- (5) قرار رقم:112/ق.م.د/14، المؤرخ في:03 يونيو2014، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 38، بتاريخ:22 يونيو 2014.
- (6) قرار رقم:01/ق.م.د/15، المؤرخ في:أول يونيو 2015، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج،ر عدد 34، بتاريخ:24 يونيو 2015.
- (7) قرار رقم:13/ق.م.د/16، المؤرخ في:22 يونيو 2016، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 43، بتاريخ:17 يوليو 2016.
- (8) قرار رقم:21/ق.م.د/17، المؤرخ في:08 يونيو 2017، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 38، بتاريخ:29 يونيو 2017.
- (9) قرار رقم:01/ق.م.د/18، المؤرخ في:أول أكتوبر 2018، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 62، بتاريخ:17 أكتوبر 2018.
- (10) قرار رقم:09/ق.م.د/19، المؤرخ في:29 أبريل 2019، يتعلق بإستخلاف نائب في المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 36، بتاريخ:06 يونيو 2019.

2. الخاصة بالملكة المغربية:

- (1) قرار رقم:2013/913، المؤرخ في:2013/01/04، صادر عن المجلس الدستوري للمملكة المغربية، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث عشر، لسنة 2016.
- (2) قرار رقم:2012/858 و.ب، المؤرخ في:13 يونيو 2012، صادر عن المجلس الدستوري للمملكة المغربية، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثاني عشر، لسنة 2013.
- (3) قرار رقم:952/2015، المؤرخ في:09 فبراير 2015، صادر عن المجلس الدستوري للمملكة المغربية، مجلة المجلس الدستوري، العدد الرابع عشر، لسنة 2015.
- (4) قرار رقم:03/17 و.ب، المؤرخ في:25 أبريل 2017، صادر عن المجلس الدستوري للمملكة المغربية، مجلة المجلس الدستوري.

VIII- مداولات وقرارات مكتب البرلمان

1. الخاصة بالجزائر:

(1) الجريدة الرسمية للمناقشة، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الخامسة، رقم: 264، بتاريخ: 26 ديسمبر 2011.

2. الخاصة بتونس:

(1) مداولات مجلس النواب التونسي، عدد 11، جلسة 17 ديسمبر 1987.

(2) قرار مكتب مجلس نواب الشعب المنعقد يوم الثلاثاء 11 فيفري 2015، إجتماع المكتب عدد 01، الجمهورية التونسية، مجلس نواب الشعب.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة العربية

1- المؤلفات:

(1) الدباس محمد علي، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة). وزارة الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن ، 2008.

(2) الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة ، 2007.

(3) المعداوي محمد يوسف، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري. ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2، الجزائر، 1988.

(4) المظفر زهير، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986). المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، تونس، 1989.

(5) العكيلي علي مجيد وحيدر وهاب عبود، المكافأة البرلمانية بين الإستحقاق الدستوري والإسراف المالي. المركز العربي، الطبعة الأولى، مصر، 2017.

(6) العضايلة أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري. دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.

(7) الخرايفي رابح، مدخل لدراسة القانون النيابي التونسي. مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016.

- 8) بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 4، الجزء 2، الجزائر، بدون سنة نشر.
- 9) بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 3، الجزائر، 2003.
- 10) بوحميده عطالله، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص. دار هومة، الجزائر، 2011.
- 11) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
- 12) بوسقيعة حسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص. دار هومة، الجزء الثاني، الجزائر، 2007.
- 13) بوقفة عبد الله، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية. دار الهدى، الجزائر، 2016.
- 14) بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية. دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- 15) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية. جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
- 16) —، شرح قانون الولاية. جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
- 17) —، الوجيز في القانون الإداري. جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.
- 18) بوغازي سماعيل، جريمة تعارض المصالح في مجال الصفقات العمومية دراسة مقارنة. مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، مصر، 2016.
- 19) بن حمّاد محمد رضا، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية. مركز النشر الجامعي، تونس، 2006.

- 20) بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم، الجزائر، 2004.
- 21) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 2012.
- 22) جدو فاطمة الزهرة وآخرون، النظام القانوني للتوظيف العمومية وفقا للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية. دار بلقيس، الجزائر، 2019.
- 23) جنيج محمد رضا، القانون الإداري. مركز النشر الجامعي، الطبعة الثانية، تونس، 2008.
- 24) هنري روسييون، ترجمة وطفة محمد، المجلس الدستوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 2001.
- 25) حباني رشيد، دليل الموظف والتوظيف العمومية. دار النجاح، الجزائر، 2012.
- 26) طي محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثامنة، بيروت، 2013.
- 27) طربوش قائد محمّد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة 1، لبنان، 1995.
- 28) موريس دوفرجه، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى. المؤسسات الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1992.
- 29) ملاوي إبراهيم، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري. طاكسيدج. كوم، الجزائر، 2015.
- 30) مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 31) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية. دار الثقافة، الطبعة 2، الأردن، 2011.
- 32) عبد اللطيف السيد رسلان العودة. النظرية العامة للإستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- 33) علوان عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة، الطبعة 1، الأردن، 2009.
- 34) عمر عبد الفتاح، الوجيز في القانون الدستوري. مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، 1987.
- 35) فكري فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى (دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري). دار النهضة العربية، مصر، 1994.
- 36) فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 37) صرصار محمد شفيق، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية (مناظرة الدخول إلى المرحلة العليا). المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2007.
- 38) شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة 5، الجزائر، 2009.
- 39) خرفي هشام، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. دار هومة، الطبعة 4، الجزائر، 2010.
- 40) ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية. دار الهدى، الجزائر، 2007.

II - الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ- الأطروحات:

- (1) أوصيف سعيد، "البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمنتّم"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016.
- (2) الزيان عثمان، "السلوك البرلماني وأداء البرلمان المغربي"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2008/2007.
- (3) الخرشة قبلان النوري، " أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والتشريعية في فاعلية الأداء البرلماني (دراسة مقارنة بريطانيا، فرنسا، الأردن)"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2008/2007.
- (4) إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، "ضمانات عضو البرلمان"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1999.
- (5) بن سالم جمال، "القضاء الدستوري في الدول المغاربية"، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2015/2014.
- (6) دمج كمال عبد الرحمان، "الحقوق والضمانات الدستورية لأعضاء البرلمان في فرنسا ولبنان"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، الجامعة الإسلامية بلبنان، خلد، 2009.
- (7) حاحة عبد العالي، "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2012.
- (8) لزعر عبد المنعم، "ظاهرة الجمع بين الإنتدابات الإنتخابية، دراسة في واقع الممارسة البرلمانية بالمغرب"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، غير منشورة، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية-أكدال، جامعة محمد الخامس- الرباط، سنة 2015/2016.

- (9) لصلح نوال، "مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، مصر"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2016/2015.
- (10) عصام أبو بكر فهمي، "مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان"، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2008.
- (11) شوقي يعيش تمام، "الطعون في انتخابات المجالس النيابية (دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، المغرب)"، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.

ب- مذكرات الماجستير:

- (1) كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2011/2010.
- (2) سيرة عباس، "إستقلالية وفعالية السلطة التشريعية"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008/2007.
- (3) صدراوي شعبان، "الوضعية القانونية لأعضاء المجالس النيابية في تونس"، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق بصفاقس، تونس، 2011/2010.
- (4) رويحي نور الهدى، "إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013/2012.

III- المقالات

- (1) أونيسي ليندة، "النظام الحزبي وأثره في تركيز السلطات لصالح السلطة التنفيذية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، عدد 27، الجزائر.

- (2) أوصديق فوزي، "حالات التنافي في التشريعات الجزائرية"، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.
- (3) الأخصري نصر الدين، "مسألة تعارض المصالح كآلية قانونية لتحسين مبدأ الحق في الأمن القانوني في نطاق أعمال السلطات العمومية في الجزائر"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول إحترام التوقعات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 24 و 25 فيفري 2016.
- (4) الشوابكة فيصل عبد الحافظ، "شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة (الأردن، فرنسا)"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، العدد 07، الجزائر، جوان 2012 .
- (5) إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية" مجلة الكوفة، العدد 13، العراق.
- (6) بوسلطان محمد، "استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده"، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، المنظم من طرف الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.
- (7) حميتوش منى، "الديمقراطية والإدارة المحلية في المملكة المتحدة"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 08، الجزائر، 2010.
- (8) يلس شاوش البشير، "مبدأ التنافي دراسة مقارنة"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013.
- (9) زهاري بوزيد، "حالات التنافي في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013.

- 10) مولاوي إبراهيم، وسعايدية حورية، "إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، العدد 12، الجزائر، جانفي 2016.
- 11) محمد عباس محسن، "الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي"، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 05 العدد 17 السنة 05.
- 12) مفتاح عبد الجليل، "كيفية معالجة حالات التنافي و منازعاتها"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013.
- 13) مقدم سعيد، "العلاقة بين المواطن والبرلمان - الواقع والتطلعات -" مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013.
- 14) —، "حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، الجزائر، 2013.
- 15) —، "علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وإنعكاساتها على التنمية المحلية، دراسة على ضوء القانون والممارسة"، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر الوادي، يومي 01 و 02 ديسمبر 2015.
- 16) عباس عمار، "توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات"، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 05، الجزائر، 2015.
- 17) عمار محمود حامد، "أثر المكافأة البرلمانية على إستقلال المجالس التشريعية"، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 47، مصر، 2010 .

- 18) عنان جمال الدين، "مكافحة الفساد في إطار الصفقات العمومية، جريمة تعارض المصالح نموذجاً"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، العدد 09، المجلد الثاني، المسيلة، مارس 2018.
- 19) عثمانى فاطمة، "تجريم عدم التبليغ عن تعارض المصالح تكريس لمكافحة الفساد في الوظائف العمومية"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة، العدد الثاني عشر، الجزائر، 2017.
- 20) قوراري مجدوب، "مبدأ استقلالية القضاء في الدساتير المغاربية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 15، الجزائر، جوان 2016.
- 21) شويحة زينب، "قراءة في القانون العضوي رقم: 02/12 المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 32، الجزائر، سبتمبر 2013.
- 22) شطناوي فيصل، "إختصاص القضاء بالفصل في صحة العضوية البرلمانية"، مجلة الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، 2014.
- 23) شريط الأمين، "حول المادة 108 من الدستور فكرة الإستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية"، مداخلة أُلقيت في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.
- 24) —، "علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 08، الجزائر، 2010.
- 25) خلف فاروق، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل

- التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر بالوادي، الجزائر، أيام: 01 و02 ديسمبر 2015.
- IV- المقالات و المنشورات على شبكة الإنترنت**
- (1) خيربي عبد الرزاق جاسم، "النظام السياسي التونسي بعد التغيير"، مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، أنظر الموقع الإلكتروني: <https://www.iasj.net>
- (2) انظر موقع بوابة رئاسة الحكومة التونسية: www.pm.gov.tn
- (3) لزعر عبد المنعم، "الجمع بين الإنتدابات يهدد وجود البرلمان المغربي"، جريدة هسبريس الإلكترونية ، أطلع عليه يوم 21 مارس 2017 على الساعة 13:00 أنظر الموقع الإلكتروني: www.hespress.com.
- (4) لزعر عبد المنعم، "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي"، مقال منشور في جريدة هسبيرس الإلكترونية، ، أطلع عليه يوم 01 فيفري 2017 على الساعة 10:00 أنظر الموقع الإلكتروني: www.hespress.com
- (5) الدستور الايطالي 1947 بجميع تعديلاته مترجم في الموقع الإلكتروني www.constituteproject.org:
- (6) عرفان فوزي محمد، "مفهوم ومقومات وخصائص المهن الحرة والمهن غير التجارية"، الموقع الإلكتروني: www.almohasben.com.
- (7) موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، <http://www.mrp.gov.dz>.
- (8) www.sport.echoroukonline.com
- (9) أحمد جعفر، "التنظيم السياسي والإداري للبلاد التونسية على ضوء دستور 27 جانفي 2014" أنظر الموقع: <https://ar.scribd.com>.

- 10) المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية رصد وتحليل، لبنان، 2007، انظر الموقع الإلكتروني: www.arabruloflaw.or.
- 11) الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي، أنظر الموقع الإلكتروني: <https://www.cour-constitutionnelle.ma>
- 12) الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني: <http://www.apn.dz>
- 13) الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الجزائري: <http://www.majliselouma.dz>

ثالثا: قائمة المراجع باللغة الفرنسية

1-Les ouvrages

- 1) Marc van der Hulst، **Le mandat parlementaire**(étude comparative mondiale) ، Union interparlementaire Genève، 2000.
- 3) Zouhir Mdhaffar، **le pouvoir législatif au Maghreb**. imprimerie officielle de la république Tunisienne، Tunis، 1987.

2- les articles

- 4) Abel François، Laurent Weill، « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? » ، Revue économique 2014/6 (Vol. 65)
- 5) Marie-Christine Steckel، "l'interdiction du cumul des mandats" ، la revue administrative، presses Universitaires de France، 53e Année، N° 313، Janvier Février 2000
- 6) Léon Noël، "ministres et députés" ، R.F.S.P، n°02، 18e année، 1968.
- 7) Yves Mény، "le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs?" ، R.P N°64.

3- les theses

- 8) Kaouthar Jeaim-Mahfoudh، " Les Incompatibilités En Droit Constitutionnel Tunisien" ، faculté de droit et de sciences économiques et politiques de sousse، année 2008/2009.

4-Sur Les Net

- 9) Paul Muls، les incompatibilités (protocole de partenariat entre la chambre des représentants de Belgique et l'assemblée nationale de république du Burundi) ، chambre des représentants de Belgique avec le soutien du ministre des affaires étrangères du royaume de Belgique، spf affaires

étrangères, commerce extérieur et coopération au développement , sit web:<https://www.assemblee.bi> .

- 10) Sylvie bollen, " Le conseil communal Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux", <http://www.uvcw.be>, 12/08/2017.
- 11) Guillaume Perrault;Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts? <http://www.lefigaro.fr>,18/03/2017
- 12) Fiche descriptive :LE CUMUL DES MANDATS,www.fondapol.org,15/05/2017
- 13) Judith MAWENDO et Julie ROUSSEL, Qui peut être élu conseiller municipal, devenir maire ou adjoint ?Les règles d'inéligibilités et d'incompatibilités, www.maires-aude.fr.

فهرس المحتويات

مقدمة:..... 1

الباب الأول: تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية في التشريعات المغربية

الفصل الأول تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية الوطنية..... 10

المبحث الأول: معايير تحديد حالات التنافي مع العهدة النيابية الوطنية..... 12

المطلب الأول: معيار مبدأ الفصل بين السلطات..... 13

الفرع الأول: الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية..... 15

أولاً: موقف الفقه حول إمكانية الجمع بين السلطتين..... 15

ثانياً: موقف التشريعات المغربية حول إمكانية الجمع بين السلطتين..... 22

الفرع الثاني: الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية..... 30

الفرع الثالث: الفصل العضوي بين السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية الأخرى... 33

المطلب الثاني: معيار الفصل بين العهدة الانتخابية..... 36

المطلب الثالث: المعيار السيادي..... 42

المطلب الرابع: معيار الفصل بين المال والسلطة..... 43

الفرع الأول: تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية مع ممارسة أنشطة في المشروعات

الخاصة..... 44

الفرع الثاني: تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة المهن الحرة..... 46

الفرع الثالث: تنافي الجمع بين العضوية البرلمانية مع ممارسة أنشطة خاصة أخرى... 49

- أولاً- ظهور إسم النائب مشفوعا بصفته في الإعلانات الإشهارية..... 49
- ثانيا- تولي النائب لمنصب رئيس نادي رياضي إحترافي..... 51
- المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على مبدأ التنافي مع العهدة النيابية الوطنية 52
- المطلب الأول: الإستثناءات المؤقتة على مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية 54
- الفرع الأول: ممارسة بعض الأنشطة المؤقتة..... 54
- أولاً: الإجراءات المقيدة لممارسة الأنشطة المؤقتة 54
- ثانيا: مكانة الجمعيات من الإستثناء..... 56
- الفرع الثاني: مهمة مؤقتة لصالح الدولة..... 58
- المطلب الثاني: جدلية ممارسة مهنة أستاذ طب في المؤسسات العمومية..... 62
- وأستاذ في التعليم العالي 62
- الفرع الأول: موقف التشريعات من المسألة..... 63
- الفرع الثاني: موقف المجلس الدستوري من المسألة..... 69
- الفصل الثاني : تحديد الحالات المتنافية مع العهدة النيابية المحلية..... 73
- المبحث الأول: الجدل القائم حول مبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية 74
- المطلب الأول: الآراء المؤيدة لمبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية 74
- المطلب الثاني: الآراء المعارضة لمبدأ التنافي مع العهدة النيابية المحلية..... 78
- المبحث الثاني: الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي..... 80
- المطلب الأول: التنوع في تشكيل المجالس المحلية في التشريعات المغربية..... 81
- الفرع الأول: المجالس المحلية في التشريع الجزائري..... 82

82	أولاً: المجلس الشعبي البلدي
84	ثانياً: المجلس الشعبي الولائي
85	الفرع الثاني: المجالس المحلية في التشريع التونسي
87	أولاً: المجلس البلدي
89	ثانياً: المجلس الجهوي
92	ثالثاً: مجلس الأقاليم
93	الفرع الثالث: المجالس المحلية في التشريع المغربي
94	أولاً: مجلس الجماعة
95	ثانياً: مجلس العمالة أو الإقليم
96	ثالثاً: مجلس الجهة
	المطلب الثاني: تعارض العضوية في أكثر من مجلس محلي وفقاً للتشريع الجزائري
98	والتونسي
101	المطلب الثالث: السماح بعضوية أكثر من مجلس محلي وفقاً للتشريع المغربي
	المبحث الثالث: تنافي الجمع بين عضوية المجالس المحلية وبعض الأنشطة والوظائف
103	
105	المطلب الأول: ضرورة التفرغ التام لرئيس المجلس المحلي
109	المطلب الثاني: وظائف تتنافى وممارسة العهدة النيابية المحلية
113	المطلب الثالث: عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس محلي وعضوية الحكومة
	المطلب الرابع: عدم جواز الجمع بين رئاسة إحدى المجالس المحلية وصفة عضو في
114	بعض الهيئات الإدارية المستقلة

المطلب الخامس: تنافي بعض التصرفات القانونية مع صفة عضو في المجالس المحلية	115
خلاصة الباب الأول.....	118
الباب الثاني: الإجراءات المتبعة للفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية والآثار الناجمة عن المبدأ	
الفصل الأول: إجراءات الفصل في حالات التنافي مع العهدة النيابية.....	128
المبحث الأول: الإجراءات المرتبطة بالعهدة النيابية الوطنية.....	129
المطلب الأول: المراقبة البرلمانية على العضوية النيابية.....	130
الفرع الأول: تقديم تصريح أمام الجهات المعنية (ضرورة حتمية أم إجراء شكلي) ...	130
أولاً: الجهة المختصة بتلقي ومتابعة التصريحات.....	132
ثانياً: أثر الإخلال بواجب التصريح.....	146
الفرع الثاني: الجهة المكلفة بالفصل في حالات التنافي.....	150
المطلب الثاني: رقابة القضاء الدستوري على العضوية البرلمانية.....	153
الفرع الأول: تكييف طبيعة المجلس الدستوري.....	153
أولاً: الرأي القائل بالطبيعة السياسية للمجلس الدستوري.....	154
ثانياً: الرأي القائل بالطبيعة القضائية للمجلس الدستوري.....	155
ثالثاً: الرأي المرجح.....	156
الفرع الثاني: إنفراد القاضي الدستوري المغربي بالفصل في منازعات حالات التنافي .	159
أولاً: فيما يتعلق بمضمون الإحالة على المحكمة الدستورية.....	160
ثانياً: فيما يتعلق بالأطراف التي لها حق الإحالة.....	162

164	..... ثالثا: فيما يتعلق بأجال الفصل في الملف وكيفية ذلك
166	..... المبحث الثاني: الإجراءات المرتبطة بالعهدة النيابية المحلية
167	..... المطلب الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على عضوية المجالس المحلية
168	..... الفرع الأول: الرقابة على عدم الجمع بين العهديات الإنتخابية وبعض المهن
168	..... أولا: الإجراءات الرقابية في التشريع الجزائري
172	..... ثانيا: الإجراءات الرقابية في التشريع التونسي
175	..... ثالثا: الإجراءات الرقابية في التشريع المغربي
	..... الفرع الثاني: الرقابة على حالات المشاركة في المداولة الكاشفة عن تعارض المصالح
179	.....
182	..... المطلب الثاني: الرقابة القضائية على العضوية في المجالس المحلية
184	..... الفرع الأول: الجهة المختصة بالفصل في الطعن
184	..... أولا: الجهة المختصة في التشريع الجزائري
187	..... ثانيا: الجهة المختصة في التشريع التونسي
188	..... ثالثا: الجهة المختصة في التشريع المغربي
190	..... الفرع الثاني: أطراف الطعن في منازعات حالات التنافي
193	..... الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالعريضة واحترام المواعيد القانونية
193	..... أولا: الحالات الخاضعة للشروط العامة
196	..... ثانيا: الحالات الخاضعة لبعض الشروط الخاصة
199	..... الفصل الثاني: إنعكاسات مبدأ التنافي على أعضاء المجالس النيابية

المبحث الأول: الإنعكاسات الإيجابية لمبدأ التنافي.....	200
المطلب الأول: الضمانات المالية لأعضاء المجالس المنتخبة.....	200
الفرع الأول: التعويضات المالية.....	200
أولاً: التطور التاريخي للمكافأة المالية.....	201
ثانياً: موقف التشريعات من المكافأة المالية.....	203
الفرع الثاني: نظام التقاعد.....	217
المطلب الثاني: الإمتيازات الممنوحة للنائب الموظف.....	219
المطلب الثالث: المساهمة في تعزيز الثقة بين المنتخب والناخب.....	223
المبحث الثاني: الإنعكاسات السلبية الناجمة على مخالفة مبدأ التنافي.....	226
المطلب الأول: إنقضاء العضوية النيابية.....	227
الفرع الأول: أساليب إنقضاء العضوية البرلمانية لمخالفة مبدأ التنافي.....	227
أولاً- مفهوم الإستقالة:.....	227
ثانياً- ضوابط الإستقالة:.....	232
الفرع الثاني: أساليب إنقضاء عضوية المجالس المحلية لمخالفة مبدأ التنافي.....	236
أولاً: الإقصاء من العهدة النيابية.....	236
ثانياً: الإعفاء وفقدان العضوية.....	238
المطلب الثاني: آثار إنتهاء العضوية النيابية.....	238
الفرع الأول: شغور المقاعد النيابية.....	239
أولاً: التصريح بشغور المقاعد النيابية الوطنية.....	241

فهرس المحتويات

243	.....ثانيا: التصريح بشغور المقاعد النيابية المحلية
244	.....الفرع الثاني: أحكام الإستخلاف في المقاعد النيابية
245	.....أولا: تعويض المقاعد النيابية الوطنية
251	.....ثانيا: تعويض المقاعد النيابية المحلية
256	.....خلاصة الباب الثاني
261	.....الخاتمة
267	.....قائمة المصادر والمراجع

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ