

بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة

الدكتور بوكرا إدريس

أستاذ محاضر كلية الحقوق. جامعة الجزائر

أثارت عملية استخلاف رئيس مجلس الأمة وطريقة استبداله دهشة واستغرابا عميقين من طرف رجال القانون. فإلى جانب الاستناد الخاطئ للمادة 181 من الدستور لتبرير الطريقة المتبعة، فقد وقع خرق فظيع لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي صادق عليه أعضاء مجلس الأمة. ورغبة مني في توضيح الطريقة غير القانونية التي تمت بها عملية الاستبدال، فإن هذه المحاولة سوف تبتعد عن الغوص في الدوافع والاعتبارات السياسية وغير السياسية التي كانت وراء العملية، وسوف تقتصر على استعراض الجوانب القانونية للمسألة.

أولا : مسألة مدة عهدة رئيس مجلس الأمة

تنص الفقرة الثانية للمادة 114 من الدستور على ما يلي : "ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس".

تنص الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور "... لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات".

فإذا كانت أحكام الفقرة الثانية للمادة 114 جاءت لتنظيم عملية استخلاف رئيس مجلس الأمة في الظروف العادية، فإن نص الفقرة الثانية للمادة 181 يندرج في إطار الأحكام الإنتقالية التي وضعت بغرض تسيير المؤسسات لفترة انتقالية إلى غاية استكمال تنصيب المؤسسات التي ينص عليها الدستور من جهة، وإلى غاية استكمال السير العادي لجميع المؤسسات من جهة ثانية.

1- الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور هي الواجبة التطبيق :

وعليه فإنه لما كان الأمر يتعلق بالتجديد الجزئي الأول لتشكيلة مجلس الأمة، تنبغي الإشارة إلى أن مدة عهدة مجلس الأمة كما هي محددة في نص المادة 102 من الدستور هي ست سنوات.

ويتم تجديد تشكيلة هذا المجلس بالنصف كل ثلاث سنوات.

وهذا يعني أن مدة عضوية عضو مجلس الأمة هي ست سنوات كمبدأ أصلي. واستنادا على هذا المبدأ ولتمكين استمرار السير العادي لمجلس الأمة ولتمكين تطبيق نص الفقرة الثانية للمادة 102 من الدستور، حددت المادة 181 من الدستور طريقة تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى لمجلس الأمة عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. وإثرها يغادر الأعضاء الذين مستهم القرعة ويواصل بقية نصف أعضاء المجلس مدة عضويتهم لمدة ثلاث سنوات أخرى بغرض استكمال مدة الست سنوات التي نصت عليها المادة 102.

أما بالنسبة لرئيس مجلس الأمة، فقد حددت الفقرة الثانية للمادة 181 أنه غير مشمول بعملية القرعة ويمارس عهده الأولى لمدة ست سنوات.

فإذا كان أمر بقاء رئيس مجلس الأمة لمدة ست سنوات كعضو في مجلس الأمة لا تثير أي مشكل في تفسير الدستور فإن استمرار عهده كرئيس

مجلس الأمة لمدة ست سنوات هي التي كانت وراء التأويل المختلف لأحكام الدستور، وكانت وراء استبداله بالطريقة التي تمت.

2- تفسير مدلول الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور

وفي هذا السياق، كيف يمكن تفسير نص الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور؟

ينبغي تفسير نص هذه الفقرة في سياق كل نص المادة 181، فالمادة 181 تستعمل عبارة العضوية الأولى عند الحديث عن تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة : "يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة...".

كما تستعمل عبارة العهدة الأولى عندما تتكلم عن عدم شمول القرعة رئيس مجلس الأمة لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست سنوات".

وللوهلة الأولى يظهر أن استعمال الدستور لعبارتين مختلفتين في نص المادة 181 سوف لن يكون بدون أثر.

فعبارة العضوية تعني إنتماء الشخص لجماعة معينة أو لحزب معين أو لهيئة معينة. ونحن هنا في مجال مجلس الأمة فتعني الإنتماء لمجلس الأمة. والعضوية قد تكون بالانتخاب أو بالتعيين، فبالنسبة لمجلس الأمة فإن واضح الدستور مدرك لمعنى عبارة العضوية. وهو يعلم أن ثلثا (3/2) أعضاءه يتم انتخابهم طبقا للفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي. كما أن الثلث الآخر لأعضاء مجلس الأمة يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، ولهذا فإن العضوية في المجلس تشمل فئة المنتخبين وفئة المعيّنين، وبالتالي فإن العضوية في مجلس الأمة سوف تكف بالنسبة لنصف عدد

أعضاء مجلس الأمة عقب السنة الثالثة من عضويتهم في المجلس سواء بالنسبة للمنتخبين أو المعينين.

أما بالنسبة لعبارة العهدة، فهي تعني ممارسة مهمة بتكليف أو عن طريق الوكالة. فلا يستطيع أيا كان أن يمارس عهدة ما إذا لم يكلف بها.

وبالنسبة لرئيس مجلس الأمة فهو يمارس عهدة رئيس مجلس الأمة بناء على تكليف أو توكيل. وقد تم انتخاب رئيس مجلس الأمة من طرف أعضاء المجلس عند تنصيبه بتاريخ 04 جانفي 1998.

إن الانتخاب هو تكليف شخص بممارسة مهمة معينة وهي مهمة تمثيل الجماعة، والتحدث باسمها والتصرف لحسابها.

وبالتالي فإن العهدة مقرونة بالانتخاب لتولي مهمة تمثيل الجماعة لمدة معينة محددة في القانون المنظم لشؤون الجماعة. وفي حالتنا فإن الدستور كلف رئيس مجلس الأمة بممارسة عهدة رئاسة مؤسسة مجلس الأمة.

ومن هنا فإن التفسير الصحيح للفقرة الثانية للمادة 181 يجب أن يندرج في إطار تفسير معنى العهدة.

وبالتالي فإن رئيس مجلس الأمة انتخب من طرف أعضاء المجلس لممارسة عهدة رئاسة مجلس الأمة.

ولما كان الأمر يتعلق بارتباط العهدة بالانتخاب، فإن رئيس مجلس الأمة يمارس العهدة الأولى لمدة ستة (6) سنوات كرئيس لمجلس الأمة وليس كعضو في مجلس الأمة. ومن هنا فإن الفقرة الثانية للمادة 181 تعفى رئيس مجلس الأمة من عملية القرعة باعتباره رئيسا منتخبا على رأس مجلس الأمة، و يمارس عهده لمدة 06 سنوات بصفته رئيسا لهذه المؤسسة.

إن التفسير أو الرغبة في تغليب التفسير غير الصحيح لنص الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور، أدت إلى انعكاسات سلبية على سير مؤسسة

مجلس الأمة ، و قادت الى العملية التي ادت الى تغيير رئيس مجلس الأمة بطريقة مخالفة لاحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3 - تجاهل حكم المادة 111 من القانون العضوي رقم 99 - 02 المؤرخ في 08 مارس 1999

الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة .

تنص المادة 111 من هذا القانون على ما يلي : " مع مراعاة احكام المادة 181 (الفقرة الثانية) من الدستور ، ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة وفقا لاحكام المادة 114 من الدستور .

و قبل تحليل مدلول هذه المادة ، تنبغي الاشارة ان صياغة نص هذه المادة جاء بعد الرأي الذي اصدره المجلس الدستوري بتاريخ 21 فبراير 1999 تحت رقم 99/08 ، حول مطابقة القانون العضوي للدستور و لا سيما نص المادة 11 منه .

و للاشارة فان نص المادة قبل ابداء المجلس الدستوري لهذا الرأي ، كان يحتوي على مايلي : "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة وفقا لاحكام المادة 114 من الدستور"

و في تعليقه على نص هذه المادة ، اشار المجلس الدستوري الى مايلي :
- اعتبارا ان المؤسس الدستوري قد اقر في المادة 181 (الفقرة الثانية) من الدستور بان القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهد الاولى مدة ست (6) سنوات .

- و اعتبارا ان المشرع حين نص على ان انتخاب رئيس مجلس الأمة يتم وفقا لاحكام المادة 114 من الدستور يكون قد اغفل الاشارة الى الحكم

الانتقالي الوارد في الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور و المتعلق بانتخاب رئيس مجلس الامة في العهدة الاولى

و انطلاقا من هذا التعليق الذي ابداه المجلس الدستوري حول الصياغة الاولى لنص المادة 111 من طرف المشرع ادلى بالرأي التالي حول نص هذه المادة :

تعد المادة 111 (الفقرة الاولى) من القانون العضوي موضوع الاخطار ، مطابقة جزئيا للدستور ، و تعاد صياغتها كالآتي :

المادة 111: مع مراعاة احكام المادة 181 (الفقرة الثانية) من الدستور ، ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الامة وفقا لاحكام المادة 141 من الدستور .

ماهي اذا الخلاصة التي يمكن استخلاصها من رأي المجلس الدستوري ؟

اولا : التأكيد على ضرورة تطبيق نص المادة 181 من الدستور على الرئاسة الحالية لمجلس الامة

ثانيا : أولوية تطبيق المادة 181 من الدستور على المادة 114 منه ، التي لا تطبق خلال العهدة الاولى لرئاسة مجلس الامة .

ثالثا: استمرار رئيس مجلس الامة لعهدته كرئيس لمجلس الامة خلال 06 سنوات

و من المعلوم ان هذا الرأي صدر بصدد فحص مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 مع الدستور ، و لما كان الامر كذلك فهو ملزم لجميع المؤسسات . و كل تفسير لنص المادتين 141 و 181 خلاف ذلك يكون مخالفا للدستور.

ثانيا : عملية استبدال رئيس مجلس الأمة مخالفة لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة

ان عملية استبدال رئيس مجلس الأمة التي تمت يوم الخميس 12 افريل 2001 ، تطرح مسألة تجاوز هيئة التنسيق لمجلس الأمة لصلاحياتها و مهامها من جهة ، كما تظهر الخرق المتعلق باستدعاء مجلس الأمة للانعقاد.

1 - تجاوز هيئة التنسيق لمجلس الأمة لمهامها و صلاحياتها:

طبقا لاحكام الباب الثالث و لا سيما نص المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي تمت المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة بتاريخ 26 اكتوبر 1999 "تتكون هيئة التنسيق لمجلس الأمة من اعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة و رؤساء المجموعات البرلمانية"

و قد حددت الفقرة الثانية للمادة 48 من النظام الداخلي بدقة و وضوح مهام هيئة التنسيق التي تنحصر في استشارتها من قبل رئيس مجلس الأمة في المسائل التالية :

1 - جدول اعمال الجلسات

2 - تنظيم اشغال المجلس و حسن اداءها و تقييمها

3 - توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية

ان هذه المهام و كما هي واضحة لا تخول هيئة التنسيق دعوة مجلس الأمة للانعقاد

و اكثر من ذلك فان اجتماع هذه الهيئة بناء على الفقرة الثالثة للمادة 48 من النظام الداخلي ، لا يتم الا بدعوة من رئيس مجلس الأمة كل شهر على الاقل خلال الدورات . كما يمكن دعوتها عند الإقتضاء من طرف رئيس مجلس الأمة أيضا سواء خلال الدورات أو خارجها ويمكن دعوتها أيضا من طرف رئيس

مجلس الأمة بطلب من مجموعة برلمانية عند الضرورة . و بالتالي فان انعقاد هذه الهيئة و في كل الحالات الثلاث لا تتم الابدعوة من رئيس مجلس الامة ، و تحت رئاسته كما توضحه المادة 08 من النظام الداخلي .

و هكذا فان قيام هيئة التنسيق بدعوة مجلس الامة للانعقاد هو تعدي على مهام رئيس مجلس الامة و تجاوز لصلاحياتها المحدودة.

2- جلسات مجلس الامة لا تنعقد الا برئاسة رئيس مجلس الامة

لا يصح انعقاد جلسات مجلس الامة الا برئاسة رئيس مجلس الامة . ذلك ما يستنتج من مضمون العبارات الواردة في نص المادة 08 من النظام الداخلي التي تحدد صلاحيات رئيس مجلس الامة : "... رئاسة جلسات المجلس ... و في نص المادة 55 من النظام الداخلي التي تنص "تفتتح الجلسة و ترفع من قبل رئيسها ...".

غير انه استثناء على هذه القاعدة ، يمكن ان يخلف احد نواب الرئيس ، رئيس مجلس الامة في حالة غيابه بصفة استثنائية في رئاسة جلسات المجلس ... ذلك هو حكم الفقرة الثانية للمادة 12 من النظام الداخلي .

غير انه و طبقا لنص الفقرة الثانية للمادة 07 من النظام الداخلي ففي حالة شغور منصب رئيس مجلس الامة بسبب الاستقالة او التنافي او المانع القانوني او الوفاة ، ينعقد مجلس الامة لانتخاب رئيس مجلس الامة ، حسب احكام المادة 06 من النظام الداخلي ، على ان تتم عملية الانتخاب تحت اشراف مكتب يتكون من اكبر نواب الرئيس بمساعدة اصغر عضوين في مجلس الامة ، حسبما تحدده الفقرة الرابعة للمادة السابعة من النظام الداخلي.

و في هذه الحالة نلاحظ ان منصب رئيس مجلس الامة لم يكن شاغرا للاسباب المذكورة في الفقرة الثانية للمادة السابقة ، حتى يتم تبرير عقد مجلس الامة من دون رئاسته . فلما كان الرئيس مازال يمارس مهامه و لم

يقدم استقالته و لم يحصل له مانع قانوني يحول دون مواصلة عهده ، فان دعوة المجلس ورئاسة اشغاله لا تصح بالتالي الا اذا تمت من طرفه .
و هكذا فان الطريقة التي تمت بها عملية استبدال رئيس مجلس الأمة لا تطرح مسألة شرعية جلسة مجلس الأمة المنعقدة يوم الخميس 12 افريل 2001 فقط ، و انما تطرح مسألة جوهرية اخرى تتعلق باخطار المجلس الدستوري ، و الحفاظ على مكانته كضامن لاحترام الدستور و الفصل بين السلطات .

ثالثا : التأثير على دور المجلس الدستوري

يكلف المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 163 من الدستور بالسهر على احترام الدستور . و هو لهذا الغرض يضمن التطبيق السليم لاحكام الدستور ، و يفصل في دستورية القوانين و التنظيمات و المعاهدات طبقا لنص المادة 165 من الدستور و يفصل ايضا في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور .

ان الصلاحيات المنوطة بالمجلس الدستورية ، تجعله ضامنا للفصل بين السلطات .

ان ما وقع عند استبدال رئيس مجلس الأمة ، يطرح مسألتين في غاية من الاهمية . تتعلق المسألة الاولى بدور المجلس الدستوري كضامن للفصل بين السلطات و تتعلق المسألة الثانية بانكار احدى المبادئ القانونية المتعارف عليها في مجال اجراءات التقاضي .

1 - المجلس الدستوري ضامن للفصل بين السلطات:

و في حالتنا ، و دون الغوص في خلفيات الصراع حول رئاسة مجلس الأمة، فانه و كما تجلى من خلال الاختلاف بين رئيس مجلس الأمة و رئيس الجمهورية حول مسألة التجديد الجزئي لاعضاء مجلس الأمة ، و كذا

الاختلاف حول تفسير نص الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور بين المؤسستين ، فإن الفصل في النزاع بين مؤسستين دستوريتين هو من صميم صلاحية المجلس الدستوري ، باعتباره ضامنا للفصل بين السلطات . ولهذا الغرض و طبقا لنص المادة 166 من الدستور قام رئيس مجلس الأمة باخطار المجلس الدستوري . لتفسير نص الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور .

و من هنا فان قيام هيئة التنسيق و دون مراعاة هذا الاخطار الذي قام به رئيس مجلس الأمة ، و دون انتظار موقف المجلس الدستوري من موضوعه ، يعد تعديا على صلاحيات المجلس الدستوري و احتقارا لهيئة دستورية من جهة ، و انكارا لاحد المبادئ العامة المتعارف عليها في القانون .

2- انكار المبادئ القانونية المتعارف عليها في مجال اجراءات التقاضي

من المعروف قانونا انه عند عرض اي نزاع على هيئة قضائية او غيرها للفصل فيه يتعين على اطراف النزاع الالتزام بعدم التصرف الى غاية قيام هذه الهيئة بالفصل في النزاع .

ولما كان الامر معروضا على المجلس الدستوري للفصل طبقا للدستور ، كان يتعين على جميع الاطراف ارجاء اتخاذ اي اجراء بشأن رئاسة مجلس الأمة الى غاية الفصل في المسألة من طرف المجلس الدستوري الذي يرجع له وحده امر الفصل في المسألة .

و ختاماً ، فان هذه المخالفات التي تأتي من أعلي المؤسسات الدستورية في الدولة ، و التي تأتي من ممثلي الأمة من شأنها احداث الشك في مصداقية المؤسسات و عملها ، و القضاء على الثقة التي ينبغي ان تبقى دائمة بين الأمة و ممثليها حفاظا على سمو الدستور و دعما لبناء دولة القانون .