ملخص .

الموضوع:

طبيعة التمثيل النيابي في الجزائر على ضوء قانون الأحزاب السياسية.

لطالما احتل موضوع التمثيل النيابي حيزا هاما من الدراسات والكتابات الدستورية والقانونية. إذ بصفة عامة، تقوم نظرية التمثيل النيابي استنادا على انتخاب الحكام من قبل المحكومين كحتمية لا بدّ منها، ويعتبر المنتخب ممثلا عن الناخب استنادا إلى نظرية التمثيل في القانون المدني (أي نظرية الوكالة المدنية) من منظور أن الأمة لا تمارس سيادتها مباشرة وإنما تفوض ممارستها إلى ممثلين منتخبين من قبلها. فبالتالي يعد النظام التمثيلي الحل الأنسب والأمثل لإشراك الشعب في اتخاذ القرارات وصناعة القوانين.

غير أن عملية التمثيل النيابي تخضع لعوامل متعددة ومتنوعة من بينها عامل الأحزاب السياسية أو بالأحرى عامل الأنظمة الحزبية، حيث توجد فروقات من نظام حزبي لآخر، فهناك من يعتمد على حزب واحد فقط داخل الدولة، وهناك من يعتمد على أكثر من حزب غير أن الغلبة تكون فيه لحزب واحد على جميع الأحزاب الأخرى، بينما توجد أنظمة أخرى تتنافس فيها الأحزاب كلها على قدم المساواة من أجل الوصول إلى السلطة، وتكون إما ذات طابع ثنائي وإما ذات طابع تعددي. فطبقا لهذه الاختلافات بين النظم الحزبية، تتبين لنا طبيعة

التمثيل النيابي داخل الدولة، ويمكن معرفة ما إذا كان يتم بطريقة تداولية أم بطريقة قسرية وجبرية.

والجزائر كغيرها من الدول الأخرى، اعتمدت على هذه الآلية الدستورية وذلك عبر مختلف الدساتير التي تعاقبت عليها، إذ أقرت هذه الأخيرة جملة من الضمانات والصلاحيات من بينها: احتكار المجلس النيابي وحده إثبات صحة انتخاب النائب، كما يعود إليه وحده فقط حق إسقاط نيابة عضو ما فقد أحد شروط قابلية الانتخاب، وكذا الحصانة البرلمانية، وإلى غير ذلك من الضمانات.

أما بالنسبة للنظام الحزبي، فإن الجزائر لم تعرف التعددية الحزبية إلا حديثا، إذ بعد الاستقلال مباشرة اختارت القيادة السياسية للبلاد نظام الحزب الواحد، وتجسد ذلك في كل من دستوري 1963 و 1976 وبعض النصوص والمواثيق القانونية. غير أن تأزم الأوضاع واندلاع أحداث 05 أكتوبر 1988 أدى كل ذلك إلى الإعلان عن موجة من الإصلاحات كان من بينها التعددية الحزبية في الجزائر والتي نص عليها كل من دستور 1989 والقانون 11/89، وتبعه تعديل دستوري آخر سنة 1996 صدر بموجبه قانون عضوي آخر بموجب أمر تحت رقم 09/97 أعاد تنظيم الأحزاب السياسية في الجزائر.

فمن خلال كل ما تقدم يمكننا طرح الإشكالية التالية: هل تمكنت التعددية الحزبية المتبناة في كل من دستوري 1989 و1996 وكذا القانونين العضويين اللذان نظماها (11/89 و09/97) من تكريس التعددية التمثيلية داخل المجلس النيابي وفق عملية التداول الحزبي على السلطة، وبالتالي السماح لمجموع المواطنين على اختلاف مشاربهم بالمشاركة في اتخاذ القرارات وصنع القوانين؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال التطرق أولا لعملية التمثيل النيابي في الجزائر طبقا لكل من الأحادية الحزبية المعتمدة في ظل كل من دستوري 1963 و1976 اللذان كرسا نظام الحزب الواحد في الجزائر، والتعددية الحزبية التي تبناها كل من دستور 1989 ودستور 1996.

وطبقا لذلك، فقد قمنا بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول تناولنا من خلالها دراسة عملية التمثيل النيابي طبقا للأحادية الحزبية المتبناة بموجب دستوري 1963 و1976، ثم قمنا بدراسة عملية التمثيل النيابي طبقا للتعددية السياسية المتبناة بموجب دستور 1989 والقانون العضوي 11/89، وفي الأخير دراسة التمثيل النيابي طبقا لدستور 1996 والأمر 09/97 مع الإشارة فقط للقانون العضوي رقم 04/12 الجديد المتعلق بالأحزاب السياسية عند دراسة الأمر 09/97، ذلك أنه قانون حديث الصدور، وأنه لم يكن بعد قد تشكل لنا برلمان في إطار هذا القانون الجديد.

الفصل الأول: طبيعة التمثيل النيابي في الجزائر في ظل الأحادية الحزبية.

الإشكال المطروح بهذا الصدد هو: هل كان يمثل البرلمان في هذه المرحلة جميع فئات المجتمع وأطيافه طبقا لهذا النوع من الأنظمة الحزبية؟ أم أنه كان يقتصر على فئة معينة دون الفئات الأخرى؟

سنحاول الإجابة على هذه التساؤلات من خلال التطرق للتمثيل النيابي في ظل كل من دستور 1963 ودستور 1976، اللذان نظما هذا النوع من التمثيل. متطرقين أولا وقبل كل شيء إلى كيفية اعتماد نظام الحزب الواحد في الجزائر.

أولا: نظام الحزب الواحد في الجزائر

1- دوافع تبني الأحادية الحزبية في الجزائر.

لقد تم الزجّ بجبهة التحرير الوطني لأن تكون الحزب الواحد في البلاد بعد الاستقلال، وذلك تحت عدة تأثيرات، منها ما تعلق بالهوية العربية الإسلامية وكذا الخيار الاشتراكي المناهض للامبريالية. ففيما يتعلق بتأثير الهوية العربية نجد المد القومي العربي النّاصري

الذي كان يؤمن في مبادئه بأنه لا سبيل للتنمية والنهوض بالقومية العربية إلا في إطار الحزب الواحد والتنظيم الواحد. أما بالنسبة للعامل الإسلامي، الذي يلعب الدور البارز في تحديد سياسات الدول العربية، فالأحادية الحزبية في الجزائر كانت تستجيب لحتمية نوعية تميز جّل الدول الإسلامية ألا وهي: ضمان تمثيل مجموع الأمة، ولن يتحقق ذلك إلا بوجود حزب واحد داخل الدولة. كما أن الخيار الاشتراكي المتبنى بعد الاستقلال كان له تأثير كبير على خيار الحزب الواحد.

من خلال ما تقدم يمكننا القول بأن الفكر كما الأوضاع التي سادت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة هي التي فرضت خيار الحزب الواحد على أنه السبيل الوحيد للنهوض بالبلاد.

2- التنظيم القانوني للأحادية الحزبية في الجزائر.

هناك خمسة نصوص قانونية تؤسس لنظام الحزب الواحد في الجزائر، فللإبقاء على جبهة التحرير الوطني كحزب طلائعي ووحيد لقيادة الحياة السياسية في الجزائر صدر مرسوم تحت رقم 297/63 مؤرخ في 14 أوت 1963 تضمن منع إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، إذ نصت المادة الأولى منه: يمنع على مجموع التراب الوطني كل الجمعيات والتجمعات التي لها هدف سياسي.

كما أفرد دستور الجزائر لسنة 1963 من خلال ديباجته ونصوصه مبدأ وحدوية الحزب.

وقد كرست كل محاولات التوثيق الدستورية التي جاءت فيما بعد حقيقة الأخذ بنظام الحزب الواحد، إذ أكد ميثاق الجزائر لسنة 1964 بأن "حزب جبهة التحرير الوطني هو

حزب الطليعة الوحيد في الجزائر". نفس الشيء بالنسبة لدستور 1976، الذي كرر بدوره مبدأ الحزب الواحد، إذ نصت المادة 94 منه: "يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد". الشيء الذي تضمنه ميثاق الجزائر لسنة 1976 وكذلك ميثاق 1986، إذ أكدّ هذا الأخير على مبدأ الواحدية الحزبية.

ثانيا: المجلس النيابي في ظل الأحادية الحزبية.

السؤال المطروح بهذا الخصوص، هو ما مكانة المجلس النيابي من بين مؤسسات الدولة في عهد الأحادية الحزبية؟ وما هي علاقته بالحزب الواحد في ذلك الوقت؟

1- المجلس النيابي في ظل دستور 1963.

يتحكم حزب جبهة التحرير الوطني بالضرورة في أجهزة الدولة بما أنه هو الذي يقف وراء تعيين المسؤولين في الدولة، فكما يقترح رئيس الجمهورية يقترح كذالك أعضاء المجلس الوطني، هذا الأخير ليس له إرادة إلا تلك المتعلقة بإرادة الحزب، ودوره التشريعي ليس إلا شكلي، حيث أنه لا يقوم إلا بإضفاء الصبغة القانونية على قرارات الحزب. كما أن الحزب وحده من يملك طلب إيقاف عهدة منتخب ما.

وبالنسبة لدور المجلس، فقد تميز بقلة نشاطاته وزيادة مبادرات رئيس الجمهورية في التشريع دون استشارته أو حتى مصادقته على هذه المبادرات، خاصة بعد تجميد الدستور من قبل هذا الأخير.

2- المجلس النيابي في ظل دستور 1976.

بعد تبني دستور 1976 والعودة إلى الحياة الدستورية، جاء هذا الأخير بوظائف وليس بسلطات كما هو معمول به في جل دول العالم، وقد احتلت فيه الوظيفة التشريعية المرتبة الثالثة (بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية) يمارسها مجلس شعبي وطني منتخب من قبل الشعب وبتزكية مرشحيه من طرف الحزب.

غير أن المجلس النيابي في ظل هذا الدستور جرد من بعض الوسائل البرلمانية التي كانت ممنوحة له بموجب دستور 1963، واقتصرت مهمته على حق النواب بالمبادرة باقتراح القوانين وكذا فتح المناقشة العامة حول السياسة الخارجية بطلب من رئيس المجلس. كما له الحق في توجيه الأسئلة الكتابية فقط لأعضاء الحكومة وكذا حق الاستجواب. وبالتالي ظهر المجلس النيابي في ظل دستور 1976 مقيد عضويا، من خلال التأطير العضوي بتزكية مرشحيه من طرف الحزب، وكذالك وظيفيا، بتقييد سلطاته في العمل البرلماني.

الفصل الثاني: المجلس النيابي في ظل دستور 1989 والقانون 11/89.

بعد الأحداث التي شهدتها الجزائر نهاية الثمانينات، استلزم الأمر القيام بجملة من الإصلاحات الدستورية والسياسية كان الغرض منها فصل الحزب عن الدولة وإشراك مجموع المواطنين في تسير شؤون الدولة، فوردت مجموعة من التعديلات طرأت على الدستور، تمثلت في إعادة تبني مبدأ الفصل بين السلطات، وإعادة إنشاء المجلس الدستوري، كما تم استحداث منصب رئيس الحكومة على مستوى السلطة التنفيذية مما جعل هذه الأخيرة برأسين. كما تم منح المجلس النيابي صلاحيات أكثر وأوسع مقارنة بدستور 1976، الأمر الذي عزز ولو نسبيا من مكانته ووزنه داخل النظام السياسي الجزائري.

ومن جهة أخرى تمت إزالة احتكار نظام الحزب الواحد للعمل السياسي، وذلك بتبني نظام التعددية الحزبية، الأمر الذي فسح المجال واسعا لظهور أحزاب وتنظيمات سياسية متعددة مما جعل البرلمان يتأثر بالبيئة الجديدة والإصلاحات السياسية والانتماءات الحزبية التي طرأت على الساحة السياسية، وبما أن دستور 1989 لم يبين كيفية ممارسة العمل السياسي كان لزاما على المشرع أن يتدخل من أجل حسم الأمر، وبالفعل تم صدور القانون 11/89 المؤرخ في 25 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي والذي بيّن الأطر العامة لكيفية ممارسة هذا العمل السياسي بدءا بتحديد شروط التأسيس مرورا بالواجبات القانونية انتهاء بالضمانات.

غير أن هذه الإصلاحات والتعديلات لم تكن مدروسة بالقدر الكافي، نظرا لأن المهمة الأساسية للسلطة في ذلك الوقت كانت تتمحور في امتصاص الغضب الشعبي فحسب بغض النظر عن الطريقة أو الوسيلة المستعملة في ذلك، فكان من بين أهم خصائص هذه

الإصلاحات وجود العديد من الهفوات والفراغات، كاعتماد نظام التصريح بدل نظام الترخيص، النصاب القانوني المطلوب لاعتماد حزب سياسي والمحدد بخمسة عشر عضوا، مما سمح بتكوين عدة أحزاب سياسية على أساس جهوي، واستعمال مكونات الهوية الوطنية مثل الدين واللغة كأساس للحملة الانتخابية، الأمر الذي أدى إلى توقيف المسار الانتخابي، وحل المؤسسات الدستورية واستبدالها بمؤسسات مؤقتة، وبالتالي تفويت الفرصة للمضي في إقامة ديمقراطية تمثيلية قائمة على التداول الحزبي التنافسي.

الفصل الثالث: المجلس النيابي في ظل دستور 1996 المعدل سنة 2008 والأمر 09/97 المتعلق بقانون الأحزاب السياسية.

على إثر الأحداث التي جرت بعد اعتماد التعددية الحزبية سنة 1989، قرر القائمون على الوضع في تلك المرحلة العودة إلى الحياة الدستورية من خلال إحياء المؤسسات الدستورية وذلك بتبني مجموعة من القوانين تأطر لعمل سياسي صحيح بتفادي الثغرات التي كانت موجودة في القوانين السابقة، وبالتالي تمكّن لتمثيل أوسع لفئات المجتمع في المجالس النيابية وتداول حزبي على السلطة. وأمام هذه الوضعية، تمت إعادة النظر في النظام الحزبي من جديد بعد المصادقة على دستور 28 نوفمبر1996، والذي استتبع بعد ذلك باستصدار قانون عضوي جديد خاص بالأحزاب السياسية بموجب أمر تحت رقم 09/97 تم من خلاله وضع شروط إجرائية أكثر دقة وصرامة بالنظر إلى التجربة السابقة. حيث أن المادة 42 من دستور 1996 المتضمنة إنشاء "الأحزاب السياسية" ورد بها سبع فقرات كاملة تحدد الضوابط التي يجب أن تراعى في تأسيس الحزب السياسي. كما أن الأمر 09/97 أورد العديد من الإجراءات الصارمة لتأسيس هذا الأخير، وذلك باعتماده لنظام الترخيص والاعتماد بدل نظام التصريح الذي كان واردا في القانون 11/89، واشتراطه لانعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب كي يكتسب الشخصية المعنوية وبالتالي ممارسته لنشاطاته المختلفة، بالإضافة إلى إسناد صلاحية الاعتماد إلى الإدارة بدل هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، الأمر الذي يحدد لنا الشاكلة التي يجب أن يكون عليها الحزب السياسي في الدولة.

هذا من ناحية قانون الأحزاب السياسية، أما فيما يخص المجلس النيابي(البرلمان بغرفتيه)، فإنه بالرغم من كثرة الأحزاب التي شهدتها الساحة السياسية، إلا أننا نرى السيطرة الواضحة التي تحتفظ بها أحزاب الإدارة على مستوى هذا المجلس(جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي) عبر مختلف الانتخابات التشريعية التي تمت وفق هذا القانون، بالإضافة إلى احتواء بعض الحساسيات الأخرى كحركة مجتمع السلم والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية وذلك من خلال ابتكار ما يسمى بالتحالف الرئاسي. الأمر الذي يصعب من ظهور معارضة فعّالة داخل المجلس النيابي، وبالتالي إفقاد المجلس لوزنه السياسي في النظام الدستوري الجزائري، إذ يصبح مجرد أداة في يد الإدارة تفعل به تشاء.

أما من ناحية الوظائف، فنلاحظ مدى الضعف الذي يعاني منه المجلس النيابي بهذا الخصوص، إذ فيما يخص عملية التشريع، نرى بأن حصيلة نشاط المجلس سواء ما تعلق منها باقتراح القوانين أو حتى التعديلات التي أدخلت على القوانين لم تكن تواكب التحولات والتطورات التي تعرفها البلاد، إذ درس المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة البرلمانية الأولى (1997)، 71 نصا تشريعيا، بمعدل سبعة نصوص في كل دورة، مع ملاحظة أنه لم يصوت سنة 1999 إلا على قانون واحد هو (قانون المالية).

أما على مستوى الرقابة، فنرى مدى ضعف هذه المؤسسة في التأثير على الحكومة، ذلك أنه لم يتم ولو لمرة واحدة إقامة مسؤولية هذه الأخيرة عن طريق سحب الثقة أو ملتمس الرقابة.

وبالتالي نرى مدى درجة التحديات التي تواجهها الأحزاب السياسية في الجزائر من أجل تكوين نخب سياسية بداخل هياكلها، تمكنها من قيادة الجماهير وممارسة الوظائف الحكومية بجدارة وتعبئة وتأطير الهيئة الناخبة الجزائرية لصالحها. وهذا ما تراهن عليه الطبقة السياسية بأكملها، سواء كانت سلطة أو أحزاب سياسية أو منظمات مجتمع مدني من

خلال حزمة الإصلاحات السياسية التي اعتمدت مؤخرا والتي من بينها قانون الأحزاب السياسية 04/12. في انتظار المجلس الذي ستفرزه هذه القوانين الجديدة، وكذا استكمال مسار الإصلاحات على مستوى مراجعة الدستور وتعديل قانوني الجماعات المحلية(الولاية والبلدية).