الإتحاد البرلماني الدولي

L'UIP

Association Des Secrétaires Généraux De Parlements

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الدولية

دورة الخريف 2019

مداخلة

د. سعيد مقدم الأمين العام لمجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي

بلغراد/ 13-16 أكتوبر 2019

بعنوان

المركز القانوني للمعارضة البرلمانية في الأقطار المغاربية

توطئة:

ساهم الاتحاد البرلماني الدولي بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية في رسم وإشعاع معالم المنظومة القانونية الناظمة لمشاركة المعارضة البرلمانية بفعالية في الحياة الوطنية للعديد من البلدان، وذلك من خلال تنظيم سلسلة من الملتقيات البرلمانية الجهوية والدولية حول: أحزاب المعارضة والأقلية ، كملتقى ليبروفيل- الغابون -أيام 17-19 ماي 1999 وقبله اجتماع لوزاكا في شهر جوان 1995 واجتماع واقادوقو في شهر مارس1996، وصولا إلى انعقاد مجلس الاتحاد البرلماني الدولي بمدينة برلين الألمانية أيام 10-16 أكتوبر 1999 التي كانت في مجملها شاهداً على الرغبة في القطيعة مع الأفكار التي تعتمد في الوصول إلى السلطة على مختلف الوسائل غير الشرعية، وعلى التأكيد على الدور الفاعل والضروري للمعارضة في الأنظمة الديمقراطية، في أفق العمل على إزالة إزالة الحذر والنفور والقضاء على التشنج والإزدراء الذي كثيراً ما طبع العلاقات بين أحزاب السلطة وأحزاب المعارضة ومنها المعارضة البرلمانية، الأمر الذي رافع في صالح تمييزها بمركز قانوني يحدد حقوقها وواجباتها وصلاحياتها وفق مستندات ومرجعيات دولية، منها ما يلي:

I/ المرجعيات الأساسية لحقوق وواجبات المعارضة

يمكن لنا في سياق الإحاطة بمرجعيات حقوق وواجبات المعارضة السياسية والبرلمانية الإشارة إلى ما يلي:

أولاً: المبادئ العامة للديمقراطية وحقوق الإنسان والممارسة والتجربة الوطنية للبلدان، المكرسة في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ([1]).

ثانياً: العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية (الأمم المتحدة 1966).

ثالثا: الإعلان حول المعايير التي تنظم على ضوئها انتخابات حرة (الاتحاد البرلماني الدولي 1997).

---

[1]) الأمم المتحدة 1948/12/10. وهي(المادة 19) التي تنص صراحة على ما يلي:

1/ لكل إنسان الحق في اعتناق آراء دون مضايقة.

2/ لكل إنسان الحق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقينها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

3/ تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية لأمرين أثنين:

أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

وهي المرجعيات التي استندت إليها العديد من البلدان المعاصرة ومنها المغاربية وفق واقعها المحلي، سواء في دسترة حقوق وواجبات المعارضة البرلمانية ([2])أو في ضبط كيفيات تطبيقها في الأنظمة الداخلية لبرلماناتها؛ الأمر الذي ساعد على منحها مركزاً قانونيا يحدد دورها **كضامن** لحسن سير العملية الديمقراطية، أو **موّفر** للضمانات الأساسية لممارسة حقوقها بكل حرية، في إطار التعامل مع الأغلبية البرلمانية في كنف الاحترام والتعاون دون الإخلال بمبدأ ولاية الأغلبية البرلمانية ونسبة التمثيل المحددة من خلال عدد المقاعد المحصل عليها .

وهو المركز القانوني الذي يعرف اليوم طريقه إلى العولمة كما أشار إلى ذلك، القرار التأكيدي لمجلس حقوق الإنسان التابع لهيئة الأمم المتحدة المنعقد بجنيف في شهر أفريل 2012 ، فلقد أصبحت المعارضة البرلمانية قائمة في الكثير من الأنظمة السياسية، وهي تختلف من حيث شكلها وآلياتها باختلاف طبيعة الأنظمة([3])، وبالمركز القانوني الممنوح لها ونسبة تمثيلها، كما تختلف من حيث تسميتها.([4])

إن الديمقراطية لا تعني اليوم حكم الأغلبية للأغلبية فحسب، ولكن حكم الأغلبية للأغلبية مع احترام وضمان رأي المعارضة ومنها البرلمانية.

فالبرلمان هو بامتياز المؤسسة التي تجّسد المجتمع في تنوعه ومكوناته وأرائه، باعتباره همزة وصل بين هذا التنوع في المسار السياسي؛ فهو يقوم شأنه شأن كافة المؤسسات الديمقراطية بدور" الوسيط " في تخفيف حدة التوتر والحفاظ على التوازن بين التنوع والتوحد،

---

[2]) المؤسس الجزائري المادة 114 من دستور عام 2016.والمغربي في الفصل 60 من دستور سنة 2011. والتونسي في الفصل 60 من دستور 2014.

[3]) ففي الأنظمة البرلمانية غالبا ما تتجسد من حيث الممارسة في الأحزاب السياسية ذات الأقلية من حيث نسبة التمثيل، كما هو الشأن في الأنظمة البرلمانية أو وفق المصالح والمسائل موضوع المناقشة والمصادقة في الأنظمة الرئاسية، اين يكون لجماعات الضغط وحتى فعاليات المجتمع المدني دوراً معتبرا في ذلك.

[4]) فمن الدساتير من تنص عليها بتعبير: المعارضة البرلمانية أو الأقلية البرلمانية كما هو الشأن في فرنسا منذ صدور قرار المجلس الدستوري رقم 2003-470 بتاريخ 2003/4/9، أين تحدثت عن أحقية المعارضة البرلمانية وعن عدم التأثير على حقوقها في حال لجوء الأغلبية إلى التصويت بالرفض على أي سؤال تتقدم به المعارضة.

غير أن المجلس الدستوري عدل عن قراره هذا بقرار صادر بتاريخ 2006/6/22 تحت رقم 06-537 معتبرا أن المادة 4 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل والمتمم ولاسيما المادتان1/51 و48 لا تميزان بين المجموعات والكتل البرلمانية في مجال ممارسة حقوق باقي البرلمانيين، وبتاريخ 2008/7/23 لجأ المؤسس الفرنسي تحت تأثير عولمة حقوق المعارضة إلى تعديل المادة 4 من دستور 1958 بالمادة 1/51 التي نصت صراحة على الإحالة على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان بخصوص تحديد حقوق الكتل البرلمانية والحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية والأقلية البرلمانية كما تم تعديل المادة 48 من الدستور التي توسعت في حقوق المعارضة والأقلية البرلمانية ، بمنحها بشكل حصري: حق اختيار جدول أعمال البرلمان مرة واحدة في الشهر/ أنظر مقالة ا. بومصباح كوسيلة. مكانة المعارضة البرلمانية في الدساتير المغاربية. مجلة العلوم القانونية والسياسية. العدد 13 جانفي2009 المجلد 3.. المركز الديمقراطي. ألمانيا- برلين.ص.277.

وبين الفردي والجماعي، تعزيزا لأواصر الترابط والتضامن بين أفراد المجتمع على الصعيد الاجتماعي([5])

وفي هذا الإطار تبرز أهمية الحقوق المدنية والسياسية، ولاسيما الحق في التصويت والانتخاب والحق في حرية التعبير والتجمع والحصول على المعلومات والحق في تنظيم الأحزاب وأنشطتها وشؤونها المالية وتمويلها والمبادئ الأخلاقية لنظم سديدة ومحايدة لضمان سلامة الديمقراطية ونزاهتها.([6])

إن احترام حرية الرأي والتعبير والحق في الحصول على الإعلام، من مقتضيات عمل البرلمانيين ككل والمعارضة على الخصوص، بهدف تمكينها من الاضطلاع بمسؤوليتها طيلة العهدة البرلمانية ؛ فأعضاؤها مطالبون بالتنديد الحر في أشغالهم البرلمانية وأمام الرأي العام، حول كافة التعسفات التي يعاينوها أو التي ترفع إليهم من قبل ناخبيهم والعمل على إزالتها؛ وفي المقابل وجب تمكينهم شأنهم في ذلك شأن الأغلبية، من الاستفادة ووفق نفس الشروط، من وسائل الاتصال البرلمانية في حال وجودها أو تلك التابعة للدولة عموماً بغرض تبليغ أرائها وانتقاد عمل الحكومة واقتراح حلول بديلة لها.

فالمعارضة البرلمانية بإمكانها ***في الواقع*** الاضطلاع بدور هام لا سيما في مجال ترقية والدفاع عن حقوق الإنسان، والحريات الأساسية، والمساهمة عندئذ في ضمان السير الجيد للديمقراطية، ومن ثمة فهي مطالبة، كمعارضة وقوة اقتراح، **بتقديم بديل ذو مصداقية للأغلبية القائمة** وتحميلها مسؤولية مآلها من جهة، وبالاستعداد الجيد لممارسة دائمة للمسؤوليات التي تطمح في توليها من جهة أخرى ، وبعبارة أخرى فهي مطالبة بأن تحوز **<u>على مشروع مجتمعي حداثي</u>**.

فبالديمقراطية تثرى الحياة السياسية، من خلال **حرية المنافسة** بين المشاريع السياسية الحقيقية وأن التباعد عنها يفقرها ويفقد أصحابها المصداقية في نظر الرأي العام.

II/ قيم و مقتضيات عمل المعارضة البرلمانية

نظير ما تتمتع به المعارضة البرلمانية من حقوق تسمح لها بانجاز رسالتها التمثيلية، فهي مطالبة في الممارسة.

1/ بالتحلي بالمسؤولية والقدرة على العمل لفائدة المصالح العليا للأمة.

---

[5]) الفقرة 10 من مقومات الديمقراطية ووسائل ممارستها. الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية. أقره مجلس الاتحاد البرلماني الدولي.القاهرة.16 /1997/9.

[6]) الفقرة 12 من الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية. مرجع سابق.

2/ بممارسة معارضة بناءة ومسؤولة،

3/ بتقديم مقترحات بديلة مضادة في عملها، والحرص على عدم عرقلة العمل الحكومي بدون فائدة أكثر، والسهر على دفعها نحو تحسينه خدمة للمصلحة العامة.

وبغض النظر عن طابعها، فان واجبات المعارضة لا تدخل في مجال التحديد القانوني المنصوص عليه في الأحكام الدستورية أو الأنظمة القانونية البرلمانية السارية المفعول فحسب، بل تتعداه لتشمل التزام كافة البرلمانيين بممارسة مسؤولياتهم وفق قواعد سياسية وسلوكية أخلاقية، كالالتزام بعدم استعمال العنف كنهج للتعبير السياسي، وتجنب أي تصرف غير دستوري أو مخل بالنظام الداخلي لسير البرلمان، فعمل المعارضة البرلمانية ينبغي أن يتسم بروح التسامح المتبادل والبحث عن الحوار والمنافسة البنّاءة والمسؤولة.

وهي جملة من القّيم والمقتضيات الأساسية للديمقراطية الحرة، التي تشارك المعارضة البرلمانية في تجسيدها على أرض الواقع كسلطة مضادة، فهي عندما تفصح عن انشغالاتها والتعبير عنها ليس نيابة عن ناخبيها فحسب، ولكن أيضا وفق الاحتياجات الفعلية للمجتمع كله.

إذ أن الديمقراطية على حد قول الأستاذ إيان شابيرو في مؤلفه: الأسس الأخلاقية في السياسة، هي على حد سواء إيديولوجية المعارضة وإيديولوجية الحكومة. ([7])

وفي سياق ترسيم وتقنين حقوق المعارضة البرلمانية والتزاماتها، عملت الدساتير المغاربية على تخصيص مركز قانوني للمعارضة البرلمانية في دساتيرها والأنظمة الداخلية لبرلماناتها، نتعرض لها تباعاً فيما يلي:

أولا: المركز القانوني للمعارضة البرلمانية في الجزائر.

لم تعرف الجزائر منظومة لحقوق وواجبات المعارضة البرلمانية لا من حيث المبدأ أو الممارسة الآ في وقت متأخر يعود إلى التعديل الدستوري لعام 2016؛ ولعل مرد ذلك يعود إلى تبنيها غداة الاستقلال عام 1962 لمبدأ الأحادية الحزبية والنقابية المكرس في كل من دستور عام 1963 المتمم والمعدل عام 1976، قبل أن يعترف الدستور الجديد لعام 1989 في المادة 40 **صراحة**، تحت تأثير أزمة خطيرة عرفتها البلاد عام 1988 **بمبدأ التعددية الحزبية والنقابية**، ومن ثمة **ضمنا** بالمعارضة البرلمانية بحكم وصول أعضاء إلى البرلمان

[7]) La démocratie est à la fois une idéologie d'opposition et une idéologie de gouvernement. Ian Shapiro, auteur du livre. The moral foundations of politics. Cite par, Geert Jan A. Hamilton. Greffier de la première chambre des Etats généraux. Le Senat des Pays-Bas. Les pouvoirs et les compétences des partis gouvernementaux et des partis de l'opposition dans un parlement multipartite. Communication. ASGP. Union inter parlementaire Session : HANOI .Mars 2015.

بألوان سياسية وحزبية متنوعة، يمارسون صلاحياتهم المقررة في الدستور كأعضاء برلمانيين أي كنواب عن الشعب، من بينها مثلا:

* الحق في المشاركة في الصناعة الدستورية من خلال التصويت على مشاريع النصوص القانونية بمناسبة إعدادها وتقديمها سواء في اللجان أو الجلسات العامة أو بممارسة الحق بالمبادرة بالقوانين من قبل 20 نائبا([8]) أو الحق في اقتراح إدخال التعديلات على مشاريع النصوص القانونية أو المبادرة بها من قبل 10 نواب من الغرفة الأولى([9]) وكذا الحق في مناقشة مشاريع النصوص القانونية والتصويت عليها أو كذلك في مجال ممارسة حق الرقابة على أعمال الحكومة عبر توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء الحكومة والحق في استجواب الحكومة من قبل 30 برلمانياً في إنشاء لجان التحقيق من قبل 20 عضوا في كل من غرفتي البرلمان والحق في مناقشة برنامج الحكومة والتصويت عليه عند عرضه على المجلس للمصادقة والمشاركة في مناقشة بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنويا أمام البرلمان بغرفتيه والتصويت على ملتمس الرقابة، علاوة على تمكين أحزاب الأقلية من تشكيل مجموعات برلمانية لكل 10 نواب.([10])

وبالرغم من ممارسة النواب لهذه الحقوق المرتبطة بصفتهم وعهدتهم البرلمانية، فإنها ظلت تتسم بالعمومية، ولم ترق إلى الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية إلا بمجيء التعديل الدستوري بتاريخ 06 مارس 2016 الذي كرسّ صراحة في المادة 114 منه على أهم الحقوق الأساسية للمعارضة البرلمانية المتمثلة في 08 حقوق مرتبة كما يلي:

- ✓ حرية التعبير والرأي والاجتماع
- ✓ حق الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان
- ✓ المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية
- ✓ المشاركة الفعلية في مراقبة أعمال الحكومة
- ✓ تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.

---

[8]) الذي انتقل إلى أعضاء الغرفة الثانية(مجلس الأمة) في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة العقارية كما تنص علي ذلك المادة 137 من الدستور الجديد لعام 2016.

[9]) وهو الحق الذي حرم منه عضو مجلس الأمة طبقا لأحكام الدستور الجديد لعام 2016.

[10]) بما يمكنها من حق المشاركة في تسيير هياكل كلا المجلسين من خلال تمثيلهما في مكتب المجلسين وفي اللجان وكذا المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية. أنظر بهذا الصدد مداخلة أ.د. مسعود شيهوب. المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري. مجلة الوسيط العدد 13 لعام 2016. وزارة العلاقات مع البرلمان. الجزائر.

- ✓ إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 2.3/187 من الدستور بخصوص القوانين المصوت عليها في البرلمان.
- ✓ المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.
- ✓ تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

وفي المقابل فإن المعارضة السياسية شأنها شأن المعارضة البرلمانية مطالبة بواجب الالتزام بالولاء للوطن وصون سيادته وسلامة ترابه ووحدة شعبه وجميع رموز الدولة وأداء الواجبات بإخلاص تجاه المجموعة الوطنية([11])، وبأن تظل وفية لثقة الشعب والتحسس لتطلعاته، ومن ثم وجب على النائب عموما التفرغ كلية لممارسة عهدته.([12])

وتفاديا للغموض والتأويلات المختلفة أحالت المادة 114 توضيح كيفية ممارسة هذه الحقوق على النظامين الداخليين لكل غرفة من غرفتي البرلمان.

وبناء على ذلك أصبحت المعارضة البرلمانية في الجزائر منذ عام 2016 تتمتع بمركز قانوني دستوري، يحدد حقوقها وواجباتها، وهي لا شك خطوة متقدمة في المنظومة القانونية الجزائرية؛ ولعلّ ما حدث مؤخرا ولأول مرة في الحياة السياسية والبرلمانية في الجزائر من تمكين التيار الإسلامي (المعتدل) من قيادة المؤسسة التشريعية (الغرفة الأولى) بتاريخ 2019/7/10 لخير دليل، كإجراء لتهدئة الحراك الشعبي الثائر منذ شهر فيفري من السنة الجارية.

ثانيا: *<u>في المغرب.</u>*

عرفت المملكة المغربية حركية سياسية معتبرة لاسيما ابتداء من عام 1998 في سياق إرساء الاستقرار السياسي للدولة وضمان الانتقال السلمي والشرعي للسلطتين، التنفيذية والتشريعية عن طريق تعدد الأحزاب ووجود معارضة فعالة، أفضت إلى انفتاح سياسي تدريجي على المعارضة السياسية والحزبية، بدء برفع التجميد على المؤسسات ومنها البرلمانية وذلك من خلال ضمان مشاركتها في الانتخابات والمؤسسات المنتخبة وتمكينها من حرية المناقشة حول القضايا المطروحة.(*)

---

[11]) المادتان 75-76 من التعديل الدستوري الجزائري الجديد.

[12]) المادة 116 (جديدة) من التعديل الدستوري.

*) وفي هذا السياق، نشير إلى تمكين حزب الاتحاد الاشتراكي المعارض من الوصول إلى السلطة، من خلال قيادة حكومة التناوب بعد الصراع مع القصر، تلاه حزب العدالة والتنمية سنة 2011 بعدما كان يقود معارضة ضد الحكومات المتعاقبة.

وبالرغم من ذلك، فإن المملكة لم تعرف أي دسترة لمصطلح " المعارضة البرلمانية " إلا بصدور التعديل الدستوري الأخير لعام2011([13]) الذي أقّر مبدأ حمايتها ودسترتها وتنظيمها في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، من ذلك ما ورد في مضامين الفصول 10 و60 و69 و82 من دستور 2011 وكذا مقتضيات النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان(مجلس النواب ومجلس المستشارين)([14]) التي أوضحت وبصراحة حقوق المعارضة البرلمانية وصلاحياتها التشريعية والرقابية.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2017([15]) نجد أن كل رئيس فريق أو مجموعة نيابية وكل نائبة أو نائب غير منتسب اختار المعارضة، أن يقوم بإشعار رئاسة مجلس النواب بذلك كتابة ويتم الإعلان عنه في الجلسة العمومية الموالية لهذا الإشعار، وهو شرط ضروري لتمكين المعارضة من الاستفادة من الحقوق المنصوص عليها في الفصل 10 من الدستور.

ومن الحقوق المخولة للفرق والمجموعات النيابية والنواب غير المنتسبين المنتمين للمعارضة المعترف لهم بهذه الصفة نذكر ممارسة الحقوق التالية:

- التشريع، المراقبة، العضوية في المحكمة الدستورية، رئاسة لجنتين على الأقل من اللجان الدائمة للمجلس، المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية، العضوية في مكتب المجلس.

ثالثا: تونس:

أقرت المادة 60 من دستور 2014 صراحة مركزا قانونيا للمعارضة باعتبارها مكوناً أساسياً في مجلس نواب الشعب، تتمتع بحقوق تمّكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية، وتسند لها وجوباً رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطة مقرر باللجة المكلفة بالعلاقات الخارجية، كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها.

---

[13]) المنشور في الجريدة الرسمية المغربية العدد5964 مكرر الصادر بتاريخ 30يوليو2011.

[14]) فالفصل 10 مثلا من الدستور ينطوي في إطار الحكام العامة، أما الفصلين 60و82 فيندرجان في إطار الباب الرابع المخصص للسلطة التشريعية (تنظيم البرلمان وممارسة السلطة التشريعية والتمتع بحقوق خاصة، منه مثلا: تمكين المعارضة من تولي مناصب محددة في بعض اللجان الرقابية كالاختيار مابين الاضطلاع بمنصب رئيس أو مقرر اللجنة النيابية بتقصي الحقائق ومنصب رئيس أو مقرر مهمة استطلاعية، وكذا رئيس أو مقرر لجنة مراقبة صرف الميزانية، كما يمكن للمعارضة ترأس لجنتين على الأقل من بينها وجوبا: اللجنة المكلفة بالتشريع في مجلس النواب، علاوة على تخصيص منصبين للمعارضة منها: منصب محاسب و/أو منصب أمين بالمجلس.
مع الملاحظة أن هذه الحقوق المقررة للمعارضة البرلمانية تم إدراجها ضمن النظام الداخلي لمجلس البرلمان، ولم يخصها المؤسس بنص قانوني خاص، وذلك بالرغم من أن الدستور لايمانع من ذلك.

[15]) الصادر بعد قرار المحكمة الدستورية رقم 65/17 بتاريخ 2017/10/30.

وفي المقابل، تشترط عليها كواجب من واجباتها الدستورية، الإسهام النشيط والبناء في العمل النيابي.([16])

رابعا: موريتانيا:

عانت المعارضة في موريتانيا ومنها البرلمانية، من الممارسات السياسية للسلط المتعاقبة، ولذلك لم تنص الدساتير الموريتانية المتعاقبة صراحة على المركز القانوني للمعارضة البرلمانية، فقد أكتفت في سياق مسلسل التحول الديمقراطي، بفتح الباب أمام التعددية السياسية والإعلامية من خلال إنشاء برلمان من هيئتين تشريعيتين(جمعية وطنية ومجلس الشيوخ) وهيئات دستورية أخرى([17])، فقد أعطى أول تعديل لدستور 2006 عام 1991 الحق للبرلمان في الاعتراض على قرارات الحكومة أو سحب الثقة منها، كما شملت هذه التعديلات إحداث مؤسسة للمعارضة الديمقراطية([18]) يرأسها الحزب السياسي المعارض الأكثر تمثيلا في الجمعية الوطنية(مجلس النواب) كما تعديلات عام 2012 إقرار نظام التصويت بالنسبية ومنع الترحال السياسي([19])، وصولا إلى تعديلات 2017 التي تضمنت إلغاء مجلس الشيوخ (الغرفة الأولى من البرلمان) واستخلافه بمجالس جهوية، تقوم بمتابعة تنفيذ المشروعات التنموية للسكان في الولايات والمحافظات.([20])

ومن ثمة فان المعارضة البرلمانية في الجمعية الموريتانية تمارس شأنها في ذلك شأن أعضائها باختلاف انتماءاتهم الحزبية أو عدم الانتماء الحزبي نفس الحقوق والواجبات المقررة لأعضاء البرلمان.

الخلاصة

إن إيلاء المعارضة البرلمانية مركزا قانونيا مستقلا في الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية في الدول المغاربية حديث النشأة، وقد تجسدّ ذلك من خلال تحديد مجالات

---

[16]) الدستور التونسي الصادر بتاريخ 27جانفي 2014. المنشور بجريدة الرائد الرسمي للجمهورية. عدد خاص بتاريخ2014/02/10.

[17]) كان أول تعديل لدستور 1991 في عام 2006 الموافق عليه بأغلبية كبيرة في استفتاء 2006/06/25، تلاه تعديل عام 2012 وصولا إلى التعديلات الأخيرة التي جرت في العام 2017 وأثارت رفضا واسعاً ولغطا كبيرا في الساحة السياسية نتيجة رفض أغلب قوى المعارضة لها وإسقاطها من قبل مجلس الشيوخ عند عرضها عليه.

[18]) المنظمة بالقانون رقم2008-019 الصادر بتاريخ 8 مايو2008 المعدل بالقانون رقم 2012-047 المؤرخ في 2012/7/22 والغاية منها طبقا لأحكام المادة1 من هذا القانون: دعم وتوطيد الديمقراطية التعددية وتشجيع جميع القوى السياسية في عملية البناء الوطني وظبط الحوار السياسي ضمن حدود الشرعية والأخير المتبادل وضمان تناوب سلمي وهادئ على السلطة، وقد عرفت المعارضة الديمقراطية وفقا لنص المادة 5 من القانون، بوصفها تشكيلة أو مجموعة من التشكيلات السياسية المعترف بها بصورة قانونية والتي تعلن عن معارضتها للحكومة وتسعى بعملها إلى تحقيق تناوب ديموقراطي معها ويمكن أن تكون برلمانية أو خارج إطار البرلمان.

[19]) وذلك بإبقاء المقعد النيابي للحزب وليس للشخص، إذا قرّر الأخير الالتحاق بحزب آخر، وإقرار طابع التعددية الثقافية.

[20]) وهي التعديلات التي أثارت العديد من الخلافات، بعد رفض قوى المعارضة لها وإسقاطها من قبل مجلس الشيوخ عند عرضها عليه.

تدخل المعارضة البرلمانية بدقة ووضوح في قائمة واسعة، غايتها تمكينها من المشاركة الفعلية في الصناعة التشريعية وفي الحياة السياسية ككل، وبذلك فهي دساتير متقدمة مقارنة مع دول أخرى في عالمنا المعاصر.

لقد رأينا أن الدستور المغربي مثلا، نص في 04 أربعة مواد ولاسيما المادة 10 المخصصة لقائمة الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية التي تحتوي على 12 بند. أوردها المؤسس في الباب الخاص بالأحكام العامة {خلافا للمؤسس الجزائري الذي أوردها في باب السلطة التشريعية}.

أما المؤسس التونسي وبشكل أقل بروزا من الدستور المغربي، فقد كرس المركز القانوني للمعارضة في المادة 59، وصنف المعارضة البرلمانية في المادة 10 في باب السلطة التشريعية، ووصفها كالمؤسس المغربي ب " بالتشكيلة الأساسية " التي تسند لها رئاسة اللجنة المالية وتتولى منصب مقرر لجنة الشؤون الخارجية، ولها الحق في إنشاء لجنة تحقيق برلمانية وترأسها.

أما في الجزائر فإن المؤسس لم يشر إلى إسناد هذه المناصب إلى المعارضة البرلمانية، ولكن بتطبيق **قاعدة النسبية** على أساس المقاعد البرلمانية، تستطيع المعارضة البرلمانية أن تحصل على رئاسة أكثر من لجنة واحدة وأكثر من مقرر واحد.

كما أن المؤسس الجزائري لم يشر بوضوح إلى مقابل الحقوق الممنوحة للمعارضة البرلمانية، أي إلى الواجبات، كما هو الأمر في أي مركز قانوني، مسايرة في ذلك للمؤسس التونسي في المادة 10 مثلا عندما ألزم المعارضة بواجب تقديم مساهمة فعالة وبناءة في العمل البرلماني، وفي المغرب بواجب الوفاء بالتزاماتها، ومعنى ذلك أن تكون المعارضة " بنّاءة " أي أن لا تكون منغلقة على النقد وفقط.([21])

إن الغاية من تكريس حقوق المعارضة البرلمانية في الدساتير المغاربية تُعّدُ نقلة نوعية في طريق تكريس فضائل الديمقراطية التشاركية وتسيير الشأن العمومي، وأن الأمر يظل مرهونا بالتطبيق السليم لهذه الغايات وحسن تفسير نصوصها من قبل المشرع من خلال الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية ومن قبل المجلس المجالس الدستورية أو ما ماثلها بصفتها حامية للحقوق والحريات بما فيها حقوق المعارضة البرلمانية.

[21]) أ.د. مسعود شيهوب. المرجع السابق. ص54 وما يليها.

INTER-PARLIAMENTARY UNION

IPU

Association of Secretaries General of Parliament

ASGP
Session of autumn 2019

Communication

Dr. SAID MOKADEM General Secretary of the Consultative Council of the Arab Maghreb Union

Belgrade/13-16 October 2019

Title

The Legal Status of the Parliamentary Opposition in the Maghreb Constitutions.

Prelude:

The Inter-Parliamentary Union (IPU), together with the United Nations Development Program (UNDP), contributed to drawing and radiating the legal system governing to participate effectively to the parliamentary opposition in the national life of many countries, through the organization of a series of regional and international parliamentary meetings on: 17-19 May 1999, accepted by the Lusaka meeting in June 1995 and the Ouagadougou meeting in March 1996, Up to the convening of the Council of the Inter-Parliamentary Union (IPU) in Berlin, Germany, on 10-16 October 1999, witness to the desire to break with ideas that depend on the coming to power over various illegal means, and to emphasize the active and necessary role of the opposition in democracies, on the horizon of working to remove the caution and aversion and the elimination of convulsion and contempt, which often characterized the relations between the parties of authority and opposition parties, including the parliamentary opposition, which incited in favor of distinguishing them legal status determines their rights, duties and powers according to documents and references including:

I/ *The Basic References of Rights and Duties of the Opposition*

In the context of the reference of the rights and duties of the political and parliamentary opposition, we can refer to the following:

First: the general principles of democracy, human rights, national practice and experience of countries, enshrined in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights. (1).

Second: The International Pact which concern the Civil and Political Rights (United Nations, 1966).

Third: the Declaration bout the criteria against which free elections are organized (IPU 1997).

---

1) United Nations, 10 December 1948. (Article 19) expressly that:

1/Everyone has the right to hold opinions without interference.

2/ Everyone has the right to freedom of expression; this right includes freedom to seek, impart and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either in writing or in print, in the form of art, or by any other media of his choice.

3/The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. Accordingly, they may be subject to certain restrictions, but only if they are prescribed by law and are necessary for two things:

A) To respect the rights or reputations of others;

B) To protect national security, public order, public health or morals.

These are the references that many contemporary countries, including the Maghreb, based on their local realities, whether in the constitutionality of the rights and duties of the parliamentary opposition (2) or in controlling how they are applied in the internal systems of their parliaments; **Provides** basic guarantees for the exercise of its rights freely, within the framework of dealing with the parliamentary majority in respect and cooperation without prejudice to the principle of the mandate of the parliamentary majority and representation determined by the number of seats obtained.

It the legal status which today knows its way to globalization as pointed out by the affirmative decision of the United Nations Human Rights Council held in Geneva in April 2012. Parliamentary opposition has become present in many political systems, and they differ in their form and mechanisms depending on the nature of the regulations (3), the legal status granted to it and of its representation, as well as its nomenclature (4).

The Democracy today doesn't mean only majority rule, but majority rule while respecting and guaranteeing the opinion of the opposition, including parliament.

The Parliament is the privilege of the institution that embodies society in its diversity, components and opinions,

---

2) Article 114 of the 2016 Constitution, the Moroccan founder in article 60 of the 2011 constitution, and the Tunisian in article 60 of the 2014 constitution.

3) In parliamentary systems, it is often reflected in practice in minority political parties in terms of representation, as in parliamentary systems or according to the interests and issues discussed and ratified in presidential systems, where lobbyists and even civil society actors have a significant role to play.

4) One of the constitutions stipulated in the phrase: parliamentary opposition or parliamentary minority, as in France since the issuance of Constitutional Council Resolution 2003-470 on 9/4/2003, where you talked about the right of parliamentary opposition and not to affect their rights in the case of a majority resort to Vote no to any question submitted by the opposition.

However, the Constitutional Council amended this decision by a decision dated 22/6/2006 under No. 06-537, considering that Article 4 of the French Constitution of 1958 amended and complemented, especially articles 51/1 and 48 do not distinguish between groups and parliamentary blocs in the exercise of the rights of other parliamentarians, On 23/7/2008, the French founder, under the influence of the globalization of opposition rights, amended Article 4 of the 1958 Constitution with Article 51/1 Article 48 of the Constitution, which has expanded the rights of the opposition and the parliamentary minority, has been amended by granting it exclusively: the right to choose the parliamentary agenda once a month. See the article Bumbahbah as a means. The status of the parliamentary opposition in the Maghreb constitutions. Journal of Legal and Political Sciences. Issue 13, January 2009 Volume 3. Democratic Center. Germany, Berlin, p. 277.

as a link between this diversity in the political process; Social cohesion and solidarity among members of society (5)

In this context, the importance of civil and political rights, in particular the right to vote, and the right to freedom of expression and assembly, getting informations, the right to organize, finance and finance parties, and the moral principles of good governance, which is neutral to guarantee the integrity of democracy.(6)

The respect for freedom opinion and expression, and the right to access to the media, is a requirement of the work of parliamentarians as a whole and the opposition in particular, with a view to enabling them to carry out their responsibility throughout the parliamentary term. On the other hand, like the majority, they should be able to benefit under the same conditions from parliamentary means of communication, if they exist, or those of the state in general, for the purpose of communicating their opinions, criticizing the work of the government, and proposing alternative solutions.

The parliamentary opposition can **in fact** play an important role, especially in the promotion and defense of human rights and fundamental freedoms, and then contribute to ensuring the good functioning of democracy. Therefore, as an opposition and a force, it is required **to give a credible alternative** to the existing majority and hold it accountable. Well prepared for the permanent exercise of the responsibilities it aspires to assume on the other hand, in other words, it is required to acquire a **modern community project.**

With democracy, political life is enriched by the freedom to compete between real political projects.

II/ *The values and requirements of the work of the parliamentary opposition*

In return for the rights enjoyed by the parliamentary opposition to allow it to fulfill its representative message, it is a demand in practice.

5) In paragraph 10 among the constituents of democracy and its means of practice. Universal Declaration on Democracy, adopted by the Council of the Inter-Parliamentary Union, Cairo, 16 September 1997.
6) Paragraph 12 of the Universal Declaration about Democracy. Ibid

1/ To be responsible and able to work for the nation.
2/ To exercise a constructive and responsible opposition.
3/ To give alternative counter-proposals in its work, and take care not to hinder government work without more benefit, and ensure that it is pushed towards improving it in the public interest.

It is a series of values and basic requirements of free democracy, which the parliamentary opposition shares in its manifestation in practice as a counter-power. When it expresses its concerns and expresses them not only on behalf of its constituents, but also according to the real needs of society as a whole.

Democracy, according to Professor Ian Shapiro in his book: The moral foundations of politics are both the ideology of the opposition and that of the government. (7)

In the context of the demarcation and codification of the rights and obligations of the parliamentary opposition, the Maghreb constitutions have worked to give legal status to the parliamentary opposition in their constitutions and the internal regulations of their parliaments, as follows:

First: **the legal status of the parliamentary opposition in Algeria.**

Algeria doesn't have a system of rights and duties of the parliamentary opposition, either in principle or in practice, until late, due to the amendment of the 2016 Constitution, or perhaps due to its adoption after the 1962 independence of the principle of unilateralism and syndicalism enshrined in the 1963 Constitution, completed and amended in 1976,

7) Democracy is both an ideology of opposition and an ideology of government. Ian Shapiro, author of the book. The moral foundations of politics. Quote by, Geert Jan A. Hamilton. Clerk of the First Chamber of the States General. The Senate of the Netherlands. Powers and powers of political parties and opposition parties in a multiparty parliament. Communication.ASGP. Inter-Parliamentary Union Session: HANOI. March 2015.

before the new Constitution of 1989, Article 40 explicitly recognizes, under the effect of a serious crisis of 1988, the principle of **multi-party system and trade-union**, and thus implicitly the parliamentary opposition by virtue of the arrival of deputies under various political parties and colors, exercising the powers conferred on them by the Constitution, as representatives of the people, including for example:

* They have the right to participate in the constitutional sector by voting on draft legal texts on the occasion of their preparation and present them at the level of the commission or during the plenary sessions, or the exercise of the right of legislative initiative by 20 deputies (8) or the right to propose amendments to draft legal texts or on the initiative of 10 deputies who are members of the Grand Chamber (9) and the right to debate and vote on draft legal texts, or exercising the right to control the work of the government by asking oral and written questions to members of the government and the right to put questions to the government by 30 parliamentarians when committees of inquiry were set up by 20 members. Each of the two parliamentary chambers and the right to negotiate the program of the government and vote when it is presented to the Council to grant it and participate in the discussion of the general political statement provided each year by the government at the level of the parliament with these two chambers, and vote by motion of the control, while allowing the minority parties to form parliamentary groups of each 10 deputies (10).

Although the deputies exercised these rights related to their status and their mandate as parliament, they were of a general nature and did not respect the rights related to the parliamentary opposition until the publication of the constitutional amendment of 6th March, 2016, which explicitly stated in Article 114 the most fundamental rights of the parliamentary opposition, the article represents 08 rights ordered as follows:

- ✓ Freedom of expression, opinion and assembly
- ✓ The right to benefit from subsidies granted to elected members of Parliament
- ✓ participation in legislative works

(8), which was transferred to the members of the Second Chamber (the Council of the Nation) concerning matters relating to local organization and planning, as stipulated in Article 137 of the new Constitution of 2016.

9) This right is refused by a member of the National Assembly in accordance with the provisions of the new 2016 Constitution.

10) That they have the right to participate in the conduct of the structures of the two Chambers by representing them in the office of the two Houses and in committees, as well as parliamentary diplomacy. See in this regard the intervention of Prof. Massoud Chihoub. Parliamentary Opposition in the Algerian Constitution. Al Waseet Magazine N ° 13 of 2016. Ministry of Relations with Parliament. Algeria

- ✓ Active participation in monitoring the work of the government
- ✓ Appropriate representation in the apparatus of both Houses of Parliament.
- ✓ Notifying the Constitutional Council in accordance with the provisions of article 187 / 2.3 of the Constitution concerning the laws passed in Parliament.
- ✓ Participation in parliamentary diplomacy.
- ✓ Each house of Parliament allocates a monthly session to discuss the agenda presented by an opposition group or political opposition groups.

On the other hand, the parliamentary opposition is obliged to remain faithful to its homeland, to preserve its sovereignty and its territorial integrity, to the unity of its people and to all the symbols of the State and to sincerely fulfill its duties to the national group (11), and to remain credible with the people and to fulfill their aspirations, the Member must devote the whole term of office to work. (12)

In order to avoid any ambiguity and different interpretations, Article 114 clarifies the exercise of these rights in the rules of procedure of each of the two Houses of Parliament.

As a result, the Algerian parliamentary opposition enjoys a constitutional legal status that defines its rights and duties, which is undoubtedly a step forward in the Algerian legal system: what happened recently and for the first time in the political and parliamentary history of Algeria allows the (moderate) Islamic movement to lead the Legislative Institution (the Grand Chamber) on 10/7/2019 it is the best proof, as a measure to calm the movement popular who has revolted since the month of February of this year.

Second, in Morocco.

The Kingdom of Morocco has experienced an important political movement, particularly since 1998, with the aim of establishing the political stability of the State and ensuring the peaceful and legitimate transition of the executive and legislative power via the multiparty system and the existence effective opposition, which led to the political opening gradually on the political and partisan opposition, begins to unblock the parliamentary institutions,

11) Articles 75 - 76 of the new Algerian constitution.
12) Article 116 (new) of the constitutional amendment.

Ensuring through participation in elections and elected institutions and allowing him to freely discuss agenda items. (♣)

Nevertheless, the Kingdom doesn't know any constitution of the term "parliamentary opposition" until the publication of the recent amendment of the 2011 Constitution (13), which enshrined the principle of its protection, constitutionality and organization in the Rules of Procedure of both Houses of Parliament, including the contents of chapters 10, 60, 69 and 82 of the 2011 Constitution, as well as the requirements of the by-laws of both Houses of Parliament (the House of Representatives and the House of Councilors) (14), which explicitly clarify the rights of the parliamentary opposition and their legislative and regulatory powers.

With regard to the rules of procedure of the House of Representatives of 2017 (15), we find that each group leader, or the representative group and each non-affiliated member or deputy who has opted for the opposition must notify in writing to the presidency of the House of Representatives and declare it in plenary sitting of this notification, it is considered as a necessary condition to allow the opposition to benefit from the rights provided for in chapter 10 of the Constitution.

Among the rights empowered in groups, parliamentary groups, and non-affiliated deputies belonging to the opposition recognized as such, we exercise the following rights:

- Legislation, control, membership of the Constitutional Court, chairmanship of at least two standing committees of the Council, participation in parliamentary diplomacy, being a member of the Council Bureau.

Third: Tunisia:

Article 60 of the 2014 Constitution explicitly affirms the legal status of the opposition as an essential component of the People's Assembly, which has the right to perform its tasks

♣) In this context, we indicate the possibility of allowing the opposition party, the Socialist Union, to take power by leading a rotating government after the conflict with the miners, followed by the AKP in 2011 after leading a opposition against successive governments. 13) Published in the Official Journal, number 5964 bis on 30 July 2011. 14) Chapter 10, for example, is included in the general provisions of the Constitution and Chapters 60 and 82 fall under Title IV of the Legislature. The chairman or rapporteur of the parliamentary inquiry committee and the post of leader or rapporteur of an exploratory mission, as well as the chairman or rapporteur of the committee on budgetary control. Chartered accountant and / or the position of Secretary of the Council. It should be noted that these rights established for the parliamentary opposition were included in the rules of procedure of the Parliament and that the founder did not have a special legal text, even though the Constitution did not oppose it. 15) Published after the decision of the Constitutional Court n ° 17/65 of 30/10/2017.

In the context of parliamentary proceedings and ensuring adequate and effective representation in all internal and external structures and activities of the External Relations Council, it also has the right to form and chair an inquiry committee each year.

On the other hand, this obliges the constitution, by virtue of a constitutional obligation, to contribute actively and constructively to parliamentary work (16).

Fourth: Mauritania:

The opposition in Mauritania and its parliament suffered from the political practices of the successive authorities and, consequently, the successive Mauritanian constitutions did not explicitly provide for the legal status of the parliamentary opposition, it was content with the process of democratization, and opening the door to political and media pluralism through the creation of a parliament of two legislative bodies (the national assembly and the senate) and other constitutional bodies (17), the first modification of the constitution of 2006, in 1991 , gave the parliament the right to oppose the decisions of the government or to withdraw all confidence, these modifications created in particular an institution of the democratic opposition (18), directed by the political party of the most representative opposition to the National Assembly (parliament). The 2012 amendments adopted the relativity voting system and prevent political relocation (19), until the 2017 amendments, which included the abolition of the Senate (the Upper House of Parliament) and replace it with regional councils , which monitor the implementation of population development projects in departments and prefectures (20).

As a result, the parliamentary opposition of the Mauritanian Assembly exercises its activity, the affairs of its members belonging to different political or non-political parties; exercise the same rights and duties as members of Parliament.

---

16) The Tunisian Constitution of 27 January 2014. Published in the Official Journal of the Republic. Special issue of the 10/02/2014.

17) The first amendment to the constitution of 1991 in 2006 was approved by a large majority in a referendum held on 25/06/2006, then in 2012 to the last amendments adopted in 2017, which caused a widespread rejection and a great political discourse because of the rejection and overthrow of most opposition forces. By the Senate when presented to it.

18) Organized by the law n ° 2008-019 of May 8th, 2008 modified by the law n ° 2012-047 of the 22/7/2012 in accordance with the provisions of the article 1 of this law: to support and to consolidate pluralist democracy and to encourage all political forces in the process of national construction and establish political dialogue within limits The democratic opposition is defined in accordance with the provisions of Article 5 of the law as a group or group of legally recognized political parties who declare their opposition to the government and seek a democratic rotation with them and can be parliamentary or otherwise. Shake the frame of Parliament.

19) Keeping the parliamentary seat of the party and not the person, if the person decides to join another party, and adopting the character of multiculturalism.

20) These amendments raised many conflicts after the opposition forces rejected them and abandoned them in the Senate when they were presented to them.

Conclusion

The parliamentary opposition has an independent legal status in the constitutions and regulations of the parliamentary councils in the recent states of the Maghreb; this has been demonstrated by identifying in a precise and clear way the areas of intervention of the parliamentary opposition, for the purpose to enable them to participate effectively in the legislative and political sectors. However they are Constitutions advanced compared to the other countries of our contemporary world.

We found that the Moroccan Constitution, for example, stipulated in four 04 articles, and in particular in Article 10, designated to the list of rights of the parliamentary opposition, which contains 12 clauses, cited by the founder in the section of general provisions (unlike the Algerian founder, who cited it in the legislative branch).

As for the Tunisian founder, less marked than the Moroccan constitution, has consecrated the legal status of the opposition to Article 59, and has classified the parliamentary opposition to Article 10 in the legislative branch, he described him as the Moroccan founder of "front line" assigned to the chair of the Finance Committee and is the rapporteur of the Committee on Foreign Affairs, and has the right to form and chair a commission of inquiry parliamentary.

And in Algeria, the founder did not note the attribution of these positions to the parliamentary opposition, but by applying the rule of relativity based on the seats of the parliament, the parliamentary opposition can accede to the presidency of several commissions and more than one reporter.

In addition, the Algerian founder did not explicitly refer to the rights granted to the parliamentary opposition, the duties, as in any legal center, according to the Tunisian founder in article 10, for example, when it has forced the opposition to contribute actively and constructively in parliamentary action, and in Morocco the duty to remain faithful to its commitments. This means that the opposition is "constructive", which means that it isn't only closed to criticism. (21)

The purpose of the consecration of the rights of the parliamentary opposition in the constitutions of the Maghreb, they are considered a feat in the way of devoting the virtues of participatory democracy and the way of managing public affairs, it always depends on the proper implementation of these objectives and of the correct interpretation of its texts by the legislator through the internal regulations and the parliamentary councils and the constitutional councils which protect the rights and the liberties, including the rights of the parliamentary opposition.

21) Dr MESSAOUD CHIHOUB ibid. p54 and following.