



مجلس الأمة

بعد سنتين
من تنصيبه

نشریات مجلس الأمة

5.....	تمهيد
7.....	1. تنصيب مجلس الأمة
7.....	1- تشكيلة المجلس
8.....	2- أجهزة مجلس الأمة
9.....	3- الهيكل الإداري
9.....	4- سير مجلس الأمة
11.....	2. نشاط مجلس الأمة
11.....	1- المساهمة في العمل التشريعي
11.....	2- دوره في اللجنة المتساوية الأعضاء
12.....	3- رقابة العمل الحكومي
12.....	4- العمل الثقافي
12.....	5- التجاوب مع التاريخ والمجتمع
13.....	6- النشاط الدولي
14.....	7- المعايينات المرتبطة بالممارسة البرلمانية
17.....	3. أصول الغرفة الثانية
18.....	1- تجربة نظام الغرفة الواحدة من 1962 إلى 1965
	2- ممارسة السلطة التشريعية قبل وبعد مجيء المجلس الشعبي الوطني في 1976
19.....	3- أحكام نظام الغرفة الواحدة في دستور 1989 وآثارها
25.....	4. الاتجاه نحو النظام البرلماني المزدوج
25.....	1- دوافع الرقي السياسي
27.....	2- عصرنة البناء المؤسساتي

29.....	5. أية مكانة للغرفة الثانية؟
29.....	1- نقاش قديم
30.....	2- علاقات مجلس الأمة بالسلطات الأخرى
32.....	3- التساؤلات المتعلقة بنمط انتخاب وتعيين أعضائه
33.....	4- صلاحيات مجلس الأمة
37.....	6. النظام البرلماني المزدوج في العالم
37.....	1- النظام البرلماني المزدوج وتطوره في العالم
39.....	2- كيفية انتخاب و/أو تعيين أعضائه
40.....	3- مدة العهدة وكيفية تجديد الغرفة الثانية
40.....	4- دور الغرفة الثانية
43.....	خلاصة : التجربة والآفاق

تمهيد

في 4 يناير 1998 اجتمع مجلس الأمة، الذي أنشئ بموجب دستور 1996، بقصر زيغود يوسف وجرى حفل تنصيبه، بهذا المكان الذي أعلن فيه أول مجلس للجزائر المستقلة في سبتمبر 1962 عن ميلاد الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

وبعد تنصيبه الرسمي، صادق مجلس الأمة على نظامه الداخلي الذي بموجبه تم إقرار الهيئات والهيكل التي يتطلبها تطبيق أحكامه، وذلك بعد إتمام عملية إثبات العضوية وفقا للشروط والأحكام المطلوبة.

وقد عقد لحدّ الآن خمس دورات، مارس خلالها مهمته طبقا لأحكام الدستور.

إن هذه الفترة، القصيرة نسبيا، تسمح لنا بتقديم بعض الأفكار حول تشكيلة مجلس الأمة ومهمته ومساهمته في العمل التشريعي.

و تأتي هذه الوثيقة لتمثّل حصيلة تفكير وتشاور بين أعضاء من المجلس، مستغلين مجموعة من الوثائق التي جمعها ورتبها موظفو المؤسسة.

إن نشرها سيساعد، بدون شك، على التعريف بمؤسستنا، كما يساهم في تكريس توجّه دؤوب لإقامة حوار مستمر بين المؤسسات والرأي العام.

وعند قراءتها تتجلى بوضوح معالم فكرة أساسية؛ وهي أن التفكير المتأنّي حول مؤسسة مجلس الأمة والتقييم الموضوعي لمكانتها ودورها لا يمكن حصرهما في ذلك الإطار الوحيد للجدل

النظري القائم بين أنصار نظام الغرفة الواحدة والمدافعين عن النظام البرلماني المزدوج، بل يجب الاعتماد في هذا التفكير على التقييم الموضوعي للوضع السياسي والمؤسساتي الذي عاشته بلادنا والذي استدعى إنشاء غرفة ثانية بالبرلمان.

إن إقرار دستور 1996 للنظام البرلماني المزدوج لم يكن عملاً عفويًا لكنه كان ثمرة لذلك التطور السياسي المعقد الذي أفرزه التاريخ الحديث لبلادنا.

ولنتمكن من الفهم الجيد لمغزى إنشاء الغرفة الثانية والوقوف على أبعادها، علينا أن نبحث عن أسباب تأسيسها في الأحداث الكبرى التي طبعت الحياة السياسية الوطنية منذ أكثر من ثلاثين سنة، والتي تركت بصماتها على تنظيم السلطة وتركيبها وممارستها.

ولا يمكن لهذا التفكير حول الغرفة الثانية للبرلمان أن يقوم ما لم يأخذ بعين الاعتبار تجارب الدول الأخرى وحالة النظام البرلماني المزدوج في العالم.

الجزائر، يوليو 2000

بشير بومعزة

رئيس مجلس الأمة

1. تنصيب مجلس الأمة

يتشكل مجلس الأمة من 144 عضواً، (والمجلس الشعبي الوطني يتكون من 380)، ويعتمد على جهاز إداري لضمان سيره الذي يحدده ويضبطه نظام داخلي.

1. تشكيلة المجلس

تنص المادة 101 من دستور 28 نوفمبر 1996 على أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام غير المباشر، بينما الثلث الباقي يعينه رئيس الجمهورية.

أ. الأعضاء المنتخبون

في 25 ديسمبر 1997، تم انتخاب الأعضاء من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بعدد عضوين لكل ولاية.

والهدف من تواجد أعضاء منتخبين في مجلس الأمة هو تمكينهم من حمل انشغالات خلايا القاعدة السياسية للبلاد، يعني البلدية والولاية، على المستوى الوطني، وإدماج المعرفة بالحقائق المحلية ضمن نظرة شاملة عن الوضع العام للبلاد، ضماناً لإعداد أفضل لمهام التنمية، وبالأخص تهيئة الإقليم.

والمقصود أيضاً من تبني هذا النمط الانتخابي هو السماح ب بروز رجال نضج نسبياً، متدربين على التسيير العام أو، على الأقل، يتمتعون بخبرة معتبرة في القضايا المحلية.

ب. الثلث المعين

لقد تم اختيار أعضاء مجلس الأمة (48) المشكلين للثلث المعين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، الذي انتخب هو الآخر

بالاقتراع العام المباشر، وذلك طبقا للمادة 101 من الدستور التي تنص على: «يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية».

2. أجهزة مجلس الأمة

يتضمن مجلس الأمة ثلاث أجهزة:

● **رئيس مجلس الأمة:** الذي ينتخب عقب كل تجديد جزئي لمجلس الأمة والذي يتم كل ثلاث سنوات، (المادة 181 من الدستور تنص على أن رئيس مجلس الأمة يمارس العهدة الأولى لمدة ست سنوات).

● **مكتب المجلس :** ويضم، بالإضافة لرئيسه، خمس نواب ينتخبون لمدة سنة.

● **المراقب البرلماني :** (يساعده نائبين) وهو تابع لمكتب مجلس الأمة.

● اللجان الدائمة لمجلس الأمة : وعددها تسعة :

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية، التعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- لجنة التربية، التكوين والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية.
- لجنة الصحة، الشؤون الاجتماعية، العمل والتضامن الوطني.

- لجنة الثقافة، الإعلام، الشباب والسياحة.

وتشكلت هيئتان وهما :

● **هيئة الرؤساء** التي تضم الرئيس، نواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس.

● **هيئة التنسيق** وتضم الرئيس، نواب الرئيس، رؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

ويمكن تشكيل مجموعات برلمانية متى تكونت من عشرة أعضاء على الأقل.

3. الهيكل الإداري

لقد تم اعتماد الهيكل الإداري للمجلس بكيفية تدريجية لضمان الدعم الضروري لنشاط المجلس.

- ديوان رئيس مجلس الأمة : الذي يتكفل، في آن واحد، بأعمال الدراسة والتلخيص ثم بنشاطات الدعم اللازمة لحياة المجلس.

- الأمانة العامة، المديرية العامة للدراسات، التوثيق والنشرية وكذا مديرية الوسائل والمصالح المشتركة كلها تكمل المهام التي لا يمكن الاستغناء عنها لضمان السير الحسن للمجلس.

4. سير مجلس الأمة

يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة طريقة سيره وعمله. ويضبط القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 20 ذو القعدة 1419 هجري الموافق 08 مارس 1999 تنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة.

2 . نشاط مجلس الأمة

إن مجلس الأمة، إذ يقوم بدوره الأساسي بمساهمته في العمل التشريعي وممارسة الرقابة على العمل الحكومي، فهو يسعى أيضا إلى أن يكون مكانا للانفتاح على النشاطات الثقافية وانشغالات المجتمع، ومؤسسة مهتمة بمكانة الجزائر في المحيط الدولي.

1 . المساهمة في العمل التشريعي

خلال الدورات الخمس الأولى، تمكن مجلس الأمة من دراسة أكثر من ثلاثين مشروع قانون.

ولكون المجلس الشعبي الوطني يسبق في تدخله مجلس الأمة، حسبما يقتضيه نظام النشاط البرلماني، فإن ذلك جعل مجلس الأمة يخضع لوتيرة عمل المجلس الشعبي الوطني وللآجال التي يتطلبها تبليغ النصوص التي صادق عليها.

وأحيانا يجد مجلس الأمة نفسه مقيدا في نشاطاته بآجال محددة حيث يكون على إثرها ملزما، وهو «محصور بعامل الزمن»، بإبداء رأيه، في النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني والتي عرضت عليه للدراسة.

ومن هنا، فإن وتيرة أشغاله قد عانت بعض الشيء من التدفق غير المنتظم للعمل التشريعي المعروض عليه.

2 . دوره في اللجنة المتساوية الأعضاء

إن أهمية هذه اللجنة والدور الذي أنيط لها لتجاوز الاختلافات التي قد تعترض الغرفتين بسبب مشروع قانون، قد جاء ليكسر معا التكاملية والخصوصية التي تميز النظام البرلماني المزدوج

كما هو مستوعب ومطبق في بلادنا، والدور الموكل لمجلس الأمة في التعبير الواضح والكامل عن السلطة التشريعية.

3. رقابة العمل الحكومي

يمارس مجلس الأمة هذه الرقابة طبقاً للأحكام الواردة في المواد 80، 84، 133 و134 من الدستور، وكذا أحكام المادة 160 المتضمنة قانون تسوية الميزانية المتعلق بتنفيذ قانون المالية. كما يمارسها أيضاً وبكيفية مستمرة من خلال السلطة التشريعية؛ ذلك إذا ما اعتبرنا أن المبادرة بالقوانين هي أساساً من عمل الحكومة، وبالتالي فإن المناقشات التي تثار حول مشاريع تلك القوانين تشكل في حد ذاتها جانباً هاماً من الرقابة على العمل الحكومي.

4. العمل الثقافي

- بمبادرة من مجلس الأمة، تم تنظيم ندوات حول :
 - المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة :
 - الجزء الأول - (25 نوفمبر 1998).
 - الجزء الثاني - (أكتوبر 1999).
 - الجوانب التأسيسية والتشريعية للأنظمة البرلمانية المقارنة (14 ديسمبر 1998).
 - العدوان الدولي - حالة العراق - (9 ديسمبر 1998).
 - استقلالية السلطة القضائية وعلاقتها بدولة القانون -
 - الجزء الأول - (11 مارس 1999)
 - الجزء الثاني - (24 جوان 1999).
 - إنضمام الجزائر لمنظمة التجارة العالمية (جوان 2000).

5. التجاوب مع التاريخ والمجتمع

في أكثر من مناسبة كان الأطفال ضيوفاً على قصر زيغود يوسف،

لا سيما في مناسبة اليوم البرلماني للطفل الجزائري وأيام «الأبواب المفتوحة» المخصصة لتلاميذ المدارس الأساسية.

كما تم تنظيم حفل مؤثر ومميز على شرف مائة وخمسين مجاهدة في 02 نوفمبر 1998 بمقر مجلس الأمة، حيث كان لهن لقاء مع تلميذات الثانويات التي تحمل بعضها أسماء رفيقاتهن في الكفاح واللائي سقطن في ميدان الشرف، مثل حسيبة بن بوعلي، وريدة مداد أو مليكة قايد.

ومن جهة أخرى، فإن المجلس يصدر بانتظام الجريدة الرسمية للمداولات، وذلك طبقا للمادة 116 من الدستور ووفقا لنظامه الداخلي.

وبقرار من رئيس مجلس الأمة، تم إصدار مجلة «مجلس الأمة» التي تتعقب نشاطات المجلس من دورة لأخرى.

وفيما يتعلق بتقارير اللقاءات التي يادر بها مجلس الأمة، فقد تم نشرها في شكل كتيبات.

6. النشاط الدولي

إن النشاط الدبلوماسي والبرلماني لمجلس الأمة، الذي اتخذ أشكالا مختلفة : استقبال الوفود الأجنبية البرلمانية منها والحكومية، ممثلي الهيئات الإقليمية والدولية أو الشخصيات وإرسال وفود برلمانية مشتركة بين الغرفتين أو خاصة بمجلس الأمة، المشاركة في النشاطات ما بين البرلمانات وفي اللقاءات الجهوية والدولية، قد ساهم في بعث ديناميكية جديدة قصد :
- فك العزلة عن الجزائر وضمان حضورها على الساحة الدولية.
- إنشاء جمعيات صداقة.
- التعريف بالإمكانيات الاقتصادية للجزائر.

7. المعايينات المتعلقة بالممارسة البرلمانية

من بين المعايينات التي استخلصت من الدورات الخمس التي لم يأخذ فيها مجلس الأمة انطلاقته الحقيقية بعد، وتبرئة لذمة أعضائه، لا بد من الاعتراف بأن الوضع العام للبلد لم يمكنهم دائما من الاستجابة الكلية لمتطلبات عهدتهم وذلك لسلسلتين من الاعتبارات :

أ. من جهة، التداخلات والاختلالات التي أثرت بعمق في النشاط البرلماني: انسحاب رئيس الجمهورية، الانتخابات الرئاسية، التأخر في إصدار القانون العضوي الذي يضبط تنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة.

ب. ومن جهة أخرى، فإن استمرار الانشغالات المتعلقة بالقانون الأساسي للبرلمانيين، والتي من الصعب تفاديها عند بداية عمل مؤسسة من هذا النوع، لا يمكن أن يشكل عامل هدوء واستقرار للسير الحسن لأشغالهم خلال الدورات.

ومع هذه الضغوط الحقيقية فعلا، ورغم الغموض الذي يكتنف خصوصيته وتمايزه عن المجلس الشعبي الوطني، إلا أن مجلس الأمة قد ترك بصمته على هذه المرحلة الأولى من التشريع الحالي.

إن مساهمته الفعالة في التصويت على القانون، من خلال سلطة تداولية «موجهة»، قد مكنته لحد الآن بأن يضيف «بطريقته» قيمة إضافية بارزة للعمل التشريعي المنجز خلال الدورات الخمس الأولى من وجوده.

ولا شك أن كل واحد قد لاحظ كيف أن المجلس، أثناء دراسته لبعض نصوص القانون، قد صمد أمام إغراءات اللجوء للحلول

السهلة وتبني المواقف التي من شأنها أن تحافظ على الشرعية الدستورية، الأخلاق البرلمانية، العدالة الاجتماعية وتحترم القيم الجمهورية.

وهكذا، وحتى لا نستعرض سوى اقتراح القانون المتضمن نظام التعويضات وتقاعد عضو البرلمان؛ فالنص الأولي كان قد رفض بناء على إخطار رئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري، بينما النص الثاني كان موضوع تحفظ على أحد عشر مادة منه ستحال على اللجنة المتساوية الأعضاء للدراسة.

كما كان مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي موضوع إحالة على اللجنة المتساوية الأعضاء بسبب التحفظات الواردة على بعض مواد الأساسية.

ومن بين النصوص الأخرى التي أظهرت المواقف المبدئية لمجلس الأمة، تجدر الإشارة إلى مشروع القانون العضوي المنظم لسير غرفتي البرلمان وعلاقتها بالحكومة، والتي كانت مناسبة للمجلس الدستوري أن أصدر رأيا صريحا حول مكانة مجلس الأمة بصفته ضامنا للديمومة والاستمرارية الجمهورية ومكرسا، في نفس الوقت، مكانة المجلس في هرم مؤسسات الجمهورية ودوره في دوام واستمرارية الدولة.

وخلافا لذلك الرأي المتشبت بالنظر إليه على أنه سوى مجرد «آلة» تعطيل أو تسجيل، فإن مجلس الأمة قد أظهر مدى التنوع وكذا النطاق الواسع لصلاحياته، واستعماله للوسائل التي خولها إياه الدستور كلما تطلب الأمر ذلك : مصادقة كلية أو جزئية، رفض، لجوء للمجلس الدستوري، إحالة على اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي كل مرة يُقر فيها بملاءمة وسلامة طرحه.

3. أصول الغرفة الثانية

لقد أظهر نظام الغرفة الواحدة، منذ أكثر من ثلاثين سنة التي تخللتها عدة تعديلات أملت ظروف، كافة حدوده ومخاطره ضمن وضع اجتماعي - سياسي هش. لقد حان الوقت لاستخلاص الدروس التي كشف عنها الواقع العملي، والأخذ بعين الاعتبار الانشغالات الجديدة التي يجب أن تحظى بالأولوية وذلك بغية :

(أ) وضع حد للتجاوزات التي أوجدتها «العملية الديمقراطية» القائمة فقط على التمثيل العددي للسكان، مع الحرص على ترقية تمثيل أوسع لكل قوى وكافة تيارات الأمة.

(ب) العمل بكيفية مستمرة على تحقيق التوازن، الاستقرار واستمرارية مؤسسات الدولة والأمة لجعلها بعيدة عن أي مغامرة.

وحيث، فنفس السؤال الجوهرى الوحيد، الذي لم يفرض نفسه على بلادنا وحدها، يطرح نفسه : في أي إطار وأي اتجاه يجب أن نسير بعد تجارب الدساتير المتعاقبة لتشييد مؤسسات قوية ضمن نظام يقوم على الفصل والتوازن بين السلطات، ؟

ومع أن تجربة نظام الغرفة الواحدة في بلادنا تعتبر فريدة وخاصة ومرتبطة أكثر بالتطور الذي حدث في محيطها السياسي، إلا أنها لم تشذ عن القاعدة التي سادت في النهاية الديمقراطية المتقدمة وقادتها إلى تنظيم نشاطاتها البرلمانية في إطار نظام الغرفتين الخاص بكل بلد.

وفي خضم ذلك التطور الذي ميز تنظيم وممارسة السلطة

التشريعية منذ 1962، هناك ثلاث مراحل يجب تمييزها لشرح تجربة نظام الغرفة الواحدة وفهم مختلف جوانبها:

- تجربة الغرفة الواحدة من 1962 - 1965.
- ممارسة السلطة التشريعية قبل وبعد إنشاء المجلس الشعبي الوطني في 1976.
- الأحكام الخاصة بنظام الغرفة الواحدة في دستور 1989 وآثارها.

1. تجربة نظام الغرفة الواحدة من 1962 إلى 1965

إن أول مجلس برلماني أنشئ ببلادنا يوم 20 سبتمبر 1962 غداة الإعلان عن استقلالها، كان تأسيسيا وتشريعيا؛ إذ علاوة على سلطة التشريع المخولة له، أنيطت له مهمة تزويد البلاد بدستور، أين تمت عملية إعداده والمصادقة عليه بكيفية خاصة. هذا المجلس الوحيد كان مشكلا من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع العام المباشر في ظل ظروف وتبعات لحيثيات ارتبطت بالوضع الناجم عن الأزمة التي حدثت وسط الهيئات القيادية للكفاح التحريري؛ فلم يكن بمقدوره تجاوز الصراعات الشخصية والعصبوية التي أثرت فيه. وفي خطوة أقدم عليها رئيس الحكومة آنذاك، مقررًا بذلك تجريد المجلس من صلاحياته التأسيسية، بادر بالسعي إلى المصادقة على مشروع الدستور الذي قامت بإعداده هيئات الحزب الواحد، الذي كان في طور الإنشاء.

هذا المجلس الواحد، الذي أقر له دستور 1963 ممارسة السلطة التشريعية، لم يلبث أن تحول إلى غرفة تسجيل في مقابل سلطة رئاسية قوية وجد نافذة، بفعل الصلاحيات التنفيذية الواسعة التي حوّلت لها باسم الحزب والدولة.

وتبين مع الوقت أن ذلك الوضع الذي انجرت عنه انحرافات مختلفة لا يمكنه أن يدوم؛ فالإضعاف التدريجي للسلطة التشريعية من جهة، والتوسع المتزايد للصلاحيات الممنوحة لرئيس الجهاز التنفيذي من جهة أخرى، قد تولد عنهما غموض في السلطات لدرجة أنه لم يكن باستطاعة أجهزة الدولة ولا الحزب تجاوز الفوضى التي طرأت على تنظيمها وسيرها. وهكذا فإن انعدام المساواة والتوزيع الهش واللامتكافئ للسلطات الذي سنه دستور 1963 قد فتح الطريق، على إثر التغييرات التي وقعت في جوان 1965، لمجيء هيئة مسيرة جديدة؛ مجلس الثورة.

وهكذا، فالتجربة البرلمانية القائمة على الغرفة الواحدة لم تفرز آثارها المتوقعة داخل وضع سياسي صعب؛ فالنزاعات الشخصية والعصبوية التي أثرت في سير المجلس الوطني من ناحية، ورغبة رئيس الدولة في التفرد بممارسة كل السلطات من ناحية أخرى، كانت من بين أهم أسباب التطور الذي وقع في أقل من ثلاث سنوات من بداية عمل المجلس الوحيد الغرفة.

2 . ممارسة السلطة التشريعية قبل وبعد إنشاء المجلس الشعبي الوطني في 1976

منذ 19 جوان 1965 إلى 1976، كان مجلس الثورة يتولى تسيير البلاد تحت سلطة رئيسه الذي كان يتمتع بصلاحيات رئيس الدولة، وهو نفسه الذي مارس كل السلطات وبتحتمل لكل المسؤوليات باسم "الشرعية الثورية".

إن بناء الدولة الذي شرع فيه تدريجياً على المستوى المحلي والجهوي، عن طريق إنشاء مجالس محلية منتخبة بواسطة الاقتراع العام المباشر، على ضوء قوائم يقدمها الحزب الواحد، لم يتم تكريسه على مستوى القمة إلا من خلال دستور جديد قائم

على المبادئ التي أعلن عنها الميثاق الوطني الذي جرت حوله مناقشة واسعة، وتمت المصادقة عليهما عبر استفتاء في 1976.

وعن هذا الدستور انبثق مجلس شعبي وطني جديد، انتخب بالاقتراع العام المباشر وفق انتخاب ميزته تعددية المرشحين الذين زكاهم الحزب الواحد من وسطه، وجاء ليكرس من جديد الغرفة الواحدة في ظل نظام مركزي قوي.

ووفقا لأحكام الدستور، فقد عهد لهذه الغرفة الجديدة «وظيفة تشريعية» لتساهم في ممارسة «السلطة الثورية». وقد مارسها في ظل حزب واحد متأسس يسمو على كل أجهزة الدولة.

وكان العمل التشريعي، عمليا، رهن مبادرة الحكومة كما كانت السلطة التداولية للغرفة مراقبة وموجهة من طرف الحزب.

وقد بقي الوضع على هذا الحال، بل ازداد حدة بعد رحيل رئيس الدولة وتعيين خلف له بعد مؤتمر استثنائي للحزب اجتمع لهذه الغاية. وانطلاقا من هذا المؤتمر، فقد زود رئيس الجمهورية الجديد بسلطات مفرطة على رأس الحزب والدولة معا.

والواقع أن إرادة التغيير التي تم التأكيد عليها على أعلى مستوى في الدولة، والتي كذبها غياب الانفتاح في الحقل السياسي، لم يكن لها أي تأثير على المجتمع المدني الذي كان مدركا للآلام التي تنخر البلد، والتي ستشكل فيما بعد أرضية خصبة لبؤر التوتر وتنامي وانتشار الحركية التطرفية. واتضح أنه لم يكن بوسع أي من مؤسسات الحزب والدولة، التي أنشئت في ظل دستور 1976، صرف الموجة العاتية التي كانت لتضرب البلد في 1988.

فلا السلطة التنفيذية المفرطة التي كانت بيد رئيس الجمهورية الذي أعيد انتخابه مرتين في نفس الظروف، لا هيئات الحزب

الواحد التي كانت بعيدة كل البعد عن واقع الشعب ولا المجالس الشعبية المحلية والوطنية التي انتخبت وتجددت أكثر من مرة، كان بإمكانها أن تستجيب لتطلعات مجتمع تواق إلى التغيير.

فالنصوص الأساسية، التي في مقدمتها الدستور، قد كشفت عن عدم ملاءمتها وقدرتها على إصلاح تدهور الدولة ومؤسساتها. وهذه الأسباب العميقة، التي يعرفها العام والخاص، قد بينت:

أ) تقادم الحزب الواحد، الذي رغم العناية والدعم الذي كان يحظى بهما، إلا أنه عجز عن تقديم علاج للآثار السلبية التي أفرزها قدم هياكله وتصلب الحياة السياسية، في الوقت الذي بدأت فيه تطلعات جديدة تصبو إلى الحرية والمبادرة والابتعاد أكثر عن الشرعية الثورية.

ب) التعطش الكبير للديمقراطية الحقيقية والحريات العامة الفردية والجماعية، القائمة على الاعتراف بالشرعية الدستورية وبناء دولة القانون.

ج) عدم ملاءمة البناء الدستوري الذي تم إعداده وبنائه من طرف «سلطة» تجسدت في شخص رجل، ولم يعد يستجيب لمتطلبات مجتمع تأثر في العمق بالتحسينات المعتبرة التي تحققت خلال العشرية الأولى من الاستقلال على الصعيد الاجتماعي، المادي والثقافي.

وخلال تلك السنوات، وفي ظل أسبقية الحزب على الدولة، كان دور البرلمان ونشاطه موجهين وخاضعين للجهاز التنفيذي الذي يجسده في القمة رئيس الدولة باسم الحزب والدولة، واستمر ذلك الوضع لغاية 1989.

هذه الوضعية المتقهقرة للغرفة الواحدة للبرلمان أضعفت السلطة

التشريعية حيث لم تعد توكل إلا في أضيق الحدود، وساهمت بذلك في تأخر ظهور طبقة سياسية حقيقية قادرة على تنشيط وتأطير النشاط البرلماني.

3. أحكام نظام الغرفة الواحدة في دستور 1989 وآثارها

بعد أحداث العنف التي شهدتها سنة 1988، تم إقرار تعديلات دستورية جديدة لتزويد البلاد بالقانون الأساسي لسنة 1989.

وفيما يتعلق بالحياة السياسية، فقد ترجمت تلك التعديلات أساساً بـ:

- قيام التعددية الحزبية وانتخاب مجلس وطني تعددي.
- توسيع وتدعيم الحريات العامة، الفردية والجماعية.
- إعادة التوازن الحقيقي للسلطات لصالح السلطة التشريعية التي تدعم نطاقها وممارستها بشكل محسوس.

وليس من قبيل الصدفة إذا كان أحد المطالب التي أقرها دستور 1989 لا يمكن في الاعتراف بالتعددية الحزبية وانتخاب مجلس تعددي فحسب ، بل يكمن أيضاً في إعادة تنظيم السلطة التشريعية لتحريرها من مختلف القيود التي كانت تحدها. غير أن منح السلطة التشريعية الموكلة لغرفة واحدة فرصة لبروزها كسلطة «معطلة ومشلة»، والتعددية تساعد على ذلك، في مقابل جهاز تنفيذي أنهكته ممارسة غير متحكم في صلاحياتها، فإن دستور 1989 كاد أن يجر البلاد إلى الهاوية في 1991.

وقد فتحت التجربة الجديدة لنظام الغرفة الواحدة، التي شرع فيها في ظل مناخ سياسي منفلت تماماً، الطريق أمام الوصول القوي للتيار المتطرف الذي تم اعتماده مختلف تشكيلاته مبكراً، والذي كان على أهبة الاستيلاء على السلطة التشريعية لصالحه.

وهكذا، فقد كانت الجزائر متأهبة، في ظل تعددية حزبية وبرلمان وحيد الغرفة، لأن تعيش مواجهة بين رئيس دولة يتمتع بالأساسي من السلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى مجلس وحيد يستحوذ على كامل السلطة التشريعية ومستعد لأن يمارسها لصالح الأغلبية المصممة على احتكارها.

فالانتخابات التي جرت في 1991، والظروف التي تم فيها تنظيمها، قد عرضت البلد إلى:

- الأخطار الناجمة عن ممارسة سلطة تنفيذية مستعدة لكل أنواع المساومات، بما فيها تلك التي ترمي إلى تجريدتها من صلاحياتها.

- الرغبة في الاستحواذ على السلطة التشريعية، الموكلة لغرفة واحدة بواسطة أغلبية مصممة على فرض «حكومة مجلس» حقيقية.

وكان لتوقف تلك العملية أن وُضع حد للتجربة الجديدة للغرفة الواحدة التي كانت ستؤدي، في الممارسة، إلى إحداث خلل مؤسساتي.

هذه التجربة المولودة ميتة لم تر النور إلا لتوضح، مع الوقت، انحرافاتهما وتبين:

- مختلف التجاوزات الناجمة عن نمط الانتخاب الذي يتجاهل الحقائق العديدة لسياق سياسي يتسم بالفوضى وعدم الاستقرار.

- غياب أي طبقة سياسية ممثلة للمجتمع المدني قادرة على أن تعبر عن تنوع وثراء الأمة وتكرسهما.

إن الفراغ المؤسساتي الذي أحدثته حل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية في 1992 قد أدى، كما نعلم، بالمجلس الأعلى للأمن إلى تعيين المجلس الأعلى للدولة، مشكلاً من رئيس

وأربعة أعضاء آخرين. وبمبادرة من هذا الأخير، تم إقرار مجموعة من الأحكام المنظمة لفترة انتقالية، والتي أفضت بعد مشاورات واسعة إلى تعيين ممثلين عن التنظيمات السياسية، عن الحركة الجمعوية وعن مؤسسات الدولة ضمن مجلس وطني انتقالي.

وخلال ثلاث سنوات، مارس المجلس الوطني الانتقالي مهمة إعداد القوانين والمصادقة عليها، مزودا البلاد بأداة تشريعية ضرورية لتسيير الدولة واستمراريتها.

وهذه هي الفترة التي أخذت في خضمها الأمور منعطفا حاسما لانتخاب رئيس جديد للجمهورية في 1995، من خلال استفتاء تميز لأول مرة بتعددية المرشحين، متبوعا بعد ذلك - أي في 1996 - بالمصادقة على دستور جديد أهم ما ميزه هو الرغبة في إعادة التوازن بين السلطات.

وفي سياق هذا الوضع، بات من الضروري اللجوء إلى طريق آخر للخروج من نظام الغرفة الواحدة الذي أظهر بوضوح حدوده ونقاط ضعفه.

4. الاتجاه نحو النظام البرلماني المزدوج

بتبني دستور 1996 لخيار النظام البرلماني المزدوج، يكون قد ترجم وجسد الدروس المستخلصة من التجربة التي تراكمت على مدى ثلاثين سنة، معطيا الأولوية في مسعاه لدوافع الرقي السياسي كما لمتطلبات العصرنة في البناء المؤسسي، بهدف تجديد ممارسة السلطة التشريعية لتمكينها من أن تكون سلطة كاملة على غرار باقي السلطات الأخرى.

1. دوافع الرقي السياسي

مع أن الدستور ينص على أن العهدة البرلمانية تتميز بالطابع الوطني إلا أن الممارسة بينت أن الاقتراع العام المباشر عادة ما يجعل المنتخب خاضعا أو تابعا لناخبيه ولولائه السياسي، مهما بدا ذلك خفيفا، كما أنه لا يكفي وحده لأن يضمن تمثيلا حقيقيا ومتساويا لكامل الأمة.

وفي بلادنا، أثبتت تجربة المجلس الواحد المنتخب في ظل اقتراع سعى إلى تمثيل مختلف الحساسيات والتيارات السياسية، أن بإمكانها أن تتضمن كل أنواع المخاطر؛ من تفتيت وإضعاف للسلطة التشريعية، في حالة التمثيل المتباين، إلى احتكارها في حالة التمثيل بالأغلبية من خلال ائتلافات حزبية حسب الظرف، سرعان ما تستأثر على امتيازات وفائدة التجاوزات التي يحملها «قانون العدد».

وقد بين الخطر، الذي كانت البلاد عرضة له في 1991، بعض الحقائق :

1 - أن الانتخاب عن طريق الاقتراع العام المباشر، الذي اعتبر

مصدرا وحيدا للشرعية الديمقراطية، ليس معيارا كافيا للتعبير عن كل الحقائق الاجتماعية - السياسية «لشعب وأرضه».

2- إن تحديد قانون الانتخابات لنمط الاقتراع وللدوائر الانتخابية، قد يحدث اختلالات معتبرة وسط تمثيل شعبي يقوم فقط على قانون العدد، ويكون مجحفا في حق بعض التيارات التي شكلته.

3- أن بإمكان أغلبية سياسية، داخل برلمان أحادي الغرفة، أن تميل الكفة حيثما شاءت متى «استحوذت» عليها تشكيلة حزبية قوية بحضورها الشعبي، وتحاول فرض «قانونها» على كامل الأمة مالم تكن هناك «قوة مضادة» تعمل على التخفيف أو الحد من إرادتها.

ويجدر التذكير هنا بأن التخلي عن نظام الغرفة الواحدة، في كل البلدان التي اتبعت ذلك، لم ينجز إلا عبر مراحل تاريخية انتقالية بهدف التخفيف من آثار عملية «الدمقرطة» المفردة، كما تم في مناخ غاب فيه الإجماع الوطني.

فوضع فرنسا خلال الجمهورية الرابعة، وإيطاليا بعد الحرب العالمية الثانية، قد كشفنا عن درجة تدهور الحياة السياسية والشلل شبه التام للمؤسسات التي أوصلتها إليها مايمكن تسميته «بحكومة المجلس».

وهكذا يأتي في المقام الأول من الدوافع السياسية لإنشاء مجلس الأمة، التأكيد على الإرادة لوضع سد موقف للمجازفة الانتحارية، التي كشفت عنها الانحرافات المنبثقة عن الانتخابات التشريعية في 1991.

وهناك دافع آخر، يكمن في الرغبة في تهيئة القواعد لطبقة سياسية قادرة على المساهمة في إعادة تشكيل الحقل السياسي

بما يتلاءم أكثر مع الواقع، ومتضمنة لعناصر من بين تلك الأكثر تمثيلا للمجتمع المدني.

2. عصنة البناء المؤسسي

لقد أظهر دستور 1996 إرادة في تجسيد ديمقراطية متوازنة، قائمة على الفصل بين السلطات، مع برلمان مزدوج حيث سيشكل دوره ومكانته الوسيلة المثلى لتحقيق مفهوم واسع وعصري للاقتراع العام وبلوغ المستوى العالي الذي تقتضيه الوظيفة التشريعية. وتأكدت هذه الإرادة في العديد من المستويات :

1 - إحداث موازنة مؤسسية لتفوق المعيار الديمغرافي في التمثيل الوطني عن طريق إدخال مفهوم «عصر الإقليم». إنها قاعدة عامة حيث أن كل البلدان الشاسعة مزودة ببرلمان مزدوج، وذلك تجسيدا للحقيقة التي مفادها أن البلد عبارة عن «رجال وإقليم».

2 - توسيع الاقتراع العام بتمييزه عن ذلك الموجود في الغرفة الأولى عن طريق:
- اعتماد شروط مختلفة في الناخبين وكذا الأهلية.
- اعتماد عهدة طويلة مع تجديد جزئي لمواكبة التغيرات المرتبطة بالتطور السياسي للبلاد.

3 - تثمين وإعادة تنشيط مهمة الجماعات المحلية وذلك بتمكين مندوبيها من التعرف أكثر على الواقع وعلى تنوع الجزائر العميقة، والسهر على التوفيق بين ضرورات ترقية المناطق التي يمثلونها وبين التنمية الوطنية.

4 - إعادة الاعتبار للقيمة الفردية والكفاءات الوطنية بتمكينهم من

فرصة «الإندماج والمشاركة»، والاستفادة من مساهمتهم في التعبير الديناميكي والمتجدد للمصالح العليا للأمة ضمن نظرة عصرية للمثل الجمهوري، كما تنص على ذلك المادة 101 من الدستور.

5- السعي لجعل مجلس الأمة غرفة للتفكير، مكلفة بتعميق العمل التشريعي وممارسة يقظة دائمة بخصوص احترام المبادئ الدستورية الكبرى.

إن الاستجابة لكل هذه الانشغالات هي التي فرضت وجود برلمان مزدوج، مكون من غرفتين «متغايرتين» في التشكيل، «مختلفتين» في الانتخاب لكنهما «تتحركان بشكل منسجم».

هذا النظام المزدوج لا يمكن اعتباره لا بالمساواتي ولا بالتنافسي، بل هو متغاير ومتكامل.

إنه نتاج تطور سياسي ومؤسسي تمكنت على إثره السلطة التشريعية من تجاوز تلك التشوهات التي مست مكانتها ودورها في التوازن مع السلطات الأخرى.

5. أي مكانة للغرفة الثانية؟

ما إن شرع في تجربة النظام المزدوج، بوجود الغرفة الثانية، التي تولدت في ظرف سياسي لم يسترح بعد من اضطراباته الكبيرة، ودون القيام حتى بالتفاته ضرورية إلى الخلف من أجل تقييم واقعي وموضوعي لدوره ومكانته في حركة المؤسسات، حتى وجد مجلس الأمة نفسه وسط سيل من التساؤلات، بل وحتى التشكيكات، وانتقادات مبكرة من الصعب وضعها في إطار النقاش الهادئ والبناء.

1. نقاش قديم

إن الجدل حول جدوى الغرفة الثانية ليس جديدا ولا خاصا ببلدنا؛ فهو يندرج - كما نعلم - ضمن تاريخ البرلمانية والنظريات التي طورت قصد الوصول إلى شكل معين من الديمقراطية الليبرالية.

ومنذ تعميم النظام البرلماني في كل الديمقراطيات تقريبا، ظل النظام البرلماني المزدوج موضوع جدل محتدم ومسيّس.

ودون الغوص في مختلف الحجج المتبادلة بين مؤيدي ومعارضى النظام الازدواجى، فلا بد من الإشارة إلى أن هذا الجدل قد بدأ ينفصل تدريجيا عن نظرة تضييقية، ليأخذ بعين الاعتبار - مع الوقت - الاختلافات التي تميز المؤسسات البرلمانية وكذا آثار التحولات التي طبعت تطور النظام المزدوج نفسه.

وفيما يتعلق ببلادنا، وكما قيل في أكثر من مناسبة، فإن خيار النظام المزدوج كان ثمرة لتجربة الغرفة الواحدة التي جاء المجلس التعددي الواحد ليوضح التناقضات والمخاطر الناجمة عنه.

وهذه التناقضات والمخاطر لا تخص بلادنا؛ فعندما تم تجاوزها في بعض الأماكن الأخرى، فقد أفضى ذلك إلي طفرتين ديمقراطيتين على الأقل :

- التعددية البرلمانية التي تقر وتكرس التعددية الحزبية.
- النظام المزدوج الذي يسمح بتفادي المواجهة بني المفهومين المتطرفين للسلطة ؛ أي جهاز تنفيذي بالغ النفوذ من جهة، ونظام المجلس من جهة أخرى.

والواقع أن الاتجاه الذي أخذته هاتين الطفرتين السياسيتين للغاية، هو الذي فرض إنشاء مجلس الأمة الذي ما فتئ يطرح بعض التساؤلات التي تدور أهمها بمكانته، بعلاقاته بالسلطات الأخرى، بنمط تعيين أو إنتخاب أعضائه وكذا بصلاحياته.

2 . علاقات مجلس الأمة بالسلطات الأخرى

لماذا وجود غرفة ثانية ؟ هذا السؤال كثيرا ما يتردد في المواقف الصادرة عن جانبيين متعارضين :

من جهة أنصار توسيع السلطة البرلمانية، لصالح غرفة واحدة، معيدين بذلك النظر في نطاق السلطة التنفيذية، الذين لا يستوعبون كيف أن غرفة ثانية، انتخبت بالاقتراع العام غير المباشر وجزئيا معينة (ثلث أعضائها)، بإمكانها أن تعيد النظر في قرارات مجلس انتخب بالاقتراع العام المباشر وهو، بالتالي، يعتبر صاحب الحق «الشرعي» في السيادة الشعبية.

ومن جهة أخرى، أنصار تضيق السلطة البرلمانية لصالح الجهاز التنفيذي، الذين يعتبرون أن وجود مجلس واحد، قابل للحل في حالة تعارضه الأقصى مع السلطة التنفيذية، يبقى عرضة للطبي والتطويع دون وجود غرفة ثانية التي ستكون بمنأى عن ضغوط الجهاز التنفيذي.

وسبق لتجربة الغرفة الواحدة أن بينت الضغوط التي يمكن أن تتعرض لها غرفة واحدة عندما تكون في وضع يتميز بتفوق السلطة التنفيذية وهميتها.

كما أظهرت أيضا الخطر الذي يمكن أن تشكله غرفة واحدة يسيطر عليها تيار شعبي متطرف والدكتاتورية التي تستطيع أن تمارسها بإخضاع الجهاز التنفيذي لقانونها أو أن تعمل على وقف وشل البلد كلما جوبهت بمقاومة هذا الأخير.

وهكذا، في نفس المعسكر، يلتقي وبصورة تثير المفارقة، أولئك الذين يرون في وجود مجلس الأمة سببا في إضعاف وتضييق السلطة البرلمانية لصالح الجهاز التنفيذي، وأولئك الذين يرون في وجوده مصدر معارضة لممارسة سلطة تنفيذية قوية قادرة على فرض نفسها على السلطة التشريعية وبالتالي إضعافها.

في حين أن إنشاء الغرفة الثانية جاء أساسا ليجنب، أثناء ممارسة السلطة، لعبة علاقات القوة السياسية، وليحاول خلق توازن في السلطات الممارسة في ظل احترام الصلاحيات المخولة لكل واحدة.

والواقع أن مجلس الأمة يساهم في هذا التوازن بين السلطات بفضل تشكيلته التي تضعه بعيدا عن كل الضغوط؛ سواء من الناخبين على حساب مصالح الدولة، أو من سلطة يتجاهل مسعاها مجمل الحقائق الأخرى.

وعند سماعه للحكومة وللمجلس الشعبي الوطني، فإن مجلس الأمة يأخذ بعين الاعتبار أثناء مداولاته آراء كل طرف ثم يدلي برأيه وفقا لما يعتقد أنه توليفة بين المصالح العليا للدولة ومصالح الشعب.

«إنه ليس سدا ضد التعبير الديمقراطي الحر للمجلس الشعبي الوطني ولا غرفة تسجيل، لكنه يمثل هويس القناة الذي يتحكم في مجرى مياه مسارنا البرلماني ويمكننا من بلوغ بر الأمان في أحسن الظروف».

3. التساؤلات المتعلقة بنمط انتخاب وتعيين الأعضاء

إن الأحكام المتعلقة بهذه المسائل قد حددها الدستور : انتخاب بالاقتراع العام غير المباشر لثلاثي أعضاء المجلس من طرف ومن بين الأعضاء المنتخبين في المجالس البلدية والولائية، بمعدل عضوين لكل ولاية، وتعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية.

وقد ظلت كل من هاتين الطريقتين المشكلتين للمجلس مثار تساؤلات : فبخصوص الاقتراع العام غير المباشر، فإن الحجج المقدمة حوله ترى بأنه ضد الديمقراطية لأنه لم يرقم على معايير ديمغرافية، التي وحدها تعطي للاقتراع العام سلطته الشعبية الحقيقية. زيادة على ذلك، فإن نمط التمثيل العددي لمجلس الأمة بدأ أنه غير عادل طالما أن لولاية إليزي القليلة السكان نفس عدد الممثلين بالنسبة للجزائر العاصمة. فهو يكرس تمثيلا زائدا للجهات الأقل سكانا وتمثيلا ناقصا للجهات الأكثر سكانا.

بينما الحجج المعارضة لهذا الرأي تتعلق أساسا بالنقائص المعترف بها في الاقتراع العام المباشر وتجاوزات وتناقضات قانون العدد. فقد تبين في كل بلدان العالم أن الاقتراع العام غير كاف لضمان تمثيل عادل وديمقراطي حقا، ولم يكن بالإمكان تصحيحه إلا بواسطة تمثيل يهدف إلى الأخذ بعين الاعتبار ليس الشعب وحده فحسب، بل أيضا أرضه والتوزيع غير العادل لثرواتها.

أما فيما يتعلق بالثلث المعين فلا هو إبداع يخص الجزائر ولا هي تقنية مميزة لدستورنا.

كما نظر للثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية على أنه وسيلة لتكريس إرادة هذا الأخير في الحصول على أقلية للتعطيل داخل البرلمان «يحركها» حسب رغبته.

في حين أن الممارسة البرلمانية قد أظهرت أن الثلث المعين لم يكن بالمتجانس، ولا يمثل كتلة منغلقة ولا هو بالخاضع. فالأسباب التي استدعت اتباع هذا الطريق، والتي سبق وأن أثرت، لا تكمن في رغبة الحصول على قوة تعطيل داخل المجلس لكن في تمثيل الثراء الإنساني الوطني بكل التنوع الموجود في قيمه وفي كفاءاته المعترف بها.

فالكيفيات التي يتم بها انتخاب وتعيين أعضاء الغرفة الثانية هي التي تعطيها أساسا علة وجودها وضرورتها في التوازن العام للمؤسسات، لأن تشكيلتها تضعها بعيدة عن كل أشكال الضغط الناجمة عن علاقات القوة السائدة.

إن كل تركيز مفرط للسلطة، ناجم عن الصعود القوي للجهاز التنفيذي، قلما يتوافق مع سلطة مجلس لتحقيق نجاعة في العمل الحكومي، ناهيك إذا تعلق الأمر بوجود غرفة ثانية ينظر إليها على أنها مؤسسة مزعجة وبالية. فالاعتراض إذن، لا يخص تركيبة هذه الغرفة أو مكانتها لكنه يتعلق أساسا بمهمتها وصلاحياتها.

4. صلاحيات مجلس الأمة

إن الذين يحتجون على وجود مجلس الأمة لا يقبلون كيف أن غرفة انتخبت بالاقتراع العام غير المباشر، حيث ثلث أعضائها معين، بإمكانها أن تعيد النظر في تصويت قام به مجلس منتخب

بالاقتراع العام المباشر، وتكون بذلك قد عبرت عن السلطة الشعبية الحقيقية. كما أنهم لا يقبلون أيضا ضرورة توفر أغلبية 3/4 لإقرار التصويت على قانون، ويرون في هذه الأحكام «سلاحا رهيبا» لإفشال صلاحيات المجلس الشعبي الوطني.

غير أن هذا العرض للأحكام الدستورية المنظمة لمجلس الأمة يكذبه تماما واقع الممارسة البرلمانية. والحقيقة أن هذه الأحكام لم تقد أبدا إلى وضعيات انسداد أو صراع، فالتدابير المرفقة التي تلتها قد ضبطت، على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، آليات التشاور، التنسيق والتعاون بين المجلس الشعبي الوطني، الحكومة ومجلس الأمة. ومن دورة لأخرى، تثبت مجريات الأحداث أن الغرفة الثانية ما فتئت تتحمل دورا يتطابق وعله وجودها وذلك بفضل خاصية «إمكانية الرجوع للخلف» التي تتمتع بها (والمنبثقة من قدرتها على متابعة مراحل النص القانوني بدءا من إرساله للمجلس الشعبي الوطني، فدراسته ثم المصادقة عليه من طرف هذا الأخير)، وكذلك من الهامش الواسع للتفكير الذي تتميز به والذي يمكنها من الإدلاء برأيها بصورة صحيحة.

أما بالنسبة لأغلبية الثلاثة أرباع المطلوبة للتصويت على القانون، فلا يمكنها أن تشكل أداة تعطيل تغري الثلث الرئاسي، طالما أنه لا يصوت بطريقة موحدة وخاضعة.

والواقع أن هذه التساؤلات ، حتى وإن تمحورت في سياق سياسي مميز إلا أنها ليست سلبية مادامت أنها ساهمت بكيفية معينة، بإثارتها مسألة جدوى وأهمية مجلس الأمة ، في إثراء نقاش آخر والمتعلق بتوازن وممارسة السلطة طبقا للأحكام الدستورية.

أي مكانة للغرفة الثانية؟

وفي هذا المجال، فقد بات من الضروري أن يكون دور مجلس الأمة محددًا ومفهومًا؛ لاسيما على ضوء الأفكار والآراء التي يمكن أن تثيرها ممارسة مهمته، مع نهاية الفترة القصيرة جدا للدورات الخمس المنصرمة.

6. النظام البرلماني المزدوج في العالم

لقد ارتفع عدد الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية من 45 دولة في 1970 إلى 67 في الوقت الحاضر، وهناك 12 دولة في طريقها لإقراره.

1. النظام البرلماني المزدوج وتطوره في العالم

لقد أخذ هذا التطور شكلا يصعب معه القول بوجود نموذج معين للنظام المزدوج في الوقت الحاضر، بل نماذج مختلفة تشكلت في كل بلد بحسب :

• **الامتداد الجغرافي** حيث أن البلدان الكبيرة (والتي هي في معظم الأحيان فدرالية) تبنت النظام المزدوج، وأبرز الأمثلة في هذا المجال الولايات المتحدة الأمريكية.

- والنقطة المشتركة بين غرفتي هذه المجموعة من الدول تكمن في تفوق المعيار الإقليمي والأخذ بعين الاعتبار بكيفية دستورية لمصالح المجموعات المحلية في العملية التشريعية.
- وضمن هذه المجموعة توجد أيضا ألمانيا، روسيا الفدرالية، الصين والهند.

- **التضامات الجغرافية** (بلدان أمريكا اللاتينية).

- **الروابط الثقافية** (الإرث البريطاني في بلدان الكومنولث).

- **التاريخ والعادات** وكذا المقتضيات التي كشفت عنها تلك التطلعات المعبر عنها داخل مجتمعها (الانتقال من نموذج أحادي إلى نموذج ثنائي تبعا للتطور الداخلي الذي وقع بها).

وفي كل مرحلة يؤخذ فيها النظام المزدوج في ظرف يختلف عن سياق تطوره، فإنه يقدم على أنه تكييف لنموذج سابق يستخدم بدوره في انتظار نموذج آخر.

هكذا تولدت الغرف الثانية الأرسقراطية في بريطانيا، حيث تحولت في ظل التقدم الحاسم الذي شهده الفكر السياسي (والذي جسده الثورتان الفرنسية والأمركية) إلى الغرف المحافظة ثم إلى الازدواجية الفدرالية.

وبعيدا عن التفرقة بين الدول البسيطة والدول المركبة، فإننا قد وصلنا إلى ما يمكن تسميته اليوم «بالبرلمانية المعقلنة» مجسدة بفكرة إسناد الغرفة الثانية دورا ومهمة تتماشى والمتطلبات التي تقتضيها ديمقراطية عصرية.

وهذا الحوار الذي جرى بين اثنين من المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية؛ واشنطن وجيفرسون، يوضح الدور المميز للغرفة الثانية:

فأثناء عودته من فرنسا التمس جيفرسون من واشنطن أن يشرح له الأسباب التي دعتة إلى تبني فكرة الغرفة الثانية.

«فيم يفيد مجلس الشيوخ؟»، سأل جيفرسون وهو واقف أمام المدفأة، بيده طاس من الشاي يصب محتواه في كوب.

«ها أنت قد أجبت عن سؤالك»، رد واشنطن.

«ماذا تريد أن تقول؟»، رد جيفرسون.

«لماذا أفرغت الشاي في كوبك؟»

«لكي أبردته»، أجاب جيفرسون.

«تماما، رد واشنطن، إن مجلس الشيوخ يمثل هذا الكوب الذي نفرغ فيه النصوص التشريعية لتبريدها»

(J. Pope, Memoirs of the Rt. Hon. Sir John. Alexander Macdonald.)

هذه المهمة تقوم بها اليوم «الغرف الثانية» في حدود متباينة (من حيث كيفية الانتخاب و/ أو التعيين، مدة العهدة، تجديد الغرفة الثانية، صلاحيات الغرف الثانية).

2. كيفية انتخاب و/ أو تعيين أعضاء الغرفة الثانية

هذه الكيفيات متنوعة جدا، حيث تذهب من الاقتراع العام المباشر إلى تعيين كامل المجموعة من طرف العاهل وذلك علي سبيل الإرث، مروراً بالنظام المختلط الذي يمزج بين الانتخاب والتعيين.

أ) انتخاب كامل أعضاء الغرفة الثانية :

- الانتخاب عن طريق الاقتراع المباشر: ويجري العمل به في المكسيك، بولونيا، البرازيل، سويسرا وفي الولايات المتحدة الأمريكية.

- الانتخاب عن طريق الاقتراع غير المباشر: حيث تجري الانتخابات داخل المجموعات المحلية؛ كما هو الحال في فرنسا، ألمانيا وروسيا الفدرالية.

- النظام الانتخابي المختلط : الذي يمزج بين الاقتراع المباشر والاقتراع غير المباشر، والذي يجري العمل به في إسبانيا.

ب) تعيين كامل أعضاء الغرفة الثانية :

والحالة المعروفة هنا هي غرفة اللوردات في برلمان المملكة المتحدة؛ كما أن جميع أعضاء مجلس الشيوخ الكندي معينون.

ج) تشكيلة الغرف الثانية حسب النظام المختلط الذي يمزج بين الانتخاب والتعيين:

- الغرفة الثانية في بلجيكا تتضمن أربع فئات من الأعضاء :
106 عضوا منتخبا بالاقتراع المباشر، 50 عضوا تنتخبهم

مجالس المقاطعات، 25 عضوا مختارا وعضوا واحدا (1) ممثلا للعائلة الملكية.

- مجلس الشيوخ الإيطالي يتضمن أعضاء معينين.

- والغرفة الثانية بالهند تتشكل بدورها وفق نظام مختلط يجمع بين الانتخاب بالاقتراع غير المباشر والتعيين.

والجزائر اختارت من جهتها هذا النمط في تشكيل غرفتها الثانية، مجلس الأمة. وكما هو الحال في كل البلدان التي اختارت هذا النظام، فإن عدد الأعضاء المعيّنين في المجلس يكون أقل من الأعضاء المنتخبين (48 عضوا معينا و 96 عضوا منتخبا بالاقتراع العام غير المباشر).

3. مدة العهدة وطريقة تجديد الغرفة الثانية

إن مدة عهدة الأعضاء في الغرفة الثانية تختلف من بلد لآخر، وهذه العهدة يمكن أن تكون مدى الحياة - كما هو الحال المملكة المتحدة وكندا - لكن، في الغالب هذه العهدة محددة على غرار الغرفة الأولى.

وتعتبر طريقة تجديد الغرفة الثانية ميزة للرسالة المعهودة لهذه الغرفة في ضمان استمرارية المؤسسات : والتجديد الجزئي هو القاعدة في معظم البلدان. ومن جهة أخرى، فإن استحالة حل الغرف الثانية، التي أقرتها دساتير الدول التي تأخذ برلماناتها بالنظام المزدوج، تشكل مساهمة في البحث عن الطرق والوسائل التي تضمن دوام المؤسسات، خاصة أثناء الأزمات الخطيرة.

4. دور الغرفة الثانية

تبعاً لنطاق السلطات التي حولتها إياها دساتير البلدان المعنية، فإن قوة الدور الموكل للغرفة الثانية قد يجعل منها إما مؤسسة

ذات أهمية كبرى وإما جهازا ثانويا وذلك ضمن تدرج شديد التباين من حيث الكفاءات والصلاحيات.

ويعتبر مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة نموذجا للمؤسسة القوية في النظام القائم علي الفصل الصارم بين السلطات (التشريعية، القضائية والتنفيذية) القوية والمتوازية. فمنذ أكثر من قرنين ظل النظام يتمتع باستقرار مثالي؛ ولم يكن يوما ما محل مراجعة لا من طرف الكونغرس ولا من خارجه.

وعلى النقيض من ذلك، فإن النظام البرلماني المزدوج في هولندا يشكل أحد النماذج غير المتساوية.

ووسط هاتين الحالتين، فإن النزعة نحو تكريس نظام مزدوج متساو قد أخذت مكانها بصورة واسعة.

من هذا التباين الواضح الذي يتجلى فيه النظام البرلماني المزدوج نستشف معاينة أولية؛ وهي أنه يوجد من نماذج الأنظمة المزدوجة بقدر عدد البلدان التي تطبقها.

إلى جانب العناصر التي ساهمت في «صناعة» النظام المزدوج، والتي سبق ذكرها بإيجاز، يمكن أن نضيف إليها الدروس المستوحاة من تجارب المجتمعات، الرقي السياسي الذي بلغه كل بلد، العادات والتقاليد والعبقورية الخاصة بالشعوب.

في حين أن النقاش الطويل المؤيد أو المعارض للنظام المزدوج قد هدأ في كل مكان تقريبا، وزيادة على الفروق أو الدرجات التي تميز هذا النموذج أو ذاك، فإن الوحدة العميقة للأنظمة المزدوجة تتحدد، فيما يعتبره الفكر السياسي الحديث، بالبحث عن الميزات التقنية والسياسية للنظام المزدوج ورفض العوائق التي كثيرا ما يؤخذ عليها؛ يعني ثقل النظام ووجود نوع من المقاومة للتقدم

الاجتماعي. إن الفكرة العامة الغالبة تهدف إلى تـثمين النشاط البرلماني وإلى إسناد الغرفة الثانية دور التفكير والاعتدال قصد تحقيق التكامل وليس المنافسة مع الدور الموكل للغرفة الأولى. فاستنادا لهذا التوجه العام، وضمن منظور العصرية، تم إقرار النظام البرلماني المزدوج في بلادنا.

خلاصة : التجربة والآفاق

إن ممارسة السلطة التشريعية هي قبل كل شيء فرصة لتعميق الفكر حول الوضع الحالي للمجتمع والقواعد التي تنظم سيره. إنه الظرف الأمثل لتوظيف التجربة، والأرضية المفضلة للتعبير عن الذكاء السياسي ولمهارة تنمية العلاقات الاجتماعية التي هي في تطور مستمر.

لقد ظل مجلس الأمة، منذ البداية، متمسكا بالطريق التي رسمها له القانون الأساسي، الذي يرجع إليه الفضل في وجوده من جهة، وبتبني قواعد العمل الضرورية لإنجاح مسعاه من جهة ثانية.

لقد استمد مجلس الأمة من الدستور محافظته وسهره الدائم على احترام المبادئ التي تشكل أسس شرعية مؤسسات الجمهورية وممارسة السلطة. إن كلما تعرضت هذه المبادئ لخطر المساس بها أو حجبت مؤقتا، فإنه لن يتردد في تحمل مسؤوليته الأساسية في الحفاظ على قيم القانون والديمقراطية.

وفي الممارسة البرلمانية، فقد أبدى مجلس الأمة انشغاله الدائم - وليس ذلك بالأمر الهين - بضرورة الالتزام الدقيق بالنصوص، معتمدا في ذلك على انضباط أعضائه وتحليلهم بروح المسؤولية. كما سعى أيضا إلى أن يحافظ على وعي دائم اليقظة في اتجاه الحوار البرلماني وأكثر من ذلك، في اتجاه تطلعات مجتمع تواق للعصرنة والتقدم.

وخلال المناقشات والتصويت، تبين أن الثلث المعين، المشبع بثقافة اختلاف أصيلة والمتمسك - بما لا يقبل المساومة - بحرية تعبيره، كان بعيدا عن أن يشكل أداة طيعة لأي فكر أحادي. كما أظهر أيضا أن بإمكان الديمقراطية أن تتوافق مع أنماط التمثيل

المتغايرة، حتى وإن كان قبول البعض منها، خاصة تلك التي تفترض فيها معايير التعيين، يثير أحيانا تساؤلات.

ولابد من الاعتراف أيضا، بخصوص الأعضاء المنتخبين، أن الواقع لم يستجب تماما للأهداف المنتظرة من الاقتراع العام غير المباشر، طالما أن المنطق الحزبي، الذي كان يفترض أن يخف تأثيره عليهم، قد ظل هو الغالب؛ وسمح للصراعات التي تحرك مختلف التشكيلات السياسية لأن تنتقل - بصفة جزئية ومتواترة - إلى داخل المجلس.

وضمن هذا السياق الذي يتميز بالتعقيد، فإن مجلس الأمة قد أكد بإصرار قناعته في نجاعة الحوار ومارس التفتح في التفكير من أجل الوصول إلى تعاون صريح، لكنه حازم مع الغرفة الأولى وكذا مع الجهاز التنفيذي.

إن مجلس الأمة، في جوهره ومن خلال الصورة التي صقلها لنفسه منذ قرابة سنتين ونصف، قد ظل في نظر الملاحظ الموضوعي والمتتبع لسير المؤسسات يبحث دوما عن القيام برسالته الدستورية.

واقتنع بسرعة بضرورة اللعبة المنتظمة للقوى السياسية وبالسير المتوازن للمؤسسات، وذلك لتفادي تجاوزات البرلمانية الشعبية أو انحرافات تمرکز السلطة.

وانطلاقا من كل هذه الجوانب، فقد ظل متمسكا بترقية وتنمية ممارسة بيداغوجية بين أعضائه ترمي إلى تجاوز ولاءاتهم الحزبية وتجسيد تعلقهم بدولة القانون وبالأسس الدستورية.

إن هذه الخطوط العريضة لعمل مجلس الأمة وكذا الأسس

القانونية التي اعتمد عليها في مسعاه لهي جلية للمحللين النزهاء للحياة البرلمانية، وستزداد هذه الخطوط وضوحا للجميع عندما يعود السلم وتجد الحياة السياسية للبلاد الاستقرار الضروري الذي سيمكن مختلف القوى والتيارات التي تنشطها من التعبير.

لم يمض على وجود مجلس الأمة سوى سنتين ونصف، ودوره ومكانته بين المؤسسات سوف يتعززان تدريجيا، على غرار التطور المسجل في البلدان التي اختارت النظام البرلماني المزدوج تجاوبا مع عملية إعادة التجديد الشاملة التي مست التوازنات السياسية والمؤسسية الكبرى في العالم، وهي الحركية التي لا يمكن لبلادنا أن تبقى بعيدة عنها.

لقد مر الآن أكثر من سنتين على وجود مجلس الأمة، الغرفة الثانية للبرلمان، الذي أنشئ بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، وتم تنصيبه في 04 يناير 1998.

بعد تقديم موجز لهذه المؤسسة الجديدة (تشكيلتها، تنظيمها ونشاطاتها)، هذه الوثيقة تذكر بالأسباب العميقة التي دفعت إلى تبني النظام البرلماني المزدوج ببلادنا.

وبانضمامنا إلى عائلة الدول التي لها برلمان مزدوج (حاليا أكثر من 70 بلدا)، سنكتشف أيضا مواضيع النقاش الذي لم يتوقف عن إثارة النظام البرلماني المزدوج منذ ظهوره (والمترقب أساسا بكيفيات انتخاب وتعيين الغرفة الثانية، مكانتها ودورها وكذا علاقاتها مع المؤسسات الأخرى).