

مبررات إنشاء مجلس الأمة في الجزائر بين التأييد والمعارضة
**The national assembly establishment between support and
opposition**

حمامي ميلود*

جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر
الجزائر

miloud.hamami@univ-saida.dz

تاريخ الإرسال: 2023 / 05/19 * تاريخ القبول 2023/06/03 * تاريخ النشر: 2023/ 06 /07

ملخص:

إن تبني نظام الثنائية البرلمانية من عدمه في أي دولة يخضع لمبررات و اعتبارات متعددة قد تكون تاريخية أو سياسية دستورية أو حتى اقتصادية و اجتماعية، و من هنا اختار المؤسس الدستوري الجزائري العمل بهذا النظام و أنشأ مجلس الأمة كغرفة ثانية في المؤسسة التشريعية و ذلك بموجب التعديل الدستوري الحاصل في 28 نوفمبر 1996، و لقد أثار هذا التوجه و مازال الكثير من الجدل حول الغايات المستهدفة من وراءه و مدى قدرة مجلس الأمة على دعم و تحسين العمل التشريعي و الرقابي للبرلمان الجزائري، الأمر الذي فتح الباب واسعاً أمام المؤيدين الذين حاولوا الدفاع عن الغرفة الثانية و قدموا ما رأوه مناسباً من حجج و تفسيرات تعزز موقفهم هذا من جهة، و من جهة أخرى برز اتجاه آخر يصب في سياق معارضة هذا الخيار مؤكداً أن وجود مجلس الأمة لا يعدو أن يكون مناورة سياسية هدفها الالتفاف على الديمقراطية و الإرادة الشعبية و وصلوا لحد المطالبة بإلغاءه، و بين ذلك و ذلك كان لا بد من ظهور اتجاه وسط أكثر واقعية و منطقية طالب بإدخال إصلاحات و تعديلات على الأحكام الدستورية و التشريعية التي تنظم مجلس الأمة و تحدد صلاحياته و علاقاته مع المجلس الشعبي الوطني و كذا مع الحكومة بهدف جعله غرفة مؤثرة و قوية في البرلمان الجزائري.

الكلمات المفتاحية:

مجلس الأمة، مبررات، تأييد، معارضة.

Abstract:

To adopt a bicameral system or not is subject to multiple justifications and considerations that may be historical, political, constitutional, or even economic and social. Thus, the Algerian constitutional founder chose to implement this system and established the National Assembly as a second chamber, according to the constitutional amendment that took place on November 28, 1996. Which opened the door wide for supporters who tried to defend the second chamber and presented whatever arguments and explanations they saw fit to support their position on the one hand? On the other hand, another trend emerged in the context of opposing this option, stressing that the existence of the National Assembly is nothing more than a political maneuver aimed at circumventing democracy and the popular will, and they reached the point of demanding its abolition.

Keywords: council, nation, support, opposition.

المؤلف المرسل

مقدمة:

تتمتع السلطة التشريعية بنوع من الخصوصية في النظام السياسي للدولة باعتبارها تُجسد فكرة التمثيل الشعبي وتمارس مهمة سنّ القوانين ورقابة عمل الحكومة باسم الإرادة الشعبية التي يعبر عنها أعضاء البرلمان المنتخبين من قبل الشعب في ظل استحالة تطبيق آلية الديمقراطية المباشرة التي يحكم فيها الشعب نفسه بنفسه، فيقوم هذا الأخير بتفويض من ينوب عنه لممارسة مظاهر السيادة والحكم باسمه وتعبيراً عن إرادته.

تكتسي عملية تنظيم السلطة التشريعية من حيث تكوينها وعدد أعضائها وطريقة وصولهم إليها وعلاقتها مع السلطة التنفيذية أهمية بالغة في النظام السياسي للدولة، الأمر الذي ينعكس بشكل مباشر على مكانة البرلمان وقدرته على أداء أدواره بفعالية وكفاءة، بما يساهم في ديمقراطية نظام الحكم وتحقيق الفصل المتوازن بين السلطات وتكريس مبادئ الحكم الراشد، وانطلاقاً من هذا سعت الدول كلٌ حسب خصوصيتها وظروفها إلى تبني أفضل الأطر في تنظيمها للسلطة التشريعية معتمدة في خياراتها على مرجعيتها وإرثها الدستوري والسياسي وحتى تجاربها السابقة، ولما لا تجارب الدول الأخرى التي استطاعت أن تؤسس لسلطة تشريعية قوية وفعالة.

تبيّن التجربة الدستورية في الأنظمة السياسية المقارنة أنّ الدول تباينت في تنظيمها للمؤسسة البرلمانية، وفي هذا الصدد ظهر هناك نظامان مختلفان في العالم، نظام الغرفة الواحدة أو الأحادية البرلمانية أي البرلمان المشكّل من مجلس واحد (**Monocamérisme**) والذي تتبّعه دول كثيرة، ونظام آخر يتمثّل في البرلمان المكوّن من غرفتين أو نظام الثنائية البرلمانية (**Le Bicamérisme ou Bicaméralisme**) الذي أخذ ينتشر بشكل ملفت للانتباه في العالم ولكلّ دولة في إتباع أحد النظامين مبرراتها وغاياتها.

إنّ اختيار الدولة لنظام الثنائية أو الأحادية البرلمانية يرجع لجملة من العوامل التي تؤثر في مسار الحياة البرلمانية، بعضها سياسي مثل طبيعة نظام الحكم وشكل الدولة وخصوصية العملية التشريعية والعلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وما يرتبط بالتاريخ والإرث الدستوري والسياسي الخاص بكل دولة، والآخر اجتماعي متعلّق بحجم السكان والتقسيم الجغرافي والإقليمي ومدى التفاوت الاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة، إذ لا توجد قاعدة محدّدة بعينها يعتمد عليها في الأخذ بهذا الأسلوب أو ذاك سوى إرادة المجتمع وما تقرّره مرجعيته الفلسفية الدستورية والسياسية والقانونية.

لقد تبنت الجزائر نظام الثنائية البرلمانية بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري منذ التعديل الدستوري الحاصل في 1996/11/28 الذي وضع حجر الأساس لهذا النظام وأدخل الدولة الجزائرية في تجربة دستورية وبرلمانية جديدة لم يسبق أن عاشتها من قبل، هذه الخطوة التي قد تكون ذات وزن في تجسيد ديمقراطية حقيقية وفعالية كما يطمح لها كل جزائري حر وغيور على وطنه، خاصة في ظل الأوضاع الحالية التي أصبح فيها البرلمان صرحاً ومعقلاً للديمقراطية إن هو ممثّل الشعب فعلاً وممارس كل صلاحياته المنصوص عليها دستورياً.

انطلاقاً من الجدل الكبير الذي ثار حول تبني الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية لأول مرة في تاريخها تستهدف هذه الدراسة تتبع تطوّر البرلمان الجزائري، وتحليل مبررات وأسس الثنائية البرلمانية في الجزائر و رصد الآراء المؤيدة و المعارضة لهذا النظام، كل ذلك للإجابة على الإشكالية التالية ما هي مبررات الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر بين التأييد و المعارضة؟

المبحث الأول: تطوّر البرلمان في الجزائر

لقد عرفت المؤسسة التشريعية في الجزائر تنظيمياً متبايناً منذ الاستقلال متأثرة في ذلك بالظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الدولة، ولكن النقطة التي اشتركت فيها الدساتير الجزائرية

المتلاحقة في تنظيم السلطة التشريعية أنها اعتمدت على نظام الأحادية البرلمانية أي البرلمان المكوّن من غرفة واحدة، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 أين تمّ تبنيّ نظام الثنائية البرلمانية وصار البرلمان الجزائري مكوّنًا من غرفتين ألا وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يتضمّن الأول الحديث عن تطوّر المؤسسة التشريعية في عهد الأحادية الحزبية، والمطلب الثاني يتناول دراسة مرحلة التعددية الحزبية وما بعدها.

المطلب الأول: البرلمان الجزائري في ظلّ الأحادية الحزبية

يعتبر المجلس الوطني التأسيسي أول مؤسسة تشريعية منتخبة في الجزائر بموجب استفتاء 20 سبتمبر 1962 والذي عقد أول اجتماعاته خمسة أيّام بعد ذلك أي في 1962/09/25، وكان يعقد (04) دورات في السنة وفقاً لنظامه الداخلي.¹

لقد مثّلت انتخابات المجلس التأسيسي في 1962/09/20 تزكية لقائمة وحيدة مقدّمة للشعب، على أنّ هذا الأمر يعدّ منطقياً بحيث كان يجب أن يأخذ المجلس التأسيسي اللون السياسي للطرف المنتصر. إنّ **اتفاقيات إيفيان** الموقع عليها من الجانب الجزائري والفرنسي بتاريخ 11 ماي 1962 تطلّبت في فصلها الخامس انتخاب مجلس تأسيسي توكل له مهمّة ممارسة السلطة، وينتخب في أجل (03) أسابيع من تاريخ إجراء استفتاء 1962/07/03، إلا أنّ أزمة صانفة 1962 أجّلت هذه الانتخابات.²

ضمّ المجلس التأسيسي (146) عضواً من بينهم (16) نائباً من أصل أوربي و(10) نساء منهن واحدة أوربية، وتمّ تحويل سلطات الهيئة التنفيذية المؤقتة تحت رئاسة **عبد الرحمان فارس** إلى المجلس الوطني التأسيسي في جلسة 1962/09/25، وهو نفسه اليوم الذي تمّ فيه أيضاً تحويل سلطات الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية تحت رئاسة **يوسف بن خدة** لذات المجلس، حيث قام هذا الأخير بالإعلان عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وصرّح بأنّه الهيئة الممثّلة للشعب الجزائري والصاحب والحامي الوحيد للسيادة الوطنية في الداخل وفي الخارج، وعلى إثر ذلك صدرت لائحة المجلس الوطني التأسيسي في العدد الأول للجريدة الرسمية والتي أسندت سلطة التشريع للمجلس، حيث قضت المادة 01 من اللائحة على ما يلي:³

يملك المجلس الوطني التأسيسي ما يلي:

1. السلطة التأسيسية ويمارسها بواسطة القوانين الأساسية والدستورية.
 2. السلطة التشريعية ويمارسها بواسطة إعداد القوانين العادية.
- في حقيقة الأمر كان المجلس الوطني التأسيسي برلماناً ضعيفاً ولم يمارس صلاحياته للأسباب التالية:⁴
- لم يتمكّن من ممارسة سلطة التشريع إلا في حالات نادرة إن لم نقل معدومة بسبب لجوء الحكومة إلى إصدار التشريع الموازي عن طريق المراسيم.
 - فشل المجلس الوطني التأسيسي في وضع أول دستور للجزائر بسبب الخلافات التي كانت موجودة بين أعضائه وسيطرة الحكومة والحزب على زمام الأمور.
 - ضعف الوسائل الرقابية التي منحت للمجلس الوطني التأسيسي في مراقبة الحكومة.

بعد ذلك صدر أول دستور للجمهورية الجزائرية الشعبية المستقلة بتاريخ 10 سبتمبر 1963 حيث وفي تنظيمه للسلطة التشريعية تضمّن (12) مادة تحت عنوان (ممارسة السيادة المجلس الوطني) ونصّ في المادة 27 على ما يلي: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثّلين له في مجلس وطني...". ولكن الفترة القصيرة التي عاشها نص هذا الدستور واستثنى الرئيس **بن بلة** آنذاك بكلّ السلطات بما فيها التشريع حال دون ممارسة المجلس الوطني لمهامه فصدرت القوانين في شكل أوامر بمرسوم. كما نظّمت المادة 38 من دستور 1963 وسائل رقابة ممثّلي الشعب للحكومة عن طريق الاستماع للوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي والشفهي مع

مناقشة أو بدونها، ولكن الأمر الذي طغى في تلك الفترة هو سيطرة الحزب على مؤسسات الدولة بما فيها الحكومة والمجلس الوطني، مما جعل أي عمل رقابي يتم خارج إطار جبهة التحرير الوطني بدون فعالية أو جدوى⁵.

تجري الرياح بما لا تشتهي السفن، فالتحالف الذي كان بين الرئيس أحمد بن بلة وقيادة الأركان منذ أزمة صانقة 1962 لم يدم، وفي 19 جوان 1965 تم الإعلان عن تنحية الرئيس بن بلة وتشكيل مجلس ثورة وألغي دستور 1963، واعتبر بيان 19 جوان أنه ريثما تتم المصادقة على دستور للبلاد، فإن مجلس الثورة هو صاحب السيادة⁶.

بالفعل لقد مثل مجلس الثورة رمزاً من رموز الشرعية الثورية التي كانت تهيمن على كلّ مجالات الحياة لدى الجزائريين، فكان يمارس كل السلطات ويتدخل في كل شيء وليس وظائف البرلمان فحسب⁷.
أعتبر في تلك الفترة مجلس الثورة الهيئة التشريعية صاحب السيادة المستخلفة للمجلس الوطني وقد ضمت تشكيلته (26) عضواً غلب عليها الطابع العسكري، ومهما يكن فإن مجلس الثورة لا ينطبق عليه وصف المؤسسة التشريعية لأنه يفتقد للانتخاب ونظام الاستخلاف، وليس له نظام داخلي يحدّد وينظّم سير أعماله، كما تنعدم فيه الهياكل الموجودة في أي مؤسسة تشريعية، ورئيسه هو وزير الدفاع ورئيس مجلس الوزراء⁸.
ظلّ هذا الحال إلى غاية صدور دستور 1976 الذي أقرّ في مادته (126) العودة للحياة البرلمانية، وأوكل الوظيفة التشريعية -كما سماها- إلى مجلس شعبي وطني له كامل السيادة في سنّ القوانين. بناءً عليه انتخب أول مجلس شعبي وطني عن طريق الاقتراع السري المباشر في 25 فبراير 1977 لمدة (05) سنوات ويتكوّن من (161) نائباً يجتمع في دوريتين خريفية وربيعية في السنة، وبتاريخ 1982/03/08 تمّ تجديد هذا الأخير بنفس الطريقة التي انتخب بها مع ارتفاع عدد أعضائه إلى (282) عضواً تبعاً لارتفاع عدد السكان، وجرّت انتخابات أخرى في 1987/02/27 لاختيار (295) عضواً في مجلس شعبي وطني جديد ارتفع عدد أعضائه بسبب التقسيم الإداري بتاريخ 1984/02/04 الذي حدّد عدد الولايات بـ(48) ولاية⁹.

إنّ اعتناق مبدأ الحزب الواحد والميثاق الوطني لسنة 1976 المصادق عليه من طرف القاعدة الشعبية بالإضافة إلى بنية المؤسسة التنفيذية المدعّمة بالصلاحيات الدستورية، جعل النظام آنذاك قائماً على الوظائف وليس السلطات وهيمنة المؤسسة التنفيذية عن طريق الأجهزة الحزبية، كلّ هذا يدفعنا إلى عدم إثارة مدى استقلالية المؤسسة التشريعية بحيث كانت تابعة لسلطة رئيس الجمهورية المجسّد لقيادة الحزب والدولة، فهو سدّة الحكم وقبّة النظام¹⁰.

في الأخير وفي كل الأحوال أعتقد أنّ أي عملية تقييمية للسلطة التشريعية في مرحلة الأحادية الحزبية لا بدّ أن تأخذ بعين الاعتبار المعطيات التالية:

1. إنّ أيّ دولة مثل الجزائر حديثة العهد بالاستقلال لا بدّ أن تواجهها عراقيل خصوصاً بعد المراحل الانتقالية، وصعوبة مهمّة إيجاد دعائم ومقومات دولة قويّة بمؤسساتها وسلطاتها في ظلّ تسيير الآثار السلبية العميقة التي خلفها المستعمر من وراءه على الدولة والشعب.
2. الخلافات الحادّة والعميقة التي كانت آنذاك بين قيادات الثورة سواء كانت عسكرية أو سياسية، وسواء تلك التي كانت في الداخل أو التي عادت من الخارج، فلا بدّ لهذه الخلافات أن تؤثر بشكل سلبي على عملية بناء الدولة، وإن كان البعض يصنّفها في خانة الخلافات الشخصية إلا أنّني أراها أكثر من ذلك ترجع أسبابها لاختلافات فكرية وإيديولوجية وتاريخية.
3. عدم استقرار صناعات القرار آنذاك على نظام سياسي واضح ومستمرّ تتبناه الجزائر في ظلّ عدم الرغبة في تبنّي مبادئ كل من النظامين الرئاسي والبرلماني كنظامين كلاسيكيين تقليديين.

4. شمولية النظام وتركيز السلطة في يد هيئة واحدة تمثلت في مؤسسة رئاسة الجمهورية بعيداً عن مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: البرلمان الجزائري في ظل التعددية الحزبية

بعد الأحداث التي عرفتها الجزائر مع نهاية الثمانينات كان لابد من إعادة النظر في النظام والإيديولوجية التي كانت تتبناها الدولة خاصة في ظل ثبوت فشل النظام الاشتراكي الذي كان خياراً منذ الاستقلال، فأتجهت الجزائر نحو النظام الرأسمالي أو الليبرالي، الشيء الذي كرسه دستور 1989 بإقراره لأول مرة التعددية الحزبية وسمح بإنشاء جمعيات ذات طابع سياسي بعدما عشنا لسنوات طويلة في إطار الحزب الواحد.

تبعاً لذلك جرى الدور الأول من الانتخابات التشريعية بتاريخ 1991/12/26 لانتخاب (340) نائباً، والتي أسفرت عن فوز ساحق للجبهة الإسلامية فمن بين (232) مقعداً أُفرزت في هذا الدور حصلت الجبهة الإسلامية على (188) مقعداً، وجاءت جبهة القوى الاشتراكية ثانياً بـ(25) مقعداً، في حين لم يحصل الحزب العنيد إلا على (16) مقعداً وكانت المقاعد الثلاثة الباقية من نصيب المترشحين الأحرار.

لقد اعتبرت هذه الانتخابات حدثاً دفن قلاع الأحادية والسلطة التي مارسها (FLN) لعقود متتالية، وعلى إثرها دخلت الجزائر في جو مضطرب ومكهرب مفتوح على كل الأصعدة لم تشهده من قبل، وقبل إجراء الدور الثاني صدر المرسوم الرئاسي 92-01 الذي حلّ المجلس الشعبي الوطني المنتخب.¹¹

بتاريخ 11 جانفي 1992 أعلن الرئيس الشاذلي بن جديد عن استقالته أمام أعضاء المجلس الدستوري، ولقد اقترنت هذه الاستقالة بحلّ المجلس الشعبي الوطني، وحينها أصدر المجلس الدستوري بياناً بتاريخ 14 جانفي 1992 مبيّناً ومعلناً فيه عن وجود فراغ مؤسسي أو أزمة دستورية معتبراً أنّ نصوص الدستور لم تتكلم عن حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحلّ المجلس الشعبي الوطني.¹²

لمواجهة هذه الأزمة أنشئ جهاز المجلس الأعلى للدولة (HCE) والذي تولّى مهمة ممارسة جميع السلطات في الدولة بما فيها التشريعية، حيث جاء في مداولة لهذا الأخير تحت رقم 92-02 مؤرخة في 14 أفريل 1992 متعلّقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي أن يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الجمهوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي، كما يعطي المجلس الاستشاري الوطني الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تُعرض عليه، ويتولّى رئيس المجلس الأعلى للدولة إصدار هذه المراسيم ونشرها في الجريدة الرسمية.¹³

تأكيداً لما سبق أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-16 المجلس الوطني الاستشاري الذي كانت مهمته الأساسية تقديم يد العون لجميع أشكالها (اقتراحات استشارات، إبداء رأي) للمجلس الأعلى للدولة في كلّ ما هو تشريعي، ودامت عهدة هذا المجلس الاستشاري سنتين (1992-1994) حيث تمّ إنهاء مهامه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94-130 المؤرخ في 1994/05/17.¹⁴

عملاً بأحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-31 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، فإنّ هذا المجلس يتكوّن من (60) عضواً يتمّ تقسيمهم بكيفية تضمن التمثيل الموضوعي والمتوازن لمجمل القوى الاجتماعية بمختلف حساسياتها وتتوّعها.

إنّ الإطلاع على النصوص المنظمة للمجلس الوطني الاستشاري يستدعي تقديم الملاحظات التالية:

- إنّ المجلس الاستشاري الوطني هو هيئة تابعة للمجلس الأعلى للدولة وتعمل تحت سلطته.
- لم يمارس المجلس الاستشاري الوطني صلاحيات تشريعية بل اقتصر دوره على تقديم الآراء والاقتراحات.

- آراء وملاحظات المجلس الاستشاري الوطني ليست ملزمة في كل الأحوال للمجلس الأعلى للدولة.
- كرس المجلس الاستشاري الوطني مبدأ التشاور والمشاركة في اتخاذ الإجراءات ذات الطابع التشريعي، الأمر الذي كانت تتطلبه فعلاً تلك المرحلة الحساسة التي مرّت بها الجزائر. جاءت بعد ذلك مرحلة ندوة الوفاق الوطني التي عقدت في 1994 وتبنت أرضية تمّ نشرها بموجب المرسوم الرئاسي 94-04 المؤرخ في 29 جانفي 1994 تضمّنت هذه الأرضية في فصلها الثاني هيئات المرحلة الانتقالية، وإلى جانب رئيس الدولة والحكومة أنشئ ما يسمّى بالمجلس الوطني الانتقالي الذي كانت مهمته الأساسية هي ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون، يتشكّل هذا الأخير من (200) عضواً يعيّنون حسب الحالة، من بينهم (30) عضواً (أي ما يعادل 15% من إجمالي أعضاء) يمثلون هيئات الدولة، بينما (170) مقعداً الأخرى يتمّ توزيعها بحصص متساوية بين ممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وممثلي الأحزاب السياسية من جهة أخرى.

لقد مثّلت سنة 1995 بداية عودة الجزائر إلى المنهج الديمقراطي بانتخاب الرئيس **لمين زروال** في 1995/11/16 تلاه إجراء تعديل دستوري عن طريق الاستفتاء الشعبي بتاريخ 28 نوفمبر 1996 والذي حمل في طياته ولأول مرة في الجزائر اعتماد نظام الغرفتين البرلمانيتين ممثلتين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفقاً لنص المادة 96 من الدستور فشهدت سنة 1997 انتخاب مجلس شعبي وطني تعددي بـ(380) عضواً ينحدرون من مختلف الأطياف السياسية، وقد مارس هذا المجلس صلاحياته كاملة سواء منها التشريعية أو الرقابية. بعد ذلك جرت انتخابات محلية في أكتوبر 1997 تلتها انتخابات ثلثي أعضاء مجلس الأمة في 1997/12/25، وعيّن الثلث الرئاسي يومين بعد ذلك، ونصّب مجلس الأمة رسمياً في 1998/01/04 ليكتمل البناء المؤسساتي الديمقراطي في الجزائر.¹⁵

المبحث الثاني: مبررات وأسس الثنائية البرلمانية في الجزائر

إنّ أيّ خطوة يقوم بها المشرّع الدستوري تستهدف مراجعة الوثيقة الدستورية إلا وتكون لها مبرراتها وأسسها ومن وراء ذلك كلّ تحقيق أهداف معينة في الأخير، لهذا فالتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا المقام يتمحور حول ما هي الأسس والمبررات التي استند إليها المشرّع الدستوري في الجزائر لما تبنّى نظام الثنائية البرلمانية لأول مرة في الجزائر بموجب التعديل الدستوري الحاصل في 1996/11/28؟ ويا ترى ما هي الأهداف التي توخى الوصول إليها؟ ارتأيت تقسيم المبررات والأسس إلى ثلاثة أفكار أساسية كل منها ستتمّ دراستها في مطلب مستقل.

المطلب الأول: استقرار مؤسسات الدولة وتحقيق التوازن بينها

أدت الظروف الصعبة ومرحلة عدم الاستقرار التي عاشتها الجزائر خاصة بعد إلغاء الدور الأول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991، وكذا حالة الفراغ الدستوري والمؤسساتي التي نجمت عن استقلال رئيس الجمهورية وحلّ المجلس الشعبي الوطني، وما تبع ذلك من تدهور أمني وسياسي إلى ضرورة اتخاذ إجراءات تحول دون تكرار هذا السيناريو فجاء مجلس الأمة ليحقق الاستقرار والاستمرارية في مؤسسات الدولة عن طريق تكريس دستور 1996 لرئيس مجلس الأمة كشخصية سياسية ثانية في النظام السياسي الجزائري يتولّى مهام رئاسة الدولة في حالة شغور أو حدوث مانع لرئيس الجمهورية.¹⁶

إنّ مجلس الأمة هو هيئة التّحكم وصمّام الأمان للأمة والدولة الجزائرية في حالات الأزمات السياسية والدستورية بين مؤسسات الدولة لاسيما في حالات الضرورة والظروف الاستثنائية.¹⁷

إنّ مجلس الأمة هو المعدّل والموازن للعلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس الشعبي الوطني حيث أنّه يلعب دوراً استراتيجياً في التقليل من حدّة الخلافات والصراعات التي قد تنشأ بين الهيئتين خاصة في حالة وصول أغلبية معارضة على مستوى الغرفة الأولى، فوجود مجلس الأمة يمنع الانسداد ويضمن تسيير العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وهذا يحقّق توازناً في النظام السياسي ويساهم في تحقيق المصلحة العليا للبلاد المتمثلة أساساً في حسن سير شؤون الدولة والشعب.

- عدم قابلية مجلس الأمة للحل يعتبر من الضمانات الأساسية لبقاء مؤسسات الدولة وديمومتها بعيداً عن مخاطر حلّ السلطة التشريعية التي قد يستند في بعض الحالات إلى حسابات سياسية ضيقة ويتّصف بالتهور وعدم مراعاة ما سينجر عن ذلك من انزلاقات وعدم استقرار.

المطلب الثاني: تكريس الديمقراطية

يلعب مجلس الأمة في الجزائر دوراً محورياً في تكريس الديمقراطية وهذا ما يتجلى من خلال:

- بات تبني نظام الثنائية البرلمانية من المعايير الديمقراطية العالمية، حيث عرف هذا النظام انتشاراً واسعاً في دول العالم، والجزائر كغيرها من الدول السّاعية لعصرنة البناء المؤسّساتي وتكريس الديمقراطية لم تخرج عن هذه القاعدة، ف جاء إنشاء مجلس الأمة كوسيلة لتعزيز هذا المسار.
- تعزيز اللامركزية كمفهوم يتلاءم مع الديمقراطية عن طريق إعطاء فرصة للجماعات المحلية للمشاركة في اتخاذ القرار وخلق همزة وصل بين القاعدة والمركز، وهذا ما من شأنه أن يساهم بشكل أساسي في حسن تسيير شؤون المواطن محلياً ووطنياً.
- يساهم مجلس الأمة في تحقيق عملية التوافق بين المصالح العليا للأمة والدولة وبين المصالح العامة المحلية والجهوية والقومية، بل أكثر من ذلك بين مصالح الأجيال السابقة والحاضرة والمستقبلية.¹⁸
- يهدف مجلس الأمة إلى تجاوز أيّ نقص أو خلل قد يحدث في الانتخابات التشريعية المباشرة وأهمّها عدم تمثيل بعض فئات الشعب وكفاءاته العلمية والاجتماعية في مختلف التخصصات.¹⁹

ذلك أنّ العملية الانتخابية - رغم أنّها مستندة على المبدأ الديمقراطي- تتضمن كل أنواع المخاطر من تعييب وإضعاف للسلطة التشريعية في حالة التمثيل المتباين أو التمثيل الاحتكاري²⁰. وعليه فمجلس الأمة في ظل نظام الثنائية البرلمانية يحقّق قيم ووظائف التمثيل البرلماني الأمثل والأصدق لكافة طبقات وفئات المجتمع الجزائري.²¹ فهو يجمع بين الانتخاب من بين ومن طرف أعضاء المجالس البلدية والولائية، والتعيين من بين الكفاءات الوطنية.

المطلب الثالث: الرفع من أداء وفعالية السلطة التشريعية

إنّ وجود غرفتين في البرلمان بدل غرفة واحدة ينتج عنه خلق جوّ من المشاركة والتعاون والتكامل بين هاتين الغرفتين في ممارسة صلاحيات السلطة التشريعية سواء ما تعلّق منها بسنّ القوانين أو رقابه عمل الحكومة. هذا الأمر ينطبق على مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من خلال:

- يقع على عاتق مجلس الأمة في مجال العملية التشريعية مسؤولية تحقيق عملية تكييف وملائمة النصوص التشريعية المحالة عليه مع كل معطيات وعناصر المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي للأمة والدولة قبل المصادقة عليها، ويملك مجلس الأمة بهدف الاضطلاع بهذه المهمة وسائل عديدة كحق الرفض والاختلاف، وكذا المشاركة في اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء.²²

بهذا يلعب مجلس الأمة دوراً في تحسين مستوى النصوص القانونية والرفع من درجة صياغتها ومضمونها والحدّ من النقائص والثغرات التي قد تشوبها بعد المصادقة عليها من قبل الغرفة الأولى.

- وجود مجلس الأمة يمثل ضماناً للتّروي وعدم التّسرع والتّهور في سنّ القوانين، ويضفي على العملية التشريعية طابع الحكمة والرشادة والتّعقل.
 - يملك مجلس الأمة إلى جانب الوظيفة التشريعية مهمّة رقابة أعمال الحكومة وذلك طبقاً لما منحه الدستور من صلاحيات في هذا المجال، و تهدف وظيفة الرقابة هذه إلى حماية قيم الوحدة الوطنية والهوية الوطنية والسيادة وأخلاقيات الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية وتكريس مبادئ دولة القانون، والتأكد من مطابقة أعمال الحكومة للدستور والقانون والمحافظة على ذلك من الانحرافات والانزلاقات الحزبية والسياسية والإيديولوجية، ومن أهمّ الوسائل التي يمتلكها مجلس الأمة في هذا السّياق مناقشة ميزانية الدولة كل سنة، مناقشة عروض عن مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة لها، الاستجواب، الأسئلة الشفوية والكتابية، لجان التحقيق، استدعاء أعضاء الحكومة خلال دراسة النصوص وغيرها.²³
- الأمر الذي يمكن تأكيده في هذا المقام أنّ الحكومة التي تراقبها غرفة واحدة ليست كالحكومة التي تراقبها غرفتان، فوجود مجلس الأمة سيؤدّي لا محالة إلى تعزيز آليات الرقابة البرلمانية والضغط أكثر على الحكومة من أجل أن تقوم بمهامها على أحسن وجه في كنف احترام الدستور والقوانين.

المبحث الثالث: الآراء المؤيدة لنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر

من خلال دراستي لما كتب عن موضوع تبني الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية واطلاعي على آراء ومواقف متعدّدة ومتباينة رأيت أنّه من واجبي عرض ما قيل بشأن تأييد إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري وما قيل في معارضة ذلك بشيء من التفضيل والإطالة المقصودة حتى لا أمر مرور الكرام على هذا الأمر الذي يستحق التدقيق ومعرفة كل الآراء دون تمييز أو إقصاء، لأنّ الحكم على مدى كون هذا الاختيار صائباً وذا جدوى أو العكس مرتبط بنجاح التجربة أو فشلها، وبناءً عليه سيقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأوّل مضمون الآراء المؤيدة وبالمقابل جاء المطلب الثاني متضمّناً لتحليل هذه الآراء.

المطلب الأول: مضمون الآراء المؤيدة

لقد حاول الأستاذ بوكرا إدريس في مداخلة قيّمة تحت عنوان (مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري) إبراز الأسباب والدوافع التي أدت إلى إنشاء مجلس الأمة معتمداً على المذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية والمتعلّقة بالمراجعة الدستورية لسنة 1996، وكذا من خلال نصوص الدستور المعدّل فلخصّ هذه الأسباب فيما يلي:²⁴

- مجلس الأمة الإطار الأمثل لتحسين وتوسيع التمثيل داخل الجهاز التشريعي: يتّضح هذا من خلال نص الفقرتين 28 و30 من المذكرة الأنفة الذكر حيث تنص الأولى على: "إن إنشاء هذه الغرفة الثانية المعترف بها في كلّ الأنظمة الديمقراطية يرمي إلى توسيع مجال التمثيل الوطني بضمان تمثيل الجماعات المحلية"، أما الثانية فنصّت على: "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التّكفل بشؤون الأمة، كما يستجيب للانشغال الرامي إلى ضمان تمثيلية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة". يتأكد هذا كذلك من خلال نص المادة 101 من الدستور المعدّل في 1996 في فقرتها الثانية الناصّة على أنّ ثلثاً أعضاء مجلس الأمة ينتخبون بالاقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس البلدية والولائية، يعيّن رئيس الجمهورية ثلث الأعضاء من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية

والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. وعليه يمكن القول من خلال ما سبق أنّ مجلس الأمة يحقّق هدفين أساسيين هما تمثيل الجماعات المحلية وتجنّب تهميش الكفاءات.

- مجلس الأمة يحقّق التوازن داخل المؤسسة التشريعية وبينها وبين الحكومة، ذلك أنّ التوازن في البرلمان يتم عن طريق:

■ منع احتكار العمل التشريعي من قبل المجلس الشعبي الوطني لوحده، فمجلس الأمة وفقاً لما ينص عليه الدستور يساهم ويشارك في العملية التشريعية وإعداد القوانين.

■ إتمام العملية التشريعية على أحسن وجه، فكما هو معروف أنّ القانون الذي يدرسه مجلس واحد ليس كنظيره الصادر عن برلمان بغرفتين، وأنّ الانتقاد الموجّه للغرفة الثانية والقاضي بكونها تعطلّ التشريع غير صحيح أبداً، فتجربة مجلس الأمة لم تؤدّ إلى هذه النتيجة بل دليل أنّه لم يعترض إلّا على عدد قليل من القوانين إذا ما قورنت بالعدد الهائل الذي صادق عليه. أمّا بخصوص التوازن بين الحكومة والبرلمان فيحقّقها من خلال الدور المزدوج الذي يمكن لمجلس الأمة أن يلعبه وفق الحالتين الآتيتين:

أ. وجود مجلس الأمة يكون لمصلحة الحكومة على حساب المجلس الشعبي الوطني، وذلك عندما يرفض المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة دستورياً سواء كانت مشاريع قوانين أدخل المجلس الشعبي الوطني تعديلات لا ترغب الحكومة فيها، أو اقتراحات قوانين تتضمن أحكاماً لا تقبلها الحكومة. وكذلك الأمر نفسه عندما يرفض المشاركة في مبادرة تعديل الدستور التي تتطلب نسبة (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان ممّا يؤدّي إلى استقرار القانون الأساسي في الدولة وتجنّب التعديلات التي قد تحدث خلافاً في المؤسسات.

ب. وجود مجلس الأمة قد يكون ضد مصلحة الحكومة، وذلك عند تفعيل أعضاء المجلس وأجهزته وسائل الرقابة المختلفة التي منحها إياه الدستور في مواجهة سياسات وبرامج وأعمال الحكومة ووزرائها.

إنّ من بين الآراء التي شدّت انتباهي هو رأي الأستاذ **مقران آيت العربي** الذي كانت له في الفترة التي قضاها في مجلس الأمة مواقف متميّزة ومختلفة عن كل الأعضاء الآخرين، فهو يلح دائماً على أنّ المشرع الدستوري إنّما أراد بإنشائه الغرفة الثانية المحافظة على مكسب الجمهورية الذي كاد يُدفن وتحلّ محله الدولة الإسلامية بأمرائها وشيوخها فكان همّه الوحيد عدم تمكّن بعض التيارات من ذلك، والحيولة دون تكرار ما حدث في تلك السنوات وتجنّب الجزائر الانزلاقات الخطيرة التي دخلت فيها.²⁵

لقد كان لأوّل رئيس لمجلس الأمة السيد **بشير بومعزة** بما تزخر به شخصيته من تاريخ وثقافة وتجربة موقفاً من مبررات وجود مجلس الأمة، وهذا ما يتّضح من خلال خطابه وكلماته التي سأحاول تلخيصها فيما يلي:²⁶

- الشيء الوحيد الذي يتّفق فيه **بشير بومعزة** مع **مقران آيت العربي** هو أنّ مجلس الأمة يحمي النظام الجمهوري في الجزائر، وقد عبّر عن ذلك رئيس مجلس الأمة بقوله: "نحن حماة معبد الجمهورية".

- يرى بأنّ مجلس الأمة هو مخبر الديمقراطية وليس غرفة للتقاعد ولا مكاناً يرتاح فيه الشيوخ بل هو للعمل والعمل فقط.

- مجلس الأمة ليس غرفة منافسة لغرفة النواب بل هناك تكامل بينهما.

- مجلس الأمة ليس غرفة للأسياذ وإتّما مهمّته هي تجنّب الانزلاقات والسهر على تعزيز الديمقراطية التعددية، والسهر على التداول على السلطة ضمن الاحترام الصارم لإرادة الشعب وسيادته.

- مجلس الأمة ليس غرفة تسجيل ولا آلية لتعطيل القوانين إنّما هو **مصفاة**.

استناداً إلى أنّ مجلس الأمة نظّم عدّة ندوات حول مبررات وجود الغرفة الثانية تخلّلتها تدخلات كثيرة للأساتذة الذين شاركوا فيها، حاولت سردها بنوع من التلخيص فيما يلي:²⁷

- يرى الأستاذ الدكتور **عمار عوابدي** أنّ فشل نظام المجلس الواحد الذي طُبّق في الجزائر قبل 1996 ونظراً لاعتبارات إستراتيجية وسياسية واجتماعية ودستورية تتعلّق أساساً وأصلاً بحماية الأمة والدولة الجزائرية هو السبب الأساسي في تبني الثنائية البرلمانية في الجزائر، وأنّ مجلس الأمة إنّما يستهدف تعزيز ترسيخ دولة القانون.
- يرى الوزير السابق **محمد كشود** بأنّ الجزائر إنّما ترمي من وراء تبني الثنائية البرلمانية إلى إرساء وترسيخ الديمقراطية التعددية والتعبير الحر في المؤسسات الشعبية، كما أنّها تحدث توازناً مهماً في سياسة البلاد.
- يرى الأستاذ **بوزيد لزهاري** أنّ مجلس الأمة هو وسيلة للمحافظة على اسم الأمة الجزائرية التي لا تشمل الشعب الحالي فقط، إنّما مجموع الإرث التاريخي الجزائري.
- يرى السيد **بوزغوب محمد الطاهر** أنّ المبرر من وراء إنشاء مجلس الأمة في الجزائر هو مواكبة التطور العالمي في التسيير العصري والحديث لشؤون البلدان، وبالمقابل تثمين وإعادة الاعتبار لتقاليدنا وتراثنا الشعبي باعتماد حكمة العقلاء التي كانت تسيّر أمور قرانا ومداشرنا في الماضي.
- يرى الأستاذ **بوجمعة صويلح** أنّ مجلس الأمة هدفه الأساسي هو البحث عن سير متوازن للسلطات، وبهذا فهو يحتمل رفض كل علاقة عدائية بين السلطات، كما يؤدّي إلى تثبيت روح التعاون والتشاور والمشاركة وتغليب التّعقل والحكمة في معالجة شؤون الأمة ومعالجة الحول الأكثر ملائمة.
- لقد تدخّل الأستاذ **بوجمعة صويلح** وقال أنّ المؤسس الدستوري عندما وضع نظام الثنائية البرلمانية كان هدفه هو وضع واختبار هذا النظام لمدة أو فترة معيّنة للتجربة.
- ما أود قوله بخصوص هذه النقطة بالذات هو أنّه إذا كانت الأحكام الدستورية توضع للتجربة فهذا سيكون شيئاً خطيراً على الدولة ومؤسساتها واستقرارها، وأنّ أيّ حكم تنظّمه الوثيقة الدستورية لا بدّ أن يكون مدروساً ومحققاً فيه، أضف أنّه من الصعب تقبّل أنّ صنّاع القرار ورجال الظل في الجزائر ينشئون غرفة ثانية في البرلمان بهدف التجربة، فهم يعرفون جيّداً ماذا قصدوا، وإن كانت هناك ثغرات أو نقائص أو عيوب فالأكيد أنّهم تفتّنوا لها وعزموا الإبقاء عليها من أجل نفس المقصد الذي أرادوه.
- يطرح الأستاذ **عبد المجيد جبار** فكرة جوهرية في موضوع بحثنا عن دوافع ومبررات إنشاء مجلس الأمة في الجزائر، حيث قال بوجود معالجة مكانته بتعقل ومسؤولية لا لسبب سوى لأنّه ليس من السهل مطلقاً الانتقال من المونوكاميرالية إلى البيكاميرالية ثمّ الرجوع إلى الأحادية من جديد، فالأمر يتعلّق بالاستخفاف بهيئات ومؤسسات الدولة، وأكثر من ذلك التشكيك في مصداقيتها ممّا يعرضها لفقدان ثقة المواطن التي تعتبر أهم ركائز الديمقراطية المعاصرة، ويسرد قائلاً بأنّ المؤسس الدستوري قد قصد من إنشاء غرفة ثانية ربط القاعدة بالمركز، وذلك من خلال تمثيل المصالح المحلية ودفاع شيوخ الأمة عنها كونهم انتخبوا من قبل أعضاء المجالس المحلية، ويؤكد الأستاذ أنّه لا بدّ أن لا ننسى أنّ مجلس الأمة ولد في مرحلة ساد فيها التمييز وانحسبت فيها السياسة بين اللامعقول واللامتناهي، لهذا فهو جاء من أجل منع التسرّبات التي سمحت استهواء الديمقراطية الساذجة وتأليتها بصفة جدّ خطيرة.²⁸
- أمّا الأستاذ **لمين شريط** فيقسّم أسباب إنشاء مجلس الأمة إلى عدّة محاور:²⁹
- أولها أسباب مؤسستانية كما سمّاها تتمثّل أساساً في أنّ الغرفة الثانية كما هو معروف لدى فقهاء القانون الدستوري وعلماء السياسة وكما أثبتته التجربة هي الوسيلة الفعّالة والمثلى لسد كافة الفراغات، فهذا سبب مهمّ لوجود مجلس الأمة كضامن للاستقرار والاستمرارية.
- ثانيها عبارة عن أسباب سياسية تنصبّ حول أنّ البدايات الأولى للتعددية الحزبية في أي بلد كانت تصاحبها حالة غير منتظمة وغير مهيكلة تعاني منها الأحزاب، إذ يمكن أن تأتي من خلال الانتخابات أغلبية حزبية

برلمانية ساحقة تتسبب في تجاوزات بل وتعسف ضد الأقلية بشكل قد يصل إلى تهديد الدولة في حد ذاتها أو في مقوماتها، وعليه انطلاقاً من هذه الوضعية المقلقة وغير الثابتة للحياة الحزبية في المجتمع لابد من وجود إطار دائم يضمن الاستمرارية والاستقرار وهو حالة مجلس الأمة في الجزائر.

ووفقاً لوجهة نظر الأستاذ **لمين شريط** ورأيه الشخصي فإن مجلس الأمة يستمد أيضاً أسباب وجوده من تسميته وعلاقتها بالأمة، والرغبة في المحافظة على المصالح الحالية والماضية والمستقبلية للأمة الجزائرية.

المطلب الثاني: قراءة تحليلية للأراء المؤيدة

إن المدافعين عن مجلس الأمة والمؤيدين لنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر يتمثلون أساساً في السلطة السياسية التي تبنت التعديل الدستوري لسنة 1996، وكذا أعضاء هذا المجلس من أساتذة ودكاترة حاولوا تقديم تبريرات وأسانيد تبرر الجانب الإيجابي في هذا النظام وتأثيره على استقرار النظام السياسي ومؤسسات الدولة.

لقد جمعت الأراء المؤيدة لإنشاء مجلس الأمة بين المبررات التقليدية لنظام الثنائية البرلمانية في العالم والتي يمكن أن تنطبق على أي دولة تأخذ به بما تشتمل عليه من مزايا وإيجابيات هذا النظام، وبين المبررات الخصوصية التي تنطبق على الحالة الجزائرية دون غيرها لا سيما الخيارات السياسية والأيدولوجية التي عملت بها منذ الاستقلال والأحداث الخطيرة التي مرت بها في بدايات العقد الأخير من القرن الماضي.

لكن ما أنا متيقن منه ويعرفه الكثير أن الأسباب من وراء إنشاء مجلس الأمة والتي سردها مؤيدو نظام الثنائية البرلمانية في سياق دفاعهم عنه ليست هي الأسباب الحقيقية بل هي حجج قالوا بها، وأن الأسباب الحقيقية لن تذكر أبداً في وثيقة رسمية كالمذكرة التفسيرية التي أصدرتها رئاسة الجمهورية مسببة فيها أهداف التعديل الدستوري لسنة 1996، ولن تذكر حتى في الدستور ذاته إذ لم يدرس مضمونه دراسة تحليلية نقدية مدققة لاستخلاص ما هو موجود تحت السطور، والذي يؤكد هذا الرأي شهادة مجموعة من الأساتذة كالدكتور **عمار عوابدي** الذي قال بالحرف الواحد: "هناك إذاً أسباب وعوامل رسمية شكلية معلنة وأسباب مادية موضوعية غير معلنة لوجود مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري"³⁰.

كذلك الأستاذ **عبد المجيد جبار** الذي قال: "الوثيقة الرسمية لرئاسة الجمهورية التي قد كانت طرحت مفسرة للتعديل الدستوري لسنة 1996 تعلن أشياء وتخفي أشياء"³¹.

المبحث الرابع: الأراء المعارضة لنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر

بمقابل الأراء المؤيدة لمجلس الأمة والتي حاولت إيجاد المبررات الإيجابية لتبني الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية كانت هناك آراء ذهب في الاتجاه المعاكس، بحيث عارضت إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري وقدمت حججاً تثبت حسبها عدم جدوى وفعالية هذا الخيار وفيما سيأتي عرض لأهم الأراء المعارضة في المطلب الأول، بينما سنتصّب الدراسة في المطلب الثاني حول تحليل هذه الأراء.

المطلب الأول: مضمون الأراء المعارضة

- كانت هناك توجهات معارضة لوجود غرفة ثانية في البرلمان الجزائري سأجملها فيما يأتي:
- اعتبر مجلس الأمة كآلية لضرب الديمقراطية ومصادرة سيادة الشعب وما هو إلا استكمال للمسار الذي بدأه النظام الحاكم في الجزائر منذ إلغاء الانتخابات التشريعية في 1992 وتمسكه بالسلطة والكرسي وعدم الخضوع لإرادة الشعب.
 - لقد حاول واضعو التعديل الدستوري لسنة 1996 ومن كلفهم بذلك بواسطة إنشاء مجلس الأمة وتشكيلته المشكوك في أمرها التردد لإعاقبة أية أغلبية برلمانية غير مرغوب فيها وموصوفة بالمارقة قد تصل إلى أروقة الغرفة الأولى لتتحكم في البرلمان وتهدد مصالح من يحكم الجزائر وتقف في وجهه.³²

لكن وقف ما ألاحظه منذ سنوات طويلة لم تصل فعلاً أغلبية حقيقة تستطيع أن تقف في وجه الحكومة ورئيس الجمهورية لسبب بسيط هو أنه ليس لدينا نواب مستقلين لديهم الجرأة للمعارضة، فحتى في أكثر القوانين حساسية ومساساً بمبادئ واقتصاد الدولة لم نجد إلا نواباً يصوّتون بالأغلبية على كل ما يعرض عليهم، بل أكثر من ذلك أنّ الرئيس أصبح لا يعطيهم حتى حق المناقشة والمشاركة في أهمّ القوانين في الجمهورية فيصدرها بأوامر ويصادقون عليها ببرودة، وعليه فهذا الانتقاد حسب رأيي غير وارد إلى حين وصول نواب للغرفة الأولى يستطيعون قول لا خدمة للجزائر وشعبها ولا أظن هذا بقريب.

- إنّ الضرورة التي تقتضيها ظروف الجزائر الراهنة تستدعي توفير أموال تنفق في غير موضعها مثلما هو قائم بالنسبة لمجلس الأمة، وما يُنفق على هذا الأخير يمكن توجيهه للعمل على تحسين الظروف الاقتصادية بدل إقبال ميزانية الدولة بأعباء لا فائدة منها.³³

- من خلال الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمة والمتمثلة أساساً في المصادقة على القوانين التي مرّت على المجلس الشعبي الوطني، وأنّ هذا المجلس يساهم في تعزيز الديمقراطية ردّ البعض بأنّه إن كان الأمر كذلك فلا بدّ من إلغاء مجلس الأمة، لأنّ القوانين يمكن أن تصدر فقط من الغرفة الأولى ولا حاجة لمرورها على غرفة ثانية، وأنّه إن كان مجلس الأمة يعزّز الديمقراطية فكثير من الدول من لها مجلس واحد وتتمتع شعوبها بديمقراطية حقيقية.³⁴

- هناك من يقول بأنّ اختصاصات مجلس الأمة شبيهة بأدوار المجالس الوطنية المتخصصة كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (CNES) وبالتالي وجود الغرفة الثانية دون جدوى، إذ تستخدم للتسجيل فقط مادام بقدرة هذه المجالس القيام بما هي مكلفة به على أحسن وجه بما تتمتع به من قدرات فنية وخبرات عالية، وقد طرحت هذه الفكرة من جهات داخل مجلس الأمة في حد ذاته فقليل شهد شاهد من أهلها. ومهما يكن من أمر فإنّ هذه الحجة مردود على مبدعها لأنّ وجود المجالس المتخصصة أصبح صورة من صور التسيير العصري لوظائف الدولة، ووجودها لا يتعارض أبداً مع وجود مجالس نيابية سياسية بل إنّ لو كان هناك تعاون وتكامل بينها لأدّى ذلك إلى صدور قرارات سياسية وتشريعات في مستوى متطلّبات التطور والتقدم، كما أنّ الدستور نصّ على صلاحيات مجلس الأمة وجعله مؤسسة تشريعية ذات سيادة، بينما المجالس المتخصصة فالسلطة التنفيذية هي المكلفة بتنظيمها وإنشاءها لتكون تابعة لها.³⁵

- إنّ الغرف الثانية قد أنشأت دائماً خلال فترات تاريخية انتقالية بهدف كبح الوثبات والاندفاعات الديمقراطية القويّة جداً في ظرف يكون فيها الإجماع الوطني غير منعقد.

(Les secondes chambres sont toujours créés lors des périodes historique de transition dans le but de refréner des élans démocratiques trop forts et dans un contexte ou le consensus national fait défaut).³⁶

كما يقول الأستاذ (R-chantebout) في كتابه القانون الدستوري والعلوم السياسية بأنّ الهدف والسبب الوحيد الحقيقي للغرفة الثانية هو منع إرادة الشعب من أن تُسجل وتُترجم مباشرة على شكل قانون.

(La seule raison d'être véritable des secondes chambres était donc d'empêcher que la volonté du peuple s'inscrive directement et immédiatement en terme de lois).³⁷

المطلب الثاني: قراءة تحليلية للأراء المعارضة

انقسم المعارضون لنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر فريقين، الفريق الأول وهم قلة كان موضوعياً وجدياً في طرحه، وفريق آخر وهم كثر من هواة الإشاعات والمعارضة من أجل المعارضة ودقّ الطبول والمثلهفين للمناصب التي لم تمنح لهم، ولو أنهم وجدوا أنفسهم أعضاء في مجلس الأمة أو في مناصب في الدولة لغيّروا آرائهم ولدافعوا عن هذا المجلس بكل ما أوتوا من قوة. ما يمكن قوله في هذا المقام أنه لا يوجد مانع من إنشاء غرفة ثانية في الجزائر شريطة تعديل وإصلاح الأحكام التي تنظّمها حالياً، فأنا لست من المعارضين لفكرة الغرفة الثانية بحيث إن قام المؤسس الدستوري بإدخال التعديلات الضرورية و اللازمة في عمل مجلس الأمة يمكن أن نتجنّب الكثير من الانتقادات ونردّ على حجج المعارضين، ويصبح هذا المجلس بالفعل معقلاً للديمقراطية ووسيلة لتجسيد دولة القانون ابتداءً ونهايةً من إرادة الشعب الجزائري.

وصل الأمر ببعض الأطراف إلى المطالبة بإلغاء مجلس الأمة لعدم جدواه و فعاليته و قدمت العديد من الاقتراحات في هذا الشأن بمناسبة مناقشة و إثراء مشاريع التعديلات الدستورية لسنة 2016 و 2020، و مع ذلك فضّل المؤسس الدستوري الإبقاء على الغرفة الثانية مع تضمين الوثيقة الدستورية بعض الأحكام الجديدة المنظمة لها استجابة للتوصيات و الاقتراحات المقدمة في باب إعادة تنظيم البرلمان الجزائري حيث تتمثل أهم هذا الإصلاحات فيما يأتي بيانه:

- منح مجلس الأمة حق الاقتراح المقيد (المبادرة بالقوانين) وذلك في مسائل محدّدة حصراً في الدستور مع إعطائه الأولوية في مناقشتها والتصويت عليها، مع ارتباط ذلك بحقه في التعديل المقيد.
 - إلغاء أغلبية الثلثة أرباع (4/3) كنسبة مطلّبة للمصادقة على القوانين من قبل مجلس الأمة، واستبدالها بنسبة الأغلبية البسيطة بالنسبة للقوانين العادية، ونسبة الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية بطريقة أصبحت تساوي بين الغرفتين في هذا المجال.
 - تحديد أجل خمسة عشر (15) يوماً كحد أقصى لطلب دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع من قبل الوزير الأول في حال حدوث خلاف بين الغرفتين.
 - تحديد أجل خمسة عشر (15) يوماً كحد أقصى حتى تنهي اللجنة المتساوية الأعضاء نقاشاتها لإعداد نص بصيغة موحّدة.
 - إضافة آلية جديدة لحلّ الخلاف التشريعي تتمثل في الفصل النهائي من قبل المجلس الشعبي الوطني وذلك بطلب من الحكومة.
 - منح أعضاء مجلس الأمة (25 عضواً) الحق في إخطار المحكمة الدستورية.
- هذا دون أن ننسى عدم قابلية مجلس الأمة للحل و المكانة المرموقة التي يمتنع بها رئيسه باعتباره الشخصية الثانية في الدولة و الدور الذي لعبه بعد الحراك في ضمان استمرارية الدولة و قيادة البلاد في مرحلة أقل ما يقال عنها بأنها خطيرة و جد حساسة.

الخاتمة

إنّ اختيار أيّ دولة لنظام الثنائية البرلمانية و صيرورة برلمانها مكوّناً من مجلسين بدل مجلس واحد يرجع لأسباب معيّنة و يبنّي على عوامل سياسة و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية خاصة بها، ولها في ذلك أهداف و غايات تبغي الوصول إليها.

إنّ الجزائر و بعد العيش لسنوات طويلة منذ الاستقلال في كنف الأحادية البرلمانية جاء التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996 بعد مخاض عسير تلى سنوات الأزمة و الاختناق التي عرفها النظام السياسي الجزائري ليخلق تغييراً جذرياً في سلطات الدولة و يدخل الجزائر في عهد الثنائية البرلمانية مستهدفاً البناء الديمقراطي. بغض النظر عن مبررات هذا الخيار أو حتى تأييده أو معارضته من هذه الجهة أو تلك كان ذلك بمثابة التحوّل والخيار الذي يستدعي الدراسة و البحث و تقييم التجربة حتى يتسنى الحكم عليه إن كان صائباً أو لا.

الشيء اللافت في هذا الشأن هو أنّ المشرّع الدستوري الجزائري سعى وراء إيجاد نظام غرفتين متميّز وخاص بالجزائر إن جاز التعبير، وخير دليل على ذلك أنّه لم يتبنّ القواعد التقليدية المتعارف عليها في مجال تنظيم البرلمان المكوّن من غرفتين.

الهوامش:

- ¹ - ع/عاشوري، ي/ابراهيم، المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص14.
- ² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أوبكر بلفايد تلمسان، (2012/2011)، ص:15،16.
- ³ - المرجع نفسه، ص:17،18.
- ⁴ - المرجع نفسه، ص:18،35،36.
- ⁵ - محفوظ لعشيب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص:71،70.
- ⁶ - شريط وليد، المرجع السابق، ص 38،39.
- ⁷ - ع/عاشوري، ي/ابراهيم، المرجع السابق، ص 16.
- ⁸ - شريط وليد، المرجع السابق، ص 41.
- ⁹ - ع/عاشوري، ي/ابراهيم، المرجع السابق، ص 16.
- ¹⁰ - شريط وليد، المرجع السابق، ص 64.
- ¹¹ - ع/عاشوري، ي/ابراهيم، المرجع السابق، ص 17،18.
- ¹² - شريط وليد، المرجع السابق، ص 128.
- ¹³ - بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص57.
- ¹⁴ - إسماعيل مرزوق، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005، ص من 102 إلى 105.
- ¹⁵ - ع/عاشوري، ي/ابراهيم، المرجع السابق، ص 19، 20.
- ¹⁶ - غربي محمد، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي، مداخلة في الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 15 و 16 فيفري 2012، ص:3 و4.
- ¹⁷ - عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، ندوة المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، نشرات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار، روية، الجزائر، نوفمبر 1998، ص34.
- ¹⁸ - المرجع السابق، ص 29.
- ¹⁹ - غربي محمد، المرجع السابق، ص 5.
- ²⁰ - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشرات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار، روية، الجزائر، 2000، ص 25.
- ²¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 34.
- ²² - المرجع نفسه، ص 36،37.
- ²³ - المرجع نفسه، ص 37،38.
- ²⁴ - راجع مقالة الأستاذ بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 1 مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 2000، ص من 67 إلى 79.
- ²⁵ - راجع مداخلة الأستاذ مقران آيت العربي، الندوة الثانية حول المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار، الرويبة، الجزائر، أكتوبر 1999، ص42.

- ²⁶- راجع كلمة السيد بشير بومعزة، الجريدة الرسمية للمداولات لمجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الأولى الجلسات التأسيسية، العدد الأول، ص من 12 إلى 16، وكلمته في مجلة مجلس الأمة، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر جانفي 1998، ص:8،9.
- ²⁷- راجع تدخّلات ومناقشات الأساتذة في الندوة الأولى حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق.
- ²⁸- عبد المجيد جبار، تدخّل في الندوة الفكرية حول الغرف العليا وترقية الديمقراطية 7 جانفي 2003، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004.
- ²⁹- لمين شريط، تدخّل في ندوة الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، مجلس الأمة ديسمبر 1998، ص من 13 إلى 17.
- ³⁰- عمار عوابدي، مناقشة في الندوة الثانية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص42.
- ³¹- عبد المجيد جبار، مناقشة في الندوة الثانية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق ص47.
- ³²- عبد الرحمن بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مداخلة في ندوة الغرف العليا وترقية الديمقراطية، المرجع السابق، ص18.
- ³³- بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول النظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص130.
- ³⁴- مقران آيت العربي، تدخّل في الندوة الثانية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق ص:26،28.
- ³⁵- بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 130، 133.

³⁶- Quelle place pour les secondes chambres dans la démocratie contemporaine article internet.

³⁷- مقولة مأخوذة من: شنوفي فاتح، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص39، وتمت ترجمتها.