

دور الثنائية البرلمانية في تقرير المسؤولية السياسية في الجزائر

الدكتورة / سامية العايب
جامعة ٨ مايو ١٩٤٥ قالمة
الجمهورية الجزائرية

ملخص:

إن تجربة الجزائر من خلال تبني نظام الغرفتين تجربة قائمة بذاتها ونابعة من أعماق المجتمع الجزائري، وهذا ما تؤكد المبررات الحقيقية لانتهاج الثنائية البرلمانية التي نشأت في مرحلة انتقالية وفي ظل أزمة سياسية، لذلك تم استحداث مجلس الأمة كإجراء وقائي من أجل تكريس فكرة توازن واستقرار مؤسسات الدولة ليجنبها الوقوع في الفراغ المؤسساتي أو الانزلاقات السياسية.

لقد تم تكريس المبررات الحقيقية لوجود الغرفة الثانية - مجلس الأمة - من خلال تشكيلة البرلمان الجزائري، حيث اعتمد المؤسس الدستوري على تقوية تواجد المؤسسة التنفيذية على مستوى المؤسسة البرلمانية من خلال التعيين الرئاسي لـ (٣/١) لأعضاء مجلس الأمة.

لقد عرفت المؤسسة التشريعية تطوراً ملحوظاً بمقتضى دستور ١٩٩٦، بعد أن كانت في شكل غرفة واحدة أصبحت منظمة في غرفتين، حيث حدد المؤسس الدستوري الجزائري نظاماً قانونياً خاصاً للبرلمان الجزائري يستشف من الأسلوب الذي اعتمده في تكوين كل غرفة، مع التوسع في المجال الهيكلي لهيئات البرلمان الجزائري في ظل عهدة برلمانية ذات تكييف قانوني خاص.

وبما أن مبدأ المسؤولية السياسية يعد من الضوابط الهامة التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضع هذا الأخير مجموعة من الآليات لتقرير مسؤولية السلطة السياسية (رئيس الدولة، الحكومة) بيد البرلمان، بهدف خلق توازن بين السلطتين وعدم التعسف في استعمال سلطة الحاكم.

هذا البرلمان يملك طريقاً خاصاً لتقرير المحاسبة والمراقبة على أعمال الحكومة بآليات تقرر المسؤولية السياسية أمام الغرفة الأولى فقط، في حين يبقى دور الغرفة الثانية دور الإعلام والاطلاع فقط، بهدف تكوين رؤية ومعيّار رقابي لممارسة صلاحياته الدستورية.

المقدمة:

إذا كانت بعض الدول الغربية قد قدمت تبريرات موضوعية لانتهاجها نظام الثنائية البرلمانية، فإن بعض الدول الأخرى في أوروبا وإفريقيا والعالم العربي قامت بانتهاج الثنائية البرلمانية مسيرة للتوجه الحديث نحو تعميم هذه الثنائية دون أن

يكون لهذا النظام مبررات مقنعة، فدول العالم الثالث قامت باستيراد المفاهيم الغربية وطبقتها على نظامها مسائرة منها للتوجه نحو ظاهرة تدويل القانون^(١)، ومن بين المفاهيم القانونية والسياسية المستوردة مفهوم الديمقراطية، مفهوم الفصل بين السلطات ومفهوم الثنائية البرلمانية.

إن الغاية في فصل السلطات* هي منع التحكم والاستبداد والعبث بالحريات وهي غاية لا يمكن تحقيقها إلا إذا ترتبت مسؤولية للسلطة، فما دامت كل سلطة تؤدي وظيفتها وفقا للحدود التي رسمها لها الدستور، وطبقا لمبدأ سيادة القانون، فلن يكون هناك "تميع للمسؤولية أو تهرب منها"، ولما كانت السلطة السياسية تخضع للمسؤولية سواء أكانت المسؤولية جنائية أم سياسية، كان لابد من وجود هيئة تستطيع الحكم على تصرفات السلطة السياسية (رئيس الدولة، الحكومة) وتقرر مسؤوليتها عنها، كما أن مبدأ المسؤولية يفترض بالضرورة وجود جهة معينة يحددها الدستور لتطبيق الرقابة بشروط معينة.

لقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تكريس مبدأ الفصل بين السلطات لأول مرة بمقتضى دستور ١٩٨٩، انطلاقا من المادة ١٣٨ من الدستور، وبهذا يكون قد تخطى عن نمط الوظائف في تنظيم الهيئات العامة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) الذي كان سائداً في الماضي بمقتضى نصوص دستوري ١٩٦٣ و ١٩٧٦ والعمل بنمط جديد يفصل فصلاً مرناً لا مطلقاً بين هذه الهيئات.

كما أكد الدستور على اعتبارها «سلطات عامة مستقلة عن بعضها طبقاً للنمط الحديث المعمول به في تنظيم السلطات لدى كثير من دول العالم، خاصة في وقتنا الراهن ألا وهو نمط الفصل المرن بين السلطات العامة».

(١) إن استيراد دول العالم الثالث للمفاهيم، يرجع لكون هذه الأخيرة اكتسبت قيمة عالمية متفق عليها، كما أن الدول تجد نفسها مجبرة على تبني هذه المفاهيم من حيث أساليب وآليات ممارسة أنظمة الحكم، لذلك تلجأ إلى التقليد، لكن يعاب على هذا التقليد أنه غير مبرر بخصوصية كل دولة على حدة بل يؤخذ حرفياً.

* محتوى مبدأ الفصل بين السلطات : نشأ هذا المبدأ في بريطانيا في أواخر القرن السابع عشر، لكن تم عرض مبدأ الفصل بين السلطات بشكل واضح جدا سنة ١٧٤٨ من طرف "مونتسكيو" في مؤلفه روح القوانين، حيث أخرجه كمبدأ دستوري وسياسي وأصبح أحد أسس "الديمقراطية الجديدة"، التي تتعلق بالمساواة والاعتدال باسم السيادة السامية للشعب.

انظر: Jean Gicquel; "Droit constitutionnel et Institutions politiques 16 dition : Delta, Paris 2000; p 105 (la lecture de Montesquieu).

كرس المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦، إضافة إلى مبدأ الفصل بين السلطات ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية نظام الثنائية البرلمانية بمقتضى نص المادة ٩٨ من الدستور ١٩٩٦ كضمانة للحقوق وحرّيات الأفراد وكأرضية وإطار صلب لممارسة مؤسسات الدولة وظائفها ولتتعايش معا وتتكامل جهودها لخدمة المصالح العليا للدولة، بإرساء مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وحق حل الغرفة الأولى الذي تملكه السلطة التنفيذية، وفي هذا الاتجاه بدأ نظام البرلمان الجزائري يسلك مسلكاً جديداً في أدائه لدوره التشريعي والرقابي لتقرير مسؤولية السلطة السياسية.

وعليه نتساءل: إذا كان تبني نظام الازدواجية البرلمانية له أبعاده القانونية والمؤسسية، فما هو دور البرلمان الجزائري الذي انتهج نظام البيكاميرالية حديثاً في تقرير الرقابة والمسؤولية للسلطة السياسية؟

المطلب الأول نشأة وتطور نظام الغرفتين في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها

ينظم البرلمان عادة إما في شكل غرفة واحدة أو غرفتين، تكون الغرفة الأولى منتخبة من عموم الشعب والثانية تكون معينة أو مختلطة، بعض الدول تأخذ بنظام الغرفتين والبعض الآخر بنظام الغرفة الواحدة وتتحكم في أسباب الأخذ بهذا النظام أو ذاك اعتبارات تاريخية تعود لتاريخ الدولة في تقسيم طبقاتها، أو موضوعية حسب تبرير كل دولة؛ لأنه في مختلف الأنظمة التي اتبعت نظام البرلمان المزدوج للغرف قدّمت تبريرات متفاوتة الأهمية.

لقد عرف نظام الغرفتين توسعاً كبيراً، فبعد أن كان مقتصرًا على البلدان الغربية خلال النصف الأول من القرن الماضي، أصبح الآن متبعاً في أكثر من سبعين (٧٠) دولة في مختلف القارات.

الثنائية البرلمانية غير مرتبطة بأي نموذج للنظام السياسي وتتنوع في ثلاثة أشكال، فقد تكون في شكل الغرفة الثانية الارستقراطية، الغرفة الثانية الفدرالية أو الغرفة الثانية الديمقراطية.

والجزائر أخذت بنظام الغرفتين بموجب دستور ١٩٩٦ بحيث تمّ استحداث مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، وإذا كانت هذه الأخيرة ناتجة عن الاقتراع العام ومعبرة عن الإرادة الشعبية، فما هو الأسلوب الذي اعتمدته

المؤسس الدستوري لتحديد النظام القانوني للغرفة الثانية؟ هل تشكيلة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تعكس المبررات التي جاءت من أجلها الثنائية البرلمانية؟

لمعرفة مكانة التجربة الجزائرية في تبني نظام الثنائية ودوافعها، لابد من التطرق إلى مبررات الثنائية البرلمانية في الدول الغربية التي قدمت تبريرات متفاوتة الأهمية من حيث درجة الإقناع لنصل إلى المبررات الحقيقية السياسية، والمبررات القانونية المستخلصة من النص القانوني لوجود الغرفة الثانية (مجلس الأمة) في الجزائر.

الفرع الأول انبعاث نظام الغرفتين في الدول الغربية

إن كل دراسة لنظام الغرفتين يتجه فيها البحث والتدقيق على الغرفة الثانية أساسا، وهذا راجع لكون الغرفة الأولى في جميع الدول تتشابه وتتطابق بحيث تكون من عامة الشعب ومعبرة عن إرادته، إلا أنها تأخذ تسميات تختلف بحسب النظام السياسي المنتهج في الدولة، كما أن التركيز على الغرفة الثانية يعود لأسباب المغايرة بين الغرفتين، حيث تعتبر الغرفة الثانية كياناً قائماً بذاته عن الغرفة الأولى من حيث التسمية، التشكيل والاختصاصات.

فإذا كانت الدولة المركبة التي اتبعت النظام البرلماني مزدوج الغرف، قدمت تبريرات موضوعية على أساس شكل الدولة، فإن الدول الأخرى قد قدمت تبريراتها على أساس ضمان مصالح الطبقة الأرستقراطية (إنجلترا)، أما الدول البسيطة فبررت انتهاجها للثنائية البرلمانية بحجة ضمان أكبر قدر من الديمقراطية.

أولاً: أصل نشأة الثنائية البرلمانية في إنجلترا :

إن نظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي بدأ مع أواخر القرون الوسطى في إنجلترا بصفة أساسية منذ بداية القرن الـ ١٣^(٢)، حيث نشأت غرفة اللوردات سنة ١٢١٥ عندما فرض بارونات إنجلترا على الملك عدم فرض الضريبة إلا بعد الرجوع إليهم واستشارتهم، وقد دَوّن هذا الاتفاق في الميثاق الكبير وعليه تم إنشاء البرلمان الإنجليزي بغرفتيه (مجلس اللوردات غرفة العموم) سنة ١٢٦٦^(٣).

(٢) Hugues Portelli ; "Droit constitutionnel 3^{ème} dition, Dalloz, Paris, 1999 p 59.

Ibid, p 3-6.

(٣)

يعتبر البرلمان الإنجليزي النموذج الأقدم تاريخياً، وتصنف الغرفة الثانية الممثلة في "مجلس اللوردات" ضمن نموذج الغرفة الثانية الأرستقراطية، لأن أساس وجودها مبرر لحماية الطبقة الأرستقراطية والحفاظ على مصالحها، والبرلمان الإنجليزي لم يتحول إلى سلطة تشريعية حقيقية إلا ابتداء من سنة ١٩٨٨ أي بعد أكثر من أربعة قرون من نشأته، أما قبل ذلك فكان مجرد مكان يلتقي فيه الملك ووزرائه بالنبلاء ورجال الدين (اللوردات) وممثلي الأرياف والمقاطعات (العموم) للتشاور.

لقد نشأ نظام الغرفتين في باقي الدول نتيجة للتطور التاريخي في الدستور الإنجليزي، ولقد أخذت هذه الدول بهذا النظام لما له من مزايا ومبررات، فما هي مبررات الدول الغربية - فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية - في إنتاجها لنظام الغرفتين؟ الدراسة على سبيل المثال وليس الحصر.

ثانياً: مبررات الثنائية البرلمانية في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية :

باستثناء حالة إنجلترا والبلدان الفدرالية يوجد إجماع على أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الانتقالية والأزمات السياسية، فما هو وضع كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية من هذه المبررات؟

أ - الثنائية البرلمانية في فرنسا :

عرفت فرنسا نظام الغرفتين لأول مرة سنة ١٧٩٥ لكنه اختفى بسرعة ثم عاد إلى الوجود وبقي بين حالة أخذ ورد متأثراً بتعدد الجمهوريات فيها (فرنسا عرفت خمسة جمهوريات).

لقد بدأ نظام الغرفتين ينتشر في بلدان القارة الأوروبية وخاصة بفرنسا اقتداء بإنجلترا قائماً على نفس المبررات في اعتبار الغرفة الثانية غرفة أرستقراطية في المرحلة الأولى فقط، لكن ابتداء من منتصف القرن ١٩، أصبحت الغرفة الثانية تضمن تمثيلاً برلمانياً منفصلاً عن الأرستقراطية بفعل دخول ممثلين للفئات الاجتماعية الأكثر شعبية، هذه الفترة تعتبر بمثابة مرحلة انتقالية بين النظام الأرستقراطي القديم والنظام الديمقراطي الحديث، حيث لم يعد تعيين أعضاء الغرفة الثانية محصوراً على الأرستقراطيين فقط، بل تطورت هذه الثنائية البرلمانية نحو نوع من التمثيل بحيث أصبح التمثيل في الغرفة الثانية لا يتعلق فقط بفكرة النبلاء والوراثة، بل امتد إلى فئات اللامعين في مجال الفن والعلم والحرب بشكل لا يحول الغرفة الثانية إلى غرفة شعبية.

لم يهدأ الجدل القائم تجاه المؤسسة التمثيلية، فقد سار الانطباع عبر المسار

التاريخي والدستوري الفرنسي بأن الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ)، لا يبررها الطابع الفيدرالي للدولة ولا الرغبة في ضمان شريحة نوعية من الشعب.

فمن بين الدساتير الخمسة التي عرفت فرنسا منذ ١٧٩٣ نص اثنان منها في ظل نظام الجمهورية على إحداث جمعية واحدة^(٤). ولم تظهر فكرة مجلس الشيوخ إلا في عام ١٩٥٨ حيث كانت شروط المؤسسة البرلمانية مركز اهتمام من قبل مؤسسي دستور ١٩٥٨^(٥)، استجابة إلى الرغبة في زعزعة سلطة الغرفة السفلى للجمهورية الرابعة والتوجه نحو تطوير قوة الغرفة الثانية كما كان مجسداً في خطاب الجنرال ديغول في شكل ما يسمى بالثنائية البرلمانية المتوازنة وليس المتساوية.

كان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا يرمي إلى ضمان تمثيل الجماعات المحلية كما نصت على ذلك المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي^(٦)، وإذا كان مجلس الشيوخ في فرنسا من الناحية الدستورية يمثل الجماعات الإقليمية إلا أنه يظل منتخباً من قبل سكان الريف، عن طريق أسلوبين هما الاقتراع غير المباشر والتجديد الثلاثي من قبل هيئة الناخبين.

إن التطور نحو الديمقراطية مع الانتشار المتسارع لنظام الانتخابات هو الذي أدى إلى تحويل الغرفة الثانية في فرنسا إلى مجلس شبه ديمقراطي، ولم يتأثر فقط البرلمان الفرنسي بالتطور الديمقراطي، بل هناك مجموعة من الدول قامت بإلغاء الغرفة الثانية^(٧).

(٤) السعيد مقدم: "التجربة الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة بالتجربة الفرنسية"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ٩٩.

(٥) Jean Gicquel; "Droit constitutionnel et Institutions politiques 16^{ème} dition, Delta, Paris, 2000 p 608.

(٦) نص المادة ٢٤ من الدستور ٠٤ أكتوبر ١٩٥٨ (الدستور الفرنسي): "La seconde chambre assure la représentation des collectivités locales et celle des Français expatriés".

(٧) أمام انعكاسات الديمقراطية على هذه الغرف (الغرفة الثانية)، لم تصمد سوى غرفة اللوردات البريطانية ومجلس الأعيان - الأردني المنشأ بدستور ١٩٥٢، الذي يعين أعضاؤه من قبل الملك، أما الدول الآتية [الدانمرك (١٩٥٣)، السويد سنة ١٩٧٠ إلى جانب فنلندا والنرويج] قد قامت بإلغاء الغرفة الثانية ثم عادت إليها بصفة مقنعة. انظر: مسعود شيهوب، "نظام الغرفتين - النشأة والتطور في الجزائر والأنظمة المقارنة"، الجزائر ٢٠٠٣، ص ١٢.

ب - الثنائية البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية "ارتباط الثنائية البرلمانية بشكل الدولة الفيدرالية" :

إن السبب الحقيقي والرئيسي في بقاء الدستور ناجحاً فيما يخص أحكام الثنائية البرلمانية (الكونجرس) هو ضرورة تمثيل كل من الدولة والأفراد على حد سواء في الدولة المركبة على مستوى الكونجرس، لهذا فمبررات الولايات المتحدة الأمريكية هي موضوعية خاصة بنظامها السياسي^(٨).

يتكون البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية من غرفتين، أين تتم المزاوجة بين طموح وآمال الدولة الفيدرالية في تمثيلها تمثيلاً متساوياً مع ضمان المساواة بالنسبة لتمثيل المواطنين.

إن الغرفة الثانية في البرلمان الأمريكي تؤدي مهمة خاصة ومتميزة وهي تمثيل الدويلات الداخلة في الاتحاد، لهذا تأخذ نموذج الغرفة الثانية الفيدرالية وذلك مبرر على أساس شكل الدولة المركبة (الفيدرالية).

إن الغرفة الثانية الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية هي النتيجة الطبيعية الملازمة لبنية دولة فدرالية، فمن ناحية تبدو الدولة الفدرالية ككتلة موحدة وكأمة واحدة، ومن ناحية ثانية تبدو مكونة من دول أعضاء تحتفظ باستقلالية واسعة، لذلك تعكس المؤسسات الفدرالية هذه السمة المزدوجة، فنجد المجلس الأول يمثل مجموعة الشعب ويطلق عليه مجلس النواب، أما المجلس الثاني فهو مجلس الشيوخ وهو يمثل كل دولة على حدة بمندوبين عن كل دولة^(٩)، فالمبرر من وجود الغرفة الثانية في الولايات المتحدة الأمريكية جدّ مقنع؛ لأنه مرتبط بجانب موضوعي يتعلق بشكل الدولة الفيدرالية.

كل الدول الفيدرالية تأخذ بثنائية التمثيل وبنفس المبررات لهذا نجد مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، المجلس الوطني ومجلس

(٨) لمزيد من الاطلاع على النظام السياسي الأمريكي انظر:

Jacques Cadart: "Institutions politiques et Droit Constitutionnel 2^{ème} édition, L.G.D.J. Paris 1980, ; p 754 .

(٩) إن المجلس الثاني (الغرفة الثانية) يتألف من عدد من المندوبين مساوي لكل دولة، أيّاً كان عدد السكان، غير أنه تم التخفيف من هذه المساواة في الفيدراليات الحديثة لمنع حصول مساواة كبيرة في التمثيل مثل الاتحاد السوفيتي والجمهورية الفيدرالية الألمانية.

انظر موريس دوفرجه، ترجمة جورج سعد: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الأنظمة السياسية الكبرى" المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان، ١٩٩٢، ص ١٢٠.

الدولة في سويسرا، سوفيات الاتحاد وسوفيات القوميات في الاتحاد السوفياتي بندستاغ وبنديرات في الجمهورية الفيدرالية الألمانية.... إلخ

إن منبع سلطات الكونغرس التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية هي الحكومة النيابية أو التمثيلية، فلقد وضعت المادة الأولى من الدستور الأمريكي والتعديلان الرابع عشر والسابع عشر طريقة اختيار النواب والشيوخ^(١٠)، لكن الدستور لم يوضح كيف يقوم أعضاء الكونغرس بأداء مهمة التمثيل.

إن المهمة التمثيلية للنائب قد تكون فيها المصلحة العامة لدائرته أو للأمة، أو قد تكون المصلحة الخاصة السائدة في دائرته، أما أعضاء الكونغرس فإنهم يمثلون ناخبهم في نفس الوقت الذي يقومون فيه بعملية صنع القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية، وتقديم الخدمات للناخبين وتثقيفهم فيما يتعلق بالشؤون العامة^(١١). بعد إقرار التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي أصبح انتخاب الشيوخ يتم من قبل الناخبين في الولايات، إلا أنهم يمثلون الناخبين أكثر من تمثيلهم للولايات ككل، وهم أقل إقليمية من أعضاء مجلس النواب الذين يمثلون دوائر أصغر، هذه إحدى نواحي انقسام الكونغرس إلى مجلسين، كما أن فترة السنتين (٠٢) لأعضاء مجلس النواب تجعلهم أكثر حرصاً على الاهتمام بمصالح دوائرهم، بينما فترة (٠٦) ست سنوات لأعضاء مجلس الشيوخ تجعلهم أكثر استقلالية بحيث يعملون كأوصياء على مصالح الولاية التي يمثلونها.

يعتبر رئيس مجلس النواب هو المتحدث باسم المجلس وهو قائد حزب الأغلبية ويرشحه أعضاء حزبه وينتخبه المجلس كاملاً بالأغلبية، أما رئيس مجلس الشيوخ فهو نائب رئيس الولايات المتحدة والذي له دور مؤسسي.

وبما أن الدولة فيدرالية فإنه توجد ازدواجية في توزيع السلطات، بحيث نجد هيئة تشريعية على مستوى الدولة بالإضافة إلى هيئة تشريعية وطنية للدولة الأم (الولايات المتحدة الأمريكية).

(١٠) تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ "تخول جميع السلطات التشريعية التي يقرها هذا الدستور بكونغرس الولايات المتحدة، ويتألف من مجلسين: أحدهما للشيوخ والآخر للنواب".

نقلاً عن: جيروم أ. بارون، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٧.

(١١) لورانس غرا هام، السياسة والحكومة (مقدمة للنظام السياسي في الولايات المتحدة)، ترجمة عبد الله بن فهد عبد الله، جامعة الملك سعود للنشر، السعودية، ١٩٩٢، ص ٧٣.

إن تشييد غرفتين بداخل الكونغرس كان مبنياً على القاعدة الأساسية المكرسة من طرف الدستور، والتي تكمن في إسهام الدول داخل حكومة الولايات المتحدة باعتبارها من البواعث الحقيقية للاتحاد التي تكسبها قوة ضمان بقائها هذا من جهة، ومن جهة ثانية مساهمة كل السكان القاطنين بإقليم الفدرالية كأمة واحدة تجمع سكان كافة الدول.

الفرع الثاني

ظروف نشأة الثنائية البرلمانية في الجزائر:

إذا كانت بعض الدول قد قامت بالتقليد الحرفي في استيراد المفاهيم، فهل ينطبق هذا الأمر على الجزائر؟ هل مفهوم البرلمان في الجزائر مستورد ومقلد حرفياً، أم أن له مبررات خاصة بالدولة الجزائرية؟

إن الوصول إلى المبررات التي جعلت الجزائر تنتهج نظام الغرفتين يقتضي دراسة تاريخ المؤسسة التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال إلى اليوم، انطلاقاً من المجلس التأسيسي إلى البرلمان بغرفتيه.

أولاً: المؤسسة التشريعية برلمان بغرفة واحدة قبل ١٩٨٩:

لقد مرت الجزائر بمرحلتين حاسمتين في تاريخها الدستوري في هذه الحقبة حيث اعتمدت دستور برنامج في أول الأمر لتنتقل إلى مرحلة دستور قانون في مرحلة ثانية.

أ - مرحلة اعتماد دستور برنامج:

يعد المجلس الوطني التأسيسي أول هيئة منتخبة بعد الاستقلال، طبقاً للأمر رقم ١١/٦٢ الصادر في ١٧ جويلية ١٩٦٢، وقد اعتبر هذا المجلس مؤسسة تشريعية منتخبة لفترة زمنية محددة إلى غاية انتخاب المجلس الوطني، لقد خص دستور ١٩٦٣ (١٢) اثنتي عشرة مادة تحت عنوان ممارسة السيادة بواسطة الشعب وهذا ما أكدته المادة ٢٧ من دستور (٦٣)^(١٢)، ونظراً لكون دستور ١٩٦٣ بجميع نصوصه لم يدم فترة طويلة فإنه لم تصدر عن السلطة التشريعية قوانين، لأن رئيس الجمهورية جمّد الدستور - بتاريخ ٠٩ أكتوبر ١٩٦٣ - بعد أن وافق عليه الشعب

(١٢) نصت المادة ٢٧ من دستور ١٩٦٣ على ما يلي: "السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة ٥ سنوات".

الجزائري في استفتاء ٠٨ سبتمبر ١٩٦٣ تطبيقاً للمادة ٥٩ من الدستور التي تمكن الرئيس من اتخاذ التدابير الاستثنائية اللازمة لحماية الاستقلال ومؤسسات الجمهورية. "إن كل القوانين في هذه الفترة شرّعت عن طريق الأوامر"^(١٣) علماً أنه تطبيقاً لأحكام المادة ٧٧ من دستور ١٩٦٣ مددت عهدة المجلس الوطني التأسيسي إلى تاريخ ٢٠ سبتمبر ١٩٦٤ وهو التاريخ المحدد لإجراء انتخابات المجلس الوطني، وبموجب تعديل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في ٢٨ فيفري ١٩٦٤ أصبح هذا المجلس يسمى "بالمجلس الوطني"^(١٤).

لقد كانت حركة ١٩ جوان ١٩٦٥ منعرجاً جديداً في الحياة الدستورية الجزائرية، حيث جمد دستور ١٩٦٣ وعطل المجلس الوطني (لم يعلن حلّه)، وتم إنشاء مجلس للثورة الذي أصبح هو صاحب السيادة، وحل محل السلطات الدستورية إلى حين مصادقة الشعب على الدستور في عام ١٩٧٦.

لقد أسندت لمجلس الثورة اختصاصات واسعة ومركزة وفيما يتعلق بالجانب التشريعي فإنه يعتبر المؤسسة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني، لكنه فوّض الحكومة التشريع بالأوامر في المجال القانوني وإصدار المراسيم في المجال التنظيمي، ولقد استمر المجلس في أداء مهامه طبقاً للأمر ١٠/٠٧/١٩٦٥ إلى غاية صدور دستور ١٩٧٦، الذي أقر العودة إلى الحياة البرلمانية بالنص في مادته ١٢٦: "بأن الوظيفة التشريعية يمارسها مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله سلطة التشريع بكامل السيادة"، هذه المرحلة عرفت ثلاث فترات تشريعية^(١٥) الأولى (١٩٧٧-١٩٨٢)، والثانية (١٩٨٢-١٩٨٧) والثالثة بين (١٩٨٧-١٩٩٢).

الفترة الأولى: (١٩٧٧-١٩٨٢) انتخب أول مجلس شعبي وطني عن طريق الاقتراع العام المباشر السري

الفترة الثانية: (١٩٨٢-١٩٨٧) تم تجديد المجلس عن طريق الاقتراع العام المباشر

الفترة الثالثة: (١٩٨٧-١٩٩٢) جرت الانتخابات التشريعية لتجديد المجلس الوطني.

(١٣) محفوظ لشعب، "التجربة الدستورية في الجزائر"، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، ٢٠٠١، ص ٧٠.

(١٤) عاشوري/ع، "المؤسسات التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، ٢٠٠٣، ص ١٥.

(١٥) ي/إبراهيمي "المؤسسات التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ١٧.

وفي جل هذه الفترات اضطلع المجلس الشعبي الوطني بنفس الصلاحيات المحددة في دستور ١٩٧٦، وما يسجل في هذا الإطار التطور العددي للمقاعد الذي ارتفع ب ٢١ مقعداً في الفترة التشريعية الثانية، ثم ارتفع ب ١٣ مقعداً في الفترة التشريعية الثالثة.

ب - مرحلة الانتقال من دستور برنامج إلى دستور قانون :

أخذت المؤسسة التشريعية في هذا الدستور نفس الوضع التي كانت عليه في دستور ١٩٧٦ من حيث التنظيم في شكل غرفة واحدة أو المجلس الواحد، وهو المجلس الشعبي الوطني، رغم المفارقات بين الدستورين.

(٧٦ - ٨٩) من حيث المبدأ والمنطق القانوني، إذ يعتبر دستور ١٩٧٦ دستور برنامج بينما دستور ١٩٨٩ دستور قانون^(١٦).

رغم إعلان الرئيس الراحل السابق (الشاذلي بن جديد) في خطابه الموجه للأمة يوم ١٩ سبتمبر ١٩٨٨ على أن دستور ٢٣ فيفري ١٩٨٩ هو مشروع تعديل دستوري لدستور ٢٢ نوفمبر ١٩٧٦، إلا أنه إذا كان في ظاهره تعديلاً فإن محتواه يعبر عن دستور جديد، فقد أنكر هذا الدستور المذهب الاشتراكي، وبهذا يكون قد خالف أحكام المادة ١٩٥ من دستور ١٩٧٦ ولا يعد تعديلاً بل دستوراً جديداً حيث نصت المادة "لا يمكن لأي مشروع تعديل للدستور أن يمس بالاختيار الاشتراكي".

كما أدخل دستور ١٩٨٩ التعددية الحزبية، وأدرج لأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات حيث أصبحت توجد ٠٣ سلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية، وبهذا أصبحت الوظيفة التشريعية مسندة لمؤسسة مستقلة، وتمارس في نطاق سلطة تشريعية خالصة.

ج - مرحلة الفراغ المؤسسي (المرحلة الانتقالية) من ١٩٩٢-١٩٩٦ :

جرى الدور الأول من الانتخابات التشريعية لتجديد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في ٢٦ ديسمبر ١٩٩١ بعد إقرار التعديل الدستوري في ٢٣/٠٢/١٩٨٩، وقبل إجراء الدور الثاني أعلن حل المجلس الشعبي الوطني ابتداءً من ٠٤ يناير

(١٦) دستور ١٩٧٦ قسم السلطة الواحدة إلى وظائف، وكانت هذه السلطة تهدف لتحقيق مصالح الاديولوجية الاشتراكية، أما دستور ١٩٨٩ فقد عرف ولأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات حيث وزعت السلطة بين ٠٣ مؤسسات دستورية مركزية وجاء خالياً من أي أديولوجية، لذلك سمي دستور ٧٦ بدستور برنامج بينما دستور ١٩٨٩ دستور قانون.

١٩٩٢ بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩٢-٠١ واستناداً إلى أحكام المادتين ٧٤ و١٢٠ من الدستور، كما أعلنت استقالة رئيس الجمهورية في ١١-٠١-١٩٩٢ وبذلك دخلت الجزائر عهداً جديداً تميز بغياب الهيئات الدستورية المنتخبة.

أمام هذا الفراغ واستحالة تولّي رئيس المجلس الدستوري المهام الرئاسية لعدم وجود نص في الدستور يبيّن فيه اقتران شغور البرلمان - المكوّن من المجلس النيابي الواحد - بالاستقالة الرئاسية، أنشئ المجلس الأعلى للدولة لضمان السير العادي لمؤسسات الدولة والذي اضطلع بمهام رئيس الدولة، وساعده المجلس الاستشاري الوطني في هذه المرحلة الانتقالية - دراسة المسائل ذات الطابع التشريعي الذي تولى منذ تنصيبه^(١٧) إضافة إلى مهامه التي يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة في شكل "مراسيم تشريعية" وإبداء الآراء والتوصيات بشأنها بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة.

دامت عهدة المجلس سنتين (٠٢) من سنة ١٩٩٢ إلى ١٩٩٤؛ لأنه أمام الأوضاع التي كانت سائدة آنذاك وبهدف الخروج من الأزمة، عقدت ندوة الوفاق الوطني يومي ٢٥ و٢٦ يناير ١٩٩٤ والتي جمعت مختلف القوى الحية في البلاد، حيث توصلت إلى اعتماد أرضية الوفاق الوطني التي نصت على إنشاء المجلس الوطني الانتقالي.

حددت عهدة المجلس الوطني الانتقالي بثلاث (٠٣) سنوات كحد أقصى، حيث تم تنصيبه بتاريخ ١٦ مايو ١٩٩٤ بأعضاء معينين رسمياً وفق أرضية الوفاق الوطني، وقد مارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية طبقاً للمادتين ٢٤ و٢٥ من أرضية الوفاق الوطني عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث (٣/١) أعضاء المجلس بعد موافقة الحكومة.

قبل انتهاء المرحلة الانتقالية تم تعديل دستور ١٩٨٩ وصادق عليه الشعب في الاستفتاء الذي جرى في ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦.

(١٧) فوزي أو صديق، " الوافي في شرح القانون الدستوري(السلطات الثلاث)"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٩٤، ص ١٦.

ثانياً: تكريس الثنائية البرلمانية - نظام المجلسين - بمقتضى التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٦:

لقد أوضحت أرضية الوفاق أن إصلاح الوضع المتدهور الذي تعرفه البلاد لا يمكن أن يتم إلا ضمن نظام سياسي ديمقراطي جمهوري، يضمنه دستور يكون مرجعاً وعامل استقرار يمكن الاحتجاج به من طرف الجميع، ويسمح لكل تشكيلة أن تجد مكانتها على غرار باقي التشكيلات.

لذلك كانت مرحلة وضع الدستور الجديد عام ١٩٩٦ "بمثابة مرحلة استكمال استرجاع المؤسسات الدستورية وآخر مراحل الحل الدستوري للأزمة"^(١٨)، ولقد تطلب وضع دستور ١٩٩٦ إجراءات انتقالية أهمها انتخاب رئيس الجمهورية بتاريخ ١٦-١١-١٩٩٥، وإعادة النظر في قانوني الأحزاب والانتخابات (١٩٩٧).

لقد تضمن دستور ١٩٩٦ (٢٨ نوفمبر ١٩٩٦) إصلاحات دستورية تهدف إلى توفير الأدوات القانونية لاستمرار الدولة والنظام السياسي، إذ أهم ما تميز به (دستور ١٩٩٦) على مستوى المؤسسة التشريعية هو إرساء مبدأ الثنائية البرلمانية حيث أصبح للجزائر برلمان يتكون من غرفتين وهذا ما أكدته المادة ٩٨ من الدستور (٩٦) مجلس شعبي وطني ومجلس أمة.

إن الثنائية البرلمانية في الجزائر لم تكن بهدف حماية المصالح وضمانها لفئة ما من الشعب كما هو شأن الغرفة الثانية الأرستقراطية في بريطانيا، ولا من أجل ضمان الديمقراطية أو استنادا لشكل الدولة كما هو الحال في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

لقد تبنت الجزائر نظام الثنائية في ظل أزمة سياسية خطيرة هددت استقرار البلاد، لذلك أتى المؤسس الدستوري بأحكام دستور ١٩٩٦ وكأنه ينظر إلى الخلف لتفادي الفراغ الذي عرفته الدولة، كما كرس المؤسس الدستوري الجزائري لسنة ١٩٩٦، حوالي ٩٠ مادة لوضع مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع الذي أصبح من المبادئ الأساسية الدستورية للجزائر، وحصر اختصاصات كل مؤسسة دستورية داخل حدود صلاحياتها.

لكن السؤال المطروح، لماذا اتجه المشرع الدستوري الجزائري إلى نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)؟ وهل لهذا النظام مبرراته

(١٨) بوكرا إدريس، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع (٠٧)، الجزائر، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٤٨.

وقواعده، وهل صلاحيات مجلس الأمة تتناسب مع الدور المخول للغرفة الثانية في الأنظمة الدستورية المقارنة؟

المطلب الثاني

أسباب الأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر:

إن اعتماد نظام المجلسين في الجزائر له مبررات ودوافع تختلف عن باقي مبررات النظم المقارنة، فإن كانت تشترك معها في المبررات النظرية فإنها تتميز عنها في المبررات الحقيقية، كما أن قصد المؤسس الدستوري وغرضه من إحداث الغرفة الثانية يتقرر أكثر ويتدعم من خلال تشكيلة كل غرفة من غرفتي البرلمان.

الفرع الأول

المبررات النظرية والحقيقية للأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر

إن ظروف تبني نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري لا تُمكننا من وضعه لا في خانة الأسباب التاريخية ولا في خانة ضمان الديمقراطية، لأن مجلس الأمة لم يظهر إلا بموجب دستور ١٩٩٦ ولم يكن همّ القائمين على وضع ذلك الدستور ضمان تمثيل المصالح ولا ترقية التجربة الديمقراطية في الجزائر بالدرجة الأولى، هذا الدستور جاء بعد التجربة الصعبة التي عاشتها الجزائر بعد أول محاولة لإجراء انتخابات تعددية.

لقد عرض أنصار الأخذ بنظام المجلسين عدة مبررات منها:

أولاً: المبررات النظرية:

* تعزيز مبدأ الوحدة: لأن المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها، إذ منها ما له امتداد يغطي التراب الوطني ومنها ما يقتصر على بعض الولايات فقط، ونتيجة هذا القصور يأتي التمثيل الجغرافي لمجلس الأمة الذي يشمل وحدة التراب الوطني ليغطي كل الولايات على قدم المساواة دون أي اعتبار^(١٩).

* وضع توازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية: يتحقق التوازن بتخفيف حدة النزاع بين السلطتين، حيث كثيراً ما يحدث الخلاف بين الحكومة والبرلمان

(١٩) محفوظ لشعب، المرجع السابق، ص ١٧٤.

حول مسائل معينة، وقد يتفاقم هذا الخلاف لدرجة يصبح فيها استقرار نظام الدولة مهدداً خاصة في ظل نظام المجلس الواحد.

إلا أن الأخذ بنظام المجلسين يتجاوز هذه الخلافات، إذ أنه في حالة وجود صدام بين الحكومة وإحدى الغرفتين، فإن الغرفة الأخرى تقوم بمهمة التوفيق بينهما.

* **خلق أحسن تمثيل للأقاليم داخل الدولة:** إن هذا المبرر مفاده رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية حيث يعتبر مجلس الأمة أكبر ضماناً لتمثيل كل الفئات وكل الجماعات الإقليمية في الدولة، لأنه يتيح إدخال العناصر ذات الكفاءة التي رفضت دخول الانتخابات أو التي لم تحصل على النجاح وهذا ما أدى بالمشروع الدستوري إلى تمكين رئيس الجمهورية من تعيين (٣/١) الرئاسي من بين الكفاءات.

* **تحسين العمل التشريعي:** تلعب الغرفة الثانية دور هيئة تفكير، حيث تقوم بدور هام في تحسين صياغة النصوص وتطوير نوعيتها، لأن وجود الغرفة الثانية أثناء دراسة النص التشريعي يؤدي إلى تفادي الأخطاء ومنع التسرع.

تبقى المبررات التي قدمها البرلمانيون (أنصار الازدواجية)، مبررات نظرية ذات طبيعة تقنية حاولوا من خلالها تدعيم نظام الغرفتين لأنه بكل موضوعية لماذا لم يفكر المؤسس الدستوري في إنشاء الغرفة الثانية في ١٩٨٩ أو قبل، فقد رفضه لمدة تزيد عن ٣٤ سنة.

يمكن أن نجد إشارات لأسباب تأسيس مجلس الأمة في المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ ١٢/٠٥/١٩٩٦ ومن الخطاب السياسي والنص القانوني.

ثانياً: المبررات الحقيقية للثنائية البرلمانية في الجزائر: "المبررات السياسية والقانونية المستنتجة من الخطاب السياسي والنص القانوني"

تشير المذكرة السابقة الذكر إلى أن وجود الغرفة الثانية - مجلس الأمة - المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية، "ترمي في بلادنا إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخب الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية من أجل ضمان استقرار الدولة واستمرارها"^(٢٠).

(٢٠) إن المبررات التي اعتمدها البرلمانيون الجزائريون هي نفسها مبررات الثنائية البرلمانية في الدول الغربية التي انتهجتها لأول مرة.

انظر: محمد فرج الزائدي، "مذكرات في النظم السياسية"، منشورات الجامعة المفتوحة، لبنان، ١٩٩٧، ص ٣١٠.

إن هذه المبررات المعلن عنها تخفي أسباباً لا علاقة لها بـ"مضاعفة مجال التمثيل الوطني" لأن هذه المضاعفة يمكن أن تحصل إذا ما رفع عدد المقاعد في المجلس الشعبي الوطني.

لهذا فالمبررات الحقيقية غير معلنة صراحة، ويمكن أن نستنتجها من تسلسل الأحداث السابقة لتأسيس الغرفة الثانية، ومن طريقة تعيين أعضائها والتصويت على النصوص.

تتمثل الأحداث السابقة لتبني نظام الغرفتين، في حدثين مهمين عرفتهما الجزائر قبل تعديل دستور ١٩٩٦ الأول يتمثل في استقالة رئيس الجمهورية، أما الثاني فيتعلق بمصير الانتخابات المحلية والتشريعية لسنة ١٩٩١.

بالنسبة لاستقالة الرئيس "الشاذلي بن جديد"، فقد خلفت فراغاً دستورياً لم تعرفه الجزائر من قبل، حيث دخلت الجزائر عهداً جديداً تميز بغياب الهيئات الدستورية المنتخبة.

أمام هذا الفراغ واستحالة تولي رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة لتسيير شؤون البلاد، باعتبار أن الدستور لم ينص على حالة اقتران شغور المجلس عن طريق الحل وشغور مجلس الرئاسة عن طريق الاستقالة، عجز دستور ١٩٨٩ عن إيجاد الحل؛ لأن واضح هذا الدستور لم يتعرض لمثل هذه الحالة.

جاء دستور ١٩٩٦ معالماً لهذه المسألة بغرض تلافي تكرار تجربة ١٩٩١، لذلك أنشئ مجلس الأمة كإجراء وقائي إضافي لتعميق وتحقيق التوازن المؤسساتي، حيث يعتبر "رئيس مجلس الأمة" الشخص الثاني في الدولة بعد الرئيس، يتولى نيابة رئيس الجمهورية في حالة حدوث أي طارئ للرئيس طبقاً للمادتين (٨٨، ٨٩) من دستور ١٩٩٦^(٢١).

أما الحدث الثاني المتعلق بالانتخابات المحلية والتشريعية لسنة ١٩٩١، فتكمن وقائعه في كون السلطة قررت الانتقال من الأحادية إلى التعددية الحزبية بعد أحداث أكتوبر ١٩٨٨، وأمام فتح هذا المجال اعتمد أكثر من ٦٠ حزباً حيث كانت هذه الأحزاب مجرد قائمة بـ (٥) أسماء.

(٢١) المادة ٨٨ من دستور ٩٦: ".... ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها ٤٥ يوماً، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته....".

المادة ٨٩ من دستور ٩٦: ".... يستمد رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس الجمهورية...."

في هذا الجو برزت الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة كقوة، حيث حصلت على الأغلبية في أول انتخابات محلية في عهد التعددية، في معظم البلديات والولايات، وفي جميع بلديات الجزائر العاصمة.

لقد شجعت النتائج قادة هذا الحزب على المطالبة بتنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية مسبقة، لكن تم الاتفاق على تنظيم الانتخابات التشريعية وترك العهدة الرئاسية تصل إلى نهايتها.

كانت انتخابات ديسمبر ١٩٩١ لصالح الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة، التي حصلت على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، مما يسمح لها بتشكيل حكومة "تيوقراطية" وزوال النظام الجمهوري.

لقد أدخلت هذه الانتخابات البلاد في أزمة سياسية خطيرة وتخوفت السلطة من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية - مصير القانون ورقابة الحكومة - وتحسباً لاحتمال تكرار هذه التجربة، وقصد ضمان دوام النظام الجمهوري لجأ المؤسس الدستوري إلى خذلق غرفة ثانية - مجلس الأمة - الذي مهما كانت تبريراته إلا أنه وسيلة في يد السلطة التنفيذية لمنع أي سيطرة على البرلمان، وفي نفس الوقت "لتكريس الممارسة الديمقراطية وتجنب البلاد احتمالات الانزلاق المفاجئ" (٢٢).

إن الثنائية البرلمانية في الجزائر لم تكن بهدف حماية المصالح وضمانها لفئة ما من الشعب كما هو شأن الغرفة الثانية الأرستقراطية في بريطانيا، ولا من أجل ضمان الديمقراطية أو استناداً لشكل الدولة كما هو الحال في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، لقد تبنت الجزائر نظام الثنائية في ظل أزمة سياسية خطيرة هددت استقرار البلاد، لذلك أتى المؤسس الدستوري بأحكام دستور ١٩٩٦ وكأنه ينظر إلى الخلف لتفادي الفراغ الذي عرفته الدولة.

نستخلص أن مبررات الثنائية البرلمانية في الجزائر نابعة من أعماق المجتمع، نشأت في ظل مرحلة انتقالية وأزمة سياسية، لذلك تعتبر تجربة قائمة بذاتها "بالرغم من أنها حديثة جداً لا زالت قابلة للتطوير، لا تخرج هذه الثنائية عما هو سائد في العالم بحكم الطبيعة اللانموذجية للغرف الثانية".

(٢٢) مقرر آيت العربي "نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخاص، الجزائر، ديسمبر ٢٠٠٣، ص ٦٥.

الفرع الثاني

المبررات المستنتجة من النظام القانوني للثنائية البرلمانية في الجزائر:

تماشياً مع المبدأ الديمقراطي "السيادة ملك للشعب وحده" طبقاً للمادة ٠٦ من فقرة (٢) من دستور ٩٦، هل يشترط أن يكون كل أعضاء البرلمان منتخبين؟ وما هو الفرق بين نظام المجلس الواحد الذي كانت تنتهجه الجزائر سابقاً عن نظام الثنائية الذي تنتهجه حالياً؟ وأيها أفضل؟

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي الوطني :

إن المجلس الشعبي الوطني، باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، يجب أن يتم اختيار أعضائه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، لأن هذا الأسلوب يعتبر الطريق الديمقراطي في تكوين المجالس، فكلما كانت الهيئة منتخبة كانت مستقلة في عملها - هذا ما يعرف بالديمقراطية النيابية أو ديمقراطية التمثيل - وكلما ابتعدت عن الانتخاب ابتعدت عن الديمقراطية وأصبحت مجرد أداة لتحقيق مصالح معينة.

"لقد اتجه المشرع الدستوري الجزائري نحو الأخذ بمبدأ ديمقراطية التمثيل، لكونه يقوم على خاصية الاقتراع العام من جانب، وعلى موافقة الشعب من جانب آخر" (٢٣).

إن أهمية الاقتراع العام المباشر والسري، تكمن في تأمين شرعية من يتلى السلطة وبالتالي ينهض الشعب بانتخاب ممثليه دون وساطة أحد، بحيث يدلي بصوته بطريقة لا تسمح للآخرين بمعرفة اتجاهه في التصويت وذلك حرصاً على حريته ولعدم التأثير عليه بالترهيب والترغيب، كما أن الانتخاب حق لجميع أفراد الشعب، لذلك لا يشترط في الناخب شروطاً تتعلق بدرجة التعليم أو الانتماء لطبقة معينة (٢٤).

ثانياً : تشكيلة مجلس الأمة :

نستشف الأسلوب الذي اعتمدته المؤسس الدستوري في تكوين مجلس الأمة من المادة ٢/١٠١ من دستور ١٩٩٦ "ينتخب ثلثا (٣/٢) أعضاء مجلس الأمة عن

(٢٣) عبدالله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٧١.

(٢٤) ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٣٦.

طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ويعين رئيس الجمهورية الثلث (٣/١) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

أ - الجزء المنتخب:

يشكل الانتخاب قاعدة تكريس الديمقراطية، وقد يكون مباشراً أو غير مباشر، ويتفحص المادة ٢/١٠١ من دستور (٩٦)، نجد أن الجزء المكون لمجلس الأمة منتخب بطريق غير مباشر^(٢٥) من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية.

لا بد أن تتوفر في أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية الشروط القانونية للترشح لعضوية مجلس الأمة، وهذا ما أكدته القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ٠٧/٩٧ والقانون العضوي ٠٦/١٢.

تنطبق الشروط الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحالات التنافي على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، إن مواد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، كافية وصريحة لإبراز مدى تطابق الشروط اللازمة في انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبة (من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني)، ما عدا اشتراط سن (٤٠) في عضوية مجلس الأمة وأن يكون المرشح عضواً في مجلس شعبي بلدي أو ولائي (شرطان يتعلقان بالعضوية في مجلس الأمة فقط)، وبالنسبة لشرط السن (٤٠) أربعون سنة نلاحظ فارق ١٢ سنة كاملة بين عضو مجلس الأمة وعضو المجلس الشعبي الوطني، وهنا نتساءل عن هذا الفارق الكبير هل يرجع إلى فكرة أن الغرفة الثانية تعكس صورة الرزانة والتعقل والحكمة ومنه لا بد أن يكون العضو فيها قد بلغ سن معينة تعطيه هذه الميزة.

إن الفارق في السن بين العضوية في المجلسين محدد في جل الدول، في فرنسا مثلاً يشترط بلوغ ٢٣ سنة للترشح في الغرفة الأولى^(٢٦) وسن ٣٥ سنة للترشح في

(٢٥) إن طريقة الانتخاب هي التي تحدد التكيف القانوني للعلاقة بين الناخبين والأعضاء، انظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة)، الدار الجامعية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢١٤.

Hugues Portelli ; Op.cit, p 244- 245.

(٢٦)

الغرفة الثانية، وفي مصر يشترط سن ٣٥ سنة للترشح في مجلس الشورى^(٢٧)، أما عضو مجلس الشعب يجب أن لا يقل عن ٣٠ سنة يوم الانتخاب.

إن اشتراط العضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية في المترشح، يوحي لنا بأن مجلس الأمة قائم على أساس تمثيل إقليمي، ومن ثم لابد أن يكون الأعضاء من الجماعات المحلية وهو نفس الشيء الموجود في مجلس الشيوخ الفرنسي - تمثيل إقليمي - بحيث نجد الأعضاء فيه منتخبين بطريق غير مباشر عن طريق هيئة انتخابية تمثل مجموع الهيئات المحلية.

ما نلاحظه بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري، أنه لا توجد مادة صريحة في الدستور تنص على أنه قائم على أساس تمثيل إقليمي، عكس ما هو موجود بفرنسا في دستور ٠٤ أكتوبر ١٩٥٨ في المادة ٢٤ منه.

إن الفرق كبير بين مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري، لأن أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي منتخبين جميعاً من طرف الجماعات المحلية، لكن أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب، والبعض الآخر معين (٣/١) من طرف رئيس الجمهورية، لذلك لا يمكن القول بصفة قاطعة أن مجلس الأمة قائم على أساس تمثيل إقليمي.

إن (٣/٢) الثلثي المنتخبين عن طريق الانتخاب غير المباشر في مجلس الأمة، يسعون إلى تحقيق أفكار سياسية حزبية داخل المجلس أكثر مما يسعون إلى تمثيل الأقاليم؛ لأن الانتخاب على درجتين له سلبية تتجسد في كون الانتخاب المباشر العام والسري يؤدي إلى فوز الحزب الحاصل على الأغلبية في المجالس الشعبية - البلدية والولائية -، وبما أن حق الترشح والانتخابات مقتصر فقط على هؤلاء الأعضاء، فهذا حتماً يؤدي إلى سيطرة الحزب المتمتع بالأغلبية في المحليات على مقاعد مجلس الأمة.

إذا كان الأعضاء المنتخبون في مجلس الأمة يمثلون الأقاليم، فمن يمثل الأعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية؟

ب - الجزء المعين:

إلى جانب الجزء المنتخب نجد أن دستور ١٩٩٦ قد منح لرئيس الجمهورية حق

(٢٧) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١١٩.

تعيين ثلث (٣/١) أعضاء هذا المجلس، وذلك طبقاً للمادة ١٠١ فقرة (٢) من دستور (٩٦) المذكورة سابقاً. من خلال هذا الجزء المعين، نلاحظ أن أسلوب التعيين يمس السلطة التشريعية في الجزائر لأول مرة، ويعينهم رئيس الجمهورية من الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

هذا الأسلوب موجود كذلك في المغرب بحيث يعين الملك ثلث (٣/١) أعضاء مجلس النواب^(٢٨)، كما نجده في إيطاليا على مستوى الغرفة الثانية، بحيث يعين رئيس الجمهورية ٠٦ أعضاء مدى الحياة كما يتواجد في الأنظمة الملكية البريطانية.

إن التبرير الوحيد الذي يمكن أن نعطيه لهذا الجزء المعين، هو تواجد السلطة أو العائلة الملكية - حسب الحالة - على مستوى البرلمان من أجل التأثير على قرار هذا الأخير، ولا ينفع أي مبرر آخر مهما كان شكله أو صياغته السياسية.

إن (٣/١) الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية من الإجراءات الدستورية التي تدعم المبررات الحقيقية التي جعلت الجزائر تتبنى نظام الغرفتين، والحقيقة أن تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس الأمة عن طريق التعيين، يبقى غير شرعي مهما كانت تبريراته - التي تبين أن وجود هذا الجزء المعين جاء من أجل تجنب تهमيش بعض الكفاءات من عالم العلم والثقافة والإطارات والشخصيات الوطنية التاريخية - لأن أسلوب التعيين يتنافى وأساس وجود المؤسسة التشريعية التي تمثل الشعب خاصة بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري، على أساس أن الجزء المعين كلهم في السلطة أو في منصب من المناصب العليا^(٢٩).

ثالثاً: تقدير الثنائية البرلمانية في الجزائر "أهمية دور الغرفة الثانية في السلطة التشريعية":

إن اعتماد نظام الغرفة الثانية - مجلس الأمة - في الجزائر يعكس الإدراك المتزايد لأبعاد الديمقراطية، ويحقق لهذه الغرفة طابع الاتزان والتأمل ويفسح المجال لإعداد القانون بشكل يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات الحاضر والمستقبل، ذلك أن القانون المصادق عليه من طرف مجلس واحد قد يكون صادر عن انفعال جماعي أو

(٢٨) السعيد مقدم: "التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار المغرب العربي"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٩٥.

(٢٩) شنوفي فاتح، "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، بن عكنون الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٢٨.

قد يكون تصويتاً مفاجئاً، ولذلك فإن نظام الغرفة الثانية في نظر فقهاء القانون الدستوري يعد عنصراً ضرورياً للتوازن وضمانة من الضمانات الأساسية للديمقراطية. من أخطر المسائل الدستورية التي تنكب الدساتير على تنظيمها بإحكام تفادياً لعدم الاستقرار المؤسساتي، إقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وتزداد تلك الخطورة عندما تكون السلطة التشريعية مشكلة من مجلسين.

وفي الجزائر وبموجب دستور ١٩٩٦ دخل مجلس الأمة باعتباره غرفة ثانية في علاقات مع الحكومة، وكان هذا التلاقي بين المؤسستين طبيعياً للأسباب التالية:

- إن مجلس الأمة شريك للغرفة الأولى - المجلس الشعبي الوطني - في العمل التشريعي، والبرنامج الحكومي يحتاج لتنفيذه إلى قوانين تمر حتماً على مجلس الأمة.

- إن مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني في الرقابة على الحكومة غير أنه لم يخول له تقرير مسؤولية الحكومة أمامه، كما هو مقرر دستورياً في عقد مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني فقط (نتناولها بالتفصيل في المطلب الثالث).

- لمجلس الأمة اختصاصات مؤسسية وسياسية أخرى تستشف من روح الدستور وبعض أحكامه، تتمثل هذه الاختصاصات في:

- إسناد رئاسة الدولة إلى رئيس الغرفة الثانية في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية طبقاً لأحكام المادة ٨٨ من الدستور ١٩٩٦.

- الدور الاستشاري للبرلمان في الحالات الاستثنائية من بينها حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب طبقاً لنصوص المواد ٩١-٩٣-٩٤ من الدستور.

- إسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً إلى رئيس مجلس الأمة. المستقر عليه بالرجوع لروح أحكام الدستور أنه يقع على مجلس الأمة مسؤولية المصادقة على تشريعات سليمة وممتازة من حيث الصياغة الدقيقة والواضحة، وذلك من خلال اضطلاع له لسلطة التأجيل والرفض والاختلاف وسلطة المشاركة في اللجان المتساوية الأعضاء طبقاً لأحكام المادتين ٩٨ و ١٢٠ من الدستور، إلى جانب وظيفة الرقابة السياسية في طبيعتها القانونية من خلال مناقشات المجلس واستجاباته والأسئلة الشفوية والمكتوبة والتحقيق البرلماني واستدعاء اللجان لأعضاء الحكومة.

إن النقاش حول أهمية ودور الغرفة الثانية في البرلمان في الجزائر محل آراء متباينة بين مؤيد ومعارض، فتستند الآراء المناوئة للثنائية البرلمانية في عدم جدواها لا في العمل التشريعي ولا الرقابي وهي انتقادات تخدم في مجملها المجتمع المدني من جمعيات ومنظمات غير حكومية، في حين يذهب أنصار الثنائية البرلمانية في الجزائر إلى أن إنشاء غرفة ثانية له دور يرقى إلى العمل على استقرار مؤسسات الدولة وسد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر في السابق.

نستنتج أن مختلف الآراء المقدمة بخصوص الغرفة الثانية تمهد لإضفاء الطابع التشريعي على هذه المؤسسة التي أنشئت في اعتقادي تفادياً لأي فراغ مؤسساتي آخر، وصمام أمان للعمل التشريعي والتنفيذي والرقابي.

المطلب الثالث

دور المؤسسة التشريعية في تقرير المسؤولية السياسية في الجزائر:

أثناء الاحتلال العسكري الفرنسي للجزائر، نجد شعبها قد تطلع طيلة تلك الفترة إلى التحرر، ونظر إلى البرلمان على أنه رمز للسيادة الشعبية والديمقراطية التي تجسد الحرية والعدالة، لذلك بمجرد اندلاع الحرب التحريرية تحت لواء جبهة التحرير الوطني أسس برلمان الثورة وبتكريس الدولة الجزائرية بمقتضى الاستفتاء على تقرير المصير، سن أول دستور واعتمد الحزب الواحد كمبدأ دستوري وظل مبدأ وحدة القيادة والسلطة إلى غاية ١٩٨٩، أين انتهجت الجزائر التعددية ومبدأ الفصل بين السلطات، وفي جميع دساتيرها وضعت ضمانات للبرلمان في مجال الرقابة لتقرير المسؤولية السياسية سواء قي شكل نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين؛ لذلك نتناول دور البرلمان في تكريس المسؤولية السياسية في القانون الدستوري الجزائري على مرحلتين:

الفرع الأول

المسؤولية السياسية في دستوري (١٩٦٣-١٩٧٦).

تتجسد ضمانات السلطة التشريعية في مجال الرقابة في مظاهر أصبحت معروفة في معالم النظام البرلماني، خاصة وأن آليات الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة من خصائص النظام البرلماني فقط بحيث لا يمكن للبرلمان سحب الثقة من الحكومة في ظل نظام رئاسي.

تندرج كل مظاهر الرقابة التي تعتبر ضمانات للبرلمان في نطاق واحد وهو

المسؤولية السياسية إما للحكومة أو للرئيس، لهذا تملك السلطة التشريعية وسائل عديدة لمراقبة النشاط الحكومي حسب مراحل تكوين البرلمان الجزائري من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين.

أولاً: تقرير البرلمان (المجلس الوطني) المسؤولية السياسية في دستور ١٩٦٣:

إن دستور ١٩٦٣ تحدث صراحة عن كون الجهاز التنفيذي سلطة، في حين أغفل هذا المصطلح بالنسبة للسلطة التشريعية ووضع لها عنوان ممارسة السيادة في نص المادة ٢٧ من دستور ١٩٦٣ وتمارس عن طريق المجلس الوطني.

لقد تداول برلمان الثورة حول إقرار الحزب الواحد كنظام سياسي لقيادة الثورة الاشتراكية^(٣٠) فأضفى الدستور على حزب جبهة التحرير الوطني صيغة التنظيم السياسي الوحيد بمقتضى المادة ٢٣ التي تنص: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيدة في الجزائر"، وبناء على ذلك تولى الحزب قيادة الدولة في ظل نظام سياسي يرتكز على وحدة القيادة والسلطة.

إن النظام الدستوري الجزائري كان دائماً نظاماً رئاسياً بالرغم من أنه يأخذ بمظاهر النظام البرلماني ومظاهر النظام الرئاسي^(٣١)، لأن رئيس الدولة كان يحتل مركزاً مرموقاً بتحويل من الدستور بناء على أحكام المادة ٣٩ منه، بحيث أصبح هذا الأخير يجسد وحدة القيادة ووحدة السلطة وبالنتيجة تمنح له هذه المكانة سلطة سياسية عالية تجعله يسود ويحكم في نفس الوقت.

أ - مسؤولية الحكومة في دستور ١٩٦٣:

في ظل هذا الدستور حددت مهام البرلمان باعتباره سلطة تمارس السيادة باسم الشعب وتعتبر عن إرادته وتتولى التصويت على القوانين وتراقب النشاط الحكومي مع حق النواب في المبادرة باقتراح القوانين، حيث ورد النص في المادة ٣٨ من دستور ١٩٦٣: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة: الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".

(٣٠) عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعاً - فقهاً، دار الهدى للنشر، الجزائر ٢٠٠٥.

(٣١) فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، د.م.ج، جزائر، ١٩٩٤، ص ١٧٤.

وتأسيساً على ذلك كرست النصوص الدستورية وسائل الإعلام لممارسة الرقابة البرلمانية عن طريق توجيه الأسئلة للوزراء^(٣٢) من أجل التوصل إلى معرفة أمور يجهلها النائب، أو لفت نظر الحكومة إلى مسائل ذات صالح عام مشترك، كما كرست نصوص دستور ١٩٦٣ الصورة الثانية لرقابة الهيئة التشريعية على النشاط الحكومي حسب متطلبات التحقيق البرلماني، وتكون في شكلين: رقابة اللجان الدائمة، رقابة اللجان الخاصة.

ب - مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور ١٩٦٣ :

إن المسؤولية المنصوص عليها دستورياً في دستور ١٩٦٣ هي مسؤولية سياسية دون الجنائية، حيث يسأل الرئيس سياسياً عن النشاط التنفيذي أمام المجلس الوطني وإن كان ذلك نظرياً فقط، لكن المهم أنه تم تقريرها دستورياً في نص المادة ٥٥ منه "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، بتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس". حيث يعد هذا الدستور الوحيد الذي تضمن صراحة المسؤولية السياسية للرئيس أمام البرلمان المشكل في غرفة واحدة.

إذا تم التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يستقيل رئيس الجمهورية وجوباً، كما يمكن سحب الثقة من الحكومة، ويمارس رئيس المجلس الوطني مهام رئيس الجمهورية، بمساعدة رؤساء اللجان في المجلس.

ترتيباً على ذلك يتبين لنا إمكانية المجلس الوطني دستورياً تحريك المسؤولية الرئاسية بواسطة اقتراح ملتمس الرقابة (تفعيل اللائحة)، لكن في نفس الوقت تعد عملية انتحارية للبرلمان؛ لأنه ينحل وجوباً لتجرى انتخابات تشريعية ورئاسية في وقت واحد.

نستنتج من القراءة المتأنية لنصوص الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة، أن المؤسس الدستوري قد منح وسائل معدومة الأثر لممارسة الرقابة، لأن الرئيس هيمن على سائر المؤسسات الدستورية، ليتحول دور المجلس الوطني للموافقة على ما يتقدم به الرئيس القائد، لأن أعضاء الحكومة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية وليس أمام

(٣٢) حددت المادة ٣٨ من دستور ١٩٦٣ أن الأسئلة قد تكون أسئلة شفوية أو مكتوبة بقولها: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي والسؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".

المجلس الوطني وتوجيه النقد لأحدهم يوجي بالضرورة بأن الرئيس أساء اختيار الوزير الذي هو محل مساءلة.

ثانياً - تقرير البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) المسؤولية السياسية في دستور ١٩٧٦.

بعد الانقلاب على الرئيس الراحل (أحمد بن بلة) في ١٩/٠٦/١٩٦٥، حلت الشرعية الثورية محل الشرعية الدستورية، وأنشئ بموجب أمر ١٠/٠٧/١٩٦٥ مجلساً للثورة وحكومة على رأسها شخص يحمل لقب مجلس الثورة والوزراء، وحل مجلس الثورة محل المجلس الوطني وقد أسندت له اختصاصات الحزب وصلاحيات رئيس الجمهورية والمجلس الوطني ومراقبة الحكومة باعتباره مصدراً للسلطة المطلقة.

لقد تأثر دستور ٢٢/ نوفمبر ١٩٧٦ بالمذهب الاشتراكي، إذ خرج عن القاعدة التقليدية وتطرق من خلال الباب الأول، الفصل الأول للوظيفة التنفيذية، ثم الفصل الثاني للوظيفة السياسية المحتكرة في يد جبهة التحرير الوطني، كما أضاف الوظيفة التشريعية في الفصل الثالث من الباب الثاني من الدستور المتعلق بالسلطة وتنظيمها، لتأتي في المرتبة الثالثة على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات، وكان يمارس الوظيفة التشريعية المجلس الشعبي الوطني المنتخب من طرف الشعب بعد تزكية المرشحين من الحزب في قائمة وحيدة.

أ - مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٦:

بعدما كانت مقررّة لرئيس الجمهورية مسؤولية سياسية عن النشاط التنفيذي أمام المجلس الوطني في دستور ١٩٦٣، وإن كان ذلك من الناحية النظرية دون العملية، انعدمت هذه المسؤولية في دستور ١٩٧٦ سواء أكانت مسؤولية سياسية أم مسؤولية جنائية، فلم يوجد أي نص في دستور ١٩٧٦ يحدد إمكانية مساءلة الرئيس الذي هو يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية.

إذا ما كيفنا الوظيفة التنفيذية في دستور ١٩٧٦، لوجدناها "سلطة حقيقية"، بل أنها أقوى السلطات، لأن رئيس الجمهورية يضطلع بسلطات وصلاحيات إضافية كما هو وارد في الدستور، مما جعله في الواقع العملي هو السلطة الفعلية في البلاد خاصة وأن دستور ١٩٧٦ لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

ب - مسؤولية الحكومة في ظل دستور ١٩٧٦:

يلاحظ على الوظيفة التشريعية في ظل دستور ١٩٧٦ أنها جردت من بعض وسائل المراقبة التي نص عليها في دستور ١٩٦٣، واقتصرت مهمتها في حق النواب

بالمبادرة باقتراح القوانين، وكذا فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية بطلب من رئيس المجلس، كما له الحق في توجيه الأسئلة الكتابية فقط لأعضاء الحكومة وكذا حق الاستجواب.

وعليه فقد حظي البرلمان المشكل بغرفة واحدة في النظام السياسي الأحادي بمكانة ثانوية، حيث تم الاستغناء عنه بشكل نسبي في مرحلة الرئيس "أحمد بن بلة" وبعد عزله وتجميداً لمؤسسات السياسية غاب البرلمان في الفترة الممتدة من ١٩٦٥-١٩٧٦، ليعود المجلس الوطني بعد دستور ١٩٧٦ مقيداً عضواً (التأطير العضوي بتزكية الحزب) ووظيفياً عدم الفعالية في تقرير الرقابة، وظهرت أولوية الحزب على البرلمان، من خلال احتكار الحزب للترشيحات^(٣٣).

الفرع الثاني

المسؤولية السياسية في دستوري (١٩٨٩-١٩٩٦)

إن الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر خلال عامي ١٩٨٨ و١٩٨٩ والمتمثلة في فصل الحزب عن الدولة، وإنهاء الدور السياسي للجيش وتوزيع السلطة بين رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان، وإلغاء القاعدة التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة والتي جاء بها دستور ١٩٨٩، قد مهدت للتغيير في طبيعة النظام السياسي الجزائري وفي مكانة البرلمان وعلاقته بالحكومة.

أولاً: المسؤولية السياسية في دستور ١٩٨٩:

الجديد في دستور ١٩٨٩ أنه دستور قانون وليس دستور برنامج كما كان في ١٩٧٦، كما أنه حدد صراحة صلاحيات الحكومة رغم عدم تجزئة السلطة التنفيذية، لأنه عملياً كانت الممارسة عن طريق مجلسين:

* مجلس الوزراء (تحت رئاسة رئيس الجمهورية).

* مجلس الحكومة (تحت رئاسة رئيس الحكومة).

أ - مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور ١٩٨٩:

بخصوص مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٨٩، لم يقرر دستور

(٣٣) ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر الجامعي، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ١٦٩.

١٩٨٩ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية رغم ما يتمتع به من صلاحيات جد واسعة حسب نص المادة ٧٤ من دستور ١٩٨٩، كما لا يوجد أي نص يحيل إلى المسؤولية الجنائية بشخص رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه جنائية.

قلصت مهام رئيس الجمهورية في التعيين لصالح رئيس الحكومة الذي يعينه الرئيس وينهي مهامه حسب نص المادة ٥/٧٤ من دستور ١٩٨٩، وبناء على ذلك ترتبت مسؤولية سياسية لرئيس الحكومة يترتب على تقريرها الاستقالة.

ب - مسؤولية الحكومة في دستور ١٩٨٩ :

اعتمد المشرع الجزائري في وضع دستور ١٩٨٩ على النظام البرلماني من خلال تقرير مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، ويلاحظ أن دستور ١٩٨٩ قد غير نسبياً من مكانة البرلمان ومركزه ودوره في النظام السياسي الجزائري، ويظهر ذلك من خلال تشكيلة وسير المجلس الشعبي الوطني واختصاصاته وعلاقته بالحكومة.

يتكون البرلمان الجزائري من مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، ينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع العام، الترشح للنيابة حر وليس محتكراً من قبل أي تنظيم سياسي، وهذا نتيجة إقرار التعددية الحزبية، ويحتل رئيس المجلس الشعبي الوطني المرتبة الثانية في النظام السياسي الجزائري بعد رئيس الجمهورية في ظل نظام تعددي، أما بالنسبة للوظيفة السياسية للبرلمان فيمكن التماسها في مجالات المراقبة المخولة للمجلس : كالمراقبة على الاعتمادات الحكومية، أو إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، هذا بالإضافة إلى استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل تقرير رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار، وعدم تمديد أي حالة منهما إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني.

كما أن رئيس الجمهورية لا يبرم اتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني.

وسع الدستور ١٩٨٩ من صلاحيات البرلمان ومكنه من وسائل يمارس بها رقابة على السلطة التنفيذية مثل توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية لأي عضو من أعضاء الحكومة، بالإضافة إلى التصويت على ملتمس الرقابة، وبذلك ترتبت مسؤولية سياسية لرئيس الحكومة يترتب على تقريرها الاستقالة؛ لأنه عند تقديم برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، يجري هذا الأخير مناقشة عامة وفي حالة عدم

الموافقة على البرنامج يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، الذي يعين من جديد رئيساً جديداً للحكومة.

ثانياً: المسؤولية السياسية في دستور ١٩٩٦:

إن أهم ما تميز به دستور ١٩٩٦ هو إرساء مبدأ الثنائية البرلمانية، حيث أصبح للجزائر برلمان يتكون من غرفتين (المادة ٩٨ من دستور ١٩٩٦) هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

يشكل مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، حددت مدة عهده بست (٦) سنوات حسب نص المادة ١٠٢ من الدستور، يلاحظ في هذا زيادة مدة عهده - سنة واحدة - مقارنة بعهدة المجلس الشعبي الوطني المحددة بخمس (٥) سنوات، وكذلك مدة مهمة رئيس الجمهورية (٥) سنوات، وهذا تفادياً لأي فراغ دستوري وضمان لاستمرارية مؤسسات الدولة.

أ - مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور ١٩٩٦.

يتمتع رئيس الجمهورية في ظل الدستور الحالي بسلطات واسعة جداً، وفي مقابل ذلك لا توجد نصوص تقرر مسؤوليته السياسية بصريح النص، ماعدا ماورد في نص المادة ١٣٠ من الدستور التي تمكن البرلمان من فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للدولة بناء على طلب من رئيس الدولة أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، لكن هذا الإجراء أيضاً لا تترتب عليه مسؤولية سياسية لأنها لا تؤدي إلى عزله.

أما عن المسؤولية الجنائية، فيعد دستور ١٩٩٦ أول دستور تضمن صراحة مسؤولية رئيس الجمهورية قانونياً بنص المادة ١٥٨ من الدستور، عند ارتكابه جريمة الجنائية العظمى التي يؤول اختصاص الفصل فيها "للمحكمة العليا للدولة".

نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري له خصوصية في تقريره لمبدأ مسؤولية السلطة، إذ بدأ بتقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في دستور ١٩٦٣ دون المسؤولية الجنائية، ليتجاهل ذلك في باقي دساتير الجزائر ٦٥، ١٩٧٦، ١٩٨٩، ليعود في دستور ١٩٩٦ ليقرر: المسؤولية الجنائية والسياسية للحكومة ورئيسها بمقتضى نص المادة ١٥٨ من دستور ١٩٩٦، بحيث يتابع الوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه المادة ١٥٨ من الدستور، ويتابع كل عضو كذلك من أعضاء الحكومة عند ارتكابهم جنائية أو جنحة أثناء مباشرتهم لمهامهم أو بمناسبة أمم المحكمة العليا حسب نص (المادة ٥٧٣ من قانون الإجراءات الجزائية

إلى غاية ٥٧٦ قانون إجراءات جزائية، بالإضافة إلى إمكانية استدعاء الوزراء للشهادة حسب نص المادة ٥٤٢ ق ا ج ج).

أما رئيس الدولة فلم تقرر له إلا المسؤولية الجنائية دون السياسية بنص المادة ١٥٨ من الدستور الحالي، علماً أن المتابعة الجزائية لأعضاء الحكومة قد تقررتم بمقتضى القانون رقم ٩٠-٢٤ المؤرخ في ١٨ أوت ١٩٩٠، ضمن الباب الثامن المعنون ب: الجرائم والجنح المرتكبة من طرف أعضاء الحكومة والقضاة وبعض الموظفين، وهنا تتقرر المسؤولية للوزراء عن طريق الاتهام الجنائي.

ما نخلص إليه أن تكريس مسؤولية رئيس الجمهورية بمقتضى هذا النص الدستوري المستحدث يعد خطوة جريئة نحو تكريس دولة القانون، إذا ما تم صدور القانون العضوي الذي يبين إجراءات المحاكمة وتشكيل المحكمة، ودور كل غرفة من غرفتي البرلمان في تقرير آليات المسؤولية حتى لا يبقى النص الدستوري حبراً على ورق.

ب - تقرير المسؤولية السياسية للوزراء في دستور ١٩٩٦:

لقد كرسست مجمل نصوص دستور ١٩٩٦، والقانون العضوي رقم ٩٠/٢٠- المنظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، آليات رقابة على الحكومة تناولتها المواد ٨٠، ٨٤، ١٢٠، ١٣٣، ١٣٤، ١٦١، من الدستور وتتمثل في الأسئلة بنوعيتها والاستجواب وإنشاء لجان التحقيق، وبناء على نتائج المعلومات والحقائق المتحصل عليها من آليات الرقابة السابقة الذكر، يتقرر انعقاد مسؤولية الحكومة من عدمه.

إن البرلمان الجزائري يمارس رقابة على الحكومة بآليات وأساليب مختلفة، ندرس أولاً ما يتعلق بآليات رقابة لجمع المعلومات والحقائق أمام كلتا الغرفتين، ثم نتناول ثانياً أدوات الرقابة التي ترتب المسؤولية أمام الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، وثالثاً دور الغرفة الثانية (مجلس الأمة) في مواجهة الحكومة (علاقتها بالبرنامج الحكومي، وبيان السياسة العامة)

ب١ - وسائل رقابة جمع المعلومات والحقائق:

تتمثل وسائل رقابة جمع المعلومات والحقائق التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة في مايلي:

١ - تقديم الوزير الأول "رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري ٢٠٠٨" لبرنامجهم إلى المجلس الشعبي الوطني:

الأساس الدستوري لهذه الآلية هو أحكام المادة ٨٠ من الدستور، وتضبط

إجراءات تطبيق ذلك أحكام المواد (٤٦-٤٨) من القانون العضوي رقم ٩٠-٠٢ المنظم لعلاقات البرلمان بالحكومة.

تتلخص هذه الوسيلة، في أن يقدم الوزير الأول بعد تعيينه أو إعادة تعيينه برنامجه أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته من طرف أعضاء الغرفة الأولى للموافقة عليه أو رفضه، لكن لا يتم ذلك إلا بعد إجراء التكييف الضروري لهذا البرنامج على ضوء مناقشات نواب المجلس الشعبي الوطني.

تعد هذه الوسيلة رسداً وتجميعاً للحقائق الرسمية عن النشاط الحكومي حرصاً على مدى الإنجاز ومطابقة الأداء لما هو مقرر في برنامج الحكومة، هذا إذا ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، أما في حالة الرفض فإن مسؤولية رئيس الحكومة تحرك تلقائياً أمامه، أما عن القيمة القانونية الدستورية لعملية عرض برنامج الحكومة على الغرفة الثانية (مجلس الأمة) فهي الإعلام والاطلاع فقط، بهدف تكوين رؤية ومعيار رقابي لممارسة صلاحيات الرقابة المقررة دستورياً لمجلس الأمة.

٢ - تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية أمام البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه: يتم عرض قانون المالية على البرلمان بغرفتيه لمناقشته علنياً مع تدخلات أعضاء الحكومة أمام اللجان الدائمة المختصة، بعدها تتم عملية المصادقة على نص قانون المالية.

إن مرحلتى المناقشة والتصويت تعتبران رسداً للمعلومات واستقصاء للحقائق وإطلاع للبرلمان على مجموع الأعمال التي تعهدت الحكومة بإنجازها في آجالها، تعرضت لهذه الآلية أحكام المادة ١٢٠ في فقرتيها الأخيرتين، وفصلت ضوابطها المادة ٤٤ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ المنظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة.

٣ - تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني: إن هذه الآلية تزود أعضاء الغرفة الأولى بمقياس حال أداء الحكومة، مما يسهل المقاربة والمطابقة لتحديد مسؤولية الحكومة من عدمها، حددت هذا الإجراء المادة ٨٤ من الدستور ١٩٩٦، علماً أنه يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة تقدم خلال ٧٢ ساعة الموالية لاختتام المناقشة.

٤ - استجواب الحكومة:

منح الدستور هذا الحق للبرلمان بغرفتيه بمقتضى أحكام المادة ١٣٣ من الدستور، وتطرق المادتان ٦٧-٦٥ من القانون العضوي السالف الذكر إلى ضبط الإجراءات المفصلة له، ويتضمن سؤالاً مصحوباً باتهام ونقد للحكومة عن تصرفاتها

في قضية من قضايا الساعة الوطنية^(٣٤)، كما تناولته ذلك جل الأنظمة المقارنة التي قررت مسؤولية سياسية للحكومة أمام البرلمان.

لقد نصت المادة ١٣٣ من الدستور "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

٥ - استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة:

إن تمكين اللجان البرلمانية الدائمة الاستماع إلى أعضاء الحكومة وفق المادة ١٣٣ من الدستور فقرة أخيرة "يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة" عند دراستها لمشاريع القوانين والاقتراحات يمكنها من إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصورة مدروسة ومنظمة.

في فرنسا يوجد كذلك لجان استطلاع مكلفة بالمهام الاستخبارية، وقد حدد ذلك في النظام الداخلي للجمعية الوطنية (المادة ١٤٥/٢)، ومجلس الشيوخ (١/٢١)^(٣٥)، لا يمكن اعتماد مثل هذه اللجان في الجزائر في ظل غياب الأساس القانوني في الدستور وفي القانون العضوي ٠٢/٩٩.

٦ - توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى الحكومة :

يمكن لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية على أساس أحكام المادة ١٣٤ من دستور ١٩٩٦ وفي حدود الضوابط والإجراءات المحددة في المواد ٧٥-٨٦ من القانون العضوي رقم ٠٢/٩٩ المنظم للعلاقات.

تعتبر هذه الوسيلة أكثر الوسائل الرقابية ممارسة وتطبيقاً في النظم البرلمانية المقارنة^(٣٦).

٧ - إنشاء لجان التحقيق:

لجان التحقيق من الوسائل الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات، تتحرك هذه الوسيلة عند شك أو عدم تأكيد إحدى غرفتي البرلمان من صحة ومصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة^(٣٧).

(٣٤) سليمان محمد الطماوي، "السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة"، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٧، ص ٤٨٠.

(٣٥) Hugues Portelli; Op cit, p 267.

(٣٦) PHILIPPE ARDANT INSTITUTIONS POLITIQUE ET DROIT CONSTITUTIONNEL - 7^E EDITION. LGDJ. PARIS 1995; p 63 .

(٣٧) محمد قائد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل مقارنة -، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٥.

نظراً لحساسية هذا الإجراء فقد تناوله الدستور بالتفصيل في المادة ١٦١ من الدستور والمواد ٧٦-٨٦ من القانون العضوي ٩٩/٠٢ منعاً لأي خرق، حيث تنص المادة ١٦١ على أنه: "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ لجاناً في قضايا ذات مصلحة عامة".

لكن الملاحظ أن المعيار الذي أتى به نص المادة ١٦١ من الدستور هو معيار مطاط وفضفاض، فلا يمكن تحديد وضبط المعيار السليم في تحديد أن القضية ذات مصلحة عامة أو لا.

٨ - تقديم عرض عن الاعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية:

تقدم الحكومة لكل غرفة من غرفتي البرلمان عرضاً عن كيفية استعمال الاعتمادات المالية، فتعرض على البرلمان بغرفتيه تقريراً لكل سنة مالية تطبيقاً لأحكام المادة ١٦٠ من الدستور "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية".

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

على ضوء هذه الآليات والوسائل المقررة للبرلمان يمكن بمقتضى بعضها تقرير وتحريك مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فما هي وسائل انعقاد مسؤولية الحكومة؟

ب ٢ - وسائل انعقاد مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى فقط):

إذا كان المؤسس الدستوري في الجزائر قد سمح لمجلس الأمة بعد أن يستمع وجوباً إلى عرض البرنامج الحكومي أن يدخل في حوار مع الحكومة ويتعاون معها بشكل يعينه على مراقبتها، فإنه في المقابل لم يفرض له اتخاذ موقف فعال وذي تأثير سياسي في تقرير مسؤوليتها.

إن مجلس الأمة يتمتع بنفس الوسائل المتاحة للمجلس الشعبي الوطني ماعدا مساءلة الحكومة بسبب عدم قابليته للحل.

يتقرر تحريك مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بوسائل مختلفة:

١ - عدم الموافقة على برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني:

تعتبر هذه الوسيلة من الوسائل الخطيرة والحاسمة في الرقابة على أعمال الحكومة إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مشروع برنامج الحكومة بعد

المناقشة طبقاً لأحكام المادة ٨٠ من الدستور، بحيث يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يعين من جديد وزيراً أولاً، وحكومة أخرى حسب الكيفيات التي تم بها تعيين الحكومة المستقيلة حسب نص المادة ٨١ من الدستور.

تطُرقت أحكام المادة ٨٢ من الدستور إلى ضبط فرضية عدم قبول المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الوزير الأول الجديد، حيث يؤدي ذلك فوراً وتلقائياً إلى حل المجلس الشعبي الوطني بقوة الدستور، على أن تجرى انتخابات تشريعية لانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني المنحل خلال ٠٣ ثلاثة أشهر.

٢ - المصادقة على ملتزم الرقابة لعقد مسؤولية الحكومة:

تتقرر هذه الآلية بمناسبة عرض بيان السياسة العامة، الذي تقدمه الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني، فإذا صوت المجلس على ملتزم الرقابة بعد مناقشة السياسة العامة بأغلبية ٣/٢ النواب، وبعد مرور ٠٣ ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة الموقع عليه من طرف (٧/١) عدد النواب على الأقل، يقدم الوزير الأول نتيجة لذلك استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، هذا ما حددته أحكام الدستور في المواد ٨٤-١٣٥-١٣٦-١٣٧ من دستور ١٩٩٦، كما ضبّطت المواد ٥٧-٦١ من القانون العضوي رقم ٩٩/٠٢ المنظم للعلاقات وإجراءات المصادقة على ملتزم الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني.

تعد هذه الوسيلة من الوسائل الناجعة والشديدة الجلاء في الرقابة على أعمال الحكومة سواء في الجزائر أو في فرنسا^(٣٨) التي تضمنها دستورها في المادة ٤٩/٢ من دستور ١٩٥٨.

٣ - عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول:

ترتب هذه الآلية عند تحريكها مسؤولية الحكومة عندما يطلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني التصويت على لائحة الثقة ويقوم هذا الأخير برفضها.

في هذه الحالة، لا يبقى أمام الوزير الأول إلا أن يقدم استقالة حكومته بقوة أحكام المادة ٨٤ من الدستور، ولقد ضبّطت إجراءات ذلك أحكام المواد ٦٢-٦٤ من القانون العضوي المنظم للعلاقات.

إن هذه الآلية مثل سابقتها تعقد فيها المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط.

إن الذي يمكن استنتاجه أن عملية الرقابة البرلمانية التي تؤدي إلى تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة، هي وسائل محجوزة ومقتصرة على المجلس الشعبي الوطني وحده فقط، دون تقرير ذلك لمجلس الأمة، وهو ما جري به العرف والتقاليد في التجارب البرلمانية العالمية المقارنة لأسس وحجج موضوعية وقوية يمكن حصرها في:

- إن جميع نواب المجلس الشعبي الوطني يتم انتخابهم بواسطة الاقتراع العام المباشر، فهم بذلك يمثلون الإرادة العامة الشعبية مباشرة.
- إنه بالتوازي مع هذه الوسائل والمكنات الخطيرة والحاسمة في رقابة المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة عن طريق تحريك انعقاد مسؤوليتها مباشرة، فإنه يمكن حل الغرفة الأولى، بينما لا يمكن حل الغرفة الثانية (مجلس الأمة) في النظام الجزائري، وعليه فرقابة مجلس الأمة على الحكومة هي رقابة معلومات وحقائق فقط بالرغم من وزنه الدستوري ومكانته في الدولة.

كل هذه الآليات تعتبر من الضمانات والأساليب التي تخول للبرلمان أن يمارس الرقابة بفعالية والتي يتمكن من خلالها من الدفاع على حقوق المواطن المعبر عن إرادته ويجسد بذلك دولة القانون.

ب ٣ - دور الغرفة الثانية في مواجهة الحكومة (علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي).

إن مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني في الرقابة على الحكومة، غير أن المؤسس الدستوري ضبط علاقة مجلس الأمة بالحكومة عندما لم يقرر مسؤوليتها أمام الغرفة الأولى، وترتيباً على هذا المبدأ ليس في وسع مجلس الأمة أن يهدد وجود الحكومة التي تسأل دستورياً عن برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني فقط.

على الرغم من ذلك ورعاية للدور الرقابي المخول لمجلس الأمة، نسج المؤسس الدستوري علاقة بين المجلس والبرنامج الحكومي بعد أن يوافق على هذا الأخير المجلس الشعبي الوطني، فبالرجوع للنصوص الدستورية نجد أن العلاقة بينهما مزدوجة:

- علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه.

– علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي بعد تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.

١ – علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي بعد الموافقة عليه من المجلس الشعبي الوطني:

نظم دستور ١٩٩٦ علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، بأن قرر إطلاع مجلس الأمة على البرنامج دون أن يأذن له بفتح نقاش بشأنه، غير أنه خوله إصدار لائحة.

تلتزم المادة ٨٠ من دستور ١٩٩٦ الوزير الأول بتقديم عرض حول برنامجه لمجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني خلال العشرة ١٠ أيام على الأكثر المالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني.

إن الوزير الأول لا يقدم برنامجه لمجلس الأمة بل يكتفي بتقديم عرض عن البرنامج فقط، أي قراءة لأهداف البرنامج ومحاوره الكبرى التي أطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها وجزئيتها وناقشها ووافق عليها، ويمكن تبرير هذا الإجراء الدستوري لاعتبارات معينة:

- تقديم العرض خطوة لبناء حوار دستوري بين الجهتين.
- يراد للحكومة، ومجلس الأمة من الناحية الدستورية أن يقوم تعاون بينهما، ولن يكون هذا التعاون إلا إذا توفر لمجلس الأمة وسيلة الاستعلام عن عمل الحكومة ونشاطها.
- لم يأذن المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بإجراء نقاش البرنامج الحكومي الذي يقدم الوزير الأول عرضاً عنه للمجلس، وسمح له بإصدار لائحة، لكن العادة جرت منذ أن قدم أول عرض عن البرنامج على أن يفتح مجلس الأمة نقاشاً، وتوالت هذه العادة مع كل الحكومات التي تعاقبت لحد الساعة.
- إن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة بشأن البرنامج من شأنها أن تشكل دعماً للحكومة أو انتقاداً لعملها، وفي الحالتين يتجسد دور مجلس الأمة كمؤثر في العمل الحكومي، فالتأثير الذي تحدثه اللائحة السياسية لا يؤثر على الوجود القانوني للحكومة بقدر ما يزيد الحكومة دعماً سياسياً أو يلحقها أضراراً سياسية.

نظم هذا الإجراء كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة ١٩٩٨ بموجب

المادة ٧٥ والقانون العضوي رقم ٠٢/٩٩ المؤرخ في ٠٨/٠٣/١٩٩٩ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بموجب المواد ٥٢ إلى ٥٤.

٢ - علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي بعد تقديم بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني:

لم يخصص دستور ١٩٩٦ سوى فقرة وحيدة من المادة ٨٤ التي تنص على أن: "يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة"، لينظم بموجبها علاقة بين مجلس الأمة والبرنامج الحكومي بعد أن تقدم الحكومة بياناً عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني.

يعود احتمال قيام علاقة بين مجلس الأمة والبرنامج الحكومي إلى الدستور الذي أسند للحكومة إمكانية قد تلجأ إليها، وقد لا تفعل إذا لم تجد نفسها ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة.

على هذا الأساس تختلف علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، بوصفها علاقة محققة النشأة بسبب إلزامية تقديم عرض عن البرنامج الحكومي إلى مجلس الأمة، وإمكانية هذا الأخير إصدار لائحة عن علاقة المجلس بنفس البرنامج - بعد أن تقدم الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني بيان السياسة العامة - وهي علاقة احتمالية تخضع إلى شرطين اثنين:

- الشرط الأول يخرج عن نطاق الحكومة، وهو مرور بيان السياسة العامة وبقاء الحكومة بسلام.

أما الشرط الثاني فيتعلق بالحكومة ذاتها، بما خوله لها الدستور من سلطة تقديرية في تقديم البيان إلى مجلس الأمة.

اختلفت الآراء حول الحالات التي تقدم الحكومة فيها عرض البيان على مجلس الأمة، فذهب رأي إلى أن الحكومة قد تفعل ذلك، إذا مر البيان على الغرفة الأولى دون أن يحجب هذا الأخير الثقة عن الحكومة إذا طلبها رئيسها منه، أو لم يصوت على ملتصق الرقابة لإسقاطها.

أما الرأي الآخر وهو الراجح فيرى أن الحكومة ملزمة سياسياً بتقديم البيان وحججه في ذلك:

- طالما أن الحكومة ملزمة بتقديم عرض عن برنامجها إلى مجلس الأمة، كون

- هذا الأخير شريكاً للمجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي، فمنطقي أن تعلمه بالحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج.
- إن تقديم البيان أمام المجلس الشعبي الوطني فرصة لإدخال التعديلات على البرنامج الحكومي، لذا من الواجب إطلاع مجلس الأمة بخصوص التعديل الذي وقع.
 - قد يكون تقديم البيان أمام مجلس الأمة في صالح الحكومة إذا كان المجلس مؤيداً لسياستها في مواجهة تحفظات الغرفة الأولى على بيان السياسة العامة.
- إن الطريقة التي نظم بها المؤسس الدستوري تقديم الحكومة بيانها للسياسة العامة إلى مجلس الأمة تجعل من هذا الإجراء أداة في خدمة الحكومة، وفي هذا يختلف المؤسس الدستوري الجزائري عن نظيره الفرنسي في دستور ١٩٥٨، الذي منح للوزير الأول إمكانية طلب موافقة مجلس الشيوخ على تصريح السياسة العامة بهدف تمكين الحكومة من الحصول على دعم المجلس لها في مواجهة الجمعية الوطنية^(٣٩) خاصة إذا سجلت الجمعية الوطنية انتقادات على السياسة العامة، وبهذا يكسب الوزير الأول دعماً سياسياً يعزز ثقة الحكومة في عملها، في حين يخول الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ الحكومة إمكانية تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة دون التنصيص على المقصد من هذا التقديم من جهة، ومن جهة أخرى يحرمه من بلورة موقف من البيان مما يجعل تقديم البيان في الجزائر أداة إعلامية لكن ناقصة.

(٣٩) Senat Franais S.R.I; Situation du Bicamrisme dans le monde-ed.Senat- paris (٣٩) 2000.

الختاتمة

إن تجربة الجزائر من خلال تبني نظام الغرفتين تجربة قائمة بذاتها ونابعة من أعماق المجتمع الجزائري، وهذا ما تؤكد المبررات الحقيقية لانتهاج الثنائية البرلمانية التي نشأت في مرحلة انتقالية وفي ظل أزمة سياسية، لذلك تم استحداث مجلس الأمة كإجراء وقائي من أجل تكريس فكرة توازن واستقرار مؤسسات الدولة ليجنبها الوقوع في الفراغ المؤسساتي أو الانزلاقات السياسية، ولقد تم تكريس المبررات الحقيقية لوجود الغرفة الثانية - مجلس الأمة - من خلال تشكيلة البرلمان الجزائري، حيث اعتمد المؤسس الدستوري على تقوية تواجد المؤسسة التنفيذية على مستوى المؤسسة البرلمانية من خلال التعيين الرئاسي لـ (٣/١) لأعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى النسبة التي اشترطها (٤/٣) المؤسس للتصويت، مما يجعل له قوة تأثير كبيرة.

لقد عرفت المؤسسة التشريعية تطوراً ملحوظاً بمقتضى دستور ١٩٩٦، بعد أن كانت في شكل غرفة واحدة أصبحت منظمة في غرفتين، حيث حدد المؤسس الدستوري الجزائري نظاماً قانونياً خاصاً للبرلمان الجزائري يستشف من الأسلوب الذي اعتمده في تكوين كل غرفة، مع التوسيع في المجال الهيكلي لهيئات البرلمان الجزائري في ظل عهدة برلمانية ذات تكييف قانوني خاص، وبما أن مبدأ المسؤولية السياسية يعد من الضوابط الهامة التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضع هذا الأخير مجموعة من الآليات لتقرير مسؤولية السلطة السياسية (رئيس الدولة، الحكومة) بيد البرلمان فيملك آليات ووسائل لجمع المعلومات والحقائق وآليات لتقرير المسؤولية.

إن آليات تحريك مسؤولية الحكومة تكون أمام المجلس الشعبي الوطني فقط وتتمثل في :

- عدم الموافقة على برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول.
- المصادقة على ملتمس الرقابة لعقد مسؤولية الحكومة:

إن مبدأ المسؤولية السياسية قرر للبرلمان بهدف خلق توازن بين السلطتين وعدم التعسف في استعمال السلطة، لضمان الحكم الراشد في إطار دولة القانون.

وبما أن القانون العضوي المحدد لإنشاء المحكمة العليا للدولة التي أتى بها دستور ١٩٩٦ لم يصدر بعد، فلا يمكن الحديث عن إمكانية توجيه الاتهام الجنائي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ولم يتضح بعد دور غرفتي البرلمان في ذلك، ونأمل أن يكون قريباً ويكون للبرلمان دور فعال في ذلك.

المراجع

أولاً: باللغة العربية:

- ١ - السعيد مقدم: "التجربة الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة بالتجربة الفرنسية"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ٩٩.
- ٢ - مسعود شيهوب، "نظام الغرفتين -النشأة والتطور في الجزائر والأنظمة المقارنة"، الجزائر ٢٠٠٣.
- ٣ - موريس دوفرجه، ترجمة جورج سعد: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الأنظمة السياسية الكبرى" المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان، ١٩٩٢.
- ٤ - جيروم أ. بارون، مبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة محمد مصطفى غنيم، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٥ - لورانس غراهام، السياسة والحكومة (مقدمة للنظام السياسي في الولايات المتحدة)، ترجمة عبد الله بن فهد عبد الله، جامعة الملك سعود للنشر، السعودية، ١٩٩٢.
- ٦ - محفوظ لشعب، "التجربة الدستورية في الجزائر"، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، ٢٠٠١.
- ٧ - عاشوري/ع، "المؤسسات التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، ٢٠٠٣.
- ٨ - ي/إبراهيمي، "المؤسسات التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، ٢٠٠٣.
- ٩ - فوزي أوصديق، "الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٩٤.
- ١٠ - بوكرا إدريس، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع (٠٧)، الجزائر، ديسمبر ٢٠٠٤.
- ١١ - محمد فرج الزائدي، "مذكرات في النظم السياسية"، منشورات الجامعة المفتوحة، لبنان، ١٩٩٧.
- ١٢ - مقران آيت العربي "نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخاص، الجزائر، ديسمبر ٢٠٠٣.

- ١٣ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ٢٠٠٣.
- ١٤ - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- ١٥ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة)، الدار الجامعية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٦ - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٧.
- ١٧ - السعيد مقدم: "التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار المغرب العربي"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر ٢٠٠٢.
- ١٨ - شنوفي فاتح، "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، بن عكنون، الجزائر، ٢٠٠٣.
- ١٩ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعاً - فقهاً، دار الهدى للنشر، الجزائر، ٢٠٠٥.
- ٢٠ - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، دم.ج، جزائر، ١٩٩٤.
- ٢١ - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر الجامعي، الجزائر، ٢٠٠٦.
- ٢٢ - سليمان محمد الطماوي، "السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة"، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٧.
- ٢٣ - محمد قائد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل مقارنة -، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٥.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- 1 - Jean Gicquel; "Droit constitutionnel et Institutions politiques. - dition Delta, Paris, 2000 (la lecture de Montesquieu -
- 2 - Hugues Portelli; "Droit constitutionnel" 3^{ème} dition, Dalloz, Paris 1999.
- 4 - Jean Gicquel; "Droit constitutionnel et Institutions politiques" 16^{ème} dition, Delta, Paris 2000.

- 6 - Jacques Cadart : "Institutions politiques et Droit Constitutionnel"
2^{ème} dition,L.G.D.J. Paris 1980.
- 7 - PHILIPPE ARDANT-INSTITUTIONS POLITIQUE ET
DROIT CONSTITUTIONNEL 7^E EDITION.LGDJ.PARIS
1995.
- 8 - Senat Franais S.R.I; Situation du Bicamrisme dans le monde-
ed.Senat- paris - 2000.