

نظام البيكاميرالية في النظام الدستوري الجزائري. المبررات، التصديق، والاثـر على الاداء البرلماني

يحيى بن يمينه.
جامعة وهران

مقدمة:

لقد تطلبت الاوضاع السياسية ⁽¹⁾ والانزلاقات الامنية الخطيرة التي عرفتـها الجزائر خلال فترة التسعينيات من القرن الماضي ضرورة ايجاد منظومة قانونية ومؤسسية جديدة، تستجيب للعديد من التحديات والتطلعات التي صاحبت تطور الدولة والمجتمع.

من اجل ذلك، سعى دستور 28 نوفمبر 1996 لاتخاذ عدة تغييرات قانونية ومؤسسية عميقة في اطار تدعيم الديمقراطية التعددية التي بدأها دستور 23 فيفري 1989، ولعل اهم هذه التغييرات تلك التي طالت السلطة التشريعية سواء في بنيتها، تشكيلها واختصاصاتها بعد تبني نظام البيكاميرالية لأول مرة في التاريخ البرلماني الجزائري عن طريق احداث غرفة ثانية في البرلمان سميت بمجلس الامة. وعليه نسعى من خلال هذه المقالة الى التساؤل حول مبررات الاخذ بهذا النظام في الجزائر؟ ثم كيفية تطبيقه؟ وفي الاخير اثره على اداء البرلمان الجزائري؟. للإحاطة الجيدة بهذه التساؤلات، نقدم نظرة عن نظام البيكاميرالية كما وصفته الانظمة الدستورية المقارنة (المبحث الاول)، لنتقل بعد ذلك الى كيفية تطبيق هذا النظام في الجزائر (المبحث الثاني)، ولنختتم بدراسة اثر هذا النظام على اداء البرلمان الجزائري (المبحث الثالث).

المبحث الاول: نظرة عن نظام البيكاميرالية.

نحاول في هذا المبحث تقديم نظرة عامة عن نظام البكاميرالية، وذلك من خلال التعريف بهذا النظام ومبررات الاخذ به، مع تقديم اهم الانماط المعروفة التي يطبق بها.

المطلب الاول: تعريف نظام البيكاميرالية.

البيكاميرالية Bicismérisme⁽²⁾ كلمة لاتينية الاصل، ظهرت في القرن التاسع عشر ، وهي مكونة من جزئين: Bi وتعني اثنان Camera و Deux وهي تعني غرفة Chambre، وبالتالي فان الكلمة تعني من الناحية اللغوية غرفتان Deux chambres⁽³⁾.

أما من الناحية الاصطلاحية، ف تعرف البيكاميرالية على انها نظام دستوري يقوم على اساس وجود برلمان مكون من غرفتين متمايزتين ، الاولى عادة ما تتشكل عن طريق الانتخاب المباشر، وهي الاكثر تعبيراً عن الطابع الجماهيري، لذا تسمى بالغرفة السفلى نسبة الى قربها من الجماهير الشعبية (la chambre basse) ومثالها: مجلس العموم في إنجلترا والجمعية الوطنية في فرنسا ومجلس النواب في الولايات المتحدة الامريكية.

أما بالنسبة للغرفة الثانية ، فأعضاؤها في الغالب معينون او منتخبون بشكل غير مباشر من قبل الادارات او ممثلي المناطق او الجماعات المحلية ، لذا تسمى بالمجلس الاعلى (la chambre haute) نسبة الى علاقتها بالسلطة العليا في الدولة، وكذلك تمثيلها للاتجاهات المحافظة فيها، ومثالها مجلس اللوردات في إنجلترا ومجلس الشيوخ في كل من فرنسا والولايات المتحدة الامريكية، مجلس الامة في الجزائر⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: مبررات الاخذ بالنظام البيكاميرالي

تتعدد اسباب ودوافع الاخذ بنظام البيكاميرالية في ظل النظم الدستورية المختلفة. يمكن اجمال هذه الاسباب في عوامل تاريخية واخرى معاصرة.

الفرع الاول: المبررات التاريخية.

ان خلق غرف عليا له مبررات تاريخية. بعض هذه المبررات لا تزال قائمة ، مثل تمثيل مصالح الدويلات الفيدرالية. اما البعض الاخر فقد اختفت مثل تمثيل مصالح الطبقة الارستقراطية بسبب تطور النظام الديمقراطي.

1. تمثيل الطبقة الارستقراطية:

يمثل هذا السبب البذرة الاولى لظهور نظام الغرفتين، وهو يتصل اساسا بمجلس اللوردات الذي يشكل الغرفة الثانية في البرلمان البريطاني. تعود جذور هذا

المجلس الى القرن الثاني عشر ميلادي ، حيث كان الملك البريطاني قبل هذا التاريخ يجمع بيده كل الصلاحيات بما فيها التشريعية، ويساعده في ذلك مجلس استشاري يسمى بالمجلس العام للمملكة Magninum Concilium. وفي عهد الملك جون سان تير Jean Sans Terre الذي اصبح يهدد طغيانه الشعب الانجليزي، قام النبلاء بثورة في عام 1215، اضطر على اثرها الملك الى اعادة الحريات بموجب الميثاق الكبير La Grand Charte المعروف بـ Magna Carta الذي منع بموجبه فرض الضريبة إلا بعد موافقة مجلس مكون من نبلاء وبارونات وكهنوت يتم تعيينهم اما على اساس الوراثة، أو من قبل الملك.⁽⁵⁾

2. المحافظة على الوحدات السياسية في النظم الفيدرالية:

تعكس الغرفة العليا في النظم الفيدرالية تنوع وتعدد العناصر المكونة للدولة. بكلمات اخرى، لا يمكن لغرفة واحدة ان تمثل الافراد والدويلات في نفس الوقت، ولكن احداث غرفة ثانية يؤسس لرابط متين بين البرلمانين و المناطق المراد تمثيلها، وبالتالي تكون الغرفة العليا فضاء مؤسسي يعبر فيه عن مصالح الكيانات الجغرافية، خاصة وان طريقة تعيين اعضائها تعكس قوة الرابط بين البرلمانين والجماعات المحلية.⁽⁶⁾

في هذا الصدد، يمكن ذكر المعاهدة التي اسست لدستور الولايات المتحدة الامريكية في 1788، والتي تمثل النموذج التاريخي للبيكاميرالية الفيدرالية. نصت المعاهدة على ان غرفة النواب تمثل المواطنين الامريكيين المعتبرين متساوين في وحدتهم و حقوقهم و التزاماتهم ، بينما الغرفة العليا -او مجلس الشيوخ- تمثل دويلات الفيدرالية على اساس مبدأ المساواة، وهذا لحماية حقوق الدويلات الصغيرة في مواجهة الدويلات الاكبر.

الفرع الثاني: المبررات المعاصرة.

لقد سعت الدول التي حاولت محاكاة نظام البيكاميرالية الى البحث عن مبررات الاخذ بهذا النظام دون نظام الغرفة الواحدة، وفي هذا السياق، قدم انصار هذا النظام العديد من المبررات لتدعيم وجود غرفة ثانية، إلا اننا سنحملها في ثلاثة عناصر اساسية نظرا لحجم الاهتمام الذي نالته.

1. تحسين التمثيل البرلماني:

على غرار الاحادية البرلمانية، يسمح النظام البيكاميرالي بتمثيل اوسع لمكونات الامة. فمن الواضح ان تمثيل هذه الاخيرة بواسطة غرفة ثانية بطرق مختلفة عن تلك الخاصة بالغرفة الاولى يقدم امكانيات اضافية من اجل التعبير عن الاراء والميول المختلفة في الدولة، والتي يمكن ان تقصى بسبب انماط التمثيل الخاصة بالغرفة الاولى.

وبالتالي، لا يكون النظام البيكاميرالي مبررا إلا في الحالة التي تكون فيها احدى الغرفتين متميزة عن الاخرى، وهذا لن يتحقق إلا اذا وجد اختلاف من حيث طريقة التعيين والنظام الانتخابي، واشترط سن اكبر للعضوية في الغرفة الثانية ناهيك عن عنصر الكفاءة. ايضا، لا يجب ان تكون الدوائر الانتخابية هي نفسها في الغرفتين مع الحرص ايضا على ان يكون مسار الانتخابات غير موحد.⁽⁷⁾

2. ترقية العمل التشريعي:

يمتاز هذا النظام بكونه يكفل عدم التسرع في سن القوانين، حيث يتدارك احدهما النقص الذي اغفله الاخر من خلال القراءة الثانية لنص القانون التي تقوم بها الغرفة الثانية، وبالتالي فهو يعطي الوقت الكافي لتبني القوانين عوض صياغتها بسرعة ثم اعادة مراجعتها لاحقا. ايضا، وجود غرفتين يمنح الفرصة لتلطيف الجو في حالة قيام خلاف بين احدهما والسلطة التنفيذية. في الاخير، يكفل هذا النظام معالجة مشكل انخفاض مستوى الكفاءات بين الاعضاء وخاصة اعضاء الغرفة الاولى، حيث انه غالبا ما يشترط في اعضاء الغرفة الثانية توافر كفاءة عالية.⁽⁸⁾

3. السعي لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

يلعب نظام الغرفتين دورا مزدوجا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمن جهة، يحول هذا النظام دون سيطرة السلطة التشريعية من خلال ما يتحقق من رقابة متبادلة بينهما، وهو ما يؤدي الى التزام كل غرفة بمحدود سلطاتها الدستورية، وبالتالي يقل خطر الاسراف واساءة استعمال السلطة. من جهة اخرى، يعمل نظام الغرفتين على تخفيف حدة الصراع بين الحكومة والغرفة الاولى، حيث عادة ما تلعب الغرفة الثانية دور الحكم بينهما من خلال انضمامها الى احد الطرفين وحمل الطرف الاخر على التسليم بالأمر.⁽⁹⁾

المطلب الثالث: انماط تطبيق النظام البيكاميرالي

إذا ما كان النظام البيكاميرالي مبررا سواء من الناحية التاريخية أو المعاصرة، فإنه من الملاحظ أن دساتير الدول تختلف فيما بينها بشأن تطبيقه، وهذا راجع في الأساس إلى تقاليد الدول وسوابقها الدستورية. هنا سنحاول عرض أهم ملامح هذا التنوع.

الفرع الأول: تنوع من حيث التشكيل

يؤسس نمط تشكيل الغرف العليا لمعيار مهم يسمح بالتمييز بين أنماط تطبيق البيكاميرالية. وإذا ما كان الاقتراع العام المباشر هو الطريقة الأكثر استعمالا في تشكيل غرفة النواب، فإنه توجد طرق مختلفة لتشكيل الغرف العليا، أهمها ⁽¹⁰⁾:

1. **الانتخاب** : حيث نجد 40% من الغرف العليا في العالم منتخبة في كليتها بالاقتراع العام في إطار نظام انتخابي نسبي، أو أكثرى أو مختلط (فرنسا، إسبانيا، اليابان، المغرب).

2. **الطريقة المختلطة** : نجد 25% من الغرف العليا في العالم لا تنتخب في كليتها وتجمع بين أعضاء منتخبون ومعيّنون. هذه الطريقة مستخدمة في 20 دولة مثل أفغانستان، الجزائر، بلجيكا، مصر، الهند، أيرلندا، إيطاليا، تونس.

3. **التعيين** : حيث نجد غرف عليا يعين أعضاؤها كلية مثل ألمانيا، البحرين، كندا، روسيا، سلطنة عمان واليمن.

4. **التسمية** Nomination : نجد غرف عليا تشارك في تشكيلها غرف النواب، وهي حالة بلجيكا أين نجد 10 أعضاء يسمون من قبل غرفة النواب.

الفرع الثاني: اختلاف من حيث نمط الاقتراع ، نظام التجديد والقاعدة الانتخابية.

يوجد عدد مهم من الغرف العليا منتخبة عن طريق الاقتراع الغير المباشر من قبل المنتخبين المحليين (فرنسا) أو ممثلي النقابات والجمعيات المهنية (المغرب)، بينما تفضل غرف أخرى اتباع أسلوب التجديد Renouvellement، حيث أن العهدة في الغرف العليا تكون أطول من تلك الخاصة بغرفة النواب (بين 4 و 6 سنوات، وقد تصل إلى 9 سنوات بالنسبة للبعض) وخلالها يجدد نصف أعضائها أو الثلث منهم، وهو ما يمنح هذه الغرف الاستمرارية، حيث لا تملك الحكومة

امكانية حلها. في الأخير، نجد تنوع من حيث القاعدة الانتخابية الممثلة من قبل
الغرف العليا، مثل الجماعات الاقليمية المنتخبة في فرنسا، العمال وارباب العمل
في المغرب وتونس.⁽¹¹⁾

الفرع الثالث: اختلاف من حيث الاختصاصات.

تضطلع الغرفة الثانية بمجموعة من الاختصاصات، تتمايز عن اختصاصات
الغرفة الاولى في بعضه، وتشارك معها في البعض الاخر، والتمايز يظهر ايضا بين
الغرف الثانية وبعضها البعض، ويتجلى ذلك من خلال:

1. الاختصاصات التشريعية:

يظهر الاختلاف من حيث مدى منح الحق للغرفة الثانية في اقتراح القانون
من عدمه، وايضا من خلال مساهمتها في اقرار القانون. هنا نجد نحو ثلاثة
وثلاثون دولة (33) تساوي بين الغرفتين في حق اقتراح قوانين من دون أي قيد،
بينما نجد غرفا ثانية ممنوعة من المبادرة في مجالات معينة كالمجال المالي والضرائب
والضمان الاجتماعي (مثل الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا)، في حين توجد
غرفا اخرى ممنوعة كليا من اقتراح قوانين مثل الجزائر واثيوبيا... الخ .
اما فيما يخص اقرار القانون، فنجد ان اغلبية الدساتير تقر بمساواة الغرفتين في
اقراره، حيث لا يصبح القانون نافذا إلا اذا تمت الموافقة عليه في كل غرفة،
وتتشابه نحو تسعة عشر (19) غرفة في هذا. لكن مع ذلك، توجد دول تعطي
افضلية لغرفة على حساب اخرى للحسم نهائيا في اقرار القانون، وتتضح هذه
الحالة اكثر لما تختلف الغرفتان في الوصول الى نص متماثل، حيث تقدم الدساتير
عدة حلول لهذه المسألة، مثل العرف، طريقة الذهاب والاياب، طريقة الذهاب
والاياب مع اعطاء الكلمة الاخيرة لإحدى الغرفتين، طريقة الذهاب والاياب مع
حالة النص محل الاختلاف على لجنة خاصة.⁽¹²⁾

2. الرقابة على عمل الحكومة:

تتمتع جل الغرف الثانية باختصاص مراقبة الحكومة، وعادة ما تملك نفس
الوسائل التي تستعملها الغرف الاولى في ذلك مثل الاسئلة الشفوية والكتابية،
الاستجواب، انشاء لجان التحقيق... الخ. لكن يبدو ان اغلبية دساتير العالم تمنح
الغرفة الاولى تميزا اكثر في مجال الرقابة، من خلال الاعتراف لها بإثارة المسؤولية

الحكومية ومنه امكانية اقالتها، وهو الشيء الذي لا تتمتع به الغرفة الثانية نظرا لان حل البرلمان وطرح المسؤولية الحكومية وجهان لعملة واحد، فلا يوجد احدهما من دون وجود الاخر.⁽¹³⁾

3. المساهمة في العملية التأسيسية:

يلاحظ ايضا على اغلبية دساتير العالم اعترافها للغرفة الثانية بحق المبادرة في عملية المراجعة الدستورية واقرارها مع الاختلاف في النصاب القانوني اللازم لذل، كما تلزم بعض الدساتير الغرفة الثانية بتزويد الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين بعدد من اعضائها مثل فرنسا، حيث يتم تعيين ثلاثة اعضاء من مجلس الشيوخ في المجلس الدستوري، وفي الجزائر يلزم الدستور مجلس الامة بتعيين عضوين من اصل تسعة في المجلس الدستوري.⁽¹⁴⁾

4. الصلاحيات القضائية:

تمتاز بعض الغرف الثانية بممارسة صلاحيات قضائية، تنحصر اساسا في اتهام و محاكمة شخصيات ذات مركز سامي في الدولة، وهي حالة الولايات المتحدة الامريكية مثلا، حيث يملك مجلس الشيوخ حق تطبيق اجراء الامبيشمنت Impeachment، و هو اجراء يمنح الحق لمجلس الشيوخ في متابعة السلطات السامية للدولة الفدرالية، واذا كان الاتهام يتعلق برئيس الجمهورية، فيتولى رئيس المحكمة العليا رئاسة مجلس الشيوخ.⁽¹⁵⁾

5. صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة:

خصت بعض الدساتير غرفها البرلمانية الثانية بتعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة مع الاختلاف بشأن طريقة التعيين، فنجد مثلا الغرفة الثانية في اسبانيا تعين من اربعة الى عشرين عضوا في المجلس العام للسلطة القضائية، بينما ينص الدستور الامريكي على ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على تعيين السفراء والقضاة وكبار الموظفين.⁽¹⁶⁾

المبحث الثاني: تطبيق نظام البيكاميرالية في النظام الدستوري الجزائري.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري على اثر دستور 28 نوفمبر 1996 نظام البيكاميرالية لأول مرة في التاريخ البرلماني الجزائري، حيث نصت الفقرة الاولى من

المادة 98 من هذا الدستور على انه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة". ان هذه الوضعية تدفع الى معرفة اسباب تبني المؤسس الدستوري الجزائري لهذا النظام، وايضا كيفية تطبيقه، وهذا ما سنقوم به من خلال هذا المبحث.

المطلب الاول: مبررات المؤسس الدستوري الجزائري في تبني نظام البيكاميرالية.

تتراوح المبررات التي دفعت بالمؤسس الدستوري الجزائري الى تبني نظام البيكاميرالية بين اسباب سياسية واخرى قانونية.

الفرع الاول: المبررات السياسية.

1. ضمان استمرار واستقرار الدولة:

- 11 يعد هذا المبرر نتيجة منطقية للأزمة الدستورية التي عاشتها الجزائر في جانفي 1992، حيث قام الرئيس الشاذلي بن جديد في هذا التاريخ بتقديم استقالته، والتي تزامنت مع حله للمجلس الشعبي الوطني وامتناع رئيس المجلس الدستوري عن تولي رئاسة الدولة بحجة عدم وجود نص دستوري يعالج حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وهو الامر الذي احدث فراغا واختيارا مؤسستيا استمر الى غاية دستور 1996.
- بموجب هذا الدستور، تم استحداث مجلس الامة لتجنب ما وقع في المرحلة السابقة، نظرا لان الحل البرلماني يصيب فقط الغرفة الاولى، سواء بطريقة اختيارية من طرف رئيس الجمهورية -المادة 129 من دستور 1996- أو وجوبا في حالة اذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على برنامج الحكومة -المادة 182-. كما انه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب مرض خطير بعد ثبوت المانع أو استمراره، أو الاستقالة أو الوفاة يتولى رئيس مجلس الامة مهام رئاسة الدولة، أي الشخصية الثانية في الدولة طبقا للمادة 88 من الدستور.

2. توفير مجال التمثيل الوطني:

- وذلك عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية (3/2 من اعضاء مجلس الامة منتخبون من قبل منتخبي الجماعات المحلية) وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية (3/1 المعين من قبل رئيس الجمهورية) ضمانا لتمثيل ذو جودة عالية، وهذا طبقا

لما اشارت اليه المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12 ماي 1996، حيث جاء في الفقرة الثلاثين منها على انه تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الامة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى اعضائه في التكفل بشؤون الامة، كما تستجيب للانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا تعبئة البطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للامة.⁽¹⁷⁾

الفرع الثاني: مبررات قانونية.

1. تكريس مبدأ الفصل بين السلطات:

تشكل الغرفة الثانية حاجزا منيعا ضد استبداد الغرفة الاولى في حالة اذا ما اصيبت بهيمنة الاغلبية واستطاعت هذه الاغلبية ان تقهر الاقلية الموجودة بها. وان كانت الغرفة الثانية لا تشكل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، فإنها تعرقل نشاطها وبرامجها، لأن وجودها بتشكيلة مغايرة وبعهدة اطول يتطلب موافقتها او على الاقل مساهمتها لتحقيق نوع من التوازن، وهذا ما ينسجم في الحقيقة مع فكر مونتسكيو حول توزيع السلطة والفصل بينها، وخاصة مقولته الشهيرة السلطة توقف السلطة، وعلى هذا الاساس اشترط المؤسس الدستوري الجزائري مصادقة 3/4 اعضاء مجلس الامة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني حتى تصبح نافذة.⁽¹⁸⁾

2. تدعيم ميلادة البرلمان:

وذلك من خلال ضمان مسار تشريعي افضل، حيث تلعب الغرفة الثانية دور هيئة التفكير بفضل التشكيلة المدعمة بالكفاءات والشخصيات الوطنية وذوو الاختصاص، وهي بهذا تحسن صياغة النصوص وتطوير نوعيتها، فما تمت المداولة فيه من قبل هيئتين افضل مما تمت فيه المداولة من قبل هيئة واحدة، وبهذا يرتقي الأداء البرلماني، ناهيك عن منع التسرع ووضع قواعد قانونية نتيجة خطأ أو انقياد وراء عاطفة وحماس الغرفة الاولى، فان المجلس الثاني ينقذ الموقف، وفي مقابل اعضاء المجلس الشعبي الوطني الذين يفتقدون للكفاءات وذوي الاختصاص، مما يصب عليهم دراسة المشاكل القانونية بل الاهم من ذلك قراءة ابعادها والاثار التي تنتجها.⁽¹⁹⁾

أيضا، تتعزز سيادة البرلمان من خلال التوسع في مجال الرقابة البرلمانية، وهنا نجد ان دستور 1996 قد منح لمجلس الامة نفس الوسائل الرقابية التي منحها للمجلس الشعبي الوطني (الاسئلة الشفوية والكتابية، الاستجواب، لجان الاستماع، لجان التحقيق، مناقشة برنامج الحكومة وبيان السياسة العامة)، مع حرمانه في نفس الوقت من اثاره المسؤولية الحكومية نظرا لأنها تخص فقط الغرفة الاولى بسبب قابليتها للحل.

المطلب الثاني: مجلس الامة.

تجسد تطبيق نظام البيكاميرالية في الجزائر عمليا من خلال انشاء غرفة ثانية سميت بمجلس الامة. هنا نحاول معرفة كيفية تشكيل هذا المجلس وعمله، لننتقل مباشرة الى عرض اهم السلطات التي يتمتع بها.

الفرع الاول: التشكيل

حسب المادة 101 من دستور 1996، عدد أعضاء مجلس الامة يساوي، على الاكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني. حاليا، يتكون المجلس من 144 عضوا، ثلثان منهم (3/2) - أي 96 عضوا - ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف اعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الاخر (3/1) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.⁽²⁰⁾

يكون الانتخاب وفق نمط الاقتراع المتعدد الاسماء وبالأغلبية في دور واحد على مستوى الولاية بوصفها الدائرة الانتخابية⁽¹⁹⁾. والاقتراع المتعدد الأسماء معناه ان الناخبين يصوتون على اكثر من مرشح (مرشحين في هذه الحالة)، وبالأغلبية معناه ان الفوز للمرشحين الحائزين على اكبر عدد من الاصوات. ويبدو من خلال نمط الاقتراع هذا ان التمثيل في مجلس الامة ذو طابع اقليمي وليس تمثيلا للسكان على اساس كثافتهم، أي عددهم في الولاية كما في المجلس الشعبي الوطني. في مجلس الأمة هناك تمثيل متساو لجميع الولايات بمعدل عضوين لكل ولاية، وهو ما يجعل عدد الاعضاء المنتخبين 96 عضوا، عضوان لكل واحدة من ولايات الوطن. 48.⁽²¹⁾

بالنسبة لشروط الترشح في المجلس، فهي تقريبا نفسها تلك الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني مثل التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، الجنسية الجزائرية، الوضعية القانونية ازاء الخدمة الوطنية، وأن لا يوجد في حالة من حالات التنافي، مع وجود اختلاف من حيث سن الترشح (35 سنة يوم الاقتراع حسب المادة 108 من قانون الانتخابات)، وان يكون المترشح منتخبا في احد المجالس الشعبية الولائية او البلدية (المادة 107 من قانون الانتخابات).

مدة مجلس الامة ست 06 سنوات، ويجدد بالنصف كل 3 سنوات، ويشمل التجديد الجزئي في نهاية كل 3 سنوات رئيس المجلس ونصف المنتخبين ونصف المعينين، أي 48 عضوا من المنتخبين (واحد لكل ولاية) و24 عضوا من المعينين.

الفرع الثاني: عمل مجلس الامة.

يعمل مجلس الامة وفق نظام دقيق حدده الدستور والنصوص التشريعية المكملة له. فالى جانب النظام الداخلي⁽²²⁾ الخاص به، يمارس مجلس الامة عمله من خلال دورتين عاديتين في السنة حسب المادة 118 من الدستور، إلا انه يمكن ان يعقد دورات غير عادية تتم وفق الحاجة بطلب من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو ثلثي اعضاء البرلمان، أو وجوبية يجتمع فيها مجلس الامة من تلقاء نفسه اذا ما توافرت جملة من الشروط مثل الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وافتتاح الدورة التشريعية أو في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية.

ايضا، يعمل مجلس الامة من خلال جلسات ووفق جدول اعمال. بالنسبة للجلسات، فهي في الغالب علانية، ولكن يجوز لرئيس المجلس أو اغلبية الاعضاء او رئيس الحكومة أن يطلبوا اجراء جلسات مغلقة. اما بالنسبة لجدول الاعمال، فمجلس الامة حر في تنظيم عمله، ولكن الممارسة العملية بينت ان للحكومة دور كبير في برمجة جدول اعمال المجلس من خلال التدخل في برمجة الاولويات. في الاخير، يختتم المجلس جدول اعماله من خلال اجراء مناقشات على مشاريع أو اقتراحات القوانين دون امكانية تعديلها —خلافًا للغرفة الاولى— ثم التصويت عليها بأغلبية 3/4 من اعضاءه.

الفرع الثالث: ملصحات مجلس الامة.

1. ملصحة التشريع: يملك مجلس الامة بموجب المادة 98 من دستور 1996 سلطة التشريع في المجال المحدد في الدستور بموجب المادة 122 منه، مع حرمانه في

نفس الوقت من حق المبادرة بالتشريع بموجب المادة 119. معنى ذلك ان سلطة مجلس الامة في العملية التشريعية هي ذات اتجاه واحد، تظهر فقط من خلال مناقشة النصوص التي تمت مناقشتها على مستوى الغرفة الاولى، ثم التصويت عليها باغلبية 3/4 اعضائه حتى تصبح نافذة.

2. الرقابة على عمل الحكومة: يلاحظ ان دستور 1996 قد اعترف لمجلس الامة تقريبا بجميع وسائل الرقابة التي اعترف بها للمجلس الشعبي الوطني على الحكومة، ما عدا تلك الوسائل التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة مثل ملتصق الرقابة والموافقة على برنامج الحكومة. فيما عدا ذلك، نجد ان مجلس الامة يمكن له مناقشة برنامج الحكومة واصدار لائحة بشأنه (المادة 80 فقرة 4 و5)، الاستجواب (المادة 133) الاسئلة الشفوية والكتابية (المادة 134) وانشاء لجان تحقيق برلمانية (المادة 161).

3. ملصقات اخرى: بالإضافة الى الصلاحيات السابقة الذكر، يملك رئيس مجلس الامة سلطة تولي منصب رئاسة الجمهورية لمدة 45 يوما في حالة اثبات البرلمان وجود مانع لدى رئيس الجمهورية او لمدة 60 يوما في حالة الوفاة او الاستقالة (المادة 88 من الدستور)، سلطة الموافقة على تقرير حالة الطوارئ او حالة الحصار والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وحالة الحرب، التوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم في حالة الشغور (المادة 90 من الدستور)، سلطة تمديد حالي الطوارئ والحصار (المادة 91 من الدستور)، اجراء مناقشة عن السياسة الخارجية واصدار لائحة بشأنها (المادة 130 من الدستور)، سلطة الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 131 من الدستور)، سلطة المشاركة في تعديل الدستور (المواد 174-177 من الدستور).

المبحث الثالث: انعكاس نظام البيكاميرالية على اداء البرلمان الجزائري.

إن معرفة اثر نظام البيكاميرالية على اداء البرلمان الجزائري تتطلب دراسة علاقة مجلس الامة بالمجلس الشعبي الوطني أولا، ثم بالحكومة ثانيا.

المطلب الأول: العلاقة بين غرفتي البرلمان

من خلال تتبع الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في العملية التشريعية، يتبين لنا ان هذا الأخير قد انشئ بصفة اساسية لتحقيق تفوق السلطة التنفيذية على الغرفة الأولى في البرلمان. يظهر ذلك جليا من خلال عناصر القوة التي يتمتع بها مجلس الأمة في مواجهة المجلس الشعبي الوطني والتي تتمثل اساسا في مايلي.

الفرع الأول: حق الاعتراض على القوانين التي توافق عليها الغرفة الأولى

بالرغم من أن مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة باقتراح القوانين أو تعديل تلك التي تأتي من الغرفة الأولى، إلا ان المادة 120 من الدستور تسمح له بأن يرفض الموافقة على أي نص تشريعي عضوي أو عادي حاز على أغلبية اصوات المجلس الشعبي الوطني، إذ اشترط الدستور وجوب حصول أي نص ذو طابع تشريعي على نصاب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، بما يعني أن معارضة ربع ¼ أعضائه زائد صوت واحد يكفي لتوقيف أي نص ولو حاز على موافقة المجلس الشعبي الوطني بالإجماع، فضلا عن ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد. معنى ذلك أن مجلس الأمة يملك حق النقض على أعمال الغرفة الأولى، حيث أنه لو رفض النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني فإن النص يصبح محل خلاف، وبالرغم من ان المادة 120 من الدستور تلزم بتشكيل لجنة متساوية الاعضاء من كلتا الغرفتين بطلب من رئيس الحكومة لاقتراح أحكام محل الخلاف، ثم تعرض على الغرفتين للمصادقة عليها، إلا أنه إذا استمر الخلاف بين الغرفتين يسحب النص، وهو ما يجعل الكلمة الأخيرة في تقرير مصير النصوص التشريعية لمجلس الأمة، بل أن ذلك يمنح الحكومة حق التدخل في انتاج التشريع بسبب السلطة التقديرية الواسعة التي تملكها في تقديم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء.

ايضا، يمكن ان يتدخل مجلس الأمة بواسطة ممثلي رئيس الجمهورية فيه لإيقاف أي نص لا يحظى برضا السلطة التنفيذية، ومن ثم، يشكل صمام امان لأي صدام بين الاغلبية في المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية، وما ينجم عن ذلك من وجوب مراعاة تلك الاغلبية لدى ادائها لمهامها التشريعية لعنصري العقلنة والواقعية وتجنب التطرف تحت غطاء مبدأ الاغلبية تقود وتحكم والاقليّة تعارض وتراقب، هذا فضلا عن ان الثلث الرئاسي تغلب على اعضائه صفات

الكفاءة والحكمة والعقلانية كوهم معينون من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.⁽²³⁾

الفرع الثاني: الاستمرارية.

ويقصد بها عدم قابلية مجلس الامة للحل من قبل السلطة التنفيذية، حيث نجد ان دستور 1996 قد اعتمد بموجب المادة 129 الية الحل للسلطة التنفيذية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الامة، وهذا في رأينا يدخل في اطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة، وبين مجلس الامة والمجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، حيث يعتبر هذا الأخير غير مؤهل دستوريا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، لذا فإنه من غير المنطقي ان تخظى السلطة التنفيذية بإمكانية حله.

وعدم قابلية مجلس الامة للحل، بالإضافة الى الثلث الرئاسي، تعني ان يبقى هذا الأخير فارضا لولاية فيما يتعلق بتمرير الادوات القانونية اللازمة لتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية ، مما يدفع الى التساؤل حول هذه الديمقراطية المراد اقامتها بحسابات اقصائية عند الحاجة من طرف السلطة التنفيذية أو بعرقلة حسن سير المؤسسات الدستورية من قبل اقلية مجلس الأمة مكنتها أحكام الدستور من ذلك نتيجة تلك الحسابات الاقصائية للتيارات التي لا ترضى عنها السلطة ولو حازت رضا اغلبية الشعب.⁽²⁴⁾

المطلب الثاني: من حيث العلاقة مع الحكومة.

إذا كان دستور 1996 قد عمل على توسيع مجال الرقابة البرلمانية من خلال احداث غرفة ثانية بجوار المجلس الشعبي الوطني، تضطلع كذلك بمهمة رقابة اعمال الحكومة، إلا ان التساؤل يطرح حول اذا ما كان مجلس الأمة مخول على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني برقابة اعمال الحكومة، أم إن اختلاف التركيبة العضوية لمجلس الامة عن المجلس الشعبي الوطني تفرض التمييز بين غرفتي البرلمان في المجال الرقابي.

الفرع الأول: انعدام الوسائل الرقابية التي تترتب عنها المسؤولية الحكومية.

ويتجلى ذلك من خلال إبعاد مجلس الأمة عن إثراء مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه ، وأيضاً من خلال أبعاد هـ عن تقييم أداء العمل الحكومي (بيان السياسة العامة).

1- إبعاد مجلس الأمة عن إثراء مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه:

على عكس المجلس الشعبي الوطني الذي تعد مناقشته ثم موافقته على مخطط عمل الحكومة ضرورية حتى تستطيع هذه الأخيرة تنفيذه، فإن المشرع الدستوري الجزائري لم يلزم الحكومة بالحصول على موافقة مجلس الأمة حتى تنفذ برنامجها، واكتفى بموجب المادة 3/80 بأن يقدم الوزير الأول عرضاً مختصراً حول مخطط عمله لمجلس الأمة، مع إمكانية أن يصدر لائحة. تعتبر هذه الأخيرة وسيلة سياسية أكثر منها قانونية، لأنه لا يترتب عنها أي أثر قانوني على الحكومة مثل ملتزم الرقابة الذي تستطيع من خلاله الغرفة الأولى أن تسقط الحكومة، بينما قد يترتب عنها أثر سياسي، مادام المجلس هو الذي سيصوت على القوانين اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة فيما بعد بـ 3/4 أعضائه، وهو ما يجعل الحكومة ملزمة سياسياً بأن تأخذ بعين الاعتبار ملاحظات المجلس. إذا القيمة الحقيقية لعرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة هي إعلامه لغرض تسهيل رسم الإطار الرقابي لهذا المجلس، بالموازاة مع إعلامه لغرض المصادقة على النصوص القانونية المنبثقة عن مخطط العمل المذكور.

2- إبعاد مجلس الأمة عن تقييم العمل الحكومي:

إذا كان دستور 1996 قد ألزم الحكومة بتقديم عرض لمخطط عملها على مجلس الأمة، مما يسمح لهذا الأخير من أن يداخل في حوار مع الحكومة، ويتعاون معها بشكل يعينه على مراقبتها لاحقاً، فإنه في المقابل لم يفرض عليها -بموجب المادة 7/84 - أن تطلع المجلس على حصيلة تنفيذ برنامجها (البيان السنوي للسياسة العامة)، وحتى وإن فعلت فمجلس الأمة غير مخول دستورياً باتخاذ موقف فعال وذو تأثير على الحكومة، خاصة وأنه لا يحوز على أهم الوسائل الرقابية وهي

التصويت بعدم الثقة وتحريك ملتزم الرقابة على خلاف الغرفة الأولى-المواد 5/84 و4/84- التي يمكن لها أن تستعمل هذه الوسائل لإسقاط الحكومة. وان كان حرمان مجلس الأمة من الوسائل الرقابية التي يمكن أن تطيح بالحكومة يبدو أمراً منطقياً نظراً لاقتران قيام المسؤولية السياسية لها من قبل المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية حل هذا الأخير-المواد 82 و12 من الدستور-، في حين أن مجلس الأمة غير قابل للحل، إلا أن ارتباط عرض بيان السياسة العامة للحكومة على الغرفة الثانية بالسلطة التقديرية لهذه الأخيرة، من شأنه أن يضعف من نظام البيكاميرالية والأداء البرلماني، لأن الحكومة ملزمة دستوريا بتقديم عرض حول مخطط عملها على مجلس الأمة قبل تنفيذه، ويبدو من الضروري اطلاع المجلس على التعديلات الجذرية أثناء التطبيق على اعتبار أن بيان السياسة العامة يمثل مناسبة مهمة لقياس أداء الحكومة، ومنه تسهيل عملية المقارنة والمطابقة بين ما تمت المصادقة عليه وما تم تنفيذه خلال سنة كاملة.

الفرع الثاني: اعتراف بحق رقابي عديم الفعالية.

هذا النوع من الرقابة مشترك ما بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو يضم آليات رقابية لا ترمي إلى إسقاط الحكومة ولا تؤدي إليه، بل ولا يترتب عنها أي جزاء قانوني في الغالب، وبالتالي فهي ليست خطرة على الحكومة ولا تشكل سوى وسائل استعلام عن نشاط هذه الأخيرة⁽²⁵⁾.

تتمثل هذه الآليات خصوصاً في الاستجواب (المادة 133 من الدستور)، الأسئلة الشفوية والكتابية (المادة 134 من الدستور)، لجان التحقيق (المادة 161 من الدستور)، هذا إلى جانب الرقابة البرلمانية المالية على الحكومة والمساهمة في السياسة الخارجية من خلال سلطة الموافقة الصريحة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 131 من الدستور) وإجراء مناقشة عن السياسة الخارجية وإصدار لائحة بشأنها (المادة 130 من الدستور).

الخاتمة

ان تبني نظام البيكاميرالية في ظل النظام الدستوري الجزائري وإن لم يخرج عن نطاق المبررات المعاصرة التي قدمتها النظم الدستورية المقارنة في العالم، إلا أنّ الظروف التاريخية التي ظهر فيها هذا الأخير توحى بأنه جاء لتعزيز تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

تظهر هذه النتيجة من خلال الكيفية التي طبق بها والأثر الذي خلفه على الأداء البرلماني. فالى جانب سيطرة السلطة التنفيذية على أجهزته، سواء من خلال تحديد تشكيلته، تنظيمه الإداري والمالي، أو برمجة أعماله ومناقشاته، نجد أن هذا الأخير يتحرك أيضا في مجال تشريعي ورقابي ضيق، ولا يملك سوى المصادقة أو الاعتراض على النصوص التشريعية التي وافقت عليها الغرفة الأولى في البرلمان كأقوى سلطة لديه.

إن هذه الوضعية تدفع الى القول أن نظام البيكاميرالية وإن كان ظاهريا يبدو كركيزة مؤسساتية جاءت لتدعيم سيادة البرلمان، توسيع التمثيل السياسي الوطني، تعزيز مبدأ الفصل ما بين السلطات، تحسيناً البرلمان، إلا أنه في العمق جاء أيضا ليكبح جماح الاغلبية المسيطرة في الغرفة الأولى إذا ما فكرت الاعتراض على إرادة السلطة التنفيذية.

المولمش

- 1- نخص بالذكر هنا: ازمة الفراغ الدستوري التي نجمت عن استقالة رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد يوم 11 جانفي 1992 والتي توافقت مع حله للمجلس الشعبي الوطني، إلغاء نتائج الدور الاول من الانتخابات التشريعية 1991 بعد فوز حزب الجبهة الاسلامية للإنقاذ ، توقيف المسار الانتخابي وحل المجالس الشعبية المحلية بعد تدخل الجيش في الحياة السياسية مما ادى الى تدهور في الوضع الامني ، تعليق العمل بالمؤسسات السياسية الدستورية وظهور فئة اخرى من المؤسسات مثل المجلس الاعلى للدولة والمجلس الوطني للملي الفراغ المؤسساتي.
- 2- نفرق هنا بين bicamérisme و bicaméralisme. الاولى هي نظام دستوري يكون فيه البرلمان مكون من غرفتين متميزتين ، بينما الثانية هي مذهب سياسي يشيد انصاره بالازدواجية البرلمانية على حساب الاحادية البرلمانية monocaméralisme.
- 3- Jacques Picotte , *juridictionnaire : recueil des difficultés et des ressources du français juridique*, Canada, Université de Moncton, 2010, p.553
- 4- مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2006، ص.293
- 5- الامين شريط، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، في: مجلة الفكر البرلماني، ع 1، ديسمبر 2002، نشرة لمجلس الامة، ص.23
- 6- Elie Khoury, *les chambres hautes dans les parlements arabes, leurs fonctions représentative, législative et de contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire : étude comparée du cadre constitutionnel et juridique*, PDIAR, 2011, p.13
- 7- مسعود شيهوب، "نشأة و تطور نظام الغرفتين البرلماني"، في: مجلة الفكر البرلماني، ع 1، ديسمبر 2002، نشرة لمجلس الامة، ص.17
- 8- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، ط5، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص.22
- 9- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، 2010، ص.54
- 10- Elie Khoury, op.cit, p.19-20
- 11- ibid, p.20
- 12- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص.38-40
- 13- الامين شريط، مرجع سابق، ص.34
- 14- عقيلة خرباشي، المرجع سابق، ص.43
- 15- مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص.321
- 16- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص.45

- 17- ايت العربي مقران، نظرة على مجلس الامة في نهاية العهد الاول، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، نشرية لمجلس الامة، ص. 65
- 18- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص. 16
- 19- المكان نفسه.
- 20- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص. ص. 243-244
- 21- المادة 105 من القانون رقم 01-2012 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير سنة 2012 المتعلق بقانون الانتخابات.
- 22- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص. 244
- 23- القانون العضوي رقم 02-1999 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 24- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص. ص. 23-24
- 25- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. ص. 289-293