

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1

كلية الحقوق
قسم القانون العام

البعث التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسّساتي

رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، فرع القانون الدستوري

إشراف

الأستاذ الدكتور الأمين شريط

إعداد الطالب

محمد عمران بوليفة

لجنة المناقشة

رئيساً	الأستاذ الدكتور مسعود شيهوب، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة
مشرفاً ومقرراً	الأستاذ الدكتور الأمين شريط، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة
عضواً مناقشاً	الأستاذ الدكتور بوزيد لزهاري، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة
عضواً مناقشاً	الأستاذ الدكتور عبد القادر شربال، جامعة لونييسي علي البليدية 2
عضواً مناقشاً	الدكتور محمد بن محمد، جامعة قاصدي مرياح ورقلة
عضواً مناقشاً	الدكتورة عقيلة خرياشي، جامعة محمد بوضياف المسيلة

إلى المقام النبوي الشريف، الذي قرأ صاحبه فوحد بين القراءتين، فقرأ باسم الله أولاً ثم قرأ بالقلم
إلى التي آمنت به، أعطته وآوته أم المؤمنين
إلى العارف بالله المتوسد ثرى الإسكندرية عبد الله المغاوري
إلى الذي بذل روحه في محراب الشهادة جدي
إلى الرجل الذي عاهد فصدق فما بدّل، فظلّ شامخاً شموخ الجبال والدي
إلى التي حملتني وهنا على وهن والدتي
إلى الروح التي عانقت روحي والقلب الذي سكب أسرارهِ في قلبي زوجتي
إلى هؤلاء وحدهم أرفع هذا العمل

الحمد، الشكر والثناء، إبتداء وانتهاء، لله الذي باسمه تتم الصالحات
الإمتان للأستاذ الدكتور الأمين شريط على موصول رعايته، رحابة صدره وثمانين نصائحه
العرفان للسادة الأساتذة الدكاترة أعضاء لجنة المناقشة، كل باسمه وكل حسب مقامه، على
ما بذلوه من جهد لقراءة هذا العمل وتقييمه، رغم عديد إلتزاماتهم
الإمتان موصول للأستاذ الدكتور أحمد بوطرفاية، رئيس جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عرفانا
بفضله وإقرارا بجميله

حروف الإيجاز

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية	ج.ر.ج.ج.
ديوان المطبوعات الجامعية	د.م.ج.
الفقرة	ف
المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية	م.ج.ع.ق.إ.س.
مجلة القانون العام وعلم السياسة	م.ق.ع.
مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش	م.ط.ش.ج.

A.I.D.C.	Académie internationale de droit constitutionnel
A.A.N.	Annuaire de l'Afrique du nord
C.M.E.R.A.	Centre maghrébin d'études et de recherches administratives
Coll.	Collection
E.N.A.L.	Entreprise nationale du livre
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
C.P.U.	Centre de publication universitaire
O.P.U.	Office des publications universitaires
P.U.F.	Publication universitaire de France
P.U.G.	Presses universitaires de Galatasaray
P.U.S.S.T.	Presses Université des Sciences sociales de Toulouse
R.A.D.I.C.	Revue africaine de droit international comparé
R.A.S.J.E.P.	Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
R.E.M.M.M.	Revue du monde musulman et de la méditerranée
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel
R.F.S.P.	Revue française de sciences politiques
R.I.D.C.	Revue internationale de droit comparé
R.I.P.C.	Revue internationale de politique comparée
R.J.P.I.C.	Revue juridique et politique indépendante et coopération
R.P.P.	Revue politique et parlementaire
R.S.M.P.	Revue des sciences morales et politiques

مقدمۃ

تتأسس مشروعية الغرف البرلمانية الثانية، بداءة، على تمثيليتها، التي تأتي قصد تكملة تمثيلية الغرفة الأولى في البرلمان. فالمشروعية الديمقراطية وإن كانت تقوم على تمثيل شامل لإرادة الأمة، باعتبارها مجموع إرادات المواطنين المعبر عنها بشكل فردي وعلى نحو مباشر، فإنها ليست حصرية، إذ يقوم، إلى جانبها، أشكال شتى للتعبير عن السيادة الديمقراطية، تلحق بها من دون أن تناقضها¹.

بهذا المعنى تتولى الغرف البرلمانية الثانية تمثيل التعددية الإجتماعية للجسم السياسي، عن طريق " تمثيل الإنسان في شموليته، الإنسان - السياسي صاحب الحقوق التي ترتبها المواطنة والإنسان - الإجتماعي"².

بيد أن مشروعية هذه الغرف لا تتوقف عند هذا العنصر المسلّم به، بل تتعداه إلى عنصر الفائدة المرجوة منها³، ليتجلى أنّ الإطار الفكري المبرر لوجودها واستمرارها يتمحور، على نحو مستقر، حول أفكار مركزية ثلاثة: تمثيليتها، التوازن والاستقرار المؤسّساتي وحماية القيم الأساسية للنظام⁴.

وإذ يبرز تأسيس مجلس الأمة في الجزائر هذه الأفكار، فإنه يعرض، علاوة على ذلك، وبجلاء المسائل التقليدية المرتبطة بعلاقة القانوني بالإجتماعي والسياسي، وتفاعلها في نظام يؤكد الباحثون على أنه يقوم على الربيع البترولي⁵ والشرعية التاريخية ويعاني من أزمة حادة للهيمنة⁶، ما يكشف عن أهمية الموضوع، لا سيما بالنسبة للباحث الذي يسعى إلى تجاوز المسلّمات القانونية وهدهو أطر القانون التقليدية؛ فهو يسمح، على ضوء التطورات الحاصلة، بتتبّع التفكير والتحليل المنصّبين حول مسألة

¹ J. Mastias et J. Grangé., « Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale », Economica, Paris, 1987, p.57.

² S. Pierré-Caps., « Deuxième chambre et représentation », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C.,XIX^{ème} session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.364.

³ J. Mastias., « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », R.I.P.C., vol.6, n° 1, 1999, p.177.

⁴ M. Morabito., Préface, K. Fiorentino., « La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940) », Dalloz, Paris, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2008, p.xii.

⁵ M. Brahim., « Les événements d'octobre 1988 la manifestation violente de la crise d'une idéologie " en cessation de paiement " », R.A.S.J.E.P., n° 4, décembre 1990, p.700.

⁶ Ibid., p.695 et s.

مطروحة على الدوام، تلك المتعلقة بمركز وعلاقة الدولة بالإجتماعي، الإقتصادي والسياسي، وهو المنظور الذي سوف يغطي مجال هذه الدراسة بالنظر إلى خصوبة مسالك البحث التي يوقرها. فالأهمية المرتبطة بمدلول تأسيس مجلس الأمة تبطن مشكلا أساسيا هو على صلة بعلاقة الحكام بالمحكومين التي يكشف عنها، في آن، الخطاب السياسي والآليات المؤسسية.

وستظل هذه الدراسة محافظة على هذه الملاحظات للتأكيد على صعوبة الإحاطة بالعناصر الأساسية لموضوع البحث إستنادا إلى منهج شكلي صرف، من دون أن يشكّل ذلك دعوة إلى استبعاد المقاربة القانونية للموضوع لعدم جدواها، بل إنها تنبّه فقط إلى قصورها إذا ما اكتفت بدراسة شكلية للنصوص القانونية النّاطمة للمجلس. وعلى ذلك، فهي تحثّ على تجاوز الحدود التقليدية المرسومة لرجل القانون وسبر مجالات كانت تعتبر خارجة عن إطار إختصاصه، ما يوجب إدراج موضوع البحث ضمن تفكير إجتماعي وسياسي أشمل، إلى جانب المقاربة التّظيمية الصّرفة الخاصة المميّزة للقانون العام¹.

لقد أجمع الفقه الدستوري، خلال منتصف القرن العشرين، على الأزمة التي تخبّطت فيها الثّنائية البرلمانية. غير أنه عقب عشرات قليلة من ذلك تغيّر المشهد، فتحوّلت " أزمة الثقة "، التي شابتها سابقا إلى " أزمة إنبعاث"²، فبعد التراجع الذي شهدته في منتصف هذا القرن، إتسمت نهايته بإقرار محموم لهذه التقنية الدستورية على الصعيدين الدولي والإفريقي، الوضع الذي لم تشذّ عنه الجزائر. ويندرج هذا الشّغف بالثنائية البرلمانية ضمن إطار الدستورية الجديدة لهذه الدول التي أسّست لأنظمة إعتقت الليبرالية³.

تجد الأفكار التي تؤسّس للثنائية البرلمانية مصدرها البعيد ضمن إطار نظرية الحكومة المختلطة⁴. والجلي أن صلة الغرفة البرلمانية الثانية بنظام الحكومة المختلطة لا يتوقف عند حدود المفاهيم التحليلية فحسب، وإنما، وفوق ذلك، من خلال صلاتها التاريخية الوثيقة بنظام يمزج بين

¹ يؤكد الفقه على أن القانون (DROIT) ليس تقنيا وحياديا هدفه الوصول إلى تنظيم محكم فحسب، بل إنه إلى جانب ذلك سياسي أي أنه يقود إيدولوجيا إجتماعية، إقتصادية وسياسية محددة. وإذ ينسحب ذلك على كل فروع القانون، فإنه يصدق بدرجة أولى وأساسية على القانون الدستوري الذي هو في جوهره " قانون سياسي "، أي أن قواعده تستخدم للصراع والتنافس حول السلطة. وعليه يتعذر فهم هذا الفرع من فروع القانون والإلمام بكل جوانبه دون تجاوز النزعة التقنية الحارقة في دراسته. أنظر:

A. Mahiou., « Cours d'institutions administratives », O.P.U., Alger, p.8.9; P.Ardant et B.Mathieu., « Institutions politiques et droit constitutionnel », 20^{ème} édition, L.G.D.J., Point Delta, Paris, Jdeidet-el-Metn, 2008- 2009, pp.5.7.

² F. Delpérée, « Les secondes chambres parlementaires », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C.,XIX^{ème} session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.5.

³ M.-F. Verdier., « Les secondes chambres en Afrique », in : Mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour, Droits et Culture, C.P.U., 2008, p.1171.

⁴ تميز هذه النظرية بين الأشكال البسيطة للحكومة التي تنحصر في الملكية، الأرستقراطية والديمقراطية وبين الحكومة المختلطة التي تنتج عن الخلط بين الأنظمة السابقة، وفيما يرتب الصّنف الأول من الحكومات أنظمة حكم إستبدادية، تفرز حكومات الصنف الأخير أنظمة متوازنة نتيجة إعمال قاعدة التّقل ومقابلته.

العنصرين الشعبي والأرستقراطي، أي النظام البريطاني، فقد شكّلت غرفة اللوردات النموذج الذي تم على منواله تأسيس الغرف البرلمانية الثانية في الدولة البسيطة. والواقع أن ما يقيم علاقة بين نظرية الحكومة المختلطة وبين ما أعقبها من نظريات، بشأن الغرفة البرلمانية الثانية، هو فكرة التوازن بين السلطات¹.

غير أن الذي ظلّ محلّ جدل، بهذا الشأن، هو مدى ضرورة، بل ومدى جدية، إقامة سلطة مضادة لغرفة برلمانية تستمد منشأها من الانتخاب، في زمن ولّى فيه إعتبار المبدأ الأرستقراطي مصدرا للمشروعية السياسية.

عند دراسته للنظام البريطاني، وقع نظر مونتسكيو على غرفة اللوردات بوصفها التعبير عن سلطة الأرستقراطية، بل وأداة حمايتها من القوى الشعبية. لكن لا يبدو أن المنفعة المرجوة من هذه الغرفة البرلمانية تتوقف، لدى هذا الكاتب، عند هذا الحد، أو أن يشكّل ذلك التبرير الوحيد لها. فكل التحاليل السابقة لدراسة النظام البريطاني ركزت على فكرة محورية إعتبرها صاحب روح القوانين مزية في حدّ ذاتها، ويتعلق الأمر باعتدال السلطة، الأمر الذي أوجب عنده ضرورة إقرار قاعدة أن توقف السلطة السلطة. وعليه، فإنه في حال الحفاظ على هذا التسلسل الفكري، يتجلى أن غرفة اللوردات البريطانية تجسّد، من منظور روح القوانين، إهتمامين متباينين: حماية مصالح وحرّيات الأرستقراطية، من جهة، وتقيد غرفة العموم، من جهة أخرى، ما يفيد أن هذه الغرفة تنتج الإعتدال بشكل عام، بغضّ النظر عن حمايتها للأرستقراطية، فهي آلية لتنظيم مؤسساتي مركّب ومزدوج الآثار.

ومع هذا، يتجاوز تبرير تأسيس غرفة برلمانية ثانية هذا البعد الليبرالي في تنظيم السلطة، إذ بالوسع إلحاقه، إلى جانب ذلك، بسببين لا يقلّان وجاهة عنه.

فإذا كانت ديمومة الدولة تتحقّق بامتياز، في الأنظمة ذات الطبيعة الملكية، من خلال العنصر الثابت فيها: الملك، الذي يضمن إستمرار الدولة في حال غياب باقي المؤسسات الدستورية، فإن مؤسسة رئاسة الدولة، في الأنظمة ذات الطبيعة الجمهورية، يستعصي عليها تأمين هذا المطلب خاصة إذا تزامنت نهاية عهدة رئيس الجمهورية مع تلك المتعلقة بالجمعية البرلمانية، وافتقار النظام المؤسساتي إلى غرفة ثانية في البرلمان².

¹ B. Manin., « En guise de conclusion : Les secondes chambres et le gouvernement complexe », R.I.P.C., vol.6, n°1, 1999, p.190.191; K.-A.-A. Kuakuvi., « Les secondes chambres du parlement dans les Etats francophones: Le cas du Burundi, de la France, du Gabon et du Sénégal », Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Grand (Belgique), Université de Lome (Togo), p.11.

² J. Barthélémy et P. Duez., « Traité de droit constitutionnel », Economica, Paris, 1985, p.459.

ومقارنة ببقية الفاعلين السياسيين، يحتل المؤسس، باعتباره فاعلا سياسيا، مكانة متميزة لكونه يضع قواعد اللعبة السياسية. ولأن لديه خيارات بخصوص طريقة سير المسائل العمومية، فإنه عادة ما نجده يفضل أن يحظى توجه سياسي معين بالأغلبية داخل البرلمان أحادي الغرفة. ويتعزز هذا التوجه لديه حينما يتوفر نظام حزبي مستقر ولو نسبيا، ما يجعل إنتصار التوجه السياسي الذي يفضلته نجاحا له وخسارته فشلا له.

والحقيقة أن كلا النتيجتين تعدان حدثا غير أكيد بالنسبة إليه، فضلا عن أن قياس مدى النجاح وال فشل مرتبط باختياراته. فإذا ما تم منح سلطات مطلقة للغرفة البرلمانية الوحيدة، تخلص نتائج الإنتخابات التشريعية إما إلى نجاح معتبر له أو خسارة جسيمة له، حسبما إذا كان التوجه السياسي الفائز هو الطرف الذي راهن عليه أو العكس. والظاهر أنه حريّ بالمؤسس الإختيار بين كتلة نجاح معتدل - فشل معتدل بدل كتلة نجاح تام - خسارة جسيمة، وهذا بتقييد سلطة الغرفة الوطنية في البرلمان، ذلك أن غرفة برلمانية بسلطات معتدلة يجعل الرهانات أقلّ بمناسبة الإنتخابات التشريعية¹.

وإذ يشكّل تأسيس غرفة برلمانية ثانية إحدى وسائل بلوغ هذا الهدف، فإن ذلك موقوف على شرط أن لا تكون مجرد إستتساخ للغرفة النظيرة لها، من خلال طرق إختيار أعضائها، فالعنصر الأساس بهذا الشأن هو أن لا تتطابق التوجهات السياسية لغرفتي البرلمان، في ذات اللحظة، وفي حال تطابقهما يتعين أن يتولّد ذلك عن حدثين متباينين، وإلا فقدت الثنائية المؤسساتية مغزاها في إنتاج الإعتدال: فالتباين بين الغرفتين لا يعد ضرورة فحسب، وإنما، وفوق ذلك، فضيلة كونها تلبّي طموحات أكبر عدد من الفاعلين السياسيين تحقيقا للتسوية بينهم، لتبدو الغرفة البرلمانية الثانية، بهذا، كعامل ممتاز للتسوية، الإعتدال² والإستقرار.

هذا ما يجرّ إلى الإعتقاد بأن ذات الدوافع هذه هي التي ساقطت المؤسس الوطني إلى تأسيس غرفة برلمانية ثانية.

ليس بخاف أن مجلس الأمة كان محلّ دراسات عديدة³ لم تتجاوز أفق المقاربة المؤسساتية له. والحال أن الدراسة المؤسساتية لا تمكّن من فهم سبب أو أسباب تأسيس غرفة برلمانية ثانية¹. وعلاوة

¹ A. Przeworski., cité par B. Manin., op. cit., p.194.

² B. Manin., op. cit., p.195.196; J. Létier., « Quelle place pour les secondes chambres dans les démocraties contemporaines? », <http://www.oboulo.com/place+secondes+chambres+démocraties+contemporaines>, consulté le 30/01/2002.

³ عقيلة خرباشي، « مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري »، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر بيانتة، السنة الجامعية 2009 - 2010؛ حميد مزياتي، « عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة

على ذلك فقد لوحظ تجذّر وجود هذه المؤسسة، رغم عديد الإنتقادات التي طالتها من مختلف الفاعلين السياسيين، بل ومن أعلى سلطة في الدولة². فإدراك حقيقة هذه المؤسسة يوجب الأخذ في الحسبان الأفكار التي تسهم في التنظير لها.

فغداة إستقلالها، نظرت الجزائر إلى مبدأ الفصل وإلى التعددية السياسية كخطر حادق يهدّد وحدتها الوطنية، فتشكّل حول هذه الأخيرة نظام يقوم على مبدأ الحزب الواحد تولى تأمين إستقرار المؤسسات والنظام السياسي³.

غير أنه إبتداء من سنوات الثمانينات من القرن الماضي، عايشت الجزائر تحولات سياسية واجتماعية نحت في اتجاه التعددية، وانتظمت حول مبدأ الفصل بين السلطات والمؤسسات التمثيلية. وقد شكّلت أحداث الخامس من شهر أكتوبر سنة 1988 التعبير العنيف لهذه التحولات، توجت بالتحول الدستوري لسنة 1989.

وقد أدى إعمال القانون الأساسي، من خلال أولى إنتخابات تشريعية تعددية سنة 1991، إلى إغراق البلاد في مرحلة من عدم الإستقرار السياسي والمؤسساتي كشفت عن أزمة الهيمنة التي لازمت الدولة، منذ إعادة إسترجاع السيادة الوطنية، والتي هي في جوهرها أزمة تمثيل، الوضع الذي أثبت من جديد حدود الدستورية الوطنية، التي كشفت عن عدم قدرتها على تأمين وظيفتي الضمان والتوقع خارج المدى القصير، وعن عجزها عن تنظيم التحولات الممكنة للدولة بموجب قواعد دائمة.

مقانة () ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011؛ رايح شامي، « مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري»، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان 2011 - 2012.

¹ K. Fiorentino., op. cit., p.7.8.

² يتعلق الأمر بالرئيس عبد العزيز بوتفليقة أثناء حملته الإنتخابية سنة 1999، وعقب فوزه بأولى عهدة رئاسية له. لكن الذي تجلى فيما بعد هو أن الإنتقادات التي وجهها لمجلس الأمة كانت موجهة في الأصل لرئيسه السيد بشير بومعزة الذي كانت تربطه بالرئيس عبد العزيز بوتفليقة علاقة سياسية وتاريخية متوترة. فبعد إزاحة أول رئيس لمجلس الأمة من منصبه، لم يصدر عن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أي إنتقاد لهذه المؤسسة البرلمانية.

³ لم يفرض إستبعاد النموذج الليبرالي في الجزائر ما بعد الإستقلال إلى تبني بديل فكري متجانس، حتى وإن تم إعتقاد الإشتراكية كمذهب رسمي يرجى بلوغه. لقد خلص هذا الوضع إلى بروز نظام يجمع الباحثون على وصفه " بنظام الحكم عن طريق الحزب " يرتكز على تبني الحزب الواحد كوسيلة لتأمين الإستقرار السياسي والمؤسساتي، مقابل إعتقاد خليط من تقنيات الدستورية بشأن التنظيم القانوني للسلطة. وإذا كان من المفروض على كل نظام سياسي إحاطة نفسه بمؤسسات تؤمن توازنه واستقراره، فقد كان الحزب الواحد في الجزائر هو المؤسسة السياسية الموكول لها تأمين هذه الوظيفة، فالنظامان الرئاسي والبرلماني لا يمكن لهما أن يضمنا الإستقرار المنشود، بينما النظام القائم على قاعدة الحزب الطائفي الواحد هو وحده الذي بوسعه أن يكفل ذلك الإستقرار وبصورة فعالة. ليُتضح بذلك أن إستثناء " الجزائر الإشتراكية " عن تأسيس غرفة ثانية في البرلمان مرده حلول الحزب الواحد محلها لتأمين الوظائف التي تكلفها الثانية البرلمانية للنظام السياسي؛ فضلا عن أن إعتقاد هذه الأخيرة بالتزام مع إعتقاد الحزب الواحد كان من شأنه أن يعيق هذا الأخير في بسط هيمنته على كل المؤسسات الدستورية. أنظر: الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري في الجزائر »، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، مارس 1991، ص 78؛ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إسنفقاء 08 سبتمبر 1963، الديباجة.

نتيجة لذلك بدأ أن إستقرار النظام هو وليد تعزيز قواعده، من خلال تجانس أكبر على صعيد السياسيين المسيرين له ووضوح أكبر على مستوى القوى الإجتماعية المساندة له، أكثر من صلته بالقواعد المؤسساتية، ما أبان مجدداً عن التّفاوت بين الإطار المفاهيمي لقانون المؤسسات السياسية في الجزائر، الذي هو إطار الدستورية وضعف المضمون القانوني لإطاره التنظيمي¹.

والإقرار بقيام تفاوت بين إطار مفاهيمي، هو الدستورية، ومحتوى تنظيمي ذي مضمون قانوني ضعيف، لا يعني البتة الإرتكان إلى قيام تعارض بين إيديولوجيا قانونية ذات طابع ليبرالي وبين نظام قانوني تسلطي، لأن ذلك يعد تفسيراً مغلوطيناً. فالتصدي لمسألة التّفاوت في قانون المؤسسات السياسية في الجزائر لا يراد به تقييّمه وفق إحدى قيم المنظومة المفاهيمية للدستورية، بقدر ما يصبو إلى إبراز تفكّك عنصر القانون، فالمهم ليس هو أن يكون قانون المؤسسات السياسية في الجزائر مناقضاً

¹ M. Camau., « Caractère et rôle du constitutionnalisme dans les Etats maghrébins », A.A.N., 1977, p. 380.

يحتوي كل قانون في طبائمه مقومين، مقوم المشروعية، أي الإيديولوجيا القانونية، يليه المقوم التنظيمي، والذي يراد به النظام القانوني علماً أن هذين المقومين مترابطين وظيفياً على اعتبار أنه في اللحظة التي يعمل فيها القانون على التنظيم، فإنه يستخدم لإضفاء المشروعية على ما يقوم بتنظيمه. وعليه لا تمتاز الإيديولوجيا القانونية للدستورية الغربية بطابعها الليبرالي فحسب بل وبخاصتها التسلطية أيضاً. ويستمد هذا الشكل التاريخي للقانون الدستوري وحدته الظاهرة من مبدأ التقييد، فهو يغطي تنظيمياً سلطة الدولة من خلال مجموعة من القواعد الملزمة للحكام تحدّ من مدى صلاحياتهم. ويتلخّص هذا التقييد في تحديد مجال تدخل سلطة الدولة الذي تقابله مجموعة من الترخوم مفترض فيها ضمان إستقلال الأفراد، من جهة؛ وفي نمط لعمل سلطة الدولة من شأنه ضمان إستقلالهم وحمايتهم من التعسف، من جهة أخرى. فالتقييد يتحقق إذا عن طريق الإقرار بالحقوق الفردية والحريات الأساسية، فيما يتجسد نمط العمل من خلال النظام التمثيلي القائم على مفهومي السيادة الوطنية والفصل بين السلطات. والملاحظ أن النظام القانوني للدستورية يقرن الليبرالية بالتسلطية، فالتنظيم الذي يغطيه يعبر، في أول المقام، عن هيمنة. ذلك أن المظهر التجزيئي للمجتمع المدني لا يتلخص في وظيفة إضفاء المشروعية على الدولة في عملها على تمثيل الوحدة والصالح العام فحسب، بل وفي توافق علاقة إجتماعية مهيمنة في المجتمعات الرأسمالية. وتمتاز هذه العلاقات الإجتماعية، بشكل خاص، بعجز الطبقة المهيمنة عن تنظيم نفسها على نحو يؤمن إعادة إنتاج شروط هيمنتها. فهذه الطبقة مقسمة إلى فئات متنافسة تحاول كل منها منح الأولوية لمصالحها الخاصة الآتية على حساب مصالحها المشتركة الأساسية. وتحت غطاء توحيد الجسم الإجتماعي المجزء تحاول الدولة تنظيم الطبقة المهيمنة وتقويت الطبقات المهيم عليها محققة الوحدة السياسية للأولى والتقسيم للثانية، جاعلة مصالح الأولى كمنقطة إنقضاء للمصالح الفردية المتنافسة. ويتحقق هذا بواسطة جملة من التسويات تهدف إلى إلحاق المصالح العامة للطبقة المهيمنة بالمصالح الآتية للطبقات المهيم عليها مع فرض تنازلات على الأولى. وعن طريق المؤسسات، تستطيع الدولة القيام بهذا الدور المزدوج وفق أنماط محددة تعبر عنها علاقات الطبقات. وعلى هذا فإن الحلول المؤسساتية لا تتخذ البتة مدلولاً نهائياً طالما أنها تحمل طابع التنازلات المفروضة على الطبقة المهيمنة، كما أن التوافق بين الإطار المؤسساتي والعلاقات بين الطبقات ليس آلياً. وعليه يحقق كل من مبدأي الفصل والسيادة الوطنية والحقوق والحريات وحدة سلطة الدولة ويقفنون في آن واحد ميزان القوى، فالمعايير والإجراءات التي تغطيها تترجم السلطة الحصرية للطبقة المهيمنة وداخل هذه الأخيرة سلطة إحدى فئاتها مع إيهام باقي الطبقات بالمشاركة في السلطة. وبالمقابل يترجم هذان المبدأان والحريات الحدود المفروضة على هذه السلطة من طرف الطبقات المهيم عليها، فمضمونها، الذي هو محل تغير، على علاقة بتطور ميزان القوى. فوحدة الدستورية هي على صلة بتعقيدات كل مقوم من مقومها على نحو لا يقتصر معها القانون في الحفاظ على هيمنة يعمل على حجب طبيعتها، فعن طريق مضمون تنظيمي يؤمن وظيفة فعلية للتوقع والضمان يمنحها مضمون مقوم المشروعية مدى مطلقاً رغم أنها تتدرج في إطار الهيمنة. فبواسطة الطابع المهيأ للمحتوى التنظيمي تتجسد الليبرالية ذات الصلة بالقانون الدستوري الكلاسيكي في علاقات قانونية فعلية. أنظر:

M. Camau., « Pouvoirs et Institutions au Maghreb », O.P.U., Alger, 1983, pp.148-151.

للمعايير الليبرالية من عدمه، بل تكمن العبرة في عدم تأمينه لوظيفتي التوقع والضمان، واقتصاره على وظيفة إضفاء المشروعية¹.

ولعل أفضل تجسيد لهذا التفاوت بين الإطار المفاهيمي لقانون المؤسسات السياسية ومضمونه التنظيمي هو صعوبة وضع معايير قادرة على تنظيم عمل الدولة بشكل دائم وقواعد تحوّلها، فضلا عن إيجاد بنى قادرة على ضبط النزاعات السياسية، بمناسبة التنافس حول السلطة، الأمر الذي يكشف عن قصور في ضمان التوقع خارج المدى القصير².

هذا ما جعل الجزائر تفتقر إلى بنى قادرة على لعب دور المعدل بمناسبة التنافس حول السلطة السياسية، فضلا عن افتقارها لهيئة تحكيمية معترف بها من طرف الجميع، الحال التي جعلت إستقرار المؤسسات موقوف على التجانس الداخلي للكتلة المهيمنة.

إن أبرز شاهد على هذا الوضع هو المرحلة المتقدمة من عدم الإستقرار الذي عرفته الجزائر، عقب أولى إنتخابات تشريعية تعددية. وما يتعين التذكير به هو أنه ليست هذه هي المرة الأولى التي تعرف فيها الجزائر صعوبة في بناء المؤسسات المركزية للدولة، فقد طبعت هذه الظاهرة كامل مراحل التطور الدستوري، إذ أثبتت التجربة أنه يستحيل في مجتمع ممزق مثل مجتمعنا، تقاسمه قوى سياسية متناقضة، تأسيس سلطة متماسكة ومستقرة، إستنادا إلى هذه الإرادات المتنافرة، نتيجة الصراع الحاد بينها للإستيلاء على السلطة.

ولأن مثل هذا الصراع، على مستوى قمة الدولة، يفضي إلى عجز وعدم إستقرار نظام الحكم، تحتمّ، في وقت سابق، سحب السلطة السياسية من مجال التنافس، بل ومنع التنافس السياسي المنظم حولها، ففرض بذلك " سلم سياسي"³ بين مختلف القوى السياسية وتم تسخيرها لخدمة مشروع إجتماعي موحد، تحقيقا لحد أدنى من الإجماع بينها، إلى جانب إيجاد مركز وحيد ومستقر للسلطة، رئاسة الدولة، فتم بهذا تجاوز الصراعات السياسية وتحقق، ولو بصفة مؤقتة، إستقرار النظام السياسي.

إلا أنه بتبني نظام تأسيسي مغاير سنة 1989 وضع حد للإجماع السياسي القائم، وفسح المجال أمام القوى السياسية للتنافس حول السلطة دون إحاطة ذلك بآليات تحول دون الإنزلاق، فحصل الصدام غداة أول مواجهة بينها، الوضع الذي تسبب في فقدان النظام لاستقراره وتوازنه.

¹ M. Camau., « Caractère... », op. cit., p.381.

² M. Camau., « Pouvoirs ... », op. cit., p. 131.153.

³ T. Bensalah., « La république Algérienne », L.G.D.J., Paris, 1979, p.264.

بهذا تأكد إثر محاولة إعمال دستور 1989 عدم قدرة الإنتخابات التنافسية على أن تشكل أرضية تحكيمية بين مختلف الفاعلين في الحقل السياسي، الأمر الذي أفضى إلى هيمنة قوة سياسية وحيدة على المؤسسة التشريعية هي الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحلّة، مقابل إقصاء وتهميش عديد القوى من مجال التمثيل الوطني، لا سيما عناصر الكتلة المهيمنة، ما جعل ذلك يجيء على نقيض مبدأ الدمج الذي تقوم عليه الحياة السياسية الوطنية، والذي ترفض السلطة من خلاله سياسة الإقصاء¹. ذلك أنه لما كانت ممارسة السلطة تستند إلى كتلة مهيمنة غير متجانسة، فإن توازن النظام السياسي يفترض العمل بموجب قوى متضادة تؤمّن إستقراره²، فمبدأ الدمج لازمة تفرضها ضرورات توازن واستقرار النظام السياسي³.

وقد ألقى هذا الواقع التمثيلي بظلاله على جوانب أخرى مسّت الحياة السياسية والمؤسّساتية على السواء. فلم يصبح الهدف من ممارسة الوظيفة التشريعية، في ظل هذا الوضع، تأمين التسوية بين مختلف المصالح الحاضرة في المجتمع، بل صار يعبر عن هيمنة أغلبية مؤقتة مع إقصاء الأقليات من المساهمة في إعداد القرارات التي تخص الحياة العامة. يضاف إلى ذلك، أن التداول على السلطة، كان يعني القطيعة بين الأنظمة المتعاقبة، بالنظر إلى التناقضات الإيديولوجية الجمّة بين الأغليات المتداولة. وفوق كل ذلك، فإن العامل الأغليبي، الذي خلصت إليه تلك التجربة، هدّد بإمكانية إعادة النظر في طبيعة النظام الدستوري، كما كشف عن النقائص التي قد تقضي إلى انسداد عمل المؤسسات، الواقع الذي كشف عن ضرورة ملحة لإعادة تنظيم الديمقراطية وعلى وجه الإستعجال. وتتبع الطبيعة المستعجلة، لإعادة التنظيم ذاك، من خلال ملاحظة عجز مؤسسات دستور 1989 عن تأمين ممارسة سياسية متوازنة في ظل صراع حزبي محموم، فضلا عن عدم قدرة الأحزاب السياسية المشاركة في الحياة السياسية مع الحفاظ على توازن وتماسك السلطة السياسية.

من دون شك، لم يفض ذلك إلى التفكير في التراجع عن النظام التأسيسي الذي أرساه الدستور. إن جوهر الإشكال الذي كان مطروحا، آنذاك، ينحصر في ضرورة إقامة نظام تمثيلي يمكن، مع الحفاظ على التعددية الحزبية، من إجراء خيارات سياسية دون أن يترك أساس الرباط الإجتماعي موقوفا على إرادة قوة سياسية بمفردها. فالتفكير منصب، إذن، حول إنشاء مؤسسات تضمن تمثيلا متوازنا

¹ B. Cubertafond., « La république algérienne démocratique et populaire », P.U.F., Limoges, 1979, p.124.

² N.-E. Ghazali., « Cours de systèmes politiques comparés. 1 Les systèmes libéraux », O.P.U., Alger, 1983, p. 10.

³ B. Cubertafond., op. cit, pp. 147 et S.

لمختلف القوى السياسية لا يمكن معه إستحواذ أي منها منفردة على السلطة السياسية، على نحو يهدّد إستقرار الدولة ومؤسساتها.

هذا ما يؤكّد أن الإهتمامات الظرفية هي التي فرضت على الجزائر تبني التسيير المؤسّساتي للنزاعات السياسية، التي عرفتھا مطلع سنة 1992، بغية إستعادة السلم المدني.

وعليه، وقصد تلاحم الفعل الدستوري الوطني والحقيقة الإجتماعية يتعين أن يتجاوز مدلوله البعد القانوني، فمن خلال هذا المنحى وحده يمكن الوقوف على حقيقة الثنائية البرلمانية الوطنية، وليدة الأزمة السياسية والإجتماعية، فالأمر على صلة إذن بثنائية برلمانية لا متماثلة *Asymétrique*؛ ما يفيد أنه وراء المبررات التّقنية للثنائية البرلمانية تختفي الرّهانات السياسية، الخاصّة الكبرى للغرف البرلمانية الثانية¹.

فعلاوة على اعتبارها وسيلة لعقلنة الوظيفة التشريعية، تسوق الغرفة البرلمانية الثانية إلى بحث فكري حول الهوية الوطنية. فهذه الخصوصية للغرفة البرلمانية الثانية الوطنية هي التي تبرّر عدم الرجوع المنتظم إلى القانون المقارن.

لا ريب في أن نظر المؤسس قد وقع، سنة 1996، على التجارب النموذجية للثنائية البرلمانية في الديمقراطيات المعاصرة، ومع هذا بالوسع إثبات محدودية تأثيراتها عليه، طالما أن تعامله مع الدستورية الغربية يغلب عليه الطابع البراغماتي، ومن ثم، إذا كان من الواجب عليه إيجاد حلول مؤسّساتية، تأميناً لاستقرار النظام، فإنه يأخذ من الدستورية تقنياتها دون محتواها الإيديولوجي.

هذه الخصوصية الوطنية تكشف عن موقف صارم للمؤسس حيال الدستورية، تجلّيه إشكالية الغرفة البرلمانية الثانية: فكل آلية أو مؤسسة مقترحة من الواجب أن تقوم على مبادئ وعلى منطق خاص بالأمة الجزائرية.

وحتى وإن تم إستقاء بعض خصائص مجلس الأمة من التجارب المقارنة، فإن المؤسس يعترف من الواقعين السياسي والإجتماعي الوطنيّين من أجل تحديد ملامحه، الأمر الذي يوجب الإستناد إلى هذين الواقعين بغية دراسة البعد التمثيلي لمجلس الأمة. وعليه، سوف لن تتضمن هذه الدراسة بعدا مقارناتيا، طالما أن الإهتمامات الظرفية هي التي دفعت الجزائر بالأساس إلى تبني الثنائية البرلمانية، فالتحليلات ذات الصلة بتأسيس غرفة برلمانية مقارنة، وفق خصوصية كل بلد، لا تحمل عناصر يمكن

¹ K. Fiorentino., op. cit., p.7; A. Djebbar., « Conseil de la nation sagesse d'un Etat ou sagesse d'une Nation », 1^{ère} partie, El Watan du 1^{er} décembre 1997, p.7.

إستغلالها، إلا بشكل نسبي في هذه الدراسة¹. فعند تأسيسها، لا تحاكي الغرفة البرلمانية الثانية النماذج الأجنبية إلا نادرا، ذلك أن خصوصية الغرف البرلمانية الثانية تقصي التنظير المفرط لها، الأمر الذي يوجب معالجة ودراسة تاريخ هذه الغرف البرلمانية بحذر².

وعليه ولما كان تبني نمطا معيناً من المؤسسات في نظام سياسي، أيا كانت طبيعته، هو إنعكاس لطبيعة العلاقات بين القوى السياسية الفاعلة فيه، فكلما طرأت ظروف مستجدة تتطلب تدخل المؤسس لإعادة توازن النظام السياسي واستقراره، إلا وجاء تعديل دستوري إستجابة لهذه الغاية، فإن تأسيس مجلس الأمة ينطوي تحت هذا المنظور، وقد تم صياغة نظامه القانوني وفق منطقتين متكاملتين: منطق يتمسك به الخطاب السياسي بصفة أساسية من أجل تبرير تأسيس مجلس الأمة، قوامه مسلمتي نفي سياسة الإقصاء وضرورة إستقطاب ودمج القوى التي يهملها الإقتراع العام؛ ومنطق أساسه ممارسة مؤسساتية فعّالة تسمح بتدخل إيجابي لمجلس الأمة في المجالات التي تهدد بعدم الإستقرار.

نتيجة لذلك، فإن كل مقارنة تهدف إلى فهم أعمق لأزمتي التمثيل السياسي والإستقرار المؤسسي للدولة من خلال الأبعاد التي تهيكلمها، الرهانات التي تولدهما والمنطق الذي تترتبان عليه، من شأنها المساهمة في فهم أفضل لهذين البعدين، ومن ثم التساؤل حول مدى إستجابة أساليب التمثيل داخل مجلس الأمة لعدم تجانس البنية الإجتماعية للدولة وللكتلة المهيمنة داخلها، ومن ثم مدى قدرة المجلس على تأمين الإستقرار السياسي والمؤسسي، وبالنتيجة مساهمته في ضمان وظيفتي الضمان والتوقع على المدى البعيد؟

ما من شكّ في أن بناء نظام تعددي، في الجزائر، لم يتطلب إجماعاً حول حدّ أدنى من القيم فحسب، وإنما وفوق ذلك تجسيدها عن طريق أدوات دستورية، ما جعل المسألة الدستورية تشكّل أحد الرّهانات الكبرى للأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر، عقب وقف المسار الإنتخابي مطلع سنة 1992. فهذه الأزمة، وما نتج عنها من عدم إستقرار سياسي ومؤسسي، أثارت التساؤل حول علاقة القانون الدستوري بالنزاعات السياسية.

لقد عرف القانون الدستوري، في الجزائر، عديد التطورات لا تنحصر أهميتها في التعديلات التي لحقت القانون الأساسي فحسب، وإنما تعدتها إلى تأثيرها على عمل السلطة السياسية، المصدر الرئيس للنزاعات داخل الدولة، ما جعل تقدير أهمية التحوّل الدستوري، من وجهة نظر دستورية، ممكناً عن طريق

¹ K. Fiorentino., op. cit., p.12.13.

² J. Mastias., op. cit., p.164

قياسه بمكانة الدستور داخل الدولة، إذ سجّل التطور الدستوري الوطني تجميد العمل به لفترات طويلة، فضلا عن تجاوزه في كثير من الأحيان¹، الأمر الذي جعل وظيفة القانون الدستوري تنحصر في إضفاء المشروعية على الأنظمة القائمة.

لا غرو في أن التحوّل الدستوري لسنة 1989 قد شكّل حدثا مهماً في التطور الدستوري في الجزائر، فالى جانب إعتناق مبادئ إقتصاد السوق، تبنى المؤسس تقنيات الدستورية التعددية، الأمر الذي جعل الدستور يحتل مكانة تقع في عمق عملية ضبط النزاعات السياسية، التي تم الإقرار بوجودها على المستوى الرسمي ووجدت مصدرها في اختلالات ذات طبيعة مؤسساتية ودستورية².

لقد تزامنت هذه النزاعات واستعمال العنف، قصد الهيمنة أو الحد منها، الأمر الذي جعل من إقصاء العنف أول ما تصبو إليه الدستورية الجديدة، أو على أقل تقدير تقييد اللجوء إليه عن طريق إلزام الفاعلين السياسيين بنبذه والالتزام بعدم اللجوء إليه، والاحتكام إلى العقد الإجتماعي المبرم بينهم³.

في حين هدفت تقنيات الدستورية التعددية، المعتمدة، إلى منح النزاعات السياسية وسائل رسمية وسلمية للتعبير، قد تكون حادة أثناء الإستشارات الإنتخابية، لكنها تجد إستمرارية لها داخل المؤسسات، وفي حال بروزها يكون لزاما، على كل الفاعلين السياسيين، البحث عن قواعد لحظها داخل القانون الأساسي الذي أصبح يغطي وظيفة ضبط النزاعات السياسية: فالبحث عن المشروعية من خلال الشرعية أصبح هو المعيار⁴.

لقد توافق إقرار القانون الأساسي بوجود نزاعات على المسرح السياسي مع إعتقاد وسيلة مؤسساتية تؤمّن حلّها، هي تأسيس غرفة ثانية في البرلمان. وعليه يعدّ تأطير النزاعات السياسية والحيلولة دون المظاهر العنيفة لها، الوظيفة الأساسية، لا الوحيدة، للثنائية البرلمانية في الجزائر، الأمر الذي انعكس على تمثيلية مجلس الأمة إستجابة للتركيبية الإجتماعية للدولة وظاهرة عدم التوازن الذي عانت منه، ما يفيد أن الثنائية البرلمانية الوطنية تحرص، في أول المقام، على دمج بعض المصالح المتميزة داخل المجتمع، وعلى وجه الخصوص مصالح عناصر الكتلة المهيمنة، ضمن دائرة التمثيل الوطني،

¹ M. Boussoumah., « La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998 », O.P.U., Alger, 2005, p.46.

² K.-T., Célestin., « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », R.F.D.C., n° 63, juillet 2005, p. 452. 453.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 304 مؤرخ في 17 سبتمبر سنة 1996، يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، ج.ر.ج.ج.، العدد 54، مؤرخة في 17 سبتمبر سنة 1996، المواد من 34 إلى 36.

⁴ K.-T. Célestin., op. cit., p. 454. 455.

الوضع الذي يجعلها تتدرج ضمن طائفة الثنائية البرلمانية السياسية¹، التي تقر بحق التعبير لمصالح متنافرة عن طريق جسمين تشريعيين (الباب الأول). غير أن هذه الثنائية البرلمانية الجمهورية لا تريد أن تتميز بطابعها السياسي فحسب، بل وبطابعها الوظيفي الفعال أيضا، من خلال عملها على تحقيق توازن واستقرار مؤسساتي عريض (الباب الثاني).

هذا ما جعل تأسيس مجلس الأمة يتمحور حول منطقتين متكاملتين: منطق إدماجي وآخر عقلاني، باعتبارهما وجهان لحقيقة واحدة، الدولة الريعية التي تعاني من أزمة الهيمنة وتبحث عن الفعالية.

¹ ميّز جامعيان أمريكيان بين نوعين من الثنائية البرلمانية. ثنائية برلمانية سياسية تقر بتعبير جسمين تشريعيين عن مصالح متباينة، وثنائية برلمانية فعالة ترمي إلى ضمان عمل تشريعي جيد واستقرار مؤسساتي عريض. أنظر: G. Tsebelis et J. Money., cité par, A. Laquière., « L'histoire du bicaméralisme en France », R.P.P., n°1007, juillet-août 2000, p.12.

الباب الأول

الدور الإدماجي للتمثيل:

ثنائية برلمانية سياسية

تغلبت الغرف البرلمانية الثانية ما هو دائم على ما هو آني، بطرق شتى¹، خدمة لفكرة الإستمرارية، بشكل عام، واستمرار الدولة التي ترمي إلى أن تظل الدولة باسطة رقابتها السياسية على إقليم وسكان محددين، بشكل خاص. وعليه ما أن تحظى السلطة السياسية بالقبول، فإنها تتوسل بجمله أدوات قانونية تؤمن إستمرارها الذي يتخذ أبعادا متباينة².

ولئن كان تأسيس مجلس الأمة، وعلى غرار العديد من الغرف البرلمانية الثانية، قد جاء بهدف الحفاظ على قيم النظام القائم في المجال الدستوري، السياسي والإجتماعي، بما يحقق الإستمرار الموضوعي للدولة (الفصل الأول)، فإن ما يميزه عن غيره، على وجه الخصوص، عمله على تأمين هذه الإستمرارية لكن على صعيد إقليمي، فطالما أن الغرفة الأولى في البرلمان قائمة على أساس التمثيل الديمغرافي، فإن مجلس الأمة يكفل وظيفة التوازن الجغرافي، ذلك أنه مقابل إمتداد الإقليم الوطني، تتوَّع عدم التوازن، بل وعدم المساواة، في توزيع السكان عليه، وما نجم عنه من اختلالات على مستوى التمثيل السياسي، كفل مجلس الأمة تجاوز عدم التوازن هذا، آخذا في الحسبان البعد الجغرافي أو الإقليمي قصد تمثيل متوازن للأمة وتعزيز الوحدة الوطنية³ (الفصل الثاني).

¹ J. Mastias ., « Les secondes chambres en Europe occidentale ... », op. cit., p.181.

² J.-P. Markus., « La continuité de l'Etat en droit public interne », R.D.P, n° 4, 1999, p.1070.1087.

³ الأمين شريط، « بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة »، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، "حالة الجزائر"، نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 14 . 46.

الفصل الأول: الإستمرار الموضوعي للدولة

يأتي تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، عن طريق رئيس الجمهورية، قصد نقض وحدة التمثيل الوطني. فالى جوار تمثيل واحد وجامع للأمة، يقوم تمثيل لمختلف عناصرها للحيلولة دون احتكار التمثيل والقرار السياسيين، ليعبر مجلس الأمة، بهذا، عن مفهوم ثنائي للتنظيم السياسي، ويقر بتعايش عناصر متباينة، متضادة أو متكاملة، تنتمي للمجموعة الوطنية.

هذا ما جعل الثنائية البرلمانية الوطنية تعكس عدم تجانس الجسم السياسي الوطني، وتجسد إطارا مؤسساتيا مناسباً لدمج المطالب الإجتماعية والسياسية لقوى تفتقد إلى الإمتداد الإجتماعي، لكنها ذات حظوة على الصعيد السياسي، الواقع الذي جعل مجلس الأمة يتجلى، عند هذا المستوى، لا كنظام فرعي، يسعى إلى تعديل مجال التمثيل الوطني فحسب، وإنما، وفوق ذلك، في خدمة التّوّع الوطني (المبحث الأول).

على أن دور الثنائية البرلمانية الوطنية لا يتوقف عند حدود الإستجابة للإختلالات التي طبعت الحياة السياسية فقط، بل إنه يتخذ، عند هذا المستوى من التفكير، أبعاداً أخرى يبرز، من خلالها، مجلس الأمة كعنصر مؤسساتي مغاير لباقي المؤسسات الدستورية، أي كضامن لاستمرار قيم الأمة والدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الثنائية البرلمانية في خدمة التنوع الوطني

تستند مشروعية الدولة الحديثة إلى التعبير عن الصالح العام، ومن ثم إلى وساطة فعّالة للإتقاسات داخل المجتمع. ويشكّل التمثيل إحدى عناصر نظام الوساطة هذا، إذ من خلاله تتحوّل الوحدات الإجتماعية المشكّلة للمجتمع المدني إلى أوضاع سياسية تستطيع من خلاله الوصول إلى أهدافها الخاصة.

ويحيل سعي الدولة نحو تحقيق القبول الإجماعي والتعبير عن الشمولية، عن طريق التشكيلات السياسية المتروكة للمبادرة الخاصة، إلى خضوع مجموع المجتمع المدني إلى وحدة إجتماعية منه، تتحوّل إلى وضع إجتماعي للمجتمع برّمته، فنقوم طبقة إجتماعية بتتصيب نفسها ممثلاً عاماً يطوّر حقوق ومطالب بقيّة الطبقات ويلحقها بمطالبه وحقوقه، مطابقاً الأولى بالثانية¹، لتظهر الدولة بهذا كأداة هيمنة طبقة إجتماعية على باقي المجتمع²، ويجعل ديمومتها تتجسّد، بداءة، كنظام يقوم في مواجهة المحكومين ويسعى إلى الحيلولة دون تغيير النظام الإجتماعي لحساب الطبقة المهيمنة³.

لقد استطاعت مؤسسة الجيش، في الجزائر، إخضاع القوى الإجتماعية وتوجيهها لخدمة مشروعها. ومن أجل ضمان ديمومة دولتها موضوعياً، تم تطعيم النظام المؤسّساتي الوطني بنظام فرعي، هو الغرفة الثانية في البرلمان، كأداة تحكّمية هدفها تطويق الحياة السياسية، ومن ثم مراقبة أجهزة التمثيل على المستوى المركزي (المطلب الأول)، علاوة على دمج عناصر الكتلة المهيمنة ضمن التمثيل الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مراقبة أجهزة التمثيل

تضع ظروف البلدان التي قادت حرباً تحريرية، لنيل إستقلالها، العنصر العسكري في مركز مهيم في الإستيلاء على السلطة السياسية. فهذا الأخير يكون مؤهلاً أكثر من غيره للإمساك بالسلطة السياسية، ومن ثم بناء الدولة الوطنية ومؤسّساتها ومنحها وجهة سياسية وإيديولوجية محدّدة (الفرع الأول).

¹ M. Camau., « Caractère et rôle ... », op. cit., p. 399.

² M. Brahimi., « Les événements d'octobre ... », op. cit., p.696 et s.

³ J.-P. Markus., op. cit., p.1088.

إلا أنه من الخطأ الاعتقاد أن هذا البناء سوف يقيم نظاما مؤسساتيا يفضي، إن على المدى المتوسط أو على المدى البعيد، إلى إقصاء العنصر العسكري من السلطة السياسية¹. وعادة ما يترتب على هذا أن تضع السلطة الحاكمة منظومة من القواعد القانونية تعمل على استقرارها وإعادة إنتاجها²، ما يجعل الأنظمة، التي يتم إرساؤها، تهدف بالأساس إلى الموازنة بين مطلبين هما على طرفي نقيض: يأخذ الأول في الحسبان الحكام ذاتهم، من منظور حتمية البقاء في السلطة السياسية؛ فيما يتصل الثاني بالمحكومين، الذين من أجل دمجهم، تعتمد آليات تؤمن حداً أدنى لتمثيلهم.

ولما كانت حتمية البقاء في السلطة السياسية تفرض إختلال هذا التوازن لحساب الخيار الأول، تم إعتقاد وسائل تحكّمية لتوطيد هذه العلاقة والحفاظ عليها، وبالنتيجة لذلك إحتكار آليات التمثيل³ ومراقبتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ظروف تشكّل الجيش كقوة سياسية

باعتبارها قد تحصّلت على استقلالها عن طريق العنف، أفرزت الجزائر نظاما سياسيا مبنيا حول مؤسسة الجيش. فهذا الأخير، ولأسباب تاريخية ووفقا لمسار محدّد، وضع نفسه في عمق عملية بناء الدولة والإمساك بالسلطة السياسية.

ويرتسم مسار هيمنة الجيش على السلطة السياسية، في الجزائر، ضمن سيرورة رسمها لنفسه، إحتل فيها مركز السلطة بداءة، ليتحول إلى ضامن لها في نهاية المطاف. ولا تبدو نزعة الهيمنة على السلطة السياسية، من قبل الجيش، وليدة مرحلة ما بعد الإستقلال، فقد برزت هذه النزعة لديه، ممثّلا في جيش التحرير الوطني، منذ المراحل الأولى لحرب التحرير الوطني (الفقرة الأولى)، لتتأكد غداة الإستقلال وتستحوذ هذه المؤسسة، ممثلة في قيادة الجيش، على كامل السلطة السياسية، إبتداء من التاسع عشر جوان من سنة 1965 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: من جيش التحرير الوطني إلى سلطة قيادة الجيش

منذ المراحل الأولى لحرب التحرير الوطني، عزّز العنصر العسكري مكانته في كل الأجهزة القائدة لهذه الحرب على حساب العنصر المدني. فحينما قرّرت مجموعة الإثني والعشرين الزجّ بالحركة

¹ T. Bensalah., op. cit., p.318.

² الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 351 .

³ T. Bensalah., op. cit., p. 318.

الوطنية في خندق الكفاح المسلح لنيل الإستقلال، أنشئت جبهة التحرير الوطني وأداتها العسكرية جيش التحرير الوطني، الوضع الذي مكن من تجاوز إنقسامات الحركة الوطنية، وفرض على عناصرها إختيار موقعها. ورغم إلحاق جَلّ عناصر الحركة الوطنية بجبهة التحرير الوطني، ظلّ كل عنصر منها محافظا على برنامجه داخلها، وبحث عن الإستقلال الوطني بألوانه الخاصة.

هذا ما طبع حرب التحرير بخاصة سوف تؤثر على طبيعة وتطور النظام السياسي للجزائر المستقلة. فهذه الحرب لم تكن مؤطرة بحزب قوي يملك برنامجا إجتماعيا واضحا ومحدّد المعالم، ما نجم عنه بروز صراعات محمومة داخل الجبهة وأدى إلى إضعافها وجعل هيمنة العسكري تبرز¹.

ونتيجة إعتقاد مبدأ القيادة الجماعية، سرعان ما نتج تداخل في المسؤوليات وانحراف في استعمال السلطة من قبل القادة العسكريين، الأمر الذي هدّد بانفلات الوضع وطرح أزمة السلطة والقيادة بحدة. لقد فرض هذا الوضع عقد مؤتمر الصومام من أجل تنظيم حرب التحرير، فخصّها هذا الأخير بالمبادئ التي كان يفترض أن تحكمها، فضلا عن تأسيس جهازين وطنيين: المجلس الوطني للثورة الجزائرية وهيئة التنسيق والتنفيذ².

لقد تمت المصادقة على المبادئ المنوه عنها من قبل المؤتمرين تحت تأثير عبان رمضان، الذي تحالف مع عسكريين في الداخل ضد مدنيين مقيمين في الخارج؛ فيما كان الهدف من وراء إحداث هيئة التنسيق والتنفيذ، المكوّنة في أغلبيتها من عسكريين، هو تقييد مبادرات بعض مسؤولي الولايات التي كشفت عن تجاوزات في مجال القيادة وإخضاعها لحد أدنى من التنسيق والرقابة. غير أن التحالف الذي كان قائما بين عبان رمضان والعسكريين، سرعان ما تمّ نقضه من قبل الطرف الأخير الذي عمل على تعطيل المبادئ المنوّه عنها، لا سيما أولوية المدني على العسكري، بل والعمل على تكريس نقيضه³.

فمنذ سنة 1957 برز حدثان كشفا عن الدور المركزي الذي سوف يلعبه الجيش في السلطة السياسية، كان أولهما نقل المجلس الوطني للثورة الجزائرية من الجزائر إلى الخارج وتوسيع تركيبته لحساب عسكريين جدد؛ فضلا عن تهميش عبان رمضان داخل المجلس الوطني للثورة الجزائرية لمحاولته فرض مبدأ أولوية المدني على العسكري، ومعارضته لتوجه حلفائه سابقا: أولوية العسكري على المدني⁴.

¹ A.Yefsa., « L'armée et le pouvoir en Algérie de 1962 à 1992 », in : L'Algérie incertaine, R.E.M.M.M., n° 65, 1992/3, p.78.

² يتعلق الأمر بمبادئ أولوية الداخل على الخارج، أولوية المدني على العسكري والقيادة الجماعية. أنظر : Ibid., p.78.79.

³ T. Bensalah., op.cit., p.322.323.

⁴ J.Garçon., et P.Affuzi., « L'armée algérienne: Le pouvoir de l'ombre », Pouvoirs, n° 86, 1998, p.46.

بهذا، وبعد مرور أربعة سنوات فقط من الحرب، وجدت جلّ عناصر مجموعة الإثني والعشرين نفسها خارج قيادتها، نتيجة تصفيتها من طرف المستعمر لوجودها في سجونه، أو بسبب تهميشها وعدم تمتع أي منها بثقل سياسي، ليصبح مركز السلطة، منذ هذا التاريخ، في يد قيادة ثلاثية ذات طبيعة عسكرية. وحتى وإن عرف مركز السلطة بعد ذلك تحولاً، نتيجة بروز صراع داخلي بين عنصرين من الثلاثي العسكري القائد ولظهور عامل جديد وحاسم على الساحة، فإنه ظلّ مع ذلك في يد العسكريين¹.

لقد أدى تعميم حرب التحرير على كامل التراب الوطني، إلى جانب الضغط الهائل الذي مارسه جيش الإحتلال والتحاق العناصر الشابّة والمتفكّقة بحرب التحرير، إلى وضع القيادة العسكرية في مواجهة واقع جديد هو تشكّل جيش حقيقي على طرفي الحدود الشرقية والغربية للجزائر من الضروري تأطيره، تدريبه وتنظيمه، ليصبح جيش التحرير الوطني مشكّلاً، وقبل مدة فاصلة عن الإستقلال لا تتعدى الأربعة سنوات، من قسمين: جيش داخلي أنهكه الضغط الهائل الذي فرضه عليه جيش الإحتلال، وجيش على الحدود كلاسيكي، مدرّب ومنظّم، سوف يلعب دوراً حاسماً في الصراع حول السلطة السياسية².

في وقت لاحق تم توحيد قيادتي الشرق والغرب في قيادة واحدة، حملت تسمية قيادة الأركان العامة التي بدا تأسيسها كنتيجة لمسيرة القادة العسكريين المتضايقين من انقسامات الطبقة السياسية، والحد من تأثير ذلك على جيش الحدود الذي أريد له أن يظلّ موحداً متماسكاً.

لقد حقّق تأسيس قيادة الأركان نتيجة مهمة: إذ أصبح جيش الحدود بمنأى عن تأثيرات وانقسامات الأشخاص الذين أسسوه، وهذا عن طريق تعيين العقيد هواري بومدين على رأس قيادة الأركان العامة التي أصبحت الوسيط الإلزامي الذي عن طريقه تنتقل الأوامر من المؤسسات العسكرية العليا إلى الجيش، وآراء هذا الأخير إليها³. وما ميّز هذه القيادة هو تشكّلها من نواة قوية ومتضامنة، وعلى هذا الأساس أصبح لديها نظرتها الخاصة للأحداث التي عملت على توجيهها مستندة في ذلك إلى الجيش.

بهذا إنقطعت الصلة بين السياسيين المدنيين وجيش التحرير الوطني، الذي أصبح يشكّل قوّة متميزة بوسعها التحرك بكل استقلال، بل وأصبح يتم اللجوء إليها لتحكيم النزاعات بين الداخل والقيادات المقيمة في الخارج، أو كحكم في الصراعات بين الأجنحة، ليتحول الجيش، بذلك، من مجرد أداة للسياسة

T. Bensalah., op. cit., p.324.

¹ يتعلق الأمر بكريم بلقاسم، لخضر بن طوبال وعبد الحفيظ بالوصوف. أنظر:

² Ibid., p.324.325; J. Garçon., et P. Affuzi., op. cit., p.46;

محمد حربي، « جبهة التحرير الوطني. الأسطورة والواقع »، ترجمة كميل قيصر داغر، ط. 1، مؤسسة الأبحاث العربية، دار الكلمة للنشر، بيروت، 1983، ص 219. 220.

³ T. Bensalah., op. cit., p.326.

إلى مجال القرار السياسي، إما عن طريق التحكيم وإما من خلال عمله على إقصاء أطراف سياسية أثناء الصراع، باعتباره حكماً نهائياً.

هذا ما أثبتته أزمة صائفة سنة 1962، إذ كشف المشهد السياسي آنذاك عن ضبابية فيما يخص القيادة السياسية على نحو لم يمكنها من تشكيل معلم ثابت ومن ثم قيادة قوية و متماسكة¹.

فغداة الإستقلال، وجهت قيادة الأركان إنتقادات للحكومة المؤقتة بخصوص إتفاقيات إيفيان، فيما أبدى المجلس الوطني للثورة الجزائرية عجزاً بيناً بسبب إنقساماته الداخلية. ونتيجة توجسها من خطر الجيش، قررت الحكومة المؤقتة حلّ قيادة الأركان والإلتحاق بالجزائر وممارسة السلطة باعتبارها مصدر السيادة. مقابل ذلك تجاهلت قيادة الأركان قرار الحكومة المؤقتة وقررت بدورها دخول التراب الوطني، الإطاحة بالحكومة المؤقتة والقضاء على معارضيها².

وعليه يتّضح أن أزمة صائفة سنة 1962 لم تنته بانتصار بن بله، وإنما بانتصار الجيش الذي شارك أعضاؤه في الحياة السياسية بشكل فعّال، إلى جانب إمساكه بمراكز حسّاسة في دواليب الجمهورية الفتية، وعمله على تنظيم الحزب الواحد والهيمنة عليه كلياً من خلال تنظيمه وفق ميزان للقوى جعله يعمل وفق الإستراتيجية التي رسمتها القيادة العسكرية.

فخلال الفترة الممتدة ما بين سنوات 1962 و 1965 تعاونت القيادة العسكرية في حدود معينة، إلى جانب عملها على استثمار كل مؤسسات الدولة والحزب، مع شخصيات سياسية مؤثرة. إلا أنه بحلول التاسع عشر من شهر جوان سنة 1965 قرّرت هذه الأخيرة وضع حدّ لحكم الرئيس بن بله وتولّت بنفسها قيادة الدولة³.

فانقلاب جوان سنة 1965 هو، في جوهره، تعبير عن انتصار قوة سياسية هي قيادة الجيش، وسندها المؤسسة العسكرية. إثر ذلك وجدت هذه القيادة نفسها في مركز يؤهلها لبناء الدولة وفرض الإيديولوجيا التي تحكم الأمة بهدف الحفاظ على مصالحها وبهدف تأسيسها كطبقة مهيمنة⁴.

¹ T. Bensalah., op. cit., p.327.328.; J.Garçon., et P. Affuzi., op. cit., p.46.

² M. Benchikh., « L'organisation du système politique », Comité justice pour l'Algérie, Dossier n°13, mai 2004, (http://www.algerie-tpp.org/tpp/pdf/dossier_13_systeme_politique.pdf), p.3.4, consulté le 5 octobre 2013.

³ T. Bensalah., op. cit., p.329; M. Benchikh., op.cit., p.4.

مصطفى الأشرف، « الجزائر: الأمة والمجتمع »، ترجمة حنفي بن عيسى، دار القصة للنشر، الجزائر، 2007، ص 384-386.

⁴ A. Koroghli., « Constitutionnalisme et développement en Algérie, analyse du processus institutionnel par la base en vue du développement », Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Paris I (Panthéon- Sorbonne), décembre 1985, p.246.

الفقرة الثانية: قيادة الجيش، طبقة مهيمنة

عقب 19 جوان سنة 1965، بالإمكان القول أنه أصبح هنالك كتلة مهيمنة، من خلال سيطرة كاملة لمجموعة المصالح العسكرية على أجهزة سلطة الدولة. مجموعة تفرّغت لبناء الدولة ومؤسساتها، وإقرار الإيديولوجيا التي تحكم الأمة، بهدف حماية مصالحها وتكوين طبقة متميزة، لتتحول من مجرد أداة ثورية إلى داعم إستراتيجي، عمل من خلال تحولات عديدة إلى تأسيس قواعد نظامه السياسي. ولتحقيق ذلك، تعيّن على قيادة الجيش الظهور بمظهر بنية حاكمة فعليا لها مصالحها الخاصة التي تدافع عنها¹.

هذا ما جسّد شغل العسكريين السياسيين لكل المناصب الحساسة في الدولة، وتولي البعض منهم مسؤولية تسيير المؤسسات الوطنية، فيما تحصّل البعض الآخر على قروض وأنشأ مؤسسات خاصة².

غير أن هذا لم يبد كافيا، من منظور هذه القيادة، لحماية هذه المصالح، إذ كان لزاما إقامة نظام سياسي يؤمّن مصالحها، عملت على مأسسته بطرق كلاسيكية في إطار النظام الرئاسي المشدّد، الذي يضمن تركيز الوظائف الحكومية التشريعية والحزبية. هذا ما جعل من مؤسسة الجيش مؤسسة سياسية تساهم في الحياة السياسية والإقتصادية لتبدو، في ظل هذه الظروف، كأفضل مجموعة منظمّة لها مصالحها الخاصة التي تدافع عنها، ما حدا بقيادة الجيش، منذ الإستقلال، إلى السهر على بناء جيش عصري من خلال تشجيع العناصر الشابة المحترفة على الإنضمام لصفوفه³.

وقد استمرت عملية العصرية هذه على نحو عرفت بها هذه المؤسسة تحولات عميقة، فالجيش الشعبي الوطني الذي فرض قرارته على رئيس الجمهورية سنة 1992، والذي أوقف المسار الإنتخابي في ذات السنة، ليس هو ذاته الجيش الشعبي الوطني لسنة 1965 أو لسنة 1979.

ويمكن ردّ هذه التحوّلات إجمالا لسببين هيكليين: يعود الأول إلى تغيير مسّ السياسة العسكرية سنة 1984، فاستحدث لأول مرة رتبة جنرال في المنظومة العسكرية، فضلا عن جعل الجيش جيشا تعاقديا منظمّا حول قيادات مستقلة مرتبطة مباشرة بقيادة الأركان؛ فيما يمكن رد السبب الثاني إلى عامل تغير الأجيال، إذ ظهر جيل من العسكريين التقنوقراطيين⁴ عمل على إضفاء الطابع الإحترافي على الجيش¹.

¹ A. Koroghli., op. cit., p.246.251.

² T. Bensalah., op. cit., p.332.

³ A. Koroghli., op. cit., p.250.

⁴ حتى وإن رأى البعض أن الجيل التقنوقراطي الجديد من العسكر، الذي تقلّد مسؤوليات داخل الجيش، أقلّ تسيّسا من الجيل القديم، فإن ذلك ليس صحيحا بالضرورة، ذلك أنه حتى وإن كان أكثر إحترافية فإنه ليس أقلّ تسيّسا. فما يميّزه عن الجيل القديم هو أنه عديم الشرعية التاريخية. J.Garçon., et P.Affuzi., op. cit., p.48; J.-J. Lavenue., « L'armée algérienne et les institutions : de la constitution du 23 février 1989 à l'assassinat de Mohamed Boudiaf le 29 juin 1992 », R.D.P., 1.1993, p. 111.

والواقع أن الجهد المبذول لعصرنة الجيش لا يهدف بالدرجة الأولى إلى حماية الثورة، في مرحلة الحزب الواحد، أو حماية الديمقراطية بعد التفتح السياسي، بقدر ما يهدف إلى حماية المصالح الخاصة للبنية الحاكمة أولاً، ثم يأتي، في مقام ثان، حماية الثورة والديمقراطية².

هذا ما يفسر تحالف مؤسسة الجيش سنة 1962 مع الرئيس أحمد بن بله، لما آمنه لها هذا التحالف من شغل مناصب نافذة في مؤسسات الجمهورية الفتية، لتبعده سنة 1965 حينما أراد التحالف مع مناوئين لها، ومن ثم إضعافها. وهو ما يفسر أيضاً تنصيب العقيد الشاذلي بن جديد كخليفة للرئيس هواري بومدين سنة 1978، ووقف المسار الانتخابي الذي أفضى إلى مشاركة الإسلاميين للجيش في ممارسة السلطة السياسية ضمن شروط لا تخدم مصالح هذا الأخير³.

الفرع الثاني: أدوات مراقبة التمثيل الوطني

تظهر مؤسسة الجيش، في القوانين الأساسية، على أنها مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية، والحقيقة أن هذه الأخيرة هي وليدة الأولى، فبواسطتها تراقب مؤسسة الجيش الدولة وتؤثر في الحياة السياسية (الفقرة الأولى). إن هذا التصور هو الذي يفسر القصور الذي شاب دستور 1989 الذي خلا من أداة تستطيع من خلالها مؤسسة الجيش مراقبة المؤسسة البرلمانية (الفقرة الثاني).

الفقرة الأولى: رئاسة الجمهورية، أداة مراقبة الدولة

تتجسد هيمنة مؤسسة الجيش على النظام السياسي من خلال مؤسسة رئاسة الجمهورية، فيتم تعيين رئيس الجمهورية من طرف القيادة العسكرية ابتداء (أولاً)، إلى جانب الإمساك بسلطة التوجيه واكتفاء الرئيس بسلطة التسيير (ثانياً).

أولاً - القيادة العسكرية، مفتاح قبة النظام الرئاسي المشدّد

إحتل رئيس السلطة التنفيذية، ابتداء من سنة 1965، مركزاً مهيماً مقارنة ببقية المؤسسات الدستورية⁴. إلا أن تطور نظام الحكم نحو تركيز السلطة بيد رئيس السلطة التنفيذية لا يتوافق ووضعية قيام تعارض بينه وبين قيادة الجيش، إذ يفترض وجود ثنائية واقعية على نحو يتبع فيها الأول الثانية،

¹ J.Garçon., et P.Affuzi., op. cit., p.47; J.-J. Lavenue., op. cit., pp.108.110.

² A. Koroghli., op. cit., p.250.

³ R. Leveau., « Acteurs et champs de force », Pouvoirs, n° 86, 1998, p.29 ;

سعيد بوالشعير، « النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 »، ج. 2، د.م.ج.، الجزائر، 2013، ص 178. 177

⁴ A. Koroghli., op. cit., p.220.

فالحقيقة السياسية الوطنية تبدو أكثر تعقيدا حينما تتجاوز أفق القراءة القانونية والمؤسسية المحضة للدستور¹، الذي يشكل طريقة للوعي بوحدة مصالح المجموعة المهيمنة² التي يمثلها رئيس للجمهورية متحكّم في كل المؤسسات.

بهذا يمكن القول أن النظام الجزائري هو نظام رئاسي مشدّد³ تلعب فيه القيادة العسكرية دورا مهيما، باعتبارها تقنوبيروقراطية حاكمة تسجّل حضورها في كل القرارات الكبرى ذات الصلة بالحياة الإقتصادية والسياسية للأمة⁴، لتمثّل هذه القيادة مفتاح قبة النظام الرئاسي المشدّد في الجزائر، فبدل أن تحتل واجهة الحياة السياسية، تفضّل قيادة الجيش تعيين رؤساء للدولة تستطيع مراقبتهم. فرئيس الجمهورية يعبر عن توازن بين أعضاء القيادة العسكرية وواجهة للوحدة، لكن من دون أن يكون حاكما بمفرده⁵.

وتدلّ الممارسة السياسية والدستورية، منذ 19 جوان 1965، على أن القيادة العسكرية هي الماسك الفعلي بالسلطة السياسية. لقد بدا مجلس الثورة، باعتباره رئاسة جماعية، تحت سلطة رجل عسكري، كجهاز سياسي مهيم على باقي المؤسسات، فكل القرارات السياسية والإقتصادية الحاسمة اتخذت تحت تأثير هذا الأخير، أو بالأحرى تحت تأثير رئيسه الذي ظل يمارس السلطة دون شريك، الوضع الذي دستره المؤسس سنة 1976، في إطار نظام رئاسي مشدّد⁶.

ولم يعرف هذا الوضع أي قطيعة⁷، فكل رؤساء الدولة يتم إختيارهم، في البدء، من قبل قيادة الجيش، ليتم بعدئذ عرضهم على الإنتخاب.

والواقع أن هذه القاعدة ليست وليدة نظام 19 جوان 1965، بل تجد أصلها في الممارسة السياسية لمرحلة الإستقلال مباشرة. فقبل تحرير القادة التاريخيين لحرب التحرير من السجن بفرنسا، قامت قيادة

¹ M.-T. Ben Saada, « Le régime politique algérien. De la légitimité historique à la légitimité constitutionnelle », E.N.A.L., Alger, 1992, p.99.100.

² M. Camau., op. cit., p. 384.

³ الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 624.

⁴ A. Koroghli., op. cit., p.224.232.

⁵ J.Garçon., et P.Affuzi., op. cit., p.49.

⁶ A. Koroghli., op. cit., p.229.230.

⁷ بدا من خلال الخلافات التي برزت بين الرئيس عبد العزيز بوتفليقة والقيادة العسكرية خلال الإنتخابات الرئاسية أو بين الرئيس بوتفليقة وبعض قياداتها إبتداء من سنة 2004 على أنه يشكل شذوذا على هذه القاعدة وتطورا عرفه النظام السياسي الجزائري بهذا الشأن، والحقيقة أن ذلك ليس صحيحا، إذ حتى في حال وجود مثل هذه الخلافات فإنه بالموازاة مع ذلك تعمل القيادة العسكرية على لململة خلافاتها والعمل على تنفيذ ذات الإستراتيجية تحقيقا لمصالحها، والإنتهاء إلى تحقيق الإجماع حول مرشح واحد، ففي نظر السيد مولود حمروش تظل الإنتخابات الرئاسية في الجزائر، إلى غاية 2014، إنتخابات مغلقة، بمعنى أن لقيادة الجيش دوما مرشح مجمع عليه في كل انتخابات رئاسية. وعلاوة على هذا، فقد يراد بهذه المواقف بلوغ هدف ذو طبيعة سياسية، هو شدّ نظر باقي المترشحين للإنتخابات الرئاسية والتقليل من حذرهم حيال المرشح المحتمل لمؤسسة الجيش. أنظر: C. Bennadji., « Algérie : la fin de la crise politique ? », L'Année du Maghreb, n° I, 2004, p.183-186.

الأركان العامة، ممثلة بالعقيد هواري بومدين، بالإتصال بهم واستطاع هذا الأخير إقناع الرئيس بن بلة بأن يحكم بمعية الجيش¹.

وكقاعدة عامة حينما يبتعد الرئيس المرشح عن السياسات المسطرة مسبقا، تتدخل قيادة الجيش ولو بطرق سياسية لإبعاده. هذا ما تم ملاحظته في إطار الحزب الواحد سنة 1965، حينما تم إبعاد الرئيس بن بلة ليتم إستخلافه بالعقيد هواري بومدين، باعتباره رئيس المؤسسة العسكرية. وإثر وفاة هذا الأخير تدخلت قيادة الجيش من جديد لتعيين خليفة غير منظر له، الرئيس الشاذلي بن جديد، ليصادق مؤتمر الحزب بعد ذلك على هذا الإختيار ويقدمه مرشحا وحيدا للإنتخاب².

لكن حينما خرق هذا الأخير السياسة المسطرة، قامت قيادة الجيش بالتأثير عليه بغية تقديم إستقالته، ليتم تعويضه برؤساء للدولة، تم عزل أحدهم رغم صفته العسكرية³ لسوء تفاهم مع قيادة الجيش. وحتى مع إقرار التعددية الحزبية وتغيير قواعد اللعبة السياسية، التي توجب حرية الترشح، فإن الحقيقة تقف وراء هذا التحوّل الظاهري، فكل رؤساء الجمهورية المنتخبين عقب سنة 1989 كانوا مرشحين مختارين من قبل القيادة العسكرية، ذلك أنه يتم إستبعاد المرشحين الذين بوسعهم الفوز من دون أن يكونوا تحت رقابتها، وإما أن تقدم هذه الأخيرة بنفسها عدة مرشحين وتدعم أحدهم، الوضع الذي تم ملاحظته في انتخابات 1999 وما تلاها من استحقاقات رئاسية⁴.

ثانيا - سلطتا التوجيه والتسيير

يقصد بالصلاحيات ذات الصلة بتسيير الدولة تلك التي تسمح بقيام الدولة بنشاطها، كالتعيين في الوظائف المدنية العليا وتمثيل الدولة على الصعيد الداخلي والخارجي، والتي عادة ما تتخذ شكل قرارات مراسيم، أوامر ومعاهدات. وتمارس هذه الصلاحيات من طرف أجهزة السلطة التنفيذية، ما يفيد أن رئيس الدولة وجهازه الحكومي يحظيان بسلطات فعلية في مجال تسيير الدولة، ولا يتم الإعتراض على هذه العملية إلا في الحالات التي يتوجب فيها الحصول على رأي مسبق من طرف السلطات العسكرية.

والحقيقة أن ما تم ذكره وإن كان يصدق بشكل فعلي على الأعمال ذات الطبيعة المدنية، فإن الأمر لا يبدو كذلك بشأن الصلاحيات ذات الطبيعة بالمؤسسة العسكرية ذاتها، ذلك أنه حتى وإن كانت

¹ L. Addi., « L'armée, la nation et l'État en Algérie », Confluences Méditerranée, n° 29, 1999, p.10.

² محمد حربي، المرجع السابق، ص 311.

³ يتعلق الأمر بالرئيس اليمين زروال.

⁴ L. Addi., op. cit., p.11.45.

صلاحية التعيين في المناصب العسكرية يدخل ضمن صلاحيات تسيير الدولة، تظل التعيينات المتعلقة بالهرمية العسكرية من الصلاحيات الحصرية للمؤسسة العسكرية، ذلك أن نظام الترقيات يدخل ضمن الإختصاص الحصري لقيادة الجيش، وما تدخّل رئيس الجمهورية إلا ترسيم للقرارات المتخذة من طرفها¹.

أما فيما يتعلق بتوجيه الدولة²، فالمقصود به كل الصلاحيات ذات الصلة بالتوجهات السياسية الأساسية للأمة وكل ما هو معتبر كسياسات إستراتيجية، فالقانون الأساسي وإن كان يمنحها لرئيس الجمهورية، فإن الواقع يفيد أن القيادة العسكرية هي صاحبة الإختصاص.

صحيح أنه من الناحية القانونية تعود سلطة توجيه الدولة لرئيس الجمهورية، فهو الذي يرسم سياسة الأمة، الرئيس الأعلى للقوات المسلحة، المسؤول عن الدفاع الوطني... إلخ، غير أن جميع السياسات المتعلقة بالأمن، إنشاء قوات مساعدة للجيش تنظيم الحياة السياسية، تقرّر من طرف القيادة العسكرية. فالعديد من الشواهد تثبت ذلك لعل أبرزها، تدخل المؤسسة العسكرية لوقف المسار الانتخابي سنة 1992 والإشراف على وضع أرضية الوفاق الوطني والإمضاء عليها من طرف الفاعلين السياسيين.

وجدير بالذكر أنه فيما يخص الإصلاحات الكبرى، تظل القيادة العسكرية يقظة تراقب الوضع ولكنها لا تتدخل بشكل مباشر. غير أنه حينما تمس هذه الإصلاحات بالتوازنات المعتبرة أساسية من قبلها، تتدخل وتضع حدا لها³.

والملاحظ أن تدخل القيادة العسكرية لا يكون دوما عنيفا، ذلك أنه يفترض في رئيس الجمهورية ووزيره الأول معرفة طرق عمل النظام السياسي، ومن ثم الحدود التي يتعين عدم تجاوزها، تحت طائلة تحرك القيادة العسكرية. ولما كانت الإصلاحات الكبرى تقدّم بواسطة مشاريع قوانين تودع لدى البرلمان أو تتخذ شكل أوامر، فإن القيادة العسكرية عادة ما لا تتدخّل في هذه المرحلة، ذلك أن العلاقات التي تقوم بين مختلف المؤسسات الدستورية والجيش تسمح، في أغلب الأحيان، بمعرفة موقفه، وبالتالي إحترامه.

وفي المجالات المهمة تعمل الحكومة على سحب المشاريع حينما يكون موقف مؤسسة الجيش معارضا لها. أما حينما تتعارض إستراتيجية قيادة الجيش واستراتيجية رئيس الجمهورية، فإن إعتراض القيادة يتخذ أشكالا عديدة، قد تصل إلى حدّ فرض الإستقالة عليه، أو إبعاده عن الساحة السياسية¹.

¹ M. Benchikh., « L'organisation du système... », op. cit., p.13.14.

² M. Benchikh., « Les obstacles au processus de démocratisation en Algérie », R.A.D.I.C., T.4, n°2, juin 1992, p.473.474.

³ أبرز مثال هو تجميد الجيش للإصلاحات الاقتصادية التي قادها رئيس الحكومة مولود حمروش في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد. أنظر:

F.Ghilès., « L'armée a-t-elle une politique économique ? Chronique de douze années de compromis incertains », Pouvoirs, n° 86-1998, pp.90-96.

ومهما يكن من أمر، ورغم تعقيدات علاقة مؤسسة الرئاسة بقيادة الجيش، تظل رئاسة الجمهورية المؤسسة المحورية التي تمكّن هذه القيادة من مراقبة المؤسسة البرلمانية، لا سيما بعد اعتماد التعددية السياسية وصعوبة التحكم في اللون السياسي للأغلبية البرلمانية. هذا ما يبرر، ولو جزئياً، اعتماد الثنائية البرلمانية، فقد جاءت بنية تجاوز القصور المؤسساتي الذي لازم التعددية السياسية بعد سنة 1989.

الفقرة الثانية: قصور في تأمين رقابة التمثيل الوطني

يشكّل انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر حجر الزاوية في النظام المؤسساتي، ووسيلة للإخلال بالتوازن السياسي الذي جاء تأسيس غرفة برلمانية ثانية تعزيزاً له، عن طريق اعتماد الثلث المعين كأداة للحكم (ثانياً)، وتجاوز ظاهرة عدم توازن مطلبيه (أولاً).

أولاً - إختلال مطلبي نظام الحكم

مع التحوّل الدستوري لسنة 1989، ظلّت المؤسسة العسكرية تمثل الأساس الفعلي للسلطة السياسية والضامن لها في الجزائر، إلا أن الذي كان يعوزها آنذاك هو إفتقار القانون الأساسي إلى الأدوات الدستورية التي من شأنها تأمين هذه الإستمرارية. ذلك، أن المؤسسة العسكرية ظلّت، وعبر كافة مراحل التطور الدستوري، حجر الزاوية في كل النشاط الوطني والمركز الفعلي للسلطة، فمهمة الجيش ليست دفاعية فحسب، وإنما يمتد نشاطه، بالإضافة إلى ذلك، إلى الميدان السياسي القيادي².

وإذا كان دستور 1989 لم يتجاهل هذا الوضع، فالى جانب النص على المهام التقليدية للجيش³ فقد أولاه مهمّة " ... المحافظة على الإستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية ... ووحدة البلاد وسلامتها الترابية ..."⁴، وهي مهام واسعة تمكّن هذه المؤسسة من سلطات تقديرية عريضة للتدخل في غير المجالات المتعلقة بمهامها الدفاعية، فإن ما يميز دستور 1989 عن سابقه، بهذا الشأن، هو حرمان هذه المؤسسة من أدوات دستورية تمكنها من التحكم في الواقع السياسي.

فالجيش مؤسسة ذات طبيعة سياسية بالدرجة الأولى، ولذا فإنه من غير المتصور ألا يكون له رأي وتدخل في الحياة السياسية، غاية ما في الأمر أن هنالك إختلاف في مستوى هذا التدخل وشكله

¹ M. Benchikh., « L'organisation du système... », op. cit., p.15.16.

² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 356.

³ " تنتظم الطاقة الدفاعية للأمة، ودعمها، وتطويرها، حول الجيش الوطني الشعبي "، المادة 24 ف 1 من المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج.ر.ج.ج.، العدد 9، مؤرخة في أول مارس سنة 1989، ص 234.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18، المادة 24 ف 2.

وذلك تبعا لوجود وترسخ الدولة واستقرار مؤسساتها من عدمه. ففي البلدان التي تحظى بنظام مؤسساتي مستقر يكون مبدأ الفصل بين السلطتين المدنية والعسكرية هو الثابت، مع أولوية الأولى على الثانية، بل وتبعيتها لها. وعلى ذلك، فإن قبض العسكريين على السلطة السياسية عن طريق القوة يعد تصرفا غير شرعي والسلطة المترتبة عنه غير مشروعة، ويتخذ تدخل الجيش في الحياة السياسية طابعا غير مباشر.

بينما في البلدان التي تفتقر إلى نظام مؤسساتي، أو أنه يكون في حالة بدائية رغم وجوده، فإن الأمر يختلف وذلك حسب القوة السياسية التي تستولي على جهاز الدولة المراد إقامته: مدنية أو عسكرية. وحتى مع افتراض الحالة الأخيرة، تولى الجيش للسلطة، فإن ذلك لا يناقض المبادئ الشرعية التي كانت قائمة، كما لا يطرح مشكلة مشروعية السلطة الجديدة¹.

لا ريب في أن البلدان التي قادت حربا تحريرية ضد المستعمر لا تميز بين السياسي والعسكري، فالرجال الذين يقودون الحرب التحريرية هم في آن واحد مدنيين وعسكريين، وعند الإستقلال يكون هؤلاء مؤهلين أكثر من غيرهم للإمساك بالسلطة السياسية، ومن ثم بناء الدولة الوطنية والمؤسسات الضرورية وتحديد الإيديولوجيا التي تحكم الأمة. والعلة في ذلك، هو أنه من غير المتوقع أن يقوم هؤلاء، بعد تحقيق الإستقلال، بمنح السلطة السياسية إلى سلطة مدنية لم تشارك في الصراع من أجله².

وعليه، فإنه في جميع الدول التي حصلت على استقلالها عن طريق الكفاح المسلح، فإنه بدلا من التمييز بين حكم مدني وآخر عسكري، يتعين التعرض إلى هذا الموضوع من منظور مخالف: الطريقة التي من خلالها يريد هؤلاء بناء الدولة وإعطائها وجهة سياسية وإيديولوجية محددة. إلا أنه، من الواجب التنبيه إلى أمر أساس بهذا الشأن، وهو أنه من الخطأ الاعتقاد أنه من خلال هذا البناء سوف يقيمون نظاما مؤسساتيا يفضي، إن على المدى المتوسط أو البعيد، إلى إقصائهم من السلطة السياسية³.

وعادة ما يترتب على ذلك أن " تكون السلطة الحاكمة مهما كانت أسماؤها، وبغرض إستمرارها في الحكم، ذات طابع " أبوي"، تضع منظومة من القواعد القانونية تعمل على استقرارها أو إعادة إنتاجها... "4. ونتيجة لذلك، فإن الأنظمة التي يرسبها قادة هاته البلدان تهدف بالأساس إلى الموازنة بين مطالبين هما على طرفي نقيض: يأخذ الأول في الحساب الحكام ذاتهم، حتمية بقائهم في السلطة؛ بينما يكون الثاني على صلة بالمحكومين الذين، من أجل ضمان دمجهم، يتعين إعتقاد آليات تضمن حدا أدنى

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 351.

² T. Bensalah, op. cit., p.316.

³ Ibid., p.318.

⁴ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 351.

لتمثيلهم. ولما كانت ضرورات البقاء في السلطة تفرض إختلال هذا التوازن لحساب المطلب الأول، تظهر الأنظمة المؤسساتية التي يتم إرساؤها مشوهة وغير متمفصلة¹.

ولا تتجلى ظاهرة عدم التوازن تلك من خلال منح كل المراكز الحساسة لأشخاص شاركوا في الحرب التحريرية فحسب، بل، وعلاوة على ذلك، عن طريق تبني وسائل تحكّمية لتوطيد هذه العملية والحفاظ عليها². ولعل أهم دعامة لذلك هو إعتقاد الحزب الواحد " كوسيلة وواجهة مدنية أكثر مما هو قوة سياسية"³ لا تتحصر وظيفته في إنتاج إيدولوجيا الحكام فحسب، بل، وفوق ذلك، إحتكار آليات التمثيل⁴.

وإذا كان هذا النظام التأسيسي قد كفل للمؤسسة العسكرية إعادة إنتاج نفسها، ومن ثم ضمان بقائها في السلطة السياسية، فإن الأمر لم يبد بهذه البساطة في النظام التأسيسي الذي أرساه دستور 1989، وهذا ما أكدته تجربة أولى إنتخابات تشريعية تعددية سنة 1991. لقد تعدت تلك التجربة الحدود التي كان من الواجب عدم تجاوزها، إذ قامت معها إمكانية إعادة النظر في موقع المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية، على نحو هدد بإقصائها من السلطة السياسية لعدم تمكنها من مراقبة آليات التمثيل⁵.

فالعيب الذي لازم دستور 1989 هو خلوه من أية أداة دستورية تمكن هذه المؤسسة من مراقبة آليات التمثيل التي تفتحت، بشكل يكاد يكون مطلقا، على الديمقراطية، بما يفيد قيام حالة من عدم التوازن بين مطلبي نظام الحكم، لكنه عدم توازن لحساب المحكومين لا الحكام. فهذا الإختلال هو الذي يبرر الوضع الذي خلصت إليه تجربة 1991، الأمر الذي أو تعين معه إعادة النظر في النظام المؤسساتي، لا التأسيسي قصد إعادة الوضع إلى نصابه.

ثانيا - الثلث المعين، أداة للحكم

قبل العملية التأسيسية لسنة 1996 لم يرصد المؤسس من الحلول ما هو كفيلا لمواجهة المعطى الذي خلصت إليه تفاعلات الحياة السياسية، العامل الأغلب، الذي كانت له إنعكسات كشفت عن ضعف النظام الدستوري. فعلى نقيض الأنظمة المقارنة التي تكيفت مع هذا العامل⁶، بدا واضحا أنه من العسير، في ظل النظام المؤسساتي القائم واعتماد مبدأ التداول على السلطة بين أغليات متباينة، الحفاظ على

¹ T. Bensalah, loc. cit.

² Ibid., p.381.

³ الأمين شريط، نفس المرجع، نفس الموضوع.

⁴ هذا ما يبرر إعتقاد مبدأ الحزب الواحد غداة الإستقلال، ويكشف عن حجم وأهمية الدور المنوط به، كما يبرر مسلك المؤسس سنة 1976 في دسترة هذا المبدأ على نحو لم يسبق له مثيل. أنظر:

T. Bensalah., loc. cit.

⁵ J.-L. Lajoie., op.cit., p.1345.

⁶ يعتبر النموذج الفرنسي أفضل نموذج معبر عن ذلك، وهذا من خلال " ظاهرة " التعايش التي تم إقرارها.

طبيعة النظام الدستوري (أ)، الأمر الذي أوجب تطعيم النظام المؤسساتي بنظام فرعي تم من خلاله تأسيس غرفة برلمانية ثانية تقاسمت دورها في تحقيق الإستقرار المؤسساتي مع رأس السلطة التنفيذية (ب).

أ - النظام الرئاسي المشدّد والعامل الأغلبي

حافظ دستور 1989 على طبيعة النظام الدستوري فظل يصنف في خانة الأنظمة الرئاسية المشددة، التي تجعل من رئيس الجمهورية مفتاح قبّة النظام والهيمن على بقية المؤسسات الدستورية. وتتحقق هذه الهيمنة، على صعيد قانوني، من خلال أدوات التأثير المتعددة التي يكفلها له الدستور، والتي تجعل من بقية المؤسسات الدستورية في حالة تبعية تامة له؛ لتبلغ الهيمنة كمالها عندما تتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، وتتعرّز بذلك الهيمنة القانونية بأخرى سياسية. ولا يشكل هذا الشرط الأخير، تطابق الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية، لازمة لبلوغ هيمنة رئيس الجمهورية كمالها فحسب، بل إنه يكفل، فوق ذلك، تجاوز النظام الدستوري لتناقضاته: ففي حال غياب هذا التطابق، أو إختلاله، تطفوا تناقضات النظام الدستوري وتخلص إلى انسداد. وعلى ذلك، فإن التداول على السلطة بين أغليبتين متباينتين يخلص، لا محالة، إلى انسداد النظام السياسي. إنسداد لم يرقب له الدستور حولا قانونية أكيدة ونهائية (1)، تاركا المبادرة بذلك للإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية (2).

1 - المظهر السياسي

إن انتخاب كلاً من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام المباشر ولعهدة إنتخابية متساوية، في ظل دستور 1989، قد يخلص إلى فرز أغليبتين إنتخابيتين متضادتين وينتهي بذلك إلى تعارض المؤسساتين. ويسوق هذا الحضور غير المتطابق لهاتين الأغليبتين إلى فرضيتين سياسيتين ممكنتين: قبول رئيس الجمهورية بسياسة التعايش مع الأغلبية البرلمانية أو رفضها. وإذا كانت فرضية التعايش تسمح بعمل المؤسساتين في جوّ يشوبه الحذر والغموض، فإن رفض التعايش يحيل إلى تصادمهما، ومن ثم إلى تعطيل عمل المؤسسات.

فالتوافق بين مؤسستي الرئاسة والمجلس الشعبي الوطني يسوق إلى وجود حكومة رئاسية، لنبقى بذلك في إطار منطق الدستور الذي تحكمه معادلة: الدستور يساوي رئيس الجمهورية¹. ويظل الأمر على حاله إذا أفرزت الإنتخابات التشريعية أغلبية برلمانية مخالفة وأقرّ رئيس الجمهورية سياسة التعايش معها.

¹ N.-E., Ghazali., « Cours de systèmes politiques comparés ... », op. cit., p.231.

غير أنه من الواجب تحديد النتائج السياسية للتعايش، التي من الواجب أن تختل لحساب رئيس الجمهورية. فالسلطة التقديرية التي يحظى بها رئيس الجمهورية، بهذا الشأن، لا تتوقف عن حدود القبول بسياسة التعايش فحسب، بل تمتد أيضا إلى تعيين رئيس الحكومة وكافة أعضائها، فضلا عن مراقبة الرئيس مدى إحترام الحكومة للأحكام الدستورية. فرئيس الجمهورية لا يقر بسياسة التعايش إلا إذا ارتأى أنها مناسبة له، فإذا أقر ذلك تعيّن عليه، أخذا في الحسبان هذا الوضع السياسي، تعيين رئيس الحكومة من ذات الأغلبية البرلمانية، بل إن ذلك يمتد إلى كل أعضاء الحكومة¹.

في مثل هذه الحال، يصبح من الواجب على رئيس الجمهورية ترك رئيس الحكومة تنفيذ برنامجه السياسي لأنه يحظى بدعم الأغلبية البرلمانية، على أن يبقى ذلك تحت رقابة رئيس الجمهورية المشددة الذي يستطيع في كل وقت وضع حدّ لنشاطه، ومن ثم عزله وتغييره، وذلك " ... عندما تتجاوز الحكومة الحدود الدستورية من أجل الشعبية أو المجاملة ... "2، فمن الواجب على رئيس الحكومة " أن يبقى دائما في الحدود التي يريدها الرئيس ولا يمكنه بحال من الأحوال، أن يحاول منافسة رئيس الجمهورية والعمل من أجل أن تطغى رئاسة الحكومة على رئاسة الجمهورية "3، فالرئيس يتمتع بكل الوسائل الدستورية التي تمكنه من القضاء على طموحات مساعده الأقرب⁴.

هذا ما يفيد أن إقرار رئيس الجمهورية لسياسة التعايش مع الأغلبية البرلمانية مرهون، في حقيقته، بقبول الأغلبية البرلمانية الرضوخ لإرادة رئيس الجمهورية ولبرنامجه، لأنه خارج هذين الشرطين يستطيع الرئيس تجاوز الأغلبية والتحلل من إلتزامه السياسي وتجاهلها، وذلك عن طريق تعيين رئيس حكومة من خارجها، إلا أن ذلك يظل تحت مخاطر الإنسداد السياسي والمؤسساتي.

غير أنه إذا ما استبعد رئيس الجمهورية فرضية التعايش مع الأغلبية البرلمانية المضادة له وقرر التخلص من إلتزامه السياسي، ومن ثم حرمان الأغلبية من أن تحكم، فإنه سوف يتصادم، لا محالة، مع المجلس الشعبي الوطني، تصادم قد يخلص إلى تجميد المؤسسات وتعطيلها.

ذلك، أنه بوسع المجلس الشعبي الوطني مقابلة موقف رئيس الجمهورية هذا بإلزام رئيس الحكومة تقديم إستقالة حكومته. وحتى وإن كان بوسع رئيس الجمهورية، تحدي المجلس من خلال إصراره على

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 597.

² الرئيس الشاذلي بن جديد، ذكره الأمين شريط، المرجع السابق، نفس الموضوع.

³ هذا ما يجعل من سياسة التعايش صعبة، بل ومستحيلة في مثل هذا الوضع، لأن من شأنها أن تعيد النظر في النظام الدستوري وتنتقل به من رئاسي مشدد إلى نظام برلماني، الأمر الذي يصعب تحقّقه. أنظر:

N.-E. Ghozali., op.cit., p.231.

⁴ O.Ben Dourou., « La nouvelle constitution algérienne du 23/02/1989 », R.D.P., n° 5, 1989, p.1320.

موقفه وتعيين رئيس حكومة جديد من خارج الأغلبية البرلمانية، فإن بوسع المجلس مقابلة ذلك برفض برنامج الحكومة، حتى ولو كان ذلك يجر إلى حله الوجوبي، ومن ثم عرض النزاع بين المؤسستين على التحكيم الشعبي.

فالتحكيم الشعبي لا يشكل حلا أكيدا للصدام القائم، فكما من شأنه أن يخلص إلى فرز أغلبية برلمانية جديدة مساندة للرئيس، فإن بوسعه أيضا أن ينتهي إلى عودة ذات الأغلبية، الأمر الذي يسوق إلى استمرار الصدام، ومن ثم الإنتهاء إلى أزمات سياسية معقدة تخلص إلى تجميد المؤسسات وتعطيلها، فتزامن أغليبتين غير متطابقتين أمر لا يحتمله النظام، وهو الوضع الذي لم يرصد له الدستور أي حل قانوني نهائي¹.

2 - المظهر القانوني

يمسك رئيس الجمهورية بوسائل قانونية عديدة تمكّنه من التأثير على المجلس الشعبي الوطني، بصفة مباشرة وأخرى غير مباشرة. ولا تشكّل السلطات التي يحتفظ بها الرئيس، بهذا الشأن، تعبيراً عن هيمنته على هذا الأخير فحسب، بل وسيطرته على كل المؤسسات الدستورية العليا. غير أن هذه الوسائل وإن كانت تعبّر عن قوة مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري، فإن البعض منها، وعلى عكس ما تقدم، يجعل من مركزه هشاً وضعيفاً، سيما تلك التي تفتح التحكيم الشعبي.

وعليه، فإنه في حال تواجه الجهازين الأساسيين، رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، فإن حلا ديمقراطياً وحده يكون معقولاً، وإلا فإن تصادماً محتوماً وخطيراً بين الجهازين لن يجد حلاً له في إطار الدستور. فالمنطق يفرض أن لا ينكر أيّ من الجهازين المشروعية المبدئية للجهاز الآخر، بل وعليه أن يرضخ ويقبل بسمو المشروعية حديثة العهد التي عبّر عنها الجسم الانتخابي².

فالأخذ بهذا الحل في حال تصادم رئيس الجمهورية مع المجلس الشعبي الوطني، يؤثر على الطبيعة القانونية للنظام الدستوري، ويمكن من قراءة الدستور قراءة مختلطة، أي قراءة واقعية.

مفاد هذه القراءة أن يؤوّل الدستور تأويلاً برلمانياً حيناً، وتأويلاً رئاسياً حيناً آخر، وهذا حسب الأوضاع التي تقوم على أولوية الإرادة الشعبية التي يؤخذ بتجليها الأخير: فيؤوّل الدستور لحساب حكومة برلمانية عقب كل إنتخابات تشريعية، ولحساب حكومة رئاسية عقب كل إنتخابات رئاسية³.

N.-E.Ghozali., op. cit., p. 232.

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 595 وما بعدها؛ أنظر أيضاً:

² O. Duhamel, cité par Ibid., p.232.

³ O. Duhamel, cité par N.-E.Gozali, op. cit., p. 233.

مثل هذه القراءة تضعف، لا محالة، من مركز رئيس الجمهورية، بحيث أنه لا يصبح يتمتع بمركز رئيس في نظام رئاسي مشدد، أو على أقل تقدير في نظام رئاسي، بل يصل به الحد إلى أن يصبح رئيس دولة من نمط برلماني¹. هذا الحل يأتي على نقيض منطق النظام الذي أرساه دستور 1989 والذي تم تأسيسه على مبدأ أولوية وسمو مركز رئيس الجمهورية، مما يجعل هذا الحل فرضية مستبعدة.

وتتحدّد الآثار القانونية لتصادم المؤسستين، إثر تباين الأغليبتين، من خلال تبني المجلس موقفا معارضا للرئيس وتصميم هذا الأخير على تأكيد أولوية وسمو مركزه. وإذ يظهر مركز الرئيس أكثر قوة من مركز المجلس من خلال تعدد الأدوات الدستورية التي يحظى بها الأول للتأثير على الثاني، بل وفي بعض الأحيان تهميشه، فإن بعضا من هذه الوسائل من شأنها أن تضعف مركزه، سيما تلك التي تفتح التحكيم الشعبي، الحل والإستفتاء، الذي قد ينتهي إلى تغيير تركيبة المجلس.

فإذا لجأ الرئيس إلى حل المجلس بهدف تغيير تركيبته وتحقيق ما سعى إليه، بأن جاءت أغلبية جديدة مؤيدة له، يتجاوز النظام الدستوري تناقضاته وتعمل المؤسسات، حينذاك، وفقا لمنطق الدستور. أما إذا عادت نفس الأغلبية البرلمانية وأصرّت على موقفها المعارض للرئيس، فإنه لن يكون أمام هذا الأخير سوى إقرار سياسة التعايش معها، أو تقديم إستقالته، مادام أنه لم يعد يتمتع بثقة الشعب الكافية للإستمرار في الحكم.

ونخلص إلى ذات النتائج إذا بادر الرئيس بالإستفتاء واستغنى عن الحل. ذلك، أنه إذا أيد الشعب موقف الرئيس تتأكد طبيعة النظام الدستوري ويتعزز مركز الرئيس سياسيا، بينما إذا كان التأييد الشعبي حليف المجلس الشعبي الوطني، فإنه لن يكون أمام الرئيس سوى إقرار سياسة التعايش معه أو تقديم إستقالته بدلا من ذلك. وإذا التعايش ممكنا، فإنه مع ذلك صعب جدا، إن لم يكن مستحيلا. ذلك أن الإمكانيات التي يتمتع بها الرئيس ضد المجلس متعددة ومتنوعة تجعل منه صاحب الكلمة الأخيرة ولن يصدر عن المجلس ما لا يوافق عليه².

مقابل ذلك، تمثل إستقالة الرئيس الحل الأمثل والمخرج المقبول سياسيا، إلا أنها تبقى ضرورة منطقية تفرضها الإعتبارات السياسية فقط، كونها مرهونة بإرادة الرئيس وحده، وليس هناك ما يفرضها عليه قانونا، علاوة على أن مثل هذا المخرج قد لا يهضمه النظام السياسي الجزائري³.

¹ N.-E.Gozali, op. cit., p.231.

² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 494. 516.

³ المرجع السابق، ص 494.

هذا ما يؤكد أن تزامن أغليبيتين إنتخابيتين متضادتين، في إطار مؤسسات دستور 1989، يبرز تناقضات النظام الدستوري وتصادم المؤسستين الرئيسيتين فيه، مع غياب أي مخرج دستوري للصدام الذي يخلص، لا محالة، إلى القفز على الدستور، ليتم البحث عن الحل في إطار سياسي، في ظل غياب نهائي لمؤسسة دائمة تكفل إستمرار الدولة في مثل هذه الحالات الحرجة للتداول على السلطة، وتأمين التوازن المؤسساتاتي.

ب - غرفة برلمانية ثانية مساندة للسلطة التنفيذية

لم يفض تمييز التركيبة القانونية لمجلس الأمة إلى تكريس عدم التوازن السياسي لحساب رأس السلطة التنفيذية فحسب (1)، وإنما إلى تقاسم دوره في تحقيق الإستقرار المؤسساتاتي معه (2).

1 - تكريس عدم التوازن السياسي

للممثل السياسي وظيفة مزدوجة. فمن الواجب أن يعبر، قدر المستطاع، عن طموحات الجسم الإجتماعي، لأنه من دون ذلك لن يكون للديمقراطية معنى، ولكن من الضروري أيضا أن يعبر عن سلطة بوسعها تحكيم وتوجيه الصراعات، بمعنى أن يمنح وحدته للجسم الإجتماعي، فكل حكومة ملزمة بأن يكون لها خيارات سياسية تتبنى وتخدم توجهات ومصالح فئات إجتماعية على حساب فئات أخرى، فذلك ما ينتظره المجتمع منها¹.

لقد عمد المؤسس إلى منح رئيس الجمهورية وظيفة الموجّه وحماية الدولة في حال وجود صراع أو أزمة حادة تهدّد البلاد. هذا ما يعني أيضا منحها مشروعية متميزة عن طريق نمط مكيف للإقتراع، فالإ جانب التمثيل المجزء القائم على النظام الحزبي، تم إقامة تمثيل إجتماعي موحد يمكن من ممارسة السلطة لأجل تجسيد المصالح العليا للدولة، فالإ جانب مجلس شعبي وطني يجسّد التنافس الجزئي، يبرز رئيس للجمهورية يحظى بمشروعية إنتخابية فريدة، لكونه منتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر في دائرة إنتخابية واحدة تشمل مجمل الإقليم الوطني².

والواقع، أن موضوع تحديد مكانة رئيس الجمهورية، في النظام المؤسساتاتي والسياسي، إنطلقت إبتداء من سنة 1965، إذ احتل مفهوم دور الرئاسة عمق عملية بناء الدولة، فتعزيز مكانة السلطة

¹ F. Robbe., « La représentation des collectivités par le sénat, étude sur l'article 24 alinéa 3 de la constitution française du 4 octobre 1958 », L.G.D.J., Paris, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2001, p.333.

² المادتان 71 و76، المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج.، العدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر سنة 1996، ص 6.

التنفيذية كان الهدف المبتغى، وإلى جانبه التعبير عن رمزية قائد. ذلك أنه من الواجب أن يوجد قائد على رأس الدولة يقع خارج المنافسة السياسية، وهذا القائد لن يكون إلا رئيسا للجمهورية موجها لا حكما¹، ما يجعل النتيجة المنطقية لهذا النهج هو اللجوء إلى الإقتراع العام المباشر لاختياره، وجعل مؤسسة الرئاسة هي المفتاح الحقيقي لبناء الدولة المستقلة².

وحتى وإن ظل تعزيز مكانة السلطة التنفيذية على حساب مكانة السلطة التشريعية هو العامل الموجه في هذا البناء، فإن مسألة المؤسسات تتجاوز المجال السياسي والقانوني، ذلك أن هنالك فاعلان أساسيان بحثا، كل وفق مصلحته، عن ضبط طرق إدارة وتمثيل المصالح داخل المجتمع وفق عوامل الفعالية، يتعلق الأمر بالتقنوقراطية العسكرية والمدنية والبيروقراطية.

لقد وقع إختيار هاته الأطراف على نمط إدارة " علمية " للدولة، بعيدا عن الحسابات السياسية والوصاية البرلمانية، تتم وفق الوسائل الإقتصادية وعلى حساب الإنسجام القانوني، فالأولوية الإقتصادية في اتخاذ القرار السياسي هي الطريقة في إقامة الخيارات السياسية وهي العامل الذي جمع هذه العناصر، وهي التي تعد المعيار في بناء مؤسسة الرئاسة وفي اختيار الرئيس الذي من الواجب أن يكون قادرا على احتواء مصالح مختلف القوى وعلى تنظيم حوار سلمي بينها حماية للوحدة، وأن يكون موجها لها على المدى البعيد، الشيء الذي يفيد إيجاد رئيس للدولة قوي يشكل مدارا لهذه القوى. فهذا النهج يهدف إلى إيجاد دولة مركزية قوية وتعزيز مكانة القوى الإجتماعية التي تكون شريكا وحليفا لمؤسسة الرئاسة³.

وتكشف هذه الأولوية الإقتصادية في اتخاذ القرار السياسي، فوق هذا، عن الحذر من البرلمانيين السياسيين باعتبارهم أدوات للفرقة، من خلال إستغلال الصراع الإجتماعي⁴، ما يبرر إستغلال الثنائية البرلمانية والتركيبية المكيفة للغرفة الثانية فيها على نحو يدمج هذه القوى في مؤسسات التمثيل الوطني، ويجعل منها الحليف الموضوعي لرئيس الجمهورية لرقابة أغلبية برلمانية مغايرة للأغلبية الرئاسية.

2 - تقاسم دور تحقيق الإستقرار المؤسساتي

لا يمكن إعتبار الوظيفة الرئاسية، من منظور التقنوقراطية والبيروقراطية، مجرد أداة للهيمنة على أجهزة سلطة الدولة، لا سيما التمثيلية منها، من خلال سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة. ذلك أنه يتعذر فهم حقيقة الثنائية البرلمانية في الجزائر كاملة، والطريقة التي تم تصميمها بها، ما لم يؤخذ في

¹ J.Garçon et P.Affuzi., op. cit., p.49.

² B. François., « A quoi sert l'élection du président au suffrage universel? », Parlement [s], 2005/2, n° 4, p. 128.

³ B. François., op. cit., pp. 128-130; J. Leca., op. cit., p.15.16.

⁴ J. Leca., op. cit., p.15.

الحسبان إهتماماً جوهرياً للمؤسس يكمن في مواجهة عدم الإستقرار الحكومي، في حال غياب أغلبية برلمانية مساندة لرئيس الجمهورية، على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

وطالما أن الأغلبية البرلمانية تظل حبيسة القانون الإنتخابي، الذي ليس بوسعه تحديد لونها ولا تركيبها مسبقاً، فإنه من الواجب أن تترتب عن النظام الدستوري. ولا يتعلق الأمر هنا بعرض النظام المعتمد، والذي تشكل عناصره ما يعرف بالبرلمانية المعقلنة، وإنما الذي هو محل إعتبار هو الدور الرئاسي¹. فرئيس الجمهورية، عقب التعديل الدستوري لسنة 2008، هو الذي يرسم البرنامج الحكومي، وما على الحكومة سوى تنفيذه، ومع هذا فإن المسؤول عليه برلمانياً هو الوزير الأول لا رئيس الجمهورية².

هذا الوضع، غير المنطقي، يجد تبريره في أن القصد من وراء هذا البناء هو ضمان ديمومة السلطة التنفيذية، في حال غياب أغلبية برلمانية تساند رئيس الجمهورية. من أجل هذا، منح المؤسس لرئيس الجمهورية كل الوسائل التي تمكنه من الحكم رغم هذا الوضع السياسي.

إن الأمر لا يتعلق بالوسائل التي تجعله في تماس مباشر مع المجلس الشعبي الوطني، وإنما بتلك التي تمكنه من رسم السياسة الحكومية، وقد تم ذلك من خلال إطار دستوري قلماً يلفت الإنتباه، هو مجلس الوزراء الذي يرأسه، يراقب جدول أعماله والذي من خلاله يراقب السياسة التشريعية للحكومة، فكل مصادر الهندسة الدستورية تم تسخيرها لهذا الغرض. ورغم أن كل أعماله تصدر دون إمضاء مرافق للوزير الأول، يظل هذا الأخير هو المسؤول عليها، فلا يعقل أن يظل الماسك بسلطة الدولة العليا تحت رحمة التوازنات الحزبية والمساءلة البرلمانية³.

وتأمينا لذات التوجه، وحتى لا يلجأ إلى وسائل دستورية تفضي إلى طرح نزاعه مع أغلبية برلمانية مضادة على التحكيم الشعبي، ومن ثم تعريضه لطرح مسؤوليته السياسية أمام الشعب، في حال مساندة هذا الأخير للأغلبية البرلمانية، كيف المؤسس تركيبة مجلس الأمة على نحو جعل ثلث طبقته السياسية مساندة لرئيس الجمهورية، طالما أن هذا الأخير هو الذي يعينها.

فالسماح لرئيس الجمهورية بتعيين ثلث الأعضاء لا يقتصر على دوره الإستراتيجي في دمج العناصر التي يهمشها الإقتراع العام خدمة للتنوع الوطني فحسب، بل وكضمانة لاختيار توجهاتهم

¹ B. François., op. cit., p. 133.134.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 79 ف 2، المعدل بموجب القانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.، العدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر سنة 2008.

³ B.François., op. cit., p.135.

السياسية، الحال التي تسمح لمؤسستي الرئاسة والغرفة البرلمانية الثانية، بأن تكونا قريبتين سياسيا، وأن يجد الرئيس فيها سندا في مواجهة الغرفة النظرية لها¹، تمكّنه من تعطيل كل مسار تشريعي، مصدره أغلبية برلمانية مغايرة، لا يحوز موافقته².

المطلب الثاني: دمج عناصر الكتلة المهيمنة

خلال القرنين 19 و 20 للميلاد، أمكن التمييز بين تيارين للحركات الفكرية التي قادت إيديولوجيا تمثيل المصالح. نشط الأول خلال القرن 19 وبداية القرن 20 مستندا إلى إيديولوجيا محافظة ومناهضة للمبادئ الفردانية والمساواتية، سعيا نحو بعث تمثيل المصالح المعتمد في النظام القديم، قبل الثورة الفرنسية. فيما برزت، نهاية القرن 20، مذاهب تقدّمية نادت بإيجاد وساطة بين الدولة والفرد عن طريق التمثيل البرلماني للمجموعات المهنية، قصد محاربة الآثار السلبية لفردانية المجتمع الليبرالي، من دون التكرار للميراث الثوري.

وعليه، فإن تخصيص الغرف البرلمانية الثانية لتمثيل المجموعات الإجتماعية لا يثير أي غرابة طالما أن الدور التقليدي لها هو بالأساس ضمان تمثيل مغاير لذلك القائم في الغرفة الأولى، ومن ثم بالوسع إستغلال هذا الإطار قصد تأمين تمثيل للمصالح يكمل ويعدّل التمثيل الفردي³.

وحرى الإشارة إلى أن تخصيص الغرف البرلمانية الثانية لتمثيل المصالح لم يشكل معطى ثابتا في فكر تمثيل المصالح، فالممارسة المؤسساتية المقارنة أثبتت أفراد تمثيل خاص لبعض المهن في الغرفة الأولى لا الثانية، الوضع الذي يؤكد أن تمثيل المصالح، داخل الغرفة الثانية، لم يبرز إلا بعدما أصبح التمثيل الأرستقراطي مرفوضا، حينئذ فقط ظهرت الغرفة الثانية كإطار طبيعي للتعبير عن المصالح

¹ في الواقع لا يستمد دعم مجلس الأمة لرئيس الجمهورية مصدره من الطبقة السياسية المشكّلة للثلاث المعين فحسب، بل إن هذا الدعم متولد أيضا عن مساندة الطبقة السياسية المنتخبة داخله له أيضا، ذلك " ... أن القاعدة الانتخابية الأساسية للغرفة الثانية هي قاعدة ريفية أساسا وهي نفس القاعدة الانتخابية لرئيس الجمهورية من وجهة النظر السوسولوجية ..."، أنظر: الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها»، الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002؛ K.-A.-A. Kuakuvi., op. cit., p.22.23.

² K.Somali., « Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo », thèse en vue de l'obtention du doctorat, université Lille 2, mai 2008, p.206 ; M. Hachemaoui., « La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002) », R.F.S.P., vol. 53, n° 1, février 2003, p.38 ;

صالح بلحاج، « السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري »، ط. 2، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، م.ط.ش.ج.، الجزائر، 2012، ص 129.

³ F. Robbe., op. cit., p.87.88.

الإقتصادية والإجتماعية، تماشيا والدور الذي أمّنته منذ ظهورها باعتبارها منبرا للتعبير عن مصالح الطبقة المهيمنة وتبعا لوظيفتها الطبيعية والإعتيادية التي هي ضمان تمثيل المصالح الخاصة في المجتمع¹.

وعليه في الوقت الذي لا يرقى فيه التمثيل القطاعي، الذي أقر مبدأه القانون الأساسي في الجزائر²، إلى تمثيل المصالح، من منظور المذاهب التقدمية في نهاية القرن 20³، فإنه يبدو على صلة حميمة بوجهة الغرف البرلمانية الثانية خلال القرن 19.

إنطلاقا من هذه القناعة، وبالنظر إلى التحفظ الذي ساد حول الإقتراع العام وآثاره على عناصر الكتلة المهيمنة في الجزائر، إثر إنتخابات ديسمبر 1991، دون إمكانية الرجوع عنه، قام المؤسس سنة 1996 بمأسسة هذه التناقضات عن طريق دمج عناصر هذه الكتلة بواسطة فاعل دستوري يبدو الأكثر كفاءة لإقامة توازن بينها، هو رئيس الجمهورية.

فالأحداث التي خلصت إليها الإنتخابات التشريعية لسنة 1991 تبرز على أنها أزمة تمثيل. ذلك أن التمثيل لا يقتصر على الإطار البرلماني فحسب، بل يتجاوزه إلى البنية الخاصة للدولة التي تتحقق من خلالها قيادة المجتمع من قبل فئة إجتماعية معينة، ليغطي التمثيل بذلك عمليتين مترامنتين: تمثيل كافة الفئات الإجتماعية على المسرح السياسي في ظلّ تحمّل إحداها عبء التعبير عن مصالح كل المجتمع⁴. والحال تلك، أبدت القوى الليبرالية عجزا بيّنا على تجاوز إنقساماتها الداخلية والمصالح الآتية لمختلف

¹ F. Robbe., op. cit., p. 89.91.

تمّ اعتماد هذا النمط من التمثيل في الجمعيات التمثيلية منذ أزمنة بعيدة، وهذا ما جسده في فرنسا برلمان ما قبل الثورة، الذي ضمّ ممثلي الطبقات الثلاثة: الأشراف، رجال الدين والعامّة، إلى جانب مجلس المملكة المشترك في المملكة المتحدة، إذ شكّل الوسيلة الأكثر ملائمة للعرش في إستشارة المصالح الأكثر نفوذا في البلد: الكنيسة والأورستقراطية، ليؤمن للبورجوازية في وقت لاحق أداة لتنظيم تدفق الإتجاهات السوسولوجية في البرلمان. والملاحظ أن هذا النوع من التمثيل لم يرق إلى درجة الإستغناء معه عن التمثيل الفردي، فقد ظلّ العمل به يتخذ طابعا نسبيا، وبالأساس كمعدّل للمدّ الديمقراطي، من خلال تمثيل مصالح غالبا ما تختار بطريقة تؤمّن وصول عناصر محافظة. وقد تحقّق ذلك عن طريق تنظيمه تنظيمًا قانونيًا محكما، فتحدّد النصوص القوى المراد تمثيلها وأساليب التأطير المعتمدة التي تشكل أداة تحكّم فعالة في تدفق الإتجاهات الإجتماعية في الجمعية التمثيلية. أنظر: J.Barthelemy et P. Duez., op. cit., p.328;

سعاد الشرفاوي، « نظم الإنتخابات في العالم و في مصر»، موسوعة الفقه و القضاء للدول العربية، ج 206، ص 55.

² " تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة للإشغال الرامي إلى ضمان تمثيلية القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة"، مذكرة متعلقة بتعديل الدستور، إستفتاء 28 نوفمبر 1996، بند 30، ص 9؛ كما نصت المادة 101 ف 2، من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: "... يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية ...".

³ منع النظام الداخلي لمجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح مهنية. ويطلب هذا المنع أعضاء الغرفة النظرية له أيضا، فلا " يسمح بتشكيل المجموعات البرلمانية على أساس مصلحة فئوي أو محلي". والعلة في ذلك أن مثل هذا التمثيل يكفله المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي. أنظر المادة 52 ف1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.، العدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر سنة 1999، ص 7؛ المادة 51 ف 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.، العدد 46، مؤرخة في 30 يوليو سنة 2000، ص 10.

⁴ M.Camau., « Caractère et rôle du constitutionnalisme... », op. cit., p.400.

فئاتها، قصد ترجيح مصلحتها العامة وترسيخ وحدتها السياسية، وأن تجعل من هذه الوحدة وحدة الشعب والأمة (الفرع الأول)، الوضع الذي خلص إلى فجوة بينها وبين الممثلين السياسيين، فأصبحت مؤسسات الدولة التمثيلية المركزية تشكل عائقا في ممارسته سيطرتها السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أزمة الهيمنة

يرتسم التطور الدستوري في الجزائر ضمن سيرورة من التناقضات تخللتها صراعات عنيفة بين قوى سياسية طبعها التنافر¹. وحتى وإن بدا التحول الدستوري لسنة 1989 على أنه إنتصار للقوى الليبرالية، فلا يعدو أن يشكل ذلك حلقه ضمن هذه السياق (الفقرة الأولى). لقد كشف فشل هذه القوى في الإستيلاء على السلطة السياسية، من خلال الهيمنة على أجهزة الدولة التمثيلية المركزية، على وجود تصدعات عميقة داخلها وعدم تجانس فئاتها، الأمر الذي حال دون أن تظهر بمظهر الطبقة الإجتماعية الحاملة للتحول الدستوري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إنتصار القوى الليبرالية

جاء التحول الدستوري لسنة 1989 كنتيجة حتمية للتجربة التي خاضتها الجزائر في إطار رأسمالية الدولة. وإذا كان من شأن هذه الفئة أن تشكل أداة لإرساء نموذج إشتراكي، فإنه بالإمكان أيضا أن تقضي إلى تسريع التطور الرأسمالي وإرساء نظام ليبرالي².

فغداة إستقلالها، إمتازت الجزائر بتركيبة إجتماعية واقتصادية مشوهة وغير مكتملة، نتجت بالأساس عن قيام السلطة الإستعمارية بتفكيك البنى الإجتماعية والإقتصادية الأصلية وإرساء، بدلا منها، بنى إرتبطت بعملية التراكم البدائي لرأس المال في الدولة المستعمرة. وأمام متطلبات النهوض بالإقتصاد الوطني، ظل العائق الذي يواجه الجزائر هو تحقيق تراكم أولي لرأس المال. وإذا كانت الطبقة البورجوازية هي التي تضمن، من خلال ثورتها الوطنية، تحقيق هذا التراكم، فقد تميزت هذه الطبقة في الجزائر، حينذاك، " بضعف كبير سواء من حيث تشكيلها (...) أو من حيث إمكانياتها وشروط إعادة إنتاجها"³.

في ظل هذا الوضع، وأمام حتمية الحفاظ على رأس المال واتساعه، تكفلت الدولة بهذه العملية وأخذت على عاتقها أعباء المرحلة التاريخية للثورة البورجوازية، من خلال قطاعها العام في إطار ما

¹ N.-E. Ghazali., « Réflexions sur le processus de légitimation du pouvoir en Algérie: enseignement pour l'avenir », R.A.S.J.E.P., n°1, mars 1990, p.7.

² L.-M. Ben Hassine., « Les particularités du développement du capitalisme dans les pays du "tiers monde" avec référence à l'expérience de l'Algérie », R.A.S.J.E.P., n° 3 - 4 septembre - décembre 1988, p.736.

³ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 289.

يعرف برأسمالية الدولة. وفيما تبنت بعض الدول الطريق الرأسمالي للتطور، إعتمدت الجزائر نمطا ذا اتجاه إشتراكي، الأمر الذي جعل الدولة، طوال الفترة الممتدة ما بين سنوات 1962 و 1980، تعبر عن تحالف إجتماعي ضمّ جميع القوى الإجتماعية من خلال مشروع إقتصادي واجتماعي إستجاب لمصالحها جميعها كفل نجاعته واستمراره إقتصاد إعتد رأسا على الربيع¹.

والقول بقيام تحالف إجتماعي لا يعني الحضور المتكافئ والمتساوي لكافة القوى الإجتماعية، إذ ظلت البورجوازية الصغيرة هي المهيمنة داخله، لكن من دون أن تكون هي القائدة². لقد بدا جليا عجزها عن أن تحكم بمفردها دون مشاركة باقي القوى الأخرى³.

غير أن تطور القوى الليبرالية وتضخمها، وتزامن ذلك مع انحسار الربيع البترولي وتغير الخط الإيديولوجي للقيادة السياسية، إلى جانب تعمق إرتباط الجزائر بالسوق العالمية الرأسمالية، فضلا عن فشل محاور التحول الإشتراكي⁴، عوامل أسهمت في تمكين هذه القوى من الحصول على تنازلات إقتصادية من الدولة، عن طريق الضغط على السلطة السياسية، هدفت أساسا إلى تغيير قواعد توزيع مجالات تراكم رأس المال لصالحها على حساب القوى المنتجة⁵.

وقد شكّل " توجيه الدولة نحو التخلي عن مهامها ووظائفها الإجتماعية والإقتصادية (...) وبالتالي تحويل سلطتها الإقتصادية إلى القطاع الخاص"⁶ أنجع وسيلة لبلوغ هذه الغاية. وفي هذا السياق بدأت تصدر، منذ سنة 1981 جملة من النصوص القانونية التي تكرر هذا التوجه وتخدم مصالح هذه القوى.

لقد أدى هذا التحول في طبيعة الدولة، على نحو وقع فيه تناسب بين شكل السلطة السياسية ومضمونها الإجتماعي، إلى وضع حدّ للتحالف الإجتماعي الذي كان قائما، وضعّف من حدّة الصّراع الإجتماعي: إذ أصبحت القوى الليبرالية تعمل على توطيد هيمنتها الإقتصادية، من جهة؛ وتصبو إلى التحكم في السلطة السياسية، من جهة أخرى، مقابل مقاومة بقية القوى الأخرى. وحتى وإن فشلت القيادة

¹ M. Brahimy., « La loi fondamentale de 1989: la constitutionnalisation des absences », Recherches, n°1, 1992 - 1993, p. 32.

M.Camau., op. cit, p.244 et s.

² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 285؛ أنظر أيضا:

³ رغم الضعف الذي طال مختلف القوى الإجتماعية، لم تخف البورجوازية، بكل فئاتها، تطلعها إلى الهيمنة إقتصاديا وسياسيا الأمر الذي أدخلها في صراع مع القيادة السياسية التي كانت ميولاتها إشتراكية وتطمح إلى تغليب الفئات الكادحة. أنظر: الأمين شريط، المرجع السابق، ص 284 وما بعدها؛

M. Brahimy., « Les évènements d'octobre 1988... », op. cit., p.699.

⁴ M. Brahimy., « Les évènements d'octobre 1988... », op. cit., p.687 et s ; L.-M. Ben Hassine., op. cit., p.740.

⁵ L.-M. Ben Hassine., op. cit., p.740.

⁶ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 289.

السياسية في تتويج إنتصار هذه القوى سياسيا، من خلال تعديل الميثاق الوطني سنة 1986¹، فإن ذلك لم يمنع من استمرار وضع الأسس الجديدة للتطور الإقتصادي والإجتماعي.

غير أن مباشرة التحولات الإقتصادية من منظور إستراتيجيات متعددة، تبعا لتباين فئات القوى الليبرالية، ترتب عنه إختناق مصالح بعضها، الواقع الذي أدى بها إلى المطالبة بالحق في تنظيم نفسها والتعبير عن مصالحها²، وقد شكّلت أحداث أكتوبر من سنة 1988 أعنف تعبير عن هذا الوضع³.

هذا ما يفسر عجز النظام القائم آنذاك عن إحتواء هذه التناقضات، وفشله في أن يكون تعبيرا عن محصلة هذا الصراع. إلا أنه أمام حتمية التغيير، أقرت القيادة السياسية إجراء تغيير سياسي عميق يؤسّس لنظام تعددي يتطابق والواقع السياسي الجديد الذي يطبعه إنتصار الإتجاه الليبرالي، فكان التحول الدستوري لسنة 1989، ليرز بهذا دستور 23 فيفري 1989 كاستجابة لسيرورة تاريخية تبطن نزوعا نحو الهيمنة، سيرورة تهدف إلى تأسيس نظام يعبر عن مشروع القوى السياسية المنتصرة وتمكينها من الإمساك بالسلطة السياسية: فهو إذن تصور سياسي إيديولوجي لتنظيم السلطة خدمة لأهداف طبقية⁴.

في ظل هذا الوضع، أصبح العمل السياسي يعبر عن نزاعات وتناقضات القوى الإجتماعية⁵، كما أصبحت الإنتخابات التنافسية تشكل آلية التحكيم فيه. إلا أن التجربة أثبتت عجز هذه الآلية عن تأمين أرضية تحكيمية في ظل إعمال الدستور الجديد: إذ أنها كفلت، بمناسبة أول إنتخابات تشريعية تعددية، مكانة مهيمنة لقوى سياسية متضادة إيديولوجيا مع القوى الليبرالية، مقابل مكانة متواضعة لهذه الأخيرة على نحو أدى إلى تهميشها بل عزلها سياسيا، الأمر الذي فرض حتمية وضع حدّ لهذه التجربة⁶.

قصارى القول، أثرت طبيعة الدولة من خلال التحالف الإجتماعي الذي عبرت عنه، خلال مرحلة رأسمالية الدولة، على مسار ونتيجة هذه المرحلة التي تولد عنها إنتصار القوى الليبرالية. ومع ذلك، لم يستطع التحول الدستوري لسنة 1989، أو بالأحرى لم تستطع هذه القوى، من خلال هذا التعديل، أن تتحول إلى طبقة قائدة لمجمل القوى الإجتماعية الأخرى. وإذا كان مردّ هذا الفشل يعود، في جانب منه، إلى عدم تناسب الدستور مع الواقع السياسي، فإن عوائق ذاتية، تخص المستفيد الأول من هذا التحول، تبدو حاسمة على هذا الصعيد.

¹ المرجع السابق، ص 290.

² M. Brahimy., op. cit., p. 690.

³ J.-L. Lajoie., « La troisième constitution Algérienne, l'abandon de la référence socialiste ou le citoyen contre le militant-travailleur », R.D.P, n° 5, 1989, p.1331.

⁴ طالب طاهر، « المفهوم الجزائري للدستور»، مجلة العلوم القانونية، جامعة عنابة، المجلد 3، العدد 5، ديسمبر 1987، ص 38.

⁵ M. Brahimy., op. cit., p.701.

⁶ M. Ben Chikh., « Les obstacles ... », op. cit., p.484.

الفقرة الثانية: العوائق الذاتية

عكس فشل التحول الدستوري واقع القوى الليبرالية، فبدا واضحا تناقضها وتجلي عجزها عن الظهور بمظهر الطبقة الواعية بتماسكها وترابطها القياديين، الأمر الذي فوت عليها فرصة بسط سيطرتها السياسية (أولا)، وكشف مجددا عن العاهة التي ظلت تعاني منها الدولة الجزائرية منذ بعثها، أزمة الطبقة المهيمنة (ثانيا).

أولا - غياب التماسك والترابط القياديين

حظيت الجزائر بعد الإستقلال بثلاث شرائح للبورجوازية¹. وقد كان للتنمية الإقتصادية، التي خاضتها في ظل مرحلة رأسمالية الدولة، بالغ الأثر على التنمية الإجتماعية، لاسيما تطور شرائح البورجوازية التي وجدت، على حد تعبير أحد الباحثين²، كل الإمتيازات لحمايتها وكافة الظروف الملائمة لتطورها وازدهارها.

فخلال تلك الفترة، حدث تطور مهم للبورجوازية الصغيرة غير الفلاحية، وقد تم ذلك بفضل الدولة ذاتها، التي تقوم بتكوين الإطار التي تلجأ لاحقا إلى الإستقالة والإلتحاق بالقطاع الخاص. كما مسّت آثار هذه التنمية فئة أخرى للبورجوازية: البورجوازية المحلية، سواء في جناحها الفلاحي أو الصناعي أو التجاري. غير أن أهم إنعكاس لهذه التنمية تمثل في تضخّم مذهب للبورجوازية العمومية المحلية في القطاع العمومي الإنتاجي والتجاري، وفي الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية: البيروقراطية والتقنوقراطية.

تجد هاتان الفئتان الإجتماعيتان أصولهما في فئات البورجوازية الصغيرة والمتوسطة اللتان قادتا حرب التحرير الوطني، وقد تنامي دورهما نتيجة المسار المؤسّساتي والتنموي الذي تبناه نظام 19 جوان 1965، وشكّلا أساس الطبقة المهيمنة، المتمثلة في الجيش باعتباره مركز السلطة منذ سنة 1965 وضامنا لها بعد هذا التاريخ. وعلى ذلك فإن البيروقراطية المتناوبة مع التقنوقراطية يعدان النواة الحقيقية للسلطة، مادام أنهما مدمجتان في القطاع الإقتصادي ومؤسسات الدولة. فتعزيز القاعدة الإجتماعية لسلطة الدولة تمّ من خلال تعريض دائرة هاتين الفئتين الإجتماعيتين، الأمر الذي يعد مركزيا من أجل فهم التطور السياسي والإجتماعي للنظام السياسي الجزائري³.

¹ يوجد على صعيد أول البورجوازية التقليدية التي يشكل العقار والصناعة الصغيرة أساس ثرائها، تليها، في مقام ثان، البورجوازية البيروقراطية التي ورثتها الجزائر نتيجة تعمير الفراغ الذي تركته الإطار الفرنسية بعد رحيلها. وإلى جانب هاتين الشريحتين، نشأت وتطورت فئة جديدة للبورجوازية في أحضان المؤسسات الصناعية والإدارات التقنية: التقنوقراطية. أنظر: B. Cubertafond., op. cit., p.121.

² A.-H. Ben Achahou, cité par L. Chériat, op. cit., p. 286 et s.

³ A. Koroghli., op. cit., p. 254.255.

لقد أمنت البيروقراطية الجزائرية مسؤولية تاريخية، إذ سخرت قوة الدولة السياسية من أجل توسيع نمط الإنتاج الرأسمالي، ممهدة بذلك بروز بيروقراطية معاصرة وإلى جانبها بورجوازية صناعية. ومن خلال حضورها في دواليب الدولة والقطاع الإقتصادي إستطاعت التقنوقراطية التأثير بشكل كبير على القرار السياسي وعلى السياسة التنموية، الإستراتيجية التي سمحت لها بالوصول إلى مركز إتخاذ القرار.

وعلى ذلك أفرزت هذه المرحلة بورجوازية جديدة ذات صبغة تقنوبيروقراطية، إحتلت مكانة مهمة داخل النظام السياسي. فالسياسة الإقتصادية المتبناه أفرزت شروط ظهور فئة من الفاعلين الإجتماعيين حلفاء دائمين للنظام. وسواء تعلق الأمر بالبيروقراطية أو التقنوقراطية فإن الأمر سيان، طالما أنهما تعبير يشمل مسيرتي الدولة والقطاع العمومي، وهما المجموعتان اللتان تمثلان محور الطبقة المهيمنة على الدولة والحاملة لمشروع تنمية الأمة، وظلتا تشكلان عمود الدولة الجزائرية وفق الهيكلية التي تم رسمها منذ 19 جوان 1965¹.

ومع هذا، فإنه مقابل هذا التضخم للبورجوازية، لم تكن شرائحها متجانسة في مركزها ومكانتها في علاقات الإنتاج، الأمر الذي انتهى إلى بروز صراعات إجتماعية داخلها، أفضت إلى تباين إستراتيجية كل طرف منها بعد انتهاء التحالف الإجتماعي الذي كان قائما².

وقد أدى عدم إنسجام مركز شرائح البورجوازية في علاقات الإنتاج إلى تباعد إستراتيجية كل شريحة منها إزاء التحولات الإقتصادية، وبالتالي موقفها من القطاع العام. ففيما إعتمدت شريحة منها موقفا دفاعيا عن القطاع العام، تبنت بقية الشرائح إستراتيجية هجومية حياله.

إعتمد الموقف الدفاعي جناح من البورجوازية المحلية العمومية: التقنوقراطية، بهدف الحفاظ على سلطته الإقتصادية في ظل مؤسسات القطاع العام الإنتاجي. ومرد ذلك، محاولة البيروقراطية تهميش التقنوقراطية من خلال إعادة هيكلة المؤسسات. إلا أن مقاومة هذه الأخيرة أدى إلى فشل إعادة الهيكلة تلك، وتم إعتقاد نظام إستقلالية المؤسسات والتسيير الليبرالي للإقتصاد اللذين على إثرهما عادت الهيمنة للتقنوقراطية. بينما شكّل الموقف الهجومي عاملا مشتركا لكل فئات البورجوازية الصغيرة المحلية، لاسيما البيروقراطية التي كانت تبحث عن سلطة إقتصادية من خلال محاربة التقنوقراطية للتحكم فيها، الأمر الذي قادها إلى أن تخدم مصالح مختلف فئات البورجوازية³.

¹ A. Koroghli., p. 255.260.

² قويدر سمير ناير، أورده الأمين شريط، المرجع السابق، ص 285.

³ A.-H. Ben Achanhou., cité par L. Chériat., loc. cit.

لقد ساق إنتقاد شرائح البورجوازية هذه، خاصة البيروقراطية منها، للتجربة التنموية التي قادت إلى إختناق إقتصادي وتوتر إجتماعي، إلى توجيه الدولة نحو تحويل سلطتها الإقتصادية إلى القطاع الخاص مع الأخذ بعين الإعتبار إستراتيجية كل فئة¹.

بهذا، يتبين أنه إذا كانت فئات البورجوازية متجانسة في متابعة مصالحها المنحصرة في تكوين رأس المال، في مرحلة رأسمالية الدولة، فإنها لم تكن كذلك في مركزها ومكانتها في علاقات الإنتاج، وهو الأمر الذي حرّمها من الإنسجام البنوي لاحقاً، ومنعها من الوصول إلى التماسك والترابط القيادي المطلوب لكل طبقة قائدة². ذلك أنه، حتى ولو سيطرت البورجوازية الصغيرة والمتوسطة على جهاز الدولة، فإنها لم تستطع أن تطوّع باقي القوى الإجتماعية وتخضعها إلى برنامج مجتمع محدّد، الأمر الذي يفسر جانباً كبيراً من أزمة وطبيعة النظام السياسي³.

وحتى مع مجيء دستور 1989 فقد ظل الوضع على حاله، إذ لم يكن بوسع البورجوازية تحمّل مسؤوليتها التاريخية، وذلك بالظهور بمظهر الطبقة المهيمنة. لقد حالت تناقضاتها وانقساماتها دون تحوّلها إلى وضع إجتماعي يعبر عن المجتمع برمته. ولعل أبرز مظهر يكشف عن ذلك، هو عجزها عن هيكلتها نفسها في حزب سياسي يعبر عن مصالحها وبرنامجها السياسي: فالبورجوازية كطبقة مهيمنة مفهوم غائب في القاموس السياسي الجزائري، إنها " في إطار التكوين، بعيدة على أن تمثل طبقة إجتماعية مشكلة بصفة تامة"⁴ ولها امتداد إجتماعي عريض.

ثانياً - القوى الليبرالية، أساس إجتماعي هشّ

يحيل سعي الدولة نحو تحقيق القبول الإجماعي والتعبير عن الشمولية، عن طريق التشكيلات السياسية المتروكة للمبادرة الخاصة، إلى خضوع مجموع المجتمع المدني إلى وحدة إجتماعية منه تتحول إلى وضع إجتماعي للمجتمع برمته: فتقوم طبقة إجتماعية بتنصيب نفسها ممثلاً عاماً يطوّع حقوق ومطالب بقية الطبقات ويلحقها بمطالبه وحقوقه، مطابقاً الأولى بالثانية⁵، لتظهر الدولة بذلك كأداة هيمنة طبقة إجتماعية على باقي المجتمع. إلا أن ذلك مرهون بإتمام عملية تشكل الطبقة المهيمنة⁶.

¹ L. Addi., cité par L. Cheriati, op.cit., p.290.

² قويدر سمير ناير، أورده الأمين شريط، المرجع السابق، ص 285.

³ المرجع السابق، ص 285.

⁴ M. Brahimi., « Le droit de dissolution dans la constitution de 1989 », R.A.S.J.E.P., mars 1990, p.82.

⁵ Ibid., p.399.

⁶ M. Brahimi., « Les évènements d'octobre 1988 ... », op. cit., p.696.

من وجهة النظر هذه، عانت الدولة في الجزائر المستقلة منذ نشأتها من أزمة الهيمنة. ذلك أنه حتى ولو سيطرت البورجوازية الصغيرة والمتوسطة على جهاز الدولة، فإنها لم تستطع أن تطوع باقي القوى الاجتماعية وتخضعها إلى برنامج مجتمع محدد، الأمر الذي يفسر جانبا كبيرا من أزمة وطبيعة النظام السياسي¹.

وحتى مع مجيء دستور 1989 فقد ظل الوضع على حاله، إذ لم يكن بوسع البورجوازية تحمل مسؤوليتها التاريخية، وذلك بالظهور بمظهر الطبقة المهيمنة. لقد حالت تناقضاتها وانقساماتها دون تحولها إلى وضع إجتماعي يعبر عن المجتمع برمته. ولعل أبرز مظهر عكس ذلك، هو عجزها عن هيكلة نفسها في حزب سياسي يعبر عن برنامجها السياسي: فالبورجوازية كطبقة حاملة مفهوم غائب في القاموس السياسي الجزائري، إنها " في إطار التكوين، بعيدة على أن تمثل طبقة إجتماعية مشكلة بصفة تامة"².

ذلك لا يعني تفريط البورجوازية في مصالحها العامة، أي تمثيلها داخل أجهزة الدولة، أو تنازلها عن السلطة السياسية. ولما كانت مؤسسات دستور 1989، لا سيما التمثيلية منها، عاجزة على أن تكفل لها ذلك، فقد تحتم إيجاد صيغة جديدة لفرض سيطرتها السياسية، الوضع الذي استجاب له التعديل الدستوري لسنة 1996، لتبقى الجزائر تركز وضعيتها للسيطرة على صعيد ممارسة السلطة السياسية³.

الفرع الثاني: أزمة التمثيل

يتعين في كل مجتمع تعددي حصول إتفاق بين كل القوى حول قاعدة للعبة السياسية، فلا تتخذ القرارات التي تخص الحياة العامة إلا عن طريق الأغلبية، باعتبارها خاصة أساسية للتعددية، مع واجب إحترام المعارضة وضمان مركز قانوني لها يكفل لها الدفاع عن خياراتها⁴. وإذا كانت التعددية السياسية، التي أسفرت عنها أولى إنتخابات تشريعية تعددية، قد خلصت فعلا إلى فرز أغلبية قوية، فإنها لم تسهم في بروز معارضة متماسكة، نتيجة ضعف علاقتها بالجسم الإنتخابي، ومن ثم إمتدادها الإجتماعي المحدود (الفقرة الأولى).

وفوق ذلك، لم يؤمن المؤسس ذاته من الوسائل ما هو كفيل لحماية هذه الأخيرة وتمثيلها (الفقرة الثانية) الواقع الذي انتهى إلى إقصائها من المؤسسات التمثيلية ومن المساهمة في بلورة الإرادة العامة.

¹ M. Brahimy., « Les évènements d'octobre 1988 ... », op. cit., p.696.

² M. Brahimy., « Le droit de dissolution ... », op. cit., p.82.

³ Idem.

⁴ P. Ardant et B. Mathieu., op. cit., p.154.155.

الفقرة الأولى: إمتداد إجتماعي محدود

أمام عدم ارتسام نظام حزبي واضح المعالم، قامت تهديدات تشكك في التوازن بين الأغلبية والمعارضة، ذلك أن توازن هاتين الأخيرتين وتناوبهما على السلطة يشكل متنفسا رئيسا لكل نظام سياسي¹. وعلى هذا تشترط التعددية السياسية وجود معارضة مؤهلة لأن تحتل يوما ما مكانة الأغلبية².

لقد بدا إثر تجربة 1991 أن المعارضة غير مؤهلة لأداء مثل هذا الدور، علاوة على أن وتيرة التناوب قد تميل إلى البطء. فالأغليات تتمركز في الحكم وقد يحدث لها أن ترتدي ثوب الحزب المسيطر، أو أن ينعدم التناوب أصلا وتتحقق سيطرة مؤقتة لأحد التيارات المشكلة للأغلبية، بما يفيد الإقصاء النهائي للأقليات. وإذا كانت عوامل ذاتية ترتبط بالمعارضة نفسها هي التي أسهمت في هذا الواقع، فإن علاقة هذه الأخيرة بالجسم الإنتخابي قد كرسه أيضا.

فليست كل القوى الإجتماعية معنية بالمسار الديمقراطي وليست كلها منساقاة تحت رايته: فالفئات الإجتماعية الناجحة والناجعة عمليا وعلميا وهي الطبقات المديرة، هي وحدها التي تشعر بأنها معنية بالمسار الديمقراطي، إلا أنها مفتقرة إلى الوزن الكمي والعديدي، والحال أن الوزن الكمي والعديدي هو معيار الديمقراطية فوق كل إعتبار آخر.

بينما الطبقات الشعبية الأخرى فصارت، وهي شاعرة بأنها تمثل العدد الغالب، تشعر بأنها مهمشة على مستويين: مادي حيث ترى أنها مقصية من العدالة التوزيعية والثروة والملك؛ والثقافي، الذي تستخدمه لتعاضد إفتقارها وتهميشها من جهة، ومن جهة أخرى، لتجد هوية خاصة بها وعاطفة مشتركة، فنراها تسعى إلى استتباط منوال ثقافي يعطيها مركزا في المجتمع ويعبر عن ميزاتها وهويتها ويسلحها بالسلاح العاطفي ويؤهلها للنضال السياسي ومعاداتها للطبقات الناجعة³. والحال تلك، فلقد شككت هذه العوامل في جدية قيام تداول حقيقي على السلطة بين هاتين الفئتين الإجتماعيتين.

فالملاحظ أن المعارضة " الديمقراطية " ⁴ تفنقر إلى قاعدة إنتخابية وطنية مهمة تؤهلها لأن تكون بديلا للأغلبية الحاكمة؛ بل إنه من المؤسف، في رأي البعض، أن تقتصر حقيقة الأحزاب الممثلة لهذه

¹ أندريه هوريو، « القانون الدستوري والمؤسسات السياسية »، ترجمة على مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، ط 2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ج 2، ص 84.

² P. Ardant et B. Mathieu., op. cit., p.155.

³ عياض بن عاشور، « الديمقراطية والدستورية في المغرب العربي »، المجلة المغربية للقانون، ع 1، خاص، 1990، ص 125. 126.

⁴ ينعى بعض الدارسين الأحزاب العلمانية بهذا الوصف " المعارضة الديمقراطية " أو " القطب الديمقراطي " على أساس أنها تتبنى طروحات غريبة. أنظر: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 139؛

E. Van Buu., « Chronique juridique et rubrique législative », A.A.N., 1991, p. 660.

الأقلية عند حدود الإعتماد والشعار¹: فتأسيس هذه الأحزاب بدا على الدوام إصطناعيا، فهي لا تعكس تنظيما لطبقة إجتماعية ما، ولا تنظم أية طبقة إجتماعية من أجل أن تمنحها ممارسة سياسية، وحتى وإن كانت برامجها السياسية هي برامج يمينية أو يسارية، فإنها لا تملك قاعدة إجتماعية فعلية²، فلو أنها كانت أقل تشتتا ومتبنية لمشروع تغيير فعلي لاستطاعت هذه الأحزاب أن تشكل معارضة متينة وفعلية للأغليبتين الوطنية والإسلامية³.

الفقرة الثانية: النقائص الدستورية

لم يأت دستور 1989 ليكرس نظاما ديمقراطيا فعليا، بقدر ما جاء كحلّ دستوري لأزمة نظام سياسي مغلق بلغ درجة الإنسداد، ما جعله يبدو كمحاولة لإعادة بناء تحالفات على مستوى قمة هرم الدولة من أجل تشكيل أغلبية حول رئيس الجمهورية⁴: فبقدر ما انصب إهتمامه على مفهوم الأغلبية أغفل القانون الأساسي مفهوم الأقلية، إغفال تزامن حضوره على الصعيدين السياسي والمؤسساتي.

لا ريب في أن " أكبر إختراع سياسي غربي هو قبول السلطة الحاكمة بوجود من يعارضها واستعمال هذه المعارضة في خدمة الأجهزة المؤسسية "⁵. وقد إمتد هذا الإعتراف بالمعارضة إلى الإعتراف لها بمركز قانوني حماية لها من الأغلبية. وتبلغ الحماية أعقد صور تنظيمها في الأنظمة التي تعتمد الأحادية المجلسية، بالإمكان الكشف عنها من خلال مظهرين أساسيين يوفرهما القانون الوضعي.

ينحصر الأول في الإعتراف لرئيس الأقلية بمركز قانوني مثله مثل رئيس الأغلبية⁶؛ بينما يتجلى المظهر الثاني من خلال الوظيفة التعويقية الموكولة للمعارضة في بعض المواد التشريعية. ويتأمن ذلك تقنيا من خلال إعتماد نظام معقد للتصويت يتطلب أغليات وأقليات موصوفة، وتمكين المعارضة من الوقوف في وجه الأغلبية وذلك باللجوء إلى التحكيم الشعبي من خلال مؤسستي الحل والإستفتاء⁷.

وإذا كانت فتوة التعددية السياسية، ومن ثم عدم إرتسام نظام حزبي ثابت يعكس أغلبية ومعارضة بينتين، تشفع للمؤسس تجاهله لمثل هذا الحل، فإن هذا الأخير يستوجب، فوق ذلك، إستقرارا إجتماعيا وسياسيا وضعف التوتر والصراع الإجتماعيين، الشروط التي إفتقرت إليها الحياة السياسية وقتذاك.

¹ A. Mahiou., « Quelques observations sur les partis politiques et la démocratie en Algérie », in : Mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour, Droits et Culture, C.P.U., 2008, p.1072.

² M. Brahimi., « Le droit de dissolution ... », op. cit., p.84.

³ E. Van Buu., loc. cit.

⁴ M. Brahimi., op. cit., p. 80; « La loi fondamentale », op. cit., p.34.

⁵ أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 184، هـ1.

⁶ M.-H. Fabre., « Principes républicains de droit constitutionnel », 3^{ème} édition ,L.G.D.J., Paris, 1977, p.80.

⁷ Y. Weber., « La crise du bicamérisme », R.D.P., n°3, 1972, p.605 et s.

وبالمقابل إذا كانت حرية الرأي تسمح بقيام تنافس طبيعي بين القوى السياسية بهدف الوصول إلى الحكم، فإن بقاءه ونجاعته يتطلبان تعددية مؤسساتية تقف في وجه كل إستبداد ممكن للأغلبية. وعلى ذلك فإنه من الواجب أن لا تكون الديمقراطية ليبرالية فحسب، بل وعلاوة على ذلك، من الواجب أن تكون دستورية أيضا، فمن الضروري إيجاد مكابح في مواجهة الممارسات العنيفة للعدد¹.

ذلك ما يتطلب تحقيق نتيجة أكثر واقعية وقبولا عند تمثيل الإرادة الشعبية: إقامة تمثيل يضمن الخيار بين تيارات سياسية متعددة، من دون أن تترك أسس الرابطة الإجتماعية تحت رحمة أغلبية مؤقتة، وهذا عن طريق اعتماد مفهوم "متوازن" للديمقراطية بدلا من المفهوم "الإستبدادي" لها، فإلى جانب السماح بقيام إرادة الأغلبية، يتعين حماية الأقلية أيضا. ولن يتحقق ذلك إلا من خلال تمثيل ثنائي للجسم السياسي²، باستحداث غرفة برلمانية ثانية تسمح للأقليات الإجتماعية بالتعبير عن نفسها³.

وإذا كانت الثنائية السياسية، مأسسة فكرة الأغلبية - الأقلية، تتطلب إستقرارا سياسيا واجتماعيا، فإنه وعلى نقيض ذلك، يتم العمل بالثنائية المؤسساتية حينما يكون الصراع الإجتماعي نشطا وشديدا.

لقد تجاهل القانون الأساسي هذه القيم الديمقراطية وغيبها بشكل نهائي. وإذا كان تبرير ذلك يرجع، في قسم منه، إلى كون المؤسس قد أغفل حقيقة التطور الدستوري لبنية التشكل الإجتماعي والسياسي، فإنه يعود، فوق ذلك، إلى كون التحول الدستوري نفسه قد جاء من منظور الحفاظ على السلطة لا غير⁴، الوضع الذي عملت العملية التأسيسية لسنة 1996 على تلافيه عن طريق تجاوز أزمة التمثيل وفق ما يخدم إستمرار الدولة مؤسساتيا ومأسسة فكرة الأمة.

المبحث الثاني: إستمرار قيم الأمة والدولة

لا ينحصر دور مجلس الأمة في وظيفته السياسية التي ترمي إلى تجاوز العيوب التي ينتجها الإقتراع العام المباشر ضمن دائرة التمثيل الوطني، على نحو جعل سماته العضوية تجيء إنعكاسا لهذا الواقع، بل أراد له المؤسس، علاوة على ذلك، أن يكفل للنظام المؤسساتي، خصائص لا غنى له عنها. ذلك لا يعني، البتة، أن مجلس الأمة هو محرّك النظام المؤسساتي، فدوره الدستوري أقل تواضعا، لكنه ليس الأقل أهمية، طالما أنه مصمّم ليشكل أحد عناصر إستقراره.

¹ M. Prélot., « Institutions politiques et droit constitutionnel », 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972, p. 63.

² J. Cluzel., « Le Sénat ses pouvoirs et ses missions » , R.S.M.P., n° 1, 1992, p. 70.

³ P. Pactet., « Institutions politiques droit constitutionnel » , 4^{ème} édition, Masson, Paris, 1978, p. 80.

⁴ M. Brahim., op. cit., p. 9 et 36.

هذا ما يعكسه إهتمام هذه الغرفة البرلمانية بضمان إستمرار قيم الأمة عن طريق مؤسسة هذه الفكرة ذاتها (المطلب الأول)، فضلا عن ضمان إستمرار قيم الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مؤسسة فكرة الأمة

قامت مشروعية السلطة السياسية، عقب الإستقلال، على مفهوم الأمة باعتباره القاعدة الأساسية لإقامة الدولة ووجود الدستور. وقد قام هذا الرباط الأصلي بين الدولة والأمة على مسلمة تجانس الأمة باعتبارها جسما سياسيا يفسر ويبرر وحدة التمثيل السياسي، بل إن هذا الأخير هو الذي يحول هذا الجسم الإجتماعي المتجانس إلى فاعل قانوني مالك للسلطة التأسيسية، على أن يستمد تجانسه ووحدته من حيادية العنصر المكون له، المواطن.

لكن سرعان ما كشف هذا المفهوم عن محدوديته بمجرد إقرار التعددية الإجتماعية وبالتبعية لها التعددية السياسية، فعجزت الحيادية القانونية لمفهوم المواطنة على تجاوز الإختلاف في الهوية والخلافات الإجتماعية التي تعبر الجسم السياسي الوطني، ما فرض على القانون الدستوري الوطني ضرورة الإجابة على مسألة قانونية الإطار أو الأطر الإقليمية والإجتماعية للتنظيم السياسي للمجتمع الوطني، بمعنى تعريف الهوية الجماعية الوطنية، الأقليات، تنظيم الدولة والتعددية الوطنية¹.

لقد سنح هذا الوضع للقانون الدستوري الوطني فرصة التكيّف والواقع المستجد، من خلال آليات التمثيل السياسي، تحقيقا للحق في الإختلاف وتوفيقا بينه وبين تماسك المجموعة الوطنية، عن طريق الربط الحميم بين هذه الغرفة البرلمانية ونظرية سيادة الأمة (الفرع الأول). كما يكشف هذا البعد التمثيلي لمجلس الأمة، عن إرادة الحد من آثار الإرادة الشعبية، ومن ثم من مدى الإنتخاب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعبير المؤسّساتي على سيادة الأمة

تعبّر فكرة الأمة، في الجزائر، عن طموح قديم يمتد بجذوره إلى مرحلة الحركة الوطنية، جسدها بعض المواثيق أثناء حرب التحرير الوطني ومواثيق ما بعد الإستقلال، علما أن هذا المفهوم قد تعرّض، في بعض المراحل من تاريخ الجزائر المعاصرة، إلى أخذ وردّ بلغ حدود التتكرّر له²، الوضع الذي جعل من

¹ S. Pierré-Caps., « Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel », Cuestiones constitucionales, n°10, enero-junio, 2004, p.177-180.

² الأمين شريط، « بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية... »، المرجع السابق، ص 12.

مأسسته أمرا ضروريا، لا سيما بعد إقرار التعددية السياسية التي أفرزت قوى سياسية طبعها التنافر حول هذا المفهوم.

وإذا كانت بعض العوائق ذات الطبيعة النظرية تحول دون تفرد المجلس بتمثيل الأمة (الفقرة الأولى)، فإن جملة من المصاعب هي على صلة بتركيبة النظام السياسي الجزائري، تقوم إلى جانبها، وتحول دون إحتكار المجلس لهذا الدور (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مضمون السيادة الوطنية

تقوم مقولة تولي مجلس الأمة تمثيل الأمة على تمييز أولي بين مفهومي الشعب والأمة، ففي الوقت الذي تمثل فيه الغرفة الثانية في البرلمان الأمة، تمثل الغرفة الأولى فيه الشعب. والتسليم بهذا التمييز في تمثيلية غرفتي البرلمان يسمح بتبرير أصل الثنائية البرلمانية في الجزائر دون تعقيد نظري، كما يجر إلى التخلي عن إجراء مقارنة بين تمثيلية الغرفتين، طالما أنهما لا يمثلان ذات الشيء. لكن من المفيد الإشارة إلى أن التعارض بين هذين المفهومين وإن كان لا يحوز إجماع الفقه (أولا)، فإن التمييز بين تمثيلية غرفتي البرلمان، وفق هذا الإعتبار، لا يستند إلى أي أساس قانوني وضعي (ثانيا).

أولا - التعارض بين مفهومي الشعب والأمة

إن وجود مجلس الأمة مرهون بالتمييز بين الشعب والأمة، ففيما يرتبط مفهوم الشعب بالمجلس الشعبي الوطني، يتصل مفهوم الأمة بالغرفة الثانية في البرلمان، والفرق بين مفهومي الشعب والأمة هو الذي يبرر إلى حد كبير التمييز بين غرفتي البرلمان¹، فمن بين إنشغالات الجزائر بخصوص الغرفة الثانية التي كانت مطروحة بشكل مباشر هي علاقة الغرفة الثانية بفكرة الأمة نفسها، فهذه المجالس جاءت للتعبير عن نظرية سيادة الأمة، وبالتالي إرتبطت في الفكر الدستوري والفكر السياسي بها².

في الواقع يترتب التمييز بين مفهومي الشعب والأمة في بعض الدول على عوامل واقعية ذات صلة بالجغرافيا السياسية والبشرية. فعلى سبيل المثال كانت الأمة الألمانية، قبل سنة 1989، مقسمة إلى شعبين يحظى كل واحد منهما بتنظيمه السياسي المستقل؛ فيما كانت تشكل أمم عديدة، في بعض الدول الفيدرالية، شعبا فيديراليا واحدا، وهذا ما سجلته ديباجة الدستور الروسي لسنة 1993³.

¹ بوزيد زهاري، في مكانة الغرف العليا في ترقية الديمقراطية، مجلس الأمة، 07 جانفي 2003، ص 58؛ سعيد بوالشعير، « النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 »، ج. 4، د.م.ج. الجزائر، 2013، ص 21.

² الأمين شريط، « بعض الجوانب التأسيسية... »، المرجع السابق، ص 12.

³ F. Robbe., op. cit., p.38.

ومع ذلك لا يجد التمييز بين الشعب والأمة، في الجزائر، تبريره لا في الجغرافيا البشرية ولا في الجغرافيا السياسية، فالأمة الجزائرية لا تتشكل من مجموعات تنتمي إلى شعوب مختلفة، كما أن الشعب الجزائري ليس وليد إجتماع أمم متباينة، فطبقا للمادة الأولى من الدستور، التي تعلن عن وحدة وعدم قابلية الجمهورية للتجزئة، فإن الشعب الجزائري واحد ولا يقبل بالوجود السياسي لتقسيمات داخلية. فإذا كانت الجزائر لا تعرف إلا أمة واحدة وشعبا واحدا فهل معنى ذلك أن مفهومي الشعب والأمة مترادفان؟

تمنح النظرية القانونية لهذين المفهومين مدلولاً متبايناً تبعا لنظرتي السيادة الشعبية وسيادة الأمة. تقوم نظرية السيادة الشعبية على فكرة العقد الإجتماعي التي أسس لها روسو الذي يرى بأن الشعب هو مجموع الأفراد الذين يشكلون الجسم الإجتماعي، مقسماً السيادة، بذلك، إلى أجزاء متساوية يساوي تعدادها تعداد المواطنين الذين يتشكل منهم الشعب. وعلى ذلك يحظى كل مواطن بجزء من السيادة، ويخضع للقانون لأنه ساهم بصفة شخصية في إعداده¹. وتبعا لهذا يعد الإقتراع حقا معترف به للجميع، ويعد التمثيل السياسي فكرة مرفوضة لا يتم القبول بها إلا تحت شرط العهدة الإنتخابية الإلزامية.

نظير هذا، قابلت هذه الفلسفة الديمقراطية، خلال القرن الثامن عشر للميلاد، مفاهيم المفكرين الليبراليين القائمة على نظرية سيادة الأمة التي أقرها المؤسس الفرنسي سنة 1791 والتي ترفض منح السيادة للشعب: فعلى خلاف روسو الذي أقر لكل مواطن الإمساك بجزء من السيادة، منح المفكرون الليبراليون هذه الأخيرة لكيان مجرد غير قابل للتجزئة هو الأمة باعتبارها إستمرارية تاريخية، تضامن الأجيال المتعاقبة واستقرار وثبات المصالح الجماعية الكبرى.

لقد خدمت هذه النظرية مصالح البورجوازية الثورية في فرنسا، كما أنها إستبعدت كل أشكال الديمقراطية المباشرة، لأن أعمال مثل هذه الأدوات يؤول إلى منح كامل السلطة للشعب. ولما كانت الأمة كائنا مجردا لا يستطيع التصرف بنفسه، كان لزاما منح السلطة لأجهزة ممثلة لها، تنحصر وظيفتها في إبراز إرادة هذا الكائن المجرد. وعليه يستمد هؤلاء الممثلون مشروعيتهم من الدستور مباشرة الذي يكلفهم بأن يريدوا باسم الأمة. ولا يشترط أن يعتمد الإنتخاب كأداة وحيدة لاختيار هؤلاء الممثلين، وفي حال إعتماده فإنه يظل مجرد أداة للإختيار لا يراد من ورائه إضفاء المشروعية على الحكام.

وإذا كانت نظرية سيادة الأمة تحمل، بهذا التصور، طابعا محافظا مقارنة بنظرية السيادة الشعبية، وتظل عاجزة عن تفسير آليات إنتقال السلطة في الديمقراطيات المعاصرة، أين يبدو الإقتراع العام

¹ J.-J. Rousseau., « Du contrat social », 2^{ème} édition, E.N.A.G., Alger, 1992, pp.18-20.

كمصدر رئيس لمشروعية الحكام، ويكذب اعتماد الإستفتاء تكيفها وهذه الديمقراطيات، فإن نظرية السيادة الشعبية، تبدو بالمقابل، مثالية نتيجة الصعوبات العملية التي تحول دون تطبيقها.

وعليه يتجلى أنه لا تستطيع أي من النظريتين منفردة تفسير طريقة عمل الديمقراطيات التمثيلية المعاصرة، الواقع الذي جعل بعض الفقه يخلص إلى انتفاء التعارض القائم بينهما، بل من الواضح أن النظريتين تتكاملان أكثر مما تتعارضان، لا سيما بعد قيام المؤسس الفرنسي سنة 1946 بالتوفيق بينهما عن طريق النص على أن السيادة الوطنية ملك للشعب الفرنسي. فمن خلال هذه الصياغة عمل المؤسس الفرنسي على منح السيادة للشعب، لكنه إستبعد في ذات الوقت كل النتائج المترتبة عن نظرية السيادة الشعبية، فالشعب يمارس سيادته عن طريق ممثليه، ومن ثم ظلّ النظام تمثيلاً والصيغة المعتمدة هاهنا هدفها إستبعاد آليات الديمقراطية المباشرة.

وإذا كان المؤسس الفرنسي لسنة 1958 قد اعتمد الإستفتاء، ما أدى إلى إرباك التصور الذي تبناه مؤسس 1946، فإنه نص، إلى جانب ذلك، على منع العهدة النيابية الإلزامية على نحو جعل أعضاء البرلمان يحظون بعهدة تمثيلية طبقاً لنظرية سيادة الأمة، فالقانون الوضعي يكرس تعايش النظريتين، الوضع الذي أمكن ملاحظته بالنسبة للمؤسس الجزائري الذي اعتمد ذات الصيغة في التوفيق بين النظريتين. فهل بالوسع الجزم، نتيجة هذه الملاحظات، بأن تعايش النظريتين خلص إلى اختفاء التمييز بين مفهومي الشعب والأمة؟

لا ريب في أنه لا يوجد إجماع بهذا الشأن، ففي الوقت التي يذهب فيه البعض إلى التأكيد على أن كلا المفهومين يقومان على ذات الخصائص والأسس باعتبارهما ينحدران من ذات العملية الرمزية التي تهدف إلى استخلاص صورة للوحدة والتجانس من التنوع الإجتماعي، بما يفيد أن مفهومي الشعب والأمة متطابقين، تحت طائلة نسف عملية التوفيق التي جاء بها المؤسس الفرنسي¹؛ حافظ بعض الفقه على التمييز بين المفهومين².

وعلاوة على ذلك، تثبت الممارسة بأن تمثيل الشعب وتمثيل الأمة هما شيء واحد: ففي اللحظة التي ينتخب فيها الشعب ممثليه في البرلمان، فإنه يقوم بانتخاب ممثلي الأمة أيضاً. وعليه يبدو مصطنعاً إقامة تعارض بين غرفتي البرلمان على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني يمثل الشعب فيما يتولى مجلس الأمة تمثيل الأمة.

¹ J. Chevalier., « L'Etat-Nation », R.D.P, septembre-octobre, 1980, p.1277.

² S. Pierré-Caps., cité par F. Robbe., op. cit., p.42.

ومهما يكن من أمر، وحتى في حال الحفاظ على التمييز بين مفهومي الشعب والأمة وإقامة التمييز بين تمثيلية غرفتي البرلمان على هذا الأساس، يبدو أن التمسك بانفراد الغرفة الثانية في البرلمان بتمثيل الأمة لا يصمد أمام واقع القانون الوضعي.

ثانيا - واقع القانون الوضعي

يؤكد التطور الدستوري الوطني الموقف المبدئي والثابت للمؤسس حيال الأخذ بنظرية سيادة الأمة¹، واعتماد الصيغة الفرنسية التي تعمل على التوفيق بين هذه النظرية ونظرية السيادة الشعبية. وفيما يبرر بعض الفقه موقف المؤسس الفرنسي هذا بمحاولة الجمع بين مزايا النظريتين وتجنب عيوب كل منهما، إلى جانب إنتفاء القيود التقليدية التي كانت تفرضها نظرية سيادة الأمة في مجال الإنتخاب، وانتفاء الأسس الإجتماعية التي كانت تفرق بين النظريتين، ما رتب إلتقاء النظريتين، من الناحية العملية؛ يذهب البعض الآخر إلى أن المقصود من هذه الصيغة هو سيادة الدولة، أي أن المفهوم ينصرف إلى الدولة باعتبارها كيانا سياسيا، لا إلى الأمة ككيان إجتماعي يشمل الأجيال الماضية الحاضرة والمستقبلية. وإذا كان الأمر كذلك، فمن المنطقي أن تكون السيادة ملكا للشعب يمارسها بالأساليب التي حددها الدستور².

إن الذي هو محل إعتبار، في هذا المقام، هو التساؤل حول المفهوم الذي اعتمده المؤسس الجزائري للسيادة الوطنية، هل هو سيادة الدولة باعتبارها كيانا سياسيا، أم سيادة الأمة باعتبارها كيانا إجتماعيا؟ وفي حال إذا ما ثبت أن المقصود هو تمثيل الأمة ككيان إجتماعي، هل بالوسع إقامة تمييز بين تمثيلية غرفتي البرلمان على هذا الأساس، فتمثل الغرفة الأولى الشعب وتمثل الغرفة الثانية الأمة؟

بداءة أكد أحد الباحثين على أن إنشغالات المؤسس الجزائري جاءت مطابقة لانشغالات المؤسس الفرنسي بشأن معالجة موضوع السيادة في الدستور، " ... فأهم ما يميز دستور الجمهورية الخامسة هو السعي نحو تدعيم سلطة الدولة من خلال دعم وتوسيع صلاحيات المؤسسة التنفيذية ككل ومركز رئيس الجمهورية بالخصوص، ومن ثم التضييق من صلاحيات البرلمان والخط من مكانته السابقة حيث أصبح

¹ تنص المادة 27 من دستور 1963 على أن " السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ... " والمادة 28، الفقرة الأولى، منه على أنه " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية "، فيما تفيد المادة 5 من دستور 1976 بأن " السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها عن طريق الإستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين ". أما المادة 6، الفقرة 2، من دستور 1989، فإنها تنص على أن " السيادة الوطنية ملك للشعب ".

² الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 399. 400.

يعيق ويعرقل قدرة الدولة ... ولذا فإن أهم ما حققه دستور 1958 هو التخفيض من قيمة وأهمية البرلمان في الدولة"¹.

وإذا كان هذا الوضع قد ظل ثابتا، بالنسبة للمؤسس الجزائري، ابتداء من دستور سنة 1963 إلى غاية دستور سنة 1989، ولو بطرق متباينة، فإنه لا يبدو قد تغير بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، على الأقل من وجهة نظر قانونية، طالما أن التطور الدستوري في الجزائر عرف إستمرارية بهذا الشأن، فالسيادة الوطنية ظلت ملكا للشعب، وعليه لا يمكن التقرير بارتباط مجلس الأمة بمفهوم الأمة أكثر من ارتباط المجلس الشعبي الوطني به، فصحيح أن الغرفة الأولى في البرلمان هي مجلس شعبي ولكنها مجلس شعبي وطني أيضا، فبقدر إرتباطه بالشعب، فإنه مرتبط بالأمة أيضا.

وعلاوة على هذا، فإن القول بغير ذلك يخالف وضعية القانون الوضعي الذي أوكل لمؤسسة دستورية غير مجلس الأمة تمثيل الأمة، ويتعلق الأمر برئيس الجمهورية الذي يشارك البرلمان في ممارسة السيادة الوطنية.

وحتى وإن كان " ... الملاحظ أن النظرية الشخصية قد طبعت أو غلبت على التصور الجزائري لمفهوم الأمة، حيث نجد أن مختلف النصوص التي تخللت الثورة الجزائرية ومختلف المواثيق التي تلتها ... تعطي تعريفا شخصيا أو ذاتيا للأمة ..."²، فإن الملفت للإنتباه، بهذا الشأن، هو أن الميثاق الوطني لسنة 1976 لم يكتف برفض التصور الذي يعتبر الأمة الجزائرية " ... تجمعا لشعوب شتى أو خليطا من أعراق متنافرة ..."، بل اعتبر، فوق ذلك، أن " ... الأمة هي الشعب نفسه باعتباره كيانا تاريخيا يقوم في حياته اليومية وداخل إطار إقليم محدد بعمل واع ينجز فيه جميع مواطنيه مهام مشتركة من أجل مصير متضامن ويتقاسمون سويا نفس المحن والآمال"³، فالتصور الرسمي الجزائري لمفهوم الأمة والشعب يحول دون التمييز بين تمثيلية غرفتي البرلمان، على أساس تباين هذين المفهومين.

وذاً الوضع كرسه المشرع العضوي لاحقا سنة 2001، حين تعريفه لمهام عضو البرلمان، إذ أكد على أن أهمها على وجه الخصوص " ... تمثيل الشعب والتعبير عن انشغالاته..."⁴، فالإضطلاع بتمثيل

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 401.

² الأمين شريط، « الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة »، ط. 6، د.م.ج.، الجزائر، 2008، ص 59.

³ L. Favoreu., et all., « Droit constitutionnel », 11^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, p.36.

⁴ القانون رقم 01 - 01 مؤرخ في 31 يناير سنة 2001، يتعلق بعضو البرلمان، ج.ر.ج.ج.، العدد 09، مؤرخة في 4 فبراير سنة 2001، المادتان 5 بند 3 و8. يبدو قلة الإهتمام بمفهوم الأمة والتركيز على مفهوم الشعب جلية من خلال مشروع قانون تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية خلال سنة 2014، فالملاحظ أن المؤسس يسعى إلى إضافة " ... عبارة - الشعب الجزائري - لإبراز دوره التاريخي في إقامة دولة عصرية ذات سيادة من جهة، ولترسيخ قيم السلم والمصالحة الوطنية لتكون وتبقى دوما معالم ثابتة لأجيال المستقبل ولتشكل سبلا ووسائل مفضلة

الشعب لا يقتصر على النواب، ومن ثم على المجلس الشعبي الوطني فحسب، بل يشاركه في ذلك كل أعضاء البرلمان، بل وإلى جانبها رئيس الجمهورية. والحال أن القانون الوضعي لا يوفّر أساسا لتمييز تمثيلية مجلس الأمة عن تمثيلية الغرفة النظرية له، وجب البحث عن هذا الأساس خارج القانون.

يجد تمييز تمثيلية غرفتي البرلمان بعض مبرراته في حداثة التعددية الحزبية في الجزائر، على نحو جعلها غير مهيكلة في شكل نظام حزبي واضح المعالم بحيث يمكن أن تأتي من خلال الانتخابات أغلبية برلمانية ساحقة تتسبب في تجاوزات قد تمتد إلى تهديد الدولة من حيث طبيعتها، مقوماتها وأسسها. في ظل هذه الأوضاع، يصبح إيجاد إطار دائم يضمن الإستمرارية والإستقرار ضروريا، فما دامت الحالة تلك، لا بد من التحفظ من كل أغليات يمكنها أن تمس كل أسس المجتمع، ولهذا السبب كان لا بد، من منظور الدستور، أن يكون لمجلس الأمة علاقة بفكرة الأمة ذاتها¹.

بدا يجد التمييز بين تمثيلية غرفتي البرلمان، وفق هذا المعيار، أساسه في الحياة السياسية، غير أن هذه العلاقة بفكرة الأمة لا يحتكرها مجلس الأمة بل يشاركه فيها الجيش الذي تبدو علاقته بها أكثر تجذرا.

الفقرة الثانية: الجيش، الأمة والدولة

لم ينشئ تاريخ الجزائر المستقلة دولة - أمة وإنما أنشأ أمة من جهة، ودولة من جهة أخرى، تربطهما علاقة تبعية تنتج أزمات على الدوام، يعود مصدرها إلى التصورات التي تؤسس للأمة والحدود المفروضة على الدولة². ذلك أن الإلتناء إلى الأمة يتم وجوبا عبر وساطة الجيش، باعتباره مجسد الأمة وبالتبعية مصدر السيادة الوطنية، لا الدولة (أولا) التي تظل ذات طبيعة ووظيفة إداريتين بعيدا على أن تمثل إطارا قانونيا وسياسيا تمارس فيه المواطنة ومجالا تتوازن فيه السلطات (ثانيا).

أولا - الجيش - الأمة بدل الدولة - الأمة

يظلّ تشكّل واستمرار المجموعات الإجتماعية مرهون بوجود نظام للمرجعيات يكفل لها هويتها الخاصة ويؤمّن تماسكها الداخلي. ويقوم هذا النظام في المجتمعات المعاصرة على عنصري الأمة - الدولة أو بالأحرى إيديولوجية الدولة - الأمة التي ترتكز على التمييز بين ثلاثة مستويات متتالية

لحل كل نزاع محتمل قد يواجهه المجتمع عبر تاريخه، "، علما أن مثل هذا الدور يكفله مفهوم الأمة لا الشعب، وهو ما يؤكد إستمرار موقف الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي إعتبر الشعب هو نفسه الأمة. أنظر: عرض عام حول اقتراحات تتعلق بالتعديل الدستوري، متوفر على موقع: <http://www.el-mouradia.dz/arabe/infos/actualite/archives/Consultations/Propositions.htm>

¹ الأمين شريط، « بعض الجوانب التأسيسية... »، المرجع السابق، ص 10-12.

² L. Addi., « L'armée, la nation et l'État en Algérie », Confluences Méditerranée, n° 29, 1999, p.43.

ومدمجة بشكل هرمي: المجتمع الأمة والدولة. وفيما تعبر الأمة عن تكافل المصالح بين الأفراد، تمثل الدولة النظام الذي تركز عليه السلطة الاجتماعية¹.

فكل مجموعة منظمة تركز على مسلمة للوحدة، فالتنافر، وحتى التعارض الحاضر داخل المجموعة ينمحي وراء تضامن أكثر عمقا، إذ يوجد بالضرورة عامل مشترك بين أعضاء هذه المجموعة يقصي النزاعات العويصة والمجابهاات الحتمية. فمبدأ الوحدة هذا، الذي هو أساس الرباط الاجتماعي يجسده في المجتمعات المعاصرة الصورة المجازية للأمة التي تمثل ضمانا لتماسك النسيج الاجتماعي والتي تجمع الأفراد والمجموعات بغض النظر عن تباين مصالحهم. فمفهوم الأمة إذن لا يحيل على أفراد داخل شبكة من العلاقات المتنافرة، وإنما يقوم بعملية بناء مجازية لجسم اجتماعي متجانس ومتلاحم حول بعض القيم الأساسية المتميزة².

وعلى هذا، يحتل مفهوم الأمة مكانة محورية في هذه العملية، إذ يتعذر إعتباره نتيجة وإنما عاملا يحول نسيجا اجتماعيا مقسما ومجزءا إلى نسيج موحد. فالأمة تسمح بصهر المصالح الخاصة في بوتقة الصالح العام واستعاضة صورة مجتمع ممزق متنافر بصورة مجتمع متصلح ومتجانس، فالأمة إذن ليست تعبيرا عن بعد موجود مسبقا في العمق الاجتماعي، وإنما هي الأداة الفعالة لتحقيق وحدته.

هذا ما يجعل من مفهوم الأمة إيديولوجيا تخفي هيمنة طبقة اجتماعية وتعمل على تعزيزها، فهي ترتبط بظهور طبقة اجتماعية على المسرح السياسي وهيمنة إيديولوجيتها الرأسمالية. فمن أجل ضمان مشروعية سلطتها، من خلال نقل السيادة من الذات الملكية إلى الأمة، نصبت البورجوازية نفسها المعبر الوحيد عن هذه الأخيرة، وممثلوها هم المعبرون عن الإرادة العامة وهم الذين يقررون باسم الأمة برمتها.

فمن طريق المركز الذي حدده لنفسها، باعتبارها ممثلا للأمة، أثبتت البورجوازية قدرتها وكفاءتها التاريخية على أن تمسك بالمصير الجماعي، فهي ليست طبقة كغيرها، وإنما هي مبدأ وحدة وتماسك الأمة، تجسيد للاجتماعي برمته. فالطبقة - الأمة تسمح بتوحيد الأمة تحت هيمنة البورجوازية وتمنح لهذه الأخيرة القدرة على تمثيل مصالحها الطبقية باعتبارها الصالح العام لمختلف أفراد المجتمع، وبالنتيجة الحصول على الموافقة والقبول الفعال لكل المجموعات الاجتماعية، على نحو يجعل الأمة تظهر، وفق هذه الشروط، كأداة أساسية للتبعية³.

¹ J. Chevalier., « L'Etat-Nation », op. cit., p. 1271.1275.

² J. Chevalier., « L'Etat », Dalloz, Paris, Connaissance du droit, 1999, p.20.21.

³ J. Chevalier., « L'Etat-Nation », op. cit, p.1285.1286.

وإذا كانت الأمة في كل مكان أسطورة لها قيمة رمزية أكثر منها واقعية، فإن خاصتها الأخيرة تبدو أكثر تجذراً في الجزائر، لأنه مطلوب من هذه الفئة أن تجمع المواطنين لا كما هم وإنما كما يجب أن يكونوا، لأنه لا يوجد مفهوم واحد لها يجمع المواطنين، وإنما مفاهيم عديدة تقسمهم¹.

والعلة في ذلك، هو أنه يوجد في الجزائر عدة أفكار تخص الأمة تتصادم على نحو يخلص إلى وجود أمم عديدة في الجزائر تقسم المواطنين، لا أمة واحدة تجمعهم وتوحدهم، وإذا كان لكل مجموعة إجتماعية نظرتها الخاصة للأمة، فإنها تظل عاجزة عن فرضها على بقية المجموعات الأخرى بعيدا عن العنف، ما يجعل مفهوم الأمة، الذي هو عامل للتجميع ومبدأ لوحدة المجتمع في غير الجزائر، كعامل للفرقة فيها. والواقع أن هذه الظاهرة ليست وليدة مرحلة ما بعد الإستقلال، وإنما تجد مصدرها في الحركة الوطنية، التي عرفت إستمرارية بهذا الشأن. وعلى ذلك فإن التعددية السياسية، في مثل هذا الواقع، لا تنتج الديمقراطية وإنما تولد التعصب².

من أجل ذلك وتأميناً لجسم إجتماعي متلاحم حول حدّ أدنى من القيم الأساسية، وبالتبعية لذلك ضمان السلم الإجتماعي، تجسّد مؤسسة الجيش في الجزائر الأمة مانعة بذلك أي عنصر من عناصر المجتمع المدني تجسيدها. فبين المجموعة الوطنية والأمة يوجد الجيش الحامل لتصور سياسي مفاده أن الجيش وطني وشعبي لأنه يجسّد الأمة ويملك صلاحيات السيادة الوطنية ومؤتمن الإيديولوجيا الوطنية، بل الأكثر وطنية من كل عناصر المجموعة الوطنية، لأن عناصره هم الأكثر تطابقاً ومعيار الفرد - الوطني، لكونه الأكثر إستعداداً للتضحية من أجل الوطن؛ فضلا عن أنه المعبر عن القوة التي حررت البلد من قبضة المستعمر، فالعسكري هو حامي الأمة وبالنتيجة حامي المشروع الوطنية التي تستمد منها كل سلطة سياسية وإدارية³.

من خلال هذه المكانة التي اختارها لنفسه، أي في موضع الممثل بالنسبة للأمة، يكون الجيش قد أثبت كفاءته التاريخية على أن يبرز تميزه عن باقي القوى الإجتماعية باعتباره مبدأ وحدة وتماسك الأمة ومجسّد الإجتماعي برمّته، ليأخذ الشعور بالطبقة لدى الجيش شكل الشعور الوطني. فالإيديولوجيا الوطنية هي نظام التمثيل الذي يمكّن الجيش من تحليل الحقيقة الإجتماعية⁴.

¹ سعيد بو الشعير، « النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976»، ج.1، د.م.ج.، الجزائر، 2013، ص 181-185؛
L. Addi., op. cit., p.43.

² عرفت الحركة الوطنية ثلاثة إتجاهات تخص مفهوم الأمة، مثلها مصالي الحاج، عباس فرحات وعبد الحميد بن باديس.

³ L. Addi., op. cit., p.42.43.

⁴ J. Chevalier., op. cit., p.1286.

هذا التصور هو في جوهره تمثيل إيديولوجي موجه لتبرير مركز سياسي أسمى لهذه المؤسسة. فحينما يضع الجيش نفسه كحامل للمشروعية فإنه يمنع بذلك إندماج عناصر المجموعة السياسية في النظام السياسي، فهدفه السياسي هو منع تأسيس فضاء عمومي، ما جعل هذه المؤسسة ترد مرجعيتها في خطابها الوطني لا إلى الإيديولوجيا الجمهورية للدولة، وإنما إلى ميراث الحركة التحريرية: المشروعية التاريخية¹، فمنذ الإستقلال والجيش يطابق نفسه للتاريخ ولميلاد الأمة قصد إحتكار الرمزية².

نتيجة لهذا تظهر إزدواجية السلطة السياسية في الجزائر: سلطة أولى صاحبة السيادة الوطنية، ذات طبيعة سياسية، مشروعة وغير مسؤولة أمام أحد، بما في ذلك الشعب، ما يجعلها القاضي والحامي الأعلى للوطنية وللمصالح العليا للوطن، تجسد هذه السلطة الأمة وتحميها ضد أي عدوان خارجي ومن الفوضى الداخلية، إنه الجيش الشعبي الوطني؛ تقوم إلى جانبها سلطة تنفيذية ذات طبيعة إدارية تستمد مشروعيتها من السلطة الأولى وهي مسؤولة أمامها إنها الدولة³. وفي كل الأحوال تعود الأولوية للجيش - الأمة ذو الطابع السياسي على الدولة التي أساسها إداري.

ثانيا - الدولة الإدارية

تمثل الدولة الإطار القانوني والسياسي الذي تمارس فيه المواطنة. إن هذا المفهوم للدولة غائب في الجزائر، طالما أن مشاركة المواطنين فيها لم تتم مأسسته. ذلك أنه حتى يكون هنالك مواطنة يجب أن تتأمن لهؤلاء المواطنين مشاركة مؤسساتية، وهو الأمر الذي يتطلب تطابق الأمة أو الشعب والجسم الإنتخابي، فيشكل بذلك هذا الأخير مصدر السلطة المفوضة للدولة التي تمارس العنف المشروع، وعلى ذلك تختزل وظيفة الدولة على إدارة الموارد الإقتصادية وتسييرها.

هذا الوضع وإن كان يوعز في قسم منه إلى النزاعات المحمومة بين مختلف القوى السياسية وعدم قدرة أي منها على البروز بمظهر الطبقة المهيمنة ومبدأ لوحدة الأمة، ما دفع إلى عدم تسييسها ومن ثم عدم تعريضها إلى النزاعات الإيديولوجية التي يعرفها المجتمع، فإنه يعود في جانب رئيس إلى الحدود التي رسمها الجيش - الأمة لها، فالدولة ليست دعامة سياسية لإرادات الهيئة الإنتخابية، وإنما هي أداة إدارية يوكلها الجيش - الأمة لنخب مدنية من أجل الحفاظ على حد أدنى من السلم الإجتماعي.

L.Addi., op. cit., p.42.

¹ سعيد بوالشعير، « النظام السياسي الجزائري...»، المرجع السابق، ص 171 .172؛

² J. Garçon., et P. Affuzi., op. cit., p.48.

³ Idem.; L. Addi., « Les partis politiques en Algérie », R.E.M.M.M., 111-112, p.146

فالدولة ليست حكما بين مختلف القوى السياسية وإنما كاتم للصراع الاجتماعي، علاوة على أن العلاقة بين الأمة صاحبة السيادة، ممثلة في الجيش لا الهيئة الانتخابية، والدولة - الإدارة هي التي تنظم المجال السياسي وتحدّد لكل هيئة مؤسّسة وظيفة تندرج ضمن تسلسل يفرضه مبدأ تبعية الدولة للأمة¹.

فتصور علاقة الجيش - الأمة بالدولة مصدره تخوف الجيش من تكوّن مجتمع مدني ناضج بمقدوره إنتاج نخب مستقلة. فالجيش رافض للتنازل عن مهمته في اختيار النخب المدنية التي تكفل له تسيير الدولة وفق المعايير التي يحددها. ونتيجة لذلك، فإن الجيش يوقف تسيير الدولة من طرف أي عنصر من عناصر المجتمع المدني على شرط إقراره بأن ممارسة هذه الوظيفة قد تم تفويضها له من طرف الجيش لا الإرادة الشعبية، طالما أن الجيش هو مصدر السلطة ومالك السيادة الوطنية².

هذا ما يفسر جانبا من أزمة جانفي سنة 1992 ووقف المسار الانتخابي. فالسبب في وقف المسار الانتخابي يعود، في جانب منه، إلى محاولة الجبهة الإسلامية للإنقاذ ممارسة السلطة إستنادا إلى الإرادة الشعبية من دون وساطة الجيش، فهذا الأخير " ... لا يعارض تسيير الدولة من طرف الإسلاميين شريطة أن يكون هو الذي فوض لهم ذلك..."³.

وفوق ذلك، يحول هذا الوضع دون إحتكار مجلس الأمة تمثيل الأمة وحماية قيمها، وهذا بالنظر إلى المكانة التي اختارها الجيش لنفسه، أي في موضع الممثل بالنسبة للأمة، لأن ذلك مرهون بالعلاقة التي تربط عناصر ثلوث الجيش، الأمة والدولة ببعضها البعض، والواقع أن هذه العلاقة لا زالت قائمة.

لا ريب في أن هذا الوضع يشكل تطورا حقيقيا للنظام السياسي الجزائري، من منظور مأسسة السلطة، بل وفي نظرة مؤسسة الجيش باعتبارها ضامنا للسلطة، ذلك أن حماية السلطة، في ظل نظام تعددي، يوجب على هذه المؤسسة التدخل بوسائل أكثر حذاقة مما كان عليه الوضع في النظام التأسيسي السابق. من أجل ذلك تم الإستعانة بالغرفة البرلمانية الثانية باعتبارها فكرة للضمان *Une idée de garantie* تحقيقا لهذه النتيجة.

وعلاوة على ذلك، فإن تمثيل الأمة وحماية قيمها وإن كان يعود شكليا إلى مجلس الأمة ويشكل خصوصيته، فإن بوسع جهات أخرى ممارستها، والثنائية البرلمانية ليست، بالضرورة، هي الحل الأكثر

¹ L. Addi., « L'armée, la nation ... », op. cit., p.43.44.

² أكد رئيس الحكومة الأسبق السيد مولود حمروش على أنه " لا يوجد في الجزائر إلا شرعية وحيدة، هي شرعية الجيش الذي يضيف نوعا من الشرعية على كل المسؤولين " ... والواقع أن النخبة الحالية قد وصلت إلى الحكم عن طريق الجيش وبمساندته "... أنظر حواراه في جريدة الخبر، العدد 7382، بتاريخ الإثنين 24 مارس سنة 2014، ص 12.

³ L. Addi., « L'armée, la nation ... », op. cit., p.42.44.

نجاحة، فمجلس الأمة هو الوسيلة، لكنها ليست الوحيدة، فالأمر يتعلق، إذن، بمعرفة متى وأين يكون تدخل مجلس الأمة هو الأكثر تأقلا. والحال أن تمثيل الأمة وإن كان يعود إلى مجلس الأمة ويبرز خصوصيته، مقارنة بالمؤسسات التمثيلية الأخرى، فإن مفاعيله لا تتوقف عند هذا الحد، بل إنه يضيف على تمثيلته طابعا محافظا.

الفرع الثاني: تمثيلية محافظة

في مجال البحث عن عائق في مواجهة الرأي العام (الفقرة الثانية) توسل المؤسس بتقنيات الدستورية التي يميز تعامله معها طابع براغماتي (الفقرة الأولى)، إذ يستقي منها تقنياتها دون محتواها الإيديولوجي.

الفقرة الأولى: التعامل البراغماتي مع الدستورية

يعود الفضل في الكشف عن جوهر الثنائية البرلمانية، وعن وظيفتها المحافظة إلى إظهار الخلفية الاجتماعية التي تركز عليها. فقد ثبت استعمالها من طرف البورجوازية، والطبقة النبيلة قبلها، لتنظيم السلطة التشريعية بشكل أكثر إستجابة لأهدافها الطبقيّة، كما أسهمت في احتكارها للسلطة من خلال تأسيسها كطبقة محمية من تأثيرات القوى الشعبية¹.

قد يوحي هذا القول إلى الاعتقاد بأن طبيعة الغرف الثانية هذه لا تتحقّق إلاّ عمليا من خلال مراقبة طبقة أو شريحة اجتماعية للسلطة التشريعية من خلالها وهو أمر لا يخلو من الصّحة (ثانيا)، إلاّ أن الأساس القانوني الذي تستند إليه الثنائية البرلمانية، مبدأ الفصل، لا يغفل هذه الحقيقة بل يعمل على تكريسها أيضا (أولا).

أولا - المستوى القانوني

لا يفيد الفصل بين السلطات تقاسمها، وإنما يفترض وجود تدرّج سلمي بين السلطات، فهو " يعمل على تقييد كل سلطة عن طريق منع تجميع وظائف الدولة بين أيدي جهاز واحد (...) لكنه في نفس الوقت يدعّم سلطة الدولة بإحداث توزيع للسلطات يضمن دائما هيمنة جهاز على غيره من الأجهزة"².

هذه الإزدواجية تكشف عن الطبيعة السياسية والإيديولوجية التي يحاول الطابع التقني لهذا المبدأ إخفاءها: فهو لا يبدو كإجراء سياسي يستعمل من طرف القوى المهيمنة لتنظيم السلطة بشكل أكثر

¹M. Duverger., « Institutions politiques et droit constitutionnel », T.1, 12^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1971, p.64 .

² M. Camau., « Caractère et rôle du constitutionnalisme ... », op. cit., p.384.

إستجابة لتحقيق أهدافها وحسب، وإتّما، وفوق ذلك، كأداة لحجب الممارسة الحصريّة للسلطة من طرفها¹، وعلى هذا فإنّه لم يمتل منذ نشأته إلاّ خديعة تقنيّة يستعملها القابضون على السلطة لمواجهة الجماهير.

هذا الجوهر الذي يبطنه مبدأ الفصل ينسحب على الثنائيّة البرلمانية. فطالما أن الدولة الليبرالية هي دولة البورجوازيّة، فإنّ إقرار الثنائيّة البرلمانية في المجتمع السياسيّ يأتي أساسا من منظور حماية سلطة البورجوازيّة من القوى الشعبيّة: فالبرلمانات وإن كانت هي المعبر عن الإرادة الشعبيّة، في الديمقراطية الليبراليّة، فإنّها في الوقت ذاته أداة كبحها عن طريق الغرف البرلمانية الثانية².

بهذا تظهر العلاقة وطيدة بين مبدأ الفصل والثنائيّة البرلمانية، والنتائج القانونيّة التي تترتب عن هذا المبدأ، لاسيّما على صعيد التمثيل، هي التي تؤمّن للغرف الثانية طبيعتها المحافظة. لقد أصبح وجود هذه الغرف يستند إلى مفاهيم نظرية تتجاوز مفهوم السيادة الشعبيّة ذاته (أ)، كما ارتبطت نشأتها بتقنيات تتناغم في ظاهرها والمبادئ الديمقراطيّة وتبطن في جوهرها طبعا طبقيا (ب).

أ - تجاوز الإرادة الشعبيّة

عمدت البورجوازيّة إلى تجاوز الطبيعة الطبقيّة للغرف الثانية بنقل الثنائيّة البرلمانية من الحقل الاجتماعيّ إلى المجال الدستوري، فأصبح ينظر إليها كمبدأ للتنظيم الدستوري لا كمبدأ للتنظيم الاجتماعي. وتأسيسا على هذا أوكلت للغرف البرلمانية الثانية مهمة التعبير عن سيادة الأمة وتمثيل الأقليّات وحماية حقوقها. ذلك أن إنتصار البورجوازيّة في ثورتها على الملكيّة تزامن ويزور القوى الشعبيّة على المسرح السياسيّ، نتيجة مساندة هذه الأخيرة للأولى في ثورتها بفضل إعلانها مبدأ السيادة الشعبيّة.

إثر ذلك طمحت هذه القوى إلى مشاركة فعليّة في السلطة السياسيّة، غير أنّ خشية البورجوازيّة على سلطتها جعلها تنقل السيادة من مستوى شعبيّ إلى مستوى وطنيّ، فحلّت بذلك نظرية سيادة الأمة محلّ السيادة الشعبيّة. فالسيادة ليست ملكا للشعب، باعتباره إجتماع أفراد في مكان وزمن معيّنين، بقدر ما هي ملك للأمة باعتبارها كائنا معنويا مجردا يضم الأجيال الماضية، الحاضرة والمستقبل³، ومن ثمّ من الواجب أن تشمل المؤسّسات السياسية أجهزة تمثيليّة لهذه الإستمراريّة الوطنيّة⁴.

إنطلاقا من هذا، أصبح البحث عن تبرير الثنائيّة البرلمانية منصب حول تحقيق مستويات متعدّدة

¹ W. Lagounne., « La justice dans la constitution du 22-11-1976 », R.A.S.J.E.P., n° 2, juin 1981, p.189 .

² M. Duverger., loc.cit .

³ طالب طاهر، المرجع السابق، ص 41.

⁴ P. Pactet., op.cit ., pp. 88 – 89 .

للممثل، فضلا عن تحقيق المبدأ الليبرالي: فإلى جانب تمثيل الإرادة المترتبة عن الإقتراع العام المباشر والتي تعدّ أكثر سطحية، يجب تمثيل إرادة الأمة الأكثر عمقا والأقل تعرضا لتغيرات الرأي العام¹، لتكون الغرفة الثانية بذلك مدعوة " لتمثيل مصالح الأمة في ديمومتها ومستقبلها .."².

وإذا كان هذا التبرير يبطن طابعا طبقيا للثنائية البرلمانية، فإنّه يعكس أيضا تنازع القيم التي تحرك المجتمعات الغربية³، والذي أضفت عليه الثنائية البرلمانية طابعا مؤسساتيا: تمثيل القيم البورجوازية في الغرفة الثانية، مقابل تمثيل القيم الديمقراطية في الغرفة الأولى، لتعكس بذلك الثنائية البرلمانية تناقضات الديمقراطية الليبرالية، التي أصبح مطلوب منها تحقيق نتيجة أكثر واقعية وقبولا: إقامة تمثيل يضمن الخيار بين تيارات سياسية متعددة، من دون أن تترك أسس الرابطة الإجتماعية تحت رحمة أغلبية مؤقتة، الواقع الذي فرض اعتماد مفهوم "متوازن" للديمقراطية بدلا من المفهوم "الإستبدادي" لها، فإلى جانب السماح بقيام إرادة الأغلبية، يجب أيضا حماية الأقلية، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال تمثيل ثنائي للجسم السياسي⁴ عن طريق إستحداث غرفة ثانية تسمح " للأقليات الإجتماعية من التعبير عن نفسها وتضمن لها تأثيرا سياسيا معتبرا"⁵.

يكشف هذا الإحتراز من الديمقراطية وقانونها، الذي هو قانون العدد، عن طبيعة الثنائية البرلمانية وعن القيم التي تحملها الغرفة البرلمانية الثانية، ذلك أنّ إعداد القواعد القانونية هو تعبير عن " إنتاج الوسائل الضرورية لعمل وإعادة إنتاج نمط معين للمجتمع، ومذ ذاك، تنشأ المؤسسات القانونية تمكين المجتمع من الآليات التي تصونه ..."⁶، وفي هذه الحال صيانة وتثبيت نموذج المجتمع الرأسمالي.

هذا ما جعل الغرفة الثانية تحتل موقعا مركزيا في النظام الدستوري وتشكل بنية ثابتة عبر مراحل تطوّر المجتمعات الليبرالية⁷، لما لها من قوة محافظة ومن ثم معدلة. بهذا إذن، تمّ نقل مبررات التمثيل الثنائي للجسم السياسي من مستوى إجتماعي إلى مستوى دستوري، تارة تحت غطاء نظرية سيادة الأمة، وتارة أخرى تحت مظلة حماية حقوق الأقليات.

غير أنّ هذه التغطية تجاوزت حدود التبرير النظري إلى مجال القانون الإنتخابي، لتصبح قواعد تأطير الغرفة الثانية في تناغم ظاهري مع المبادئ الديمقراطية، لكن من دون أن يؤدي ذلك إلى حالة من

¹ Y.Weber., op.cit ., p. 605.

² P. Pactet. , op.cit ., p.121 .

³ Y. Weber., op.cit ., p.605 .

⁴ J. Cluzel., op. cit., p.70.

⁵ P. Pactet., op. cit., p.121.

⁶ M. Millaille., « Une Introduction critique du droit français », Maspero, Paris, 1976, p.25.

⁷ Y.Weber., op. cit., p.605.

عدم التأقلم مع الطبيعة الواجب الحفاظ عليها لهذه الغرف.

ب - أدوات إنتاج الفروقات الطبقية

يفضي الإلتخاب العام المباشر إلى إقصاء الطبقة أو الفئات الحاكمة من ممارسة رقابتها على المؤسسات التمثيلية بالنظر إلى السلطة الفعلية التي يمنحها للمواطنين في اختيار وتعيين الحكام. وعلى ذلك، أدركت البورجوازية، مبكراً، خطر هذه الأداة وتحررت منها، ذلك أنه إذا استطاعت أن تنتزع عن طريقها السلطة من الأورستقراطية فقد ظلت رافضة بشكل قطعي ومستمر لإمكانية إنتزاعها منها على نحو مماثل¹. لقد تأكد أن الإلتخاب المباشر ينتهي دوماً إلى اختيار ممثلين شعبيين بعيداً عن الفئات البورجوازية، وهذه هي حال الغرف الأولى.

ولما كان الهدف هو تمثيل هذه الأخيرة في الغرف الثانية، فقد تمّ العمل على الحدّ من آثار نمط الإلتخاب هذا في تأطيرها. ويوفّر القانون الوضعي صيغاً متعددة لذلك ومقاومة من حيث تشددها، يأتي في مقدمتها صيغة منع تدخل الإدارة الشعبية بهذا الشأن بشكل مطلق إستناداً إلى أسلوب التعيين من طرف رئيس الدولة أو من قبل الغرفة بعينها، أو اعتماداً على مبدأ الحق المستمد من القانون²؛ فيما لطّفت تجارب أخرى هذه الصيغة من خلال حظر التدخل المباشر للإدارة الشعبية، مع الحفاظ على مبدأ الإلتخاب لكن بصيغته غير المباشرة.

ويمتاز هذا الأسلوب الأخير بكونه أقلّ ديمقراطيةً لأنّه ينتزع من المواطنين سلطة إلتخاذ القرار مباشرة لحساب عدد قليل من المنتخبين. وعلى ذلك فإنّ الصورة التي يعكسها للأمة من خلال الممثلين الذين يفرزهم تختلف عن تلك التي ينتجها الإلتخاب المباشر: فهو يشجّع على بروز الأعيان فضلاً عن إشماله لجملة من المرشحات تهدف إلى الحدّ من تقلبات الرأي العام³.

بهذا تجاوزت البورجوازية مساوئ الإلتخاب المباشر ووضعت حداً لمراقبة القوى الشعبية للمؤسسة التشريعية بمفردها، واستطاعت بسط رقابتها عليها بشكل أصبحت معه حاملة للوظيفة التشريعية مع هذه القوى بشكل متوازن إن لم يكن مهيمناً، وحتى تكون معدّلاً لإدارة الغرفة الأولى تمّ العمل على أن تشكّل الغرفة الثانية جسماً محافظاً يقوم في وجه كل محاولة يكون من شأنها تهديد إستقرار النظام السياسي الإقتصادي والإجتماعي القائم.

¹ Y. Weber., op. cit., p.98.

² J. Barthélemy et P. Duez., op.cit., p. 447. 448 .

³ R. Capitant., « Démocratie et participation politique dans les institution Françaises de 1875 à nos jours », Bordas, Paris – Bruxelles – Montréal, 1972, p. 60.

وقد وجدت هذه الإرادة ترجمة لها في عناصر عديدة هي على صلة بعملية التأطير أهمها إشتراط التمتع بسن متقدمة من أجل الترشح لعضوية الغرفة الثانية. والعلّة في ذلك هو أنّ النّقدّم في السن يوفّر لصاحبه الإعتدال والتمتع بقسط وافر من التجربة تجعله أقلّ تحمّسا¹، علاوة على إمتداد العهدة الإنتخابية² للغرف الثانية التي تؤمّن لأعضاء الغرفة الثانية الإستقلال تجاه الناخبين. ذلك أن تنظيم هذه الغرف على هذا الصعيد يأتي على نقيض المبدأ الليبراليّ الذي يفرض أن لا تكون الإنتخابات متجدّدة دوريا فحسب، بل وجدّ متقاربة حتى لا يشعر المنتخبون بإستقلال مفرط تجاه ناخبهم³.

وفضلا عن ذلك، يخلص أسلوب التجديد الجزئيّ المعمول به في تجديد هذه الغرف إلى أن تتخذ هذه الأخيرة صبغة محافظة: إذ يكفل هذا الأسلوب لهذه الغرف البقاء بمنأى عن تأثيرات الرأي العام الآتية والعبارة فلا تستطيع التعبير عنها إلاّ بشكل بطيء ومتقطع⁴.

كل هذا العناصر القانونية مجتمعة تطبع الغرفة الثانية بنفسية خاصة، توصف بأنّها محافظة⁵ وتمكنها من أداء دور معدل في الممارسة المؤسساتية، الواقع الذي بالإمكان الكشف عنه كذلك من خلال التجربة العملية لتطبيقات نظام الثنائية البرلمانية.

ثانيا - المستوى الفعلي

تحمل الديمقراطية الليبرالية تناقضا داخليا أساسيا. فهي وإن كرّست المساواة السياسية بإلغاء إمتيازات الأورستقراطية، فقد تسببت في قيام حالة من عدم المساواة الإقتصادية تولّدت عنها أوليغارشية إقتصادية جديدة أساسها الملكية الرأسمالية. وبهذا تؤسس هذه الديمقراطية لأنظمة حكم محافظة مثلها مثل الأنظمة السابقة لها : الملكيات الأورستقراطية، لكن مع فارق: فإذا كانت هذه الأخيرة لا تسمح بمشاركة القوى الشعبية في إتخاذ القرار السياسيّ، تقرّ الأولى بذلك عن طريق الإقتراع العام⁶.

ذلك لا يعني أنّ مصدر السلطة السياسية في الديمقراطية الليبرالية ينحصر في الإنتخاب فقط بل إنّ إلى جانب هذا، تجد السلطة السياسية مصدرها في الثروة أيضا: فالديمقراطية الليبرالية هي في جوهرها بلوتو - ديمقراطية: فالإلى جانب الشعب تتشكّل الثروة أساسا للسلطة⁷. وعليه، فإنه حتى وإن بدا أنّ

¹ G. Burdeau et all., « Droit constitutionnel et Institutions politique », 24 éd , L.G.D.J., Paris, 1995, p.339.

² هذه هي حال مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الشيوخ الأمريكي. أنظر :

J. Mastias., et J.Grangé., op. cit., p.136.

³ M. Duverger., op. cit., p.99.

⁴ R. Capitant., op.cit., p.61; Y.Weber., op. cit., p.588.

⁵ Ibid., p.588.

⁶ M. Duverger., « Janus les deux faces de l'occident », Fayard, Paris, 1972, p. 94.

⁷ Ibid., p. 53.

القرار السياسي هو دائما ملك للشعب، من خلال توليته وعزله للحكام، فإنّ البورجوازية هي التي توجه الدولة بشكل فعليّ وتتحكّم فيها. لقد سمح ضعف السلطة السياسية تنفيذ البورجوازية على نحو أصبحت تمارس معه دورا توجيهيا غير مباشر للحياة السياسية بواسطة الطبقة الوسطى التي أنشأتها لهذا الغرض، فضلا عن قدرتها على تطويع القوى الشعبية لإرادتها¹.

كما تأمّن مطلب البورجوازية في تطويع هذه القوى، ومن ثم الحدّ من آثار الإقتراع العام، من خلال اعتماد وسائل عديدة تنوّعت وتباينت تبعا لتطور الدولة الليبرالية، من جعلتها تبني صيغة مركبة للجهاز التشريعيّ. لقد شكّلت هذه التقنية، بمظهرها التقليديّ، أداة لإضعاف الإقتراع العام في مرحلة الدولة الليبرالية التنافسيّة (أ)، لتعرف أزمة حادّة بدخول الدولة الليبرالية طورها الإحتكاريّ ويتمّ الإستناد إلى قيمها تأمينا لذات المطلب (ب).

أ - الدولة الليبرالية التنافسية

بين مبدأ السيادة الشعبية، الذي يسوق إلى الإقتراع العام، وحذر البورجوازية من أن يؤدي ذلك إلى هدم النظام الاجتماعيّ والسياسيّ السائد، قام تناقض أساسي ظلّ يمزق الإيديولوجيا الليبرالية². إلا أن حرص البورجوازية على سلطتها السياسيّة مكّنها من تجاوز هذا التناقض من خلال التكرّر للمبدأ الذي رفعته في ثورتها: السيادة الشعبية، وللمؤسسة التي إرتبط بها تاريخها: البرلمان.

لقد كان من مصلحة البورجوازية في هذه المرحلة الإعلاء من شأن هذه المؤسسة، لا لأنّها شكّلت معولها في تحطيم الأنظمة الملكيّة - الأورستقراطية فحسب، ولكن لأنّها كانت أيضا أداة وقايتها من القوى الشعبيّة، فبرلمانات الديمقراطية الليبرالية ذات طبيعة يشوبها اللبس: ففي الوقت الذي تشكّل فيه المعبر عن السيادة الشعبية، تمثّل فيه أداة كبحها³.

وقد مكّن البرلمان البورجوازية من الإمساك بسلطة الدولة، وثبّتها كطبقة سياسيّة محصنة ضدّ الفئات الشعبيّة، لكن كان بوسعه أيضا إزاحتها من السلطة لو أنّه دام منقّحا على مصراعيه للإقتراع العام دون عدم مساواة في التمثيل ودون تقييد. ذلك ما فرض على البورجوازية التوسّل بأدوات نظرية وتقنيّة تأمينا لمطلب الحدّ من سلطة البرلمان ومن ورائه القوى الشعبيّة.

وإذا كان البعض من هذه الأدوات يكتسي طابعا أصيلا، فإنّ الأمر لا يبدو كذلك للبعض الآخر.

¹ M. Duverger., « Janus ... », op.cit ., p. 94 et s.

² Idem .

³ Ibid ., p. 64. 65.

ذلك أنّ البورجوازية كطبقة إجتماعية لم تكن حاملة لمشروع واع ومختمر، وعلى ذلك إستمدت بعض التقنيات الدستورية لتحقيق غايتها تلك من التجربة التي خاضتها كطبقة لنيل حريتها¹: إنشاء غرف برلمانية ثانية.

ففي الدول الأوروبية حافظت هذه الغرف، في بداية المطاف، على العنصر الأورستقراطي داخل البلوتو - ديمقراطية، لتشكل في وقت لاحق قلاعا للبورجوازية ضد المدّ الشعبي: أيّ المواقع المحصنة للأوليغارشية الإقتصادية. أما على ضفة المحيط المقابلة، فإنّه حتى وإن تمّ اعتمادها في إطار مختلف فقد خلصت إلى نفس المضمون الذي عبّرت عنه في الإطارين الجغرافي والسياسي اللذين نشأت فيهما: أداة لكبح المدّ الديمقراطي². بيد أنّ هذا المظهر للثنائية لم يكن ليتناسب مع التطور الذي عرفته الدولة الليبرالية، وذلك بانتقالها من مرحلتها التنافسية إلى طورها الإحتكاري.

ب - الدولة الليبرالية الإحتكارية

خلال هذه المرحلة، ظلّ التحكم في القوى الشعبية يشكّل عنصرا أساسا من عناصر الهيمنة على الدولة. ذلك أنّه، حتى وإن إستطاعت الأوليغارشية الإقتصادية السيطرة بشكل يكاد يكون تاما على الحكّام والسياسيين، فإنّ ذلك كان سيقى من دون معنى إذا ما ظلّت القوى الشعبية، التي تتولّى تولية وعزل ممثليها من الطبقة الوسيطة خارج إطار سيطرتها³.

وقد ظلّت الثنائية البرلمانية تشكل إحدى أدوات التحكم في تلك القوى. غير أنّ ذلك تمّ بعد إستجابتها لتكبيفات تطلّبتها ضرورات المرحلة. فمع تعمق الأفكار الديمقراطية، أصبح من غير المستساغ، بل من العسير، الحفاظ على المظاهر الأكثر إنتهاكا لمبدأ المساواة في التمثيل السياسي. وعلى ذلك، تفتّحت الغرف الثانية على الديمقراطية، الأمر الذي جعل البعض منها يستمدّ منشأ مباشرة من الإقتراع العام المباشر⁴، فيما تمّ التصديق من صلاحيات البعض الآخر منها وفق ما يتحقق فيها من قيم ديمقراطية.

وفضلا عن ذلك، يوفّر القانون الوضعي تطبيقات تمّ فيها الإستغناء عن الثنائية البرلمانية بشكل تام لحساب الأحادية البرلمانية، بيد أنّ ذلك لم يكن إلاّ على مستوى شكلي، إذ ظلّت تلك التطبيقات تقرّ بالثنائية لكن من خلال قيمها، التي تمّ تكريسها داخل الغرفة الوحيدة إمّا على صعيد عضوي، أو على

¹ ميشال مياي، « دولة القانون: مقدمة في نقد القانون الدستوري »، ط 2، دم.ج.، الجزائر، 1990، ص 80.

² M. Duverger., op. cit., p.53.

³ Ibid, p.157.

⁴ J. Mastias., et G. Grangé., op. cit., p.133 .

مستوى سياسي. هذه القيم، رغم تنوع تطبيقاتها، ظلت تعبر عن نفس المضمون الذي عبرت عنه الثنائية بمفهومها الشكلي.

يبرز هذا التطور للثنائية البرلمانية عن ديمومتها رغم ما لحقها من تغيير، وعلى كونها عنصرا ثابتا شديد الصلة بالديمقراطية الليبرالية رغم ما لحقها من تجديد¹، فالطبيعة المحافظة، للغرف الثانية في الأنظمة الليبرالية حقيقة موضوعية سائدة في مختلف الدول الغربية. فعلى الرغم من اختلاف الأوضاع الإجتماعية لهذه الدول واختلاف ظروفها السياسية ظلت الطبيعة المحافظة لغرفها الثانية تشكل القانون العام، رغم تحقق ذلك بكيفيات متباينة.

لقد كشف نظام الثنائية البرلمانية على أنّ البورجوازية لا تسمح بوجود منافس حقيقي لها على السلطة السياسية، وهي وإن كانت تقرّ بمشاركة بقية القوى في ممارسة سلطتها السياسية، فإن ذلك يبقى في حدود القبول بالنظامين الإجتماعي والسياسي القائمين، وأن يكون ذلك تحت رقابتها. شكّلت الغرف الثانية في البرلمان إحدى أهم تقنياتها. كما أثبتت التجربة ذلك بوضوح إذ شكّلت الغرف الثانية الأوروبية بين الحربين العالميتين عائقا حقيقيا في وجه الأغليات اليسارية، مدافعة ومحافظة بذلك على القيم الليبرالية ومؤسّساتها، بل وفرضت على هذه الأحزاب إحداث تغيير جذري في إيديولوجياتها باتجاه الإيديولوجيا الليبرالية.

بيد أنّ هذا الإجماع أو شبه الإجماع، أفضى في نهاية المطاف إلى فقدان الثنائية البرلمانية لمبررات وجودها، لتعرف بذلك أزمة حادة أفضت إلى التساؤل حول جدواها.

إن هذا النظام لم يفقد قيمته العملية فلقد تمخّض عبر تطوره عن تقنيات تسمح بحماية مكونات المجتمع من بعضها البعض، بل هيمنة بعضها على البعض الآخر، ليسهم بذلك في الإستقرار السياسي والمؤسّساتي، الأمر الذي طمح إليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تأسيس مجلس الأمة وجعله عائقا في مواجهة الإقتراع العام.

الفقرة الثانية: البحث عن عائق في مواجهة الإقتراع العام

أبدى مهندسو توقيف المسار الإنتخابي، سنة 1992، تحفظهم بشأن التحكيم الشعبي الذي عكسته نتيجة الدور الأول من الإنتخابات التشريعية الموافقة لـ 26 ديسمبر سنة 1991. فحتى وإن كانت التحولات التي عرفت الحياة الوطنية قد فرضت الإقرار بمجتمع تعددي واعتماد الإقتراع العام كآلية تحكيمية بين

¹ Y. Weber., op.cit ., p.64.

فاعليه السياسيين، فإن النتائج المحققة جعلتهم يحذرون من هذا التجلي للإرادة الشعبية. فالإقصاء الكلي لبعض القوى السياسية من المشهد السياسي هي التي تفسر حجم الصدمة التي منيت بها هذه الأخيرة، ورسخت لديها عقيدة خطورة الإرادة الشعبية، وعليه من الواجب أن تخضع هذه الإرادة غير المنضبطة للرقابة حتى حينما تعبر عن رأيها بطريقة شرعية، أي بواسطة الإنتخاب.

هذا القلق من القوة الديمقراطية للشعب، يكشف عنه تعدد السبل التي حاول من خلالها المؤسس والمشرع وضع عقبة في مواجهتها. وإذ لم يقدر للقانون الإنتخابي، في ظل الحفاظ على الأحادية البرلمانية إسعاف المشرع بوسائل مقبولة لكبحها (أولا)، فإن اللجوء إلى تقنيات الدستورية الليبرالية، من خلال أعمال مبدأ الفصل، داخل البناء البرلماني، أشبع مطلب المؤسس هذا (ثانياً).

أولاً - قصور آليات القانون الإنتخابي

يوجب القانون الإنتخابي توفر سنّ محدّدة تحرم الشخص الذي لا تتحقق له من اكتساب صفة الناخب. وإذا كان من الطبيعي أن تتطابق الأهلية المدنية مع الأهلية السياسية، فإن الغالب حالياً هو التوجه نحو تخفيض سن إكتساب الحق في التصويت، الحال التي رتبت تشييب الجسم الإنتخابي.

لا ريب في أن هذا الوضع يتناسب ومبدأ المساواة في الجدارة بين الأفراد رغم عدم المساواة القائمة بينهم على صعيد قدراتهم الفكرية والإهتمام بالصالح العام، فالعبرة على هذا الصعيد ليست قدرات الناخب الشخصية، فحتى وإن كان إختياره أثناء الإنتخاب سيئاً فالجسم الإنتخابي في مجموعه لا يخطئ وعليه يكون القرار صائباً طالما أنه اتخذ وفق الأشكال الديمقراطية. على هذا النحو، عمل الإقتراع العام على دمج الفرد داخل المجتمع وضمن النظام السياسي ذاته، لكنه بالمقابل همّش الأقليات الفاعلة عن طريق القوى الشعبية المفتقرة للإستقرار¹.

هذه الآثار الناجمة عن الإقتراع العام هي التي تمثّل، في رأي البعض، الخطر الحادق بالديمقراطية والذي يخلص إلى التحطيم المفرط لأجزاء من الجسم الإجتماعي، فالخطر الذي يتهدّد النظام الديمقراطي يتلخص إذن في قوة العدد التي تؤهل الأغلبية من تنظيم كامل الجسم الإجتماعي في ظل هيمنتها، الأمر الذي تطلّب إيجاد سلطات مضادة، وسيطة بين الأغلبية والفرد، حماية للحرية تحت طائلة إعتبار الإنتخاب مجرد محاكاة للإستشارات الديمقراطية².

ضمن هذا الإطار الفكري المبرّر لتقييد ومراقبة الرأي العام، يندرج الموقف الراض لنتائج الدور

¹ P.Ardant., et B.Mathieu., op.cit., p. 188.190.

² F.Robbe., op.cit., p.279.

الأول لأولى إنتخابات تشريعية تعددية في الجزائر، ذلك أن وقف المسار الإنتخابي يندرج ضمن سياق البحث عن مخرج يحول دون التخبط في أوضاع مشابهة لتلك المسجلة خلال شهر جانفي سنة 1992.

فأولى الحلول المقترحة بهذا الشأن، هي الرفع من السن المطلوبة لاكتساب الحق في الإنتخاب، في ظل الحفاظ على غرفة برلمانية وحيدة، قصد التخفيف من كثافة وقوة الجسم الإنتخابي، لا سيما ضمن طائفة الشباب العاطل عن العمل الذي يستجيب للمخاطر السياسية، فاقترح بذلك إشتراط بلوغ سن الخامسة والعشرين لاكتساب صفة الناخب بدل سن الثامنة عشرة المقررة قانونا. والعلة في ذلك، هو أن التصويت في مثل هذه السن يكون أكثر رزانة وتعقلا¹.

ورغم وجاهته، من منظور سياسي، لم يلق هذا الإقتراح القبول على اعتبار أن الجزائر سوف تنتكّر للمكاسب السياسية العالمية على هذا المستوى منذ القرن 19 للميلاد، فدمقرطة الجسم الإنتخابي تحققت بشكل فعلي عشية الحرب العالمية الأولى، من خلال تحديد الأهلية الإنتخابية بسن الواحد والعشرين سنة. وعلاوة على ذلك فإن الجزائر تعتبر هذا الموضوع مكسبا سياسيا لها، وهذا حينما ألحقت شرط إكتساب الأهلية الإنتخابية ببلوغ سن الثامنة عشرة فقط، وعليه كان من غير الممكن التراجع عن هذا المكسب الديمقراطي².

في الواقع لا يبدو أن استبعاد هذا الإقتراح مرده الحفاظ على المكاسب الديمقراطية ذات الصلة بالجسم الإنتخابي، بقدر ما هو مرتبط بعدم تلبية المقترح لمطلب رقابة هذا الجسم بشكل فعال. فحتى مع فرض رفع السن الإنتخابية، فإن ذلك لا يشكل ضمانة فعالة للتحكم في اختيارات الرأي العام لكون الحياة السياسية الوطنية تفنقر إلى معطيات مستقرة وثابتة.

نتيجة لذلك، وموازة مع اقتراح إرجاء سن الإنتخاب التي لم تلق الإستحسان، لوّحت مقارنة مؤسساتية للموضوع بدت أكثر جاذبية، على الصعيد السياسي، بوسعها موازنة إتجاهات الهيئة الإنتخابية.

ثانيا - تفضيل المقاربة المؤسساتية

من أجل إيجاد حل للأزمة التي أعقبت وقف المسار الإنتخابي في شهر جانفي سنة 1992، تمّ التفكير في إنشاء مجلس عقلاء محدود العدد يتولى دور الوساطة بين السلطات العمومية والجهة الإسلامية للإنقاذ. غير أن تأسيس هذا المجلس أبان عن عوائق كشفت عنها صعوبة إدماجه في الهندسة

¹ إقتراح هذا التعديل السيد محمد بوخبرة الرئيس الثاني للجنة تعديل الدستور المعروفة بلجنة 2005 التي تم تنصيبها في شهر مارس 2003، وقد تبنى تقرير اللجنة هذا الإقتراح. أنظر: M. Bousoumah., « L'opération constituante... », op. cit., p.47.

² Ibid., p.48.

الدستورية التي يوفرها دستور 1989، ما ترتب عنه إستبعاد الفكرة.

مقابل ذلك إقترحت دائرة غير رسمية، أثناء مرحلة الإعداد للحوار الوطني، فكرة تأسيس غرفة برلمانية ثانية، فتم الإجماع عليها داخل السلطة السياسية.

فعلى خلاف التقليد الذي أقرته جبهة التحرير الوطني - جيش التحرير الوطني أثناء مؤتمر الصومام بخصوص تأسيس المجلس الوطني للثورة الجزائرية، وما تبع ذلك من برلمان أحادي الغرفة بعد الإستقلال، وبغض النظر عن التكلفة المالية التي ترتبها الثنائية البرلمانية، بدا لمقرري وقف المسار الإنتخابي أنه كان في وسع الجزائر تحاشي الأزمة السياسية والدستورية التي عرفتھا خلال مطلع سنة 1992، لا سيما مواجهة القوة المطلقة للمجلس الشعبي الوطني المنتخب من طرف هيئة إنتخابية شابة، لو أن هندستها الدستورية كانت تضم غرفة برلمانية ثانية¹.

من أجل ذلك سعى المؤسس، خلال عمليتين دستوريتين، سنتي 1993 و 1996 إلى تضمين الثنائية البرلمانية الهندسة الدستورية القائمة. وفي كلا الحالين أخذت العملية الدستورية في الحسبان مطلب كبح الإرادة الشعبية. يتجلى ذلك من خلال أول إعلان رسمي لرئيس الحكومة سنة 1993 عن إمكانية تأسيس غرفة برلمانية ثانية، والكشف عن الوظيفة الأساسية لها " فإمكانية إنشاء غرفة ثانية، على نموذج مجلس الشيوخ [الفرنسي]، يهدف إلى موازنة توجهات هيئة إنتخابية يهيمن عليها الشباب"².

ويبرز هذا التوجه طبيعة التركيبة القانونية التي اقترحتها لجنة تعديل الدستور لسنة 1993 والتي تضم ثلاثة فئات: تمثل الأولى الجماعات الإقليمية، ويتم إنتخابها عن طريق الإقتراع العام غير المباشر؛ فيما تمثل الثانية الجزائريين المقيمين في الخارج؛ وفي الأخير يعين رئيس الجمهورية ستين عضوا بوسعهم أن يشكلوا أقلية معطلة للحيلولة دون تشكّل أغلبية، أو أن يمثلوا قوة إرتكاز لتشكيل أغلبية تكون السلطة التنفيذية في حاجة إليها³.

ورغم التباين الجزئي من حيث تركيبة الغرفة البرلمانية الثانية في العمليتين التأسيسيتين لسنة 1993، التي أجهضت نتيجة فشل الحوار الوطني، ولسنة 1996 التي عرفت التجسيد المعياري، إلا أنهما يلتقيان عند مسألة تأطير أغلبية الرأي العام. هذا ما أكده عضو سابق في مجلس الأمة⁴، ففي نظره وقع

¹ M. Boussoumah., « L'opération constituante... », op. cit., p.18.48.

² يعود هذا التصريح لرئيس الحكومة بلعيد عبد السلام، أثناء زيارته لباريس في شهر فيفري سنة 1993، بمناسبة لقائه برئيس مجلس الشيوخ الفرنسي. أنظر: O.Berbiche., « Institutions vers la créations d'un sénat », El Watan, 19 – 20 février 1993.

³ M.Boussoumah., op.cit., p. 51.

⁴ مقران آيت العربي، « نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى »، الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 65. 66.

خلاف بين أنصار الثنائية البرلمانية وخصومها، إلا أن هذا الخلاف ظل حبيس جلسات لجان إعداد مشروع تعديل الدستور ولم يظهر أمام الرأي العام.

أما بخصوص أسباب أخذ المؤسس بنظام الإزدواجية سنة 1996، بعد رفضه لها لما يزيد عن أربعة وثلاثين سنة، فأكد، ذات العضو، على أن المبررات المعلن عنها في مذكرة تعديل الدستور تخفي أسبابا لا علاقة لها بمضاغفة مجال التمثيل الوطني، لكون هذه المضاغفة بوسعها أن تتحقق عن طريق رفع عدد المقاعد في المجلس الشعبي الوطني والأخذ بنظام إنتخابي مختلط؛ فيما أن ضمان إستقرار مؤسسات الدولة واستقرارها لا يمكن أن يكفله مجلس الأمة بمفرده، وإن كان له دور معتبر في ذلك.

وعليه، فإن الأهداف الحقيقية التي تقف وراء عملية التأسيس بالوسع إستنتاجها من تسلسل الأحداث السابقة لهذه العملية ومن طريقة تنظيم تركيبة المجلس وطريقة عمله.

فإن أحداث أكتوبر سنة 1988 تم الإنتقال من الأحادية إلى التعددية الحزبية، فظهرت الجبهة الإسلامية للإنقاذ كقوة سياسية إكتسحت الساحة السياسية نتيجة بساطتها والخطاب الراديكالي لقادتها وإمكانياتها المالية واستعمال الإسلام لأغراض حزبية.

وقد شجعت نتائج الإنتخابات المحلية التي حصلها هذا الحزب على المطالبة بتنظيم إنتخابات تشريعية ورئاسية مسبقة. وعقب المشاورات التي عقدتها السلطة مع الحزب المعني، تقرر إجراء إنتخابات تشريعية دون الرئاسية التي تركت إلى منتهاها، وذات الفوز الذي حققته الجبهة الإسلامية للإنقاذ على مستوى الإنتخابات المحلية تكرر على مستوى الإنتخابات التشريعية، إذ " ... حصلت على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، ما يسمح لها بتشكيل حكومة " تيوقراطية " وزوال النظام الجمهوري. وتحسبا لاحتمال تكرار هذه التجربة، وقصد ضمان دوام النظام الجمهوري، تم التفكير في وسيلتين دستوريتين هما تدعيم سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية، لكون التحكم في الإنتخابات الرئاسية أسهل من التحكم في الإنتخابات التشريعية، وإنشاء مجلس الأمة"¹.

وعليه، يبدو مجلس الأمة كأداة معطلة تقوم في وجه المجلس الشعبي الوطني، كعائق تسلطي قصد مراقبة الحرية السياسية. فباستباره مؤسسة لتأطير الإنتخابات التشريعية، تظهر الثنائية البرلمانية كأداة تعويقية للعبة السياسية وكوسيلة تقي الماسكين بالسلطة من كل لحظة تاريخية حرجة محتملة شبيهة

¹ مقران آيت العربي، المرجع السابق، نفس الموضوع.

بتلك التي عرفتها الجزائر في ديسمبر سنة 1991¹.

ذات النتيجة يصل إليها باحث بمناسبة تيرير التعديل الدستوري لسنة 1996 برمته، إذ يخطئ هذا الأخير الفقهاء القانوني والسياسي أثناء محاولتهما تبرير هذا التعديل الدستوري بالنقائص المؤسساتية التي عرفها دستور 1989 نتيجة الشغور المزدوج لرئاسة الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، الوضع الذي تسبب في فراغ مؤسساتي، والواقع أن هذا الفراغ المؤسساتي، في نظره، مصطنع إذ كان الغرض منه الحيلولة دون إستمرار المسار الإنتخابي نتيجة إستقالة رئيس الجمهورية.

وعليه فإن السبب الحقيقي الذي يقف وراء تعديل الدستور يقع خارج هذا الإطار، فهو طريقة لتجنب حزب، يقدم سيادة الله على المسائل الزمنية، ومن ثم معاد للديمقراطية ولسيادة الشعب، من أن يستفرد بالسلطة بطريقة شرعية عن طريق الصندوق².

من كل ما تقدم، يبدو الركون إلى التمييز بين مفهومي الشعب والأمة وإقامة التمييز بين تمثيلية غرفتي البرلمان على هذا الأساس لا يبرر مشروعية الثنائية البرلمانية الوطنية ويكفل لها أداء وظيفة محافظة داخل النظام المؤسساتي فحسب، بل وفوق هذا، يحقق لها الفعالية اللازمة لحماية القيم الأساسية للنظام وقيم إستمرار الدولة.

المطلب الثاني: تأمين قيم إستمرار الدولة

تعزيزا للبعد الحمائي للنظام المؤسساتي، أوكل المؤسس للثنائية البرلمانية الوطنية مهمة حماية سلطة الدولة من أي شغور عن طريق ضمان الإستمرار المؤسساتي للدولة (الفرع الثاني)، وتأمين إحترام التوازنات الأساسية للمجموعة الوطنية، ومن ثم للسلم الدستوري (الفرع الأول).

الفرع الأول: ضمان السلم الدستوري

تبدو سلطات مجلس الأمة المعيارية متباينة، فمهامته في إعداد النصوص القانونية والمصادقة عليها وثيقة الصلة بالرهان التشريعي القائم. فإذا كانت مهامته في الوظيفة التشريعية تحكمها ثنائية متوازنة، فإن ثنائية متساوية، بل تامة، هي التي تطبع دوره في مجال السلطة التأسيسية الفرعية (الفقرة الأولى)، على نحو جعلت منه حارس قواعد الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية.

¹ M. Hachemaoui., op. cit., p.38.39 ; A.Mahiou., « Quelques observations ... », op. cit., p.1061.

² M. Boussoumah., op.cit., p.11.

ولا يقتصر تدخله الحمائي هذا على التعديل الدستوري فحسب، بل يتعداه إلى مجال تفسير القانون الأساسي عن طريق اللجوء إلى العدالة الدستورية، أين تبدو مساهمته محدودة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ثنائية برلمانية تامة

كفلت الإجراءات البرلمانية، ذات الصلة بتعديل الدستور، مكانة متميزة لمجلس الأمة إن على الصعيد القانوني وإن على المستوى السياسي، إستعداد من خلالها حقا كان باديا أن المؤسس قد سحبه منه بشكل نهائي، الحق في المبادرة الأصلية. فالمكانة المتروكة لمجلس الأمة، على هذا الصعيد، تكشف عن أقلمة سلطاته وفق ما يستجيب لمواجهة أزمة مشروع المجتمع (أولا) وحماية قواعد الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية (ثانيا).

أولا - أزمة مشروع المجتمع

إرتسم في أفق التعددية السياسية التي تبنتها الجزائر نظام حقيقي للتداول على السلطة تتأسس من خلاله حكومات " رأي " لا ينتج عن تداولها تغيير البرامج والفرق الحكومية فحسب، بل ومشروع المجتمع ذاته الأمر الذي لم يكن مسموح قيامه لأن من شأنه تهديد الوحدة الوطنية (أ)، ما فرض إعطاء النظام السياسي التعددي، في وقت لاحق، إطاره المنسجم، من خلال وفاق سياسي وطني حول إحترام المبادئ الأساسية والثوابت الوطنية التي تشكل أسس النظام السياسي التعددي (ب).

أ - تهديدات الوحدة الوطنية

في الديمقراطيات الغربية، يرتكز " قبول السلطة الحاكمة بوجود من ينازعها ويعارضها، واستعمال هذه المعارضة في خدمة الأجهزة المؤسساتية "¹ لا على التناوب بين قوى سياسية متناقضة، " ... بل على السعي لتنفيذ نفس السياسة تقريبا ..."²، لأنه قد تحقق مسبقا الإستقرار الإجتماعي والثقافي وإجماع أغلبية الشعب حول منوال إقتصادي وحضاري موحد. وعليه، فإن المعارضة تركز على سلم الأفضليات الواجب تنفيذها للوصول إلى الأهداف العامة المقبولة من الجميع لا غير.

مثل هذا الإجماع إفتقرت إليه الجزائر مع مجيء دستور 1989، ومن ثم، فإن التناوب على السلطة كان يعني تعاقب سياسات متباينة بل ومتناقضة، نتيجة تباين وتناقض المنظومات القيمية التي

¹ أندريه هوريو، المرجع السابق، نفس الموضوع.

² المرجع السابق، ص 160 و 98؛ عياض بن عاشور، المرجع السابق، ص 124.

تستند إليها مختلف القوى السياسية، وهو ما كان يشكل خطرا حالاً على وحدتها الوطنية الهشة واستمرار دولتها الوطنية.

لقد أدت التحولات الاجتماعية الكبرى التي عرفت الجزائر، والتي امتدت لفترة زمنية قصيرة جدا " إلى تغير المنظومات الخلقية، والتشريعية، والسلوكية تغيرا جذريا قليل النظر، ما جعل كل هذه المنظومات القيمية تختل وتفقد إترانها واعتدالها وصارت كلها أو جُلّها موضع تناقضات وتنازعات جمة¹، خلصت في نهاية المطاف إلى بروز صراع طبقي أو بتعبير أدق " صراع حضارات ". ولعل أدق وصف لهذا الصراع هو ما عبر عنه أحد الباحثين بالخطر التكنوقراطي².

فهذه الفئة الاجتماعية التي نشأت في أحضان الإدارات الاقتصادية والتي غالبا ما تلقت تكوينها في الغرب، إذا كانت حريصة على عوامل العقلنة والفعالية، فإنها تلتزم التحفظ تجاه الإسلام، الذي لا تتورّع في استخدامه كأداة تأثير يدعم سلطتها. وإذا كان دور هذه الفئة الاجتماعية مهماً، كون السياسيين يعتمدون عليها في تحقيق التنمية، فإن خطرها لا يبدو خفيا على الاستقرار الاجتماعي³.

فالتكنوقراطي وإن كان منتقدا في الدول الغربية، فإن الجميع يريد، مقابل ذلك، أن يكون منتقدا بعقلية الهادئة مادام أنها تؤمن مستوى ماديا راقيا، فالتكنوقراطي يكفل دور المؤمن في هذه المجتمعات فهو في خدمة المبادئ المقبولة بها سلفا: الرفاهية، وهو بذلك لا يشكل خطرا على السلطة السياسية، لأنه يتداخل معها بغية إضفاء صبغة عقلانية عليها، الأمر الذي لا يصدق بشأن المجتمعات النامية والمسلمة، التي يمارس داخلها تأثيرات أشد وأقوى⁴.

فهو لا يتطابق في هذه البلدان مع السياسي، إذ لا يتحقق بينهما تساو وتطابق في الخطاب. فبإمكان السياسي فقدان مكانته لحساب التكنوقراطي، وهذا إما عن طريق الخضوع التام له، أو عن طريق إبعاده بشكل نهائي من الحكم. ذلك أنه، إذا قدرّت هذه الفئة بأن خيارات القادة السياسيين كانت غير متجانسة، فإنها لا تتوانى في الاستيلاء على السلطة مباشرة. ولا تقتصر تأثيرات هذه الفئة وجاذبيتها على الحكام فحسب، بل تتعداها إلى الشعب ذاته، الذي غالبا ما يقرن التكنوقراطية بتعزيز الاستقلال ودفع عجلة التطور⁵.

¹ عياض بن عاشور، المرجع السابق، ص 125.

² B. Cubertafond., op. cit., p.123.

³ Ibid., p.121 et s.; A.Mahiou, « Cours d'institutions... », op. cit., pp.43.46.

⁴ B. Cubertafond., loc. cit.

⁵ B. Cubertafond., op. cit., p.121.

من شأن هذا الوضع أن يجعل الشعب في حالة إحتلال جديد، لأن التفتقرراطي هو في حقيقته صورة منتحلة للغرب، كما أنه منقطع الصلة بقيمه القديمة. وعليه لا غرابة في أن يتحول إلى قاضي الشعب الشرس، لأنه تلقى صورة مغايرة للغرب وعلى أساس ذلك سوف يحاكم مجتمعه وأعمال أسلافه¹.

ومهما يكن من أمر، وسواء أظل التفتقرراطي مستشارا للسلطة السياسية، أو أنه إستولى عليها بشكل مباشر، فإن الأمر سينتهي به إلى تأمين وظيفتين، إحداها للبناء وأخرى للهدم: فهو يعمل على نقل وتكريس نمط المجتمع الغربي من جهة؛ وعلى إضعاف وتحطيم قيم مجتمعه التقليدية، من جهة أخرى. وبذلك، فإنه عندما تتحول طبيعة وظيفة التفتقرراطي من عوامل للجذب إلى عوامل للدفع والتنافر يقوم الصدام بينه وبين مجتمعه. وبهذا، فإنه إذا كانت التفتقرراطية تحظى بالإجماع في الدول الغربية فإنها تخلص في العالم النامي إلى خطر الحرب الأهلية، وفي أحسن الأحوال إلى بروز إختلالات عميقة في توازن المجتمع، الأمر الذي لم تشذ عنه الجزائر².

لقد حظيت الجزائر بتفتقرراطية نابهة، متخذة الغرب كنموذج لها، رافضة لكل ما يعيق مشروعها لا يتوقف خطرها عند حدود فرضية إستيلائها على السلطة السياسية فقط، وإنما إمكانية تحطيم توازن المجموعة، لا من خلال وجودها كقوة إجتماعية متميزة ورافضة للنموذج الثقافي الأصلي فحسب، وإنما وفوق ذلك، بإشاعة قيم غربية هدامة بسبب تعارضها مع القيم المحلية: فتقل التفتقرراطية يسوق حتما إلى بروز خطر صراع حضاري وآخر إجتماعي³.

وعلى ذلك، فإن الصراع الإجتماعي، في مثل هذه الأوضاع، يحمل مفهوما مغايرا لذلك الذي يتم التحليل به في المجتمعات الغربية، فهو لا يقوم بين طبقة بورجوازية وأخرى عمالية، أو بين مشروع رأسمالي ومشروع شيوعي أو إشتراكي، وإنما بين فئتين إجتماعيتين إحداها تعمل على تكريس نمط مجتمع غربي، فيما تعمل الثانية على تأسيس مجتمع إستنادا إلى خصوصيتها التاريخية والوطنية؛ وبهذا فقط بالوسع تقدير حجم هذا الصراع من جهة؛ وتقدير حجم أزمة مشروع المجتمع الذي تعاني منه عملية تأسيس الدولة الوطنية في الجزائر، من جهة أخرى.

لقد تأكد هذا الوضع فعلا في تجربة 1991، إذ عكست هذه الأخيرة، على حد تعبير أحد الباحثين⁴، تقابلا بين إتجاهين متعاكسين: إتجاه الحداثة واتجاه المحافظة. ونتيجة لذلك، وتقاديا لتفتت

¹ M.Laraoui, cité par B. Cubertafond., op. cit., p.121.

² Ibid., p. 123.

³ Idem.

⁴ A.Djebbar, « De l'opportunité d'un débat au conseil de la Nation », 2^{ème} partie, El Watan du 14 avril 1998, p.7.

المجموعة الوطنية، آثرت السلطة السياسية، أمام عجز أي من هاتين القوتين الإجتماعيتين عن الفصل في هذه المسألة، إخضاع كل هذه الفعاليات لمشروع إجتماعي يستجيب لطلباتها جميعها، دونما إستثناء وهذا من خلال وفاق سياسي وطني حول أرضية إيديولوجية مشتركة.

ب - وفاق سياسي وطني هشّ

شكّلت أزمة سنة 1992، إثر وقف المسار الإنتخابي، هزة عنيفة وضعت غالبية أسس الحياة الوطنية موضع البحث. وقد كان من نتائج ذلك فترة معتبرة من عدم الإستقرار، إهتزت لها أركان الدولة بقوة، مردها خلافات عميقة تخللت كل عناصر الأمة. ونتيجة لذلك، تأكد أنه لا أمل في قيام نظام سياسي تعددي، إلا في إطار منسجم يكفل ترقية التعددية على أسس تضع بمنأى عن التنافس الحزبي المكونات الأساسية للهوية الوطنية (1)، وفي ظل وفاق سياسي وطني حول إحترام المبادئ الأساسية للتعددية (2).

1 - المجال المحفوظ من التنافس

تقتضي ترقية التعددية السياسية، على أسس تحافظ على مقومات الدولة الجمهورية ووحدة الأمة إبعاد المكونات الأساسية للهوية الوطنية، الإسلام، العروبة والأمازيغية من دائرة التنافس السياسي باعتبارها تراثا مشتركا لكل الجزائريين، ومن ثم، وضعها بمنأى عن الإستعمال الحزبي.

فمنذ الإستقلال، لم يؤثر الإسلام في مسألة السلطة وتنظيمها في الجزائر. وقد اختلفت النظرة إليه باختلاف الحكام وحسب الأطراف ووفقا للظروف¹. فقد نظرت إليه السلطة الحاكمة " ... بحذر وتخوف وحاولت أن تخضعه ... حتى يستجيب لمبادئها وللظروف والمعطيات السياسية ". أما بالنسبة للقوى السياسية المتصارعة حول السلطة، فقد قامت كل منها بتوظيفه وفق ما يخدم مصالحها، وذلك إما بإخضاعه وفق ما يخدم خياراتها، أو توجيهه للوقوف ضد خيارات القوى المضادة، وهذا هو موقف القوى الليبرالية والإشتراكية. أما بقية المجتمع، فقد ظل الإسلام بالنسبة له الملاذ والحسن من كل ما لا يريده.

نتيجة لذلك، " فإنه في كل الحالات، ومهما كانت الأطراف، فإن الإسلام كان دائما محل توظيف لغايات مختلفة، لذلك لا نجد له أي أثر في مجال تنظيم السلطة بالخصوص...² ". وإذا كان هذا الوضع

¹ الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 252 وما بعدها؛ برهان غليون، « بيان من أجل الديمقراطية »، ط.4، دار بوشان للنشر، الجزائر، 1990، ص 111.

² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 253.

يصدق بشأن المرحلة الممتدة ما بين سنوات 1962 و 1989، فإن فتح المجال للصراع الاجتماعي في المجال السياسي جعل بعض القوى السياسية تعرض للإسلام لا كمجرد ثقافة فحسب، بل كمشروع مجتمع "كإيديولوجيا"، الأمر الذي أثار حفيظة بعض القوى السياسية، بل ومعارضتها لذلك، إذ اعتبرته تهديدا ونفيا للديمقراطية نفسها؛ فضلا عن تأكيدها على أن بروز الظاهرة الدينية، على الصعيد السياسي، من شأنه إضعاف نظام الحكم والحيلولة دون ولوج الدولة عهد الحداثة¹.

وعلى هذا، وتناديا لمثل هذه التناقضات، أوجبت أرضية الوفاق الوطني أن يكون الإسلام بمنأى عن كل تصرف أو مناورة تكون مصدرا للفتنة، ومن ثم الحفاظ عليه من كل إستعمال حزبي². ذلك، أن الإسلام كان عاملا جوهريا في تعبئة قدرات المقاومة والكفاح لدى الشعب الجزائري ضد كل الإعتداءات الأجنبية وكل المحاولات الرامية إلى المساس بالشخصية الوطنية، وشكل اللحم الأساسي للمجتمع الجزائري وجعل منه شعبا موحدا و متمسكا بنفس الأرض ونفس العقيدة ونفس اللغة، كما استمد الشعب الجزائري منه قوته المعنوية وطاقته الروحية في كفاحه المظفر ضد الإستعمار³.

وعليه من الواجب أن يظل الإسلام، في منظور الوفاق السياسي الجديد، مجرد ثقافة وكلمة أساسية للمجتمع الجزائري وعاملا للوحدة بعيدا عن كل إستعمال حزبي.

وبما أن اللغة العربية قد انتشرت بفضل إنتشار الرسالة المقدسة التي إعتنقها الشعب الجزائري إعتناقا كاملا وأكد تمسكه باللغة العربية كلغة وطنية⁴، فإن البعد العربي للهوية الوطنية للشعب الجزائري يستمد مصدره من القيم الحضارية العربية الإسلامية. وعليه فقد قدم الشعب الجزائري، من أجل تطوير اللغة العربية، أروع مساهمة له وجعل منها عاملا للوحدة الوطنية والذود ضد أعمال الإستعمار المتواصلة لمسح شخصيته⁵.

وعلى ذلك، فقد كان التعريب من أصعب وأعقد المهام التي تولتها الدولة في الجزائر عشية الإستقلال، إذ شكلت قضية وطنية، وهذا بالنظر إلى عملية المسح التي تعرضت لها الثقافة المحلية إبان الفترة الإستعمارية، فضلا عن التهميش الذي عرفه وعاء تلك الثقافة⁶.

¹M. Brahimi, op. cit., p. 35 et s.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 304 مؤرخ في 17 سبتمبر 1996، يتعلق بنشر أرضية الوفاق المدني، ج.ر.ج.، العدد 54، المادتان 11 و19.

³ نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 20 و 21.

⁴ نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 24 و 25.

⁵ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 25.

⁶M. Brahimi., op. cit., p. 22.

وعليه، وحتى تظل اللغة العربية باعتبارها مكسبا أساسيا للشعب الجزائري، وأحد الأسس للهوية الوطنية، يجب أن تكون بمنأى عن محاولات جعلها أداة سياسية أو إيديولوجية أوحزبية. ويهدف ترقيتها، بصفتها اللغة الوطنية والرسمية للبلاد، فستحظى بالدعم من خلال عمل مؤسسات الدولة المعنية¹.

وطالما أن كل أمة تجد ذاتها ضمن تاريخها الذي يعكس وحدتها إنطلاقا من أصولها، تدرج الأمة الجزائرية مسار بلورة شخصيتها وهويتها الوطنيتين الذي يشمل الأمازيغية كتراث لجميع الجزائريين. ومن ثم، فإن البعد الأمازيغي يشكل أحد الأسس للهوية الوطنية، وستبقى الدولة وحدها المؤهلة لرد الاعتبار له² مثله مثل العنصرين الآخرين للهوية الوطنية. وعليه، وتقاديا لكل إستعمال ضيق للأمازيغية، كان من مصلحة الأمة أن تضع هذه الأخيرة، مثلها مثل باقي المكونات الأخرى للهوية الوطنية، بمنأى عن الإستعمال الحزبي والسياسي³.

وإذا كان المشرع قد حيد هذه العناصر على نحو لا تستطيع معه الطبقة السياسية إستعمالها بغرض الدعاية الحزبية، وذلك تحت طائلة عقوبات جزائية، فقد كبل الممارسة السياسية، فوق ذلك بواجب إحترام جملة من المبادئ تشكل في مجملها أطر التعددية السياسية.

2 - أطر التعددية السياسية

حرصا على تحقيق وترقية المصالح العليا للأمة والدفاع عنها في مجال الممارسة السياسية، ألزمت أرضية الوفاق الوطني كل الفاعلين السياسيين، وكذا كل مترشح للانتخابات من أجل عهدة وطنية إحترام الثوابت التاريخية والوطنية والمبادئ التي تسهم في ترسيخ ثقافة تعددية.

فمسيرة الشعب الجزائري في تحقيق مجتمع تعددي لن تكون إلا في سياق المبادئ الأساسية لثورة نوفمبر وفي ظل إحترام قيمه الوطنية. فالثورة الجزائرية، التي تستمد جذورها من بيان أول نوفمبر 1954 قد كرست إحترام المبادئ الأساسية التي تقود على مرّ الأجيال تقدم الجزائر المستقلة. وعليه، فإن الشعب الجزائري سيواصل مسيرة تحقيق مثل ثورة نوفمبر، عن طريق بناء مجتمع متمسك بقيمة الوطنية⁴.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 304، المادة 26. هذا الإهتمام باللغة العربية عبر كامل مراحل التطور الدستوري لم يكن منبثقا عن صفتها تلك فحسب، بل وكذلك باعتبارها أداة من أدوات توطيد مشروعية أنظمة الحكم. أنظر: M. Brahimy., op. cit., p.23.

² نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 27 و 28.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 304، المادة 29.

⁴ نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 31 و 53.

ونتيجة لذلك، فإن والمبادئ الأساسية لبيان ثورة أول نوفمبر 1954 المتمثلة في تعزيز الوحدة والإستقلال الوطنيين، ووضع المصلحة الوطنية فوق كل الإعتبارات، وإقامة دولة ديمقراطية واجتماعية ذات سيادة ضمن المبادئ الإسلامية، واحترام الحريات الأساسية، وتعبئة كل الطاقات وكل الموارد الوطنية في خدمة الأمة، هي مبادئ لا تقبل المساس وتشكل كلها أفضل الضمانات لبناء جزائر ديمقراطية¹.

وعلاوة على هذا، لن نتعزز التعددية ولن يكتب لها الإزدهار إلا في ظل إحترام القيم الوطنية. تلك القيم الإيجابية التي ورثناها عن أسلافنا والتي لا تتنافى مع الدستور وقوانين الجمهورية². ذلك أنه، إذا كانت هناك قيم عالمية تركز عليها الديمقراطية وتستمد مصدرها من كفاح الشعوب الطويل من أجل الإعتراف بحقوقها الأساسية وحرياتها، فإن لكل شعب، بالمقابل، الحق في أن يقيم بكل شرعية نظامه الديمقراطي الذي يستمد قوته من مصادر قيمه الوطنية.

وعليه، فإن الشعب الجزائري عازم من جهته على تشييد نظام ديمقراطي وطني يتكفل في آن واحد، بالقيم الديمقراطية العالمية، وبالقيم الوطنية التي صاغها على امتداد تاريخه ومسيرة نضاله الطويل ضد الإستعمار وفي سبيل إسترجاع سيادته الوطنية وحقوقه الأساسية وحرياته³.

وبهذا الصدد، فإن الشعب الجزائري، عبر مؤسسات الجمهورية ومنها الأحزاب السياسية، يتقيد بتوطيد الوحدة الوطنية والمحافظة على السيادة الوطنية⁴، وترسيخ مبادئ الثقافة التعددية من خلال الإحترام الدائم للدستور وقوانين الجمهورية، فبقدر ما يخدم هذا الإحترام أهداف الدولة والمجتمع، فإنه يخدم، إلى جانب ذلك، الطبقة السياسية نفسها. ذلك، أن خرق الدستور وقوانين الجمهورية يعرض الأمة للخطر، وعليه، لا يقبل أي خرق للقانون الأساسي ولقوانين الجمهورية⁵.

وينبع ذلك أيضا، من مدى أهمية وضرورة إحترامهم في دولة القانون التي يتطلع إليها الشعب الجزائري. ومن ثم، فإن الدستور وقوانين الجمهورية أمر يفرض نفسه على جميع فعاليات الحياة السياسية⁶، التي يتعين عليها نبذ العنف كوسيلة تعبير أو عمل سياسي أو كوسيلة للوصول إلى السلطة أو البقاء فيها، وعدم السكوت عنه، هو مبدأ أساسي لأي مجتمع يطمح إلى الرقي والرخاء ويطالب

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 304، المادة 31.

² نفس المرسوم الرئاسي، المادة 49.

³ نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 41 و 42 .

⁴ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 30 ف 1 بند 5 و 6 .

⁵ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 33.

⁶ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 304، المادة 32.

بالإستقرار¹. فالشعب الجزائري الحريص على الأمن والإستقرار الوطنيين يرفض، دون أي لبس، وبكل ثقله، فعلا وعملا، العنف كوسيلة تعبير أو نشاط سياسي، وكوسيلة للوصول إلى السلطة أو البقاء فيها. وعليه، فإنه لن يتحقق مستقبلا الوصول إلى السلطة أو البقاء فيها، إلا في إطار إحترام القوانين وباللجوء إلى صناديق الإقتراع بحرية وديمقراطية وشفافية، طبقا لحرية إرادة الشعب وسيادته².

ولما كانت دولة القانون هي دولة إحترام الحريات والحقوق، فإن الدولة التي يصبو إليها الشعب الجزائري ستكون دولة تضمن مجمل الحريات الفردية والجماعية المكرسة في الدستور وقوانين الجمهورية. ومن أجل تلبية طموحات الشعب الجزائري بهذا الشأن تلبية كاملة، ستعكف الدولة على ضمان إحترام الحريات الفردية والجماعية إحتراما صارما، وستسهر الدولة، بكل ما تتطلبه صرامة القانون، على معاقبة كل تجاوز على الحريات الفردية والجماعية التي كفلها الدستور³.

علما أن الفكرة الأساسية للحرية هي قيام التعددية السياسية التي تقتضي تنوع الآراء، وترفض أحادية الفكر أو البرنامج. فالتعددية السياسية، التي تركز أساسا على الإحترام الصارم لحرية الرأي، تفرض إحترام مبدأ التداول على السلطة إحتراما صارما عن طريق الإختيار الحر للشعب، علاوة على تكريس الأغلبية والحفاظ على الحق المشروع للأقلية في الإستمرار في الدفاع عن رأيها⁴.

قصارى القول، رغم ما تظهره هذه الأرضية من زخم وثرء، فهي تحجب، بالمقابل، ضعفا وفقرا إيديولوجيين بيّنين. وعلى ذلك نجدها تعمل على نشر إيديولوجيا فضفاضة غير واضحة المعالم.

والعلة في ذلك، هي الخلافات العميقة التي تتخلل عناصر الطبقة السياسية، ما جعل عسيرا تجاوزها عن طريق مشروع إجتماعي واضح ومفصل المعالم، لأن من شأن ذلك أن يبرّج مشروع طرف على حساب طرف آخر، ومن ثم، جاءت الأرضية فضفاضة باعتبارها مرجعا مشتركا لكل الفاعلين السياسيين المتصارعين على السلطة، من دون أن تكون قادرة على الفصل بينها، بحيث يجد فيها كل منها ما يستجيب لمطالبه وهذا تأمينا للوحدة الوطنية التي ظلت هشة. وبذلك، جاءت أرضية الوفاق الوطني لتشكل مرجعية لكل المشروعات التي تعرفها الحياة الوطنية : التاريخية، الإسلامية والعلمانية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادتان 34 و 36.

² نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 35 و 36.

³ نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 37 و 38.

⁴ نفس المرسوم الرئاسي، المادتان 44 و 47.

ومهما يكن من أمر، فإن مقابلة الخروقات المحتملة لأرضية الوفاق الوطني بجزاءات جزائية لم تبد كافية في نظر المؤسس، بالنظر إلى الطبيعة الهجينة لها، ومن ثم، فإنه تأميناً لعدم خروج الممارسة السياسية عن الإطار الذي رسمته هذه الأرضية، عزز المؤسس تلك الحماية بضمانة مؤسساتية لوضع حد لكل ممارسة سياسية من شأنها المساس بهذه القاعدة المشتركة لكل المجموعة الوطنية، وهذا من خلال اعتماد صيغة مركبة للجهاز الدستوري الذي يعكس الصراعات السياسية.

إلا أن هذه الحماية تتخذ أبعاداً متباينة تبعاً للجهة مصدر المساس بهذه الأرضية الإيديولوجية.

ثانياً - حماية بأبعاد متباينة

تأميناً لثبات المنظومة التشريعية والتحكم في تدفق القوانين، حفاظاً على السلم الإجتماعي، عمد المؤسس إلى سحب حق المبادرة¹ من مجلس الأمة، طالما أن النظام المؤسساتي بقدر ما هو في غنى عن أدوات تفعيل المبادرة التشريعية، هو في حاجة إلى جهاز مفرمل للتجاوزات المحتملة لقانون العدد.

هذه المهمة التي أراد المؤسس لمجلس الأمة النهوض بها، والتي ترتب عنها تضيق حقه في المبادرة الأصلية، يؤكد لها تراجعها عن مبدأ المنع المقرر، بهذا الخصوص، بمناسبة مباشرة السلطة التأسيسية الفرعية. فحينما يتعلق الأمر بهذه السلطة، تجعل المساواة المقررة بين غرفتي البرلمان، على هذا الصعيد، من مجلس الأمة فاعلاً رئيساً لكبح تجاوزات الغرفة النظرية له، ومن ثم تمتعه بحق إعتراض على مبادرات المجلس الشعبي الوطني على هذا الصعيد (أ)، ليتحول إلى مساند لمبادرات تعديل الدستور إذا كان مصدرها رئيس الجمهورية (ب).

أ - كبح المبادرة البرلمانية

لا يتوقف نجاح المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور على تصويت ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان لصالحه فحسب، الأمر الذي يتطلب تجاوز حق الإعتراض المقرر لمجلس الأمة (2)، بل يفترض، قبل هذا، الموافقة على اجتماع البرلمان في شكل مؤتمر (1).

1 - إجتماع غير أكيد

حصر المشرع العضوي سلطة دعوة البرلمان للإنعقاد بغرفتيه المجتمعين معاً في رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة. وإذا كان إجتماع البرلمان بغرفتيه بناء على استدعاء رئيس الجمهورية يتم

¹ أنظر المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا البحث.

بشكل وجوبي، فإنه يجتمع، بناء على استدعاء رئيس مجلس الأمة، إما وجوبا وفقا للمادة 88، وإما إختيارا في الحالة المنصوص عليها في المادة 117 من الدستور ذات الصلة بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور.

بلا ريب، يمنح هذا الوضع لمجلس الأمة، من جهة، ولرئيسه، من جهة ثانية، سلطة إعتراض كبيرة في مواجهة مبادرة باقتراح تعديل الدستور يكون مصدرها المجلس الشعبي الوطني.

لقد أكد القانون العضوي على إمكانية الإجتماع في حال صدور إستدعاء للإجتماع من رئيس المجلس. والملاحظ أن المشرع ترك الأمر للنوايا الحسنة للغرفتين، إذ كما يمكن لمجلس الأمة قبول دعوة الإجتماع، فإن بوسعه أيضا عدم الإستجابة لذلك.

ويبدو أن المشرع قد قصد من وراء ذلك إقامة حوار¹ بين الغرفتين على نحو لا يجعل الإجتماع ممكنا إلا في حال توصل الغرفتين إلى توافق حول تفاصيل الإقتراح يتوج بقبول الغرفتين الإجتماع من أجل التصويت عليه.

والملاحظ أن سلطة الكبح هنا بوسع أي من الغرفتين شهرها في مواجهة الغرفة الثانية، إذ كما يمكن أن يكون المجلس الشعبي الوطني هو مصدر الإقتراح، بالوسع أيضا أن يكون مجلس الأمة هو مصدره، غير أن هذا الفرض الأخير مستبعد جدا، لكون الإقتراحات عادة ما تكون من الأغلبية البرلمانية والتي يكون مكانها الطبيعي في الغرفة الأولى لا الغرفة الثانية في البرلمان.

ومع هذا، وحتى على فرض حصول توافق بين الغرفتين فيما يخص إقتراح التعديل، فإن إجتماع البرلمان موقوف على استدعائه من طرف رئيس مجلس الأمة². فاستدعاء رئيس مجلس الأمة البرلمان للإجتماع لهذا الغرض لا يبدو ملزما له، طالما أن إجتماع البرلمان بهذا الشأن ليس وجوبيا، كما هي الحال في الحالات الواردة في المادة 88 من الدستور، والتي يكون فيها الإستدعاء مجرد عمل إجرائي لكون الإجتماع حاصل بقوة القانون، فالبرلمان يجتمع وجوبا³.

قد لا يفضي هذا الوضع إلى قيام حوار برلماني فعال، بل من الممكن أن يتحول إلى أداة مساومات، وهذه الأخيرة غير غريبة على الممارسة البرلمانية، بهدف البحث عن تسويات عادة ما تكون منبذة لكونها تسعى دوما إلى المساس بتوازن السلطات⁴.

¹ J.-L.Hérium., « Le Sénat en devenir », Montchrestien, Clefs politiques, Paris, 2001, p.108.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 98 ف 3.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 98 ف 2.

⁴ M.-M. Helgeson., « L'élaboration parlementaire de la loi, Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni) », Dalloz, Paris, coll. Thèmes et commentaires, 2006, p. 356.

2 - الحق في الاعتراض

لئن قصر دستور 1989 تدخله في المرحلة الثانية من إجراءات التعديل الدستوري، إذ يحتكر رئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، أقرّ التعديل الدستوري لسنة 1996 للبرلمان التدخل على صعيد كافة مراحل العملية إقتراحا وتصويتا، فأصبح بوسع " ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور..."¹، ليستعيد بذلك مجلس الأمة حقا كان باديا أن المؤسس قد سحبه منه بشكل مطلق.

وحتى وإن بدا أن أعمال هذا الحق محدود من حيث مجاله، فإنه مقابل ذلك مطلق من حيث أثره: إذ يمارس مجلس الأمة على ضوءه سلطة منع فعالة وفعليّة. وتتجلى سلطة المنع تلك من خلال الشروط التي جاء بها النص الدستوري بهذا الشأن، وهي على مستويين، عضوي وإجرائي.

فمن وجهة نظر عضوية، لا يصح أن يصدر إقتراح التعديل عن إحدى غرفتي البرلمان منفردة، وإنما يشترط أن ينبثق عن الغرفتين مجتمعتين في شكل مؤتمر²، الأمر الذي يمكن مجلس الأمة من مراقبة ومتابعة كافة فصول المبادرة. فضلا عن ذلك، فقد إستبعد المؤسس، من وجهة نظر إجرائية النصاب المعمول به في المبادرة بإقتراح القانون³ لحساب أغلبية خاصة: ثلاثة أرباع أعضاء المؤتمر⁴.

وتحقق هذه الأغلبية المطلوبة مطلبيين متقابلين: فهي من جهة، تفرز إقتراحا بالتعديل لا يعكس رأي أغلبية تتحكم في المؤسسة البرلمانية آنيا، وإنما يعبر عن إجماع فعلي لمختلف القوى الممثلة داخل البرلمان، إجماع يأخذ في الحسبان مصالح الأمة في مجملها. لكن مقابل ذلك، يأخذ هذا الشرط، من جهة أخرى، طابعا سلبيا، إذ يمكن مجلس الأمة من التحكم في مصير الإقتراح وجودا وعدما، من خلال التحكم في تأمين النصاب المطلوب قانونا، ومن ثم إمكانية عرقلة العملية ذاتها.

هذا ما يكشف، وبحق، عن ثقل دور مجلس الأمة في ممارسة السلطة التأسيسية الفرعية، ويؤكد من جديد المهمة المعهود بها إليه: صيانة أسس الحياة المشتركة، فلا يمكن للمجلس الشعبي الوطني المساس بها بعيدا عن إرادته أو رغما عنها.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 177 ف 1.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، نفس المادة .

³ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 119 ف 2.

⁴ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 177 ف 1.

من وجهة نظر سياسية تشكل هذه الأغلبية الموصوفة عنصرا مؤسساتيا هاما للحد من سلطة الأغلبية وتفضل منطق الإجماع بين الأغلبية البرلمانية والمعارضات الوطنية، إذ بوسع مجلس الأمة الوقوف إلى جانب المعارضة داخل الغرفة النظيره له وبالنتيجة لذلك تعطيل المبادرة. وعليه فإن إجراءات إقتراح تعديل الدستور تبرز عراقيل يتعذر تجاوزها دون وجود إرادة سياسية قوية يتعين توفرها ليس لدى الفاعلين السياسيين فحسب، بل وإلى جانبهم كل الفاعلين التشريعيين، ما يفيد أن الحق في الإعتراض ليس متروكا لمجلس الأمة وحده، وهو حق يبدو بالوسع تجاوزه حينما تساند الأغلبية داخله الأغلبية البرلمانية.

من أجل ذلك وتقاديا لكل إمكانية لتجاوز بقية الفاعلين التشريعيين، على هذا الصعيد، مكن المؤسس رئيس الجمهورية من سلطة منع مطلقة، أو على أقل تقدير، مفتاح نجاح الإجراءات الدستورية من خلال سلطته التقديرية في عرض إقتراح التعديل الدستوري على الإستفتاء من عدمه¹.

بهذا فإن حق الإعتراض الممنوح لمجلس الأمة على هذا المستوى محفوظ لقوة سياسية تتمتع بأغلبية ثابتة داخله، على نحو يمكنها من احتكار سلطة التعديل وممارساتها بشكل تحكيمي قبل طلب رأي الشعب بشأنها². غير أن لجوء رئيس الجمهورية للإستفتاء لا يكون إلا إذا أيقن أنه يخدمه، ذلك أن الإستفتاء في مثل هذه الحال يعد تحكيما بين الرئيس والبرلمان. إنه بوسع الرئيس إستخدام هذه الوسيلة، أي عرض إقتراح التعديل على الإستفتاء، كورقة ضغط على البرلمان حتى يستجيب هذا الأخير للتعديلات التي يريد الرئيس إدخالها على اقتراح التعديل الدستوري، فإذا ما استجاب البرلمان لمطالبه واجه هذا الأخير موقف البرلمان بعرض الإقتراح على الإستفتاء.

وبالمقابل إذا لم يلب البرلمان مطالبه، إمتنع هذا الأخير عن اللجوء إلى الإستفتاء: فالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية تبدو كوسيلة لحل الخلافات بين الرئيس والبرلمان، وقد يستخدمها الرئيس وفق ما يخدم مصالحه، إذ قد يمتنع البرلمان عن إدخال التعديلات الرئاسية المقترحة على اقتراح التعديل الدستوري، ومع ذلك يعرض الرئيس إقتراح التعديل الدستوري على الإستفتاء، إذا ما أراد أن يكون وسيلة لتجديد ثقة الشعب فيه، أو تشويه صورة البرلمان³.

ذات الوضع بالوسع معاينته، لا من خلال سلطة الكبح، وإنما عن طريق تأييد المبادرة بتعديل الدستور، حينما يكون مصدرها رئيس الجمهورية.

J.-L.Hérium., op. cit., p.106.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 177. أنظر أيضا:

² M.-M. Helgeson., op. cit., p356 ..357.

³ P.Ardant., op. cit., p. 83.

ب - مساندة المبادرة الرئاسية

يعرض التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية على الإستفتاء الشعبي، بعد أن تصوت عليه غرفتا البرلمان بنفس الصيغة ووفق ذات الشروط التي تطبق على نص تشريعي¹. غير أنه بوسع رئيس الجمهورية إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الإستفتاء، متى أحرز أغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضاء البرلمان². فاستغناء رئيس الجمهورية عن عرض مشروع التعديل على الإستفتاء يتعذر اللجوء إليه إلا في ظل تحقق شروط سياسية محددة، من شأنها أن تسهم في المساس بقواعد الحياة المشتركة إذا ما امتنع مجلس الأمة عن ممارسة سلطته في التصدي لحمايتها.

فموضوع وتوقيت التعديل الدستوري يفسران إختيار رئيس الجمهورية بهذا الشأن. فإذا كان التعديل الدستوري ينصب على مسألة تقنية صرفة، يكون عدم إستدعاء الهيئة الإنتخابية والإكتفاء بعرض المسألة على ممثليها هو الأجدر. فالدولة تعرف ظروفًا تفرض العجلة، ما يجعل تجميع التمثيل الوطني في إطار واحد يسمح بالتصرف، علاوة على أن هذا النهج أقل كلفة لكونه يقتصد مصاريف الدعاية الإستفتائية فيما يكون هذا التوجه غير مبرر حينما يتعلق الأمر بتعديلات دستورية جوهرية من شأنها المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات وقواعد الحياة المشتركة³.

فبعد المصادقة عليه، يدخل الدستور حيز التطبيق فيخضع خلال ذلك، تبعًا للأحداث الوطنية لتحولات عديدة. إن إعادة الإنتاج هذه تتخذ مظهر التعديل الدستوري. فمنذ سنة 1989 شكل البحث عن إنتاج نظام للحكم يكفل حكم الأغلبية في إطار إحترام القانون، ويؤمن عقلنة الحياة السياسية عمق إهتمامات الجزائر. لقد عرفت هذه الدستورية الجديدة نجاحات كما لاقت إخفاقات، ذلك أن الدستور ظل موضوعًا للتجاذبات الحزبية والتنافس بين المؤسسات⁴.

لكن طالما أن التعديل الدستوري يتم دون خرق للشرعية، فإن ذلك يعد مظهرًا صحيًا. إن فهم جوهر التعديلات يتطلب التوفيق بين هذين المطلبين، فالتعديلات ذات المصدر الرئاسي تهدف لا إلى

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 174.

² نفس المرسوم الرئاسي، المادة 176.

³ P.Ardant., op. cit., p. 83.

" ونظرًا للإلتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة، فقد ارتأيت إجراء تعديلات جزئية محدودة، ليست بذلك العمق ولا بذلك الحجم ولا بتلك الصيغة التي كنت أنوي القيام بها، التي تتطلب اللجوء إلى الشعب فقد فضلت إلى الإجراء المنصوص عليه في المادو 176 من الدستور ..."، الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، «تعديل الدستور»، وثيقة خاصة من إصدار مجلس الأمة، ديسمبر 2008، ص 7.

⁴ S. Bolle., «Des constitutions « made in » Afrique », p.2.3, disponible sur, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/BOLLE.pdf>, consulté le 05/10/2013.

تطوير الدستور بقدر ما تسعى إلى تأمين هيمنة المؤسسة الرئاسية داخل النظام المؤسساتي، الوضع الذي عبرت عنه كل التعديلات الدستورية التي أعقبت التعديل الدستوري لسنة 1996.

من الناحية القانونية، يبدو التعديل الدستوري كجملة من العقوبات يتعين تجاوزها، تبدأ بالمبادرة بالتعديل وتنتهي بالمصادقة عليه. وإذا كان باديا أن اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي من أجل المصادقة عليه هو الطريق المعتاد للرئاسة، فإنه بوسعها تجنبه شريطة أن تحوز المبادرة بالتعديل بتصويت ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان، على نحو يظهر أن التعديل لن يكون ممكنا ما لم يحقق حوله إجماعا عريضا لكافة الطبقة السياسية.

وعليه فإن العقوبات القانونية التي تقف حيل التعديل الأحادي تتمحي كلما راقب التحالف الرئاسي الأغلبية الموصوفة المطلوبة داخل البرلمان، وعليه فإن مصير هذه الدستورية موقوف على التشكيلة البرلمانية، أي على وجود أو عدم وجود حزب أو تحالف حزبي مهيمن، فضلا عن قوة أو ضعف المعارضة البرلمانية.

إن الشروط السياسية لمصادقة برلمانية على التعديل الدستوري تبدو قائمة في الجزائر منذ سنة 1999. فمن خلال الإستناد إلى أغلبية مطلقة، دائمة أو ظرفية، إستطاع رئيس الجمهورية الظفر بالمصادقة على التعديلات الدستورية التي بادر بها على نحو أصبح التعديل الدستوري أمرا متاحا له بسهولة في كل حين، الواقع الذي أدخل الجزائر في حمى التعديلات الدستورية، التي أصبحت ترمي إلى إعادة دسترة أدوات النظام الرئاسي المشدد التي تم استبعادها في التعديل الدستوري لسنة 1996، ومن ثم إعادة اعتمادها من جديد¹.

لقد تجسد ذلك بجلاء، أثناء التعديل الدستوري لسنة 2008، من خلال إعادة تنظيم العهدة الرئاسية وعن طريق إلغاء مركز رئيس الحكومة² بمساندة من مجلس الأمة الذي يعد فاعلا رئيسا في مجال الحفاظ على قواعد الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية، ومن ثم للقانون الأساسي، ليثبت بهذا أن مجلس الأمة لا يعد سلطة مضادة في مواجهة رئيس الجمهورية، وإنما مجرد جهاز لمساندته، ما يجعل حمايته لقواعد

¹ S. Bolle., op. cit., p.7.8.

² تم تعديل المادة 74 من الدستور بموجب المادة 4 من القانون رقم 08 - 19 وأصبحت تنص بعد التعديل على الآتي: " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية "؛ فيما عدلت المادة 77 بموجب المادة 5 من ذات القانون وأصبحت تنص في بندها الخامس على أنه: " يضطلع رئيس الجمهورية ... بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... يعين الوزير الأول وينهي مهامه "، أخيرا عدلت المادة 6 من ذات القانون المادة 79 من الدستور وأصبحت فقرتها الثانية بعد التعديل تنص على الآتي: " ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة ". أنظر: القانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.، العدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر سنة 2008، ص 9.

الحياة المشتركة حماية موجهة. لقد بدا أن التعديل الدستوري جاء بالأساس إستجابة لطموحات رئيس الجمهورية بعد ذهاب الرئيس المؤسس¹.

هذا ما يبدو عليه الوضع بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2008، على الأقل. لقد تحقق ذلك من خلال إعادة تنظيم العهدة الرئاسية التي تم تغييرها بشكل عميق عن طريق رفع المنع الذي يجيز لرئيس الجمهورية تجديد عهده لمرة واحدة فقط².

إن إعادة التنظيم التحكيمي للقابلية غير المحدودة تهدف إلى تكريس هيمنة سياسية فعلية، من خلال نقض مبدأ التداول الذي جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 مكرسا له³. وفي ذات السياق تم إعادة التنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية بالتراجع عن مبدأ الإزدواجية بإلغاء منصب رئيس الحكومة والإستعاضة عنه بمركز الوزير الأول، الوضع الذي مسّ بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

ورغم هذه الإختلالات التي واكبت التعديل الدستوري صادق عليه مجلس الأمة، ليبدو هذا الأخير " ... كأداة بيد رئيس الجمهورية أكثر منه كسلطة مضادة ..."⁴، فهو مصمم، من خلال تركيبته، لحماية قواعد الحياة المشتركة ولكن بشكل نسبي، أي في مواجهة المجلس الشعبي الوطني الذي بالوسع أن يكون تحت رقابة أغلبية معارضة، الوضع الذي بالوسع رصده أيضا بمناسبة ممارسة رقابة الدستورية.

الفقرة الثانية: مساهمة محدودة في مجال رقابة الدستورية

لا تهدف رقابة الدستورية إلى تعطيل ممارسة السلطة التشريعية بل إلى ضمان مطابقتها للدستور، فإذا كان بوسع القانون فعل أي شيء، في إطار إختصاصه المادي فإن بمقدوره أيضا أن يسيء.

لقد أصبح القانون قاعدة معيارية إلى جانب قواعد معيارية أخرى، ومن ثم فإن سلطته في فعل كل شيء أصبحت لا تمنحه حقا مطلقا في مجال إختصاصه، فبمجرد عدم تطابقه والسيادة الوطنية، وهذا حينما يعبر عن أغلبية سياسية معينة فقط، يصبح قابلا للإعتراض عليه، ليأخذ بذلك الدستور كل معناه من خلال مفهوم تسلسل القواعد القانونية عن طريق وضع حد لسلطة القانون.

لا زال القانون في الجزائر يمنح حقا مطلقا على نحو تسيء فيه الأغلبية إلى غيرها، مطابقة بذلك إرادتها بالسيادة الوطنية. فليس بمقدور الدستور وضع حد لسيادة القانون نتيجة ضابط دستوري يعيق

¹ S. Bolle., op. cit., p. 9.

² "مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة"، المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المادة 74.

³ ميلود حمامي، « قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008 »، الفكر البرلماني، العدد 23، جويلية 2009، ص.

⁴ S. Bolle., op. cit., p.8.

فاعلية تحريك رقابة الدستورية¹ (أولا). وفوق هذا، يقوم تعارض بين البعد التمثيلي لمجلس الأمة وممارسة رقابة الدستورية. فإذا كان توسيع مجال التمثيل الوطني هو أحد مبررات تأسيس المجلس، بما يكفل تمثيل الأقليات الوطنية، فإنه من دون الإقرار لهذه الأخيرة بمركز دستوري ومنحها سلطة الإخطار (ثانياً)، يفقد هذا المبرر مدلوله.

أولاً - عدم فعالية نظام تحريك رقابة الدستورية

يمسك المجلس الدستوري بسلطات مهمة في مجال رقابة الدستورية، غير أن تدخلاته محدودة في هذا المجال². وإذ يعود ذلك، في جانب مهم منه، إلى تضيق المؤسس للجهات التي لها سلطة إخطاره (أ)، فإن ذلك يرجع، بالأساس، إلى تقاعس السلطات الموكول لها إخطاره، بما في ذلك رئيس مجلس الأمة، عن ممارسة سلطتها بهذا الشأن (ب).

أ - تضيق سلطة الإخطار

في كل مجتمع تعددي يقوم إتفاق بين مختلف القوى الإجتماعية حول قاعدة مشتركة بشأن اللعبة السياسية، فلا تتخذ القرارات التي تخص الحياة العامة إلا بعد تقابل مختلف الآراء والمصالح³. ويتحقق هذا البعد الديمقراطي في تنظيم الحياة السياسية من خلال القانون باعتباره التعبير عن الإرادة العامة. ولن يتأتى للقانون تأدية هذه الوظيفة ما لم يكن عاما من حيث مصدره، فتحظى مختلف القوى السياسية بمشاركة متساوية في إعدادها⁴، فيكون بهذا أداة للتسوية بين المصالح المتنافرة داخل المجتمع⁵ ويجنب إساءة استعمال السلطة من إحداها ضد الأخرى⁶.

يتم إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة⁷، وفي هذا تضيق كبير لهذه السلطة من شأنه أن يعرقل فعالية رقابة الدستورية، فالخاصة الإختيارية والضيقة لهذه السلطة تؤدي إلى نذرة إخطار المجلس¹، فإذا كان السهر على احترام الدستور من حق وواجب الجميع، فإنه يتعين أيضا تمكين الجميع، وبصفة شخصية، من الدفاع عن هذا الحق¹.

¹ محمد بجاوي، « المجلس الدستوري، صلاحيات... إنجازات... وآفاق... »، الفكر البرلماني، العدد الخامس، أبريل 2004، ص 41.

² خلال إحدى عشرة سنة ممتدة ما بين 2001 و 2012 تم إخطار المجلس الدستوري عشرين (20) مرة، علما أنه خلال بعض السنوات لم يتم إخطاره بتاتا، فيما تم إخطاره في بعض السنوات مرة واحدة فقط.

³ P. Ardant., op. cit., p. 153.

⁴ R.Capitant., op. cit., p. 9.

⁵ C. Eisenmann, cité par G. Bucot, « L'esprit des lois la séparation des pouvoirs et charles eisenmann », R.D.P., 3-1992, p. 623.

⁶ B. Chantébout., « Droit constitutionnel et sciences politiques », 6^{ème} édition, Armon Colin, Paris, 1985, p. 271.

⁷ المادة 156 من دستور 1989.

¹ R. Graefely., « Le conseil constitutionnel algérien. De la greffe institutionnelle à l'avènement d'un contentieux constitutionnel? », R.D.P., n° 5-2005, p.1399 ;

والعبرة في ذلك، هو أنه لما كانت الحياة السياسية تقوم على معطى أساس هو تمكين الأغلبية من الحكم وتأهيل المعارضة للمراقبة²، فإنه يتعين إيجاد صيغة مناسبة لتمكين هذه الأخيرة من اللجوء إلى المجلس الدستوري لوضع حد لكل قانون يمسّ بحقوقها³؛ فضلا عن أن التعريض من دائرة الماسكين بسلطة الإخطار توجب التدخل المنتظم للمجلس الدستوري بما يكفل التسوية المطلوبة عند ممارسة الوظيفة المعيارية، وتأمين التوازن المؤسساتي⁴، الحال التي كانت توجب في التعديل الدستوري لسنة 1996 التوسيع من دائرة الماسكين بسلطة الإخطار على غرار الأنظمة التي اعتمدت نفس نموذج رقابة الدستورية، وذلك بمنحه للمعارضة والأقليات داخل البرلمان.

فالعادلة الدستورية تمثل أداة فعالة للحماية ضد مواقف الأغلبية، فهيمنة هذه الأخيرة لن تكون مقبولة ما لم تتم ممارستها بشكل قانوني. وعليه، يزداد إهتمام الأقليات والمعارضة برقابة الدستورية كلما كانت مصالحها محمية دستوريا، وكلما انحصر جوهر الديمقراطية، لا في قوة الأغلبية فحسب، وإنما في التسوية الثابتة بين المجموعات الممثلة في البرلمان عن طريق الأغلبية والمعارضة، ومن ثم في السلم الاجتماعي وفي العدالة الدستورية باعتبارها أداة خالصة لتحقيق هذه الفكرة: فمجرد التهديد باللجوء إلى العدالة الدستورية يشكل أداة بين يدي المعارضة والأقليات لمنع الأغلبية من خرق مصالحها المحمية قانونا، ومن ثم وسيلة لمقاومة دكتاتورية الأغلبية، التي لا تبدو أقل خطورة، على السلم الاجتماعي، من دكتاتورية الأقليات⁵.

فتوسيع سلطة الإخطار من شأنه تحرير دينامية سياسية لا تحقق التقدم التدريجي للعدالة الدستورية فحسب، بل وتعطي المعنى الكامل للديمقراطية التعددية، إذ يكون الأمر مفيدا جدا لمصادقية المؤسسة وللمعارضة والأقليات التي ستستفيد من مركز دستوري ودور أكثر فعالية في العملية التشريعية¹.

لقد جانب المؤسس سنة 1996 قاعدة التوازن بين الأغلبية والمعارضة وجعلها تختل لصالح الأولى حينما حصر سلطة إخطار المجلس الدستوري بين رؤساء الأغلبية وسحبها بشكل نهائي من المعارضة والأقليات، لكون رقابة الدستورية جاءت بهدف حماية مبدأ الفصل لا الحقوق والحريات.

مسعود شيهوب، « الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري - »، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 26-28.

¹ P. Ardant, op. cit., p. 103.

² أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 424.

³ P. Ardant, op. cit., p.104.

⁴ B.Yelles Chaouche, « Le conseil constitutionnel en Algérie du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative », O.P.U., Alger, 1999, p. 176.

⁵ H.Kelsen, cité B.Yelles Chaouche, op. cit., p.176.177, note.1.

¹ محمد بجاري، المرجع السابق، ص 42.

ب - تقاسم عن ممارسة سلطة الإخطار

أفضى تضيق سلطة الإخطار إلى شل فعالية رقابة الدستورية، فمنحها إلى الرؤساء الثلاثة خلص إلى خطر ممارستها لا بهدف حماية الدستور، وإنما حسب الملاءمة السياسية¹، ويعود ذلك إلى كونهم سياسيين مبتغاهم ليس تأمين حماية الدستور فحسب، وإنما تحقيق نتائج سياسية أيضا. فبالإمكان منح سلطة الإخطار لسلطات دستورية عديدة، لكن العيب في ذلك هو عدم تحريك أي منها لها².

فالقوانين مصدرها حكومي، ومن ثم يصعب تصور قيام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري بشأنها، طالما أن السياسة التشريعية للحكومة هي في حقيقتها تنفيذ لبرنامجها. كما يصعب تصور قيام رئيس المجلس الشعبي الوطني بالإعتراض على قانون حاز ثقة الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها. أما بالنسبة لرئيس مجلس الأمة فالجلي أنه في غير وسعه إخطار المجلس الدستوري طالما أن المجلس قد صادق على النص القانوني بأغلبية موصوفة تنبئ عن إجماع الطبقة السياسية، علاوة على أنه إذا كان ينتمي إلى ذات الأغلبية أو التحالف الذي يساند الحكومة، فإن ذلك يشكل عائقا سياسيا وجيها يحول دون تحريكه لرقابة الدستورية.

فعلى خلاف تجارب مقارنة، أثبتت التجربة في الجزائر أن رئيس الجمهورية هو السلطة التي مارست، وبشكل كبير، سلطتها في الإخطار³، مقارنة ببقية السلطات الأخرى، لا سيما رئيس مجلس الأمة الذي لم يمارس حقه في الإخطار، طوال الفترة الممتدة ما بين سنوات 1998 و2014، سوى مرة واحدة¹.

لا يجد هذا الوضع أي تبرير، إلا إذا تم التسليم بأنه طبيعي على اعتبار أن رئيس الجمهورية يشكل مفتاح قبة النظام السياسي والمؤسساتي، ومن ثم فإنه يمارس هذه السلطة كلما تعلق الأمر

¹ يرى أحد الباحثين أن هذا الوضع " ... يشكل حذرا مبالغ فيه يمكن قبوله في بداية عهد المؤسسات الدستورية، ويجب أن يتوسع الإخطار بعد إستقرارها إلى فئة الأقليات السياسية البرلمانية ... لأن بقاء القيد في ظل إستقرار المؤسسات الدستورية وتطور المجتمع، يصبح عقبة في وجه تطور الحقوق والحريات الفردية والجماعية ". أنظر: علي بوبتر، « ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري », الفكر البرلماني، العدد 5، أفريل 2004، ص 58.

² P. Ardant, op. cit., p.99.

³ بلغ إخطار المجلس الدستوري الفرنسي من طرف المعارضة نسبة 10% من أصل القوانين المصادق عليها، وابتداء من الفترة التشريعية الثانية عشر (2007 - 2009)، لوحظ زيادة في عدد الإخطارات التي قاربت نسبة 40%. أما في الجزائر، من المفيد الإشارة إلى أن أغلبية القوانين التي مارس رئيس الجمهورية سلطته في الإخطار بشأنها تعود إلى طائفة القوانين العضوية التي تعد رقابة الدستورية بشأنها وجوبية، في حين تكاد تكون ممارسة سلطته هذه بشأن فئة القوانين العادية منعدمة. أنظر :

J.Jicquel., « La reparationarisation : une perspective d'évolution », Pouvoirs, n° 126 - 2008, p.51, note.9.

¹ يتعلق الأمر بالقانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان. أنظر: الرأي رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و11، 12، 14، 15 و23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 3، 1998، ص 7.

بالبرلمان، طالما أن إمكانية خرق النصوص الناظمة له للدستور قائمة، وتبعاً لذلك يعد رئيس الجمهورية أكثر السلطات الدستورية إحتراماً للقانون الأساسي الذي يعتبر حامياً له¹.

من دون ريب سوف يخلص هذا الوضع إلى احتكار ضامن الدستور لهذه السلطة على حساب باقي الفاعلين، وهو أمر يتنافى وتجذر دولة القانون التي تعد رقابة الدستورية فيها فاعلاً أساساً، وتفرض ممارسة السلطات الدستورية لصلاحياتها².

ومع هذا لا يبدو هذا الواقع مستساغاً، لا سيما من جهة رئيس مجلس الأمة، الذي ينتمي إلى هيئة لطالما أبدى بعض أعضائها إعتراضهم حول مواقف المجلس الدستوري نفسه بمناسبة تجريدتها من بعض صلاحياتها، لا سيما الحق في التعديل. فالمنطق يفرض أنه مقابل الإخطار المنتظم لرئيس الجمهورية للمجلس الدستوري حول الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقوانين العضوية الخاصة بهما، وما رتب ذلك من مساس بحقوقهما، قيام رئيس مجلس الأمة بممارسة حقه في الإخطار بخصوص السياسة التشريعية له. غير أن الواقع يفيد غير ذلك، بل إن رئيس مجلس الأمة يتقاعس عن إخطار المجلس الدستوري بخصوص النظام الداخلي لهيأته التشريعية، فكيف به إخطاره بشأن السياسة التشريعية لرئيس الجمهورية³.

مثل هذا الوضع لا يمكن فهمه إلا عن طريق إحقاقه بطبيعة النظام السياسي والمؤسساتي الذي يريد أن تكون لرئيس الجمهورية الأولوية على بقية المؤسسات في ممارسة الوظائف الدستورية. وما يزيد من خطورة هذا الوضع، على نحو يؤدي إلى انسداد كلي لرقابة الدستورية، هو تزامن إنتماء الرؤساء الثلاثة إلى ذات الأغلبية، أو على أقل تقدير لذات التحالف الحزبي¹.

ثانيا - صعوبات توسيع سلطة الإخطار

يبدو توسيع سلطة إخطار المجلس الدستوري ومدّها لحساب مجموعة من أعضاء البرلمان، واقعا بعيد المنال في الجزائر، على اعتبار أن هذه المسألة على صلة بالتطور الذي لحق مفهوم مبدأ الفصل في ظل الأنظمة السياسية الأغلبية، الوضع الذي لا زال يجهله التطور الدستوري في الجزائر، إذ السائد فيه هو المفهوم التقليدي لهذا المبدأ (أ). وما يكرس هذا الوضع بالنسبة لمجلس الأمة، على وجه

¹ " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامى الدستور..."، المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 70 ف 1 و 2.

² A. Djebbar., « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel (A propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 février 1998) », Idara, vol.10, n° 2 - 2000, p. 106.107.

³ A. Djebbar., op. cit., p. 107.108.

¹ Ibid., p. 108 ; H. Rousson., « La saisine du conseil constitutionnel. Contribution à un débat », R.I.D.C., vol.54, n° 2 - 2002, p. 490.

الخصوص، هو نكران القانون الأساسي إلى جانب نظامه الداخلي لا لمفهوم المعارضة فحسب بل ولمفهوم الأقليات من خلال إطار قانوني متميز (ب).

أ - مفهوم تقليدي لمبدأ الفصل

على خلاف المفهوم الأمريكي لمبدأ الفصل، الذي يقر تقسيما ثلاثيا للسلطات، إستثنى المفهوم الأوروبي له السلطة القضائية من مجاله واضعا السلطتين التنفيذية والتشريعية في المواجهة. غير أن تحولا طرأ على المفهوم الأوروبي لهذا المبدأ، بالوسع رصده على مستويين. إذ سجّل، على مستوى أول تطورا لحق السلطة القضائية داخل الدول الأوروبية، فأصبح بوسع القاضي الدستوري معاقبة تجاوزات السلطة التشريعية، وبالتبعية لذلك ضمان الفصل الدستوري بين السلطات، علاوة على عمله على تعزيز الضمانات المقررة للقضاء العادي والإداري، ما عزز من مكانة السلطة القضائية في أنظمة إمتازت بتقسيم ثنائي للسلطة¹.

فيما يحيل واقع الدول الأوروبية على ممارسة سلطة الدولة من طرف أغلبية تحت رقابة معارضة وتحكيم الشعب ليحل محل مبدأ الفصل التقليدي القائم على التمييز العضوي والوظيفي للسلطات، تقسيم سياسي بين الأغلبية والمعارضة تحت رقابة قضائية تسهر على احترام الحقوق والحريات الأساسية، من جهة، ورقابة الشعب، الذي يطلب منه البت بشكل نهائي في النزاع الذي يتواجه فيه طرفا اللعبة السياسية بواسطة التعبير عن سلطة الإقتراع، من جهة أخرى².

بذا يتجلى أن الصراع التقليدي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، قد انمحي شيئا فشيئا لحساب صراع بين الأغلبية والمعارضة. فالنظام الدستوري، في الأنظمة البرلمانية الأوروبية، يمتاز بتقسيم جلي بين طرفين متنازعين: الحكومة المدعومة بأغلبية برلمانية، والمعارضة الممثلة داخل البرلمان. فهذا التقسيم بين الأغلبية والمعارضة حل محل الثنائية التقليدية التي تفصل بين التشريعي والتنفيذي، وتقابل الكتلة الحكومية بكتلة المعارضة، فيما تؤمن آليات رقابة الدستورية ضبط العلاقة بينهما¹.

وجدير بالملاحظة أن ما تمتاز به سلطة الأغلبية في هذه الأنظمة، هو أنها ليست مطلقة ولا تعسفية لكونها تمارس ضمن إطار معياري ومن خلال قيم أساسها حق الإختلاف وقبول النقد، ما يفيد أنه

¹ L. Favoreu et all., op. cit., p. 381.382.

² E.-H. Mbojja., « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique », Symposium international de Bamako, p. 356.

¹ الأمين شريط، « مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري »، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1 - 2013، ص 25. أنظر

V.Boyer., « Le sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », R.F.D.C., 2011/1, n° 85, p.41.

أيضا:

من دون الإقرار بوجود شرعي للمعارضة، ينتفي مبدأ التعددية، بل الديمقراطية ذاتها. فالمعارضة بهذا المفهوم تحقق مصلحة عامة، إذ تمنح للمواطنين، من خلال سلطتها في النقد والإقتراح المضاد، برنامجا بديلا عن برنامج الأغلبية، ما يجعلها عاملا للإستقرار يفرض منحها مركزا يكفل لها التمتع بحقوق والتزامات فعلية. فتعميق التعددية يتحقق من خلال تعزيز قدرة التأثير لدى الفاعلين السياسيين، من خلال إطار قانوني وسياسي يحدد حقوق وواجبات الأغلبية والمعارضة¹.

هذا ما حفزّ عديد الدول الأوروبية على إقرار مركز قانوني للمعارضة، بل ودسترتة²، فيما ظلت برلمانات الدول التي لا زالت تعتمد المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل، والتي تعد الجزائر واحدة منها، تدفع ثمن هذا الفهم "... لعدم فعلية وفعالية المبدأ نتيجة عدم فعلية لا المعارضة ولا حتى الأغلبية"³. والواقع أن هذا الوضع البائس للمعارضة في الجزائر، لا يعود إلى المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل فحسب بل إنه حميم الصلة ببنية سلطة الدولة والنظام التأسيسي السائد.

فدراسة الأحزاب السياسية ذات أولوية لفهم أزمة عدم قدرة الجزائر على بناء نظام سياسي مستقر. فأحد أهم وظائف الأحزاب السياسية هو ضمان مشاركة المواطنين في الحقل السياسي وفق أشكال شرعية. فالحزب إذن يؤمن الوساطة بين المجتمع والدولة وهو إطار قانوني للتعبير عن الإختلافات ودمج مطالب المواطنين في النظام السياسي، وعند الإستجابة لهذه المطالب يشعر المواطن بمشاركته في النظام المؤسساتي بواسطة ممثليه. وإذا كان واقع الأحزاب السياسية في الجزائر يكشف عن عجزها على لعب هذا الدور المنوط بها، فإن بنية سلطة الدولة حالت أيضا دون دمجها في الحقل السياسي¹.

وما يميز تجربة الدول الديمقراطية عن تجربة دول العالم الثالث ليس هو تعريف الأحزاب وإنما غياب قوى سياسية، في هذه الدول، قادرة على فرض إحترام القانون الذي يعرّف الأحزاب على أنها تنظيمات تسعى إلى تسيير مؤسسات الدولة وفق المشروعية الإنتخابية². فتبعاً لأسباب تاريخية تحمل

¹ E.-H. Mbodja., op. cit., p. 356.357.

² هذا ما كرسه المؤسس الفرنسي سنة 2008. أنظر القانون الدستوري رقم 2008 - 724 مؤرخ في 23 جويلية سنة 2008، يتضمن عصنة مؤسسات الجمهورية الخامسة.

³ الأمين شريط، « مكانة البرلمان الجزائري ... »، المرجع السابق، ص 25.

¹ L.Addi., « Les partis politiques... », op.cit., p.140.141.

² يعرف المشرع العضوي الحزب السياسي على أنه « ... تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية ». أنظر المادة 3 من القانون العضوي رقم 12 - 04 مؤرخ في 18 يناير سنة 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ح.، العدد 2، مؤرخة في 15 يناير سنة 2012، ص 9.

السلطة في الجزائر بنية مزدوجة¹: تمسك الأولى، ذات الطبيعة الفعلية، بالسلطة وتجسد مصالح الأمة؛ وتكتسي الثانية طابعا شكليا وتحمل عبء الإدارة الحكومية.

وقد انعكس هذا التقليل من شأن الدولة سلبا على الأحزاب السياسية، على نحو جعلها عديمة القدرة على الإعتراض على السلطة الفعلية، تحت طائلة إقصائها من الحياة السياسية، فسلطة الإعتراض لا يمكن شهورها إلا في مواجهة السلطة الشكلية. ومن هذا المنطلق تبرز مفارقة المعارضة في الجزائر، إذ يسمح منطق السلطة السائد مشاركة المعارضة في الحكومة قصد معارضة منافسين لها داخلها، وفي حال عدم المشاركة في الجهاز الحكومي، يمنع توجيه سلطة الإعتراض خارج إطار السلطة الشكلية².

في ظل هذا الوضع، يتعذر تصور منح المعارضة مركزا يمكّنها من التمتع بحقوق فعلية. ومع ذلك يبدو مركزها أفضل بكثير من مركز الأقليات، إذ تم نكران وجودها من خلال إطار قانوني متميز.

ب - نكران معياري للأقليات من خلال إطار قانوني متميز

إذا كانت الأنظمة البرلمانية الأوروبية قد أقرت للمعارضة البرلمانية بمركز رسمي من خلال المجموعات البرلمانية تماما كاعترافها الرسمي بالأغلبية البرلمانية، فإن القليل منها إعترف بوجود مجموعة ثالثة مستقلة سياسيا عن الأغلبية كما عن المعارضة، تشكل الأقلية أو الأقليات وتتنظم من خلال المجموعات البرلمانية. فالنظام البريطاني أقرّ منذ أمد وجود ثنائية تقابل المجموعة البرلمانية للأغلبية والمجموعتان البرلمانيتان للمعارضة، إلا أنه تنكّر للوجود الرسمي للأقلية أو الأقليات، لا من خلال عدم الإقرار لها بتأسيس مجموعات برلمانية، وإنما عن طريق إنكار أي إختصاص إضافي لهذه المجموعات البرلمانية على غرار الإختصاصات المعترف بها للمعارضة البرلمانية.

هذا ما جعل موضوع الأقلية أو الأقليات البرلمانية غير مطروح في المملكة المتحدة بذات الصيغة التي عولجت بها المسألة في فرنسا. فالإقرار بمجموعات برلمانية للأقليات، في فرنسا، لا يقتصر على التعبير عن الحرية في عدم الإنحياز إلى طرف من طرفي اللعبة السياسية، ومن ثم عدم الإلتزام بتصويت منتظم لحساب الأغلبية أو لفائدة المعارضة فحسب، بل يبدو الحفاظ على تنوع التمثيل داخل الغرفة البرلمانية هدفا مرجوا إلى جانب ذلك أيضا¹. والحال تلك، فرضت الطبيعة التعددية لتركيبية مجلس الأمة،

¹ أنظر تفصيل ذلك في الفقرة الثانية من الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الأول من الفصل الأول من الباب الأول من هذا البحث.

² L.Addi., op.cit., p. 147.148.

¹ B.Ridard., « L'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni », Mémoire de Master 2 Droit Public Comparé Européen, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008-2009, pp.78-80 ; F.Delpérée., « Les seconds chambres parlementaires », op. cit., p.8.

تمكين كل حزب سياسي من إنشاء مجموعة برلمانية واحدة إلى جانب الأعضاء المعيّنين الذين لا ينتمون إلى الأحزاب السياسية، شريطة أن يكتفوا بتأسيس مجموعة برلمانية واحدة¹.

وحتى وإن أبدى النظام الداخلي للمجلس مرونة نسبية بشأن شروط تأسيس هذه المجموعات، تكريسا لحرية الأعضاء وتأمينا للأحزاب من تشكيل مجموعات خاصة بها، فإن ذلك لم يمنعه من مراعاة عاملي الإستقرار والفعالية المراد إضفاؤهما على المجلس ونشاطه. ويرجع ذلك بالأساس إلى توفيق النظام الداخلي بين الشرط ذي الصلة بعدد أعضاء المجموعة وعدد المجموعات ذاتها. لقد وُفق المشرع في تضيق التركيبة السياسية للمجلس تأمينا لاستقراره وفعاليتيه، الأمر الذي انعكس على عدد المجموعات البرلمانية داخله، لأن الرغبة في توفير أغلبية حزبية كبيرة من المفروض أن يقابله عدد محدود من المجموعات البرلمانية.

من أجل ذلك، قرن النظام الداخلي المرونة التي أبداهها بشأن الحد الأدنى لعدد أعضاء المجموعة البرلمانية الواحدة بالخطر المفروض على الأحزاب من تأسيس أكثر من مجموعة برلمانية واحدة لكل حزب، الوضع الذي جعل التنظيم القانوني لهذه الهيئات يتناغم والمنطق المؤسسي الذي يحكم تنظيم المجلس: فتضيق عدد هذه المجموعات يمنع من تبيد المحتوى البشري للمجلس بين مجموعات ضيقة في حجمها ووافرة من حيث عددها².

وإذا كان هذا المنطق التأسيسي للمجموعات البرلمانية يتماشى والبعد المؤسسي الذي يحكم تنظيم مجلس الأمة، فإنه يبدو متناقضا والمنطق التمثيلي الذي جاء تأسيس المجلس خدمة له، تعريض دائرة التمثيل الوطني. فاختيار ثلث الأعضاء بطريقة غير ليبرالية خدمة لتمثيل القوى ذات الإمتداد الإجتماعي المحدود، والتي تمثل أقلية، بل أقليات عديدة، يوجب منطقيا تمكينها من حق تأسيس مجموعات برلمانية، على اعتبار أن ذلك يشكل إقرارا معياريا لها من خلال تأسيسها كجهاز برلماني، مثلها مثل المعارضة والأغلبية البرلمانية.

في الواقع يبدو أن الثلث المعين وإن كان قد جاء بالفعل بغية تعديل مجال التمثيل الوطني، فإنه لا يراد لمحتواه البشري أن يتبدد خدمة للبعد الديمقراطي والتعددي لتركيبة المجلس، من خلال السماح له

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 49. لما كان تأسيس مثل هذه المجموعات يشكّل مكنة لا التزاما يقع على عاتق الأعضاء، أقر النظام الداخلي لعضو المجلس إمكانية عدم الإنضمام إلى أية مجموعة برلمانية. وبالمقابل حضر عليه الإنضمام إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 30. إدراكا منه لواقع الحياة السياسية في المجلس، عدم تحصل بعض الأحزاب على الحد الأدنى المطلوب لتشكيل مجموعة برلمانية، أجاز النظام الداخلي للأعضاء المنتمين إلى حزب لا تتوفر فيهم شروط تشكيل مجموعة برلمانية أن يختاروا مندوبا عنهم يتولّى التعبير عن انشغالاتهم ويمكنه حضور إجتماعات هيئة التنسيق دون حق التصويت.

بتشكيل مجموعات برلمانية عديدة، ومن ثم الإقرار بمركز لهذه القوى السياسية المشكلة له، بقدر ما يراد له أن يشكل كتلة واحدة متعددة بالفعل، داخليا، ولكنها متماسكة في مواجهة باقي الفاعلين السياسيين، خدمة لطرف سياسي ثابت هو الجهة الماسكة بسلطة التعيين، مقابل ضمان هذه الأخيرة حمايتها في حال المساس بحقوقها عن طريق أدوات دستورية عديدة، لعل أبرزها إخطار المجلس الدستوري.

هذا ما يؤكد مجددا على أن التحول الدستوري الذي عرفته الجزائر، إبتداء من سنة 1989، وما أعقبه من تعديلات دستورية هو على صلة بطريقة تنظيم المجتمع الجزائري تنظيما تعديدا، أكثر من صلته بالبعد الديمقراطي للنظام.

الفرع الثاني: تأمين الإستمرار المؤسّساتي للدولة

لم يقدر للتطور الدستوري الوطني أن عرف شغورا للسلطة، نتيجة الفراغ المؤسّساتي للدولة، كذلك الذي شهده مطلع سنة 1992، والذي أعزاه المجلس الدستوري إلى قصور الدستور في معالجة إستخلاف رئيس الجمهورية (الفقرة الأولى)، الأمر الذي هدّد الإستمرار المؤسّساتي للدولة، الذي من أجل تفادي قيام أي إمكانية له مستقبلا، تم تكريس الديمومة المؤسّساتية لمجلس الأمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإنتخابات التشريعية التعددية الأولى ومأزق إستخلاف رئيس

الجمهورية

رتبت نتيجة الإنتخابات التعددية الأولى سنة 1991 تعطل النظام المؤسّساتي الذي أرساه دستور 1989 والذي جسده شغور رئاسة الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني (أولا)، ما جعل المجلس الدستوري يتدخل لتأمين إستمرار الوظيفة الرئاسية على نحو بدا مخلفا لروح القانون الأساسي (ثانيا).

أولا - الشغور الدستوري

في الحادي عشر من شهر جانفي سنة 1992، أطلع الرئيس الشاذلي بن جديد المجلس الدستوري عن استقالته من رئاسة الجمهورية، فكان منتظرا، نتيجة ذلك، تولي رئيس المجلس الشعبي الوطني منصب رئيس الدولة بالنيابة. غير أنه تعذر إعمال هذا الإجراء لكون الرئيس المستقيل قد صرح بشكل عرضي، أمام ذات الهيئة، قيامه بحل المجلس الشعبي الوطني في تاريخ سابق. وحتى وإن كانت الإستقالة تعد حقا بوسع رئيس الجمهورية إعماله متى شاء، فإن ممارسته له في الظروف التي واكبته

شكلت سابقة تجهلها التجارب الدستورية المقارنة، بل بالوسع تكييفها على أنها تقصير يتناقض وممارسة العهدة الرئاسية.

ولم يتوان أحد الباحثين عن تكييف إستقالة رئيس الجمهورية وما واكبها من تصرفات بالإنتقال الدستوري أو الشرعي، إذ لاحظ أن المؤسسات الدستورية تهاوت بشكل تبعي، بدءا باستقالة رئيس الجمهورية، غياب رئيس الدولة بالنيابة، فغياب المجلس الوطني ورئيسه بسبب الحل، ما لا يمكن معه تصور قيام ترابط عرضي بين هذا الكم من الإخفاقات ومن عدم التوقع أو الأخطاء السياسية¹؛ علاوة على أن إزالة العمودين اللذين يقوم عليهما الدستور، رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، بهدمهما واحدا تلو الآخر قد أريد من ورائه تركيز كامل السلطة بين يدي رئيس الحكومة المدعم من طرف الجيش، وهنا مكن الفخ لأنه يتعذر الحديث، في ذات الحين، على احترام الدستور وعلى منح مؤسسة سلطات أكثر من تلك التي تحوزها، وهذا هو الإنتقال².

إلا أنه من وجهة نظر قانونية بحتة، يتعين، التساؤل حول مدى توافر الإرادة الحرة لرئيس الجمهورية أثناء تقديم الإستقالة من عدمه؟ فضلا عما إذا كان تقديم الإستقالة موافق للدستور؟

في الواقع لا ينكر أحد الباحثين خضوع الرئيس لتأثيرات دوائر متعارضة داخل النظام، لا سيما قيادة الأركان، إذ طالبه جزء منها بتقديم إستقالته حفاظا على مستقبل الديمقراطية، وحدة الأمة، سلامة الوطن والجيش من الإنقسام؛ فيما طالبه البعض الآخر، بعد تذكيره بالوعود التي قطعها، بقيادة المسار الديمقراطي إلى نهايته، وأن ما يحوزه من سلطات يحول دون المخاطر المعلن عنها ودون الإنحراف.

ومع ذلك تظل الإستقالة، من زاوية قانونية، تصرفا إراديا حرا لكون الرئيس هو الذي اختار موقفه، وهذا ما تؤكد الحقيقة التاريخية، إذ أكد الرئيس المستقيل، في وقت لاحق، تخليه عن السلطة بإرادته ودون أي ضغط خارجي¹.

إن التسليم بكون الإستقالة كانت قسرية، وهو أمر غير مستبعد، من شأنه إعفاء رئيس الجمهورية من أي مسؤولية بهذا الشأن، لكون التصرف الذي بادر به كان تحت الإكراه؛ غير أنه إذا ما تم الإقرار بأنها كانت إرادية، وهذا حسب تأكيد الرئيس ذاته، فإن ذلك من شأنه تحميله المسؤولية عن مخالفة أحكام الدستور. صحيح أن القانون الدستوري الجزائري كان يجهل آنذاك أي نوع من المسؤولية حيال رئيس

¹ K.Mameri., « Crise constitutionnelle. Comment en sortir », El Watan, 15 janvier 1992.

² M.Benchikh., cité par J.-J.Lavenue., op. cit., p.127.

¹ M.Boussoumah., « La parenthèse des pouvoirs ... », op. cit., p.44.45;

عبد الله بوقفة، « القانون الدستوري تاريخ وديناميات الجمهورية الجزائرية »، دار الهدى عين مليلة الجزائر، 2008، ص 227.

الجمهورية، إلا أنه بالرجوع إلى القانون الدستوري المقارن، يكون بالوسع الجزم بأن ما بدر عن الرئيس في الحادي عشر من شهر جانفي سنة 1992، يشكل، من دون ريب، تصرفا يمكن تكييفه بالخيانة العظمى¹.

فقبل سنة 2007 كانت المادة 68 من الدستور الفرنسي تستهدف المسؤولية الإستثنائية لرئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. فالأمر يتعلق بمفهوم يحمل مدولا سياسيا أو أخلاقيا. والملاحظ أن تعريف الخيانة العظمى كان مرتبطا باختصاص محكمة العدل العليا، صاحبة الولاية بالنظر في هذه الأفعال، وعلى ذلك يعد خيانة عظمى كل عمل أخطرت بشأنه محكمة العدل العليا وقررت بأنه كذلك. إن عدم دقة هذا التعريف هو الذي ساق المؤسس سنة 2007 إلى التخلي عنه²، فتم تعديل المادة 68 وأصبح من غير الممكن إقالة رئيس الجمهورية " ... إلا في حال التقصير بواجباته، على نحو يتناقض بوضوح وممارسته لعهدته ".

ورغم هذا السعي نحو الدقة والوضوح، فإن المعيار الذي اعتمده المادة 68 المعدلة لا يبدو أكثر دقة من مفهوم الخيانة العظمى، بل إنه يحتفظ بشيء من الغموض، إذ ما هو تعريف التقصير الواضح؟ وكيف بالوسع وصف واجبات رئيس الجمهورية أثناء ممارسة عهدته؟ ما يفيد صعوبة إيجاد تعريف قانوني دقيق لهذه المصطلحات³.

ومع هذا، فإن التقصير الواضح، في نظر أحد الباحثين، يتجسد بداءة في عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية في مجملها¹. وإذا ما تم التسليم بهذا المظهر للتقصير الواضح الذي يرتب مسؤولية الخيانة العظمى، فإنه بالوسع رصد تقصير من هذا النوع في حق الرئيس الشاذلي على مستويين².

فعلى صعيد أول يكون الرئيس قد تنكر لدوره كضامن للدستور ولمبادئ التنظيم الديمقراطي للدولة نتيجة تسببه في توارى المؤسسات المنتخبة من طرف الشعب. كما سجل، على صعيد ثان، حنث الرئيس لليمين الدستورية التي أقسمها بالتزامه باحترام مؤسسات وقوانين الجمهورية، إذ الملاحظ أنه وإن كان بوسعه تقديم إستقالته في الوقت الذي يراه مناسبا، فإن طرحه لها بين دوري أولى إنتخابات تعددية، والتي تعد حاسمة، يبدو غير ملائم سواء من وجهة نظر قانونية أم سياسية.

¹ لم يتم الإقرار بمسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى إلا ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 1996. أنظر المادة 158 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المرجع السابق.

² P.Auvret., « La réforme de la responsabilité du président de la république », R.D.P., n°2-2007, p.415.416.

³ Ibid., p.416.

¹ A.Moreau., cité par M.Boussoumah., op. cit., p.46.

² Ibid., p.47.

ثانيا - تأمين إستمرار الوظيفة الرئاسية

إلى جانب كونه ضامنا للديمقراطية، يعد المجلس الدستوري ضامنا للوظيفة الرئاسية أيضا، إذ أوكل له المؤسس مهمة إثبات حالي المانع الذي يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه، وشغور رئاسة الجمهورية، ومن ثم من مجرد جهاز تقني يختص بالمنازعات الانتخابية الرئاسية، أصبح هذا المجلس، فوق هذا، ضامنا لاستمرار الوظيفة الرئاسية¹.

مقابل ذلك كشف البيان الصادر عنه في 11 جانفي سنة 1992 عن تذبذب شاب تبريره ذي الصلة بتتصل رئيسه من تأمين إستمرار الوظيفة الرئاسية، بحجة القصور الذي شاب القانون الأساسي أثناء معالجة هذا الموضوع (أ)، موكلا لهيئة مركبة تأمين إستمرار الدولة (ب).

أ - قصور دستوري في استخلاف رئيس الجمهورية

أدى تشبث المجلس الدستوري بالقراءة اللفظية لمقتضى الفقرة العاشرة من المادة 84 من دستور 1989 إلى معالجة موضوع نيابة رئيس الجمهورية معالجة سياسية لا قانونية، فبيان 11 جانفي سنة 1992 هو، في جوهره، بيان للملاءمة¹، إذ "... لم تكن هنالك معالجة دستورية للحدث حسب مقتضى القياس، حيث كان بوسع المجلس الدستوري أن يلجأ إلى القياس... لكنه إرتأى تطبيق القانون بحذافيره..."².

فالجلي أن طريقة التفسير المعتمدة هذه فضلت لفظ القانون الأساسي على روحه نتيجة أنها قصرت نيابة رئيس المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية في حدود الحالة المنصوص عليها قصرا في الفقرة المنوه عنها. والحال تلك يكون المجلس قد استند إلى التفسير اللفظي لأحكام الدستور بدل التفسير المنطقي، ومن ثم عمد إلى استبعاد القياس الذي عادة ما يلجؤ إليه الدستوريون قصد تجاوز نقائص القانون الأساسي، وفي أسوأ الأحوال التعويل على السوابق إن وجدت³.

لا يظهر المنهج المعتمد من طرف المجلس الدستوري مستساغا قانونا إلا في حال اعتماد القراءة اللفظية لأحكام الدستور، أما في حال التفكير من منطلق روح تدابير المادة 84 منه فالأمر يبدو مخالفا. فبالرجوع إلى لفظ المادة 84، في فقرتها العاشرة، يتجلى فعلا أنه ليس في مقدور رئيس المجلس الدستوري إستخلاف رئيس الجمهورية إلا في حال إقتران وفاته وشغور المجلس الشعبي الوطني. وإذ يبدو مشروعا

¹ I.Richir., op. cit., p.141.

¹ M.Boussoumah., « La parenthèse des pouvoirs ... », op. cit., p.53.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 276.

³ M.Boussoumah., op. cit., p.53.

التساؤل حول سبب عدم معالجة المؤسس لحالة شغور الرئاسة بسبب إستقالة رئيس الجمهورية بين دورتي الإنتخابات التشريعية، فإنه بالوسع القول أن المؤسس لم يتصور، بل ولم يتوقع، قيام رئيس الجمهورية بتقديم إستقالته أثناء دورتي الإنتخابات التشريعية، لكون ذلك لا يستقيم نظريا ولا عمليا لأسباب قانونية وسياسية؛ أما بخصوص فرضية عدم إدراج المؤسس لهذه الفرضية على اعتبار أنه لا يجذب تولي رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة بالنيابة في هذه الفرضية، فإن ذلك يبدو مستبعدا.

في حين إذا تم معالجة هذه المسألة من منظور مصلحة المؤسسات، فيتعذر الركون إلى النتيجة التي خلص إليها المجلس الدستوري، وهذا من وجهة نظر قانونية. فبغض النظر عن العلاجات التي رصدها المؤسس، بهذا الصدد، يتجلى أن للمانع، الإستقالة ووفاة رئيس الجمهورية ذات الأثر، هو شغور السلطة. وطالما أن المادة 84 قد عالجت حالات الشغور هذه دون الوضعية محل البيان، فقد كان بوسع المجلس الدستوري، الحريص على استمرار الدولة، إعلان إختصاص رئيسه بتولي منصب رئاسة الدولة، من دون أن يكون موقفه هذا في تعارض مع روح الدستور، وهذا إستنادا إلى التفسير عن طريق القياس¹. بهذا يبدو أن التفسير اللفظي لمقتضيات القانون الأساسي، في بيان 11 جانفي 1992، قد أملت أسباب ودوافع سياسية لا قانونية¹.

وعلاوة على ما تقدم، كان بوسع المجلس الدستوري الإستناد إلى التطور الدستوري الوطني من أجل معالجة موضوع الفراغ الدستوري الملاحظ، إذ كان بوسع الحل الذي رصده دستور 1963 أن يوجهه لكون فرضيتي سنة 1963 و1992 متشابهتان على اعتبار أنهما يخلصان إلى الفراغ المؤسساتي.

فطبقا للمادتين 55 و56 من دستور 1963 يخلص التصويت على ملتصق رقابة من طرف النواب إلى إستقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، غير أن حل هذا الأخير لا يحول دون تولي رئيسه رئاسة الدولة بالنيابة، والذي يتعين عليه تنظيم إنتخابات رئاسية وتشريعية في بحر شهرين بمساعدة رؤساء لجان المجلس الوطني الذين يخلفون الوزراء المستقيلين. لكن طالما أن المادة 85 من دستور 1989 تمنع إقالة الحكومة أو تعديلها، فإنه كان بوسع رئيس المجلس الشعبي الوطني إدارة الحكومة بمعوية رئيسها².

¹ M.Boussoumah., « L'opération ... », op. cit., p.10 ; J.-J.Lavenue., op. cit., p.127.128.

¹ أكد أحد الباحثين على أن السيناريو الذي كان معدا لاستخلاف الرئيس الشاذلي بن جديد إثر تقديم إستقالته، وبعد إزاحة رئيس المجلس الشعبي الوطني عن طريق حل المجلس، هو تولي رئيس المجلس الدستوري لمنصب رئيس الدولة بالنيابة، إلا أن هذا الأخير رفض تأمين استمرار الوظيفة الرئاسية. أنظر: J.Garçon., cité par J.-J.Lavenue., op. cit., p.126.

² M.Boussoumah., « La parenthèse des pouvoirs ... », op. cit., p.56.

لكن الظاهر أن مثل هذا الحل لم يخف عن المجلس الدستوري، إذ يبدو أن سبب إستبعاده يعود لتوفر إرادة سياسية رافضة لتولي رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة بالنيابة، السبب الذي جعل الحل الوحيد المتوفر لتجاوز هذا الفراغ الدستوري وتأمين إستمرار الدولة، أمام رفض رئيس المجلس الدستوري تولي الرئاسة بالنيابة، هو دعوة هيئة مركبة لتأمين هذه الإستمرارية¹.

ب - هيئة مركبة لتأمين إستمرار الدولة

بمناسبة تبريرها لتأسيس مجلس الأمة، أشارت مذكرة تعديل الدستور لسنة 1996 إلى دوره في تأمين إستمرار مؤسسات الدولة²، والملاحظ أن إصطلاح إستمرار الدولة إصطلاح غريب عن القاموس الدستوري الوطني، إذ تزامن الإقرار به لأول مرة مع الأزمة الدستورية التي عرفت الجزائر مطلع سنة 1992¹.

والواقع أن المجلس الدستوري هو من أدرج هذا المفهوم في القاموس الوطني بمناسبة تأسيس بيانه الصادر في جانفي 1992، عقب الفراغ الدستوري الذي رتبته الأزمة السياسية التي عرفت البلاد بسبب أولى إنتخابات تشريعية تعددية، فأوكلت مهمة تأمين إستمرار الدولة للمؤسسات الدستورية التي كانت قائمة آنذاك، الوضع الذي أثار حفيظة بعض الفقه حول فعالية خطر الإستمرار المؤسساتي للدولة.

فقد واجهت الجزائر في نظر البعض² مشكلة إستمرار الدولة فعلا، إذ كانت مهددة على مستويين، أولهما نتيجة غياب رئيس الجمهورية، مجسد الدولة؛ وثانيهما بسبب تهديدات تفتت الأمة أساس شخصية الدولة، فالجزائر المنتجة للثروة والخدمات عارضت إنتصار الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الإنتخابات.

غير أن هذا التبرير لم يبد مقنعا للجميع، فإذا كان صحيحا أن رئيس الجمهورية هو مفتاح قبة النظام الدستوري، فإن رحيله لم يرتب البتة إنهيار الدولة، فالحكومة، التي إنترمت رئيسها بممارسة صلاحياتها الدستورية، ظلت قائمة، كما أن الإدارة المركزية والمحلية ظلت تأنمر بأوامر الحكومة، فيما ظل جهاز

¹ خلاص بيان 11 جانفي 1992 إلى تصريح القضاة التسعة بأنه " ... يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد 24، 75، 79، 129، 130 و153 من الدستور أن تسهر على استمرارية الدولة ..."، ويتعلق الأمر بمؤسسة الجيش الشعبي الوطني، رئيس الحكومة السلطة القضائية والمجلس الدستوري.

² " إن إنشاء هذه الغرفة الثانية ... يهدف إلى ضمان ... إستقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها"، مذكرة متعلقة بتعديل الدستور، بند 28، المرجع السابق، ص 9.

¹ لم يتعرض أي من الدساتير الوطنية، قبل التعديل الدستوري لسنة 1996، إلى مبدأ إستمرار الدولة، وحتى هذا الأخير فإنه لم يشر إليه إلا بشكل عرضي بمناسبة تحديد نص اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية. فالقانون الأساسي لم يعرّف إستمرار الدولة، وإنما أشار إليه باعتباره إلتزاما يقع على كاهل رئيس الجمهورية. أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 76؛ بشير بن مالك، « نظام الإنتخابات الرئاسية في الجزائر » رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010 - 2011، ص 200. 201.

² يتعلق الأمر بالأستاذ محمد براهيم.

العدالة يفصل في النزاعات وظلت الآلة الاقتصادية في حركة دؤوبة. وعليه فإن حالة الجزائر، عقب 11 جانفي 1992، تذكر بالحالة الفرنسية في ظل الجمهورية الرابعة التي رغم إستقالة رئيس المجلس الماسك بالسلطة الحكومية، إلا أن مسألة إستمرار الدولة لم يطرح على الإطلاق¹.

من الجلي أنه يتعذر البت في مسألة إستمرار الدولة من عدمه عقب الشغور المزدوج لرئاسة الجمهورية وللمجلس الشعبي الوطني، ما لم يتم مسبقا تحديد المقصود بمبدأ إستمرار الدولة. فمن وجهة نظر قانونية، يراد باستمرار الدولة غياب إنقطاع المصلحة السامية المتمثلة في استمرار الحياة الوطنية، وأن تمارس مؤسسة الدولة رقابتها السياسية على إقليم معين وشعب محدد دون إنقطاع².

وكما يواجه مبدأ الإستمرارية المحكومين، فإنه يواجه أيضا الحكام ذاتهم، الذين يراد بهم أعوان الدولة، من جهة، والسلطة في حد ذاتها، من جهة أخرى. فوجود هذه الأخيرة يظل مرهونا بوجود الدولة ذاتها، إذ كل شغور في ممارسة السلطة العامة يسلم الدولة إلى سلطات منافسة لها تعمل على استبدالها بدولتها، الوضع الذي يبرر الآليات الدستورية لحماية الدولة ضد كل شغور للسلطة¹.

الفقرة الثانية: ديمومة مؤسساتية خدمة للإستمرار المؤسساتي للدولة

تطلبت مقتضيات التوقع المؤسساتي الوقائي للتحكم في مفاجآت ومخاطر الظروف الإستثنائية، المهددة للمصالح العليا للأمة واستمرار الدولة وسد حالات شغور السلطة²، تكييف مدة مهمة مجلس الأمة وطريقة تجديد تركيبته قصد جعله جهازا يجهل القطيعة (أولا)، وتأمين مركز ممتاز لرئاسته (ثانيا).

أولا - غرفة تجهل القطيعة

منذ الإستقلال عجزت الجزائر عن إقامة بنى وآليات توّطر ممارسة السلطة والتنافس حولها³، الأمر الذي أثار على نظام حكمها، فتركزت كامل السلطة في يد رئيس الجمهورية شكل مفتاح قبة النظام. وحتى وإن بانّت ظاهرة تركيز السلطة تشكّل عنصرا ثابتا في مختلف الأنظمة السياسية، فإن ذلك أصبح لا يتنافى والمبادئ الديمقراطية متى ما تحقق سلفا مأسسة السلطة، إذ أصبحت الأنظمة السياسية تستمد طابعها الديمقراطي من قوة المؤسسات والقيم التي تحركها¹.

¹ M.Boussoumah., « La parenthèse des pouvoirs ... », op. cit., p.48.49.

² J.-P.Markus., op. cit., p.1070.

¹ J.-P.Markus., op. cit., p.1091.

² الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية ... »، المرجع السابق، ص 30؛ عمار عوابدي، « رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري »، الفكر البرلماني، العدد - 5، أبريل 2004، ص 112 .113.

³P. Ardant, op. cit., p. 9.

وتتحقق المؤسسة حينما تتحوّل السلطة من الشخص، أو من الماسكين بها، إلى كيان مجرد: الدولة، فالسلطة تنفصل عن الحكام من أجل أن تلحق بمؤسسة مجردة ودائمة². وإذا كانت ديمومة هذه المؤسسة تتحقق وبامتياز، في الأنظمة ذات الطبيعة الملكية من خلال العنصر الثابت فيها، الملك، الذي يضمن إستمرار الدولة في حال غياب باقي المؤسسات الدستورية؛ فإن مؤسسة رئاسة الدولة، في الأنظمة ذات الطبيعة الجمهورية يستعصي عليها تأمين هذا المطلب في كل الحالات³.

وإذ يصدق هذا على التجربة الدستورية في الجزائر، فإنه ما زاد من حدة هذا الوضع شخصنة السلطة على نحو يهتز فيه كل النظام المؤسساتي ويوضع بذلك إستمرار الدولة وديمومتها موضع الشك، بمجرد ما يهتز مركز رئيس الجمهورية.

لقد كفل المجلس الشعبي الوطني، عقب وفاة الرئيس هواري بومدين، إستمرار الدولة ومؤسساتها عن طريق تولي رئيسه رئاسة الدولة بالنيابة، إلا أن ذلك لم يخف الصراعات الحادة التي نتجت عن الصدام العنيف بين القوى السياسية المتنافسة، بمناسبة إنتقال السلطة، بل وكشف عن دور الحزب في تأمين إنتقال السلطة وتأمين الإستقرار. وعلى هذا، فإن تزامن تركيز السلطة في الجزائر، بل شخصنتها، مع غياب تام لمفهوم المؤسسة، إنعكس سلبا على مفهوم الدولة ذاتها واستمرارها، من جهة، والنظام الدستوري الذي بدا ضعيفا وهشاً كونه قائم على مؤسسة وحيدة، بل شخص وحيد، رئيس الجمهورية، من جهة أخرى.

هذا ما أوجب التخفيف من حدة شخصنة السلطة والعمل على مأسستها، لا سيما مع اعتماد نظام تأسيسي مخالف لذلك الذي كان قائما مع دستور 1976، وذلك عن طريق تطعيم النظام المؤسساتي بنظام فرعي يكفل من خلال تنظيمه ديمومة الدولة واستمرارها، خاصة في حالات إنتقال السلطة. فحينما أوقفت الإرادة التأسيسية مهمة مجلس الأمة بمدة ستة سنوات، على أن تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات¹، فإنها تكون قد جعلت من العهدة الإنتخابية في مجلس الأمة أطول عهدة إنتخابية يعرفها النظام الإنتخابي الوطني، كما جعلت من المجلس المؤسسة السياسية المنتخبة الوحيدة التي لا يتم تجديدها إلا بشكل جزئي.

وقد قصد المؤسس جمع الأحكام النازمة لهاتين المسألتين في موضع واحد لما لهما من ترابط

¹ A. Mabileau., cité par N.-E.Ghozali., « Cours de théorie générale de l'Etat », O.P.U., Alger, 1983, p. 144.

² G. Burdeau, cité par Ibid., p. 57.

³ J. Barthélémy., et P. Duez., op. cit., p.459.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 102 الفقرتان 2 و 3؛ القانون العضوي رقم 12 - 01، المادة 104.

حميم حتى تنتجان مجتمعين أثرا يطبع أعمال المجلس، فيجعلانها ممتدة في الزمن. وفي حال إلحاق الطول النسبي لمهمة مجلس الأمة والتجديد النصفي لتركيبته بقاعدة عدم قابلية المجلس للحل¹، يمنح هذا الثالث من القواعد مجتمعة للمجلس إستمرارية لا تحظى بها أية مؤسسة سياسية منتخبة أخرى.

من أجل ذلك، يظهر مجلس الأمة كجهاز للديمومة والإستمرارية، فهو جهاز لا يعرف القطيعة. فإلى جانب طول العهدة التي حباه بها المؤسس، فقد خصّه هذا الأخير بأسلوب متميز في التجديد: فتتجدد تركيبته بالنصف كل ثلاث سنوات.

وإذا كان من شأن هذا الأسلوب أن يحقق للمجلس إستقرارا تنظيميا وسياسيا على نحو يجعل منه جسما محافظا، فيظل بمنأى عن تأثيرات الرأي العام الآنية والعبارة ولا يستطيع التعبير عنها إلا بشكل بطيء لأنه يظل يعبر، ولو جزئيا، عن رأي عام مستهلك؛ فإن آثار هذا الأسلوب تتجاوز البناء البرلماني إلى البناء الدستوري للدولة، إذ يستجيب مجلس الأمة، من خلال تنظيمه، على هذا الصعيد، للحيلولة دون الانقلابات العسكرية، ولمطلب إقصاء فرص الفراغ المؤسّساتي وتهديدات إستمرار وجود الدولة، الذي ارتبط على الدوام باستقرار مركز رئيس الجمهورية. فدوام واستمرار الدولة أصبحا مكفولين بوجود مؤسسة دوليّة دائمة¹، ليتأكد بذلك بعد مأسسة السلطة الذي جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 مكرسا له.

ثانيا - مركز ممتاز لرئاسة المجلس

يشكل إنتخاب رئيس مجلس الأمة أول عمل سياسي يتولاه المجلس عقب كل تجديد جزئي له. وإذا كان من شأن الإنتخاب برفع اليد في حالة المترشح الوحيد، الذي درج المجلس على اعتماده منذ تأسيسه، إفراغ الإنتخاب من محتواه التعددي والتنافسي (أ)، تظل مع ذلك هذه اللحظة في حياة مجلس الأمة حاسمة نتيجة ما يحظى به رئيس هذه الغرفة من مكانة رفيعة ضمن السلطات العمومية الدستورية على اعتبار أنها تعد الشخصية الثانية في الجمهورية ورمزا لديمومة إستمرار مؤسسات الدولة (ب).

أ - إفراغ الإنتخاب من محتواه التعددي والتنافسي

على خلاف بعض التجارب المقارنة²، يتولى مجلس الأمة، في جلسة علنية عامة، إنتخاب

¹ لم يرد حكم عدم قابلية مجلس الأمة للحل صراحة في الدستور، فالمادة 129 منه المتعلق بالحل إقتصر على المجلس الشعبي الوطني دونه.
¹ M. Hachemaoui., op. cit., p.39; <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamafrique2001.html>., « Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe », février 2001, consulté le 21/10/2013.

² في بعض الدول لا تختار البرلمانات رئيسها بنفسها ومن بين أعضائها. ففي الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الغرفة البرلمانية الثانية هو نائب رئيس الجمهورية ويختاره الشعب عند إنتخاب رئيس الجمهورية، وهو ذات الوضع المسجل في دولة كيبوليفيا. أما في الهند يتولى البرلمان المجتمع

رئيسه، الوضع الذي يشكل إستمرارا لممارسة لم يشذ عنها التطور الدستوري الوطني إنطلاقا من سنة 1962، فكل الغرف البرلمانية التي عرفتها الجزائر تختار رؤساءها من داخلها بشكل ليبرالي¹.

مبدئياً، ينتخب رئيس مجلس الأمة بالإقتراع السري، وحسب الحالة، وفق نظام الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية. وفي حال تعدد المترشحين يعلن فائز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة. وإذا ما تعدد الحصول عليها، يتم التنافس في دور ثان بين المترشحين الحائزين على أغلبية الأصوات وفقاً لنظام الأغلبية النسبية، أو على أساس تفضيل المترشح الأكبر سناً في حال تعادل الأصوات. بينما يكون الإنتخاب بالإقتراع السري أو برفع اليد في حال المترشح الوحيد، الذي يعلن عن فوزه بالحصول على أغلبية الأصوات¹.

يكشف تعدد أساليب الإنتخاب، المعمول بها على هذا الصعيد، عن الرغبة في تأمين مشروعية عريضة وثقل معتبر للرئيس. ويزداد هذا التوجّه تأكيداً من خلال تفضيل الأسلوب الأغليبي في الإنتخاب. وإذا كان من شأن هذا الأخير أن يؤمّن للرئيس هذه المكانة بجدارة وامتياز، فإنّ الإنتخاب برفع اليد، في حال المترشح الوحيد يعمّق ويوطّد بحقّ وزن ومركز الرئيس، لكن على حساب مشروعيته، إذ يتمّ إفراغ الإنتخاب من محتواه التعددي والتنافسي ليتخذ طابع التزكية، وهو الأمر الذي أكدّه بالفعل إنتخاب كل رؤساء المجلس.

والواقع أنه حتى وإن أغفل النظام الداخلي للمجلس وإلى جانبه المشرع تنظيم مسألة الترشح، ومن ثم ضرورة تقديمه كتابياً من عدمه، فإن الممارسة أثبتت أن تقديم الترشح يتم شفاهة ليس من صاحبه، وإنما من طرف عضو باسم أغلبية الأعضاء². يثير هذا الوضع التساؤل حول ما إذا لم تكن

بغرفته إنتخاب رئيس الجمهورية ونائبه الذي يتولى رئاسة الغرفة البرلمانية الثانية. بوزيد لزهاري، « نظرة السلطة التشريعية ووحدها »، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، "حالة الجزائر"، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 30.

¹ يكشف القانون البرلماني المقارن عن وجود ثلاثة طرق لاختيار رؤساء الغرف البرلمانية الثانية، بشكل خاص، والغرف البرلمانية بشكل عام، يأتي في مقدمتها التعيين عن طريق رئيس الدولة، كما هي الحال بالنسبة لغرفة اللوردات في المملكة المتحدة ومجلس الشيوخ الكندي؛ فيما تعتمد بعض التجارب إنتخاب رئيس الغرفة البرلمانية الثانية من طرف هيئة إنتخابية وطنية، وهذا حينما يشغل رئيس الغرفة، في ذات الوقت، منصب نائب رئيس الدولة، الوضع الذي بالوسع ملاحظته في الولايات المتحدة الأمريكية، الأرجنتين وبوليفيا. أما الوضع الغالب فإنه يرجح إنتخاب رئيس الغرفة من بين ومن طرف أعضائها. أنظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 102.

G.Bergougous., « La présidence des assemblées parlementaires nationales. Etude comparative mondiale », Union interparlementaire Genève, 1997, p. 6-9.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المادة 6 .

² مقران آيت العربي، « مجلس الأمة في عامه الأول »، الجزء الثالث، الخبر، الأربعاء 10/02/1999، ص 4؛ أنظر أيضا الحوار الذي أجرته جريدة الخبر الأسبوعي معه، الخبر الأسبوعي، العدد 112، من 24 إلى 30 أبريل 2001، ص 5؛ أنظر أخيراً الحوار الذي أجرته جريدة الخبر الأسبوعي مع رئيس مجلس الأمة الأول بشير بومعزة الذي صرح بأن " ... الدافع الذي جعلني أقبل هذه المهمة هو منهجية الرئيس السابق في الحكم الديمقراطي المتفتح، ووضعية البلاد كعامل ثان، أما عما إذا كانت الطريقة ديمقراطية أم لا، أنا أقول أنه ربما كان فيها نقص ... أما أنا

الرئاسة محتكرة دوماً من طرف الأغلبية داخل المجلس؟

في الواقع يتعين الإشارة إلى أن رئاسة المجلس ظلت محتكرة من طرف أعضاء ينتمون إلى الثلث المعين، ورغم تباين إنتماؤاتهم الحزبية إلا أنها لم تخرج عن الحزبين الأساسيين اللذين يشكلان العنصرين الأساسيين داخل التحالف الرئاسي، جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي¹، الواقع الذي يطرح مسألة التقارب السياسي بين رئاسة المجلس ورئاسة الجمهورية؟

لا ريب في أن قواعد تنظيم المجلس، باعتباره هيئة تداولية، تنبثق عن التقليد البرلماني الذي يؤسس لاستقلال كل جمعية تمثيلية على صعيد التنظيم الداخلي، ويتعلق الأمر بمزايا العهدة البرلمانية لأعضائه، طرق تسييره الإداري والمالي، ما يمنح لكل أعضائه، بما في ذلك رئيس المجلس، الإستقلال الضروري لممارسة المهمة النيابية. لكن قد لا يصدق هذا الوضع من وجهة نظر سياسية، إذ أثبتت الممارسة أن النظام السياسي لا يتحمل تباعداً أو تنافراً سياسياً بين الرئاستين.

هذا ما كشف عنه أول تجديد نصفي لمجلس الأمة، إذ تم تغليب تفسير خاطئ للمادة 181 من الدستور، فضلاً عن خرق أحكام القانون العضوي رقم 99 - 02 والنظام الداخلي للمجلس¹، قصد إبعاد أول رئيس للمجلس من ممارسة عهدة كاملة مساوية لستة سنوات، فقد حدد المؤسس مهمة المجلس بست سنوات، على أن تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات. وعلى خلاف رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب للفترة التشريعية كاملة، ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس².

لقد جاءت المادة 181 من الدستور موافقة لهذه المقنضيات، فنصت على تجديد " نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم "، باستثناء رئيس المجلس الذي لا تشمله القرعة ويمارس العهدة الأولى مدة ستة سنوات.

إن تفسير الفقرة الثانية من هذه المادة وإن لم تثر أي إشكال حول ممارسة الرئيس الأول للمجلس لعهدة كاملة مساوية لستة سنوات، باعتباره عضواً في المجلس، فإنها لا تبدو كذلك بمناسبة

فبقيت أكثر من شهر ونصف وأنا أتفاوض مع الأحزاب المهمة ومع الرئيس ... وبعد حوالي 8 إجتماعات في فندق الجزائر إتفقنا، وقاموا بعدها بترشيحي رئيساً لمجلس الأمة...، الخبر الأسبوعي، العدد 114، من 8 إلى 14 ماي 2001، ص 7.

¹ ينتمي محمد الشريف مساعدي إلى حزب جبهة التحرير الوطني وعبد القادر بن صالح إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي.

¹ إدريس بوكرا، « بعض الملاحظات القانونية حول عملية إستبدال رئيس مجلس الأمة »، إدارة، المجلد 11، العدد 1 - 2001، ص 81-86.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادتان 102 ف 2 و 114 ف 1.

إستمراره في ممارسة عهده كرئيس للمجلس طوال هذه الفترة، إذ نتج عن التأويل المتباين لمقتضيات الدستور، بهذا الشأن، إلى استبداله بطريقة غير قانونية، إذ يرى أحد الباحثين أن استعمال المؤسس لعبارتين متباينتين في نص المادة 181 سوف لن يكون بدون أثر.

" فعبارة العضوية تعني إنتماء الشخص ... لهيئة معينة. ونحن هنا في مجال مجلس الأمة فتعني الإنتماء لمجلس الأمة. والعضوية قد تكون بالإنّخاب أو بالتعيين فبالنسبة لمجلس الأمة فإن واضح الدستور مدرك لمعنى عبارة العضوية ... وبالتالي فإن العضوية في مجلس الأمة سوف تكف بالنسبة لنصف عدد أعضاء مجلس الأمة عقب السنة الثالثة من عضويتهم في المجلس ...".

وعلى خلاف ما تقدم، فإن عبارة العهدة، المعتمدة في الفقرة الثانية " ... تعني ممارسة مهمة بتكليف أو عن طريق الوكالة. وبالنسبة لرئيس مجلس الأمة فهو يمارس عهدة رئيس مجلس الأمة بناء على تكليف أو توكيل، وقد تم إنتخاب رئيس مجلس الأمة من طرف أعضاء المجلس. ومن هنا فإن التفسير الصحيح للفقرة الثانية للمادة 181 يجب أن يندرج في إطار تفسير معنى العهدة. ولما كان الأمر يتعلق بارتباط العهدة بالإنّخاب، فإن رئيس مجلس الأمة يمارس العهدة الأولى لمدة ست سنوات كرئيس لمجلس الأمة وليس كعضو في مجلس الأمة"¹.

ذات النتيجة بالوسع إستخلاصها من السياق الذي وردت فيه المادة 181، فالجلي أنها أدرجت ضمن الأحكام الإنتقالية، التي يراد من ورائها تأمين إستقرار المؤسسات إلى حين إستكمال تنصيب كل المؤسسات التي نص عليها الدستور، فضلا عن تأمين إستقرار المؤسسات المستحدثة أيضا. فالتطور الدستوري الوطني لم يعرف غرفة برلمانية ثانية إلا ابتداء من سنة 1996، والقيام باستبدال رئيسها بعد مرور ثلاث سنوات فقط، من عملية التأسيس، من شأنها أن تؤثر سلبا على استمرارها.

من أجل ذلك خلصت جهود الإرادة التأسيسية في هذا المجال إلى تكفل الرئاسة الأولى للمجلس بتأمين هذه الإستمرارية وضمان حد من التقاليد المستمدة من ممارستها المؤسساتية تؤمن ترسخ المجلس في الهندسة الدستورية الوطنية الجديدة. والواقع أن بلوغ هذه النتيجة يتحقق من خلال الحفاظ للرئاسة الأولى للمجلس على عهدة كاملة مساوية لسته سنوات باعتبارها رئيسا للمجلس لا عضوا عاديا، إذ ما الزيادة التي سوف تضيفها الرئاسة للمجلس إذا ما تم تجريدها من هذه الصفة².

¹ إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 79. 80.

² بمناسبة تفسيره لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، أكد المجلس الدستوري على أن المؤسس الدستوري يهدف من هذا التجديد "... إلى الحفاظ على التجربة التي إكتسبها الأعضاء الباقون بعد عملية القرعة واستمرارية حسن سير مجلس الأمة

وجدير بالذكر أن المجلس الدستوري قد فصل في هذه المسألة منذ سنة 1999 بمناسبة فحصه مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما بين الحكومة.

ففي معرض فحصه للمادة 11¹ من القانون موضوع الإخطار، رأى المجلس الدستوري " ... أن المؤسس الدستوري قد أقر في المادة 181 (الفقرة الثانية) من الدستور بأن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات، واعتباراً أن المشرع حين نص على أن انتخاب رئيس مجلس الأمة، يتم وفق لأحكام المادة 114 من الدستور يكون قد أغفل الإشارة إلى الحكم الإنتقالي الوارد في الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور والمتعلق بانتخاب رئيس مجلس الأمة في العهدة الأولى "، ما تعين معه إعتبار الفقرة الأولى من هذه المادة مطابقة جزئياً للدستور، ومن ثم أعيدت صياغتها²، ما يفيد أن إستمرار رئيس مجلس الأمة في ممارسة عهده، عقب التجديد الجزئي الأول لمجلس الأمة، يكون بصفته رئيساً للمجلس، لا مجرد عضو فقط³.

لكن ما هو غير مفهوم هو أن ذات المجلس تغاضى عن هذا التفسير في مناسبتين. كانت الأولى منهما حينما أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري قصد تفسير حكم المادة 181 من الدستور، إذ اقتصر تفسير المجلس الدستوري على الفقرة الأولى منها دون غيرها؛ بينما رفض المجلس المكلف بالسهر على احترام الدستور تفسير الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور، على اعتبار أن القانون الأساسي " ... يمنح لرئيس الجمهورية وحده حق الإخطار التفسيري لأحكام الدستور طبقاً لأحكام المادة 70 من الدستور ... مما يترتب عليه حقه في طلب تفسير بعض أحكام الدستور متى وقع إشكال حول

وفعاليتها. ولضمان هذه الغاية إقتضت الضرورة وضع حكم إنتقالي في الدستور (المادة 181) بموجبه تتم عملية التجديد الأول "...، مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، المرجع السابق، ص 34. هذا ما يؤكد مجدداً أن المؤسس قصد إعفاء رئيس مجلس الأمة من القرعة وتمكينه من ممارسة عهده الأولى لمدة ست سنوات باعتباره رئيساً للمجلس لا مجرد عضو فحسب، إذ طالما أن الهدف من عملية التجديد هذه هو الحفاظ على التجربة التي اكتسبها الأعضاء، فإنه من باب أولى يكون الهدف من الحكم الإنتقالي الوارد في المادة 181/2 هو الحفاظ على التجربة التي إكتسبها رئيس المجلس بصفته هذه لا باعتباره مجرد عضو، لكون التجربة التي يكتسبها الأعضاء يكفلها الأعضاء الذين لم تقع عليهم القرعة، بينما لا يكفل تجربة رئيس المجلس إلا الرئيس ذاته.

¹ قبل فحص المطابقة للدستور، صيغت المادة 11 من القانون العضوي رقم 99 - 02 كالتالي: " ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وفقاً لأحكام المادة 114 من الدستور. يوضح النظام الداخلي الساري المفعول لكل غرفة كيفية إنتخابهما ". أنظر: الرأي رقم 08 / و.ق.ع / م.د / 99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما بين الحكومة، ج.ر.ج.ج.، العدد 15، مؤرخة في 9 مارس سنة 1999، ص 6.

² تم إعادة صياغة هذه الفقرة على النحو الآتي: " مع مراعاة أحكام المادة 181 (الفقرة الثانية) من الدستور، ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وفقاً لأحكام المادة 114 من الدستور "، نفس المرجع، ص 6. 10. 11.

³ إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 82.

التأويل المناسب لمواده، وهذا الحق لا يحق لغيره...¹، بما في ذلك رئيس مجلس الأمة الذي لا يمنحه الدستور هذا الحق².

ومهما يكن من أمر، فإنه في حال شغور منصب رئاسة المجلس، بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة، تتولّى هيئة التنسيق إخطار المجلس الذي يتولّى إثبات حالة الشغور بموجب لائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع الأعضاء. إثر ذلك، يشرع المجلس في انتخاب رئيس جديد خلال أجل أقصاه خمس عشرة يوماً من تاريخ إعلان الشغور تتبّع خلاله نفس الإجراءات المشار إليها. ويشرف على عملية الانتخاب هذه أكبر نواب الرئيس بمساعدة عضوين في المجلس، شريطة أن لا يكونوا مترشحين¹.

أما في حال دعوة رئيس مجلس الأمة لتولّي مهمة رئيس الدولة يتولّى النيابة عنه نائب الرئيس الأكبر سنّاً². وحتى وإن كانت عهدة الرئيس لا تمتدّ لكل المهمة النيابية، إذ يتجدد انتخاب الرئيس مع كل تجديد جزئي للمجلس³، فإنّ هذا الوضع يكفل له، مع ذلك إستقراراً معتبراً، مقارنة ببقية أعضاء المكتب، فضلاً عن إمكانية تجديد ترشّحه لعهدة جديدة. هذا النّقل الذي يسهم أسلوب الانتخاب في تأمينه لرئيس المجلس يعزّزه، من جانب آخر، إتساع سلطاته وتعدّد مستوياتها وما يحظى به من صف تشريفي سام داخل الدولة باعتباره رمز ديمومة مؤسسات الدولة.

ب - رمز غير أكيد لديمومة مؤسسات الدولة

يستحوذ رئيس مجلس الأمة على كامل السلطة داخل المجلس. يكشف عن ذلك إتساع الصلاحيات المخوّلة له على انفراد، من جهة؛ وتبعية باقي أجهزة وهيئات المجلس له والتي يتعدّر عليها ممارسة صلاحياتها خارج إطار سلطته أو إشرافه، من جهة أخرى. فهو بذلك، يضطلع بضمان الأمن

¹ علي بويترة، المرجع السابق، ص 58. يبدو هذا التفسير لرقابة الدستورية ولممارسة حق الإخطار تسلطياً، إذ يفضي مثل هذا الموقف إلى إفراغ حق الإخطار من مضمونه ويجعله حقاً شكلياً لا غير.

² يخفي هذا الجدل القانوني حول تفسير الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور الخلاف السياسي الذي طبع رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة. إذ أكد الرئيس الأول للغرفة الثانية أن الخلاف بينه وبين رئيس الجمهورية "... إنطلقت أول شرارة منه عند إجرائه لحديث مع التلفزيون المصري وانتقد مجلس الأمة، وقد بعثت برسالة إليه سجلت فيها موافقي مما قاله، وكررت ذلك عندما فعل الشيء نفسه عند زيارته الأولى لنيويورك ... كان هناك صراع بيننا، لدينا شخصيتان ونظرتان مختلفتان تماماً لطريقة إدارة شؤون الحكم ... وأصل الخلاف بيننا أننا منذ 1954 كان كل منا في مكان، كانت تسيرنا الشرعية الثورية التي لا تعترف بالقوانين، ولكن منذ أكثر من 12 سنة، دخلنا عهداً جديداً بالإنفتاح على التعددية والسعي إلى بناء دولة القانون، لذا فنحن كمسؤولين أول من يجب أن يعترف بالقوانين ويحترمها. فأساس الخلاف هو من يحترم القوانين ومن يخرقها".

أنظر الحوار الذي أجرته جريدة الخبر الأسبوعي مع رئيس مجلس الأمة الأول بشير بومعزة، الخبر الأسبوعي، المرجع السابق، ص 8.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 7 ف 2 . 3 . 4.

² القانون العضوي رقم 99 - 02 ، المادة 12.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 7 ف 1 .

والنظام العام داخل مقرّ مجلس الأمة والسهر على احترام النظام الداخلي، إلى جانب ضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس والتعيين في المناصب المرتبطة بها، فضلا عن توليه صلاحية إعداد " إقتراح" ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة وكذا الأمر بالصرف وتمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية¹.

كما ترجع له صلاحية رئاسة جلسات المجلس وإدارة المناقشات والحفاظ على النظام واتخاذ بعض الإجراءات ذات الطابع الإنضباطي وكذا رئاسة إجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق، إلى جانب حقّه في تكليف نوابه بمهام عند الضرورة. وفوق ذلك، يعود له تحديد كيفية سير أشغال اللجان الدائمة للمجلس والمشاركة في أشغالها¹. ومقابل كل هذه الصلاحيات، يلزم النظام الداخلي رئيس الأمة بتوفير كل الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس².

إن إتساع سلطات رئيس مجلس الأمة وتعدّد مستوياتها لا يجد تبريره في كونه يصبح رئيس المجلس برمته لا رئيس الأغلبية، بمجرد إنتخابه، بل إنها على صلة بالمكانة التي أفرد لها المؤسس داخل الدولة أيضا.

بداءة من المفيد الإشارة إلى أن بعض رؤساء الغرف البرلمانية الثانية يشغلون بالموازاة منصب نائب رئيس الدولة، ونتيجة لذلك فإنهم يحتلون المرتبة الثانية في النظام التشريفي بعد رئيس الدولة والمركز الأول في استخلافه³. ولكن وبشكل عام، وفي حال عدم شغل منصب نائب رئيس الدولة، يحافظ رؤساء الغرف البرلمانية الثانية على مركز تشريفي عال داخل الدولة يتراوح بين المركز الثاني والمركز الخامس وفي كل الأحوال فإن مركزهم يسبق مركز أعضاء الحكومة بل رئيس الحكومة ذاته. وعلاوة على ذلك يجد هؤلاء الرؤساء أنفسهم مدعوون لاستخلاف رئيس الدولة في حال شغور الرئاسة، لا سيما إذا كانت الثنائية البرلمانية هي النظام المعتمد لتنظيم السلطة التشريعية⁴.

مقابل هذا التنوع الذي يعكسه القانون المقارن، بخصوص مركز رؤساء الغرف البرلمانية الثانية، لم يكتف رئيس مجلس الأمة باحتلال مركز ممتاز داخل الغرفة التي يرأسها، بل إنه يحظى، إلى جانب

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 8 ف 1 . 4 . 6 . 7 . 8 . 9 .

¹ نفس النظام، المواد 8 ف 3 . 5 ، 35 ، 44 ، 55 ف 1 . 2 و 85.

² نفس النظام، المادة 8 ف 10 .

³ هذه هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، الهند، الأرجنتين، بوليفيا والأوروغواي.

⁴ على خلاف ما ذكر يحظى رؤساء الغرف البرلمانية الثانية في الدول ذات التقليد البريطاني بمركز تشريفي متواضع، إذ يحتل رئيس غرفة

اللوردات في المملكة المتحدة المركز السادس في النظام التشريفي. أنظر: بوزيد زهاري، « نظرة السلطة ... »، المرجع السابق، ص 34 . 35؛

G.Bergougnous., op. cit., p.44.45.

ذلك، بمركز مماثل خارجها. يتجلى ذلك من خلال السلطات التي إحتفظ له بها المؤسس والتي جعلته يحتل المكانة الثانية بعد رئيس الدولة. فهو يحظى بمركز تشريفي من الصف الأول إذ يعد الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية مباشرة، فضلا عن سلطته الإستشارية، إذ يلزم القانون الأساسي رئيس الجمهورية إستشارته قبل إتخاذ القرار في المسائل التي هي على صلة بوجود واستمرار مؤسسات الدولة¹.

ومعلوم أيضا، أنّ المؤسس جعل من رئيس مجلس الأمة فاعلا رئيسا في تحريك رقابة الدستورية¹. ومع ذلك فإنه ليس بالوسع فهم مكانة رئيس مجلس الأمة في الدولة والدور الحاسم الذي يكفله في مجال ضمان الإستمرار المؤسساتي للدولة من دون التعرض لدوره الريادي في تأمين إستمرار رئاسة السلطة التنفيذية، وتوليه بذلك رئاسة الدولة عند شغورها أو حصول مانع لرئيس الجمهورية².

في الواقع لا يبدو أن المكانة الموكولة لرئيس مجلس الأمة داخل الدولة، لا سيما تأمين إستمرار الوظيفة الرئاسية، هي وليدة المحاكاة، بل الثابت أنها مترتبة عما عرفته الجزائر من شغور للسلطة في مطلع سنة 1992 نتيجة تزامن الشغور المزدوج لرئاسة الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، الوضع الذي سمح بالبحث عن حل سياسي، على خلاف الدستور، للأزمة التي واجهت الجزائر آنذاك.

وعليه، فمن أجل الحيلولة دون شغور السلطة ودون السماح بالإنتقالات العسكرية، أوكلت مهمة تأمين الإستمرار المؤسساتي للدولة لرئاسة مؤسسة تجهل الشغور والقطيعة نتيجة طريقة تجديد تركيبها ولعدم قابليتها للحل، الأمر الذي يجعل، وبحق، رئيس مجلس الأمة رمزا لديمومة مؤسسات الدولة.

على أنه يتعين عدم التسليم بهذه المقترضات على إطلاقها، إذ أثبتت التجربة إمكانية الحيلولة دون تأمين رئيس مجلس الأمة إستمرار الوظيفة الرئاسية. فقبل إنقضاء عهده الرئاسية قرر الرئيس اليمين زروال، سنة 1999، تقليصها واستدعى الهيئة الناخبة لإجراء إنتخابات رئاسية قبل أوانها³، علما أنه قرر الإستمرار في أداء مهامه إلى حين إنتخاب رئيس جديد، ولم يتم العمل بأحكام الدستور التي توكل، في مثل هذه الحال، لرئيس مجلس الأمة مهمة شغل منصب رئاسة الدولة بالنيابة وتنظيم إنتخابات رئاسية.

لا ريب في أن هذا الوضع يثبت مدى هشاشة النص الدستوري في مواجهة الممارسة، لا سيما

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المواد من 91 إلى 95.

¹ نفس المرسوم، المادة 166؛ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 8 ف 11.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادتان 88 و96 ف 2.

³ المرسوم الرئاسي رقم 99 - 38 مؤرخ في 12 فبراير سنة 1999، يتضمن إستدعاء هيئة الناخبين للإنتخاب لرئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج.،

العدد 7، مؤرخة في 13 فبراير 1999، ص 3.

إذا تعلق الأمر بمنصب رئيس الجمهورية. فمن الجلي أن الدستور لا يمنح لرئيس الجمهورية إمكانية تقليص عهده الرئاسية، بل غاية ما في الأمر يمنحه حق تقديم إستقالته، وفي هذه الحال يتعين إعلان الشغور بالإستقالة ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة الوضع الذي تم تجاوزه¹.

والملفت في هذه الممارسة هو أن رئيس مجلس الأمة ذاته دافع على خرق أحكام الدستور، بهذا الشأن، وأكد على أن الدستور لا يمنحه سلطة تولي مهام رئيس الدولة بالنيابة على اعتبار أن الرئيس " ... لم يعلن إستقالته وإنما تقليص عهده، وأكد أنه سيستمر في أداء مهامه إلى غاية إنتخاب رئيس جديد..."¹.

هذا ما يكشف مجددا عن هشاشة النظام المؤسساتي، بل وفكرة مأسسة السلطة في الجزائر، فموضوع ضمان الإستمرار المؤسساتي للدولة غير موقوف البتة على وجود مؤسسة دائمة تجهل القطيعة، بقدر ما هو وثيق الصلة بالإجماع الحاصل حول الشخصية التي تتولى منصب رئاسة الدولة²، إلى جانب مدى سرعة قيام هذا الإجماع، ذلك أنه في حال غياب مثل هذا الإجماع سوف يصعب تصور تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة وتنظيم إنتخابات رئاسية في الآجال التي يحددها القانون الأساسي.

من كل ما تمّ عرضه، تجلّى أن الثنائية البرلمانية إستجابت لأزمة التمثيل التي طبعت الحياة الوطنية عقب تبني التعددية السياسية، فشكّل مجلس الأمة إطارا لدمج كل القوى التي يهملها الإقتراع العام عن طريق تعيين ممثلين لها بواسطة رئيس الجمهورية، كما أنها سمحت لعناصر الكتلة المهيمنة من أن تراقب أجهزة التمثيل الوطني، لتتأكد الطبيعة المحافظة لمجلس الأمة. فعلى الرغم من تباين الأوضاع الإجتماعية للجزائر واختلاف ظروفها السياسية، شكلت الطبيعة المحافظة لغرفتها الثانية القانون العام، على غرار ما هو قائم في مختلف الأنظمة المقارنة، رغم تحقّق ذلك بكيفيات متباينة.

لقد كشفت الثنائية البرلمانية الوطنية على أنّ القوى المهيمنة لم تسمح بوجود منافس حقيقي لها، وهي وإن كانت تقرّ بمشاركة بقية القوى في ممارسة سلطتها السياسية، فقد ظل ذلك تحت رقابتها وفي حدود القبول بالنظامين الإجتماعي والسياسي القائمين.

لا ريب في أن مجلس الأمة يملك من الوسائل ما هو كفيل لحماية قيم النظام، فلا تستطيع أية

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 88.

¹ أنظر الحوار الذي أجرته جريدة الخبر الأسبوعي مع رئيس مجلس الأمة الأول السيد بشير بومعزة، الخبر الأسبوعي، المرجع السابق، ص 8.

² تبين أن الفراغ المؤسساتي سنة 1991 كان مفتعلا لسببين إثنين: رفض دوائر في السلطة تولي رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة بالنيابة نتيجة ميوله السياسية القريبة من الجبهة الإسلامية للإنقاذ، إلى جانب وضع حد للإنتخابات التشريعية.

أغلبية المساس بقواعد الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية، إلا أن ذلك مقتصر على الأغليات البرلمانية دون الرئاسية، إذ أثبتت الممارسة أن المجلس لم يتوان في مساندة مبادرات التعديل الدستوري، ذات المصدر الرئاسي، رغم مساسها بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية. وذات النقائص بالوسع تسجيلها بشأن كفاءة الإستمرار المؤسساتي للدولة، فصحيح أن الدولة لم تصبح مهددة في استمرارها المؤسساتي، نتيجة ديمومة مجلس الأمة، إلا أن تأمينه لاستمرار الوظيفة الرئاسية لا يبدو محققا في كل مرة، فخاصية اللادستورية لا زالت تطبع الممارسة ذات الصلة باستخلاف رئيس الجمهورية.

لكن الذي يميز تمثيلية مجلس الأمة هو إلحاقها بفكرة الأمة باعتبارها إستمرارية تاريخية. لكن الظاهر أن جملة من العقبات النظرية والواقعية تحول دون قيام رباط متين بين هذه الغرفة البرلمانية وفكرة الأمة، فإذا كان قلة إهتمام المؤسس بهذه الفكرة وتركيزه على فكرة الشعب، بل والعمل على استخدام هذين المفهومين كمترادفين، بما يفيد عدم التمييز بينهما، يضعف من المغزى السياسي لفكرة تمثيل المجلس لهذا الكيان المجرد، فإن تركيبة النظام السياسي التي تحول دون ربط فكرة الأمة بالدولة، وإلحاقها بالجيش، تعزز من فقدان هذه العلاقة لصلابتها.

لا ريب في أن هذه النقائص لم تفقد هذه الغرفة البرلمانية قيمتها العملية، طالما أنها تسمح بحماية مكونات المجتمع من بعضها البعض، بل هيمنة بعضها على البعض الآخر، لتسهم بذلك في تحقيق الإستقرار السياسي الذي جاء التمثيل الإقليمي لتكريسه وإلى جانبه تعزيز الوحدة الوطنية.

الفصل الثاني: تعزيز الوحدة الوطنية

يشوب مذكرة تعديل الدستور لسنة 1996 غموض بخصوص مفهومها لتمثيل مجلس الأمة للجماعات المحلية، إذ بالوسع معالجة هذه المسألة من زاويتين، وهذا حسب ما إذا تم التركيز على البعد الإنساني لهذه الجماعات، ومن ثم إعتبارها، إبتداء وبشكل أساس، كجماعات إنسانية؛ أو حسب ما إذا تم التركيز على المظاهر الأكثر قانونية لها، أي تمتّعها بالشخصية القانونية وما يترتب عنها من آثار. فالمسألة إذن تتوقف على معرفة ما إذا كان المقصود هو تمثيل الجماعات الإقليمية كجماعات أفراد مكونة لجماعة أعمّ وأشمل هي الأمة، أو أن تمثيلها إنما يتم باعتبارها جماعات قانونية متميزة عن الدولة وتتمتع بالإستقلال؟

تقع المقاربتان الممكنتان لمفهوم الجماعة الإقليمية في عمق المصاعب التي تثيرها هذه المسألة. غير أنه يبدو مفيدا مباشرة المقاربة، بهذا الشأن، من منظور أشمل يكون على صلة بمكانة الجماعات الإقليمية داخل الدولة، بمعنى هل يأتي تمثيلها كجماعات متميزة عن الدولة، رغم أن النظام ليس نظاما فيديراليا؟ أم لأن السلطة المحلية هي سلطة منافسة لسلطة الدولة وبالتبعية يعد مجلس الأمة تعبيراً وطنياً للسلطة المحلية؟ ما يفيد تغيّر نظرة المؤسس للامركزية على نحو أراد معه منح هذه الجماعات حرية أكبر وبعدا أكبر في رسم السياسات الوطنية؟

لا ريب في أنه إذا كانت إرادة أو إرادات الجماعات الإقليمية هي التي من الواجب التعبير عنها داخل مجلس الأمة، فحينذاك يطرح، بكل تأكيد، إشكال حقيقي يتمحور حول كيفية التوفيق بين مبدأ تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية، ومبدأ تمثيل الأمة طبقاً للمادة السادسة من القانون الأساسي، التي تقر للأمة حق التمثيل السياسي دون سواها. هذا ما يتعين معه إثبات أن تمثيل الجماعات الإقليمية هو مظهر خاص لتمثيل الأمة، طبقاً للمادة السادسة من القانون الأساسي، وأن البعد الإنساني للجماعات الإقليمية هو الذي أخذ في الحسبان.

وعلى هذا لا يستقيم الإقرار لمجلس الأمة بوظيفة تمثيل البنى الإقليمية للدولة لتعارضها ووحدة التمثيل السياسي الذي تقوم عليه مشروعية الدولة التي يعلن القانون الأساسي على أنها وحدة لا تتجزأ، الأمر الذي يجعل الإستناد إلى مبدأ الإقليمية كمبدأ لتأسيس تمثيلية الغرفة البرلمانية الثانية، خارج الدولة الفيدرالية أمراً عصياً¹؛ فضلا عن أن مبدأ وحدة الأمة، المكوّنة من مواطنين متساوين قانوناً، وعدم قابليتها للتجزئة يحول دون أفراد مكانة لتمثيل المصالح الخاصة ضمن دائرة التمثيل الوطني، فالممثلون لا يعبرون إلا عن الصالح العام لمجموع المواطنين، ومن ثم فإن مجلس الأمة الذي يتم إختيار ثلثي أعضائه، بشكل غير مباشر، من طرف الشعب يمثل، من دون ريب، الأمة ويساهم في التعبير عن الإرادة العامة، ما يقصي قيام هذه المؤسسة الدستورية بتمثيل مصالح متميزة عن مصالح الأمة، أيا كانت طبيعتها.

وعليه، وعلى خلاف بعض المظاهر المضلّلة، ليس بالوسع مقارنة مجلس الأمة، الذي يكفل تمثيل الجماعات الإقليمية، بالغرف البرلمانية الثانية الفيدرالية التي تؤمّن تمثيل المجموعات الفيدرالية (المطلب الأول)، فهو يمثل الأمة لكن منظورا إليها كمجموعات إنسانية (المطلب الثاني).

¹ S. Pierré-Caps., « Deuxième chambre ... », op. cit., p.358.

المبحث الأول: تمثيل الجماعات الإقليمية، ليس من قبيل التمثيل الفيدرالي

لا يشكّل تمثيل الجماعات الإقليمية داخل مؤسسات الدولة ظاهرة حديثة ولا استثنائية، فالبعد الجغرافي لسلطة الدولة رتب وجود جماعات إقليمية، يشملها الإقليم الوطني، داخل مؤسسات الدولة. وقد جسدت دساتير الدول الفيدرالية هذا البعد إلى جانب الدول التي تبنت الجهوية الدستورية¹.

لقد دستر المؤسس في الجزائر وجود الجماعات الإقليمية للدولة، على نحو جعل منها مظهر الجمهورية². غير أن ما يميز مذكرة تعديل الدستور لسنة 1996، بهذا الشأن، هو تأكيدها على أن تأسيس غرفة برلمانية ثانية إنما جاء بهدف "توسيع مجال التمثيل الوطني بضمان تمثيل الجماعات المحلية"³، علما أن التعديل الدستوري ذاته، تجنب الإشارة إلى ذلك واكتفى ببيان طريقة إنتخاب أعضاء المجلس المنتخبين⁴.

فهل بالوسع الجزم أنه قد تأسس، في الجزائر، تمثيل دولتي للجماعات الإقليمية على نحو يدمجها في الأجهزة الدستورية للدولة ويمكنها من المساهمة في ممارسة السيادة الوطنية؟ وهل أن الأمر يتعلق بانزلاق في اتجاه المنطق الفيدرالي، ومن ثم إعتبار هذه الجماعات جماعات سياسية لا مجرد أجهزة إدارية؟ أم أن تمثيل الجماعات الإقليمية في مجلس الأمة مغاير لتمثيل الجماعات الفيدرالية؟ وإذا كان الأمر كذلك فيما تكمن خصوصية هذا التمثيل؟

¹ J.- A. Mazères., « Les collectivités locales et la représentation », R.D.P., mai-juin 1990. p.617.

² J.- A. Mazères., op. cit., p. 618.

لم يستقر إستخدام المؤسس لمصطلح المجموعات أو الجماعات الإقليمية إلا ابتداء من سنة 1976، فاستخدم مصطلح "المجموعات الإدارية" في دستور 08 سبتمبر 1963، إذ نصت المادة 9 منه على أن الجمهورية تتكون "... من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإقتصادية والإجتماعية". بالمقابل، نصت المادة 36 ف 1 من دستور 22 نوفمبر 1976 على أن "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في القاعدة"؛ ليستقر المؤسس إبتداء من التحول الدستوري لسنة 1989 على الصياغة التالية: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية". المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج، العدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر سنة 1996.

³ مذكرة متعلقة بتعديل الدستور، استفتاء 28 نوفمبر 1996، بند 28، ص 9. الملاحظ بهذا الشأن هو استخدام المذكرة لاصطلاح الجماعات المحلية بدل الجماعات الإقليمية. وفيما يرى أحد الباحثين أن إصطلاح الجماعات المحلية يحمل مفهوما إجتماعيا، وأن لاصطلاح الجماعات الإقليمية محتوى إداريا ترابيا، يؤكد الإجتهد الدستوري الفرنسي على أن للإصطلاحين ذات المضمون من الناحية القانونية إستنادا إلى مبدأ حرية الإدارة، وأن التمييز بينهما لا يرتب أي أثر قانوني. والحال تلك فإنه في حال إعتداد المؤسس للمحتوى المتباين لهاتين الفئتين من الجماعات، فإن التمثيل الذي يؤمته مجلس الأمة على هذا الصعيد يحمل ذات طبيعة التمثيل الذي يكفله المجلس الشعبي الوطني، لكن بشكل مختلف فقط. أنظر: الأمين شريط، « الأسس الدستورية للمركزية»، مقال غير منشور، ص 6؛

J.Boudine., « La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémentique ou juridique ? », R.D.P., n° 1, janvier - février 1992, pp.187-191; M. Verpeaux., « La constitution et les collectivités territoriales », R.D.P., n° 5/6-1998, p.1383.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 101 ف 2.

لا ريب في أن التمثيل الذي تؤمنه غرفة ثانية فيدرالية لا يحمل، من وجهة نظر قانونية، ذات المدلول لتمثيل الجماعات الإقليمية داخل غرفة برلمانية ثانية لدولة بسيطة، إذ يقوم كل نوع من التمثيلين على قواعد متباينة من الناحية الهيكلية. وحتى وإن بدا أن كلا النوعين من الغرف الثانية يشرك ممثلي الجماعات الإقليمية والفيدرالية في ممارسة السلطة المركزية، على نحو يجعل مظهرهما واحداً، فإن الشخص الممثل لا يبدو ذاته في الحالين، وهذا حسب ما إذا كانت الدولة بسيطة أم كانت فيدرالية¹.

وعليه، وبهدف الوقوف على مدلول تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية، وجب مقارنة نمطي التمثيل الذي يؤمنه نموذجي الغرفة الثانية الفيدرالية (المطلب الأول) والذي يؤمنه مجلس الأمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نموذج الغرفة الثانية الفيدرالية

الدولة الفيدرالية دولة مركبة، تلتقي فيها مجموعة من الأنظمة الدستورية يعلوها نظام دستوري ترتبط به وتشارك في أجهزته. فالسيرورة الفيدرالية تقوم إذن على علاقة ديباليكتيكية، هي إقامة مجموعة كبيرة مع ضرورة الحفاظ على عناصرها، لتتخصص بهذا إشكالية الدولة الفيدرالية في إقامة توازن مستقر بين هاتين الضرورتين اللتين تعملان في اتجاه متعاكس، ويقوم منطقها الهيكلي على مبادئ ثلاثة: الإستقلال، المساواة والمشاركة.

وإذا كان مبدأ الإستقلال يكشف عن ديمومة صفة الدولة، المعترف بها لكل واحدة من المجموعات الفيدرالية، لكن على مستوى القانون الداخلي فقط²، فإنه مقابل ذلك، ومقابل تنازل هذه المجموعات على سيادتها الدولية يترجم مبدأ المشاركة حق هذه المجموعات في المساهمة في تحديد ورسم سياسات الدولة الفيدرالية³.

وعلى هذا الأساس لا يمكن إعتبار النظام الدستوري الفيدرالي مجرد نظام للدمج والتجميع، يضع فوق الأنظمة الأحادية مجموعة من الأنظمة الخاصة: فلا يوجد تراكم بين المستويين وإنما يوجد تداخل ومشاركة تتحقق عن طريق التعاون المؤسسي بين الجماعات الفيدرالية. ويبدو أن تأسيس غرفة ثانية

¹ F. Robbe., op. cit., p.49.50.

² طبقاً للمادة 32 ف1 من القانون الأساسي، تحظى الدول باختصاصات في مجال القانون الدولي العام، بالرغم من أن العلاقات مع الدول الأجنبية تتوّل إلى الدولة الفيدرالية. إلا أن الفقرة الثالثة من ذات المادة تجيز للدول أن تبرم، في إطار اختصاصاتها التشريعية معاهدات دولية مع دول أجنبية، شريطة عرض هذه الإتفاقيات على الحكومة الفيدرالية من أجل المصادقة. أنظر:

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, Journal officiel fédéral, p.1, BGBl. III 100-1.

³ M.-F. Verdier., « Les secondes chambres en Afrique », op. cit., p.1173.

فيديرالية هو الحل الأمثل لتجسيد هذا التعاون المؤسسي¹، ليصبح لمبدأ المشاركة مدلولان: مشاركة مجموع شعب الفيدرالية في تحديد المشروع السياسي الفيدرالي، من جهة، ومشاركة كل جماعة فيدرالية، على حدة، في تحديد هذا المشروع، من جهة أخرى².

وحتى يتحقق هذا يجب أن يتأمن لكل جماعة فيدرالية، داخل الغرفة الثانية الفيدرالية، تمثيل متساو في القانون مقارنة بتمثيلاتها، بغض النظر عن التباين بينها من منظور الإمتداد الإقليمي، عدد السكان، التاريخ والمصادر. هذه المساواة القانونية في التمثيل لا تتحقق في كل الحالات، إذ تعرف بعض التشويه نتيجة عدم التجانس الوطني للمجتمع السياسي الفيدرالي. وتأسيسا على ذلك، يتم التمييز بين نوعين من الأنظمة للغرفة الثانية الفيدرالية: النظام الفيدرالي للغرفة والنظام الفيدرالي للمجلس³.

وإذا كان النظام الأول يؤمن التمثيل العددي المتساوي للجماعات المشكلة للدولة الفيدرالية (الفرع الأول)، فإن النظام الثاني، وبصرف النظر عن تركيبته التي لا تكفل إلا تمثيلا معتدلا لا متساويا للجماعات الفيدرالية، يظل، مع ذلك، يمثل غرفة فيدرالية تحقق المساواة بين مختلف الجماعات الفيدرالية، ولكن بطريقة مغايرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام الغرفة، النموذج الأمريكي

لا تتبع إشكالية الثنائية البرلمانية، في الولايات المتحدة الأمريكية، من ضرورة تبرير وجود الغرفة الثانية، وإنما من قيمتها التمثيلية. فالتعارض بين غرفتي الكونجرس ينجم عن نمط التمثيل الذي تؤمنه كل غرفة، " فإلى جانب تمثيل غير متساو لدول متساوية، يقوم تمثيل متساو لدول غير متساوية"⁴.

والعلة في ذلك هو أن وجود غرفة وطنية وأخرى للدول، في الدولة الفيدرالية، على المستوى المركزي، هو نتيجة حتمية لكون الدولة الفيدرالية تعرف نوعين من الأعضاء، المواطنين الذين يشكلون الشعب الفيدرالي، من جهة، والدول الإتحادية، من جهة أخرى. وعلى ذلك، يتناسب عدد المقاعد في الغرفة الوطنية مع عدد السكان، وتتجاهل هذه الغرفة المجموعات الفيدرالية ولا تقر بوجودها إلا كإطار جغرافي يشكل دائرة إنتخابية. في حين، تمثل الغرفة الفيدرالية دول الإتحاد الفيدرالي بدل الأفراد، فعدد أعضائها مبني على أساس عدد الدول الإتحادية، بمعزل عن عدد سكانها، وفق مبدأ التمثيل المتساوي

¹ F. Delpérée., « Les seconds chambres dans les Etas fédéraux », in: Les secondes chambres parlementaires, Recueil des cours, V. xiii, A.I.D.C, 2004, p.196.

² S. Pierré-Caps., op. cit., p. 369.

³ O.Beaud., « Théorie de la fédération », 1^{ère} édition, Paris, PUF, 2007, p.358.

⁴ A.Greber., cité par O.Beaud., op. cit., p.360.

لدول الإتحاد¹. فالغرفة الفيديرالية، في الولايات المتحدة الأمريكية، تؤمّن إذن تمثيل كل واحدة من المجموعات الفيديرالية بشكل خاص، فردي ومتساو، حماية لمصالح كل مجموعة فيديرالية².

غير أن ما تجدر الإشارة إليه، هو أن الثنائية البرلمانية ليست ظاهرة أصيلة أو ذاتية في النظام الفيديرالي، إذ لا يوجد رباط مفاهيمي ضروري بينهما. وحتى وإن بدت الثنائية البرلمانية كمبدأ للفيديرالية فإن ذلك يعود بالأساس إلى ترسخ النموذج الأمريكي لا غير، ذلك أن الثنائية البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية هي وليدة تسوية سياسية، بين أنصار النظام الفيديرالي ومعارضيه، خلصت إلى اعتماد برلمان ثنائي، فمجلس الشيوخ يجسّد المبدأ الفيديرالي بحيث تمثّل فيه الدول على قدم المساواة؛ في حين تعبّر الغرفة الأولى عن المبدأ الوطني، الذي بموجبه تمثّل الدول بالتناسب حسب عدد السكان³.

فمن خلال هذا التمثيل الثنائي للدول الإتحادية من جهة، وللشعب من جهة أخرى، برزت الثنائية البرلمانية الفيديرالية، غير أن سبب ظهورها هو في الأصل وبالأساس ذو طبيعة سياسية وبراغماتية⁴ وليس وليد نظرية سابقة للفيديرالية برّرت في القانون ضرورة تأسيس غرفة برلمانية ممثلة للدول الإتحادية: فالتمثيل المتساوي للجماعات الفيديرالية لا يعدّ " وليد النظرية، وإنما هو وليد " روح الصداقة "، الإختلاف والتسامح المتبادل الذي فرضته خصوصية الوضعية السياسية⁵.

بذا يتجلى أن التبرير الجمهوري، للنظام الفيديرالي الأمريكي، قد ركّز على طريقة إنتخاب الغرف البرلمانية لا على مبررات الثنائية البرلمانية، لأن الثنائية البرلمانية الأمريكية تعبّر عن المبدأ الفيديرالي أكثر مما تعبّر عن المبدأ الجمهوري⁶. فمبدأ التمثيل المتساوي للدول يؤكد أن الغرفة الثانية تؤمّن فعلا التمثيل الفردي لكل جماعة فيديرالية باعتبارها عنصرا متميزا، ومن ثم فهي تكفل تمثيلا عضويا لها.

غير أن المظاهر الفيديرالية، على هذا المستوى، لا تتجاوز حدود التمثيل المتساوي، إذ يتمتع أعضاء الغرفة الثانية بعهدة تمثيلية، فهم غير ملزمين بالتعبير عن رأي شعوب دولهم بالضرورة، وهذا على نقيض ما هو ملاحظ في التجربة الألمانية التي يكون أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية ملزمين بالنقيد بأوامر حكومات الجماعات الفيديرالية، ما جعل عهدتهم الإنتخابية عهدة إلزامية.

¹ O.Beaud., op. cit., p. 359.

² I. Kristan., « Le bicamérisme et la démocratie », in : Etude de l'influence des sénats sur le développement de la démocratie et le rôle de la société civile, Rencontre de l'Association des Sénats d'Europe, Ljubljana, le 28 juin 2002, p.7.

³ F. Delpérée., « Les seconds chambres parlementaires », op. cit., p.6.7.

⁴ V. Michelot., « Le Sénat des Etats-Unis : des limites de la représentativité », R.P.P., n°1007, juillet-aout 2000, p.31.32.

⁵ F. Robbe., op. cit., p. 51., O. Beaud., op. cit., p. 359.360.

⁶ Idem.

الفرع الثاني: نظام المجلس، النموذج الألماني

جعل المؤسس الألماني من المجلس الفيدرالي، Bundesrat، ممثلاً فعلياً للمجموعات الفيدرالية Länder. وحتى وإن أخفق، بشكل نسبي، في تحقيق ذلك من خلال تركيبته (الفقرة الأولى)، عن طريق التمثيل المتساوي والفعلي لكل مجموعة داخله، فإنه يكون قد كفل له ذلك من خلال طريقة عمله (الفقرة الثانية)، وما حباه من سلطات أهله للدفاع عن مصالح المجموعات الفيدرالية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: التركيبة القانونية

عقب الحرب العالمية الثانية، وأثناء الأعمال التحضيرية لإعداد القانون الأساسي لسنة 1949، وبعد حصول الإتفاق على منح الشكل الفيدرالي للدولة، قام جدل حول تمكين هذه الأخيرة من غرفة برلمانية ثانية على النموذج الأمريكي أو على شكل مجلس كونفيدرالي. وحتى وإن وقع الإختيار على الحل الأول، فإن الخلاف ظل قائماً حول ما إذا كان المبدأ الذي سوف يطبق هو المساواة الفعلية بين مختلف الجماعات الفيدرالية، أو أنه من الأجدر أن يكون التمثيل متناسباً والثقل الديمغرافي لكل جماعة¹. لقد استبعد المؤسس الألماني المساواة الفعلية، على اعتبار أنها مخالفة للتقليد الألماني، لحساب مساواة كيفية البعض على أنها مساواة معدلة أو مساواة مصححة، فيما رأى فيها البعض الآخر² نظام تمثيل غير متساو أو مختلط يجمع بين مبادئ السيادة الشعبية والمبادئ الفيدرالية، طالما أن كل مجموعة تحظى بثلاثة أصوات على الأقل فيما تتمتع المجموعات التي يفوق عدد سكانها الستة ملايين نسمة بأربعة أصوات، والتي يتجاوز عدد السكان فيها الستة ملايين بخمسة أصوات³، وأخيراً تحظى المجموعة التي يتجاوز عدد سكانها السبعة ملايين ساكن بستة أصوات في المجلس الفيدرالي.

في الواقع لم يأت المجلس الفيدرالي كتسوية بين مبادئ السيادة الشعبية والمبدأ الفيدرالي، ذلك أن " المؤسس الألماني أراد أن يجعل منه ممثلاً حقيقياً للدول الأعضاء، متبعاً في ذلك خطى بسمارك ذات الصلة بتأسيس جمعية برلمانية ثانية منظوراً إليها كمجلس لا كغرفة. فأعضاؤها منتمون أصلاً إلى

¹ F. Robbe., op. cit., p.55.56.

² L. Faforeu., et all., op. cit., p. 442; P. Waguët., cité par F. Robbe., op.cit.,p.56.

³ " Chaque Land a au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 51 alinéa 2.

السلطات التنفيذية للجماعات الفيدرالية، فهم وزراء معينون من طرف هذه الأخيرة، وهذه الميزة بمفردها كافية لتمييز المجلس الفيدرالي¹ وتجعله يكفل تمثيلا متميزا وفرديا لكل مجموعة فيدرالية.

وعليه، فإن المعيار الديمغرافي لا يتدخل إلا بشكل جد محدود في تحديد عدد الأصوات وعدد الممثلين الذين تحظى بهم كل مجموعة، فالمؤسس الدستوري عمل إذن على تأمين تمثيل فردي وعضوي لكل مجموعة²، طالما أن المبدأ السائد هو تمثيل كل واحدة منها بثلاثة ممثلين على الأقل، ليتم اللجوء، بعدئذ لتوزيع بقية الممثلين وفق المعطى الديمغرافي.

هذا التصور وحده هو الذي يتناسب والسلطات الممنوحة للمجموعات الفيدرالية من قبل القانون الأساسي، فهذه الأخيرة موكول لها حق المشاركة، عن طريق المجلس الفيدرالي، في التشريع وإدارة الإتحاد الفيدرالي³، ليمثل المجلس الفيدرالي بذلك، المجموعات الفيدرالية لا الشعب الألماني مأخوذا في مجموعته⁴ ويمكنها، باعتبارها عنصرا مؤسسا للإتحاد الفيدرالي، من النظر في أعمال هذا الأخير بشكل فعال، لا سيما من خلال طبيعة الوكالة النيابية ونظام التصويت.

الفقرة الثانية: الوكالة النيابية والتصويت

إقرارا منها لمبدأ حرية الوكالة النيابية، تنظر الدساتير الأوروبية، باستثناء الحالة محل الدراسة، إلى البرلمانات على أنها أجهزة تعمل عوضا عن الناخبين الذين يتولون إختيار ممثلين لا يتلقون أي تعليمات أو أوامر منهم، وهو ما يعبر عنه الفقه الدستوري بمبدأ منع الوكالة الإلزامية⁵.

غير أنه وعلى خلاف هذا، يحظى أعضاء المجلس الفيدرالي في ألمانيا، Bundesrat، بوكالة إلزامية. ويبرز ذلك من خلال طريقة إختيارهم، إذ يتم تعيينهم من قبل حكومات المجموعات الفيدرالية، كما يتم عزلهم من طرفها⁶. فما يستفاد من هذا الوضع هو أن أعضاء هذا المجلس هم مجرد وزراء، ومن الملزم لهم الدفاع عن مصالح المجموعات التي ينتمون إليها، كما أنهم معرضون للعزل من طرف حكومات مجموعاتهم في حال إذا لم يلتزموا بتوجيهاتها أو في حال إذا لم يؤديوا ما طلب منهم⁷.

¹ O.Beaud., op. cit., p. 419.

² F. Robbe., op. cit., p. 56.

³ " Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder concourent à la législation et à l'administration de la Fédération ... ". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 50.

⁴ F. Robbe., op. cit., p. 56.

⁵ L. Faforeu., et all., op.cit., p.695.696.

⁶ " Le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder, qui les nomment et les révoquent ". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 51 alinéa 1.

⁷ O. Jouanjan., « L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne », Pouvoirs, 66 – 1993, p.84.85

وتعزيزا لذات التوجه، أكد القانون الأساسي على أن أصوات أي مجموعة فيدرالية لا يمكن التعبير عنها إلا بشكل إجمالي، إما من طرف الأعضاء الحاضرين أو عن طريق مستخفيهم¹. إن ما يستشف من إقرار المؤسس لمبدأ التعبير الإجمالي عن أصوات المجموعة الفيدرالية ليس هو عدم تمتع أعضاء المجلس الفيدرالي بسلطة التداول والتصويت بشكل حرّ فحسب، وإنما وفوق ذلك، فإنه مفروض عليهم الإلتزام بتعليمات وتوجيهات حكوماتهم، لأن وسيلة هذه الأخيرة في التعبير عن رأيها داخل المجلس يكون عن طريق هؤلاء الممثلين؛ علاوة على أنه إذا كان من الواجب أن تتخذ كل الأصوات توجهها واحداً، فإن هذا التوجه هو بالضرورة توجه حكومة الدولة².

وإلى جانب ما تقدم، فإن ما يستفاد من هذا الموقف أيضاً، هو أنه بوسع عضو واحد حاضر في المجلس التعبير بمفرده عن كل الأصوات المقررة للمجموعة الفيدرالية، فطالما أن الأصوات يعبر عنها بشكل إجمالي وفي اتجاه واحد، فإنه ليس بالضرورة، من منظور القانون الأساسي، أن يكون لكل مجموعة فيدرالية داخل المجلس عدداً من الممثلين حاضراً مساوياً لعدد الأصوات أثناء عملية التصويت³. ففي استطاعة كل مجموعة أن تفوض عدداً من الأعضاء مساوياً لعدد ما تتمتع به من أصوات⁴، ما يفيد أن الأمر يتعلق بمجرد مكنة وليس إلتزاماً، فيكفي أن تعين مجموعة فيدرالية وزيرا واحداً يعبر عنها داخل المجلس الفيدرالي في حدود كل الأصوات المقررة لها. هذا ما يضيفي على المركز القانوني لأعضاء المجلس الفيدرالي، وبالتعبية لذلك، على وكالتهم النيابية وضعا خاصا لا يمكن وصفه إلا بأنه ذو طبيعة إلزامية.

هذه الخاصة المميزة لوكالة أعضاء هذا المجلس دليل قاطع على أن هذا الأخير، مثله مثل الغرفة الفيدرالية الأمريكية، يكفل تمثيلاً خاصاً وفردياً لكل مجموعة فيدرالية⁵، ولكن وفق تقنيات مختلفة. وما يعزز ضمان هذا التمثيل الفردي لكل مجموعة فيدرالية داخل المجلس الفيدرالي هو الصلاحيات التي أوكلها المؤسس للمجلس، في المجال التشريعي، للدفاع عن مصالح وحقوق المجموعات الفيدرالية.

¹ " ... Les voix d'un Land ne peuvent être exprimées que globalement et seulement par des membres présents ou leurs suppléants ". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 51 alinéa 3.

² F.Robbe., op.cit., p.57.; O.Beaud., op. cit., p. 419.

³ أدت قاعدة التصويت الإجمالي إلى وقوع نزاع دستوري في شهر مارس سنة 2002، بمناسبة التصويت على قانون الهجرة. فالتحالف الذي يمثل مجموعة برادنبورغ إنقسم على نفسه بشأن هذا القانون، الوضع الذي تم ملاحظته أثناء المناقشات، إلا أن رئيس الغرفة الفيدرالية أخذ بموقف العضو المصوت باعتبار ذلك تصويتاً جماعياً معبراً عن رأي المجموعة الفيدرالية الموافق على مشروع القانون. أنظر تفصيل ذلك في:

O. Beaud., op. cit., note 5, p.419.

⁴ " Chaque Land peut déléguer autant de membres qu'il a de voix... ". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 51 alinéa 3.

⁵ F. Robbe., op.cit., p.58.

الفقرة الثالثة: صلاحيات معتبرة في مجال التشريع الفيدرالي

يسمح الحق في المبادرة بالتشريع، الذي هو في الأصل مجال الحكومة الفيدرالية، للمجموعات الفيدرالية بالمشاركة في رسم السياسة التشريعية للدولة الفيدرالية. فالمشاريع التي تبادر بها الغرفة الفيدرالية يتم عرضها بدءاً على الحكومة الفيدرالية التي تقوم بإحالتها على الغرفة الوطنية مشفوعة برأيها¹. فيما تعرض المبادرة التشريعية للحكومة بادئ الأمر على الغرفة الفيدرالية، التي تبدي رأيها بشأنها، لتفتح بعد ذلك المناقشات البرلمانية. فهذه المرحلة الإستشارية تحتل مكانة جد مهمة، إذ بموجبها يتم التعرف على موقف الغرفة الفيدرالية ابتداءً².

غير أن المساهمة الأساسية للغرفة الفيدرالية على هذا المستوى، لا تظهر إلا بعد مصادقة الغرفة الوطنية على القانون، إذ تملك حق إعتراض توقيفي على كل قانون صادقت عليه هذه الأخيرة. أما بالنسبة لبعض فئات القانون فإن مصادقة الغرفة الفيدرالية ضرورية، في حين تفرض إجراءات المصادقة على التعديل الدستوري الحصول على أغلبية ثلثي الأصوات.

فطبقاً للمادة الخمسين من القانون الأساسي تساهم الدول عن طريق الغرفة الفيدرالية وبواسطة التشريع في إدارة الدولة الفيدرالية، فضلاً عن قضايا الإتحاد الأوروبي. ووفقاً للمادتين 77 و 78 من ذات القانون إذا كانت القوانين الفيدرالية يصادق عليها من طرف ممثلي الشعب Bundestag، فإن أي قانون فيدرالي لا يمكن التصديق عليه بشكل نهائي من دون مساهمة الغرفة الفيدرالية. هذه المساهمة تتخذ أحد شكلين: فالمصادقة على بعض النصوص تتطلب المصادقة الصريحة للغرفة الفيدرالية، بينما بوسع هذه الأخيرة أن تعترض على بقية النصوص الأخرى.

والملاحظ أن الإعتراض التوقيفي للغرفة الفيدرالية لا يعد إعتراضاً نهائياً، إذ بوسع الغرفة الوطنية تجاوزه بإعادة التصويت عليه وحصوله على نفس الأغلبية التي رفضت بها الغرفة الفيدرالية الموافقة على النص، وهذا طبقاً لنص المادة 77، الفقرة 4، من القانون الأساسي، شريطة أن يتم إعادة التصويت هذا بعد إتمام إجراءات التسوية الوجوبية طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 77.

¹ " Les projets du Bundesrat sont soumis dans les six semaines au Bundestag par le gouvernement fédéral. A cette occasion, le gouvernement fédéral doit normalement exprimer son point de vue ". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 76 alinéa 3.

² " Les projets du gouvernement fédéral sont d'abord soumis au Bundesrat. Le Bundesrat a le droit de prendre position sur ces projets dans un délai de six semaines. S'il demande une prolongation du délai pour un motif important, tenant notamment à l'ampleur d'un projet, le délai est de neuf semaines ". Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 76 alinéa 2.

إن المصادقة الصريحة للغرفة الفيدرالية مطلوبة في بعض القوانين التي تحددها أحكام مختلفة من القانون الأساسي. وحتى وإن لم توجد قائمة واحدة لنوع القوانين هذه، يبدو أن الأمر يتعلق بكل القوانين التي تمس مصالح الدول، ذلك أنه يوجد مبدأ أساس يجمع كل هذه الأحكام: فمصادقة الغرفة الفيدرالية مطلوبة كلما كانت المصالح المالية أو الإدارية للدول محل نظر¹. يفرض الوقوف على مدلول هذا المبدأ معرفة طريقة تقسيم الاختصاص التشريعي والمالي، وفق القانون الأساسي².

يمتاز النظام الفيدرالي بمركزية تشريعية شديدة، فمجال التشريع المخصص للدول يبدو جد محدود مقارنة بدولة الإتحاد. غير أنه مقابل هذا السلطان الفيدرالي المطلق في مجال التشريع، يتحقق عدم إختصاص في المجال الإداري، فالإدارة هي مجال إختصاص الدول، فالحكومة الفيدرالية لا تختص بتنفيذ القوانين الفيدرالية لأن هذه الصلاحية من اختصاص الدول، وعلى ذلك فإن كل قانون فيدرالي يتجاوز تنظيم المسائل الموضوعية إلى تنظيم الإجراءات الإدارية، التي يتعين أن يكون للدول رأي بشأنها يشترط مصادقة الغرفة الفيدرالية.

ذات المركزية التشريعية بالوسع ملاحظتها أيضا في المجال المالي فحتى وإن كانت مجمل الضرائب يتم تنظيمها وبموجب قوانين فيدرالية، إحتفظ القانون الأساسي للدول ببعض الضرائب وعلى ذلك فإن كل القوانين الفيدرالية التي تخص الضرائب التي تعود في مجملها أو في جزء منها للدول، أو تلك التي تحدد نسب الضرائب العائدة للإتحاد والدول يتعين خضوعها لمصادقة الغرفة الفيدرالية³.

ويعضد هذا المبدأ، الذي يعزز سلطة الغرفة الفيدرالية في حماية الدول في المجال التشريعي، مبدأ وحدة القوانين: فبمجرد ما يتضمن النص القانوني لمقتضى يتطلب مصادقة الغرفة الفيدرالية فإن النص القانوني برمته، بما في ذلك المقتضيات التي لا تتطلب مثل هذه المصادقة، يخضع لذات الشرط المتعلق بمصادقة الغرفة الثانية في البرلمان. وعلى ذلك، واستنادا إلى هذا المبدأ، عادة ما تؤسس الغرفة رفضها التصديق على قانون لاعتبارات لاصلة لها بالمقتضيات التي هي أساس التصديق المطلوب⁴.

¹ M. Bothe., « Le Bundesrat. La protection des intérêts des Länder selon la Loi fondamentale allemande », Les Cahiers de droit, vol. 26, n° 1, 1985, p.98; T.Groh., « La réforme du fédéralisme allemand en 2006 », (http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/55/16/40/PDF/RA_forme_du_fA_dA_ralisme.pdf), p.9, consulté le 23/10/2013.

² Ibid., p.98.

³ T. Groh., op. cit., p.9; M. Bothe., op.cit., p.99.

⁴ Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, op. cit., art 84 et 85.

هذا ما يشكل لدى البعض خطر إستغلال سلطة الإمتناع هذه من طرف الأحزاب لاسيما في حال تباين الأغلبية داخل غرفتي البرلمان.
Y. Vilain., « Le fédéralisme allemand, 60 ans après l'adoption de la Loi fondamentale: entre crise et renouveau », Pouvoirs Locaux, n° 80, I/2009, p.114.

هذا ما يمنح للغرفة الفيدرالية دورا مهما، بل حاسما، في المسار التشريعي، على المستوى الفيدرالي، ومن ثم حماية مصالح الدول¹، حماية لا تقتصر على المجال التشريعي، وإنما تتجاوزه إلى المجال الإداري. فالقانون الأساسي ينص على وجوب حصول الحكومة الفيدرالية على مصادقة الغرفة الفيدرالية بشأن المراسيم والأوامر المتخذة، تحت مبرر المصلحة الإدارية للدول، فضلا عن أن تدابير المراقبة الفيدرالية لإدارة الدول تخضع بدورها إلى شرط مصادقة الغرفة الفيدرالية².

غير أن هذا الدور الحاسم للغرفة الثانية في المسار التشريعي قد تم تقليصه، بموجب التعديل الدستوري الذي دخل حيز التنفيذ في الفاتح من سبتمبر سنة 2006 من خلال التقليص من حقوق مساهمتها في المسار التشريعي عن طريق منح الدول حق مخالفة الأحكام التنظيمية والإجرائية التي تتضمنها القوانين الفيدرالية، فضلا عن إعادة تنظيم مجال التشريع بين الدولة الفيدرالية وبقية الدول³.

إن الهدف المرجو من ذلك هو تأمين تقسيم واضح وبسيط للإختصاصات التشريعية بين الدولة الفيدرالية والدول، فضلا عن إضفاء الفعالية على الإجراءات التشريعية من خلال تقليص عدد القوانين الفيدرالية التي تتطلب مصادقة الغرفة الفيدرالية⁴. فتدخل الغرفة الفيدرالية لا يكون إلا بخصوص الإختصاصات التشريعية الحصرية للفيدرالية فضلا عن صلاحيتها المشتركة، أما تلك المتصلة بالدول فلا دخل لها فيها. لقد عزز التعديل الدستوري الصلاحيات الحصرية بستة مجالات جديدة وفق ما هو مفصل في المادة 73، الفقرة الثانية، من القانون الأساسي، مع الحفاظ على المبدأ الذي كان سائدا قبل التعديل بهذا الشأن: ضرورة مصادقة الغرفة الفيدرالية على كل النصوص الفيدرالية التي تمس بالمصالح المالية والإدارية للدول.

أما بخصوص الصلاحيات المشتركة، فيمكن التمييز بين طائفتين بشأنها. أما الطائفة الأولى والتي عددها المادة 74، الفقرة الأولى، من القانون الأساسي، فإنها تعرف تنافسا حقيقيا بين تشريع المستويين. فوفق المادة 72، الفقرة الثالثة، تستطيع الدول اعتماد قوانين مخالفة للقانون الفيدرالي، وبالمقابل تحتفظ الدولة الفيدرالية باختصاصها التشريعي على نحو يمكنها من اعتماد قوانين تلغي قوانين الدول¹.

إن هذه الطائفة من القوانين لا تخضع إلى شرط مصادقة الغرفة الفيدرالية. بهذا يبدو أن القيمة التمثيلية

¹ لا تبدو هذه السلطة مطلقة، إذ ليس بمقدور الدول فرض إرادتها داخل الغرفة الفيدرالية بشكل منفرد، ففعالية سلطة الغرفة الفيدرالية بهذا الشأن تتطلب إيجاد تسويات مسبقة بين مختلف الدول، كما اعتمدت الدول الفيدرالية حيلة بهذا الشأن هي تقديم المسائل الموضوعية في قانون مستقل عن

المسائل التنظيمية والإجرائية تهربا من مصادقة الغرفة الفيدرالية. أنظر: M. Bothe., op.cit., p.100; T. Groh., op.cit., p.9.

² M. Bothe., op.cit., p.100.

³ Y. Vilain., op.cit., p.114.115.

⁴ T. Groh., op. cit., p.11.

¹ Ibid., p.13.

للغرفة الفيدرالية قد عرفت إنحسارا طالما أن المجال التشريعي الذي يطبق بشأنه شرط مصادقة الغرفة الثانية قد ضاق.

غير أن ذلك لا يبدو صحيحا طالما أن التعديل الدستوري مصدر هذا التصنيف، قد جاء لصالح الدول الفيدرالية التي تسعى الغرفة الفيدرالية تمثيلها وحماية مصالحها، فهذا التعديل وعلى خلاف القاعدة التي تفيد أن " ... القانون الفيدرالي يلغي قانون الدول الفيدرالية "، فإنه يعبر عن إرادة المؤسس في تعزيز الإستقلال السياسي لبرلمانات الدول، بل ويكشف على أنه أكبر تعبير عن التعددية داخل النظام القانوني الألماني¹: إنه تعبير عن توازن بين معيارين غير متساويين ضمن تسلسل القواعد القانونية بل إنه يمثل خطرا تشريعا على حساب الأمن القانوني².

أما الطائفة الثانية، فهي تشكل جزءا من تلك التي كان يشترط المؤسس بشأنها شرط الضرورة³ قبل التعديل الدستوري، فأصبح من الملزم على الدولة الفيدرالية، حتى في حال عدم تحقق هذا الشرط، وبغض النظر عن أهمية وطبيعة هذه المسائل، تنظيمها عن طريق تشريع فيدرالي. إن المصادقة على هذه الفئة من القوانين تخضع، طبقا للفقرة الثانية من المادة 74 من الدستور، لمصادقة الغرفة الفيدرالية. من كل ما تقدم، يتجلى أن للفيدرالية تمثليين متباينين، من خلال نظام الغرفة البرلمانية الثانية. ففي أبسط تجلياتها تتحقق الفيدرالية من خلال المساواة العددية في التمثيل المقرر لكل مجموعة فيدرالية، فيما تتأمن، بشكل يبدو أكثر تعقيدا، عن طريق مركز الأعضاء والسلطات الممنوحة للغرفة الثانية.

عمليا، بل وقانونيا أيضا، يبدو نموذج الغرفة الثانية الألمانية هو وحده الذي يكفل تمثيل المجموعات الفيدرالية، لأن الأعضاء ملزمون بالدفاع عن مصالح مجموعاتهم الفيدرالية، نتيجة العهدة الإلزامية التي يحملونها⁴. بالمقابل، يبدو أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي أقل تمثيلا لمجموعاتهم الفيدرالية، كونهم غير ملزمين بالدفاع عن مجموعاتهم نتيجة الطابع الوطني لعهدتهم النيابية. هذا ما يكشف عن الغموض الذي يكتنف مصطلح التمثيل، إذ من منظور النموذج الأمريكي يتحقق التمثيل العضوي للمجموعات الفيدرالية لمجرد اختيار أعضاء الغرفة الثانية من طرف هذه المجموعات، الأمر

¹ Y. Vilain., op.cit., p.116.

² T. Groh., op.cit., p.13.

³ المقصود بهذا الشرط عدم قدرة الدولة الفيدرالية إعتقاد تشريع فيدرالي إلا إذا كان ضرورة من أجل تحقيق شروط حياة متساوية في كل ألمانيا، أو من أجل الحفاظ على الوحدة القانونية والإقتصادية تحقيقا لمصلحة الدولة في مجموعها. أنظر: T.Groh., op.cit., p.12.

⁴ O.Jouanjan., op. cit., p.85.

الذي يدعو إلى التساؤل حول ما إذا كان مجلس الأمة يؤمن، على نحو مماثل للنموذج الأمريكي، تمثيل الجماعات الإقليمية؟

المطلب الثاني: مجلس الأمة ليس من قبيل النموذجين الفيدراليين

يبدو عصياً مقارنة مجلس الأمة بالغرفة الثانية الألمانية، على اعتبار أن المؤسس الوطني قد أقر لكل أعضاء البرلمان مهمة نيابية وطنية، مستبعدا بذلك المهمة البرلمانية الإلزامية؛ علاوة على أنه لم يكفل لمجلس الأمة أي صلاحية دستورية تجعل منه المدافع عن مصالح الجماعات الإقليمية بمناسبة الوظيفة التأسيسية أو التشريعية. وإلى جانب هذا، لا يبدو أنه في وسع مجلس الأمة تأمين تمثيل خاص ومتساو لكل الجماعات الإقليمية، فمثل هذا التمثيل متعذر، بل مستحيل، نتيجة وفرة هذه الجماعات من حيث فئاتها ومن حيث عددها.

غير أن عدم إكتفاء المشرع الانتخابي بالمزوجة بين حدود الدائرة الانتخابية، لانتخاب أعضاء مجلس الأمة والحدود الإقليمية للولاية، وإفراد عدد متساو من الممثلين لكل دائرة إنتخابية، قد يوحي بأن الجماعات الإقليمية المراد تمثيلها، في مجلس الأمة، يقتصر على فئة واحدة منها، هي الجماعة الإقليمية الولائية، مؤمنا بذلك المساواة وتجانس الجماعات الممثلة، على غرار المجموعات الفيدرالية التي تكفل الغرفة الثانية الأمريكية تمثيلها.

هذا التقاطع بين مجلس الأمة ومجلس الشيوخ الأمريكي، لا يجعل من الأول غرفة ثانية تؤمن تمثيلا يحمل طابعا فيدراليا. فحتى وإن كان الالتقاء بين الغرفتين مرده تطابق حدود الدائرة الانتخابية بحدود الجماعة الإقليمية الولائية والمساواة في عدد الممثلين بينها، فإنه وعلى خلاف أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي، الذين يمثلون بشكل خاص ومتساو مجموعاتهم على المستوى الفيدرالي، لا يمثل أعضاء مجلس الأمة الولايات، أو غيرها من الجماعات الإقليمية الأخرى، إلا بشكل غير مباشر (الفرع الثاني) لكونها مجرد إطار يتم إنتخابهم فيه، تماشيا والتقليد الجمهوري (الفرع الأول).

الفرع الأول: التقليد الجمهوري

يتعذر تحديد طبيعة التمثيل الذي يؤمنه مجلس الأمة، على هذا المستوى، والحسم بشأنها بعيدا عن المبادئ التي تحكم التنظيم المؤسساتي للجمهورية، لاسيما تلك المرتبطة بالبنية الإدارية والإقليمية للدولة، أي مبادئ تنظيم الإقليم. إن تقليدا تاريخيا، ترجع أصوله إلى قرون سابقة للحقبة الإستعمارية جعل

من الجزائر دولة بسيطة¹. وعقب بعث الدولة الجزائرية، إثر إستعادة السيادة الوطنية، حافظت الجزائر على طابعها البسيط وأصبحت، إلى جانب ذلك، جمهورية تمتاز بطابعها الموحد غير القابل للتجزئة. وإذا كانت الجمهورية، والدولة بشكل أعم، غير قابلين للتجزئة، فإن مرد ذلك هو أن السيادة التي تؤسس الدولة هي ذاتها غير قابلة للتجزئة (الفقرة الأولى)، الوضع الذي يجعل من الفيدرالية مفهوما مستبعدا في مجال التنظيم الإقليمي، ومن ثم غريبا عن المفهوم الجزائري للإدارة الإقليمية، التي تظل في نهاية المطاف نتاج الدولة (الفقرة الثانية)، إذ لا يمكن تصور أي وجود لها خارجها.

الفقرة الأولى: عدم قابلية السيادة للتجزئة

إذا كان مبدأ عدم قابلية السيادة للتجزئة يخلص إلى نتيجة قانونية أساسية مفادها إستحالة تقسيم السلطة السياسية داخل الدولة، الأمر الذي يحقق الوحدة السياسية لها والتي تقوم على أساس إنساني (أولا)، فقد عصد المجلس الدستوري هذه الوحدة السياسية للدولة، بالتأكيد على وحدة التنظيم الإقليمي ورفض التعددية المؤسساتية الإقليمية واعتبار النظام الولائي أساس الوحدة الوطنية (ثانيا).

أولا - الوحدة الإنسانية للشعب، أساس الوحدة السياسية

عكس التعديل الدستوري لسنة 1996 علاقة جدلية بين القطيعة والإستمرارية حيال القانون الدستوري الجزائري السابق له. أما القطيعة فهي على صلة بمبدأ تنظيم السلطة التشريعية التي عرفت تحولا من الأحادية إلى الثنائية البرلمانية، فيما جسّد الإستمرارية تأكيد المؤسس على الطابع الجمهوري للجزائر وعلى القيم التي تطبع الجمهورية، والتي تم دسترتها إبتداء من تاريخ 22 نوفمبر سنة 1976، ويتعلق الأمر بمبدأي الوحدة وعدم القابلية للتجزئة، اللذين لا يعرفان حدا ولا استثناء، ما يفيد أن الأمر لا يتعلق بمجرد الحفاظ على تقليد، بقدر ما هو تأكيد رسمي له، فهذان المبدعان لا يعدان أساسيين فحسب، بل ومؤسسين للقانون الدستوري الجزائري².

تاريخيا وقانونيا، يخلص مبدأ الوحدة وعدم القابلية للتجزئة إلى جملة من المفاهيم المتداخلة بالوسع إلحاقها بفكرة أساسية، هي رفض الفيدرالية¹. فعلى غرار ما كان يرجى منه، في الإطارين الجغرافي والسياسي اللذين نشأ فيهما، فإن القصد من وراء دسترتهما في الجزائر هو نفي ذات النزعة،

¹ ميثاق الولاية، ج.ر.ج.، العدد 44، مؤرخة في 23 مايو سنة 1969، ص 510.

² C. Grewe., « L'unité de l'Etat: entre indivisibilité et pluralisme », R.D.P., n° 5/6-1998, p.1350.

¹ V. Constantinesco., et S. Pierré-Caps., « Droit constitutionnel », 3^{ème} édition, P.U.F., Paris, 2004, p.524.

فالسطة السياسية، من منظور هذين المبدئين، من الواجب أن تتجسد في الدولة وحدها مع إقصاء أي إمكانية لوجود سلطات أخرى إلى جانبها¹.

ومن المؤكد أن هذه الوحدة السياسية تستند إلى وحدة، بعيدا عن أن تكون مادية أو إقليمية، هي في جوهرها إنسانية. فالشعب الجزائري الذي يجهل مكونات داخلية، لا يمكن أن يحظى إلا بسطة سياسية واحدة، أي دولة واحدة، وبهذا المعنى تكون الجمهورية غير قابلة للتجزئة، على نقيض الدولة الفيدرالية التي هي دولة مركبة من مجموعات عدة، تحظى كل واحدة منها بخصائص الدولة².

ونتيجة لما تقدم، فإنه لما كانت السيادة الوطنية واحدة وغير قابلة للتجزئة، فإن الإقليم الوطني هو أيضا غير قابل للتجزئة، وهذا بسبب خضوعه لسلطان الأمة وفق قاعدة للإختصاص متولدة عما تتمتع به الأمة من سيادة. وعليه، فمن مجرد عنصر مكون للدولة، جعل المؤسس من الإقليم الوطني عنصرا مؤسسا من طرف الأمة ذاتها³.

هذه الوحدة الإنسانية للشعب الجزائري، والتي تشكلت، من دون ريب، إحدى أهم نتائج تاريخ الجزائر، وحرب التحرير بالأخص، هي العنصر الذي استندت إليه جبهة التحرير الوطني من أجل رفض تقسيم الجزائر إلى وحدات متماثلة ومستقلة وإضفاء هيكلية على الإقليم الوطني تمنح الجزائر طابعا فيديرياليا. فقد دفعت ضرورة بسط السيادة على كامل الإقليم الوطني جبهة التحرير الوطني، أثناء حرب التحرير، إلى الاعتراض عن كل محاولة لتقسيمه، وعن كل مشروع يهدف إلى التخلي عن جزء منه، بغض النظر عما إذا كان مصدر هذه المحاولات خارجيا أم داخليا، فمبدأ وحدة الإقليم الوطني وعدم قابليته للتجزئة تم تأكيده في مواجهة الداخل كما في مواجهة الخارج.

وعلى هذا، أكدت جبهة التحرير الوطني، منذ البداية، على وحدة الشعب الجزائري ورفضت التمييز بين المجموعات السكانية، الذي اعتبرته عاملا يحمل خطرا حقيقيا لتقسيم الإقليم الوطني إلى وحدات متماثلة ومستقلة، وقد حمل هذا التصور القانون - الإطار، المصادق عليه في 15 فيفري 1958، الذي أقام هيكلية للإقليم الوطني مشكّلة من خمسة أقاليم مستقلة تمنح الجزائر مظهرا فيديرياليا مع بقائها في تبعية للدولة المستعمرة. وفي مواجهة هذا الوضع، إنتهجت جبهة التحرير الوطني إستراتيجية ثلاثية الأبعاد: فأكدت على وحدة الشعب الجزائري كأولوية قبل مباشرة أي تفاوض مع المستعمر؛ تعميم الحرب

¹ M. Verpeaux., « Droit des collectivités territoriales », 1^{ère} édition, P.U.F., Collection Major, Paris, 2005, p.94; C.Authexier., « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la république », R.D.P., mai- juin 1981, p.594.595.

² V. Constantinesco., et S. Pierré-Caps., op. cit., p.525.

³ M. Verpeaux., op. cit., p.94.

التحريرية على كامل التراب الوطني، بما في ذلك الجنوب الكبير؛ وأخيرا إزاحة كل حركة، عن طريق العنف أو عن طريق التحالف، تعمل على منافستها في تمثيل الشعب الجزائري¹.

ونتيجة لذلك، علقت المفاوضات مع المستعمر ولم تستأنف إلا بعد إقراره بوحدة الإقليم الوطني، وهو الأمر الذي ظلت الجزائر تذكر به كلما تعلق الأمر بوحده، ذلك أن عدم الإقرار بهذا كان سببا في تمديد الحرب التحريرية لمدة سنة تقريبا².

ولم يقتصر التأكيد على وحدة الإقليم الوطني وعدم قابليته للتجزئة في مواجهة التهديدات الخارجية فحسب، بل شمل تلك التي كان مصدرها داخليا أيضا، نتيجة حرب التحرير ذاتها، والتي يمكن وصفها "بخطر الولايات". فإثر تقسيم الإقليم الوطني إلى ولايات قادت الحرب تحت سلطة قيادة مدنية وعسكرية، حظيت هذه الولايات باستقلال شبه كلي، زاد من حدته الانقسام الداخلي للأجهزة القائدة لجبهة التحرير الوطني، ما ترتب عنه تولد أجنحة داخلها تتنافس حول السلطة وتستند في ذلك إلى مختلف الولايات.

كل هذه العناصر المتولدة عن حرب التحرير الوطني أثرت على المفاهيم التي سوف ينتظم في إطارها التنظيم الإقليمي للدولة، والتي يأتي في مقدمتها وحدة الإقليم الوطني وعدم قابليته للتجزئة. فالجزائر ومنذ قرون شكلت دولة بسيطة على غرار النظام الذي تصوره ووضعها الأمير عبد القادر، والذي قوامه مبدأ أساس هو الدولة البسيطة³.

وعلى هذا، فإن التنظيم الإقليمي للدولة من الواجب أن يعود إلى هذا الأصل تأمينا لضرورة إقامة سلطة مركزية قوية تفرض وجودها على كامل الإقليم الوطني، وهو ما عكسه بقوة رفض المشرع، ومن بعده المجلس الدستوري، قيام أي وساطة بين الأمة والجماعة الإقليمية الولائية من قبل جماعة إقليمية جهوية ممكنة¹، باعتبار نظام الولايات هو مجسد الوحدة الوطنية، دون غيره.

ثانيا - نظام الولايات، أساس الوحدة الوطنية

بمناسبة فحص دستورية الأمر رقم 97 - 15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، قرر المجلس الدستوري عدم دستوريته على اعتبار أن "المؤسس

¹ A. Mahiou ., «Le territoire en droit Algérien », A.A.N.,1983, p.158.159.

² A. Mahiou ., op. cit., p.150.

³ " ... في عام 1830 كانت بلادنا مكونة من دولة موحدة منذ قديم الأجيال ... وكان النظام الموضوع الذي طبقه الأمير عبد القادر يركز على مبدأ أساسي وهو نظام "الدولة الموحدة" ...، ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص 510. أنظر: A. Mahiou., op.cit., p.159.

¹ إن " ... إحداث منظمات أو منشآت بين الولايات كوسيلة للتنمية الاقتصادية ... وهذه المنشآت التي يجوز أن تشكل وحدات عملية ... لا يحق بأي حال من الأحوال إعتبارها جماعات ترابية جديدة وسيطة بين الولاية والأمة "، ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص 520.

الدستوري حين أقر في المادة 15، الفقرة الأولى، من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما ... واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان " محافظة الجزائر الكبرى " و " الدائرة الحضرية " ... يكون قد خالف أحكام الدستور...¹.

يكشف هذا الموقف، الذي لا يمكن وصفه إلا بالمتشدد، عن المفهوم المتصلب للوحدة ولعدم القابلية للتجزئة المعتمد من طرف المجلس الدستوري، إذ يبدو أنه ربط بين الوحدة الإقليمية والوحدة السياسية للجزائر وتماتل البنى الإدارية اللامركزية، فقرر أن التقسيم الإقليمي وإن كان يدخل ضمن الإختصاص الدستوري للمشرع، إلا أن ممارسته موقوفة على احترامه لفئات الجماعات الإقليمية التي حددها المؤسس، تحت طائلة عدم الدستورية. وحتى وإن لم يشر المجلس الدستوري إلى مبدأ الوحدة، فإنه يبدو المرتكز الأساس لهذا القرار. فوحدة الجمهورية مرادفة للتماتل والتجانس في القانون كما في الواقع. وإذا كانت الوحدة القانونية للجمهورية تتجسد على مستوى السلطة السياسية، فإن وحدتها على صعيد الواقع تثبت من خلال الحقوق والحريات.

إن وحدة السلطة الجمهورية تفترض سلطة مركزية وحيدة، وسلطة محلية متماثلة، ذلك أن وحدة الجمهورية لا تحول دون تقسيم الإقليم الوطني إلى دوائر إدارية، شريطة أن يتم تنظيمها وفق ذات النموذج. وعلى هذا الصعيد فإن وحدة الجمهورية لا يمكن أن تتعدى المساواة أمام القانون، وأن تنظم بموجب قانون واحد². إن قرار المجلس الدستوري، بهذا الشأن، يبدو وليد قراءة لفظية للمادة 15 من الدستور. غير أن تبنيه لتقنية التفسير اللفظي لا يبدو مبررا، طالما أن علاقة الدستورية المطلوبة هنا هي علاقة موافقة لا مطابقة، لكون النص محل المراقبة من فئة القوانين العادية التي يوجب المؤسس قيام علاقة موافقة بينها وبين الدستور لا غير، فكل ما لم يمنعه الدستور، صراحة، فهو مباح.

وعلاوة على ذلك، فإنه لا يبدو كافيا تبرير موقف المكلف بالسهر على احترام الدستور، بهذا الشأن، من موقفه حيال الوظيفة البرلمانية التي تحتل مكانة مهمة لديه، لما لها من تأثير على التوازن

¹ قرار رقم 02 / ق. / أ / م. د / 2000 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 5، 2000، ص 7.
² M.-H. Fabre., « L'unité et l'indivisibilité de la république Réalité ? Fixion ? », R.D.P., mai-juin 1982, p.614.615.

المؤسساتي، ما يجعله يعتمد مفهوماً متشددًا حتى بشأن رقابة الموافقة التي تجيز للبرلمان الحق في التشريع في المسائل التي يوكلها له الدستور صراحة¹.

ومهما يكن من أمر، فإن موقف المجلس الدستوري حيال سلامة البنى الإقليمية للدولة ومنع المساس بها، بموجب قرارات سياسية يكون مصدرها المشرع، لا يبدو وليد اللحظة، بل إنه يعكس إرادتين تأسيسية وتشريعية دفينتين تم الإفصاح عنهما ابتداءً من سنة 1969، حينما تم تنظيم الإقليم الوطني بموجب نظام الولايات. فتجديد " ... المؤسسة البلدية، التي هي الجماعة اللامركزية، الأولى في الأمة ليس هو الهدف الوحيد من اللامركزية ولا هو العمل النهائي لها "، فمتابعة هذا العمل ونهايته تطلب " تنظيم الجماعة الأخرى الوسيطة بين الأمة والبلدية ... الولاية "، التي لا يمكن أن تعلوها أية جماعة إقليمية جديدة وسيطة بينها وبين الأمة². فهذا الحذر المعبر عنه برفض أي وساطة إقليمية بين الولاية والأمة، هو في جوهره حذر حيال البعد الجهوي الذي لا يراد له أن يرقى إلى التعبير عن نفسه بموجب نظام الوساطة هذا.

وحتى وإن كانت النصوص القانونية لم تفصح صراحة عن هذا التّخوّف من مفهوم الجهة، بل ورفضه، فإن الممارستين التأسيسية والتشريعية تؤكد ذلك، وهذا من خلال تدخل المؤسس والمشرع لاستبعاده من النظام القانوني، حتى ولو كان استخدامه يتخذ أبعاداً تقنية وإقتصادية صرفة. هذا ما أثبتته تدخل المشرع من أجل تعديل المادة 66 من الأمر رقم 69 - 38، وكذا تدخل المؤسس لتعديل المادة 190 من دستور 1976، اللتان كانتا تشيران إلى المجموعات الجهوية³.

لقد أكد أحدث الباحثين¹، على أن هذا التعديل الدستوري، وإن كان منطقيًا، فإنه مبالغ فيه، ذلك أن المادة 36 من الدستور تقر بوجود فئة واحدة من المجموعات هي المجموعات المحلية، والحال أنه كان

¹ B.Yelles Chaouche., op.cit., p.130.167.

² ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص 510. 520.

³ بعدما كانت المادة 190، ف 1، من الأمر رقم 76 - 97 تنص على أنه " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها "، تم تعديلها بموجب المادة الأولى من القانون رقم 80-01 فأصبحت صياغتها الجديدة تنص على أنه " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ". أنظر: الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج.، العدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1976، ص 1325؛ القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 يناير 1980 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.، العدد 3، مؤرخة في 15 يناير سنة 1980، ص 44. أما بالنسبة للمشرع فالملاحظ أن المادة 66 من الأمر رقم 69 - 38 كانت تنص على أنه " يدعى المجلس الشعبي للولاية خلال وضع المخطط الوطني للتنمية للتعبير عن رأيه المعال بالنسبة للعمليات ذات الطابع الوطني أو الجهوي "، كما أفادت المادة 142 الفقرة الأولى بند ثلاثة بأن المجلس التنفيذي للولاية يكلف بـ " ... الإعلام عن رأيه في شروط إنجاز وسير العمليات ذات الصبغة الوطنية أو الجهوية ...".

¹ A. Mahiou., op. cit., p.160.

جدير بالمؤسس ليس إلغاء مصطلح " المجموعات الجهوية "، وإنما الإكتفاء باستبداله فقط، طالما أن المقصود به هو " المرافق الجهوية " ¹.

فنبذ الإرادتين التأسيسية والتشريعية للبعد الجهوي، خلال هذه الفترة، وتجاهله عقب التحول الدستوري لسنة 1989 بشكل كلي، يجد تبريره في أن كل هيكلة جهوية للإقليم من شأنها أن تحرض على الخصوصية وأن تشكل بداية لتفكك الوحدة الوطنية، لا سيما وأن السياسة الإستعمارية إستندت إلى هذا العامل للمساس بوحدة الشعب الجزائري ووحدة الإقليم الوطني.

ولما كان إقرار التعددية الإجتماعية والسياسية للمجتمع الجزائري ودسترة ذلك، من شأنه إحياء هذه النزعة، عملت الدولة على تجنب أي عمل من شأنه أن يبعث هذا الخطر، فالجهوية " لا زالت تشكل جزءا من الواقع السياسي الجزائري ووظيفة الدمج التي تكفلت بها الدولة لم تخل، في بعض الحالات، من التقليل من الخصوصيات الإثنية والجهوية، ما ساهم في بروز حركات إحتجاج تحمل أطيافا جهوية " ².

وعلى هذا، فإن تهور أي أغلبية برلمانية بإجراء تقسيم إقليمي خارج نظام الولايات، لا يأخذ في الحسبان هذا العيب الخلفي للدولة الجزائرية، بوسعه المساس بوحدة الشعب والأمة، وبالنتيجة وحدة الإقليم وعدم قابليته للتجزئة، وفي هذا الإطار يفهم تشدد المجلس الدستوري بشأن تفسير المادة 15 من الدستور وغلّ يد المشرع في مجال التنظيم الإقليمي تأمينا للطابع البسيط للدولة ¹، التي تظل الفاعل الوحيد الذي يتحكم في الجماعات الإقليمية إنشاء وتنظيما.

¹ تنص المادة 36 ف 1 من الأمر رقم 97-76 على أن " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية ".

² M.-T. Ben Saada., op. cit., p.116.117.

في معرض رده على تخوف أبداه السيد أحمد بوقادوم، مفاده أن تقسيم إقليمي مستقبلي للجزائر إلى مناطق جهوية، من شأنه تعميق الجهوية بمفهومها السلبي طالما أن المجتمع قائم على الجهوية وعلى العروضية، أكد الوزير المنتدب لدى وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، المكلف بالجماعات المحلية أن " ... هذا التقسيم الإداري موضوع جد حساس، يتطلب وقتا طويلا وأخبركم بأنه ليس مدرجا ... لقد قلت أنفا أنه إختيار سياسي وليس إختيارا عقلائيا ... ". أنظر: أحمد بوقادوم، مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص 100؛ دحو ولد قابلية، نفس المرجع، ص 105. أنظر أيضا:

M. Boussoumah., « L'opération constituante de 1996 », O.P.U., Alger, 2012, p.74.

¹ لا زال التخوف من تقسيم الإقليم الوطني وفق معيار جهوي قائم حتى الساعة، فبالوسع إستخلاص ذلك من موقف أحد السياسيين الفاعلين بمناسبة إصلاح قانوني البلدية والولاية. ففي نظره معروف " عن إيطاليا أنه على امتداد 50 سنة تشكلت فيها 50 حكومة، لكن الأمور الإدارية والإقتصادية تسير بصفة عادية والجماعات المحلية لا تتعثر بتبديل الحكومات، الجانب الآخر هو أن النظام الفيدرالي يعطي صلاحيات كبيرة للجماعات المحلية ويسمونها مناطق، والأمور تسير، أما إذا وصلنا إلى قضية التنظيم الجهوي، ففي رأيي، لا بد من نقادي أن يعطي هذا التنظيم فرصة وصلاحيات لولادة إقطاعات. فإذا مضينا في هذا ونسينا أنا (Etat unitaire) ولسنا (un Etat fédéral) لأن الإقطاعات لا يمكن أن تظهر في النظام الفيدرالي لأن دستورنا عالجها، أما في (L'Etat unitaire) إذا مضينا في التمادي فربما تظهر إقطاعات لا نتحكم فيها ... ". أنظر: عبد الرحمان بلعياط، « نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية »، في: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص 16.

الفقرة الثانية: الجماعات الإقليمية، نتاج الدولة

يظل تعريف الجماعات الإقليمية ومكانتها وثيقا الصلة بالتصور الذي وضعتة الدولة لها من خلال الدستور الإداري، الذي رسم حدود اللامركزية بجعل هذه الجماعات مجرد عنصر مكون للدولة (أولا)، إلى جانب تقييد السلطة المحلية نتيجة الطابع غير القابل للتجزئة للسيادة الوطنية (ثانيا).

أولا - الجماعات الإقليمية عنصر مكون للدولة

تجد الجماعات الإقليمية نفسها في علاقة بفضاء أكثر إمتدادا منها، تتميز من خلاله، هو الدولة. فهذا المظهر للدولة يرتسم من خلال مبدأ مزدوج يطبع بعدها الجغرافي، ويتعلق الأمر، بداءة، بمبدأ الوحدة وعدم القابلية للتجزئة، ليليه، في مقام ثان، مبدأ تقسيم الإقليم الوطني، الذي يعد مناقضا للمبدأ الأول، ومن خلال هذا التناقض تبرز الجماعات الإقليمية في الأحكام الدستورية¹.

هذا ما كرسه الدستور حينما نص في أولى مواده، على مبدأ الوحدة وعدم القابلية للتجزئة، ليقر، في موضع متقدم منه، بوجود جماعات إقليمية للدولة²، الأمر الذي يشكل أساس جدلية الواحد والمتعدد الذي يحدد جوهر اللامركزية باعتبارها مبدأ دستوريا معن عنه ومكفولة حمايته؛ ولتظهر الجماعات الإقليمية كعنصر مكون للدولة، عن طريق الإقرار بالتعدد في ظل إحترام الوحدة وعدم القابلية للتجزئة.

لقد تبنت الجزائر اللامركزية، منذ الإستقلال، باعتبارها مبدأ لتنظيم الإدارة وكإجراء لعقلنة العلاقات بين الدولة والجماعات الإقليمية، وكوسيلة للدمج الإقتصادي والإجتماعي ولدمقرطة المؤسسات، أخذا في الحسبان تنوع الإقليم وتقريب المواطنين من الإدارة. ولا يرتبط هذا الإهتمام باللامركزية بتعميق الديمقراطية لفائدة الجماعات الإقليمية فحسب، ولكن من منظور أنها رهان لبناء دولة القانون خاصة. إلا أن هذا التبرير للامركزية، يكشف عن إستراتيجيات مختلف الفاعلين السياسيين والإجتماعيين¹.

فالواقع أثبت أن الممارسة، قبل سنة 1990، لم تتجاوز حدود عدم التركيز الإداري، ولم تتبع منهجية براغماتية في التعامل مع اللامركزية إلا بعد سنة 1990 بصدر قانوني البلدية والولاية اللذين أقرّا لهما بالإستقلال في تدبير أمورهما. لكن سرعان ما تدهور المحيط السياسي والمؤسساتي لأول تجربة للنظام القانوني الجديد إثر إنتخابات جوان 1990 إلى حد تلاشي بوادر اللامركزية الناشئة.

¹ J. -A. Mazères., op.cit., p.611.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادتان 1 و 15.

¹ W. Lagoune., « La réforme administrative : une approche de la décentralisation », I.D.A.R.A., vol.12, n° 1-2002, p.126.127.

إن هذه الإنتكاسة التي منيت بها اللامركزية، لا يمكن إيعازها إلى هذه الظرفية السياسية ولا إلى الوسائل والإستقلال المتعرف بهما للجماعات الإقليمية، بل إن جذورها وثيقة الصلة بالمد الفكري الذي تغذت منه والذي اعتبر تجسيدها يتم وفق عملية طويلة المدى. غير أن هذه النظرة ظلت تدور في حلقة مفرغة، " ذلك أن طبيعة النظام من حيث كونه يعتمد على إدارة أخطبوطية وقوية، ممرضة وخاضعة للسلطة السياسية " تستند إلى تصور مشبع بالإرث الإستعماري وبالإرث التوجيهي، منع الإدارة المركزية نفسها من التعامل مع اللامركزية ببعدها التدريجي، كما رسمته في البداية، بل وجعل السياسات العمومية تتأرجح بين مفهومي " الإقليمي " و " المحلي "، مع غلبة إشارة الخطاب القانوني إلى الإقليمي بدل المحلي¹.

وعليه، تبدو الجماعات الإقليمية من حيث تأسيسها وتنظيمها، نتاجا للدولة، وهي تحظى بهذه الخاصة لأنه قد تم اعتبارها كذلك من طرف الدولة التي تحويها. من هذا المنطلق يتم النظر إلى اللامركزية على أنها مجرد طريقة لوجود الدولة، ما يجعل كل العناصر التي تعرف الجماعات الإقليمية وتميزها هي من نتاج الدولة من الناحية القانونية².

ثانيا - تقييد السلطة المحلية

بالنظر إلى طابعها البسيط، يعود للدولة مهمة تمثيل وتسيير المصالح العامة، ومن ثم فإنه إذا كان من الواجب تصور قيام حد واحد للسلطة المحلية، فإنه سوف يكون المجال المطلق لاختصاص الدولة، فممارسة السلطة العامة يحول دون تجزئة الإختصاص العام للدولة³. وعليه يحد الطابع غير القابل للتجزئة للسيادة، فضلا عن امتيازات السلطة المخصصة لتحقيق المصالح العامة العليا، من الإختصاصات الموكولة للجماعات الإقليمية (أ)، والتي تتباين إستنادا إلى هذه المصالح العامة التي يتم تعريفها على المستوى الوطني (ب).

أ - عدم قابلية الإختصاص العام للدولة للتجزئة

توحي صياغة المواد النازمة لصلاحيات الولاية والبلدية¹، بأنهما تحظيان باختصاص عام بكل ما هو على صلة بالمصالح المحلي. وحتى وإن قام المشرع بتفصيل هذه الصلاحيات في موقع متقدم من

¹ عبد المجيد جبار، « التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المدينة الكبيرة في البلدية »، م.ج.ع.ق.إ.س.، رقم 3 - 1997، ص 649؛ أنظر أيضا: W. Lagoune.,op.cit., p.129.

² J. -A. Mzères., op.cit., p.612.613.

³ J.-P.Pastorel., « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », R.D.P., n° 1, 2007, p.63.

¹ القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، العدد 37، مؤرخة في 3 يونيو سنة 2011، المادة 3؛ القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، العدد 12، مؤرخة في 29 فبراير سنة 2012، المادة 1 ف 5.

القانونيين الناظمين لهما¹، فإن ذلك لا يضير من قاعدة الإختصاص العام الموكول لهما والذي تم إقراره في المواد ذات الصلة بهذا الموضوع، الوضع الذي يفيد أن مجال صلاحياتهما لا يستنفذ بمجرد إستتفاد كل الصلاحيات المنصوص عليها، طالما أن القاعدة التشريعية المقررة هي مبدأ الإختصاص العام².

لا يبدو هذا التحليل مقنعا، بل إنه لا يستقيم، لكون الإطار الذي تندرج فيه هذه الجماعات هو إطار الدولة البسيطة. وعليه، فالعبرة، بهذا الشأن، لا تكمن في حجم الصلاحيات الموكولة لهذه الجماعات ولا في طبيعتها، كما أن درجة الإستقلال الممنوح لها ليس هو الذي يقرر الطابع العام للإختصاص الممنوح لها، بل إن هدف وغاية السلطات المحلية هو محل الإعتبار. فإذا كانت الجماعات الإقليمية تحظى بسلطة معيارية مستقلة فحينذاك فقط يمكن الإقرار لها بقاعدة الإختصاص العام، والحقيقة غير ذلك، فنقل الصلاحيات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية لا يترجم بممارسة سلطة معيارية جديدة³.

فمن المسلم به، وفقا لقاعدة عدم قابلية السيادة للتجزئة، أنه من غير المتصور وجود سلطة تشريعية غير البرلمان، ذلك أن السلطة التشريعية تشكل، بلا ريب، ما يرمز لوحدة الدولة وما يسهم في تمييز الدولة الفيدرالية عن الدولة البسيطة. وعليه، فإذا كانت أعمال الولاية والبلدية مرهونة بالقانون الوطني وتخضع بالنتيجة لرقابة الشرعية، فإن ذلك مرده وجود قانون وطني واحد، وأنه ليس بالوسع تصور سلطة تشريعية محلية، حتى وإن قام تقسيم للصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، فالدولة وحدها هي الماسك بالسلطة المعيارية الأساسية، ولا يتصور وجود قوانين إلا تلك الصادرة عنها¹.

فمبدأ إستقلال الجماعات الإقليمية لا يفيد البتة الإقرار لها بسلطة معيارية مستقلة لحسابها، خارج مجال إختصاص المشرع، بل حتى الصلاحية التنظيمية المقررة لها، والتي تؤهلها لاتخاذ أحكام عامة، فإن المشرع ذاته هو الذي منحها إياها، علاوة على أن ذلك لا يعني أنها سوف تستفيد من سلطة تنظيمية عامة كتلك التي يمارسها الوزير الأول في ظل أحكام المادة 125 من الدستور². وطالما أنها ليست موضوعا من مواضع القانون الدولي، فإنه ليس بوسع الجماعات الإقليمية إبرام علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية، إلا ضمن الحدود التي يرسمها المشرع³.

¹ القانون رقم 11-10، المواد من 103 إلى 124؛ القانون رقم 12-07، المواد من 73 إلى 101.
² نصر الدين بن طيفور، « أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟ »، إدارة، المجلد 11، العدد 2-2001، ص 9. 10.

³ J.-P.Pastorel., op.cit., p.64 ; J.Boudine., op. cit., p. 177.178.
¹ M.Verpeaux., op.cit., p.107.108.
² L.Favoreux et all., op.cit., p.482 ; J.Boudine., op.cit., p. 187.
³ تنص المادة 8 من القانون رقم 07-12 على أنه: " تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية. وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود

وعليه فإن إتفاقيات التعاون اللامركزي لا يحكمها القانون الدولي، وإنما تتدرج ضمن حدود إختصاصات الجماعات الإقليمية وفي إطار إحترام تعهدات الدولة، وخارج هذه الحدود يتمتع على الجماعات الإقليمية إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية، مهما كانت طبيعتها، لكونها لا تمتلك مقتضيات السيادة على الصعيد الخارجي، فالدولة وحدها هي التي تحتكر قيادة العلاقات الدولية¹، كما بوسعها تعديل صلاحيات جماعاتها الإقليمية.

ب - سلطة الدولة في تعديل صلاحيات الجماعات الإقليمية

لا وجود للامركزية مطلقة لأن ذلك يفضي إلى انفجار الإطار الدولي. فاللامركزية تنطلق من الدولة، من المركزية، ما يرتب أولوية الدولة على الجماعات الإقليمية، ويجعل السلطة المحلية محدودة من حيث المكان ومن حيث الزمان أيضا، على خلاف سلطة الدولة، التي يسوغ لها في كل آن تدعيم المركزية أو إضعافها، بتعزيز اللامركزية، خدمة للصالح العام الوطني الذي تعد الضامن الوحيد له².

لقد شكّل موضوع الجماعات الإقليمية أولوية الإهتمامات المؤسساتية لنظام 19 جوان 1965، الذي أربأ ببناء مؤسسات الدولة المركزية إلى حين إتمام تأسيس الجماعات الإقليمية في إطار ما عرف ببناء الدولة من القاعدة¹، فصدر بذلك أول نص منظم للجماعة الإقليمية القاعدية سنة 1967²، ليليه سنة 1969 صدور الأمر رقم 69 - 38 المنظم للولاية، ليحل محلها القانون رقم 90 - 08 ورقم 90 - 09⁴، اللذان يعدان مكسبا للامركزية في الجزائر⁵.

غير أنه بصدر القانونين رقم 11 - 10 ورقم 12 - 07⁶، تبين أن الإرادة التشريعية نحت في اتجاه التراجع عن المكاسب المحققة آنفا. فعلى خلاف القانون رقم 90 - 08، أضاف القانون رقم 10 -

مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب ألا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية. تتدرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ضمن الإحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية. ويصادق على الإتفاقيات المتعلقة بذلك بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية".

¹ L.Favoreux., et all., op.cit., p.434.499.

² J.-P. Pastorel., op.cit., p. 66.

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 95. أنظر أيضا:

H.Kherfi., « L'administration territoriale en Algérie », in : L'administration territoriale au Maghreb (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie), C.M.E.R.A., 1989, p.15.

² الأمر رقم 67 - 24 مؤرخ في 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج.، العدد 6، مؤرخة في 18 يناير سنة 1967.

³ الأمر رقم 69 - 38 مؤرخ في 22 مايو سنة 1969 يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.، العدد 44، مؤرخة في 23 مايو سنة 1969.

⁴ القانون رقم 90 - 08 مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، العدد 15، مؤرخة في 11 أبريل سنة 1990؛ القانون رقم 90 - 09 مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، العدد 15، مؤرخة في 11 أبريل سنة 1990.

⁵ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 6.

⁶ القانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية؛ القانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية.

11 للهيأتين المنتخبتين للجماعة القاعدية هيكلًا جديدًا هو الأمين العام للبلدية، الذي يعد هيئة تنشيط إدارية معينة تحظى بصلاحيات مهمة¹، الوضع كشف عن إرادة السلطة المركزية في التواجد على المستوى القاعدي من خلال هذا الهيكل الجديد المعين، على غرار ما هو ملاحظ في الولاية، حيث يتواجد الوالي بجانب المجلس الشعبي الولائي ورئيسه. "... يحدث هذا في الوقت الذي كان الأمل معقودًا على تدعيم اللامركزية على مستوى الولاية وذلك بسحب سلطة التنفيذ من الوالي وتحويلها لرئيس المجلس الشعبي الولائي"².

لكن إلى جانب هذا البعد السياسي لإنشاء هذا الهيكل، يبدو أن سببا مؤسساتيا، رتبته النظام الانتخابي المعتمد وهو النظام التناسبي، يقف وراء ذلك أيضا، إذ يلاحظ "... حدوث الكثير من الإختلالات في سير البلديات ولا سيما تلك التي تكون فيها الأغلبية لحزب معين، وبالتالي تحدث الصراعات بينها ويشل عمل البلدية وتعطل مصالح وشؤون المواطنين هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن التعددية الحزبية أصبحت واقعا ملموسا ... وتفاوت واختلاف نظرة الأحزاب إلى التسيير العمومي وتسيير الشؤون المحلية، فإنه أصبح من الضروري وضع آلية دائمة ومستمرة تضمن السير الحسن للمصالح الإدارية التقنية المتواجدة على مستوى البلدية، وهذا لن يتأتى إلا بوجود أمين عام للبلدية يتمتع بالصلاحيات التي تضمن السير الحسن والمضطرد للمرفق العام"¹.

بهذا تكون الجزائر قد عرفت حركات متباينة، هدفت لتعزيز المركزية دوما، فيما سعت إلى تكريس اللامركزية أحيانا. وعليه، وفي كل الأحوال، إذا كانت اللامركزية قد سمحت للدولة الإقرار بهامش من الإستقلال للجماعات الإقليمية، فإن ذلك يظل إقرارا مؤقتا قابلا للتراجع عيله ومصدره إرادة الدولة المنفردة. وأيا كان الوضع، ومهما كانت درجة الإستقلال المعترف به لهذه الجماعات، لم يتراجع المشرع قط عن ضمان حق الإدارة المركزية في ممارسة الرقابة عليها، تأمينا لأولوية المصالح الوطنية على

¹ القانون رقم 11-10، المادتان 127 و128، المرجع السابق؛ وتنص المادة 129 من ذات القانون على أنه: " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي: ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي، تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 16 أعلاه، إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 أعلاه. يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات".

² نصر الدين بن طيفور، « أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟ »، إدارة، المجلد 11، العدد 2-2001، ص 22.

¹ مصطفى دريوش، « الجماعات المحلية بين القانون والممارسة »، في: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص 38.

المصالح المحلية وسلامة الدولة وضمان وحدتها¹. والواقع أن درجة إستقلال الجماعات الإقليمية لا تتحدّد من خلال الطرق المعيارية للرقابة فحسب²، وإنما، وإلى جانبها، من خلال مدى الرقابة المتطور أيضا. والحال تلك، فإن التدخّل الأخير للإرادة التشريعية لم يعمل على إقصاء الهيئات المنتخبة من المساهمة في الرقابة على أعضائها، ولو برأيها الإستشاري، ومنح الإختصاص الرقابي بشكل مطلق لممثل الإدارة المركزية فحسب³، بل وفوق هذا منحت لهذه الأخيرة إمكانية مواجهة نشاط واحد بأكثر من وسيلة رقابية واحدة، ومن ثم تسليط أكثر من جزاء رقابي على نشاط واحد⁴.

وعليه، فطالما أن أجهزة الجماعات الإقليمية المنتخبة مرتبطة، بشكل أو بآخر، بأجهزة إدارة الدولة، فإنها ستظل خاضعة لرقابتها، أيا كان الوصف الذي تتعت به هذه الرقابة، وأيا كان الزمن الذي تمارس فيه¹، ليتجلى أن الدولة باعتبارها صاحب السلطة العامة هي المؤهلة قانونا لضمان الصالح العام، وباسم هذا الأخير يوظف المشرع ممارسة الجماعات الإقليمية لصلاحياتها، يقدر أساليب الرقابة والجزاء المترتبة عنها، كما يحتفظ بممارسة سلطة الحلّ أو طلب الإذن المسبق، ما يجعل الإقرار بصلاحيات لهذه الجماعات محدودا دوما، نسبي وقابل للتراجع عنه².

الفرع الثاني: تمثيل غير مباشر

يتم تمثيل الجماعات الإقليمية في إطار هو على صلة بمجلس الأمة ولكن ليس داخله (الفقرة الأولى)، أين يلاحظ هدر مبدأ المساواة في التمثيل (الفقرة الثانية).

¹ M. Verpeaux., « La constitution... », op. cit., p.1397.

² تبدو الجماعات الإقليمية وكأنها مدمجة ضمن شبكة من التبعية المتعددة الأبعاد. فهي تبعية حيال المشرع البرلماني الذي يعد مختصا بموجب المادة 122 ف 10 من الدستور في مجال التقسيم الإقليمي، ومن ثم وضع قواعد إنشاء وعمل الجماعات الإقليمية؛ كما أنها تبعية للسلطة التنفيذية أيضا، أي تبعية للحكومة وإدارة الدولة، والتي تترتب عن ممارسة السلطة التنظيمية وعن طريق ممارسة الرقابة الإدارية. أنظر: C.Authexier., op.cit., p.597.598

³ بمناسبة توقيف أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية كان القانون رقم 90 - 08 يوجب على الوالي قبل اتخاذ قرار التوقيف المعلل إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي. بالمقابل أعفى القانون رقم 11 - 10 الوالي من تعليق قراره، فضلا عن إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي. أنظر القانون رقم 90 - 08، المادة 32 ف 2؛ القانون رقم 11 - 10، المادة 43 ف 2.

⁴ على خلاف القانون رقم 90 - 08 أورد المشرع في القانون رقم 11 - 10 حالة جديدة بالوسع حل المجلس الشعبي البلدي في حال تحققها هي حالة خرقه لأحكام دستورية، والحال أنه بوسع سلطة الرقابة مراقبة هذه الخروقات من دون حاجة للجوء إلى أسلوب الحل، وهذا عن طريق وسيلة البطان، إذا تعلق الأمر بأعمال قانونية كالمداولات، أو عن طريق الحلّ في حالة الأعمال المادية. لكن من الجلي أن إرادة المشرع قد نحت في اتجاه تشديد الرقابة تجاه المنتخبين المحليين. أنظر القانون رقم 90 - 08، المادة 34؛ القانون رقم 11 - 10، المواد 46، 59، 100، 101 و102؛ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 15.

¹ لقد أدى " نقل الوصاية وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية والمصالح التابعة لها في الولايات والدوائر ... إلى سلب الجماعات المحلية من استقلالها ومنعها من المبادرة والتفاعل مع وسطها ومواطنيها ... إذ أصبحت في موقع المنفذ للتوجيهات والتعليمات والقرارات الفوقية. ولقد علقت الجماعات المحلية دائما باعتبارها قاصرة وغير راشدة...". أنظر: مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 33.

² J.-P. Pastorel., op.cit., p. 68.

الفقرة الأولى: إطار التمثيل

تمثل الجماعات الإقليمية فعليا داخل الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجلس المنتخبين (أولا). كما يتفرد هذا التمثيل بعلاقته بالإنتخاب غير المباشر الذي يؤمن عدم قابلية السيادة للتجزئة (ثانيا).

أولا - التمثيل داخل الهيئة الإنتخابية

لا يتم تمثيل الجماعات الإقليمية داخل مجلس الأمة ذاته، ولكن داخل الهيئة الإنتخابية لإنتخاب أعضائه. فهذه الطبيعة غير المباشرة للتمثيل، وفق منظور مذكرة تعديل الدستور، تدرج ضمن الإمتداد المنطقي للدستور ذاته، فلا الدستور، ولا مذكرة التعديل، يتطلبان قيام تمثيل مستقل لكل جماعة إقليمية، غاية ما في الأمر، أن أحكام الدستور تتحقق بمجرد مشاركة ممثلي كل جماعة في الهيئة الإنتخابية المكلفة بانتخاب أعضاء المجلس. وعليه، يكون تمثيل الجماعات الإقليمية بحق تمثيل غير مباشر لكون ممثليها لا يتواجدون فعليا إلا داخل الهيئة الإنتخابية، على مستوى الولاية، فهذه الهيئة هي إطار التمثيل¹.

وما يؤكد هذا الوضع هو التساؤل حول ما إذا كان إنشاء أية جماعة إقليمية جديدة يفرض تعديل

عدد أعضاء مجلس الأمة، حتى يؤمن هذا الأخير وظيفته في التمثيل؟

إن الزيادة في عدد أعضاء المجلس لا تتحقق إلا في حالة إنشاء جماعة إقليمية ولائية، إذ يتعين حينها تخصيص مقعدين إضافيين في المجلس على اعتبار أنها دائرة إنتخابية جديدة لا جماعة إقليمية جديدة يتعين تمثيلها داخل مجلس الأمة، ذلك أن الحدود الإقليمية للدائرة الإنتخابية هي ذاتها الحدود الإقليمية للولاية. في حين إذا كان الإنشاء يقتصر على فئة الجماعة الإقليمية البلدية، فإنه تماشيا ومنطق التمثيل غير المباشر، يتعين دمج أعضاء المجلس الشعبي البلدي للجماعة الجديدة في الهيئة الإنتخابية على مستوى الولاية التي تتبعها.

يؤمن هذا الحل إستقرار الطبيعة غير المباشرة لتمثيل الجماعات الإقليمية، فهذا الأخير يتحقق، لا على مستوى مجلس الأمة، وإنما على صعيد الهيئة الإنتخابية له، ما يتعذر معه قانونا إعتبار أعضاء المجلس ممثلين للجماعات الإقليمية، وإنما يعدون منبثقين عن هيئة يتحقق داخلها تمثيل كل جماعة من هذه الجماعات، ما يحقق إلى جانب الإنتخاب غير المباشر خصوصية تمثيل الجماعات الإقليمية من طرف مجلس الأمة، ويجعلها في تناغم ومبدأ عدم قابلية السيادة للتجزئة.

¹ C. Debbasch., « Constitution V^e République textes – jurisprudence – pratique », 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003, 169.

ثانيا - الإنتخاب غير المباشر، ضمانات لعدم قابلية السيادة للتجزئة

تمثيل الجماعات الإقليمية وثيق الصلة بالطابع غير المباشر لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ذلك أن الإنتخاب غير المباشر يسمح، في نظام لامركزي، بالتسوية بين مبدأ عدم قابلية السيادة للتجزئة وتمثيل الجماعات الإقليمية التي تكوّن الأمة. وإذا كانت فعلية التمثيل تقاس، في جانب منها، بضرورة وجود مضمون للتمثيل، عن طريق ضمان سلطات وإختصاصات فعلية، فإنها تقوم أيضا من خلال طبيعة الرباط القائم بين الممثل والممثل. وبالنتيجة يكون التمثيل فعليا كلما كان مجزءا ومباشرا، وبالمقابل يضعف هذا الرباط وتقل هذه الفعالية كلما كان غير مباشر.

هذا ما يمكن ملاحظته بشأن الأنظمة الفيدرالية التي تجعل من ممثل المجموعة الفيدرالية كمبعوث لها في إطار نظام فيدرالي تجزيئي. ويتحقق لها ذلك عمليا عن طريق إنتخاب الممثلين في الغرفة الثانية الفيدرالية عن طريق نظام مباشر للإنتخاب بواسطة مواطني المجموعة الفيدرالية.

لكن ليس بالضرورة أن يكون الإنتخاب المباشر عن طريق مواطني المجموعة الفيدرالية هو الوسيلة الوحيدة التي تكفل التعبير عن استقلال المجموعات الفيدرالية، طالما أن هنالك عوامل قد تحول دون ذلك، وتوجه إختيار المواطنين في اتجاه معاكس، ويتعلق الأمر بالأحزاب، النقابات...إلخ. وعليه يبرز الإنتخاب غير المباشر، في مثل هذه الحالات، باعتباره أمثل وسيلة لتمثيل المجموعات الفيدرالية وتأمين إستقلالها، الوضع المعتمد في كثير من الأنظمة الفيدرالية.

وفي حال الإنتقال إلى نظام الدولة البسيطة اللامركزية، كالجزائر، يلاحظ أن أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية يتم إنتخابهم من طرف هيئة إنتخابية مشكلة من ممثلي الجماعات الإقليمية. إن هذا الوضع، وإن كان يجعل رباط التمثيل، في الحالين، قويا ويبرز أهمية التمثيل غير المباشر، باعتباره تعبيرا عن الجماعات المكونة للمجموعة الوطنية، فإن آثار التمثيل وطبيعة الوكالة الإنتخابية متباينة¹. ذلك أن الإنتخاب غير المباشر في الجزائر يعبر عن علاقة مزدوجة العناصر لكنها غير متوازنة.

بداءة، يعد الإنتخاب غير المباشر ضمانات لعدم قابلية السيادة للتجزئة على مستوى مجلس الأمة، إلا أنه يؤمن، وبالمقابل، تمثيل الجماعات الإقليمية المكونة للأمة. لكن من الجلي أن عنصر هذه العلاقة غير متوازنين، فالعنصر الغالب داخلها هو وحدة الأمة وعدم قابلية السيادة للتجزئة، وتبعاً لهذا فإن مكانة الجماعات الإقليمية من الواجب أن لا يتجاوز الحدود التي ترسمها لها الدولة البسيطة، ما

¹ J. -A. Mzères., op.cit., p. 622.623.

يجعل تأكيد وجود هذه الجماعات لا يتم إلا بشكل ثانوي وتبعي¹، ويجعل من طبيعة ومستوى تمثيلها ليس مغايرا لتمثيل المجموعات الفيدرالية وحسب، بل ويأتي على خلاف مبدأ المساواة في التمثيل الذي يؤسس للنظام التمثيلي.

الفقرة الثانية هدر مبدأ المساواة في التمثيل

حافظ المشرع الانتخابي على الطبيعة الفردية للتعبير السياسي، ومن ثم على الأساس الديمغرافي للتمثيل في انتخاب أعضاء الهيئة الناخبة لمجلس الأمة. إلا أنه استعاض عنه بأساس آخر ذو طبيعة جغرافية، بمناسبة تحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية في مجلس الأمة (ثانياً)، مستبعداً بهذا المنطق الفردي للإنتخاب (أولاً).

أولاً - إستبعاد المنطق الفردي للإنتخاب

وفق مبدأ السيادة يكون المؤسس² قد حدّد لمجلس الأمة ذات مقام المجلس الشعبي الوطني، مع فارق في طبيعة التمثيل الذي تؤمنه كل غرفة إستناداً إلى مبدأ المساواة في الإقتراع. وعليه فحينما يكون الإقتراع مباشراً، فإن ذلك يفيد الطبيعة الفردية للإقتراع، ويتأمن بهذا الأساس الديمغرافي للتمثيل، وهذا ما يمكن ملاحظته بشأن إنتخاب المجلس الشعبي الوطني وكذا الإنتخابات المحلية.

في حين، وعلى خلاف المكانة المتساوية التي أقرها القانون الأساسي لغرفتي البرلمان، على صعيد ممارسة السيادة الوطنية، فإنه أبان، إلى جانب هذا، عن عنصر إضافي في تعريف مجلس الأمة، وهذا من خلال التنصيص على انتخاب ثلثي أعضائه عن طريق الإنتخاب غير المباشر من طرف المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي¹.

يفرض هذا الوضع إلحاق هذه الأحكام الدستورية بفكرة تأمين مجلس الأمة لتمثيل متميز، فهذا العنصر العضوي، في تعريف مجلس الأمة يقصي المنطق الفردي للإنتخاب، ذي العلاقة بفكرة المساواة في الإقتراع، فعلى خلاف الإقتراع المباشر يسمح الإقتراع غير المباشر، من طرف هيئة إنتخابية مشكلة من ناخبي الدرجة الثانية، لمجموعات إنسانية من التعبير عن نفسها². وعليه، في الوقت الذي يمثل فيه

¹ J. -A. Mzères., op.cit., p.624.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 7 ف 2.

¹ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 101 ف 2.

² J.-P.Duprat., « Représentation territoriale et modération politique: le Sénat français », R.I.P.C., vol.6, n°1, 1999, p.100.

المجلس الشعبي الوطني المواطنين منظورا إليهم بشكل منفرد ومنعزل، يمثل مجلس الأمة ذات المواطنين، ولكن من منظور تجمعهم في مجموعات إنسانية¹.

ثانيا - إستبعاد قاعدة التوازن الديمغرافي

تفيد قاعدة أساسية تحكم التمثيل السياسي ضرورة تحديد عدد المنتخبين وفق قواعد ديمغرافية². إنه بالإمكان ملاحظة إحترام هذه القاعدة، من طرف المشرع، في انتخابات المجلس الشعبي الوطني والانتخابات المحلية، بل إنه من المفيد الإشارة إلى تحديد أعضاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وفق ذات المعيار، أي عدد سكان الدائرة الانتخابية، ما يجعل تمثيل كل فئة من الجماعات الإقليمية داخل هذه الهيئة وثيق الصلة بهذا المعيار.

إن إقرار المشرع لهذا المبدأ في تحديد عدد ممثلي الجماعات الإقليمية داخل الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، يقوم كحائل دون تحقق حالات من عدم التوازن في تمثيل ذات فئات الجماعات الإقليمية داخل الهيئة، ما يفيد رفض الإرادة التشريعية الوطنية تبني التوجه الذي يغلب ممثلي الجماعات الإقليمية الريفية، قليلة السكان، على حساب الجماعات الإقليمية المدنية، وفق ما هو ملاحظ في القانون المقارن¹.

غير أن مبدأ التوازن الديمغرافي للدوائر الانتخابية، في القانون الوطني، ليس مطلقا من حيث مداه، فقد أغفله المشرع بمناسبة تحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية في انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، وهذا حينما خص كل دائرة إنتخابية بممثلين إثنين بصرف النظر عن العامل الديمغرافي.

فمن الجلي إنعدام أي رباط قانوني بين تحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية وعدد سكانها، ما يمكن تفسيره برغبة تشريعية في أن يعبر مجلس الأمة عن إقليم البلد وجغرافيته، مقابل تعبير المجلس الشعبي الوطني عن ديمغرافية، ومن ثم يؤمن مجلس الأمة تمثيلا ذو طبيعة إقليمية، على خلاف الغرفة النظرية له التي تؤمن تمثيلا شعبيا، لكنه تمثيل لمجمل الإقليم الوطني وليس تمثيلا لمختلف الأقاليم على خلاف التمثيل الفيدرالي الذي تمثل من خلاله الغرف الثانية مختلف المجموعات الفيدرالية، وهذا ما يمثل خصوصية التمثيل الإقليمي لمجلس الأمة.

¹ M.-F. Verdier., « L'évolution de la représentation au sein du Sénat français », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C., Recueil des cours, vol. xiii, p.426.

² D. Rousseau., « Droit du contentieux constitutionnel », 7^{ème} édition, Montchrestien-Delta, Beyrouth, 2006, p.366.

¹ M.-F. Verdier., op. cit., p.414.416.

فالحسم في تحديد طبيعة التمثيل الذي يؤمنه مجلس الأمة، على هذا الصعيد، يفرض تحديد مضمون التمثيل الإقليمي ذاته، وأي المعيارين يغلب في النظر إلى المجموعات الإقليمية، بعدها الإنساني أو بعدها الجغرافي؟

المبحث الثاني: تمثيل الجماعات الإقليمية، طريقة تقنية لتمثيل الأمة

ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة، بشكل غير مباشر ولكنه أكيد، من طرف المواطنين، ما يسوق إلى الاعتقاد بأن الطابع الإنساني للجماعات الإقليمية هو الغالب في تمثيلها، الأمر الذي يدعو إلى التساؤل حول ما إذا لم يكن تمثيل هذه الجماعات هو في حقيقته طريقة متميزة لتمثيل الأمة؟

من أجل فحص مدى سداد هذا الفرض، يتعين البرهنة على أن مجلس الأمة، تبعا لطريقة إختيار ثلثي أعضائه، يمثل الأمة بشكل حصري (المطلب الأول)، وأن ذات الناخبين الذين يساهمون في الانتخابات الرئاسية والتشريعية يتولون، بطريقة مباشرة، إختيار أعضاء المجالس البلدية والولائية وعلى نحو غير مباشر إختيار ثلثي أعضائه، الوضع الذي يجعل تمثيل الجماعات الإقليمية مجرد طريقة لتنظيم الإنتخاب غير المباشر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التمثيل الحصري للأمة

تبرز الجماعات الإقليمية، في أول المقام، كمجموعات إنسانية تقيم في إطار جغرافي معين، ما يجعلها تحمل بعدين، إنساني وإقليمي. فأى البعدين يحتل الصدارة والأولية في منظور مذكرة تعديل الدستور؟ وهل من خلال الإشارة إلى تمثيل هذه الجماعات، يكون المؤسس قد نظر إليها باعتبارها جماعات إنسانية، أي مجموعات من المواطنين؟ أم أنه أراد التركيز على بعدها الجغرافي وأن هذا العنصر الأخير هو الذي يتعين أخذه في الحسبان عند تحليل مسألة تمثيلها في مجلس الأمة؟

في الواقع، تقوم مقولة تولي مجلس الأمة تمثيل الإقليم على تمييز أولي بين التمثيل الإقليمي، أو الجغرافي، والتمثيل الديمغرافي، ففي الوقت الذي يمثل فيه مجلس الأمة الإقليم، يمثل المجلس الشعبي الوطني الديمغرافيا. فالتسليم بهذا التمييز في تمثيلية غرفتي البرلمان، يسمح بتبرير أصل الثنائية البرلمانية في الجزائر دون تعقيد نظري، وبالنتيجة يجر إلى التخلي عن إجراء مقارنة بين تمثيلية الغرفتين، طالما أنهما لا يمثلان ذات الشيء.

لكن من المفيد الإشارة إلى أن هذا التعارض بين التمثيلين، الإقليمي والديمقراطي لا يصمد أمام التحليل القانوني (الفرع الأول)، ولا يستند إلى أي أساس قانوني وضعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعارض بين التمثيلين الديمغرافي والإقليمي

إن التمييز بين هذين النوعين من التمثيل حاضر على مستوى الفقه المقارن، لا سيما في التجربة الفرنسية التي تقترب ثنائيتها البرلمانية نسبيا من الثنائية البرلمانية الوطنية، إذ يستند جانب أول من الخطاب المبرر لتمثيل مجلس الشيوخ الفرنسي للإقليم إلى فكرة الأمة (الفقرة الأولى) فيما يرجع جانب ثان منه هذه المسألة إلى فكرة تهيئة الإقليم (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى التمثيل الإقليمي، أداة لتأمين تمثيل أشمل للأمة

يختزل الخطاب السياسي، لبعض أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي، تمثيلية هذا الأخير في تمثيل الإقليم كتنمة لتمثيل الجمعية الوطنية للسكان. ذلك أنه، إلى جانب التمثيل الديمغرافي للمواطنين على مستوى الجمعية الوطنية، يتعين تمثيل الإقليم على مستوى مجلس الشيوخ. وعليه يعرف البناء البرلماني، إلى جانب غرفة منتخبة وفق الإقتراع العام المباشر، إستنادا إلى مبدأ التمثيل الديمغرافي، غرفة ثانية منتخبة وفق الإقتراع العام غير المباشر إستنادا إلى قاعدة تمثيل الجماعات الإقليمية، الإقليم¹.

وجدير بالذكر، أن الجهة محلّ التمثيل، على هذا الأساس، ليس هو الجماعات الإقليمية، بشكل منفرد، بقدر ما هو الإقليم الوطني برمته، ذلك أن " التمثيل الإقليمي هو تمثيل للإقليم لا الأقاليم، لأن الجماعات المحلية لا يتم تمثيلها بصفقتها هذه، وإنما باعتبارها جماعات إنسانية، وهذا ما يميز أصالة مجلس الشيوخ الفرنسي مقارنة بالغرف البرلمانية الثانية للدول الفيدرالية، التي تمثل المجموعات الفيدرالية، وكذا الغرف الثانية للدول الجهوية"².

إن هذا التوجه لا يعبر عن موقف شخصي أو فردي لبعض أعضاء مجلس الشيوخ، بل إنه موقف يمكن وصفه بالموقف المؤسسي، لكونه راسخ لدى مجلس الشيوخ ذاته، إذ تعتبر هذه المؤسسة أنه " إذا كان النواب والشيوخ يجسد جميعهم الأمة، فإن الأخيرين يمثلون البلديات، الولايات، الجهات وأقاليم ما وراء البحار... بشكل عام الإقليم في تعدده والذي يعد عنصرا كاملا من السيادة الوطنية"³، وأن الغاية المقصودة من وراء هذا هو منح قوة سياسية للإقليم، كتلك التي يتمتع بها الأفراد، فإذا كانت الأمة

¹ F.Robbe., op.cit., p.153.154.

² M.-F.Verdier., op.cit., p.414.

³ F.Robbe., op. cit., p.155.

تتكون من شعب وإقليم، فإنه من الأفضل، من خلال نظام تمثيلي، تأمين تمثيل لكليهما. وإذا كان من الصعوبة بمكان تقنيا وسببا لإثارة اللبس مفاهيميا تقليد كلا التمثيلين لذات المنتخبين، فإنه من الأفضل إسنادهما لجمعيتين مختلفتين.

في الواقع يحمل هذا الخطاب المبرر للتمثيل الإقليمي، والذي لا يصمد أمام النقد من وجهة نظر قانونية، مضمونا سياسيا بالأساس، إذ يراد من ورائه أن يمثل مجلس الشيوخ الإقليم الريفي لا مجمل الإقليم الوطني. فالتمثيل الإقليمي يفيد في أغلب الأحيان، من منظور أعضاء هذه الغرفة، تمثيلا ممتازا للريف والدفاع عن مصالحه المهددة، فمن الواجب تعديل التمثيل الوطني على نحو تحافظ فيه أجزاء الإقليم، الأقل كثافة من حيث السكان، القدرة على التأثير في المسائل الوطنية. ففكرة التمثيل الإقليمي إذا وثيقة الصلة بطريقة تعيين أعضاء مجلس الشيوخ والتي أنتجت أولوية تمثيل القرى.

وعليه فإن التشريع الانتخابي، وما رتبته من نتائج، رسّخ في اعتقاد الشيوخ فكرة تمثيلهم لفرنسا الريفية مقابل فرنسا المدينة. فمقابل ظاهرة الإنكماش الديمغرافي الذي عرفه الريف الفرنسي وما قابله من تضخم ديمغرافي للمدن، نصّب الشيوخ أنفسهم كمدافعين عن الطابع الريفي الذي اتسعت دائرة إنحصاره. ومن ثم كان من السهل، على صعيد الخطاب السياسي، إبراز التعارض بين مناطق مدينة، تمتاز بكثافتها السكانية وتتركز الثروات الاقتصادية فيها مقابل إنحصارها إقليميا، ومناطق فلاحية ريفية تمتاز بامتداد جغرافي يمثل أغلبية الإقليم الوطني، وتفنقر بالمقابل إلى الكثافة السكانية والنشاط الاقتصادي.

فهذا الخطاب إذا هو تعبير عن مطالب ممثلي هذه البلديات، الريفية بالأساس، الذين يشكلون الأغلبية داخل الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ. وعليه، فمن خلال هذا التعارض بين فرنسا الريفية وفرنسا المدينة تولّد الخطاب الذي يعارض التمثيل الإقليمي بتمثيل الشعب¹، ليتم تجاوز تبرير التمثيل الإقليمي بفكرة التعارض هذه إلى فكرة أولوية دور المجلس في رسم سياسات تهيئة الإقليم.

الفقرة الثانية: التمثيل الإقليمي أداة لتأمين الأولوية في رسم سياسات تهيئة الإقليم

إذا كان هناك رباط بديهي بين أنماط التمثيل والوظائف الموكولة لمجلس الشيوخ، فإنه من الواجب كفاءة تنظيم خاص للتمثيل داخله من أجل تمييزه عن الجمعية الوطنية، ما يتعين معه تحديد مضمون التمثيل الإقليمي الذي يؤمنه مجلس الشيوخ. ذلك أنه إذا كان يحافظ على بعده الديمغرافي، طالما أن

¹ F.Robbe., op. cit., p.157.158.

الأمر يتعلق بجماعات إنسانية، فإنه يشمل أيضا بعد الجغرافيا الإدارية لكون مفهوم الجماعة الإقليمية يشمل فضاء منظما قانونا¹.

وعليه، عادة ما يشير الشيوخ، بعد الإستناد إلى فكرة الدفاع عن المناطق الريفية، إلى الدور الرئيس الذي يتعين على المجلس القيام به في إعداد سياسات تهيئة الإقليم، باعتباره المكلف دستوريا بتمثيل الجماعات الإقليمية. فمن الضروري أن يأخذ تمثيل الجماعات الإقليمية، داخل المجلس، وضعيته وعلى وجه الخصوص أن تحظى الأضعف منها بديمغرافيا بتقل أكثر من ذلك المتولد عن النقل الديمغرافي، وهذا ما يشكل شرط سياسة حقيقية لتهيئة الإقليم. والواقع أن هذا الشرط ما هو، في حقيقته، إلا عاملا متغيرا لخطاب ذي صلة بالدفاع عن المناطق الريفية، فالظاهر أن تهيئة الإقليم هي أولا وقبل كل شيء تهيئة الأقاليم الريفية².

وعليه فإذا كان تحليل بعض أعضاء مجلس الشيوخ للمادة 24، الفقرة 3، من الدستور الفرنسي قد انتهى إلى منح وظيفة دستورية محددة للمجلس، هي تمثيل الإقليم، وبشكل أخص الأقاليم الريفية قليلة الكثافة السكانية، فهل أن مجلس الأمة يؤمن بدوره تمثيلا إقليميا أخذا في الحسبان البعد الجغرافي للأمة. إن مثل هذا التحليل لا يبدو متماسكا في مواجهة ما يقره القانون الوضعي بشأن التمثيل السياسي.

الفرع الثاني: موقف القانون الوضعي

من وجهة نظر قانونية، يتعذر في دولة بسيطة كالجزائر أن يقوم التمثيل السياسي على بعد واحد، ديمغرافي أو إقليمي، حتى وإن كان البعد الديمغرافي هو الغالب (الفقرة الأولى). إلا أن تطور وضعية المواطنين حيال الدولة أوجب عليها تثمين إقليمها إستنادا إلى قاعدة التمثيل الجغرافي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: بعدا التمثيل السياسي

لم يوكل المؤسس لأعضاء مجلس الأمة، سواء بشكل فردي أو على نحو جماعي، مهمة الدفاع عن مصالح دوائر إقليمية محددة، لأن مهمة عضو مجلس الأمة وطنية¹، فهو يمثل الأمة غير القابلة للتجزئة. وعلى هذا، فإنه حتى وإن كان من الواجب أن يأخذ التمثيل السياسي مكانه في إطار إقليمي

¹ J.-P. Duprat., op.cit., p.105.

² F.Robbe., op.cit., p.159; A. Durand., « La représentation des collectivités territoriales par le sénat. Retour sur les récentes évolutions constitutionnelles et législatives », Mémoire de recherches, Institut d'études politiques de Toulouse, 2003-2004, p.73.

¹ تنص المادة 105 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أن: " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية ..."، كما تفيد المادة 3 ف 1 من القانون رقم 01 - 01 بأن " مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني ...".

فإنه يحظى بالأساس بقاعدة إنسانية. فإن يحظى الإقليم بتمثيل سياسي مستقل، بصفته هذه، فكرة لا تستند إلى أي أساس قانوني. فالقانون الأساسي خال من أي إشارة إلى هذه المسألة، والمادة السادسة منه، في فقرتها الثانية، تجعل من السيادة الوطنية ملكا لجهة واحدة، ومن دون منازع، هي الشعب.

وجدير بالملاحظة أن هذه المادة عرفت تعديلا بالتوازي مع إقرار الثنائية البرلمانية، إذ كانت صياغتها، قبل التعديل الدستوري لسنة 1996، تفيد بأن " السيادة الوطنية ملك للشعب"¹، ليضاف إليها بعد التعديل الدستوري مصطلح " وحده"²، وهو وصف ذو دلالة كبيرة، على نحو يراد من ورائه إقصاء أي جهة أخرى، أيا كانت طبيعتها، في مشاركة الشعب في ممارسة سيادته. فضلا عن أن المؤسس حين تنظيمه لمسألة تفويض ممارسة السيادة الوطنية بواسطة المؤسسات الدستورية¹، لم يشر البتة إلى إمكانية قيامها بتمثيل أي جهة أخرى غير الشعب والأمة.

وعلى هذا فإنه من العسير الجزم بقيام مجلس الأمة بتمثيل الإقليم، لمجرد إغفال مبدأ التوازن الديمغرافي في تحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية لحساب مبدأ المساواة الإقليمية. وعلى غرار الدستور خلا الإجتهد الدستوري خلا من أي إشارة لهذه المسألة، على أن التشريع الإنتخابي، ذي الصلة بتحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية، في انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، لم يعرض لفحص الدستورية. وفوق هذا، فإن مجرد النص على أن تأسيس مجلس الأمة، إنما جاء بهدف توسيع مجال التمثيل الوطني بتمثيل الجماعات المحلية، وإفراد ممثلين إثنين لكل دائرة إنتخابية، دون أخذ في الحسبان المبدأ الديمغرافي، لا يمكن أن يجعل مجلس الأمة يؤمن تمثيل الإقليم الوطني.

ومع ذلك لا يستقيم هذا الموقف بدوره إذا ما تم إغفال مكانة الإقليم، بشكل نهائي، في مسار التمثيل السياسي، ذلك أن هذا الأخير يندرج ضمن إطار جغرافي على اعتبار أنه عنصر حيادي يكفل تمثيلا متساويا وغير متميز لمجمل المواطنين، الأمر الذي يحقق تمثيل الأمة الواحدة غير القابلة للتجزئة، على خلاف الأساس الإجتماعي أو الفئوي، اللذين يؤمنان تمثيلا يقوم على ما يميّز، لا على ما يجمع مكونات المجموعة الوطنية².

¹ المادة 6 ف 2 من المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج.ر.ج.ج، العدد 9، مؤرخة في أول مارس سنة 1989، ص 236.

² تنص المادة 6 ف 2 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أن: " السيادة الوطنية ملك للشعب وحده ".

¹ تنص المادة 7 الفقرتان 2 و 3 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: " ... يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين...".

² F.Robbe., op.cit., p. 163.

وعليه، يأخذ إنتخاب أعضاء البرلمان مكانه بالضرورة في إطار جغرافي، تلاقي حدوده ذات حدود الجماعة الإقليمية الولائية.

ومع هذا، فإن القول الذي مفاده أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني يمثلون الشعب وحده دون الإقليم، على اعتبار أن تحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية يتم وفق معيار ديمغرافي لا غير، فإن المشرع وإن كان يعتمد هذا المعيار بهذا الشأن، فإنه ليس على إطلاقه، إذ لو كان الأمر كذلك لحرمت عديد الدوائر الإنتخابية من التمثيل السياسي لعدم تحقق الحد الأدنى من السكان مقابل الحصول على مقعد تمثيلي.

من أجل ذلك إعتد المشرع، إلى جانب المعيار الديمغرافي الغالب، المعيار الجغرافي لتصحيح هذا الوضع¹، على نحو يمكن معه القول أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني يتم إنتخابهم وفق الإقتراح العام المباشر، إستنادا إلى مبدأ هو بالأساس، وليس على إطلاقه، ديمغرافي على أن يكون بوسع المشرع، تبعا لضرورات الصالح العام، الحد من مدى هذا المبدأ شريطة أن يتم ذلك في إطار محدود.

غير أن ما يميز مجلس الأمة بهذا الشأن، هو إغفال المشرع الإنتخابي للمبدأ الديمغرافي، بشكل نهائي، بمناسبة تحديد عدد ممثلي كل دائرة إنتخابية داخله، فالمبدأ المعتمد هو تخصيص ممثلين لكل دائرة إنتخابية بصرف النظر عن عدد السكان. ومع هذا، من المفيد التذكير بأن المشرع الإنتخابي كما يعتمد المبدأ الجغرافي فإنه يستند أيضا إلى المبدأ الديمغرافي في انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

فعلى صعيد أول، يلاحظ أن المبدأ الديمغرافي معتمد على إطلاقه بمناسبة إختيار أعضاء الهيئة الناخبة، طالما أن الإقتراح غير مباشر في انتخاب أعضاء المجلس، فعدد ممثلي كل الجماعات الإقليمية، داخل الهيئة الناخبة يتم تحديده وفق معيار ديمغرافي صرف، في حين يكتسي المعيار التشريعي لتحديد عدد الممثلين على مستوى الدرجة الثانية، طابعا إقليميا.

هذا ما يجر إلى القول بأن للتمثيل السياسي بعدان، ديمغرافي وإقليمي، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتأسس على الديمغرافيا بمفردها ولا على الإقليم بشكل حصري. وتمثيل الدوائر الإنتخابية الأقل كثافة سكانية على قدم المساواة مع الدوائر الأكثر كثافة سكانية، في مجلس الأمة، هو في حقيقته ترمين لسكانها. وعليه يبدو أن المشرع أراد أن يعكس، من خلال هذا المعطى، داخل مجلس الأمة بعدا

¹ T. Khouder., « Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie », A.N.R.T., Lille Cedex, 2004-2005, p.265.

محافظا، وهذه الروح المحافظة، التي أريد لها أن تطبع المجلس، هي في حقيقتها روح السكان لا روح الإقليم.

فمن أجل إقصاء قانون العدد وجعل مجلس الأمة كغرفة معدلة حيال الغرفة النظرية لها، قرر المشرع منح كل دائرة إنتخابية عددا مساويا من الممثلين، بغض النظر عن المعطى الديمغرافي، لأن في هذا وسيلة للحد من تأثيرات الدوائر الإنتخابية الأكثر تركيزا ديمغرافيا¹. فيما يعكس هذا التوجه، من جهة أخرى، وضعية المواطنين حيال الدولة التي لم يعد بمقدورها الإكتفاء بحماية إقليمها بشكل سلبي، بل أصبح من الواجب عليها تثمينه ضمانا لعدم هجره من طرفهم أو تفضيلهم الخضوع لسلطة أخرى².

الفقرة الثانية: تثمين الإقليم الوطني

لا يجب الاعتقاد أن " ... دور الإقليم يكتمل عندما يؤدي مهمته التي هي بشكل من الأشكال تاريخية. وإذا كان هذا الوضع متصلا بفكرة الدولة فإنه يقتضي، حتى لا تضمحل هذه الفكرة، أن تسعى الدولة لإتمام العلاقات بين الأفراد وإطارهم الجغرافي. هذه الملاحظة تعطي البعد الحقيقي لما نسميه اليوم سياسة تأهيل الإقليم"، وإذا كانت هذه الأخيرة قد انحصرت، في وقت سابق، في إقامة المنشآت، فإن الأمر أصبح يتعلق في المجتمعات الحديثة " ... بالتوازن الإقتصادي والروحي للتكتلات البشرية باستخدام معطيات الجغرافيا وموارد الأرض وانتشار الصناعة. ولهذا السبب ليست قضايا التأهيل من اختصاص التقنيات الإدارية ... لوحدها، وإنما تتعلق مباشرة بكينونة الدولة"¹.

بهذا المعنى لا يصبح لسياسة التنمية والإستثمار سمة إقتصادية وحسب، بل تبدو ضرورية لعملية البناء الروحي للمجموعة الوطنية، فعبّر تحديد الإطار الإقليمي بوضع القادة الشعور الوطني في إطار الحقائق الملموسة، إذ لا يمكن إنتظار أن يكون هذا الشعور حادا لدى مواطنين يدركون أن الإطار الإقليمي الذي يشغلونه مهملا من طرف السلطة لحساب مناطق أخرى².

من هذا المنطلق، وتبعاً لتعثر محاور التنمية المتوازنة لكل الإقليم الوطني، ظلت الجزائر تواجه مصاعب بخصوص طريقة تأمين تجانس شروط الحياة على مجمل مناطقه، تفاديا لظاهرة الإقصاء التي قد تخلص إلى تفكك الترابط الإجتماعي وقصور الآليات التقليدية للدولة لضمان تماسك الأمة في

¹ F.Robbe., op.cit., p.165.265.

² J.-P. Markus., op. cit., p.1098.

¹ جورج بورودو، « الدولة »، ترجمة سليم حداد، ط 3، مجد، بيروت، 2002، ص 30.

² نفس المرجع، ص 31.

مجموعها¹. ففي مواجهة هذه المسائل عمل المؤسس على تحقيق حد أدنى من التجانس على الصعيد السياسي، من خلال تمثيل المواطنين لا على أساس ديمغرافي، وإنما وفق معيار جغرافي، على اعتبار أن الدولة هي ضامن تماسك الأمة، ما جعل النقاش ذي الصلة بالتمثيل المتساوي لمختلف الدوائر الانتخابية يقع في عمق النقاش القانوني حالياً.

لا مرأى في أن التمثيل المتساوي لمختلف الدوائر الانتخابية غريب عن التقليد الانتخابي الجزائري، فهو وليد التقليد الفيدرالي، وقد تم إعماده بالأساس في النظام الأمريكي تحقيقاً لتمثيل متساو للوحدات الفيدرالية، الأمر الذي لم يكن مسموح قيامه في الجزائر التي ظلت دساتيرها تؤكد طابعها الموحد.

لكن أمام فشل سياسة تهيئة الإقليم وتحقيق قواعد متماثلة للعيش لمجمل المواطنين، الوضع الذي أذكى الشعور بظاهرة الإقصاء، فضلاً عن هشاشة الوحدة الوطنية، إتساع رقعة الإقليم الوطني وعدم التوزيع المتوازن للسكان عليه، تم إعتداد التمثيل المتساوي لمختلف الدوائر الانتخابية لكن وفق خصائص جزائرية تأخذ في الحسبان البعد الجغرافي كأساس لها.

ولما كان القانون يعنى بتنظيم الإنسان لا التراب، فإنه ليس بوسع الإقليم أن يعكس عدم التوازن وإنما السكان. وعليه فمن أجل تجاوز هذه الفروق الإنسانية والاجتماعية ومعالجتها بشكل موضوعي، يأتي التمثيل المتساوي لمختلف الدوائر الانتخابية كحل من بين عدة حلول أخرى. فالعبرة إذن على هذا المستوى ليس هم الأفراد المعروفون بجنسهم، بثقافتهم أو بلغتهم، وإنما باعتبارهم سكاناً متميزين بانتمائهم إلى دوائر إقليمية تمثل عائقاً¹ في وجه تحقيق ذات قواعد العيش لكل المواطنين.

المطلب الثاني: تمثيل الجماعات الإقليمية، طريقة لتنظيم الانتخاب

غير المباشر

خلص تأكيد المجلس الدستوري على ضرورة إستناد قواعد القانون الانتخابي للإستشارات المحلية إلى المادة 10 من الدستور إلى ثبوت إنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة من ذات الهيئة الانتخابية التي تتولى إنتخاب أعضاء الغرفة النظيرة له وكذا رئيس الجمهورية، ولكن بشكل غير مباشر (الفرع الأول). وقد إنتهى هذا الوضع إلى جعل مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية يبدو كنظام متميز لتمثيل الأمة، على أن تتوقف مفاعيله عند هذه الحدود ولا تتجاوزها إلى المجال الوظيفي (الفرع الثاني).

¹ H.-G. Hubrecht., « Quarante ans après, un Etat garant de la cohésion nationale », R.D.P., n° 5/6 - 1998, p.1363.

¹ Ibid., p.1374.

الفرع الأول: وحدة الهيئة الانتخابية في الانتخابات المحلية والوطنية

لم يقدر للمشرع الانتخابي الربط بين الانتخابات المحلية وممارسة السيادة الوطنية، على نحو يجعل من مجلس الأمة، في حدود ثلثي أعضائه، ممثلاً للأمة، فاقترنت مساهمته في هذا المجال على توحيد مصدر المجالس المنتخبة للجماعات الإقليمية والأجهزة الدستورية المنتخبة عن طريق الإقتراع العام المباشر على المستوى الوطني، ليتولى المجلس الدستوري، بعد تردد، إقامة الصلة بينهما.

لا ريب في أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة ينتخبون عن طريق الإقتراع العام غير المباشر، وفي هذا مقتضى دستوري توجبه المادة 101 من الدستور. ولهذا المبدأ أثر مباشر على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية. فطالما أن أعضاء هاته المجالس يشكلون الهيئة الانتخابية لغرفة ثانية، منتخبة عن طريق الإقتراع العام غير المباشر، فإنه من الضروري أن يتم إختيارهم عن طريق الإقتراع العام المباشر.

هذا ما يفيد، إستناداً إلى المادة 101 من القانون الأساسي، ضرورة إنتخاب أعضاء المجالس المحلية ضمن ذات الشروط التي ينتخب فيها أعضاء المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية، على الأقل فيما يتعلق بالهيئة الانتخابية. فذات المبادئ الديمقراطية يتعين توفرها، حتى وإن كانت الانتخابات تتم على مستويات متباينة. فبغض النظر عن بعض المظاهر، تنتمي الانتخابات المحلية وتلك التي تفرز ممثلي الأمة إلى ذات الطائفة، إنها إنتخابات سياسية.

ويتجلى هذا العامل المشترك بين الانتخابات المحلية والإنتخابات الوطنية من حيث الطبيعة، ويشكل بارز، في القانون الانتخابي الذي عمل على تطبيق نفس القواعد ذات الصلة بالإنتخابات الوطنية على الإستشارات المحلية. هذا ما يمكن لمسه في القواعد المنظمة للناخبين، تنظيم نوعي للإنتخابات من طرف ذات الأعوان المحليين وفي إطار ذات المكاتب، فيما يتعين تسجيل أن القوائم الانتخابية هي ذاتها بالنسبة لنوعي الإنتخابات، فوحدة القائمة الانتخابية تعد مبدأ تم إقراره بإقرار الإقتراع العام¹.

لكن الملفت بهذا الشأن، هو عمل المجلس الدستوري، في رأيه المؤرخ في 23 يوليو سنة 2007، على إخضاع القانون الانتخابي ذي الصلة بالإنتخابات المحلية إلى المادة 10 من الدستور، ما يثير

¹ هذا ما يمكن إستخلاصه من المادة 123 ف 1 بند 2 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 التي منحت للمشرع سلطة التشريع بموجب قوانين عضوية بشأن نظام الإنتخابات. والملاحظ أن صياغة هذا البند جاء عاماً يشمل كل الإستشارات الانتخابية الوطنية والمحلية منها، ما يفيد أن المؤسس قد منح لمختلف هذه الإستشارات ذات الطبيعة وعامل المجالس المنتخبة على نحو مماثل. أنظر:

M. Verpeaux., « La constitution ... », op. cit., p.1388.

التساؤل حول سبب إدراج هذا التشريع ضمن إطار المادة 10، التي تقع ضمن الفصل الثاني من الدستور الذي يعالج موضوع الشعب والسيادة الوطنية؟

قبل هذا التاريخ¹، لم يوجه المجلس الدستوري المشرع نحو إدراج المادة 10 ضمن تأشيرة القانون الانتخابي المحلي. وحتى وإن قام بالتأكيد على ضرورة إدراج هذه المادة ضمن القانون الانتخابي بشكل عام فإنه بالوسع إرجاع ذلك إلى دمج قواعد الانتخابات المحلية والوطنية في نص واحد، وأن الإستناد إلى المادة 10 من الدستور سببه الانتخابات الوطنية لا المحلية.

غير أن الملفت للإنتباه هو مؤاخذه ذات المجلس المشرع العضوي عن عدم الإستناد إلى هذه المادة في قانون إنتخابي ذي صلة بالانتخابات المحلية بشكل حصري، رغم أنها " ... مرجعا أساسيا للإستناد إليها ضمن التأشيرات، طالما أن لها علاقة بمضمون القانون العضوي محل الإخطار"¹.

فبالإستناد إلى المادة 10 من الدستور أراد المجلس الدستوري التحليل على النحو التالي: فباعتبارهم أعضاء في غرفة برلمانية، يساهم أعضاء مجلس الأمة في ممارسة السيادة الوطنية ونتيجة لذلك يتعين أن يتم إنتخابهم بذات طريقة أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ولكن بشكل غير مباشر من طرف المواطنين الذين يشكلون الشعب الجزائري، طبقا للمادة 10 من القانون الأساسي. وعلى ذلك تظهر الإستشارات المحلية كأولى عملية من العمليات الانتخابية التي بموجبها يختار المواطنون، عن طريق الإقتراع غير المباشر، ممثليهم داخل الغرفة الثانية. من أجل ذلك يبدو إدراج المادة 10 من الدستور ضمن تأشيرة القانون الانتخابي المحلي مسألة طبيعية، بل وإلزامية².

هذا ما يثبت وحدة الهيئة الانتخابية في الانتخابات الوطنية والمحلية، ما يجعل أعضاء مجلس الأمة ينتخبون من طرف ذات الهيئة الانتخابية التي تنتخب رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالنتيجة لذلك يمثل أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ذات الأمة التي يمثلها رئيس الجمهورية ما يجعل من مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية مجرد طريقة متميزة لتمثيل الأمة، إلا أنه تميّز يقتصر على المستوى الانتخابي ولا يتجاوزه.

¹ أنظر الرأي رقم 01 / ر.ق.ع.م.د / 04 مؤرخ في 5 فبراير سنة 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج.، العدد 09، مؤرخة في 11 فبراير سنة 2004، ص 16. 17.

¹ الرأي رقم 01 / ر.م.د / 07 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2007 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية، المنبثقة عن إنتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 للدستور، ج.ر.ج.ج.، العدد 48، مؤرخة في 29 يوليو سنة 2007، ص 4. 5.

² F.Robbe., op.cit., p.205.

الفرع الثاني: خصوصية إنتخابية محضة

لا يحمل مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية أي مفاعيل تمنح لأعضاء المجلس مركزا متميزا عن مركز النواب (الفقرة الأولى)، كما أنه لا يرتب أي أثر وظيفي، إذ لم يخص القانون الأساسي مجلس الأمة بأي صلاحية باعتباره ممثلا للجماعات الإقليمية، فالقانون الوضعي يتوقف عند حدود الخصوصية الإنتخابية (الفقرة الثانية).

الفرقة الأولى: مركز متماثل لأعضاء البرلمان

رتب بعض الفقه الدستوري الفرنسي¹ على مبدأ تمثيل مجلس الشيوخ للجماعات الإقليمية وتعزيز اللامركزية آثارا تخلص إلى تمتع أعضاء مجلس الشيوخ بمركز مغاير لذلك الذي يحظى به النواب. وتتحصر خصوصية هذا المركز بالأساس في إمكانية جمع أعضاء مجلس الشيوخ بين أكثر من عهدة إنتخابية، وطنية ومحلية، الأمر الذي يثير التساؤل حول جواز إخضاع أعضاء غرفتي البرلمان لنظامين قانونيين متباينين؟

تاريخيا، بالوسع الجزم أن تعدد العهدة الإنتخابية هو على صلة حميمة بالنظام المركزي لا اللامركزية، إذ كان يرجى منه تحقيق تجذّر السلطة المركزية محليا. ويقف وراء هذا النظام إهتمام مزدوج: فهو يسعى، من جهة، إلى الحيلولة دون بروز سلطة مركزية منفصلة عن تطلعات فرنسا العميقة، فتم وضع الحكومة والغرفتان البرلمانيتان تحت وصاية الريف؛ علاوة على أن الجمع بين العهدة يسمح بإقامة صلة بين المجالس المحلية والسلطة المركزية على نحو يسهل الصلة بين الوجهاء المحليين والسلطة الجمهورية. فتعدد العهدة يسمح بإشاعة الجمهورية في فرنسا وتعزيز وحدة الأمة.

هذان هما الإهتمامان المتكاملان اللذان دفعا مؤسسي الجمهورية الثالثة باعتماد الإنتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ من طرف ممثلي المجالس المحلية². فالجمع بين العهدة يعكس إرادة إقامة رباط حميم بين المستوى المحلي والمسؤولية الوطنية، بل بين إدارة البلديات أو المقاطعات وحكومة الدولة. وقد تم رصد هذه الإرادة عقب سنة 1870 حينما تم تأسيس مجلس الشيوخ، وتأكدت حينما تم إلغاء فئة الشيوخ الدائمين³.

¹ J.-P. Duprat., « Le Sénat et les collectivités territoriales », in : Le sénat de la v^e république. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Palais du luxembourg, 2009, p.68.

² F.Robbe., op.cit., p.530.531.

³ M. Debré., « Trois caractéristiques du système parlementaire français », R.F.S.P., n°1, 1955, p.22.

هذا ما يكشف عن الرباط التاريخي الوثيق بين طريقة إنتخاب أعضاء مجلس الشيوخ وظاهرة الجمع بين العهدة الإنتخابية، بالمفهوم الفرنسي، خدمة للتداخل بين ما هو وطني وما هو محلي، وتأميناً لاستقرار النظام. إلا أنه بتعزيز اللامركزية في فرنسا، تم إعتبار الجمع بين العهدة الإنتخابية إمتداداً لهذه الأخيرة¹.

ومهما يكن من أمر، وسواء أتم النظر إلى موضوع تعدد العهدة الإنتخابية في بعده التقليدي الذي هو على صلة بالمركزية، أو في بعده المتجدد بإلحاقه بتجذر النظام اللامركزي، يبدو واضحاً قيام رباط فكري بين تعدد العهدة الإنتخابية ومبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية. غير أن الذي هو محل إعتبار على هذا المستوى، هو التساؤل حول مدى قيام إمتداد لهذا الرباط الفكري على الصعيد القانوني؟ أي هل يبرر مبدأ تمثيل مجلس الشيوخ للجماعات الإقليمية تمتع أعضائه بمركز ممتاز في إطار نظام تعدد العهدة الإنتخابية؟

يبدو أن الموقف المؤيد لتفضيل مجلس الشيوخ على النواب من خلال نظام تعدد العهدة الإنتخابية، يجد تبريره على الصعيد السياسي لا القانوني، لكون المادة 24 من دستور الجمهورية الخامسة قد أوردت ميزة تضاف إلى غيرها من الخصائص التي يحظى بها مجلس الشيوخ، ولم يتم تفسير هذا النص على نحو يرتب آثاراً ذات صلة بتعدد العهدة الإنتخابية لحساب أعضاء مجلس الشيوخ¹.

فاعتماد مركز قانوني للشيوخ مغاير لمركز النواب لا يترتب بالضرورة على المادة 24، فهذه الأخيرة تتعت الناخبين بالمنتخبين، حينما تنص على أن مجلس الشيوخ يمثل الجماعات الإقليمية. فمصدر الهيئة الإنتخابية هو محل الإعتبار لا صفة من سوف يتم إنتخابهم²، وهو ذات الموقف الذي خلصت إليه غرفتا البرلمان الفرنسي، إذ تم السماح للنواب كما للشيوخ بحق الجمع بين عهدة وطنية وعهدة تنفيذية محلية³.

أما على صعيد القانون البرلماني الوطني، فالملاحظ أن المشرع الإنتخابي وإن كان قد أخضع بعض جوانب النظام الإنتخابي لمجلس الأمة لأحكام مغايرة لتلك المعمول بها بخصوص إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁴، إلا أنه أبدى موقفاً صارماً بشأن الأحكام ذات الصلة بحالات التناهي مع

¹ F.Robbe., op.cit., p.532.533.

¹ H. Hubrecht., cité par Ibid., p.537.

² G. Carcassonne., cité par F. Robbe., p.537.

³ F.Robbe., op.cit., p.538.539.

⁴ خصّ المشرع المجالات التي تبرز خصوصيات مجلس الأمة بتنظيم خاص، وهو الأمر الذي يصدق بشأن شرط السن الواجب توفرها في المترشّح وكذا الفئات التي يجب أن ينتمي إليها.

العهد البرلمانية، فأخضع إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، بل وحتى المعيّنين، لذات قواعد التنافي الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني¹، فاصلا بذلك في مسألة المفاعيل التي بوسع مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية إنتاجها على هذا الصعيد.

هذا ما يكشف عن عدم توجه إرادة المؤسس، ومن بعده المشرع العضوي، في إنتاج هذا المبدأ لآثار قانونية في مجال التمثيل، كتلك التي يرتبها تمثيل الغرفة البرلمانية الثانية في النظام الفيدرالي، ما يحول دون إمكانية تمتع أعضاء مجلس الأمة بمركز قانوني مغاير لمركز النواب، فضلا عن منحهم صلاحيات نوعية تؤهلهم للدفاع عن الجماعات الإقليمية، أو حق إعتراض بخصوص النصوص التشريعية التي تخص هذه الجماعات.

الفقرة الثانية: مجال تشريعي متطابق

كشفت مذكرة تعديل الدستور عن خصوصية مجلس الأمة على صعيد التمثيل، تم التعبير عنها من خلال طريقة إختيار ثلثي أعضائه، ما يتعين معه قراءة مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية قراءة إنتخابية صرفة، فالقانون الأساسي لم يقر للمجلس ولا لأعضائه بأي صلاحية باعتباره ممثلا للجماعات الإقليمية، ما يفيد إستبعاد أي قراءة غير إنتخابية لاختصاصه هذا¹.

ومع ذلك من المشروع التساؤل حول إمكانية تجاوز هذا الفهم الضيق لهذا المقتضى، ومن ثم ضرورة قراءته قراءة غير إنتخابية، إذ يوجب هذا المقتضى تمتع الممثل بصلاحيات متميزة²، أو على أقل تقدير تعزيز مكانة مجلس الأمة في الإجراءات التشريعية عن طريق منح حق أولوية عرض مشاريع القوانين ذات الصلة بالجماعات الإقليمية عليه إبتداء.

جلي أن أي توجه نحو قراءة مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية قراءة وظيفية، غير تمثيلية، يجد حدودا فعلية. فمجلس الأمة يظل، في كل الأحوال، غرفة برلمانية ذات إختصاص عام، في المجال التشريعي، يحظى بالتداول بشأن كل مناحي الحياة السياسية الوطنية، متى ما سجل نص قانوني في

¹ " لا يمكن الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي. غير أنه يجوز لمنح في مجلس شعبي أن يترشح لمقعد في مجلس شعبي آخر، وفي حالة إنتخابه، يعتبر مستقبلا وجوبا من المجلس الشعبي الأصلي. تتنافي صفة العضوية في مجلس الأمة مع ممارسة أية عهدة إنتخابية في مجلس شعبي ". الأمر رقم 97 - 07 مؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.، العدد 12، مؤرخة في 6 مارس سنة 1997، المادة 4؛ " تتنافي العهدة البرلمانية مع: ... عهدة إنتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب ..."، القانون العضوي رقم 12 - 02 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج.، العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012، المادة 3 بند 3.

¹ F.Robbe., « Le sénat à l'heure des demi-réformes », R.F.D.C., n° 56, 2003 - 4, p.728.731.

² R. Hanicotte., « Priorité au sénat », Pouvoirs, n° 111 - 2004, p. 162.163.

جدول أعماله، ومن ثم فإنه من غير الجائز قانونا أن تقتصر أشغاله على مناقشة نوع محدد من المواضيع. فغرفتا البرلمان تمثلان الشعب والأمة في مجموعهما وتملكان سوية سلطة التشريع بشكل عام. فهذا نص المادة 98 من القانون الأساسي الذي أوكل للبرلمان بغرفتيه، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ممارسة السلطة التشريعية ومنحها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، خلا من أي تمييز بين الغرفتين على هذا الصعيد، ولم يحدد إختصاص أحد غرفتيه في مجال بعينه. وحتى المادتان 122 و 123 منه اللتان تفيدان بأنه " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ... " و " ... بقوانين عضوية ..."، واللذان عددتا بعدئذ قائمة المواد التي تدخل ضمن الإختصاص التشريعي، لم تميّزا بين طائفة النصوص حسب معالجتها من طرف إحدى الغرفتين أو كليهما، ما يثبت تطابق مجال الإختصاص التشريعي لغرفتي البرلمان، وهو الوضع الذي يرتب نتيجة حاسمة هي مشاركة المجلس الشعبي الوطني لمجلس الأمة في كل ما هو ذي صلة بالجماعات الإقليمية¹.

كما أن المناداة بمنح " حق الأولوية " في عرض مشاريع القوانين ذات الصلة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإداري² على مجلس الأمة وإن كانت تعزز من مكانته على صعيد العملية التشريعية، إذ يكفل له طبع الإجراءات التشريعية، تبعا للرهان والظروف، من خلال قوة للدفع أو مقاومته السلبية، فإنها لا تمنح لهذا الأخير إختصاصا جديدا يجعل منه غرفة الجماعات الإقليمية، طالما أن المبدأ الذي أقرته المادة 98 من الدستور يظل قائما.

والواقع أن منح حق الأولوية لمجلس الأمة بهذا الشأن بوسعه أن يخلص إلى إعادة النظر في الثنائية البرلمانية التي أسس لها التعديل الدستوري لسنة 1996. وعليه يتعين أن يوازن كل تعديل دستوري في هذا الإتجاه بين مطلب مرغوب فيه، هو تعزيز تأثيرات مجلس الأمة في الإجراءات التشريعية؛ واهتمام ثابت هو تفادي إضطراب عمل الغرفتين البرلمانيتين³.

وعلاوة على ما تقدم، لا يشكل إقرار أولوية عرض مشروع قانون على الغرفة البرلمانية الثانية بدعة دستورية، إذ تقر بعض الدساتير بمبدأ عرض بعض فئات القوانين بالأولوية لا على الغرفة البرلمانية

¹ F.Robbe., op.cit., p.517.

² تنص المادة 34، الفقرة الأولى، من إقتراحات تتعلق بالتعديل الدستوري على أنه " تودع مكتب مجلس الأمة بالأولوية، مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري"،

<http://www.el-mouradia.dz/arabe/infos/actualite/archives/Consultations/Propositions.htm>

³ R. Hanicotte., op. cit., p.163.165.

الثانية وإنما على الغرفة الأولى في البرلمان¹. إن تعزيز مكانة مجلس الأمة من خلال " حق الأولوية " يعرف مصاعب من أجل التجسيد المعياري.

فعلى صعيد أول، يجد هذا المسعى حدا من خلال عدم دقة ميدان التطبيق الذي يغطيه حق الأولوية، ومن ثم تعريف المراد بمشاريع القوانين ذات الصلة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإداري، تعريفا دقيقا، ما يستوجب تدخل القاضي الدستوري لوضع المعايير الضابطة لفئات القوانين التي يطبق بشأنها حق الأولوية وتلك التي لا يطبق بشأنها. فضلا عن ذلك فإن العديد من القوانين التي وإن كانت لا تتصل بشكل مباشر بهذه المجالات، إلا أن لها انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة عليها. وفي حال إدراج مثل هذه القوانين ضمن المجال الذي يطبق عليه مبدأ الأولوية، فمن شأن ذلك أن يخل بالتوازن الذي أقره الدستور بين غرفتي البرلمان ويكون مصدرا للنزاع بينهما، " وبالنتيجة، فإن عدم تحديد التعابير المعرفة بهذا الإمتياز ... قد يجر إلى عدم الأمن القانوني"¹.

في حين، من شأن هذا الوضع، على صعيد ثان، أن يخل بتجانس الإجراءات التشريعية، ذلك أن حق الأولوية يطبق بشأن مشاريع القوانين دون إقتراحات القوانين، إذ من غير الجائز إجبار النواب على إيداع إقتراحاتهم، ذات الصلة بالجماعات الإقليمية، لدى مجلس الأمة لا الغرفة التي ينتمون إليها، ما قد يشجع الحكومة على الإمتناع عن تقديم مشاريع قوانين بهذا الشأن، وتحت أغلبيتها في المجلس الشعبي الوطني على تقديم إقتراحات قوانين بخصوص الميدان الذي يغطيه حق الأولوية العائد لمجلس الأمة. علما أنه لن يكون بوسع هذا الأخير تجاوز هذه العقبة حتى في حال إقرار حق المبادرة الأصلية له، طالما أن المؤسس قد أقر مجالا تشريعيا مطابقا لغرفتي البرلمان².

فيما يفضي الإقرار بحق الأولوية التشريعية لمجلس الأمة، في الأخير، إلى هدم التصور الذي أقامه المؤسس بشأن الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، وضرورة أن يكون لمجلس الأمة نظرة لاحقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني. ففي حال إنطلاق الإجراءات التشريعية من مجلس الأمة، فإن ذلك يفيد إنتهاءها عند المجلس الشعبي الوطني، وحتى تكون لمجلس الأمة النظرة الأخيرة في مثل هذه الإجراءات يتعين إقرار حركة الذهاب والإياب في العملية التشريعية، على أن يتم تحديدها بعدد من القراءات تخلص إلى أن تكون لمجلس الأمة القراءة الأخيرة، أو أن تترك حركة الذهاب والإياب من

¹ نتالي هافاس، « حق الأولوية في المادة التشريعية: المادة 39، الفقرة 2 من الدستور »، م.ق.ع.، ع. 4، 2007، ص 982-993.

¹ نتالي هافاس، المرجع السابق، ص 999.

² هذا ما أكدته المادة 34، الفقرة 3، من إقتراحات تتعلق بالتعديل الدستوري، إذ أقرت للنواب حق تقديم إقتراحات قوانين في المجالات ذات الصلة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإداري، المرجع السابق.

دون قيد، على أن يمنح لفاعل تشريعي غير الغرفتين، هو الحكومة، سلطة وضع حد لها من خلال طلب يوجه لمجلس الأمة من أجل قراءة النص قراءة أخيرة، الأمر الذي يحافظ على التوازن المؤسساتي الذي أرساه التعديل الدستوري لسنة 1996.

على أنه يتعذر فهم إقرار حق الأولوية لفائدة مجلس الأمة، بهذا الشأن، من خلال قراءة قانونية صرفة، ذلك أن سببا ذا طابع سياسي قد يبرر بالأساس هذا التوجه.

فإذا كان تكريس هذا الحق هو بمثابة " لفتة سياسية " لصالح الغرفة الثانية ترفع من قيمتها، وأنه تقدم رمزي لها، طالما أن مبدأ المساواة المقرر بين الغرفتين يخل لصالح الغرفة الأولى¹، فإن بوسعه أن يكشف عن مناورة سياسية حقيقية، بمعنى أن منح مجلس الأمة، الذي تساند طبقته السياسية رئيس الجمهورية، حق الأولوية من شأنه تشجيع طموحات هذه الطبقة السياسية²، ومن ثم تمكينها من طبع العملية التشريعية بما تحمله من قيم قدر ما أمكن، ليتجلى أن إقرار حق الأولوية وإن كان يسعى إلى إعادة التقدير لمجلس الأمة في العملية التشريعية، فإنه يهدف أيضا إلى تعزيز خصوصيته.

من كل ما تقدم يتجلى، من خلال قراءة تركيبية لنصوص القانون الأساسي، أن بحث المؤسس عن أسس إختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة في الحياة السياسية المحلية عديم الصلة بإقرار حق تمثيل الجماعات الإقليمية داخل البرلمان، أو أن يشكل مجلس الأمة تعبيرا وطنيا للسلطة المحلية. فتمثيل مجلس الأمة لهذه الجماعات لا يرد منه أن يتولى أعضاؤه تمثيلها، وبالتبعية لذلك، الدفاع عن مصالحها، بقدر ما يفيد إختيار هؤلاء الأعضاء من طرف ممثلي الجماعات الإقليمية، من دون أن يؤثر ذلك على الدور المؤسساتي لمجلس الأمة حيال هذه الجماعات.

فمفاعيل مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية، تتوقف عند حدود القانون الانتخابي، أي طريقة إختيار أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية، الأمر الذي يجعل مبررات تأسيس مجلس الأمة لا تتخذ طابعا قانونيا هو تمثيل الجماعات الإقليمية، بقدر ما تكتسي طابعا سياسيا هو على صلة بفعالية الثنائية البرلمانية.

وتنتج هذه القاعدة للقانون الانتخابي، التمثيل المتساوي لمختلف الدوائر الانتخابية، مفاعيل إضافية تتصل بالإستمرار الإقليمي للدولة، ذلك أن التمثيل السياسي أصبح لا يتأسس على الجانب

¹ يتجلى ذلك من خلال حرمان مجلس الأمة من الحق في المبادرة الأصلية وتضييق حقه في المبادرة الفرعية. وحتى محاولات الإصلاح بهذا الشأن التي تهدف إلى منح المجلس حق المبادرة الأصلية فإنها تبدو شكلية طالما أن هذا الحق يبدو نسبيا إذ يقتصر على مواضيع ثلاثة فقط، إضافة إلى أن النواب يشاركون أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة في هذه المواضيع.

² نتالي هافاس، المرجع السابق، ص 998. 999.

الديمغرافي فحسب، وإنما، وإلى جانبه، على أساس إقليمي أيضا. فمبدأ عدم قابلية الإقليم الوطني للتنازل أو التخلي عنه أصبحت غير كافية لحماية له، فيتعين أن تتجاوز حماية الدولة لإقليمها الشكل السلبي إلى الشكل الإيجابي، أي عن طريق تثمينه، حماية للإقليم في حد ذاته ومنعا لهجره من طرف المواطنين أو خضوعهم لسلطة أخرى، وعليه فإن التمثيل المتوازن للأمة لا يتوقف عند حدود الإقرار بمبدأ المساواة في التمثيل وفق المبدأ الديمغرافي، وإنما إلى جانبه وفق معيار جغرافي أو إقليمي.

خلاصة الباب الأول

أثرت الظرفية السياسية بشكل فعّال في إعادة هيكلة الحياة البرلمانية الوطنية، سنة 1996، نقاديا لأي طارئ يستهدف الدولة ومؤسساتها، فهذا التعديل المؤسساتي كان مفروضا لمواكبة التطورات التي عرفها المجتمع الجزائري، من جهة؛ ولوضع لبنات تنظيمية ومؤسساتية قائمة على رسم الخطوط العريضة لاستراتيجية تتميز بشمولية المقاربة وبعد النظر، وعلى تطور لمفهوم حماية الدولة ومؤسساتها من مفهوم تقليدي - أمني، إلى مفهوم أكثر شمولية تشترك فيه المجالس المحلية والمجتمع المدني¹، من جهة أخرى. هذا ما جعل من تمثيل الجماعات الإقليمية والتمثيل القطاعي، اللذان يراد لمجلس الأمة إتخاذهما، مجرد قاعدة دستورية للقانون الانتخابي تستخدم لتمويه السمة المحافظة له² ولكبح التجاوزات الممكنة لقانون العدد، تأمينا للإستقرار السياسي.

فالمراد بالجماعات الإقليمية، من منظور مذكرة تعديل الدستور، بعدها الإنساني، أي أنه تم النظر إليها باعتبارها جماعات مواطنين. علاوة على أن الجماعات الإنسانية التي تشكل الجماعات الإقليمية لا يتم تمثيلها داخل مجلس الأمة باعتبارها كيانات تتمتع بالشخصية الاعتبارية، الشيء يجعل من الصعب، قانونا، مقارنة تمثيل الجماعات الإقليمية بالتمثيل الفيدرالي، بل يعد مجلس الأمة ممثلا للأمة غير القابلة للتجزئة. وهو الوضع الذي أقرته المادة 101 من القانون الأساسي، التي تجاهلت بشكل نهائي النص على مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية، المشار إليه في مذكرة تعديل الدستور، واكتفت ببيان طريقة إختيار أعضاء مجلس الأمة، فتمثيل الجماعات الإقليمية لا يعدو أن يشكّل تقنية كرسها المؤسس للسماح بوجود غرفة برلمانية ثانية مشكلة بطريقة متميزة عن نظيرتها.

لذلك تتوقف مفاعيل مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية عند حدود تشكيل الهيئة الانتخابية الموكول لها إختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ومن ثم فهو يخص القانون الانتخابي ولا يمكنه أن يشكل

¹ محمد القورصو، « المؤسسة التشريعية في الجزائر : بين الممارسة الإيديولوجية والعمل الدستوري (1963-1996) »، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 68. 69.

² مورييس دوفرجه، المرجع السابق، ص 120.

عاملا لرسم الدور المؤسساتي للمجلس، باعتباره ترقية للامركزية في الجزائر، عن طريق الدفاع عن مصالح الجماعات الإقليمية، ذلك أن مثل هذا التصور يقوم في وجهه عائقان: يرتبط أولاهما بغياب صلاحيات دستورية للمجلس تؤهله لأداء هذا الدور، فيما يتصل الثاني بصعوبة تحديد المراد بالدفاع عن مصالح الجماعات الإقليمية.

وبالمقابل، فإنه من غير الممكن إلحاق التمثيل القطاعي بتمثيل المصالح، الأمر جعل إهتمام المؤسس، بهذا الشأن، لا يصبو إلى توسيع مجال التمثيل الوطني فحسب، وإنما إلى تعديله أيضا، الوضع الذي كرّس التفاوت بين الإطار المفاهيمي لقانون المؤسسات السياسية الجزائرية، الذي هو إطار الدستورية وضعف المضمون القانوني لإطاره التنظيمي، على صعيد علاقة التمثيل السياسي بالسيادة الوطنية، وأحدث إنكسارا في نظرية التمثيل التقليدية التي تقوم على عنصرين: وجود علاقة شكلية بين التمثيل والإقتراع العام بحيث أن الممثل يجب أن يكون منتخبا؛ وتفويض ممارسة السيادة إلى هذا الممثل.

لكن مقابل هذا التعارض بين عنصري النظام التمثيلي التقليدي وأسلوب التعيين، يعبر هذا الأخير عن قيمة مهمة لا غنى عنها لأي نظام ديمقراطي، التعبير عن التعددية السياسية والتنوع الوطني.

بهذا، يتجلى أن تأسيس مجلس الأمة يبتعد كليا عن العمل العشوائي، فهو مستمد من بنية المجتمع الجزائري¹، فعند عملية التأسيس تم التركيز على ما يشكل المعطى الأساس، من وجهة نظر إجتماعية، في الدولة. وقد ساقّت وجهة النظر هذه المؤسس إلى اعتبار الجماعات الإقليمية هي الحقيقة الإجتماعية التي سوف يستند إليها هذا التمثيل المتميز، الذي سيطلع مجلس الأمة²، ويعمل على تعزيز الوحدة الوطنية.

غير أن هذه الحقيقة الإجتماعية ليست هي الحقيقة الحصرية، التي سوف يتم الركون إليها لتميز تمثيلية المجلس، فإلى جانبها تقوم حقيقة إجتماعية لا تقل أهمية عنها، شكّلت منذ الإستقلال عصب الكتلة المهيمنة في الجزائر، التقنوبيروقراطية، الوضع الذي جعل تميّز تمثيلية مجلس الأمة يستند إلى تمثيل الجماعات الإقليمية والتمثيل القطاعي.

وإذا كان نمط التمثيل الأخير قد كفل تجاوز أزمة التمثيل الناجمة عن أولى إنتخابات تشريعية تعددية، فإنه لم يفرز، إلى جانب مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية، طبقة سياسية لا تتحكم في اختيارها الإرادة الشعبية، ولو بنسب متفاوتة، فحسب، وإنما، وهذا هو الأهم، مساندة لرئيس الجمهورية، على

¹ E. Duvergier de Hauranne., cité par J.-P. Duprat., « Le sénat ... », op. cit., p.67.

² Ibid., p.67.

اعتبار أن جزءا منها معين من طرفه، ولاشتراك ما تبقى منها معه في القاعدة الانتخابية التي تختاره، وهي بالأساس قاعدة ريفية، ما طبع الحياة السياسية الوطنية بخاصة، ساهمت بشكل كبير في استقرار المؤسسات السياسية، هو العامل الأغلب الذي يراد به فرضية قيام أغلبية مستقرة داخل غرفتي البرلمان تساند رئيس الجمهورية.

هذا ما جعل مجلس الأمة يلعب دورا تمثيلا حقيقيا ووجوده بدا ضروريا، ومن ثم فإنه يعد ميكانزما أساسيا من ميكانزمات النظام الدستوري الوطني، الذي ليس بوسعه الإستغناء عنه، تحت طائلة إعادة بروز تناقضات النظام وعجزه عن تجاوز أزمة التمثيل السياسي، شريطة أن يوجه في خدمة الأهداف السابق ذكرها، الأمر الذي لا يجعل مشروعية وجوده مبررة وقائمة، فحسب، بل ومعززة لدور فعال منتظر منه على الصعيد المؤسسي.

الباب الثاني

الترتيب المؤسّساتي للتّمثيل:

ثنائية برلمانية فعّالة

ثبت أن إقرار الثنائية البرلمانية، على المستوى الوطني، وثيق الصلة بعملية الانتقال من نظام تأسيسي أحادي إلى نظام تأسيسي تعددي، فهي شهادة عن تطور وشرط لتحوّل. إلا أنه من غير المنصف قصر تأسيس مجلس الأمة على هذا السبب، فحقيقته تبدو أكثر تعقيدا، ذلك أن الدور المنوط به وثيق الصلة بأوضاع وأفكار خلص إليها المؤسس عقب مرحلة عدم الإستقرار التي عرفتها الجزائر، نتيجة وقف المسار الإنتخابي مطلع سنة 1992.

ولما كان تأسيس غرفة برلمانية ثانية أو استمرارها مرهون بتوافر شرطين متزامنين: مشروعية غير معترض عليها وفائدة معترف بها¹، فقد جاء الدور الذي صمّمه المؤسس لمجلس الأمة، على الصعيد المؤسّساتي، متماشيا والسّماح له بالتأثير على مجريات الحياة الوطنيّة بشكل مؤثّر وفعّال، قصد تجاوز الإختلالات السياسية والمؤسّساتية الملاحظة.

وعليه يحكم مساهمة مجلس الأمة في اتخاذ القرار السياسي مبدئان مديران: الحوار والوفاق، تحقيقا للإجماع في اتخاذ القرارات التي تخص الحياة العامة (الفصل الأول)، وضمان التوازن في الممارسة المؤسّساتية (الفصل الثاني).

¹ J. Mastias., op. cit., p.177.

الفصل الأول: إطار مؤسّساتي للحوار والوفاق

عقب الانتقال من الأحادية إلى التّعددية السياسية، تجلّى مبكراً عجز الأحادية البرلمانية عن أن تعكس عدم تجانس الجسم السياسي وتمثيل مختلف عناصره، كما أبان القانون البرلماني الوطني عن قصور أدواته في تمكين كافة القوى السياسية من المساهمة في اتخاذ القرار السياسي، الذي أصبح حكراً على الأغلبية دون الأقلية أو الأقليات، الحال التي جعلت الجزائر في حاجة إلى مؤسسة تعكس تناقضات المجتمع الوطني، وتشكل إطاراً تتواجه فيها مختلف المطالب الإجتماعية، تحقيقاً لحد أدنى من الوفاق بينها، ومن ثم تحقيق السلم السياسي.

من أجل ذلك، وتحقيقاً لهذه الغاية، عكست التركيبة القانونية لمجلس الأمة كل تناقضات المجتمع السياسي مانحة إياها طابعاً مؤسّساتياً، الواقع الذي أصبغ عليها ميزة أصيلة و متميزة، (المبحث الأول)؛ ليضفي القانون البرلماني، بالتبعية لذلك، على مساهمة هذه الغرفة في مسار إعداد القانون ذات السمات التي تستند إليها الثنائية البرلمانية، أي تركيز العمل حول مواطن النزاع، الأمر الذي جعل المنطق التقريري داخلها يقوم على التسوية والإجماع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تركيبة قانونية يطبعها التّميّز والأصالة

تاريخيا جاء تأسيس الغرف البرلمانية الثانية حماية لمصالح الفئات والمجموعات التي كانت مهيمنة وأصبحت تمثل أقلّيات. ولا زالت الغرف البرلمانية الحديثة تجسد هذه الإستمرارية، في الواقع كما في القانون، الحال التي جعلت تركيبتها مخالفة لتركيبية الغرف النظيرة لها، وتمثليتها عريضة تضم كل الأقلّيات وتستجيب لصيغة من التوازنات الداخلية تحول دون الشّطط في تغليب إحداها على الأخرى¹.
لقد ساق إستبعاد فكرة الوحدة الإجتماعية للمجتمع الجزائري، وانعدام الصراعات والتنافس داخله²، إلى الإعتراف بتناقضاته الداخلية، على المستوى الرسمي، والإقرار بالتنافس والصراع الإجتماعي والسياسي، الواقع الذي فرض إيجاد إطار مؤسّساتي، هو مجلس الأمة، بهدف إحتواء هذه التناقضات، على اختلاف طبيعتها، سانحا لها التواجه بحثا عن أرضية مشتركة بينها (المطلب الأول). وقد فرض بلوغ هذه النتيجة تعدد مصادر التركيبية القانونية للمجلس، الأمر الذي كان له بالغ الأثر عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مأسسة التّناقضات

جاء بعث الدولة الجزائرية في ظل مجتمع يعرف تعقيدات عديدة، حملت أطيافا قبلية وجغرافية، وامتاز بطبقة سياسية غير متجانسة، كفل الحزب الواحد، في وقت سابق، عبء إستيعابها وتحقيق التوازن بينها. إلا أنه بإقرار التعددية الإجتماعية والسياسية إختل التوازن بين مختلف هذه العناصر المتناقضة، كما تم تهميش جزء من الطبقة السياسية، نتيجة ضعف إمتدادها الإجتماعي، الأمر الذي جعل أول وظيفة توكل للثنائية البرلمانية الوطنية هو إستيعاب هذه القوى وإعادة التوازن للتناقضات الإجتماعية.

الفرع الأول: طبقة سياسيّة غير متجانسة

ينفرد مجسّد وحدة الأمة³ بتعيين ثلث أعضاء المجلس⁴، قصد السماح لكل عناصر الطبقة السياسية من المشاركة في الحياة السياسية الوطنية. وتمارس سلطة التعيين هذه في ظلّ شروط جعلت منها سلطة شخصية (الفقرة الثانية)، تأمينا لتوازن سياسي متحرّك (الفقرة الأولى).

¹ J. Mastias., op. cit., p.185.

² الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 616.

³ " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة"، المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 70 ف 1.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 101 ف 2.

الفقرة الأولى: توازن سياسي متحرّك

حتى يضمن لنفسه حالة من الإستقرار، يتحرّم على كل نظام العمل بموجب قوى سياسيّة متضادّة تشكّل كل منها ثقالة للأخرى، على نحو يؤمّن تعادلها وتوازنها¹. يصبّ إعتقاد المؤسّس لأسلوب التعيين في نفس البوتقة، أي تحقيق التوازن بين مختلف القوى السياسيّة المدمجة، إلّا أنّه توازن موجّه ومتحرّك. ويتحقّق ذلك من خلال إستعمال التعيين كأداة للتوفيق بين مختلف القوى السياسيّة على نحو لا يعلن فيه عن تفضيل قوة على أخرى، وإنّما يدمجها، ولو بنسب متفاوتة، بشكل حاذق يجعل من التعيين عامل ترضية واندماج².

فأمام قوى متضادة يقوم هذا الأخير، باعتباره ضامن الوحدة ومجسّدها كمعدّل وموازن لتدفق الإتجاهات السياسيّة داخل مؤسّسات الدولة التمثيليّة، وهذا من خلال إعمال قوة ضد أخرى، كما هي الحال في إطار الحياد الإيجابي، تأمينا لحالة من الثبات الداخلي. غير أن هذا التوازن وإن بدا حياديا فإنّه يبطن طباعا طبقيّا، إنّه موجّه ومتحرّك.

فهو موجّه لأن الهدف المتوخّى منه، إلى جانب حفاظه على بعده الإستراتيجي: دمج القوى السياسيّة التي يهملها الإنتخاب وتلك التي يراد لها أن تحظى بتمثيل إضافي وممتاز، هو توجيهه لفائدة القوى المنتصرة سياسيا، التقنوبيروقراطية. لقد ثبت ذلك بمناسبة كل تعيين لثلث الأعضاء، فبدت الشخصيات المعينة في عمومها كممثلة لهذه الفئة الإجتماعية. إن من شأن ذلك أن يكون إيجابيا لو أن هذه القوى تشكّل فعلا طبقة واعية بانسجامها البنوي والقيادي، أمّا وأنّها تقتقر إلى ذلك، فإن التعيين يبدو، في نهاية المطاف، كأداة لتحقيق توازن بين فئاتها وأداة لبناء تحالف حول رئيس الجمهوريّة³.

بهذا يكون النظام السياسي قد استجاب لضرورات التعددية الإجتماعية، وبالتبعية لها التعددية السياسية باعتماد آليات مستمدة من الدستورية التعددية، قصد حلّ النزاعات السياسية التي تقر لها الدولة بالوجود الرسمي. ونتيجة لذلك إنصب الإختيار، فيما يخص السلطة التشريعية، على الثنائية البرلمانية.

وإذا كانت نظرة عابرة توحى بأن إعتقاد هذه التقنية إنّما جاء محاكاة للأنظمة الغربية، على اعتبار أن المؤسّس يستمد تقنياته من الدستورية الغربية، فإن الفعل الدستوري الجزائري يفنّد هذا الزعم لكون المؤسّس لا يأخذ من هذه الدستورية سوى تقنياتها، ويعمل على أقلمتها حسب ما يوافق الحقيقة

¹ N.-E. Ghazali., « Cours de systèmes politiques ... », op. cit., p.10.

² « Bibliographies officielles, vocations réelle », article signé par (M.B.H.), El Watan du 29/12/1997.

³ J. Leca., « Paradoxes de la démocratisation. L'Algérie au chevet de la science politique », Pouvoirs, 86-1998, p. 16.

الإجتماعية والسياسية الوطنية. ومنه بالوسع فهم حقيقة الثنائية البرلمانية الوطنية، فالأمر يتعلق بثنائية تستجيب لتعقيدات الواقع السياسي وتسمح بتلطيف ضغوطاته، بتوفير عدد أكبر من المقاعد للتوزيع. فالتمسك بنظام تعددي لا يرتبط، في الواقع، بالبعد الديمقراطي للنظام وإنما بقدرته على ضبط النزاعات بين القوى المسيطرة على المديين القريب والبعيد، فالثنائية البرلمانية من هذا المنظور تعد ضماناً لحفظ السلم في مجتمع معقد، وتجنّب مظاهر العنف في حل الصراعات السياسية¹.

وما يزيد من حدّة هشاشة البناء الوطني، هو حضور تنافس نزاعي بين مختلف الفاعلين السياسيين. وإذا كان رفض هيمنة الإسلاميين على السلطة التشريعية يبدو هو الباعث الظاهر على اعتماد الثنائية البرلمانية، وهو واقع لا ريب فيه، فإن رفض الهيمنة على أجهزة الدولة من طرف عنصر واحد من عناصر الكتلة المهيمنة يبدو دافعا رئيسا لإنشاء مجلس الأمة، ذلك أن التنافس بين عناصر هذه الكتلة هو الذي يسبب الوضعيات النزاعية ومن ثم عدم الإستقرار السياسي. ومن أجل مواجهة التنافس حول اكتساب مواقع في النظام يأتي اعتماد تركيبة متميزة لمجلس الأمة لكونها توفر إمكانات أكثر لتوزيع مناصب سياسية على مختلف عناصرها: فالثنائية البرلمانية تساهم في تخفيف حدة الضغوطات السياسية من خلال رسم تركيبة لمجلس الأمة مطابقة لخصوصيات عناصر الكتلة المهيمنة.

وعلى هذا إذا كانت الثنائية البرلمانية تقنية لا غنى عنها، للنظام السياسي، فلأنها الشرط الضروري الذي يستجيب لتنظيم المجتمع الجزائري تنظيماً تعددياً، ويؤمّن لعناصر الكتلة المهيمنة تولى مناصب إضافية لتمثيل الأمة، وتسهيل عملية التفاوض بين عناصرها، عن طريق سلطة التعيين الشخصية التي يحظى بها رئيس الجمهورية².

الفقرة الثانية: سلطة شخصية

يستبعد المؤسس مبدأ تعدد الأجهزة المشاركة في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لحساب مبدأ وحدة الجهة، فأوكل لرئيس الجمهورية، منفرداً، سلطة تعيينهم بمعزل عن مشاركة أو استشارة أية مؤسسة دستورية أخرى³. فبصفته هذه، يحظى هذا الأخير بسلطة مطلقة في تعيين الأعضاء الذين اختارهم دون أن يكون مطالباً بتبرير إختياره. وعليه، لا يكون المرسوم الرئاسي المتعلّق بالتعيين، بأيّ حال من الأحوال، محلّ توقيع مجاور، فغياب هذه التقنية يجعل من التعيين وبحق سلطة شخصية وفعليّة⁴ لرئيس

¹ K.Somali., op. cit., p.205.

² Ibid., p.207.208.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 101 ف 2.

⁴ M. Prélot., op. cit., p. 696.

الجمهوريّة، لا مجرد سلطة إسمية تفضي إلى مجرد التصديق على قرار تمّ اتّخاذه بشكل فعلي من غيره¹. وتأكيذا للطبيعة الشخصية لهذه السلطة، نصّ الدستور على عدم جواز تفويض ممارستها، لتصبح فوق ذلك سلطة حصريّة وخاصّة². ومع هذا، تجد حرية رئيس الجمهورية بهذا الشأن بعض الحدود، إذ عليه ممارستها في ظلّ إحترام شرط إختيار الأعضاء المعيّنين، وعلى سبيل الحصر، من بين الشخصيات والكفاءات الوطنيّة في المجالات العلميّة، الثقافيّة المهنيّة الإقتصاديّة والإجتماعيّة³.

لا ريب في أنّ هذا الشرط يكشف عن إرادة المؤسس في الإعتراف بمختلف المصالح الحاضرة في المجتمع. وقصد تجنّب كل عوامل التنافي بين هذا التمثيل والمعطى الديمقراطي، تمّ اعتماد نظام للفئات متعدّد وعريض يكفل تمثيل كل فئة وفق ما يتناسب ووزنها الإجتماعي والسياسي⁴.

وما تجدر ملاحظته بهذا الشأن، هو أنّه في الوقت الذي يعمّم فيه المؤسس ويوسّع من دائرة الفئات المراد تمثيلها، يكون قد كفل، بالمقابل، لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية معتبرة، فترك إرادته طليقة في اختيار ممثلي كل فئة، بل ونسبة تمثيل كل منها أيضا، وهذا تبعا للأوضاع السياسيّة وواقع مختلف القوى، الأمر الذي يكشف عن مدى سلطته بهذا الشأن.

لكن وعلى خلاف أحكام المادة 101، الفقرة الثانية، من القانون الأساسي، التي جاءت ناصّة على أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلميّة والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية، فقد سجلت الممارسة قيام تعارض بين تشكيلة هذا الثلث المعين وإرادة المؤسس الذي سعى لأن يجعل منها مجالا لاختيار الكفاءات⁵.

يتجلى ذلك، على صعيد أول، من خلال تعيين طائفة كبيرة من الشخصيات التي تشكل الطاقات التاريخية للأمة، فمنذ تأسيسه أخذ رئيس الجمهورية هذا الجانب في الحسبان عند اختياره للشخصيات المشكلة للثلث المعين، إذ ضمت قوائم التعيين شخصيات عديدة من فئة المجاهدين وأعضاء جيش التحرير الوطني. والواقع أن الدولة الجزائرية، باعتبارها وليدة حرب التحرير الوطني، إختارت على الدوام التاريخ كمصدر وأساس للمشروعية السياسية.

¹ P. Ardant et B. Mathieu., op. cit., p. 256.270.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 87 ف1.

³ نفس المرسوم الرئاسي، المادة 101 ف3.

⁴ J. Barthélémy et P. Duez, op. cit., p.328.

⁵ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 132.

ولمبدأ المشروعية التاريخية تطبيقات عديدة على مستوى الدولة ومؤسساتها. فالمناصب ذات الطبيعة السياسية والتقريرية عادة ما توكل لمجاهدين، وذات الأمر ملاحظ بخصوص التدرج في المجال العسكري. وباعتبارها أدوات للوصول بين الحاضر والماضي، تحتل المنظمات الوطنية للعائلة الثورية مكانة مرموقة داخل الدولة، ذلك أن مشروعية السلطة وثيقة الصلة، في جانب كبير منها، بمساندة هذه المنظمات لها¹.

وعلاوة على ذلك، فقد ضم التّلك المعين، وبشكل أغلبي مقارنة بالكفاءات العلمية، عديد الشخصيات السياسية القديمة التي عرفتها الساحة السياسية منذ الإستقلال².

يكشف هذا الواقع عن عدم إنسجام الممارسة مع الأهداف التي رمى المؤسس إلى تحقيقها من خلال نص المادة 101 من القانون الأساسي، لا سيما جعل المجلس منبرا لاستقطاب الكفاءات العلمية والثقافية الوطنية. فهذه الممارسة تكشف عن علة ظلت لصيقة بالتطور الدستوري الوطني هي إنغلاق النظام الدستوري ورفضه تجديد النخب السياسية³.

فالأصل أنه إلى جانب ممارسة سلطته في التعيين، وفق الشروط التي أوكل المؤسس للمشرع تحديدها، يمارس الرئيس سلطته هذه أيضا باعتباره رجلا سياسيا. وحتى إذا كان جليا أنّ هذا الأخير لا يستطيع ممارستها على نحو يهدّد السير العادي للمؤسّسات ووحدة الأمة، طالما أنه حامي الدستور، فإنه أمام هذه الإزدواجية، يبدو جديرا أن تفرض أعلى سلطة في الدولة نفسها كعائق أخلاقي وتفضّل المعايير القانونية كأساس حاسم لاختياراتها. فاستقلال المجلس ومصداقية الوظيفة الرئاسية موقوفتان على طريقة ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته هذه⁴.

¹ هذا ما يثبت ثقل الشرعية التاريخية وحضورها الدائم في الجزائر، وهو الواقع الذي تسجله مذكرة تعديل الدستور، المتعلقة باستفتاء 28 نوفمبر 1996، التي أكدت على أن التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة تستجيب للإنشغال الرامي إلى ضمان تمثيلية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية **وكذا تعبئة الطاقات التاريخية خدمة للأمة**. ولعل أبرز مثال على النقل الذي تحظى به هذه الفئة ضمن التّلك المعين هو تعيين السيد الطاهر زبيري في مجلس الأمة ابتداء من 27 ديسمبر 1997 وظلت مهمته النيابة مستمرة بتجديد تعيينه كعضو في مجلس الأمة، ليمارس بهذا ثلاث عهديات تنتهي آخرها سنة 2015، كما نذكر ياسف سعدي، ليلي الطيب، زهرة ظريف بيطاط... إلخ. أما بخصوص كبار ضباط الجيش الوطني الشعبي المتقاعدين فنذكر الجنرال كمال عبد الرحيم، الجنرال حسين بن معلم، الجنرال حشيشي والعقيد محمد الطاهر بوزغوب أنظر: M.-T.Ben Saada, op. cit., p. 108.109.

² نذكر على سبيل المثال لا الحصر، شخصية سياسية من عهد الرئيس هواري بومدين السيد محيي الدين عميمور، وعدد من الوزراء السابقين مثل السادة عبد الحق برارحي، زهور ونيسي، بوعلام بسايح، ليلي عسلاوي، أحمد بن بيتور، سليمان الشيخ، عبد الرزاق بوحارة وزهية بن عروس... إلخ.

³ الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 621.

⁴ I. Richir., « Le président de la république et le conseil constitutionnel », 1^{ère} édition, P.U.F., Paris, 1998, p.46.

الفرع الثاني: التعارض بين مطالب المواطنين ووسائل الدولة

لا تتوقف آثار إختيار الجماعة الإقليمية الولائية كدائرة إنتخابية (الفقرة الأولى)، في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، عند حدود تحقيق التوازن في تمثيل الأمة، عن طريق الأخذ في الحسبان البعد الجغرافي في التمثيل السياسي، بل إنه يسهم أيضا في تحقيق التوافق بين مسألتين متناقضتين، هما إهتمامات ومطالب المواطنين، من جهة، وإمكانات ووسائل الدولة لتحقيقها، من جهة أخرى. فالتوفيق بين هاتين المسألتين المتناقضتين، في غالب الأحيان، لا يبدو متاحا إلا لفئة إجتماعية جمهورية وبراغماتية، تستمد مصدرها من المجالس المنتخبة محليا، من خلال قدرتها على فهم كيفية الموازنة بين رغبات، طموحات ومطالب المواطنين، والإمكانات والقدرات التي عن طريقها يمكن تلبيتها¹ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الخصائص الذاتية للدائرة الولائية

منذ إنشائها، ظلت الولاية تمثل إطار التلاقي بين الإدارة المركزية والسلطات المحلية، وبين بيروقراطية إدارة الولاية والأعيان المحليين، لتشكل بهذا أهم إطار للتعاون بين هذين المستويين، طالما أن طريقة عملها تقوم على مساهمة الوالي، باعتباره جهازا تنفيذيا ممثلا للدولة، من جهة، والمجلس الشعبي الولائي، باعتباره ممثلا لمنتخبي لمواطني الولاية وإطارا لتجسيد اللامركزية². هذا ما يجعل السلطة المحلية، ممثلة في المجلس الشعبي الولائي، تعمل تحت الرقابة المباشرة لممثل الدولة ومفوض الحكومة، فيما يتعين قانونا، على هذا الأخير، تنفيذ التدابير التي تداول بشأنها ممثلو المواطنين المحليين³.

ضمن هذا التصور، يبدو المجلس الشعبي الولائي كقطب للدمج والتعبير عن السلطة المحلية، إذ يظهر أعضاؤه كمعبرين عن مصالح مواطني مختلف البلديات المكونة للولاية، بل إنه بالوسع وصف الولاية، وإلى حد كبير، بالجماعة الإقليمية المحورية، فهي تبدو كموحد للبلديات طالما أن المجلس الشعبي الولائي مطالب قانونا بتقديم " ... المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها... والمبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات..."⁴، الأمر الذي يجعل الولاية تتجلى كإطار ممتاز لقيام علاقات بين مختلف

¹ الأمين شريط، « الجوانب التأسيسية ... »، المرجع السابق، ص 14 .15.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 16.

³ القانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية، المادة 102.

⁴ القانون رقم 12 - 07 يتعلق بالولاية، المادة 74 ف 1 .2.

الجماعات العمومية، أي الدولة والجماعات الإقليمية¹، وهو ما يعد سبباً، إلى جانب أسباب أخرى، لاعتماده كإطار لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ذلك أن هذا الإطار، إلى جانب ما تقدم، يكتسي ميزات عملية أكيدة.

وبالنظر إلى ضيق الحجم العددي للمجالس الشعبية المحلية، التي تشكل في مجموعها الهيئة الإنتخابية لإنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، يبدو مستحسنًا تجميعها في إطار واحد، هو عاصمة الولاية، بدلاً من تقسيمها إلى دوائر إنتخابية أدنى من ذلك، الأمر الذي يعقد من دون ريب، العملية الإنتخابية.

وعلاوة على ما تقدم، لا يظهر أن هذا الإختيار هو وليد هذه الميزات التقنية فحسب، بل يكشف إختيار الولاية كدائرة إنتخابية عن إرادة تأسيسية لإرساء قواعد إقليمية جديدة للتمثيل السياسي، وهي إرادة تكشف عن إهتمام ببسط السيطرة على الإقليم الوطني، وكطريقة لتأسيس السيادة الوطنية عن طريق التمثيل. وعليه، فإن إقامة التمثيل السياسي على قاعدة دوائر ولائية متساوية ومتطابقة قانوناً هو أفضل تجسيد لمبدأ السيادة الوطنية ووحدة الأمة، فالمواطنون الموزعون على مختلف الولايات، التي تعد إطاراً محايداً نتيجة خضوعها لذات التنظيم القانوني تفادياً لكل خصوصية، يختارون ممثلين لهم² يتولون بدورهم إختيار مسيرين محليين يراد لهم أن يكونوا جمهوريين وبراغماتيين لعضوية مجلس الأمة.

الفقرة الثانية: إطار لاختيار مسيرين محليين براغماتيين

يشترط في المترشح لانتخابات مجلس الأمة عضويته في مجلس شعبي ولائي أو بلدي³، ليبدو مجلس الأمة، نتيجة إعمال هذا الشرط، كخلاصة وتركيز للمجالس المحلية. وإذ يضيق هذا الشرط من مبدأ حرية الترشح، فإنه يعكس، مقابل ذلك، رغبة المشرع في أن تلعب المجالس المحلية دوراً فعّالاً في سير المؤسسات التمثيلية المركزية للدولة. ويتحقق ذلك على مستويين: سياسي ومؤسّساتي.

فعلى صعيد أول، يسمح إنتخاب أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء المجالس المحلية بفرز تركيبة سياسية مخالفة للتركيبة التي تفرزها الإنتخابات التشريعية؛ فيما يخلص، على صعيد ثان، إلى تدعيم تشكيلة مجلس الأمة بكفاءات مسيرة إستمدت خبراتها وتجاربها من إدارة وتسيير الشؤون المحلية، من جهة، وتمكين هذه الكفاءات من المشاركة بشكل مباشر في مناقشة المسائل الإقتصادية، الإجتماعية، الثقافية، السياسية واتخاذ القرار بشأنها، من جهة أخرى، مازجة بذلك بين التأثيرات المحلية والأبعاد

¹ F. Robbe., op. cit., p. 396.

² Ibid., p. 398. 399.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 101 ف 2؛ القانون العضوي رقم 12 - 01، المادة 107.

الوطنية¹، الأمر الذي يكفل لمجلس الأمة التعبير عن مصالح الأمة لكن من منظور مخالف، هو منظور منتخبيها المحليين، ويجنب الدولة ومؤسساتها كل إندفاع، وذلك عن طريق إثارة مناقشات تحتم الوصول إلى خيارات أكثر تعقلاً².

وقد استجاب المشرع إلى الخصائص التي تتميز بها الدائرة الانتخابية، في انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، بأن إعتد أسلوب الإقتراع المتعدّد الأسماء³، ذلك أن تزامن إتساع الدائرة الانتخابية وتعدد المقاعد المتنافس عليها يفرض إعتد نموذج الإقتراع هذا. ولئن بدا هذا النموذج أكثر إتساقاً مع أسلوب الترشح عن طريق القائمة، فإنّه لا مانع من أن يكون الترشح فيه فردياً⁴.

إنّ الإعتبارات السياسية هي التي تتحكّم في تفضيل أحد الأسلوبين على الآخر، فإذا كان أسلوب الترشح عن طريق القائمة يقيم التنافس على أساس إيديولوجي، يضيف الترشح الفردي على المعركة الانتخابية بعداً محلياً وشخصياً، على نحو يربط معه الناخب بشخص المترشح لا ببرنامجه، فضلاً عن أن أسلوب الترشح عن طريق القائمة يفتح باب التحالف أمام الأحزاب، فيما يقلل الترشح الفردي، خاصة مع قلة المقاعد، من فرص ذلك ويساعد الأحزاب على الحفاظ على استقلالها والعمل على تحقيق نجاح تام أو بعض الحظّ منه.

لقد استبعد المشرع أسلوب الترشح بالقائمة لحساب الترشح الفردي⁵ بدافع الرغبة في أن يتمتّع الأعضاء المنتخبون بوزن سياسي معتبر محلياً، لا سيما إذا أخذنا في الحسبان قلة عددهم، ضيق حجم الهيئة الانتخابية، فضلاً عن نمط الإقتراع المعمول به، على نحو يجعل العملية الانتخابية تخلص إلى فرز الوجهاء والأعيان، الأمر الذي يعزز الآثار التي ترتبها تشكيلة الهيئة الانتخابية والتي هي بالأساس نتاج قاعدة تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية.

وإذا كان البحث عن علاقة النظام الأغلبي بفكرة تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية يبدو أمراً مصطنعاً، فإن القانون المقارن يثبت وجود علاقة حميمة بينهما، لأن الإقتراع الأغلبي " يضيف على إنتخابات الشيوخ بعداً شخصياً ملائماً لاختيار منتخبين متجذرين محلياً بعيداً عن المعايير الإيديولوجية، فهو يسهل عملية تمثيل الجماعات الإقليمية وفرز وجهاء يصفون على مجلس الشيوخ مشروعياً مغايرة لمشروعية الغرفة النظرية له الأكثر تسيساً"⁶.

¹ Cf. J. Grangé., « Le système d'élection des sénateurs », Pouvoirs, n° 44, 1988, p.37; J.Cluzel., op.cit., p.71.

² J. Cluzel., op.cit., p. 71.

³ تحدّد الدائرة الانتخابية إنتخابات أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالحدود الإقليمية للولاية، أنظر: الأمر رقم 97 - 07، المادة 6 ف 1.

⁴ G. Burdeau, op.cit., p. 459; P. Ardant, op. cit., p. 202.

⁵ الأمر رقم 97 - 07، المادة 123 ف 1.

⁶ P. Girod., cité par F. Robbe., op. cit., p. 437.

فالبعد الشخصي الذي يؤمنه نموذج الانتخاب هنا يحدد شخصية أعضاء هذه الغرفة، الذين من الواجب أن يكونوا على اطلاع بمسائل ولاياتهم، يحظون بتجربة متميزة وعميقة ومتعودون، بسبب تسيير الشؤون المحلية، على الموازنة بين مزايا وعيوب الحلول الإدارية¹.

إن هذا التحليل الملاحظ في القانون المقارن، بالإمكان إسقاطه على مجلس الأمة، طالما أن الدور المؤسّساتي له يصب في اتجاه غرفة تفكير معتدلة تحظى بدور معدل، وأن فكرة تمثيل الجماعات الإقليمية، الذي كشفت عنه مذكرة تعديل الدستور لسنة 1996، تهدف بالأساس إلى فرز مسيرين محليين تضي عليهم التجربة في تسيير الشؤون المحلية طابعا الحكمة والبراغماتية.

وعلى هذا، يبدو الانتخاب الأغلبي المعتمد في انتخاب ثلثي الأعضاء وثيق الصلة بمبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية، لكونه الوسيلة الوحيدة التي بوسعها أن تحث على إبراز البعد الشخصي، على نحو يجعل إختيار المنتخبين لا يقوم بالأساس على معيار إيديولوجي وإنما، وفوق هذا، وفق معيار الخبرة الشخصية ووفق التجذر المحلي². بهذا يبدو الانتخاب الأغلبي المعتمد كضرورة لتجذر مجلس الأمة في الحياة المحلية، ومن ثم لعب دوره كقنالة في مواجهة المجلس الشعبي الوطني الذي يعكس بامتياز النزاعات الحزبية.

وإذا كان الأمر رقم 97-07 يؤمن تحرر المترشحين، لعضوية مجلس الأمة، من تأثير التشكيلات السياسية التي ينتمون إليها، طالما أن الترشح، حتى تحت رعاية حزب سياسي، لم يكن يشترط بشأنه المشرع الانتخابي حصول أي تزكية من الحزب³، فإنه أصبح، إبتداء من سنة 2012، يفرض على المترشحين، الذين يفضلون الترشح تحت رعاية حزب سياسي، أن يرفقوا بتصريحهم بالترشح بشهادة تزكية موقعة من المسؤول الأول عن الحزب⁴، ليصبح الأعضاء بهذا تحت السلطة المباشرة للقيادة الحزبية، الأمر الذي يضعف من الطابع الشخصي لإنتخابات مجلس الأمة، ويقصي بشكل يكاد يكون نهائيا فكرة التجذر المحلي للمجلس. فتعزيز التجذر المحلي لمجلس الأمة، ومن ثم بروز مسيرين محليين براغماتيين مرهون بإلغاء السلطة التكمية التي منحها المشرع العضوي للقيادات الحزبية بشأن تزكية الترشيح، الوضع الذي ينقص من حرية الأعضاء حيال التشكيلات السياسية.

¹ P. Ramadier., cité par F. Robbe., op. cit., p. 437.

² Ibid., p. 438.

³ تنص المادة 130 من الأمر رقم 97 - 07 على أنه: " يتم التصريح بالترشح بإيداع المترشح على مستوى الولاية نسختين من استمارة التصريح تسلمها له الإدارة ويجب أن يملأها المترشح ويوقع عليها. "

⁴ تنص المادة 109 من القانون العضوي رقم 12 - 01 على أنه: " يتم التصريح بالترشح بإيداع المترشح على مستوى الولاية نسختين (2) من استمارة التصريح تسلمها له الإدارة ويجب أن يملأها المترشح ويوقع عليها. بالنسبة للمترشحين تحت رعاية حزب سياسي، يرفق بتصريحهم بالترشح بشهادة تزكية يوقعها المسؤول الأول عن الحزب. "

ومع ذلك، وحتى على فرض أن الإنتخاب الأغلبي قد أفرز مسيرين محلّيين أكفاء، فإنهم يظلون مجهولين على المستوى الوطني. ولا ترجع علة ذلك إلى نظام الإنتخاب، بقدر ما هي مترتبة عن الممارسة السياسية الوطنية، التي تنفر فيها الشخصيات الوطنية من الإحتكاك بالتسيير المحلي وتعزف عن تلقّن أولى قواعد التسيير في إطار هو على صلة بالمسائل المحلية، بل وترفض أن تكون مفيدة محليا.

فحتى في حال إنتخاب هذه الشخصيات على المستوى الوطني، فإنها عادة ما تهجر دوائرها الإنتخابية للإستقرار في العاصمة بهدف إفتكاك ثقة التشكيلات الحزبية، ومن ثم إعادة ترشيحهم، بل إن أغلبها تتولى مناصب سياسية وطنية من دون المرور عبر مرحلة تكوينية في مدرسة التسيير المحلي، فمصدر خبرتها مستمد من إنتمائها إلى المناصب الإدارية العليا وإدارة المؤسسات العمومية¹.

هذا ما كرسته الممارسة، فباستثناء بعض الحالات القليلة، ظلت الأحزاب السياسية عاجزة عن استقطاب الكفاءات وأن تولي إهتمام الأشخاص الذين بوسعهم تحمّل عبء المسؤوليات الجسام ورفع تحدّيات الغد. فقوائم المترشحين أخفت الرداءة والإنتهازية وضمت أسوأ مسيري الأمم².

المطلب الثاني: آثار تعدّد مصادر التركيبة القانونية للمجلس

إستجابات تشكيلة مجلس الأمة لمطلب إستيعاب تناقضات المجتمع الجزائري، فاعتمد المؤسس لأكثر من أسلوب في اختيار أعضائه، كما عكست عناصر نظامه الإنتخابي إرادة تأسيسية في إضفاء ملامح تميزه عن الغرفة النظيرة له وتجعل منه غرفة برلمانية مستقرة (الفرع الأول). غير أن عدم الإلتزام بأحكام القانون الأساسي، بهذا الشأن، وتواطؤ المؤسسات الدستورية الفاعلة في هذا المجال، كشف عن تهديدات جدية وضعت إستقراره، بل إستقلاله، موضع الشك (الفرع الثاني).

الفرع الأول: غرفة مستقرة

أوجب القانون الأساسي إنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، كما أقر المفتاح الذي بموجبه يتم ضبط عدد أعضائه، فضلا عن تحديد مهمته وطريقة تجديد تشكيلته، لتتحصّر بهذا

¹ M. Boussoumah., op. cit., p. 416.

² A. Djebbar., « Conseil de la Nation sagesse d'un Etat ou sagesse d'une Nation », 2^{ème} partie, El Watan du 02/12/1997.

مهمة المشرع في رسم الأحكام التفصيلية لهذه المبادئ المديرة للنظام الانتخابي للمجلس، ما يثير التساؤل حول جدوى مأسسة هذه المبادئ التي يبدو أنها تكتسي طابعا تقنيا محضا، ما كان جديرا معه ترك تنظيمها للمشرع العضوي.

إن تحليلا من هذا القبيل يبدو، بكل تأكيد، متصلبا، ذلك أنه حري الإقرار بأن هذه العناصر تأتي كتتمة لتركيبه الفاعلين في العملية الانتخابية في انتخابات مجلس الأمة (الفقرة الثانية) من أجل أن تضفي على تركيبته مظهرا متميزا، أي أنه يكون سطحيا الإكتفاء بدراسة مدلول مبدأ تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية والمفاعيل التي يرتبها، وتجاهل التقنيات الانتخابية (الفقرة الأولى) التي جاءت لتعزيز هذه المفاعيل.

الفقرة الأولى: تقنيات العملية الانتخابية

يرتبط إختيار عناصر النظام الانتخابي لكل جمعية تمثيلية بطبيعة الأهداف والخيارات السياسية المسطرة لها، الوضع الذي ينفي الطابع الحيادي عن هذه الأنظمة، إذ تشكل الأنماط والعناصر المكونة لها تعبيراً عن تلك الغايات¹، ما يجعل لكل نظام إنتخابي مدى يتجاوز ملامح الإقتراع²: فعناصر النظام الإنتخابي هي التي تحدد هوية الغرفة المنتخبة وتكيّف دورها السياسي.

هذا ما أمكن ملاحظته بشأن إعتقاد الجماعة الإقليمية الولائية كدائرة إنتخابية، من جهة (أولا)، نظام الإنتخاب، المهمة النيابية والتجديد النصفي، من جهة أخرى (ثانيا) .

أولا - الولاية، إطار إنتخاب ثلثي الأعضاء

بدا جليا أن تمثيل مجلس الأمة للولايات لا يرتبه وصفها باعتبارها جماعة إقليمية ولا مركزها باعتبارها دائرة إنتخابية في انتخابات مجلس الأمة، بقدر ما هو متولد عن إدراج أعضاء المجلس الشعبي الولائي في الهيئة الإنتخابية المكلفة بانتخاب أعضاء المجلس المنتخبين، الوضع الذي يجعل تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية مغاير للتّمثيل الفيدرالي، فهو تمثيل لمجمل الجماعات الإقليمية للجمهورية، الوضع الذي يبرز الهيئة الإنتخابية لانتخاب أعضاء المجلس المنتخبين كتمثيل للأمة الواحدة غير القابلة للتجزئة وكنكريس لمبدأ وحدة وعدم قابلية الجمهورية للتجزئة، ويجعل النتيجة المنطقية المترتبة عن ذلك، أن يكون إطار إنتخاب أعضاء المجلس واحدا ومتماثلا على المستوى الوطني.

¹ ميشال مياني، المرجع السابق، ص 225.

² J. Grangé, op.cit., p. 35.

نتيجة لذلك، يتم إختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين في إطار دائرة إنتخابية تزوج حدودها الجغرافية حدود الجماعة الإقليمية الولائية. إن أسباب هذا الإختيار الجمهوري هي على صلة بوضع إنتخابات المجلس تحت وصاية فئات إجتماعية جمهورية ومعتدلة (أ)، يؤمنها إقرار مبدأ المساواة العددية في تمثيل مختلف الدوائر الإنتخابية تحييدا للدوائر المدنية ومن ثم لحركة الديمغرافيا (ب).

أ - إطار لاختيار وجهاء جمهوريين معتدلين

ظل التخوف من قانون العدد وإختياراته يشكل هاجس المؤسس، الأمر الذي فرض عليه مراقبته حتى في حال التعبير عن رأيه عن طريق الإقتراع العام. من هنا برزت فكرة تأسيس غرفة برلمانية ثانية، معدّلة ومعتدلة في آن واحد، كأداة لرقابة الإرادة الشعبية.

وتماشيا وطبيعة النظام الجمهوري، بدأ تأسيس غرفة ثانية مشكلة من ممثلي الإدارات المحلية كأمثل حل لتحقيق هذه النتيجة. غرفة تمد جذورها فيما هو الأكثر إستقرارا في الجزائر، أي الإدارات المحلية، لا سيما البلدية منها، التي أنيط بها تأمين الإستقرار للنظام السياسي، على اعتبار أن مجالسها المنتخبة تضم منتخبين معتدلين وبرغامتيين.

وعليه فإن الحفاظ على الولاية كإطار للإنتخاب، يراد من ورائه وضع الإنتخابات تحت وصاية هيئة إنتخابية تتصف بهاتين الميزتين، الحال التي تجعلها الإطار الأكثر تأقلا لضمان إنتخاب غرفة برلمانية ثانية من الوجهاء المحليين المعتدلين¹، الذين أصبحوا يمثلون نخبة الجمهورية أو بتعبير مجازي وجهاء الجمهورية، ليشكل مجلس الأمة بهذا " محافظ الجمهورية " في مواجهة الإقتراع العام المباشر، الوضع الذي تم تعميقه بإفرد عدد متساو من الممثلين لكل الدوائر الإنتخابية تحييدا لحركة الديموغرافيا.

ب - تحييد حركة الديمغرافيا

بصرف النظر عن الأهمية الإقتصادية، الإدارية، الجغرافية والتأثير الثقافي، أفرد المشرع ممثلين اثنين لكل دائرة انتخابية. إن هذا الخيار، وإن ثبت، من وجهة نظر قانونية، عدم إمكان إحاقه بفكرة التمثيل الفيدرالي، الأمريكي بالذات، فإنه يبدو على صلة بفكرة تعزيز الأغلبية الحكومية، ذلك أن ولايات الداخل عادة ما تصوت لصالح مرشحي السلطة²، ومن ثم، فإنه من أجل تحييد قانون العدد، قدر ما أمكن، وجعل مجلس الأمة غرفة معتدلة وبالنتيجة كثقاله في مواجهة الغرفة النظيرة له، قرر المشرع إفرد

¹ M. Boussoumah., « La parenthèse des pouvoirs publics ... », op. cit., p. 416; F. Robbe., op. cit., p.395.

² M. Boussoumah., op. cit., p. 413.

عدد متساو من الممثلين لكل الدوائر الانتخابية، لأن في هذا طريقة للتقليل بشكل محسوس من تأثيرات المناطق المدنية الأكثر تسييسا من غيرها¹.

وتكريسا لذات التوجه، إمتنع المشرع عن تحيين تركيبة المجلس وفق ما يتماشى والتطور الديمغرافي للسكان، على خلاف ما هو ملاحظ بشأن تركيبة المجلس الشعبي الوطني. لقد حدد المشرع بموجب الأمر رقم 97 - 08² العدد الإجمالي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بـ 380 عضوا، الأمر الذي جعل العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الأمة مساويا لـ 144 عضوا، إحتراما للقاعدة الدستورية التي تحدد الحد الأقصى لعدد أعضاء مجلس الأمة.

وتماشيا والزيادة الديمغرافية التي عرفتها الجزائر طوال الفترة الممتدة ما بين سنتي 1997 و2012 تدخل المشرع لأقلمة تركيبة المجلس الشعبي الوطني وهذا التطور الديمغرافي³، فحافظ على ذات المفتاح الديمغرافي في تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة إنتخابية، فكل حصة تتضمن ثمانين ألف نسمة يقابلها مقعد واحد، على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل أربعين ألف نسمة⁴، علما أن المشرع وعلى خلاف المبدأ الذي أقره، خصص مقعدا إضافيا للدوائر الانتخابية التي لم يتغير فيها عدد المقاعد منذ تنفيذ الأمر رقم 97 - 08⁵. غير أن ما يشد الإنتباه بهذا الشأن، هو أنه في الوقت الذي قام فيه المشرع بأقلمة تركيبة المجلس الشعبي الوطني العددية والتطور الديمغرافي للسكان، إمتنع عن تكييف التركيبة العددية لمجلس الأمة معه فحافظ الأمر رقم 12 - 01 على ذات العدد من المقاعد التي أقرها الأمر رقم 97 - 08 لكل دائرة إنتخابية⁶.

صحيح أنه من الناحية الشكلية لا يوجد ما يعيب التركيبة العددية لمجلس الأمة من وجهة نظر

¹ F. Robbe., op. cit., p. 265.

² الأمر رقم 97 - 08 مؤرخ في 6 مارس 1997، يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج.ر.ج.، العدد 12، مؤرخة في 6 مارس سنة 1997، ص 28. 29.

³ خلال هذه الفترة، تدخل المشرع مرتين متتاليتين لتحيين عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني، تمت الأولى سنة 2004 أين قفز عدد مقاعد هذه الغرفة إلى 389 مقعدا، فيما جرت الثانية سنة 2012 أين بلغ عدد المقاعد 462 مقعدا. أنظر: الأمر رقم 02 - 04 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2002 يعدل الأمر رقم 97 - 08 مؤرخ في 6 مارس سنة 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج. ر.ج.ج.، العدد 15، مؤرخة في 28 فبراير سنة 2002، ص 27. 28؛ الأمر رقم 12 - 01 مؤرخ في 13 فبراير سنة 2012 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج. ر.ج.ج.، العدد 8، مؤرخة في 15 فبراير سنة 2012، ص 5. 6.

⁴ أنظر الأمر رقم 97 - 08، المادة 3؛ الأمر رقم 12 - 01، المادة 3.

⁵ هذا ما يثبت مجددا أن المعيار الديمغرافي وإن كان هو المعيار الأساس لتحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة إنتخابية، فإنه لا يعد معيارا مطلقا، إذ تعتمد إلى جانبه معايير أخرى تهدف إلى التخفيف من حدة الإختلالات التي ينتجها في مجال التمثيل السياسي، من دون أن يؤثر ذلك على طبيعة التمثيل في حد ذاته، فبالوسع الخروج عنه قصد تأمين تمثيل فعلي للدوائر الانتخابية الأقل كثافة سكانية والواقعة في أقاصي الإقليم الوطني.

⁶ الأمر رقم 12 - 01، المادة 6 ف 2.

المادة 101، الفقرة 3، من الدستور، طالما أن عدد أعضاء مجلس الأمة لم يتجاوز النصاب المحدد دستورياً، فعدد أعضاء مجلس الأمة لم يتجاوز نصف أعضاء الغرفة النظرية له. غير أن هذا التحليل لا يبدو مؤسسا، لأن المؤسس حينما اعتمد المعيار المذكور في المادة 101 من الدستور في تحديد عدد أعضاء مجلس الأمة، إنما قصد وضع معيار مرن يستجيب للتطور الديمغرافي للسكان شريطة أن يتم ذلك في ظل إحترام الحد الأقصى المحدد دستورياً، إذ لو كانت نيته قد اتجهت غير هذه الوجة لكان قد حدد عدد الأعضاء بشكل ثابت ونهائي.

وفوق ذلك فإن الموقف الذي اعتمده المشرع بموجب الأمر رقم 12 - 01 يعد مخالفاً للموقف الذي تبناه بخصوص بقية المجالس المنتخبة، المحلية منها والوطنية، التي تم تكييف عدد المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية وفق ما يستجيب لتطور عدد السكان. وإذا كان طبيعياً أن لا يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري، لفحص دستورية الأمر رقم 12 - 01، فإن الأمر لا يبدو مبرراً بالنسبة للشخصية الثانية في الدولة، طالما أن الأمر يتعلق بهيئة دستورية هو رئيسها¹، رغم أن مخالفة أحكام الدستور ومبدأ التمثيل المتساوي للإقتراع، الذي يقوم عليه مجمل النظام الانتخابي، جلية بهذا الصدد.

وعليه لا يجد هذا الموقف إلا على مستوى التحليل السياسي، إذ يراد لتركيب مجلس الأمة العددية أن تظل محدودة بهدف ضبط تركيبته السياسية والتقليل من تأثيرات المناطق المدنية في التحكم فيها، وبالنتيجة تفضيل الدوائر الأقل كثافة سكانية، ومن ثم أقل تسيسا، في رسم التوجهات السياسية للمجلس.

مما لا ييب فيه، لهذا الوضع بالغ الأثر على علاقة مجلس الأمة بالأحزاب السياسية، إذ من الثابت أن أغلب الأحزاب السياسية ليس لها امتداد يغطي مجمل الدوائر الانتخابية، لا سيما الداخلية منها، ما يؤهل الأحزاب السياسية الكبرى، على قلة عددها، من احتكار مقاعد هذه الدوائر، وبالتبعية لذلك توفير أغلبية مساندة للحكومة داخل مجلس الأمة.

ثانياً: نظام الانتخاب، المهمة النيابية والتجديد النصفى

خلصت الجهود الرامية إلى تأمين الإستقرار داخل المجلس إلى تكييف نظام الانتخاب المعتمد في اختيار الأعضاء المنتخبين (أ)، فضلاً عن مدة المهمة النيابية للمجلس وطريقة تجديده (ب).

¹ وافق مجلس الأمة على الأمر رقم 12 - 01 بموجب القانون رقم 12 - 09 ولم يقم رئيسه بإخطار المجلس الدستوري من أجل فحص مدى دستوريته. أنظر القانون رقم 12 - 09 مؤرخ في 26 مارس سنة 2012 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 12 - 01 مؤرخ في 13 فبراير سنة 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج.ر.ج.ج، العدد 19، مؤرخة في أول أبريل سنة 2012، ص 11.

أ - نظام الأغلبية، عامل مبسط

يفضي إعمال النظام التناسبي في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة مع تخصيص عدد المقاعد لكل دائرة إنتخابية بمقعدين إثنين إلى أن تكون نتيجة الإنتخاب معروفة مسبقاً، ما يضيف على عملية الإقتراع الطابع الشكلي بل الرمزي؛ فضلا عن عدم تجانس النظام الإنتخابي المعتمد، وهذا إذا ما حصلت القائمتان المتنافستان على ثلثي وثلث الأصوات المعبر عنها، على تمثيل مساو لمقعد واحد. وعليه فإنه من المفيد إعمال هذا النظام حينما يكون له معنى، وذلك حينما يكون عدد المقاعد المتنافس عليها مساويا لثلاثة مقاعد أو يفوقه¹.

وعلاوة على ذلك، فإنّ نظاما متفتّحا كالذي يؤمّنه النظام التناسبي، لا يبدو متناسقا مع الدور الموكول لمجلس الأمة، ما يتعين معه إستبعاد مبررات إعتماده في انتخابات المجلس الشعبي الوطني لعدم تطابقها مع أهداف تأسيس مجلس الأمة.

فحينما يتعلّق الأمر بالمجلس الشعبي الوطني، فإنّنا نكون بصدد تأسيس غرفة تسمح باستقطاب أكبر عدد ممكن من القوى السياسية، ومن ثم إستبعاد فرز أغلبية برلمانية متجانسة ومتماسكة، وهذا الدور غير معهود به للنظام الإنتخابي لمجلس الأمة ولا لهذا الأخير الذي أوكل له المؤسس الدستوري مهام أخرى: كفالة توازن عمل المؤسسات، تأمين طريق للمراجعة بغرض حماية حقوق الجميع وأخيرا وضع حد لكل ممارسة غير متروية للأغلبية البرلمانية التي قد ترتبها تفاعلات الحياة السياسية. كل ذلك يستلزم تمكينه من طبقة سياسية متجانسة ومتماسكة، تؤمن له الإستقرار من جهة، وتمكنه من أداء الدور الموكول له، من جهة أخرى.

وإذا كان النظام التناسبي غير مؤهل لتمكين المجلس من بلوغ هذه الأهداف، فإنّ نظام الأغلبية بدور واحد لا يبدو كذلك، إذ يستجيب هذا النظام لذلك المطلب من خلال تبسيط الخارطة السياسية للمجلس وفرز أغلبية متجانسة ومتماسكة تؤمن له الإستقرار وتشكّل نقطة إرتكاز لحكومة إنتلافية تنشد بدورها الإستقرار. فهذا النظام يبقى أهم وسيلة تؤمّن الإستقرار للمؤسسات التمثيلية، لأنّه عامل مبسط²، فهو يخلص في ظل تعددية سياسية مع اعتماد أسلوب الترشيح الفردي، أو عن طريق القائمة، إمّا إلى نظام الثنائية القطبية أو نظام الحزب المهيمن³.

لقد خلصت جهود المشرع، في مجال تأمين الإستقرار للمجلس، إلى تكريسه لا من خلال نظام

¹ F. Robbe., op. cit., p. 435.

² ميشال مياي، المرجع السابق، ص 227.

³ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 364.

الثنائية القطبية، طالما أن صلابة الأغلبية واستمرارها مرهونتان بصلابة التحالف وانضباط المتحالفين فيه وإثما في ظل نظام الحزب المهيم، الذي يراد له أن يغطي "القسم الأكبر من مربعات الشطرنج السياسي"¹ للمجلس، مؤمنا بذلك للأغلبية تجانسا تاما واستقرارا دائما².

وجليّ أن المشرع لم يراهن على توفير أغلبية متجانسة ومتماسكة داخل المجلس، من أجل كفالة فعالية واستقراره فحسب، بل قصد، إلى جانب ذلك، أن يجعل منها متكا لحكومة تتشد هي بدورها هاذين العاملين. فحكومة بلد نام كالجزائر، هي بلا ريب، في حاجة إلى مثل هذا السند، بالنظر إلى حجم الأعباء الملقاة على عاتقها وبسبب طبيعتها الإئتلافية.

فنظام الحزب المهيم، الذي أراد له المشرع أن يخلص إليه النظام الانتخابي لمجلس الأمة، والذي أفرزته الانتخابات المتتالية لمجلس الأمة، بوسعه أن يستجيب لهذا المطلب شريطة أن يكون الحزب المهيم من أهم العناصر المشكلة للإئتلاف الحكومي. ذلك أنه في حال حصول حزب أكثري، خارج الإئتلاف الحكومي، على الأغلبية داخل مجلس الأمة، فإنه بالإمكان تصور واقع مأساوي لا في مواجهة الحكومة فحسب وإنما بالنسبة للنظام الدستوري برمته، الذي سيواجه إنسدادا محتوما بالنظر إلى نسبة التصويت المرتفعة التي يتطلبها القانون الأساسي من أجل المصادقة على القوانين، وغياب مؤسّسة الحلّ التي من شأنها أن تشكل أداة ضغط عليه.

فمن أجل سير طبيعي للمؤسّسات الدستورية، وتقاديا لكل تأزم سياسي، من المفروض على الإئتلاف الحكومي أو، على أقل تقدير، إحدى العناصر الأساسية فيه مراقبة الأغلبية داخل المجلس بالقدر الذي يؤمّن نسبة التصويت المطلوبة، أو أن يعاد النظر في تركيبة المجلس تقاديا لمثل هذا المأزق. وإذا كانت هذه الإنشغالات هي التي تبرر إضفاء الطابع الأغلبي على النظام الانتخابي للمجلس، فإنه يبدو في تناقض صارخ والقانون العضوي رقم 12-03، ذي الصلة بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، بل والمادة 31 مكرر من الدستور.

فأول ما يتعين ملاحظته، بهذا الشأن، هو أن المشرع العضوي قصر تطبيق هذا القانون على المجالس المنتخبة وفق الانتخاب التناسبي مع أسلوب الترشيح على القائمة، دون النظام الأغلبي وفق نمط الإقتراع المتعدد الأسماء، ما يفيد أن مجلس الأمة غير معني بتوسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة وبالنتيجة، فإن النظام الانتخابي للمجلس لا يستجيب لمقتضى دستوري صريح، علما أن المجلس الدستوري لم يثر هذه المسألة رغم أن مجلس الأمة ينظوي، ولو جزئيا، ضمن طائفة المجالس المنتخبة.

¹ أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 154.

² S.Bensalem., loc. cit.

بل إن الأمر الذي لا يجد تفسيراً، بهذا الشأن، هو كيفية فهم ذات المجلس لمبدأ المساواة بين المواطنين، فقد اعتبر أن المشرع العضوي يكون قد أحدث تمييزاً بين المواطنين إستناداً إلى مبدأ المساواة أمام القانون حينما إقتصرت في المادة 2، الفقرة الثالثة، من القانون العضوي رقم 12-03¹ على ذكر بلديات مقر الدائرة دون غيرها من البلديات، فأبدى تحفظه بهذا الشأن²، لكنه بالمقابل لم يلحظ خرق المشرع العضوي لمبدأ المساواة أمام القانون بإقصاء مجلس الأمة من مجال تطبيق القانون العضوي رقم 12-03 رغم أنه مجلس منتخب على الأقل، في حدود ثلثي مقاعده.

وعلاوة على ما تقدم، فإن موقف مجلس الأمة، في حد ذاته، لا يبدو مفهوماً، بهذا الشأن، مقارنة بمواقفه حيال مواضيع، من ذات الطبيعة، تخص المرأة.

ففي الوقت الذي دافع فيه عن حظوظ المرأة في الإلتحاق بالقضاء وأبدى إعتراضه على التعديل الذي أدخله المجلس الشعبي الوطني برفع شرط السن للإلتحاق بمهنة القضاء إلى 28 سنة بدلاً من 23 سنة الذي اقترحتة الحكومة، واعتبر أحد أعضائه أنه اتخذ " ... مواقف تقدمية نوعاً ما إذا صح التعبير"³ لم يسجل له موقف مماثل بخصوص توسيع حظوظ تمثيل المرأة فيه!

في الواقع إذا كان تزامن الإلتخاب الأغلي مع قاعدة الإقتراع المتعدد الأسماء يحولان دون ولوج العنصر النسوي عن طريق الإلتخاب، فإن تجاوز هذا الوضع ليس مرهوناً فقط بتجاوز الإلتخاب الأغلي إلى الإلتخاب النسبي على القائمة⁴، أو على أقل تقدير النظام الأغلي على أساس القائمة فحسب، بل ويتوفر إرادة سياسية لفتح هذه الغرفة البرلمانية أمام المرأة.

ب - مدة المهمة والتجديد النصفى

يخلص الطول النسبي لمهمة مجلس الأمة مقروناً بنظام التجديد النصفى لتركيبته إلى جعله جهازاً ممتداً في الزمن، فيما ينتهي عدم الترابط الزمني بين الإلتخابات المحلية والتجديد النصفى، في أغلب الأحيان، إلى اختيار أعضائه من قبل منتخبين توشك عهدتهم الإلتخابية على الإنقضاء. ويستمد طول العهدة الإلتخابية لمجلس الأمة ونظام تجديده الجزئي⁵، إلى جانب قاعدة عدم قابلية

¹ القانون العضوي رقم 12 - 03 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج.، العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012، ص 46.

² الرأي رقم 05 / ر.م. د / 03 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، ج.ر.ج.ج.، العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012، ص 44. 45.

³ بوزيد زهاري، في مكانة الغرف العليا في ترقية الديمقراطية، مجلس الأمة، 07 جانفي 2003، ص 58.

⁴ J. Grangé., op. cit., p. 43.

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 102 ف 2 و 3؛ القانون العضوي رقم 12 - 01، المادة 104.

المجلس للحل¹، من فكرة مدّ العهدة الانتخابية في الزمن، قدر ما أمكن، من أجل الحد من تدخل الإرادة الشعبية في العملية الانتخابية، وتمكينه من لعب دور المعدل لهذه الإرادة. وإذا كان جلياً أن هذا الثالوث من القواعد يشكل عنصراً أساساً لخصوصية مجلس الأمة في البناء البرلماني، فإنه يشكل، إلى جانب هذا أداة موجهة للحيلولة دون التحولات العنيفة للرأي العام، ومن ثم إضعافه وتوزيع حركاته في الزمن. فبمناسبة كل تجديد نصفي، لا يمثل الأعضاء الجدد سوى نصف التركيبة، على نحو يستطيع نصف الأعضاء الذين لم يشملهم التجديد مدّ الأولين بتقاليد وأعراف المؤسسة²، الأمر الذي يسمح للمجلس بالتميز واستغلال هذه الخاصية في طريقة معالجة ما يطرح عليه من نصوص، ومن ثم في ممارسة وظيفة الغرفة المعدلة.

يكشف هذا الوضع عن علاقة حميمة بين مجلس الأمة، على غرار كل الغرف الثانية، بعامل الزمن، فهو يرجح ما هو دائم على ما هو حالّ ومؤقت، الحل التي تجعل عامل الزمن لديه مغاير لمعيار الزمن لدى الغرفة النظيره له، فلا علاقة لمجلس الأمة بالإستحقاقات الخماسية للإنتخابات التشريعية، بل طالما أن المجلس يجهل التجديد الكلي فإن إنتخاباته لاتعبر عن نجاح أو فشل سياسة بذاتها، ما يجعل الإهتمامات السياسية لأعضائه مغايرة لنظيراتها لدى أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولو بشكل جزئي³. غير أن تطبيق الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 102 من الدستور، والمادة 104 من قانون الإنتخابات يثير صعوبات هي على صلة بعدم تزامن إنتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية وانتخابات التجديد النصفي لمجلس الأمة، وهذا حينما تكون المجالس المحلية منتخبة منذ سنوات سابقة على التجديد النصفي، أو حينما يمثل بعض أعضاء مجلس الأمة الذين شارفت عهدتهم النيابية على الإنتهاء للرأي العام على الحال التي كان عليها قبل ستة سنوات.

إلا أنه يتعين عدم الأخذ بهذه الملاحظات على إطلاقها، ذلك أنه خلال كل خمسة تجديدات نصفية لمجلس الأمة، يتزامن آخر تجديد فيها مع إنتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، وينحصر الفارق الزمني بين الإنتخابين في حدود شهر واحد، في حين يتراوح الفارق بين بقية الإنتخابات المحلية والجزئية ما بين سنة إلى ثلاثة سنوات، فإيقاع الإنتخابات على هذا النحو يعكس إيجاباً على تمثيلية مجلس الأمة.

فبمناسبة التجديد النصفي لتركيبة مجلس الأمة تكون المجالس المحلية قد تم تجديدها في ذات

¹ لم ينص الدستور صراحة على عدم قابلية مجلس الأمة للحل، غير أن حكم المادة 129 منه خصّ المجلس الشعبي الوطني دون سواه.

² J.-L. Héryn., « Le sénat en devenir », clefs politiques, Montchrestien, Paris, 2001, p. 30 ;

الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها »، الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 30.

³ F. Robbe., op. cit., p. 442. 443.

السنة وقبل شهر فقط من تاريخ التجديد النصفى، وكأقصى حد منذ ثلاث سنوات قبل تاريخ التجديد النصفى، على نحو يظهر الهيئة الانتخابية المشكّلة من المنتخبين المحليين كممثل فعلي للمواطنين على اعتبار أن فارق ثلاث سنوات بين الانتخابات يبدو فارقا معقولاً¹.

بهذا إذا، يتزامن التجديد النصفى والانتخابات المحلية كل خمس عشرة سنة، فيما يفصل بينهما أجل سنة أو ثلاثة سنوات على أكثر تقدير خلال الفترة الفاصلة بين تزامنين لهما. وفي كل الأحوال، فإنه خلال رزنامة السنة الانتخابية تسبق الانتخابات المحلية التجديد النصفى.

لكن قد يحصل أن يلجأ المشرع إلى تأجيل الانتخابات المحلية، لأسباب تتصل بالمصلحة العامة. حينذاك فإن السؤال الذي يطرح هو هل بالوسع تأجيلها إلى ما بعد التجديد النصفى من دون أن يكون لذلك أثر على تمثيلية مجلس الأمة؟ فعلى سبيل المثال أجريت الانتخابات المحلية سنة 2012 في شهر أكتوبر، فيما أجريت الانتخابات الجزئية لتجديد نصف تشكيلة مجلس الأمة في شهر ديسمبر من ذات السنة. فهل بالوسع تأجيل الانتخابات المحلية إلى شهر جانفي 2013 إستنادا إلى اعتبارات المصلحة العامة؟ وبالتبعية لذلك هل بوسع أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية المساهمة في إنتخابات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة في شهر ديسمبر 2012؟

لاريب في أن الإقرار لهؤلاء المنتخبين المحليين بمثل هذا الحق، سوف يسمح لهيئة إنتخابية تعود إلى سنة 2007، تاريخ إنتخابها، في اختيار نصف أعضاء مجلس الأمة، ما يجعل الفارق الزمني بين الإنتخابين مساويا لخمس سنوات، أي بزيادة سنتين عن أقصى حد قرره المشرع، فضلا عن أنه عند إنقضاء العهدة النيابية لنصف أعضاء مجلس الأمة الذين تم تجديدهم أي بعد ستة سنوات، فإنهم يصبحون ممثلين لهيئة إنتخابية بفارق إحدى عشرة سنة.

من دون شك لا تكتسي هذه الفرضية طابعا نظريا محضاً، بل إن الإشكال طرح فعلا سنة 2007، إذ كان من الواجب أن تجرى إنتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن إنتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 في موعدها، غير أن المشرع العضوي² قرر وبصفة إستثنائية تأجيلها على أن تجري خلال الخمسين يوما التي تلي إنقضاء العهدة النيابية الموافقة للعاشر أكتوبر سنة 2007

¹ F. Robbe., op. cit., p. 446.

² تنص المادة الأولى من القانون العضوي رقم 07 - 07 على أنه: " تجرى، وبصفة إستثنائية، الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 خلال الخمسين (50) يوما التي تلي انقضاء العهدة النيابية، وذلك بغض النظر عن أحكام المادة 75 من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات ". القانون العضوي رقم 07 - 07 المؤرخ في 28 يوليو سنة 2007 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن إنتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر 2005 ، ج. ر.ج.ج.، العدد 48، مؤرخة في 29 يوليو سنة 2007، ص 9.

أي في حدود 30 نوفمبر من ذات السنة، كحد أقصى.

إن تأجيل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، على هذا النحو، طرح بشكل مباشر مسألة تداخلها مع الإنتخابات الجزئية لتجديد نصف تشكيلة مجلس الأمة نتيجة الإنتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005، على نحو يجعل الإنتخابات المحلية تصبح لاحقة للإنتخابات الجزئية، ما يربط نتائج الفرضية المشار إليها سابقا. من أجل ذلك قررت ذات الإرادة التشريعية تأجيل إجراء الإنتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 خلال الخمسين يوما التي تلي إنقضاء العهدة النيابية، أي باعتماد ذات المدة التي قررت بخصوص الإنتخابات المحلية.

هذا الموقف للمشرع العضوي، يجد تبريره على مستويين قانوني وسياسي. فعلى مستوى قانوني يكون المشرع قد استجاب من خلال موقفه هذا إلى قاعدة ضرورة إستدعاء الهيئة الإنتخابية لممارسة حقها الإنتخابي خلال فترات معقولة؛ أما على مستوى سياسي، فإنه يكون، بحرصه هذا، قد اتقى فرضية قيام عهدة إنتخابية محلية واحدة شارفت مهمتها النيابية المقدرة بخمسة سنوات على الإنقضاء باختيار أعضاء مجلس الأمة، فضلا عن تمكينها من المساهمة في ثلاثة إنتخابات جزئية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، الوضع الذي يتنافر وطريقة عمل المجلس، التي تهدف من خلال التجديد النصفي إلى صقل آثار الحركات المتولدة عن الإنتخابات المحلية¹.

الفقرة الثانية: الفاعلون في العملية الإنتخابية

في مجال البحث على ضمانات تصبغ الطابع المحافظ على تشكيلة الغرف العليا داخل البرلمان أثمر القانون الوضعي بحلول شتّى، إعتد المؤسس الدستوري جملة منها وكرّسها ضمن هيئة الناخبين (أولا) والمنتخبين (ثانيا).

أولا - الهيئة الإنتخابية

تنتج قاعدة تمثيل الجماعات الإقليمية آثارها بشكل فعلي على مستوى تشكيل الهيئة الإنتخابية، لإنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، إستجابة لإرادة المؤسس الذي يعد إنشاء مجلس الأمة في تصوره كعنصر لأمن النظام، ومن ثم وجب إنتخاب أعضاء الغرفة الثانية في البرلمان من لدن هيئة إنتخابية ضيقة ومشكلة من وجهاء محليين بوسع السلطة التنفيذية الإستناد إليهم في الحالات الحرجة. وعليه تجد كل الجماعات الإقليمية نفسها ممثلة من خلال أعضاء مجالسها المنتخبة في الهيئة الإنتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين (أ)، وفي كل الأحوال تظل هذه الهيئة محدودة من

¹ F. Robbe., op. cit., p. 449. 450.

حيث تركيبتها وعرضة للتأثير (ب) .

أ - تمثيل مختلف الجماعات الإقليمية داخل الهيئة الانتخابية

تساهم كل الجماعات الإقليمية، من خلال أعضاء مجالسها المنتخبة، في عملية إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، لكن من دون أن يكون لها ذات التأثير في الإنتخاب، فأحدى فئاتها تهيمن على الهيئة الإنتخابية، الوضع الذي جعل تمثيلية مجلس الأمة تركز بشكل أساس على تمثيل الجماعات الإقليمية القاعدية داخل الهيئة الإنتخابية (1) بغرض فرز أغلبية متجانسة (2) .

1 - هيمنة منتخبى المجالس البلدية

يشكل أعضاء المجالس الشعبية البلدية الأغلبية داخل الهيئة الإنتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الأمة، فهذه الأولوية للبلديات داخل الهيئة يجد تفسيره في كون المشرع الإنتخابي يفرّد لكل بلدية مهما كان حجمها، ولو كان عدد سكانها لا يتجاوز بعض المئات، عددا من الممثلين داخل هذه الهيئة الإنتخابية لا يقل على 13 ممثلا، في حين يتراوح عدد ممثلي الولايات، داخل ذات الهيئة الإنتخابية، بين حد أدنى لا يقل عن 35 ممثلا وحد أقصى لا يتجاوز في كل الحالات 55 عضوا¹.

لا ريب في أن هذا الوضع يمنح للمناطق غير المدنية أولوية في التمثيل داخل هذه الهيئة الإنتخابية وهو ما يبدو مقصودا، أملا في إضفاء طابع محافظ على هذه الهيئة.

لكن بالمقابل لم يهمل المشرع بشكل كلي الثقل الديمغرافي للبلديات المدنية، إذ اعتمد مفتاحا ديمغرافيا تصاعديا، ومن ثم الرفع في عدد ممثلي هذه البلديات تماشيا وثقلها الديمغرافي. غير أن هذا الثقل الديمغرافي قد تم في كل الأحوال تحييده، أو على أقل تقدير، نلطفه عن طريق الرفع من عدد ممثلي البلديات غير المدنية، بغض الطرف عن عدد سكانها ما يدل على أن إحترام المشرع الإنتخابي للثقل الديمغرافي في حصر عدد ممثلي المجالس الشعبية البلدية والولائية يتزامن بإرادة تحييده بالرفع في عدد ممثلي الجماعات الإقليمية التي لا تعرف تطورا محسوسا على مستوى الديمغرافيا.

هذا ما يدعو إلى القول بأن الجماعات الإقليمية القاعدية تعرف تمثيلية أعلى في الهيئة الإنتخابية مقارنة بالجماعة الإقليمية الإقليمية، والواقع أن هذا التحليل لا يستقيم، طالما أن تمثيل الجماعات الإقليمية داخل الهيئة الإنتخابية قائم أساسا على وجود ممثلين عن كل جماعة إقليمية داخل الهيئة الإنتخابية إستنادا إلى ثقلها الديمغرافي، واستثناء من ذلك، تم إفراد عدد من الممثلين لبعض الجماعات الإقليمية لا يتناسب وثقلها الديمغرافي، ما يؤكد بدءا أن تمثيل الجماعات الإقليمية، وفق منظور مذكرة تعديل الدستور

¹ القانون العضوي رقم 12 - 01، المادتان 79 و 82.

لسنة 1996، هو في حقيقته تمثيل لجماعات إنسانية: فالمنتخبون المحليون يساهمون في انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين باسم مواطني الجماعات التي يمثلونها.

وعلاوة على ذلك، يبدو أن تمثيل الجماعات الإقليمية داخل الهيئة الانتخابية يكون مستوفيا قانونا بمجرد وجود ممثلين عن الجماعة الإقليمية داخل هذه الهيئة بغض النظر عن عددهم ودون مراعاة عامل المقارنة بين مختلف الجماعات. فالمقتضيات الدستورية والتشريعية، على هذا الصعيد، تتحقق بمجرد ما يقوم المواطنون المحليون باختيار ممثليهم الذين يتولون بدورهم إختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ليتوقف تمثيل الجماعات الإقليمية عند هذا الحد.

وعليه فحينما لا يكون لكل فئات الجماعات الإقليمية ذات الثقل والتأثير داخل الهيئة الانتخابية، فإنه لا أهمية ولا أثر لهذا الوضع على المستوى القانوني¹.

وفوق ما تقدم، يعد مجلس الأمة، من منظور المادة السابقة من القانون الأساسي، ممثلا للأمة صاحبة السيادة، ما يجعل تمثيل الجماعات الإقليمية مجرد طريقة تقنية لإعمال الانتخاب غير المباشر وتمثيل الأمة. وعليه، وتبعا لطبيعته التقنية ينتج مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية نتيجة مهمة ودقيقة. فانطلاقا من قاعدة أن مجلس الأمة يمثل الجماعات الإقليمية، يتعين أن يكون المجلس منتخبا من هيئة إنتخابية يكون مصدرها هذه الجماعات ذاتها.

ونتيجة لذلك، وجب أن يعكس تمثيل البلديات داخل هذه الهيئة الانتخابية تنوعها، ما يفيد أن زيادة عدد ممثلي البلديات المدنية داخل الهيئة الانتخابية سوف يقلل، وبشكل ملفت، من ثقل البلديات غير المدنية داخل الهيئة الانتخابية. فالتمثيل المتنوع للبلديات يفيد تمثيلا للجماعات الصغيرة أخذا في الحسبان عددها بدل ثقلها على الصعيد السكاني². وعلى هذا يبدو عصيا جعل مجلس الأمة غرفة تؤمن تمثيلا مطلقا للسكان، لأن في هذا مخالفة لمبدأ تمثيله للجماعات الإقليمية وما ينتج من آثار.

قصارى القول، ترتب قاعدة تمثيل الجماعات الإقليمية داخل مجلس الأمة، والقانون الانتخابي، فيما يخص تحديده عدد ممثلي كل جماعة إقليمية داخل الهيئة الانتخابية، نتيجة مزدوجة: أولوية البلديات غير المدنية في التمثيل داخل هذه الهيئة الانتخابية. فقراءة موحدة للقواعد الدستورية ولقواعد القانون الانتخابي تقضي إلى المدلول الحقيقي لفكرة تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية.

هذا ما يجعل النظام الانتخابي لمجلس الأمة يصبو إلى تأمين طابعه المعتدل، بمنح الجزائر غير المدنية عن طريق منتخبيها المحليين ثقلا مهيمنا في إختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة.

¹ F. Robbe., op. cit., p.349.

² Ibid., p. 382.

2 - توفير أغلبية متجانسة

يحرك تشكيل الهيئة الانتخابية لمجلس الأمة هدف يناقض المبدأ الديمقراطي. ففيما يسعى هذا الأخير إلى تأمين تمثيل متوازن لمختلف القوى السياسية وإشراكها في بلورة الإدارة العامة واتخاذ القرار يكون إهتمام المؤسس قد إنصب حول توفير مناخ داخل المجلس يسوده الهدوء والإنسجام، من خلال توفير أغلبية متجانسة. فبلوغ هذه النتيجة مرهون في جانب منه بالتحكم في تشكيل الهيئة الانتخابية ذاتها، وذلك من خلال ضبط حجمها الذي يتناسب طردا مع تركيبة المجلس السياسية: فتتسع خارطة التمثيل السياسي داخله باتساع حجم الهيئة الانتخابية وتضيق بضيقها.

هذه العلاقة التناسبية، هي التي تبرّر إختيار المؤسس للتشكيلة المركزة للهيئة الانتخابية، والتي يبحث من ورائها عن تمثيل سياسي ضيق لحساب أغلبية متجانسة ومستقرة.

وقد ساعد على بلوغ هذه النتيجة أن شكّل أعضاء المجالس البلدية الأغلبية المطلقة داخل هذه الهيئة، فضلا عن أن عددا معتبرا من هذه البلديات تفتقر فيها الحياة السياسية إلى تواجد حزبي مكثف الأمر الذي مكّن الأحزاب السياسية الكبرى على قلة عددها، من احتكار أغلبية مقاعد مجالسها، ومن ثم ضمان تمثيل أغلبي داخل مجلس الأمة. وقد زاد من حدة هذا التوجه نمط الإقتراع المعمول به في إنتخاب أعضاء مجلس الأمة.

ومع هذا، ورغم هذا التصوّر الذي يبدو محكما، فإنّه أمام " الطابع المريب والغامض للحياة السياسية في الجزائر، وما تحمله من قفزات¹ لعدم توقّر معطيات سياسية واجتماعية مستقرة، يبقى نجاح المؤسس بهذا الشأن مرهونا بمدى مراقبة إستقرار هذه المعطيات ذاتها.

ب - تركيبة محدودة عرضة للتأثير

تتدخل إرادة ناخبي الدرجة الأولى بشكل مباشر لإختيار ممثليها على صعيد المجالس المحلية والمجلس الشعبي الوطني. إلا أنّه ليس لهذه الإرادة أن تنتفذ إلى مجلس الأمة إلاّ بطريق غير مباشر، إذ ينتخب أعضاؤه على يد هيئة إنتخابية تضم، بصفة حصرية، أعضاء المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية في الولاية². وقد أفرز هذا التنظيم هيئات إنتخابية متباينة، تبعا للفتاوت القائم بين المجالس المحلية ذاتها من حيث عدد الأعضاء³.

وفي كل الأحوال، تظل هذه الهيئات ضيقة في تشكيلتها ومحدودة من حيث تركيبتها، الأمر الذي

¹ T. Bensalah, op. cit., p.320.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 101 ف 2؛ الأمر رقم 97 - 07، المادة 123.

³ الأمر رقم 97 - 07، المادتان 97 و 99.

ينتهي إلى الإضعاف من الطابع الديمقراطي لمجلس الأمة، ويجعل منه غرفة تعكس تمثيلاً من طبيعة خاصة، من منظور سياسي¹، ووسيلة لكبح المدّ الديمقراطي ومنع الرأي العام من توجيه الخيارات السياسيّة، من وجهة نظر قانونيّة².

وفضلاً عما تقدم، ولما كان الفوز في الإنتخاب مرهون ببعض الأصوات، فإنّ ضيق حجم الهيئة الإنتخابية سهل من عملية التأثير عليها. وما عزز من حدة هذا الواقع، تفشي نمط الحياة الإستهلاكية وتوجه كل الفئات الإجتماعيّة إلى العمل على إشباع حاجاتها وتدبير مصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة، وهو الأمر الذي يستدعي إدخال تعديلات على تشكيلة هذه الهيئة، وذلك بأن تصبح إرادة ناخبي الدرجة الأولى هي المصدر المباشر للمجلس، فيتعين إقامة صلة مباشرة بين مجلس الأمة والمواطنين.

ويجب أن لا يغيب اعتماد هذا الإصلاح الخصوصية التمثيلية لمجلس الأمة، عن طريق الحفاظ على مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية والتمثيل المتساوي لكل الدوائر الإنتخابية، فلا فائدة ترجى من اختيار أعضاء غرفتي البرلمان بذات الأسلوب، أي بواسطة الإقتراع التناسبي على مستوى الولاية. فمن دون الحفاظ على هذه الخصوصية التمثيلية يفقد هذا الإصلاح مغزاه، ويتعذر على المجلس إكتساب ميزة إضافية تجعل منه غرفة آراء.

وعلاوة على ما تقدم، فإن من شأن هذا الإصلاح أن يجعل إختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين لا يقوم على أساس حزبي صرف، بل يتخذ بعداً محلياً، ومن ثم يحقق للمسار التقريري داخل المجلس البراغماتية وتجربة المنتخبين المحليين فعلياً.

ثانياً - تشبيب تركيبة المجلس

لأنّها سنّ الإعتدال والتمتّع بقدر مهمّ من التجربة، غالباً ما تجعل صاحبها أقلّ عرضة للحماس³ أوقف المشرع، في مرحلة أولى، إمكانية الترشح لعضوية مجلس الأمة على شرط بلوغ سن الأربعين سنة كاملة يوم الإقتراع⁴.

وإذ يعاب على هذا الشرط عمله على إبعاد عنصر الشباب، وبصفة نهائية، من تشكيلة المجلس، فإنّ هذه النتيجة تبدو مقصودة. ذلك أنه، داخل كل مجتمع توجد قوتان: قوة تميل دوماً نحو الأمام، نحو التجديد والمجازفة، تقوم إلى جانبها قوة محافظة تعمل على أخذ الحيطة والحذر، والتوفيق

¹ Y. Weber, op. cit., p. 586.

² R. Capitant., op.cit., p.63.

³ G. Burdeau., « Droit constitutionnel et institutions politiques », 17^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 1976, p. 328.

⁴ الأمر رقم 97 - 07 ، المادة 128.

بين هاذين الإتجاهين هو وحده يؤدّي إلى نتيجة حسنة¹.

من هنا يجد إشتراط المشرع لمثل هذه السن لعضوية مجلس الأمة تبريره، إذ يصبح في استطاعة هذا الأخير وضع حدّ لكل مجازفة أو إنحراف للمجلس الشعبي الوطني، الذي يشكل مجالا ممتازا لتمثيل القوى المندفعة. وعلاوة على هذا، تحقق هذه السن بعدا آخر لتركيبية مجلس الأمة، إذ تجعل منها تركيبية على جانب كبير من التجربة. لقد تحقق ذلك في تجارب مقارنة، من خلال ملاحظة أن كثيرا من الشخصيات السياسية الفذة تبدأ حياتها السياسية في الغرف الدنيا وينتهي بها الأمر إلى الغرف العليا، بعد أن تكون قد فقدت حماسها واندفاعها².

ويبدو أن تركيبية مجلس الأمة قد إستمدت هذا البعد من مجالات متعدّدة، إذ ثبت أن عددا معتبرا من الأعضاء الذين أفرزتهم مختلف إنتخابات مجلس الأمة هم على قدر كبير من التجربة، يعود مصدرها، إمّا إلى المستوى العلمي المتحصل عليه، أو إلى شغل وظائف عليا في الدولة أو أخيرا إلى ممارسة بعض المهن الليبرالية³.

غير أن المشرع تراجع، في وقت لاحق على اشتراط مثل هذه السن المرتفعة في إنتخابات أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وأصبح " لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الإقتراع"⁴.

لا ريب في أن لهذا التعديل إنعكاسات، على الأقل، على مستويين. ففي أول المقام يخلص تخفيض سن الترشح إلى التخفيف من حدة البعد المحافظ لمجلس الأمة على هذا المستوى، بل إنه بالوسع القول أن مثل هذا التوجه يندرج ضمن توجه توطيد الطابع الديمقراطي لمجلس الأمة، إذ يسمح القانون الوضعي الآن بولوج عنصر الشباب إلى داخل قبة المجلس، ما يتناغم ومتطلبات سياسة الإصلاح التي مست مؤسسات الدولة عامة.

أما على صعيد ثان، فإن لهذا التعديل بالغ الأثر على تشكيلة المجالس المحلية، إذ كان الوضع السابق يفرض على الأحزاب السياسية تقديم مرشحين يتجاوزون السن القانونية المطلوبة لشغل عهدة محلية بقدر كبير أملا في تقديمهم كمرشحين لانتخابات مجلس الأمة، ما يؤثر سلبا على التركيبية البشرية لهذه المجالس ويعمل على إقصاء عنصر الشباب منها. فتخفيض السن القانونية للترشح لعضوية مجلس

¹ J. Barthélemy., et P. Duez., op. cit., p.484.485.

² Idem.

³ cf. « Les universitaires légèrement dominants », article signé par (S.A.M.), El watan du 27/12/1997.

⁴ المادة 108، القانون العضوي رقم 12 - 01 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ج.، العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012.

الأمة من شأنه التخفيف من حدة هذه السلبية.

ومهما يكن من أمر لا يتوقف تكريس البعد الديمقراطي داخل مجلس الأمة، على هذا المستوى، وما لذلك من تأثير على التركيبة البشرية للمجالس المحلية، على هذا الإصلاح القانوني فحسب، بل إنه رهين الممارسة السياسية أيضا، فمن دون توفر إرادة سياسية حقيقية لدمج عنصر الشباب في هذه المؤسسة البرلمانية، وبالنتيجة لذلك تشييب المجالس المحلية، يظل الوضع القائم على حاله وعلى خلاف التعديل التشريعي بهذا الخصوص، الوضع الذي يعمق من الأسباب التي تهدد إستقرار المجلس.

الفرع الثاني: تهديدات إستقرار المجلس

على خلاف أحكام القانون الأساسي، أغفل المشرع تنظيم سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء المجلس، على نحو جعل منها سلطة غير مؤطرة قانونا (الفقرة الأولى)، إلى جانب عجزها عن إضفاء كامل المشروعية على ممارسة الأعضاء المعيّنين للسيادة الوطنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إغفال التأطير القانوني لسلطة التعيين

من دون حرمان رئيس الجمهورية من المرونة اللازمة لتعيين ثلث أعضاء المجلس، وفق ما يتماشى وتعقيدات الحياة السياسية، يبدو محوريا إضفاء الشفافية الضرورية على ممارسته لهذه السلطة تأمينا لاستقرار المجلس. إن الأمر لا يتعلق " بعصرنة ودمقرطة " هذه السلطة¹، بقدر ما هو مرتبط بضرورة ممارستها وفق ما يتماشى وأحكام الدستور. فعلى خلاف أحكام هذا الأخير، إمتنع المشرع عن تحديد كفاءات تعيين ثلث أعضاء المجلس، الأمر الذي برّر لرئيس المجلس الدستوري إلحاق سلطة التعيين بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (أولا) تأمينا لممارسة من قبيل فعل الأمير (ثانيا).

أولا - إلحاق التعيين بالسلطة التنظيمية

بمناسبة تفسيره لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين²، أكد رئيس المجلس الدستوري على أن المؤسس يكون قد نظم الإستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة " ...

¹ تم المطالبة بمراجعة الدستور فيما يتعلق بتعيين ثلث أعضاء المجلس بإعداد قائمة تتضمن أربعة أو خمسة أضعاف العدد المطلوب تعيينه، يتم بمعرفة لجنة مستقلة عن الأحزاب وعن الدولة، مع إمكانية فتح تحقيق برلماني حول كل مقترح قبل التعيين وإلزام رئيس الجمهورية بتعيين الأعضاء من ضمن الأسماء المدرجة في القائمة. أنظر: مقران آيت العربي، « نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى »، الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 77.

² مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 5، 2000، ص 34 - 38.

بموجب أحكام المادة 112 من الدستور التي تتحدث عن شغور مقعد وشروط إستخلافه ... وهي عملية تخرج من إطار الحكم الإنتقالي وتخضع وجوبا لحكم المادة 112 بالنسبة للمنتخبين وللسلطة التنظيمية بمفردها، التي تعود لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالمعينين، إذ بالرجوع إلى الدستور لا نجد نصا يحدد كيفيات إستخلاف المقاعد الشاغرة وإنما أحال ذلك على القانون الذي بدوره إقتصر على الإستخلاف الذي يخص المقاعد الشاغرة الخاصة بالمنتخبين دون المعيّنين إحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات¹.

إن صياغة هذين المقتضيين يثير العديد من الملاحظات. بداءة، يعلن رئيس المجلس الدستوري واقعا مفاده أن الدستور، الذي جاء خاليا من أي حكم يتعلق بشروط إستخلاف عضو في مجلس الأمة نتيجة شغور مقعده، قد أحال إلى المشرع بهذا الصدد. غير أن هذا الأخير إقتصر على الإستخلاف الذي يخص المقاعد الشاغرة الخاصة بالأعضاء المنتخبين إحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات، دون المعينين الذين يخضعون، بهذا الشأن، للسلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية بمفرده، " وعليه ينبغي الحرص على تطبيق أحكام الدستور والتقيد بها نصا وروحا"².

فمن وراء هذا التحليل أراد رئيس المجلس الدستوري إثبات أن النتيجة المتوصل إليها مردها موقف المشرع ذاته وأنه لا دخل لإرادته في ذلك، فدوره إقتصر على استخلاص النتيجة تبعا للممارسة المؤسّساتية للبرلمان، ولكن من دون أن يدلي برأيه بشأن دستورية موقف البرلمان بهذا الشأن، وفقا لأحكام المادتين 101 و103 من القانون الأساسي اللتان تجاهل إثارتهما.

لا ريب في أن رئيس المجلس الدستوري قد تجنّب إثارة الفقرة الأخيرة من المادة 101 من الدستور فضلا عن المادة 103 منه عن قصد، ذلك أن المؤسس قد أوكل إلى المشرعين العادي والعضوي مهمة تحديد كيفيات إنتخاب وتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي يجعل من امتناع المشرع عن تضمين قانون الإنتخابات كيفيات تعيين أعضاء المجلس المعينين، فضلا عن شروط إستخلافهم في حالة شغور مقاعدهم، عملا غير دستوري، تعمدّ رئيس المجلس الدستوري عدم إثارته خدمة لنتيجة قصد تحقيقها، هي نقل سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من مجال القانون إلى مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، طبقا للمادة 125 من الدستور.

فبناء على ممارسة مؤسّساتية للمشرع، إمتنع رئيس المجلس الدستوري، عن قصد، تقدير مدى دستورتيتها، أراد هذا الأخير ترتيب حكم ذي أهمية بالغة بالنسبة للنتائج التي تعكسها على تركيبة مجلس

¹ مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، المرجع السابق، الفقرة 3، البند 2، ص 35.

² نفس المذكرة التفسيرية، نفس الموضوع، ف 4.

الأمة، من دون أن يدعمها بتبرير قانوني. فالنتيجة المتوصل إليها تبدو مخالفة لأحكام صريحة في الدستور، فمن دون شك تتميز سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية عن سلطته التنظيمية، فإذا كانت الأولى على صلة بشأن كل المناصب العليا في الدولة، مدنية كانت أم عسكرية، فإن السلطة التنظيمية ذات طبيعة معيارية موضوعها تنظيم المجالات التي تخرج عن إختصاص القانون، ولا تتصل إطلاقاً بسلطة التعيين¹.

وعلاوة على ذلك، فإن النتيجة المتوصل إليها مخالفة بشكل صريح للمادتين 101، الفقرتان الثانية والرابعة، و103² من الدستور. فالقاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة النص، والتأويل لا يكون إلا في حال وجود تعارض بين النصوص، والحال أن أحكام الدستور صريحة بهذا الشأن، فمن مجرد رئيس لهيأة تسهر على حماية الدستور، تجاوز رئيس المجلس الدستوري الدستور نفسه وتحوّل إلى مؤسس أصلي عمل على ضمان أولوية الوظيفة الرئاسية وعدم إمكانية تنظيم ممارسة صلاحيتها من طرف البرلمان.

والملاحظ أن رئيس المجلس الدستوري، يؤكد على أن تفسيره هذا إنما جاء من منطلق إحترام مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور، والذي أقره المجلس الدستوري في العديد من قراراته، والذي يراد من ورائه " ... أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور و... يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود إختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام"³.

إن موقف رئيس المجلس الدستوري، بهذا الشأن، جاء على خلاف المضمون الذي حدّده المجلس الدستوري لهذا المبدأ والذي " يوجب إحترام قواعد الإختصاص المحددة من طرف الدستور، فمن خلال هذا التعريف الضيق يقصد المجلس حصر كل جهاز لا ضمن الوظيفة التي يمنحه إياها الدستور وإنما ضمن الصلاحيات التي يسندها إليه"⁴. فهذه القاعدة، والتي يظهر أن المجلس الدستوري يطبقها بشكل صارم في حق البرلمان، تفيد أنه ليس بمقدور البرلمان التشريع أو الرقابة إلا في المواد المعترف له بها صراحة. وعلى ذلك فإن عدم إختصاص جهاز دستوري يشكل مساسا بمبدأ الفصل، ومن ثم يخل

¹ J.Morand – Deviller., « Cours de droit administratif », 8^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2003, p.91.92 ; P. Ardant et B. Mathieu., op.cit., p.483.484.

² تفيد المادة 101 ف 2 و 4 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 بأنه: " ينتخب ثلثا (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية ... يحدد القانون كليات تطبيق الفقرة الثانية السابقة؛ فيما تنص المادة 103 من ذات المرسوم الرئاسي على أنه: " تحدد كليات إنتخاب النواب وكليات إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للإنتخاب، ونظام عدم قابليتهم للإنتخاب، وحالات التنافي، بموجب قانون عضوي".

³ قرار رقم 2 - ق - م د - 89 مؤرخ في 30 غشت سنة 1989، ج. ر.ج.ج.، العدد 37، مؤرخة في 4 سبتمبر سنة 1989، ص 1059.

⁴ B.Yelles Chaouche., « Le conseil constitutionnel... », op. cit., p.107.

بالتوازن المؤسّساتي، وأنه حينما يسهر على احترامه فإن ذلك بهدف حماية هذا التوازن. فحماية مبدأ الفصل تتصل بتوزيع الاختصاصات¹.

والواقع أنه يتعذر فهم موقف رئيس المجلس الدستوري بهذا الشأن، والذي جاء على خلاف مفهوم المجلس الدستوري لمبدأ الفصل، إلا من خلال الإقرار بأن التطبيق الصارم لمبدأ الفصل لا يكون إلا بمناسبة ممارسة البرلمان لصلاحياته، على نحو يعرقل السلطة التنفيذية، في حين إذا كان تصرف البرلمان، ولو بالإمتناع عن ممارسة صلاحياته على خلاف الدستور، ويصب ذلك في مصلحة السلطة التنفيذية، فإنه لا يمس بمبدأ الفصل ومن ثم لا يهدّد توازن المؤسسات، الأمر الذي يعد هاجس المجلس الدستوري، ورئيسه على وجه أخص.

ثانيا - مفهوم وظيفي لمبدأ الفصل

يبدو سياق المادتين 101، الفقرة الرابعة، و103 من الدستور مخالف لمنطق التطور الدستوري في الجزائر، قبل التعديل الدستوري الموافق لـ 28 نوفمبر سنة 1996، الذي يجعل رئيس الجمهورية مفتاح قبة النظام، إذ بوسعه التأثير على كل السلطات الدستورية من دون أن تستطيع هي مبادلته هذا التأثير.

لقد عمل التعديل الدستوري الموافق لـ 28 نوفمبر سنة 1996 على الحد من سلطات رئيس الجمهورية وعلى إقامة توازن بينه وبين بقية السلطات الدستورية الأخرى، وحتى وإن منحه سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، فإن سلطته بهذا الشأن لم تكن مطلقة، فعلى خلاف سلطته في التعيين في المجال المدني والعسكري، التي يمارسها بمنأى عن تدخل أي سلطة أخرى²، تجد سلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة مكبّلة بتدخل البرلمان لتنظيمها.

وفي مواجهة هذا الوضع، لم يجد رئيس المجلس الدستوري منفذا لتجاوز إرادة المؤسس، بهذا الشأن، إلا من خلال الإستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يعد في نظره " مفهوما نظريا يتم تعريفه وفق معايير منطقية ويتم تحديده مضمونه بشكل نهائي... بقدر ما يشكل عنصرا من المفاهيم ذات المضمون المتغير والتي تشكل أداة قضائية يريد لها القاضي مرنة تكيف والأوضاع الجديدة"³.

فاستعمال هذا المفهوم على هذا النحو سمح لرئيس المجلس الدستوري بالسهر على احترام قواعد توزيع الاختصاصات والإعلان عن عدم دستورية قاعدة معيارية أو تفسيرها دون الإستناد إلى نص بعينه

¹ B.Yelles Chaouche., « Le conseil constitutionnel... », op. cit., p.107.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المواد 77 بند 5، 78، 79 و87.

³ B.Yelles Chaouche., op. cit., p.110.

من الدستور، فالإستناد إلى مبدأ الفصل يكفي لوحده؛ كما أن الركون إلى هذا المبدأ، وفق هذا التصور، منح لرئيس المجلس الدستوري سلطة تقديرية واسعة قدر بموجبها، حسب الحالة، دستورية أو عدم دستورية نص قانوني¹، أو ممارسة مؤسساتية معينة، بل ومكنته من تجاوز الدستور نفسه.

لا يكشف هذا الوضع عن علاقة حميمة بين رئيسي مؤسستين تعد إحداها حامي الدستور والأخرى مكلفة بالسهر على احترامه²، وإنما عن فهم رئيس المجلس الدستوري لوظيفة مبدأ الفصل، فهو مبدأ لا يرمي إلى ضمان إستقلال كل جهاز دستوري، بقدر ما يصبو إلى تأمين الإستقلال الضروري للجهاز التنفيذي، وبشكل أدق إستقلال رئيس الجمهورية.

في ظل هذا الوضع يتغذر الحديث عن أي تأطير قانوني لسلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، على نحو يمكن معه القول أن سلطته بهذا الشأن هي فعلا من قبيل فعل الأمير.

الفقرة الثانية: إقصاء من ممارسة السيادة الوطنية

يطبع تعامل المؤسس مع مسألة التمثيل السياسي مسحة ليبرالية. فإلى جانب إقراره مبدأ حرية الشعب في اختيار ممثليه، أكد على أنه لا حدود لتمثيله إلا ما نص عليه الدستور وقانون الإنتخابات³. وبالرجوع إلى المواد النازمة لموضوع السيادة الوطنية، أقر القانون الأساسي لصاحب السيادة طريقين لممارستها: الإستفتاء والممثلين المنتخبين، الأمر الذي يفيد أن ممارسة السيادة الوطنية لا تقوم إلا لمن تثبت له صفة ممثل الشعب، شريطة أن يستمد هذه الصفة من الإنتخاب ومن الإنتخاب وحده. وعليه لا تمتد صفة ممثل الأمة لكل أعضاء مجلس الأمة، وإنما تقتصر على الأعضاء المنتخبين دون المعينين.

فمفهوم التمثيل، وفق القانون الأساسي، لا يقوم إلا استنادا إلى شرط الإنتخاب، وعليه فإن الأفراد المدعوون لممارسة مهمة تمثيل الشعب أو الأمة يستمدون سلطتهم هذه من المشروعية التي يحصلونها من الإنتخاب. هذا ما يقصي أعضاء مجلس الأمة المعينين من تمثيل الأمة، وبالتالي ذلك من إمكانية المساهمة في ممارسة السيادة الوطنية، حتى وإن كانوا يحظون بمهمة برلمانية وطنية⁴، فهذه الأخيرة تمكنهم من التمتع بمزايا المهمة البرلمانية فقط دون أن تمتد إلى مجال ممارسة السيادة الوطنية.

¹ B.Yelles Chaouche., op. cit., p.109.

² تنص المادة 70 ف 1 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور...؛ فيما تفيد المادة 163 ف 1 بأنه: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور...".

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 10 ف 1 و 2.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 105، المادة 3 ف 1، القانون رقم 01 - 01 مؤرخ في 31 يناير سنة 2001، يتعلق بعضو البرلمان، ج.ر.ج.ج.، العدد 09، مؤرخة في 4 فبراير سنة 2001، ص 13.

ويبدو أن هذا الوضع لا يقتصر على الأعضاء المعيّنين فحسب، بل بالوسع سحبه على الغرفة البرلمانية التي ينتمون إليها ذاتها. فحتى وإن كانت الفقرة الثانية من المادة السابعة من القانون الأساسي تمكّن الشعب من ممارسة سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية¹، والتي من بينها مجلس الأمة، فإنها قد أوقفت ذلك على شرط قيام الشعب باختياره لها، بل وفوق ذلك، فقد حصر المؤسس الوسيلة التي يختار بواسطتها الشعب هذه المؤسسات، إنها الانتخاب.

هذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة السابعة من الدستور²، الوضع الذي يخلص إلى أن مجلس الأمة لا يسهم في ممارسة السيادة الوطنية إلا بشكل جزئي، أي عن طريق الأعضاء المنتخبين دون الأعضاء الذين يستمدون مصدرهم من التعيين. وما يؤكد هذا الوضع هو خلو قانون الانتخابات من أي مقتضى ينظم عملية تعيين ثلث أعضاء المجلس، على اعتبار أن هذا القانون هو الذي ينظم طريقة إختيار ممثلي الشعب والأمة.

من خلال ما تقدم تبدو مساهمة أعضاء مجلس الأمة المعيّنين في ممارسة السيادة الوطنية موقوفة على تعديل الفقرة الثالثة من المادة السابعة من الدستور، فضلا عن الإقرار بعدم دستورية إمتناع المشرع العضوي عن تحديد كفيات تعيين ثلثي الأعضاء المعيّنين في قانون الانتخابات والتراجع عن إحاق سلطة التعيين بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

إلا أنه مقابل ذلك فإنه من المفيد التساؤل عما إذا كان بوسع الأعضاء المعيّنين أن يستمدوا ممارستهم للسيادة من مصدر هو كونهم معيّنين من قبل سلطة تجسد وحدة الأمة وتستمد مصدر مشروعيتها من الأمة قاطبة، رئيس الجمهورية. إن اشتراط عامل الانتخاب في ممثل الشعب والأمة من أجل ممارسة السيادة، وإن كان يحول دون الإقرار للأعضاء المعيّنين بهذا الحق، فإن الدور السياسي في تحقيق التسوية والإجماع المنتظر من تركيبة مجلس الأمة قد يقلل من حدة هذه النقيصة.

المبحث الثاني: منطق تقريبي قوامه التسوية والإجماع

لما كان مجلس الأمة هو صاحب تقرير مدى الصلاحية السياسية والتقنية للنصوص القانونية المعروضة عليه للمصادقة، فإن بوسعه أن يشكل عائقا في وجه مبادرات الحكومة والغرفة النظيرة له،

¹ تنص المادة 7 ف 2 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها".

² تنص المادة 7 ف 3 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين".

الأمر الذي يجعل وظيفته على هذا الصعيد تتخذ طابعا سلبيا، لا سيما وأن الثنائية السياسية التي تضبط علاقته بالمجلس الشعبي الوطني تقوم على أساس المساواة، وأن المصادقة على النصوص تتطلب نسبة تصويت معززة. فهذا المظهر السلبي لسلطة مجلس الأمة في المسار التشريعي، رغم صحة ملاحظته، لا يبدو هو العنصر الوحيد الذي يطبع هذا المسار.

ف طالما أن تأسيس غرفة برلمانية ثانية أساسه مبدأ الإزدواجية، حاول المؤسس تركيز وسائل تدخل مجلس الأمة، عند هذا المستوى، على فكرة تحقيق الإجماع عند اتخاذ القرار التشريعي (المطلب الثاني)، علاوة على مبدأ الحوار والتسوية. فهذا الأخير هو الذي يطبع مسار مشاركته في القرار السياسي (المطلب الأول)، ولا يتجلى الطابع السلبي لسلطته في الكبح إلا حينما تعوزه أدوات الإقتراح والتوافق.

المطلب الأول: إطار فعال للتسوية

يأتي تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء قصد التوفيق بين موقفتي البرلمان، بشأن كل نص تشريعي تعذرت المصادقة عليه بعد مناقشة متتالية له من قبلهما. وعلى الرغم من طبيعتها المؤقتة، فإن تأسيس هذه اللجنة يتخذ طابعا إلزاميا بمجرد قيام خلاف بين الغرفتين. لذلك يبدو البحث عن التسوية بين مختلف الفاعلين التشريعيين كاهتمام رئيس في مسار إتخاذ القرار التشريعي¹ (الفرع الأول).

لقد أقر نص المادة 120 من الدستور ثنائية متساوية على هذا المستوى، إلا أنه إنطلاقا من طلب إجتماع اللجنة المتساوية إلى غاية منح الكلمة الأخيرة لمجلس الأمة، تتوقف الإجراءات التشريعية، التي من الواجب أن تركز على إجراءات للتسوية أكثر من ارتكازها على إجراءات قسرية، على إرادة الحكومة، كما أنها مصممة لمصلحة مجلس الأمة. فهذا المسلك وإن كان ضروريا فإنه يتم تحت إدارة الحكومة ووفق ما يقرره مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء

بهدف تقريب مواقف الغرفتين، رصد المؤسس إجراء للتسوية يركز على تدخل لجنة متساوية الأعضاء. فعلى غرار نظيرتها الفرنسية والألمانية، تنحصر وظيفة هذه اللجنة في البحث عن نص

¹ الطاهر خويضر، « دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى) »، الفكر البرلماني، العدد 5، أبريل 2004، ص 83.

للتسوية يحوز قبول البرلمان بغرفتيه. غير أن شروط تأسيسها وعملها (الفقرة الأولى)، وتأثيرها النسبي على الخلاف القائم (الفقرة الثانية)، عوامل تشكل عقبات في وجه الهدف المعلن عنه.

الفقرة الأولى: إجراء للتسوية بمبادرة حكومية

يتوقف إجتماع اللجنة المتساوية على تدخل إرادة جهاز دستوري يقع خارج البناء البرلماني، من خلال إعمال حقه في المبادرة بالتأسيس. فمن وجهة نظر دستورية، ينصرف حق المبادرة بتأسيس لجنة متساوية، وبشكل حصري، إلى الوزير الأول الذي يباشره عن طريق طلب بالإجتماع يوجهه إلى رئيس كل غرفة برلمانية على حدة¹. ويتقرر هذا الحق للوزير الأول عند قيام خلاف بين الغرفتين، يترتب بالأساس عن عدم مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني²، يستوي في ذلك أن يشمل الرفض النص برمته أو أن يمسه بصورة جزئية³.

وسيان أتعلق الأمر بالسير العادي للعملية التشريعية أو تم إعلان حالة الإستعجال من قبل الحكومة، فإن تدخل الوزير الأول لن يأتي إلا بعد قراءة وحيدة للنص التشريعي من طرف كل غرفة على انفراد، ليكون المؤسس قد استبعد بذلك نظام حساب الميعاد لضبط حركة النصوص التشريعية بين الغرفتين وفق عدد الأيام لحساب نظام عدد القراءات. ويجد هذا الإختيار تبريره في بساطة النظام ذاته من جهة، ولتناسق هذا النظام مع مبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان الذي أقره المؤسس، من جهة أخرى، بحيث تتمكن كل غرفة من مناقشة النص المعروض عليها بروية وأناة، خاصة مجلس الأمة.

ما من شك في أن نظام القراءة الوحيدة، يحد، وبشكل صارم، الحوار البرلماني، إذ أنه يمنع تقابل وجهات نظر الغرفتين. إلا أنه بالمقابل ينسجم والنهج العقلاني الذي تبناه المؤسس والذي يعكس رغبة ملحة في التحكم في عامل الوقت، إلى جانب توفير سيولة تشريعية تتناسب وحركية المجتمع.

بهذا تكون غرفتا البرلمان قد حرمتا من سلطة التقرير الذاتية للبحث عن أرضية للوفاق، على نقيض التجريبتين الألمانية والبريطانية اللتان تفران للغرف البرلمانية حق المبادرة بتأسيس اللجان المتساوية وتجعلان من البحث عن التسوية مسؤولية حصرية لهما. فشروط تدخلهما في النظام الألماني يكشف عن علاقة متوازنة للقوى بين مختلف الفاعلين التشريعيين، فالمادة 77، الفقرة الثانية، من القانون الأساسي، تميز ثلاثة سلطات تحوز حق الإخطار وفرضين قائمين على طبيعة النص موضوع المناقشة.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 87 ف 1.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 120 ف 4.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 94 ف 3.2.

فحينما يتعلق الأمر بالقوانين التي لا تتطلب المصادقة الصريحة للغرفة الثانية، يكون إجتماع لجنة التسوية موقوف على طلبها، وهذا إذا ما قررت هذه الأخيرة الإعتراض على النص المصادق عليه من طرف الغرفة الأولى. في حين إذا كانت القوانين من الفئة التي يتعذر المصادقة عليها إلا بموافقة الغرفة الثانية في البرلمان، فإنه بوسع الغرفة الأولى أو الحكومة الفيديرالية إخطار لجنة التسوية.

وعلاوة على هذا، فطبقا لمقتضيات المادة 89 من النظام الداخلي للغرفة الأولى الألمانية، تستطيع هذه الأخيرة طلب إجتماع اللجنة بناء على طلب مجموعة برلمانية أو نسبة خمسة بالمائة من أعضاء الغرفة، بخصوص القوانين التي تتطلب مصادقة الغرفة الأولى. وحتى وإن كان قرار طلب الإجتماع يعود بشكل نهائي للغرفة الأولى، فإن في هذا دلالة على منطق التسوية الألماني الذي يأخذ في الحسبان طلبات الأقليات¹.

إن الشرط الوحيد المفروض على الوزير الأول في الجزائر هو قيام الخلاف بين الغرفتين. فحرية التصرف المتروكة له²، والتي تطبع كامل مراحل التسوية، تسمح له بأقلمتها وفقا للأوضاع السياسية. فالبحث عن التسوية، وفق منظور المادة 120 من الدستور، يرتبط باعتبارات الملاءمة قبل كل شيء، فالتجربة " كشفت أن اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء ليس إلتزاما بالمعنى الحقيقي للكلمة مثلما يفهم من كلمة " تجتمع"، بل صلاحية معقودة بيد الوزير الأول الذي له حرية تقدير إستخدامها من عدمه³، الوضع " الذي لا يشجع مجلس الأمة في اعتراضه على النصوص الصادرة عن الغرفة الأولى، وفكرة تفوق نص قامت بدراسته كلا من الغرفتين هي فكرة تتلاشى بسرعة بسبب إجراء كهذا⁴.

هذا ما يوجب تدخلا أكيدا للمؤسس بغية تمديد ممارسة حق طلب إجتماع اللجنة المتساوية إلى رئيسي غرفتي البرلمان، أو على أقل تقدير لرئيس مجلس الأمة، على اعتبار أن مجلس الأمة هو الغرفة الأخيرة التي يعرض عليها النصوص للمناقشة والمصادقة، وهو الفاعل التشريعي الذي يقرر وجود الخلاف التشريعي من عدمه؛ أو تدخل المشرع العضوي بهدف تأطير سلطة الوزير الأول، بهذا الشأن،

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 381.

² على خلاف هذا الرأي يرى أحد الباحثين أن " ... الدستور يستخدم عبارة تجتمع، إذا فهو أمر بالإجتماع، بمعنى عندما يكون خلاف يجب أن يكون إجتماع، وهذا خلاف جذري مع النظام الفرنسي وغيره والذي يتكلم عن إمكانية الإجتماع ... بمعنى آخر الدستور يلزم رئيس الحكومة [الوزير الأول] بأن يطلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وقوع الخلاف "، بوزيد زهاري، « اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري »، الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 40.

³ لعل أبرز مثال على هذا الوضع هو القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي تم المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 12 جانفي 1999، بينما تحفظ مجلس الأمة على خمسة مواد منه بتاريخ 16 مارس 1999 فلم يصادق عليه ولم تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بتاريخ 11 سبتمبر 2002. أنظر: عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 257.

⁴ الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص 93.

على نحو تجتمع فيه اللجنة المتساوية بقوة القانون بعد إنقضاء أجل محدد، ساحبا بهذا حكم المبدأ التشريعي المعمول به في مجال المصادقة على قوانين المالية على سلطة الوزير الأمل بهذا الصدد¹.

وجدير بالذكر، أن اللجوء إلى تأسيس اللجنة المتساوية يتم بمناسبة مناقشة كل النصوص القانونية، بما في ذلك التعديل الدستوري، طالما أن المادة 174 من القانون الأساسي تجعل التصويت عليه يتم بنفس الصيغة وحسب ذات الشروط التي تطبق على نص تشريعي²، يستثنى من ذلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، والتي لا يمكن تقديم أي تعديل عليها، فإما أن تقبل بكاملها أو ترفض³.

واقعيًا تعرف إجراءات التسوية إستقرارًا ملحوظًا، فقلة اللجوء إليها يجد تبريره سياسيًا، إذ تكون درجة الإختلاف بين الغرفتين معتدرة حينما لا يوجد توافق سياسي بينهما، والحال أنه منذ الإنتخابات الرئاسية لسنة 1999 والأغلبية متوافقة⁴.

غير أن اللجنة المتساوية لا ترتبط بهذا المعطى السياسي بمفرده، بل يتعين النظر إليها من وجهة نظر براغماتية وتقنية أيضا، إذ أنها تساهم في التسيير الزمني للبرنامج التشريعي للحكومة، وعليه فإن نجاح التسوية مرهون أيضا بشكليتها ومن ثم بميزان القوى بين الغرفتين⁵.

الفقرة الثانية: لجنة مختلطة

تتجلى الفائدة الأساسية لاجتماع اللجنة المتساوية، من خلال التوفيق بين إرادة غرفتي البرلمان. توفيق لا يتم البحث عنه بشكل مستقل، وإنما في إطار ضيق ومشارك، تجتمع بموجبه عوامل حوار بناء وفعّال، تقضي إلى تحقيق إجماع يساعد على تفعيل عملية إعداد القانون (أولا) وتنعكس إيجابا في تحسين نوعية العمل التشريعي (ثانيا).

¹ يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر في حال عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة 75 يوما. المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المادة 120 ف 7 . 8.

² " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة التي تطبق على نص تشريعي...". المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المادتان 120 ف 1 . 2 . 3 . 4 ، 174 ف 1.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 83.

⁴ أمام عجز أي حزب سياسي على تشكيل حكومة بمفرده سنة 1997، حصل إئتلاف بين أربعة أحزاب سياسية هي التجمع الوطني الديمقراطي، جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم وحركة النهضة، والتحق بالتحالف حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، بعد إنتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة سنة 1999. غير أن نتائج الإنتخابات التشريعية لسنة 2002 أفرزت تحالفا حكوميا تشكل من الأحزاب الثلاثة الأولى دون غيرها وسمي بالتحالف الرئاسي لمساندته برنامج رئيس الجمهورية. وذات الأحزاب التي شكلت التحالف الرئاسي هي التي حازت على أغلبية المقاعد داخل مجلس الأمة. أنظر: إدريس بوكرا، « الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر »، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 62-66.

⁵ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 391.

أولا - تركيبة فعّالة

يحظى تعيين أعضاء غرفتي البرلمان في هذه اللجنة بأهمية قصوى، فمن دونه يتعذر وضع الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور موضع التطبيق. ويمثّل مجلس الأمة في هذه اللجنة، مثله مثل الغرفة النظرية له، عشرة أعضاء¹. وقد تم الحفاظ على هذا العدد إستجابة لعاملين: تقني وسياسي. يرتبط العامل التقني بإضفاء الفعالية على عمل اللجنة، ذلك أن إعتقاد عدد أكبر من الأعضاء ينتهي إلى فرض مناقشات أكثر إمتدادا من حيث الزمن داخل اللجنة؛ فيما يستجيب العامل السياسي لهذا الإختيار، إلى أسلوب التمثيل الذي تم إعتاده في تشكيل هذه اللجنة: التمثيل التناسبي².

وعلاوة على اهتمامات المشرع تلك، واجه النظام الداخلي فرضية إنقطاع مناقشات اللجنة بإجراء إحتياطي تكميلي: فمن أجل تفادي إنقطاع المناقشات، بسبب غياب أحد ممثلي المجلس أو أكثر، أضاف النظام الداخلي خمسة أعضاء³ إحتياطين، إلى جانب الأعضاء العشرة الأصليين، يتلخص دورهم في استخلاف العضو، أو الأعضاء، الغائبين منعا لاختلال مبدأ المساواة في التمثيل بين الغرفتين⁴.

ولا يتدخل مجلس الأمة في اختيار ممثليه، الأصليين والإحتياطين، في اللجنة إلا بمناسبة الموافقة على القائمة التي يعرضها عليه مكتبه⁵، الذي أولاه النظام الداخلي سلطة ضبط قائمة الممثلين، بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية، وفقا للتمثيل التناسبي أصلا، مع ضرورة إحتزام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، شريطة أن لا يقل عدد هؤلاء عن خمسة أعضاء يتم إختيارهم داخل اللجنة إستنادا إلى ذات المبدأ الليبرالي⁶.

وجدير بالملاحظة، أن النظام الداخلي قد قصر حق التمثيل على أعضاء اللجنة الدائمة المختصة بدراسة نص القانون محل الخلاف، دون غيرها من اللجان، لا سيما تلك التي طلب منها إبداء الرأي بخصوص النص، ليختزل تمثيل البعد التقني، داخل اللجنة المتساوية، على أعضاء اللجنة الدائمة صاحبة الإختصاص الأصلي. والعلة في ذلك، هو الرغبة في تبسيط إجراءات التشكيل تبعا لما يمثله غير هذا التوجه من تعقيد، الأمر الذي سعى المشرع إلى تفاديته والذي أمكن ملاحظته على أكثر من صعيد.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 88.

² H.Trnk., « La commission mixte paritaire », R.D.P., N° 3, Mai-Juin, 1963, p. 490.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 67 ف 1.

⁴ نفس النظام، نفس المادة، ف 6. ليس لهؤلاء الأعضاء أي دور سياسي أو تقني، فدورهم ثانوي هو ضمان تكافؤ تمثيل الغرفتين في اللجنة.

⁵ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 67 ف 3.

⁶ نفس النظام الداخلي، نفس المادة، ف 5.

كما يلاحظ هيمنة فكرة أساسية على كل عناصر تشكيل هذه اللجنة: إنه نظام يقوم على مبدأ التوازن. يتجلى ذلك، على صعيد سياسي، من خلال اعتماد مبدأ التمثيل التناسبي في التشكيل بهدف إحداث توازن بين الأغلبية والأقلية، على نحو يحفظ لهذه الأخيرة سلطة التأثير في عمل اللجنة، ويكفل للمجلس السلطة التعويقية التي أوكلها له النص الأساسي من خلال ذلك. فضلا عن ذلك تعكس طبيعة تركيبة اللجنة مبدأ التوازن بين الإختيار السياسي والإختيار التقني للأعضاء الممثلين للمجلس داخلها.

ثانيا - موازنة بين الإختيارين السياسي والتقني للأعضاء

نظريا تتوفر ثلاثة أساليب في تشكيل اللجان المتساوية. يفترض أولاها أن تعكس اللجنة الأغلبية داخل كل غرفة، يليه في مقام ثان أسلوب يقصي عامل التركيبة السياسية للغرفتين في تشكيل هذه اللجان ويستعاض عنه بمعايير تقنية صرفة في إختيار الأعضاء، فاستنادا إلى تخصصهم التقني أو للأهمية التي يولونها لمجال النص محل الدراسة يتعين إختيار الأعضاء. ومقابل ذلك، وعن طريق المزوجة بين الأسلوبين السابقين تولّد أسلوب وسط بينهما هو النظام التناسبي، الذي يسمح، إلى جانب ضمان تمثيل معتبر للتقنيين، إشراك كل المجموعات البرلمانية، دون استثناء، في قرار التسوية بين الغرفتين¹.

وإذا كان النظام الداخلي لمجلس الأمة قد اعتمد الأسلوب الأخير في إختيار ممثلين عنه في اللجنة المتساوية، فإنه إفترض، علاوة على ذلك، أن تؤمّن تركيبة اللجنة توازن الطابعين السياسي والتقني لها، مع ميل، ولو بسيط، لتغليب الطابع التقني².

يستشف ذلك من خلال إشرطه عدم إمكانية نزول عدد أعضاء اللجنة المختصة الممثلين في اللجنة المتساوية عن نصف عدد ممثلي المجلس في هذه الأخيرة³ ما يفيد إمكانية تجاوز هذا الحد الأدنى. ومع ذلك، يبدو أن سلطة تغليب إحدى الطابعين على اللجنة متروك للسلطة التقديرية لمكتب المجلس والمجموعات البرلمانية، الذين بوسعهم التّحكّم في طبيعة اللجان المتساوية تبعا لطبيعة النص والظروف التي تحيط بمناقشته. لكن تظل قاعدة التوازن هي المعتمدة، مبدئيا، في تمثيل طائفتي الممثلين.

إن هذا الحل يبدو متناسبا والمنطق الديمقراطي، حتى وإن كان ضيق تشكيلة ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية لا يسمح بتمثيل كل العناصر السياسية الحاضرة في المجلس. إن إعادة إنتاج المظهر

¹ H.Trnk., op. cit., p.509.

² يحتل البعد التقني في إختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة أهمية كبيرة، تجسد من خلال سيطرة أعضاء اللجنة الدائمة المختصة حرصا على إدماج أعضاء تكون لهم الدراية الكاملة بالمسائل محل الخلاف، وعادة ما يتم تعيين رئيس اللجنة ونائبه المقرر. أنظر: الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص 91.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 67.

السياسي لمجلس الأمة والغرفة النظرية له هو وحده الكفيل بقبول نص التسوية الذي تعده اللجنة المتساوية. غير أن ذلك ليس كافيا لوحده، بل يتعين ضمان حسن سير اللجنة، في حد ذاتها، حتى تتمكن من مستوى التسوية هذا.

غير أن هذا لا يمكن تحقيقه في كل الحالات، فحضور أغليبتين متناسبتين عكسيا داخل الغرفتين بوسعه أن يخلص إلى شل مسار التسوية نتيجة الحضور المتساوي عدديا للأغلبية والمعارضة داخل اللجنة المتساوية. فحينما تكون مواقف كل طرف محددة، يستحيل إتخاذ أي قرار وتتحصر مهمة الأعضاء في ملاحظة عدم التوافق الحاصل وهذا حتى قبل إنطلاق المناقشة¹.

بالمقابل، إذا توافقت الأغليات داخل مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، فإن ذلك يفيد تعطيل العمل باللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما سوف يعطل الدور المؤسّساتي الموكول لمجلس الأمة: كبح إندفاعات الديمقراطية. فبحصول حزب أغليبي في المجلس الوطني على ثلثي المقاعد داخل مجلس الأمة، ينهار التصور المفترض لدور مجلس الأمة في النظام الدستوري. إن تجاوز مثل هذا الفرض يتطلب مراقبة وحذرا شديدين بخصوص التركيبة الأساسية للمجلس، المستمدة من الإلتخاب، على نحو لا يسمح فيه لأي حزب الحصول على أغلبية ثلثي المقاعد، أو إعادة النظر بشكل كلي في تركيبة المجلس على نحو تؤمن فيه أغلبية داخله لا يتحكم فيها الإلتخاب.

بهذا تظهر عيوب الحل المتبني، بهذا الشأن، فاختيار الموازنة بين التمثيلين السياسي والتقني يطرح إشكالاته في حال توافق الأغليبتين البرلمانيتين، وكذلك الأمر في حال عدم توافقهما وتبني ممثلي أعضاء مجلس الأمة لموقف عدائي حيال الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني.

هذا ما يجر إلى التأكيد على أن الأمر يتعلق بالأساس بالمواقف السياسية، ففشل مسار التسوية لا يرتبط بالمساواة العددية بين الأغلبية والمعارضة داخل اللجنة المتساوية بالأساس، بقدر ما هو موقوف على تشبّث الأعضاء بالدينامية التنازعية التي تطبع الغرفتين، وعلى ذلك فإن اللجنة المتساوية الأعضاء لن يكون لها معنى إلا إذا تم إعتبارها لقاء تستعد أغلبية المشاركين فيه التقارب من بعضها، لا كمجال تتقابل فيه موازين القوى².

إن الطابع المختلط يسهم، بلا ريب، في إنتاج المنطق النزاعي للغرفتين، كما أن إختيار أعضائها يتم لفترة ضيقة لا تتعدى فترة دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف، الوضع الذي يسهم في تأسيس هيئة

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 392.393.

² Ibid., p. 393.

عمل غير مستقرة، ويجعل التسوية بين الغرفتين لا تتدرج ضمن سياسة للتوفيق أكثر شمولاً، لأنها تسوية لا تمتد في الزمان. وعلى هذا فإن الحفاظ على مبدأ التوازن بين البعدين التقني والسياسي في تركيبة اللجنة، الذي اعتمده المشرع، مع إضفاء طابع الديمومة عليها، قد يفضي إلى نجاح أكبر لها. غير أن هذا النجاح يظل دون قيمة تذكر ما لم تعتمد الغرفتان نص التسوية المقترح.

وعليه فإنه إذا لم يكتب لهذه اللجنة النجاح، فإن ذلك يعود بالأساس إلى تشبّث غرفتي البرلمان بموقفهما النزاعي. فبعيدا عن استغلال البعد التوفيقى الذي تسعى اللجنة إلى إنتاجه، فإن أقل ما يمكن به وصف نموذج التسوية المعتمد هو أنه حل واقعي¹.

الفقرة الثالثة: تحديد موضوع المناقشات، إختصاص حصري لمجلس الأمة

تأميناً لمبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان المساهمتين في إجراءات التسوية، نص المشرع على أن تجتمع اللجان المتساوية، عن كل نص، بالتناوب في مقر إحدى الغرفتين، وذلك خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب التأسيس إلى رئيس كل غرفة². وتنتخب كل لجنة مكتباً لها يتكون من رئيس ونائب له ومقررين إثنين. وفيما ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ينتخب نائبه من بين أعضاء الغرفة الأخرى، على أن ينتخب لكل غرفة مقرر واحد.

إن هذا التصور وإن كان يبدو معقداً، فإن تطبيقه يبدو بسيطاً على اعتبار أن الأحكام محل التطبيق، بهذا الشأن، هي ذاتها في كلا الغرفتين³. فمجال المناقشات التي تتولاها اللجنة المتساوية قد حدده الدستور الذي أوكل لهذه الأخيرة، في مادته 120، مهمة " إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف". هذا ما يجعل اللجنة ملزمة دستورياً ومنطقياً باحترام مبدأ عدم نقض الإتفاقات المتوصل إليها، ومكلفة بالبحث عن تسوية بشأن الأحكام أو الحكم محل الخلاف فقط.

بهذا يتجلى أن إطار المناقشات يبدو محدوداً، مقابل ما هو معمول به مثلاً في النظام الألماني، إذ بالوسع أن تخطر اللجنة بالنص كاملاً وليس بالأحكام محل الخلاف فقط⁴. فالأحكام محل الخلاف لا يمكن قراءتها قراءة مرنة، على نحو يمنح للجنة مكنة التأقلم والظروف التي تحيط بعملها. ذلك أنه يتعين التساؤل حول ما إذا كان مقبولاً أن تخضع أحكام تم المصادقة عليها من طرف الغرفتين بذات الصيغة،

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 382.394.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 87 ف 2.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 90.

⁴ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 383.394.

ومن ثم غير قابلة للعرض على اللجنة المتساوية، لإعادة الكتابة من طرفها لدواعي تنسيق كتابة النص، أو لدواعي التجانس، أو أن تقوم اللجنة بإضافة أحكام جديدة للنص المعروض عليها¹ ؟

مع قلة عدد اللجان المتساوية لا يمكن الفصل في هذه المسألة، وبالتالي معرفة مدى سلطانها بهذا الشأن. ومع هذا تظل مناقشة الغرفتين لتقرير اللجنة غير ممكنة ما لم يقرر الوزير الأول ذلك. إن رفض الوزير الأول عرض تقرير اللجنة على البرلمان، ولو كان نظرياً، من شأنه التقليل من سلطة اللجنة المتساوية وأهمية عملها في مجال التسوية².

الفرع الثاني: نتائج التسوية

بعدما تفرغ اللجنة المتساوية من دراسة الأحكام محل الخلاف، يتوقف مصير إجراءات التسوية على إرادة الحكومة. فإذا ما خلاص عمل اللجنة إلى اقتراح نص تسوية، فإنه يقع على عاتق الحكومة إلزام عرضه على غرفتي البرلمان للمصادقة. فهذا الإلتزام وإن بدا وجوبياً، فإنه لا يوجد ما يجبر الحكومة على القيام به قانوناً. وعليه، فإنه في حال إختيار هذا الفرض، فإن ذلك يحول دون بلوغ إجراءات التسوية منتهاها، وبالتعبية لهذا شل العملية التشريعية والحيلولة دون ممارسة البرلمان لسلطته التقريرية³.

في حين، فإنه في حال إلزام الحكومة بعرض إقتراح النص على البرلمان، وهذا هو الحل الأكثر توافقاً مع تصور المشرع العضوي، تفعل الإجراءات التشريعية من جديد وفق ذات المقتضيات التي تحكم الإجراءات التشريعية العادية، مع تحكّم ملحوظ للحكومة في تحديد مصير التسوية، فإذا لم تتوصل الغرفتان إلى المصادقة على نص تسوية مطابق، واستمر الخلاف، تتولى الحكومة حسمه بسحب النص⁴.

الفقرة الأولى: المصادقة على اقتراح نص التسوية

يكشف تبني اللجنة المتساوية في تقريرها لاقتراح نص عن موقف بناء يتناسب والفرضية الأكثر تحقّقاً، تلك التي يسود فيها منطق التسوية. فاللجنة تقترح تعديل النص القانوني، الذي صادق عليه

¹ تكرر الممارسة، التي رتبها العديد القليل من اللجان المتساوية، عدم نقض الإقتاعات المتوصل إليها من طرف غرفتي البرلمان، ما يستلزم قيام اللجنة باقتراح نص تسوية يخص الأحكام التي لم تصوت عليها غرفتا البرلمان بعبارة مماثلة فقط. الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص 95.

² بوزيد زهاري، « اللجنة المتساوية الأعضاء ... »، المرجع السابق، ص 41.

³ عرف القانون الفرنسي مثل هذا الوضع، ومن أجل مواجهته نص القانون الداخلي للجمعية الوطنية على أنه في حال إمتناع الحكومة عن عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للمصادقة عليه في بحر الخمس عشرة يوماً من تاريخ إيداع تقرير اللجنة، فإنه بوسع الغرفة التي تم إخطارها بالنص محل المناقشة آخر مرة، قبل إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، أن تسألف مناقشته.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المادتان 120 ف 5 .6.

المجلس الشعبي الوطني، حتى يمكن قبوله من طرف مجلس الأمة. حينها تستأنف الإجراءات التشريعية وفق ما قرره المشرع العضوي¹، فيبلغ رئيس الغرفة، التي عقدت اللجنة الإجتماعات في مقرها، التقرير إلى الوزير الأول الذي يعرضه على الغرفتين للمصادقة طبقا لإجراءات المادة 120 من الدستور.

إن مناقشة تقرير اللجنة المتساوية من طرف الغرفتين يبدو، في نظر البعض²، كإجراء للتصديق على التسوية أكثر منه إستئنافا للمداولات وفق منظور برلماني. فكل غرفة تبت أولا في التعديلات المقترحة من طرف اللجنة المتساوية، وتلك المقترحة من طرف الحكومة ومن طرف المجلس الشعبي الوطني بعد حصولها على موافقة الحكومة، قبل المصادقة على النص بكامله³. فمنطق التصديق هذا، بدل المداولات، هو الذي يبرر الخاصتين الإجرائيتين في مجال الحق في التعديل والتصويت على النص.

فحق التعديل البرلماني، المقتصر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، يخضع إلى رقابة صارمة تحتكر الحكومة ممارستها، فهي المؤهلة لتركيز كل التعديلات المقترحة، فضلا عن أنها هي المؤهلة قانونا لتأمين المصادقة على ذات النص من طرف الغرفتين، على اعتبار أنها الوحيدة التي تحظى بحق التواجد داخل الغرفتين⁴.

نتيجة لذلك فإن الحق في التعديل البرلماني يبدو ضيقا، طالما أنه لا يمكن إدخال أي تعديل على النص محل التصويت من طرف المجلس الشعبي الوطني إلا بموافقة الحكومة⁵. وعليه، وحدها التعديلات البرلمانية التي لاقت موافقة الحكومة تكون محلا للمناقشة، إلى جانب تلك المقترحة من قبلها.

في الواقع، يبدو الحق في التعديل المتروك للحكومة على هذا المستوى كسلطة للكبح من جهة، وكسلطة للإقتراح من جهة أخرى. فباعتباره سلطة للإقتراح، تستطيع الحكومة من خلاله إدراج أي تعديل لم تسمح به الإجراءات المعمول بها داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالنتيجة تكيف الحكومة بواسطته النص محل التسوية وفق ما يخدم برنامجها السياسي. أما منظورا إليه كأداة للكبح، فتستطيع الحكومة من خلاله تضيق سلطة المجلس الشعبي الوطني في التعديل حفاظا على النص محل التسوية واستبعادا لكل تعديل لا يخدمها.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادتان 94 ف 4، 95.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 396.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 120 ف 5؛ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 95 ف 2.

⁴ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 397.

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 120 ف 6.

إن هذا الحق، الذي هو مصمم، في نهاية المطاف، لمصلحة الحكومة، لا يبدو مستساغا لكونه ينقض جهود التسوية في مرحلة جد متأخرة تشرف فيها الإجراءات التشريعية على منتهاها، بداءة؛ ولأنه غير مبرر، ثانيا، كون الحكومة تساهم في اللجنة المتساوية ويوسعها إقتراح ما تشاء من تعديلات داخلها. وعلاوة على ما تقدم، فإن تصميمه، على هذا المستوى من الإجراءات، يخل بمبدأ المساواة بين الغرفتين، وينحرف بالحوار البرلماني عن مساره الأصلي، فبدلا من أن يكون حوارا داخليا، يصبح حوارا منفردا بين الحكومة وكل غرفة على حدة. فمن الواضح أنه ليس في وسع مجلس الأمة إقتراح تعديلات بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص محل التسوية، فكل ما في وسعه هو قبول نص التسوية، بعد إدخال التعديلات عليه، أو رفضه لا غير، مادام أن المؤسس قد استبعد نظام الذهاب والإياب، من جهة، وأنه لا يوجد ما يفيد إمكانية إجتماع اللجنة المتساوية من جديد، بهدف إقتراح نص تسوية جديد يأخذ في الحسبان التعديلات المقترحة، في حال رفض مجلس الأمة إقتراح التعديلات المدخلة على نص التسوية الأصلي، من جهة أخرى.

هذا ما يكشف عن البعد الثاني لهذا التصميم، إذ يتحول الحوار البرلماني من حوار بين غرفتي البرلمان، إلى حوار بين الحكومة من جهة، وكل غرفة على حدة، من جهة أخرى. فبعد عرض نص التسوية على المجلس الشعبي الوطني، يستطيع هذا الأخير من خلال حوار مع الحكومة نقض نص التسوية من خلال التعديلات التي تلقى موافقتها بالأساس، فنقض التسوية لا يكون في الواقع إلا إذا رغبت الحكومة فيه. بالمقابل حينما يعرض نص التسوية المعدل على مجلس الأمة، فإن هذا الأخير سوف لا يجد نفسه في مواجهة نص التسوية الذي ساهم في صياغته على قدم المساواة مع الغرفة النظيرة له، وإنما في مواجهة نص جديد تم تعديله وفق ما يخدم مصالح الحكومة.

وعلى ذلك يتحول الحوار، الذي كان مفترضا بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أصلا، إلى حوار بين الحكومة وغرفتي البرلمان. إن توافق هذا الوضع مع تمتع الحكومة بأغليبتين متوافقتين داخل غرفتي البرلمان سوف يؤثر سلبا على وظيفة الكبح التي يحظى بها مجلس الأمة، ولن يتأهل هذا الأخير لممارسة وظيفته هذه إلا إذا توفرت داخله أغلبية مخالفة لأغلبية الغرفة النظيرة له. وفوق ذلك فإنه سوف لن يكون هنالك معنى لتأسيس حوار برلماني عن طريق اللجنة المتساوية، إذا لم يتم الرجوع إليها كلما برزت إمكانية إدخال تعديلات على نص التسوية المقترح من قبلها.

هذا ما يشكك فعلا في اعتبار الحكومة القيم على حماية إقتراح التسوية الذي خلصت إليه اللجنة المتساوية، فهذا الدور الموكول للحكومة موقوف على استخدام هذه الأخيرة لحقها في التعديل بشكل

معتدل ورقابته له عند ممارسته من طرف المجلس الشعبي الوطني بشكل صارم، وإلا فإنه في حال ممارسته بشكل مطلق، على نحو يؤدي إلى إعادة صياغة نص التسوية أو إدراج مواد جديدة فيه، وفي ظل الحدود التي تطبق بشأن الحق في التعديل ضمن شروط الإجراءات العادية¹، فإن ذلك سوف يشكك في الدور الدستوري للجنة المتساوية في الحوار البرلماني وبنفي أي سلطة أو تأثير لها فيه².

أما فيما يتعلق بالتصويت، فقد تم تصميمه على نحو يضمن تجانس النص محل التسوية وعدم قابليته للتجزئة³، إذ تبت كل غرفة في التعديلات المقترحة بداءة، لتتولى بعدها المصادقة على النص بكامله، بواسطة تصويت واحد ومن دون اللجوء إلى إجراء التصويت مادة بمادة.

على هذا النحو لا تستطيع أي غرفة، بعد المصادقة على النص وفق هذه الإجراءات، إعادة النظر في التسوية المتوصل إليها، لكون المصادقة على النص لا تعد إعلانا عن نجاح إجراءات التسوية فحسب، وإنما تعد نهائية أيضا. فمن الجلي أن نجاح إجراءات التسوية موقوف بالأساس على تنويع عمل اللجنة باقتراح نص للتسوية. غير أن هذا الوضع غير مؤكد في كل الأحوال، فقد لا يقترح تقرير اللجنة أي نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، كما قد لا يصادق مجلس الأمة على نص التسوية.

في مثل هذا الحال يظل الخلاف البرلماني قائما، ولا يسع الحكومة حينذاك سوى سحب النص إحتراما لأولوية وسمو موقف مجلس الأمة، باعتباره الغرفة التي تملك مبدئيا حق تعديل الرأي العام.

الفقرة الثانية: الكلمة الأخيرة، لمجلس الأمة

تصور المشرع العضوي مخرجا وحيدا لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء، فتقريرها يقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف⁴. لا يرب في أن هذا المخرج هو الحل الأمثل لعمل اللجنة المتساوية لكنه ليس هو الحل الوحيد بالضرورة، إذ قد يتعذر عليها الوصول إلى اقتراح نص للتسوية نتيجة عدم فرز أغلبية بسبب تساوي الأصوات، ويظل الفريقان متشبثان بموقفيهما.

سوف لن يمنع هذا الوضع اللجنة المتساوية من إعداد تقريرها الذي سوف تثبت فيه عدم التوصل إلى نص تسوية، كما سوف يكون لزاما على رئيس الغرفة المنعقدة بها اللجنة تبليغه للوزير الأول.

¹ من أجل حماية نص التسوية من الإستعمال المفرط للحق في التعديل الحكومي، قام المجلس الدستوري الفرنسي بتقييد إستعماله على مستوى الموضوع، وهذا حينما أوجب أن تكون التعديلات على علاقة بأحد الأحكام محل المناقشة، أو تكون مفروضة بحكم ضرورة تأمين التنسيق مع نصوص أخرى موضوع دراسة من طرف البرلمان. أنظر: CC, n° 98 – 402, 25 juin 1998.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 397.

³ Ibid. p. 399.

⁴ القانون العضوي رقم 99 – 02، المادة 94 ف 1؛ بوزيد لزهاري، « اللجنة المتساوية الأعضاء ... »، المرجع السابق، ص 43.

بلوغا عند هذا الحد تبدو إجراءات التسوية في وفاق والتصور الذي رسمه المشرع العضوي. غير أن الذي سوف يعيق إستمرار هذه الإجراءات، وصولا إلى مرحلة التقرير البرلماني، هو موقف الوزير الأول حيال تقرير اللجنة، هل يعرضه على غرفتي البرلمان للمصادقة، أم يتمتع عن ذلك، طالما أن التقرير لا يتضمن نصا للتسوية، ومن ثم فإنه لا محل لما سوف يصادق عليه البرلمان؟

لم يضع المشرع العضوي، ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، تصورا لهذه الحالة بالأساس، ومن ثم لم يرصدا لها حلا. فأمام سكوت النص ومحدودية الممارسة، يرى جانب من الفقه أنه بالوسع إدراج هذه الحالة ضمن حالات إستمرار الخلاف التي تخلص إلى سحب النص من طرف الحكومة، وفق منظور المادة 96 من القانون العضوي رقم 99 - 102¹.

في الواقع لا يمكن التسليم بهذا الحل، لكونه يتجاهل إجراءات إلزامية من الواجب إحترامها وصولا للنتيجة المراد تطبيقها على الحالة، فضلا عن أنه يفرض حلا يمكن الوصول إلى نقيضه.

فعلى صعيد أول، وحتى وإن كان التقرير لا يتضمن نصا للتسوية، فإنه يتعين على الوزير الأول عرضه على المجلس الشعبي الوطني مرفقا بالنص والأحكام محل الخلاف، وبإمكان هذا الأخير المصادقة على النص وفق التعديلات المقترحة من مجلس الأمة، وهذا عن طريق ضغط الحكومة على أغليبتها طالما أنه بوسع المجلس الشعبي الوطني إدخال تعديلات على النص بموافقة الحكومة، ليحال بعد ذلك النص على مجلس الأمة الذي سيصادق عليه، طالما أن الغرفة النظرية قد نزلت عند توصياته.

في حين، إذا تشبث المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي صادق عليه ورفض توصيات مجلس الأمة، فإنه بوسع الحكومة الضغط على مجلس الأمة للمصادقة على ذات النص والتنازل عن توصياته.

أخيرا وفي حال تمسك كل غرفة بموقفها، حينها فقط يمكن للحكومة، وبعد استنفاد كل إمكانية لفض الخلاف بين الغرفتين والوصول إلى تسوية، التدخل من أجل الإنتصار لموقف الغرفة الثانية على حساب الغرفة الأولى. وهو ذات الحل الذي يتعين إعتماده أيضا في حال إقتراح اللجنة المتساوية لنص تسوية ورفض مجلس الأمة المصادقة عليه بذات الصيغة التي صادق بها عليه المجلس الشعبي الوطني.

فهذه الآلية تخضع إلى شروط دقيقة ولا يمكن إعمالها إلا بمبادرة من الحكومة، بعد فشل إجراءات التسوية، تدعيما لحق الاعتراض الذي يمسك به مجلس الأمة ضد كل نص قانوني يمس، من منظوره، بقواعد السلم الإجتماعي. والملاحظة أن إلتزام الحكومة بسحب النص موجب لها دستوريا، حالما

¹ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 261.

يتأكد إستمرار الخلاف بين الغرفتين، الذي يتحقق بكل وضوح، حينما يرفض مجلس الأمة، بناء على نتائج اللجنة المتساوية، المصادقة على ذات النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

هذا ما يجعل من مجلس الأمة صاحب الكلمة الأخيرة في العملية التشريعية، والمحدد لمصير النصوص المعروضة على البرلمان، ومن ثم الماسك بسلطة الكبح في العملية التشريعية.

من هذا المنطلق، يظل مجلس الأمة رقيباً فعّالاً على العملية التشريعية، فهو لا يسمح لأي أغلبية المساس بقواعد الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية. وعليه، فإنه على إثر تصويت سلبي له يتعين على الحكومة سحب النص الذي لا يمكن قبول عرضه مجدداً على البرلمان إلا بعد مرور سنة كاملة من تاريخ سحبه¹.

لا يكشف هذا المقتضى، عن سلطة الكبح التي يحظى بها المجلس في العملية التشريعية، وبالتبعية لذلك وظيفته السلبية، بل يبرز، أيضاً، المظهر الإيجابي لسلطته هذه: وظيفة الإرجاء، فبخصوص مواضيع حساسة لم تتبلور بشأنها نظرة شاملة تأخذ في الحسبان كل مقومات الأمة، يستطيع مجلس الأمة إبعادها من خلال سلطته تلك، ومن ثم منح فرصة جديدة للطبقة السياسية لفتح نقاش مترو حولها لا تتحكم فيه الوعود الإنتخابية ولا الظروف الآنية. مهمة فرضتها تناقضات المنظومات القيمية التي تستمد منها الطبقة السياسية مشاريعها السياسية: فمجلس الأمة أداة إرجاء وتحكّم فعال في عامل الزمن، إذ من خلال سلطته في الإرجاء يترك للزمن وحده مهمة الفصل في مثل هذه المواضيع، من خلال تفاعلات القوى الإجتماعية والسياسية².

هذا ما يكشف عن علاقة مجلس الأمة بعامل الزمن. فمن خلال سلطته في الإرجاء، التي تتمثل عاملاً مشتركاً بين مختلف الغرف البرلمانية الثانية، يسمح مجلس الأمة بتوفير وقت جديد للمناقشة ويفتح المجال للتفكير. فإذا كان المجلس الشعبي الوطني مرتبطاً بإيقاع تواتر الإنتخابات التشريعية والبرامج الحكومية، يحظى مجلس الأمة، بالنظر إلى طريقة تشكيله، بديمومة وباستمرارية تجعله يفضل الدائم على المؤقت. وإذا كان قصر العهدة النيابية لمجلس الأمة تفقده الكثير من علاقته بالزمن وتضعه في نفس إيقاع باقي المؤسسات السياسية، فإن خصوصية تركيبته المزدوجة والتجديد الجزئي، يمنعان التداول الذي يمكن أن يميز المجلس الشعبي الوطني، ما يؤمن للمجلس علاقة متينة بهذا العامل.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 96.

² هذا ما كان يؤمنه الحزب الواحد قبل اعتماد نظام تأسيسي تعددي سنة 1989.

قصارى القول، يشكل سحب النص إجراء يضع حدا للحوار البرلماني ويمنح مخرجا للحكومة. وإن كان يظهر على أنه إجراء إستثنائي للعملية التشريعية، فإنه يكشف، علاوة على ذلك، عن الاتجاهات التسلطية التي تطبع الثقافة البرلمانية في الجزائر، فمارسته وثيقة الصلة بالمخاطر المحتملة لتصويت صادر عن أغلبية غير معتدلة داخل المجلس الشعبي الوطني¹.

المطلب الثاني: التصويت

تقوم الإجراءات التشريعية داخل مجلس الأمة على جملة من القرارات تساهم جميعها في تشكيل القانون، وبانتهاء هذا المسار يخلص المجلس إلى المصادقة على النص المحال عليه، لتبرز المصادقة على النصوص القانونية كتصرف ينهي المداولات التشريعية، وكتجسيد لهذه القرارات المتتالية. وفيما تتخذ بعض القرارات البرلمانية مظهرا سلبيا، يتخذ البعض الآخر منها، لاسيما التصويت، مظهرا إيجابيا. فهذا الأخير يعبر عن شكل أغلبية داخل المجلس، ويحدد مصير وجهات النظر التي تم مناقشتها.

وحتى وإن كان يدخل في عداد التصرفات الفردية، المستمدة من حرية الإختيار المتروكة لكل عضو في البرلمان، فإنه يسمح، مقابل ذلك، بتشكّل قرار جماعي يضع في المواجهة مصالح متنافرة. من أجل ذلك، عمل المشرع على تأطير ممارسته أخذا في الحسبان الموازنة بين ضرورات الفعالية، من جهة، وحماية الحريات الفردية لأعضاء المجلس، من جهة أخرى (الفرع الأول).

وتبعا للرهان الذي يسعى المؤسس بلوغه، من خلال إجراءات التصويت، تبرز أغلبية معززة تعكس إجماع الطبقة السياسية حول القرارات التي تخص المجموعة الوطنية، وتكشف عن الإلتضاب الحزبي كعامل أساس لبلوغ هذه النتيجة. فمثل هذا التجانس الحزبي لا يبدو سهل المنال تبعا لتعقيدات ذات صلة بخصوصية تركيبة المجلس من شأنها عرقلة الرهان التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموازنة بين حرية وفعالية التصويت

يعد التصويت محرك مسار تشكل القانون، فهو يكرس إنهاء كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية باتخاذ قرارات متتالية، فضلا عن أنه يطبع إختتام مسار تقريرى طويل (الفقرة الثانية)، بإبراز الموقف السلبي أو الإيجابي لمجلس الأمة حيال النص القانوني محل المناقشة. غير أنه قد يكون عرضة للإستغلال من طرف مختلف الفاعلين التشريعيين في ظل تنازع المصالح (الفقرة الأولى).

¹ M.-M., Helgeson., op. cit., p.401.

الفقرة الأولى: التفسير الغائي لإجراءات التصويت

يتخذ مجلس الأمة قرارته في إطار إعداد القانون وفق أحد الأنماط الثلاثة التي حصرها نظامه الداخلي والمشرع العضوي. ولا تبرز خصوصية مجلس الأمة، بهذا الشأن، من خلال أصالة إجراءات التصويت، بقدر ما تتجلى من خلال الإستخدام المتواتر لأحد هذه الأنماط (أ و لا)، ذلك أن اللجوء إلى نمط تصويت بعينه لا يبدو البتة حيادياً (ثانياً).

أولاً - تفضيل التصويت غير الشكلي

عادة ما تعتمد الغرف البرلمانية، أثناء إتخاذ قراراتها بمناسبة إعداد القانون، إجراءات غير شكلية بهدف فرز رأي الأغلبية داخلها. غير أن طبيعة النص محل المصادقة، وتدخل أحد الفاعلين التشريعيين قد تفرضان اعتماد إجراء أكثر رسمية¹. هذا ما يبرز تعدد أنماط التصويت المعتمدة من قبل النظام الداخلي لمجلس الأمة، بغية أقلمة إجراءات المصادقة وفق طبيعة وظروف التصويت².

فعلى خلاف الأنظمة المقارنة، يبدو تأطير التصويت في القانون البرلماني الجزائري بسيطاً. فحتى وإن كان النظام الداخلي لمجلس الأمة قد اعتمد أنماطاً ثلاثة للتصويت، يبدو أنه يفضل دوماً تصويتاً أقل شكلية. فالإقتراع العام برفع اليد يشكل القاعدة العامة، إذ يسمح لرئيس الجلسة بملاحظة وإعلان نتيجة التصويت. غير أن القانون البرلماني يجيز للمجلس اعتماد إجراءات شكلية عن طريق الإقتراع السري أو الإقتراع العام الإسمي.

ولن يكون اعتماد نمط من أنماط التصويت ممكناً إلا بموجب قرار صادر عن مكتب المجلس، بعد إستشارة رؤساء المجموعات البرلمانية³ قبل بدء عملية التصويت. وحتى وإن كان المشرع العضوي، وإلى جانبه النظام الداخلي، قد أغفلا تحديد الأطراف التي لها حق طلب اعتماد نمط معين من التصويت، فإن ذلك يمنح لكل الفاعلين التشريعيين ولكل عضو من أعضاء المجلس حق تقديم طلب بهذا الشأن.

لا ريب في أن الإقتراع السري لا يهدف إلى التسجيل الشكلي والرسمي لأسماء المصوتين، وإنما يصبو إلى فرز موقف الأغلبية الموصوفة في المجلس بشكل دقيق، ففي ظل إجراءات تشريعية تسعى إلى

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p.430.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 58 ف 1؛ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 30.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 58 ف 2.

تحقيق الإجماع وتفضله، يبدو غير مستحب إعلان الإنقسامات داخل المجلس. في حين يسعى التصويت الإسمي، رغم تعقيداته مقارنة بالإجراءات العادية، إلى الإعلان عن نتائج التصويت بشكل مفصل¹.

ثانيا - رهانات إعتقاد نمط التصويت

لنمط التصويت المعتمد آثار بليغة على المسار التقريري داخل المجلس النيابي، كما على مواقف الفاعلين التشريعيين. وعلاوة على ذلك فإن إعتقاد نمط خاص من التصويت بوسعه أن يشكل سلاحا في يد الأغلبية كما الأقلية، فاختيار نمط تصويت بعينه يتوقف بداءة على اعتبارات ذات طبيعة زمنية، فالمصادقة بالإقتراع العام برفع اليد يمتاز، عن غيره من أنماط التصويت الشكلي، بانعدام الإعلان عن مواقف أعضاء المجلس، كما يسمح بسرعة اتخاذ القرار ويحول دون قطيعة المداولات البرلمانية، وبهذا فهو يسمح بتقديم الإجراءات التشريعية بشكل مقبول.

بالمقابل بوسع نمط التصويت الشكلي المساهمة في إستراتيجية للإمتناع، طالما أن سلطة تقرير إعتقاد نمط التصويت يعود إلى مكتب المجلس، أي إلى المجموعات البرلمانية. هذا ما يؤكد قيام علاقة سببية بين اللجوء إلى التصويت الشكلي ومركز الأقليات والأغلبية داخل المجلس، فكلما حازت الحكومة أغلبية متجانسة يضيق إعتقاد التصويت الشكلي، وهذا ما أمكن ملاحظته منذ سنة 1999.

في حين إذا وجدت معارضة قوية داخل المجلس، أو على أقل تقدير قيام الثلث المعين بدوره المعدل للأغلبية البرلمانية، فإنه بالوسع تصور اللجوء إلى تصويت شكلي. فاللجوء إلى التصويت الشكلي لا يرتبط بطبيعة النص المعروض للمصادقة وإنما بالدور الذي يريد المجلس القيام به.

وإلى جانب ما تقدم، قد يجد إختيار نمط معين للتصويت تبريره في البحث عن إنضباط حزبي صارم، فالإعلان في التصويت الشكلي يعبر عن وسيلة فعّالة لتعزيز ضغط المجموعات البرلمانية على أعضائها، كما يسمح للناخبين، أو الجهة المعنية، من مراقبة مواقف الأعضاء وتجانس الأحزاب. مقابل هذا يؤمن التصويت الأقل شكلية للأعضاء حرية أكبر ويكفل عدم الكشف عن الإنقسامات الحزبية. هذا ما يبرر عدم لجوء المجلس إلى التصويت الشكلي طالما أن العملية التشريعية فيه تقوم على الإجماع.

ويجدر التنبيه أيضا إلى أن المجموعات البرلمانية قد تستجدي بالتصويت الشكلي تحقيقا لأهداف متباينة. فبوسع المعارضة أو الأقلية مثلا إذا ما قررت الإمتناع أن تترك مجموعات الأغلبية إذا ما

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p.432.

لاحظت وجود تشققات داخلها بسبب مواقف ذاتية لبعض الأعضاء، أو بسبب الوعود الانتخابية. لكن بالمقابل إذا ما أرادت الأغلبية تعزيز صفوفها، فبوسعها اللجوء إلى مثل هذا التصويت¹.

الفقرة الثانية: إنهاء المسار التقريري

بصرف النظر عما إذا كان القرار التشريعي على صلة بجزء من النص القانوني أو بالنص برمته (أولا)، تظل ذات الشروط القانونية الواجبة التحقق في التصويت مطلوب توفرها في الحالين (ثانياً).

أولاً - شرط التصويت

من الواجب أن يخضع لتصويت مجلس الأمة كل توصية، كل مادة وكل نص قانوني، ما يجعل السلطة التقريرية لهذا الأخير تتجسد من خلال سيرورة متتالية تجد منتهاها عند تصويت المجلس على مجمل النص. فعدد مرات التصويت المعمول به في إطار مناقشة نص قانوني تختلف حسب النتيجة المتوصل إليها إثر مناقشة المجلس لمجمل النص، إذ قد تختزل في تصويت واحد، إذا قرر مكتب المجلس المصادقة على النص بكامله، ما لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، أو قد يتعدد إذا ما قرر هذا الأخير، رغم وجود توصيات وملاحظات، الانتقال إلى المناقشة مادة مادة².

في الحالة الأخيرة يكون عدد مرات التصويت وثيق الصلة بعدد المواد التي يتضمنها النص القانوني، فضلا عن عدد التوصيات التي قدمتها اللجنة الدائمة المختصة والتي يتطلب تصويت المجلس عليها. ومهما يكن من أمر، من الجلي أن عدد مرات التصويت يظل معتدلا نتيجة تضيق الحق في التعديل الممنوح لمجلس الأمة مقارنة بالغرفة النظيرة له.

وبالمقابل يلاحظ أن المشرع العضوي قد قلص من عدد مرات التصويت أثناء التصويت مع المناقشة المحدودة، إذ يتم الإستغناء عن المناقشة العامة وتتم مناقشة المواد مادة مادة، ليختزل عدد مرات التصويت في تصويت واحد، بمناسبة المصادقة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان للموافقة عليها، ففي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة بدون مناقشة في الموضوع³.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 436.437.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 39 ف 4.

³ نفس القانون العضوي، المادة 38 ف 1. 2. 3.

وعليه يبدو أن التصويت بدون مناقشة ليس مصمما كوسيلة لمنع مناقشات المواد والتعديلات الممكنة فحسب، وإنما لإجبار المجلس على اختيار إجمالي عنوة على خلاف إرادته ولو جزئيا، ليتضح أن مجال سلطة التعديل الموكولة لمجلس الأمة في المجال التشريعي تتوقف على النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني دون التشريع الرئاسي، الذي يظل بمنأى عن أي مراجعة من مجلس الأمة الذي تصبح سلطته في المراجعة، بهذا الشأن، في حدود العدم.

فمجلس الأمة يراجع السياسة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني وهو غير مؤهل لمراجعة السياسة التشريعية لرئيس الجمهورية، فما عليه سوى القبول بها جملة، أو رفضها جملة.

ومهما يكن من أمر يكشف هذا الوضع عن مكانة مجلس الأمة في المنظومة الدستورية، وسلطة الكبح التي يتمتع بها لا في مواجهة الغرفة المنتخبة فحسب، بل وأيضا في مواجهة رئيس السلطة التنفيذية في حال عدم مصادقة مجلس الأمة على أمر رئيس الجمهورية، ما يجعله لاغيا من وجهة نظر دستورية¹، حتى ولو صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا - شروط التصويت

يطبع التصويت نهاية المداولات بإبراز موقف مجلس الأمة حيال النص محل المناقشة، والذي تعبر عنه الأغلبية الموصوفة داخله. وبصرف النظر عما إذا كان القرار التشريعي المطلوب متصل بجزء من النص أو بالنص برمته، فإن ذات الشروط القانونية الواجبة التحقق في التصويت مطلوب توفرها في الحالين. فالموقف المعتمد، وكقاعدة عامة، هو ذلك الذي يحصل نصاب ثلاثة أرباع الأصوات (أ) المعبر عنها من طرف الأعضاء الحاضرين جلسة التصويت (ب).

أ - نصاب الثلاثة أرباع

لم يكتف المؤسس بإنشاء غرفة ثانية في البرلمان قصد توسيع دائرة التمثيل الوطني فحسب، بل أراد أن يجعل منها، إلى جانب ذلك، جهازا يعبر عن إجماع، أو شبه إجماع، الطبقة السياسية حول القرارات التي يتخذها البرلمان، والتي هي على صلة بالحياة العامة. ذلك أنه، يتحتم في كل نظام ديمقراطي أن لا يكون القانون منبثقا عن أغلبية تفرض إرادتها على الجميع، لأنه بذلك يكون أداة للتبعية والخضوع ومظهرا من مظاهر الهيمنة: فالقانون لن يكون ديمقراطيا إلا إذا كان، حسب ما عرفه جون جاك روسو، عاما من حيث مصدره وموضوعه. ولن يكون القانون عاما من حيث مصدره إلا إذا كان مقبولا

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المادة 124 ف 3.

من قبل الكافة. وعليه، فإنه لا قيام للديمقراطية إلا إذا كان الرضا بالقانون نابعا عن الإجماع لا الأغلبية فقط: فلا تعدّ ديمقراطية كل هيمنة حتى ولو كانت باسم الأغلبية، فالأقلية مثلها مثل الأغلبية تحظى بحق الإستقلال، فلا يجب إخضاعها لقانون لم تبد رضاها بشأنه¹.

ولما كان تأمين الإجماع في العملية التشريعية أملا لا رجاء في تحقّقه في الجزائر، فإنه أمام تصميم الأقلية، أو الأقليات، على عدم الخضوع لرأي الأغلبية، فضلا عن الحذر من تجاوز هذه الأخيرة للأقلية وعدم الإكتراث بحقوقها، فرض تحقيق المتطلبات الديمقراطية، قصد الحفاظ على إستقلال الأقلية، إعتقاد هذه الأغلبية المعززة عند التصويت على النصوص القانونية، أيا كانت طبيعتها، وهي أغلبية مطلوب توفرها في مجمل الإجراءات التشريعية ولا تعرف إستثناء².

هذا ما يجعل من مجلس الأمة " مكانا - وسطا " يخدم مختلف المصالح الحاضرة في المجتمع³، ومجالا يحقق الإجماع الذي لا يراد به إتفاق مسبق بين مختلف القوى السياسية حول الموضوع أو حول المحتوى، ولكنه إتفاق حول " قواعد اللعبة " الواجبة الإحترام من أجل مناقشة هذا الموضوع أو هذا المحتوى في حد ذاته⁴. فإذا كانت أغلبية بسيطة كافية حتى يصحّ التصويت في المجلس الشعبي الوطني، فإن القانون البرلماني إشتراط توفر نصابا لا يقل عن نسبة ثلاثة أرباع الأعضاء حتى تصح المصادقة في مجلس الأمة، ويكتسي النص المصادق عليه المشروعية المطلوبة.

إن هذا النصاب يبدو بالفعل مرتفعا وهو يعيب عملية التصويت في حال تخلفه، ما جعل عملية مراقبة تحقّقه تتم بشكل وجوبي قبل البدء في أي عملية تصويت⁵، إذ من دونه تكون المصادقة المترتبة عنه غير صحيحة⁶، مهما كان عدد تأجيل الجلسات.

بيد أن الأبعاد الديمقراطية لهذا الإختيار تحجب طابعا تحكّميّا، فالمؤسس يهدف من ورائه إلى أن يشكل مجلس الأمة سلطة تعويقية في وجه الأغلبية. فأليات عمل غرفتي البرلمان مصمّمتين وفق الدور المنوط بكل غرفة في الحياة السياسية. ففيما تهدف في المجلس الشعبي الوطني إلى فرز إرادة أغلبية برلمانية وإبرازها، فإنها جاءت بالنسبة لمجلس الأمة، خاصة نصاب التصويت، بهدف الكبح والفرملة، ما

¹ R.Capitant., op. cit., p.8 et s.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، نفس المادة، نفس الفقرة.

R.Capitant., loc. cit.

³ الأمين شريط، « حول بعض الجوانب... »، المرجع السابق، ص 17؛

⁴ N. Safir., « Contribution à l'analyse de la problématique culturelle algérienne contemporaine : dynamiques culturelles et enjeux de société », in : L'Algérie incertaine, R.E.M.M.M., n° 65, 1992-3, p.118.

⁵ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 60 ف 3.

⁶ هذا ما أصرت عليه المادة 60 ف 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، حينما نصت على أنه " لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور

ثلاثة أرباع أعضائه على الأقل ".

دام أن الهدف من تأسيس مجلس الأمة ذاته هو الحماية من التعسفات التي قد تنتجها الأغليات البرلمانية القوية: فبدون هذه النسبة المرتفعة يصعب التغلب على تجاوزات وعسف الأغليات التي قد تحدث، ومن ثم، فإن إجراءات عمل المجلس تهدف بالأساس لأن تجعل منه عائقا في وجه هذه الأغليات.

وجليّ أن المؤسس لم يراهن في ذلك على كامل تركيبة المجلس لتأمين هذه الوظيفة، بل إختار الثلث المعين لأدائها. إنه يبدو من الصعب عليه تأدية هذه المهمة، ذلك أن تحصل حزب أغلبي على ثلثي المقاعد داخل المجلس من شأنه تعطيل دور المجلس هذا. ويزداد هذا الوضع تازما إذا ما تجانست الأغليات في غرفتي البرلمان، إذ يصبح هذا الأخير كتلة متجانسة لا تجارى.

في حين، إذا كانت الأغليبتان متباينتان فسوف يتحول مجلس الأمة، من دون ريب، إلى جهاز للإنسداد ويكون بوسعه شل عمل المؤسسات الدستورية الأخرى. فأمام هذين الوضعين، ومن أجل تجاوز هذه العقبة، يتعين إعادة النظر في صياغة تركيبته وتمكينه من أداء وظيفته في تعديل سلطة الأغلبية.

ومهما يكن من أمر، فإن هذه المهمة ليست موقوفة على هذا الشرط فحسب، بل إنها مرتبطة أيضا، وبشكل رئيس، بوعي الطبقة السياسية المشكلة للمجلس بالمهمة المنوطة به: فوظيفة مجلس الأمة في تعديل سلطة الأغلبية يجب تأديتها مهما كان لون الأغلبية من دون أن يظلّ الطريق، فيتحول إلى جهاز للإنسداد وعدم الإستقرار حيناً، أو مجرد غرفة للتأييد، ومن ثم عدم التأثير، حيناً آخر¹.

بهذا فقط يستطيع مجلس الأمة أن يشكل عنصرا موثوقا لضمان حقوق الأقليات في وجه قانون الأغلبية، وبذلك عنصرا قاعديا للمؤسسات الديمقراطية².

ب- التصويت الشخصي

يقتصر حق المشاركة في التصويت على أعضاء المجلس الحاضرين دون سواهم. هذا ما أقره صراحة النظام الداخلي للمجلس الأمة حين أكدده على أن "تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي"³، محاولا بذلك تكريس العلاقة بين المداولات واتخاذ القرار البرلماني وتعزيز التعبير عن المهمة التمثيلية⁴.

لاريب في أن إقرار هذه القاعدة يهدف إلى تأمين إستقلال أعضاء مجلس الأمة وتأمين حضورهم، لاسيما وأن ثلث أعضائه معينون لا منتخبون ويعوّ عليهم في أداء المهمة الدستورية الموكولة للمجلس في الحفاظ على قواعد الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية، ضد كل تجاوز من الأغليات العابرة،

¹J.Grangé., op. cit., p.56.

²Idem.

³النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 58 ف 3.

⁴M.-M. Helgeson., op. cit., p.443.

إلى جانب أهمية النصاب المطلوب للمصادقة على النصوص القانونية. وتأكيدا لذات النهج منع المؤسس على أعضاء المجلس الجمع بين العضوية في مجلس الأمة وبين مهام أو وظائف أخرى حتى يتفرغوا بشكل نهائي لأداء مهمتهم النيابية¹.

وجدير بالملاحظة أن مبدأ شخصية التصويت مطلق من حيث مداه، إذ يشمل كل النصوص التي يصادق عليها المجلس ولا يستثنى أي منها. ومع ذلك فإن النظام الداخلي، وبعد النص على مبدأ التصويت الشخصي، أقر نظاما إستثنائيا للتصويت بالوكالة². ففي حال غياب عضو من المجلس، يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، على أنه لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد. فالصرامة التي أبدتها النظام الداخلي حينما أقر مبدأ التصويت الشخصي يبدو وأنها قد اهتزت بسبب لا يعود إلى إقرار نظام التصويت بوكالة، وإنما حينما لم يحدّد الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى أعمال هذا النظام، فترك الأمر على إطلاقه يمنح لجهة رقابة توفر النصاب سلطة تقديرية كبيرة في قبول الوكالات من عدمها، وفق منظور حزبي لا قانوني³.

هذا ما يجعل بوسع المجلس، أو بالتحديد مكتبه التفاضلي عن غياب أعضائه. غير أن هذه المكنة نزلت محدودة بالقيد الآلي الذي وضعه ذات النظام والذي بموجبه لا يمكن إجراء التصويت إلا بعد مراقبة توفر النصاب، وأنه من دون تحقق هذا الأخير لا يمكن التصويت، الأمر الذي يخفف من العيب الذي واكب صياغة الحكم الذي أقر نظام التصويت بوكالة.

فهذا التخوف من نظام التصويت بوكالة وإن كان يعود في جانب منه إلى ضرورة مساهمة أعضاء المجلس بشكل فعلي في عمله، لا سيما في مرحلة اتخاذ القرار، ومن ثم إضفاء الجدية والمشروعية على قراراته، فإن مردّه أيضا منع تحكّم عدد قليل من أعضاء المجلس في توجيه نتيجة التصويت، وبالتبعية لذلك تشويه الدور الدستوري المنوط به على مستوى هذه العملية، فضلا عن منع المساس بحرية الرأي المتروكة للأعضاء، وذلك حينما يتم التصويت بموجب الوكالة على خلاف رأي العضو الموكّل. وعلى ذلك فإن " ... الطابع الشخصي للتصويت لا يمكن تعريفه ماديا، وإنما فكريا، بمعنى أن الموقف المتخذ يكون هو ذاته الموقف الذي يتبناه العضو المعني شخصا⁴، ما يجعل طريقة

¹ "على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة ... والمشاركة في التصويت أو المصادقة مع أداء المهام المسندة إليه"، القانون رقم 01-01، المادة 12.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 58 ف 4 و 5.

³ حتى وإن أقرت أنظمة مقارنة هذا النظام الإستثنائي، فإنها عملت على حصر حالات إعماله بشكل دقيق، أنظر:

M.-M. Helgeson., op. cit., p.445.

⁴ G. Carcassone., cité par M.-M. Helgeson., op. cit., p.446.

صياغة هذا المقتضى، على هذا النحو، تنزع عن التصويت بوكالة الخاصة التي أراد النظام الداخلي إضفاءها عليها، مجرد إستثناء يرد على مبدأ التصويت الشخصي.

مما تقدم يبدو أنه ليس بالوسع تحميل الإلتزام المقرر بموجب قاعدة التصويت الشخصي أهدافا تتجاوز مدها. فإذا كان يسهم في إضعاف تأثيرات الأحزاب على أعضاء المجلس، فإن تخلفهم عن حضور الجلسات واقع لا يمكن تغييره بموجب هذا الإلتزام. وعليه، فإن تطبيق الإلتزام بالتصويت الشخصي لا يكون إيجابيا إلا إذا أفضى إلى إعادة بعث النقاش البرلماني، لا سيما وأن من بين أهم مبررات الثنائية البرلمانية، تأمين جودة العمل التشريعي.

من أجل ذلك، وحتى يكون للتصويت الشخصي معنى فإنه يتعين سحب شرط تحقق نصاب الثلاثة أرباع على جلسات المناقشات أيضا، لأن التصويت وإن كان يمكن عضو المجلس من ممارسة حقه في الإختيار، فإن هذا الأخير لن يكون فعّالا إلا إذا كان مستنيرا ومبنيًا على ما دار في المناقشات. وعلى ذلك فإن كل إصلاح للحق في التصويت الشخصي لن يكون له معنى ما لم يفض إلى استبعاد كل تباين من حيث الحضور البرلماني بمناسبة مناقشة النصوص وبمناسبة التصويت عليها.

الفرع الثاني: الإنضباط في التصويت

يأتي التصويت قصد تكريس القرارات التشريعية التي خلصت إليها المناقشات البرلمانية، التي تسهم، بلا ريب، في تنوير أعضاء المجلس قصد إتخاذ قرارات عقلانية. غير أن هذا البعد المؤسسي لعملية إعداد النصوص القانونية، وإن كان يكتسي أهمية قصوى في تحسين نوعيتها، فإنه لا يبدو كذلك بشأن توجيه التصويت الذي يرسم البعد الحزبي مآله، فمن خلال توجيه أعضائها، تتحكم المجموعات البرلمانية في نتيجة التصويت، مستثمرة في ذلك كل المصادر (الفقرة الأولى)، ومستخدمة ما أتيح لها من وسائل تأميننا لانضباط أعضائها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مصادر الإنضباط

لا يبدو القرار التشريعي، في البرلمانات الحديثة، وليد تصويت طارئ أو غير متوقع، لمجموعة من البرلمانيين، نتيجة تأثير المبررات المعلن عنها في اللجان والجلسة العامة، بل إنه وليد التفاوض المسبق في المجموعات البرلمانية. وحتى وإن لم يكن لدى كل المجموعات البرلمانية ذات الحس

التفاوضي وذات المفهوم للوظيفة البرلمانية¹، فإن القرارات التي تتخذ داخلها عادة ما تكون مؤطرة. ذلك أن المجموعات البرلمانية أصبحت تشكل فاعلا تشريعيا يقر وجودها القانون البرلماني، وفي بعض الحالات القانون الدستوري²، فيحدد الأول شروط تأسيسها، وبمجرد تشكيلها تحظى بحرية وضع النظام الذي يحكمها والذي يعرف تباينا حسب معايير حجمها وحجم الأحزاب التي تتبعها.

لقد فرضت تعقيدات العمل التشريعي المعاصر على المجموعات البرلمانية حركة مزدوجة مست هيكلتها، التي يحكمها مبدأ التسلسل، وتقسيم العمل داخلها. وحتى وإن بدا أن إهتمام المجموعات البرلمانية بهذين العاملين حميم الصلة بحجمها واهتماماتها السياسية، فإنه يبدو مفروضا عليها لكونه مرتبط بعقلنة المسار التقريبي التشريعي. هذا ما يجعل قرارات هذه المجموعات مرهون بتأثيرات رؤسائها من جهة، والخبراء من جهة ثانية، على نحو يعمل فيها هؤلاء على توجيه موقف المجموعة البرلمانية، فيما يعمل الرؤساء على الظفر بقبول مجمل الأعضاء بهذا التوجه، الأمر الذي يجعل الإنضباط الحزبي موقوف على تصور جماعي للنشاط السياسي والبرلماني.

والملاحظ أن هذه العلاقة المزدوجة التي تحكم المجموعات البرلمانية تتباين من غرفة برلمانية إلى أخرى. ففيما تمنح المجموعات البرلمانية الألمانية الأولوية لمبدأ تقسيم العمل، تفضل المجموعات البرلمانية الفرنسية العامل الأول، فيما تتبنى المجموعات البريطانية موقفا وسطا ينحو باتجاه النموذج الألماني هيكليا، مقابل إبداء حساسية مفرطة حيال الخضوع للتوجيهات الحزبية³.

مقابل هذه النماذج المقارنة يخيم على المجموعات البرلمانية في مجلس الأمة ضبابية كثيفة، ما يجعل دراستها عويصة. فالدراسات القانونية قلما اهتمت بالمجموعات البرلمانية، ومع ذلك يبدو أنها على صلة وثيقة بالأحزاب السياسية وبجهة التعيين⁴، ولا تعرف تشكيل مجموعات عمل داخلها، ما يجعلها لا تتحكم في مضمون القرار التشريعي. فقلة الشفافية بشأن تسيير هذه الأجهزة يجعل المسار التقريبي داخلها يبدو على صلة بترددات القانون الدستوري الوطني في دمجها في المشهد المؤسّساتي، ويخلص عدم نشر أعمالها إلى جعل الممارسين وحدهم القادرين على تحديد علاقة أعضاء المجلس بمجموعاتهم البرلمانية.

¹ M. Hachemaoui., op. cit., pp.35-72.

² لم ينص الدستور الفرنسي الموافق لـ 4 أكتوبر 1958 بشكل صريح على المجموعات البرلمانية إلا بموجب القانون الدستوري بتاريخ 23 جويلية 2008، المادة 51 - 1 ف 1. أنظر:

B.Ridard., « La définition juridique de l'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni », VIII Congrès français de droit constitutionnel -Nancy, 16-18 juin 2011, p.6.7.

³ M.-M. Helgeson., op. cit., pp.450-454.

⁴ أهم ما يبرز تبعية الأعضاء المعيّنين لرئاسة الجمهورية هو المنع الذي تضمنه النظام الداخلي للمجلس حيال قدرة هؤلاء على تشكيل أكثر من مجموعة برلمانية، رغم أن الحد الأدنى المطلوب لتشكيل مجموعة برلمانية هو عشرة أعضاء. النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 49 ف 2. 6.

وفوق هذا، فإن تنكر التنظيم السياسي، لهذه المجموعات، للبعدين اللذين يحكمانها في القانون المقارن جعلها تبدو بدائية، فالنظام الداخلي يكشف عن ثلاثة مستويات داخلها: الرئيس ونوابه، المكتب وبقية الأعضاء¹، ويجهل بشكل نهائي مجموعات العمل، الوضع الذي يجعل عامل الإنضباط داخلها قائم على العنصر التسلسلي، لا سيما سلطة الرئيس. ولا يتعين التوقف عند الإنسجام الحزبي، الذي يبدو متماسكا من خلال تصويت أعضاء المجلس، بل من الواجب التعرض إلى مسألة الإنضباط الحزبي.

في التجارب المقارنة، وباستثناء الحالة الألمانية²، لا يتم التعرض إلى هذه المسألة إلا بشكل محتشم، على اعتبار أن مبدأ حرية العهدة البرلمانية هو المعطن، وأن هذه المسألة لا تعالج من زاويتها التسلطية فحسب، وإنما من منظور العمل على توحيد المواقف السياسية للمجموعة البرلمانية كذلك.

فمن الناحية العملية، يبدو هذا الإلتزام شديد الصلة بالأحزاب الكبرى، لا سيما اليسارية منها، بينما تحاول الأحزاب اليمينية التمييز بين الأوضاع، فإذا كان المبدأ لديها هو حرية التصويت، فإن هذه الأخيرة تعرف بعض الإنحسار، تماشيا وضرورة التضامن مع قرار الأغلبية داخل المجموعة البرلمانية، أو استجابة لمواقف سياسية تخص مواضيع مفصلية بالنسبة للحزب³.

وبالرجوع إلى تجربة مجلس الأمة، فالمبدأ أن أعضاءه يحظون بحرية التصويت، طالما أن المبدأ المقرر بهذا الشأن هو حرية المهمة البرلمانية. غير أنه من المفيد ملاحظة توفر النصاب المطلوب للمصادقة، رغم خصوصيته، بكل سهولة، ما يفيد إلتزاما صارما لأعضاء المجموعات البرلمانية بواجب الإنضباط الحزبي. وإذا كان بالوسع تفسير ذلك من خلال هيمنة البعد التسلسلي في هيكلية المجموعات البرلمانية لمجلس الأمة، ومن ثم التأثيرات الهائلة لرؤسائها، وبالتبعية للأحزاب التابعة لها، على الأعضاء حفاظا على الإنضباط الحزبي؛ فإنه بالوسع أيضا قراءة ذلك من منظور سياسي هو حرص المجموعات البرلمانية، ومن ورائها، الأحزاب ومختلف الأقليات المشكلة للثلث الرئاسي⁴، على توحيد مواقفها خدمة لديمومة التحالف القائم بينها، تحت طائلة هيمنة قوى سياسية ذات إمتداد شعبي، ما أجبرها على استثمار كل الوسائل للحفاظ على قيامه بل واستمراره.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 50.

² من الثابت أن الوكالة النيابية في الغرفة البرلمانية الثانية هي وكالة إلزامية، إذ يتعين على كل الأعضاء الممثلين للمجموعة الفيدرالية التصويت وفق توجيهات حكومة مجموعتهم.

³ M.-M. Helgeson., op. cit., p.455.456.

⁴ هذا لا يعني أن لا يكون لبعض أعضاء الثلث المعين مواقف غير موافقة للحكومة، لكن مثل هذه المواقف المعزولة سوف لن يكون لها بالغ الأثر على المسار التقريبي للجلسة العامة.

الفقرة الثانية: وسائل الإنضباط

يعد البحث عن التماسك الحزبي، باعتباره هاجسا لمجموعات الأغلبية، كوظيفة دائمة ومستمرة، فتأمينه وإن كان ميسرا خلال بداية الفترة التشريعية، فإنه لا يبدو ميسرا عقب ذلك، ما يوجب إشباعه بشبكة من الحوافز الوقائية والعلاجية. وجلي أن أول سبيل لتأمينه هي الإعلام، عن طريق تنبيه أعضاء الغرفة البرلمانية بتوقيت التصويت وأهميته، فضلا عن التوجه الذي رسمته المجموعة البرلمانية.

وإذا كانت أهمية التصويت داخل مجلس الأمة أمر لا مرأى فيه، فهو مقرر بشأن كل النصوص المعروضة للمصادقة، إذ يوجب النظام الداخلي حضور ثلاثة أرباع الأعضاء على الأقل من أجل مباشرته، فإن الذي يبدو مركزيا، في المسار التقريري، هو وجهة التصويت التي حددتها كل مجموعة.

وعليه، وطالما أن الحضور المكثف لأعضاء المجلس مطلوب عند عملية التصويت فقط، ولا يشترط أثناء المناقشات في الجلسة العامة، علاوة على أن التصويت قد لا يرد على النص برمته، بل على كل مادة منه أو جزء منها، فإن ذلك يوجب على أعوان الإنسجام الحزبي إعلام أعضاء المجموعة البرلمانية بشكل جيد، تفاديا لكل مفاجأة غير سارة أثناء عملية التصويت¹.

وجدير بالملاحظة أن الساهرين على التماسك الحزبي، لا سيما بالنسبة للأغلبية في مجلس الأمة، مفروض عليهم إعلام وحث أعضاء مجموعتهم البرلمانية على الحضور لجلسة التصويت، تحت طائلة إنسداد المسار التقريري. فالتهاون على هذا الصعيد، لا سيما بوجود معارضة قوية داخل المجلس، من شأنها أن تجعل الإنسداد أمرا واقعا. فوجود مجموعات برلمانية معارضة قوية داخل المجلس، أو قيام تباين حاد بين مجموعات الأغلبية، يشكل تهديدا فعليا للسير العادي لإجراءات التصويت، ومن ثم يفتح المجال لتسويات مفروضة على الأغلبية والمعارضة أو الأقليات، أو بين عناصر الأغلبية ذاتها، تحت طائلة إنسداد عمل المجلس. ففعالية التهديد بمقاطعة جلسات التصويت مرهون بحجم الأغلبية داخله.

ومهما يكن من أمر، فإن حصول أي حزب معارض على أكثر من ستة وثلاثين مقعد داخل المجلس بوسعه تعطيل المسار التشريعي، وتجاوز مثل هذا الوضع مرهون بتنازلات لفائدة هذا الطرف،

¹ يكشف عن هذا الإهتمام، وبشكل بارز، التجربة البريطانية، حيث يرسل رئيس المجموعة البرلمانية، في مجلس العموم، للأعضاء برنامج الجلسات مبرزا فيه أولويات نشاطهم البرلماني. فإذا كان موضوع جدول الأعمال مؤثر عليه بخط واحد، فإن مفاد ذلك حضور البرلماني منتظر لكنه غير إلزامي؛ في حين، إذا كان التأشير بموجب خطين، فالعبارة أن إنقسام وشيكا منتظر الوقوع ما يجعل الحضور واقعا لا مفر منه. أما التأشير بموجب ثلاثة خطوط فهو دلالة على حيوية الموضوع والغياب غير مسموح به. أنظر:

وهو أمر يبدو متروكا لرئيس المجلس، المكلف بالتشاور دوما مع المجموعات البرلمانية، الذي بوسعه، في حال عدم جدوى ذلك، التوسل بهيئة التنسيق¹.

وفي كل الأحوال، فإن إلتزام أعضاء المجلس بالإنضباط في التصويت لا يبدو وليد التماسك الحزبي فحسب، بل بالوسع رده إلى التدابير العلاجية التي قدج تعتمدها المجموعة البرلمانية حيال أعضائها. ففي حال إخلال عضو المجلس بالتزامه بالإنضباط في التصويت بشكل دائم ومستمر، ورفضه لوسائل الحوار الداخلي، يكون بوسع المجموعة مقابلة موقفه هذا بإجراء تسلطي هو إقصاؤه من المجموعة²، ما يضعف مكانته داخل المجلس في حال عدم إنضمامه لمجموعة برلمانية أخرى.

وعلاوة على ما تقدم، قد لا تواجه المجموعات البرلمانية حالات عدم الإنضباط هذه بعقوبة الإقصاء منها، حفاظا على مضمونها البشري، طالما أنه بوسعها مجابهته بعقوبات أقل صرامة ولكنها أكثر تأثيرا. فالجلي أن المهمة البرلمانية الحديثة تتم في إطار وتحت مظلة المجموعات البرلمانية، وبالنتيجة الأحزاب السياسية³، ما يجعل بوسعها مواجهة عدم إنضباط الأعضاء بحرمانهم من امتيازات الوصول إلى مواقع قيادية في أجهزة عمل المجلس، أو الحرمان من إعادة مساندة الحزب في إعادة الترشح لعهدية جديدة، أو رفض سلطة التعيين تجديد الثقة فيه لعهدية أخرى.

هذا ما يجعل الإنضباط الحزبي في غير حاجة إلى التنصيص على عقوبات صارمة قصد مواجهته، فطريقة عمل المجموعات البرلمانية كفيل وحده بالتقليل من مظاهر عدم الإنضباط، ما جعل كل أعضاء المجموعات البرلمانية في البرلمان الحديثة، أو أغليبتهم على الأقل، ملتزمين بالتماسك الحزبي، فهذا الأخير بوسعه أن يتحقق من دون حاجة إلى وجود عقوبات صارمة بهذا الشأن. وما يعضد هذا التوجه داخل المجلس، هو شعور الطبقة السياسية المشكلة له بدورها السياسي الأكبر، الذي هو حماية النظام المؤسّساتي من قوة أغلبية الرأي العام، ما يتعين معه التقليل من أهمية الإنضباط الحزبي في مسار التصويت داخله⁴.

من كل ما تقدم، يتأكد مجددا إبتعاد مجلس الأمة عن العمل العشوائي، فتأسيسه جاء إستجابة لمطلب ملح ترتب عن تطور المجتمع الجزائري. لقد ثبت، على نحو لا يدع مجالا للريب، أن تنوع

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 84 ف 2 بند 2.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 51 ف 1.

³ تصدق هذه الملاحظة حتى بالنسبة للثالث المعين، طالما أن يعمل داخل المجلس في شكل كتلة واحدة متضامنة، إذ ليس بوسعه تشكيل أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

⁴ M.-M. Helgeson., op. cit., p.464.

تركيبته القانونية لا تهدف إلى أن يشكل إطارا مؤسّساتيا يعكس تناقضات المجتمع برمته، وتناقضات الكتلة المهيمنة فحسب، بل ويؤمن لها إطارا للتقابل والحوار وصولا عند إتخاذ القرار السياسي عن طريق الإجماع، وهذا رغم بعض العيوب التي لحقت بها، لا نتيجة التصور النظري لتنظيم هذه الغرفة، وإنما لخروج الممارسة عن أحكام الدستور، الحال التي غيّبت الشفافية الضرورية عند إختيار الأعضاء، وأثر سلبا على الأهداف المرجوة من تعدد مصادر التركيبة، الحال التي خلصت إلى حرمان هذه الغرفة البرلمانية من الإستفادة من عاملي الكفاءة العلمية والكفاءة في التسيير.

وإذا كان البحث عن الإجماع هو الغاية التي تنتهي عندها كل العناصر ذات الصلة بتركيبة وعمل المجلس، فقد جعل المؤسس الطريق الوحيد لبلوغه هو منطق الحوار والتسوية.

والحقيقة أن البحث عن الإجماع يشكل مطلبا خاصا لكل المجتمعات المعقدة تأمينا للسلم المدني. فإذا كانت التسوية بين كل المصالح الإجتماعية مرغوب فيها، فإنها تتطلب أن لا يفرض مجلس الأمة الحل الذي يقترحه وأن لا يتخذ موقفا معارضا بشكل منتظم، إلا في حال وجود تعارض راديكالي بين مختلف المصالح على نحو يهدد وحدة المجموعة الوطنية.

هذا ما جعل مساهمة مجلس الأمة في القرار السياسي وليد مسار ديالكتيكي. فالتعارض والتقابل أمر لا مفر منه، لكن بالوسع تجاوزهما من خلال حل توافقي. وعلى هذا يجد مجلس الأمة نفسه في مواجهة أحد موقفين في إطار سعيه لتحقيق التسوية: إما أن يمارس سلطته في الإقتراح ويسعى إلى التوافق، إذا كان يملك قوة الإقناع؛ وإما أن يعترض، حسب الوسائل المتاحة له قانونا، فارضا الحل الذي يراه مناسباً تحت طائلة سحب النص محل الإختلاف.

فعلى خلاف العديد من الغرف البرلمانية الثانية في القانون المقارن التي لا تستطيع أن تفرض موقفها في نهاية المطاف، يستطيع مجلس الأمة أن يفرض موقفه، في حال عدم تحقق إجماع الطبقة السياسية الوطنية حول مسألة بعينها.

غير أن هذه النزعة التسلطية ليست هي ما يطبع علاقة مجلس الأمة بغيره من المؤسسات الدستورية، فإلى جانبها تتجه هذه العلاقة نحو وظائف هي على صلة بالتوازن المؤسّساتي.

الفصل الثاني: التوازن المؤسّساتي

حتى وإن برز مجلس الأمة، حتى اللحظة، كاستجابة منطقية للاختلالات التي طبعت الحياة السياسية، على نحو جعل سماته العضوية والوظيفية تجيء إنعكاساً لهذا الواقع، فقد أراد له المؤسس أن يكفل للنظام المؤسّساتي، ولذات السبب، خصائص لا غنى له عنها. فعند هذا المستوى من التفكير تتخذ الثنائية البرلمانية الوطنية أبعاداً جديدة، يتجلى مجلس الأمة، من خلالها، كضامن وكحام للنظام المؤسّساتي، ومن ثم كعنصر مؤسّساتي مغاير لباقي المؤسسات الدستورية.

ذلك لا يعني البتة أن مجلس الأمة هو محرّك النظام المؤسّساتي، فدوره الدستوري أقل تواضعاً، لكنه ليس الأقل أهمية، طالما أنه مصمّم ليشكل أحد عناصر إستقرار النظام المؤسّساتي، الواقع الذي يعكسه إهتمام هذه الغرفة البرلمانية بضمان السلم المؤسّساتي، عن طريق حل النزاعات المؤسّساتية التي تظهر داخل الدولة (المبحث الثاني)، ومراجعة ما يصدر، من عمل تشريعي، عن الغرفة النظرية له (المبحث الأول).

المبحث الأول: عمل تشريعي قوامه المراجعة

تعد مساهمة مجلس الأمة في إعداد القانون أهم وظيفة له. فأهمية ونوعية مساهمته، على هذا المستوى، تبرزها خصوصية طرق عمله، على نحو يخلص إلى إثراء المسار التشريعي، وعليه كان من الواجب أن تستمد مساهمته في مسار إعداد القانون خصائصها من ذات الخصائص التي تستند إليها الثنائية البرلمانية: الجدّية والصرامة في الإختيار.

وإذ تضيف خصوصية تركيبة مجلس الأمة والمصالح التي تحرّك أعضائه صفة الخبير عليه في المجال التشريعي، والتي يراد من ورائها تنمة المقاربة السياسية التي تطبع عمل المجلس الشعبي الوطني، فإن هذه الميزة التقنية للعمل التشريعي للمجلس، وإن كانت تعود، في جانب كبير منها، إلى خصوصية تركيبته القانونية، فإنها، إلى جانب ذلك، وطيدة الصلة بزمن تدخله أثناء المسار التقريبي، على نحو جعل منه صاحب النظرة الأخيرة على النصوص القانونية، ومن ثم الماسك بسلطة تقرير مدى الصلاحية التقنية والسياسية لها¹. سلطة أمنها إعتقاد نظام إجرائي تتخذ فيه الإجراءات التشريعية، التي تمتاز بالعتقنة (المطلب الثاني)، إتجاهاً أحاديّاً (المطلب الأول).

المطلب الأول: إجراءات تشريعية باتجاه واحد

يشكّل مبدأ المساواة بين مجلس الأمة والغرفة النظيرة له مظهراً مميّزاً للثنائية البرلمانية الوطنية مقارنة بمثيلاتها في القانون المقارن. فالثابت أن الغرف البرلمانية الثانية تعرف، في الديمقراطيات المعاصرة، إنحساراً لسلطاتها واحتجاباً عن الساحة السياسية².

ومع هذا تكشف الإجراءات التشريعية داخل مجلس الأمة عن منعه من المساهمة في رسم السياسة التشريعية للدولة (الفرع الأول) والحيلولة دون قيام أي حوار بينه وبين الغرفة النظيرة له، بالرغم من ضرورة تأسيسه (الفرع الثاني).

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p.341.342.

أنظر أيضاً: الطاهر طالب، « دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين »، في نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 72؛ عمر صدوق، « تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية »، في قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، دار هومة ص 35.

² J. Létier., loc. cit.

الفرع الأول: المنع من المساهمة في رسم السياسة التشريعية للدولة

إتسم موقف المؤسس بطابع راديكالي حيال الحق في المبادرة الأصلية لمجلس الأمة، على نحو أفضى إلى إخلال صارخ بمبدأ المساواة العضوية في مجال المبادرة الأصلية (الفقرة الأولى). وفيما عمل المجلس الدستوري على تكريس ذات التوجه، ولكن بشكل أقل تصلبا، بشأن الحق في المبادرة الفرعية، خلصت الممارسة المؤسّساتية إلى إقرار ممارسة هذا الحق في حدود تبدو أكثر ليبرالية من تلك التي رسمها المجلس الدستوري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإخلال بمبدأ المساواة العضوية

تتكرّر المؤسس للثنائية المتساوية، التي أقر مبدأها في المادة 98 من القانون الأساسي، في مجال المبادرة الأصلية ناقضا بهذا المقاربة التقليدية القائمة على المساواة العضوية¹ (أولا)، بل والمقاربة الواقعية للوظيفة البرلمانية في هذا المجال (ثانيا).

أولا - نقض المقاربة التقليدية القائمة على المساواة العضوية

يلازم القانون الأساسي خلل من الناحية النظرية، أو بعبارة أدق، يمكن ملاحظة تنازع معياري بين مبدأين دستوريين: أولهما² يقر مساواة تامة بين غرفتي البرلمان في إعداد القانون، فيما يحدّد الثاني³ مصادر العمل الذي تتطلق به الإجراءات التشريعية فعليا، أي المرحلة البرلمانية في إعداد القانون، والتي لا يعد مجلس الأمة واحدا منها.

فهذه الوضعية بالوسع معالجتها من خلال إحدى مقاربتين. فإذا تم الإقرار بوجود تناقض بين هذين المبدأين الدستوريين، مع اعتماد تفسير لفظي لأحكام الدستور، فإنه بالوسع تجاوز التناقض عن طريق تطبيق كلا النصين بشكل مستقل ومنعزل، وفقا للفظ كل مقتضى دستوري، مع تجاهل الإقتصاد العام للقانون الأساسي. في مثل هذه الحال، يتعين تجاهل مبدأ المساواة المقرر بين غرفتي البرلمان وبالترتبة لذلك إقرار حق المبادرة لفاعلين تشريعيين فقط: الوزير الأول والنواب، طالما أن توزيع ممارسة هذا الحق تم بموجب نص مستقل، ما يفيد أن المؤسس قصد هذه النتيجة الجزئية لعدم مساواة الغرفتين.

¹ بوزيد لزهاري، « اللجنة المتساوية الأعضاء ... »، المرجع السابق، ص 39.

² تنص المادة 98 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

³ تنص المادة 119 ف 1 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أن " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين ".

وذاً النتيجة بالوسع رصدها في حال قراءة القانون الأساسي قراءة تركيبية. فما تجدر ملاحظته، بدءاً، هو أن المبدأين الدستوريين، محل التناقض، متفاوتين زمنياً ومتباينين من حيث طبيعتهما. فالنص الذي أقر المساواة التامة بين غرفتي البرلمان، في إعداد القانون، عام ولاحق على النص الذي عدت الجهات التي لها حق المبادرة التشريعية والذي يكتسي طابعاً خاصاً، ما قد يفيد نسخ القاعدة القديمة لتعذر تطبيق القاعدين معاً، والحال غير ذلك، لكون التعارض جزئياً فلا يقع الإلغاء إلا في حدود القدر الذي يوجد فيه التعارض بين القاعدتين، طالما أن إحدى القاعدتين عامة والأخرى خاصة.

" ولما كانت القاعدة القديمة خاصة، والقاعدة الجديدة عامة، فلا تلغى القاعدة الخاصة لأن الحكم الخاص لا يلغى ضمناً إلا بحكم خاص مثله يتعارض معه...¹، ما يفيد أن نص المادة 98 من القانون الأساسي لم ينسخ جزئياً حكم المادة 119 الذي يظل قائماً باعتباره إستثناء يرد على حكم المادة 98، الحل الذي خلص إليه المجلس الدستوري حينما رأى " أن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول والنواب دون سواهم"²، مستبعداً بذلك مجلس الأمة من دائرة الفاعلين التشريعيين الذين يساهمون في رسم السياسة التشريعية للدولة عن طريق المبادرة التشريعية، وهو منحى يتوافق والتوجه الذي أراد المؤسس أن يطبع الإجراءات التشريعية به: فلا تنطلق إلا من الحكومة أو من المجلس الشعبي الوطني.

إن الإخلال بمبدأ المساواة العضوية، على هذا الصعيد، يمكن ملاحظته على مستويين، داخلي وخارجي. فعلى صعيد داخلي، تشكك عدم المساواة التي قررها المؤسس في جدية وفعالية الثنائية المتساوية بين غرفتي البرلمان، المعلن عنها، فالسياسة التشريعية تشارك فيها غرفة البرلمان التي تستمد منشأها من الإقتراع العام المباشر دون غيرها. بينما تكشف عدم المساواة المقررة، على صعيد خارجي، عن عدم توازن فعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ففيما تتدخل السلطة التنفيذية بعنصرها، رئيس الجمهورية والوزير الأول، في مجال المبادرة التشريعية، لا تشارك السلطة التشريعية فيها إلا بعنصر واحد من عنصريها، والذي يبدو أقل كفاءة في هذا المجال، بالنظر إلى الإختلاف الحاصل بين تركيبة الغرفتين³.

¹ عبد المنعم فرج الصده، « أصول القانون »، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص 213. 214.

² الرأي رقم 04 / و.ن.د.م. د / 98 مؤرخ في 10 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 3، 1998، المجلس الدستوري، ص 19.

³ في الواقع يبدو هذا الوضع طبيعياً، طالما أن السلطة التنفيذية، مجسدة في رئيس الجمهورية، هي التي ترسم سياسة الأمة لا البرلمان. هذا ما يدل بشكل واضح على فقدان المجلس الشعبي الوطني لسلطته في المبادرة لحساب الحكومة التي، بالنظر إلى ما تحظى به من إمكانات، تضع موضع التنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني. وقد قصد المؤسس من وراء هذا الوضع إقامة توافق بين شرط

ويتعذر فهم هذه الممارسة غير المتساوية لحق المبادرة من دون تجاوز هذا المظهر للتنافس العضوي لممارسة هذا الحق.

فالمؤكد أن أغلب الدساتير المعاصرة تقر بهذا الحق لكل أعضاء البرلمان كما للحكومة أيضا، وفي بعض الأحيان لمجموعات خارج البرلمان، إلا أن هذه المساواة العضوية تتوقف عند حدود إسناد هذا الحق ولا تتعداه، فهي لا تعدو إلا أن تكون حقيقة نظرية لا غير. فالمبادرتان البرلمانية والحكومية لا يلتقيان إلا عند أساسهما الدستوري، ذلك أن شروط ممارستهما تظهر تباينا واختلافا بينهما أكثر مما تظهر تطابقهما: فمقابل مبادرة برلمانية هزيلة ومشتتة، لا تعكس إرادة فعلية للتجسيد المعياري، تبرز سلطة مبادرة حكومية تتجه نحو التجسيد المعياري.

وعليه تبدو المقاربة التقليدية للمبادرة التشريعية، المبنية على أساس عضوي، محدودة الأفق لا تكشف عن حيوية وخصوبة هذه الأخيرة، ومن ثم وجب التعرض لها من منظور أشمل، يكشف عن مسار معقد لاتخاذ القرار، من خلال مفهوم أكثر براغماتية للوظيفة البرلمانية وتعدد أشكال المبادرة¹.

ثانيا - نقض المقاربة الواقعية للوظيفة البرلمانية

لا يعد الإنتقاد الذي يثار بسبب منع غرفة برلمانية من حق المبادرة، أو بسبب ضعف المبادرة البرلمانية في حد ذاتها، إشكالا قانونيا إلا في النظام الفرنسي والأنظمة التي هي على شاكلته، نتيجة الإرتباط الشديد لهذه المسألة بمفهوم السيادة ومبدأ الفصل بين السلطات، إلى جانب معالجة دور البرلمان من منظور ثنائي يميّز الوظيفة التشريعية عن وظيفة الرقابة. هذا الوضع لا يوجد مثيل له في التجريبتين الأنجلوسكسونية والألمانية، اللتين تخلّصتا من هذا التشدد المفاهيمي وتبنيّا مفهوما أكثر براغماتية للوظائف البرلمانية²، فلا يوجد فصل صارم بين الوظائف البرلمانية، التي تعتبر كلا غير قابل للتجزئة.

الفعالية الواجب تأمينه للنشاط السياسي، من خلال مدّ سلطات رئيس الجمهورية، وشرط مشروعية هذا النشاط: فرئيس الجمهورية يرسم سياسة الأمة والتمثيل الوطني يوافق عليها. المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادتان 79 ف 2. 3 و 80 ف 1. أنظر:

X. Vandendriessche., « Le parlement entre déclin et modernité », Pouvoirs, 2001- 4, n⁰ 99, p.61; J.Gicquel., « La reparlementarisation: une perspective d'évolution », Pouvoirs, n⁰ 126-2008, p. 49.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p.23.24; Y. Michel., « Les initiatives parlementaires », Pouvoirs, n⁰ 34, 1985, p.90.91.

إن حرمان بعض أعضاء البرلمان من حق المبادرة الأصلية لا تنفرد به التجربة البرلمانية الوطنية، فهذه الملاحظة يسجلها مواقف بعض رجالات القانون البرلماني المقارن، ف Michel Debré أيد منح الحكومة وحدها حق المبادرة بمشاريع قوانين تعرض على التمثيل الوطني، بينما كان رافضا لمناقشة إقتراحات القوانين التي تبادر بها إحدى غرفتي البرلمان. فمن غير المرغوب في النظام الفرنسي أن يمارس النواب والشيوخ حقهم في المبادرة إلا إذا كان ذلك بإيعاز من الحكومة، أو شمل مواضيع غير ذات بال. أنظر:

M. Mopin., « Diriger le parlement », Pouvoirs, n⁰ 83-1997, p.49.50.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 50;

" تتمثل مهام عضو البرلمان على الخصوص في: المساهمة في التشريع. ممارسة حق الرقابة..."، القانون رقم 01 - 01، المادة 5.

ونتيجة لذلك، فإن موضوع المبادرة لا يتمّ معالجته من منظور الوظيفة التشريعية بمفردها، كما هو الوضع في التجربة الفرنسية، فعادة ما يتمّ استخدام المبادرة بمفهومها الواسع، على نحو يشمل الوظيفتين التشريعية والرقابية. وعليه فإنّ البرلمانين لا يولون بالغ إهتمامهم للنجاح النسبي لمبادراتهم، إذ ما الفائدة المرجوة من الإنتقادات الموجهة بسبب ضعف المبادرة التشريعية، طالما أن وسائل أخرى للنشاط والتأثير قائمة؛ علاوة على أن وظيفة المؤسسة البرلمانية أصبحت أكثر قربا للتفاعل منه للمبادرة، على نحو تفضّل فيه النقاش على تحفيز سياسات جديدة، فالبرلمان لا يظهر على أنه مؤسسة في مقدورها إنشاء واستبدال سياسته الخاصة بدل التدابير المتبناة من طرف الحكومة، وإنما كمؤسسة لها القدرة على تعديل، بل رفض التدابير التي تعرضها عليه الحكومة¹.

هذا ما يفيد أنه لا يمكن إختصار حق المبادرة في تقديم نص، وإنما يشمل أيضا القدرة على إدخال تغيير عليه، أثناء عرضه على البرلمان، أي الحق في التعديل، وهذا هو الأهم، بل إنه أصبح من غير المفيد البحث عن شروط ممارسة الحق في المبادرة عضويا، إذا ما تمّ معالجة هذه المسألة من منظور واقعي. فمع بروز العامل الأغلب، أصبحت المبادرة الأصلية إختصاصا حكوميا بالأساس، طالما أن الحكومة هي المسؤولة، بمساندة من أغليبتها، عن وضع برنامجها موضع التنفيذ، فضلا عن كونها هي الأكثر تأهيلا لتحضير قوانين جديدة، ليختزل بذلك حق المبادرة البرلمانية في الحق في التعديل².

إن تفسير المادتين 98 و 119 من الدستور، وبالتبعية نقض المقاربة التقليدية القائمة على المساواة العضوية، كان بالوسع إدراجه ضمن هذا المنظور الواقعي والبراغماتي للحق في المبادرة، ومن ثمّ إلحاقه بسياسة الإبتعاد عن التشدد المفاهيمي للوظائف البرلمانية، الخاصة المميزة للمدرسة الفرنسية، وتبني مفهومها حيويا لهذا الحق، يتجاوز المقاربة التي تقوم على التنافس العضوي، إلا أن الواقع غير ذلك. فإلى جانب حرمان المؤسس مجلس الأمة من حق المبادرة الأصلية، عمل المجلس الدستوري على حرمانه من بقية أشكال المبادرة، أي الحق في التعديل، فلم يسمح له بممارسته.

الفقرة الثانية: حدود المقاومة البرلمانية

رسم المجلس الدستوري الحدود التي يمارس فيها مجلس الأمة حقه في التعديل، على النصوص المحالة عليه للمصادقة، فليس في وسعه ممارسة هذا الحق إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p.

² بشير بلس شاوش، « إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996 » في آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، ملنقى المؤسسات، العدد الأول، جانفي 2006، ص 83-86.

(أولاً). وإلى جانب ذلك عملت الممارسة المؤسّساتية على حرمان أعضاء المجلس من مباشرة حق تقديم توصياتهم رغم إقرار المشرع العضوي لهم بذلك (ثانياً).

أولاً - إشتراط ممارسة الحق في التعديل داخل اللجنة المتساوية

تعد المصادقة على النصوص القانونية التصرف المعبر عن السيادة التشريعية بامتياز. فالوظيفة التشريعية تبدأ وتنتهي فعلياً بالمصادقة على القانون. غير أن سلطة المصادقة هذه تفرغ من محتواها المعبر عن السيادة البرلمانية إذا ما تم تقييدها، وذلك إذا لم ترفق بمكنة إدخال تغيير على القانون محل المناقشة، من خلال سلطة التعديل التي تعد " محرك مسار إعداد القانون من طرف البرلمان"، فالمساهمة الفعلية له في الإنتاج التشريعي، تقاس من خلال التغييرات التي يدخلها على النصوص التي لم يبادر بها والتي يغيرها بشكل عميق أحياناً، " فهذا الحق يغذي دينامية المسار التشريعي"¹.

إدراكاً منه لحيوية هذا الحق، تولى مجلس الأمة تنظيم ممارسته في أول نظام داخلي له مستندا في ذلك إلى القانون الأساسي، الذي أقر مبدأ الثنائية المتساوية بين غرفتي البرلمان في المادة 98 منه، والذي أكدّه حين تنظيمه لموضوع مناقشة القانون والمصادقة عليه في المادة 120 منه².

غير أن موقف المجلس الدستوري جاء على نقيض إرادة مجلس الأمة بهذا الشأن، إذ اعتبر أن " ... المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء، ... مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروف عليه للمناقشة خارج هذا الإطار"³، الأمر الذي يفيد أنه ليس بوسعه ممارسة حقه في التعديل، أثناء مرحلة مناقشة النص المعروف عليه، ضمن ذات الشروط التي يمارس فيها المجلس الشعبي الوطني هذا الحق.

وعليه، فحتى وإن كان حق مجلس الأمة في التعديل لم يتم إلغاؤه بشكل نهائي، فقد تم تضييقه إلى أبعد الحدود، زمنياً ومكانياً، فالإطارين الزمني والمكاني الوحيدين اللذين يمارس فيهما المجلس هذا الحق، هو بمناسبة عرض الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين على اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 62.63.

² تنص المادة 120 ف 1 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 على أنه: " يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

³ الرأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 89، المرجع السابق، ص 20.

وقد ساند جانب من الفقه موقف المجلس الدستوري بهذا الشأن¹، إذ أكد أحد الباحثين على أنه بهذه الطريقة يكون مجلس الأمة قد استرجع حقه في التعديل، الذي لا يمارسه وفق ذات الأشكال والشروط التي يمارس بها في المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه يظل يحمل ذات المضمون والطبيعة. فمساهمة مجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، عن طريق الحق في التعديل، لا تفتح إلا بقيام شرط عدم مصادفته على النص المعروض عليه، كما لا يمكن ممارسته إلا في إطار محدود هو اللجنة المتساوية الأعضاء. والذي يعد فاصلا في التمييز بين الحق في التعديل الموكول للغرفتين، هو أن هذا الحق مقرون بجزء حينما يكون مصدره الغرفة الثانية في البرلمان، فإذا لم تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل توفيقي ولم تصوت عليه الغرفتان، يسحب النص محل الخلاف².

يبدو هذا الموقف هشا من حيث تأسيسه، ذلك أن القانون الأساسي يجهل أي نص صريح، ذي صلة بموضوع الحق في التعديل، يضع الحدود التي رسمها المجلس الدستوري، بل إن المؤسس أكد صراحة على المساواة بين غرفتي البرلمان في إعداد القانون مناقشة وتصويتا³، " فالحق في التعديل مكفول لمجلس الأمة بصراحة نص المادة 120 من الدستور، وضمن ذات الشروط التي يمارس في إطارها في المجلس الشعبي الوطني، وأن موفق المجلس الدستوري يفتقر إلى ما يبرره دستوريا"⁴.

لقد أكد المشرع العضوي هذا الموقف، ولو بشكل نسبي، إذ أقر صراحة للمجلس حقه في التعديل لكن ضمن شروط، وإن كانت مغايرة لتلك المعمول بها في الغرفة النظيرة له، إلا أنها أكثر ليبرالية من تلك التي رسمها المجلس الدستوري.

ثانيا - إقرار تشريعي للحق في التعديل

أقر المشرع العضوي لمجلس الأمة، إلى جانب بقية الفاعلين التشريعيين، ممارسة الحق في التعديل. ولئن قصرت الإرادة التشريعية حق تقديم التوصيات على اللجنة الدائمة، المحال عليها النص للدراسة، فقد أقرت ذات الإرادة لأعضاء المجلس حق تقديم ملاحظاتهم الكتابية حول ذات النص.

¹ بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 87-88؛ بوزيد لزهاري، « الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور » في آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، العدد الأول، جانفي 2006، ص 42 .

² بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 87-88.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادتان 98 و 120 ف 1.

⁴ الأمين شريط، « مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري »، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1 - 2013، ص 27. 29. لقد وسع المجلس الدستوري قراءته لنص المادة 120 من الدستور بهدف توسيع مداها، وبالنتيجة إيجاد شروط جديدة لتطبيقها والتضييق من سلطات مجلس الأمة، متجاوزا بهذا التفسير اللفظي إلى التفسير المنطقي. أنظر: B. Yelles Chaouche., op. cit., p. 91.

فمقابل سحب حق المبادرة باقتراحات قوانين منه، مكنّ المشرع مجلس الأمة من سلطة التأثير في مضمون النصوص التشريعيّة عن طريق إعمال حقه في التعديل¹، ليمثّل هذا الحق الشكل الأساس وليس الوحيد، للمبادرة البرلمانية لمجلس الأمة: فالمساهمة الذاتية للمجلس في الإنتاج التشريعي يأتي من خلال التعديلات التي يدخلها على النصوص التشريعيّة التي تحال عليه من المجلس الشعبي الوطني.

وقد دفعت ضرورات فعالية العملية التشريعيّة داخل المجلس إلى عدم إقرار المشرع هذا الحق لكل أعضاء المجلس، وإنما إلى الجهاز الأساس الذي يكفل منهجة عمله التشريعي، فمبدئياً، لا يمكن ممارسة هذه السلطة إلا من قبل اللجان الدائمة للمجلس، دون بقية الأعضاء².

ولا يطال المنع من ممارسة هذا الحق أعضاء المجلس فحسب، بل يمتد أيضاً إلى اللجان ذاتها فلا يحق إلا للجنة المختصة تقديم إقتراحات التعديلات³ دون سواها، وهو مسلك لم يحالف المشرع السداد في تبنيه، إذ كان جدير به مدّ هذا الحق إلى اللجنة التي طلب منها إبداء الرأي بشأن النص محل الدراسة، قصد الإستفادة قدر ما أمكن من الإجراءات المتاحة، فضلاً عن إضفاء بعض المرونة على استعمال هذا الحق، وكذا الوصول بالنصوص التشريعيّة إلى جودة تقنيّة عالية.

وعلاوة على هذا المطلب الإجرائي، فإن هذا التوجّه يصب في النهج العلمي الذي أراد المؤسّس أن يطبع العملية التشريعيّة به، أي الرّفّع من المستوى التقني للتعديلات، عن طريق تجنّب حالة مجيء التعديلات في جوّ يسوده الصّخب والتعجّل، ما يؤثّر سلباً على نوعيتها التقنيّة.

وبالنظر إلى طبيعته التعويقيّة، باعتباره أداة عرقلة وانسداد فعالة، فإن سلطتي التقييد والتوازن اللّتين خص بهما القانون الأساسيّ لمجلس موكولتان، عند هذا المستوى، إلى هذا الجهاز المنبثق عنه، ما يؤكّد حجم وفعالية دور مجلس الأمة بهذا الشأن، فضلاً عن تحكّم فعلي في عامل الوقت لديه.

وإذا كانت القاعدة هي سحب هذا الحق من أعضاء المجلس، فإن المشرع لم يحرمهم من حق التأثير في مضمون القانون بشكل مطلق، بل وقّر لهم من الوسائل ما يمكنهم من ذلك، لكن من دون أن ترقى إلى مستوى الحق في التعديل، فقد أقرّ النظام الداخلي لهم حق تقديم ملاحظاتهم المكتوبة، حول النص الذي أعدت بشأنه اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي، في أجل ثلاثة أيام بعد توزيع هذا الأخير⁴.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 28 ف1؛

A.Tardan., « Le rôle législatif du sénat », Pouvoirs, n° 44, 1988, p.105.

² نفس القانون العضوي، نفس المادة.

³ نفس القانون، نفس الموضوع.

⁴ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 63 ف 1.

ويودع الأعضاء ملاحظاتهم تلك لدى مكتب مجلس الأمة، الذي يبيت فيها شكلاً، قبل إحالتها على اللجنة المختصة التي بإمكانها أن تستمع، عند الإقتضاء، إلى أصحاب الملاحظات¹. ويبدو أن الرقابة التي يجريها مكتب مجلس الأمة على هذا الصعيد، تهدف أساساً إلى التحقق من أن ممارسة الأعضاء لهذه السلطة لم تخرج عن الإطار الذي رسمه النظام الداخلي لها: مجرد ملاحظات تستتير بها اللجنة المختصة لا تصل إلى مستوى إقتراح تعديلات.

ومهما يكن من أمر، وأياً ما كانت التسمية، فإن هذا المظهر، الملطّف جداً، للحق في التعديل يبقى، مع ذلك، أداة لا غنى عنها من أجل المساهمة الفردية لأعضاء المجلس بهدف التأثير في مضمون القانون، ولتتيح، فضلاً عما تقدم بيانه، تمكين الأقليات التي لم تستطع تمرير تعديلاتها داخل اللجنة الدائمة المختصة من التأثير في مضمون النصوص محل الدراسة.

غير أن الممارسة أكدت قيام رئيس مجلس الأمة، وفاعل تشريعي آخر هو الحكومة، بمنع أعضاء المجلس من ممارسة حقهم هذا تارة تحت مبرر أن تمكين الأعضاء من ممارسة حقهم في تقديم التوصيات يخلص إلى تعطيل وعرقلة للعملية التشريعية، وتارة أخرى، تحت مبرر أن القانون لا يجيز لأعضاء المجلس مثل هذا الحق².

وإذا كان موقف الحكومة مبرراً، من وجهة نظر سياسية لا قانونية، بشأن عملها على الحد من تأثير أعضاء المجلس على مضمون النصوص القانونية، لا سيما إذا كانت تريد الحفاظ عليها بالصيغة التي صادقت عليها أغليبيتها البرلمانية، أو أن التوصيات المقترحة من أعضاء مجلس الأمة لا تخدم

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 63 ف 2 و 3.

² بصدد عرض ومناقشة القانون المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية أكد رئيس مجلس الأمة على أن " ... غزارة وعمق التدخلات وكذلك روح التجاوب التي عبر عنها السيد الوزير بالتعاطي والتعامل مع المجلس، دفعتني إلى أن أخذ من بعض وقتكم وأبدي بعض الملاحظات مستغلاً وجود السيد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان... الملاحظة الأولى التي تم التعبير عنها من قبل الزملاء، أن الكثير من الأفكار مبنوثة في تدخلاتهم وكان بالإمكان تضمينها في هذا القانون أو في قوانين أخرى قريبة منها، ولكن قد وصلت العملية إلى ما وصلت إليه، يصعب في هذا الظرف تحديداً أن نوقف العجلة... التي لا بد أن تدور، ولكن بالمقابل نسعى مستقبلاً لكي نستدرك الأمور قبل أن تأتي إلينا... ولكن تلاحظون والسادة الوزراء يلاحظون أيضاً في نقاش هذه القاعة، أنه كثيراً ما نثار أفكار، وتقدم إقتراحات جديرة بأن تضمن في النص، ولكن يصعب علينا ذلك، فنحن أمام خيارين، إما أن نعطل النص ونلجأ للأليات المعروفة المتمثلة في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء... وقد يفهم موقفنا بأنه عرقلة للعمل القانوني، هذا خيار، والخيار الثاني وهو أن تفتح أمام السيدات والسادة أعضاء المجلس المجالات والأطر التي تساعدنا على تضمين هذه الأفكار ضمن النصوص فالمجلس الشعبي الوطني أمر، ومجلس الأمة أمر آخر من حيث الصلاحيات والخصوصية؛ هذا مقترح أقدمه... إذا أردنا النجاح وأن يخرج برلماننا بالقوانين التي تتجاوب مع الصالح العام...، الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، الجلسة الأولى، الدورة الربيعية، العدد 6، 2004، ص 39. كما أكد وزير التجارة، بصدد عرض ومناقشة القانون المتعلق بحماية المستهلك، على أن " ... طرح بعض الإقتراحات لإضافة بعض التعديلات على هذا القانون، يمكن أن يتم إن شاء الله في حالة ما إذا تغير القانون الأساسي وأصبح لمجلس الأمة الحق في التعديل والتغيير... أما الآن فإننا ننشط في إطار ما هو متاح "، الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، الدورة الخريفية، العدد 11، 2008، ص 47.

تصوراتها، فإن الموقف الذي لا يجد تفسيراً هو ذلك الذي عبّر عنه رئيس مجلس الأمة، الذي وإن كان قد أقر في البداية بحق الأعضاء في ممارسة حقهم في تقديم التوصيات، فإنه نفاه لاحقاً على اعتبار أنه يتسبب في تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء، التي إعتبرها أداة للعرقلة والتعطيل، لا حلاً للحق في الإختلاف الذي يقوم عليه منطق الثنائية البرلمانية، فضلاً عن أن ممارسته تشكل نقضاً للإتفاق الحاصل بين المجلس والحكومة، فمنذ اللحظة التي زكى فيها المجلس مخطط عمل الحكومة، فقد صار طرفاً فيه، ويجب مساعدة الحكومة على ما تم الإتفاق عليه، فالحكومة والمجلس ليسا في خنادق متقابلة بل في خندق واحد¹.

هذا الموقف غير المبرر لرئيس المجلس يناقض نصوصاً تشريعية صريحة وقواعد القانون البرلماني. فمجلس الأمة لا يصادق على مخطط عمل الحكومة، بل إن الجهة التي لها سلطة المصادقة هو المجلس الشعبي الوطني، وعليه فإنه لا علاقة لممارسة مجلس الأمة لحقه في التعديل بمخطط عمل الحكومة. بل أكثر من هذا، فإنه لا تعارض بين ممارسة الحق في التعديل والمصادقة على مخطط عمل الحكومة. وإذا كان هنالك تعارض، بهذا الشأن، فقد كان أجدر بالمشروع العضوي حرمان المجلس الشعبي الوطني، لا مجلس الأمة، من الحق في التعديل، طالما أن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يصادق على مخطط عملها وأنها مسؤولة سياسياً أمامه، والحال أنه لا تعارض بين الموضوعين، فالمجلس الشعبي الوطني يحظى بحقه كاملاً على هذا الصعيد.

وعليه، لا يجد موقف رئيس مجلس الأمة، على وجه الخصوص، والحكومة، بهذا الشأن، تبريره إلا في الحدود الضيقة التي يراد لأعضاء مجلس الأمة البقاء في إطارها: مجرد فاعلين يتعين بقاؤهم في حالة عطالة ولا يتعين عليهم التحرك إلا في الحالة التي يكون فيها برنامج رئيس الجمهورية في حالة تعارض وبرنامج الأغلبية البرلمانية، أو أن تكون الحكومة في وضع تريد من ورائه تدارك نقائص مست نصوصها القانونية، وحالت الظروف دون تداركها أمام المجلس الشعبي الوطني. أما خارج هذه الحدود فلا سلطان لأعضاء مجلس الأمة على العملية التشريعية، ولا صلة لهم بوظيفة تحسين العمل التشريعي.

فحينما تتطابق الأغليات، يحظر أي جهد للكشف عن وجهات نظر متباينة بهدف تحسين العمل التشريعي، فإبراز الإختلاف يوجب اللجوء إلى آليات حله، وقد عدّ هذا الحق كأداة للعرقلة لا جزءاً من الحوار البرلماني الذي استبعد المؤسس مبدأه بالأساس، رغم بروز ضرورات إعتماده.

¹ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، الجلسة الأولى، الدورة الربيعية، العدد 6، الرجوع السابق، ص 39.

الفرع الثاني: ضرورات تأسيس الحوار البرلماني

تفترض الثنائية البرلمانية مناقشة غرفتي البرلمان لمشاريع واقتراحات القوانين إلى حين المصادقة على نص مشترك. فغياب الإتفاق على ذات النص يفرض، من زاوية براغماتية ومنطقية، إعمال آلية لتسوية هذا الخلاف، يتجسد عمليا في نظام " الذهاب والإياب "، الذي يفترض تكرار الإجراءات التشريعية إلى غاية الحصول على نص متطابق. مقابل هذه الصورة التقليدية لآلية تسوية الخلاف، تتجه بعض الأنظمة إلى استبعاده، وتفضل، بدلا عنه، البحث عن التسوية من خلال تأسيس لجنة لأجل ذلك، لكن مع ضرورة إبداء الغرفة الثانية في البرلمان لرأيها حول مشاريع القوانين قبل البدء في العملية التشريعية.

وإذا كان موقف المؤسس الرفض للمظهر الكلاسيكي لنظام الذهاب والإياب، قد بدا جليا في القانون الأساسي (الفقرة الأولى)، فإن تبنيه للنظام البديل له لم يكن إلا جزئيا، فحتى وإن اعتمد نظام اللجنة المتساوية لفض الخلافات بين غرفتي البرلمان، فإنه استبعد إمكانية عرض مشاريع القوانين على الغرفة الثانية قبل بدء العملية التشريعية لإبداء رأيها مسبقا. وأمام الحدود التي يعرفها الحق في التعديل، فإن إعتداد تقنية الرأي المسبق يبدو ضروريا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إستبعاد نظام الذهاب والإياب

يجد إستبعاد المؤسس لنظام الذهاب والإياب تبريره في التعقيدات التي يفرزها النظام ذاته (أولا)، إلى جانب صعوبات بلورة وتجسيد الإتفاقات المتوصل إليها (ثانيا).

أولا - تعقيدات حركة الذهاب والإياب

توجب البنية القاعدية لنظام الذهاب والإياب مناقشة متتالية لمشاريع واقتراحات القوانين من طرف غرفتي البرلمان. فبعد المصادقة عليه من طرف إحدى الغرفتين، يحال على الغرفة النظيرة لها التي قد تصادق عليه، تعدله أو ترفضه. حينذاك يحال النص من جديد على الغرفة التي صادقت عليه أول الأمر، مع ما طرأ عليه من تعديلات. فمنطق نظام الذهاب والإياب يفترض تكرار إنتقال النص بين الغرفتين إلى حين أن تصادق إحدهما على ذات النص الذي صادقت عليه الغرفة المقابلة لها. فهو نظام لا يبدو بهذه البساطة التي تم عرضها، بل إنه، من خلال التفاصيل الإجرائية، يفرز تعقيدات عديدة، لعل أبرزها حركة النصوص بين غرفتي البرلمان وما تثيره من عراقيل في مواجهة مناقشة النصوص¹.

¹ بوزيد لزهاري، « اللجنة المتساوية الأعضاء ... »، المرجع السابق، ص 38. 39.

وإذا كانت بعض الأنظمة المقارنة تكفل حركة آلية نصوص بين الغرفتين، على نحو لا يمكن لأي فاعل تشريعي تعطيل المناقشة، فإن البعض الآخر لا يؤمّن سهولة الحركة هذه، إذ يتعين التمييز بين إقتراحات القوانين، التي تعمل الغرفتان على ضمان حركة آلية لها، ومشاريع القوانين، التي تظل حركتها موقوفة على إرادة الحكومة، التي حتى وإن سعت إلى تبليغها، تظل مناقشتها موقوفة على عامل ثان هو مدى استعداد الغرفة المعنية بتسجيله في جدول أعمالها.

إن هذا الوضع بالإمكان ملاحظته بامتياز بخصوص إقتراحات القوانين التي يكون مصدرها الغرفة الثانية في البرلمان، والتي لا تحوز أي وسيلة ضغط، لا على الغرفة الأولى ولا على الحكومة، من أجل تسجيل إقتراحات القوانين في جدول أعمال الغرفة الأولى¹.

وحتى على فرض تأمين حركة النصوص بين الغرفتين، وإعمال نظام الذهاب والإياب، فإنه بوسع أي من الغرفتين إبداء إعتراضها على النص محل المناقشة، والتي تبرز بطرق شتى، حسب تباين الأنظمة القانونية. إن الإعتراض المبكر على النصوص، إذا كان من شأنه أن يهدّد التجسيد المعياري للمبادرة التشريعية، فإنه يؤثر أيضا على نظام الذهاب والإياب، إذ أنه يعبّر عن اعتراض أحد الفاعلين لكن من دون إستبعاد إمكانية البحث عن موقف مشترك. فتقابل التوافق أو الإعتراض هو وحده الذي ينتج هذه الآثار. غير أن هذا الوضع لا يصدق بشأن المبادرات البرلمانية التي يفرض الإعتراض عليها، من طرف نفس الغرفة، إلى استبعادها، فنظام الذهاب والإياب يكون غير مجد من دون مساندة الأغلبية البرلمانية لاقتراح القانون².

إلا أن إعتراض فاعل تشريعي على مشروع أو إقتراح قانون، قد يكتسي طابع نقاش مفرط يهدف إلى تعديل النص المعترض عليه فضلا عن تهديد تقدمه البرلماني.

إن طريقة الإعتراض هذه، المفضلة لدى الغرف الثانية، تمثل وسيلة فعّالة لإرجاء سلطة القرار البرلماني. في مثل هذا الفرض، تستغل كل مراحل الإجراءات التشريعية وتستعمل كل الصلاحيات البرلمانية، ليس بهدف تسريع الإنتاج المعياري، وإنما قصد الإعتراض والتعبير عن مواقف سياسية. فحينما تتقابل الأغليبتان البرلمانيتان، فإن الذي يقف كحافز للتعدّلات الواردة على نص القانون، ليس هو نية الوصول إلى موقف موحد، بقدر ما هو إبراز الموقف المعارض للغرفة، لتحل دينامية التبادل

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 368.

² Ibid., p.369.

والمواجهة محل منطق التسوية والتوفيق، وتؤدي الغرفة البرلمانية دور الغرفة المهذمة بدل الغرفة المصححة¹.

في حين، عندما تتخذ الغرفة البرلمانية، لا سيما الثانية، موقف الغرفة المصححة، فإن كل التعديلات التي تدخلها على النص القانوني، أثناء حركة الذهاب والإياب، تلقى قبول الغرفة الأولى إلى جانب الحكومة. بل إن الغرفة مصدر التعديلات تتنازل في أحيان كثيرة عن تعديلاتها، وهذا حينما تقابل بالرفض من بقية الفاعلين التشريعيين. هذا ما يمكن ملاحظته حينما لا يكتسي الحق في التعديل هدفا معياريا بالأساس، وإنما يقصد من ورائه تحفيز النقاش البرلماني، توضيح أو تفسير نص قانوني، أو أخيرا معرفة موقف الحكومة من التعديلات المقترحة. إن هذا الدور الذي لا تشجعه أدوات عمل الغرفة الأولى في البرلمان، عادة ما تفضله الغرفة الثانية. فنظام الذهاب والإياب هو وحده الذي يؤمن هذا التكامل في العمل البرلماني، ويبرز الدور الإيجابي للغرفة الثانية في العمل التشريعي.

ومع ذلك، قد تمتد حركة الذهاب والإياب زمنيا، طالما لم تصل غرفتا البرلمان إلى اتفاق، وطالما لم تضع إجراءات التسوية حدا لها. فإذا ما توصلت الغرفتان إلى اتفاق آني، فإن مواعيد المصادقة على النصوص القانونية تعرف تحديدا معتبرا، فالإرادة السياسية للفاعلين التشريعيين تتحكم في طول أو في قصر هذه المواعيد، تبعا للأوضاع السياسية.

إن هذا الوضع هو على صلة بوجود آليات للتسوية من عدمه. فغياب هذا النوع من الآليات، في الأنظمة المقارنة، يعزز من القدرات التشريعية للغرفة الثانية؛ في حين يعزز وجود آليات التسوية بين الغرفتين، عن طريق لجان التسوية مع منح الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى وفق شروط محددة، من قدرة تأثير هذه الأخيرة. غير أن إمكانية عدم وضع حد لحركة الذهاب والإياب وترك المبادرة بتفعيل آلية التسوية بين يدي فاعلين تشريعيين آخرين، يكفل للغرفة الثانية مركزا ممتازا².

ثانيا - صعوبات بلورة الإتفاقات المتوصل إليها

يحرك مجمل الإجراءات التشريعية منطق للتضييق يجد أدواته في القواعد التي تحكم حركة الذهاب والإياب. وإذا كانت المساهمة البرلمانية للغرفة الثانية، على وجه الخصوص، تكمن في إثراء النصوص عن طريق تعديلها، فإن اشتراط عقلنة المناقشات واتخاذ القرار يفرضان تأطيرا صارما لإعادة النظر في النص محل المناقشة.

¹M.-M. Helgeson., op. cit., p. 370.

² Ibid., p.372.374.

من أجل ذلك أقرتّ مختلف الأنظمة المقارنة مبدأ إحترام الإتفاقات المتوصل إليها، وتحصر مجال حركة الذهاب والإياب في المقتضيات التي لم يتوصل بشأنها إلى اتفاق. ولما كان هدف هذه الحركة هو الوصول، قدر ما أمكن، إلى مصادقة الغرفتين على نص متطابق، فإن الإتفاق الحاصل عند التلاقي الفعلي لهذه الإرادات، لا يمكن بأي حال من الأحوال نقضه. وحين لا يكون هذا الإتفاق شاملا للنص برمته، تستمر حركة الذهاب والإياب دون مساس بالأحكام المصادق عليها. بهذا يصبح مجال حركة الذهاب والإياب مغلقا، ولكن وفق آليات ودرجات من الصرامة تتباين من نظام إلى آخر¹.

ففي المملكة البريطانية المتحدة يقوم نظام الذهاب والإياب على مفهوم التعديلات المدخلة، من طرف أحد الغرفتين، على النص المصادق عليه من طرف الغرفة النظرية. فبعد قراءتين للنص، ينصب الإهتمام حول التعديلات المقترحة إما من غرفة اللوردات أو غرفة العموم، وهذا تبعا لتاريخ إيداع النص.

في هذا الإطار تنصب المناقشات، وبشكل حصري، على التعديلات المدخلة. فحينما يتعلق الأمر بغرفة العموم، يقدم الرئيس تعديلات اللوردات لكن من دون أن يمارس حقه في الإختيار. حينذاك يتدخل عضو الغرفة المعني، باقتراح أو مشروع القانون، من أجل حث الغرفة على قبول أو رفض التعديل، لتتولى إثره الغرفة بالتقرير وفق أحد الخيارات التالية: قبول التعديل، رفضه أو تعديله.

فإذا ما رفضت الغرفة التعديل من دون إقتراح تعديل مقابل، فإنه يتعين عليها تبرير موقفها. وبعد دراسة كل التعديلات يبلغ النص من جديد لغرفة اللوردات التي تتصدى من جديد لتعديلات غرفة العموم، إما قبولاً أو تعديلاً أو رفضاً. وتظل حركة الذهاب والإياب مستمرة ما دام الإختلاف بين الغرفتين قائماً، لكن ما أن يحصل إتفاق بينهما حول تعديل معين يستبعد من دائرة النقاش².

إن قاعدة عدم جواز الرجوع عن الإتفاقات المتوصل إليها، تبدو مطلقة في الممارسة البريطانية، وتضييق المناقشات بهذا الشأن يستمد جذوره، إبتداءً، من قاعدة عامة تمنع توسيع نقاش تعديل إلى بقية مشروع أو إقتراح القانون محل المناقشة؛ وثانياً، إلى قاعدة تعود إلى القرن 17 للميلاد تتعلق بحركة الذهاب والإياب ذاتها، مفادها أنه في غير وسع أي غرفة الرجوع على أحكام صادقت عليها. يستثنى من ذلك مكنة الغرفتين الضرورية في إدخال تعديلات على النص محل المصادقة نتيجة سحب أو إضافة

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p.374.

² Ibid. p.375.

أحكام جديدة إليه، فهذه السلطة مؤطرة بشكل كبير ولا تمس الأحكام المطابقة إلا في الحدود التي تجعلها موافقة لبقية النص¹.

إن المفهوم الفرنسي لمبدأ إحترام الإتفاقات المتوصل إليها يبدو أقل صرامة من نظيره البريطاني، علاوة على أنه يجيز، مثله مثل المفهوم البريطاني، التعديلات التي ترمي إلى تنسيق الأحكام المصادق عليها، أو التي تهدف إلى تصحيح مادي لها². فهذا الإستثناء لا يهدد المبدأ العام المعتمد بشأن التراجع عن الإتفاق، متى كان موافقاً، وذلك حينما يكون تجانس النص مهدياً والتراجع لا يثير أي تعارض³.

غير أن إعتقاد المادة كوحدة تقييم للتطابق، لا كإطار للمناقشة، يكشف عن أول ثغرة في نظام حماية الإتفاقات البرلمانية، فيكفي " أن تعدل كلمة واحدة فتظل المادة في حركة ذهاب وإياب، ما يسمح بتعديل أجزائها المصادق عليها بشكل متطابق من طرف الغرفتين"⁴.

وينحصر التشويه الحقيقي لهذا المبدأ، في امتياز حق التعديل الممنوح للحكومة، التي بوسعها ممارسته في أي مرحلة من مراحل العملية التشريعية. فهذا الحق يمثل تهديداً فعلياً لمبدأ إحترام الإتفاقات المتوصل إليها، طالما أن الحق في التعديل مكفول لها دستورياً، فيما لا يكتسي مبدأ إحترام الإتفاقات المتوصل إليها أي قيمة دستورية، إذا لم يتم النص عليه إلا في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. وهذا ما أكده المجلس الدستوري حينما قرر بأن المادة 45 من الدستور " لا تنص على أي تحديد للحق في التعديل " و" أن التعديلات بالوسع أن تمس أحكاماً تم التصويت عليها بشكل مطابق من طرف الغرفتين"⁵. وعليه، يتجلى أن مجمل التعقيبات التي يكشف عنها نظام الذهاب والإياب هي التي دفعت المؤسس الوطني إلى استبعاد أي حوار برلماني قائم على أساس هذه الآلية التقليدية نسبياً، واستعاض عنها، كنظيره الألماني، بنظام البحث المشترك عن تسوية من خلال تأسيس لجنة متساوية، مع وجود فارق في درجة الصرامة والتضييق الذي فرضه منطوق تنظيم العملية التشريعية بين موقفي المؤسسين.

الفقرة الثانية: إستبعاد طلب الرأي المسبق

صحيح أن المؤسس الألماني إستبعد نظام الذهاب والإياب بشكله التقليدي، المعتمد في فرنسا والمملكة المتحدة، واستبدله بنظام لجنة التسوية، إلا أن الإجراءات التشريعية المعمول بها تكشف عن

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 376.

² داميان شاموسي، « المجلس الدستوري، حق التعديل ونوعية التشريع. التطورات الحديثة للإجتهد»، م.ق.ع.، العدد 4، 2007، ص 1009.

³ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 371.

⁴ P. Avril et J. Giquel., « Droit parlementaire », 2^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1996. p.169.

⁵ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 377.

حضور مشوه لهذا النظام يتخذ شكل سلطة إستشارية للغرفة الفيدرالية، وهو الأمر الذي يكشف عن إمكانية تسلل هذا النظام للثنائية البرلمانية الألمانية واعتماده واقعيًا لا قانونيًا (أولاً).

تفاديا منه لهذا النوع من الإجراءات في العملية التشريعية، على نحو يربك التصور الذي سطرّ للعملية التشريعية، وبالتبعية لذلك لدور مجلس الأمة فيها، قيّد المؤسس، على غير عادته، حق الحكومة في الخيرة بين غرفتي البرلمان بمناسبة إيداع مشاريع القوانين (ثانياً).

أولاً - نظام مشوه للذهاب والإياب

يوجب القانون الأساسي الألماني على الحكومة الفيدرالية، عرض مشاريع القوانين بدءاً على الغرفة الفيدرالية التي تحدّد موقفها من مضمونه وتبدي رأيها بشأنه. بعدها يتم إحالته على الغرفة الوطنية التي تتولى دراسته والمصادقة عليه، ليعود بعد ذلك إلى الغرفة الفيدرالية التي تتولى مناقشته والتداول بشأنه. إن موقف الغرفة الفيدرالية يتراوح بين المصادقة على النص الذي صادقت عليه الغرفة الوطنية كما بوسعها الاعتراض عليه، حينئذ يمكن للغرفة الفيدرالية طلب إجراءات التسوية، وعلى هذا المستوى فقط تستطيع هذه الغرفة بلورة التعديلات المقترحة على النص محل الخلاف¹.

إن هذه القراءات الثلاثة، لهذا النوع من النصوص القانونية، من طرف غرفتي البرلمان، جعل البعض يكتفي على أنها نظام للذهاب والإياب، ذلك أن النص القانوني يحظى بقراءتين من طرف الغرفة الفيدرالية تتوسطهما قراءة وحيدة له من طرف الغرفة الوطنية².

صحيح أن الأخذ بمعيار تعدد القراءات يفضي إلى إدراج النظام الألماني ضمن الأنظمة التي تتبنى نظام الذهاب والإياب، حتى ولو لم يكن في كامل صورته التقليدية، غير أن هذا النظام لا يركز على تعدد قراءات النص محل المناقشة من طرف غرفتي البرلمان فحسب، بل وإلى جانب ذلك، وهذا هو الأهم، على التعديلات التي تدخلها أحد الغرفتين على النص الذي صادقت عليه الغرفة النظرية لها. والحال أن الغرفة الفيدرالية ليس في وسعها إدخال أي تعديلات على النص المحال عليها في قراءتها الأولى له، فالأمر يتوقف عند حدود إبداء موقفها ورأيها من مضمونه لا غير؛ فضلاً عن أنه ليس بوسعها إبداء تعديلاتها إلا داخل الإطار القانوني الذي يتولى حل الخلاف بينها وبين الغرفة النظرية لها.

هذا ما يؤكد أن النظام الألماني لا يعتمد حركة الذهاب والإياب البرلمانية، بخصوص التعديلات المقترحة من طرف الغرفة الفيدرالية، حتى ولو تم اعتباره نظاماً مشوهاً، ومن ثم أمكن القول بأن القراءة

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 378.

² Ibid., p. 373.

الأولى لمشاريع القوانين من طرف هذه الغرفة لا يدخل ضمن العملية التشريعية، بقدر ما يندرج ضمن ما وصفه أحد الباحثين على أنه صلاحية إستشارية لها¹.

ثانيا - إيداع للمشاريع دون حق في الخيرة

يودع الوزير الأول، وبصفة إلزاميّة، مشاريع القوانين لدى المجلس الشعبي الوطني بعد عرضها على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة بشأنها²، ليكون المؤسّس، بهذا، قد غلّ يده في الخيار بين غرفتي البرلمان بمناسبة إيداع مشاريع القوانين. ويجد هذا الموقف تبريره في عاملين إثنين: تقني وسياسي. فمن وجهة نظر تقنيّة، يندرج هذا التقييد في التوجه العام الذي إعتمده المؤسّس الدستوري: تبسيط الإجراءات التشريعيّة تخوّفا من فشل التجربة الثنائيّة، بالنظر إلى ما تحمله هذه الأخيرة من تعقيدات. ذلك أن " وجود قوانين تبدأ من مجلس الأمة وتنتهي في المجلس الشعبي الوطني، وأحيانا تبدأ في المجلس الشعبي الوطني وتنتهي في مجلس الأمة، هذه العمليّة معقّدة جدّا قد تؤدّي أصلا إلى فشل التجربة بحدّ ذاتها، فمن باب التفضيل والإستحسان، يكون العمل باتجاه واحد "³.

وحتى وإن بدا هذا التبرير مقنعا بالنظر إلى فتوّة التجربة في الجزائر وهشاشة النظام الحزبي والفرز الإجتماعي، فإنّ البعد السياسي لهذا الإختيار يبدو أكثر تناسقا مع موقع المجلس في النظام المؤسّساتي: فالإرادة التأسيسيّة أرادت أن تكون لمجلس الأمة نظرة لاحقة وليست سابقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني⁴. ذلك أنه " بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور تنصب ... مناقشة مجلس الأمة ... على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فإنّ المؤسّس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة "⁵.

إن هذا التوجه يجده تبريره، إذن، وبصفة أساسية، في الوظيفة التي تؤدّيها الثنائيّة المجلسيّة: وظيفة التوازن. فالإ جانب المظهر السلبي لسلطة المنع التي تكفلها الثنائيّة البرلمانية، فإنها تعكس، مقابل ذلك، مظهرا إيجابيا وذلك عن طريق تأمينها لوظيفة التوازن. فازدواجية الجسم التشريعي تؤمن هذه الوظيفة من خلال إحداث نوع من التوازن الخارجي في علاقة السلطة التداولية بالمواطنين، ونوع من

¹ M. Bothe., op. cit., p. 98.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 119 ف 3.

³ الأمين شريط، « بعض الجوانب التأسيسيّة والتشريعيّة ... »، المرجع السابق، ص 21.

⁴ نفس المرجع، نفس الموضوع.

⁵ الرأى رقم 04 / ر.ن.د. / م.د. / 98، المرجع السابق، ص 19.

التوازن الداخلي في علاقتها بالسلطة التنفيذية. ويتأمن التوازن في علاقة السلطة التداولية بالمواطنين من خلال تدخل الغرفة البرلمانية الثانية لحماية حقوق وحريات الأفراد عن طريق التحكم في تدفق القوانين¹.

وبالنظر إلى استبعاد المؤسس لحركة الذهاب والإياب، التي تؤمّن من خلالها الغرفة الثانية هذه الوظيفة في القانون المقارن، واكتفائه بنظام القراءة الوحيدة لكل غرفة، يتعذر على مجلس الأمة تأمين هذه الضمانة ما لم يتم تمكينه من نظرة لاحقة لنشاط الغرفة النظرية له. لذلك تقرّر تضيق حق الوزير الأول في الخيار بين مكتبي غرفتي البرلمان لإيداع مشاريع القوانين حتى لا يعطلّ وظيفة مجلس الأمة تلك.

وجدير بالملاحظة أن الوزير الأول إذا كان ملزماً بإيداع مشاريعه لدى مكتب المجلس الوطني الشعبي، فإنه بالمقابل ملزم أيضاً قانوناً بأن يودع نسخة منه لدى مكتب مجلس الأمة، لكن ليس بهدف الدراسة أو إبداء الرأي من طرف المجلس، وإنما بهدف الإطلاع فقط. وعليه فإنه لا يحق لمكتب المجلس إحالة مشروع القانون على لجنة دائمة من أجل دراسته أو إحالته على الجلسة العامة، فالهدف من وراء تلقي مكتب المجلس نسخة من مشروع القانون هو مجرد الإطلاع، فضلاً عن اعتباره الجهاز المشارك في إعداد جدول أعمال البرلمان².

وحتى بعد إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني ومناقشة المجلس لها والتصويت عليها، لا يكتب، لهذه المشاريع، أن تحوز صفة القانون ما لم تكن محل مناقشة وتصويت من قبل مجلس الأمة.

المطلب الثاني: تفعيل الإجراءات التشريعية

لئن ثبت أن مجلس الأمة لا يشكل جهازاً للمبادرة، فهو لا يبرز أيضاً كجهاز للمناقشة البرلمانية (الفرع الثاني)، التي تمتاز بكونها متعددة الأقطاب، إذ يسهم فيها، وبشكل متواز، أجهزة عدة تعمل جميعها على التحضير للجلسة العامة، لتتجلى، في نهاية المطاف، كثمره لعمل مكثّف تحتكر اللجان الدائمة، نظرياً، جلّه (الفرع الأول).

الفرع الأول: ضعف اللجان الدائمة

تتوقّف خصوصية الإجراءات التشريعية داخل البرلمان على خصوصية نظام اللجان داخله، فهذه الأخيرة تشكل مصفاة إلزامية لكل نص أحيل عليه بهدف المصادقة. فالى جانب الدور الحاسم الذي تتولاه

¹ Y.Weber., op. cit., p. 584; M.-H. Fabre., op. cit., p. 180.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادتان 16 و 21.

على مستوى دراسة النصوص تقنيا، فهي تمثّل ظاهرة سياسية لتقسيم الجسم البرلماني بهدف إقامة نوع من التحقيق يبدأ بمناقشة أوليّة لها داخلها، لينتهي بإعداد تقرير يكون أساس المناقشات في الجلسة العامة¹.

ومع ذلك، فرغم ما تحظى به من صلاحيات تجعل وظيفتها تقع في عمق العمل التشريعي، لا تشكل اللجان الدائمة داخل مجلس الأمة " مخابر تشريعية فعلية " (الفقرة الثانية)، كما أن قواعد تأطيرها الصارمة، من الناحية الهيكلية، تبدو على قدر كبير من الأهمية للكشف عن علاقاتها بباقي الفاعلين التشريعيين (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: تأطير هيكل صارم

يقوم الإلزام بدور اللجان في العمل البرلماني على تحليل خصوصية هيكلتها، فمساهماتها في إعداد القانون مرتبط بعوامل هيكلية تستجيب لإرادة سياسية محددة². هذا ما راهن عليه المؤسس حينما اعتمد معيارا هيكليا حاسما ترتب عليه نظام واحد للجان، هو نظام اللجان الدائمة (أولا)، التي جعل منها أجهزة عاكسة لتكيفية المجلس السياسية (ثانيا).

أولا - معيار هيكل حاسم

تظهر اللجان، داخل كل جمعيّة تداوليّة، بمظهر أجهزة عمل متخصصة في دراسة بعض المسائل العامة أو الدقيقة. وعلى نقيض المجموعات البرلمانية، التي تضمّ برلمانيين تجمعهم نفس المعتقدات السياسيّة، تبرز اللجان، وبدرجة أولى، كأجهزة تقنيّة متخصصة، يعهد لها دراسة كل المسائل لا سيّما التشريعيّة منها، قبل عرضها على الجلسة العامة. وقد اعتمد المؤسس نمطا واحدا من هذه الأجهزة، اللجان الدائمة³. ويبرر الإكتفاء بهذا النمط من اللجان، دون غيره، عاملان: الأول ذو طبيعة منطقية، فيما يكتسي الثاني طابعا سياسيا.

¹ G.Langrod., « Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne fédérale », R.I.D.C., Vol 5, n° 3, juillet – septembre, 1953, p. 497.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 146.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 – 438، المادة 117؛ القانون العضوي رقم 99 – 02، المادة 14؛ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 15. حاول القائمون على تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1999، منح المجلس حق إنشاء لجان برلمانية مؤقتة، إلا أن المجلس الدستوري رفض هذا التوجه على اعتبار أن المؤسس منح لغرفتي البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، طبقا للمادتين 117 و161 من الدستور، دون سواهما. وقد تمّ النظر إلى رأي المجلس الدستوري على أنه متصلب، لكونه حرم مجلس الأمة، بل غرفتي البرلمان، من منفذ قد يتم اللجوء إليه للتعامل مع بعض المسائل التي يتعذر على لجنة دائمة واحدة التعامل معها، أو لمواجهة حالات واقعية خاصة كحالة فقدان بعض اللجان الدائمة لأعضائها أو لمكتبها نتيجة التجديد الجزئي للمجلس، مقابل ضرورة عرض نص عليها للدراسة، كما هي الحال مع قانون الانتخابات بداية سنة 2004، ما اضطر مجلس الأمة إلى إنشاء لجنة مؤقتة لدراسته. أنظر: الرأي رقم 09 / ر. ن. د / م د / 99 مؤرخ في 22

فعلى صعيد أول، يبدو عاديا في مجالات معقدة موكول للقانون تنظيمها، أن تتدخل أجهزة ضيقة من حيث حجمها، تتشكل من برلمانيين متخصصين يتولون إعداد تدخل الغرفة البرلمانية، فالتصاعد المتزايد والمستمر للوظائف المسندة للمشرع المعاصر عزّزت التوجه نحو تقسيم العمل البرلماني على لجان متعددة ومتخصّصة، والحال أن التخصّص يتطلب الديمومة، ما أصبحت معه اللجان الدائمة وسائل ضرورية في العمل البرلماني تحظى بتخصص عال¹.

بالمقابل، وعلى صعيد سياسي، فإن التقييم الذي تواجهه الحكومة وأغليبتها من طرف خبراء متحفزين، على نحو لا تستجيب معه موافقتهم وردود أفعالهم للنزاعات التقليدية، هو الذي يثير التخوف من اللجان المؤقتة لكون المواقف داخل هذه الأخيرة تكون أكثر حسما منها في اللجان الدائمة، فضلا عن أن مجال المناورة فيها أكثر إنحسارا. وعلى ذلك، عادة ما تفضل الحكومات اللجان الدائمة لأنها تمكّن أعضائها من مقابلة مخاطبين تعودوا عليهم وعلى طرق تفكيرهم.

لا ريب في أن العلاقة وطيدة بين قوة اللجان البرلمانية ودرجة ديمومتها. هذا ما يجد تبريره في قدرة هذه الأجهزة على تجميع الخبرة، المعرفة وروح المجموعة، وهي عوامل بوسعها أن تؤدي إلى إزعاج باقي الفاعلين التشريعيين. فمن خلال منطوق التأثير هذا، لا ما تحوزه اللجان من صلاحيات، تسهم هذه الأخيرة في العمل التشريعي. وعليه فإن لجانا برلمانية قوية، من هذا المنطلق، تشكل بالفعل ثقلا يفضي إلى اضطراب الحكومة وأغليبتها².

والحال أن العلاقة وطيدة بين قوة نظام اللجان المعتمدة ودرجة ديمومتها، عمل المشرع العضوي على إفراغ هذا المعيار الهيكلي من محتواه، فمجلس الأمة يشكل لجانه الدائمة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد. وحتى وإن كان بالوسع إعادة تجديد أعضاء هذه اللجان كليا أو جزئيا³، فإن ذلك لا يغير من الأمر شيئا، ما دام أن إمكانية تغيير أعضاء اللجنة، ولو جزئيا، قائم الوضع الذي ينفي عنصر الإستقرار عن هذه المخابر التشريعية، وعلى هذا " فإن ديمومة اللجان لا يفيد بالضرورة ديمومة أعضائها"⁴.

نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمنتم، لمجلس الأمة للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 4، 1999، ص 28، 29؛ بوزيد زهاري، « عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة »، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 74، 75.

¹ I.Rens., « Les commissions parlementaires en droit comparé », In : R.I.D.C., vol.13, n°2, avril – juin, 1961, p.323.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p.151.157; P. Cahoua., « Les commissions, lieu du travail législatif », Pouvoirs, n° 34 – 1985, p.39.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 26.

⁴ F. Benabbou-Kirane., « Droit parlementaire algérien », T 2, O.P.U., Alger, 2009, p. 39.

من دون شك، يلعب عنصر الديمومة دورا فاعلا في التأثير على تطور دور اللجان الدائمة، من منطلق أنه لا يمكنها من تحليل وإثراء نص قانوني فحسب، وإنما، وإلى جانب ذلك، التفاوض بشكل جيد مع الحكومة¹. نتيجة ذلك إتجهت إرادة المشرع العضوي نحو عرقلة بروز لجان برلمانية قوية، يكون لها تأثير معتبر في مسار إتخاذ القرار التشريعي، إذ لو اتخذت إرادته منحى مغايرا لكان قد أقر تجديد أعضاء هذه اللجان عند كل تجديد نصفي للمجلس، بالموازاة مع تجديد انتخاب رئيسه. والجلي أن هذا التوجه المعتمد يستجيب إلى الفكرة التي مؤداها أن التخصص الممتد يخلق الدراية والجدارة، وعليه من المفيد أن لا يصبح عضو البرلمان شخصا متخصصا، وأنه من الخطر إعتقاد نظام يفضي إلى عدم إهتمام البرلمانيين بالمسائل العامة وتشجيعهم على الإهتمام بمسائل متخصصة².

هذا التوجه وإن كان غير مبرر بالنسبة للغرف الأولى في البرلمان، فإنه مرفوض البتة بالنسبة للغرف الثانية، لا سيما وأن من أهم مبررات تأسيس مثل هذه الغرف هو تحسين نوعية العمل التشريعي، علاوة على أن طرق تشكيل هذه الغرف تركز على عنصري الخبرة والدراية، ما يجعل البحث عن عنصر التخصص في تشكيل لجانها الدائمة مرغوب فيه، بل وضروري، لأداء ما هو مطلوب منها دستوريا.

إن إضعاف اللجان الدائمة داخل مجلس الأمة، لم يتم من خلال إفراغ المعيار الهيكلي، الذي اعتمده المؤسس الدستوري، من محتواه فحسب، بل وتم أيضا من خلال المساس بعامل هيكلي آخر هو على صلة بمدى تخصص هذه اللجان. ذلك أن قوة اللجان البرلمانية لا تتوقف على ديمومة هيكلها فحسب، فحتى وإن كان هذا العامل يسهم بدرجة أولى في تعزيز تخصصها، فإن عدد وحجم هذه اللجان يحدد أيضا درجة تأثيرها على بقية الفاعلين التشريعيين. فبشكل عام كلما توفرت هياكل صغيرة كلما كانت أكثر تخصصا، فيتناسب مجال تخصص كل لجنة ومجال تخصص وزارة من الوزارات، وهو الأمر الذي سوف يضبط علاقة هذه اللجان بالحكومة. ذلك أن هذا النوع من اللجان، الضيقة من حيث الحجم والوافرة من حيث العدد، سوف لن يشكل عنصرا مساعدا لقدرة الحكومة على مراقبتها، وإنما وعلى خلاف ذلك، سوف يعزز من قدرة اللجان على مراقبة الحكومة³.

¹ F. Benabbou-Kirane., op. cit., p.38.

² F. Gogel., « Les méthodes du travail parlementaire », R.F.S.P., n° 4, 1954, p. 688.

³ في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة الفرنسيّتين تحولت اللجان الدائمة إلى أجهزة رقابة فعلية على النشاط الحكومي، وهذا نتيجة عددها الوافر الذي بلغ 19 لجنة، ناسبت كل واحدة منها قطاعا وزاريا. أنظر:

يشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة في حدود تسعة لجان¹. وتستمدّ كل لجنة اختصاصها من خلال تسميتها. وقد فصلّ النظام الداخلي اختصاص كل لجنة على حدة. وفيما قام بتفصيل اختصاصات بعض اللجان بإسهاب، إقتصر على تحديد البعض الآخر بشكل عام ومقتضب². وتضمّ لجان مجلس الأمة الدائمة من عشرة إلى خمسة عشر عضواً على الأكثر، باستثناء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية اللتان تتكوّنان من خمسة عشر عضواً إلى تسعة عشر عضواً على الأكثر³.

تكشف هذه الأطر الشكلية عن قدرة كبيرة في رقابة وإضعاف اللجان الدائمة، فتحديد عددها بتسعة لجان حقق، وبنجاح، الهدف المرجو منه، ألا وهو الحصول على لجان غير متخصصة إضعافاً لتأثيراتها الممكنة⁴، فحصر عددها، بل وتضييقه، أنقص من قدرتها على التأثير، فضلاً عن أن ذلك قد أثر على حجمها فجعله معتبراً، الأمر الذي جعلها عاجزة عن خلق دينامية للعمل التشريعي، وعلى خلق منطق الرقابة المتخصصة⁵.

وعليه فإنه من أجل خلق دينامية العمل التشريعي، داخل مجلس الأمة، ومنطق الرقابة المتخصصة، وجب إلحاق مجال اختصاص كل لجنة دائمة بقطاع وزاري واحد، على نحو يعزز من تخصص اللجان، علاوة على الزيادة في عددها. غير أن إحترام منطق تنظيم السلطة السياسية في الدستور، وبالتبعية لذلك إحترام مصالح السلطة السياسية في الدستور، وبالنتيجة إحترام مصالح السلطة التنفيذية، يحولان دون أي إصلاح في هذا الإتجاه، فضلاً عن أن إيجاد عدد وافر من اللجان قد يجعل بعضها يعمل في حالات نادرة جداً⁶.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 16. أثناء إعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة توفرت ثلاثة إقتراحات بخصوص ضبط عدد اللجان الدائمة، فتضمن الإقتراح الأول تمكين المجلس من عدد من اللجان مساوياً لعدددها في المجلس الشعبي الوطني (12 لجنة دائمة)، على اعتبار السابق الزمني لهذا الأخير على مجلس الأمة؛ فيما خلص الإقتراح الثاني إلى تقليص عدد هذه اللجان وتمكين المجلس من 6 لجان فقط، على غرار ما هو معمول به في فرنسا؛ فيما عمل الإقتراح الثالث على التوفيق بين الإقتراحين السابقين، فتم إقتراح تسعة لجان، ظل الحفاظ عليها حتى أثناء تعديل 1999. أنظر: بوزيد لزهاري، « عن اللجان الدائمة...»، المرجع السابق، ص 75. 76.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المواد من 17 إلى 25.

³ نفس النظام، المادة 28. يكشف هذا التباين في تكوين لجنتي الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والشؤون الاقتصادية والمالية، عن بقية اللجان الأخرى، عن أهمية المسائل القانونية والاقتصادية في سلم أولويات إهتمام المجلس وذلك على إثر التحولات الاقتصادية التي تعرفها البلاد وما يستتبع ذلك من حركية في النظام القانوني.

⁴ P. Cahoua., op. cit., p.40.

⁵ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 158.

⁶ لم يعرض على لجنة الدفاع الوطني بالمجلس سوى نسان إثنان خلال الفترة الممتدة من شهر جانفي سنة 1998 إلى غاية شهر جانفي سنة 2010، وهما نص القانون المتضمن قمع جرائم مخالفة أحكام إتفاقية حظر إستحداث وإنتاج وتخزين وإستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة، خلال سنة 2003؛ ونص القانون المتضمن الموافق على الأمر رقم 06 - 02 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006 المتضمن القانون

ثانيا - أجهزة عاكسة لتركيبية المجلس السياسية

تقوم الأحكام الناظمة لتشكيل اللجان الدائمة على المبدأ التناسبي في تمثيل المجموعات البرلمانية، إلى جانب تأمين تمثيل الأعضاء غير المنتمين (أ). غير أن هذا المبدأ المعتمد يخص الأعضاء العاديين المشكلين للجان دون أعضاء الأجهزة المديرة، الذين يتم إختيارهم، مبدئياً، وفق أسلوب إتفاقي (ب).

أ - التمثيل التناسبي للمجموعات البرلمانية

باستثناء رئيس المجلس، الذي يستبعد النظام الداخلي إنتماؤه إلى أية لجنة دائمة، يمكن لكل عضو من أعضاء المجلس الإنضمام إلى لجنة دائمة، ولجنة واحدة فقط¹. فاعتماد قاعدة الإنتماء إلى لجنة دائمة واحدة فقط يهدف إلى تجنب المساهمة غير الفعّالة للأعضاء في إحدى اللجان نتيجة تركيز الإهتمام على لجنة دون الأخرى، فضلاً عن استبعاد تعطيل عمل اللجان في حال تزامن إجتماعاتها².

ومن أجل أن تعكس تركيبية هذه اللجان التركيبية السياسية للمجلس، إعتد النظام الداخلي الأسلوب التناسبي في توزيع المقاعد داخلها على المجموعات البرلمانية، فتحظى كل مجموعة بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد أعضائها³. وبذلك تساوي حصّة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللّجنة المعنية. وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.5⁴. فيما يتولّى مكتب المجلس تعيين الأعضاء غير المنتمين إلى أي

الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، سنة 2006. ذات الأمر يذكر بخصوص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، التي عرض عليها ثلاثة نصوص فقط خلال ذات الفترة الزمنية، كان أولها نص القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي سنة 2001، تلاه نص القانون المتضمن الموافقة على اتفاق حول الترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجزائر وتونس، سنة 2003، وأخيراً نص القانون المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل 2002، وكذا ملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات أرقام من 1 إلى 7 والوثيقة النهائية المرفقة به، سنة 2005. ولا يتوقف الأمر عند هاتين اللجنتين، إذ تكشف حصيلة نشاط مجلس الأمة خلال ذات الفترة أن نشاط بعض اللجان لا يتجاوز دراسة نص واحد أو نصين إثنين في أحسن الأحوال خلال السنة الواحدة، الحال التي بالوسع رصدها بالنسبة للجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية. أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998 - جانفي 2007، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للإتصال، النشر والإشهار الروبية الجزائر، 2007، ص ص 22. 79؛ حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 2007 - جانفي 2010، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للإتصال، النشر والإشهار الروبية الجزائر، 2011، ص ص 10. 40.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 27. يلاحظ عدم إنتماء بعض أعضاء مجلس الأمة القليلين، بإرادتهم، لأي لجنة دائمة، ويتعلق الأمر بكبار المجاهدين. بوزيد لزهراري، « عن اللجان الدائمة...»، المرجع السابق، ص 76.

² F. Gogel., op. cit., p. 687.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 29 ف 1.

⁴ نفس النظام، نفس المادة ف 2 و 3.

مجموعة برلمانية في لجنة دائمة بناء على طلبهم. ذلك أنّه، من حقّ كل عضو في المجلس الإنضمام إلى لجنة دائمة، على أن يراعي مكتب المجلس في تعييناته تلك رغبات الأعضاء المعيّنين قدر الإمكان¹.

إن مساهمة هذه اللجان في العمل التشريعي لا يرمي إلى أن يكون لها تصور مغاير لتصور الجلسة العامة بشأن النص محل الدراسة. غاية ما في الأمر، أن مساهمتها تهدف إلى تسهيل عمل هذه الأخيرة وتعزيز فعاليتها. وعلى هذا من واجب هذه اللجان ممارسة صلاحياتها في ظل توجّهات من فوّضها للقيام بهذا العمل وتجسيد دينامية القرار للهيئة صاحبة السلطة، لكن في إطار ضيق.

هذا هو التصور الذي يبرر تشكيلها وفق المبدأ التناسبي، لأنه في حال ما إذا تصرفت على خلاف موقف الجلسة العامة، فإنه بوسع هذه الأخيرة تصحيح ما تراه إنحرافاً عن موقف الأغلبية².

ب- تفضيل الأسلوب الإتفاقي في اختيار الجهاز المدير

خصّ النظام الداخلي كلّ لجنة دائمة بمكتب يسيّر أعمالها يضمّ رئيساً ونائب رئيس ينوب عنه في حال قيام مانع، ومقرّر تناط به مهمّة تقديم تقرير اللجنة إلى المجلس يعيّن رئيس المكتب من ينوب عنه في الموضوع، في حال غيابه³.

ويتمّ توزيع مهام مكاتب اللجان إستناداً إلى اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيسه أو بطلب من مجموعة برلمانية، فيعيّن المترشّحون وينتخبون طبقاً للإتفاق المتوصل إليه. هذا ما يفيد أن إسناد المهام داخل الأجهزة المديرة للجان الدائمة ليس حكراً على الأغلبية داخل مجلس الأمة، وأنه لا يركز على المبدأ التناسبي، وإنما يقوم مبدئياً على الإتفاق الحاصل بين مختلف الأحزاب الحاضرة داخل المجلس ممثلة في المجموعات البرلمانية.

إن استبعاد الإعتبار الأغلبي في تشكيل اللجان الدائمة يبدو أنه جاء خدمة للمعيار الشخصي في اختيار أعضاء الأجهزة المديرة، لا سيما منصب الرئاسة الذي يراد لصاحبه أن يحظى بقدر من الخبرة

¹ يقوم رئيس Bendestag في ألمانيا بتعيين النواب الذين ليس لديهم إنتماء حزبي في اللجان البرلمانية، غير أنهم يحظون بصوت إستشاري فقط، والعلّة في ذلك هو أن المشرع الألماني يوقف مشاركة البرلمانيين في العمل التشريعي على شرط الإنتماء الحزبي، فمن دون إنتماء سياسي، يتعذر على البرلمانيين المساهمة في العملية التشريعية. بالمقابل يحظى أعضاء مجلس الأمة غير المنتمين لأي مجموعة برلمانية والذين تم تعيينهم في لجنة دائمة بحق كامل في في المناقشة والتصويت كباقي الأعضاء المنتمين لمجموعة برلمانية؛ فالمنع من التصويت يشمل رئيس المجلس ونوابه الذين إذا ما قرروا المشاركة في أعمال اللجان الدائمة، كما يطال المنع من المناقشة والتصويت عضو من أعضاء المجلس أذن له مكتب اللجنة حضور إجتماعاتها. أنظر: النظام الداخلي لمجلس الأمة، المواد 30 ف 1 و 2، 35 و 36؛

O.Jouanjan., op. cit., p.83.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p.163.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 37.

والجدارة والحيدة حيال النزاعات الحزبية. غير أن المعيار الشخصي ليس هو المعيار الوحيد الذي يبرر اعتماد الأسلوب الإتفاقي في اختيار الأجهزة المديرة للجان، إذ يمكن رد ذلك أيضا إلى الدور الدستوري لمجلس الأمة والفلسفة التي تقوم عليها الثنائية البرلمانية في الجزائر. فبالإمكان أن تمنح رئاسة بعض اللجان للأقليات بوصفها هذا، لكون مجلس الأمة مؤسسة ممتازة لحماية حقوق الأقليات.

إلا أنه في حال غياب الإتفاق حول توزيع مهام مكاتب اللجان، يتم الإحتكام إلى المبدأ الليبرالي¹، الذي سوف يفرز، من دون ريب، مكاتب لجان تعكس ميزان القوى لتركيبية المجلس السياسية، ومن ثم تأمين مركز ممتاز للأغلبية. إن موقف النظام الداخلي بهذا الشأن تبرره القاعدة التي مفادها أن "مسؤولية إدارة العمل البرلماني تتحمله الأغلبية"².

لا ريب في أن اعتماد خيار التركيبة السياسية لمجلس الأمة كمعيار لتشكيل اللجان الدائمة والمبدأ الإتفاقي لتوزيع مهام مكاتب اللجان، يجعل المجموعات البرلمانية الجهة الوحيدة صاحبة الولاية في تشكيل هذه الأجهزة، بل ويجعل من هذه الصلاحية أهم صلاحية تمسك بها. وعليه، فإنه من خلال هذا المعطى تقوم المجموعات بإعداد قوائم تعيين أعضائها وهذا بعد استشارتهم وأخذ إختياراتهم.

تبرز هذه المهمة بعض التعقيدات لكونها تتطلب تقديرا يرتكز على اعتبارات التوازن الجغرافي، تمثيل مختلف التوجهات الحزبية، فيما يتم تسوية مختلف الإحتجاجات المترتبة عن العملية عن طريق التفاوض والتحكيم الحزبي الداخلي. هذا ما يجعل قائمة التعيينات تتم في غالب الأحيان عن طريق التسويات، ليتم إعلانها للجهاز المدير للمجلس الذي يتولى إضفاء الطابع الرسمي عليها، من دون أن تكون له أي سلطة لعرقلة قرار المجموعات البرلمانية³، الوضع الذي لا يصدق بشأن توزيع مهام مكاتب اللجان، إذ بوسع رئيس المجلس وأعضاء المكتب التأثير في اختيار رئيس اللجنة وأعضاء مكتبها، طالما أن إتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية، بهذا الشأن، يتم في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس⁴.

غير أن هذا الدور المنوط بالمجموعات البرلمانية في تشكيل اللجان الدائمة ومكاتبها، يبدو محدود الآثار بالنسبة لأعضاء المجلس، كون الإلتناء إلى المجلس ليس مرهونا بشرط الإلتناء لمجموعة برلمانية، فضلا عن أنه لا يؤثر على مركز العضو إلا نسبيا، لا سيما من حيث تحديد طبيعة عهده

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 31 ف 3.

² P. Avril., et J.Gicquel., op. cit., p. 100.

³ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 172.

⁴ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 31 ف 1.

النيابية. فعلى نقيض القانون البرلماني المقارن، لا تعد المجموعات البرلمانية مالكة للمقاعد المخصصة لها داخل اللجان الدائمة.

وعلى ذلك، فإنه إذا كان انسحاب برلماني من مجموعته البرلمانية التي عينته في لجنة دائمة يخلص إلى الكف عن الإنتماء إلى هذه اللجنة، أو يظل محافظا على عضويته فيها، لكن من دون حق في التصويت¹، يظل عضو مجلس الأمة، المنسحب من مجموعته البرلمانية، محافظا على عضويته في اللجنة الدائمة، المنتمي إليها، ومتمتعاً بكل حقوقه، لا سيما الحق في التصويت، ويظل يتصرف باعتباره مشرعا فرديا في غياب مساندة مجموعة برلمانية له. فالأثر السلبي الوحيد الذي بوسع المجموعات البرلمانية مواجهة الأعضاء المنسحبين به هو حرمانهم من مناصب المسؤولية. إن التأثير المحدود للمجموعات البرلمانية على أعضاء اللجان يكشف عن المنطق الفردي للعمل التشريعي داخل المجلس.

كل هذه العوامل سوف تجد لها إنعكاسا في مجال تأثير اللجان الدائمة على مسار إعداد القانون، وهو تأثير يقع في عمق العمل التشريعي.

الفقرة الثانية: وظيفة في عمق العمل التشريعي

تحتل اللجان الدائمة مكانة مركزية في العملية التشريعية داخل مجلس الأمة، فهي التي تتولى تحضير عمله التشريعي بشكل حصري وكلي (أولا). غير أن مدى تأثير مساهمتها في الوظيفة المعيارية يتوقف عند هذا الحد لكونها تحظى باستقلال تقريرى نسبي (ثانيا).

أولا - إحتكار الأعمال التحضيرية

تبرز أهمية اللجان الدائمة في تفعيل عمل الجلسة العامة وفقا لمبدأ تقسيم العمل، إذ يسمح تدخلها بالإقتصاد في جزء من عمل المجلس، ومن ثم مناقشة أكبر عدد من النصوص القانونية. ذلك أن شكل الجلسة العامة يبدو أقل تأقلا مع الدراسة التقنية المعمقة للنصوص المعروضة للمصادقة. وعلى ذلك، فإنه بالنظر إلى حجمها الضيق وتخصصها، تأتي اللجان الدائمة لتجاوز هذا العجز، فعملها يسمح بتحسين نوعية مناقشة النصوص القانونية. إن تركيبها وحجمها ينتجان الدينامية التقريرية للجلسة العامة، من خلال المناوئة بين المناقشة العامة والدراسة المستفيضة. غير أن عملها لا يتجاوز حدود تحضير قرارات المجلس (أ). وفي إطار ممارسة وظيفتها هاته، تمثل اللجان الدائمة إطارا ممتازا للتفاوض السياسي (ب).

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 173.

أ - عمل تشريعي محدود

تشكل اللجان الدائمة جهازا محوريا في الأعمال التحضيرية للعملية التشريعية داخل المجلس. غير أنها لا تملك بصفتها هذه حق المساهمة في العمل التشريعي بشكل آلي، فهو موقوف على تدخل إرادة أجنبية، ذلك أن النص المبلغ، من رئيس المجلس الشعبي الوطني، لا يحال بشكل مباشر على لجنة دائمة بعينها في مجلس الأمة، بل يستدعي إتخاذ قرار أولي، من طرف رئيس المجلس، يكون محله تحديد اللجنة المختصة. إثر ذلك يتعين على الرئيس أن يحيل عليها فوراً النص مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به¹.

يبرز هذا الإلتزام حجم الدور المعهود به لهذه التشكيلات، فهي ليست مجرد أجهزة إستشارية، بل أجهزة تحقيق فعلية لا يتوقّف عملها على فترة محدّدة، وإنّما يمتدّ حتى خارج دورات المجلس². ولما كان تحديد الإختصاص هذا لا يحوز صبغة نهائية، فإنّه بمقدور اللّجنة المخطرة إعلان عدم إختصاصها. كما أنّه بوسع أكثر من لجنة دائمة أخرى إعلان ولايتها، الأمر الذي قد يفضي إلى قيام حالة من تنازع الإختصاص. وفي كلا الفرضين يضطلع مكتب المجلس بتسوية المسألة محل النزاع³.

وحتى مع إقرار الإختصاص للجنة دائمة معينة، فإن ذلك لا يمنع من أن يكون النص محل التقرير موضوع نظر من قبل لجنة دائمة أخرى: إذ أجاز النظام الداخلي لأية لجنة دائمة أن تطلب من مكتب المجلس عرض النص على لجنة دائمة أخرى، لا للدراسة و لكن لإبداء الرأي بشأنه فقط⁴.

بهذا يتجلى أن رئيس المجلس، وعلى خلاف ما هو ملاحظ في القانون البرلماني المقارن⁵، لا يملك أي هامش للمناورة بخصوص إحالة النصوص على اللجان الدائمة، إذ لا يمكن عرض أي نص على الجلسة العامة، ما لم يتم إحالته مسبقا على لجنة مختصة للتقرير بشأنه، ليتجلى بذلك أن صلاحية رئيس المجلس، بهذا الشأن، شكلية وأنه يمارس إختصاصا مقيدا⁶، ما يجعل من الإحالة شبه آلية. هذا التصور، رغم صراحة النص، يمنح مع ذلك سلطة تقديرية واسعة لرئيس المجلس تمكنه من تعطيل

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 32.

² نفس النظام الداخلي، المادة 33.

³ نفس النظام الداخلي، المادة 40.

⁴ نفس النظام الداخلي، المادة 39.

⁵ في بريطانيا يمكن عرض النص القانوني مباشرة على الجلسة العامة دون دراسته من قبل اللجان، وهذا حينما تتحول الجلسة العامة إلى لجنة برلمانية للغرفة.

⁶ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 176.

العملية التشريعية، طالما أن النظام الداخلي لم يقرر أي جزء في حال تخلف الرئيس عن القيام بالتزامه بالإحالة الفورية للنص على اللجنة المختصة.

ما من شك في أن المركز الدستوري لرئيس المجلس يحول دون تسببه في تعطيل عمل المجلس، إلا أن فرضية ذلك قائمة، طالما أن الأمر يتعلق بمؤسسة سياسية تتحكم فيها النزاعات الحزبية، وهو الأمر الذي تم تسجيله بخصوص تخلف الوزير الأول عن طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء رغم التزامه بذلك دستوريا، فضلا عن امتناع رئيس المجلس ذاته عن إحالة القانون المتعلق بالنائب وعضو مجلس الأمة بشكل فوري على اللجنة المختصة. ذلك ما يوجب تدارك هذا النقص، ومن ثم إيجاد صيغة تحول دون تعطيل الرئيس لإحالة النصوص على اللجان الدائمة.

هذا الإخطار شبه الآلي للجان الدائمة لا يشكل العنصر الوحيد الذي يحدد المكانة المقررة لها في الإجراءات التشريعية، بل يتعين تعويضه بالبحث عن أثره عليها، والتساؤل حول ما إذا كان ينتج أثرا موقفا من عدمه، فيصبح في غير مقدور المجلس مناقشة النص إلا بعد الحصول على تقرير اللجنة؟

في الواقع لا تكتسي هذه المسألة أهمية إلا في بعدها العملي، وهذا حينما تسعى اللجان الدائمة إلى إهمال النص محل الدراسة، بالإمتناع عن التقرير، ما يبرز ثقل تأثير موقفها على فعالية، بل وسير، الإجراءات التشريعية. وعليه، وتجاوزا منه لسلطة المنع التي يمكن للجان الدائمة ممارستها، مكّن المشرع الحكومة من إمكانية طلب تسجيل أي نص، لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، في جدول أعمال الجلسات شريطة موافقة مكتب المجلس على ذلك¹.

والملاحظ بهذا الشأن، هو أن الهدف من مكنة الضغط المقررة بهذا الشأن، من أجل تجاوز اللجان الدائمة، هو حماية الحق في المبادرة الحكومية. إن هذا الوضع يشكل خروجا عن القاعدة المقررة في القانون البرلماني والتي مفادها أنه لا مناقشة عامة من دون تقرير لجنة دائمة. إلا أن هذا الخروج موقوف على موافقة مكتب المجلس الذي سوف يقوم موقف الحكم بين طلب الحكومة وموقف اللجنة الدائمة. فمناقشة النص في الجلسة العامة، في غياب قرار اللجنة الدائمة، يشكل وضعية إستثنائية مبررة بفترة غير معتادة لعمل اللجنة الدائمة².

ومهما يكن من أمر، يقتصر عمل اللجان الدائمة على تقديم المساعدة للجلسة العامة لاتخاذ القرار التشريعي، فهذه اللجان لا تملك سلطة التقرير التي تظل حكرا على الجلسة العامة التي بيدها وحدها

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 26.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 179.

سلطة المصادقة على النص أو رفضه. فاللجان الدائمة لا تملك سلطة تشريعية كاملة تنتهي بالمصادقة على النصوص القانونية، وإنما تملك سلطة مبادرة فرعية تامة وفعلية ترسم بشكل واسع حدود النص، كما لها تأثير فعلي على الجلسة العامة يركز على عملها، الذي أساسه الخبرة، وعلى تركيبها الحزبية.

وإلى جانب ذلك، فقد أوكل المجلس لهذه الأجهزة، التابعة له، سلطة إستبعاد التوصيات التي يقترحها أعضاؤه، ما يجعل المجلس قد أوكلها سلطة معيارية سلبية. فالبرلمانية المعقلنة التي اعتمدها المؤسس تكون قد منحت للجان كل الأعمال ذات الصلة بمناقشة ودراسة النصوص، فيما احتفظت للجلسة العامة بسلطة المصادقة عليها. هذا ما يجعل العلاقة بين المجلس ولجانه الدائمة لا تكيف على أنها تفويض للصلاحيات، بقدر ما تسجل في إطار تقسيم العمل البرلماني¹ وتأمين فعاليته.

من دون ريب، لا ينقص هذا الوضع من الدور التشريعي لهذه اللجان، طالما أن هذا الأخير لا يقاس بمعيار ما تملك هذه الأجهزة من سلطات، وإنما من خلال معيار التأثير على مسار إعداد القانون. تأثير يرتبط، بشكل حميم، بتحديد الإطار الزمني للتدخل، فكلما تدخلت اللجان مبكرا في الإجراءات التشريعية، كلما كانت مساهمتها حاسمة. فاستنادا إلى هذا المعيار الزمني يركز تصنيف المبادرة التشريعية الأكثر وثوقا. هذا ما يؤكد المساهمة التشريعية الحاسمة للجان الدائمة في الإجراءات التشريعية طالما أن لها أولوية التدخل في مسار المصادقة على النصوص القانونية، ومن ثم أولوية التأثير على مضمونها، لا من الناحية التقنية فحسب، وإنما أيضا من الناحية السياسية، إذ تمثل اللجان الدائمة إطارا ممتازا لأول تقابل مؤسّساتي بين مختلف المواقف الحزبية.

ب - إطار ممتاز للتفاوض

لكونها تتدخل في مرحلة مبكرة من الإجراءات التشريعية، تسمح اللجان الدائمة بتجسيد أول محاولة لتحديد المواقف السياسية لمختلف الفاعلين السياسيين داخل المجلس. ومن أجل ضمان ذلك أحاط النظام الداخلي جلساتها وأعمالها بالسرية وعدم العلنية². غير أن ضرورات عملها القائم على الخبرة فرض انفتاح جلساتها وتعريض دائرة الأشخاص المشاركين فيها للإستعانة بهم في أداء مهامها.

لا ريب في أن فائدة اللجان الدائمة تقاس بمدى قدرتها على القيام بعمل دقيق ومفصل. الوضع الذي يجعل مساهماتها تفترض إعتقاد نمط عمل يختلف، ولو نسبيا، عن ذلك المعتمد في الجلسة العامة للمجلس، والذي يؤمنه حجمها ويكفله البعد الإجماعي الذي يطبع عملها وعمل المجلس.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 180.183.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 42.

فعلى نقيض بعض التجارب المقارنة، التي تسمح للجمهور والصحافة حضور جلسات اللجان البرلمانية، إعتد القانون البرلماني في الجزائر مبدأ سرية وعدم علنية جلسات اللجان الدائمة لمجلس الأمة، ولم يقر بصفة العضوية فيها إلا لأعضاء المجلس المنتمين إليها، وأبدى مرونة نسبية من خلال السماح لبقية أعضاء المجلس، وفق شروط محددة، بحضور جلساتها، ومدّد هذا الحق لأعضاء الحكومة، فمقابل حقهم في حضور أشغال اللجان الدائمة والإستماع لهم من طرفها، بناء على طلب من الحكومة¹، يجد أعضاء الحكومة وممثلها أنفسهم في مواجهة واجب الحضور والإستماع لهم من طرف هذه اللجان².

إن هذا الحق المقرر للجان الدائمة يبدو نظريا، طالما أن حضور ممثل الحكومة وأعضاءها يعد من أولويات هذه الأخيرة، بهدف الدفاع عن مشاريعها، أو الإعلان عن موقفها حيال أي مبادرة تشريعية مصدرها المجلس الشعبي الوطني.

من دون شك، يبدو أن هذه السلطة الموكلة للجان الدائمة تصب في النهج الذي يسعى إلى تشجيع التفاوض المسبق حول نقاط الاختلاف، وتمكين الحكومة من الوقوف على استنتاجات اللجان وملاحظات أعضاء المجلس، ومن ثم تفعيل المداولات في الجلسة العامة³. لكن بالمقابل، ليس بمقدور اللجان الدائمة أن تفرض على الحكومة الإستجابة لطلبها. إلا أنه وبشكل عام تنزل الحكومة عند طلب اللجنة الدائمة وتستجيب لدعوتها مجاملة لها، حتى وإن تم ذلك بشكل متأخر⁴.

غير أن هذا الوضع ليس رهين موقف الحكومة فقط، وإنما هو على صلة بموقف اللجان الدائمة أيضا، إذ يخشى بعض أعضائها من أن حضور الحكومة قد يشوه مسار النقاش على نحو يجعله سياسيا بالدرجة الأولى، والحال أن الجلسة العامة، لا للجان الدائمة، هي إطار التحكيم بامتياز في هذا المجال.

بالمقابل، لا يثير حضور أعضاء مجلس الأمة غير المنتمين للجنة الدائمة ذات المخاوف السياسية المثارة آنفا، إلا أنه يجد عائقين في مواجهته: صعوبة تنظيم جدول أعمالهم⁵ والحصول على إذن من مكتب اللجنة الدائمة بالحضور. فمبدأ الحضور أقره النظام الداخلي للمجلس، الذي منح لهؤلاء الأعضاء مركز مستمع مجرد من حق المناقشة ومن حق التصويت⁶. غير أن هذا المركز لا ينطبق على

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 27 ف 3.

² نفس القانون العضوي، المادة 27 ف 1.

³ M.-M. Helgeson., op. cit., p.191.

⁴ F. Benabbou-Kirane., op. cit., p.40.

⁵ M.-M. Helgeson., op. cit., p.192.

⁶ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 36.

رئيس المجلس ونوابه، فحضورهم لاجتماعات اللجان الدائمة مكفول بقوة القانون، ولا يتطلب، كبقية الأعضاء، إذنا مسبقا من مكتب اللجان، كما اعترف لهم النظام الداخلي بمركز المستمع الممتاز الذي بوسعه المشاركة في مناقشات اللجنة¹، ومن ثم إمكانية التأثير على مضمون النقاشات وتوجيهها.

ومهما يكن من أمر، فإن مشاركة الحكومة وأعضاء مجلس الأمة غير المنتمين للجنة الدائمة، على هذا المستوى، يجد حدوده في الحق في التصويت، الذي يظل إختصاصا حصريا لأعضاء اللجان الدائمة²، الذين من أجل ضمان حريتهم في التعبير أثناء ممارسة هذا الحق، إعتد النظام الداخلي مبدأ سرية وعدم علنية الجلسات.

وحتى وإن كان بوسع الضغوطات الحزبية المساس بهذه الحرية، فإن شروط تداول اللجان تدفع للبحث عن الإجماع داخلها. فعلى غرار دينامية إتخاذ القرار في الجلسة العامة، التي يطبعها البحث عن الإجماع، أوقف النظام الداخلي للمجلس تحرير تقارير اللجان الدائمة على موافقة أعضائها³، ما يفيد أنه يحبذ إتخاذ القرارات داخلها عن طريق الإجماع. لكن من الخطأ تفسير هذا الموقف على أنه نزوع نحو تشجيع أو فرض الرأي الواحد، بقدر ما هو تعبير عن نجاح تفاوض مختلف الفاعلين السياسيين⁴، ليتبين أن ذات النمط التشريعي في العمل بخصوص إتخاذ القرار معتمد في الجلسة العامة واللجان الدائمة.

إن ما يعزز نمط العمل هذا في اللجان الدائمة هو تخصصها، إذ بوسع هذا العامل أن يوّلد لدى أعضائها حس إتخاذ مواقف على أساس تقني وعلى أساس روح المجموعة، وهي عوامل بوسعها أن تترك أعضائها يتجاوزون إنقساماتهم الحزبية. هذا ما يمكن أن يجعل من اللجان الدائمة، من خلال تركيبتها وطريقة عملها، فاعلا تشريعيا مستقلا⁵.

وإذا كانت سرية جلسات اللجان الدائمة تسهم في فعالية مساهمتها في المسار التشريعي، فإنها ليست بمعزل عن الإنتقاد نتيجة إنعدام شفافية المسار التقريري داخلها، وبالنتيجة لذلك الحيلولة دون عصرنة العمل البرلماني. فالتطور الذي يلحظه القانون البرلماني المقارن، في هذا المجال، من خلال الإقرار للجان البرلمانية بحق السماع العمومي، لم يثن النظام الداخلي لمجلس الأمة عن تمسكه بمبدأ سرية الجلسات، مع تلطيفها من خلال تمكين اللجنة الدائمة المختصة من طلب الرأي من لجنة دائمة

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 35.

² نفس النظام الداخلي، المادتان 35 و 36.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 41.

⁴ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 193.

⁵ Idem.

أخرى، فضلا عن الإستعانة بذوي الإختصاص والخبرة، ذلك أنه بوسع أي لجنة دائمة صاحبة إختصاص أن تطلب من مكتب المجلس عرض النص محل الدراسة على لجنة دائمة أخرى لإبداء رأيها بشأنه¹.

في الواقع لا يشكل هذا الإجراء البتة إنفتاحا لجلسات اللجان الدائمة، طالما أن اللجنة المطلوب منها إبداء الرأي تقوم بدراسة النص من خلال تشكيلتها الأساسية، وليس بتشكيلة موسعة تضم أعضاءها وأعضاء اللجنة الدائمة الأصلية، ما يجعل هذا الإجراء قليل الفائدة لكونه لا يسمح بإجراء النقاش بين أعضاء اللجنتين، ما من شأنه تحسين نوعية النص تقنيا، فضلا عن تقليل الضغط عن الجلسة العامة.

ولكونها مطالبة بالقيام بعمل تقني وقانوني معمق، فإنه بوسع اللجان الدائمة الحصول على رأي من ذوي الخبرة والإختصاص في مجال النص محل الدراسة. هذه المكنة من شأنها أن تكفل لها تحصيل كل المعلومات الضرورية لبناء قناعة أعضائها وتشكيل رأيهم على أساس ملاحظاتهم الذاتية، وليس على أساس تلك المستقاة من الأحزاب أو الحكومة²، على اعتبار أن آراء هؤلاء الخبراء أكثر موضوعية من تلك المقدمة من طرف أعضاء الحكومة أو ممثليها، فبوسع هؤلاء تغيير الحقائق وفق ما يخدم مواقفهم.

وعلى ذلك يعد هذا الإستماع مصدرا للمعلومات يسمح لأعضاء اللجان بمعرفة دقيقة للمواضيع محل الدراسة ويضعهم في مركز ممتاز، على نحو يجعل منهم محاورين أكفاء في مواجهة الحكومة³.

من كل ما تقدم، يبدو أن عصرنة عمل مجلس الأمة على هذا الصعيد وإضفاء شفافية أكبر على المسار التقريبي، داخل اللجان الدائمة، يفرضان إصلاحا باتجاه تفتح أكبر لاجتماعات اللجان الدائمة حتى تجري كل النقاشات التقنية داخل اللجنة المختصة، وأن تكون النقاشات علنية وموسعة قدر ما أمكن.

إن إصلاحا في اتجاه تعزيز الوظيفة التحضيرية للجان الدائمة سوف ينتهي من دون شك، إلى تشويه خصوصية وظيفتها التحضيرية، كما هي الحال في التجربة الإيطالية، فضلا عن أنه سوف يتم على حساب حقوق الجلسة العامة، ومع هذا فإن الإصلاح المرجو سوف يكون باتجاه تفتح أكبر لاجتماعات اللجان وضرورة إضفاء الطابع العلني عليها.

ثانيا - إستقلال تقريبي نسبي

لا ريب في أن تركيبة وطريقة عمل اللجان الدائمة يحددان، على نحو كبير، مدى مساهمتها في إعداد القانون والتأثير على محتواه. غير أن مدى هذه المساهمة لا يتوقف على هذين العاملين فحسب،

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 39.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 38.

³ F. Benabbou-Kirane., op. cit., p. 40.

بل إنه مرتبط بمدى تأثير باقي الفاعلين التشريعيين عليها، لا سيما الحكومة (أ) وإلى جانبها المجموعات البرلمانية (ب).

أ - التحكم في جدول الأعمال ومراقبة الحق في تقديم التوصيات

يشكل حضور أو غياب أعضاء الحكومة داخل اللجان الدائمة أحد أهم العوامل التي تثبت إستقلال هذه الأخيرة من عدمه. غير أن هذا المعيار وحده، المستند إلى مبدأ الفصل، يبدو غير كاف لتحديد مدى إدارة وتحكم الحكومة فيها، إذ يتعين إلى جانبه دراسة أبعاده الإجرائية¹. فتأثير الحكومة على جدول أعمال اللجان الدائمة ورقابة إقتراحات التوصيات علامات تكشف عن مدى إستقلال هذه الأجهزة.

فإذا كانت اللجان الدائمة تتمتع باستقلال نسبي في تحديد كيفية سير أشغالها، والتي يتم ضبطها من طرف رئيس المجلس بمساعدة مكتب المجلس وبعد استشارة هيئة الرؤساء²، فإنها لا تكاد تحظى بأي إستقلال بخصوص تنظيم وقت عملها. فإذا كان من المؤكد أن رؤساءها هم الذين يمسون بسلطة إستدعائها، أثناء دورات المجلس، فيما تعود هذه السلطة لرئيس المجلس خارج الدورات، بهدف دراسة النصوص المحالة عليها³، فإن سلطة هذه اللجان تظل محدودة نتيجة عوامل خارجية عديدة. فدراسة النصوص المحالة عليها ترتبط، وبشكل كبير، بأولويات البرنامج التشريعي وبأنشطة الجلسة العامة للمجلس، فاللجان الدائمة لا تتدخل إلا بعد إحالة النصوص عليها من طرف رئيس المجلس، ولا تحظى بأي إستقلال حيال ترتيب النصوص محل الدراسة.

كما أن أجل الشهرين المقرر لدراسة النصوص، والذي يبدأ حسابه من تاريخ الشروع في الدراسة⁴، وامتيازات الحكومة في تحديد مضمون جدول أعمال البرلمان، عوامل تسهم في تقييد جدول أعمال اللجان وتؤمّن تبعيته للحكومة. مقابل هذا تكون اللجان الدائمة مطالبة أمام الجلسة العامة باقتراح تعديلات على النصوص المحالة عليها، إستنادا إلى دراسة تقنية دقيقة وتفاوض سياسي معمق.

وحتى وإن كان هذا الوضع لا يجعلها تحظى بسلطة تشريعية كاملة، فإن حق التعديل الممنوح لها بمفردها يمكّنها من التأثير بشكل كبير على مضمون النصوص القانونية. غير أن هذا التأثير ليس مطلقا، بل إنه متوقف على مركز التعديلات ومكانة الحكومة داخل اللجان¹.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 198.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 44.

³ نفس النظام الداخلي، المادة 33 ف 1 و 2.

⁴ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 26.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 200.

فعلى نقيض المركز الممتاز الذي تحظى به اللجان في الغرفة الدنيا الألمانية، والذي بموجبه يعرض النص المعد من طرف اللجان على الجلسة العامة، دون مراقبة محتواه من طرف الحكومة، لا النص الذي أعدته هذه الأخيرة، يعرض النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني على الجلسة العامة بمجلس الأمة مرفقا بتقريرها المتضمن توصياتها.

لأربب في أن الهدف من هذا الوضع، هو عقلنة الإجراءات التشريعية، داخل مجلس الأمة، وتمكين هذا الأخير من مراجعة عمل الغرفة النظرية له، مراجعة تتم تحت رقابة فاعل تشريعي أساس هو الحكومة، من خلال حق هذه الأخيرة في مراقبة مضمون التوصيات، عن طريق ممثلها الذي يحضر جلسات اللجان الدائمة بهدف متابعة التوصيات المقترحة، وعند الإقتضاء تبليغ رأي الحكومة بشأنها أو إقتراحاتها المرتبطة بها¹.

وجدير بالملاحظة أن اللجنة الدائمة تظل سيدة في الأخذ برأي الحكومة أو طرحه. فعلى خلاف بعض التجارب المقارنة، التي يتوقف اعتماد التعديلات المقترحة من اللجان على موافقة الوزير المعني، تظل اللجان الدائمة، في مجلس الأمة، صاحبة الولاية في اعتماد ما تراه من توصيات. غير أن ما يقلل من سلطة اللجان الدائمة بهذا الشأن، هو أن التوصيات تظل مجرد إقتراح يتعين على اللجان الدفاع عنه قصد إعماده في الجلسة العامة، ما يجعل هذه الأجهزة لا تحظى بمركز صاحب المبادرة الفرعية الممتاز. ولكن بالمقابل، واعتمادا على التمييز بين المصدر الشكلي للمبادرة الفرعية والمصدر المادي لها، وباعتبارها مجالا ممتازا للتفاوض، قد تكون التوصيات التي تقترحها اللجان الدائمة هي ذاتها التعديلات التي عملت الحكومة على إدخالها على النص، والتي رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت عليها².

وفي كل الأحوال، فإن مدى تأثير اللجان الدائمة على مضمون النصوص محل الدراسة لا يرتبط بتأثيرات الحكومة على اللجان فحسب، وإنما هو وثيق الصلة أيضا بمستوى جدية عملها وبمستوى تخصصها، إذ لا تتخذ التوصيات المقترحة من طرف هذه الأجهزة، في كل الأحيان، إقتراح تعديلات فعلية وجدية، وإنما مجرد ملاحظات لا ترقى لأن تجسد الحق في المبادرة الفرعية¹ من طرف مجلس وظيفته الأساسية ضمان مسار تشريعي أفضل¹.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 98 - 04، المادتان 4 ف 3 و 6 ف 3.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 201.

¹ بالرجوع إلى التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية لمختلف اللجان الدائمة لمجلس الأمة يلاحظ أنها مجرد دراسة وصفية للنصوص القانونية المعروضة عليها للدراسة. فبالنسبة للتقارير التمهيدية فإنها تشمل عرضا وصفيا للنص محل الدراسة ومضمون الإستفسارات الموجهة لعضو الحكومة والإجابة عليها ولا تتجاوز هذه الحدود. أما بالنسبة للتقارير التكميلية فهي تضم تلخيصا لمضمون التقرير التمهيدي، تدخل ممثل الحكومة،

ب- الإنضباط الحزبي والمنطق الأغلبي

يتخذ تأثير المجموعات البرلمانية على عمل اللجان الدائمة مظاهر متعددة. فباعتبارها فاعلا جماعيا في الإجراءات التشريعية، تعكس اللجان الدائمة التركيبية السياسية للجلسة العامة، ما يكفل لأعضائها علاقة وطيدة بمجموعاتهم البرلمانية، ويجعل قراراتهم مشروطة بالإنضباط الحزبي وعملها واقع تحت تأثير رؤساء المجموعات البرلمانية. هذا ما يجعل التشابه، بل التطابق، بين تركيبة اللجان الدائمة وتركيبية الجلسة العامة لا تتوقف عند حدود الجانب الشكلي، ذلك أن الإنضباط الحزبي المطلوب توفره في الجلسة العامة، يكون هو ذاته المطلوب تحققه في اللجان.

وتجدر الإشارة إلى أن ما يزيد من حدة هذا التأثير هو العامل الأغلبي، الذي يميز مجلس الأمة على نحو جعل عمل اللجان مجرد تعبير عن إرادة الحكومة. فباستثناء الحالات الستة المسجلة سنتي 1998 و1999 لم تقترح اللجان الدائمة توصية بخصوص النصوص القانونية محل الدراسة، ترتب عنها انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء. فهيمنة الحكومة على أعمال اللجان الدائمة، المترتبة على انضباط الأغلبية، تتجه ضد خصوصية مساهمة اللجان الدائمة في مسار إعداد القانون، والتشكيك في فائدتها.

وما يشد الإنتباه أكثر، بهذا الخصوص، هو إنعدام أي دور للثلث المعين بهذا الصدد، رغم إفتراض تحقّق معايير الكفاءة والدراية فيه، إذ لم يسجل لهذا الجزء من تركيبة المجلس أي تأثير في عمل اللجان الدائمة. ولا يتعلق الأمر بالدور السياسي لهؤلاء الأعضاء، وإنما بالدور التقني لهم على أقل تقدير.

غير أن هذا الإنضباط الحزبي، وبالتبعية الهيمنة الحكومية على عمل اللجان الدائمة قد تعرف حدودا من خلال إمكانية ضعف الأغلبية داخل المجلس. وعلى هذا يبدو أن ثقل اللجان الدائمة في المسار التقريري متناسب والأغلبية التي تحوزها الحكومة داخل هذه الغرفة البرلمانية، بمعزل عن موقف الثلث المعين الذي يتجلى أن موقف أعضائه من السياسية التشريعية للحكومة مرهون بموقف السلطة التي عينته من ذات السياسة. فكلما حازت الحكومة أغلبية داخل المجلس إنحسر الدور التشريعي للجان الدائمة. فبدل أن يكون هذا العامل حافزا لتطوير عمل اللجان الدائمة من خلال إقامة حوار بناء بين الحكومة والأغلبية وبين ممثلي الحكومة والمقررين، يفضي وجود أغلبية متجانسة مؤيدة للحكومة إلى نفي دور اللجان الدائمة في المسار التقريري داخل المجلس.

تدخلت أعضاء مجلس الأمة ورد عضو الحكومة عليها من دون مناقشة أو تحليل. أنظر توصيات لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية بخصوص مناقشة القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية للمداولات، 2007، العدد 7، ص 10.
¹ من الأسباب التي ساقها المؤسس من أجل تبرير إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان يبرز هدف " ... ضمان مسار تشريعي أفضل ..."، مذكرة تعديل الدستور، المرجع السابق، ص 9.

الفرع الثاني: المناقشة العامة

ترتكز المناقشة العامة داخل مجلس الأمة على ذات قواعد النقاش البرلماني المشتركة بين مختلف الجمعيات البرلمانية. غير أنه بالنظر إلى التوجه الذي تبناه المؤسس بخصوص الإجراءات التشريعية، التي تتخذ إتجاها أحاديا، واستبعاد نظام الذهاب والإياب، تقوم المناقشة في الجلسة العامة على منطوق القراءة الوحيدة للنصوص (الفقرة الأولى)، فيما رسم لها معالم تحدّد من حقوق بعض الفاعلين التشريعيين الذين لا يحظون بذات المركز داخلها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: نظام القراءة الوحيدة

تقوم المناقشة في الجلسة العامة على منطوق ثنائي (أولا). وتبعا لخصوصية المضمون المادي أو السياسي للنصوص القانونية، ضم القانون البرلماني تنوعا إجرائيا يستجيب لهذه الخصوصية (ثانيا).

أولا - منطوق ثنائي للمناقشة العامة

تخضع المناقشات في الجلسة العامة لمبادئ مديرة تحكمها ضمانات تؤمّن فاعليتها وتؤكد طابعها النقدي. وتتخذ المناقشة في الجلسة العامة طابعا ثنائيا، إذ تقوم على التمييز بين مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة. وتشكل هذه الحركة الثنائية للنص البنوية الأساسية لمفهوم القراءة، كما يهدف ترتيبها الزمني إلى أن يتخذ القرار عن علم، فهي تشمل " مرحلة إتساع العمل البرلماني المكرس للتحقيق بخصوص النص، تليه مرحلة تضييق الخطاب التشريعي لإتخاذ القرار وبالتالي تشكل القانون"¹.

تهدف المرحلة الأولى إلى إعلام مختلف الفاعلين التشريعيين، وتشكل الفرصة الرئيسة للنقاش السياسي. نقاش ينصب حول كامل النص على نحو يرسم الخطوط السياسية العريضة المستوحاة منه، فقوامه عرض النص إلى جانب مدلولاته القانونية السوسولوجية المالية... إلخ، ما يسمح بمواجهة مختلف الآراء¹، والتي تباشر بالإستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق².

وعلى إثر المناقشات، يقرر مكتب المجلس إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة. ويأخذ المجلس قراره، بهذا الشأن، بعد

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 211.

¹ Ibid., p. 224.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 39.

تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المحال عليها النص¹. فالهدف من هذه المرحلة هو المناقشة المستفيضة للمواد، نقاش يكتسي طابعا تقنيا بالأساس، عادة ما يهيمن عليه ذوو الإختصاص من لجان دائمة، وخبراء ويشغل أغلب أجزاء الجلسة العامة².

ويتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة. وبعد هذه التدخلات، يعرض للتصويت تعديل اللجنة المختصة، أو مادة النص المحال على مجلس الأمة في حال إنعدام تعديلات اللجنة المختصة، أو في حال رفضها³.

ويقف وراء هذه الصيغة من التصويت مبدأ أساس في القانون البرلماني يهدف إلى ضمان إستقلال وصحة التصويتات الصادرة عن كل جمعية تمثيلية. فعرض النص مادة مادة لا تقتصر آثاره على الجانب العلمي للعملية التشريعية فحسب: وضوح ودقة المتن، بل يحقق أيضا وحدة القرار، التي تسمح لإرادة المشرع بأن تتجلى بشأن كل حكم: فالمادة هي الإطار العادي للتصويت⁴.

غير أنه، أمام التعقيدات التي قد تفرضها بعض الحالات، بالإمكان النزول إلى ما تحت هذه الوحدة، فبوسع رئيس " الجلسة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات اللجنة المختصة. وبعد التصويت على آخر مادة يعرض ... النص بكامله للمصادقة"⁵.

خلال هاتين المرحلتين يمثّل النقاش المتعارض الهدف الرئيس للمداولات، فعن طريق تضاد الآراء تتحدّد ملامح النص النهائية، وهذا عن طريق إستبعاد المواد التي لم تحظ بموافقة أعضاء المجلس. فمن خلال سلطة الإستبعاد هذه، يجد المجلس نفسه ملزما بالإختيار بين حلين إثنيين: المصادقة على المادة أو رفضها، تعديل أو رفض مجمل النص.

وجدير بالذكر أنه من القصور معالجة المناقشة العامة من زاوية التقنية التشريعية، التي تصبو إلى تشكل القانون وفق أسس تقوم على عنصر الفعالية، فحسب، ذلك أن المناقشة العامة تغذي رهانات أكثر إمتدادا تتباين حسب تباين الفاعلين التشريعيين، ما يتعين معه التفكير حول خصوصية الوظيفة الموكولة لها في غرفة تحظى بدور المعدل في الوظيفة التشريعية. ذلك أن المداولة تقوم على فرض أنها تثير المصوّتين وتسمح لهم بإمكانية تغيير مواقفهم قبل التصويت.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02 ، المادة 39 ف 4 و 5.

² M.-M. Helgeson., op. cit., p. 224.

³ نفس القانون العضوي ، المادة 35 ف 2.1 مقطع 4.2 .

⁴ P.Avril et J. gicquel, op. cit., p.158.

⁵ النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المادة 65 ف 3.2 .

غير أن هذا الدور التقريري للجلسة العامة أصبح حدثًا لا يمكن التعويل عليه من منظور الأنظمة البرلمانية الأغلبية، فالجلسة العامة فقدت عمليًا مكانتها باعتبارها إطارًا لاتخاذ القرار، ذلك أنها عادة ما تسجل القرار المحضّر مسبقًا داخل اللجان البرلمانية أو خارجها، أي ضمن المجموعات البرلمانية. فهذا العمل التحضيري الذي بوسعه أن يفشل، هو الذي يميز إعداد القانون في الأنظمة الأغلبية.

يجر هذا الوضع إلى ضرورة تحديد أهداف المناقشة العامة للنصوص التشريعية، والتي ترتبط بشكل حميم بصفة الفاعلين المعنيين. فطالما أن الجلسة العامة لم تعد، في أغلب الأحيان، مجالًا لاتخاذ القرار، فإن الأغلبية عادة ما تعزف عن ممارسة سلطتها. بالمقابل تمثل الجلسة العامة بالنسبة للمعارضة والأقلية مكنة لمناقشة عامة متضادة. فهذا النقاش الحيوي والنقدي للنص التشريعي، وبشكل أعم، للسياسة الحكومية، هو الذي يتولاه برلمانيو المعارضة والأقلية، أو الأقليات، خلال المناقشة العامة¹.

لا ريب في أن هذا التصور للدور التقريري للجلسة العامة يصدق وبشكل كبير بشأن مجلس الأمة. فإذا كان جل عمله التشريعي يتم بمعرفة اللجان الدائمة، الوضع الذي يشكل مصدرًا لإضعاف السلطة التقريرية للجلسة العامة، يبدو أن هذه الأخيرة لا زالت تملك سلطة تفريرية مهمة بشأن مصير النص محل المناقشة، ومرد ذلك بالأساس مفهوم الأقلية داخل المجلس، فضلًا عن خصوصية العمل البرلماني داخله والذي يمتاز بالطابع الفردي.

ثانيا - تنوع إجرائي وفق أسس متعددة

دون الإخلال بالمنطق العام الذي يسود مداوات مجلس الأمة، نص المشرع العضوي على خصوصية إجراءات مناقشة بعض النصوص إستنادًا إلى معيار موضوعي، وبالموازاة أطلق يد المجلس من أجل إضفاء بعض المرونة على الإجراءات العادية.

لا ريب في أن أهمية وتعقيدات قوانين المالية تبرز كعوامل تبرر تأطير إجراءات المصادقة عليها. فعلى خلاف قوانين المالية البريطانية التي تستبعد مبدأ الوحدة لحساب مبدأ الثنائية، الذي يميز بين القوانين المرخصة للإعتمادات وتلك التي تخضع للمبادئ التقليدية للمداوات التشريعية، تقع القوانين التي ترخص النفقات على هامش الإجراءات التشريعية¹، فإن القواعد ذات الصلة بالمصادقة عليها، في

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 214.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 227.228.

الجزائر، هي ذاتها المعمول بها في الإجراءات التشريعية العادية، من الناحية المبدئية، ولا تتميز عنها إلا من خلال الأولوية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، وتعزيز العقوبات الزمنية¹.

وإذا كان هذا العامل هو ما يميز العمل البرلماني بشكل عام، فإنه يأخذ كل مغزاه بهذا الخصوص، فتأثيراته على الجلسة العامة يترجمها تحديد مدد المصادقة. والعلة من ذلك هو عدم السماح بعرقلة السياسة الحكومية، وعلى هذا حصر المشرع العضوي² مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية، تحت رقابة رئيس الجمهورية، في مدة أقصاها خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداعه. وفيما يصوت المجلس الشعبي الوطني عليه في مدة أقصاها سبعة وأربعين يوما، تأمينا لعامل الإعلام والتفكير لأعضائه، فرض على مجلس الأمة المصادقة عليه خلال عشرين يوما، باعتباره مصحح عمل الغرفة النظرية له، ولم يتح للجنة المتساوية الأعضاء في حال الخلاف بين الغرفتين سوى أجل ثمانية أيام للبت بشأنه. فالهدف المتبغى من وراء تحديد مدد المصادقة هو تعجيل القرار وضمان ديمومة الحياة الوطنية.

وجدير بالملاحظة أن تأثيرات نظام المدد المحدودة، المعتمد بهذا الشأن، على الجلسة العامة ليست ذات بال، إذ تظل خاضعة للمبادئ التقليدية للمداولة التشريعية³، ما لم يقرر المجلس ذاته أو المشرع العضوي اعتماد إجراءات مختزلة. بل إن النقاش بالوسع أن يشمل أطرافا لم ينص عليها لا النظام الداخلي ولا المشرع العضوي، ويتعلق الأمر برؤساء المجموعات البرلمانية.

بالمقابل ينتهي أعمال الإجراءات الهادفة إلى اختزال المناقشة العامة إلى تضييق السلطة التداولية لمجلس الأمة ومنح الإمتياز للجان الدائمة في دراسة ومناقشة النصوص المحالة عليها دراسة معمقة تفضي، في نهاية المطاف، إما إلى تضييق، وعلى نحو كبير، من المناقشات في الجلسة العامة، أو إلغائها بشكل نهائي. فالتصويت مع مناقشة محدودة يخلص إلى منع فتح مناقشة عامة أثناء الجلسة العامة، فضلا عن قصر التدخلات خلال المناقشة مادة مادة على عدد محدد من المتدخلين : فلا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ورئيس اللجنة أو مقررها¹.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 44 ف 2 و 3.

² نفس القانون العضوي، نفس المادة.

³ أنظر مناقشة قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02 ، المادة 37 ف 3 .

والملاحظ أن مكتب المجلس هو الذي يقرر، بكل سيادة ، إعتقاد هذا الإجراء من عدمه، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها النص¹ مع إغفال تام لكل إجراء يمكن المجلس من إبداء رأيه بشأن تأييد أو معارضة قرار المكتب هذا.

وفيما يتولى تقرير اللجوء إلى هذا الإجراء جهاز ينبثق عن المجلس، فإن تطبيق إجراء التصويت من دون مناقشة يفرض العمل به بقوة القانون، من دون تدخل لإرادة المجلس سواء بطريق مباشر أو غير مباشر. إذ يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها في إطار المادة 124 من القانون الأساسي على مجلس الأمة، إلى جانب الغرفة النظرية له، للمصادقة عليها وفق إجراء التصويت بدون مناقشة²، الذي يختزل مداوات المجلس في المصادقة أو رفض النص المعروف عليه جملة. ذلك أنه، في هذه الحالة يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة بدون مناقشة في الموضوع وبدون تقديم أي تعديل بشأنه، وهذا بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة³.

وجدير بالملاحظة أنه في حال عدم مصادقة مجلس الأمة على أمر رئيس الجمهورية، فإن ذلك يجعله لاغيا من وجهة نظر دستورية⁴، حتى ولو صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يكشف عن مكانة مجلس الأمة في المنظومة الدستورية، وسلطة الكبح التي يتمتع بها لا في مواجهة الغرفة المنتخبة فحسب، بل وأيضا في مواجهة رئيس السلطة التنفيذية.

الفقرة الثانية: معالم المناقشة العامة

من الواجب أن تسمح الجلسة العامة بتقابل الآراء وتواجه الحجج. غير أن المداوات ليست هدفا بحد ذاته لكونها تصبو إلى إعداد نص قانوني، وعلى ذلك، فإن تعبير أعضاء المجلس والحكومة عن موافقتهم تكون من خلال حقهم في أخذ الكلمة، كما أنها تتجسد من خلال الحق في إبداء الملاحظات.

فباعتبارهما معالم المناقشة العامة، يتعين بسط كامل الحماية على هذين الحقين البرلمانيين. لكن بالمقابل من الواجب تطهيرهما تطهيرا صارما بهدف تحديد الأطراف التي لها حق المشاركة في النقاش، كما في الدراسة بغية تبسيط الإجراءات التشريعية.

¹ نفس القانون العضوي، المادة 41 .

² نفس القانون العضوي، المادة 38 ف 2 ؛ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المادة 124 ف 2.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 38 ف 3.2 .

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، نفس المادة ، ف3.

أولا - المشاركة في النقاش التشريعي

إن تأطير حق التعبير في الإطار البرلماني، الذي يكرس الحق في الكلمة، يبدو عصيا، فهذا التناقض يكشف عن صعوبة التوفيق بين مصالح مختلف الفاعلين التشريعيين: حرية الكلمة وضرورة السماح بالتعبير عن كل الآراء، على نحو يشمل السيورة التقريرية، الأمر الذي فرض ضبط الحق في أخذ الكلمة (أ) ومنح دورا حاسما لرئيس الجلسة في إدارة المناقشات (ب).

أ - ضبط الحق في أخذ الكلمة

يندرج تأطير الجلسة العامة، من خلال جدول الأعمال وضبط المتدخلين خلالها، ضمن تدابير البرلمانية المعقنة التي لم يحد القانون البرلماني في الجزائر عن اعتمادها بهدف وضع حد لانحرافات البرلمانيين. وعلى هذا، فمقابل الحماية المبدئية للحق في الكلمة لأعضاء المجلس، عمل النظام الداخلي على الحد من مداها. فمبدئيا توطر قاعدتان أساسيتان وأوليتان ممارسة الحق في الكلمة، فالكلمة يجب أن تطلب أولا ويؤذن بها، وبعد ذلك يتعين، في مقام ثان، أن لا تحيد عن الموضوع الذي أذن بها من أجله.

ويتعذر على أعضاء مجلس الأمة أخذ الكلمة أثناء المناقشات، ما لم يقوموا بتسجيل أنفسهم مسبقا في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة وقيام هذه الأخيرة بنشر قائمة هؤلاء، حسب ترتيبهم قبل بداية الجلسة. وعلاوة على ذلك، فإنه، حتى مع احترام الشرط السابق، يتعذر على أي عضو أخذ الكلمة ما لم يأذن له الرئيس بذلك، لتكاد تنحصر فرص التدخل الشفهي لأعضاء المجلس في المناقشات العامة والتذكير بالنظام.

بهذا يتجلى أنه إذا كان يتعذر أخذ الكلمة من دون التسجيل المسبق في قائمة المتدخلين والحصول على إذن رئيس الجلسة، فإن مدى هذه القاعدة لا يمتد إلى ممثل الحكومة الذي يحظى بحق التدخل غير المحدود نظريا، إذ يأخذ الكلمة بناء على طلبه¹، ويتعذر على رئيس الجلسة رفض استخدام الحكومة لحق الكلمة المحمي تشريعيا. ويجد مبدأ أخذ الكلمة الآلي، كلما طلبت الحكومة ذلك، تبريره في معرفة الحكومة المعمقة بالنص ومشاركتها الفعالة أثناء مرحلة إعداد¹.

وإذا كان في غير وسع أعضاء اللجنة الدائمة المختصة التدخل في المناقشات العامة²، فإن مقررها يحظى بمركز خاص مماثل لذلك الذي يحظى به ممثل الحكومة. والملاحظ بهذا الشأن هو إشارة

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 39 ف 3.

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 247.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 56 ف 4.

المشروع العضوي للجنة المختصة وليس إلى مقرها، ما قد يفيد أن بوسع الرئيس أخذ الكلمة. وحتى بالرجوع إلى الفقرة الأولى من ذات المادة يلاحظ أن الحق في أخذ الكلمة يعود لهذا الأخير فحسب، ذلك أن نية المشروع لو اتجهت نحو تحديد المتدخل في مقرر اللجنة دون الرئيس لكان قد حدد ذلك في النص، كما فعل بشأن ممثل الحكومة.

إن الإذن بأخذ الكلمة حميم الصلة، واقعيًا، بمبدأ تعددية المناقشة، ويستجيب لتصور مفروض أساسه الإنتماء السياسي للمتدخلين وتمثيل مختلف الآراء، ما يوجه السلطة التقديرية للرئيس في تحديد قائمة المتدخلين. فمبدأي التعدد والتداول يفرضان على أن يستجيب الرئيس لاعتبار ضمان تنظيم ملائم للمناقشات آخذًا في الحسبان مختلف التوجهات السياسية، وضمن تداول الأسئلة والأجوبة، وعدد أعضاء المجموعات البرلمانية. فمبدأ التداول في المناقشات يكتسي مدلولًا إضافيًا في الإطار البرلماني، لكونه يضمن للأقلية الحق في التعبير، غير أنه لا يعزز أهمية المناقشات ما لم يتم إدراج خطاب الأقلية بعد خطاب الحكومة¹.

هاذان المبدآن الضامنان للتعددية لم يتم إعمالهما إلا نسبيًا من قبل النظام الداخلي للمجلس، الذي أقر قاعدة دنيا للآراء المتضادة والحق في الرد للحكومة أو اللجنة الدائمة المختصة.

لقد أقر النظام الداخلي لأعضاء المجلس الحق في تسجيل أنفسهم في قائمة المتدخلين دون قيد سوى الذي هو على صلة بوقت التسجيل². فهذه الحرية، وإن كانت تجعل مناقشات المجلس تستجيب لمختلف التوجهات السياسية وتداول الأسئلة والرد عليها وتكفل لمختلف الأقليات الحق في التعبير، فإنها تظل منقوصة نسبيًا، لكون المشروع العضوي قد قصر حق الرد على الحكومة وعلى اللجنة المختصة وجعل منها قاعدة عامة، في حين لم يقر لأعضاء المجلس، ومن ثم للأقليات الحق في التعقيب. فإزدياد أهمية المناقشات لا تتحقق إلا بإقرار حق التعقيب للأقليات مقابل حق الرد للحكومة واللجنة المختصة.

ومهما يكن من أمر، فإنه في حال الإذن بالكلمة، يتعين على عضو المجلس الإلتزام بالموضوع محل النقاش. فالحق في الكلمة ليس مطلقًا، وإنما مقيد بمناقشة الموضوع الذي من أجله تم الإذن بأخذها.

غير أنه بالوسع تحويل وجهة هذا الحق بالخروج عن الإطار التنظيمي له، حينذاك يستطيع الرئيس تذكير المتدخل في كل وقت بالنظام إذا ما حاد عن الموضوع. وجدير بالملاحظة أن هذه

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 248.

² يتعين أن يتم ذلك بشكل مسبق على الجلسة العامة. غير أن مكتب المجلس بوسعه تجاوز هذه القاعدة وترك حق التسجيل مفتوحًا حتى أثناء إنطلاق المناقشات، وهذا ما تم إقراره بمناسبة مناقشة نص قانون المالية لسنة 2009. أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، الصادرة بتاريخ 2008/11/26، ص 12.

الصلاحية الأخيرة لا يختص بها الرئيس بمفرده، بل يمارسها إلى جانبه كل أعضاء المجلس: إذ يحق لأي عضو قطع المناقشات إذا ما تقدم بطلب يخص التذكير بالنظام الذي يحظى، وفقاً لقاعدة تقليدية بهذا الشأن، بالأولوية على طلب التدخلات في الموضوع¹.

وحتى لا يفلت زمام الحفاظ على النظام داخل الجلسة من الرئيس، فقد رصد له النظام الداخلي سلطة إنزال جزاءات إنضباطية على كل عضو يخل بقواعد النظام أثناء المناقشات. من دون شك " لا يكتب لأي مجلس البقاء، إذا لم يتمتع بحق تأديبي إزاء أعضائه ولا يمكن المجادلة في هذا الحق إلا إذا استعمل للقضاء على الأقلية بدلا من حماية النظام والحرية الشخصية"². من أجل ذلك، أحيطت ممارسة هذا الحق بجملة من الضمانات تتناسب وصرامة الإجراء المراد إتخاذه والجهة الممارسة له.

فعلى صعيد أول، تبرز الضمانات الموضوعية من خلال حصر النظام الداخلي لمختلف التصرفات التي باتيانها يخرق عضو المجلس النظام داخل الجلسة، علاوة على الإجراءات ذات الطابع الإنضباطي التي تقابلها³. وإذ يشكّل هذا الوضع ضمانا جديّة لاستقلال العضو، لأنّه يستبعد كل إمكانية لممارسة الجهة المختصة سلطة تقديرية في تحديدها، فإنّ وضوح هذه الحالات ودقتها يعزّز هذه الضمانة ويضيق من مجال تقدير النصوص المتعلقة بها.

بالمقابل تبرز الضمانات الشكلية على مستويين: من حيث طبيعة الجهة التي يوكل إليها البت في مثل هذه الحالات إذ يتمتع متابعة عضو مجلس الأمة تأديبها إلا من قبل أقرانه؛ علاوة على تشكيل هذه الجهة التي تتراوح بين الإنفراد والتعدد. إذ يتمّ العمل بمبدأ القاضي الفرد على المستوى التأديبي: رئيس المجلس أو رئيس الجلسة، عندما يكون الجزاء المقرر تسليطه هيّنا لا يرتب زعزعة مركز العضو ولا يحول دون ممارسة وظيفته النيابية¹. وإذا كان في وسع الرئيس سحب الكلمة من العضو بشأن مناقشة الموضوع محلّ الدراسة، فإنّ ذلك يبقى كأشدّ إجراء إنضباطي يستطيع إنزاله بالعضو، إذ يتعيّن عليه قبل ذلك تسليط جزاءات أقل صرامة، التذكير بالنظام و التنبيه.

وحتى مع الآثار المحدودة لهذه الإجراءات، فإنّ بإمكانها أن تشكّل تهديدا لحرية عضو المجلس وممارسة وظيفته، ذلك أنّ الإفراط في أعمالها يعرّض عضو المجلس لإجراءات إنضباطية أشدّ تصل إلى حدّ شلّ نشاطه البرلماني. من أجل ذلك، وبالنظر إلى خطورة الإجراء الذي يتخذ حيال عضو

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 56 .

² أنور الخطيب، « الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية »، ط 1، دار العلم للملايين، بيروت، 1961، ص 526 .

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المواد من 84 إلى 87 .

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 85 .

المجلس: المنع من تناول الكلمة، إشتراط النظام الداخلي تدخل أعضاء مكتب المجلس إلى جانب الرئيس¹. ويتمّ تحريك الإجراءات بتدخّل من هذا الأخير عن طريق إقتراح عند ملاحظته قيام إحدى الحالات الواردة في نص المادة السادسة والثمانين من النظام الداخلي. حينها، يستدعى مكتب المجلس من قبل الرئيس قصد الإستماع إلى العضو المعني، لينصرف بعدها للنظر في موضوع الإقتراح و البت فيه².
وحيثما يقرّ المكتب ثبوت المخالفة في حق العضو المعني، ومن ثم تسليط الجزاء " يترتّب على منع عضو مجلس الأمة من تناول الكلمة، عدم المشاركة في مناقشات ومداومات جلسات مجلس الأمة مدّة ثلاثة أيام خلال الدورة ... وفي حالة العود، أو رفض عضو مجلس الأمة الإمتثال لأوامر رئيس مجلس الأمة أو رئيس الجلسة يمدّد المنع إلى ستة أيام"³. فخطورة هذا الإجراء هي التي تقف وراء تضيق سلطة رئيس المجلس من خلال إشراك أعضاء مكتب المجلس، إلى جانبه، للبتّ في الموضوع بشكل جماعي. وإذ يبدو في ذلك حماية أوفر لعضو مجلس الأمة، فإنّ تبعية أعضاء المكتب للرئيس⁴ تقلّل من شأن هذه الحماية. هذا ما يجعل عضو مجلس الأمة، في نهاية المطاف، في خضوع تام لرئيس المجلس على هذا الصعيد: إذ يختزل المجلس في المكتب الذي يختزل بدوره في رئيسه.

ب - الدور الحاسم لرئيس الجلسة في إدارة المناقشات

يظل الحق في أخذ الكلمة حقا فرديا مكفولا لكل عضو في المجلس. فهذا الوضع وإن كان يفضي إلى حماية حرية التعبير داخل المجلس، فإنه لا يجعل منها حرية مطلقة، إذ أنها تخضع لقاعدة العدد، فهي وإن كانت تجهل قيودا تنظيمية صارمة فإن مبدأ المساواة النظرية لكل عضو في المشاركة في المناقشات التشريعية، تحت رقابة رئيس الجلسة، ترسم حدودها. وإذا كان في غير وسع رئيس الجلسة تقرير وضع حد لتدخلات أعضاء المجلس بحجة أن إعلام أعضائه بلغ حدا كافيا بخصوص موضوع المناقشة، فإن بمقدوره أن يقلص، أثناء المناقشة، مدة التدخل في إطار الأجل المحدد للمناقشة العامة¹.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 88.

² نفس النظام الداخلي، نفس المادة.

³ نفس النظام الداخلي، المادة 87 .

⁴ لطّف التعديل الأخير للنظام الداخلي لمجلس الأمة من سلطة تحكّم رئيس المجلس في ممارسة أعضاء المكتب لهذه الصلاحيات، فبعدما كان ينص على أن "يقوم مكتب مجلس الأمة تحت سلطة رئيس مجلس الأمة بما يأتي ... إستعاض التعديل الأخير مصطلح " سلطة " بمصطلح " تحت إشراف " وفي هذا تلطيف لسلطته و تحكّمه لا نفي لها. قارن المادة 12 ف 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قبل التعديل و بعده. وهذا ما يؤكده أيضا القانون العضوي رقم 99 - 02 في مادته 14 ف 1 التي تنصّ على أنّه " يساعد نواب الرئيس، الرئيس في تسيير مداومات أجهزة الغرفتين ومناقشتهما، وكذا في مهام إداريتهما وتسييرهما...".

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 62.

إن إقرار النظام الداخلي لكل أعضاء المجلس بالحق في تسجيل أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة، وإلزام هذه الأخيرة بنشر قائمة المتدخلين مع ضرورة إحترام ترتيبهم، ينفي كل سلطة تقديرية في اختيار المتدخلين وضبط ترتيبهم. هذا ما يضيف على مركز رئاسة الجلسة طابعاً متميزاً هو طابع الحيادة، على نحو يجعلها تسمو على المنطق الحزبي وتحظى بالتجرد. وعليه فباعتباره ممثلاً للمجلس بكل حساسياته السياسية، لا الأغلبية فحسب، يمكن أن يختار رئيس المجلس من المعارضة أو الأقلية، وهو ما أمكن ملاحظته في كل إنتخابات رئيس المجلس الذي أختير دوماً من بين الثلث المعين¹. فحيادة رئيس المجلس تتجلى من خلال غل يده في تحديد الأعضاء المتدخلين وترتيب تدخلهم. وحتى وإن كان المشرع العضوي قد فرض مباشرة المناقشة بالإستماع إلى ممثل الحكومة أولاً، ليليه مقرر اللجنة المختصة، فإن متابعة النقاش بعد هذين الفاعلين التشريعيين لا يتوقف على ترتيب للمتدخلين حسب ما يقرره الرئيس، وإنما حسب ترتيب التسجيل المسبق لدى الرئاسة. وحتى وإن كان في غير وسع الرئيس إفادة أي عضو من حق خاص في أخذ الكلمة، فقد مكّن اللجنة المختصة وممثل الحكومة من حق ممتاز في أخذ الكلمة، إذ تمنح لهما بمجرد طلبها².

إن ارتباط الحق في أخذ الكلمة بهذا النظام، الذي يقصي أي تحديد لقائمة المتدخلين من طرف رئيس الجلسة، يؤمن عفوية المناقشات التشريعية، وبالتبعية لذلك الطابع الشخصي للحق في أخذ الكلمة.

ثانياً - شروط ممارسة الحق في إبداء الملاحظات

ترتبط أهمية التغيرات الواردة على النص من طرف الجمعية العامة بشكل حميم بالتعديلات المقترحة من اللجان الدائمة. فالمناقشة العامة التي تحتفظ بمكانة معتبرة لقرارات اللجان الدائمة، تقر لأعضاء المجلس بحق المساهمة الفردية في التأثير على مضمون النص، عن طريق الحق في إبداء الملاحظات. وإذا كانت هذه الأخيرة تخضع إلى ذات التحديدات الموضوعية التي يخضع لها الحق في التعديل المقرر للجان الدائمة، فإنها تعرف تحديداً زمنية هي على صلة بسياق المناقشات العامة أيضاً.

أ- زمن إبداء الملاحظات

يشكل الحق في إبداء الملاحظات الوسيلة الممتازة للدراسة المستفيضة للنصوص من طرف أعضاء المجلس. وإذا كان هذا الحق وثيق الصلة بالمناقشات العامة، فإنه لا يمكن ممارسته أثناءها.

¹ ينتمي الرؤساء الثلاثة الذين تعاقبوا على رئاسة مجلس الأمة للثلث المعين. يتعلق الأمر بأول رئيس للمجلس السيد بشير بومعزة، الذي تلاه السيد أحمد مساعدي الذي أعقبه الرئيس الحالي السيد عبد القادر بن صالح. هذا ما يجعل رئاسة المجلس في تبعية مؤكدة لرئاسة الجمهورية.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 39 ف 3.

فالتحديدات التي تميز ممارسة هذا الحق تقوم على هذا الأساس الإجرائي. فعلى خلاف الإجراءات المعتمدة في الغرفة النظيرة والتي تسمح لمختلف الفاعلين التشريعيين تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، أقر النظام الداخلي لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم قبل البدء في المناقشة العامة، إذ يحدد مكتب المجلس تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفوقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها¹.

وتودع الملاحظات مكتوبة لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيها شكلاً، قبل إحالتها على اللّجنة المختصة التي بإمكانها أن تستمع، عند الإقتضاء، إلى أصحاب الملاحظات². ويبدو أن الرقابة التي يجريها مكتب مجلس الأمة على هذا الصعيد، تهدف أساساً إلى التحقّق من أن ممارسة الأعضاء لهذه السلطة لم تخرج عن الإطار الذي رسمه النظام الداخلي لها.

ومهما يكن من أمر، وأياً ما كانت التسمية، فإن هذا المظهر الجدّ ملطّف للحق في التعديل، يبقى، مع ذلك، أداة لا غنى عنها من أجل المساهمة الفردية لأعضاء المجلس بهدف التأثير في مضمون القانون، لا سيما تمكين الأقليات التي لم تستطع تمرير تعديلاتها داخل اللّجنة الدائمة المختصة من التأثير في مضمون النصوص محل الدراسة.

ومع ذلك يشكك هذا الوضع، وبشكل معتبر، في جدية المساهمة الفردية لأعضاء المجلس في التأثير في مضمون القانون، طالما أنها تمارس تحت رقابة جهازين تعكس تركيبتهما تمثيلاً نسبياً للمجموعات البرلمانية: مكتب المجلس واللجان الدائمة، ما ينفي بالتبعية لذلك سلطة الأقليات في المساهمة الفعلية في تشكل القرارات العامة. فالتقرير التكميلي للجنة المختصة ليس بالوسع أن يتضمن التوصيات المبنية على ملاحظات أعضاء مجلس الأمة إلا بعد قدرة هذه الأخيرة على تجاوز مصفاة الجهاز المدير للمجلس ومخايرها التشريعية، وحتى الأداة الوحيدة التي بوسعها تمكين أصحاب الملاحظات من اعتمادها وعرضها على الجلسة العامة هي مدى قدرة هؤلاء على إقناع اللّجنة المختصة بالملاحظة من خلال آلية الإستماع التي تظل مكنة ممنوحة للجنة لا للأعضاء المقترحين للملاحظات¹.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 12 بند 1.

² نفس النظام الداخلي، نفس المادة، ف 2 و 3. يؤكد عضو سابق في مجلس الأمة على أن رقابة مكتب المجلس تتوقف عند حدود التأكد من الشكل المكتوب للملاحظة، فضلاً عن تقديمها في الأجل القانوني، ولا تتصرف إلى موضوع الملاحظة. والملاحظ أن هذه الملاحظات عوملت تقريباً بنفس الطريقة التي عوملت بها التعديلات في المجلس الشعبي الوطني أنظر: بوزيد لزهاري، « عن اللجان الدائمة... »، المرجع السابق، ص 83.

84.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 63 ف 3.

لكن بالمقابل، يبدو أن هذا التوجه في مراقبة اللجان الدائمة للمساهمة الفردية لأعضاء المجلس في التأثير على مضمون القانون، يندرج في النهج العلمي الذي يهدف إلى تخفيف مهمة الجلسة العامة وتعزيز نوعية عملها التشريعي¹.

ب - ميعاد تقديم الملاحظات

على خلاف القاعدة التي تفيد إقرار الحق في التعديل للبرلمانيين طالما أن الغرفة البرلمانية لم تصوت بشكل نهائي على مجمل المادة، لم يقر النظام الداخلي لأعضاء مجلس الأمة حق تقديم ملاحظاتهم حول النص، الذي أعدت بشأنه اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي، إلا في أجل ثلاثة أيام بعد توزيع هذا الأخير². إن اعتماد ميعاد محدد لتقديم الملاحظات يكشف مجددا عن التأطير الصارم لحق أعضاء مجلس الأمة في ممارسة هذا المظهر المحتشم من الحق في المبادرة الفرعية فرديا.

لا ريب في أن اعتماد شرط الميعاد المحدد لممارسة الحق في التعديل يجد مبرراته في السعي نحو تأمين وضوح المناقشات، تسهيل دراسة الملاحظات من طرف مختلف الأجهزة، ضمان إعلام كاف لمختلف الفاعلين بها، علاوة على تجنب إختناق جدول الأعمال والزيادة المفرطة في الملاحظات، ما يفضي إلى انسداد عمل الجلسة العامة³.

ومع هذا لا يبدو أن المجلس في حاجة إلى هذه الأداة الزمنية للتحكم في تدفق الملاحظات، طالما أن المشرع لم يقر لأعضائه الحق في مبادرة فرعية كاملة، وإنما مجرد تقديم ملاحظات، فضلا عن أن تأطير الحق في التعديل يعود إلى النظام الذي تفرضه المجموعات البرلمانية. وعلى هذا يبدو أن الغاية المرجوة من تحديد زمن تقديم الملاحظات بالأساس هو الحد من تعسف قيادات المجموعات البرلمانية في استبعاد الملاحظات المقترحة من طرف أعضائها، إلى جانب تمكين الأعضاء غير المنتمين إلى مجموعات برلمانية من إبداء مقترحاتهم، فاللجان الدائمة هي المجال الطبيعي لممارسة الحق في التعديل، علاوة على أن المناقشة العامة تستند إلى تقرير هذه الأخيرة. فمجمل هذه العوامل، مضاف إليها مأسسة تسوية الخلافات بشكل مسبق، هي ما يفسر إستبعاد مبررات تحديد ميعاد تقديم الملاحظات.

هذا ما يجعل من تحديد ميعاد تقديم الملاحظات يجد مبرره الأول في تحسين شروط إعداد النصوص التشريعية، فكل الملاحظات المقدمة تكون محل دراسة ورقابة من طرف مكتب المجلس واللجنة

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 273.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 63 ف 1.

³ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 271.

المختصة، وفي الأخير من قبل الجلسة العامة إذا ما تجاوزت الملاحظات عقبة المكتب واللجنة، " فوجود الميعاد المحدد يسمح بالدراسة الصارمة للملاحظات من طرف المكتب واللجان، وتخفيف العبء على الجلسة العامة بهدف عقلنة عمل المجلس وتحقيق عمل تشريعي نوعي"¹.

المبحث الثاني: كفالة السّلم المؤسّساتي

كزّست الثنائية السياسيّة ذات الصلة بعلاقة مجلس الأمة بالحكومة إحتجابه على هذا الصعيد الوضع الذي أفقده سلطته في مواجهتها، وجرّد أدواته في تقييم السياسات العمومية من كل أثر، تقليلا لفعالية النشاط البرلماني (المطلب الثاني).

ورغم هذه المكانة المتواضعة التي خصّ بها المجلس على هذا المستوى، لم يتوان المؤسس في أن يؤمّن له دورا مركزيا حينما تطرح المسؤوليّة السياسيّة للحكومة، أمام المجلس الشعبي الوطني، فأناط به مهمّة تأمين التوازن السياسي بين الأغليبتين البرلمانية والرئاسيّة في حال تقابلهما، توازن قد يخلت لصالح الأغليبيّة الرئاسيّة عن طريق تدعيم مجلس الأمة للمركز السياسي لرئيس الجمهورية عندما توضع الحكومة موضع الأقلّيّة (المطلب الأول).

المطلب الأول: أدوات التّوازن السياسي

إستطاعت المجتمعات الحديثة تعميق الخيارات الديمقراطيّة في الحياة السياسيّة، من دون أن يودّي ذلك إلى حالة من عدم الملاءمة مع أوضاعها الإقتصاديّة والإجتماعيّة، التي أصبحت تعكس مظاهر جد معقّدة. ويعود الفضل في ذلك إلى إعادة صياغة الديمقراطيّة من خلال معطى جديد هو العقلنة، تأمينا لفعاليّة المؤسّسات السياسيّة، فأسندت سلطة التحرك للجهاز الحكومي، مقابل سلطة الرقابة للبرلمان¹، لكن رقابة لا تؤدّي بحال من الأحوال إلى شل النشاط الحكومي أو تنتهي إلى عدم إستقراره.

هذا ما حدا بمختلف الأنظمة إلى إحاطة مسألة منح الثقة أو شجبها، وطرح المسؤوليّة السياسيّة للحكومة، بسياج من القواعد تقلّل من حجم عدم الإستقرار الحكومي وتخفّف من آثاره. وإذ يتأمّن ذلك في نظام الغرفة الوحيدة من خلال تعقيد مسألة منح الثقة أو شجبها وطرح المسؤوليّة السياسيّة، على نحو يجعل من العسير حجب الثقة عن الحكومة وإعمال مسؤوليتها؛ يتعرّز هذا المطلب، أثناء إعتقاد نظام

¹ M.-M. Helgeson., op. cit., p. 274.275.

¹ Y. Weber., op.cit., p. 598.

الثنائية البرلمانية، من خلال تنظيم الغرفة الثانية عضويًا على نحو يكفل مساندة طبقتها السياسيّة للحكومة، وتدعيم مركزها السياسي وظيفيًا، وهذا بالوقوف ضدّ كل موقف عدائي صادر عن الغرفة الأولى من شأنه أن يشلّ فعاليتها¹.

وإذا كان المؤسس قد كرّس هذه الأبعاد عند تنظيمه لمجلس الأمة عضويًا، فإنّه لم يهملها بمناسبة تنظيمه وظيفيًا، فالزم الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمله للمجلس في الحالة التي يكون فيها سقوط الحكومة تلقائيًا (الفرع الأول)، وخيّر في تقديم بيان عن السياسة العامة في الحالات التي يكون فيها السقوط محتملاً (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عرض مخطط العمل

ألزم المؤسس الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمله أمام مجلس الأمة (الفقرة الأولى) الذي أقرّ له إمكانية إصدار لائحة بهذا الشأن (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إجراء إلزامي

حافظ التعديل الدستوري لسنة 1996 على طبيعة النظام الدستوري، الذي لا زال يصنف في خانة الأنظمة الرئاسية المشددة، والذي تجعل من رئيس الجمهورية مفتاح قبة النظام على نحو يهيمن فيه على بقية المؤسسات الدستورية. وتتحقّق هذه الهيمنة، على صعيد قانوني، من خلال أدوات التأثير المتعددة التي يكفلها له الدستور، والتي تجعل غيره من المؤسسات الدستورية في حالة تبعية تامة له؛ لتبلغ الهيمنة كمالها بتطابق الأغليبيتين الرئاسية والبرلمانية، وتتعرّز بذلك الهيمنة القانونية بأخرى سياسية.

ولا يشكل هذا الشرط الأخير لازمة لبلوغ هيمنة رئيس الجمهورية كمالها فحسب، بل إنه يكفل تجاوز النظام الدستوري لتناقضاته: ذلك، أنه في حال غياب هذا التطابق، أو إختلاله، تطفوا تناقضات النظام الدستوري؛ فيما يسوق الحضور غير المتطابق لهاتين الأغليبتين إلى فرضيتين سياسيتين ممكنتين: قبول رئيس الجمهورية سياسة التعايش مع الأغلبية البرلمانية أو رفضها. وإذا كانت فرضية التعايش تسمح بعمل المؤسستين في جوّ يشوبه الحذر والغموض، فإن رفض التعايش يحيل إلى تصادمهما. والحقيقة أن إقرار رئيس الجمهورية لسياسة التعايش مرهون بقبول الأغلبية البرلمانية الرضوخ لإرادته ولبرنامجها، لأنه خارج هذين الشرطين يستطيع الرئيس تجاوز الأغلبية والتحلّل من التزامه السياسي، إلا أن ذلك يظل تحت مخاطر الإنسداد السياسي والمؤسّساتي.

¹ Y. Weber., op.cit., p.601.

في حين إذا ما استبعد رئيس الجمهورية فرضية التعايش مع الأغلبية البرلمانية المضادة له، فإنه سوف يتصادم، لا محالة، مع المجلس الشعبي الوطني، تصادم قد يخلص إلى تجميد المؤسسات وتعطيلها. ذلك، أنه بوسع المجلس الشعبي الوطني مقابلة موقف رئيس الجمهورية هذا بإلزام الوزير الأول تقديم إستقالة حكومته. وحتى وإن كان بوسع رئيس الجمهورية تحدي المجلس من خلال إصراره على موقفه وتعيين وزير أول جديد، فإن بوسع المجلس مقابلة ذلك برفض مخطط العمل، ولو كان ذلك يجر إلى حله الوجوبي، ومن ثم عرض النزاع بين المؤسستين على التحكيم الشعبي.

إن التحكيم الشعبي لا يشكل حلاً أكيدا للصدام القائم، إذ كما من شأنه أن يخلص إلى فرز أغلبية برلمانية جديدة مساندة للرئيس، فإن بوسعه أيضاً أن ينتهي إلى عودة ذات الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يسوق إلى استمرار الصدام، وبالنتيجة الإنتهاء إلى أزمات سياسية معقدة تخلص إلى تجميد المؤسسات وتعطيلها: فتزامن أغليبتين غير متطابقتين أمر لا يحتمله النظام.

من أجل ذلك، ويهدف تجاوز مثل هذا الصدام، أو على أقل تقدير التخفيف من حدة آثاره، وبالتبعية لذلك تجاوز تعطيل عمل المؤسسات، ألزم القانون الأساسي الوزير الأول بعد ضبطه لمخطط عمله، تنفيذاً لبرنامج رئيس الجمهورية وعرضه في مجلس الوزراء¹، تقديمه للمجلس الشعبي الوطني الذي يفتح لهذا الغرض مناقشة عامة تنتهي بالموافقة عليه، بعد تكييفه إن إقتضى الحال ذلك².

إثر ذلك، يكون بوسع الوزير الأول تقديم عرض حول مخطط عمله، مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، إلى مجلس الأمة، في بحر العشرة أيام التي تعقب " موافقة " ¹ المجلس الشعبي الوطني عليه، على الأكثر. وحتى و إن لم يرتّب المؤسس أيّ جزاء على هذا العرض أمام مجلس الأمة، فقد أقرّ، مع ذلك، لهذا الأخير إمكانية إصدار لائحة بعدما يفرغ الوزير الأول من تقديم عرضه.

الفقرة الثانية: سلطة تقديرية في إصدار لائحة

مكّن المؤسس مجلس الأمة من سلطة إصدار لائحة تخصّ مخطط العمل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، مضمّناً إياها مدلولاً محدّداً: تعزيز مركز رئيس الجمهورية من خلال مساندة مخطط عمل الوزير الأول.

¹ القانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج. العدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر سنة 2008، المادة 7.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 48.

¹ نفس القانون العضوي، المادة 49؛ القانون رقم 08 - 19، المادة 7.

فبعدما يفرغ الوزير الأول من عرض مخطط عمله، يكون بمقدور مجلس الأمة إصدار لائحة. ويشترط لقبول إقتراح اللائحة أن يكون موقّعا من قبل عشرين عضوا من أعضاء المجلس على الأقل، كما يجب أن يودع من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمان و أربعين ساعة من تقديم العرض¹. ولا يحق لعضو مجلس الأمة التوقيع على أكثر من إقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع. وتعرض إقتراحات اللوائح، في حال تعدّدها، للتصويت حسب تاريخ إيداعها. وتؤدّي مصادقة مجلس الأمة على إحدى اللوائح بأغلبية الأعضاء إلى أن تصبح اللوائح الأخرى لاغية².

ويسبق عملية التصويت تلك فتح مناقشة عامة تخصّ عرض مخطط العمل. ويتوقّف حقّ التدخّل أثناء ذلك على الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب إقتراح اللائحة، عضو من المجلس يرغب في التدخّل ضد إقتراح اللائحة، وأخيرا عضو من المجلس يرغب في التدخّل لتأييد إقتراح اللائحة³.

إنّ ممارسة المجلس لسلطته هذه يجب النظر إليها باعتبارها حقّا لا التزاما يقع على عاتقه، إذ يظلّ المجلس سيّدا في تقرير اللّجوء إلى إصدارها من عدمه، فهو يحظى بسلطة تقديرية بهذا الشأن. غير أنّه ومقابل هذه السلطة التقديرية، فإنّه سيّان أن تكون هذه اللائحة سلبية أم إيجابية، طالما أنّ ذلك لا يؤثّر على المركز القانوني للحكومة، ما دام أنّ المؤسّس لم يرتّب أي جزء قانوني تبعا لطبيعة اللائحة. بيد أنّ ذلك لا يصدق من وجهة نظر سياسية، إذ يتأثّر مركز رئيس الجمهورية، سلبا أو إيجابا تبعا لموقف مجلس الأمة الذي عبّرت عنه اللائحة.

ويمكن تفسير هذه الظاهرة، في أمل المؤسّس في أن يساند مجلس الأمة عند اللزوم رئيس الجمهورية ضد المجلس الشعبي الوطني: فالهدف الكامن من وراء هذا الإجراء هو تعزيز مركز رئيس الجمهورية ذاته من خلال إصدار لائحة تساند برنامج الذي جاءت الحكومة لتنفيذه. فالحكومة ليست مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني فحسب، بل وقبل ذلك، وبدرجة أساسية، أمام رئيس الجمهورية.

وفضلا عن ذلك، فإنه ليس بوسع المجلس الشعبي الوطني "... أن يؤثّر على الحكومة بطريقة كلية وتامة فيدفعها إلى تكييف مخطط عملها حسب ما يشاء، أو يرفض هذا المخطط حسب ما يريد..."¹ فرئيس الجمهورية منتخب إنتخابا عاما مباشرا وعلى المستوى الوطني، وفي ظلّ تعدّد المترشحين، لذا فإنّه ينتخب على ضوء برنامج يكون ملزما باحترامه والعمل على تطبيقه.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادتان 52 و 53؛ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 72.

² نفس القانون العضوي ، المادة 54.

³ نفس القانون العضوي ، المادة 55.

وعليه، إذا قدّم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني، فإنّ هذا الأخير يجد نفسه أمام خيارين، في حال تعارض المخطط مع برنامج الأغلبية البرلمانية¹: إمّا أن يحدث توفيق بين برنامج رئيس الجمهورية وبرنامج الأغلبية البرلمانية من خلال تقنية التكيف التي خصّ بها الدستور الوزير الأول؛ وإمّا أن تكون الاختلافات بين البرنامجين عميقة يتعدّد التوفيق بينهما، فيرفض المجلس مخطط الوزير الأول، ويتوجّب حينها على هذا الأخير تقديم إستقالته إلى رئيس الجمهورية الذي يلجأ إلى تعيين وزير أول جديد. ومهما يكن من أمر، فإنّ ذلك لا يشكّل إنتصاراً للمجلس على رئيس الجمهورية، ذلك أنّه " مهما كانت التغييرات التي قد تحدث من حيث الأشخاص أساساً، فإنّ البرنامج لا يتغيّر، أو لن يتغيّر كثيراً ما دام الرئيس هو نفسه، وما دام مرتبطاً ببرنامجه"².

وفضلاً عن ذلك، يتعيّن على المجلس الشعبي الوطني مراعاة موقف مجلس الأمة من برنامج رئيس الجمهورية أثناء مناقشة مخطط الوزير الأول الجديد. ومن هنا يأتي تبرير إلزام الدستور للوزير الأول تقديم عرض حول مخطط عمله الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني لمجلس الأمة حتى تتحدّد موازين القوى بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني. وعليه، فإنّ رفض هذا الأخير لمخطط العمل مجدداً لا يعني الحلّ الوجوبي له فحسب، وإمّا مواجهة رئيس الجمهورية قد يحظى بمساندة الغرفة الثانية في البرلمان.

وبالنتيجة فإنّ الرئيس لن يتأثر " بل المجلس هو الذي عليه أن يذهب أمام الشعب، لأنّ حلّ المجلس يعني طرح الخلاف بينه وبين رئيس الجمهورية أمام الشعب ليفصل فيه... فإذا ما تغيّرت الأغلبية البرلمانية لمصلحة الرئيس، فإنّ المجلس وغيره من المؤسّسات الدستورية ستبقى تسير بشكل طبيعي تحت هيمنة رئيس الجمهورية حسبما يقتضيه منطوق النظام..."¹. أمّا إذا عادت نفس الأغلبية، فإنّ ذلك لا يغيّر من الأمر شيئاً، ما دام أن مجلس الأمة في صفّ رئيس الجمهورية الذي يستطيع من خلال ما يملك من أدوات تأثير على المجلس الشعبي الوطني أن تكون له الكلمة الأخيرة ولن يصدر عن المجلس ما لا يوافق عليه².

وحتى وإنّ إفتقر رئيس الجمهورية لتأييد مجلس الأمة ذلك، فإنّ هيمنته على المجلس الشعبي الوطني تظلّ مستمرة من خلال مجلس الأمة، لكن هذه المرّة عن طريق الثلث المعيّن من قبله، فيستطيع

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المادتان 80 ف 1 . 2 و 81 ف 1 .

² الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 439.

¹ المرجع السابق، ص 439 . 494.

² نفس المرجع، ص 494.

بلوغ ذات النتيجة من خلال التأثير على الأعضاء المعيّنين، ليتبيّن، بذلك، أن تنظيم مجلس الأمة سواء على المستوى الوظيفي أو على المستوى العضوي، إنّما جاء، في جانب منه، من منظور تأمين هيمنة رئيس الجمهوريّة واستبعاد فرضيّة إستقالته التي كانت مطروحة في دستور 1989 - قبل التعديل - في حال رجوع نفس الأغلبية البرلمانية المغيرة إلى المجلس الشعبي الوطني بعد حلّه¹.

الفرع الثاني: بيان السياسة العامة

يظلّ تقديم الحكومة لبيان حول السياسة العامة إجراء إختياريا يرجع لها تقدير جدواه أمام مجلس الأمة (الفقرة الأولى)، الذي يمكنه تنويع مناقشته له بلائحة² (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقديم البيان، إجراء إختياري

أقرّت الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة والثمانين من الدستور للحكومة إمكانية تقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة. ومثله مثل مناقشة مخطط العمل، يعتبر تقديم البيان تصويتا سياسيا دون جزاء، إذ لا يلزم نصّ المادة، المشار إليها، الحكومة بالإستقالة إلّا في الحالات التي تطرح فيها مسؤوليتها السياسيّة أمام المجلس الشعبي الوطني.

ومقابل هذا التشابه، فإنّ تباينا أساسيا يقوم بين الإجراءين: ففيما يشكل عرض مخطط العمل على مجلس الأمة إجراء إلزاميا يتوجّب على الوزير الأول القيام به، بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، يشكّل بيان السياسة العامة إجراء إختياريا تقدّر الحكومة إعماله أو الإمتناع عن اللّجوء إليه.

وفضلا عن ذلك، إذا كان المشرّع قد حدّد الميعاد الذي يجب على الوزير الأول أن يعرض في بحره مخططه على مجلس الأمة، فإنّه يكون قد أطلق إرادة الحكومة من أيّ قيد فيما يتعلّق بالميعاد بمناسبة عرض بيانها، على نحو يمكنها من هامش كبير من الحرية والمناورة في استخدام هذا الإجراء، تبعا لظروفها السياسيّة: فقد إحتفظ المشرّع بحقّ المبادرة بهذا الإجراء للحكومة التي تلجأ إليه في الحالات التي يكون فيها موقف المجلس معروفا لديها مسبقا¹، والذي يتخذ شكلا لائحيّا من الناحية الإجرائيّة.

¹ الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 494.

² لقد أغفل النظام الداخلي لمجلس الأمة أسلوب الرقابة هذا، إذ لم يشر إليه في باب السابغ المتعلق بإجراءات الرقابة. وعلاوة على ذلك فإن المادة 71 منه قد أغفلت عند تعدادها للنصوص الدستورية التي تحدد مجال رقابة المجلس نصّ المادة 84 من الدستور التي تنص على هذا الطريق، رغم أن هذا الأخير قد أكد على هذا الإختصاص للمجلس ليس فقط في المادة 84 فحسب، بل وأيضا في المادة 99 منه. وفوق ذلك، فإن القانون العضوي رقم 99 - 02 قد أكد أيضا على هذا الطريق للرقابة في مادته 56.

¹ P.Avril et J.Gicquel, op. cit., p. 229.

الفقرة الثانية: سلطة تقديرية في إصدار اللائحة

يمكن للحكومة أن تقدّم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها، بيانا عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة¹، الذي يفتح، لأجل ذلك، مناقشة² يمكن أن تنتهي بالمصادقة على لائحة. وتقدّم إقتراحات اللوائح التي تتعلّق بالبيان خلال الإثنتين والسبعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان. وحتى يكون مقبولا يجب أن يوقّع إقتراح اللائحة عشرون عضوا على الأقل، وأن يودعه مندوب أصحاب الإقتراح لدى مكتب المجلس، على أنّه لا يجوز لعضو المجلس أن يوقّع أكثر من إقتراح لائحة واحدة³. وفي حال تعدّدها، تعرض إقتراحات اللوائح للتصويت حسب تاريخ إيداعها، وتنتهي مصادقة المجلس على إحدها بأغلبية أعضائه إلى جعل بقية الإقتراحات لاغية⁴.

وتتحدّد الآثار السياسيّة التي ترتبها هذه اللائحة بالنظر إلى النتيجة التي تسفر عنها مناقشة المجلس الشعبي الوطني لذات البيان، والتي لا تخرج عن إحدى فرضين: إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة. وتبعا لذلك تهدف اللائحة التي تصدر عن مجلس الأمة إلى تعزيز المركز السياسي لرئيس الجمهورية وتحديد موازين القوى بينه وبين المجلس الشعبي الوطني.

أولا - اللائحة

قد تعبّر اللائحة التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني بهذه المناسبة عن تقييمه لعمل الحكومة ورضائه عن نشاطها بما يفيد تجديد ثقته فيها. غير أنّه لا يشترط في هذه اللائحة "... أن تقيّم نشاط الحكومة في جميع الحالات إيجابيا، بل من الممكن أن يكون هذا التقييم سلبيا..." فيعبّر المجلس بذلك "... عن سخطه وعدم رضائه ويوجّه إلى الحكومة - بطريقة أو بأخرى و بأسلوب مرّن جدّا - نوعا من التوبيخ أو حتى الإنذار، ويبرز تقصيرها في بعض الجوانب أو إنحرافها عن البرنامج المتفق عليه لكن دون أن يسحب منها الثقة"¹.

وإذا كان هذا الوضع من شأنه أن يدفع بالحكومة إلى الإستقالة، ما دام أنّها لم تعد تحظى بثقة المجلس وأنّ العمل معه أصبح غير ممكن، فإنّ هذه الإستقالة ليست تلقائية، إذ بوسع الحكومة البقاء في

¹ لا يتدخل في هذه المناقشة إلاّ الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب إقتراح اللائحة، عضو يرغب في التدخّل ضد إقتراح اللائحة و عضو يرغب في التدخّل لتأييد اللائحة. أنظر : القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 55.

² نفس القانون، المادة 56.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المواد من 51 إلى 53.

⁴ نفس القانون العضوي، المادة 54.

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 496.

السلطة إذا ما رأت أنّ اللائحة لا تركز إلاّ على بعض الجوانب القليلة من نشاطها، وأنّها مستعدّة للأخذ بعين الإعتبار بتوجيهات ووجهة نظر المجلس الشعبي الوطني بشأنها.

وفي كلا الفرضين تستطيع الحكومة اللّجوء إلى مجلس الأمة بهدف إستصدار لائحة تخصّ ذات البيان. غير أنّ مدلول اللائحة يتباين تبعاً إلى وضعي الحكومة. فإذا ما مسّ التقييم السلبي للمجلس الشعبي الوطني بعض الجوانب القليلة من نشاط الحكومة، وأبدت هذه الأخيرة إستعدادها للأخذ بتوجيهاته فإنّ صدور لائحة عن مجلس الأمة، تقيّم بالإيجاب نشاطها، سوف يعزّز، بلا ريب، من مركزها السياسي في مواجهة الغرفة المقابلة، ما دام أنّ برنامجها يحظى بثقة رئيس الجمهورية ومجلس الأمة؛ الأمر الذي يشكّل، من جهة، ضغطاً على المجلس الشعبي الوطني ويجعل الحكومة تعمل بارتياح كاف في تطبيق سياستها المقبلة؛ ويكشف، من جهة أخرى، عن الأمل الذي ساور المؤسّس الدستوري عند تأسيسه لمجلس الأمة: مساندة الحكومة عند اللّزوم ضدّ المجلس الشعبي الوطني¹.

بينما إذا كان التقييم السلبي للنشاط هو الغالب في لائحة المجلس الشعبي الوطني، تكون الحكومة، وقتئذٍ، مجبرة بكلّ تأكيد على تقديم إستقالتها إلى رئيس الجمهورية، الذي يكون بوسعها إمّا قبولها وإمّا رفضها ومن ثمّ اللّجوء إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني¹.

فإذا ما قرّر رئيس الجمهورية اعتماد الحلّ الأخير، وسبق ذلك مصادقة مجلس الأمة على لائحة تخصّ بيان السياسة العامة تقيّم بالإيجاب نشاط الحكومة، فإنّ مغزى هذه اللائحة سوف يكون، بكلّ تأكيد، تعزيز مركز رئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني وفق ما تمّ عرضه بمناسبة الحديث عن مناقشة مخطط عمل الحكومة. وفضلاً عن ذلك، تستطيع الحكومة في مثل هذا الوضع المزروجة بين أسلوب تقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة و تقنيّة أخرى نصّ عليها الدستور: التصويت بالثقة² من المجلس الشعبي الوطني.

فإذا ما واكب إصدار مجلس الأمة للائحة تعبر عن رضاه على نشاط الحكومة، وطلب الوزير الأول تصويتنا بالثقة عن بيان السياسة العامة من المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون قد أصدر سابقاً لائحة تشجب نشاطها، فإنّ ذلك يضع المجلس الشعبي الوطني تحت الضغط و يكرهه على حلّين لا يريداهما: إمّا منح الثقة للحكومة و الموافقة على سياستها بما يناقض اللائحة التي أصدرها، ورغم عدم

¹ P.Ardant, op. cit., p. 558.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 129.

² نفس المرسوم الرئاسي، المادة 84 ف 5.

رضاه عن سياسة الحكومة؛ وإمّا الإمتناع عن منح الثقة، ومن ثم دفع الوزير الأول إلى تقديم إستقالته إلى رئيس الجمهوريّة، الذي يمكنه في هذه الحالة أن يلجأ، بدلا من قبول الإستقالة، إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني¹. وهنا يجد هذا الأخير نفسه في مواجهة رئيس مساند سياسيا وفي أوضاع سبق التعرّض إليها أعلاه. يحدث كل ذلك رغم إرادة المجلس الشعبي الوطني الذي لو أراد سحب الثقة من الحكومة للجا إلى إيداع ملتمس الرقابة.

ثانيا - ملتمس الرقابة

باستطاعة المجلس الشعبي الوطني أن يتوجّ مناقشته لبيان السياسة العامة لا بلاتحة، ولكن بملتمس رقابة ينصب على مسؤوليّة الحكومة². وبالنظر إلى الشروط التي ترافق إقتراحه والتصويت عليه³، فإنّ إمكانية صدوره عن المجلس يكون إحتمالا ضعيفا. ومع ذلك، وعلى افتراض أنّ المجلس الشعبي الوطني تمكّن من المصادقة على ملتمس رقابة، بما يفيد سحب ثقته من الحكومة، فإنّ ذلك لا يعني أنّ هذه الأخيرة ستخلي الساحة. صحيح أنّها ملزمة بتقديم إستقالتها إلى رئيس الجمهوريّة، طبقا للمادة 137 من الدستور، لكن هذا الأخير غير ملزم بقبول الإستقالة، طالما أنّ الحكومة تحظى بثقته، خاصة إذا صدرت لائحة مساندة عن مجلس الأمة بمناسبة تقديم عرض عن السياسة العامة للحكومة⁴.

في ظلّ هذا الوضع يصبح رئيس الجمهوريّة هو المتحكّم الوحيد في مقاليد الأمور، فإمّا أن يقبل إستقالة حكومة ما زالت تحظى بثقته، أو يرفض الإستقالة و يلجأ إلى أحكام المادة 129 من الدستور ويطرح خلافة مع المجلس الشعبي الوطني على الشعب ليفصل فيه عن طريق الإبتخاب. ما من شكّ في أنّ مركز المجلس الشعبي الوطني سوف يكون ضعيفا مقارنة بمركز رئيس الجمهوريّة، إذا ما ساندته مجلس الأمة. ومهما يكن من أمر، يظلّ الرئيس هو المتحكّم في الأوضاع مهما كانت نتائج الإبتخابات وفق ما بيّناه سابقا.

بهذا، يتبيّن أنّ اللاتحة التي يصدرها مجلس الأمة، بناء على العرض الذي تقدّمه أمامه الحكومة بمناسبة إعمال مسؤوليتها السياسيّة أمام المجلس الشعبي الوطني، تسعى إلى تحديد موازين القوى بين رئيس الجمهوريّة والغرفة النظيرة لمجلس الأمة، من منظور تعزيز المركز السياسي للأول في مواجهة

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 84 ف 5 ، 6.

² نفس المرسوم الرئاسي، المادة 84 ف 4.

³ نفس المرسوم الرئاسي، المواد من 153 إلى 157.

⁴ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 498.

الثانية أو العكس، طالما أنّ الرقابة السياسيّة للحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني هي رقابة لرئيس الجمهورية بالأساس¹.

المطلب الثاني: وسائل للتأثير على سياسة الحكومة دون جدوى

لا ترتبط فعالية الرقابة البرلمانية بإمكانية وضع الحكومة موضع الأقلية بالضرورة، بل إنها على صلة بالإعلام المتبادل بين هذه الأخيرة والبرلمان. فرقابة فعّالة من هذا النوع تستلزم حركة سريعة للمعلومات، ومثل هذا الوضع هو الذي يسمح للبرلمان بدفع الحكومة إلى تبرير وتوجيه سياستها نحو الوجهة المرجوة. وحتى وإن لم يكن بمقدور أعضاء البرلمان تغيير السياسة الحكومية من خلال تدخلاتهم، فإن مواقفهم أو تصرفاتهم بوسعها أن تؤثر على الناخبين، فانقاداتهم بوسعها أن تسوق الناخبين إلى عدم تجديد ثقتهم في الحزب أو الأحزاب الحاكمة. والجزاء المترتب عن ممارسة البرلمانيين لوسائل الإعلام ليس أنيا، إنه يشكل تهديدا طويلا الأمد¹.

لقد وفرّ الدستور وسائل إعلاميّة يستطيع مجلس الأمة من خلالها الوقوف على أوضاع الحكومة، ومراقبتها، ذلك أنّ الإعلام لازمة أساسيّة للمراقبة². وعلى كلّ حال، فإنّ الحكومة هي وحدها المؤهّلة لإعلام المجلس عن طريق أساليب متابعة النشاط التي للمجلس حق المبادرة بها (الفرع الأول). مقابل هذا باستطاعة أعضاء مجلس الأمة أن يتدبّروا لأنفسهم وسائل إعلام ذاتيّة ومستقلّة عن طريق اللّجوء إلى وسائل ممارسة الوظيفة الرقابية التي خصّ بها القانون الأساسي مجلسهم (الفرع الثاني). لكن من أجل حماية الحكومة، والسلطة التنفيذية بشكل عام، من أي صعوبة قد تواجهها بسبب وسائل الإعلام المتاحة، قلل المؤسس من فاعلية هذه الأخيرة، إذ أنها لا تسمح بمراقبة فعّالية للحكومة.

الفرع الأول: أساليب متابعة النشاط

يحصل مجلس الأمة من الحكومة على الإستفسارات والمعلومات التي يراها لازمة لممارسة صلاحية الرقابة عن طريق سماع أعضاء الحكومة من طرف لجانه الدائمة، وبواسطة الأجوبة التي تطلقها الحكومة أو أحد أعضائها أمام المجلس بمناسبة إعمال أعضائه لحقهم في الإستجواب والأسئلة.

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 493.

² Z. Mdhaffar., « Le pouvoir législatif au Maghreb », Centre d'études, de recherches et de publication de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis, Bibliothèque de Droit de Sciences Politiques et Economiques, T.XI . Tunis, 1987, p. 361.362.

² P. Ardant, op. cit., p. 548.

وبالنظر إلى المفاعيل التي ينتجها، يظهر سماع أعضاء الحكومة كوسيلة إعلامية أحادية الإتجاه (الفقرة الأولى)، فيما يبدو الإستجواب والأسئلة كوسائل عديمة الجدوى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: وسيلة إعلامية أحادية الإتجاه

إلى جانب سلطتها في السماع في المجال التشريعي، تتولى لجان مجلس الأمة الدائمة سماع أعضاء الحكومة¹، لتأمين إعلام المجلس والسماح له بمراقبة سياسة الحكومة. بهذا تشكل اللجان المصدر الرئيس لإعلام المجلس، وتظهر كهزمة وصل بين المجلس والحكومة، فما تحظى به من ميزات التخصص والديمومة تؤهلها لتأمين مهمة الإعلام. غير أن هذه المهمة الإعلامية للجان تبقى موجهة من طرف الحكومة (أولا)، وتعوزها وسائل جديّة لمراقبة مدى صحة هذه المعلومات (ثانيا).

أولا - إعلام موجّه

لايجد سماع أعضاء الحكومة، من طرف اللجان الدائمة، مكانته في إطار الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة فحسب، وإنما كوسيلة ممهّدة لرقابة مجلس الأمة لهذه الأخيرة. فعلى نقيض ما جاء به القانون الأساسي، الذي نص على هذا الأسلوب ضمن أدوات الرقابة، قام المشرع العضوي بالتصحيح عليه ضمن الإجراءات التشريعية، فمقابل تواجد أعضاء الحكومة بإرادتهم الحرة ووفق ما يشاؤون في أشغال اللجان الدائمة، والتزام هذه الأخيرة بالإستماع إليهم، مكّن ذات النص اللجان الدائمة للمجلس من حق الإستماع إلى ممثل الحكومة أو إلى عضو من أعضائها في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها.

لقد أدى هذا الوضع إلى اعتقاد البعض أن ممارسة هذه الصلاحية يعد مجرد أداة في يد اللجان الدائمة " لتستفسر حول مشاريع القوانين التي تقدّمها الحكومة، ولذا فهو وسيلة إستفسار وليس تحقيق ورقابة"¹ للنشاط الحكومي بالمعنى التقليدي للمفهوم.

والواقع أنه حتى وإن لم يرق المشرع العضوي بالنص على هذا الأسلوب ضمن أدوات الرقابة البرلمانية، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أنه لا يتعلق بهذا الموضوع، طالما أن المؤسس قد اعتبره كذلك. علاوة على أن المشرع العضوي قد أكد على حق اللجان في الإستماع في إطار جدول أعمالها، وهو

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 133 ف 2.

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 480 . 502. ما يلاحظ بهذا الشأن هو تأثر المؤسس الدستوريّ بنظيره الفرنسي الذي جعل من هذا الأسلوب وسيلة إعلام للبرلمان على سياسة الحكومة، إلا أنه لم يكتف به كأسلوب وحيد. فإلى جانبه أقرّ للجان الدائمة أسلوبا أصيلا لإعلام البرلمان وذلك عن طريق " المهمة البرلمانية المؤقتة " يتولاها بعض أعضاء اللجان الدائمة، وتتصب أساسا حول تطبيق تشريع بعينه، الواقع الذي تجاهله المؤسس الوطني. أنظر: P.Avril et J.Gicquel, op.cit ., p. 240.

الأمر الذي يتعلق بالنشاط التشريعي لها وصلاحياتها، ومصطلح الصلاحيات هنا جاء عاما ما يفيد أن ممارسة الحق في السماع لا يرتبط بالمجال التشريعي فحسب، بل يتعداه إلى كافة صلاحياتها الدستورية.

وجلي أن القانون الأساسي حينما أقر للجان الدائمة الحق في الاستماع إلى أعضاء الحكومة، فإن ذلك لم يمنح للجان الدائمة دورا رقابيا عاما، وإنما مجرد دور إعلامي يكفل للمجلس بسط رقابته على سياسة الحكومة ضمن الشروط التي حددها الدستور¹.

نتيجة لذلك يتضح أن هذا الدور الإعلامي للجان الدائمة لا يهدف إلى توسيع مجال رقابة المجلس، الذي هو محدد دستوريا، على سياسة الحكومة بشكل غير مباشر. فمن أجل الحصول على المعلومات، تتولى اللجان سماع أعضاء الحكومة بموجب طلب يبلغه رئيس المجلس إلى الوزير الأول. فحق السماع، الذي يجد مكانه في إطار الإجراءات التشريعية من منظور المشرع العضوي، قد يكون موضوعه إعلاميا بحتا أيضا، من منظور المؤسس، لا سيما في إطار اللجان الدائمة التي يكون نشاطها ضئيلا. وجدير بالملاحظة أن حق السماع موقوف على أعضاء الحكومة أو ممثليها، على أكثر تقدير، دون سواهم من الموظفين السامين في الوزارات.

وحتى وإن لم يشر النظام الداخلي إلى ضرورة تنويع عمل اللجان بتقرير إعلامي، فما من شك من أنه يتعين على اللجان ترجمة دورها الإعلامي هذا بتقديم تقرير يتم توزيعه على أعضاء المجلس قياسا على التقارير التشريعية. وجلي أنه يتعذر تضمين هذا التقرير نصا يكون موضوعا للتصويت¹.

ولما كانت الحكومة تحتكر المعلومات، فجلي أنها لن تمكن اللجنة المعنية إلا من المعلومات التي تعكس وجهة نظرها وتخدم مصالحها. هذا ما يجعل من سماع أعضاء الحكومة وسيلة تهدف إلى توجيه عمل اللجان في الإتجاه الذي يخدم الحكومة، فعن طريق اللجان توجه الحكومة المجلس². وعليه، ومن أجل تمكين المجلس من سلطة التقرير في مجال مراقبة السياسة الحكومية عن طريق آلية السماع، يتعين تمكين اللجان الدائمة من مصادر إضافية للمعلومات إلى جانب المصادر الحكومية.

ثانيا - معلومات غير مراقبة

طالما أن المعلومة غير كافية، في حد ذاتها، لتأمين فعالية عمل اللجان الدائمة، فإنه من الواجب تمكين هذه الأخيرة من آليات للتأكد من صحة المعلومات التي تطلقها الحكومة. وعلى ذلك تجد اللجان

¹ P.Avril et J.Gicquel, op.cit., p. 240.

¹ Ibid., p.241.

² Z. Mdhaffar., op. cit., p. 392.

الدائمة لمجلس الأمة نفسها غير مؤهلة لأن توكل لأحد أو بعض أعضائها القيام بمهام إعلامية ذاتية، وحتى وإن مكنها النظام الداخلي من حق اللجوء إلى الخبراء فإنها تعزف عن إعمال هذه التقنية.

فجلي تأثر المؤسس الوطني بنظيره الفرنسي حينما اعتمد هذا الأسلوب كوسيلة إعلام لمجلس الأمة، لبسط رقابته على سياسة الحكومة. غير أن الملاحظ بهذا الشأن هو قيامه ببنتر هذا الأسلوب نتيجة تجريد اللجان الدائمة من سلطة تكليف بعض أعضائها بإجراء تحقيق مستقل بخصوص الموضوع محل السماع، عن طريق ما يعرف بالمهام البرلمانية المؤقتة¹. فاللجان الدائمة غير مؤهلة للقيام بتحقيقات ميدانية بهدف الإطلاع على الحقائق بشكل مباشر. ونتيجة لذلك فإنها تكون مضطرة للإكتفاء بالمعلومات والوثائق التي تقدمها الحكومة ولا تستطيع تجاوزها، ما يجعل عملها الإعلامي محدودا.

ومع ذلك يبدو أن المجلس قد ابتكر لنفسه طريقة تخلص لذات نتائج المهام البرلمانية المؤقتة، الملاحظة في النظام الفرنسي، ويتعلق الأمر بالمهام الإستطلاعية. فقد طورت اللجان بموافقة من رئيس ومكتب المجلس من صلاحيات المهام الإستطلاعية، فينتقل بعض أعضاء اللجنة إلى الميدان قصد معاينة مدى تطبيق سياسات معينة أو قوانين محددة، سبق للمجلس أن صادق عليها، علما أن هذه التقنية لم يشر إليها القانون البرلماني، وهي لا تشكل أداة من أدوات الرقابة، وإنما مجرد أداة تساهم في تسهيل ممارسة الرقابة عن طريق الوسائل التي حددها بدقة القانون الأساسي¹.

يرتب هذا الوضع نتائج سلبية لا تنعكس على المجلس فحسب، بل وأيضا على الرأي العام، وبالتبعية لذلك يخدم الحكومة التي تزداد مهمتها، على هذا المستوى، سهولة لامتناع اللجان الدائمة عن اللجوء إلى الخبراء². فتعقيدات المواضيع التي تمارس بشأنها اللجان حقها في السماع توجب حدا أدنى من الدراية التقنية. وحتى وإن كان اختيار أعضاء اللجان عادة ما يتم حسب معايير التخصص، فإنهم يظنون مع ذلك غير أكفاء في مواجهة الحكومة، علما أن كل البرلمانات في العالم تشكوا عجزا في مواجهة هذه المواضيع التقنية، الأمر الذي جعلها تستعين بأهل الخبرة والفن تجاوزا لهذا النقص.

فاللجان الدائمة لمجلس الأمة مؤهلة قانونا لدعوة أشخاص مختصين للإستعانة بهم في أداء مهامها، غير أن هذه المكنة، على ما يبدو، غير مستغلة من طرفها. فالوسائل المالية عامل أساس لتمكينها من طلب رأي الخبراء، والظاهر أنه لا يبدو العامل الوحيد الذي يتحكم في لجوء اللجان إلى

¹ P. Ardant, op. cit., p. 241.

¹ بوزيد لزهاري، « عن اللجان الدائمة ... »، المرجع السابق، ص 81. 82.

² Z. Mdhaffar., op. cit., p. 398.400.

الخبرة من عدمه، فغياب الإرادة الجماعية للأعضاء في اللجوء لهذه الوسيلة عامل حاسم يكشف عن الرغبة في تطوير وسائل إعلام أعضاء اللجان، وتمكين المجلس من مراقبة سياسة الحكومة من عدمه.

إن غياب هذه الإرادة الجماعية، فضلا عن شح الوسائل المالية للجان، والتي يتحمل مكتب المجلس مسؤولية عدم توفيرها¹، سوف يحوّل عمل هذا الجهاز البرلماني، بلا محالة، إلى عمل روتيني² لا يجرؤ على ممارسة وسيلة الإعلام هذه.

الفقرة الثانية: وسائل عديمة الجدوى

حتى لا يظل أعضاء مجلس الأمة حبيسي النوايا الحسنة للحكومة، في مجال الإعلام، كفل لهم المؤسس حق المبادرة بطلب الإستفسارات والمعلومات بأنفسهم من الحكومة. فباعتبارها طلبا للمعلومات أو للإستفسار، تسمح الأسئلة بممارسة مراقبة دائمة على القطاعات الوزارية، إلا أن إعمالها لم يسمح بقيام حوار بناء بين المجلس والحكومة نتيجة الإستعمال المفرط لها (أولا). أما بالنسبة للإستجواب فإنه لا يعدو إلا أن يكون سؤالاً شفوياً بشروط خاصة، ينتهي برد الحكومة عليه. فهذا الأثر البائس له، والإجحاف الملاحظ بشأن شروط إعماله، يفسر العزوف عن إستخدامه (ثانياً).

أولاً - إستخدام مفرط للأسئلة

تبدو الأسئلة الشفوية أكثر إنسجاماً مع الإجراءات البرلمانية التي هي من حيث المبدأ إجراءات غير مكتوبة. غير أنّ ضرورات تحكّم المجلس في وقت عمله، ومنح الحكومة متّسعاً من الوقت للإجابة على أسئلة البرلمانيين، حثّمت مخالفة هذا المبدأ الإجرائي واللجوء إلى إعتداف فئة الأسئلة المكتوبة. فتخصيص جلسة كل خمسة عشرة يوماً خلال الدورات العادية للأسئلة الشفوية، إلى جانب الإجراءات البسيطة التي امتاز بها تنظيم الأسئلة المكتوبة، فضلا عن خصوصية تركيبة مجلس الأمة كان من الواجب أن يخلص إلى منح هاتين الوسيلتين أهمية معتبرة.

لكن الملاحظ أن اتجاه أعضاء المجلس نحو إستخدام الأسئلة الشفوية في خدمة أهداف إنتخابية دفعتهم إلى الإهتمام بمواضيع ذات أهمية محلية أو في بعض الأحيان خاصة على حساب المسائل ذات البعد الوطني، الأمر الذي أسهم في سوء إستخدام الأسئلة الشفوية (أ). وبالمقابل ذلك لم يبد أعضاء المجلس إلا اهتماماً ضئيلاً بالأسئلة المكتوبة، ما قلل من فاعليتها (ب).

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 45.

² Z. Mdhaffar., op. cit., p. 400.401.

أ - سوء استخدام للأسئلة الشفوية

تمتاز الممارسة المؤسساتية لمجلس الأمة بتطور ملحوظ في استخدام أعضائه لوسيلة السؤال الشفوي، فبعد ما كان لا يتجاوز استخدام هذه الوسيلة خمس مرات خلال الدورتين التشريعتين سنة 1998، قفز عدد استخدامها إلى 128 مرة خلال سنة 2011. إن ملاحظة أولية وعابرة لمسار تطور هذا النوع من الأسئلة يفيد أن عمل هذه الآلية لا يعرف عراقيل تذكر داخل المجلس. غير أن هذه الملاحظة العابرة تتطلب التحقق من مدى صحتها.

يثبت هذا الوضع إهتماما، قليل النظير، لأعضاء مجلس الأمة بهذه التقنية الإستعلاماتية، وهذا ما يثبت التنامي الملحوظ لعدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال كل دورة. ومع هذا يبدو أن فعالية هذا الإجراء ظل محدودا نتيجة ديمagogية بعض أعضاء المجلس، وتحكم الحكومة في هذه التقنية.

1 - الطابع الديمagogي لبعض الأسئلة

يتضح من خلال جرد للأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة أن بعضا من أعضاء المجلس يهدف من ورائها إلى التعبير عن إهتمامات المواطن. فالأسئلة 128 المعتمدة خلال دورة 2011 تبدو ذات دلالة في هذا الإطار، إذ عبر 49 منها، من أصل 128، عن إهتمامات ذات طبيعة محلية، بل وفي بعض الحالات ذات طبيعة فردية.

هذا ما جعل طريقة معالجة هذه الأسئلة في الجلسة العامة لا ترقى إلى الهدف المرجو من تقنية السؤال. وإذا كان هذا الموقف لبعض أعضاء المجلس بالوسع تبرير جانب منه باعتبارات حزبية محضة، فإن الوضع ليس هو ذاته بالنسبة للأعضاء المعينين، إلا إذا تم ربط هذا الوضع بمحاولة هؤلاء إستغلال بث جلسة الأسئلة الشفوية في وسائل الإعلام، ومن ثم الظهور أمام الرأي العام واستغلال هذا الوضع في مناسبات إنتخابية أخرى، وهذا عن طريق الظهور بمظهر من يتطلع إلى خدمتهم والتكفل باهتماماتهم.

لقد أفضى هذا الطابع المحلي، وفي بعض الحالات الفردي، للأسئلة، ومن ثم ضعف المستوى العام للإجابات، إلى غياب أعضاء المجلس عن الجلسات، كما أنه لا يشجع على فتح نقاشات عقب الإجابة¹. والحال هذه فإن إستغلالا أمثالا لهذا النوع من الأسئلة، لا سيما من طرف الثلث المعين الذي يعول عليه في مثل هذه المسائل، تبعا للدور المنوط به ونظرا لعوامل الدراية وتحسين الأداء البرلماني المفروضين فيه، يوجب إصلاحا ضروريا يتعين إعتماده من أجل أن يحقق السؤال الشفوي هدفه.

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 366.368.

يتعلق الأمر، بداءة، بتسجيل الأسئلة الشفوية في جدول الأعمال لا بحسب الأهمية التناسبية للمجموعات البرلمانية، وإنما حسب إجابة أعضاء الحكومة عليها¹، مع ضرورة رفع رقابة مكتب المجلس عليها، طالما أن الهدف من وراء وسائل الرقابة هو تحسين الأداء البرلماني والحكومي أيضا، لا غير.

يلي ذلك في مقام ثانٍ خلط أعضاء المجلس بين السؤال العادي والسؤال حول مسألة تكون موضوع الساعة، ذلك أن التأخر في الإجابة على سؤال شفوي حول مسألة تكون موضوع الساعة يخلص إلى فقدان السؤال أهميته. لأجل ذلك يتعين قصر إستخدام آلية السؤال الشفوي على الأسئلة العادية، لكون المؤسس قد أفرد للأسئلة حول المسائل التي تكون موضوع الساعة آلية مستقلة هي الإستجواب.

أخيرا يتعين تفعيل دور الثلث المعين في هذا المجال. فإذا كان مفهوما أن الأعضاء المنتخبين سوف لن يخرجوا الحكومة من خلال الأسئلة الشفوية، تبعا لالتزام الأغلبية في تدعيم الحكومة، فإنه من الواجب على الثلث المعين، بالنظر إلى خصوصية عضويته في المجلس، أن يحقق الهدف المرجو من الأسئلة الشفوية، وإلا فإن ما وجه له من نقد باعتباره ثلثا رئاسيا يردد مواقف رئاسة الجمهورية في البرلمان يعد حقيقة معيشة. فمن خلال جودة الأسئلة الشفوية، وما تثيره من مناقشات ممكنة، يمكن لأعضاء المجلس إستغلال هذا الوضع والمبادرة باقتراحات حلول للمشاكل التي تواجهها الحكومة¹.

غير أن إصلاحا في هذا الإتجاه لا يبدو كافيا نتيجة تأثيرات الحكومة على مسار السؤال.

2 - تأثيرات الحكومة على مسار السؤال

أثبتت الممارسة البرلمانية لمجلس الأمة أن الجلستين الشهريتين المخصصتين للأسئلة الشفوية كافية، للإجابة عليها، فهي تسمح بالإجابة على الأسئلة المطروحة والتي استطاعت أن تتجاوز مرحلة التسجيل في جدول الأعمال. غير أن ذلك لا يعني أن كل الأسئلة المسجلة تتم الإجابة عليها، فامتناع الحكومة عن الإجابة على بعض الأسئلة قائم. فتحكم هذه الأخيرة في تسجيل الأسئلة في جدول الأعمال، فضلا عن امتناعها عن الإجابة على البعض منها، عاملان من شأنهما التقليل من فاعلية هذه الأسئلة.

إن مكنة إيداع سؤال شفوي تعود إلى أعضاء المجلس دون سواهم من أجهزة المجلس، لاسيما رؤساء اللجان الدائمة، فالمشرع أكد على أنه يمكن لأعضاء البرلمان، توجيه أي سؤال شفوي إلى أي عضو في الحكومة، فالسؤال لا يوجه إلا من عضو واحد في المجلس إلى عضو واحد في الحكومة².

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p.368.369.

¹ Ibid., p. 370.

P.Avril et J.Gicquel., op.cit., p.236.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 68. أنظر:

ويجدر التنبيه إلى أن السؤال الشفوي يودع من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس، عشرة أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، ولا يمكن لعضو المجلس طرح أكثر من سؤال واحد في كل جلسة. حينذاك فقط يتولى مكتب المجلس دراسة السؤال المودع لديه قبل إرساله إلى الوزير الأول¹.

إن دراسة مكتب المجلس للسؤال الشفوي تتوقف، من دون شك، على المسائل الشكلية دون التعرض إلى موضوعه. هذا ما يمكن إستخلاصه من خلال المواد النازمة للموضوع، فأبي منها لا تشير البتة إلى موضوع السؤال، وإنما تقتصر على الجوانب ذات الصلة بميعاد الإيداع، عدد الأسئلة المتاح إيداعها في الجلسة وأخيرا الجهة التي يتم أمامها الإيداع. وذات النتيجة يمكن التوصل إليها من خلال القرارات التي توصل إليها مكتب المجلس بمناسبة دراسة الأسئلة الشفوية المودعة لديه، فعادة ما يعبر عن رأيه بقبول الأسئلة الشفوية بإحالتها على الحكومة " لاستيفائها الشروط الشكلية" أو لاستيفائها الشروط.

وطالما أن السؤال يرسل إلى الوزير الأول، فإن هذا الأخير هو الذي يملك صلاحية تحديد عضو الحكومة المختص للإجابة عليه، من دون أن يكون لصاحب السؤال الحق في التدخل لتغيير هذا القرار، فيما يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان تنظيم كفيات تبليغ السؤال إلى عضو الحكومة¹. غير أنه وحتى على فرض إرسال السؤال إلى الوزير الأول، فإن ذلك لا يعني بالضرورة إجابة الحكومة عليه، إذ يتعين، من أجل الإجابة، أن يتم تسجيله في جدول الأعمال. إن ذلك مرهون لا بإرادة مكتب المجلس فحسب، وإنما بموافقة الحكومة أيضا². بهذا تجد ممارسة أعضاء المجلس لهذه الأداة الإستعلامية قيّدا يقلل من فاعليتها، بل ويؤدي إلى شلها. فالأسئلة التي لا تريد الحكومة الإجابة عليها تستبعد عنها عن طريق عدم الموافقة على تسجيلها في جدول الأعمال.

ليست هذه هي السبيل الوحيدة التي بوسع الحكومة التقليل من فعالية الأسئلة الشفوية، بل بإمكانها تحقيق ذلك، حتى في حال تجاوز عقبة التسجيل في جدول الأعمال، عن طريق ما تتمتع به من حرية في تبليغ إجابتها. فإجراءات السؤال تفترض التوفيق بين مطلبين: تمكين أعضاء الحكومة من الوقت الكافي للإجابة، لكن بالمقابل إلزامهم بالإجابة على السؤال في وقت مناسب حتى لا يفقد السؤال مغزاه³.

ما هو ثابت أن الحكومة تتمتع بحرية مطلقة على هذا المستوى، فبوسعها الإجابة أو بكل بساطة الإمتناع عن الإجابة. فالنصوص النازمة للسؤال الشفوي صيغت على نحو يمكنها من الإمتناع عن

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادتان 69 و 70 ف 3.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 98 - 04، المادة 4 البند 4.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 70، الفقرة 2.

³ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 381.

الإجابة على كل سؤال شفوي يجرّجها، فهذه النصوص لم تضع على كاهلها أي إلتزام يفرض الإجابة في ميعاد معقول. وما يعزز هذا الموقف، هو ترك المشرع كامل الحرية للحكومة، بمعية مكتب المجلس، من أجل تحديد الجلسة التي يتم فيها تناول السؤال¹.

رغم هذه الصعوبات التي تواجه السؤال الشفوي، فإن ذلك لم يثن أعضاء المجلس في اللجوء إليه، بل إن الأمر إنتهى بأحد أعضائه إلى توجيه سؤال شفوي إلى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان حول تطور الأسئلة الشفوية منذ أول برلمان تعددي عرفته الجزائر ومتوسط الرد عليها². ومهما يكن من أمر، لا تتوقف فعالية الأسئلة الشفوية على موقف الحكومة حيالها، وإنما، وبشكل أساس، على حسن استعمالها من طرف أعضاء المجلس: فمن الواجب أن تقتصر على مسائل تتصل بالصالح العام، وهو أمر يبدو بعيد المنال ما لم يول أعضاء المجلس إهتماما أكبر بالأسئلة الكتابية.

ب - قلة الإهتمام بالأسئلة الكتابية

عوض اللجوء إلى سؤال شفوي، قد يفضّل عضو المجلس توجيه سؤال كتابي لأيّ عضو من أعضاء الحكومة. ولا تشكّل هذه الأداة وسيلة لمراقبة الحكومة فحسب، بل وفوق ذلك، أداة للحصول على معلومات قانونيّة وإداريّة لحساب الأعضاء¹. فمن حيث عددها، لم تعرف الأسئلة المكتوبة ذات التطور الذي عرفته الأسئلة الشفوية، لأسباب هي على صلة بطبيعة الأسئلة والأطراف المعنية بها. فحتى يصبح بالوسع إستخدام الأسئلة كوسيلة للإعلام والرقابة، من الواجب أن تضبط إجراءاتها بشكل فعال وصارم تقاديا للتأخر عن الإجابة عليها من طرف الحكومة، علاوة على أن يكون إعدادها خاضعا لشروط شكلية أو موضوعية كي تحول دون تعسف أعضاء البرلمان في استخدامها².

لم يوجه هذا المعطى المشرع العضوي حين صمم هذه الأداة، فتوجيه سؤال كتابي بسيط للغاية، إذ يودع نص السؤال من قبل صاحبه لدى مكتب مجلس الأمة الذي يتولّى رئيسه تبليغه فور تسجيله إلى الوزير الأول³. فالمشرع العضوي لم يحط استعمال هذه الأداة بأية شروط شكلية، فأعضاء المجلس أحرار

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 70، الفقرة 2. أنظر: عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 139.

² وجه هذا السؤال عضو مجلس الأمة السيد بوزيد الأزهري. أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 8، ربيع 2010.

¹ P.Ardant., op. cit., p. 549.

² Z. Mdhaffar., op. cit., p. 379.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 72 ف 2 . 3.

في صياغة أسئلتهم الكتابية. وذات الموقف الليبرالي، المسجل على هذا المستوى، يمكن ملاحظته على الصعيد المادي، فبوسع عضو مجلس الأمة توجيه سؤال كتابي بخصوص أي موضوع¹.

رغم هذه المعالجة في استخدام السؤال الكتابي، فإنه وعلى خلاف التطور الذي عرفه هذا النوع من الأسئلة في القانون البرلماني المقارن، فتضاعفت فيه ثلاثة مرات في أقل من عشرين سنة في فرنسا²، تكشف إحصائيات مجلس الأمة عن قلة إهتمام أعضائه به. فخلال سنة 1998 لم يتجاوز عدد الأسئلة المكتوبة خمسة أسئلة، وكحد أقصى، بلغ عددها سنة 2010 ستة وثلاثين سؤالاً، ليُعرف إنخفاضاً ملحوظاً في السنة التالية ويبلغ ستة وعشرين سؤالاً. وإذا كان بالوسع رد هذا الإهتمام المحدود لأعضاء المجلس بآلية الأسئلة الكتابية إلى الجهة التي وجه لها السؤال نتيجة التماطل حيناً، والإمتناع عن الجواب حيناً آخر، فإنه يعود أيضاً، وبأساسية، لأعضاء المجلس ذاتهم لأسباب إنتخابية ولسوء إستخدام هذه الأداة.

ففي مقام أول، وتحسباً للمصاعب المادية الذي قد تلاقي عضو الحكومة في تجميع الملفات والعناصر التقنية اللازمة للإجابة، منحه المشرع أجل ثلاثين يوماً، تحسب إبتداءً من يوم تبليغه السؤال، كحد أقصى، للإجابة التي تودع لدى مكتب المجلس الذي يلتزم بتبليغها عضو المجلس، ويتم نشرها جنباً إلى جنب مع السؤال المتعلق بها وفق ذات شروط نشر محاضر مداولات المجلس¹. علماً أن هذه المقتضيات ستظل عديمة الجدوى بسبب غياب جزاء يوجب على الحكومة الإجابة على الأسئلة الموجهة لها، فالممارسة البرلمانية تؤكد على أن الميعاد المقرر قلما يتم إحترامه، إن لم يتم الإستغناء عن الإجابة. لقد كان حري بالمشرع العضوي مقابل عدم النص على جزاء بسبب عدم الإجابة أو التماطل فيها، تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي نقادياً لعدم الجواب الكلي عنه².

فيما ترجع عدم فعالية الأسئلة الكتابية، في مقام ثان، إلى أعضاء المجلس ذاتهم، الذين يبدو أنهم يبحثون من خلال هذه الآلية عن ترضية ناخبهم، فجل الأسئلة تنصب على مشاكل محلية أو فردية. وفي الأخير يمكن رد موقف أعضاء المجلس هذا إلى اعتبارات إنتخابية. فطالما أن العنصر الإعلامي مفقود، يمتنع الأعضاء عن استخدامها لأنها لا تخدم مصالحهم الإنتخابية³، أو على أقل تقدير الحزبية.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 72 الفقرة الأولى. على عكس ما تقدم أصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني تعليمية حدد فيها الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها في السؤال شفويًا كان أم مكتوبًا. أنظر: عقيلة خرياشي، مرجع سبق ذكره، ص 139.

² P. Avril et J. Gicquel, op.cit., p. 239.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 134 الفقرتان 2 و 5؛ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادتان 73 و 75. الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري...»، المرجع السابق، ص 505؛ وأنظر أيضاً:

A. Djebbar., op.cit., p. 153.

² عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 141.

³ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 376.

بلا ريب، سوف يظل نجاح هذه الآلية رهينة درجة الوعي لدى أعضاء المجلس من أجل إستغلالها على أتم وجه، وعلى مستوى تحمل الحكومة لمسئوليتها بالتزامها بالإجابة على الأسئلة المطروحة¹، تحت طائلة إهمال هذه التقنية على غرار ما هو حاصل بالنسبة للإستجواب.

ثانيا - إهمال الإستجواب

ضيق النصّ الأساسي من المجال الذي ينصب عليه إعمال هذه التقنية، فأوقفه على قضايا الساعة، فيما عقّد القانون العضوي إجراءات إعماله وأفرغه من كلّ محتوى.

فبهدف التقليل من دائرة المواضيع التي يرد عليها إعمال هذه التقنية، أخلط المؤسّس الدستوري بينها وبين تقنية السؤال حول قضية من قضايا الساعة: فلا يمكن لأعضاء مجلس الأمة إستجواب الحكومة إلاّ في إحدى قضايا الساعة. والحقيقة أنّ الإستجواب تقنية لا ترد على مواضيع بعينها أو تبعا لمستوى معيّن من أهميّتها، فهي تمسّ أيّ نشاط من نشاطات الوزارات أو السياسة العامة للحكومة¹، في حين " يكون السؤال حول قضية من قضايا الساعة (...) مرتبّطا بنقطة معيّنة وذات أهميّة في سياسة الحكومة، ويجب أن تكون حالة كما يكون السؤال شفهيّا"². وعلى هذا لا يشكّل الإستجواب " إستجابا بالمعنى الدقيق للمفهوم، بل هو سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط ناتج عن الإجراءات التي يشترطها النظام الداخلي لممارسة الإستجواب"³.

ويوقّع على نصّ الإستجواب ثلاثون عضوا على الأقل، ويودع لدى مكتب مجلس الأمة ويوزّع على الأعضاء، كما يعلّق بمقرّ المجلس ويبلّغ إلى الوزير الأول من قبل رئيس المجلس في غضون الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه⁴. ويحدّد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الإستجواب فيها، على أن يتمّ ذلك في بحر الخمس عشرة يوما الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب⁵. وأثناء الجلسة تمنح الكلمة بدءا إلى مندوب أصحاب الإستجواب من أجل تقديم عرض يتناول موضوع الإستجواب، يسمح بعده للحكومة بالإجابة عليه⁶.

¹ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 145.

¹ أنور الخطيب، المرجع السابق، ص 390.

² الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري...»، المرجع السابق، ص 479.

³ نفس المرجع، نفس الموضوع.

⁴ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 73؛ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 65 ف 2.

⁵ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 66 ف 2.

⁶ نفس القانون العضوي، المادة 67.

وفضلا عن هذا الطابع المعقّد لإجراءات أسلوب الرقابة هذا، يكون المشرع قد جرّده من أثره ومفعوله: إجراء مناقشة وإصدار لائحة¹، فليس بوسع أعضاء المجلس طلب فتح مناقشة عقب ردّ الحكومة على الإستجواب، كما أنّه ليس في مقدورهم إقتراح التصويت على لائحة للتعبير عن إقتناعهم بالردّ وإمّا عدم إقتناعهم به، الأمر الذي يبتعد عن النتيجة الطبيعيّة التي تخلص إليها هذه التقنية في الأنظمة البرلمانية: طرح المسؤولية السياسيّة للحكومة بطريق مباشر¹. هذا ما يجعل من الإستجواب مجرد أداة بيد المجلس للإستفسار وجمع المعلومات، لكن بالإمكان إستغلاله بطرق غير مباشرة للضغط على الحكومة عن طريق اللجوء إلى إجراء إستثنائي من خلال تأسيس لجنة تحقيق.

الفرع الثاني: وسائل ممارسة الوظيفة الرقابية

يضطلع مجلس الأمة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، والتي تهدف إلى التحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، من جهة؛ وفي ظروف إستخدام الوسائل الماديّة والأموال العموميّة وتسييرها، من جهة أخرى. ويؤهّله لممارسة هذه الوظيفة وسيلتان: الرقابة الماليّة التي تقع مباشرة على الحكومة (الفقرة الأولى)، وتأسيس لجان تحقيق في القضايا ذات المنفعة العامة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة الماليّة

إلى جانب الحاجة الماسّة التي تفرضها مقتضيات الحال في إسهام مجلس الأمة في إقرار قانون الماليّة، منحه المؤسس سلطة مراقبة تنفيذ الإعتمادات التي أقرّها سابقا مراقبة لاحقة، تنتهي بالتصويت على قانون بالتسوية. فاشترك مجلس الأمة في المصادقة على قانون الماليّة يوليه حقّا في مراقبة تنفيذه. ولما كان من المستعصى عليه ممارسة هذه الرقابة أثناء تنفيذه²، فإنّ بوسعه بسط رقابته عند إنتهاء السنة الماليّة: فالحكومة ملزمة دستوريّا بأن تقدّم له عند نهاية كل سنة ماليّة عرضا حول إستعمال الإعتمادات الماليّة التي أقرّها سابقا³.

¹ نصّ النظام الداخلي لمجلس الأمة - قبل التعديل - على إمكانية تتويج إجراءات الإستجواب بطلب ينصّب حول إنشاء لجنة تحقيق، لكن من دون أن يؤهّل ذلك المجلس لمساءلة الحكومة. إن إغفال النظام الداخلي الحالي لهذا المقتضى يبدو إيجابيا، إذ من شأن ذلك أن يمكن أعضاء المجلس من إستغلال الإستجواب ليسط رقابتهم على نشاط الحكومة إستنادا إلى وسائل متابعة النشاط الأخرى دون حتميّة المرور بطريق لجنة التحقيق، وفي هذا مظهر إيجابي لتحكّم المجلس بشكل أكبر في وقته، و تشجيعا لأعضائه على تتويج إستعمال أساليب الرقابة الأخرى.

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 504.

² A.Djebbar et B.Yelles Chaouche, " Réflexions sur le contrôle législatif ", R.A.S.J.E.P., N 1, Mars 1988, p.36.

³ المرسوم الرئاسي رقم 96 -438، المادة 160 ف 1.

غير أنّ هذه الرقابة لا تبدو أكيدة بالنظر إلى عدم قدرة المجلس على إلزام الحكومة بتقديم عرضها ذلك، فضلا عن خلوّ الدستور من أيّ جزء يسلّط عليها مقابل إمتناعها عن تقديم العرض أمام المجلس، الأمر الذي تحقّق فعلا وبصورة متكررة¹. وحتى على فرض إستجابة الحكومة لالتزامها ذلك، فلا يمكن أن تكون رقابة المجلس مناسبة لطرح مسؤوليتها السياسيّة بشكل مباشر، فغاية ما بوسعه هو المصادقة على قانون تسوية الميزانية.

والحقيقة أنّ هذا القانون هو مجرد " معاينة للنتائج الماليّة لكل سنة مدنيّة، ومصادقة على الإختلافات بين نتائج وتقديرات قانون ماليّة السنة المعنيّة"¹. ونتيجة لذلك، فإنّ رقابة المجلس، بهذا الشأن، لا تشكّل في الواقع محاسبة حقيقيّة للحكومة لتحميلها المسؤولية عن التقصير أو سوء إستعمال الأموال العامة، بل هي معاينة لمدى تطبيق قانون الماليّة الذي صادق عليه المجلس، معاينة تتخذ طابع التبرئة والموافقة على التسويات والتعديلات التي أدخلتها الحكومة على إستعمال الإعتمادات².

وعلاوة على ذلك، فقد اجتمعت، إلى جانب هذا، جملة من العوامل أدّت إلى إضعاف هذا الأسلوب من الرقابة، يمكن تجميعها تحت صنفين من العوامل، تقنيّة و سياسيّة.

فعلى الصعيد التقني، يلاحظ أنّه أصبح من المعتاد التأخير في تقديم قوانين التسوية، الواقع الذي يفقد التصويت على تلك القوانين مغزاه؛ علاوة على أنّ المجلس يجد نفسه أعزلا في مواجهة إمتناع الحكومة عن تقديم هذا القانون لاسيما مع غياب أيّ جزء قانوني يقابل هذا الوضع، و هي الحال التي تمّ ملاحظتها بصورة متكررة³. وحتى في حال قيام الحكومة بتقديم القانون ومصادقة المجلس عليه، فإنّ ذلك يظلّ من دون جدوى، ما دام أنّ هذا الأخير لا يستطيع تسوية وضعيّة أصبحت أمرا واقعا، كما أنّه في غير وسعه مساءلة الحكومة عن أوضاع قد تبدو له غير طبيعيّة⁴. وأخيرا فإنّ إحتكار مجلس المحاسبة منفردا للرقابة التقنيّة لاستعمال أموال الدولة يضعف من رقابة المجلس تلك ويكشف عن حدودها⁵.

أمّا على الصعيد السياسي، فإنّ رقابة المجلس بهذا الشأن تقتصر إلى العنصر الذي يحدّد فعاليتها: الجزء⁶. فهي رقابة من دون جزء، إذ من غير الممكن أن يترتّب عليها طرح مسؤوليّة الحكومة، بل تظلّ،

¹ يتعلّق الأمر بحكومة السيد إسماعيل حمداني.

¹ Muzellec cité par A.Djebbar et B.Yelles Chaouche, op. cit., p. 137.

² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 507.

³ يتعلّق الأمر بحكومة السيد إسماعيل حمداني.

⁴ A.Djebbar et B.Yelles Chaouche, loc. cit.

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 170 ف 1.

⁶ -A.Djebbar et B.Yelles Chaouche, op. cit., p. 155.

على حدّ تعبير أحد الباحثين، " رقابة لا تعني شيئاً سوى أنّها تعبّر عن موقف سياسي ديمagogي حيث لا يعقل ألا يكون للمؤسسة التشريعية نظرة على الشؤون المالية للدولة. أمّا أن تتدخل هذه المؤسسة في تلك الشؤون لتحاسب الحكومة، فهذا ما لم يكن يندرج في منطق النظام"¹. لكن لا يمنع ذلك من أن يلجأ المجلس بهذا الشأن إلى أعمال إحدى أدوات الرقابة الأخرى الفردية: الإستجواب والأسئلة، أو تلك التي لا يمكن تحريكها إلا بشكل جمعي، تأسيس لجنة تحقيق.

الفقرة الثانية: لجان التحقيق، أداة إستثنائية

يأتي تأسيس اللجان داخل أيّ هيئة تداولية إستجابة للضرورات التي تفرضها دواعي عمل هذه الهيئات مهما قلّ عدد أعضائها. إلا أنّ ضرورة تأسيس لجان تحقيق يتجاوز تلك الدواعي، خاصة وأنّ طبيعة موضوعها ومداه يختلف عن موضوع قريناتها¹. فعلى غرار بقية المجالس المنتخبة، يمكن لمجلس الأمة، في إطار إختصاصه، أن ينشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة². إن الممارسة البرلمانية وإلى جانبها الإطار التنظيمي لهذه الأداة تكشف أن اللجوء إلى أعمالها يتخذ طابعا إستثنائيا وقليل الفاعلية³. يتجلى ذلك من خلال صعوبة تأسيسها (أولا)، وحتى في حال تجاوز عقبة التأسيس، فإن وسائلها في التحقيق محدودة (ثانيا) ونتائج عملها قليلة الفعالية (ثالثا).

أولا - صعوبة التأسيس

تتجسد صعوبة إنشاء لجان التحقيق من خلال صعوبة المبادرة بالتأسيس، طالما أن إقتراح لائحة إنشاء لجنة من الواجب أن يوقعها عشرون عضوا من المجلس⁴، فالصعوبة المشار إليها تكمن خارج هذا الشرط، ذلك أن أعمال أسلوب الرقابة هذا تواجهه صعوبتان، أولاهما نفسية (أ) وثانيهما إجرائية (ب).

أ - الحواجز النفسية

يحول جزع البرلمانيين من عرقلة حكومة يساندونها دون أعمال هذا الإجراء. فعلى خلاف الأسئلة الكتابية أو الشفوية، فإن المبادرة بتأسيس لجنة تحقيق هو دليل على الحذر من سياسة الحكومة. وعلى ذلك، ومن أجل تفادي عدم رضا هذه الأخيرة، يحجم أعضاء البرلمان على المبادرة بتأسيس لجان تحقيق، وهو ما يفسر تباطؤ البرلمانيين عن أعمال هذه الأداة الرقابية.

¹ الأمين شريط، المرجع السابق، ص 448.

¹ A.Djebbar et B.Yelles Chaouche, op. cit., p. 137.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 161.

³ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 402.

⁴ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 77.

وحرى التذكير بأن تأسيس لجان تحقيق برلمانية لا يستجيب للهدف الحقيقي للتحقيق البرلماني، الذي يصبو إلى إعلام البرلمانين والرأي العام حول موضوع بذاته، فتأسيس مثل هذه اللجان قد يعمل على " تبرئة " موقف الحكومة. وعليه فإنه في كل هذه الحالات يأتي إنشاء هذه اللجان إما بمباركة من الحكومة أو بدفع منها¹. والواضح أن مجلس الأمة يعاني من حاجز نفسي كبير تجاه الحكومة، بل تجاه رئيس الجمهورية، من أجل ممارسة وجه الرقابة هذا.

إن الأمر يبدو مفهوماً بالنسبة للأحزاب الممثلة داخل المجلس، فطالما أنها تمثل الإئتلاف الحكومي فإنه من غير الممكن تصور مواجهتها بهذا الإجراء الرقابي. غير أن الوضع لا يبدو مفهوماً بالنسبة للثلث المعين، الذي لم يبادر أعضاؤه ولو بلائحة تأسيس لجنة تحقيق واحدة. فالتفسير الوحيد الذي يبرر هذا الوضع هو أن الثلث المعين ليس في وسعه ممارسة هذا الإجراء لكونه لا يعبر عن حذر من سياسة الحكومة، بل من سياسة رئيس الجمهورية لأن سياسة الحكومة هي بالدرجة الأولى سياسة الرئيس. فمثل هذا الموقف للثلث المعين، حيال أداة الرقابة هذه، يؤكد من جديد بأن الثلث المعين هو في حقيقته ثلث رئاسي بما يحمل هذا المصطلح من دلالات.

والحال تلك، تضاف، إلى جانب هذا الحاجز النفسي الذي يحول دون ممارسة أداة الرقابة هذه صعوبات تكتسي طبيعة قانونية، وبالتحديد إجرائية.

ب - الصعوبات الإجرائية

يخضع إنشاء لجان التحقيق إلى قاعدة التصويت المعمول بها في المسار التشريعي² بناء على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس³، فيما يتم تشكيلها وفق المبدأ التناسبي المعتمد بشأن تشكيل اللجان الدائمة للمجلس. فالتشكيلة السياسية لمجلس الأمة تحول دون تمكين المعارضة والأقليات من تحريك أسلوب الرقابة هذا، طالما أنها لا تحوز موافقة هذه الأغلبية المعززة. فقد أثبتت الممارسة البرلمانية أن هذا المقتضى يشكل عائقاً حقيقياً في مواجهة إمكانية تأسيس لجنة تحقيق بمجلس الأمة، بل إن هذا الشرط هو الذي يفسر سبب تأسيس الغرفة النظرية لمجلس الأمة عدداً، وإن كان محدوداً، من هذه اللجان وانتفاء ذلك داخل مجلس الأمة: فالتصويت داخل المجلس الشعبي الوطني مرتبط بالأغلبية.

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 402.

² المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 120 الفقرة 3.

³ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 77.

لاشك في أن نسبة التصويت المعتمدة، داخل مجلس الأمة، تحول دون تعسف المعارضة والأقليات في استخدام هذه الأداة، ولكن بالمقابل يجب منع التعسف ضد المعارضة والأقليات أيضاً، من خلال عدم حرمانها من ممارسة حقوقها الدستورية، حينما تسعى إلى إلقاء الضوء على موضوع بعينه¹، الأمر الذي يتوقف على إدراك أعضاء المجلس للدور المنوط بهم وبمؤسستهم البرلمانية. ذلك أنه خارج هذا الإطار سوف تكون الحكومة بمنأى عن أي تحقيق يكون مصدره مجلس الأمة، لا سيما إذا عكست تركيبة اللجنة، التي تشكل وفق المبدأ التناسبي، أغلبية مساندة للحكومة.

لقد أحال المشرع العضوي غرفتي البرلمان بخصوص نمط تشكيل لجان التحقيق، على الشروط التي يحددها نظامها الداخلي في تشكيل اللجان الدائمة². ووفق النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن المبدأ المعتمد، بهذا الشأن، هو التمثيل التناسبي، إذ توزع المقاعد فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها³، ما يفيد أن لجنة التحقيق سوف تعكس، بلا ريب، تركيبة المجلس السياسية.

والحال أن الحكومات تسعى دوماً إلى أن تكون تركيبة هذه اللجان مؤازرة لها ومدافعه عن مواقفها⁴، فإن تشكيل لجان التحقيق وفق المبدأ المعتمد سوف يخدم لا محالة الحكومة إذا ما كانت مدعومة بأغلبية عريضة داخل المجلس، لاسيما من خلال الأعضاء المنتخبين، طالما أن الثلث المعين قد أثبتت التجربة البرلمانية أنه يقف دوماً في صف الحكومة. وحتى وإن كانت الأغلبية معادية للحكومة فإن هذه الأخيرة سوف لن تضار من ذلك، طالما أنها مساندة من طرف الثلث المعين، شريطة أن لا يكون ثلثي الأعضاء من عائلة حزبية واحدة معادية للحكومة.

ومهما يكن من أمر، وحتى وإن هيمنت أغلبية حزبية معادية للحكومة على أغلبية المقاعد داخل لجنة تحقيق، فإن تأثيراتها سوف تكون قليلة الأهمية، لكون المشرع قد قيد وسائل تدخلها بمأسستها.

ثانياً - مأسسة وسائل التحقيق

نجاح التحقيق مرهون بالوسائل المتاحة للجنة. وعليه، تمسك هذه الأخيرة، في جميع الدول التي يعرف فيها التحقيق البرلماني تطوراً، بوسائل فعّالة تمكنها من إجراء تحقيق فعلي. فنجاح التحقيق البرلماني يفترض إذن الموازنة بين مطلبين: عدم تمكين اللجان من وسائل تفضي إلى أن تحل محل

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 406.

² القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 78.

³ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 29 ف 2.

⁴ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 408.

الحكومة؛ وبالمقابل عدم تجريد اللجان من وسائل الرقابة على نحو يجعل عملها في حكم العدم¹. وحتى وإن مكن المشرع الوطني لجان التحقيق من سلطات واسعة، كون عملها ينصب على مسألة ذات مصلحة عامة، فإنها تظل مبتورة لغياب سلطة الإيجار، لا في مواجهة الحكومة والإدارة فحسب، بل والأفراد أيضاً، كما يحد من فاعليتها إلزام أعضائها بسرية التحريات والمعاینات.

من دون ريب، تتمتع لجان التحقيق بسلطات واسعة في مجال الإستماع والمعاینة والإطلاع¹، فقد أقر لها المشرع حق الإستماع إلى أيّ شخص بغرض الإستعانة به في أداء مهمّتها، بما في ذلك أعضاء الحكومة وأعضاء المؤسّسات والإدارات العموميّة وأعوانها. ويتأتّى الإستماع إلى أعضاء الحكومة عن طريق إرسال طلبات الإستماع عن طريق رئيس المجلس إلى الوزير الأول، الذي يتمّ معه ضبط برنامج الإستماع إلى أعضاء حكومته المعنيين. بينما يوجّه الإستدعاء، مرفقا ببرنامج المعاینات والزيارات، إلى إدارات المؤسّسات الإداريّة والعموميّة وأعوانها، قصد المعاینة الميدانيّة للإستماع إليهم، عن طريق السلطة السلميّة التي يتبعونها².

وفيما يحتمل المشرع مسؤوليّة عدم إمتثال هذه الإطارات، أمام لجنة التحقيق، للسلطة السلميّة والوصيّة، على اعتبار أنّ ذلك يشكّل تقصيرا جسيما يدوّن في التقرير، فإنّه لم يوضّح طبيعة تلك المسؤوليّة ولا الجزاء المترتب عليها؛ علاوة على إغفال النصّ على الجزاءات الواجب تسليطها على الأشخاص غير المنتمين إلى الأجهزة المنوّه عنها أعلاه، فضلا عن إجراءات إستدعائهم، الأمر الذي يتعين إستدراكه³. هذا ما يؤكد أنّ لجان التحقيق لا تمسك بسلطة تحقيق فعلية لكونها لا تحظى بأية سلطة لتوقيع الجزاء. فعملية التحقيق تظل موقوفة على حسن نية الحكومة والأفراد. فحري بالمشرع تمكين هذه اللجان من مباشرة دعوى ضد هؤلاء الأشخاص الممتنعين بدون عذر مقبول، فضلا عن متابعة الأشخاص الذين يدلون بشهادات كاذبة أمامها أمام العدالة.

وإلى جانب هذا، فقد حوّل المشرع لجنة التحقيق حق معاینة أيّ مكان والإطلاع مبدئيّا على أيّة معلومة أو أيّة وثيقة ترى أنّ لها علاقة بموضوع التحقيق وأخذ نسخة منها، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سرّيّا واستراتيجيّا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيويّة للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 410.

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 83 ف 1.

² نفس القانون العضوي، المادة 83 ف 2 . 3 . 4.

³ نفس القانون العضوي، المادة 83 ف 5.

والخارجي¹. وتحسبًا لإمكانية عرقلة عمل اللّجنة، من خلال التذرع بهذا الإستثناء، أوجب المشرع أن تكون إثارة هذا الوجه مبرّرا ومعلّلا من طرف الجهات المعنية².

لقد أثار هذا الوضع حفيظة أحد أعضاء المجلس بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 99-02، فأشار إلى " أن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة تماما ويمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية، والوثائق التي يمكن الإطلاع عليها وتصويرها دون المساس بمصالح البلاد، ويمكن أن توكل لهم سلطة تقدير مدى خطورة الوثيقة ومنع تسريبها ونشرها"³. غير أن السلطة التقديرية بهذا الشأن تظل حkra على السلطة التنفيذية دون غيرها، في منظور المشرع العضوي، فهي الوحيدة المؤتمنة على الأسرار الدفاعية والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة.

وما يسهم في التقليل من فاعلية عمل سلطة التحقيق هذه، هو إلزام أعضائها التقيد بسرية الأعمال. ويتخذ مبدأ السرية، الذي أقره المشرع العضوي بهذا الشأن، طابعا مطلقا، فهو يشمل كل أعمال أعضاء اللّجنة، من تحريات، معاينات ومناقشات⁴. إن هذه القاعدة تبدو مناسبة لمناقشات اللّجنة، ذلك أن علنية المناقشات قد تتحرف بالنقاش وتضفي عليه طابعا سياسيا. كما أن سماع عضو من الحكومة أو موظف سام قد يخلص إلى الإدلاء بمعلومات ذات طابع سري، ما قد يؤثر على تعاون الحكومة سلبا⁵.

لكن بالمقابل، فإن الطابع المطلق لمبدأ السرية من شأنه أن يلغي فعالية عملية التحقيق بشكل نهائي، ذلك أن بوسع الحكومة، أو أي إدارة عمومية، الإمتناع عن إفادة اللّجنة بالوثائق المطلوبة أو رفض الإستماع إلى أعضائها. من أجل ذلك، فإن علنية الجلسات تتناسب طردا مع فعالية عمل اللجان. فالتجربة المقارنة أثبتت أن الوقوع تحت ضغط الرأي العام، من خلال مبدأ علنية الأعمال، يفرض على الحكومة، أو أية إدارة، تمكين لجنة التحقيق من الوثائق المطلوبة.

يسوق هذا الوضع إلى ضرورة إقرار علنية أعمال هذه اللجان مبدئيا، وإمكانية جعلها مغلقة إستثناء، إذا ما طلبت الحكومة ذلك وبررت طلبها على غرار ما هو جار به العمل بشأن جلسات المجلس⁶. إن إصلاحا على هذا النحو، لا يخدم أعضاء المجلس فحسب، وإنما يسهم أيضا في إعلام

¹ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 84 الفقرة الأولى.

² نفس القانون العضوي، المادة 84 ف 2.

³ مقران آيت العربي، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 7، السنة الأولى، بتاريخ الفاتح مارس سنة 1999. أنظر أيضا: عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 155.

⁴ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 82.

⁵ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 415.

⁶ المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المادة 116.

المواطنين، الذين بوسعهم مراقبة ممثليهم، نتيجة الموقف التي اتخذها مجلس الأمة بناء على التقرير الذي أعدته اللجنة، فعلمية أعمال لجنة التحقيق تسهم بشكل كبير في عصنة العمل البرلماني¹.

ثالثاً - آثار محدودة لنتائج التحقيق

تهدف لجان التحقيق إلى إعلام أعضاء المجلس بشأن مسألة بعينها، سانحة لهم بذلك مراقبة الحكومة، بموجب تقرير تتوج به عملها مضمنة إياه ملاحظاتها ومعايinatها، إلى جانب إقتراحاتها، قصد منع أي إنحراف لعمل الحكومة مستقبلاً². إلا أن مجهودات لجان التحقيق بمجلس الأمة بوسعها أن تظل دون جدوى، فنشر تقريرها، الذي يظل مجرد توصيات، ليس ألياً.

فإضفاء الطابع السري على تقرير لجان التحقيق، ومن ثم حرمان المواطنين من الإطلاع على نتائجها، يبدو هو المبدأ الذي وجه عمل المشرع العضوي عند تنظيمه للجان التحقيق، فنشر التقرير ليس ألياً، وإنما ممكن فقط، الأمر يبدو مؤسفاً كنتيجة لعمل مظن تكفل عناء القيام به جهاز منبثق عن هيئة برلمانية مصممة لتعزيز المنظومة التمثيلية للدولة. فتقرير اللجنة لا يمكن نشره إلا بناء على تصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين³، فهناك إذن منع لأي نشر ألي للتقرير.

هذا ما يجعل النصوص الناظمة للجان التحقيق مصممة على نحو يخلص إلى منع نشر أي تقرير لا يخدم الحكومة، التي تظل سيدة الموقف، ولا تبدي رأياً موافقاً إلا إذا كان النشر ملائماً لها⁴، فبمجرد تسليم التقرير إلى رئيس المجلس، يقوم هذا الأخير بتبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزّعه على أعضاء المجلس⁵.

ويظلّ المجلس مغلول الأيدي في اتخاذ أي إجراء إستناداً إلى تقرير اللجنة إلاّ بناء على إقتراح نشر التقرير، كلياً أو جزئياً، يكون محلّ إصدار من مكتبه ورؤساء مجموعاته البرلمانية. إثر ذلك فقط، يبيّ المجلس في الموضوع مبدئياً بدون مناقشة وبأغلبية الأعضاء الحاضرين، عقب عرض مختصر يقدّمه مقرّر لجنة التحقيق مبيناً الحجج التي تؤيد أو تعارض النشر⁶.

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 415.

² Ibid., p. 416.

³ على خلاف المبدأ الذي تبناه المشرع بشأن نسبة التصويت المعتمدة لتأسيس لجنة التحقيق والمقدرة بثلاثة أرباع الأعضاء، إعتد الأغلبية بخصوص التصويت على نشر التقرير من عدمه، ليبدو موقف المشرع أكثر ليبرالية بهذا الشأن.

⁴ القانون العضوي رقم 99 - 02، المادة 86 الفقرة الأولى.

⁵ نفس القانون العضوي، المادة 85.

⁶ نفس القانون العضوي، المادة 86 الفقرتان 1 . 2.

واستثناء من ذلك، فإنّه بوسع مجلس الأمة عند الإقتضاء فتح مناقشة حول نشر التقرير¹، على أن يكون ذلك في جلسة مغلقة. غير أنّه يتعدّر على المجلس البت في موضوع النشر ما لم يأخذ مسبقاً رأي الحكومة حول ملاءمة النشر². ومن غير البين ما إذا كان رأي الحكومة بهذا الشأن بسيطاً غير ملزم للمجلس وله الحق في مخالفته، أم أنه رأي مطابق يفيد إلتزام المجلس به.

فإجراءات نشر تقرير اللجنة تبدو غير مفهومة وغير منطقية. فهي غير مفهومة لأنه حينما تلجأ غرفة برلمانية إلى تأسيس لجنة تحقيق، فإن ذلك يكون بهدف إعلام أكثر بخصوص مسألة بعينها، والمفروض أن يتم نشر تقريرها بشكل آلي ولا يتطلب أخذ رأي الحكومة أو تصويت أعضائها³. وهو غير منطقي لأن مقدمات عمل المجلس تتناقض ونتائجه، فهذا الأخير صوّت، في بداية المسار، على إعلامه بشأن موضوع معين، وأسس لجنة لهذا الغرض، ثم يغض النظر، في نهاية المسار، على نتائج التحقيق.

إن غياب الممارسة، بهذا الشأن، تحول دون معرفة آثار هذا المقتضى على نشر تقارير اللجان، فهذا التنظيم مصمم لخدمة الحكومة على حساب المجلس. فالعمل على إحاطة تقرير لجنة التحقيق بهذه السرية، المبالغ فيها، لا يتناسب والآثار المترتبة على نتائج التقرير، ذلك أن هذا الأخير، حتى في حال الموافقة عليه ونشره⁴، فإنه لا يلزم الحكومة في شيء، فنتائجه تعد مجرد توصيات لا غير. ذلك أنه ليس في وسع لجنة التحقيق، من الناحية القانونية، أن تحل محل الحكومة ولا أن توجه لها أوامر، كما أنه ليس في إمكانها إلزام المجلس بالمصادقة على تقريرها، فالنتائج التي تضمنها التقرير لا تعد قرارات بذاتها.

إن الطريقة الوحيدة التي تضع الحكومة في مواجهة مسؤولياتها أمام الرأي العام، هي تضمين نتائج التحقيق توصيات عملية. وعلى هذا فإن مصير تقرير اللجنة مرهون باستجابة الحكومة له. فبعد تبليغها بتقرير اللجنة، تظل الحكومة حرة في الإستجابة له أو رفض النتائج التي خلصت إليها اللجنة، كما أنه ينعهد ما يلزم الحكومة بالمثل أمام المجلس لتبرير موقفها حيال الإستجابة لتقرير اللجنة⁵.

من خلال ما تقدم، وأمام عدم لجوء المجلس إلى تأسيس أية لجنة تحقيق، يتعدّر إجراء تقييم فعلي لدور لجان التحقيق ومدى استجابة الحكومة للتوصيات التي خلصت إليها تقاريرها. ولكن ووفقاً للتنظيم المعمول به، بهذا الشأن، يبدو أن الهدف من إنشاء لجان تحقيق لا يصبو إلى إعلام المجلس بشكل

¹ نفس القانون العضوي، المادة 86 الفقرة 3.

² نفس القانون العضوي، المادة 86 ف 1.

³ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 417.

⁴ ينشر التقرير في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة في غضون ثلاثين يوماً. أنظر: النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 77.

⁵ Z. Mdhaffar., op. cit., p. 420.

أفضل. إن تأسيسها يسعى إلى تحقيق هدف آخر: مساندة الحكومة. فالتحقيق البرلماني لا يحمل ذات المضمون ولا ذات المدلول الذي يحمله في الأنظمة البرلمانية والرئاسية. فضعف الإعلام الحكومي حيال مجلس الأمة، وتقاعس هذا الأخير عن بذل جهد لتمكين أعضائه من إعلام برلماني فعلي، واقع يجعل الأعضاء غير كفؤين لتأدية دور عامل الربط بين الحكومة والتمثيل الوطني¹.

خلاصة القول، فبين أن يكون غرفة برلمانية تصنع القانون، بمعنى أن تبادر من تلقاء نفسها باقتراحات قوانين، أو أن يقتصر دورها على رفض أو قبول النصوص المحالة عليها، يحتل مجلس الأمة مكانا وسطا يدرجه ضمن طائفة الغرف البرلمانية التي تؤثر على صناعة القانون.

لقد أصبحت البرلمانات الحديثة تولي كامل عنايتها للحق في المبادرة الفرعية، ففاعليتها أصبحت تقاس بمدى قدرتها على التأثير في السياسة التشريعية للدولة وتحسينها، الواقع الذي يبدو أن مجلس الأمة، وبالتحديد مخابره التشريعية، عاجزة على تأمينه. وإذا كان بالوسع إيعاز ذلك إلى القيود التي كبل بها المشرع العضوي والمجلس الدستوري ممارسة هذا الحق، فبالوسع إيعاز ذلك أيضا إلى الطابع التقليدي الذي يميز عمل لجانة الدائمة وعجزها على أن تظهر بمظهر اللجان البرلمانية العصرية التي تبني عملها على الخبرة وتضفي الشفافية على عملها.

وإذا كانت الممارسة المؤسّساتية تقلل من الإنحرافات التي قد يخلص إليها أعمال المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، لندرة فرص وضع الحكومة موضع الأقلية عمليا، فقد هبّ المؤسّس الطبقة السياسية لمجلس الأمة للعب دور المساند لرئيس الجمهورية، في حال طرح المسؤولية السياسية للحكومة، لا سيما في حال عدم تجانس الأغليبتان البرلمانية والرئاسية، على اعتبار أن البرنامج المطبق هو برنامج هذا الأخير.

وحتى وإن كانت وسائل الإعلام، بعيدا على أن يكون لها ذات آثار وضع الحكومة موضع الأقلية، فإن بعضها يعضد ويحسن من الضغط الذي بوسع مجلس الأمة ممارسته على الحكومة، لا سيما تلك التي تعرض على الصحافة، بينما تظل غير ذات بال تلك التي ليس لها آثار إعلامية، أو التي لا تخص حكومة بعينها¹.

¹ Z. Mdhaffar., op. cit., p.423.424.

¹ C.Chabrot., « Un parlement retrouvé ? », in : Le Parlement, aujourd'hui ?, Université de Galatasaray, 7-8 octobre 2004, P.U.S.S.T., P.U.G., 2005, pp.203-205.

خلاصة الباب الثاني

لا جدال في أن الهياكل والإجراءات تشكل عاملاً مهماً في فهم المسار التقريبي داخل أي غرفة برلمانية، فهي تسهم في تعطيل أو تسريع المصادقة على النصوص القانونية. غير أن العبرة، بهذا الشأن لا تكمن في عدد الأصوات المحصل عليها للمصادقة على القانون، وإنما تتوقف على مأسسة الغرفة البرلمانية ذاتها، أي قدرتها على التأثير في السياسات العمومية. وعليه لا يسمح الإهتمام بالمسار التقريبي وحده الأخذ في الحسبان هذا البعد المؤسّساتي، إذ قد تكون الغرفة من وجهة نظر سلطوية ضعيفة، ولكنها قوية، بالمقابل من وجهة نظر مؤسّساتية. فحينما لا تستطيع الأغلبية إعتقاد سياسية عمومية دون مصادقتها، فهذا يعني أنها مؤسسة برلمانية قوية، وحينها فقط تصبح الهياكل والإجراءات ذات بال.

عديد الشواهد تجزم عجز مجلس الأمة عن افتكاك مكانة له في النظام المؤسّساتي. فعلى صعيد الوظيفة التشريعية، جعلت النصوص من مجلس الأمة إطاراً مؤسّساتياً للحوار والوفاق ومكنته من الوسائل ما هو كفيل لتحقيق إجماع الطبقة السياسية حول القرارات التي تخص الحياة العامة، إلا أن المجلس لم يبد، بالمقابل، كجهاز تقريبي، على اعتبار أنه يتداول بشأن نصوص قانونية لا قدرة له على التأثير عليها، فسلطة التأثير لديه في هذا المجال، رغم بدائيتها، غائبة بل تكاد تكون منعدمة.

هذا ما جعل مجلس الأمة لا يشكل عائقاً في وجه تشكل القانون، لكنه بالمقابل أصبح غير منتظر منه تحسين مساره، رغم أن لديه إمكانية النقاش، التفكير وخاصة الخلاف والتعديل. وما زاد من توطيد هذا التوجه، هو العامل الأغلي¹ الذي أصبح لا يشكل ميزة الغرفة النظرية له فقط، بل مسه أيضاً. والواقع أن هذه النقائص لا تخص الوظيفة التشريعية للغرفة الثانية الوطنية فحسب، بل طالت وظيفتها ذات الصلة بالنزاعات بين مؤسسات الدولة أيضاً، أين يبدو المجلس كجهاز غير فعّال.

¹ أكد رئيس مجلس الأمة على أنه يجب " ... أن نساعد الحكومة على تطبيق ما اتفقنا عليه، إذ نحن لسنا في خنادق متقابلة، بل في خندق واحد، غابتنا هي إيصال السفينة إلى شاطئ الأمان ... إذن، الشيء الذي أقوله بهذه المناسبة ... هو أن تطور التعامل وأسلوبه بيننا وبين الهيئة التنفيذية للوصول إلى الصيغ التوافقية المسبقة قبل الوصول إلى الصيغ التناقضية والتعارضية الصدامية بين مؤسسات الجمهورية ..."، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، الجلسة الأولى، الدورة الربيعية، العدد 6، المرجع السابق، ص 39. 40.

خاتمة

خلال كل مراحل تطورها الدستوري، "... بحثت الجزائر على الخصوصية والتفرد وأرادت أن تأتي بنموذج دستوري متميز في نوعه وأحيانا في أسلوب بنائه"¹، بحثا عن مؤسسات مناسبة للمتطلبات المتعددة ولمستوى التطور الإقتصادي، الإجتماعي والثقافي لها²، الواقع الذي جسده، بامتياز، التعديل الدستوري الموافق لـ 28 نوفمبر سنة 1996 الذي انتقل بالسلطة التشريعية من الأحادية إلى الثنائية البرلمانية. ذلك لا يعني أن المؤسس قد حيدّ التجارب المقارنة، بشكل نهائي، عند عملية التأسيس هذه، بل المراد بذلك هو تعامله معها بشكل براغماتي، فهو يأخذ بالتقنيات التي تتيحها، بعد تكييفها، وفق ما يستجيب لخصوصيات المجتمع الجزائري.

والحقيقة أن هذه التأثيرات لم ترق إلى قيام تماثل بين مجلس الأمة وبين الغرف الثانية المقارنة، حتى وإن التقى معها في بعض العناوين والوظائف. فمن الصعب مثلا مقارنة تمثيل مجلس الأمة للجماعات الإقليمية بالتمثيل الفيدرالي، طالما أنه يمثل الأمة غير القابلة للتجزئة، فتمثيل هذه الجماعات يشكل قاعدة تقنية، كرسها المؤسس للسماح بوجود غرفة برلمانية ثانية مشكلة بطريقة متميزة، تتوقف مفاعيلها عند حدود تشكيل الهيئة الانتخابية الموكول لها إختيار أعضاء المجلس المنتخبين، فهي تخص القانون الانتخابي ولا تشكل عاملا لرسم أي دور مؤسسي للمجلس، باعتباره ترقية للامركزية والدفاع عن مصالح هذه الجماعات. لكن الذي يبرز خصوصية هذه القاعدة، على الصعيد الوطني، هو إفرازها لمفاعيل إضافية تتصل بالإستمرار الإقليمي للدولة، التي أصبح حماية إقليمها يتخذ طابعا إيجابيا وذلك عن طريق تثمينه، حماية للإقليم ذاته ومنعا لهجره من طرف المواطنين أو خضوعهم لسلطة أخرى. وعليه فإن التمثيل المتوازن للأمة لا يتحقق بمجرد إقرار مبدأ المساواة في التمثيل وفق المعيار الديمغرافي، وإنما، وإلى جانبه، وفق معيار جغرافي أو إقليمي بضمان عدد متساو من الممثلين لكل الدوائر الانتخابية.

¹ الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 615.

² M. Glélé., cité par P.-F. Gonidec., « A quoi servent les constitutions africaines? réflexions sur le constitutionnalisme Africain », R.J.P.I.C., n°3-4, Juillet- Décembre 1986, p. 851.

ولا تتوقف خصوصية الثنائية البرلمانية الوطنية عند حدود خدمة الإستمرار الإقليمي للدولة، بل سبقته بتأمين إستمرارها الموضوعي. لقد تم ذلك، بداءة، باعتماد التمثيل القطاعي، الذي لم يسع المؤسس من ورائه إلى توسيع مجال التمثيل الوطني، قصد مأسسة تناقضات الجسم السياسي، فحسب، وإنما نحو تعديله أيضا، عن طريق دمج عناصر الكتلة المهيمنة، ضمن دائرة التمثيل الوطني، وضبط النزاعات السياسية بينها تقاديا للأزمات وعدم الإستقرار السياسي: فمن هذا المنظور، تعد الثنائية البرلمانية ضمانا لحفظ السلم في مجتمع معقد، وتجنّب مظاهر العنف في حل الصراعات السياسية، عن طريق رسم تركيبة لمجلس الأمة مطابقة لخصوصيات المجتمع الجزائري.

لقد وضع نمط التمثيل هذا رئيس الجمهورية كحكم فوق عناصر الكتلة المهيمنة، وبشكل عام فوق كل الفئات الإجتماعية المتصارعة. وتحقيقا لهذا البعد الإستراتيجي للتعيين وإضفاء الشفافية على ممارسته، أطرّ المؤسس ممارسته فجعلها خاضعة للقانون.

بهذا يبدو تتوّع التمثيل داخل مجلس الأمة كنتيجة مترتبة عن طبيعة التركيبة الإجتماعية للدولة. فقد ظلت الجزائر عاجزة، قبل هذا التاريخ، عن إقامة بنى قادرة على ضبط النزاعات السياسية، بمناسبة التنافس حول السلطة السياسية، الأمر الذي كشف عن قصور قانون المؤسسات السياسية في ضمان التوقع خارج المدى القصير.

لكن هذا لا يعني أن النظام الدستوري قد تجاوز العيب الذي لازمه خلال كل مراحل تطوره، باعتباره نظاما مغلقا، فبالرغم من أن تصميم تركيبة مجلس الأمة قد وفّرت له فرصة تطوره، على نحو يشكل فيه هذا الأخير ميكانزما واضحا ودقيقا لحل الخلافات والنزاعات السياسية، فقد تبين أن حلّ هذه الأخيرة لا يتم داخل المؤسسات وإنما خارجها. فالجلي أن النظام الدستوري الجزائري لا زال رافضا لفكرة إعتقاد النزاع والصراع كأساس للتداول على السلطة السياسية، بالرغم من أن التركيبة المزدوجة للمجلس تسمح وتسهّل من عملية التجديد التلقائي للقيادات السياسية، إلا أن إنحراف الممارسة عن هذه الأهداف، بتجاوزها لأحكام الدستور حيناً، ولبروز عيوب تخص الهيئة الإنتخابية لانتخاب أعضاء المجلس المنتخبين، حيناً آخر، حال دون التجديد التلقائي للنخب الحاكمة.

والواقع أنه لا يتعين رد هذا الإنحراف إلى القانون، بل إنه وليد ميزات طبعت "... تفكير وسلوكيات النخبة السياسية التي حكمت البلاد منذ الإستقلال ... ولا شك في أن مسألة الشرعية تكمن وراء هذه المسألة،

فطالما تشبثت هذه النخبة السياسية بالشرعية الثورية ومنحتها الأولوية على الشرعية الدستورية، فكان من نتائج ذلك بروز ظاهرة اللادستورية، التي تعني عدم الإهتمام بالدستور³.

وتمتد فكرة الإستمرارية الموضوعية للدولة، في مقام ثان، إلى مجال الأمة والدولة ذاتها. فإذا كان مفهوم الأمة يجمع في كل مكان، فإنه يفرق في الجزائر نتيجة التناقضات العميقة التي تتخلل الطبقة السياسية، بسبب مواقفها المتباينة حول مفهوم الأمة الجزائرية، الوضع الذي عمل المؤسس على علاجه من خلال مأسسة هذه الفكرة وإلحاقها بمؤسسة دولتية تعبّر عن هذه الإستمرارية التاريخية، هي مجلس الأمة.

لكن الملاحظ أن هذا الأخير لا ينفرد بتمثيل هذه الإستمرارية، أو بتعبير أدق، لا يحظى بالأولوية في ذلك. فجملة من العقبات النظرية والواقعية تحول دون قيام رباط متين بين هذه الغرفة البرلمانية وفكرة الأمة: فإذا كان إستخدام المؤسس لمفهوم الأمة والشعب كمترادفين، بما يفيد عدم التمييز بينهما، يضعف من المغزى السياسي لفكرة تمثيل المجلس لهذا الكيان التاريخي المجرد، فإن تركيبة النظام السياسي، التي تحول دون ربط فكرة الأمة بالدولة وإلحاقها بالجيش، الذي يطابق نفسه مع التاريخ ومع ميلاد الأمة، تعزز من فقدان هذه العلاقة لصلابتها.

ومهما يكن من أمر، يشهد هذا الوضع على تطوّر أكيد للنظام الدستوري الجزائري، فتمثيل الأمة تتقاسمه جهات عديدة، فهو وإن أصبح يعود إلى مجلس الأمة، من الناحية الشكلية، ويمثل خصوصيته، فإن بوسع جهات أخرى ممارسته. فالثنائية البرلمانية ليست هي، بالضرورة، الحل الوحيد بهذا الصدد، فمجلس الأمة هو الوسيلة، بكل تأكيد، إلا أنه ليس الوسيلة الوحيدة، فالأمر يتعلق، إذن، بمعرفة متى وأين يكون تدخله هو الأكثر تأقلا.

أما على صعيد الدولة، فلا شك في أن هذه الأخيرة عانت، قبل العملية التأسيسية لسنة 1996، من غياب مؤسسة دائمة تؤمن إستمرارها، لا سيما في الحالات الحرجة لانتقال السلطة. وإذا كان تنظيم مجلس الأمة عضويا قد كفل تجاوز هذه النقيسة، على نحو أصبحت فيه الديمومة المؤسساتية للدولة مكفولة في كل الحالات، فإن تأمين إستمرار السلطة التنفيذية، التي أوكلها المؤسس لرئاسة المجلس، لا تبدو محققة، الأمر الذي يكشف عن الحدود التي تعرفها مسألة مأسسة السلطة في الجزائر، وهو الوضع، الذي ترتبه، من دون ريب، علاقة الجيش برئيس الجمهورية.

³ الأمين شريط، « خصائص التطور الدستوري ... »، المرجع السابق، ص 622.

إن تعدد مصادر التركيبة القانونية لمجلس الأمة مصممة، إلى جانب ما تقدم، لتفرز طبقة سياسية مساندة لرئيس الجمهورية، على اعتبار أن جزءا منها معيّن من طرفه، ولاشترك ما تبقى منها معه في القاعدة الانتخابية التي تختاره، وهي بالأساس قاعدة ريفية. وقد طبع هذا الوضع الحياة السياسية الوطنية بميزة ساهمت بشكل كبير في استقرار المؤسسات السياسية، هي العامل الأغلب، الذي يراد به فرضية قيام أغلبية مستقرة داخل غرفتي البرلمان تساند رئيس الجمهورية.

وحتى وإن بدا ضروريا أن يظل هذا العامل قائما، خدمة لاستقرار المؤسسات السياسية، فمن المفيد معرفة الدور المؤسساتي لمجلس الأمة ضمن هذا الإطار، فالمسألة تتجاوز التركيبة القانونية للمجلس إلى وظيفته السياسية.

من دون شك، يشكّل البحث عن الإجماع أهم الغايات التي تنتهي عندها الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة. والحقيقة أن البحث عن الإجماع لا يمثل مطلبا خاصا بالجزائر، بل إنه مطلب كل المجتمعات المعقدة التي تبحث عن السلم المدني. ولما كانت التسوية بين كل المصالح الاجتماعية الممتلئة داخل المجلس أمر مرغوب فيه، بل مطلوب قيامه، فقد جعل المؤسس من الحوار والتسوية الطريق الوحيد لبلوغها. وعلى ذلك تبدو مساهمة مجلس الأمة في القرار السياسي وليدة مسار دياكتيكي: فإذا كان التعارض والتقابل أمر لا مفر منه، فإنه بالوسع تجاوزهما من خلال حل توافقي، وفي حال إستمرارهما تكون الكلمة الأخيرة حينها لمجلس الأمة.

لقد طبع هذا الوضع وسائل مساهمة مجلس الأمة في المسار التقريري وزمن تدخله فيه، فمكّنه المؤسس من نظرة لاحقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي جعله يمسك بسلطة تقرير مدى الصلاحية السياسية والتقنية للنصوص القانونية. وفي ذات الإتجاه إقتصرت مساهمته في رسم السياسة التشريعية للدولة على الحق في التأثير في صناعة القانون، عن طريق الحق في التعديل الذي تمارسه، بشكل يكاد يكون حصريا، لجانه الدائمة التي بدت مساهمتها في هذا الإطار محدودة الأثر والنتائج.

ولا يعد تحقيق إستقرار المنظومة التشريعية للدولة الهدف الوحيد الذي تصبو إليه الغرفة الثانية في الممارسة المؤسساتية، فإلى جانبه تسعى إلى تحقيق التوازن بين المؤسسات في حال تصادمها، تأمينا للسلم المؤسساتي. صحيح أن مجلس الأمة لا يستطيع التأثير مباشرة على الحكومة، مقابل عدم قابليته للحل، لكن بوسعه التدخل حينما تطرح مسؤوليتها أمام الغرفة النظرية له، وحينذاك يكون بمقدوره تعديل موازين القوى لصالح رئيس الجمهورية. أما خارج هذا الإطار، تظل وسائل تأثيره على سياساتها بأئسة من حيث مفاعيلها.

هذه النقائص المسجلة تضعف، لا محالة، من الوظيفة السياسية لمجلس الأمة، والذي من أجل إعادة الإعتبار له وجب توجيه إهتماماته نحو أفق تبررها صلته بممارسة السيادة الوطنية، وكذا المنفعة المرجوة من تأسيسه. نوعان من الوظائف يتعين تطويرهما فتجعلان منه جهازا للإعلام وإطارا للنقاش.

فعلى صعيد أول، يتعين على مجلس الأمة أن يطور وظيفة تشكل عمق عمله، هي إثارة النقاش الذي من دونه تطرح مبررات تأسيس غرفة برلمانية ثانية سياسية في مواجهة غرفة تضم الأغلبية البرلمانية. فهذه المسألة مرتبطة بتكريس النقاش التعددي، وهذا هو شرط إستمرار، بل وجود، الثنائية البرلمانية في الجزائر. والعلّة في هذا هو أن المسائل الكبرى للمجتمع تناقش في أطر لا يبدو مجلس الأمة أحدها. فهذه المسألة على قدر كبير من الأهمية لكونها متصلة بتقدير المنفعة المرجوة من وجود غرفة برلمانية ثانية تشكل المكان الطبيعي والمفضل للنقاش السياسي، وبالتالي لذلك مركزا للنقاش الوطني⁴. ويتوقف قيام المجلس بهذه الوظيفة على تحقق جملة شروط هي على صلة بالمناقشين، من جهة؛ وفعالية النقاش، من جهة أخرى.

فمن زاوية المناقشين، توجب مساهمة مجلس الأمة في تكريس النقاش التعددي وتجديده بشكل مستمر تحسين تركيبته القانونية من منظور عاملي الكفاءة والتجربة، من جهة؛ ومن خلال تشكيلته السياسية التي يتعين أن تستجيب لشرط الاعتدال، من جهة أخرى.

فعلى صعيد أول، يجب تدخل المشرع الإنتخابي قصد تنظيم ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في تعيين ثلث أعضاء المجلس، تحت طائلة حرمان هذه التركيبة من عامل الكفاءة العلمية خاصة. بينما تفترض الثنائية البرلمانية، على صعيد ثان، إلى جانب الثنائية المؤسساتية ثنائية سياسية، وهذا بتأمين تشكيلة سياسية للغرفة الثانية مغايرة لتشكيلة الغرفة النظيرة لها تؤهلها للوقوف في وجه الأغليات البرلمانية لا بمفهوم التضاد ولكن من منطلق سياسي وآخر مؤسساتي. والصيغة الحالية لتركيبة مجلس الأمة لا تؤمن وجود ثنائية سياسية.

من أجل ذلك يفضل إقامة صلة مباشرة بين مجلس الأمة والمواطنين، ويتطلب الوفاء بذلك، إلى جانب الحفاظ على التمثيل المتساوي لكل الدوائر الإنتخابية، إعتداد الإقتراع التناسبي في اختيار الأعضاء المنتخبين على مستوى الولاية، الوضع الذي يسمح بالحفاظ على خصوصية تمثيلية المجلس، من خلال مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية، وفي ذات الحين يكسب المجلس ميزة إضافية هي أن يصبح غرفة آراء. وعلاوة على ذلك، من شأن هذا الإصلاح أن يجعل إختيار أعضاء المجلس المنتخبين لا يقوم على أساس

⁴ M. Mopin., op. cit., p.52.

حزبي صرف، بل يتخذ بعدا محليا، فيحقق للمسار التقريبي داخل المجلس البراغماتية وتجربة المنتخبين المحليين بشكل فعلي.

ومهما يكن من أمر، فإن تعددية النقاش تتطلب، فوق ذلك، شروطا تخدم هذه الأهداف. فوجود غرفة برلمانية لا يعني تركيز عملها على المساندة أو المراقبة، وإنما على حقها في التعديل. في هذا الإطار يمكن الجزم بأنه لا وجود لعمل تشريعي برلماني جدي للمجلس من دون تأسيس حوار برلماني بينه وبين الغرفة النظرية له، ولو بشكل جزئي على شاکلة التجربة الألمانية، تحفيزا للنقاش البرلماني وتأمينا لجديته. كما لا تنعدم هذه الجدية في حال غياب نقاش تحضيري داخل اللجان الدائمة للمجلس، التي يبدو أن النقاش داخلها سطحي يكشف عن عجزها على قيادة نقاشات حقيقية ومفاوضات بناءة، ولا أدل على ذلك عدم قدرتها على تقديم إقتراح تعديلات على النصوص القانونية المعروضة عليها للدراسة. فمجلس الأمة مدعو إلى حسن إستغلال الوسائل التي يوفرها الدستور، القانون ونظامه الداخلي.

لكن الذي يبدو مركزيا على هذا الصعيد أيضا هو منح الأقليات، لا المعارضة فقط، الحق في إخطار المجلس الدستوري الذي لا يبدو كأداة لحماية حقوقها فحسب، بل وكأداة تسهم في تحسين الصناعة التشريعية. بهذا فقط يستطيع أن يكون مجلس الأمة غرفة مفيدة.

أما فيما يخص تجديد الوظيفة الإعلامية لمجلس الأمة فإنها تتخذ صورا متعددة يأتي في مقدمتها الدور المتزايد للأسئلة الموجهة للحكومة، لا سيما الشفوية منها. ومن أجل أن تأخذ مغزاها وجب أن تبتعد الأسئلة عن الطابع الديماغوجي وأن تتخذ طابعا تقنيا، حتى وإن كانت لا ترتب نقاشا سياسيا، فيكفي أن تكون وسيلة لإعلام المواطنين أو توجيه عناية الحكومة نحو مسائل عويصة تواجه هؤلاء، الأمر الذي يجعل مجلس الأمة وسيطا للمطالب الواقعية. وفي كل الأحوال يظل حجم الأسئلة الشفوية بسيطا مقارنة بتجارب مقارنة، فضلا عن ضرورة منح عناية أكبر للأسئلة المكتوبة.

كما يتوجب تعزيز دور لجان التحقيق، فرغم عدم اللجوء إلى تأسيسها وضعف سلطاتها لا سيما إذا ما تم مقارنتها بمثيلاتها في النظام الأمريكي، يتعين إلى جانب ضرورة تدعيم وسائل عملها من خلال جعل جلسات السماع علنية، تمكين الأقليات من حق تأسيس مثل هذه اللجان، عن طريق رفع الشرط المجحف ذي الصلة بنسبة التصويت المرتفعة من أجل التأسيس، أو على أقل تقدير منح رئاستها لهذه الأخيرة. فطالما أن المجلس لا يحوز سلطة حاسمة في مواجهة الحكومة، تبدو وظيفته الأساسية، من أجل عصرنة دوره على

هذا الصعيد، هو تعزيز دوره الإعلامي، أي الربط بين المواطنين وأعضائه المنتخبين، عن طريق نشر المعلومة ونقلها من مصدر السلطة نحو أماكن الممارسة.

إن مشروعية الغرف البرلمانية الثانية ضرورية ولكنها غير كافية، فوظيفتها هي السبب الحقيقي لوجودها، وهي تستمر لأنها تبدو مفيدة بغض النظر عما تحمله من نقائص وضعف.

لا ريب في أن مجلس الأمة مصمم كي يمثل مختلف العناصر الوطنية، السياسية والاجتماعية، يعمل على اعتدال السلطة، يبحث عن التسوية ويضمن الإستمرارية، وهي وظائف تحدد غايات تأسيس غرفة ثانية في البرلمان. غير أن إستمراره وعصرنة عمله لا تتوقف عند هذه الحدود، بل يتعين البحث داخله عن الخطوط الموجهة والمكرسة لمركز للأقليات والكفاءات العلمية الوطنية، ففي هذا يكمن شرط عصرنة عمله بل شرط إستمراره. ففي معرض تفكيره حول وسائل السلطات المضادة الضرورية لتطوير الحكومة التمثيلية، أبدى فيكتور هيقو أسفه على عدم تبصره بالحقيقة الآتية: فالسلام لا يتحقق باعتماد غرفتين برلمائيتين مختلفتين، كما اعتقد بذلك لزم طويل، بل إن كل المسألة تنحصر في تأسيس حق الأقليات⁵.

بهذا فقط تجد الثنائية البرلمانية الوطنية مبرر إستمراريتها ويتحقق للعمل البرلماني داخل مجلس الأمة شروط عصرنته، وإلا سيكون تراكما فارغا.

⁵ V. Hugo., in Choses vues 1830 – 1848, cité par, P. Türk., « Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République », Dalloz, Paris, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, p.650.

قائمة المراجع

أولا - باللغة العربية

أ - الأطروحات والمذكرات

- بن مالك بشير : « نظام الإنتخابات الرئاسية في الجزائر »، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010 - 2011.
- خرياشي عقيلة : « مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري » ، رسالة مقدمة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2009 - 2010.
- شامي رابح : « مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري » ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2011 - 2012.
- شريط الأمين : « خصائص التطور الدستوري في الجزائر »، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، مارس 1991.
- مزياني حميد : « عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) » ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011.

ب - المؤلفات العامة

- الأشرف مصطفى : « الجزائر: الأمة والمجتمع »، ترجمة حنفي بن عيسى، الجزائر، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2007.
- بلحاج صالح : « السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري » ، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الجزائر، م. ط. ش. ج.، ط. 2، 2012.
- بورديو جورج : « الدولة » ، ترجمة سليم حداد، بيروت، مجد، ط 3، 2002.
- بو الشعير سعيد : « النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976 »، الجزائر، دم.ج.، ج. 1، 2013.
- « النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 »، الجزائر، دم.ج.، ج. 2، 2013.

- « النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996»، الجزائر، د.م.ج.، ج. 4، 2013.
- بوقفة عبد الله : « القانون الدستوري تاريخ وديناميات الجمهورية الجزائرية »، عين مليلة الجزائر، دار الهدى، 2008.
- حربي محمد : « جبهة التحرير الوطني. الأسطورة والواقع »، ترجمة كميل قيصر داغر، بيروت، مؤسسة الأبحاث العربية، دار الكلمة للنشر، ط. 1، 1983.
- الخطيب أنور : « الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية »، بيروت، دار العلم للملايين، ط 1، 1961.
- شريط الأمين : « الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة »، الجزائر، د.م.ج.، ط. 6، 2008.
- الشرقاوي سعاد : « نظم الإنتخابات في العالم و في مصر»، موسوعة الفقه و القضاء للدول العربية، ج 206.
- الصدده عبد المنعم : « أصول القانون »، بيروت، دار النهضة العربية، 1979.
- غليون برهان : « بيان من أجل الديمقراطية »، الجزائر، دار بوشان للنشر، ط 4، 1990.
- مياي ميشال : « دولة القانون: مقدمة في نقد القانون الدستوري »، الجزائر، د.م.ج.، ط 2، 1990.
- هوريو أندريه : « القانون الدستوري والمؤسسات السياسية »، ترجمة على مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، بيروت، ط 2، الأهلية للنشر والتوزيع، 1977، ج 2.
- ج - المقالات**
- آيت العربي مقران : « نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى »، الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 63.
- بجاوي محمد : « المجلس الدستوري، صلاحيات... إنجازات... وآفاق »، الفكر البرلماني، العدد - 5، أبريل 2004، ص 34.
- بن طيفور نصر الدين : « أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟ »، إدارة، المجلد 11، العدد 2-2001، ص 5.

- بن عاشور عياض : « الديمقراطية والدستورية في المغرب العربي »، المجلة المغاربية للقانون ، العدد الأول، خاص، 1990، ص 122.
- بويترة علي : « ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري»، الفكر البرلماني، العدد 5، أبريل 2004، ص 54.
- بوقادوم أحمد : « مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة»، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002.
- بوكرا إدريس : « بعض الملاحظات القانونية حول عملية إستبدال رئيس مجلس الأمة »، إدارة، المجلد 11، العدد 1 - 2001، ص 67.
- « الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر »، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 40.
- جبار عبد المجيد : « التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المدينة الكبيرة في البلدية »، م.ج.ع.ق.إ.س.، الجزء 35، رقم 3 - 1997، ص 645.
- خويضر الطاهر : « دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى) »، الفكر البرلماني، العدد 5، أبريل 2004، ص 83.
- شاموسي داميان : « المجلس الدستوري، حق التعديل ونوعية التشريع، التطورات الحديثة للإجتهد»، م.ق.ع.، العدد 4، 2007، ص 1005.
- شريط الأمين : « بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة » ، في الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، دراسات ووثائق، مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 06.
- « واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها»، الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 21.
- « مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري »، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01 - 2013، ص 11.
- شيهوب مسعود : « الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري - »، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 18.

- طالب الطاهر : « المفهوم الجزائري للدستور »، مجلة العلوم القانونية، جامعة عنابة، المجلد 3، العدد 5، ديسمبر 1987.
- القورصو محمد : « المؤسسة التشريعية في الجزائر : بين الممارسة الإيديولوجية والعمل الدستوري (1963-1996) »، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 67.
- عوابدي عمار : « رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري »، الفكر البرلماني، العدد 5، أبريل 2004، ص 99.
- لزهارى بوزيد : « اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري »، الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 37.
- « عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة »، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 72.
- ولد قابلية دحو : « مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة »، مجلس الأمة، 17 أكتوبر 2002، ص 975.
- هافاس نتالي : « حق الأولوية في المادة التشريعية: المادة 39، الفقرة 2 من الدستور »، م.ق.ع.، ع. 4، 2007، ص 975.

د - الإجتهد الدستوري

- القرار رقم 2 - ق - ق - م د - 89 مؤرخ في 30 غشت سنة 1989، ج. ر. ج. ج. عدد 37 مؤرخة في 4 سبتمبر سنة 1989، ص 1059.
- الرأي رقم 04 / و.ن.د.م. د / 98 مؤرخ في 10 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 3، 1998، المجلس الدستوري، ص 19.
- الرأي رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 13 يونيو سنة 1998، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 3، 1998، ص 7.
- الرأي رقم 08 / و.ق.ع. / م.د. / 99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما بين الحكومة، ج.ر.ج.ج.، العدد 15، مؤرخة في 9 مارس سنة 1999، ص 4.

الرأي رقم 09 / ر. ن. د / م د / 99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 4، 1999، ص 25.

القرار رقم 02 / ق.أ / م.د / 2000 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 - 15 مؤرخ في 31 ماي سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 5، 2000، ص 7.

الرأي رقم 01 / ر.ق.ع / م.د / 04 مؤرخ في 5 فبراير سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج.، العدد 09، مؤرخة في 11 فبراير سنة 2004، ص 16.

الرأي رقم 01 / ر.م.د / 07 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن إنتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005 للدستور، ج.ر.ج.ج.، العدد 48، مؤرخة في 29 يوليو سنة 2007، ص 4.

الرأي رقم 05 / ر. م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، ج. ر.ج.ج.، العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012، ص 44. 45.

مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 5، 2000، ص 34.

و - الوثائق

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إستفتاء 08 سبتمبر 1963.

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إستفتاء 24 نوفمبر سنة 1976.

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إستفتاء 23 فبراير سنة 1989.

الميثاق الوطني لسنة 1976.

ميثاق الولاية لسنة 1969.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998 - جانفي 2007، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال، النشر والإشهار الروبية الجزائر، 2007.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 2007 - جانفي 2010، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال، النشر والإشهار الروبية الجزائر، 2011.

ثانيا - باللغة الأجنبية

A - Thèses et mémoires

- Durand (A.) :** « La représentation des collectivités territoriales par le sénat. Retour sur les récentes évolutions constitutionnelles et législatives », Mémoire de recherches, Institut d'études politiques de Toulouse, 2003-2004.
- Fiorentino (K.) :** « La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940) », Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2008.
- Helgeson (M.-M.) :** « L'élaboration parlementaire de la loi, Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni) », Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2006.
- Khoudar (T.) :** « Le bicamérisme et le processus de démocratisation en Algérie », Lille Cedex, A.N.R.T., 2004-2005.
- Koroghli (K.) :** « Constitutionnalisme et développement en Algérie, analyse du processus institutionnel par la base en vue du développement », Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Paris I (Panthéon- Sorbonne), décembre 1985.
- Kuakivi (K.-A.-A.) :** « Les secondes chambres du parlement dans les Etats francophones: Le cas du Burundi, de la France, du Gabon et du Sénégal », Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Grand (Belgique), Université de Lome (Togo).
- Mdhaffar (Z.) :** « Le pouvoir législatif au Maghreb », Centre d'études, de recherches et de publication de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis, Bibliothèque de Droit de Sciences Politiques et Economiques, T.XI . Tunis, 1987.

Richir (I.) : « Le président de la république et le conseil constitutionnel », 1^{ère} édition, PUF, Paris, 1998.

Ridard (B.) : « L'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni », Mémoire de Master 2 Droit Public Comparé Européen, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008-2009.

Robbe (F.) : « La représentation des collectivités par le sénat, étude sur l'article 24 alinéa 3 de la constitution française du 4 octobre 1958 », Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2001.

Somali (K.) : « Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo », thèse en vue de l'obtention du doctorat, université Lille 2, mai 2008.

Türk (P.) : « Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République », Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005.

B - Ouvrages spécialisés

Bergougnous (G.) : « La présidence des assemblées parlementaires nationales. Etude comparative mondiale », Union interparlementaire Genève, 1997.

Hérin (J.-L.) : « Le sénat en devenir », Paris, Montchrestien, Clefs politiques, 2001.

Mastias (J.) et Grangé (J.) : « Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale », Paris, Economica, 1987.

C - Ouvrages généraux

Ardant (P.) et Mathieu (B.) : « Institutions politiques et droit constitutionnel », 20^{ème} édition, Paris, Jdeidet-el-Metn, L.G.D.J., Point Delta, 2008-2009.

Avril (P.) et Giquel (J.) : « Droit parlementaire », 2^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 1996.

Barthelemy (J.) et Duez (P.) : « Traité de droit constitutionnel », Paris, conomica, 1985.

Beaud (O.) : « Théorie de la fédération », 1^{ère} édition, Paris, PUF, 2007.

Benabbou-Kirane (F.) : « Droit parlementaire algérien », T 2, Alger, O.P.U., 2009.

- Ben Saada (M.-T.) :** « Le régime politique Algérien, de la légitimité historique à la légitimité constitutionnelle », Alger, E.N.A.L.,1992.
- Bensalah (T.) :** « La république Algérienne », Paris, L.G.D.J., 1979.
- Bergougous (G) :** « La présidence des assemblées parlementaires nationales. Etude comparative mondiale », Genève, Union interparlementaire, 1997.
- Boussoumah (M.) :** « La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998 », Alger, O.P.U., 2005.
- « L'opération constituante de 1996 », Alger, O.P.U., 2012.
- Burdeau (B.) et all,** « Droit constitutionnel et Institutions politique », 24^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 1995.
- Camau (M.) :** « Pouvoirs et Institutions au Maghreb », Alger, O.P.U., 1983.
- Capitant (R.) :** « Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours », Paris-Bruxelles-Montréal, Bordas, 1972.
- Chantébout (B.) :** « Droit constitutionnel et sciences politiques », 6^{ème} édition, Paris, Armon Colin, 1985.
- Chevalier (J.) :** « L'Etat », Paris, Dalloz, Connaissance du droit, 1999.
- Constantinesco (V.) et Pierré-Caps (S.) :** « Droit constitutionnel », 3^{ème} édition, Paris, PUF, 2004.
- Cubertafond (B.) :** « La république algérienne démocratique et populaire », Limoges, P.U.F., 1979.
- Debbasch (C.) :** « Constitution V^e République textes – jurisprudence – pratique », 3^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2003.
- Duverger (M.) :** « Institutions politiques et droit constitutionnel », 12^{ème} édition, Paris, P.U.F., 1971, T.1.
- « Janus les deux faces de l'occident », Paris, Fayard, 1972.
- Fabre (M.-H.) :** « Principes républicains de droit constitutionnel », 3^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 1977.
- Favoreu (L.) et all,** « Droit constitutionnel », 11^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2008.
- Ghozali (N.-E.) :** « Cours de systèmes politiques comparés. 1 Les systèmes libéraux », Alger, O.P.U.,1983.

- « Cours de théorie générale de l'Etat », Alger, O.P.U., 1983.
- Mahiou (A.) :** « Cours d'institutions administratives », Alger, O.P.U., 1976.
- Millaille (M.) :** « Une Introduction critique du droit français », Paris, Maspero, 1976.
- Morand-Deviller (J.) :** « Cours de droit administratif », 8^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2003.
- Pactet (P.) :** « Institutions politiques droit constitutionnel », 4^{ème} édition, Paris, Masson, 1978.
- Prélot (M.) :** « Institutions politiques et droit constitutionnel », 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 1972.
- Rousseau (D.) :** « Droit du contentieux constitutionnel », 7^{ème} édition, Beyrouth, Montchrestien-Delta, 2006.
- Rousseau (J.-J.) :** « Du contrat social », 2^{ème} édition, Alger, E.N.A.G., 1992.
- Verpeaux (M.) :** « Droit des collectivités territoriales », 1^{ère} édition, Paris, PUF, Collection Major, 2005.
- Yelles Chaouche (B.) :** « Le conseil constitutionnel en Algérie du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative », Alger, O.P.U., 1999.

D - Articles

- Aboya Endong (M.) :** « Le bicamérisme en Afrique: vision "post-conflit" et perspectives démocratiques ».
- Addi (L.) :** « L'armée, la nation et l'État en Algérie », Confluences Méditerranée, n° 29, 1999, p.39.
- « Les partis politiques en Algérie », R.E.M.M.M., 111 - 112, p.139.
- Ardant (P.) :** « Les développements récents du parlementarisme », R.I.D.C., vol.46, n°2, Avril-juin 1994, p.593. Disponible sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1994_num_46_2_4891).
- Authexier (C.) :** « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la république », R.D.P., mai - juin 1981, p.581.
- Auvret (P.) :** « La réforme de la responsabilité du président de la république », R.D.P., n° 2-2007, p.409.

- Bacot (G.) :** « L'esprit des lois la séparation des pouvoirs et Charles Eisenmann », R.D.P., 3-1992, p. 617.
- Benchikh (M.) :** « Les obstacles au processus de démocratisation en Algérie », R.A.D.I.C., T.4, n°2, juin 1992, p.473.
« L'organisation du système politique », Comité justice pour l'Algérie, Dossier n° 13, mai 2004, (http://www.algerie-tpp.org/tpp/pdf/dossier_13_systeme_politique.pdf), consulté le 5 octobre 2013.
- Ben Dourou (O.) :** « La nouvelle constitution algérienne du 23/02/1989 », R.D.P., n° 5, 1989.
- Ben Hassine (L.-M.) :** « Les particularités du développement du capitalisme dans les pays du « tiers monde » avec référence à l'expérience de l'Algérie », R.A.S.J.E.P, n° 3-4 septembre – décembre 1988.
- Bennadji (C.) :** « Algérie: la fin de la crise politique? », L'Année du Maghreb, n° I, 2004, (<http://anneemaghreb.revues.org/303>), consulté le 09 juin 2013.
- Bolle (S.) :** « Des constitutions « made in » Afrique », <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/BOLLE.pdf>, consulté le 05/10/2013.
- Bothe (M.) :** « Le Bundesrat. La protection des intérêts des Länder selon la Loi fondamentale allemande », Les Cahiers de droit, vol. 26, n° 1, 1985, p.93.
- Boudine (J.) :** « La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. Variation sémantique ou juridique ? », R.D.P., n° 1, janvier-février 1992, p.171.
- Boyer (V.) :** « Le sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », R.F.D.C., 2011/1, n° 85, p.41.
- Brahimi (M.) :** « Le droit de dissolution dans la constitution de 1989 », R.A.S.J.E.P., n°1, mars 1990, p.47.
« Les événements d'octobre 1988 la manifestation violente de la crise d'une idéologie " en cessation de paiement" », R.A.S.J.E.P., n° 4, décembre 1990, p.681.
« La loi fondamentale de 1989: la constitutionnalisation des absences », Recherches, n° 1, 1992 - 1993, p.7.
- Cadart (J.) :** « Le parlement Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne », R.D.P., T.LXVIII, p.705.

- Cahoua (P.) :** « Les commissions, lieu du travail législatif », Pouvoirs, 34 – 1985, p.37.
- Camau (M.) :** « L'évolution du droit constitutionnel en Algérie depuis l'indépendance (1962 - 1972) », Tubuinger, Jahrbuch offent lichen rechts der gegenwart new.folge band 23, 1974, p.239.
- « Caractère et rôle du constitutionnalisme dans les Etats maghrébins », A.A.N., 1977, p.397.
- Célestin (K.-T.) :** « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », R.F.D.C., n° 63, juillet 2005, p.451.
- Chevalier (J.) :** « L'Etat-Nation », R.D.P., septembre-octobre, 1980, p.1271.
- Cluzel (J.) :** « Le Sénat ses pouvoirs et ses missions » , Revue des sciences morales et politiques, n° 1, 1992.
- Debré (M.) :** « Trois caractéristiques du système parlementaire français », R.F.S.P., n°1, 1955, p.21. Disponible sur (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1955_num_5_1_402592).
- Delpérée (F.) :** « Les seconds chambres parlementaires », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C.,XIX^{ème} session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.1.
- « Les seconds chambres dans les Etas fédéraux », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C.,XIX^{ème} session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.181.
- Djebbar (A.) :** « Conseil de la Nation sagesse d'un Etat ou sagesse d'une Nation », 2^{ème} partie, El Watan du 02/12/1997.
- « De l'opportunité d'un débat au conseil de la Nation » , 2ème partie, El Watan du 14 avril 1998.
- « Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel (A propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 février 1998) », Idara, vol.10, n° 2 - 2000, p.105.
- Djebbar (A.) et Yelles Chaouche (B.) :** « Réflexions sur le contrôle législatif », R.A.S.J.E.P., n° 1, mars 1988, p. .
- Duprat (J.-P.) :** « Représentation territoriale et modération politique: le Sénat français », R.I.P.C., vol.6, n°1, 1999, p.81.
- « Le Sénat et les collectivités territoriales », in : Le sénat de la v^é république. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Palais du Luxembourg, 2009, p.67.

- Fabre (M.-H.) :** « L'unité et l'indivisibilité de la république Réalité ? Fixions? », R.D.P., mai - juin 1982, p.603.
- François (B.) :** « A quoi sert l'élection du président au suffrage universel ? », Parlement [s], 2005/2, n°4, p.128.
- Garçon (J.) et Affuzi (P.) :** « L'armée algérienne: Le pouvoir de l'ombre », Pouvoirs, n° 86, 1998, p.45.
- Ghilès (F.) :** « L'armée a-t-elle une politique économique ? Chronique de douze années de compromis incertains », Pouvoirs, n° 86-1998, p.85.
- Ghozali (N.-E.) :** « Réflexions sur le processus de légitimation du pouvoir en Algérie: enseignement pour l'avenir », R.A.S.J.E.P., n°1, mars 1990.
- Gicquel (J.) :** « La reparlementarisation: une perspective d'évolution », Pouvoirs, n° 126-2008, p.47.
- Gogel (F.) :** « Les méthodes du travail parlementaire », R.F.S.P., n° 4, 1954, p.674. Disponible sur (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1954_num_4_4_452674).
- Gonidec (P.-F.) :** « A quoi servent les constitutions africaines? réflexions sur le constitutionnalisme africain », R.J.P.I.C., n°3-4, Juillet-Décembre 1986, p. 849.
- Graeffly(R.) :** « Le conseil constitutionnel algérien. De la greffe institutionnelle à l'avènement d'un contentieux constitutionnel? », R.D.P., n° 5-2005, p.1381.
- Grangé (J.) :** «Le système d'élection des sénateurs et ses effets », Pouvoirs, n° 44, 1988, p. 35.
- Grangé (J.) et Mastias (J.) :** « Le sénat Français comparé aux autres deuxièmes chambres Européennes », Pouvoirs, n° 44, 1988 , p.131.
- Grewe (C.) :** « L'unité de l'Etat: entre indivisibilité et pluralisme », R.D.P., n° 5/6-1998, p.46.
- Groh (T.) :** « La réforme du fédéralisme allemand en 2006 », http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/55/16/40/PDF/RA_forme_du_fA_dA_ralisme.pdf, consulté le 23/10/2013.
- Hachemaoui (M.) :** « La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002) », R.F.S.P., vol. 53, n° 1, février 2003, p.35.
- Hanicotte (R.) :** « Priorité au sénat », Pouvoirs, n° 111 – 2004, p.159.

- Hauriou (A.) :** « Recherches sur une problématique et une méthodologie à l'analyse des institutions politiques », R.D.P., n° 2, mars-avril 1971, p.305.
- Hubrecht (H.-G.) :** « Quarante ans après, un Etat garant de la cohésion nationale », R.D.P, n° 5/6 - 1998, p.1361.
- Jouanjan (O.) :** « L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne », Pouvoirs, 66 – 1993, p.81.
- Keutcha-Tchapnga (C.) :** « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », R.F.D.C., n° 63, juillet 2005, p.451.
- Kherfi (H.) :** « L'administration territoriale en Algérie », in: L'administration territoriale au Maghreb (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie), C.M.E.R.A., 1989, p.13.
- Kristan (I.) :** « Le bicamérisme et la démocratie », in : Etude de l'influence des sénats sur le développement de la démocratie et le rôle de la société civile, Rencontre de l'Association des Sénats d'Europe, Ljubljana, le 28 juin 2002.
- Lagoune (W.) :** « La justice dans la constitution du 22-11-1976 », R.A.S.J.E.P., n° 2, juin 1981, p.173.
- « La réforme administrative: une approche de la décentralisation », I.D.A.R.A., vol.12, n° 1-2002, p.125.
- Lajoie (J.-L.) :** « La troisième constitution Algérienne, l'abandon de la référence socialiste ou le citoyen contre le militant-travailleur », R.D.P., n° 5, 1989.
- Langrod (G.) :** « Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne fédérale », R.I.D.C., Vol.5, n° 3, juillet – septembre, 1953, p.497. Disponible sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1953_num_5_3_9342).
- Laquièse (A.) :** « L'histoire du bicaméralisme en France », R.P.P., n°1007, juillet-aout 2000, p.12.
- Lavenue (J.-J.) :** « L'armée algérienne et les institutions : de la constitution du 23 février 1989 à l'assassinat de Mohamed Boudiaf le 29 juin 1992 », R.D.P., 1.1993, p.101.
- Leca (J.) :** « Paradoxes de la démocratisation. L'Algérie au chevet de la science politique », Pouvoirs, n° 86, 1998, p.7.
- Létier (J.) :** « Quelle place pour les secondes chambres dans les démocraties contemporaines? »,

(<http://www.oboulo.com/place+secondes+chambres+de+mocraties+contemporaines>, consulté le 30/01/2002.

- Leveau (R.) :** « Acteurs et champs de force », Pouvoirs, n° 86, 1998,p.29.
- Mahiou (A.) :** « Le territoire en droit Algérien », A.A.N., 1983, p.149.
« Quelques observations sur les partis politiques et la démocratie en Algérie », in : Mélanges en l'honneur du Doyen Y. Ben Achour, Droits et Culture, C.P.U., 2008, p.1057.
- Manin (B.) :** « En guise de conclusion : Les secondes chambres et le gouvernement complexe », R.I.P.C., vol.6, n°1, 1999, p.189.
- Markus (J.-P.) :** « La continuité de l'Etat en droit public interne », R.D.P., n° 4, 1999, p.1067.
- Mastias (J.) :** « Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité ? utilité ? », R.I.P.C., vol.6, n° 1, 1999, p.163.
- Mazères (J.- A.) :** « Les collectivités locales et la représentation », R.D.P., mai - juin 1990. p.607.
- Mbodja (E.-H.) :** « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique », Symposium international de Bamako.
- Michelot (M.) :** « Le Sénat des Etats-Unis : des limites de la représentativité », R.P.P., n°1007, juillet-aout 2000, p.29.
- Mopin (M.) :** « Diriger le parlement », Pouvoirs, n° 83-1997, p.41.
- Pastorel (J.-P.) :** « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », R.D.P., n° 1, 2007, p.51.
- Pierre-Caps (S.) :** « Deuxième chambre et représentation », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C.,XIX^{ème} session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.357.
« Les mutations de la notion de constitution et le droit constitutionnel », Cuestiones constitucionales, n°10, enero-junio, 2004, p.169.
- Rens (I.) :** « Les commissions parlementaires en droit comparé », R.I.D.C., vol.13, n° 2, avril – juin 1961, p.309. Disponible sur (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/r_idc_0035-3337_1961_num_13_2_13070).
- Ridard (B.) :** « La définition juridique de l'opposition parlementaire e France et au Royaume-Uni », VIIIe Congrès français de droit constitutionnel –Nancy, 16-18 juin 2011.

- Robbe (F.) :** « Le sénat à l'heure des demi-réformes », R.F.D.C., n° 56, 2003 - 4, p.725.
- Roussion (H.) :** « La saisine du conseil constitutionnel. Contribution à un débat », R.I.D.C., vol.54, n° 2 – 2002, p. 487. Disponible sur (http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_2002_num_54_2_18754).
- Safir (N.) :** « Contribution à l'analyse de la problématique culturelle algérienne contemporaine : dynamiques culturelles et enjeux de société », in : L'Algérie incertaine, R.E.M.M.M., n° 65, 1992-3, p.117.
- Tardan (A.) :** « Le rôle législatif du sénat », Pouvoirs, n° 44, 1988, p.97.
- Trnk (H.) :** « La commission mixte paritaire », R.D.P., n° 3, mai - juin, 1963.
- Van-Buu (E.) :** « Chronique juridique et rubrique législative », A.A.N., 1991
- Vandendriessche (X.) :** « Le parlement entre déclin et modernité », Pouvoirs, 2001- 4, n° 99, p.59. Disponible sur (<http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2001-4-page-59.htm>).
- Verdier (M.-F.) :** « L'évolution de la représentation au sein du Sénat français », in: Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C.,XIX^{ème} session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.405.
- « Les secondes chambres en Afrique », in : Mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour, Droits et Culture, C.P.U., 2008, p.1169.
- Verpeaux (M.) :** « La constitution et les collectivités territoriales», R.D.P., n° 5/6-1998, p.1379.
- Vilain (Y.) :** « Le fédéralisme allemand, 60 ans après l'adoption de la Loi fondamentale: entre crise et renouveau », Pouvoirs Locaux, n° 80, I/2009, p.113.
- Yefsah (A.) :** « L'armée et le pouvoir en Algérie de 1962 à 1992 », in: L'Algérie incertaine, R.E.M.M.M, n 65, 1992/3, p.77.
- Weber (Y.) :** « La crise du bicaméralisme », R.D.P., n° 3,1972, p.37.

14 الباب الأول: الدور الإدماجي للتمثيل: ثنائية برلمانية سياسية

16 الفصل الأول: الإستمرار الموضوعي للدولة

17 المبحث الأول: الثنائية البرلمانية في خدمة التّوع الوطني

17 المطلب الأول: مراقبة أجهزة التمثيل

18 الفرع الأول: ظروف تشكّل الجيش كقوة سياسية

18 الفقرة الأولى: من جيش التحرير الوطني إلى سلطة قيادة الجيش

22 الفقرة الثانية: قيادة الجيش، طبقة مهيمنة

23 الفرع الثاني: أدوات مراقبة التمثيل الوطني

23 الفقرة الأولى: رئاسة الجمهورية، أداة مراقبة الدولة

23 أولا - القيادة العسكرية، مفتاح قبة النظام الرئاسي المشدّد

25 ثانيا - سلطنا التوجيه والتسيير

27 الفقرة الثانية: قصور في تأمين رقابة التمثيل الوطني

27 أولا - إختلال مطلبي نظام الحكم

29 ثانيا - التلث المعين، أداة للحكم

30 أ - النظام الرئاسي المشدّد والعامل الأغلب

30 1 - المظهر السياسي

32 2 - المظهر القانوني

34 ب - غرفة برلمانية ثانية مساندة للسلطة التنفيذية

34 1 - تكريس عدم التوازن السياسي

35 2 - تقاسم دور تحقيق الإستقرار المؤسّساتي

37 المطلب الثاني: دمج عناصر الكتلة المهيمنة

39 الفرع الأول: أزمة الهيمنة

39	الفقرة الأولى: إنتصار القوى الليبرالية
42	الفقرة الثانية: العوائق الذاتية
42	أولا - غياب التماسك والترابط القياديين
44	ثانيا - القوى الليبرالية، أساس إجتماعي هش
45	الفرع الثاني: أزمة التمثيل
46	الفقرة الأولى: إمتداد إجتماعي محدود
47	الفقرة الثانية: النقائص الدستورية
48	المبحث الثاني: إستمرار قيم الأمة والدولة
49	المطلب الأول: مأسسة فكرة الأمة
49	الفرع الأول: التعبير المؤسساتي على سيادة الأمة
50	الفقرة الأولى: مضمون السيادة الوطنية
50	أولا - التعارض بين مفهومي الشعب والأمة
53	ثانيا - واقع القانون الوضعي
55	الفقرة الثانية: الجيش، الأمة والدولة
55	أولا - الجيش - الأمة بدل الدولة - الأمة
58	ثانيا - الدولة الإدارية
60	الفرع الثاني: تمثيلية محافظة
60	الفقرة الأولى: التعامل البراغماتي مع الدستورية
60	أولا - المستوى القانوني
61	أ - تجاوز الإرادة الشعبية
63	ب - أدوات إنتاج الفروقات الطبقية
64	ثانيا - المستوى الفعلي
65	أ - الدولة الليبرالية التنافسية
66	ب - الدولة الليبرالية الإحتكارية
67	الفقرة الثانية: البحث عن عائق في مواجهة الإقتراع العام
68	أولا - قصور آليات القانون الإنتخابي
69	ثانيا - تفضيل المقاربة المؤسساتية
72	المطلب الثاني: تأمين قيم إستمرار الدولة
72	الفرع الأول: ضمان السلم الدستوري
73	الفقرة الأولى: ثنائية برلمانية تامة

73	أولاً - أزمة مشروع المجتمع
73	أ - تهديدات الوحدة الوطنية
76	ب - وفاق سياسي وطني هشّ
76	1 - المجال المحفوظ من التنافس
78	2 - أطر التعددية السياسية
81	ثانياً - حماية بأبعاد متباينة
81	أ - كبح المبادرة البرلمانية
81	1 - إجتماع غير أكيد
83	2 - الحق في الاعتراض
85	ب - مساندة المبادرة الرئاسية
87	الفقرة الثانية: مساهمة محدودة في مجال رقابة الدستورية
88	أولاً - عدم فعالية نظام تحريك رقابة الدستورية
88	أ - تضيق سلطة الإخطار
90	ب - تقاعس عن ممارسة سلطة الإخطار
91	ثانياً - صعوبات توسيع سلطة الإخطار
92	أ - مفهوم تقليدي لمبدأ الفصل
94	ب - نكران معياري للأقليات من خلال إطار قانوني متميز
96	الفرع الثاني: تأمين الإستمرار المؤسّساتي للدولة
	الفقرة الأولى: الإنتخابات التشريعية التعددية الأولى ومأزق إستخلاف رئيس الجمهورية
96	أولاً - الشغور الدستوري
99	ثانياً - تأمين إستمرار الوظيفة الرئاسية
99	أ - قصور دستوري في استخلاف رئيس الجمهورية
101	ب - هيئة مركّبة لتأمين إستمرار الدولة
102	الفقرة الثانية: ديمومة مؤسساتية خدمة للإستمرار المؤسّساتي للدولة
102	أولاً - غرفة تجهل القطيعة
104	ثانياً - مركز ممتاز لرئاسة المجلس
104	أ - إفراغ الإنتخاب من محتواه التعددي والتنافسي
109	ب - رمز غير أكيد لديمومة مؤسسات الدولة

114	الفصل الثاني: تعزيز الوحدة الوطنية
116	المبحث الأول: تمثيل الجماعات الإقليمية، ليس من قبيل التمثيل الفيدرالي
117	المطلب الأول: نموذج الغرفة الثانية الفيدرالية
118	الفرع الأول: نظام الغرفة، النموذج الأمريكي
120	الفرع الثاني: نظام المجلس، النموذج الألماني
120	الفقرة الأولى : التركيبة القانونية
121	الفقرة الثانية : الوكالة النيابية والتصويت
123	الفقرة الثالثة : صلاحيات معتبرة في مجال التشريع الفيدرالي
127	المطلب الثاني: مجلس الأمة ليس من قبيل النموذجين الفيدراليين
127	الفرع الأول: التقليد الجمهوري
128	الفقرة الأولى : عدم قابلية السيادة للتجزئة
128	أولا - الوحدة الإنسانية للشعب، أساس الوحدة السياسية
130	ثانيا - نظام الولايات، أساس الوحدة الوطنية
134	الفقرة الثانية : الجماعات الإقليمية نتاج الدولة
134	أولا - الجماعات الإقليمية عنصر مكوّن للدولة
135	ثانيا - تقييد السلطة المحلية
135	أ - عدم قابلية الإختصاص العام للدولة للتجزئة
137	ب- سلطة الدولة في تعديل صلاحيات الجماعات الإقليمية
139	الفرع الثاني: تمثيل غير مباشر
140	الفقرة الأولى : إطار التمثيل
140	أولا - التمثيل داخل الهيئة الانتخابية
141	ثانيا - الإنتخاب غير المباشر، ضمانه لعدم قابلية السيادة للتجزئة
142	الفقرة الثانية : هدر مبدأ المساواة في التمثيل
142	أولا - إستبعاد المنطق الفردي للإنتخاب
143	ثانيا - إستبعاد قاعدة التوازن الديمغرافي
144	المبحث الثاني: تمثيل الجماعات الإقليمية، طريقة تقنية لتمثيل الأمة
144	المطلب الأول: التمثيل الحصري للأمة
145	الفرع الأول: التعارض بين التمثيلين الديمغرافي والإقليمي
145	الفقرة الأولى : التمثيل الإقليمي، أداة لتأمين تمثيل أشمل للأمة
146	الفقرة الثانية : التمثيل الإقليمي أداة لتأمين الأولوية في رسم سياسات تهيئة الإقليم

147	الفرع الثاني: موقف القانون الوضعي
147	الفقرة الأولى : بعدا التمثيل السياسي
150	الفقرة الثانية : تثمين الإقليم الوطني
151	المطلب الثاني: تمثيل الجماعات الإقليمية، طريقة لتنظيم الإنتخاب غير المباشر
152	الفرع الأول: وحدة الهيئة الإنتخابية في الإنتخابات المحلية والوطنية
154	الفرع الثاني: خصوصية إنتخابية محضة
154	الفقرة الأولى : مركز متماثل لأعضاء البرلمان
156	الفقرة الثانية : مجال تشريعي متطابق
163 - 161	خلاصة الباب الأول
164	الباب الثاني: الترتيب المؤسّساتي للتمثيل: ثنائية برلمانية فعّالة
166	الفصل الأول: إطار مؤسّساتي للحوار والوفاق
167	المبحث الأول: تركيبة قانونية يطبعها التميز والأصالة
167	المطلب الأول: مأسسة التناقضات
167	الفرع الأول: طبقة سياسية غير متجانسة
168	الفقرة الأولى: توازن سياسي متحرك
169	الفقرة الثانية: سلطة شخصية
172	الفرع الثاني: التعارض بين مطالب المواطنين ووسائل الدولة
172	الفقرة الأولى: الخصائص الذاتية للدائرة الولائية
173	الفقرة الثانية: إطار لاختيار مسيرين محليين براغماتيين
176	المطلب الثاني: آثار تعدد مصادر التركيبة القانونية للمجلس
176	الفرع الأول: غرفة مستقرة
177	الفقرة الأولى: تقنيات العملية الإنتخابية
177	أولا - الولاية، إطار إنتخاب ثلثي الأعضاء
178	أ - إطار لاختيار وجهاء جمهوريين معتدلين
178	ب - تحييد حركية الديمغرافيا
180	ثانيا - نظام الإنتخاب، المهمة النيابية والتجديد النصفي

181	أ - نظام الأغلبية عامل مبسط
183	ب - مدة المهمة والتجديد النصفي
186	الفقرة الثانية: الفاعلون في العملية الانتخابية
186	أولا - الهيئة الانتخابية
187	أ - تمثيل مختلف الجماعات الإقليمية داخل الهيئة الانتخابية
187	1 - هيمنة منتخبي المجالس البلدية
189	2 - توفير أغلبية متجانسة
189	ب - تركيبة محدودة عرضة للتأثير
190	ثانيا - تشبيب تركيبة المجلس
192	الفرع الثاني: تهديدات إستقرار المجلس
192	الفقرة الأولى: إغفال التأطير القانوني لسلطة التعيين
192	أولا - إلحاق التعيين بالسلطة التنظيمية
195	ثانيا - مفهوم وظيفي لمبدأ الفصل
196	الفقرة الثانية: إقصاء من ممارسة السيادة الوطنية
197	المبحث الثاني: منطقتا تقرير قوامه التسوية والإجماع
198	المطلب الأول: إطار فعال للتسوية
198	الفرع الأول: اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء
199	الفقرة الأولى: إجراء للتسوية بمبادرة حكومية
201	الفقرة الثانية: لجنة مختلطة
202	أولا - تركيبة فعّالة
203	ثانيا - موازنة بين الإختيارين السياسي والتقني للأعضاء
205	الفقرة الثالثة: تحديد موضوع المناقشات، إختصاص حصري لمجلس الأمة
206	الفرع الثاني: نتائج التسوية
206	الفقرة الأولى: المصادقة على اقتراح نص التسوية
209	الفقرة الثانية: الكلمة الأخيرة، لمجلس الأمة
212	المطلب الثاني: التصويت
212	الفرع الأول: الموازنة بين حرية وفعالية التصويت
213	الفقرة الأولى: التفسير الغائي لإجراءات التصويت
213	أولا - تفضيل التصويت غير الشكلي
214	ثانيا - رهانات إعتقاد نمط التصويت

215	الفقرة الثانية: إنهاء المسار التقريبي
215	أولا - شرط التصويت
216	ثانيا - شروط التصويت
216	أ - نصاب الثلاثة أرباع
218	ب - التصويت الشخصي
220	الفرع الثاني: الإنضباط في التصويت
220	الفقرة الأولى: مصادر الإنضباط
223	الفقرة الثانية: وسائل الإنضباط
226	الفصل الثاني: التوازن المؤسساتي
227	المبحث الأول: عمل تشريعي قوامه المراجعة
227	المطلب الأول: إجراءات تشريعية باتجاه واحد
228	الفرع الأول: المنع من المساهمة في رسم السياسة التشريعية للدولة
228	الفقرة الأولى: الإخلال بمبدأ المساواة العضوية
228	أولا - نقض المقاربة التقليدية القائمة على المساواة العضوية
230	ثانيا - نقض المقاربة الواقعية للوظيفة البرلمانية
231	الفقرة الثانية: حدود المقاومة البرلمانية
232	أولا - إشتراط ممارسة الحق في التعديل داخل اللجنة المتساوية
233	ثانيا - إقرار تشريعي للحق في التعديل
237	الفرع الثاني: ضرورات تأسيس الحوار البرلماني
237	الفقرة الأولى: إستبعاد نظام الذهاب والإياب
237	أولا - تعقيدات حركة الذهاب والإياب
239	ثانيا - صعوبات بلورة الإتفاقات المتوصل إليها
241	الفقرة الثانية: إستبعاد طلب الرأي المسبق
242	أولا - نظام مشوه للذهاب والإياب
243	ثانيا - إبداع للمشاريع دون حق في الخيرة
244	المطلب الثاني: تفعيل الإجراءات التشريعية
244	الفرع الأول: ضعف اللجان الدائمة
245	الفقرة الأولى: تأطير هيكلي صارم
245	أولا - معيار هيكلي حاسم
249	ثانيا - أجهزة عاكسة لتركيبية المجلس السياسية

249	أ - التمثيل التناسبي للمجموعات البرلمانية
250	ب - تفضيل الأسلوب الإتفاقي في اختيار الجهاز المدير
252	الفقرة الثانية: وظيفة في عمق العمل التشريعي
252	أولا - إحتكار الأعمال التحضيرية
253	أ - عمل تشريعي محدود
255	ب - إطار ممتاز للتفاوض
258	ثانيا - إستقلال تقريرى نسبي
259	أ - التحكم في جدول الأعمال ومراقبة الحق في تقديم التوصيات
261	ب - الإنضباط الحزبي والمنطق الأغلي
262	الفرع الثاني: المناقشة العامة
262	الفقرة الأولى: نظام القراءة الوحيدة
262	أولا - منطق ثنائي للمناقشة العامة
264	ثانيا - تنوع إجرائي وفق أسس متعددة
266	الفقرة الثانية: معالم المناقشة العامة
267	أولا - المشاركة في النقاش التشريعي
267	أ - ضبط الحق في أخذ الكلمة
270	ب - الدور الحاسم لرئيس الجلسة في إدارة المناقشات
271	ثانيا - شروط ممارسة الحق في إبداء ملاحظات
271	أ - زمن إبداء الملاحظات
273	ب - ميعاد تقديم الملاحظات
274	المبحث الثاني: كفالة السلم المؤسساتي
274	المطلب الأول: أدوات التوازن السياسي
275	الفرع الأول: عرض مخطط العمل
275	الفقرة الأولى: إجراء إلزامي
276	الفقرة الثانية: سلطة تقديرية في إصدار لائحة
279	الفرع الثاني: بيان السياسة العامة
279	الفقرة الأولى: تقديم البيان، إجراء إختياري
280	الفقرة الثانية: سلطة تقديرية في إصدار اللائحة
280	أولا - اللائحة
282	ثانيا - ملتمس الرقابة

283	المطلب الثاني: وسائل للتأثير على سياسة الحكومة دون جدوى
283	الفرع الأول: أساليب متابعة النشاط
284	الفقرة الأولى: وسيلة إعلامية أحادية الإتجاه
284	أولا - إعلام موجّه
285	ثانيا - معلومات غير مراقبة
287	الفقرة الثانية: وسائل عديمة الجدوى
287	أولا - إستخدام مفرط للأسئلة
288	أ - سوء إستخدام للأسئلة الشفوية
288	1 - الطابع الديماغوجي لبعض الأسئلة
289	2 - تأثيرات الحكومة على مسار السؤال
291	ب - قلة الإهتمام بالأسئلة الكتابية
293	ثانيا - إهمال الإستجاب
294	الفرع الثاني: وسائل ممارسة الوظيفة الرقابية
294	الفقرة الأولى: الرقابة المالية
296	الفقرة الثانية: لجان التحقيق، أداة إستثنائية
296	أولا - صعوبة التأسيس
296	أ - الحواجز النفسية
297	ب - الصعوبات الإجرائية
298	ثانيا - مأسسة وسائل التحقيق
301	ثالثا - آثار محدودة لنتائج التحقيق
304	خلاصة الباب الثاني
312 - 305	خاتمة
328 - 313	قائمة المراجع

المُلخَص

يفسّر إقرار الثنائية البرلمانية في الجزائر، الذي يتعين ربطه بتطور دستورية جديدة أسست لنظام يتميز بالتعددية الحزبية، بالأساس بوظيفته التمثيلية. فهذه الدولة الموحدة الفتية تحظى بثقافة ديمقراطية حديثة في ظل مجتمع معقد يمتاز بمجموعات متعددة ذات طبيعة قبلية بالأساس، وطبقة سياسية غير متجانسة.

في ظل هذا الوضع، تتكفل الثنائية البرلمانية الأخذ في الحسبان خصوصيات المجتمع الجزائري عن طريق تمثيل التنوع الوطني، تحقيقا لاستقرار الدولة، الأمر الذي يفسّر تعدد أنماط التمثيل داخل مجلس الأمة. أما بخصوص الوظائف الممنوحة له، فإنها تبدو فعلية وفعّالة، وقد ترتب على ذلك صلاحيات متعددة تتمحور حول تأمين الإستقرار المؤسّساتي وتوازن السلطات.

الكلمات المفتاحية: الثنائية البرلمانية - مشروعية الغرفة البرلمانية الثانية - التمثيل السياسي - التمثيل الإقليمي - الإستمرار الموضوعي للدولة - إستمرار قيم الأمة والدولة - الإستمرار المؤسّساتي للدولة - إستقرار الدولة - الحوار البرلماني - الإجراءات التشريعية - السلم الدستوري - السلم المؤسّساتي.

Résumé

L'adoption du modèle bicaméral par l'Algérie, qu'il convient de mettre en corrélation d'ailleurs avec le développement d'un nouveau constitutionalisme instaurant un régime marqué par le multipartisme, s'explique essentiellement par sa fonction de représentation. En effet ce jeune Etat unitaire, ne bénéficie que d'un ancrage très récent de la culture démocratique au sein d'une société complexe marquée par le poids très important de nombreuses communautés à base notamment clanique et d'un personnel politique hétérogène.

Dés lors, le bicamérisme permet de prendre en compte les particularismes de la société en représentant cette diversité de la réalité nationale afin de stabiliser l'Etat, ce qui explique la variété de la représentation dans le conseil de la Nation. Quant aux fonctions qu'il exerce, elles apparaissent réelles et efficaces. Il en résulte des compétences diversifiées axés sur le rôle de stabilisateur institutionnel et facteur d'équilibre des pouvoirs.

Mots - Clés : Bicamérisme - Légitimité de la seconde chambre parlementaire - Représentation politique - Représentation territoriale - Continuité objective de l'Etat - Continuité des valeurs de la Nation et de l'Etat - Continuité institutionnelle de l'Etat - Stabilité de l'Etat - Dialogue parlementaire - Procédures législatives - Paix constitutionnelle - Paix institutionnelle.

ABSTRACT

The parliament second chamber aims originally at complementing the representativity of the first chamber so as to compose the social diversity of the political scene, but her role extends to her prospective interest.

The dual parliament has evolved by the end of the 20th century from a “trust crisis” towards a “renewal crisis”.

The parliamentary duality is originating from the mixed government theory but the controversy arose about the efficiency and compatibility with the elected chamber.

Nevertheless there appeared that the second chamber achieved balance by its nature as a compound organizational system of a twofold effect, which consolidates the belief about the reasons behind the institution of the “national council”.

It is quite clear that this chamber finds its ideal roots within the political system that prevailed prior to the 1991 plural elections that were followed by a period of unrest, political and institutional instability which unveiled an acute crisis of political representativity and limitations of the national constitution by failing to organize the potential of system changes on a permanent basis; The prevailing representative status affected seriously both the political and institutional situations.

This confirms that the occasional issues implied the institutional management of political conflicts in order to upkeep the civil peace and stability. Consequently, any approach to fully understand the representativity crisis and institutional stability will help for a better appraisal of these issues and by questioning about the suitability of the representativity of the national council, taking into consideration the heterogeneous nature of the system social background and the ability of the council to ensure the political and institutional stability, so as to safeguard the warranty and long term expectations.

The principal mission of dual parliament chambers in Algeria is to monitor and deal with political conflicts which a direct influence on its representativity and by the way achieve a large balance and stability of institutions.

Through its long process of institutional development, the Algerian state sought for institutions to meet the economic, social and cultural progress. The adoption of a dual parliament is concrete examples of such action, taking into account the peculiarities and specificities of the Algerian society.

But in fact, the national council is quite different from the traditional parliament second chamber though it is similar in aspects and functions; the representativity of the regional entities within the national council cannot for example be compared with the federal representation, since it represents the whole unite nation so as not to influence its institutional status.

The specific nature of the council has a positive effect on the regional perenity of the country since it contributes positively to its protection.

The typical nature of the national dual parliament system is not restricted solely to this objective since it also warrants the perenity of the state through the preservation of peace among a complex and varied social tissue by avoiding violence aspects and actions to settle political disputes.

The variety of rules that regulate the composition of the national council was tailored so as to produce a political community backing the president in favor of the achievement of political stability.

It is undoubtedly clear that the achievement of unanimity was the key element leading towards the institutionalization of the national council and aiming at reaching the social peace by encouraging the dialogue and compromise.

The contribution of the national council in the political act appears to be the outcome of a dialectical process; the council has in fact a predominant role in settling political disputes and contributing to create balance between conflicting institutions.

Notwithstanding the fact that it has no direct authority over the government, the council joint intervention with the parliament as regards its responsibility, can influence positively the balance of forces in favor of the president; otherwise the council means of action out of this scope are rather ineffective and vain.

المخلص

يفسر إقرار الثنائية البرلمانية في الجزائر، الذي يتعين ربطه بتطور دستورية جديدة أسست لنظام يتميز بالتعددية الحزبية، بالأساس بوظيفته التمثيلية. فهذه الدولة الموحدة الفتية تحظى بثقافة ديمقراطية حديثة في ظل مجتمع معقد يمتاز بمجموعات متعددة ذات طبيعة قبلية بالأساس، وطبقة سياسية غير متجانسة. في ظل هذا الوضع، تتكفل الثنائية البرلمانية الأخذ في الحسبان خصوصيات المجتمع الجزائري عن طريق تمثيل التنوع الوطني، تحقيقا لاستقرار الدولة، الأمر الذي يفسر تعدد أنماط التمثيل داخل مجلس الأمة. أما بخصوص الوظائف الممنوحة له، فإنها تبدو فعلية وفعالة، وقد ترتب على ذلك صلاحيات متعددة تتمحور حول تأمين الإستقرار المؤسساتي وتوازن السلطات.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة - الثنائية البرلمانية - مشروعية الغرفة البرلمانية الثانية - التمثيل السياسي - التمثيل الإقليمي - الإستمرار الموضوعي للدولة - إستمرار قيم الأمة والدولة - الإستمرار المؤسساتي للدولة - إستقرار الدولة - الحوار البرلماني - الإجراءات التشريعية - السلم الدستوري - السلم المؤسساتي.

Résumé

L'adoption du modèle bicaméral par l'Algérie, qu'il convient de mettre en corrélation d'ailleurs avec le développement d'un nouveau constitutionalisme instaurant un régime marqué par le multipartisme, s'explique essentiellement par sa fonction de représentation. En effet ce jeune Etat unitaire, ne bénéficie que d'un ancrage très récent de la culture démocratique au sein d'une société complexe marquée par le poids très important de nombreuses communautés à base notamment clanique et d'un personnel politique hétérogène.

Dés lors, le bicamérisme permet de prendre en compte les particularismes de la société en représentant cette diversité de la réalité nationale afin de stabiliser l'Etat, ce qui explique la variété de la représentation dans le conseil de la Nation. Quant aux fonctions qu'il exerce, elles apparaissent réelles et efficaces. Il en résulte des compétences diversifiées axés sur le rôle de stabilisateur institutionnel et facteur d'équilibre des pouvoirs.

Mots - Clés : Conseil de la Nation - Bicamérisme - Légitimité de la seconde chambre parlementaire - Représentation politique - Représentation territoriale - Continuité objective de l'Etat - Continuité des valeurs de la Nation et de l'Etat Continuité institutionnelle de l'Etat - Stabilité de l'Etat - Dialogue parlementaire - Procédures législatives - Paix constitutionnelle - Paix institutionnelle.

Abstract

The bipolarity in Algeria parliament that is tale in connecting with the development of the constitution is a new mechanism that known first step to multiparties implementation their united young country is known with the democratic culture within a complexed society with many tribal nature basically and political elites not homogeneous.

The bipolarity shell take in to account the particularities of Algerian society by representing the natural diversity to achieve stability in the state, the functions assigned to the senate are effective indeed mainly those related to insurance of institution and equilibration of authorities.