مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

بوكرا إدريس (*)

إن احداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري من شأنه إدخال النظام الجزائري من بين الأنظمة التي تتبنى الثنائية في تكوين الجهاز التشريعي أو نظام المجلسين.

إن الجزائر لم تبدع في هذا المجال ذلك أن العديد من الأنظمة تعتمد هذا الشكل وسواء كانت هذه الأنظمة في البلدان الموحدة أو في البلدان المركبة وسواء كانت في الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية أو شبه الرئاسية.

إن وجود غرفة ثانية في الجهاز التشريعي يستجيب لمجموعة من الحقائق المرتبطة بشكل الدولة أو بالتركيب الإجتماعي والسياسي للدولة. أو بالتوافق التاريخي بين مجموعة من المصالح.

هذه الحقائق تفرض نفسها في بعض الأنظمة السياسية وتؤدي إلى ضرورة أحداث هذه الغرفة الثانية.

وتختلف طبيعة المهام المسندة لهذه الغرفة وطريقة تكوينها حسب الحقائق السالف ذكرها.

ولهذا الغرض فإن الأنظمة السياسية المعاصرة تعرف ثلاث أنواع من المجالس.

(*) أستاذ محاضر معهد الحقوق. ابن عكنون محاضرة ألقيت في مجلس الأمة بتاريخ أكتوبر 1999

فإذا كان نظام المجلسين في الدول المركبة يسمح بضمان المساواة في تمثيل الدول أو الولايات الداخلة في الإتحاد. فإنه وفي البلدان الموحدة يحقق أغراضا مختلفة.

ففي النظام البريطاني فإن نظام المجلسين وبوجود مجلس اللوردات الذي يتكون من أكثر من 1000 عضو يضمن تحقيق تواجد وبقاء الأرسطقراطية في إطار المؤسسات الديمقراطية.

أما في النظام الفرنسي فإن أحداث الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ) يعود تاريخيا إلى الرغبة في تحقيق التزاوج بين بقاء المؤسسات الملكية ضمن المؤسسة الجمهورية الجديدة. وقد كانت هذه المجالس تمثل مصالح الفلاحين ذلك أن المناصرين للملكية وضعوا شرط تأييدهم للجمهورية تمثيل مصالح سكان الأرياف في المجلس وذلك عام 1875 في عهد الجمهورية الثالثة.

والرأي العام في فرنسا يرغب الإبقاء على هذا النظام كما بينه استفتاء 1946 و1969.

فبالرجوع إلى تشكيل هذا المجلس فإنه يتكون من 316 عضوا من غالبية أعضاء المجالس المحلية فهو يتكون من النواب ومن أعضاء المجالس الجهوية والمجالس المحلية.

وكانت معظم القوانين الإنتخابية في الحكومات اليمينية تمنح مقاعد أكثر للمناطق الريفية على حساب المناطق الحضرية.

إذ فإن أحداث غرفة ثانية في المؤسسة التشريعية يستجيب لحائق مختلفة حسب النظام وظروف نشأة هذه الغرفة الثانية.

وفي الجزائر ما هي غاية إنشاء مجلس الأمة؟

إن دستور 1996 ينفرد عن بقية الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال بأخذه بنظام الثنائية في تشكيل البرلمان.

وبالرجوع للمذكرة التي اعدتها رئاسة الجمهورية والمتعلقة بالمراجعة الدستورية وبقراءة أحكام الدستور المراجع عام 1996 تبين أن إنشاء مجلس الأمة يرمي إلى تحقيق غايتين هامتين في اطار المسعى العام لتحقيق فصل متوازن بين السلطات وهو المسعى اللازم والضروري لكل نظام برلماني ويتجلى ذلك من خلال تشكيل المجلس والصلاحيات التي منحت له.

إن إنشاء الغرفة الثانية يكمن في تحسين التمثيل داخل الهيئة التسريعية والبحث عن سير متوازن للسلطات العمومية (1).

إن إختيار الثنائية يفترض رفض قيام علاقات عدائية بين المؤسسات تلك العلاقات التي يمكن أن تؤدي لخلافات غير قابلة للحل أو إلى تركيز مفرط للسلطة وبالتالي إلى احتمال التعسف عند اتخاذ القرار.

أولا : مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية

جاء في المذكرة الرئاسية فقرة 28 " إن إنشاء هذه الغرفة المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية يرمي إلى توسيع مجال التمثيل الوطني بضمان تمثيل الجماعات المحلية".

(1) إنظر . د. بوكرا ادريس : المراجعة الدستورية في الجزائر. بين الثبات والتغيير. مجلة ادارة : عدد 1 – 1998. ص 41-46.

كما جاء في الفقرة 30 من نفس المذكرة "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لإنشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضاءه في التكفل بشؤون الأمة كما تستجيب للإنشغال الرامي إلى ضمان تمثيله القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة".

لقد تم التعبير عن هذا الإنشغال في المادة 2/101 من الدستور

- ينتخب 3/2 الأعضاء عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس البلدية والولائية.
- يعين رئيس الجمهورية 1/3 من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

ومن هنا فإن نص الفقرة الثانية للمادة 101 يحقق هدفين استراتيجيين.

1- الهدف الأول : تمثيل المجموعات المحلية

إن انتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية من شأنه.

- تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية
- ويغطي سلبيات نظام التمثيل الناجم عن الاقتراع العام المعتمد لانتخاب أعضاء الغرفة الأولى الذي يؤدي إلى اغفال تمثيل بعض المناطق. وكذا سلبيات نمط الاقتراع بالقائمة وعن طريق التمثيل النسبي الذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن ارادة الأمة فالناخب يجد نفسه أمام قائمة وهو مطالب بإختيار كل القائمة دون حق اختيار الأسماء من بين قوائم مختلفة أي أن الناخب لا يختار بكل حرية النائب الأكثر تعبيرا

عن مصالح الناخبين بقدر ما يجد الناخب نفسه مضطرا للتصويت على برامج أحزاب وليس لإختيار نواب يعبرون عن الارادة الشعبية.

إن نظام الاقتراع المعتمد لإختيار أعضاء الغرفة الأولى لا يؤدي فقط إلى إغفال تمثيل بعض المناطق أو سوء اختيار ممثلي الشعب فإنه يؤدي أيضا إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية وهو العيب الذي يسعى نظام تشكيل مجلس الأمة إلى تداركه.

ومن خلال الدور المنوط بمجلس الأمة في ميدان اعداد القانون ومراقبة الحكومة تساهم في توازن السلطات لأنه يمكن ممثلي المجموعات المحلية من مراعاة إنشغالات السكان ومطالبهم والتعبير عنها داخل المجلس.

الهدف الثاني : تجنب تهميش بعض الكفاءات

تنص الفقرة الثانية من المادة 2/101 من الدستور "يعين رئيس الجمهورية ... من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

إن نوعية الكفاءات المشار إليها في هذه الفقرة تظهر نية المؤسس الدستوري في تحسين التمثيل داخل البرلمان.

لأن بعض الشخصيات والكفاءات قد لا تحسن الخوض في العمل السياسي والحزبي لأسباب مختلفة، ولكنها تقدر على تقديم مساهمات هامة في العمل والحياة النيابية.

إن تمثيل هذه الفئات يؤدي إلى تجنب أقصاها من المشاركة في الحياة العامة للدولة بواسطة العمل النيابي.

إن قائمة الأعضاء المعينون دليل على ذلك. فهي تضم كفاءات وشخصيات لها ورنها العلمي والسياسي والوطني.

2- مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات

إن وجود مجلس الأمة يحقق توازنا مزدوجا فالأول يتم داخل الهيئة التشريعية والثاني في العلاقة بين هذه المؤسسة والحكومة.

1- فبالنسبة للتوازن الداخلي : فإنه يتحقق عن طريق:

1- نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني. فهكذا لم يعد اعداد القانون اختصاصا خالصا أو مجالا محفوظا للغرفة الأولى بل أصبح مجلس الأمة يشارك الغرفة الأولى في عملية اعداد القانون بواسطة الميكانيزمات والقواعد التي حددها الدستور ولا سيما في المادة 120 منه والقوانين التي حددها النظام الداخلي لكل غرفة.

إن هذه المشاركة سوف تحول دون احتكار صناعة القانون ودون التعسف في صياغته.

فمجلس الأمة الذي لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر في القوانين التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني.

ويصادق مجلس الأمة على القوانين بأغلبية 3/4 أعضاءه ويمارس في أعماله نفس طريقة عمل المجلس الشعبي الوطني (المناقشة على مستوى اللجان الإستماع لممثل الحكومة - المناقشة في الجلسة العامة ثم التصويت)

2- إتمام العملية التشريعية على أحسن وجه فالقانون الذي يدرس في مجلسين هو أكثر إكتمالا ودقة. ذلك أن العدد القليل من نواب المجلس

الثاني وخبرتهم في الشوؤن العامة يسمح لهم بدراسة القوانين بعمق وتريث (1) وكما يعبر عنه فإن الدراسة المزدوجة للقانون من طرف غرف متعددة المصادر تساهم في توازن الديمقراطية التمثيلية وبالسماح بالتعبير للرأي العام.

وليس صحيحا ما يقال بأن وجود الغرفة الثانية هو أداة لتعطيل عملية التشريع (2). فكل البلدان التي تعرف هذا النظام وتمنح الصلاحيات التشريعية لهذه الغرفة لا يؤدي وجودها إلى توقيف النشاط في الدولة أو الحيلولة دون استمرارها.

وفي الجزائر فإن تجربة مجلس الأمة لم تؤدي إلى عرقلة الحياة الاقتصادية والاجتماعية أو توقيف نشاط الدولة فمن بين العدد الهائل للقوانين التي صادق عليها مجلس الأمة بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة لم يعترض لغاية الآن سوى على 04 قوانين وهو حجم ضئيل بالمقارنة مع عدد القوانين التي مرت على المجلس وصادق عليها.

إن اعتراض مجلس الأمة على هذه القوانين أو على أحكام منها تم في اطار ممارسة الصلاحيات المحددة في الدستور ولم تتم خارجا عن أحكام الدستور نفسه.

(1) زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري الجزء الأول المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994. ص 200.
أنظر أيضا . د. صلاح الدين فوزي، البرلمان : دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، 1994 ص 5، 6، 7.

(2) أنظر في هذا الشأن : Ahmed Mahiou : Note sur la constitution Algerienne. in. AAN. 1996 p. 486.
ويرى الأستاذ أحمد محيو بهذا الخصوص أن تأسيس مجلس الأمة في دستور 1996، يعبر عن ارادة احتواء نقائص الاقتراع العام واحتمالات تجاوزات الغرفة الأولى. فهو يهدف إذا إلى وضع سلطة مضادة للغرفة الأولى يمكن مجلس الأمة من الاعتراض على قراراتها غير الملائمة.

إن الإمكانية بالنسبة لمجلس الأمة بتوقيف القانون لا يؤدي إلى شل المؤسسات الدستورية.

فالدستور تضمن أحكاما لحل الخلاف الذي قد ينشأ بين المجلسين حول قانون ما وذلك بواسطة إنشاء لجنة متساوية أعضاء (الفقرة 4 من المادة 120)، غير أن هذا الحكم غير كاف لأنه مرتبط باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من رئيس الحكومة.

فعند تخلف رئيس الحكومة أو امتناعه عن طلب اجتماع اللجنة فعند هذا الحد يؤدي ذلك إلى شل عمل المؤسسة التشريعية.

وبالتالي فإن شل عمل المؤسسة التشريعية لم يتم بفعل مجلس الأمة ولكن بفعل رئيس الحكومة.

إن تصحيح ذلك أمر واجب سواء :
- بإلزام رئيس الحكومة بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في آجال معينة.
- أو بالسماح باعادة تقديم النص المعطل مرة ثانية أمام البرلمان.
- أو بتقديم النص محل الخلاف على الاستفتاء الشعبي

وبهذا الحل نجنب التعطيل الذي يمكن أن يحدث نتيجة ممارسة مجلس الأمة لصلاحياته الدستورية.

3- توسيع سلطة اخطار المجلس الدستوري لرئيس مجلس الأمة يؤدي إلى ضمان إقامة توازن بين سلطات من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

2- أما بالنسبة للتوازن الخارجي في العلاقة بين المؤسسة التشريعية والحكومة :

- وجود مجلس الأمة يسمح بقيام تعاون أفضل وتوازن أحسن بين السلطات.
- إن الثنائية البرلمانية تجنب الخلافات بين الحكومة والبرلمان، وهذا يؤدي إلى استقرار الحكومة. لأن هذه الخلافات كثيرا ما تؤدي إلى تغيير وسقوط الحكومات.

1- تدخل مجلس الأمة قد يكون أدات لصالح الحكومة وتتحقق هذه الوظيفة عندما :

أ- يرفض المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها. سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين عندما يدخل تغييرات جوهرية على محتواها. أو باقتراحات القوانين إذا ما تضمنت أحكاما لا ترغب الحكومة في اصدارها. بسبب عدم ملائمتها وظروف اصدارها.

إن رفض المجلس المصادقة على قوانين يعني حدوث خلاف يتم حله مبدئيا بإحداث لجنة متساوية الأعضاء.

إن القانون الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض المجلس الثاني المصادقة عليه يمكن التخلي عنه بوسائل ثلاث.

- عندما لا يطلب رئيس الحكومة اجتماع اللجنة المتساوية.
- عندما يستمر الخلاف بين الهيئتين بعد عرض النص على اللجنة المتساوية يسحب النص (الفقرة الأخيرة للمادة 120).
- النص الذي اقترحته اللجنة المتساوية الأعضاء والمتعلق بالأحكام

محل الخلاف لا يمكن إدخال أي تعديل عليه عند عرضه على الغرفتين إلا بموافقة الحكومة. إن رفض الحكومة الموافقة على التعديل الوارد على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء عدم أمكانية صدور النص.

ب- نفس الأمر قد يتحقق بمناسبة التعديل الدستوري فالمادة 177 من الدستور تمنح إمكانية المبادرة بالتعديل من طرف 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين.

هذه المبادرة يتم اقتراحا على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضها على الاستفتاء الشعبي.

إن رفض أعضاء مجلس المشاركة في المبادرة يعني شل إمكانية تعديل الدستور بواسطة المجلس الشعبي الوطني وهو الموقف الذي قد يكون لفائدة الحكومة.

كما أن الحكومة بإمكانها شل هذه المبادرة بواسطة عدم عرض المشروع على الاستفتاء من طرف رئيس الجمهورية.

- إن اشتراط موافقة مجلس الأمة على مشروع التعديل يضمن استقرار القانون الأساسي للدولة. ويحول دون قيام الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني من إلغاء أحكامه وبالتالي التأثير على التوازن بين السلطات.

أما إذا كانت المبادرة بالتعديل جاءت من رئيس الجمهورية طبقا للمادة 174 من الدستور فإنها تعرض على المجلس الأول للمناقشة والتصويت ثم تعرض على مجلس الأمة للمصادقة بـ 3/4 أعضاءه.

- إن رفض مجلس الأمة اقرار النص الذي وافق عليه المجلس الوطني الشعبي قد يعني تفضيل النص الذي اقترحه الرئيس، وبالتالي عدم امكانية عرض النص على الاستفتاء لأن إحدى المراحل التي نص عليها الدستور لم تكتمل.

- إن ثنائية الجهاز التشريعي قد تكتسي معنى خاصا في هذه الحالة يمكن اعتباره بمثابة حليف للحكومة ضد ارادة المجلس الأول.

غير أن هذا الأمر قد لا يستمر على هذا المنوال فقد يتحول إلى اداة لمعارضة الحكومة.

2- تدخل مجلس الأمة قد يكون اداة لمعارضة الحكومة

يمكن أن تمارس هذه الوظيفة عن طريق وسيلتين :

أ- الوسائل الاعلامية للرقابة

ويمارسها بوسائل مختلفة :

- توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة (المادة 134 من الدستور)
- استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة (المادة 133 من الدستور)
- إجراء التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة (161 من الدستور)

ب- التدخل السياسي لمجلس الأمة

ويتم هذا التدخل بإحدى الطريقتين :

الطريقة الأولي : عند تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة تنص المادة 80/3-4 "يقدم رئيس الحكومة عرضا عن برنامجه لمجلس الأمة".

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"

إن هذا العرض لن يتم إلا بعد حصول برنامج الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني طبقا للمواد 80/ 1 و2.

إن هذا النص يفيد الوجوب إذ يجب على رئيس الحكومة تقديم برنامجه على مجلس الأمة.

إن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة ليس لها أثر قانوني على الحكومة إذا تضمنت بيانا ينتقد المسعى الذي توخته الحكومة في برنامجها. إن هذه اللائحة من شأنها التأثير سياسيا على مكانة الحكومة ويضعف مركزها السياسي واستقرارها خاصة إذا كانت الأغلبية التي نالتها في الغرفة الأولى ضعيفة.

الطريقة الثانية : تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة

تنص المادة 7/84 : يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة.

إن هذا النص لا يفيد الالزام ولكن الامكانية فالحكومة ليست ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

إن الحكومة لا تقدم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة في الحالات التالية :

– عند حجب الثقة إثر التصويت بالثقة على رئيس الحكومة طبقا للمادة 5/84 من الدستور.

– إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة انصب حول مسؤولية الحكومة أدى إلى استقالتها (المادة 137 من الدستور) فلا داعي إذا لحكومة مستقبلية أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

ويمكنها تقديم البيان أمام مجلس الأمة في الحالات التالية :

– إذا طلبت الحكومة عقب البيان تصويتا بالثقة طبقا للمادة 5/84 من الدستور ونالت إثره على ثقة النواب.
في حالة تقديم البيان أمام المجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه طلب بالتصويت بالثقة أو ايداع ملتمس الرقابة.
في حالة عدم حصول ملتمس الرقابة على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

الخلاصة :

مهما قيل عن الدور المنوط بمجلس الأمة، ومهما كانت النقائص التي ميزت عمل المجلس نظرا لحداثة عهده وقلة التجربة في هذا المجال فإنه يبقى أداة هامة لتحقيق التوازن بين السلطات وهو الشرط الضروري لنجاح أي نظام ديمقراطي وتحقيق النظام البرلماني.