

السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ورهان أخلقة الحياة السياسية

The Independent National Electoral Authority and the moral of political life

جلول حيدور

جامعة مصطفى اسطمبولي معسكر، (الجزائر)، djelloul.haidour@univ-mascara.dz

تاريخ النشر: 2022/04/27

تاريخ القبول: 2022/03/10

تاريخ الاستلام: 2021/08/01

ملخص:

لقد تم إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات لتحل محل السلطة التنفيذية في القيام بمهمة تحضير وتنظيم وتسيير العمليات الانتخابية، قصد ضمان شفائيتها ونزاهتها ومكافحة الفساد الانتخابي، والعمل على أخلقة الحياة السياسية، بحيث تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى تمتع السلطة المستقلة بالاستقلالية اللازمة والصلاحيات الكافية في ممارسة المهام المنوطة بها، والتي تضمن شفافية ونزاهة العملية الانتخابية وصحة ومصداقية نتائجها، والتعرف على أهم العراقيل والعقبات التي تواجهها في تحضير وتنظيم وتسيير العملية الانتخابية وتؤثر على عملها وهدفها المتمثل في أخلقة العمل الانتخابي، بغيت إصلاح النقائص وسد الثغرات بما يمكنها من كسب ثقة الهيئة الناجبة والتقليل من ظاهرة العزوف الانتخابي.

وقد تم التوصل في هذه الدراسة إلى أن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة دستورية مستقلة ذات طابع إداري، الذي يظهر من الصلاحيات والامتيازات التي تتمتع بها وخضوع أعمالها لرقابة القضاء الإداري، واحتكار رئيس الجمهورية لصلاحيات تعيين أعضائها، وفي إطار إبعاد السلطة التنفيذية من كل عمل من شأنه المساس بالعملية الانتخابية تم اسناد مهمة إصدار نصوص تنظيمية الخصاصة بها إلى رئيس السلطة المستقلة.

كلمات مفتاحية: السلطة المستقلة، الانتخاب، الشفافية، النزاهة، الفساد الانتخابي.

Abstract:

The Independent National Authority for Elections has been established to replace the executive authority in carrying out the task of preparing, organizing and conducting electoral processes, in order to ensure their transparency and integrity, combat electoral corruption, and work on the morality of political life, so that this study aims to know the extent to which the independent authority has the necessary independence and sufficient powers in exercising The tasks entrusted to it, which guarantee the transparency and integrity of the electoral process, the validity and credibility of its results, and identify the most obstacles that they face in preparing, organizing and running the electoral process and affecting its work and its goal of moralizing the electoral work From the phenomenon of electoral abstinence.

In this study, it was concluded that the Independent National Electoral Authority is an independent constitutional institution of an administrative nature, which appears from the powers and privileges it enjoys and the subjection of its work to the oversight of the administrative judiciary, and the president's monopoly on the power to appoint its members, and within the framework of excluding the executive authority from every work that would infringe the electoral process. The task of issuing regulatory texts pertaining to it was assigned to the head of the independent authority.

Keywords: independent authority; Election; Transparency; Integrity; electoral corruption.

مقدمة

لقد أنط المشرع الدستور السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهمة تحضير وتنظيم وتسيير العملية الانتخابية، وهي تعتبر فاعل أساسي في ضمان نزاهة ومصداقية وشفافية العملية الانتخابية، وتبدأ مهمتها باستدعاء الهيئة الناخبة وتنتهي بالإعلان المؤقت للنتائج، وقد حلت محل السلطة التنفيذية في ذلك بعدما اهتمت من الأحزاب السياسية والهيئة الناخبة بالتحيز في الإشراف وتنظيم العمليات الانتخابية السابقة، وتزوير نتائجها، الأمر الذي دفع المشرع إلى إبعاد السلطة التنفيذية كلياً من العملية الانتخابية وتكلف السلطة المستقلة بذلك، مع منحها ضمانات دستورية وقانونية تمكنها من ممارسة المهام الموكلة إليها باستقلالية تامة بما يضمن شفافية ونزاهة العملية الانتخابية.

إن الدور الأساسي من إسناد مهمة تحضير وتنظيم وتسيير العملية الانتخابية إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، يكمن في تجسيد الديمقراطية، والتداول على السلطة وأخلاق الحياة السياسية، واتخاذ التدابير اللازمة التي تضمن السير العادي للعمليات الانتخابية وضمان شفافية ومصداقية وصحة نتائجها، وذلك بإلزام كل مترشح يرغب في الوصول إلى السلطة وممارستها، أن يحترم قانون الانتخاب بالسعي إلى كسب أصوات الناخبين بأساليب مشروعة بما يضمن منافسة حرة ونزاهة بين جمع المترشحين، وأن تعمل على ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية باستعمال الطرق المتاحة لهم قانوناً. وهذا يقتضي من الدولة منحها الصلاحيات اللازمة والاستقلالية التامة عن مختلف السلطات، مع ضرورة منحها موارد مالية مستقلة خاصة بها، بما يمكنها من ممارسة المهام الموكلة إليها بعيداً عن كل ضغط أو تأثير قد يمس بمصداقية أعمالها.

وعليه فإن الإشكالية التي يمكن إثارتها هي: إلى أي مدى تتمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالاستقلالية التي تمكنها من مكافحة الفساد الانتخابي وأخلاق الحياة السياسية؟

وتبرز أهمية الموضوع من الناحية العلمية في معرفة الدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة الوطنية المستقلة في تكريس المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيد بمقتضيات القانون ومقاصده وتجنب أطراف العملية الانتخابية القيام بأي عمل من شأنه المساس بثقة العموم في صحة وسلامة الأداء أو السلوك ومطابقته للضوابط التي

تحكمه، أما من الناحية العملية هو معرفة النقائص والغموض التي تسود النصوص القانونية والتي يمكن أن تستغل من قبل أطراف العملية الانتخابية وتؤثر على نزاهتها وشفافيتها، وتضر بالحياة السياسية.

وترجع أسباب اختيار هذا الموضوع إلى حداثة قانون الانتخاب، والذي صدر بهدف ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية ومحاربة كل أشكال الفساد الذي يمكن أن يشوبها ويؤثر على مصداقيتها، وكذا العمل على استعادة ثقة الناخبين التي فقدت جراء التصرفات والسلوكيات التي كانت تصدر من المرشحين والسلطة التي كانت تنظم وتشرف على الانتخابات.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة، يقتضي الأمر الوقوف على النظام القانوني للسلطة الوطنية للانتخابات ثم التطرق إلى مدى استقلاليتها، وذلك بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي.

المبحث الأول: النظام القانوني للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

إن أساس نشأة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يرجع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016¹، حيث نصت المادة 194 منه على استحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، التي كان يرتكز دورها في الاشراف على العملية الانتخابية وتقديم توصيات من أجل تحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية، بينما التنظيم كان من صلاحيات السلطة التنفيذية، وقد تم تحديد مهام وتشكيلها وتنظيمها بموجب القانون العضوي رقم 16-11²، غير أنه وبعد الحراك الشعبي الأصيل، عملت الدولة على استبعاد السلطة التنفيذية من تنظيم الانتخابات، أين تم التخلي على الهيئة وأستحدثته السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 07-19³، أين منحت لها صلاحيات تحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والاشراف عليها، لذلك ينبغي تحديد مفهوم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وتبيين مدى استقلاليتها.

المطلب الأول: مفهوم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تندرج السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ضمن مؤسسات الرقابة الدستورية، وهي كما يدل عليها اسمها سلطة مستقلة، لا تخضع لأي رقابة رئاسية كانت أم وصائية⁴، تمارس صلاحيتها بعيدا عن التحيز، وهي حلت محل السلطة التنفيذية للقيام بعملية تحضير وتنظيم وتسيير والاشراف على العمليات الانتخابية والاستفتاءية، وتم إنشائها نتيجة التشكيك في مصداقية ونزاهة الانتخابات التي كانت تنظمها وتشرف عليها السلطة التنفيذية، والتي ترتب عنها عزوف

¹ التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 07 مارس 2016.

² القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 أوت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 25 ذي القعدة 1437 الموافق 28 أوت 2016.

³ القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 محرم 1441ه الموافق 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادر في 15 محرم 1441ه الموافق 15 سبتمبر 2019.

⁴ ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, éditions Houma, Alger, 2005, p. 16.

المواطنين عن ممارسة حقوقهم السياسية سواء بالترشح أو الانتخاب، لذلك ينبغي تحديد طبيعتها التي تظهر من خلال خصائصها وبعدها التطرق إلى تنظيمها الهيكلي.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

لم يعرف المشرع الجزائري السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، باعتبار أن ذلك لا يدخل في اختصاصه، إذ أن أغلب التشريعات تتحاشى مسألة الخوض في المفاهيم، وإنما اقتصر على ذكر أهم الخصائص التي ينبغي أن تتصف بها حيث نصت المادة 200 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة دستورية". حيث تظهر الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من خلال إبراز الخصائص والصفات المميزة لها والمتمثلة فيما يلي:

أولاً: الطابع السلطوي

تتمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بالطابع السلطوي الذي يظهر من اسمها، وهو مستمد من الدستور الذي يمكنها من اتخاذ القرار، وهذا الأخير يعتبر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطات المستقلة والتي تمنح لها القوة، وتجعل أعمالها واجبة الاحترام بما يمكنها من أداء المهام المنوط بها، والمتمثلة أساساً في التحضير والتنظيم والتسيير وإشراف على العمليات الانتخابية والاستفتاءية.

ثانياً: الطابع المؤسسي

تعتبر السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة دستورية، حيث تم دستورها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، الأمر الذي يعطيها القوة والسلطة ويجعلها أكثر استقلالية في مباشرة مهامها والتصدي لظاهرة الفساد الانتخابي التي انتشرت في ظل الانتخابات التي كانت تشرف عليها السلطة التنفيذية، ولها نفس القيمة القانونية مع باقي المؤسسات والهيئات الدستورية الأخرى، كما تختلف عن الهيئات الدستورية، حيث أنه بموجب التعديل الأخير أصبح المشرع الدستوري يميز بين المؤسسة والهيئة، حيث استعمل مصطلح المؤسسات¹ فيما يخص السلطات ذات اختصاص استشاري و/أو رقابي، بينما استعمل مصطلح هيئات² عندما يتعلق الأمر بالسلطات ذات اختصاص استشاري فقط.

ثالثاً: الطابع الاستقلالي

يقصد بالاستقلالية عدم الخضوع لأي رقابة سُلمية كانت أم وصائية، وقد منح الدستور الاستقلالية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالنص عليها صراحة في المادة 200 منه، وهي تتمتع كذلك بالشخصية المعنوية رغم أن هذه الأخيرة "لا تعتبر عاملاً حاسماً في تحديد درجة الاستقلالية"³ للمؤسسات، ولتجسيد تلك الاستقلالية لا بد أن تتمتع

¹ أنظر الباب الرابع من تعديل الدستور لسنة 2020، المصدر السابق، ص. 38.

² أنظر الباب الخامس، نفس المصدر، ص. 43.

³ ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administrative indépendantes et la régulation économique, **Revue Idara**, Alger, N° 26, Vol 13, 2003, p.16 et 17.

السلطة المستقلة بالاستقلال المالي والإداري إلى جانب الشخصية المعنوية، الأمر الذي يمنحها الحرية في العمل الداخلي والخارجي¹.

رابعاً: الطابع الإداري

يتجسد الطابع الإداري للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من خلال النصوص القانونية المنظمة لها، إذ منح القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لرئيس السلطة صلاحيات إصدار قرارات لتنظيم بعض المواد الواردة فيه، والتي تتعلق بتنظيم العملية الانتخابية، وهي اختصاصات حسب الدستور تعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الأمر الذي يؤدي إلى التشكيك في دستورية تلك المواد، وبالتبعية القرارات التي تصدر لتنظيمها، وتظهر الطبيعة الإدارية للسلطة المستقلة كذلك من خلال الأسلوب المعتمد في اختيار أعضائها والجهة التي تقوم بذلك، إذ يتم اختيار الأعضاء عن طريق التعيين من طرف رئيس الجمهورية ويكون ذلك بموجب مراسيم، كما تظهر الطبيعة الإدارية في خضوع قراراتها ومنها قرارات رفض الترشيح لرقابة القضاء الإداري.

إن ثبوت الصفة الإدارية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يجعلها تتميز عن الهيئات العمومية الوطنية، فهذه الأخيرة رغم اتصافها بالعمومية فإن ذلك لا يكفي لإضفاء الصفة الإدارية عليها، إذ لا تعتبر أعمالاً إدارية إلا إذا كانت ذات صبغة إدارية، فعلى سبيل المثال لا تعتبر أعمال البرلمان أو المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية وفق التعديل الدستوري الأخير) أعمالاً إدارية إلا إذا تعلقت بتنظيم المرفق، بخلاف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تعتبر قراراتها إدارية. وعليه يمكن تعريف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على أنها: مؤسسة دستورية إدارية مستقلة، تقوم بالتحضير والتنظيم والتسيير والإشراف على العمليات الانتخابية والاستفتاءية، لضمان انتخابات حرة وشفافة ونزيهة، وأحلقة العمل الانتخابي.

الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي للسلطة

تشكل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من أجهزة على المستوى المركزي وأخرى على المستوى المحلي وفي الخارج، وذلك طبقاً للفصل الثاني من الباب الثاني من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات²، تحت عنوان تنظيم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

أولاً: المستوى المركزي

تشكل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على المستوى المركزي من جهازين أحدهما تداولي والأخر تنفيذي، حيث تنص المادة 19 من الأمر المذكور أعلاه على أنه: "تشكل السلطة المستقلة من:

¹ GUEDON Marie – José, **Les autorités administrative indépendantes**, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, (L.G.D.J.) paris, 1992, p.62.

² الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس 2021.

- جهاز تداولي ممثلاً في مجلس السلطة المستقلة،

- جهاز تنفيذي ممثلاً في رئيس السلطة المستقلة.

1- مجلس السلطة المستقلة: يتشكل من عشرين (20) عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة، من بينهم عضو من الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، لمدة ست (6) سنوات غير قابلة للتجديد، ويعقد دوراته باستدعاء من رئسسه أو بطلب من ثلثي (3/2) من أعضائه، وتتخذ مداولته بالأغلبية وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجح، ويتم تسجيل جميع محاضر مداولات المجلس في سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس السلطة المستقلة، وتشر في النشرة الرسمية الخاصة بالسلطة المستقلة¹، ولالإشارة فإن المجلس في القانون الذي أنشئت بموجبه السلطة المستقلة كان يتشكل من عدة فئات تنتخب كل منها عدد من الأعضاء وفق ما هو محدد في القانون².

2- الجهاز التنفيذي: يمثله رئيس السلطة المستقلة الذي يعينه رئيس الجمهورية لمدة ست (6) سنوات غير قابلة للتجديد، ولم يشترط القانون أن يكون من الشخصيات المستقلة، بخلاف القانون السابق الذي كان ينص على أن الرئيس ينتخب من قبل أعضاء مجلس السلطة المستقلة بأغلبية الأصوات وفي حالة التساوي يفوز المترشح الأصغر سنًا³.

ثانياً: المستوى المحلي والممثلات بالخارج

تنص المادة 20 من الأمر رقم 01-21 المذكور سلفاً على أنه: " للسلطة المستقلة امتدادات على مستوى الولايات والبلديات ولدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج".

1- امتدادات السلطة المستقلة على المستوى المحلي: تتشكل من المندوبيات الولائية والتي تساعد مندوبات بلدية حيث تتشكل كل مندوبية ولائية من ثلاثة (3) إلى خمسة عشر (15) عضواً، وذلك على أساس عدد البلديات وتوزيع الهيئة الناجبة، ويتم تحديد تشكيلتها بموجب قرار من رئيس السلطة بعد مصادقة المجلس عند كل استشارة انتخابية، على أن يتم تعيين منسقي المندوبيات الولائية والبلدية بقرار من رئيس السلطة المستقلة، ويسير المنسق الولائي المندوبية الولائية ويوضع تحت سلطة رئيس السلطة المستقلة، وتضطلع المندوبيات الولائية والبلدية بالمهام المسندة لها تحت سلطة رئيس السلطة المستقلة⁴.

2- امتدادات السلطة المستقلة بالخارج: يتم تحديد تشكيلة المندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج وتنظيمها وسيرها من طرف رئيس السلطة المستقلة بالتنسيق مع السلطات المختصة، ويعين منسقي المندوبيات⁵. ويؤدي رئيس وأعضاء السلطة المستقلة اليمن القانونية التي تضمن حيادهم في ممارسة المهام المسندة لهم، وكذا ضمان نزاهة

¹ أنظر المواد من 21 إلى 25 من الأمر رقم 01-21 نفس المصدر، ص. 10، 11.

² المادة 26 من القانون العضوي رقم 07-19 المصدر السابق، ص. 09.

³ المادة 32، نفس المصدر، ص. 09.

⁴ المواد من 32 إلى 37، من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 12.

⁵ المواد من 39، نفس المصدر، ص. 12.

وشفافية العملية الانتخابية أما المجلس القضائي المختص إقليمياً، أمام أعضاء المندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج يؤدونها أمام رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية التابعون لها¹.

المطلب الثاني: استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

يقصد بالاستقلالية مجموع الضمانات التي تتمتع بها المؤسسة وتمكنها من مباشرة اختصاصاتها بكل حرية سواء قبل أو أثناء أو بعد ممارسة مهامها، وعدم خضوعها لأي سلطة يمكن أن تؤثر على أعمالها، وتفقدتها الغاية من وجودها، ولما كان الهدف من إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، هو ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، ومحاربة الفساد الانتخابي باعتباره يشكل أكبر تحدي تواجه دولة، لما له من انعكاسات وخيمة على الحياة السياسية والاقتصادية، لذلك تسعى الدولة إلى توفير أكبر قدر من الضمانات التي تحرر السلطة المستقلة وتوفر لها الاستقلالية اللازمة من الناحية العضوية والوظيفية، باعتبارها من أهم العناصر، التي ينبغي أن تتمتع بها المؤسسة، من أجل ممارسة المهام المنوطة بها على أحسن وجه، دون تأثير أي جهة كانت، وهو ما يقتضي منحها الاستقلالية اللازمة سواء من الناحية الوظيفية أو الناحية العضوية، بما يمكنها من ممارسة المهام الموكلة إليها بعيداً عن كل ضغط أو تأثير، قد يؤثر في مصداقية أعمالها.

الفرع الأول: الاستقلال العضوي

يقصد بالاستقلالية العضوية مجموع الضمانات التي تتمتع بها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وتمكنها من مباشرة اختصاصاتها بكل حرية، وعدم خضوعها لأي سلطة يمكن أن تؤثر على أعمالها، وتفقدتها الغاية من وجودها، ولما كان الهدف من إنشاء السلطة المستقلة هو إضفاء الشفافية والنزاهة على العملية الانتخابية وأخلفة الحياة السياسية والتصدي للفساد الانتخابي باعتباره يشكل أكبر تحدي يواجه الدولة، لما له من انعكاسات الحياة السياسية للدولة، يقتضي إعطاء السلطة المستقلة جملة من الضمانات تحررها من التبعية وتوفر لها الاستقلالية اللازمة من الناحية العضوية، تجعلها غير خاضعة لأي رقابة رئاسية كانت أم وصائية²، وإنما تخضع لمبادئ سيادة القانون، والشفافية والنزاهة، وتتجسد مظاهر الاستقلالية في الطابع الجماعي للسلطة المستقلة وتحديد مدة عضوية الرئيس وأعضائه، وطريقة تعيين الأعضاء.

أولاً: الطابع الجماعي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

يُعبّر الطابع الجماعي في كل مؤسسة عن استقلاليتها وعدم التأثير عليها، حيث أنه كلما ركّزت السلطة في يد شخص واحد يسهل التأثير والضغط عليه، لذلك فإن الطابع الجماعي للسلطة المستقلة يعتبر من بين أهم مظاهر استقلاليتها من الناحية العضوية، والتي تسمح لهم بأداء مهامهم بكل موضوعية، ولذلك جعل التشريع الجزائري تشكيلة

¹ المواد من 43، من الأمر رقم 21-01، نفس المصدر، ص. 12.

² COLIN Frédéric, **Droit public économique**, L'extenso éditions, Paris, France, 2008, p 74.

السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات جماعية، تتشكل من رئيس وعشرين (20) عضوا يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة ست (6) سنوات غير قابلة للتجديد¹.

ثانيا: طريقة تعيين أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

توجد عدّة طرق يتمّ الاعتماد عليها في تعيين أعضاء السلطات المستقلة بصفة عامّة، ويكون التعيين في الغالب من الحاكم، سواء كان تعييناً مطلقاً أو بناءً عن اقتراح جهة معينة، وقد يُعتمد على التعيين المختلط بين سلطتين أو أكثر، (تنفيذية، تشريعية، قضائية). وفيما يخص تعيين أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، فإنه طبقاً لنص المادتين 21 و27 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، يتمّ تعيين رئيس السلطة المستقلة وأعضاء المجلس من طرف رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات المستقلة التي تتمتع بالكفاءة والنزاهة، على ألا يكون العضو الذي يعين شاغلاً لوظيفة عليا في الدولة، وألا يكون عضواً في المجالس النيابية، مع الإشارة أن المشرع لم يقيد سلطة التعيين بضرورة توفر مستوى تعليمي معين أو تخصص علمي أو مدّة معيّنة من الخبرة المهنية في من يتمّ تعيينهم، وعليه فإن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطة المستقلة هي سلطة مقيّدة تقديرية.

إن اعتماد أسلوب التعيين في اختيار أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات لا يتعارض ومبدأ الاستقلالية، ولكن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين من شأنه المساس بهذا المبدأ، باعتباره المسؤول الأول على السلطة التنفيذية، وهذا يتناقض مع فكرة الاستقلالية². وهناك من يرى أن ممارسة رئيس الجمهورية صلاحيات تعيين أعضاء المؤسسات الدستورية يكون بصفته رئيساً للدولة مجسداً لوحدة الأمة وحامي الدستور والقاضي الأول في البلاد، لا بصفته رئيس السلطة التنفيذية³، إلا أنه يصعب من الناحية العملية الفصل بين الأعمال التي يمارسها بصفته رئيساً للدولة، والأعمال التي يمارسها بصفته رئيس السلطة التنفيذية، كما أن التعيين يمكن أن يكون على أساس علاقة خاصة حتى يستطيع التأثير عليهم، وذلك نظراً لدور السلطة المستقلة في العملية الانتخابية في ظل أهمية الانتخابات لا سيما التشريعية في الحياة السياسية للدولة، إذ أصبحت وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020 هي التي تحدد طبيعة النظام، وبالتالي التأثير على تنفيذ برنامج الرئيس إذا أسفرت الانتخابات على أغلبية برلمانية⁴.

ثالثاً: نظام العهدة على مستوى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات إن تحديد مدّة العضوية داخل السلطة المستقلة يجسد استقلالية المؤسسة من الناحية العضوية، وتكون ضماناً فعّالة عندما تكون محدّدة لمدة معقولة⁵، لأن

¹ أنظر المادة 21 من الأمر رقم 01-21 المصدر السابق، ص. 10.

² نجار الويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري -دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014/2013، ص. 245.

³ شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014/2015، ص. 102.

⁴ أنظر المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص. 25.

⁵ KHELLOUFI Rachid, Les institutions de régulation en droit algérien, *Revue Idara*. N°28, 2004, p. 98,99.

عدم تحديد فترة العضوية يفقد الأعضاء تلك الاستقلالية ويجعلهم عرضة للإقالة أو العزل من طرف السلطة التي عينتهم¹، وقد حددت مدة عضوية داخل السلطة المستقلة بست (06) سنوات غير قابلة للتجديد، وهي مدة معقولة، لا هي بقصيرة، حتى يكون للأعضاء الوقت الكافي الذي يسمح لهم بالقيام بالمهام المسندة لهم، ولا تؤثر سلباً عن استمرارية عمل السلطة المستقلة، ولا هي بطويلة، لأن في ذلك تأثير على نوعية العمل المقدم من قبل الأعضاء، فيغلب عليه الطابع الروتيني، بالإضافة إلى إمكانية إقامة علاقة بين أعضاء السلطة المستقلة وبعض المسؤولين في الدولة وقيادي الأحزاب السياسية، كما أن تحديد مدة العضوية بعهدة واحدة وعدم قابليتها للتجديد تجعل الأعضاء يمارسون مهامهم وفقاً لضمايرهم.

الفرع الثاني: الاستقلال الوظيفي

إن استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، لا تتجسد في الجانب العضوي فقط، وإنما تشمل الجانب الوظيفي الذي يعني ممارسة مهامها بكل حرية، وعدم تلقي أي تعليمات أو توجيهات قبل أو أثناء مباشرة تلك الاختصاصات، من أي جهة أو سلطة سواء تنفيذية أو تشريعية أو قضائية، وإنما تنقيد بالنصوص القانونية والتنظيمية فقط، وتبرز مظاهر الاستقلال الوظيفي للسلطة المستقلة في حجم المهام الملقاة على عاتقها، والتي تمارسها بعيداً عن كل تأثير خارجي²، كما تظهر استقلالية السلط المستقلة من حيث التمتع بالشخصية المعنوية وما ترتب عن ذلك من أهلية التقاضي والتعاقد وتحمل المسؤولية و استقلال مالي وإداري، حيث نصت المادة 8 من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، على أنه: "تمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية المالية والإدارية..."

أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية من أهم الوسائل القانونية الداعمة لاستقلال أي مؤسسة، الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، حيث نصّ في المادة 08 أعلاه على أن الهيئة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي تعني الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات³، وهي بمثابة سند يتم اللجوء إليه بقصد تكليف الهيئات أو المؤسسات باختصاصات معينة وإضفاء الطابع القانوني عليها، ويترتب على الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، تمتها بأهلية قانونية تمكنها من مباشرة مهامها مع مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية، وكذا تمتعها بحق التقاضي الذي يمكنها من مقاضاة الغير والعكس صحيح، أي أنه يمكن للسلطة المستقلة أن

¹ تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراة علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي، الجزائر، 2013، ص 194.

² KUTY Franklin, *Droit de la concurrence, larcier*, Paris, France, 2006, p. 199.

³ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص. 14.

تكون مدّعية أو مدّعى عليها، ويمثلها أمام القضاء رئيسها بحيث هو الوحيد الذي يملك صفة تمثيل السلطة المستقلة أمام القضاء¹، سواء كان النزاع تخص تصرفات صادرة من السلطة أو مندوبياتها المحلية أو مندوبياتها في الخارج.

ثانياً: الاستقلال المالي والإداري للسلطة المستقلة

يعتبر الاستقلال المالي والإداري من أهم المظاهر التي تتركز عليها السلطات المستقلة، بحيث لا يمكن الحديث عن استقلاليتها في غياب هذين المظهرين، بحيث يسمح الاستقلال الإداري باتخاذ كافة الإجراءات التي تمكنها من توزيع المهام بين مختلف أعضائها وهيكلها، وإجراء تصرفات مع غيرها من الأشخاص سواء العامة أو الخاصة وتحمل مسؤوليتها في كل ما تقوم به من أعمال قانونية أو مادية، أما الاستقلال المالي يُمكن الهيئة من الاعتماد على مواردها المالية الخاصة بها ويسمح لها بتسيير شؤونها.

1- الاستقلال المالي للسلطة المستقلة: يقصد بذلك تمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بذمة مالية مستقلة من حيث الأصول والخصوم، فتتوفر على إيرادات خاصة، تغطي نفقاتها، أي أن تكون لها ميزانية مستقلة، عن ميزانية السلطة التنفيذية أو أي سلطة أو جهة حكومية أو غير حكومية، وإزاء الأحزاب السياسية، حتى تتمكن من ممارسة مهامها بحياد وشفافية ونزاهة. وتعتبر مسألة إعداد الميزانية بالنسبة للسلطة المستقلة والتصرف فيها من الركائز الأساسية لاستقلاليتها، خاصة وأنها جاءت للقيام بتحضير وتنظيم وتسيير على العمليات الانتخابية والاستفتائية، وهي مهام كانت في الأصل من صميم اختصاصات السلطة التنفيذية، مما يجعلها مهددة بتدخل هذه الأخيرة في عملها، خاصة إذا كانت هي مصدر تمويلها، الأمر الذي دفع المشرع إلى تزويد السلطة المستقلة بميزانية تسيير خاصة بها، ولم يكتفي بذلك وإنما منح لها سلطة إعداد ميزانية الانتخابات وتوزيع اعتماداتها وضمان متابعة تنفيذها، وهي منفصلة عن ميزانية التسيير الخاصة بها²، كما أن حسابات السلطة المستقلة وحصائلها المالية لا تخضع للرقابة المالية التي تمارس من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية، وإنما تخضع للرقابة البعدية التي يمارسها مجلس المحاسبة وهو مؤسسة مستقلة مكلفة دستوريا بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية.

2- الاستقلال الإداري للسلطة المستقلة: يتجلى الاستقلال الإداري للسلطة المستقلة للانتخابات في حرية تنظيم العمل داخل السلطة ومندوبياتها، دون أن يكون ذلك حاضراً لتصديق السلطة التنفيذية، وتحديد مهام مستخدميها وخضوعهم من حيث التدرج الهرمي إلى رئيس السلطة المستقلة، وهو أعلى رتبة في تنظيمها الهيكلي، وهو بذلك يمارس السلطة الرئاسية على مجموع المستخدمين الإداريين والتقنيين التابعين للسلطة المستقلة³، إلى جانب تمتعها بسلطة اختيار

¹ أنظر المادة 30 مطه 5 من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 11.

² أنظر المادة 17 من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 10.

³ أنظر المادة 30 مطه الأخيرة، من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 11.

مستخدميها وفقاً لاحتياجاتها، على أن تتقيد بالتشريع والتنظيم المعمول به في باقي الهيئات والمؤسسات الإدارية، ولا تخضع لأي رقابة إدارية على أعمالها ولا في علاقتها مع موظفيها سواء تعلق بالجانب التنظيمي، أو الجانب التأديبي، فتكون قراراتها مستقلة، ولا تخضع إلا للقانون.

المبحث الثاني: دور السلطة المستقلة في أخلاق الحياة السياسية

لقد أدى انتشار الفساد في مختلف العمليات الانتخابية التي كانت تحضر وتنظم وتسير من طرف السلطة التنفيذية، إلى إفراز مجالس نياية مطعون في شرعيتها، وفي ظل لاصطلاحات العميقة التي قامت بها الدولة بعد الحراك الشعبي، قامت بإبعاد السلطة التنفيذية من تحضير وتنظيم على العمليات الانتخابية والاشراف عليها، ونتيجة لذلك تم استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 19-07، وتم دستورها في التعديل الدستوري لسنة 2020، ليعاد تنظيمها وإدراجها ضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب الصادر بموجب الأمر رقم 21-01، وقد أوكلت لها مجموعة من الصلاحيات تتعلق بتحضير وتنظيم وتسير العملية الانتخابية بداية من استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة، بغرض أخلاق الحياة السياسية والحد من الفساد لانتخابي، الذي كان يطغى على العمليات الانتخابية، خاصة ما تعلق منه باستعمال المال الفساد في العمليات الانتخابية، لذلك كان من أولويات الدولة هو إضفاء الشفافية وتعزيز نزاهة العملية الانتخابية وضمان مصداقية نتائجها، وتعتبر الشفافية من بين أهم الوسائل للوقاية من الفساد الذي يشوب العمليات الانتخابية والقضاء عليه، وأحد السبل الكفيلة لضمان شرعية الانتخابات، "إذا أن كلاً من الشفافية والفساد مفهومان يقعان على طرف نقيض، فكما اتسعت دائرة الشفافية ضاقت دائرة الفساد"¹.

المطلب الأول: صلاحيات السلطة المستقلة

لما كان الغرض من إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، أخلاق الحياة السياسية وتجسيدها للمبادئ الدستورية التي تقتضي حياد وعدم تحيز السلطة التي تتولى تنظيم وتسير العملية الانتخابية والاشراف عليها، بما يضمن شفافية ونزاهة ومصداقية الانتخابية، والتصدي للفساد الانتخابي الذي استفحل في ظل الانتخابات التي كانت تنظيمها السلطة التنفيذية وتشرف عليها، فإن ذلك يستلزم منحها صلاحيات واختصاصات واسعة، تتماشى وحجم تلك الأهداف، وهذه الصلاحيات منها ما هو مقرر للسلطة المستقلة ومنها ما هو مقرر لهيئاتها.

الفرع الأول: اختصاصات السلطة الوطنية المستقلة

لقد كلف المشرع الجزائر السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بضمان تحضير وتنظيم وتسير العمليات الانتخابية والاستفتائية، وذلك بمنحها مجموعة من الاختصاصات تبدأ منذ استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة، وتبعاً لذلك تتمتع السلطة المستقلة باختصاصات تتعلق بالتحضير للانتخابات، وأخرى تتعلق بتنظيمها.

¹ خراشي عادل عبد العالي إبراهيم، مكافحة جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2016، ص-ص. 63،

أولاً: الاختصاصات التي تتعلق بتحضير العمليات الانتخابية

وهي الاختصاصات التي تتمتع بها السلطة بداية من استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية نهاية الحملة الانتخابية، وتمثل عموماً فيما يلي¹:

- مسك البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة والقوائم الانتخابية للبلديات والقوائم الانتخابية للجالية الوطنية بالخارج وتعيينها بصفة دورية ومستمرة،
- إعداد بطاقة الناخبين وتسليمها لأصحابها،
- توفير الوثائق والمعدات الانتخابية الضرورية لإجراء العمليات الانتخابية والاستفتاءية،
- اعتماد ممثلي المترشحين لمراقبة عمليات التصويت داخل مراكز ومكاتب التصويت،
- ضمان حماية البيانات الخاصة بالناخبين والمترشحين،
- التحسيس في مجال الانتخابات ونشر ثقافة الانتخاب،
- تكوين وترقية أداء أعوان ومؤطري العمليات الانتخابية،
- المساهمة بالتنسيق مع مراكز ومؤسسات البحث، في ترقية البحث العلمي في مجال الانتخابات.
- السهر على مراجعة القوائم الانتخابية².
- تحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة مراجعة القوائم الانتخابية.

ثانياً: الاختصاصات التي تتعلق بتنظيم العمليات الانتخابية

لقد انطأ المشرع الجزائري السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مجموعة من الصلاحيات تتعلق بتنظيم العمليات الانتخابية، بغية إضفاء شفافية ونزاهة العملية الانتخابية وضمان مصداقية نتائجها، وتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي³:

- السهر على أن يتمتع كل عون مكلف بالعملية الانتخابية عن كل فعل أو تصرف أو أي سلوك سلبى من شأنه المساس بصحة وشفافية ومصداقية الاقتراع،
- إخطار السلطات العمومية المعنية بأي ملاحظة أو خلل أو نقص يسجل ويدخل في اختصاصها، ومن شأن ذلك أن يؤثر في تنظيم العملية الانتخابية أو سيرها، على أن تلتزم السلطة المعنية بالعمل بسرعة وفي أقرب الآجال لتدارك الخلل أو النقص، وأن تخطر السلطة المستقلة كتابة بالتدبير التي اتخذتها،
- العمل بالتنسيق مع السلطات الأمنية من أجل السير الحسن للعملية الانتخابية،
- تتلقى السلطة المستقلة أي عريضة أو احتجاج يقدم من الأحزاب أو المترشحين أو الناخبين،

¹ أنظر المادة 10 من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 10.

² أنظر المادة 53، نفس المصدر، ص. 16.

³ أنظر المواد من 11، 12، 13، 14، 15، 46، 49، نفس المصدر، ص-ص. 10، 13.

- الاضطلاع بضمنان كل الشروط لممارسة المواطنين لحق الانتخاب بصفة حرية وشفافة.
- إخطار الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشحين أو ممثليهم المؤهلين قانونا بأي تجاوز صادر عنهم عايته وتحديد أجل لهم من أجل تدارك تلك النقائص، وإعلامها بالإجراءات والتدبير التي تم اتخاذها.
- إخطار النائب العام المختص بالأفعال التي سجلتها أو أخطرت بها وتشكل جريمة انتخابية.

الفرع الثاني: اختصاصات أجهزة السلطة المستقلة

تشكل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من جهازين مهمتين، هيئة تداولية يمثلها مجلس السلطة المستقلة، وهيئة تنفيذية يمثلها رئيس السلطة المستقلة، ولكل منهما صلاحيات يختص بها.

أولاً: صلاحيات مجلس السلطة المستقلة

يمارس المجلس الصلاحيات الآتية¹:

- المصادقة على برنامج عمل السلطة المقدم من طرف رئيسها،
- يعد قوائم أعضاء مندوبيات الولايات والبلدية والمندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج،
- استقبال ملفات الترشيح للانتخابات رئيس الجمهورية والفصل فيها طبقاً للقانون،
- يعد برنامج وكيفية استعمال وسائل الاعلام الوطنية السمعية البصرية أثناء الحملة الانتخابية والاستفتاءية، وتوزيع قاعات الاجتماعات، واستعمال المساحات المخصصة للإشهار، بصفة عادلة ومنصفة،
- استقبال الطعون والاحتجاجات المتعلقة بالعملية الانتخابية والاستفتاءية،
- المصادقة على التقرير المعد من طرف لجنة مراقبة تمويل حسابات الحملة الانتخابية والاستفتاءية،
- المصادقة على التقرير المتعلق بالعمليات الانتخابية والاستفتاءية الذي يقدم رئيس السلطة المستقلة،
- المصادقة على القانون الأساسي الخاص بمستخدمي السلطة المستقلة،
- المصادقة على ميزانية السلطة المستقلة،
- إبداء الرأي في كل ما يتعلق بمشاريع القوانين والتنظيمات ذات الصلة بالانتخابات،
- إعداد ميثاق أخلاقيات الممارسات الانتخابية والعمل على ترقيتها لدى كل فاعلي المسار الانتخابي.

ثانياً: صلاحيات رئيس السلطة المستقلة

يتمتع رئيس السلطة المستقلة باعتباره رئيس للجهاز التنفيذي والجهاز التداولي بمجموعة من الصلاحيات، إلى جانب تكليفه بإصدار نصوص تنظيمية لتطبيق بعض المواد الواردة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وتتمثل هذه الصلاحيات عموماً فيما يلي²:

- يترأس المجلس وينفذ مداولاته،

¹ أنظر المادة 26، نفس المصدر، ص. 11.

² أنظر المادتان 30 و31، نفس المصدر، ص-ص. 11، 12.

- يستدعي ويترأس اجتماعات المجلس، ويوجه وينسق أعماله،
- تمثل السلطة المستقلة لدى مختلف الهيئات العمومية ولدى المشاركين الآخرين في المسار الانتخابي،
- يمثل السلطة المستقلة أمام القضاء بخصوص جميع التصرفات المدنية والإدارية،
- يعين أعضاء المندوبيات الولائية والبلدية والمندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج،
- تعبئة أعضاء المندوبيات الولائية والبلدية والمندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج، خلال فترة العملية الانتخابية والاستفتاءية، ونشرهم عبر التراب الوطني وفي الخارج،
- يعين ويسخر مؤطري مراكز ومكاتب التصويت،
- يعلن النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والتشريعية، ونتائج الاستفتاءات،
- إعداد التقرير الخاص بالعمليات الانتخابية والاستفتاءية، ويقوم بنشره بعد مصادقة المجلس عليه،
- هو الأمر بالصرف لميزانية السلطة المستقلة،
- يعين الأمين العام للسلطة المستقلة وينهي مهامه،
- يعين الموظفين الإداريين والتقنيين للسلطة المستقلة وينهي مهامهم، ويمارس السلطة الرئاسية عليهم،
- التوقيع على محاضر مداورات وقرارات السلطة المستقلة ويضمن تبليغها ومتابعة تنفيذها.
- اتخاذ كل التدبير من أجل ضمان السير العادي للعمليات الانتخابية والاستفتاءية وضمان مصداقية وشفافية وصحة نتائجها ومطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.
- اتخاذ قرار تقديم افتتاح الاقتراع، وتأخير توقيت غلق مكاتب الاقتراع.
- إصدار نصوص تنظيمية لتطبيق بعض مواد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات: لقد أنط الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات في عدد من مواد تحديد كفاءات تطبيقها إلى رئيس السلطة الوطنية المستقلة، وفي هذا الصدد أحال تطبيق المواد 170¹، 125، 130، 132، 134، 139، 154، 155، إلى رئيس السلطة المستقلة، لكن اسناد مهمة إصدار نصوص تنظيمية إلى رئيس السلطة المستقلة، يعد عملا مخالفا للدستور الذي جعل مهمة إصدار النصوص التطبيقية للقوانين والتنظيمات من اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وذلك طبقا لنص المادة 112 مطه 3، 5 والمادة 141 الفقرة 02، من الدستور، ولا يمكن للمشرع أن يكلف سلطة أخرى بإصدار نصوص تنظيمية تتعلق بالقوانين أو الأوامر.

¹ قرار مؤرخ في 8 شعبان 1442 الموافق 22 مارس 2021، يحدد كفاءات وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين وإطلاع الناخب عليها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24، الصادرة في 18 شعبان 1442 الموافق أول أبريل 2021، ص. 26.

المطلب الثاني: آليات السلطة الوطنية في أخلاقة الممارسات الانتخابية

إن أخلاقة الحياة السياسية وضمن شفافية العملية الانتخابية ومحاربة الفساد الانتخابي، لا يمكن تجسيده إلا بوجود آليات تمكن السلطة المستقلة من تحقيق تلك الغاية، وذلك من خلال فرض مبادئ المنافسة والشفافية والنزاهة على مختلف مراحل العملية الانتخابية، ومراقبة مصادر الأموال التي تستعمل في الحملة الانتخابية، حتى لا يوظف المال الفاسد في الانتخابات، وعدم تجاوز الحد المسموح به من الانفاق في الحملة الانتخابية، ولتجسيد ذلك نص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على إنشاء لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية ووضعها لدى السلطة المستقلة.

الفرع الأول: التقييد بالمبادئ التي تحكم العمليات الانتخابية

أن محاربة الفساد الانتخابي وإضفاء الشفافية والنزاهة والمصدقية على العمليات الانتخابية يقتضي تكريس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية، باعتبار أن غياب تلك المبادئ يؤدي إلى إضفاء الضباية على العملية الانتخابية

أولاً: مبدأ حرية المنافسة

يقصد بحرية المنافسة أنه يحق لكل شخص تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح للانتخابات النيابية أو الرئاسية، دون أن يكون لها حق إقصاء أي شخص إلا لأسباب يحددها القانون، وتعتبر حرية المنافسة من أهم المبادئ التي يعتمد عليها في تجسيد الديمقراطية، وذلك بالسماح لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية من الترشح، وتوفر للناخبين حرية أكبر في اختيار من يراه الأجدر بممارسة السلطة.

ثانياً: مبدأ شفافية

يعتبر من أهم المبادئ التي يعتمد عليها في ضمان مشروعية العملية الانتخابية، ويتحقق من خلال تكريس العلانية التي تضمن الشفافية على جميع المراحل التي تمر بها العمليات الانتخابية والاستفتائية، وإتاحة الفرصة أمام كل من يرغب في الترشح من تقديم ملفه، والاطلاع على جميع قرارات السلطة المستقلة، ويكون ذلك على قدم المساواة وعلى أساس تنافسي يمكن الناخبين من انتخاب المترشح أو المترشحين الذين اقتنعوا ببرنامجهم وأفكارهم.

وتظهر شفافية السلطة المستقلة للانتخابات في تنظيم وتسيير العمليات الانتخابية، من خلال جميع نشر القرارات والمعلومات التي تتعلق بالاقتراع، في الجريدة الرسمية أو النشرة الرسمية للسلطة المستقلة وتعليق القرارات في مقر المندوبياتها، وفي الأماكن والمقرات الإدارية المخصصة لها، لتمكين كل من يهمه الأمر من الاطلاع عليها، وكذا عقد ندوات صحفية لتبليغ عامة المواطنين بكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية، "وإحداثها لمواقع وصفحات إلكترونية لإخبار الجمهور بالمستجدات المتعلقة بإدارة الانتخابات"¹، وينبغي أن يشمل النشر جميع القرارات والمعلومات والبيانات التي تخص تنظيم وتسيير الانتخابات، "ولا شك أن العمل بمبدأ الشفافية يكون مهماً في مختلف مراحل العملية الانتخابية، إلا

¹ محمد باسك منار، إدارة الانتخابات في المغرب: محاولة للتقييم في ضوء تجارب دولية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد السادس، العدد العاشر، الجزائر، 2017، ص. 10.

أنه يكتسي أهمية خاصة في مرحلة عدّ وفرز الأصوات والإعلان عن النتائج، لأن نقص الشفافية في هذه المرحلة يكون له أسوأ الأثر على مصداقية الانتخابات¹.

ثالثا: النزاهة

يقصد بها المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيّد بمقتضيات القانون ومقاصده وتجنب تضارب المصالح والامتناع عن أي عمل من شأنه المساس بثقة الناخبين والمرشحين في مصداقية وصحة العمليات الانتخابية وفي مطابقتها للضوابط التي تحكمها. وتتجسد النزاهة في تمكين المرشحين من حضور عملية التصويت والفرز أو تعيين من يمثلهم والطعن في نتائج الاقتراع، وكذا وضع القوائم الانتخابية تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب المشاركة في الانتخابات والمرشحين الأحرار من الاطلاع على القوائم الانتخابية²، "و ضمان سرية الانتخاب يوم الاقتراع"³، و ضمان عدم التدخل في العملية الانتخابية من أي جهة، ومن أي شخص، وبأي شكل من أشكال، بغرض التأثير على الناخبين عند قيامهم بالتصويت سواء بالترغيب أو الترهيب.

الفرع الثاني: دور لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية

تشكل الأموال أبرز العوامل التي تساهم في استفحال ظاهرة الفساد الانتخابي الذي يكون نتيجة توظيف أموال مشبوهة في الحملة الانتخابية، عمل المشرع الجزائري على ضبط مصادر تمويل الحملة الانتخابية وتحديد الحد الأقصى المسموح بإنفاقه من قبل المرشح للانتخابات الرئاسية أو التشريعية، ولمنع استعمال الأموال بطريقة غير مشروعة نص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على إنشاء لجنة لمراقبة تمويل الحملة الانتخابية توضع لدى السلطة المستقلة، تتكون من قاضٍ تعينه المحكمة العليا من بين قضاةها، وقاضٍ آخر من مجلس الدولة من بين قضاة، وقاضٍ يعينه مجلس المحاسبة من بين قضاة برتبة مستشار، ممثل عن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، ممثل عن وزارة المالية⁴. لذلك يجب تحديد ضوابط الحملة الانتخابية وبعدها كيفية الرقابة على عملية تمويل الحملة الانتخابية.

أولاً: ضوابط الحملة الانتخابية

لقد نص المشرع الجزائري على ضوابط تحدد مصادر الأموال التي يسمح باستعمالها في الحملة الانتخابية، والتي تتمثل في: مساهمة الأحزاب السياسية المشكلة من اشتراكات أعضائها والمداخيل الناتجة عن نشاط الحزب، والمساهمة الشخصية للمرشح، والهبات النقدية أو العينية المقدمة، علما أن القانون يسمح فقط للشخص الطبيعي الجزائري من تقديم الهبات، وإذا كان يقيم في الخارج فيمكنه فقط تقديم هبات من أجل تمويل المرشحين أو قائمة المرشحين في الدائرة الانتخابية بالخارج، على ألا تتجاوز المبلغ المحدد في القانون، إلى جانب المساعدات التي قد تقدمها الدولة

¹ نفس المرجع، ص. 10.

² أنظر المادة 70 من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 15.

³ محمد باسك منار، المرجع السابق، ص. 10.

⁴ أنظر المادة 115 من الأمر رقم 01-21، المصدر السابق، ص. 18.

للمترشحين الشباب في القوائم المستقلة. ويلتزم كل مترشح للانتخابات الرئاسية وكل قائمة مترشحين للانتخابات التشريعية بفتح ومسك حساب للحملة الانتخابية، ويتعين عليها عندما يكون تمويل الحملة الانتخابية مكونا من هبات أو من مساهمات من الدولة من تعيين أمين مالي للحملة الانتخابية، الذي يتولى فتح حساب بنكي وحيد لدى البنوك الجزائرية لتمويل الحملة الانتخابية على مستوى الدائرة الانتخابية محل الترشح، ويتولى البنك المخاطر فتح الحساب وتسليم الأمين مالي وسائل الدفع والخدمات الضرورية لتسييره في أجل خمسة عشر (15) يوما، وفي حالة انقضاء الأجل ولم يفتح الحساب يخاطر بنك الجزائر الذي يعين له المؤسسة البنكية التي تتولى فتح الحساب، ويبين في الحساب كل الإيرادات والنفقات المرتبطة بالحملة الانتخابية¹.

ثانيا: كيفية الرقابة على عملية تمويل الحملة الانتخابية

يتم إيداع حساب الحملة الانتخابية لدى لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية في أجل شهرين ابتداء من تاريخ إعلان النتائج النهائية، وبانقضاء هذا الأجل لا يستفاد من التعويض، ولا يقبل تقديم حساب عندما يكون في حالة عجز، ويجب تصفيته عند إيداعه، وتراجع لجنة صحة ومصادقيه العمليات المقيّدة في حساب الحملة الانتخابية، لتصدر بموجبه قرارا واجهيا في أجل ستة (6) أشهر تصادق بموجبه على الحساب أو تعدله أو ترفضه. وفي حالة ما إذا تجاوز المترشح الحد الأقصى المرحص به للنفقات الانتخابية، تحدد اللجنة بموجب قرار وجهي، مبلغ التجاوز الذي يجب على المترشح دفعه للخزينة العمومية، أما إذا نتج عن حساب الحملة الانتخابية فائض في الموارد يكون مصدرها الهبات، يحول الفائض إلى الخزينة العمومية. لكن بانقضاء أجل ستة (6) أشهر يعتبر الحساب مصادقا عليه ضمنيا².

إن قرارات لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية سواء تعلق بتعديل أو رفض المصادقة على الحساب أو قرار دفع مبلغ التجاوز للخزينة العمومية بالنسبة للمترشح الذي زادت نفقات حملته الانتخابية الحد الأقصى، قابلة للطعن أمام المحكمة الدستورية في أجل شهر من تاريخ تبليغه³. غير أن التساؤل الذي يطرح هو: على أي أساس أسناد المشرع مهمة مراقبة شرعية قرارات لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية إلى المحكمة الدستورية؟، خاصة وأنها قرارات صادرة عن لجنة تابعة للمؤسسة عمومية إدارية دستورية، وتعلق بالجانب المالي، لذا كان من الأجدر أن يكون الطعن في قرارها أمام مجلس الدولة، وترفع الدعوى ضد رئيس السلطة المستقلة باعتباره هو من يملك سلطة تمثيلها أمام القضاء.

الخاتمة

تعتبر أخلقة العمل الانتخابي أهم التحديات التي واجهتها الدولة، بعد انتشار الفساد الانتخابي وفقدان الثقة في نزاهة وشفافية الانتخابات التي كانت تنظمها وتشرف عليها السلطة التنفيذية، والتي اهتمت بالتحيز من أغلب الأحزاب السياسية وخاصة التي لم تكون في السلطة وأدى ذلك إلى التشكيك في نزاهة ومصادقية نتائج الانتخابات المنظمة من

¹ أنظر المواد 96 إلى 102 من الأمر رقم 21-01، المصدر السابق، ص. 18.

² أنظر المواد 116، 117، 118، 121 من نفس المصدر، ص. 18، 19.

³ أنظر المواد 121 من نفس المصدر، ص. 19.

- طرفها مما أدى عزوف الناخبين عن العمليات الانتخابية بسبب فقدان الثقة في شفافيتها، فعملت الدولة بعد الحراك على أخلقة الحياة السياسية، بإبعاد السلطة التنفيذية عن عملية تحضير وتنظيم وتسيير العمليات الانتخابية والاستفتاءية، وإسنادها إلى سلطة مستقلة محايدة تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفة اللازمة التي تمكنها من القيام بتلك المهمة بشفافية ونزاهة، بما يسمح من استعادة الهيئة الناخبة. وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج التالية:
- السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات هي مؤسسة دستورية إدارية ويظهر الطابع الإداري لها من خلال طريقة تعيين أعضائها والصلاحيات التي تتمتع بها، وخضوع أعمالها لرقابة القضاء الإداري.
 - احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء السلطة المستقلة واستبعاد مختلف السلطات الموجودة في البلاد، في الوقت الذي كان ينبغي إشراك هيئات متعددة حتى يكون الأعضاء أكثر استقلالية.
 - المشرع لم يشترط توفر مستوى تعليمي أو تخصص علمي معين، ولم يشترط مدة معينة من الخبرة فيمن يتم تعيينهم أعضاء في السلطة المستقلة.
 - إن الغاية من استبعاد السلطة التنفيذية من تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات واستحداث السلطة المستقلة وتكلفتها بذلك، هو ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات وصحة ومصداقية نتائجها، والحد من الفساد الانتخابي، وأخلقة العمل الانتخابي.
 - إن اسناد مهمة إصدار نصوص تنظيمية إلى رئيس السلطة المستقلة، يعد عملاً مخالفًا للدستور باعتبار أن هذا الأخير أناط مهمة إصدار النصوص التطبيقية للقوانين والتنظيمات إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
 - خضوع قرارات لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية للطعن أمام المحكمة الدستورية، لا ينسجم وطبيعتها الإدارية. ومن خلال هذه النتائج يمكن اقتراح التوصيات التالية:
 - ندعو المشرع إلى اعتماد أسلوب التعيين المختلط داخل السلطة المستقلة، بإشراك السلطة القضائية والمؤسسات الجامعية في اختيار أعضاء السلطة عن طريق الانتخاب من طرف النظراء، إلى جانب تعيين رئيس الجمهورية عدد من الأعضاء من بينهم الرئيس، على أن يكون العدد نفسه المخصص لكل قطاع.
 - ضرورة اشتراط مستوى تعليمي وخبرة مهنية معينة من أجل العضوية داخل السلطة المستقلة.
 - من المستحسن وضمان لاحترام للدستور، إعادة النظر في إحالة إصدار النصوص التنظيمية الخاص بتطبيق بعض مواد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات إلى رئيس السلطة المستقلة.
 - ندعو المشرع إلى تعديل المادة 121 من الأمر رقم 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وجعل قرارات لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية، تقبل الطعن أمام مجلس الدولة باعتبارها قرارات إدارية وليست سياسية.

قائمة المراجع:

- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 07 مارس 2016.
- القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 أوت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 25 ذي القعدة 1437 الموافق 28 أوت 2016.
- القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 محرم 1441ه الموافق 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادر في 15 محرم 1441ه الموافق 15 سبتمبر 2019.
- الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس 2021.
- قرار مؤرخ في 8 شعبان 1442 الموافق 22 مارس 2021، يحدد كيفيات وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين وإطلاع الناخب عليها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24، الصادرة في 18 شعبان 1442 الموافق أول أبريل 2021.
- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي، الجزائر، 2013.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- خراشي عادل عبد العالي إبراهيم، مكافحة جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2016.
- شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014/2015.
- محمد باسك منار، إدارة الانتخابات في المغرب: محاولة للتقييم في ضوء تجارب دولية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد السادس، العدد العاشر، الجزائر، 2017.
- نجار اللويزة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013/2014.
- COLIN Frédéric, **Droit public économique**, L'extenso éditions, Paris, France, 2008.
- GUEDON Marie – José, **Les autorités administrative indépendantes**, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, (L.G.D.J.) paris, 1992.
- KHELLOUFI Rachid, Les institutions de régulation en droit algérien, **Revue Idara**. N°28, 2004.
- KUTY Franklin, **Droit de la concurrence**, Iarcier, Paris, France, 2006.

- ZOUAIMIA Rachid, **Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, éditions Houma, Alger, 2005.
- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administrative indépendantes et la régulation économique, **Revue Idara**, Alger, N° 26, Vol 13, 2003.