

دور ومكانة الهيئة العليا المستقلة في الرقابة على الانتخابات على ضوء أحكام القانون العضوي 11/16.

شرفي بن يوسف

طالب دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجزائر - 1 - بن يوسف بن خدة.

Abstract :

Despite the constitutional enshrinement of the independent high electoral commission, a new shift in the concept of censorship of the electoral process, it does not text the regulating legislative for it, the organic law number 16/11 suggest this status preserved at the level of the Constitution.

ملخص:

بالرغم من التكريس الدستوري لها، كتحول جديد في مفهوم الرقابة على العملية الانتخابية، إلا أن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وبالنسبة للنص التشريعي المنظم لها وهو القانون العضوي 11/16 لا يوحي بهذه المكانة المحفوظة على مستوى الدستور.

مقدمة:

تأكيدا على قدسية أن الشعب مصدر كل سلطة حرص المؤسس الدستوري الجزائري على أن يدرج هذا المبدأ ضمن أعلى وثيقة قانونية في الدولة والمتمثلة في الدستور، حيث نصت المادة السابعة من التعديل الدستوري لـ 6 مارس 2016 على أن الشعب مصدر كل سلطة، ونصت المادة الثامنة منه على أن "السلطة التأسيسية ملك للشعب، وأنه يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها..."، وتضيف المادة 12 منه على أنه "تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب".

وتعتبر العملية الانتخابية المتميزة بالشفافية والنزاهة، عنصرا جوهريا في النظام الديمقراطي الحر، فالانتخابات وسيلة للتعبير عن أهم حق من الحقوق السياسية ألا وهو الحق في اختيار الحكام، لذلك وجب تحديد ضوابط وإجراءات قانونية تضمن تكريس نظام انتخابي يضمن حماية حقيقية لأصوات الناخبين، ومنع التلاعب بها من خلال تفعيل وتطوير آليات قانونية كفيلة بتجسيد جملة من المبادئ أهمها، مبدأ حياد الإدارة، مبدأ مساواة جميع المترشحين في المعاملة، مبدأ خضوع الجميع للقانون وللرقابة القضائية في جميع مراحل العملية الانتخابية.

وعرفانا منه بأهمية هذه المبادئ، فقد سعى المشرع الجزائري إلى تكريسها وذلك بإسناد الرقابة على العملية الانتخابية إلى هيئة خاصة وهي "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات" التي استحدثتها المؤسسة الدستورية بموجب التعديل الدستوري لـ 6 مارس 2016.

ويعتبر إستحداث هذه الآلية تعزيرا جوهريا في تصور مفهوم الرقابة، ذلك أنه لأول مرة يتم فيها إسناد الرقابة لهيئة مستقلة، بعدما كانت الإدارة هي التي تقوم بالرقابة على العملية الانتخابية، أو تقوم بإسنادها لهيئة رقابية مرتبطة بها، لذلك يعبر التوجه نحو هذا النوع من الرقابة الرغبة في تكريس المبادئ الديمقراطية.

غير أن منح الرقابة لجهة مستقلة لا يعني بالضرورة ضمان انتخابات نزيهة وشفافة، بل تبقى هناك عدة معطيات تلعب دورا حاسما في ذلك، لهذا السبب يظهر أن طبيعة النظام القانوني لهيئات الرقابة تعتبر نقطة أساسية في ضمان حد معين من الإستقلالية.

يتعلق النظام القانوني هنا بمدى قدرة آليات الرقابة في مباشرة اختصاصات فعالة، مع تزويدها بالوسائل القانونية التي تضمن لها سلطة اتخاذ قرارات سواء في مواجهة الإدارة أو في مواجهة المترشحين.

وإذا سلّمنا بالنسبة للجزائر على أنّ استحداث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات يعتبر تبنيّا جديدا لتصور مفهوم الرقابة، فإنّه يحق لنا أن نتساءل عن الحدود والضمانات التي

منحها المشرع لهذه الهيئة، من أجل ضمان حيادها وهو ما يدفعا لطرح الإشكالية التالية: ما هو دور ومكانة الهيئة العليا كآلية للرقابة في ضمان انتخابات نزيهة وشفافة، وهل قدم لها المشرع الضمانات القانونية الكافية لضمان إستقلاليتها؟ للإجابة على هذه الإشكالية نتبع الخطة التالية:

المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للهيئة العليا (مظاهر إستقلالية مؤكدة شكلا).

المطلب الأول: دسترة الهيئة ضمانا مبدئية للإستقلالية.

المطلب الثاني: مظاهر الإستقلالية العضوية.

المبحث الثاني: إختصاصات محدودة في ظل غموض الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة.

المطلب الأول: هيمنة الجانب التوجيهي والإشرافي على صلاحيات الهيئة (محاولة مستمرة في توضيح مفهوم الرقابة التي يريد المشرع إعطاؤها للهيئة).

الفرع الأول: إشكالية التداخل بين صلاحيات الهيئة العليا والإختصاصات المقررة للمجلس الدستوري على مستوى النص الدستوري:

الفرع الثاني: مضمون ومحتوى الرقابة المقررة للهيئة (التصور المحدود لمفهوم الرقابة)

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة العليا.

المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للهيئة العليا (مظاهر إستقلالية مؤكدة شكلا):

تكمن أصالة النظام القانوني للهيئة العليا لرقابة الإنتخابات في إستقلالها عضويا ووظيفيا عن السلطة التنفيذية، وعن الإدارة بصفة عامة قصد التوافق مع غائية تواجدها، حيث تتمثل المزايا المنتظرة من هذا النموذج من الإستقلالية في وضع عملية الرقابة بمنأى عن

تدخل الدوائر السياسية والإدارية، فهذه الإستقلالية من شأنها حماية هذه الآلية من تأثير وضغوط المصالح الخارجية، وبالنتيجة ضمان شفافية الإستحقاق الإنتخابي.

وإذا كان إستقلالية أجهزة الرقابة الإنتخابية مرتبطة أشد الارتباط بالنظام السياسي للدولة فكلما كانت الدولة ديمقراطية، كلما كان عمل الأجهزة الإنتخابية شفافا وخاضعا للرقابة الشعبية¹، فإنه مبدئيا توجد عدة معايير بإمكاننا أن نحكم بواسطتها على حدود ومدى إستقلالية أي هيئة.

على أنه من الناحية العضوية يلعب كل من - التركيبة البشرية، طريقة التعيين، القواعد المتعلقة بالعهد، وقواعد التنافي - دورا حاسما في تحديد درجة هذه الإستقلالية.

أما من الناحية الوظيفية، فيتعلق نطاق الإستقلالية بمدى قدرة الهيئة، وإنفرادها بوضع قواعد تنظيمها وعملها، الجوانب المالية المتعلقة بإستقلاليته، وأخيرا علاقة هذه الهيئة بباقي آليات الرقابة الأخرى.

غير أنه وبعيدا عن الإقرار المبدئي لهذه العناصر من قبل المشرع، فإن إشكالية الإستقلال العضوي والوظيفي تبدو أكثر تعقيدا، فمثلا بالنسبة للتركيبة، كيف يجب أن تكون طبيعتها الكمية والنوعية قصد تلبية متطلبات الكفاءة وكذا ضمان رقابة فعلية، وهو نفس الشيء بالنسبة لمضمون قواعد التنافي، أو بالنسبة لمدة العهد ومدى طولها أو قصرها.² نحاول دراسة حدود استقلالية الهيئة العليا المستقلة من خلال التكريس الدستوري لها، مع معالجة بعض مظاهر الاستقلالية العضوية على أن نعود. للإطار الوظيفي للهيئة في المبحث الثاني.

المطلب الأول: دسترة الهيئة ضمانا لمبدئية للاستقلالية

يعطي البحث في المعيار القانوني المنشئ لأي هيئة تصورا حول القيمة المعيارية التي يريد المؤسس الدستوري أو المشرع منحها لهذه الأخيرة، ذلك أن الطريقة المتبعة في إنشاء آليات الرقابة تمكن من معرفة درجة ومدى إستقلاليته تجاه السلطة أو الجهة المنشئة لها.

مبدئياً يعتبر الدستور أسمى معيار قانوني على الإطلاق، فهو يمثل الإطار المرجعي بالنسبة لسائر التدابير القانونية الأخرى، ومن ثم يتعين على هذه الأخيرة التقيد بمبادئه والالتزام بأحكامه- سواء في شكلها أوفي روحها- وكل مخالفة لهذا التحديد القانوني يجعلها عرضة للإلغاء³.

وبالرّجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنه قد إستحدث في الباب الثاني المعنون "بالرقابة ومراقبة الانتخابات، والمؤسسات الإستشارية"، فصل ثاني جديد تحت عنوان "مراقبة الانتخابات" في المادتين 193، و194 منه، حيث تنص المادة 193 منه على أنه "تلتزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والحياد، وبهذه الصفة توضع القائمة الإنتخابية عند كل إنتخاب تحت تصرف المترشحين..." وتضيف المادة 194 على أنه "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية، بعد إستشارة الأحزاب السياسية،...يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة".

يعطي هذا التمهيد الأهمية الكبيرة التي أراد المؤسس الدستوري أن يمنحها لهذه الآلية، باعتبار أن لها أساساً دستوري، ذلك أن النص على هذه الهيئة ضمن الوثيقة الدستورية، وترك مجال تنظيمها بموجب قانون عضوي يعطي تصوراً في ذهن الباحث ورجل القانون حول الرغبة المبدئية في منح أكبر مساحة استقلالية على مستوى النص المؤسس لها هذا على الأقل من الناحية الشكلية.

وبإقرارها على مستوى الدستور يكون المؤسس الدستوري قد تفادى الانتقادات التي كانت قد وجهت للجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات وكذلك اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، واللّتان أنشأهما القانون العضوي 01/12 الملغى والمتعلق بنظام الإنتخابات⁴، كما أنه يكون بذلك قد إستجاب لمطالب الأحزاب السياسية، وكذا المجتمع المدني حول ضرورة إقرار هذه الهيئة على مستوى الدستور⁵.

إن التحليل الشكلي للنص التطبيقي للمادة الدستورية المنشئة لهذه الهيئة، وهو القانون العضوي 11/16⁶، يؤكد صحة الكلام.

فبغض النظر عن القيمة المعيارية السامية للقوانين العضوية،- لما يضمنه من مرونة وواقعية دون إهدار القيم الدستورية الثابتة والمستقرة، وكذلك نظرا لطبيعتها الدستورية الخاصة والإجراءات الصّارمة والدقيقة التي يخضع لها في عملية سنه وإصداره، ومع تميزه بالثبات والاستقرار والجدية والصرامة في تفسير وملائمة وتكييف أحكام الدستور، وتحضير إجراءات وشروط وظروف وعوامل تطبيقه بصورة سليمة⁷، فعلى هذا الأساس أصبح القانون العضوي يمثل الإطار الأساسي الأمثل لتطبيق بنود الدستور، خاصة أن القوانين العضوية والتي ظهرت بطبيعتها في فرنسا جاءت بصفة مكملّة للتشريع الأساسي، مما يعطي لمعالجة الهيئة العليا بموجب قانون عضوي مكانة مميزة.

تؤكد هذه القيمة المعيارية من خلال المعالجة التامة لكل الأحكام المتعلقة بهذه الهيئة على مستوى القانون العضوي المذكور حيث لم يترك المشرع أي مجال للسلطة التنفيذية للتدخل عن طريق التنظيم، حيث أنه باستثناء المادة السادسة- التي تتعلق باقتراح أعضاء الهيئة العليا بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني من طرف لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي- فهذه المادة الوحيدة في القانون العضوي 11/16، التي تحيل تشكيلة اللجنة الخاصة وسيرها وكيفيات الترشح لعضويتها عن طريق التنظيم، مما يدل على أن المشرع لا يريد ترك المجال للتنظيم لكي لا يفهم على أنه تدخل من الإدارة، وكذلك نص المادة العاشرة (10) والمتعلقة بكيفيات إستفادة أعضاء الهيئة من التعويضات، وهذا على عكس ما فعله بالنسبة للقانون العضوي 10/16، المتعلق بنظام الإنتخابات⁸، حيث نجد فيه مجال واسع متروك للسلطة التنظيمية.

من الناحية الموضوعية تتأكد إستقلالية الهيئة العليا من حيث التكييف القانوني الذي منحه لها المشرع سواء على مستوى النص الدستوري أو على مستوى القانون العضوي.

وإن كان النص الدستوري كما أشرنا سابقا نص على أن تستحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، فتلقائيا يفترض أن النص التشريعي لا يخرج عن هذا الإطار خاصة أننا أمام قانون عضوي يخضع لرقابة المطابقة الوجوبية من طرف المجلس الدستوري، حيث تنص المادة الثانية (2) من القانون العضوي 11/16 على أنه "تعد الهيئة العليا هيئة رقابية تتمتع بالإستقلالية المالية والإستقلالية في التسيير".

فواضح من خلال هذا النص أن المشرع قد اعتبرها هيئة عليا رقابية مستقلة، وفي الحقيقة فإن مصطلح "الهيئة" يثير حفيظة الفقه⁹، لماذا؟ لأن هذا المصطلح والذي يستعمل بكثرة في القانون الإداري يتعلق بصنف من المؤسسات كانت تنشأ عن طريق التنظيم وتسمى بالهيئات العمومية¹⁰، لذلك يبدو لي أن المصطلح الأصح هو مصطلح "السلطة" أو مصطلح "المؤسسة"، وهما المصطلحان المتداولان على مستوى النص الدستوري عكس مصطلح الهيئة¹¹، وهذا لسببين إثنين: الأول أن هذا المصطلح وخاصة مصطلح السلطة يكرس لهذه الهيئة إستقلالية حقيقية في إتخاذ القرار، أما السبب الثاني فلاعتراف المشرع لهذه الهيئة بإتخاذ قرارات غير قابلة للطعن أمام أي جهة قضائية ولو أن طبيعة هذه القرارات تبدو غامضة نوعا ما وهو ما سنعود إليه لاحقا.

المطلب الثاني: مظاهر الإستقلالية العضوية:

تجسد مظاهر الإستقلالية العضوية بالخصوص في ثلاثة نقاط أساسية وهي، التركيبة البشرية أولا، طريقة تعيين الأعضاء ثانيا، ومن حيث النظام القانوني للأعضاء ثالثا. فمن حيث التركيبة البشرية فبالرجوع لنص الفقرة الثالثة من المادة (194) من الدستور نجد أنها تنص على أنه "تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، ويعينهم رئيس الجمهورية، وكفاءات مستقلة يتم إختيارها من ضمن المجتمع المدني يعينها رئيس الجمهورية"، في حين تنص المادة الرابعة (4) من القانون العضوي 11/16 على أنه "تشكل الهيئة العليا من الرئيس و أربعمئة وعشرة (410) أعضاء،

يعينهم رئيس الجمهورية بالتساوي بين قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء وكفاءات مستقلة يتم إختيارها من ضمن المجتمع المدني".

النقطة الإيجابية المسجلة هنا هي التركيبة الجماعية والتعددية لتشكيلة هذه الهيئة فهي تجمع بين القضاة والكفاءات الوطنية من المجتمع المدني، وهذا شبيه بما هو معمول به في الإدارة الإستشارية التي تعتبر خليط في تشكيلتها.

إنّ تشكيلة هذه الهيئة حاليا مقارنة بتشكيلة آليات الرقابة على الإنتخابات سابقا، في كل من القانونين العضويين 01/12 وكذلك 07/97¹²، قد عرفت تغيرا جذريا، تعكسه متطلبات المرحلة وضرورتها من جهة ومن جهة ثانية كاستدراك للنقائص التي وجهتها وسائل الرقابة السابقة¹³.

إنّ هذه التشكيلة الجماعية من شأنها أن تعطي لهذه الهيئة تركيبة متوازنة.

أما من حيث طريقة تعيين أعضاء الهيئة، أن ضمان مجال واسع لاستقلالية هيئات الرقابة لا بد وأن يمر حتما من الناحية العضوية بضمن توازن في التركيبة البشرية لها، ويمكن للمشرع إستعمال آليات مختلفة في ذلك، وهو ما أكدته المؤسس الدستوري عندما نص في تشكيلة الهيئة على الجمع بين القضاة والكفاءات الوطنية وأسند تعيين هؤلاء إلى رئيس الجمهورية بموجب المراسيم الرئاسية.

إذا نلاحظ إحتكار واضح لرئيس الجمهورية في إختصاص تعيين أعضاء هذه الهيئة، ويندرج هذا الإحتكار في إطار تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية انطلاقا من صدور المرسوم الرئاسي 240/99.¹⁴

فإختيار المرسوم الرئاسي لتعيين وإنهاء مهام أعضاء الهيئة كآلية قانونية تدخل ضمن مجال إختصاصات السلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية وهذا يكرس إرتباطه وتبعيته للسلطة التنفيذية مما يجرده من كل مظاهر الإستقلالية في مواجهتها.

ومع أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة في تعيين أعضاء الهيئة، حيث إشتراط المشرع بالنسبة لرئيس الهيئة العليا أن يكون تعينه من طرف رئيس الجمهورية ومن بين

الشخصيات الوطنية وذلك بعد إستشارة الأحزاب السياسية بحسب المادة الخامسة من القانون العضوي (5) على أنه بالنسبة لتشكيلة الهيئة يكون ذلك بناء على إقتراح كل من المجلس الأعلى للقضاء بالنسبة للقضاة، وبموجب إقتراح لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي بالنسبة للكفاءات الوطنية، ومع ذلك فإن سلطة التعيين في النهاية تعود لرئيس الجمهورية، لذلك يبدو لي أنه كان من الأفضل لو يتم إنتخاب الأعضاء مباشرة من طرف الأحزاب والمجتمع المدني بالنسبة للكفاءات الوطنية على أن يتكفل رئيس الجمهورية بتعين النصف الآخر من تشكيلة الهيئة والمتعلقة بالقضاة، وهذا لتحقيق نوع من التوازن وضمان إبعاد تشكيلة الهيئة عن تدخلات السلطة التنفيذية التي يمثلها رئيس الجمهورية.

وما يلاحظ هو أن المشرع قد إشتراط مجموعة من الشروط لتولي عضوية الهيئة العليا بالنسبة للكفاءات الوطنية، منها ألا يكون العضو منتصيا لحزب سياسي وأن لا يكون منتخبا، وأن لا يكون شاغلا وظيفه عليا في الدولة، بالإضافة إلى شروط أخرى، وقد وضع المشرع شرطا غريبا نوعا ما، عندما إشتراط لعضوية الهيئة أن يكون العضو ناخبا، فهل كان المشرع بوضعه لهذا الشرط يقصد أن لا يكون الشخص محروما من حقوقه المدنية والسياسية أم ماذا؟ وإذا كان هذا هو المقصود فإنه كان على المشرع أن يأخذ في الحسبان ما نصت عليه المادة (14) من قانون العقوبات المعدلة بموجب القانون 23/06¹⁵، والتي تحيل إلى نص المادة التاسعة مكرر (9 مكرر) من نفس القانون، هذه الأخيرة التي تبين الحالات التي يتم فيها الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية، لأن الحرمان من الحقوق الوطنية لا يقتصر في الحرمان من الحق في الإنتخاب فقط والذي إشتطره المشرع، بل يتعدى بحسب المادة التاسعة مكرر 1 (9 مكرر 1) إلى الحرمان من الترشح ومن حمل أي وسام، وبالتالي فهذا الشرط يثير نوعا من الإشكال يتعين تداركه.

أما فيما يخص النظام القانوني للأعضاء فقد أكد القانون العضوي على إستقلالية أعضاء الهيئة العليا ولاسيما بموجب نص المادة التاسعة (9) التي تنص على أنه "يمارس

أعضاء الهيئة العليا صلاحياتهم بكل استقلالية، وتضمن الدولة حماية أعضاء الهيئة العليا في إطار ممارسة مهامهم من كل تهديد أو أي شكل من أشكال الضغط".

كما أكد على استفادة هؤلاء الأعضاء ولاسيما أعضاء اللجنة الدائمة من الحق في الانتداب ومن الحق في التعويضات.

المبحث الثاني: اختصاصات محدودة في ظل غموض الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة.

إن تقييم أداء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات يتوقف أساسا على ما سببته النتائج الميدانية وهذا تجنبا لأي حكم مسبق عليها، وهذا ينطلق بالأساس من معطيات سليمة وجادة، وبالخصوص مدى إمكانية الهيئة في الوصول إلى انتخابات نزيهة وشفافة، بالإضافة إلى اعتماد معايير أخرى تمكن من تحديد مواطن النجاح أو الفشل، ورغم كل هذا فإن النص القانوني المنظم لاختصاصات الهيئة يمكن أن يعطي تصورا مبدئيا حول مكانة وأهمية الاختصاصات التي منحها المشرع لها.

فإذا كنا قد توصلنا من خلال تحليلنا السابق للمكانة التي تحتلها هذه الهيئة من الناحية العضوية ولو شكلا فإن الأمر يبدو مختلفا من الناحية الوظيفية، وهو ما من شأنه أن يفقد هذه الهيئة مكانتها الدستورية المحفوظة.

المطلب الأول: هيمنة الجانب التوجيهي والإشرافي على صلاحيات الهيئة (محاولة مستمرة في توضيح مفهوم الرقابة التي يريد المشرع إعطاؤها للهيئة).

رغم أن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كلفت في الأصل بمهمة الرقابة في أرقى معانيها كما يجسده الدستور، إلا أنه ما يلاحظ على الإختصاصات الممنوحة لهذه الأخيرة على مستوى النص التشريعي أنها لا تعكس التوجه الدستوري.

إن التعمق في دراسة القانون العضوي 11/16، تعطي تصورا لمفهوم الرقابة التي يريد المشرع أن يضيفها على اختصاصات وصلاحيات هذه الآلية.

إنها في الحقيقة صلاحيات ذات طابع توجيهي وإشرافي أكثر مما هي إختصاصات ذات طابع رقابي، إنها مجرد هيئة مرافقة للعملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها.

الفرع الأول: إشكالية التداخل بين صلاحيات الهيئة العليا والإختصاصات المقررة للمجلس الدستوري على مستوى النص الدستوري:

تنص الفقرة الخامسة من المادة 194، من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "تسهر الهيئة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذا الإستفتاء ونزاهتها، منذ إستدعاء الهيئة النّاحبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للإقتراع، في حين تنص الفقرة الثانية من المادة 182 على أنه "يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء، وإنتخاب رئيس الجمهورية، والإنتخابات التشريعية ويعلن النتائج المؤقتة للإنتخابات الرئاسية والإنتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة".

بعيدا عن الإنتخابات المحلية التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري، فإن النصين يطرحان إشكالية حقيقية حول حدود إختصاصات كل من المجلس الدستوري والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات، نظرا لغموضهما حيث يبدو للوهلة الأولى أنهما يمارسان نفس الإختصاصات تقريبا هذا من جهة، ومن جهة ثانية إذا كان النص الأخير قد أسند للمجلس الدستوري النظر في جوهر الطعون التي يتلقاها، فما المقصود بها وما هو المعيار الفاصل بين هذه الطبيعة من الطعون وبقية الطعون الأخرى.

ويتأكد هذا الإشكال من خلال تحفظ المجلس الدستوري على المادة الثالثة عشر (13) من القانون العضوي 11/16، حيث ورد في تحفظ المجلس الدستوري ما يلي "فيما يخص المطة 05 من الفقرة الأولى من القانون العضوي موضوع الإخطار والمحرر كالآتي: مطابقة الترتيبات الخاصة بإيداع ملفات الترشح لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات"، إعتبارا أنه إذا كان للمشروع وفقا للمادة 194 من الدستور أن يحول للهيئة العليا الصلاحيات التي يراها ملائمة، فإنّه في المقابل يتعين على المجلس الدستوري أن يتأكد عند ممارسة صلاحياته الدستورية من أن المشروع قد إحترم توزيع الإختصاصات كما نص عليه الدستور.

وإعتباراً أن المؤسس الدستوري حوّل الهيئة العليا إختصاص السّهر على عملية الإنتخاب من تاريخ إستدعاء الهيئة النّاحبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للإقتراع، دون تمييز بين طبيعة هذه الإنتخابات.

وإعتباراً أنه وفقاً لأحكام الفقرة 02 من المادة 182 من الدستور، فإنّ السّهر على صحة عملية الإستفتاء وإنتخاب رئيس الجمهورية والإنتخابات التشريعية، والإعلان على نتائج هذه العمليات الإنتخابية خصّ بها المؤسس الدستوري المجلس الدستوري دون سواه. اعتباراً بالنتيجة أن المطة 05 من الفقرة الأولى من المادة 13 من القانون العضوي، موضوع الإخطار إذا لم تؤدي إلى المساس بالصّلاحيات في المجالات المذكورة أعلاه للمجلس الدستوري والهيئات الأخرى المنصوص عليها في صلب هذا القانون العضوي، فإن هذه المادة تعتبر مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ¹⁶.

إذا كانت إجراءات تعديل الدستور هي نفسها بالنسبة للقوانين العضوية والعادية¹⁷، فإنه يحق لنا أن نتساءل عن موقف المجلس الدستوري من الفقرة الخامسة من المادة 194، ألم يكن من الأفضل تفادي هذا الإشكال على مستوى الدستور قبل القانون العضوي، خاصة أن مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري كان قد عرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه.

وإذا كان معروفاً في الجزائر أن المجلس الدستوري يعتبر كقاضي إنتخابات، وتعززت هذه الصّلاحية من خلال التعديل الدستوري الأخير، فإنّه بموجب هذا التحفظ ستتحول صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات إلى مجرد صلاحيات ذات طابع توجيهي وإشرافي لا أكثر ولا أقل، خاصة إذا علمنا أن المؤسس الدستوري في الجزائر قد تجاوز الإشكالية المثارة قديماً حول القيمة القانونية لأراء وقرارات المجلس الدستوري¹⁸، عندما نص صراحة على إثر التعديل الدستوري الأخير في الفقرة الثالثة (3) من المادة 191 على أنه "تكون أراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة للسلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى نفس الإتجاه الذي سلكه المؤسس الدستوري الفرنسي عندما نص في المادة الثانية والستون (62) على أن "قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن وأنها ملزمة للسلطات العمومية، وكل السلطات الإدارية والقضائية".¹⁹

وهو بذلك يكون قد تجاوز إشكالية وجود هيئة منافسة له في مجال الرقابة لكنه بالنسبة لهذه الأخيرة سيجعل منها مجرد هيئة للإشراف.

الفرع الثاني: مضمون ومحتوى الرقابة المقررة للهيئة (التصور المحدود لمفهوم الرقابة): منح القانون العضوي للهيئة العليا المستقلة مجموعة من الصلاحيات سواء قبل أو أثناء أو بعد الإقتراع.

حيث تتأكد الهيئة قبل الإقتراع من حياد الأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية وعدم إستعمال أملاك الدولة لفائدة الأحزاب السياسية أو مترشح أو قائمة مترشحين، بالإضافة إلى التأكد من مطابقة الإجراءات المتعلقة بمراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، واحترام الترتيبات القانونية الخاصة بوضع القائمة الانتخابية البلدية تحت تصرف ممثلي الأحزاب المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار، وتقوم الهيئة علاوة على ذلك بتوزيع الهياكل المعنية من قبل الإدارة لإحتضان تجمعات الحملة الانتخابية وكذا المواقع والأماكن المخصصة لإشهار قوائم المترشحين.

وتقوم الهيئة بتعيين أعضاء اللجان الانتخابية البلدية وتتابع مجريات الحملة الانتخابية وتسهر على مطابقتها للتشريع الساري المفعول وترسل ملاحظاتها إلى كل حزب سياسي وإلى كل مترشح تصدر عنه تجاوزات أو مخالفات، وتقرر بهذا الشأن كل إجراء تراه مفيدا وتخطر بها السلطة القضائية.

أما بالنسبة لصلاحيات الهيئة أثناء الإقتراع فتتمثل في التأكد من إتخاذ التدابير اللازمة للسماح للمترشحين المؤهلين قانونا بممارسة حقهم في حضور عمليات التصويت على مستوى مراكز ومكاتب التصويت بما فيها المكاتب المتنقلة، في جميع مراحلها بالإضافة إلى

تعليق قائمة الأعضاء الأساسيين و الإضافيين لمكاتب التصويت يوم الإقتراع، واحترام ترتيب أوراق التصويت المعتمد على مستوى مكاتب التصويت، وتوفير العدد الكافي من أوراق التصويت والعتاد والوثائق الانتخابية الضرورية لاسيما الصناديق الشفافة والعوازل، وتوفير العدد الكافي من أوراق التصويت والعتاد والوثائق الانتخابية الضرورية، وبصفة عامة تطابق عملية التصويت مع الأحكام التشريعية.

أما بعد الإقتراع فتأكد الهيئة في إطار الصلاحيات المخولة لها من إحترام الإجراءات المتعلقة بالفرز والإحصاء والتركيز وحفظ الأوراق المتعلقة بالتصويت والمعبر عنها، واحترام الأحكام القانونية لتمكين الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشحين الأحرار من تسجيل إحتجاجهم في محاضر الفرز، وتسليم نسخ مصادق على مطابقتها للأصل لمختلف المحاضر للممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشحين الأحرار.

الملاحظ على هذه الصلاحيات التي تندرج في إطار الرقابة على أنها صلاحيات واقعية ولملموسة، فهي صلاحيات رقابية مرافقة للعملية الانتخابية بصفة مباشرة ودون أي وساطة مما يعطيها قيمة وأهمية لا بأس بها، لكنها تبقى صلاحيات مميعة تفتقد إلى الوسائل القانونية التي تكفل ضمانها مما يجعلها صلاحيات تكتسي طابعا توجيهيا أكثر مما هو رقابي تبرز ضعف هذه الضمانات القانونية سواء من حيث الطبيعة والقيمة القانونية لقرارات الهيئة العليا المستقلة لرقابة الانتخابات، أو من حيث علاقتها بباقي آليات الرقابة الأخرى.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقرارات الهيئة العليا المستقلة

بالإضافة إلى الجوانب التوجيهية التي تتميز بها الصلاحيات المقررة لهذه الآلية يبرز إلى العلن بعض الغموض في الطبيعة والقيمة القانونية لقراراتها بإعتبارها الوسيلة القانونية التي تباشر بها سلطاتها المقررة لها.

وقد خوّل القانون العضوي 11/16 للهيئة صلاحية إخطار كل من سلطة ضبط السمعي البصري عن كل مخالفة تتم معاينتها، في مجال السمعي البصري، قصد إتخاذ

الإجراءات المناسبة طبقا للتشريع، كما مكنها من إمكانية إشعار السلطات المكلفة بتسيير العمليات الانتخابية، بكل ملاحظة أو تقصير أو نقص تتم معانيته في تنظيم تلك العمليات، مع صلاحية كذلك إشعار الأحزاب السياسية المشاركة في الإستحقاق الانتخابي بكل الملاحظات والتجاوزات الصادرة عنهم.

وبحسب نص المادة (16) فإن الهيئة العليا تؤهل ضمن إحترام الأجل القانونية، لإستلام كل عريضة تتقدم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الإنتخابات أو المترشحين وكذلك الناخبين، وتقوم في هذه الحالة بإتخاذ كل إجراء للتأكد من تأسيسها وإخطار السلطات المعنية بشأنها.

وتنص المادة (21) من القانون العضوي المذكور على أنه "تفصل الهيئة العليا في المسائل التي تدخل في مجال إختصاصها، بقرارات غير قابلة لأي طعن، وتبلغها بكل وسيلة مناسبة، ويمكن للهيئة العليا أن تطلب، عند الحاجة من النائب العام المختص إقليميا تسخير القوة العمومية لتنفيذ هذه القرارات".

يثير مضمون هذه المادة إشكالية حول طبيعة قرارات هذه الهيئة حول إن كانت من طبيعة قضائية أم العكس، فبحسب ما ورد فيها فهي من جهة تعتبر قرارات تتميز بالطابع التنفيذي مما يوحي بتمتعها ببعض إمتيازات السلطة العامة، بالإضافة إلى تمتعها بالحصانة القضائية من عدم إمكانية أن تكون محل لدعوى قضائية.

من وجهة نظرنا يبدو أن هذا النوع من الأعمال هي قرارات من نوع خاص، فهي ليست بقرارات إدارية لأنه لم يصدر من جهة إدارية كشرط يجب توفره في القرار الإداري، فهي صادرة عن هيئة كيفها المشرع في طبيعتها على أنها هيئة مستقلة للرقابة، ومن جهة أخرى لا يمكن تعميم الطابع القضائي عليها بدليل نص المادة (23) من القانون العضوي 11/16 تنص على أنه "عندما ترى الهيئة العليا أن واقعة من الوقائع التي عاينتها أو أخطرت بها تحتل وصفا جزائيا، تبلغ فوراً النائب العام المختص إقليميا".

لهذا يمكننا القول أن قرارات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات هي قرارات من نوع خاص.

الخاتمة:

يشكل إستحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات نقطة مهمة لتكريس شفافية العملية الانتخابية وضمان تجسيد قيم الديمقراطية الفعلية، وتزداد أهمية هذه الهيئة بالنظر لكونها تدخل ضمن الهيئات الدستورية، وما يمكن أن يحفظه هذا الأخير لهذه الهيئة وخاصة بالنسبة لمسألة إستقلاليته.

غير أنه على الرغم من التكريس الدستوري لها فإن القانون العضوي 11/16، وبالنظر إلى التحفظ إلى سجله المجلس الدستوري عليه قد حول هذه الهيئة من آلية للرقابة الحقيقية إلى مجرد هيئة تقوم بالإشراف على الانتخابات لا تمتلك أدنى الضمانات والوسائل القانونية التي تسمح لها باتخاذ قرارات حاسمة بالنسبة للمسار الانتخابي.

ومهما يكن من أمر فإنه من الصعب الحكم على أي هيئة بالنسبة لحدود ومدى فعاليتها في مجال الرقابة ما لم يثبت الواقع العملي هذا العجز أو هذه الفعالية وعليه يبقى الواقع العملي هو الفيصل الحقيقي لإكتشاف الدور الذي ستلعبه هذه الهيئة عمليا.

الهوامش والمراجع والإحالات:

- 1- عقاقنة الحاج علال، الرقابة في مجال الانتخابات، اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات على ضوء أحكام القانون العضوي 01/12، المتعلق بنظام الانتخابات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2014، ص4.
- 2- وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص 61.
- 3- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2005/2006، ص 16.
- 4- قانون عضوي 01/12، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01، مؤرخة في 2012/01/14.
- 5- من بين المطالبين بدسترة الهيئة نجد اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها وذلك بموجب تقريرها السنوي الذي رفعته لرئيس الجمهورية لسنة 2015، والتي أصبحت في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 تدعى بمجلس حقوق الإنسان بموجب المادة 198 والمادة 199 منه.

- 6- القانون العضوي 11/16، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28 غشت 2016.
- 7- د عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، مارس 2003، ص 59.
- 8- القانون العضوي 10/16، مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28 غشت 2016.
- 9- وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 39.
- 10- حاليا يعود إختصاص إنشائها إلى المشرع، أنظر المادة 140 فقرة 28، من دستور 1996، المعدل ب 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، ل 7 مارس 2016.
- 11- يستعمل المؤسس الدستوري مصطلح "السلطة" في الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات، وهي السلطة التنفيذية في الفصل الأول (المواد 84 وما بعدها)، كما يستعمل مصطلح السلطة التشريعية في الفصل الثاني (المواد 112 وما بعدها)، ويستعمل مصطلح السلطة القضائية في الفصل الثالث (المواد 156 وما بعدها)، أما بالنسبة لمصطلح "المؤسسات" فقد إستعمله المؤسس الدستوري في الباب الثالث المعنون بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الإستشارية وبالضبط في الفصل الثالث من هذا الباب المواد (من 178 إلى غاية المادة 207)، مما يطرح تساؤلا عن مغزى الربط بين هيئة مكلفة بالرقابة ومؤسسات إستشارية.
- 12 - أنظر الملحق المتضمن الأرضية الخاصة باللجنة السياسية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، الملحقة بالقانون العضوي 07/97، المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور بتاريخ 6 مارس 1997، الجريدة الرسمية، رقم 12.
- 13- عقاقنة الحاج علال، الرقابة في مجال الانتخابات، المرجع السابق، ص 10.
- 14- حيث أن هذا الأخير ألغى المرسوم 44/89، ووسع سلطة التعيين لرئيس الجمهورية لتصل إلى حد تعيين الأمناء العامين لبلديات مقر الولايات.
- 15- أنظر القانون، 23/06، يتضمن تعديل قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 39، مؤرخة في 8 يونيو 2006.
- 16- رأي رقم 03/03.ر.ق.ع/د.م. 16، مؤرخ في 11 غشت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28 غشت سنة 2016.
- 17- أنظر المادة 208 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.
- 18 - أنظر السعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2012، ص 144 وما بعدها حيث أثير التساؤل حول مدى حجية أحكام وقرارات وأراء المجلس الدستوري، وفي هذا الصدد نجد أن الدساتير تختلف فيما بينها، وبالنسبة للدستور الجزائري لا نجد إجابة صريحة وواضحة بشأن مدى إلزامية رأي أو قرار المجلس الدستوري بالنسبة للسلطات المعنية، خلافا لما هو عليه الحال في أنظمة مشاهمة مثل فرنسا التي ينص دستورهما صراحة على في مادته الثانية والستون الفقرة الأخيرة (62 ف أخيرة) على هذه الإلزامية.

19- " les décisions du conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, elles s'imposent aux pouvoirs 2 publics, et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles"