

واقع النظام القانوني للسلطة المستقلة للانتخابات

Reality Of The Legal System For The Independant Authority For Elections

عمر بوجادي¹¹جامعة مولود معمري تيزي وزو (الجزائر) boudjadi.omar@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021/04/15

تاريخ القبول: 2021/05/25

تاريخ النشر: جوان/2021

الملخص:

يكتشف الباحث في القانون العضوي رقم 07-19، واقع النظام القانوني للسلطة المستقلة للانتخابات، بأنه ظاقع غامض ومتداخل من حيث الشكل والمضمون للقانون العضوي المنظم للشخص الإداري المفترض في السلطة المستقلة للانتخابات.

إن حصر المشرع عملية تنظيم الانتخابات فيما يسمى بالسلطة المستقلة، هو بمثابة غموض ثاني، لأن السلطة هي اختصاص وهذا الاختصاص لا يمكن أن يكون اسما لشخص اداري، كما أن الاختصاص لم يتم تحديد نسبه كما هو مألوف، لينسب سرا للشخص الفعلي المستتر.

أما كلمة الاستقلال فهي غير ملموسة في النظام القانوني للسلطة، لاعتبار أن هذا الشخص المفترض هو جزء من أجزاء أشخاص ادارية متعددة. أما بالنسبة لأعماله فهي في الأصل أعمال أشخاص إدارية أخرى، يقوم بتسييرها بطريقة مشابهة لعقود الامتياز.

الغريب في واقع نظام هذه السلطة، أنه لم يتم اخضاعه لأي نوع من الرقابة، لا قانونية ولا قضائية، رغم قيام المشرع بالصاق صفة الشخصية المعنوية العامة بهذه السلطة رغم المعارضة القانونية للصفة بذلك.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، السلطة المستقلة، الانتخابات.

Abstract:

The researcher in Organic Law No. 19-07 reveals the reality of the legal system of the Independent Authority for Elections, that it is an ambiguous and overlapping reality in terms of form and content of the organic law regulating the supposed administrative person in the Independent Authority for Elections.

The legislator's restriction of the process of organizing elections to the so-called independent authority is a second ambiguity, because the authority is a specialization, and this jurisdiction cannot be the name of an administrative person, and the jurisdiction has not been determined as is customary, to attribute a secret to the actual hidden person, as for the word independence It is intangible in the legal system of authority, because this supposed person is part of many parts of multiple administrative persons.

As for his business, it is primarily the work of other administrative persons, which he conducts in a suspicious manner for concession contracts.

The strange thing about the system of this authority is that it has not been subjected to any kind of oversight, neither legal nor judicial, despite the legislator affixing the public moral character of this authority despite legal opposition to the characteristic.

Key words: general administration, Independent Authority, Elections.

مقدمة

تعتبر سلطات الضبط المسماة بالسلطات الإدارية المستقلة شكلا من أشكال المؤسسات العمومية الإدارية الحديثة إذا ما قورنت بأنواع المؤسسات التقليدية المعتمدة في تسيير شؤون الدولة. يقترب اعتماد المشرع في تنظيم بعض شؤون الدولة على السلطات الإدارية المستقلة، بمثابة تدعيم للرئاسة القانونية غير المفعلة إلا نسيباً كونها دائمة التغيير، باعتبارها انعكاساً للتعدلات الدستورية المتكررة، و الخالية من الروح الانضباطية نتيجة عدم وجودها في إدارة الشارع، وإن وجدت فهي معلولة الفاعلية الأمر الذي جعل المشرع غير منضبط بصياغة فكرية قانونية معبرة عن الإرادة الجمعية للشعب الجزائري، و هو ما ينعكس سلباً على الأهداف القانونية التي غالباً ما تكون مبتورة النتائج لارتباطها بقوانين ظرفية بحسب العهود الرئاسية.

إن محاولة إنشاء مؤسسات عمومية ضبطية، في أي مرفق من المرافق لا يكون الهدف منه إلا للتحكم في قطاع من قطاعاته بواسطة تنظيم مؤسساتي متخصص بذلك. يتصور من إدخال المشرع للتنظيم المسمى بالسلطة المستقلة للانتخابات، أنه نوى من وراء ذلك ضبط شؤون إدارية بحتة في جانبها الانتخابي، الأمر الذي يتولد عنه التساؤل عن مدى تجسيد وضوح واقع النظام القانوني الذي جاء به القانون العضوي¹ رقم 19-07¹، في إبراز الدور الضبطي للسلطة المستقلة في اختصاصها الانتخابي و الذي آل إليها باعتبارها شكلاً بديلاً للإدارة في اختصاصها؟

إن عدم الانضباط الذي تمت الإشارة إليه سابقاً، ما هو إلا نتيجة للخلط بين التسميات المعبر عنها بالسلطات الإدارية المستقلة، و على ضوء ذلك جاءت صياغة قانون السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي حمل في طياته غموضاً، يسجله أي مطلع على قواعد هذا القانون سواء يتعلق ذلك بالجانب الظاهر منه أو الخفي. إن البحث في الواقع القانوني للسلطة المستقلة للانتخابات يفرض علينا ضرورة تناوله في جانبه التعريفي لماهية السلطة كتنظيم ضبتي للانتخابات (المحور الأول)، إن الهدف من الاتيان بأي فعل لا يكون إلا لتحقيق غاية تكون ناتجة عن إحداث التنظيم الإداري الضبتي المسمى

بالسلطة المستقلة للانتخابات، و هو إناؤها صلاحيات تنظيم الانتخابات كأداة معاونة للإدارة ضمن إطار قانوني الهدف منه تحقيق النفع العام (المحور الثاني).

المحور الأول: ماهية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

المتفحص لتاريخ ظهور التنظيمات المعروفة بالسلطات الضبطية المستقلة، يلاحظ عليها أنها حديثة الوجود في النظام الإداري الجزائري، لارتباط بداية إنشائها بالعيشية الأخيرة من القرن العشرين، بانتهاج الجزائر للنظام الرأسمالي الاقتصادي و السياسي، فما مكانة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بنظيراتها من السلط الضبطية الإدارية الأخرى من حيث التعاريف (أولا)، وما هي الخصائص المستنتجة من ذلك؟ (ثانيا).

أولا- مكانة السلطة الوطنية المستقلة من تعاريف السلط: المتمعن في نصوص القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية للانتخابات يستخلص أن المشرع الجزائري كعادته يتبع طريقة غامضة في طرح محتويات النصوص القانونية من حيث القواعد، و عليه جاء محتوى نص المادة الأولى منه متناولا لعملية الإنشاء لمولود قانوني جديد سماه "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات"، و هو نوع من الامتداد التشريعي في هذا المجال، و الذي ألفه المشرع بداية من إطلاقه لتسمية السلطات على تنظيمات مؤسساتية إدارية ضبطية يمكن الإشارة إليها على سبيل المثال لا الحصر بحسب ترتيب وجودها في أرض الواقع (1)، الأمر الذي يسهل على الدارس معرفة مكونات تعريف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (2).

1- تعاريف بعض السلطات الإدارية المستقلة:

حاول المشرع الجزائري إيجاد تعاريف متباينة تتماشى و العملية الإنشائية لأي سلطة ما لتكون مختلفة عن نظيرتها بحسب المجال الذي تتناوله بالتنظيم الزمني لوجودها، و هو ما تم إحداثه بالفعل لما أراد المشرع إدخال بعض التنظيمات على المجال الإعلامي، و سنه للقانون رقم 90-07، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للإعلام² الذي أشار في مادته رقم 59 إلى تعريف السلطة بما يلي: " يحدث مجلس أعلى للإعلام، و هو سلطة إدارية مستقلة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

و كذلك في جانب تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تم إصدار المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/5/1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة³، الذي عدل بموجب نص القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17/2/2003⁴، و الذي جاء في نص مادته 12 ما يلي: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

أما في عملية تنظيم الممتلكات المنجمية، فالمشرع أولى لها، القانون رقم 01-03 الذي حاول تعريف الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية باعتبارها سلطة إدارية و ذلك بالنص عليها في مادته 43 بما يلي: " تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، و هي سلطة إدارية مستقلة"⁵.

2-تعريف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

ألف المشرع الجزائري و كعادته استنساخ القوانين، ومعها التعريفات، دون مراعاة أدنى الحدود للدراسات القانونية الشكلية و الموضوعية في محاولة إخضاع النص القانوني، مع الواقعة القانونية المراد تنظيمها حتى تكون العملية التشريعية منسجمة تماما و إرادة المرفق العام في تحقيق الصالح العام. و عليه أورد لنا تعريفا للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات جاء به نص المادة الثانية (2) من القانون العضوي رقم 07-19 يحتوي نصه ما يلي: " تنشأ سلطة وطنية مستقلة للانتخابات تمارس مهامها بدون تحيز، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي، و تدعى في صلب النص "السلطة المستقلة"⁶. إن الهدف من استعراض هذه التعاريف هو محاولة الوقوف على تحديد اتجاه النية الإرادية للمشرع الجزائري و التي أفصح عنها بإنشائه لتتظيمات ذات خصائص ضبطية تتماشى و مجال الاختصاص، وهو ما يفرد له من دراسة في البند الثاني.

ثانيا-خصائص السلطة المستقلة للانتخابات:

من قراءة التعريف الذي أوردناه سالفًا حول السلطة المستقلة يمكن استخلاص النتائج التالية كخصائص ضمنها المشرع في تعريفه المذكور، و التي سنفرد لها قسمين هما:

- الخصائص العامة التي تشترك فيها السلطة المستقلة للانتخابات مع السلط الأخرى، - و الخصائص التي تتفرد بها السلطة الوطنية للانتخابات.

1-الخصائص العامة التي تشترك فيها سلطة الانتخابات مع السلط الأخرى:

تشترك السلطة المستقلة في مجموعة من الخصائص التي تتمتع بها السلط المستقلة الأخرى و هي:

أ-خاصية الإنشاء: و هي العملية التي يراد بها بعث شيء جديد في أرض الواقع القانوني قصد إحداث تغيير فيه بما يتماشى و رغبة المرفق العام في تحقيق الصالح العام الذي ينشده. فما هي الجهة المعنية بالإنشاء؟ بتفحص الجريدة الرسمية المتضمنة للسلطة المستقلة تتضح الجهة المسؤولة عن عملية الإنشاء مسندة للدولة ممثلة في رئيس الجمهورية- أو الدولة- بحيث يتم إنشاء السلطة المستقلة من قبل الدولة ممثلة في رئيس الجمهورية إن كان منتخبا، أو في رئيس الدولة، إن كان معيناً⁷، و ذلك بعد استيفاء مشروع القانون لكل مراحل إصدار نصوصه القانونية من قبل السلطة التشريعية في الجزائر. و ما يلاحظ على عملية الإنشاء أنها خاصة جامعة لكل التعاريف الواردة حول محاولة تعريف أي نوع من أنواع السلط المستقلة، و منها السلطة المستقلة للانتخابات، و من ذلك يمكن الحكم عليها أن منشأها عام يستند لمرفق الدولة لا غير، و يصدر بقانون عضوي.

القارئ للقانون العضوي المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات يلاحظ عليه أنه معيب في جانبيه الشكلي والموضوعي، و يعزى في ذلك إما لصدوره في ظروف استثنائية، و إما بسبب آخر غير معلوم، و فيما يلي نتعرض بالدراسة لهذين الجانبين من العيوب:

-عيوب الجانب الشكلي: بمجرد تفحص النص القانوني المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات يظهر لنا جليا التقسيم غير المنهج لعناوين الفصلين الثاني و الثالث باعتبارهما لبا موضوع القانون العضوي الخاص بالسلطة المستقلة.

إن التقسيم الخماسي لفصول النص القانوني، استوجب افتتاحه بالأحكام العامة التي احتواها الفصل الأول، وأردفها بالفصل الثاني الذي عنون بصلاحيات السلطة المستقلة، و هنا وقع الخطأ الأول الذي يطرح التساؤل حول كيفية البدء بعملية توزيع الصلاحيات التي هي اختصاصات دون معرفة تشكيلة السلطة المناطة لها الصلاحيات و التي جاءت في عنوان الفصل الثالث بتعبير تشكيل السلطة و سيرها؟.

في رأيي كان من الأفضل البداية بالتشكيلة في الفصل الثاني حتى تتضح الأمور حول الشخص المراد تكليفه بمهمة تنظيم الانتخابات، و ما هي تشكيلته، عندها يمكن توزيع المهام المناطة بالشخص، إما الابتداء بتوزيع المهام دون معرفة الشخص، فهذا ضرب من اللامعقول في إدراج نص قانوني عضوي، و على درجة مميزة، لدوره النفعي العام، و عليه نتمنى من الهيئة التشريعية مستقبلا أن تولي اهتماما أكثر بمهامها، بدءا من الجانب الشكلي، و انتهاء بالجانب الموضوعي و الذي سنناقشه في النقطة الموالية.

-عيوب الجانب الموضوعي: حوى الجانب الموضوعي في القانون العضوي للسلطة المستقلة للانتخابات مجموعة كبيرة من الملاحظات منها:

-إدراج المادة السادسة (6) ضمن الصلاحيات، و نصها كفل للسلطة حق تجسيد و تعميق الديمقراطية الدستورية، و ترقية النظام الانتخابي المؤدي للتداول السلمي، و الديمقراطي على ممارسة السلطة إذ تحتكم السلطة المستقلة لمبدأ سيادة الشعب المحقق لانتخابات حرة و شفافة⁸.

يعبر نص هذه المادة على تصور عملي عام تنشده الدولة من وراء إنشاء السلطة بتشكيلتها التي يمكن لها تلبية الرغبات العامة المجسدة للمبدأ الدستوري الديمقراطي، و ترقية النظام الانتخابي المساعد على تحقيق مبدأ التداول على الممارسة الوظيفية للدولة، لا ممارسة السلطة، لأن هذا الإصطلاح يحمل في طياته نوع من الفسادة، و بالخصوص لما يكون الفرد في تعامله مشبعا، بمحيط تسوده، و تنظمه مبادئ الحرية الفردية.

إن محتوى هذه المادة كان معبرا عن مبادئ عامة فلسفية في عمومياتها، نسبية في تطبيقها ، و مدى الإيمان بها، الأمر الذي يجعل من الضروري إدراجها ضمن الأحكام العامة، لا ضمن الصلاحيات المباشرة.

يلاحظ كذلك على عملية الترتيب للاختصاصات أنها غير مرتبة بحسب التدرج الهرمي المطلوب إتباعه منطقيا، فمثلا المادة الثامنة (8) في فقرتها الرابعة تنص على إعلان النتائج الأولية للانتخابات ، بينما الفقرة السابقة لها و هي الثالثة، نصت على عملية استقبال ملفات الترشح للانتخابات الرئاسية...إلخ. هذه المادة الوحيدة في النص التشريعي التي حددت مجال اختصاص السلطة المستقلة بالانتخابات الرئاسية فقط دون التطرق للمجالات الانتخابية الأخرى، سواء كانت استفتاءية أو تشريعية، أو محلية، فلا يمكن إعلان النتائج مباشرة بعد استقبال الملفات للترشح، فأى نتائج تعلنها؟ و الدليل في ذلك أن الفقرات المتبقية من نفس المادة تسرد الإجراءات التي كانت من المفروض أن تسبق عملية الإعلان، و هي العملية الأخيرة في الإجراءات الانتخابية.

ومن الأمثلة على ذلك ما جاء في نصوص الفقرات الخامسة (5) "تسخير و تعيين مؤطري مراكز، ومكاتب التصويت". و السادسة (6): "إعداد بطاقات الناخبين و تسليمها لأصحابها". و السابعة (7): "اعتماد ممثلي المترشحين مراقبي العمليات الانتخابية...". و في الفقرة الثالثة عشر (13) نلاحظ أنها تنص على عملية الفرز، فهل الفرز يأتي بعد الإعلان عن النتائج، و في الفقرة السابعة عشر (17): يعود بنا نصها إلى حق السلطة المستقلة في إبداء الرأي في كل ما يتعلق بمشاريع القوانين و التنظيمات ذات الصلة بالانتخابات، فهل هذا الفعل يأتي في هذه الدرجة الترتيبية بعد الإعلان و الفرز؟.

و في الفقرة التاسعة عشر (19) عاد المشرع إلى سرد فكرة حق مساهمة السلطة المستقلة في ترقية البحث العلمي في المواضيع الانتخابية بالتعاون مع مراكز البحث و الهيئات المتخصصة و هذا ليس مكانها. و في الفقرة العشرون (20)، نصت على إمكانية السلطة المستقلة إعداد ميثاق للممارسات الانتخابية وترقيتها و هي الأخرى لا يجوز ترتيبها في هذا المكان.

و على العموم يجب إعادة النظر في نصوص هذا القانون من حيث المحتوى الترتيبي عموماً حتى لا يكون خلطاً في الفهم و بالتالي مرتباً لنتائج سلبية.

ب-خاصية التسمية بالسلطة: تعرف السلطة في القانون بأنها المكنة، أو القدرة التي تمنح للإدارة العامة حق استعمال أفعالاً و ممارسات استناداً لقواعد قانونية إدارية استثنائية، مثل قاعدة الأمر والنهي، و استعمال القوة العمومية في الوسائل الردعية لتحقيق الهدف المنشود⁹.

فهل السلطة المستقلة للانتخابات هي اختصاص؟ و لمن يعود هذا الاختصاص إن كان كذلك؟ إن المتعارف عليه في عرف القانون، أن السلطة هي اختصاص يمنح لتنظيم قانوني من التنظيمات، وهذا الاختصاص السلطوي قد يأخذ أحد الشكلين التاليين:

ب1- السلطة المقيدة: يعني بالسلطة المقيدة أن إرادة الشخص صاحب الاختصاص السلطوي تكون خاضعة لقواعد قانونية تجبرها على القيام بالعمل الذي يأخذ صفة التسلط ضمن أطر قانونية معينة محددة للظروف والإجراءات و الوقائع سلفاً، وعليه ستكون إرادة الشخص صاحب الاختصاص مكبلة، و لا يسمح له بالخروج عن الإطار الذي رسم له، و بذلك يلزم بممارسة سلطته، أو برفض ممارستها بحسب توفر الشروط ذات الصلة بالواقعة التي كانت سبباً في تفعيل القاعدة القانونية المكبلة لإرادة الشخص صاحب الاختصاص السلطوي¹⁰.

و من الأمثلة على ذلك ما جاء في حكم المحكمة العليا، (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1993/2/23، في قضية بين الشخص (س) و وزير العدل: حيث أن وزير العدل في قضية الحال أعلن عن طريق الصحافة عن تنظيم مسابقة وطنية لالتحاق بسلك الموثقين، و أن قرار فتح المسابقة الذي حدد الشروط الواجب توفرها في المترشحين الجدد ينص على أن كل ملف ناقص أو غير مطابق للشروط المذكورة أعلاه لا يلتفت إليه. و أن ملف (س) قد قبل بدون تحفظ، و أن هذا الأخير، و بعدما أدى الامتحان الكتابي و الشفوي قوبل برفض منحه شهادته.

فحكمت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) و أقرت بأن الإدارة و بالشروط التي وضعتها حددت نطاق اختصاصها و حدود سلوكها، و بأن الإدارة في قضية الحال قيدت اختصاصاتها، و بالتالي هي ملزمة بالامتثال له، و بأن منح الشهادة بالتالي التزام واقع على الإدارة التي ليس لها سلطة تقديرية في هذا المجال"¹¹.

والتحديد يظهر في اختصاص السلطة المستقلة الذي أشارت إليه المادة 103 من قانون العضوي رقم 07-19 بالتصيص عليه بما يلي: "تعد و تنشر السلطة المستقلة تقريرا مفصلا عن كل عملية انتخابية خلال أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية، يصادق عليه مجلس السلطة المستقلة بحضور منسقي المنوبات". بتفحص النص السالف الذكر و مقارنته مع ما سبق من دراسة لمصطلح السلطة الممنوحة للإدارة العامة يستنتج ما يلي:

1- فالاختصاص (السلطة) قد يكون محددا مثل ما جاء في النص السالف الذكر لما يتعلق بعمل السلطة المستقلة في ممارستها عملية إعداد و نشر التقرير المفصل عن كل عملية انتخابية و الذي وحد بخمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية و بذلك تعتبر سلطات السلطة المستقلة مقيدة بعملين محددين يخصان التقرير المفصل و في زمن قدره 45 يوما لا يمكن تجاوزه من قبل هذه السلطة.

2-التقييم: الغريب في الأمر أن المشرع في صياغته لهذا التنظيم أنه قد أضفى تسمية السلطة كاختصاص على الشخص المعنوي العام و الذي يبقى مجهولا من حيث الجانب الوجودي الملموس له قانونا في أرض الواقع، بل يشار إليه كاختصاص و فقط، و هذا نوع من التظليل القانوني بما يتم تسميته ما يفترض أن يكون شخصا قانونيا عاما قد يمارس اختصاص يسمى بالسلطة العامة، لا بأن يسمى هو سلطة عامة في حد ذاتها¹². و هذا الاختصاص لا يمارسه الشخص المعنوي العام إلا في حالة قيامه بعمل سلطوي، أي منظم بقواعد قانونية استثنائية غير مألوفة في القانون العادي، و يمارس من قبل شخص إداري عام، و باستعمال القواعد القانونية العامة و فقط و يكون غرضها تحقيق مصلحة عامة.

وللإشارة فإن الشخص المعنوي العام لا يكون في كل تخصصاته مستعملا لقواعد و أساليب تسمى السلطة العامة، بل له الحق في أن يكون نقيض ذلك، بأن يسمح له تقمص صفة الشخص العادي لما يمارس أعمالا تكون منظمة بقواعد قانونية عادية، و عليه تتأى هذه الأعمال من درجة التصنيف السلطوي للعمل، و تصبح أعمالا عادية يطبق عليه القانون العادي.

إلا أن المشرع الإداري الجزائري ، و بطبعه المتعود فيه على النقل المباشر عن نظيره الفرنسي، الذي تربى على استعمال مثل هذه المصطلحات في مخاطبة شعوب مستعمراته باستعمال " السلطة العامة" كاصطلاح مبيت بنية سيئة تنبأ على استعمال ممارسات غير إنسانية اتجاه المخاطبين بها و بالتالي يتم تظليلهم في محاولة تحديد الشخص المعني بالسلطة، و هكذا يتم التهرب من المسؤولية من بل الفاعلين المستترين بدعم من القاعدة القانونية، و التي تحول دون قدرة المتضرر تحديد صاحبها.

المؤسف أن المشرع الجزائري لازال ينقل مثل هذه القواعد القانونية التي كانت تطبق على أباءه و أجداده لما كانوا مقيدين بمثل هذه القواعد السلطوية غير العادلة أثناء الاحتلال الفرنسي، و يدرجها ضمن

قواعده القانونية و هي مغلوطة إذا ما كانت حقيقة تخاطب شعبا مستقلا بدولة سيادية، و هو ما جاء في نص المادة 1/901 في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية كما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...¹³

إن استعمال مصطلح السلطات الإدارية في تسمية الأشخاص الإدارية، هي تسمية مبنية للمجهول كانت تستعمل لأغراض في نفسية المحتل لا يعرف مغزاها إلا هو، و من اکتورا بألمها لدى تطبيقها عليهم. و من الأمثلة على ذلك ما ذكره الرئيس الفرنسي "ماكرون" في ندوة صحفية متلفزة بثتها قناة فرنسا 24 يوم 2020/10/14 بمناسبة إعلانه الحجر الصحي الجزئي على بعض المناطق الفرنسية بتحديد وقت منع التجوال فيها ليلا و المحدد من الساعة 21 إلى الساعة السادسة (6) صباحا. فعبر الرئيس على ذلك بكلامه المباشر و المخاطب لمواطنيه باستعمال مصطلحات السلطة العامة، و التي من المفروض أن لا يلجأ إليها إلا في حالة الضرورة القصوى و هو استعمال السلاح لردع المخالفين و المعبر عنه بالفرنسية " couvre feu " و هو اصطلاح ما فتئ المحتل يستعمله في عمليات ردع الشعوب التي كان يسيطر عليها و من بينها الشعب الجزائري.

إن تعود الجيوش الفرنسية في معاملة الشعب الجزائري كان يعتمد على تفعيل السلطات التي يتمتع بها أشخاص غير محددین، جعل النظام متعودا على استعماله بمناسبة أو غيرها، الأمر الذي ترك تداول مثل هذه المصطلحات التعزيرية دائمة التداول، حتى و في غيرها مناسبتها، الأمر الذي يشين على المشرع الجزائري تقليده الأعمى للمشرع الفرنسي، و لما يصدر عنه من تشريعات حتى بعد مرور كل هذه الفترة الزمنية من الاستقلال.

ب-2-السلطة التقديرية: يستحسن من الدارس لهذا العنوان التعرض للمعنى اللغوي لمصطلح التقدير والذي يعني به إمكانية التقرير الحر، أي أن المقرر يكون حرا في إرادته التقديرية، تجسيدا لرغبته الذاتية¹⁴.

أما في حالة ربط هذا الاصطلاح بالإدارة، فيعني به لما تكون الإدارة حرة في إرادتها لكن ضمن القواعد القانونية أو التنظيم التي توضح متى تكون الإدارة حرة في التعبير عما تريد عمله في تقدير الظروف، وتكييف الوقائع المتوفرة لديها، و لا تلزم بإصدار قرار محدد بمضمون و شكل معينين، و خلال فترة زمنية محددة ما، عندها تكون الإدارة متمتعة بسلطة تقديرية عكس ما تكون عليه لما تظهر بمظهر السلطة المقيدة¹⁵.

مما تقدم يستنتج أن مصطلح السلطة التقديرية هو قدر من الحرية، و نوع من الاختيار يسمح به المشرع للإدارة كشخص معنوي عام، و من خلاله الموظف الذي يعبر عن إرادة الإدارة مقرونة بإرادته الذاتية في الحدود المسموح بها قانونا للقيام بالعمل الذي يتناسب و الظروف المحيطة به دون منازع، أو معقب.

إن تمتع الإدارة، أو أي تنظيم قانوني عام باختصاص تقديري، في أي مجال وظيفي، مهما اختلفت درجته بأن يكون عملا عاديا يدار بقواعد قانونية عادية، أو عمل إداري عام، ينظم بقواعد قانونية إدارية، مثل إصدار الإدارة لقراراتها الإدارية.

أو في حالة استعمال الإدارة للوظيفة السلطوية، التي تحكم و تنظم بقواعد قانونية إدارية، لا توجد مثيلاتها في القانون العادي و تتجسد مثل هذه الأعمال التي يصطلح عليها بالسلطة العامة، و التي تحمل في طياتها الروح التسلطية غير المقبولة في غالب الأحيان من الأشخاص المخاطبين بها نظرا للأضرار التي ستلحق بهم آجلا أو عاجلا، ماديا أو معنويا، و لا مناصا من التهرب منها، إلا في حدود القانون، مثل التجنيد الإجباري للخدمة الوطنية، هنا الإدارة العامة تفصح عن إرادتها السلطوية بأن تصدر قرار التجنيد القابل للتنفيذ، و لا يمكن للمخاطب به أن يرفض ذلك، و ما عليه إلا الانقياد له دون مقاومة لإرادة الإدارة السلطوية، و يلبي الواجب الوطني المفروض عليه.

و الإفلات من هذه السلطة لا يكون إلا بإتباع الإجراء القانوني الاستثنائي الذي يخول للإدارة بأن تمارسه في شكل سلطة تقديرية تمارس من قبلها في إقرار قبول الشخص المشتكى أمامها بأنه يتوافر على ملف خصوصي يتطابق و ما تطلبه الإدارة من شروط استثنائية أفردها المشرع لبعض الحالات الاجتماعية التي تتعارض و عملية التجنيد، عندها تقوم الإدارة بدراسة الملف المقدم إليها، و باستعمال العمل التقديري من قبل الشخص الموظف أو اللجنة أن كانت مكونة من مجموعة من الأفراد، يصدر عنها القرار النهائي إما بالإعفاء، و إما بالتجنيد.

و بالنتيجة يمكن اعتبار العمل التقديري، أو ما يصطلح عليه بالسلطة التقديرية أنه اختصاص من خلاله يمكن للإدارة أن تتطور، لأن الموظف الإداري يكون منتجا و فعالا، لأن المعيار التقديري يجعل منه عنصرا متجدد النشاط، دائم البحث بحسب ما يعرض عليه من أسباب ووقائع جديدة يتطلب إيجاد حلول لها في إطار إشباع الحاجيات العامة المرفقية. مما تقدم من عرض عن دراسة مصطلح السلطة، سواء كانت مقيدة أو تقديرية، يمكن الحكم على التسمية المضافات على التنظيم القانوني العام باصطلاح " السلطة" بأنها تسمية غير مناسبة، و لا أساس لها من الاعتبار بأن تؤدي المعنى بالمسمى كتتنظيم قانوني تسند له مهمة تنظيم العملية الانتخابية على مستوى الهرم التدريجي للانتخابات التي تجري عبر التراب الوطني سواء كانت إستقتائية، أو رئاسية، أو تشريعية، أو محلية. و عليه اقترح تبديل كلمة "السلطة" بكلمة "الهيئة"، ومنه تصبح التسمية كالتالي "الهيئة الوطنية".

ج-خاصية الاستقلال: تتحقق هذه الخاصية من حصول الشيء المتمثل في التنظيم القانوني على حق قانوني يتمثل في الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، الأمر الذي يسمح بمنح الحرية في العمل الداخلي و الخارجي¹⁶.

لكن إذا أردنا تطبيق هذه الخاصية على السلطات الإدارية، و منها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، فيصبح الاختصاص هو المستقل، و ليس الهيئة الوطنية هي المستقلة.

مما تقدم يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى: أن خاصية الاستقلال التي جاء بها المشرع و تعريفه للتنظيم الذي جاء في نص المادة الثانية (02)، زائد على المطلوب، لان سلطة الانتخابات تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري والمالي، و بالتالي لا داعي لذكر الاستقلالية.

الملاحظة الثانية: أن منح الاستقلال الإداري لتنظيم يسمى "السلطة المستقلة" غير واضح من حيث المقصود من الاستقلال الممنوح للسلطة، و تعبير سلطة في حد ذاته هو عمل لتنظيم قانوني شتات بين مختلف المرافق الإدارية العامة، فأين يكمن الاستقلال الإداري لهذا العمل أو الوظيفة؟
الجواب على هذا السؤال يكون على تشعبين هما:

ج1- إن كان يقصد باستقلال "السلطة" كعمل لها عمل إداري داخلي، فكان من الأجدر على المشرع إن أراد التعبير على النوايا الإرادية لغالبية الفئات الشعبية التواقفة إلى بناء دولة متحدة فكريا، متعاونة اجتماعيا، متطورة اقتصاديا، أن يخرج عن تكلسه المرتبط بالماضي التليد و المتمثل في نقل النصوص القانونية من دول أجنبية، مثل هذه النصوص التي لا تتماشى و الواقع الجزائري.

و الدليل على ذلك النصوص القانونية التي ما فتئت الدولة الجزائرية تتداولها منذ استقلالها، و غالبها يحمل معان غامضة و غير مفهومة، و من بينها ما هو معروض أمامنا من تسمية تنظيم بالسلطة، و إعطائه الاستقلال العام و كذا الاستقلال الإداري غير الظاهر، اللهم إلا إذا كان يقصد به الإدارة الذاتية و الضيقة، و التي تؤدي بنا إلى التساؤل حول طريقة التعيين أو الانتخاب التي تمت بها العملية التي أضفت إلى تمثيل السلطة من أشخاص معينين فعلى من هم مستقلين؟، و كيف تكون هذه الاستقلالية؟

ج2- الاستقلال الإداري و المالي

إن الجواب على السؤالين لمحالة يؤدي بنا إلى الغوص في مكونات الجانب الإداري لهذا التنظيم المتمثل في تشكيل الهيئة (السلطة) المتكون من مجلس و مكتب و رئيس و للسلطة امتدادات تتمثل في مندوبيات ولائية، و تستعين بأعضاء المندوبيات على مستوى البلديات، و الممثلات الدبلوماسية و القنصلية¹⁷.

إن الغوص في تشكيلة مجلس السلطة المستقلة، يمكن أن يكفينا و يغنينا عن البحث في المكونات الأخرى المتمثلة في المكتب و الرئيس و المندوبيات، لأنها تحصيل حاصل محتوى المادة 26 من القانون العضوي رقم 19-07، و التي جاء نصها حاملا مبينا لعدد أعضاء المجلس، و كذا نوعية الانتماء الوظيفي الجامعي، أو القضائي المحكمة العليا أو مجلس الدولة¹⁸، و هو ما يتعارض و نص المادة 1/19، 5 التي تنص " يجب أن تتوفر في عضو السلطة المستقلة الشروط التالية:.... و من بينها أن لا يكون العضو شاغلا وظيفه عليا في الدولة"¹⁹.

بدراسة نص الفقرة الخامسة من المادة 19، نتساءل ألا يمكن اعتبار العضو الجامعي الكفئ موظفا بدرجة عليا في الدولة، و بالتالي يتنافى و شرط الفقرة الخامسة من نص المادة 19، و بالتالي تتعرض الاستقلالية التي سميت بها السلطة إلى عيب النقصان الذي يحدثه الموظفون الأربعة من الكفاءات الجامعية بأن يحددوا اتجاه السلطة عن جدواها الاستقلالي الذي يدعيه المشرع. كما يمكن طرح نفس التصور بالنسبة للفقرة ج من محتوى نص المادة 26، التي هي الأخرى احتوت على نوعية فئوية لبعض أعضاء مجلس السلطة، و الذين يتكونون من 4 قضاة من المحكمة العليا و مجلس الدولة، و هم بالأساس موظفون يشغلون

وظائف عليا في الدولة، و عليه يتحقق الانتفاء، و التعارض مع الشروط التي نصت عليها المادة 5/19، و بالنتيجة تتأثر استقلالية السلطة و تفقدها المعنى و القصد من التعبير بالاستقلال.

إن خاصية الاستقلال لا تتحقق إلا بإضفاء الشخصية المعنوية على تنظيم قانوني من التنظيمات، و ما دام اصطلاح السلطة، هو بمثابة اختصاص لتنظيم قانوني ما، و غير محدد، فلا يمكن إذن إطلاق و تمكين لفعل يمارس من قبل شخص اعتباري درجة التشخيص الإداري العمومي، و هو الأمر الذي يفتح المجال واسعا للبحث عن الجهة القانونية الممارسة لهذه السلطة ، و بالتالي تزول صفة الاستقلالية عن فعل "السلطة".

2- تنظيم عملية الانتخابات كخاصية غير مشتركة بين السلط: إن إنشاء السلطة الوطنية كان بمثابة المحاولة الصعبة التي سلكتها الدولة الجزائرية قصد القيام بتجسيد و تعميق الديمقراطية الدستورية، و ترقية النظام الانتخابي المؤدي للتداول السلمي و الديمقراطي على ممارسة السلطة بحسب تعبير الشارع الإداري في نص المادة 6 من القانون العضوي 19-07.

إن الباحث في مكونات نص هذه المادة نستنتج ما يلي:

أ- تجسيد الديمقراطية: مقام بحثنا لا يسمح لنا بالولوج في مكونات اصطلاح الديمقراطية كتعبير فلسفي وإيديولوجي و سياسي واسع، و عليه يمكن التعبير على هذا الاصطلاح بأنه الحكم من الشعب و إلى الشعب، و يمارس عن طريق الانتخاب.

إلا أن اصطلاح الديمقراطية قد يرمز له كشعار من أي فئة سياسية تريد بسط سيادتها الفكرية على مجموعة بشرية يجمعهم إقليم قطري واحد، أو في حالة الصراعات السياسية الدولية، و التي يقوم فيها الصراع على أساس عدم احترام أو تطبيق حقوق الإنسان التي تكفلها الديمقراطية، و التي هي مبدأ من مبادئها الأساسية بحسب ادعاءات القوى المسلحة العظمى في العالم، و هو الظلم الذي يختبئ من وراءه في كل الحالات. لكن شعار الديمقراطية الذي قصده المشرع الجزائري بالتجسيد عن طريق السلطة المستقلة في رأبي هو بمثابة تكليف يفوق طاقة هذا التنظيم، لأن عملية الإنشاء مجسمهم ظاهري محسوس من قبل أفراد الشعب، يتعايشونه في حياتهم الخاصة والعامة، هو بمثابة التصور الفلسفي الصعب التحقق و المنال، و بالخصوص لما أنيط تجسيده إلى تنظيم لزال فتيا هو " السلطة المستقلة".

ب- تعميق الديمقراطية: ترى ماذا نوى المشرع من وراء استعماله لكلمة التعميق الديمقراطي الدستوري؟ إن المفهوم العام الذي يمكن استخلاصه من الكلمة التي أبداهها الشارع في هذا القانون، هي محاولة الكشف عن إرادته الدالة على محاولة إثبات فنانة لدى العامة من الشعب بأن هذه السلطة جاءت لتثبيت غرس الفكر الديمقراطي، و على أسس متجذرة لا تزول من أرض الواقع بأي شكل من الأشكال لأنها محصنة بجذورها العميقة كأفكار غرست بفعل نشاط السلطة المستقلة على أرض الواقع من ممارسة العملية الانتخابية التي جاءت من أجلها و بالنتيجة يمكن استخلاص ما يلي:

- أن عملية التجسيد و التعميق الديمقراطي التي نصت عليها المادة، لا يمكن اعتبارها كذلك لأن عملية إنشاء السلطة المستقلة كانت متجهة فقط لتنظيم عملية الانتخابات ، إلا أن المشرع الجزائري ذهب بعيدا، و

اختلط عليه الأمر بأن قام بحشو أفكار قد تتجاوز المهمة الموكلة للسلطة، و منها تكليفها بمهمة وتجسيد تعميق الديمقراطية، و ذلك قبل القيام بالمهمة الأصلية التي من أجلها أنشأت السلطة المستقلة.

- مما تقدم يلاحظ على المشرع أنه كان متسرع في إصدار القواعد القانونية لهذا القانون، الأمر الذي جعل منه غير متحكم في سرده الأفكار التي كانت تخرج ساكنته إن كانت حقيقة من مخيلاته، إما أن كانت منقولة من غيره و دون مراعاة لغربلتها و تمحيصها فهذه هي الطامة الكبرى، التي تعود الشارع الجزائري بأن لا يقوم ببذل أي مجهود اتجاه محاولاته التشريعية، و يكتفي يتبنى قوانين الغير، و مظهرا تقاعسه الدائم، بأن يشرع و يعدل و يلغي قوانين بعض القطاعات التنظيمية باستمرار و في فترات قصيرة، مما يعكس سلبا على تطور المرافق العامة، بوضعها في دائرة مفرغة لا طائل من ورائها، و الدليل على ذلك أنه استهل المادة السادسة (6) باصطلاح التكفل الذي ستمارسه السلطة المستقلة، على عملية الديمقراطية، و كأن هذه الأخيرة قاصرة، و غير مؤهلة، سنتكفلها هذه السلطة بأن تتولاها بالتجسيد على أرض الواقع لأنها كانت غير موجودة أصلا، و ستتعمق فيها بعد تجسيدها.

إن صياغة الاصطلاحات المستعملة من قبل المشرع ليست في مكانها السياقي من جهة و من جهة أخرى، فإن هذا التكليف يتعدى الاختصاص الأصلي و هو تنظيم الانتخابات من قبل السلطة، و بالتالي قد تؤدي إن كانت منتجة لأثار إيجابية أن تتحقق المصالح العامة للشعب الجزائري، و عليه لا يمكن مطالبة تنظيم بمثل هذه المكانة المتوسطة الحال القيام بمهام استعصت على دول، و شعوب القدرة على تحقيقها.

المحور الثاني: صلاحيات السلطة المستقلة

استنادا لمحتوى الفصل الثاني من القانون العضوي رقم 19-07، خولت السلطة المستقلة من استخلاف الإدارة العامة في مجموعة كبيرة من الاختصاصات منها ما هو سياسي أو فلسفي، أو إيديولوجي في غالب الأحيان تتناوله بعض الدساتير، و منها الدستور الجزائري في المبادئ العامة، الأمر الذي يجعلنا نستبعد البحث في هذا المقام، و نختصر على دراسة الجانب التشاركي غير المباشر للسلطة المستقلة في الأعمال المتعلقة بإعداد التنظيم العام الانتخابي (أولا).

ومن ثم نتناول بالدراسة الجانب التشاركي المباشر للسلطة في القيام بالعمل الإداري و الذي كان من اختصاص الإدارة العامة، بحسب مكانها التدرجي في الهرم الإداري و التي كانت تتولى إعداد، و تنفيذ العملية الانتخابية (ثانيا).

أولا: العمل غير المباشر للسلطة في إعداد التنظيم العام للانتخابات

كما سلف و أن أشرنا إليه في المحور الأول عن مدى عدم احترام المشرع للمنهجية التسلسلية في طرح الأفكار التي تتضمنها القواعد القانونية حسب تدرج أرقام المواد، نفس الإشكال نلاحظ على أفكار المحور الثاني بأنها غير متزنة في سلاسة طرحها، و غير متسلسلة من حيث مكانتها الرقمية كمواد قانونية يفترض فيها احترام تقديم المعلومة القانونية بحسب المكانة المناط إدراجها في العملية التنظيمية، إلا أن العملية ظهرت عكسية، فبدلا من طرح المواد المتعلقة بالعمل غير المباشر في المادة الأولى أو الثانية، من المواد

الناصية على الصلاحيات، نجد المشرع قد أوردها في المادة الثالثة من الفصل الثالث المتعلق بالصلاحيات، و ترتيبها ضمن هذه الفقرات هو الآخر جاء متخلفا و ذلك يظهر من خلال أرقام الفقرات التي خصتها و هي 17-18، 19، 20، و 21 من المادة الثامنة، أما تبيان محتوى هذه الفقرات و الذي يعبر به عن العمل غير المباشر للسلطة، فيمكن تقسيمه إلى قسمين هما:

1-القسم الأول: صلاحية السلطة في إبداء الرأي و القيام بعملية التحسيس.

2-القسم الثاني: صلاحية السلطة بالبحث العلمي، و إعداد ميثاق العملية الانتخابية.

1-القسم الأول: صلاحية السلطة في إبداء الرأي و القيام بعملية التحسيس:

من قراءة نص المادة الثامنة (8) من القانون العضوي رقم 19-07 في فقرتها السابعة عشر (17)، والثامنة عشر (18)، نستخلص منهما بأن المشرع قد منح للسلطة المستقلة صلاحية إبداء الرأي (أ)، كما خول كذلك هذه السلطة إمكانية القيام بالعمل التحسيبي (ب).

أ-صلاحية السلطة الاستشارية بإبداء الرأي: انطلاقا من محتوى نص المادة الثامنة (8) في فقرتها السابعة عشر (17)، نلاحظ بأن المشرع قد أولى السلطة المستقلة صلاحية استشارية تتمثل في إمكانية إبداء الرأي في حالتين هما:

أ-1-إبداء الرأي بمشاريع القوانين ذات الصلة بالانتخابات: بالعودة إلى سرد خطوات العملية التشريعية، يلاحظ على أن مسار العمل الذي يكتسب درجة مشروع قانون لا يحتاج إلا للرأي الاستشاري من قبل مجلس الدولة. الأمر الذي يستدعي طرح التساؤل حول كيفية القيام بإدراج مثل هذا الاختصاص للسلطة من المشرع في مجال لا يعينها قانونا، بحسب ما هو متعارف عليه.

وحسب تخميني فإن المشرع و أثناء قيامه بإعداد المشروع القانوني للسلطة المستقلة اختلطت عليه الأمور، و عوض أن ينصص على أن السلطة تكون مختصة بالعملية الاستشارية للإدارة العامة صاحبة الاختصاص في الأعمال التشريعية أصلا، و هنا يمكن تسجيل العودة بالإشارة إلى مدى صحة تسمية التنظيم بهذه التسمية على أنها "سلطة" و "مستقلة" إلا أنها مستشارة لدى الإدارة العامة أثناء إعدادها للمشاريع القانونية المتعلقة بالانتخابات، فهل الشخص الذي يوظف عند الحاجة إليه كمستشارة يمكن ألا تكون صفة استقلاليته غير متأثرة بهذا العمل الإداري؟

الجواب على هذا التساؤل، يمكن أن يكون ذا حدين في الأول يجوز القول بأن عمل السلطة كمستشار لدى الإدارة في عملية الإعداد لمشاريع القوانين هو عمل لا يمس بالاستقلالية بل هو دافع لإبراز توجهات السلطة، و محاولة تفعيلها و تجسيدها في أرض الواقع، إلا أن الشك، و الضبابية في قيام العلاقة الاستشارية بين الإدارة العامة و السلطة يبقيان مرادبان لضمير العارف بخبايا الإدارة على أن أي عمل يتم فيه الاتصال بين هاذين العنصرين غير المتكافئين في كل المجالات أن الغلبة، أو الميلان لا يكونان إلا لصالح الإدارة العامة صاحبة اختصاص السلطة العامة، و إذا صلح إمكانية تفريق هذه السلطة و تسميتها كاختصاص تولد لنا فكرة ما يسمى " بالسلطة المستقلة"، و التي لا يمكن أن تكون كذلك، و هي شغالة على تطبيق الأوامر

والنواهي الموجهة إليها من قبل الهيئة التي كانت سببا في وجودها. أما الحد الثاني، فيمكن تصوّره على أن السلطة العامة لدى قيامها بالعمل الاستشاري لدى الإدارة العامة تكون بمثابة السلطة الخانعة، و كل ما يطلب منها تقوم بأدائه، دون نقاش، لأن خبرة الإدارة لا تقاس، و لا تقارن بانعدام الخبرة، لما يسمى " بالسلطة المستقلة" و عليه فالعمل الاستشاري من قبل السلطة للإدارة هو بمثابة الاستدعاء الذي يوجه من قبل مرفق الجيش الوطني الشعبي لأي مواطن جزائري بلغ سن التجنيد، فما عليه إلا بالتلبية للدعوة الموجهة إليه، دون لف و لا دوران حول قرار التجنيد، إلا بإتباع الطرق القانونية التي تكفل له الحق بالشكوى إلى إدارة المرفق التي تفصل له في الموضوع.

و عليه و بالنتيجة فإن إبداء الرأي الاستشاري هو بمثابة عامل اتصال بين الإدارة العامة و السلطة المستقلة، يبين أن المبادرة بعملية الإعداد، و التنظيم لمشاريع القوانين و منها قوانين الانتخابات هي من اختصاص الإدارة العامة أصلا، و بالتالي فإن الرأي الاستشاري بما يسمى بالسلطة، ما هو إلا طلب يد مساعدة من قوة ذات وزن ضعيف بالمقارنة بقوة الإدارة منشئة السلطة المستقلة، أو بالتعبير الصحيح هي جزء من اختصاص الإدارة العامة.

و مما تقدم تظهر نتيجة الدرجة الهرمية لموقع السلطة على أنه تابع للإدارة العامة، و ما شعار الاستقلالية، الموظف من قبل المشرع في هذا القانون ما هو إلا ظل إداري يتبع صاحبه أينما حل و ارتحل، لكن بوجود الضوء الذي يوجه وجوده و حجمه في الحالات المطلوبة، و تغييبه في الحالات غير المرغوبة إداريا.

أ-2- إبداء الرأي فيما يتعلق بالتنظيمات ذات الصلة بالانتخابات: يعتبر العمل التنظيمي اختصاص من اختصاصات الإدارة العامة، و مجاله واسع بحسب طبيعة القوانين و اختلاف النشاطات المراد تنظيمها، و ما دامت القوانين تصدر دائما في صورة عامة و مجردة، فإنها تحتاج تطبيقاتها على أرض الواقع من الإدارة ضرورة اللجوء إلى إصدار مراسيم أو قرارات أو تعليمات تنظم من خلالها عملية تطبيق القواعد القانونية، فما مدى تأثر السلطة المستقلة بتنصيب المادة الثامنة (8) في فقرتها السابعة عشر (17)²⁰ على اعتبار السلطة أداة استشارية للإدارة؟

إن اعتبار السلطة المستقلة أداة استشارية تستعملها الإدارة في شؤونها التنظيمية المتعلقة بالانتخابات هي بمثابة وسيلة تلجأ إليها الإدارة عند الحاجة إليها. كتنظيم مفترض في شكل هيئة ذات شخصية معنوية يمثل ما جاء في نص المادة الثانية²¹ يفهم أن منح الشخصية المعنوية أنها لا تظفي على اختصاص، بل تظفي على تنظيم قانوني يكون في شكل مجموعة من الأشخاص أو المؤسسات²²، و الهدف من منح الشخصية المعنوية، هو تمكين التنظيم من أن يصبح شخصا اعتباريا متمتعا بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان و ذلك في الحدود التي يقرها القانون، مثل الذمة المالية، الأهلية في الحدود التي يعينها عقد الإنشاء، أو التي يقرها القانون، موطن، نائب يعبر عن إرادته، حق التقاضي²³، و حق الاستقلال الإداري كما جاء في نص المادة الثانية²⁴.

فإذا صح الطرح الذي جاءت به المادة الثانية من القانون العضوي على أن السلطة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري فمعنى ذلك أن كلمة سلطة في غير محلها و بالتالي تصبح السلطة هي تنظيم قانوني قائم بذاته يتولد عنه أن المعاملة معه من قبل الإدارة العامة أن تكون ندية، بأن يشارك في إعداد التنظيم المتعلق بالانتخابات بكيفية موازية للتي تقوم بها الإدارة العامة، و بذلك يصبح مشاركا أساسيا في عملية الإعداد، إذا لم أقل بأنه كان من المفروض التنازل من الإدارة لهذا التنظيم بأن يكون هو صاحب الاختصاص الأصلي في العملية، و الإدارة اختصاصها استشاري، حتى تكون الاستقلالية حقيقية للتنظيم في شكل هيئة عمومية، و ليست سلطة مجهولة الأب الإداري.

أما إذا كانت هي سلطة بحسب ما هو مفروض في نص المادة الثانية من القانون العضوي فان اعتبارها أداة استشارية من قبل الإدارة فهو معبر عن مكانتها بأن لا يمكن اعتبار رأيها إلزامي لأنها صادرة من جهة ذات مكان غير موازي لمكانة الإدارة، بل هو تابع لمصدره الأصلي كاختصاص للإدارة، و منه يمكن الحكم على الرأي الاستشاري أنه اختصاص الاختصاص، و بالتالي يضرب تعبير الشخصية المعنوية في الصميم، ويصبح غير موجود على أرض واقع هذا التنظيم يسمى بالسلطة المستقلة.

ب- قيام السلطة بعملية التحسيس و نشر ثقافة الانتخابات: الدارس لهذا العنوان، و من أول وهلة يلاحظ أن عمليتي التحسيس و نشر ثقافة الانتخابات هما عنصران غامضان يجب إخضاعها للدراسة كلا على حدى وذلك كالتالي:

ب1- عملية التحسيس الانتخابية: هو نشاط يتعلق باختبار الناس، و اطلاعهم، بما هو غير معروف عن العمليات الانتخابية، لكن هذه العملية تكون في غالب الأحيان مرتبطة بالحملات الانتخابية التي تتميز بضرورة إعلام الناس، و تعريفهم بما هو مستجد في كل عملية انتخابية.

لكن ما يمكن ملاحظته على عملية التحسيس أنها ترتبط بأشخاص خارجين عن أعضاء السلطة فهم الذين يتولون مهمة التعريف بأعضائهم إن كانوا أحرارا أو أحزابا، و يبقى للسلطة كعمل تحسيبي هو الدفع بالأشخاص إلى الترشح بتوفير الدعاية للإدارة حتى تتمكن من لعب الأدوار التنظيمية للعمليات الانتخابية.

ب2- عملية نشر ثقافة الانتخابات: تتمثل هذه العملية في الإعلان، و النشر لثقافة الانتخابات و التي قد تتسع و تضيق بحسب الظروف الزمانية و المكانية، و كذا ارتفاع أو هبوط المنحنى الهرمي للسياسة المتبعة من قبل النظام، و الذي تميز بعدة مراحل، في كل مرحلة كانت عملية التحسيس تختلف عن سابقتها بإتباع وسائل دعائية فضفاضة تربط غالبا برموز الثورة التحريرية، مثل استعمال الثورات التي نسبت للسياسة، والاقتصاد و الثقافة و الفلاحة و غير ذلك من التسميات التي تختلف باختلاف كل حقبة رئاسية. و عليه فالمشرع الذي أوسم هذه السلط بهذا الاختصاص يلاحظ عليه أنه لازال متأثرا بواقع الجزائر ماضيا وحاضرا، وليست له نظرة استشرافية مستقبلية يحاول بها تطوير الميدان الانتخابي و ترك مجالاته مفتوحة للأشخاص الذين يخوضون غمار المنافسة الانتخابية، حتى لا تنعكس أي آثار من أثاره سلبا على السير النظام بسلاسة وإطراد، وتبقى بذلك المؤسسات الوطنية مهما كانت درجتها القيمية في السلم الهرمي الإداري محافظة على

سلامتها، وفعاليتها، ومستقلة عن ما قد يقع من اختلالات أثناء تنظيم العمليات الانتخابية، وبالأخص مرافق الجيش، والقضاء والولاية ورؤساء البلديات والتعليم... إلخ

ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في انتخابات الولايات المتحدة الأمريكية سنة 2020، وبالضبط في 2020/11/03، والتي كانت بين الحزب الجمهوري الحاكم برئيسه، "دونالد ترامب" من جهة، والحزب الديمقراطي بقيادة مترشحه "جوزيف بايدن" والذي بلغ بينهما الحماس التحسيسى بعملية الانتخابات إلى الحد الأعلى من مستويات التنافسية بين الحزبين، بأن نال الحزب الديمقراطي حوالي 80 مليون صوت لمترشحه "جو بايدن" و حوالي 76 مليون صوت للحزب الجمهوري لمترشحه الرئيس "ترامب"، وعندما شكك الرئيس ترامب في عملية الانتخابات وأدعى بأنها مزورة بحسب حملته الانتخابية، اتجه كرئيس إلى القضاء على مستوى بعض الولايات، والذي حكم له عادة الفرز في بعضها، لأن الفارق القانوني بين نتائج الانتخابات إن كان قليلا، مثلا 20 ألف و أقل من ذلك يمكن للإدارة الولاية القيام بعملية إعادة الفرز يدويا، و كان من قبل إجراء العملية الانتخابية، وقعت بعض التظاهرات الشعبية ضد العنصرية، التي اتهم فيها الرئيس ترامب بأنه كان ورائها، والذي طلب وزيره للدفاع بإخراج الجيش إلى الشارع لمحاولة قمع التظاهر فرفض وزير الدفاع ذلك و عليه تم طرده، و استبداله بآخر، و قد قبل الرئيس المرشح بهزيمته، واستجاب للأحكام القضائية التي صدرت ضد طموحاته، و فاز بالرئاسة المشرح جو بايدن²⁵. و للإشارة و قول الحق فإن الدولة الجزائرية هي الأخرى عرفت مبادرة تحمد على أدائها كانت قد أدتها المؤسسة العسكرية في سنة 2019، بأن ساندت الحراك الشعبي ولم تتدخل ضده لما طلب منها ذلك، و هو المطلوب من المؤسسات ومن داخلها الأفراد مهما كانت أدوارهم من أبسط عامل إلى أعلى قائد، بأن يلتزموا بالروح الوطنية البناءة، وينزعوا عن نواتهم كل التوجيهات الحزبية أو الجهوية، أو غيرها من الشخصية التي لا تخلوا من أي إنسان مهما كان، و له الحق في ممارستها في إطار الشرع و القانون لما يكون خارج العمل.

وفي الأخير يمكن الحكم على هذه العملية أنها فعالة في خدمة المجتمع، لكن إذا كانت ممارسة من الأشخاص المعنيين بها في الحملات الانتخابية، و لا داعي لتدخل الدولة فيها بأي طريق من الطرق، و ذلك حفاظا على المال العام بالدرجة الأولى، و التوجه بالجهد الإداري إلى ميادينه غير السياسية.

2- القسم الثاني: صلاحية السلطة بالبحث العلمي، و إعداد ميثاق العملية الانتخابية:

يمكن اعتبار المساهمة من قبل السلطة المستقلة في ترقية البحث العلمي في المواضيع الانتخابية²⁶ بمثابة نشاط خاص بها، تبقى أحقية ممارستها على أرض الواقع مرتبطة بمستقبل المكانة القانونية و مآلها العملي على أرض واقع السلطة المستقلة (أ).

أما عملية إعداد ميثاق خاص بالممارسات الانتخابية الحسنة، و العمل على ترقيتها لدى كل فاعلي المسار الانتخابي²⁷، فهي المهمة التي تتطلب جهود فكرية وعملية مضمينة حتى تتمكن من محاولة تجسيدها فعليا (ب).

أ-المساهمة في ترقية البحث العلمي: انطلاقا من نص الفقرة 19 من المادة الثامنة (8) من القانون العضوي رقم 07-19، نلاحظ على أن المشرع قد ربط عملية البحث العلمي بعملية أخرى و هي ضرورة التعاون مع

مراكز البحث من جهة (1) و من جهة أخرى ربط كذلك عملية ترقية البحث العلمي بالتعاون مع الهيئات المتخصصة(2).

أ-1- مساهمة السلطة في ترقية البحث العلمي في مواضيع الانتخابات بالتعاون مع مراكز البحث: ما يفهم من نص الفقرة المتعلقة بعملية المساهمة في ترقية البحث العلمي للسلطة قد خصص لمواضيع الانتخابات فقط، و أن هذه العملية في نية المشرع لا نتكون مجدية إلا إذا ارتبطت بعلاقة تضامنية بينها وبين المراكز البحثية.

-تخصيص ترقية البحث العلمي بمواضيع الانتخابات فقط: ما دامت السلطة المستقلة مرتبطة في اختصاصها بعملية الانتخابات، فمن المنطقي أن لا تتجاوز أعمالها نطاق الانتخابات و بينما عليه أراد المشرع أراد لهذه السلطة أن تكون ذات اختصاص بحثي علمي خاص بمواضيع الانتخابات، و هنا يطرح التساؤل الذي مفاده، كيف تكون مساهمة السلطة في عملية ترقية البحث العلمي؟

الجواب على السؤال قد يكون على شعبتين: الأولى لما تقترح أفكارا خاصة بالانتخابات، لما تكون جديدة استخلصتها من الميدان العملي التشاركي و لكن تحتاج إلى دراسة علمية بحثية تجعل منها في درجة أعلى من التي كانت عليها من قبل، و بالتالي قد تتحول إلى أعمال بحثية، و عندها سنتوقف المبادرة التساهمية التي أنيطت بها قانونا، إما لعدم اختصاصها في ميدان البحث العلمي، أو لعدم وجود القوى المختصة لذلك.

أما الشعبة الثانية، فقد تكون باقتراح الأشخاص ذوي إلمام بالفكرة المراد تطويرها عن طريق البحث العلمي، والقيام بانتدابهم لمدة زمنية تختلف باختلاف الفكرة المراد ترقيتها، بإخضاعها للبحث و التجربة من قبل الأشخاص الذين انتدبوا للقيام بالبحث العلمي حول مواضيع انتخابية كانت ولدت في إرادة السلطة المستقلة إشكالات، لم تستطع إيجاد حل لها، و عليه ستستعين بطاقم بحثي ينتدب لمدة زمنية معينة في مركز للبحوث يكون متخصصا، و هو ما يتم تناوله الفقرة الموالية.

-ربط عملية الترقية بالتعاون مع مراكز البحث: إذا كان التعاون بمثابة الحلقة التي يعتمد عليها في ترقية مواضيع الانتخابات، فهل هو تعاون مباشر، أم غير مباشر؟

إن الغموض الذي اكتنف نص الفقرة السالفة الذكر، يؤدي بنا في محاولة الإجابة على السؤال أن تكون على احتمالين واحد مباشر و الآخر غير مباشر.

التعاون المباشر: قد تلجأ السلطة في ترقيتها للبحث العلمي إلى التعاون المباشر مع مراكز البحث العلمي، وذلك عن طريق التجائها إلى خبرة المراكز العلمية للاستعانة بها في إيجاد حلول ستبشرها السلطة في أعمالها الخاصة بمواضيع الانتخابات.

التعاون غير المباشر: وهو إقامة علاقة تعاونية بين السلطة و مراكز البحث بأن تستعين بالدراسات المختلفة التي ساهمت مراكز البحوث في إنجازها، لكن كانت لها علاقة بمواضيع الانتخابات مثلا، في الأنظمة المقارنة، أو في القانون المقارن، أو نتيجة دراسات ميدانية لأبحاث خاصة بقوانين الانتخابات التي عرفتها

الجزائر، أو غير ذلك من الأبحاث الأخرى التي قد يستفاد منها بطريقة غير مباشرة أعضاء السلطة المستقلة في عملية ترقية البحث العلمي الانتخابي.

أ-2- ترقية البحث العلمي بالتعاون مع الهيئات المتخصصة: بعدما تعرضنا بالدراسة للفقرة المحددة أو المرموز لها ب (أ-1) والمتعلقة بمساهمة السلطة في ترقية البحث العلمي في مواضيع الانتخابات، يستخلص أن المتبقي من العنوان (أ-2) هو الهيئات المتخصصة، فما هي هذه الهيئات؟ و ما هو تخصصها؟

- ماهية الهيئات: إن محاولة إعطاء تعريف لكلمة هيئة في هذا القانون، لا يسمح تعبيرها الاصطلاحي العام و غير المحدد أن كانت عامة محلية، أم وطنية، أم أنها هيئات أخرى ذات تنظيم إداري بحت، أم ماذا قصد المشرع بتعبيره هذا؟ الأمر الذي يجعل مني كدارس أنني وقفت حائرا في تعبيرات المشرع الجزائري الغامضة، و الذي عودنا على استعمالها في غالب تعبيراته القانونية، و ربما ذلك يعود لحاجة في نفس الإدارة، تترجى نتائجها عاجلا أو آجلا، و عليه فلا داعي للخوض في هذا المجال الغامض الذي قد لا يفيد شيئا في الموضوع، اللهم إلا إذا كان يقصد بالهيئات هي الجامعات أو المدارس الوطنية، فما كان عليه إلا أن يسميها بأسمائها، و يكفيها تعب البحث غير الفعال في "الحاجية للغة" و التي أدمن المشرع المدمن على استعمالها في النصوص القانونية و خاصة الإدارية منها.

- ماهية المتخصصة: من البداهة لأي ملاحظ لهذا الاصطلاح يسجل على المشرع إنه إداري، لتعوده اتباع مثل المسالك الملتوية في التشريع و أحسن مثال على ذلك، ما هو مطروح في نص القاعدة القانونية المذكورة في الفقرة 19 من المادة 8 السالفة الذكر بأن جاء فيها ذكر كلمة هيئات، و هو اصطلاح مبني للمجهول، وأردف على المجهول تجهيل ثان، و هو وصف هذه الهيئات أنها متخصصة، فما هو هذا التخصص؟ فالتخصص الذي قد يقصده المشرع الإداري هو التخصص القانوني، الذي قد يعتبر الوحيد الذي له اتصال بالدراسات القانونية و منها الانتخابية، و عليه يمكن الحكم على مثل هذا التوصيف بأنه غير مجدي للسلطة، و لا يزيدها إلا تعباً، ما دامت ليست قادرة على القيام بمثل هذا العمل لأنها لزلت في الطور الأول للوجود.

بالنتيجة مما تقدم استخلصت السؤال التالي: ما هي الفائدة المرجوة للسلطة المستقلة من أدائها لهذه المهمة العلمية التي خولت لها؟

إن اعتبار السلطة المستقلة كهيئة استشارية للإدارة صاحبة المهمة التشريعية، تجعل منها أداة ثانوية في العملية الإعدادية لمشاريع القوانين المتعلقة بمواضيع الانتخابات، و بالتالي فإن هذه المهمة العلمية التي ادعى المشرع أنها أنيطت بالسلطة المستقلة، ما هو إلا إهداء قانوني غير مبرر قد تلجأ الإدارة التنظيمية إلى تجاهله و لا تصدر في شأنه أي مرسوم تنفيذي و يبقى مجرد تعبير، يتباهى به المشرع الإداري على أنه حكيم في شؤونه، باستطاعته إنشاء سلطة مستقلة خاصة بالانتخابات إلا أنها مستشارة لديه، إذن ما هي الفائدة من اعتبار السلطة ذات اختصاص علمي؟

ب- إعداد ميثاق للممارسات الانتخابية و العمل على ترقيتها: تحتوي الفقرة عشرون (20) من المادة الثامنة (8) من قانون السلطة المستقلة (1)، على الاختصاصين الممثلين في إعداد ميثاق الممارسات الانتخابية الحسنة، و العمل على ترقيتها لدى كل فاعلي المسار الانتخابي(2).

ب-1- الاختصاص بإعداد ميثاق للممارسات الانتخابية الحسنة: باستقراءنا للشطر الأول من نص الفقرة المشار إليها سالفًا نستخلص منها، بأن المشرع في هذا الجزء من الفقرة قد كلف السلطة المستقلة باختصاص يتمثل في إعداد ميثاق، يكون مجاله ممارسة الانتخابات، و هذه الممارسة يجب أن تكون بدرجة حسن، وهذه النقاط سيأتي تفصيلها كآتي:

-إعداد الميثاق: باعتبار الميثاق هو عهد، فكيف يتم إعداده؟ و ما هي أطرافه؟ إن الجواب على السؤال الأول يقتضي التنويه بأن المواثيق أنواع، فمنها الديني، و الذي يكون مجاله ضرورة احترام بنود معينة متفق عليها من قبل مجموعة من الإيرادات الفردية ماديا و روحيا و على المخالف للعهد أن يتحمل وزر مخالفته. ومنها السياسي: و الذي يندرج ضمن التعهدات التي تكون عزائم لمجموعة من الأشخاص يرضون بتأطير أنفسهم ضمن تنظيم سياسي يسمى "الحزب" مثلا، و الأشخاص الذين انضوا تحت أي لواء حزبي ما عليهم إلا بإمضاء تعهد شرفي بأن يحترم، و يؤمن و يدافع و أن لا يخون المبادئ و الأفكار والتوجهات الحزبية التي يريد الانضمام إليها.

ومنها الإيديولوجية، أو الفكرية و التي تندرج تعهداتها، في الأشخاص الذين يريدون الدخول إليها أن يتعهدوا إما كتابة أو شفاهة، أو في شكل اعتقاد، بأن تقوم جماعة فكرية، ذات إيديولوجية معينة بإقامة تعهد يبنى على مجموعة من الأفكار و التوجهات، قد تكون فلسفية، قد تكون دينية، و قد تكون مذهبية، وعلى الراغبين الدخول فيها، أن يظهروا ولائهم لبنود الميثاق الجامع لذلك التنظيم.

ولما كان موضوعنا هو إعداد ميثاق من قبل السلطة المستقلة للممارسات الانتخابية، فالميثاق يكون مجاله سياسي، و بالتالي فهل دور السلطة في إعداد الميثاق هو دور تشاركي، تكون فيه بمثابة العضو المشارك ضمن جماعة المتعده، أم كلفت بإعداد ميثاق لأشخاص آخرين يكونون هم المتعهدون و هي المراقب لتعهداتهم؟ إن دور السلطة في إعداد الميثاق هو غير تشاركي، لأن السلطة، تعتبر بمثابة العنصر الخارجي عن الأعضاء المكونين للميثاق و بالتالي عملها ينحصر في عملية الإعداد كطرف محايد، كان في أصل وجوده راجع للإدارة العامة و التي تنازلت عليه لصالح السلطة حتى تقوم بمحاولة تجسيد الحياد الحقيقي التي فشلت الإدارة على إقامته في العمليات الانتخابية.

-مجال ميثاق الممارسات الانتخابية: تنتوع الممارسات الانتخابية في الجزائر بين ما هي انتخابات محلية، أو تشريعية أو رئاسية، أو استفتاءية و الأصل في إعداد تنظيم هذه الانتخابات يعود للإدارة التي تقوم بإعداد مشاريع القوانين المتعلقة بمواضيع الانتخابات للموافقة عليها من قبل البرلمان، و يتم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية.

فما هو المجال الذي تبقى للسلطة لتلعبه في الممارسات الانتخابية خارج القوانين المنظمة للانتخابات؟ قد يقول قائل بأن مجال الممارسة الانتخابية واسع، و عليه قد يحوي في طياته بعض التصرفات و الأفعال التي لا يمكن أو يتعاضى عن نكرها القانون، و بالخصوص تلك الممارسات البحتة والمتعلقة بتنفيذ العملية الانتخابية، و ما يرافقها من تداخلات بين ما يقوم به بعض الأفراد أو الجماعات من أعمال، قد تقرأ أو تفسر بعدة قراءات أو تفسيرات و بالخصوص لما تكون هذه الممارسات غير ملموسة ماديا، مثل هذه التصرفات، يمكن إخضاعها لتعهدات تبرم ضمن موثيق يلتزم من خلالها الأشخاص المتعهدين بضرورة احترامها و عدم الإخلال بها.

إلا أن هذا المجال يبقى صعب التطبيق على أرض الواقع لان بنود الميثاق في غالب الأحيان تكون معنوية و غير ملموسة، و المخالف لها يكون في غالب الأحيان في منأى عن العقاب.

-توصيف الممارسات الانتخابية على أنها حسنة:

إن الحكم الذي أطلقه المشرع على الممارسات الانتخابية بأنها حسنة، فهو حكم اعتباطي و غير مؤسس، وما كان عليه إلا التتصيص على أن العملية الانتخابية إذا ما كانت مرتبطة بميثاق أخلاقي لا بد الالتزام به من كل الأطراف كان الهدف من إقامته هو محاولة تحسين العملية الانتخابية.

أما أن يؤتى بهذا التوصيف غير المؤسس فهو نوع من المزايدة على المطلوب.

ب-2-ترقية الممارسات الانتخابية لدى الأطراف الانتخابية: استخرج هذا العنوان من الفقرة العشرون من المادة الثامنة(8)²⁸ السالفة الذكر، و التي حاول فيها المشرع التتصيص على منح السلطة المستقلة اختصاص الممارسة الانتخابية لكن بدرجة راقية، تطبق من قبل الأشخاص الفاعلة في المسار الانتخابي.

- ترقية الممارسة الانتخابية: يتطلب دراسة هذا العنوان تقسيمه إلى جزئين هما: الترقية، و الممارسة الانتخابية.

- ماهية الترقية: يقصد بالترقية هو رفع الدرجة التقييمية إلى الأحسن و من الأدنى إلى الأعلى، و في عالم الاقتصاد هو التطوير بالتنمية، و في العالم السياسي هو تطوير الانتخابات مثلا، و التي تتطلب إحداث تغييرات في العمل الانتخابي، بإدخال مجموعة فكرية، و إجرائية على العملية الانتخابية قصد تسهيلها ، على الناخبين و المنتخبين، و كذا المؤسسة المشرفة على ذلك.

إن عملية الترقية التي رصدت كاختصاص للسلطة، ما هي إلا أمنية، تخطر على كل بال، لكن مدى تحقيقها على أرض الواقع يختلف بحسب اختلاف التصورات الشخصية بين الحكام و المحكومين، أو المستفيدين منها، أو الخاسرين.

و عموما مثل هذه التعابير لا نجد لها تطبيقا واقعا، و ملموسا لأن درجة التعامل معه تكون مطاطة بحسب الأشخاص الذين يكلفون بتجسيد العملية من تصورها الفلسفي إلى التجسيد العملي، و عليه يبقى محتوى مجال عملية الترقية غير ملموس، من قبل الأشخاص الذين يكونون دائرة التعامل فيه، و استثناء يعبر على وجوده الأشخاص الانتهازيون الذين حازوا من العملية الانتخابية ما كانوا يبتغون.

- الممارسة الانتخابية: في حقيقة الأمر تختلف الممارسة الانتخابية من دولة إلى أخرى، و من مستوى انتخابي إلى مستوى انتخابي آخر، و عليه لا يمكن حصر الممارسة حصرا دقيقا في نشاط معين ما، بل

يكون بمثابة المجال المفتوح و الذي قد يبدأ من زمن التحضيرات و الإعداد الفكري، مروراً بالعمل التجسدي لفكرة موضوعياً، من قبل الأشخاص الطبيعية و المعنوية ذات الصلة بنوع وصفة الانتخابات.

ثانياً: العمل الإداري المباشر للسلطة المستقلة

يتمثل العمل الإداري المباشر الذي أنيطت به السلطة الوطنية للانتخابات في توليها عملية تحضير الانتخابات، و إدارتها و الإشراف عليها ابتداءً من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية، و مراجعتها، مروراً بكل عمليات تحضير العملية الانتخابية و عمليات التصويت و الفرز و البت في المنازعات الانتخابية طبقاً للتشريع الساري المفعول إلى غاية إعلان النتائج الأولية²⁹.

يعتبر العمل الإداري الذي كلفت به سلطة الانتخابات بمثابة تحويل في شكل تنازل من الإدارة العامة التي سماها المشرع في المادة 49 من الفصل الخامس و الأخير من القانون العضوي المتعلق بالسلطة المستقلة، و المعنون بأحكام خاصة و جزائية" السلطات الإدارية العمومية" الأمر الذي يجعل هذه الاصطلاحات غامضة لعموميتها من جهة و من جهة أخرى لعدم تحديد الشخص المرفقي الذي تكسوه مثل هذه الاختصاصات السلطوية إن كان محلياً، أو مركزياً، و لماذا أطلق عليها تسمية " السلطات" ما دام الأمر لا يتطلب من الإدارة اللجوء إلى استعمال قواعد السلطة العمومية في تنظيم الانتخابات؟

إن هذه السلطات الإدارية هي التي كانت ساهرة على تحضير العملية الانتخابية من حيث التنظيم، و التي تم تحويلها إلى السلطة المستقلة بموجب نص المادة 49 من القانون العضوي و التي تنص " تحول صلاحيات السلطات الإدارية العمومية في مجال تحضير و تنظيم الانتخابات إلى السلطة المستقلة..."³⁰.

فكيف يتم إعداد عملية التحضير للانتخابات من قبل السلطة المستقلة؟ و كيف يتم الإشراف على العملية الانتخابية في أرض الواقع إدارياً؟

يمكن حصر الإجابة على التساولين في النقطتين التاليتين:

1- إعداد عملية التحضير للانتخابات من قبل السلطة المستقلة: طبقاً لنص المادة الثامنة 1/8 من القانون العضوي المتعلق بالسلطة المستقلة، تتخذ هذه الأخيرة كل الإجراءات و التدابير التي تضمن تحضير الانتخابات من جانبها التنظيمي للهيئة الناخبة و المنتخبة (أ)، و بالسهر على تفعيل العملية الدعائية (ب).
أ- تحضير الانتخابات من جانبها التنظيمي للهيئة الناخبة و المنتخبة: يتفحص محتوى العنوان يمكن استخلاص شقين مكونين لهما: 1- تنظيم الهيئة الناخبة، 2- تنظيم الهيئة المنتخبة.

أ-1- تنظيم الهيئة الناخبة: تناولت هذا الجانب المادة 2/8، 5 من القانون العضوي المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات بالنص على ما يلي: "...مسك البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة و القوائم الانتخابية للبلديات و المراكز الدبلوماسية و القنصلية في الخارج، و تحيينها بصفة مستمرة و دورية طبقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات"³¹. أما في الفقرة الخامسة من المادة الثامنة فجاء نصها متناولاً عملية إعداد بطاقات الناخبين و تسليمها لأصحابها³².

أ-2-تنظيم الهيئة المنتخبة: تناولت هذا الجانب بالتنظيم الفقرة الثالثة من المادة الثامنة بالنص عليها كالتالي: "استقبال ملفات الترشح لانتخابات رئيس الجمهورية، و الفصل فيها طبقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات..."³³.

ما يلاحظ على هذه الفقرة أنها اقتصر على التصييص على استقبال ملفات الترشح لرئاسة الجمهورية فقط، و لم تتناول العمليات الترشيحية الأخرى، الأمر الذي ينبئ على أن إرادة المشرع الجزائري لم تكن سوية لدى ممارسته للعملية التشريعية و حتى غرفتي البرلمان، و لا المجلس الدستوري أشارا على المشرع بذلك. وبالنتيجة يمكن السماح لأي شخص مطلع على نصوص هذا القانون أن يكيه بكم هائل من النقد البناء، لان هذه الفقرة تتناول نوع واحد فقط من أنواع الانتخابات إلا أن عنوان القانون العضوي يتناول الانتخابات ككل. و عليه يمكن لي أن أتساءل عن مدى وجود الإجراءات الفعلية لمراحل تدرج العملية التشريعية من عدمها في الجزائر؟

ب-تفعيل العملية الدعائية للانتخابات: استناد للقرات الثامنة، و التاسعة و العاشرة، و الحادية عشر، من المادة الثامنة يظهر العمل التحضيري الدعائي، و المتمثل في تحديد أماكن تعليق ملصقات المترشحين، وكل ما يتعلق بإشهار الحملة الانتخابية، و ضمان توزيعها العادل، كما تقوم بتوزيع قاعات الاجتماعات، والهيكل على المترشحين بعدالة و إنصاف، و قد يلجأ إلى عملية القرعة عند الاقتضاء، كما يتم توزيع الوقت الزمني المخصص للمترشحين في وسائل الإعلام الوطنية³⁴.

2-الإشراف على إجراء عملية الانتخابات: إعمالا بنص المادة 49 من القانون العضوي المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات، يلاحظ أنها تناولت بالتنصيص لعملية تحويل صلاحيات السلطات الإدارية العمومية المتعلقة بتنظيم الانتخابات إلى السلطة المستقلة فيما يتعلق بجانبها المادي و البشري(أ)، و بما أن عملية الانتخابات هي عملية تنافسية على مناصب إدارية و سياسية، تنفيذية، و تشريعية الأمر الذي يجعل منها مرغوبة " و مطلوبة"، كونها محفوفة بالمصالح المالية و الجاهية، و بالنتيجة تكون مولدة لنزاعات مختلفة، يتوجب من السلطة المستقلة إناطتها بالحماية الأمنية (ب).

أ-الإعداد المادي و البشري لتنفيذ العملية الانتخابية: يتمثل هذا الاختصاص حسب نصي المادتين 44، 49 من القانون العضوي، و التي جاء ترتيبهما في النص القانوني غير تسلسلي، لأن محتوى نص المادة 49 كان أشمل في عمومية قواعده و بالخصوص لما عبر عن صلاحيات لأشخاص إدارية سماها " بالسلطات العمومية الإدارية"، و التي تبقى مجهولة الهوية في نظر أي راغب يطمح إلى معرفتها، بينما نص المادة 44 فكان واضحا و مفصلا، الأمر الذي يتطلب وضعه في مكان المادة 49، مع إنقاص للجزء الثالث من نص المادة 49 ابتداء من " وضع الأعوان الذين سيكلفون بالانتخابات على مستوى الولايات و البلديات تحت تصرف السلطة المستقلة " و إضافته لنص المادة 44، حتى يكون تعبير نص المادة كاملا.

إن محاولة الوقوف على محتوى العنوان الموسوم بالإعداد المادي و البشري، يتطلب منا إدراجه ضمن تقسيمين هما: -الإعداد المادي لتنفيذ العملية الانتخابية.

أ-1- الإعداد المادي لتنفيذ العملية الانتخابية: يحتاج العملية الإجرائية لتنفيذ الانتخابات إلى اعتماد مجموعة من الإجراءات منها:- الرقابة التي يتولاها ممثلي المنتخبين في العمليات الانتخابية عبر المراكز و مكاتب التصويت³⁵ -وضع الأعراف الذين سيكلفون بالانتخابات على مستوى البلديات و الولايات تحت تصرف السلطة المستقلة³⁶. -تسخير مؤطري المراكز، و المكاتب الانتخابية³⁷ للقيام بتوفير الوثائق و العتاد الانتخابي طبقا للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات³⁸.

إعداد قائمة مراكز و مكاتب لتصويت، و التكفل بتحيينها، و توزيع للهيئة الناخبة عليها³⁹ -الاختصاص المالي للسلطة: تزود السلطة المستقلة بميزانية تسيير خاصة بها، و تتولى السلطة إعداد ميزانية الانتخابات، و توزيع اعتماداتها و متابعة تنفيذها⁴⁰.

-الإشراف على عملية التصويت، و إعلان النتائج الأولية للانتخابات⁴¹. لكن التساؤل الذي يطرح نفسه بعد استعراض بعض الاختصاصات التي خولت للسلطة المستقلة، هو هل هذه الاختصاصات هي أصلا للإدارة العامة، و هي التي تتكفل بها، بحسب إرادتها تجسيدا و نتيجة؟، أم أن عملية الوضع أو التحول اللتان نصنا عليهما المادتان 44، 49 من القانون العضوي كفيلتان بالإقناع أن العملية أصبحت من اختصاص السلطة المستقلة و فقط؟

إن المتأمل في المسار التاريخي الانتخابي للجزائر، يمكن أن لا يقتنع لمحتوى هذه المواد التي تناولها المشرع في إثبات انتقال عملية تنظيم الانتخابات، و الدليل في ذلك يظهر في التالي: -أن أصل تنظيم لعملية الانتخابية هو إداري، و بقي إداري. أن عملية الوضع لمصالح الانتخابات على مستوى البلديات أو الولايات، بقي في مكانه، و بالعكس جيئ بأعضاء السلطة المستقلة إلى مكان ممارسة الإدارة البلدية أو الولائية، للقيام بأعمالهم الإشرافية، و التي يمكن من خلالها تسمية السلطة المستقلة على أنها ملحقة إدارية وطنية للانتخابات، أو أنها منظمة وطنية للانتخابات تقوم بمساعدة الإدارة العامة على انجاز العمليات الانتخابية.

-إن الإدارة العامة المشرفة، لو كانت صادقة في نيتها بالتخلي عن عملية تنظيم الانتخابات، لقامت بمبادرة جادة واحدة وحيدة، و هي إنشاء تنظيم إداري مستقل تكون مهمته القيام بتنظيم الانتخابات بدأ من التنظيم وحتى إعلان النتائج النهائية و عندها يمكن القول أن هذا التنظيم مختص لوحده بالانتخابات، بعد تخلصه من هيمنة الإدارة العامة ذات الشخصية المعنوية العامة و المتلونة و المطاطة و الدائمة التغير، مما يجعل فرض واقع "شخص" السلطة المستقلة ميدانيا غير مجسد كشخص إداري مستقل.

أ-2- الإعداد البشري لتنفيذ العملية الانتخابية: إن الإعداد البشري الذي تناولته المادة 49 من القانون العضوي، وضع الأعراف الذين سيكلفون بالانتخابات على مستوى الولايات و البلديات تحت تصرف السلطة المستقلة إلى نقطتين هما: عملية الوضع للأعراف، و عملية تصرف السلطة في الأعراف.

-عملية وضع الأعوان: يثير اصطلاح "الوضع" المستعمل من قبل المشرع الجزائري في هذه الجملة عدة تأويلات يمكن إدراجها في شقين، أولهما يتعلق بمدى اعتبار الوضع كلي، أو جزئي، أما الثاني فيتعلق بأثر الوضع على نفسية الأعوان.

مدى اعتبار الوضع كلي، أو جزئي: يمكن الفصل بين هاذين الوضعين من خلال اعتبار العلاقة الوظيفية بين المرافق العامة المتمثلة في الولايات و البلديات، و بين الموظفين، أو الأعوان مهما كانت وضعيتهم هي علاقة، تكاملية، و عليه فحتى و إن كان وضع هؤلاء الأعوان كلي تحت إمرة السلطة المستقلة، فالعلاقة الأصلية الروحية للموظف هي التي تبقى سائدة و متحركة في نشاطه لدى وضعه تحت تصرف السلطة المستقلة بما يؤثر سلبا على مدى استقلالية هذه السلطة.

أما حالة الوضع الجزئي، و هو الأصل في العملية، فإن تعبير الوضع، يؤدي إلى انتقال مبدأ التوجيه والإشراف من الوالي، أو الأمين العام للولاية، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الأمين العام للبلدية، إلى مسؤولي السلطة المستقلة، فإن هذا الانتقال الظرفي القصير، ما هو إلا وضع جزئي، و يبقى الأصل في يد الإدارة في الإشراف على العملية الانتخابية و ما دور السلطة المستقلة إلا دورا شكليا تتغطى به الإدارة، في قيامها بالعملية الانتخابية.

-الأثر النفسي للأعوان من عملية الوضع: لمحالة ستحدث عملية وضع الأعوان تحت إمرة أعضاء السلطة المستقلة تغييرات ميزاجية قد تكون سلبية و بنسبة كبيرة من تعداد الأعوان، نتيجة انتقال وضعهم من وضع إداري إلى وضع خليط بين سياسي و إداري، و لإمرة أشخاص غير متمرسين في الغالب على عملية الإدارة و التسيير، الأمر الذي يؤدي بالبعون البيروقراطي أن يستعمل إرادته الإدارية الصامتة، و بذلك يبقى الحال على حاله، و لا يتم التغيير بمثل هذه المحاولات.

ب-الإشراف الأمني: تتسق السلطة المستقلة مع السلطات العمومية المختصة كل الإجراءات الأمنية المتعلقة بالعملية الانتخابية لضمان حسن سيرها⁴² و يتم التنسيق إما بتلقي العرائض و الاحتجاجات أو التبليغات المقدمة من الأحزاب المشاركة في الانتخابات⁴³، أو المترشحين قصد النظر و الفصل فيها⁴⁴، أو الإخطار بها للسلطات العمومية المعنية بذلك أن كانت تتجاوز إختصاصاتها⁴⁵، كما يمكن للسلطة المستقلة تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها لما تكون فاصلة في مجال من مجالات إختصاصها⁴⁶.. أما في حالة الأفعال أو الإخطارات، التي تكتسي طابعا جنائيا، فتقوم السلطة المستقلة بإخطار النائب العام المختص إقليميا بذلك⁴⁷، فهل هذه الأفعال أو الإخطارات أن كانت صادرة من الأعوان الإداريين المشاركين في العملية الانتخابية أو كانت صادرة عن الإدارة العامة، يمكن الإخطار بها النائب العام، أو وكيل الجمهورية؟ في رأي لا أتصور ذلك، لأن المشرع استظهر باطن نيته بعدم التنصيص عليها، و معنى ذلك أنها مستبعدة.

كما أن المشرع استبعد كليه إمكانية تدخل القضاء الإداري كمراقب على أعمال السلطة رغم كونها عون إداري عام، أو أنها إختصاص في شكل شخص إداري متمتع بالشخصية المعنوية.

إن استبعاد القضاء الإداري من الرقابة على أعمال السلطة المستقلة، هو بمثابة دليل على أن الإدارة العامة باعتمادها على هذا العنصر الجديد و هو السلطة المستقلة في تسيير شؤونها، هو بمثابة تهرب من قضائها الناعم⁴⁸، و هو الأمر الذي يتعارض و قانون الانتخابات.

خاتمة:

يعتبر الغموض الذي أكتنف القانون العضوي للسلطة المستقلة بمثابة العمود الفقري الذي بنيت عليه دراستنا للموضوع من حيث الماهية و الاختصاص، لأن الغموض كان فارضا لنفسه، بدأ من العنوان الذي جاء عبارة عن اصطلاح اختصاصي و هو " السلطة"، إلا أن إرادة المشرع الإداري، طبعاً و الذي هو الإدارة العامة، يأتي به على أنه اصطلاح اسمي، و هو التناقض الذي ما فتئ المشرع الإداري الوقوع فيه، إما لحسن في نيته، أو لسوء في نيته، و هو الراجح في غالب الأحيان.

إن النظام القانوني الذي جاء به القانون العضوي للسلطة المستقلة للانتخابات كان غامضاً، الداعي الذي جعل من الموضوع محل دراسة، الهدف منها محاولة تبيان مواقع الزلل و التي يمكن إصلاحها عن طريق إعادة النظر فيها مستقبلاً باعتماد المقترحات التالية:

1-إعادة النظر في قواعد القانون العضوي رقم 19-07 شكلا و مضمونا.

2-إعادة النظر في التسمية المعبر بها "سلطة"، لأن السلطة هي اختصاص من اختصاصات الإدارة العامة لدى استعمالها القواعد القانونية الإدارية الاستثنائية التي تكون خالية من القواعد القانونية الخاصة، و بالتالي فالسلطة المقصودة من هذا القانون ، فهي اختصاص جهة ادارية مجهولة عن قصد من الإدارة الشرعية لتحقيق حاجتها الظاهرة و الباطنة أو المستجدة، محمية بقواعد القانون الإداري المعبر بها على المرونة، وسرعة التطور و التمدد، و كذا السرية، و لتفادي مثل هذه الاشكالات و التي غالبا ما تكون عائقا في وجه المحاولات التعبيرية من الواقع المجهول إلى الواقع المحسوس أقترح استبدال "السلطة" بـ"هيئة مثلا"، أو "مؤسسة عمومية"... إلخ

3-إنشاء هيئة قائمة بحد ذاتها ، متوفرة على جميع أركان الشخص الإداري المستقل، مختصة بالانتخابات، حتى لا تكون في وضعية التابع لأشخاص إدارية أخرى، لا ماديا و لا معنويا بمثل ما هي عليه من غموض في تصرفاتها مع الأشخاص الإدارية، إن كانت تقوم بأعمالها كمساعدة للإدارة في انجاز اختصاصاتها المتصلة بالانتخابات، أم أنها جزء من الإدارة، أضفيت عليها هذه التسمية المغربية معنويا ليتم فيها إسكان الطامعين في المعارضة.

4-عدم الإشارة القانونية لعملية الرقابة القانونية على شخص السلطة المستقلة لا ذاتيا و لا عمليا.

5-عدم الإشارة لأي نوع من الرقابة القضائية التي تخضع لها السلطة المستقلة.

الهوامش:

- 1- قانون عضوي، رقم 07-19، مؤرخ في 14 محرم عام 1441 م، الموافق 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
- 2- قانون رقم 07-90، مؤرخ في 1990/4/3، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأعلام، ج ر، عدد 14، 1990، ألغي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-22، مؤرخ في 1993/10/26، ج ر، عدد 9، 1993.
- 3- مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 1993/5/29، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، عدد 34، 1993
- 4- قانون رقم 03-04، مؤرخ في 2003/2/17، معدل و متم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 1993/5/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، عدد 11، 2003.
- 5- قانون رقم 01-03، مؤرخ في 2001/7/3، يتعلق بالمناجم، ج ر، عدد 35، 2001.
- 6- قانون عضوي رقم 07-19، مرجع سابق.
- 7- تجدر الإشارة إلى أن عملية الإنشاء لمختلف أنواع السلط المستقلة كانت موقعة من قبل رئيس الجمهورية عبد بوتفليقة، أما القانون الخاص بإنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات فكانت من اختصاص ريس الدولة عبد القادر بن صالح.
- 8- المادة 1/6، 3 من القانون العضوي 07-19، مرجع سابق.
- 9- راجع Jacqueline Morand-Deville, Cours de droit administratif, imprimerie, France Quercy, Paris, 1999, 278.
- 10- راجع -أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 1990، ص303.
- عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص15 و ما بعدها.
- 11- فريدة أبركان، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 36-41.
- 12- المادة الأولى من القانون العضوي رقم 07-19، مرجع سابق.
- 13- قانون رقم 08-0، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية عدد 21، بتاريخ 2008/04/23
- 14- يعقوب يوسف الحمادي، القضاء و مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2012، ص39.
- 15- رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د ط، د سنة، ص273.
- 16 -M.J.Gedon, Les autorités administratives indépendantes, l.g.d.j,Paris, 1992, P62.
- 17- المادة 18 من القانون العضوي رقم 07-19، المرجع السابق.
- 18- المادة 26 من القانون العضوي رقم 07-19، المرجع السابق

- 19- المادة 1/19، 5 من القانون العضوي رقم 19-07، المرجع السابق
- 20- مادة 17/8 من القانون العضوي 19-07، مرجع سابق.
- 21- المادة 2 القانون العضوي رقم 19-17، المرجع السابق.
- 22- المادة 49 من القانون المدني، منشورات بيرتي، طبعة 2006-2007.
- 23- المادة 500 من القانون المدني، المرجع السابق.
- 24- المادة 2 من القانون العضوي رقم 19-07، المرجع السابق.
- 25-مختلف وسائل الإعلام المرئية، للفترة الممتدة من شهري أكتوبر و نوفمبر 2020.
- 26- المادة: 19/8 من القانون العضوي رقم 19-07، مرجع سابق.
- 27- المادة 20/8 من القانون العضوي رقم 19-17، المرجع السابق.
- 28- المادة 20/8 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 29- المادة 7 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 30- المادة 49 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 31- المادة 2/8 من القانون العضوي ، المرجع السابق.
- 32- المادة 5/8 من القانون العضوي ، المرجع السابق.
- 33-المادة 3/8 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 34- المادة 8/8، 9، 10، 11، من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 35- المادة : 7/8 من القانون العضوي، الموجه السابق.
- 36- المادة 49 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 37- المادة: 5/8 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 38- المادة: 2/8 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 39- المادة: 23/8 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 40- المادة 45 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 41- المادة: 13/8، 4 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 42- المادة: 9 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 43-المادة: 12 من القانون العضوي، المرجع السابق.-
- 44- المادة:15 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 45-المادة 13 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 46- المادة:2/15 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 47- المادة:17 من القانون العضوي، المرجع السابق.
- 48- القضاء الاداري هو القضاء الناعم على الادارة حسب رأيي.