رأي تفسيري حول المادة 80 من القانون العضوي المنظم للانتخابات والخاصة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

الدكتور/ صالح دجال
أستاذ محاضر في القانون العام
كلية الحقوق –جامعة الجزائر1-

المادة 80 : في غضون الأيام الخمسة عشر(15) الموالية للإعلان عن نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة على خمسة وثلاثين بالمائة (35 %) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

في حالة عدم حصول **أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35 %) على الأقل من المقاعد**، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سريا. ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثاني خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا.

أولا : موقع النص

جاءت المادة 80 في القسم الثاني المعنون بالأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية الوارد ضمن القسم الثاني من قانون الانتخابات1 والتي تبين الطريقة التي يتم بها انتحاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل زملائه المنتخبين خلال الخمسة عشر يوما الموالية للإعلان الرسمي لنتائج انتخاب هذه الهيئة.

بالإضافة إلى ترأسه هذه الهيئة فهو يتمتع بصلاحيات هامة وواسعة2، فهو يمثل البلدية « في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية» 3.

ويعتبر قانون الانتخابات الجديد من أهم النصوص القانونية التي جاءت بها الإصلاحات التي أعلن عنها رئيس الجمهورية4 وصادق عليها البرلمان في خضم ما يسمى « بالربيع العربي « أو « الثورات « من أجل الحرية الديمقراطية5. حيث كان الهدف من التعديلات العميقة التي ألحقت بقانون الانتخابات هو إضفاء المزيد من الديموقراطية والنزاهة والشفافية والنظافة في النظام الانتخابي في الجزائر تحقيقا للغاية الأسمى وهي احترام الإرادة الشعبية والحق في المشاركة بعد الفتح الواسع لمجال التعددية الحزبية.

ثانيا : التحليل الشكلي

تحتوي المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على سبع (7) فقرات، ومن خلال تفحصنا للعناصر التي احتوت عليها مجمل الفقرات بمكن لنا تقسيم الأحكام الواردة فيها إلى ثلاثة أقسام :

---

1 - قانون عضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات (ج.ر رقم 01 مؤرخة في 14/01/2012).

2- أنظر الفرع الثاني من الفصل الثاني من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية (ج.ر : 37 مؤرخة في 07-03 2011).

3- أنظر المادة 78 من نفس القانون.

4- أنظر الخطاب الذي وجهه رئيس الجمهورية إلى الأمة يوم 15 أفريل 2011، (وكالة الأنباء الجزائرية)، وما تمخض عنه من سلسلة من اجتماعات مجلس الوزراء.

5 - وهي ما حدث في تونس ومصر واليمن وليبيا ... إلخ.

القسم الأول :

يتضمن الفقرة الأولى فقط، والتي جاءت بصفة عامة بالنسبة لباقي فقرات المادة، لتبين الفترة المحددة قانونا لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي أي في غضون ١٥ يوما الموالية للإعلان الرسمي لنتائج انتخابات المجلس الشعبي البلدي.

القسم الثاني :

يحتوي على الفقرة الثانية والثالثة من المادة وقصد في وضعها المشرع بيان نوعي أغلبية المقاعد التي يحق للقائمة التي تحصلت عليها أن تستحوذ على تقديم مرشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي وهي على ثلاثة فرضيات:

الفرضية الأولى : القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة أي 50 % + 1 على الأقل، ولا يمكن أن تكون أكثر من قائمة واحدة.

الفرضية الثانية : قائمة وحيدة تحصلت على 35 % على الأقل من المقاعد.

الفرضية الثالثة : إمكانية حصول قائمتين بالتساوي على نسبة % 35 على الأقل من المقاعد، على أن تقدم كل قائمة مرشحا عنها ليتنافسا على منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعلن الفائز منهما الذي تحصل على أغلبية مطلقة من أصوات أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

إن لم يحصل على هذه النسبة أي من المرشحين يعاد بعد 48 ساعة انتخاب ثان ويعلن الفائز بالأغلبية البسيطة.

القسم الثالث:

يتضمن الفقرات الأربعة المتبقية من المادة 80 والتي تبين الفرضية الرابعة وهي حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة % 35 من المقاعد، حينئذ يحق لكل القوائم دون استثناء تقديم مرشح عنها أو الدخول في تحالفات مع قوائم أخرى.

من خلال إبراز هذه الفرضيات الأربعة يبدو أن نص المادة سليم وعبارته سهلة ومفهومة لهذا لا يمكن الخلط بين الصيغ الانتخابية. أما إذا اقتضت الضرورة باعتبار

أن هناك نوع من الإبهام المؤدي إلا اختلاف في تأويل وتفسير المادة إلى أكثر من معنى عند التطبيق فلا بد من الأخذ بالأساليب المعمول بها عند فقهاء القانون وهي اللجوء إلى إحدى الطرق التالية:

التفسير التشريعي : الذي تقوم بإصداره السلطة التي أصدرت القانون محل الإشكال ألا وهي البرلمان1.

التفسير القضائي : وليس للقضاة أن يفسروا القوانين إلا إذا ثار نزاع حول الحكم الذي تمليه نصوصها، وهنا لابد من مصلحة كأساس للدعوى، أي أنه يشترط لقبول الدعوى أن تستند إلى مصلحة حالة وجدية، وهذا النوع من التفسير أكثر شيوعا من غيرها2.

وبهذا الصدد لابد من الإشارة إلى أنه قد يصدر النص المفسر من البرلمان في تاريخ لاحق على النص محل التفسير، وفي هذه الحالة يسري مفعول النص المفسر بأثر رجعي طالما لم يصدر من القاضي حكم مبرم في الدعوى تنتهي معه المنازعة حول الواقعة محل التفسير.

فمتى صدر التفسير التشريعي فإنه يعتبر ملزما أي أن القاضي يتقيد به عندما يريد تطبيق القانون المفسر على النزاع المعروض عليه، فالقانون التفسيري يعتبر وكأنه صدر في وقت صدور القانون الذي شمله التفسير، ولذلك فهو يطبق على كل الوقائع والتصرفات التي وقعت ما بين صدور التشريع الغامض والتشريع التفسيري، وطالما أنه لم يكن قد صدر بصدد هذه التصرفات حكم نهائي من المحكمة.

التفسير الفقهي : وهو التفسير الذي يضطلع به الفقهاء من رجال القانون وأساتذة الجامعات المتخصصين في الحقوق في مؤلفاتهم و أبحاثهم ومقالاتهم وفتاويهم، إذ

1 - أنظر الطيب الفصايلي، الوجيز في المدخل لدراسة القانون، طبعة 2 بيروت، 1993، ج1، ص : 173.

2 - الطيب الفصايلي، المرجع السابق، ص : 175. أنظر أيضا : أمال جلال، محاضرات في المدخل لدراسة القانون، دار المعارف، القاهرة، 1979، ص : 258.

يقوم الفقيه باستخلاص حكم القانون الذي قصده المشرع بغض النظر عن الظروف والوقائع كما هو الشأن بالنسبة للقاضي، ويبقى تفسير الفقيه مطبوع بطابع نظري غير أنه يساهم في إثراء الفكر القانوني.

التفسير الإداري : وتتولاه الإدارة العامة بواسطة تعليمات تصدرها من أجل توضيح كيفية تطبيق قانون معين من طرف موظفيها.

ثالثا : تحليل المضمون

بما أننا أمام قضية أختلف في أحكام تطبيقها باعتبار أنه هضم حق أحد الأطراف فيها، مما قد يثور حولها نزاع.

فالإشكالية المطروحة تتلخص في : هل للقائمة الوحيدة التي تحصلت على 35 % على الأقل من المقاعد الحق في تقديم مرشح وحيد من بين أعضائها لرئاسة المجلس الشعبي البلدي ؟

للإجابة على هذه الإشكالية سوف ننظر في ما هو أحسن الطريقين، التفسير التشريعي أو التفسير القضائي لتدارك الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة عند توجيهها للمنتخبين في الأخذ بثلاث فرضيات فقط من الأربعة التي ذكرناها، متغافلة أو متناسية الفرضية الثانية التي تحصلت فيها قائمة واحدة على 35% على الأقل من المقاعد، وذلك حين أصدرت تعليمة توضح فيها دخول كل القوائم المتنافسة ولو حصلت على مقعد واحد، أو أن تتحالف ضدها، وهذا يضرب الديمقراطية في العمق، ويغتصب الإرادة الشعبية التي منحت القائمة الوحيدة 35 % من المقاعد أو أكثر، ولمزيد من التوضيح لأحكام هذه المادة يمكن اعتماد الأسلوبين اللذين يتبعهما فقهاء القانون في تفسير النص التشريعي وهما:

- الأسلوب اللغوي.
- الأسلوب المنطقي.

1/ الأسلوب اللغوي: يجب عند اعتماد الأسلوب اللغوي الأخذ بنقطتين هامتين:

الأولى : وجوب فهم الكلمات الواردة في نص القانون على ضوء المعنى الذي يعبر عنه سياق النص، وهذا يقتضي ألا تفهم كل كلمة في معزل عن المعنى العام للنص الذي وردت فيه.

الثانية : إذا كان النص وضع في الأصل باللغة الفرنسية ثم ترجم إلى العربية، فمن حق المفسر أن يرجح الأصل الفرنسي على الترجمة العربية إذا كان الأول أكثروضوحا أو أصدق تعبيرا عن القصد الحقيقي للمشرع.

إذا اعتمدنا الأسلوب اللغوي على ضوء النقطتين السابقتين في استجلاء الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة عندما تجاهلت حق القائمة الوحيدة اتي تحصلت على 35 % على الأقل بأن تستحوذ على تقديم مرشح وحيد لرئاسة المجلس الشعبي البلدي نستخلص ما يلي:

أ/ وردت عبارة تقديم مرشح ثلاث مرات :

- عندما تحوز قائمة على أغلبية مطلقة.
- عندما تحوز قائمة واحدة أو قائمتان على 35 % على الأقل من المقاعد.
- عندما لا تحوز أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لكل القوائم تقديم مرشح.

النتيجة:

إن عبارة « في حالة عدم حصول أي قائمة (بصيغة المفرد) على % 35 ..." تعتبر قرينة صحيحة تؤكد أن القائمة المتحصلة على 35 % على الأقل من المقاعد تستحوذ على المرشح ولا فرق بينها وبين ما ورد من أحكام في الفقرة الثانية من المادة حول الأغلبية المطلقة، وبالتالي عندما يقبل المنتخبين من كل القوائم على تطبيق المادة لا يتجاسر من ليس له 35 % على الأقل من المقاعد إلى تقديم مرشح أو التحالف ضدها تماما مثلما سلموا بذلك أمام الأغلبية المطلقة.

ب/ استعمل المشرع عبارة «في حالة عدم حصول» في صدارة كل فرضية جديدة انتقل إليها للفصل بينها بصفة تدريجية والتأكيد على وجود أربعة فرضيات:

- أغلبية مطلقة (الفقرة 2 من المادة)
- قائمتان متساويتان بنسبة 35 % على الأقل من المقاعد (الفقرة 3 من المادة)
- قائمة واحدة متحصلة على 35 % على الأقل من المقاعد (الفقرة 4 من المادة)
- عندما لم تحصل أي قائمة على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد يمكن لكل قائمة تقديم مرشح (باقي الفقرات).

ج/ عند الرجوع إلى النص الفرنسي نجد أن عبارة «في حالة» ترجمت بـ «si» وتترجم هذه الأخيرة بـ «إذا» التي هي ظرف لما يستقبل من الزمان و المتضمنة معنى الشرط.

وكلمة «si» باللغة الفرنسية تدل على «في حالة» أو فرضية وهو ما شرحه القاموس:

1Petit larousse en couleur

حين قال:

Si, conjonction introduit une subordonnée indiquant la condition d'un act, d'un état, **une hypothèse** ou une opposition, la répétition d'un fait."

فتكرار كلمة «si» في النص الفرنسي جاءت لتؤكد وجود الفرضيات التي ذكرناه ولم تختلف عنها في الفرضية المتعلقة بالقائمة الوحيدة التي أحرزت % 35على الأقل من المقاعد:

Si aucune liste n'a obtenu 35% au moins des sièges...

وبمفهوم المخالفة، إذا حصلت قائمة واحدة على % 35على الأقل من المقاعد تستحوذ على تقديم مرشح للمجلس الشعبي البلدي لوحدها.

---

1 - Georges Lucas, Claude Moreau, Claude Labouret, (s.dir) Petit Larousse en couleurs, ed Librairie Larousse 1980 Paris p.849

النتيجة :

- اعتبارا لدلالة الألفاظ اللغوية للنص العربي والفرنسي ووضوح معانيها.
- اعتبارا لتطابق الألفاظ اللغوية المستعملة من طرف المشرع لإقرار الفرضيات الممكنة (أغلبية مطلقة لقائمة وحيدة، 35 % على الأقل من المقاعد تتساوى فيه قائمتان أو قائمة وحيدة حصلت على 35 % على الأقل من المقاعد)، تعتبر الإدارة مخطئة في إغفالها أو تناسيها للفرضية الأخيرة عند توجيهها لعملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 80 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

بهذا قد تم اغتصاب حق هذه القائمة، وبالتالي الاعتداء على الإرادة الشعبية الظاهرة في أكثر من ثلث الناخبين.

أما عبارة «ترشيح» التي وردت في الفرضيات الثلاثة الأولى، والتي قد تعتبر سببا للالتباس الذي وقع فيه البعض، فمفهومها لا ينصرف إلى انتخاب بقدر ما ينصرف إلى أن تتولى القائمة صاحبة الحق اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائها، إما بالانتخاب فيما بين أعضائها فقط أو بتعيين من قيادتها.

كما يمكن أن ينصرف مفهومها إلى الاعلان عنه وتنصيبه بعد أن تم اختياره على النحو السابق في جلسة رسمية.

2/ الأسلوب المنطقي : يجمع فقهاء القانون على أن التفسير اللغوي للنص أمر ضروري بل لابد من العمل به ولو أدى ذلك إلى نتيجة أن عبارات النص واضحة وسليمة، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للمفسر أن يلجأ إلى غير الأسلوب اللغوي في التفسير إذا كانت عبارات النص واضحة لا غموض فيها إذ «لا اجتهاد في مورد النص الصريح».

غير أنه لا يكفي التفسير اللغوي للنص على الرغم من وضوح عباراته لأن تطبيقه أدى إلى نتائج يرفضها المنطق أو تفوت الغرض الذي يرمي إليه أهل التشريع وهو ما حدث في قضية الحال.

ولتفادي هذه النتائج المتناقضة التي ينزه صاحب التشريع على أن يكون قد أرادها، لا بد من الاستعانة بالأسلوب الثاني في التفسير وهو الأسلوب المنطقي.

والأسلوب المنطقي يعتد بالعلة من النص أو الحكمة من التشريع وبالفلسفة والغاية التي ترمي إليها القاعدة القانونية التي يراها المشرع وبالسياق العام الذي جاءت فيه، كأن يستهدف المشرع تطبيق النهج الديمقراطي واحترام الإرادة الشعبية المكرسة بالانتخاب في اختيار من يمثلها في المجالس المنتخبة. نحاول التطرق إلى هذه المبادئ في النقاط التالية :

أ/ لابد من الأخذ برأي الأغلبية في أي انتخاب مع احترام رأي الأقلية كما هو واضح في قضية الحال حين اختار المشرع نسب معينة مقبولة منطقيا للفرز بين ما هو أغلبية (50 %+1 من المقاعد إلى 35 % على الأقل من المقاعد) وكل ما دون 35 % من المقاعد يمكن اعتباره –حسب رأي المشرع في هذا النص- لا يمثل الأغلبية، حينئذ يخضع جميع المتنافسين إلى هذا المعيار كقاعدة عامة ومجردة.

ب/ إن اختيار المشرع لأن يكون منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي من حق القائمة التي تحصلت 35 % على الأقل من المقاعد يعد أقصى تقدير لاحترام الإرادة الشعبية حين عبرت من خلال أصواتها باختيار أحسن البرامج والرجال من القوائم المتنافسة، ذلك أن ما ورد في نص المادة 65 من القانون البلدي الساري المفعول بأقل من ذلك بكثير حين نص على ما يلي: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين..."، فما المقصود بأغلبية أصوات الناخبين حين يتقدم 52 حزبا وقوائم حرة للتنافس على 13 مقعد في البلدية الواحدة؟!! الجواب واضح حيث يمكن أن لا تتجاوز الأغلبية أحيانا مقعدين وفقط، فأين 35 % من المقاعد على الأقل التي حرمتها الإدارة من حقها في تولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ؟

ج/ إن عدم احترام الإرادة الشعبية الممثلة لأكثر من ثلث مجموع الناخبين تترتب عنه نتائج وخيمة وغير مقبولة منطقيا حيث:

* تساوي بين القائمة التي تحصلت على مقعد واحد والتي تحصلت على 50% من المقاعد، والذنب الوحيد لهذه الأخيرة كونها لم تحصل على 50 %+1، حيث يغيب منطق العدالة هنا تماما.

* إعطاء الفرصة لإمكانية تولي صاحب المقعد الواحد منصب رئاسة المجلس الشعبي البلدي كونه:

- صاحب مال قادر على شراء الذمم ليتفشى الفساد والرشوة.

- « ابن العرش» ينتخبه الأعضاء الآخرون من مختلف التشكيلات ولا اعتبار في ذلك لا إلى التنافس على أساس أحسن البرامج ولا على اختيار أحسن الكفاءات التي أهلتها الإرادة الشعبية الجماعية التي لا تخطئ ولا تجتمع على ضلال حين أعطتها أغلبية من الأصوات مما قد يتسبب في فقدان آمالها في العمليات الانتخابية وتشجيع ظاهرة عدم الإقبال على التصويت.

* الدفع بالقائمة المحرومة لتتكتل ضد من اغتصب حقها مما ينعكس سلبا على مستقبل المجلس الشعبي البلدي وسيره الطبيعي بانتظام واطراد في كل ما يخدم مصلحة المواطنين وتنمية بلديتهم، وسيتجلى ذلك على الخصوص أثناء **المداولات** علما أن المادة 54 من القانون البلدي الساري المفعول تنص على أنه: «تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت...»، فما الحل أمام تكتل أغلبية 35 % على الأقل من المقاعد ضد الأغلبية البسيطة وما مآل مصالح المواطنين وتنمية البلدية مع اتساع صلاحياتها؟ وما موقف السلطة الوصية آنذاك؟

* فما الفائدة من وضع شرط احتواء ملف قائمة المترشحين الحزبية أو الحرة على برنامج واضح موجه لخدمة الصالح العام.

وما الفائدة من تنظيم حملة انتخابية لمدة ثلاث أسابيع لشرح البرامج والتعريف بالمرشحين من قبل قيادات الأحزاب ومتصدري القوائم الحرة ناهيك عن الأموال

الضخمة التي تصرف في سبيل ذلك وتجنيد كل وسائل الدولة الإعلامية والقاعات... إلخ إلى جانب ما يكتنف هذه العملية من مخاطر قد تلحق بالمتنقلين عبر التراب الوطني.

*إن اعتماد نسبة مقبولة في ترشيح رئيس المجلس الشعبي البلدي مثل 35% من المقاعد على الأقل لا يسمح لهذه الأغلبية أن تحقق برنامجها على أرض الواقع فقط بل ويسمح أيضا لناخبيها بتقييمها نهاية العهدة تقييما موضوعيا لتحكم لها أو عليها ومن خلالها على الحزب الذي يشرف عليها، حينئذ يمارس الشعب حقه الدستوري بالرقابة الشعبية إما بتجديد الثقة فيها أو اختيار غيرها لعهدة أخرى.

د/ أما السياق الوطني العام الذي صدر فيه القانون العضوي للانتخابات وتمت فيه المصادقة عليه، فلا يخفى على أحد أنه إذ جاء ضمن الإصلاحات التي أعلن عنها فخامة رئيس الجمهورية في خطابه الهام إلى الأمة يوم 15 أفريل 2011.

هذا الخطاب الذي تضمن إلى جانب مختلف المجالات التي تتم فيها الإصلاحات، المبادئ الهامة التي يجب أن تراعى في تعديل بعض القوانين، من ذلك بالنسبة لموضوع تعديل قانون الانتخابات نأخذ بعضا من فقرات ذلك الخطاب1 وهي:

- العمل على ما يجعل من الجزائر « دولة قادرة على إحلال **ثقة أكبر بين الإدارة والمواطنين**».
- «**تمكين هيئاتنا المنتخبة من الاعتداد بمشروعية لا غبار عليها**».
- « فللأحزاب أن تنظم نفسها وتعزز صفوفها وتعبر عن رأيها في إطار الدستور والقانون، حتى تقنع المواطنين وبالخصوص الشباب منهم **بوجاهة برامجها وفائدتها** «.

هذه بعض الفقرات التي أخذناها من خطاب فخامة رئيس الجمهورية الذي أعلن فيه عن الإصلاحات الهامة والتي تهدف في مجملها إلى تحقيق الديمقراطية والنهوض بتنمية شاملة.

وهو ما أكدته سلسلة من اجتماعات مجلس الوزراء وتجسيد ذلك من خلال قوانين الإصلاحات التي صادق عليها البرلمان بغرفتيه.

1 - أنظر الخطاب الذي وجهه رئيس الجمهورية إلى الأمة يوم 15 أفريل 2011. (وكالة الأنباء الجزائرية).

بناءا على هذا السياق الذي تم فيه إقرار هذه المادة من قبل البرلمان: هل احترمت الديمقراطية باحترام الإرادة الشعبية حين اختارت الأغلبية؟ طبعا لا بالنسبة للقائمة التي تحصلت على 35 % على الأقل من المقاعد.

رابعا : حل الإشكالية

بناء على النتائج التي خلصنا إليها من خلال التفسير بالأسلوب اللغوي والأسلوب المنطقي للمادة 80 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات نصل إلى الحل التالي:

لابد من إعطاء الحق لكل قائمة وحيدة تحصلت على 35 % على الأقل من المقاعد بأن يكون المرشح الوحيد لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائها وأن لا فرق بينها وبين القائمة المتحصلة على الأغلبية المطلقة (50 + 1) في ذلك.