

قراءة في أحكام القانون العضوي 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

د/ باية عبد القادر - أستاذ محاضر "أ"
المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي - تيسمسيلت

الملخص:

تعتبر الانتخابات بالنسبة للدول الحديثة ذات النظم الديمقراطية الوسيلة الشرعية الوحيدة للوصول إلى السلطة بجميع مستوياتها، ذلك أن النظام الديمقراطي مبني على أساس أن الشعب هو مصدر كل السلطات، ومن ثم فإن هذه الانتخابات يُفترض فيها الشفافية والنزاهة. ولتجسيد ذلك، توضع آليات لمراقبة هذه الانتخابات، هذه الآليات تختلف من دولة لأخرى من أجل الوصول إلى نتائج تعكس الإرادة الشعبية الحقيقية. تعالج هذا الورقة البحثية أحكام القانون العضوي 11/16 المتعلق بإنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر ومدى إلمام هذا التشريع الهام بكل جوانب الرقابة المفترضة على العمليات الانتخابية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الهيئة العليا المستقلة، مراقبة، الانتخابات.

Abstract :

For modern countries with democratic systems, elections are the only legitimate means of reaching power at all levels. The democratic system is based on the fact that the people are the source of all authorities. Therefore, these elections are supposed to be transparent and fair. To make this happen, mechanisms are put in place to monitor these elections. These mechanisms vary from state to state in order to reach results that reflect the true popular will.

This paper deals with the provisions of Organic Law 16/11 concerning the establishment of the Independent High Electoral Commission in Algeria and the extent to which this important legislation is familiar with all aspects of the supposed control over electoral processes in Algeria.

Keywords: Supreme Independent Commission, Monitoring, Elections.

مقدمة:

تعد عملية الرقابة على الانتخابات إحدى أهم ركائز الحكم الديمقراطي ذلك أن هذه العملية تعمل على تحفيز وتعزيز الالتزام بالإطار القانوني، كما أنها تلعب دورا كبيرا في الحد من السلوكات المريبة التي قد تصاحب العملية الانتخابية وتساعد على إخضاع القائمين على الإشراف على هذه الانتخابات لمبدأ المسؤولية والمحاسبة.

وهناك نوعان للرقابة على الانتخابات، ويتمثل النوع الأول في الرقابة الوطنية وهو بدوره ينقسم إلى صنفين، فالصنف الأول هو رقابة الدولة وأجهزتها المختلفة منفردة أو رقابة الدولة وأجهزتها المختلفة بالاشتراك مع منظمات المجتمع المدني أما الصنف الثاني من الرقابة على الانتخابات فيظهر في الرقابة الأجنبية وينقسم أيضا إلى نوعين، رقابة تقوم بها الأمم المتحدة والمنظمات الدولية، ورقابة أجنبية تقوم بها الدول الأخرى والمؤسسات التابعة لها.

ومن خلال هذه الورقة البحثية سنحاول التطرق إلى الرقابة الوطنية على الانتخابات في صورتها المتمثلة برقابة بعض أجهزة الدولة بالاشتراك مع منظمات المجتمع المدني.

وحتى نكون أمام انتخابات نزيهة وشفافة وفق المعايير الدولية يجب أن تتوافر مجموعة من الشروط والآليات التي تجسد حقيقة هذه النزاهة، وتأتي في مقدمة هذه الآليات إقرار المشرع بتشكيل لجان مستقلة قد تكون مهمتها

الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في جميع مراحلها وإما أن يقتصر دورها على الرقابة فقط.

ولقد أخذ المشرع الجزائري بالنوع الثاني من اللجان المستقلة التي أوكل إليها عملية الرقابة على العملية الانتخابية برمتها، وبداية من سنة 2012 شهدت الجزائر إصلاحات سياسية وإدارية، حيث صدر في هذه السنة العديد من القوانين والتشريعات لمواكبة هذا الإصلاح¹، ومن بين تلك التشريعات صدر قانون الانتخابات 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 الذي أقر تشكيل اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات وتحديد اختصاصاتها حينما نصت المادة 171 منه على أن: " تحدث لجنة وطنية لمراقبة الانتخابات. ويتم وضعها بمناسبة كل اقتراع، وتكلف بالسهر على وضع حيز التنفيذ الجهاز القانوني والتنظيمي المعمول به الذي يحكم الانتخابات".

غير أن النقد المستمر لعمل هذه اللجنة من قبل الأحزاب السياسية المعارضة وبعض طوائف المجتمع المدني جعلت من المشرع الدستوري أن يتوجه إلى الإقرار بإنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات في صلب التعديل الدستوري الصادر بالقانون 01/16 ، المؤرخ في 06 مارس 2017 وذلك حين نص على تشكيلها بنص المادة 194 منه².

وقد تطلبت هذه المراجعة الدستورية إجراء تعديلات على بعض القوانين لتواكب هذا التعديل الدستوري، فاستتبع ذلك بإصدار القانونين العضويين 10/16 و 11/16 المؤرخين في 25 أوت لسنة 2016 ، حيث تضمن الأول نظام

¹ - من بين تلك التشريعات ، قانون الولاية 07/12 ، وقانون الانتخابات 01/12 ، قانون الإعلام 04/12 ، قانون الأحزاب 06/12 .

² - القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتعلق بالتعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية، العدد 14، ص 03.

الانتخابات والذي بموجبه أُلغي قانون الانتخابات 01/12، أما الثاني فيتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

هذه الورقة البحثية المتواضعة تحاول الإجابة على التساؤل الذي مفاده: ما مدى إلمام القانون العضوي 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بكل جوانب الرقابة الحقيقية والفعالة للعملية الانتخابية؟ وتكون الإجابة على هذا التساؤل من خلال المباحث الثلاث التالية:

المبحث الأول: مسارتقنين الرقابة على الانتخابات في التشريع الجزائري بعد دستور 1989.

المبحث الثاني: التعريف بالهيئة العامة المستقلة لمراقبة الانتخابات ومهامها.

المبحث الثالث: تقييم المعالجة القانونية للهيئة العامة المستقلة لمراقبة الانتخابات.

المبحث الأول: مسارتقنين الرقابة على الانتخابات في التشريع الجزائري بعد دستور 1989

إن معيار الانتخابات الحرة و النزيمه والعادلة يرتكز بالدرجة الأولى على النظام الانتخابي، هذا الأخير الذي يتمثل في مجموعة القوانين التي تبين وقت انعقاد الانتخابات من له الحق في ممارسة حق الاقتراع وكيفية تحديد الدوائر الانتخابية كما يشمل أيضا العملية الانتخابية، ابتداء من التسجيل الأول للمقترعين ومرورا بالدعاية الانتخابية حتى فرز الأصوات.¹

¹ - فيصل شطناوي، محاضرات في الديمقراطية، مكتبة حامد للنشر والتوزيع، الأردن، دون سنة النشر، ص180.

وللعملية الانتخابية جانبان يتمثلان في كل من الإجراءات والسياق العام أما الإجراءات فيقصد بها مجموعة القواعد واللوائح¹ التي تنظم سير العملية الانتخابية من الناحية الإجرائية، كإجراءات الترشح والتصويت وتنظيم الإشراف على العملية الانتخابية من بداية إعداد الجداول الانتخابية حتى عملية التصويت، أما السياق العام فيتمثل في مجموعة الخصائص والسمات والممارسات التي تحيط بالعملية الانتخابية وترتبط بها وتؤثر فيها مثل المناخ السياسي الذي تجري فيه الانتخابات، الثقافة السائدة، طبيعة النظام السياسي.

ويمكن التعرف على مسار تقنين عملية الرقابة في الجزائر من خلال فترتين زمنييتين هما فترة ما بعد صدور دستور 1989 الى غاية سنة 1997 والفترة الثانية الممتدة من سنة 1997 الى غاية صدور القانون 11/16 المتعلق بالهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات.

المطلب الأول: مسار التقنين من سنة 1989 إلى سنة 2011

لقد عرفت الجزائر بعد صدور دستور 1989 تحولا جذريا في المسار السياسي، حيث أقر هذا الدستور ولأول مرة اعتناق التعددية السياسية فاسحا المجال لإنشاء الأحزاب السياسية بمختلف خلفياتها الفكرية والايديولوجية وتجسيدها لأحكام هذا الدستور صدر القانون 13/89 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، والذي بمقتضاه نظمت انتخابات سنة 1990 المحلية ثم الانتخابات التشريعية لسنة 1991 هذه الأخيرة التي أغلقت نتائجها للدور الأول فيما بعد.

¹ - القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، قوجيل نبيلة، حبة عفاف، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة بسكرة، ص366.

وما يسجل على قانون الانتخابات 13/89 والمعدل والمتمم بالقانون 06/91 المؤرخ في 02 أفريل 1991 والقانون 17/91 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 أنه لم يتطرق ولم يتضمن أي نص على رقابة الانتخابات إلا ما خلا من النص على رقابة المترشحين أنفسهم أو من يمثلهم وهذه في حد ذاتها لا ترقى إلى مدلول الرقابة الحقيقي.

ونظرا للأحداث المأساوية التي عاشتها الجزائر من الفترة 1992 إلى غاية 1995 فإنه لم تجر أي انتخابات خلال هذه الفترة ، وفي نهاية سنة 1995 وتحديدًا بتاريخ 16 نوفمبر 1995 أجريت أول انتخابات – رئاسية- بعد توقيف المسار الانتخابي سنة 1992. وبعد أن عُيِّل دستور 1989 سنة 1996 صدر الأمر 06/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المنظم للانتخابات وهذا الأخير بدوره لم يتضمن إنشاء لجان أو آليات للرقابة على الانتخابات وكذا الأمر بالنسبة للتعديل الذي طرأ عليه من خلال القانون العضوي 01/04 المؤرخ في 07 فيفري 2004.

وفي إطار الأمر 06/97 شهدت الجزائر العديد من الاستحقاقات الانتخابية، عرفت خلالها بعض التجاوزات، ناهيك عن العزوف الشعبي الذي كان يرافق كل عملية انتخابية للاعتقاد السائد بعدم نزاهة الانتخابات، ومن ثم كان اللجوء الى إجراء تعديلات على قانون ينظم الانتخابات مسألة ملحة وضرورة لإرساء وضع سليم بما يخدم الاعتداد بنتائج انتخابية نزيهة وشفافة.

المطلب الثاني: مسار التقنين من سنة 2011 إلى غاية صدور القانون العضوي 11/16.

في مساهمة للوضع الإقليمي الذي كان سائدا في بعض الدول العربية ابتداء من سنة 2011 وما سمي إعلاميا "بثورات الربيع العربي" سارعت السلطة إلى طرح حزمة قوانين في مجالات مختلفة ولأجل ذلك صدرت العديد من

التشريعات التي سميت حينها بحزمة قوانين الإصلاح كان من بينها القانون العضوي 01/12 المتضمن قانون الانتخابات الذي اعتبر نقلة نوعية في مسألة الرقابة على العمليات الانتخابية في الجزائر، إذ أقر المشرع الجزائري ولأول مرة إنشاء لجنة وطنية مستقلة مهمتها مراقبة سير العملية الانتخابية عبر كل مراحلها وتنتهي مهمتها بانتهاء عملية الاقتراع، حيث نصت المادة 171 من هذا القانون على أن: "تحدث لجنة وطنية لمراقبة الانتخابات. ويتم وضعها بمناسبة كل اقتراع، وتكلف بالسهر على وضع حيز التنفيذ الجهاز القانوني والتنظيمي المعمول به الذي يحكم الانتخابات".

وما إن جرت الانتخابات التشريعية لعام 2012 حتى أعادت الأحزاب المعارضة للسلطة وبعض فعاليات المجتمع المدني نقدها الشديد لعمل هذه اللجنة سواء من ناحية الطرح القانوني الذي عالج به المشرع عمل هذه اللجنة أو الدور الرقابي المؤدى من قبل اللجنة خلال انتخابات 2012.

المبحث الثاني: التعريف بالهيئة العامة المستقلة لمراقبة الانتخابات ومهامها.

أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 على إنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات تاركا أمر تحديد تشكيّلها ومهامها وتنظيمها للقانون، وتنفيذا لذلك صدر القانون العضوي 11/16 المؤرخ في 25 فيفري 2016 الذي تضمن النظام القانوني لهذه الهيئة الدستورية.

المطلب الأول: التعريف بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

استحدث التعديل الدستوري الصادر بالقانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات لما لها من أهمية في ضمان نزاهة الانتخابات وشفافيتها في كل مراحلها بحيث أدرج أحكامها ضمن المادة 194 من الدستور.

ويأتي استحداث هذه اللجنة بعد أن شهدت الجزائر استحقاقات انتخابية عديدة كما تطرقنا آنفا وخاصة بعد صدور دستور 1996 وبعد مطالبة الطبقة السياسية بتفعيل دور أكثر للجان مراقبة فعالة ومن ثم استجابات السلطة لهذه المطالب وذلك بإصدار هذا القانون العضوي.

ولقد قدمت المادة الأولى من القانون العضوي 01/16 الهيئة على أنها هيئة رقابية تتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير كما تضمن هذا القانون 52 مادة يهدف من خلالها إلى تجسيد مبادئ الدستور المتعلقة بالشفافية ومصادقية الانتخابات وتكريس دولة القانون وتعزيز التجربة الديمقراطية مع تدعيم الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

ويتضمن هذا القانون أيضا نصوصا عن تكريس أطر عمل واضحة المعالم بغية تجسيد استقلالية هذه الهيئة وحيادها وطابعها التمثيلي من خلال تفعيل جملة من التدابير كالطبيعة القانونية التي تتمتع بها والتي تعطيها الاستقلالية التامة في التسيير وكذا استقلاليته المالية. ونص أيضا على أن رئيس هذه الهيئة يتم اختياره من بين الشخصيات الوطنية بعد استشارة الأحزاب السياسية قبل تعيينه من طرف رئيس الجمهورية.

كما أن هذه الهيئة تتشكل من 410 عضوا بالتساوي بين القضاة وأعضاء آخرين يتم انتخابهم من بين الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني على أن تباشر الهيئة تباشر مهامها على كامل التراب الوطني وخارجه من أجل ضمان رقابة العملية الانتخابية.

وينص أيضا على الشروط الواجب توافرها في أعضائها وكيفية انتقائهم من بين القضاة وأعضاء من لجنة خاصة عالية المستوى يرأسها رئيس المجلس الوطني والاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للكفاءات المختارة بعنوان "المجتمع المدني".

كما يشترط أن يكون التمثيل وطنيا عبر كل ولايات الوطن وحتى من الجالية الوطنية بالخارج.

المطلب الثاني: مهام وصلاحيات الهيئة وفق القانون العضوي 11/16.

خول القانون العضوي 11/16 للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات صلاحيات رقابية متعددة قبل الاقتراع وأثناءه وبعده، حيث تتكفل قبل الاقتراع بمراقبة عملية مراجعة القوائم الانتخابية وضمان حق المترشحين في الحصول على هذه القوائم والتكفل الكامل بالتوزيع المنصف لوسائل الحملة الانتخابية للمترشحين.

فأثناء عملية الاقتراع تتكفل هذه الهيئة بضمان حق المترشحين في حضور عمليات التصويت والتأكد من احترام توزيع أوراق التصويت والحرص على توفر هذه الأوراق وباقي العتاد الانتخابي وكذا التأكد من احترام المواقيت افتتاح واختتام مكاتب التصويت.

وبعد عملية الاقتراع، فإن هذه اللجنة تملك صلاحيات واسعة تتمثل أساسا في التأكد من ضمان السير القانوني لعملية الفرز وضمان للمترشحين ممارسة حقهم في تسجيل احتجاجاتهم بخصوص عملية الفرز، بالإضافة إلى ضمان حقهم في الحصول على نسخ المحاضر المتعلقة بالفرز.

وقصد أداء أحسن لصلاحياتها حسب ما ينص عليه مشروع القانون العضوي المنشئ لها، تتمتع هذه الهيئة العليا بجملة من الآليات تمكنها من التدخل تلقائيا أو بناء على إخطار من أحد الأطراف المعنية بعملية الاقتراع، كما تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات ويمكنها عند الحاجة أن تطلب من النائب العام تسخير القوة العمومية.

المبحث الثالث: تقييم المعالجة القانونية للهيئة

إننا نعني بتقييم المعالجة القانونية للهيئة، ذلك التقييم الذي ينحصر في مدى توضيح المشرع للطبيعة القانونية لهذه الهيئة المستحدثة

المطلب الأول: تقييم الهيئة من حيث الطبيعة القانونية وتنظيمها.

تنص المادة الثانية من القانون العضوي 11/16 على أن الهيئة هي هيئة رقابية تتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير، ويتضح من نص المادة أن مهمتها لا تتجاوز مسألة الرقابة دون الإشراف، هذا المطلب الأخير الذي نادى به أحزاب المعارضة خلال التشاور معها بشأن التعديل الدستوري لسنة 2016 غير أن السلطة لم تقم بتبليته لاعتبارات سياسية متعددة، ومن ثم فإن إنشاء هذه الهيئة لفي نظر العديد من الأحزاب السياسية لا يختلف كثيرا عن اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات السابقة الملغاة بقانون الانتخابات الجديد 10/16 . وللمقارنة هذا ما أخذ به المشرع التونسي حين أقر

بالرغم من أن نص المادة الثانية من القانون 11/16 أقر تمتع الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بالاستقلالية المالية والاستقلالية الإدارية إلا أنه لم يشر إلى تمتعها بالشخصية المعنوية، وإن كانت الاستقلالية في الحالتين المذكورتين سابقا تعتبران من باب الاعتراف بالشخصية المعنوية فقد يطرح التساؤل التالي: هل بإمكان الهيئة أن ترفع دعوى ضد أي شخص طبيعي أو معنوي أو العكس وذلك في حالة ما إذا رأى أحد المترشحين أن الهيئة تقاعست على القيام بعمل طلب منها أو دون طلب¹.

¹ - عمليا الهيئة ليست في حاجة الى ذلك لان بإمكانها اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا باعتبار أن قراراتها غير قابلة للطعن بنص المادة 21 من القانون 11/16)

كما أن النص على الرغم من اعتماده الهيئة في كل اقتراح أي أن مدتها ليست محددة باقتراح بعينه مثل اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات المشكلة وفق قانون 01/12 إلا أن صفة الديمومة لم تذكر في تحديد طبيعة هذه اللجنة.

كما أن هذا القانون لم يشر تماما لمسألة الاستفتاء التي تعتبر مراقبتها عملا أصيلا للهيئة وفق نص المادة 194 من الدستور ويتضح أن المشرع الدستوري قد أغفلها متعمدا معتبرا أن الاستفتاءات تدخل تحت مسمى الانتخابات ضمنا، وهو الأمر الذي لا نراه قد يستساغ باعتبار أن كل من العمليات الانتخابية والاستفتاء لها طبيعتها الخاصة ومن ثم كان من بابا أولى التطرق إلى مسار عملية الاستفتاء ودور الهيئة فيها.

وفي مقارنة مع هذه الهيئة فإن القانون الأساسي رقم 23 لسنة 2012 التونسي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات فإن الفصل الأول منه ينص على أن " تحدث هيئة عمومية مستقلة ودائمة تسمى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي مقرها تونس العاصمة ". ثم أضاف في الفصل الثاني : تسهر الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على ضمان انتخابات واستفتاءات حرة وتعددية ونزاهة وشفافة".

ومن ثم فإن نص القانون العضوي 11/16 لم يتطرق أيضا إلى الاستقلال الإداري لهذه الهيئة وتحدث فقط عن الاستقلال المالي والاستقلالية في التسيير وهذا الأخير لا يعني الاستقلال الإداري.

ونشير إلى أن المادة 194 من الدستور المعدل لسنة 2016 بعد أن تطرقت إلى إحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات في فقرتها الأولى عادت في الفقرة الثانية من نفس المادة مستعملة مصطلح اللجنة فنصت على أن "...تسهر اللجنة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذا

الاستفتاء ونزاهتها منذ استدعاء منذ استدعاء الهيئة الناجبة حتى إعلان النتائج يوم الاقتراع".

ووفقا لهذا النص فإن المشرع الدستوري عبر عن الهيئة بمصطلح "اللجنة وهو ما يعتبر ازدواجية في توظيف المصطلحات المتعلقة بتسمية هذه الهيئة وقد يتداخل مع عبارة "اللجنة الدائمة" Le comité permanent التي هي أحد الأجهزة الثلاثة التي تتكون منها الهيئة¹. وبالرجوع للنص الفرنسي نجده قد استعمل لفظ نفس المصطلح La Haute Instance وليس le Comité وهي الترجمة الصحيحة والأصوب من المصطلح المكتوب بالعربية وهو ما نراه أمرا عارضا ولا يمس بالتسمية الحقيقية بالهيئة التي أكدها بعد ذلك القانون 11/16 المتعلق بالهيئة.

ولم يشر القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات الذي يتضمن 225 مادة إلى دور الهيئة ولو من باب الإشارة أو الإحالة في الباب الخامس منه المعنون بـ: "الأحكام المتعلقة بمراقبة عمليات التصويت والمنازعات الانتخابية". مكتفيا قبل ذلك في المواد 153 و 158 و 160 منه بالنص على وجوب حصول ممثل الهيئة على محضر نتائج الانتخابات من طرف اللجان الانتخابية البلدية والولائية وللمقيمين في الخارج.

وبخصوص المادة السادسة منه فإنها أوكلت مسألة تعيين الأعضاء بعنوان الكفاءات والبالغ عددهم 205 عضوا إلى لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومن ثم فقد صدر المرسوم التنفيذي 270/16 المؤرخ في 30 أكتوبر 2016 الذي يحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعنوان الكفاءات المستقلة من

¹ - نصت المادة 25 من القانون العضوي 01/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على أن الهيئة تضم ثلاثة أجهزة: الرئيس، المجلس، اللجنة الدائمة.

ضمن المجتمع المدني، وهذا المرسوم في مادته الرابعة حدد تشكيلة هذه اللجنة والمتكونة من:

- رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان،
- رئيس المجلس الوطني للفنون والآداب،
- رئيس المجلس الوطني للأسرة والمرأة،
- قائد الكشافة الإسلامية الجزائرية،
- رئيس الهيئة الوطنية لترقية الصحة وتطوير البحث،
- رئيس الجمعية الوطنية لمساندة الطفولة والعسر الاجتماعي في الوسط المؤسسي،
- شخصية وطنية يعينها الوزير الأول."

ما يلاحظ من الناحية الشكلية نجد أن هذه اللجنة الخاصة يحدد تشكيلها وسيورها مرسوم تنفيذي، وقد كلفت وفق المرسوم نفسه - التنفيذي - باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني، هؤلاء الأعضاء الذين يعتبر تعدادهم نصف أعضاء الهيئة هذه الأخيرة التي تعتبر هيئة دستورية، وبملاحظة بسيطة يتضح أن العضو المعين بمرسوم تنفيذي هو من يقترح العضو الذي سوف يعين بمرسوم رئاسي.

أما بخصوص تعيين النصف الآخر من أعضاء الهيئة الممثلين للسلك القضائي والبالغ عدد 205 عضوا فإن المجلس الأعلى للقضاء هو المخول باقتراحهم ، وفي هذا الشأن فقد صدرت المراسيم الرئاسية الثلاثة المؤرخة في 04 جانفي 2017 حيث تضمن المرسوم الرئاسي 05/17 تعيين القضاة أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات أما المرسوم الرئاسي 06/17 فقد تضمن تعيين الكفاءات المستقلة المختارة من ضمن المجتمع المدني وأخيرا المرسوم الرئاسي 07/17 المتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للهيئة.

وبهذه التشكيلة تكون الهيئة قد ضمت أعضاء غير منتخبة بل على طريقة التعيين من قبل رئيس الجمهورية بعد الاقتراح الذي يقدمه المجلس الأعلى للقضاء بخصوص القضاة المعينين في الهيئة أو عن طريقة الاختيار من قبل لجنة خاصة فيما يتعلق بأعضائها بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني.

ونرى أن كلا الطريقتين لا تعبران عن منهج سليم في اختبار أعضاء الهيئة، فاللجنة الخاصة التي وكل إليها اختيار أعضاء الهيئة والتي يرأسها رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي يعتبر جل أعضائها غير منتخبين بل معينين من قبل السلطة التنفيذية رأسا فضلا على عدم معرفة المعايير الدقيقة التي على أساسها اختيار هؤلاء الأعضاء سواء كانوا قضاة أو كفاءات مستقلة.

ومن جانبنا نرى أنه كان من الأجدر اختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق الانتخاب سواء بالنسبة لفئة القضاة على أن تسند هذه العملية للمجلس الأعلى للقضاء، وبنفس الطريقة يمكن اختيار أعضاء الكفاءات من ضمن المجتمع المدني بعد وضع معايير للترشح تكون مدروسة بعناية ثم تقام انتخابات تشرف عليها لجنة خاصة تعين بمرسوم رئاسي. وهذه الطريقة أقل ما توصف بأنها اتبعت مسلكا واضحا وشفافا في اختيار أعضاء الهيئة. والاستقلالية في نظرنا لا تبدأ من تاريخ التعيين بل تبدأ مع المنهج المتبع في اختيار هؤلاء الأعضاء.

وفي ما يتعلق بالشروط التي وضعتها المادة 7 من القانون العضوي 11/16 المتعلقة بعضوية الهيئة فنرى أن اشتراط عدم الانتماء لأي حزب كانت من الأحسن أن تقترن بمدة معينة ولتكن مثلا بخمس سنوات، مع إضافة أداء اليمين حتى ولو اقتصر الأمر على رئيس الهيئة وأعضاء اللجنة الدائمة باعتبار أن العمل المنوط بهذه الهيئة لا يقل أهمية عن الإشراف على الانتخابات، حيث ينص القانون 10/16 في المادة 31 منه على فرض أداء اليمين بالنسبة لأعضاء مكاتب التصويت الذين يقومون بعمل يوم واحد هو يوم الاقتراع – وهذا لا

يقلل من قيمة هذا المكلف ولا من قيمة المهمة التي يؤديها - ويتقاضى أجرا أقل بكثير مما يتقاضاه عضو الهيئة، إلا أن هذا الأخير غير معني بأداء اليمين .

ونصت المادة الخامسة من القانون 11/16 على أن ترأس الهيئة شخصيو وطنية يعينها رئيس الجمهورية¹، بعد استشارة الأحزاب السياسية وقد صدر المرسوم 248/16 المؤرخ في 2016/11/03 المتضمن تعيين رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وبقراءة سطحية لنص المادة الخامسة من نص القانون المنشئ للهيئة فإن هذه الاستشارة اختيارية وليست إلزامية، أي أن القيام بالفعل الاستشاري اختياري ثم إن نتيجة الأخذ بهذه الاستشارة أيضا اختيارية، ذلك ووفق لهذا النص دائما، لا يوجد ما يجبر الرئيس على الذهاب لهذه الاستشارة ولا يوجد ما يجبره على الأخذ بنتيجتها.

ثم يطرح إشكالا آخر، حول من يقترح اسم الرئيس الشخصية الوطنية فهل هي الأحزاب المستشارة أم رئيس الجمهورية، وكيف يمكن فعل ذلك إن كانت عدد الأحزاب المشاركة كثيرة العدد فضلا على أن يطرح إشكالا آخر يتمثل في وجود أحزاب للمعارضة وأخرى للموالة، ومن ثم فإننا نرى أن استعمال عبارة بعد استشارة الأحزاب السياسية لا تغني من جوع في قاموس العلاقات القانونية إذا ما استعملت دون تأكيد على وجوب الأخذ بها.

ونرى أنه كان بالإمكان أن يعين هذا الرئيس من قبل أعضاء الهيئة أنفسهم ولكن مسألة النصفين المتساويين بين عدد القضاة وعدد ممثلي المجتمع المدني تحول عمليا دون تحقيق ذلك، إلا في حالة اتفاقهم على اختيار مترشح من إحدى الطائفتين وهذا الأمر يبدو صعب التحقيق على أرض الواقع.

¹ - نصت المادة الخامسة من القانون 11/16 على أن : " ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية".

كما أن القانون 11/16 نص على أن الهيئة تعد نظامها الداخلي ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية وهذا الذي تم ، حيث أعدت الهيئة نظامها الداخلي وقد صدر في الجريدة الرسمية العدد 13 المؤرخ في 26 فيفري 2017.

المطلب الثاني: تقييم الهيئة من حيث الدور الرقابي المنوط بها.

سميت الهيئة في صلب القانون العضوي 11/16 بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات غير أن المشرع لم يقم بتقديم تعريفات في هذا القانون لبعض المصطلحات كما هو شأن بالنسبة لبعض القوانين الأخرى ذات الأهمية، ومن بين تلك المصطلحات المهمة في هذا القانون مصطلح "الهيئة" "مراقبة"، "مستقلة"، من أجل تحديد مدلول المصطلح والفضاء الممكن أن يمارس فيه وذلك على غرار بعض التشريعات المقارنة ومنها القانون 11/30 المغربي المؤرخ في 02/11/2011 والمتعلق بالملاحظة المستقلة والمحيدة للانتخابات الذي نص عليها الدستور المغربي لسنة 2011 لأول مرة.

هذا القانون الذي قام بتعريف مصطلح الملاحظة في المادة الأولى منه على أنها: "كل عملية تهدف إلى التتبع الميداني لسير العمليات الانتخابية وجميع معطياتها بموضوعية وتجرد وحياد. وتقييم ظروف تنظيمها وإجرائها ومدى احترامها للقواعد الدستورية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والمعايير الدولية من خلال إعداد تقارير بشأنها تتضمن ملاحظات الجهات المعدة لهذه التقارير وعند الاقتضاء توصياتها التي ترفعها إلى السلطة المعنية".

ونظام الملاحظة المستقلة للانتخابات، يختلف عن المراقبة، إذ يكفي الملاحظون بتسجيل ما يحدث من خروقات في تقارير ترفع إلى السلطات المعنية بينما المراقبون لديهم صلاحية التدخل لإيقاف أي خروقات شابت العملية الانتخابية. وفي حالة القانون الجزائري 11/16 تعتبر مسألة رقابة بالنظر إلى

الدور الذي منحه المشرع لهذه الهيئة لتقوم بدورها الرقابي ولا يقتصر على الملاحظة، ومن ثم كان من الأولى على المشرع تقديم تعريف لمدلول مصطلح رقابة.

والدور الرقابي الذي تلعبه هذه الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات رقابة شاملة أي أن هذه الرقابة لا تقتصر على رقابة تصرفات الإدارة العامة أو على الجهات التي تقوم بالإشراف على الانتخابات بل يتعداه الى الرقابة على الأطراف الأخرى الفاعلة في العملية الانتخابية كالأحزاب السياسية المتنافسة أو المترشحين الأحرار، وذلك وفقا لنص المادتين (19) و (20).¹

ووفقا لنص المادة 21 فإن قرارات الهيئة غير قابلة للطعن، ويبدو أن المشرع قد سلك هذا المنحى أخذا بعين الاعتبار بأن نصف أعضاء الهيئة هم قضاة، وكذلك ربما للوقت والجهد خلال العملية الانتخابية، فضلا على أن القرارات التي سوف تصدرها الهيئة بمناسبة أداءها مهمتها الانتخابية ستكون في الغالب لصالح توخي نزاهة حقيقية . ولكن ذلك لا يعني عدم وقوع اللجنة في أخطاء في قراراتها.

وعلى سبيل المقارنة للاستدلال على هذا الاتجاه فإن قرارات اللجان البلدية والولائية المشكلة وفق قانون الانتخابات 10/16 الحالي أو السابق 01/12 الملغى والتي يرأسها أيضا قضاة فإن قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية،

¹ - تنص المادة 19 من القانون العضوي 11/16 على أن : طتوّهل الهيئة العليا للاشعار السلطات المكلفة بتسيير العمليات الانتخابية بكل ملاحظة أو تفسير أو نقص تتم معاينته في تنظيم العمليات الانتخابية واجراءها. يتعين على السلطات التي يتم اخطارها أن تتصرف بسرعة وفي أقرب الاجال ، لتصحيح الخلل المبلغ عنه ؟ن وأن تعلم الهيئة كتابيا بالتدابير والمساعي التي شرع فيها".

كما نصت المادة 20 من نفس القانون على أن : " تؤهل الهيئة العليا لإشعار الاحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين ، وكذا ممثلهم المؤهلين قانونا، بكل ملاحظة أو تجاوز صادر عنهم تعابنه خلال مختلف مراحل العمليات الانتخابية يتعين على الاطراف التي يتم اشعارها أن يتصرفوا بسرعة وفي اقرب الاجال ، لتصحيح الخلل المبلغ عنه وأن تعلم الهيئة العليا كتابيا بالتدابير والمساعي التي شرع فيها".

وإن كان من الجانب العملي وبحكم تجربتها الأولى خلال الانتخابات التشريعية التي جرت في ماي 2017 فإن تلك القرارات المتخذة من قبل الهيئة كانت قليلة جدا مقارنة بنوعية الاستحقاق الانتخابي الذي أجري في هذا التاريخ.

كما نصت المادة 35 من قانون الهيئة في المطة الرابعة منها على أن مجلس الهيئة يصادق على التقرير النهائي لتقييم العمليات الانتخابية الذي تعرضه عليه اللجنة الدائمة. لكن النص لم يشير إطلاقا إلى الحالات التي قد يمتنع فيها بعض أعضاء المجلس عن التصويت أو عن النسبة المقبولة للمصادقة، وقد أجاب عن هذه التساؤلات النظام الداخلي للهيئة المعد من قبل مجلس الهيئة السابق الذكر في المادة 20 منه حين نص على أن: " يشترط لانعقاد دورات المجلس حضور أغلبية أعضائه. وفي حالة عدم اكتمال النصاب، تعقد الدورة وتعد صحيحة بعد انقضاء مدة يوم واحد ".

ومن ثم يتبين أن السؤال السابق لم يتم الإجابة عنه إجابة وافية وخاصة فيما يتعلق بصفة الأغلبية التي تصوت على التقرير النهائي، فهل هي أغلبية مطلقة أم نسبية؟، بل إن المادة لم تشترط حتى تأجيل الجلسة لأجل آخر حتى يكتمل النصاب، كما يطرح التساؤل بشأن عدم تحديده لذلك فهل كان عن عمد أم أغفلها سهوا أو اكتفى بذكر الأغلبية دون قيدها بأي وصف لاتجاه نيته نحو الأخذ بالأغلبية البسيطة. في هذه الحالة وفي هذه النقطة نرى أنه كان من الأجدر اشتراط حضور الأغلبية المطلقة ويكون ذلك استثناء بالنسبة للمصادقة على التقارير النهائية لتقييم العمليات الانتخابية الذي تعرضها اللجنة الدائمة على المجلس، هذه التقارير التي ترسل إلى رئيس الجمهورية وجوبا، والتي يمكن أن يتخذ بعض القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية بناء عليها.

الخاتمة:

إن أهم ما يمكن أن تهدف إليه الرقابة في إطار عمل الهيئة بدولة ديمقراطية وليست فقط ذات نظام ديمقراطي وفق المعايير المعترف بها دوليا هو بناء الثقة بين المواطنين وبين السلطة التنفيذية من خلال ضمانات الشفافية والنزاهة، بغية تشجيع القبول والافتناع بنتائج الاقتراعات مما يشجع لا محالة على تشجيع المواطنين والشباب على الخصوص في المشاركة السياسية وتشجيع الناخبين على المشاركة في الانتخابات، للتقليص من حدة وخطورة ظاهرة العزوف السياسي التي استفحلت في الجزائر وظهرت بشكل بارز في الجزائر. بل إن الظاهرة انتقلت من عزوف الناخب إلى عزوف المترشح المثقف نفسه للانتخابات¹.

وكما تطرقنا آنفا فإن للعملية الانتخابية جانبان يتمثلان في كل من الإجراءات والسياق العام والمتتبع للحالة الجزئية في إطار الرقابة على الانتخابات يسجل اهتمام كامل بالجانب الأول المتمثل في الإجراءات لكن الجانب الثاني للعملية الانتخابية والمقصود به السياق العام والذي يظهر في مجموعة الخصائص والسمات والممارسات التي تحيط بالعملية الانتخابية وترتبط بها وتؤثر فيها مثل طبيعة النظام السياسي، المناخ السياسي الذي تجري فيه الانتخابات، الثقافة السائدة، هذه وغيرها هي التي في أمس الحاجة إلى مراجعة

¹ - صرح نائب الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بمناسبة الانتخابات المحلية التي ستقام يوم 23 نوفمبر 2017 أن نسبة الجامعيين المترشحين قليلة جدا، معتبرا أن ذلك لا يمكن أن يؤكد بأن الذين لا يملكون مستوى جامعي فاقدين للثقافة الانتخابية لأن هناك من انخرط منذ سنوات في الحزب الذي ينتمي إليه و له رصيد من النضال السياسي، و عليه يمكن أن يكون أكثر كفاءة من الجامعي، و قال في ذات الخصوص « القضية تحتاج إلى دراسة اجتماعية علمية و أكاديمية تحدد سبب هذا التباين الكبير و سبب عزوف الطبقة المثقفة عن الترشح، و إذا استمر الوضع بهذا الحال فإن ذلك سيشكل أزمة أخلاقية و ثقافية في المجتمع الجزائري، نحن في الهيئة العليا نستعين بخبراء لتحليل هذه الظواهر الانتخابية لأنها متعلقة بتعديل النصوص القانونية. عن الموقع الإلكتروني: <https://www.djazairss.com> تاريخ التصفح:

شاملة في الجزائر. ومن ثم فإننا نقترح أن يلغى قانون الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ويحل محله هيئة لها طبيعة قانونية أخرى تكون كالآتي :

- إنشاء هيئة عليا مستقلة يسند إليها الإشراف والرقابة على الانتخابات وذلك أسوة ببعض الهيئات الموجودة على مستوى بعض الدول العربية كتونس والتي قطعت شوطا لا بأس به في إرساء نظام انتخابي ديمقراطي يحقق قدر كبير من النزاهة والشفافية .

- إسناد مهمة الرقابة والإشراف على الاستفتاءات لهذه الهيئة.

- وضع مدونة سلوك انتخابي أو ميثاق سلوك انتخابي سواء من قبل هذه الهيئة العليا لوضع هذا الميثاق وتفعيله. هذا الميثاق الذي يكون من الضروري أن يتضمن النص على مبادئ النزاهة والشفافية والحياد وحسن توظيف المال العام وعدم تضارب المصالح.

- تكوين المشرفين على مختلف مكونات المسار الانتخابي.

- إبداء الرأي في جميع مشاريع النصوص ذات العلاقة بالانتخابات والاستفتاءات.