

الرقابة على مرسوم دعوة الهيئة الناخبة

أ. بنيني أحمد

كلية الحقوق

جامعة باتنة

ملخص

يهدف هذا المقال لمعالجة مسألة تتعلق بالرقابة على المرسوم الرئاسي المتعلق بدعوة الهيئة الناخبة للانتخابات، ونظرا للدور الذي تلعبه الرقابة القضائية في حماية حقوق وحرريات المواطنين المدنية والسياسية ضد تعسف السلطة التنفيذية، سنحاول معرفة موقف القضاء الإداري الجزائري وكذا موقف المجلس الدستوري من الطعون التي توجه ضد هذا المرسوم باعتباره أحد الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية مقارنة بما استقر عليه المجلس الدستوري الفرنسي.

Résumé

Cet article à pour but de traiter une question se rapportant au contrôle du décret présidentiel relatif à l'invitation du corps électoral tout en considérant le contrôle judiciaire comme moyen de protection des libertés des citoyens contre l'abus du pouvoir exécutif.

Cet article vise aussi à connaître l'avis de la juridiction administrative algérienne et l'avis du conseil constitutionnel en ce qui concerne les recours formulés à l'encontre du décret tout en le comparant à l'avis de la juridiction constitutionnel en France.

مقدمة:

تقضى اغلب الدساتير والتشريعات الانتخابية بإسناد مهمة دعوة الناخبين إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الهيئة المشرفة على العملية الانتخابية برمتها بصفة عامة وإجراءاتها التمهيدية بصفة خاصة، إذ لا يمكن لأي مواطن في الدولة أن يشارك في التصويت أو الاستفتاء، أو أن يتقدم بأوراق ترشحه في أي وقت يشاء إلا بناء على مرسوم صادر من رئيس السلطة التنفيذية¹ رئيس الجمهورية يدعو بموجبه كل من استوفى شروط العضوية في الهيئة الناخبة لممارسة حقه السياسي بالترشح أو التصويت .

فإذا قامت السلطة التنفيذية وهي تتمتع بهذه السلطات الواسعة في مجال الإجراءات التمهيدية للانتخابات، بإصدار قرار دعوة الناخبين عل نحو يخالف أحد المبادئ القانونية الأساسية، كحل المجلس التشريعي أو المجالس المحلية دون توفر الشروط القانونية لعملية الحل و إصدار قرار دعوة الناخبين للانتخابات عامة أو جزئية، أو حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار هذا القرار في المواعيد القانونية لذلك، فهل يمكن تصحيح قرارها هذا المعيب بالانحراف عن استعمال السلطة أو المخالف للقانون بالطبع فيه أمام القضاء؟ أم أن الإدارة لا تسال عن أعمالها في هذا المجال وتتحصن قراراتها باسم السيادة ضد الرقابة القضائية؟ أم أنه في جميع الأحوال تعتبر هذه القرارات الصادرة بدعوة الناخبين قرارات إدارية* يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية؟

وقبل التطرق إلى الرقابة القضائية على قرار دعوة الناخبين سنحاول معرفة:

أولا : المقصود بأعمال السيادة، والمعايير المحددة لها

ثانيا : موقف القضاء والفقهاء من هذه القرارات في فرنسا

ثالثا : الرقابة القضائية على هذه القرارات في الجزائر

أولاً: المقصود بأعمال السيادة

أعمال السيادة هي بعض التصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية من صنع القضاء الإداري الفرنسي، إذ قرر مجلس الدولة الفرنسي بان هناك أعمال ذات الطبيعة والأهمية الخاصة والخطورة مما يستلزم معه عدم طرحها على الهيئات القضائية²، ويرى البعض أن سبب إخراج هذه الأعمال عن رقابة مجلس الدولة الفرنسي يعود لأسباب تاريخية، إذ ظهرت هذه النظرية في فرنسا كمقابل قدمه مجلس الدولة للحكومة بعد منحه سلطة القضاء المفوض عام 1872 ليحافظ على بقائه ويثبت وجوده³.

وقد اختلف الفقهاء في تحديد أعمال السيادة وتمييزها عن أعمال الإدارة و تعددت المعايير التي قيل بها في هذا الشأن على النحو التالي:

أ- معيار الباعث السياسي: ذهب أصحاب هذا المعيار إلى القول بان أعمال السيادة تتمثل في تلك التصرفات أو الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بباعث سياسي، إلا أن هذا المعيار أنتقد لكونه يفتقر إلى الدقة والتحديد، كما انه يوسع من نطاق أعمال السيادة إذ بموجبه تتمكن السلطة التنفيذية أن تغفلت من رقابة القضاء كلما تذرعت بان عملها كان بهدف سياسي، مما يؤدي إلى التأثير على حقوق وحرريات الأفراد، إذ لا يستطيع

الأفراد مخصصة أعمال السلطة التنفيذية التي تمس حقوقهم وحررياتهم أمام القضاء إذا ما تذرعت هذه السلطة بأنها أصدرت هذه الأعمال بباعث سياسي⁴. وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذا المعيار في بداية عهده بنظرية أعمال السيادة لكنه هجره منذ عام 1875⁵

ب- معيار طبيعة العمل أو المعيار الموضوعي: ومقتضى هذا المعيار أن أعمال السيادة تتحدد بطبيعة العمل لا الباعث عليه، إذ توجد أعمال للسلطة التنفيذية تعتبر بحكم طبيعتها وموضوعها من أعمال السيادة، وقد اختلف أصحاب هذا الاتجاه في تحديد هذه الأعمال، حيث ذهب البعض إلى اعتبار أعمال السلطة التنفيذية من أعمال السيادة إذا قامت بها هذه الأخيرة تنفيذا لنص دستوري، أما إذا تمت ممارستها استنادا إلى القوانين العادية و اللوائح فتعتبر من قبيل الأعمال الإدارية العادية، وانتقد هذا الرأي لكونه يعتمد تفرقة تحكيمية لا تستند إلى أساس مقبول، كما انه يتعارض أحيانا مع مسلك القضاء في تحديد أعمال السيادة⁶.

لذلك يذهب الرأي أو الاتجاه الآخر إلى القول بأن أعمال السيادة هي تلك التصرفات والأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لوظيفتها الحكومية، بخلاف الأعمال الأخرى التي تصدرها في تأديتها لوظيفتها الإدارية وانتقد هذا المعيار أيضا لكون التفرقة بين ما هو عمل حكومي أو إداري من الصعب بمكان معرفته، لذا اعتبر معيار غامض وغير دقيق.

ج - معيار القائمة القضائية أو تحديد أعمال السيادة على سبيل الحصر: على ضوء الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة استقر الفقه الفرنسي على تفويض القضاء لتحديد أعمال السيادة وبيان طبيعتها ونطاقها إذ بموجب استقرار الأحكام القضائية التي صدرت عن القضاء الإداري الفرنسي، استطاع الفقه الفرنسي أن يحدد هذه الأعمال المتعلقة بالحكومة في قائمة خاصة أطلق عليها اسم القائمة القضائية من أبرزها :

- الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان
- الأعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية
- الأعمال المتعلقة بالحرب
- التدابير المتعلقة بسلامة الدولة و أمنها الداخلي⁷.

في هذا الإطار عرف سليمان الطاوي عمل السيادة بأنه عمل يصدر عن السلطة التنفيذية، وتحيط به اعتبارات خاصة بسلامة الدولة في الخارج أو الداخل ويخرج عن رقابة المحاكم متى قرر له القضاء هذه الصفة⁸.

والواقع أن ترك تحديد أعمال السيادة للقضاء يقررها على ضوء ما يحيط بالعمل الحكومي من اعتبارات خاصة، تمكن الجهات القضائية من تطبيق دائرة أعمال السيادة على ضوء الظروف السائدة، مما يتيح له فرصة العمل على حماية حقوق و حريات المواطنين.

إلا أن هذه النظرية أي أعمال السيادة، تمثل اعتداء صارخا على مبدأ المشروعية، وتتناقض مع النظام الديمقراطي الذي يهدف أساسا إلى حماية حقوق و حريات الأفراد، لذلك تعرضت لهجوم شديد من قبل فقه القانون العام الذي طالب بعدم

تحسين أي عمل صادر عن السلطة التنفيذية من رقابة القضاء، بالقول أن النشاطين السياسي والإداري للسلطة التنفيذية لا ينفصلان، وإذا كان لابد من التفرقة بينهما، فإن هذه التفرقة لا ينطوي تحتها العمل السياسي الذي يبقى قاسما مشتركا بين العمل الحكومي والعمل الإداري، فسلطة الدولة تعتبر سلطة واحدة تندمج فيها وظائف الإدارة مع وظائف الحكومة، ذلك أن القرارات الإدارية ليست في الحقيقة سوى امتداد لقرارات سياسية، وبذلك يخلص ألي أن وصف القرارات الإدارية بالسياسية لا يصلح مسوغا لعدم اختصاص القضاء الإداري برقابة الأعمال التي تفلت من رقابته، وبالأحرى لا تصلح هذه الصفة لتبرير عدم اختصاص القضاء الدستوري برقابة هذه الأعمال⁹.

والواقع أن مجلس الدولة الفرنسي اخذ في تضيق نطاق تطبيق فكرة أعمال السيادة بالعمل على الحد من آثارها خصوصا في مجال تطبيق المعاهدات الدولية في الداخل، والأحكام العرفية، إذ قبل طعن في مرسوم إعلان الأحكام العرفية لتجاوز السلطة في ظل دستور 1946، كما فرض رقابته على تطبيق المعاهدات الدولية في الداخل، إذ قرر مسؤولية الدولة بشأن تلك المعاهدات على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة و ذلك سنة 1966¹⁰.

ثانيا : الرقابة القضائية على قرار دعوة الناخبين في فرنسا

أن المتتبع للأحكام القضائية التي صدرت عن القضاء الإداري في فرنسا بشأن الطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين في مجال الانتخابات التشريعية، يجد أن مجلس الدولة الفرنسي في المرحلة السابقة لدستور 1958 قضى بعدم اختصاصه بنظر

هذه الطعون على أساس، أن الجهة المختصة بذلك هي البرلمان بغرفتيه، باعتباره قاضى الانتخاب والمختص بنظر جميع الطعون سواء تعلقت بعضوية أعضائه، أو الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين¹¹ واستمر مجلس الدولة على موقفه كذلك بعد سنة 1958 وبعد إنشاء المجلس الدستوري، إذ تذرع بنفس الحجة، وهى عدم الاختصاص على أساس أن الاختصاص بنظر الطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين أصبح معقودا لهذا الأخير باعتباره قاض الانتخابات في فرنسا، ومن ثم فإن أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية، ومنها قرار دعوة الناخبين للانتخابات التشريعية، غير قابلة للفصل عن الانتخاب، وأي طعن بشأنها أمام مجلس الدولة يقابل بالرفض وعدم القبول¹²

وقد جرت محاولات فقهية لتفسير سبب عدم تصدى مجلس الدولة لهذه الطعون في مجال الانتخابات التشريعية، إذ ذهب البعض ومنهم الأستاذ عوابدي عمار في تفسير ذلك إلى فكرة أعمال السيادة، على اعتبار مثل هذه القرارات المتعلقة بالانتخابات التشريعية، محصنة ضد رقابة القضاء الإداري بصورة عامة، وضد رقابة الإلغاء بصورة خاصة¹³ ويذهب اتجاه آخر وهو الغالب إلى تفسير أساس حكم عدم الاختصاص يتمثل في فكرة الطعن الموازي نظرا لان هناك جهة أخرى ينعقد لها الاختصاص بالفصل في هذا النوع من المنازعات¹⁴.

إلا أننا نعتقد بان مجلس الدولة الفرنسي لم يستند إلى فكرة أعمال السيادة في أحكامه، إذ اعتبر قرار دعوة الناخبين من القرارات المركبة أو المختلطة التي تصدر عن الإدارة بصفة مرتبطة ومتصلة بعملية إدارية قانونية أخرى، وغير مستقلة عنها، بحيث

تصبح جزءاً لا يتجزأ عن العملية ألام وهي العملية الانتخابية التي يختص بنظر المنازعات المتعلقة بها المجلس الدستوري، كما ان هناك حقيقة قانونية مفادها أن الرقابة القضائية في دولة ما إذا وصلت إلى حد تبني مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بات من المنطقي هجر فكرة أعمال السيادة¹⁵

- **موقفه المجلس الدستوري الفرنسي:** وفقاً للقانون الأساسي للمجلس الدستوري الصادر في 07 نوفمبر 1958، وبما هو مقرر في المادة 14 من المرسوم الخاص بتنظيم وسير الدعاوى أمامه في مواد الانتخابات، لا يمكنه مباشرة مهام الفصل في صحة العمليات الانتخابية إلا بعد إعلان النتائج وخلال العشرة أيام التالية للإعلان، وان الطعن يجب أن يقدم ضد الانتخاب وليس ضد قرار متعلق به، وهو الأمر الذي من شأنه إخراج قرار دعوة الناخبين من دائرة الإجراءات التي يمكن الطعن فيها، باعتبارها من الإجراءات التي لا تقبل النظر من قبل المجلس الدستوري وفقاً لنظامه الأساسي¹⁶، وهو الاتجاه الذي سار عليه المجلس إلى غاية 1981، إذ انطلقاً من هذا التاريخ تغير موقفه بشأن التصدي للطعون الموجهة لقرار دعوة الناخبين قبل إعلان نتيجة الانتخاب، وكان ذلك بمناسبة الطعن المقدم من السيد - دالماس فرنسوا F، Dalmas - والسيدان هوت وبريسات Haut et Brisset في القرارات التي صدرت عن رئيس الجمهورية بعد حل الجمعية الوطنية، وهي على التوالي :

- المرسوم رقم 627 لسنة 1981 بتاريخ 22 ماي 1981 الخاص بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية .

- المرسومين 628 و 629 من نفس السنة المتعلقين بدعوة ناخبي بعض الأقاليم.

إذ يقضى المرسوم الأول بدعوة الناخبين في الولايات الفرنسية إلى التوجه لصناديق الاقتراع لاختيار ممثليهم في الجمعية الوطنية يوم 14 جوان 1981 أما المرسومين الآخرين فيقتضيان بدعوة ناخبي إقليم كاليدونيا الجديدة Nouvelle Calédonie وجزر فبتونة îles Wallis Futuna وإقليم la Polynésie française، للتوجه لصناديق الاقتراع لاختيار نوابهم يوم 21 جوان 1981، واستند أصحاب هذا الطعن في دعواهم بإلغاء هذه المراسيم، إلى أن إجراء الانتخابات على النحو المتقدم سيؤدي حتما إلى تفاوت في مواعيد إعلان نتائج الدور الأول، بحيث يجعل نتائج انتخابات بعض الأقاليم تظهر قبل نتائج البعض الآخر، و هو الأمر الذي سيكون له تأثير على عملية الانتخاب التي تجرى في التاريخ الثاني، ولا شك في أن سير عملية الانتخاب على هذا النحو سوف يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين¹⁷.

كما آثار الطاعنون في عريضة الدعوى إلى انه سبق لهم رفعها بذات الطلبات أمام مجلس الدولة، إلا انه قضى في 03 جوان 1981 برفض الدعوى لعدم الاختصاص تأسيسا على ان الاختصاص ينعقد للمجلس الدستوري باعتباره قاضي الانتخاب في فرنسا¹⁸. ف جاء قرار المجلس الدستوري مفاجئا للجميع في حكمه الصادر في 10 جوان 1981، باعتباره تحولا هاما في النهج القضائي للمجلس، حيث تعرض في القضية أعلاه إلى مسألة الاختصاص، وقضى باختصاصه بنظر الطعن المقدم، بالرغم من انه متعلق بقرار إداري ممهّد للعملية الانتخابية، وانه تم قبل وليس بعد إعلان النتائج، حيث انتهى المجلس إلى قبول الطعن شكلا ورفضه من حيث الموضوع، رغم أن المواد 32 و 45

من قانونه الأساسي لا تعطيه الحق في نظر الطعون إلا بعد إجراء الانتخابات و إعلان النتائج¹⁹ وكذا قضائه السابق بعدم قبول الطعون التي ترفع قبل إعلان نتائج الاقتراع²⁰، و برر المجلس الدستوري الفرنسي قضاءه هذا رغم وضوح نصوص قانونه الأساسي، بالاستناد إلى اعتبارين أساسيين أحدهما قانوني والآخر عملي:

أ - الأساس القانوني: برر المجلس مسلكه هذا بالتوسع في تفسير نصوص قانونه الأساسي ذاته، ليسط رقابته على قرار دعوة الناخبين، إذ اعتبر أن هذه النصوص يلتزم بها المجلس بمناسبة الطعون المقدمة في العملية الانتخابية في دائرة معينة فقط، أما إذا تعلق الطعن بصحة عموم الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية ككل كما هو الحال بالنسبة لطعن السيد دالماس، الذي يتضمن طلب إلغاء قرار دعوة الناخبين لجميع الدوائر، وما يترتب عليه من آثار على مجموع العملية الانتخابية، مثل هذه الحالة لم تنظمها نصوص قانونه الأساسي إذ اعتبرها - ثغرة إجرائية - قرر المجلس بأنه يتعين عليه استكمالاً للمهام الملقاة على عاتقه طبقاً لنص المادة 59 من الدستور، تستدعي منه أن يتعرض لفحص هذا الطعن قبل إعلان النتائج، ومن ثم قضى المجلس الدستوري باختصاصه بالفصل في الطعن المقدم ضد قرار دعوة الناخبين إذا كان مضمونه هو إلغاء هذا القرار في جميع الدوائر الانتخابية، وليس في دائرة بعينها²¹

ب - الأساس الواقعي: بناء على ذلك ذهب المجلس الدستوري في تبريره لاختصاصه هذا بالقول بان ليس من الطبيعي أن يقول المجلس للناخب أدل بصوتك أولاً ثم أقضي بعد ذلك، فيما إذا كان التصويت الذي قمت به صحيحاً أم لا²².

وبناء على هذا الأساس يفصل المجلس الدستوري في الطعون المتعلقة بقرار دعوة الناخبين التي ترفع قبل إعلان النتائج، مبتكرا لنفسه اختصاصا استلهمه من فكرتي ضرورة دوام سير السلطات العامة في الدولة بانتظام واضطراب، وان الاختصاص يستدعى منح كل سلطة الوسائل اللازمة لأداء مهامها، فالفكرة الأولى تقتضي بأنه في حالة سكوت المشرع عن تنظيم أمر ما، فإن ضرورة دوام سير السلطات العامة تسمح للبرلمان والحكومة في ضوء الاختصاصات الموكلة إليها باتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان حسن سيرهما، وتقتضى فكرة الاختصاص بضرورة منح كل سلطة الوسائل اللازمة لأداء مهامها على احسن وجه، وتنفيذ ما تضطلع به من أعباء، وهى قاعدة سبق للقضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي أن اقرها في العديد من أحكامه، إذ سبق وان اقر للوزراء بأن شأنهم شأن رؤساء المرافق لهم أن يتخذوا في حالة عدم وجود نص تشريعي أو لائحي، الإجراءات اللازمة لانتظام سير المرافق التي يقومون على إدارتها، إذ اقر للحكومة تنظيم ممارسة حق الإضراب في المرافق العامة متى كان القانون لا ينظمه على نحو كاف²³.

والواقع أن إذا كان المجلس الدستوري في قراره الصادر في 10 جويلية 1981 قد قرر اختصاصه بالنظر في الطعن المرفوع قبل إعلان نتيجة الانتخاب وفقا لتبريره السابق، فإنه يتعين عليه كما ذهب إليه غالبية الفقه، وهو بصدد نظر هذه الطعون أن يقدر النتائج بقدر السلطات التي يقتضيها اختصاصه في مجال الانتخاب، ويراعى في نفس الوقت ما يخص السلطات الأخرى للدولة في المجالات الأخرى²⁴. وعلى هذا الأساس فإن المجلس لا يستطيع أن يدعى لنفسه اختصاصا يعود لجهة قضائية أخرى،

وهو أمر لا نقاش فيه، ذلك انه لم يدع باختصاصه بنظر الطعون المتعلقة بالإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في قضية دالماس- إلا بعد أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم اختصاصه، كما انه قبل الطعن السالف الذكر على أساس انه ينازع في مدى شرعية قرار دعوة الناخبين لتعلقه بصحة العملية الانتخابية برمتها. وقد ثار نقاشا فقها حول مدى اختصاص المجلس بنظر الطعون المتعلقة بقرار دعوة الناخبين إذا تعلق بدائرة واحدة معينة بالذات، والمتعلق بالانتخابات التكميلية، إذ ذهب البعض إلى أن قرار دعوة الناخبين إلى انتخاب تكميلي، باعتباره إجراء تمهيديا للانتخابات يمكن أن يطعن فيه أمام المجلس الدستوري، لكن ليس قبل إعلان نتيجة الانتخاب، بل بمناسبة طعن يرفع أمام المجلس، وينازع في صحة نتيجة احد النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ، لان الحكم بالإلغاء في حالة الانتخاب التكميلي لا يترتب عليه تعطيل السير العادي للبرلمان²⁵، وذهب الاتجاه الآخر إلى القول باختصاص المجلس بنظر الطعن الموجه ضد قرار دعوة الناخبين، ولو تعلق بانتخاب تكميلي، كأن تطرح قضية استبدال احد أعضاء البرلمان من قبل الحكومة أو البرلمان- لسبب ما- بالاحتياطي في حالة الانتخاب بالقائمة، حيث يقدر الطاعن أن ليس هناك ما يدعو إلى هذا الاستبدال²⁶، وهو الاتجاه الأقرب إلى الصواب حسب رأينا، ألانه اقرب إلى الواقع ذلك أن التمييز بين اختصاص المجلس الدستوري بشأن قرار دعوة الناخبين، بين الانتخابات العامة والانتخابات التكميلية ليس له مبرر، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، أن المجلس الدستوري الفرنسي استقر على اختصاصه بنظر الطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين، سواء صدر بشأن الانتخابات العامة أو التكميلية معتمدا على المنهج التركيبي

للمعملية الانتخابية ككل، بنظره الطعون آلي تثار بصدد العميلة الانتخابية ذاتها، والطعون المتعلقة ببحت شرعية القرارات والإجراءات آلي تستهدف التنظيم والإعداد لهذه العميلة.

أما بالنسبة للطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين للانتخابات المحلية، فان الاختصاص بشأنها يعود للقضاء الإداري، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي بحت شرعية هذه القرارات، على اعتبار أن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للانتخابات العامة بشأن اختيار أعضاء المجالس المحلية هو قرار تتوافر بصده سائر عناصر وجود القرار الإداري، سواء من حيث الجهة الإدارية المعبر عن أرائها أم من حيث مضمونه وتعلقه بالوظيفة الإدارية، أم من حيث أثره، فهو يرتب آثارا قانونية ملزمة تمس حقوق ومصالح المرشحين والناخبين على السواء كما تمس مصالح الهيئات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية²⁷.

وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى حد بسط رقابته على قرار حل المجالس البلدية إذ منح لنفسه حق رقابة مدى مشروعية هذا القرار من حيث تكيف الوقائع التي أدت إلى إصداره، فقد قضى مثلا، بان الخلافات بين رئيس البلدية وأغلبية أعضاء المجلس البلدي والتي بلغت في حدتها درجة تهدد الإدارة المحلية، بأنها واقعة مبررة لمرسوم الحل، أما إذا كانت هذه الخلافات ناشئة عن عدم تنفيذ رئيس البلدية لقرارات المجلس، فان هذا السبب يبرر فصل رئيس البلدية لا حل المجلس البلدي²⁸.

وخلاصة ما تقدم نلاحظ بان النظام القانوني الفرنسي ميز دون مبرر بين الطعون المتعلقة بقرار دعوة الناخبين، رغم اشتراكها في الهدف والمضمون، وكذا من حيث الجهة مصدرة القرار أيضا، إذ يختص المجلس الدستوري وهو هيئة يغلب عليها الطابع السياسي، ولا تخضع أحكامه للمراجعة بنظر الطعون الموجهة ضد القرارات المتعلقة بالانتخابات العامة التشريعية، والتي لا يتمتع الطاعن فيها بحقه في تعدد درجات التقاضي رغم أهمية الهيئة المنتخبة، في حين يختص مجلس الدولة الفرنسي بالطعون آتية تقدم ضد قرار دعوة الناخبين للانتخابات المحلية، كجهة قضائية مستقلة تتمتع بمبدأ الحياد في نظر الطعون، ومبدأ التقاضي على درجتين بما يحقق العدل والصالح العام .

ثالثا : الرقابة القضائية على قرار دعوة الناخبين في الجزائر

في البداية يجدر بنا أن ننوه إلى انه بتفحصنا السوابق القضائية في الجزائر حول موضوع الطعون في هذه القرارات، لم نعثر على أي حكم من القضاء في هذا الشأن ولا من المجلس الدستوري باعتباره قاضي الانتخاب، والسبب في ذلك ربما يعود إلى عدم تقديم طعون ضد هذه القرارات، سواء في المرحلة السابقة للتعددية أو بعدها أمام القضاء الجزائري على اعتبار أن مثل هذه القرارات تنضوي تحت فكرة أعمال السيادة، ذلك أن القضاء الجزائري اعتمد هذه الفكرة بشأن طعن قدم ضد قرار وزير المالية الصادر سنة 1982 القاضي بسحب الأوراق النقدية من فئة 500 د ج من التداول وذلك من خلال الحكم الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 07 / 01 / 1984²⁹،

القاضي بان هذا القرار يدخل ضمن القرارات السياسية ذات الطابع الحكومي المتعلقة بأعمال السيادة المحصنة ضد أي طعن أمام القضاء .

إذا كانت فكرة الطعون في الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية قبل دستور فيفري 1989 لا تثير أي اهتمام، على اعتبار أن الانتخابات في هذه المرحلة كانت تجرى في ظل نظام أحادي يسير وفق توجهات حزب سياسي واحد، يعتمد في الانتخابات على اختيار نخبة معينة لتأدية وظائف محددة لتحقيق أكبر شرعية للنظام السياسي على مستوى جميع القطاعات³⁰ أين كانت الإرادة الشعبية مهمشة، بمعنى أن صوت الناخب الجزائري كان لا يعنى ولا يسمن من جوع، كما كان القضاء الجزائري لا يعرف عن الاستقلالية إلا اسمها، لأنه كان مقيدا بتحقيق الأهداف الاشتراكية³¹ المعتقد من قبل النظام القائم في تلك المرحلة .

إلا انه بعد التخلي عن نظام الحزب الواحد ودخول البلاد مرحلة التعددية السياسية بناء على دستور 89 والتعديل الدستوري الذي وافق عليه الشعب الجزائري في 28 نوفمبر سنة 1996، تم اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات بالنص صراحة في المواد 138، 147، 148 من الدستور على استقلالية القضاء وحصانته، باعتبارهما ضامان أساسيان لحماية الحقوق والحريات العامة، مع ضمان حق التقاضي لكافة المواطنين، وسيادة القانون على كافة حكام ومحكومين³²، مع إقرار ازدواجية القضاء بموجب المادة 152 من الدستور بإحداث مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ويسهر على تطوير الاجتهاد في مجال القضاء الإداري مع العمل على احترام تطبيق القانون³³، وبناء على ذلك خص المشرع في القانون العضوي للانتخابات

رقم 01/04 المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 القضاء الإداري بنظر الطعون الموجهة لإجراءات الممهدة للانتخابات الطعون المتعلقة بالقوائم الانتخابية، وإجراءات الترشح³⁴ إلا أنه لم يتطرق إلى المراسيم المتعلقة بدعوة الناخبين، من حيث مدى ممارسة الرقابة القضائية عليها إذا كانت غير مشروعة، كحالات حل البرلمان أو حل المجالس المحلية بالمخالفة لأحكام القانونية، وإصدار قرار بدعوة الناخبين، أو في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار مرسوم دعوة الهيئة الناخبة في الآجال القانونية .

والواقع أن موقف المجلس الدستوري³⁵ بخصوص المادة 04 من القانون المنظم لاختصاصات مجلس الدولة و عمله، التي أقرت لمجلس الدولة حق ممارسة الرقابة على المراسيم الرئاسية من خلال إبداء الرأي بشأنها، والتي اعتبرها المجلس الدستوري بموجب قراره رقم 98 المؤرخ في ماي 1998 على أنها غير مطابقة للدستور لان المشرع لم يتقيد بنص المادة 119 من الدستور القاضية بعرض مشاريع القوانين فقط، ومن ثم تم إلغاء الفقرة الثانية من المادة 04 التي جاءت في صيغتها النهائية متضمنة اختصاص مجلس الدولة بالاستشارة بالنسبة لمشاريع القوانين فقط دون المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، مما يوحى بان هذه المراسيم تحكمها فكرة أعمال السيادة، وهذا يعنى بالضرورة عدم بسط رقابة القضاء الإداري عليها، وان أيد البعض³⁶ هذا الاتجاه إلا أننا لا نسايره على أساس أن المجلس الدستوري تقيد بحرفية النص، ذلك أن المراسيم التنظيمية من حيث العمومية والتجريد ترقى إلى مستوى القانون، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن الدساتير لا تتضمن التفصيلات بشأن تدرج القواعد القانونية، كما أن المجلس الدستوري الجزائري بقى منذ إنشائه حبيس النصوص المنظمة لاختصاصه

أو عمله سواء من حيث رقابته الدستورية، وكقاضي الانتخاب³⁷، إذ لم يحاول أن يتخطى هذا التقييد باجتهادات تتماشى و المسؤوليات الملقاة على عاتقه على غرار ما قام به نظيره الفرنسي، ذلك أن الدستور يقضى بسيادة القانون واعتباره أساس نظام الحكم الذي يستمد مشروعيته من الشعب³⁸، وهذا الأخير هو صاحب السيادة، فالسيادة إنما تكون للشعب الذي يخضع لنظام سياسي معين وللقانون الذي يعد ركيزة ذلك النظام، ولم تتقرر لغيرهما، فإذا أسندت لغيرهما الشعب و القانون فأنها تكون تخصيصا بغير مخصص³⁹ والالتزام بسيادة القانون يقتضي عدم تحصين أي عمل أو قرار مهما كان من رقابة القضاء، خصوصا في الحالات آتية تثار بشأنها شبهة التعارض مع أحكام الدستور.

مما تقدم يمكننا القول بان مرسوم دعوة الناخبين الصادر عن رئيس الجمهورية تتوافر بصدده جميع عناصر القرار الإداري، فامتناع رئيس الجمهورية عن إصدار هذا المرسوم طبقا للمواعيد المنصوص عليها قانونا يعتبر قرارا إداريا سلبيا مخالفا للقانون، ذلك إن امتناع الإدارة عن التعبير عن إرادتها صراحة بالتزامها الصمت إزاء موقف الزمها فيه المشرع باتخاذ قرار صريح بشأنه، يوصف موقفها هذا بالإفصاح عن الإرادة المنفردة للإدارة المخالفة للقانون بالامتناع عن الإصدار⁴⁰، بالإضافة إلى أن هذا القرار لا علاقة له بنشاط البرلمان، ذلك لصدوره في الواقع قبل تكوين هذا الأخير، ومن ثم فلا يدخل في نطاق العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أساس انه يصدر وهذه الهيئة غير قائمة كما في حالات الحل، ومن ثم لا يمكن التذرع بأعمال السيادة لتحصين هذا القرار من رقابة القضاء الإداري، ونؤيد في ذلك لما ذهب إليه بعضا من الفقه الفرنسي

في معرض تأسيسه لاختصاص مجلس الدولة الفرنسي بالطعون المرفوعة ضد الإجراءات التمهيدية للانتخابات إلى اعتبار العملية الانتخابية عملية منفصلة، وان انفصالها المادي يكفي لكي يكون الطعن بالإلغاء مقبولا أمام مجلس الدولة⁴¹، ذلك أن تطبيق نظرية القرارات المنفصلة يعتبر أحد الوسائل الحيوية و الفعالة في تجسيد الرقابة القضائية بما يضمن تحقيق وتجسيد فكرة الدولة القانونية و حماية حقوق وحرريات المواطنين⁴².

والقول بان المراسيم أو القرارات الصادرة بدعوة الناخبين سواء للانتخابات التشريعية أو المحلية باعتبارها صادرة منفصلة عن العملية الانتخابية وسابقة لها تخضع لرقابة الإلغاء من قبل مجلس الدولة الجزائري يقتضي تجسيد استقلالية القضاء على ارض الواقع⁴³، ذلك أن القضاء الجزائري يتمتع من ناحية النصوص الدستورية والقانونية بالاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، ألا انه من الناحية الواقعية أو العملية لا يزال يعمل كجهاز تابع للسلطة التنفيذية ذلك أن القضاة لا يزالون يعملون بناء على التعليمات التي تصدرها وزارة العدل، رغم الإلحاح الشديد من قبل لجنة إصلاح العدالة على وجوب انسحاب وزارة العدل من التدخل في العمل القضائي⁴⁴، وكذلك بالنسبة للمجلس الدستوري باعتباره قاضي الانتخاب طبقا للفقرة 02 من المادة 163 من الدستور التي تمنح الاختصاص للمجلس للسهر على احترام صحة الانتخابات، مما يعني أن مجال مراقبة المجلس للعملية الانتخابية وفقا للدستور لا تقتصر على عمليات التصويت وحدها، بل تمتد لتشمل جميع مراحل العملية الانتخابية، في حين نجد أن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب لم يسمح بهذه المراقبة وخصها في دراسة

ملفات الترشيح للانتخابات الرئاسية، وإعلان نتائج الانتخابات، واستقبال الطعون بعد إعلان النتائج، على خلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي منح لنفسه الاختصاص بمراقبة جميع مراحل العملية الانتخابية انطلاقاً من اجتهاده بمناسبة قضية دالماس السابق دراستها، لذلك نرى ضرورة مراجعة القانون العضوي للانتخابات بتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري بما يتوافق والنصوص الدستورية لتشمل جميع مراحل العملية الانتخابية، مع طرح فكرة أعمال السيادة التي لاقت ترحيباً كبيراً من الإدارة في الكثير من دول العلم العربي لتحسين أعمالها من رقابة القضاء بالرغم من كونها أعمالاً إدارية .

خاتمة

مما سبق نرى أن أعمال رئيس الجمهورية حتى وإن مارسها بمقتضى نصوص دستورية، يجب أن لا تتأى بأي حال من الأحوال من رقابة القضاء في الحالات التي من شأنها أن ترتب آثاراً قانونية في مواجهة الغير خاصة تلك المتعلقة بالإجراءات التمهيدية للانتخابات ومنها قرار دعوة الهيئة الناخبة، حتى يتحقق لنظام الحكم الأمان والاستقرار ويتفادى الصراعات التي تؤدي إلى العنف وعدم استقرار المؤسسات في الدولة، كما أن خضوع جميع الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية لرقابة القضاء يحقق المصادقية للانتخابات بما يقوى المؤسسات المنتخبة، ويثبت عرى الديمقراطية ودولة القانون بما يضمن الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

المواضع:

1- تقضى المادة 29 من الأمر 97/ 07 المتضمن قانون الانتخاب المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 01/04 تستدعى الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي في غضون ثلاثة أشهر السابقة لتاريخ إجراء الانتخابات

* تعرف القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بأنها قرارات إدارية عامة وغير شخصية، كما تعرف بأنها قرارات إدارية تحتوي على قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، وتصنف حسب التنظيم التسلسلي للسلطات، إذ يقابل كل سلطة قرار معين، فالمراسيم هي القرارات التي تصدر عن رئيس الدولة أو رئيس الحكومة والتي يجب أن تنتهي بتوقيع أحدهما، والقرارات الوزارية التي يتخذها الوزراء وقد تكون قرارات ولائية تتخذ من قبل الوالي، أما القرارات البلدية فيتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي- أنظر في ذلك: سامي جمال الدين - اللوائح الإدارية والرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 ص 16 وأحمد محيو - محاضرات في المؤسسات الإدارية، دم، ج، الجزائر ط 5، 1990 ص 310 وما بعدها .

2 - صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 239

3- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 48

عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1996، ص 55 وما بعدها، وفاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، مطابع

سجل العرب، ج1، 1988، ص 526

4- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 49

5- فاروق عبد البر، المرجع نفسه، ص 526

6- فاروق عبد البر، المرجع نفسه، ص 527

7- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 59 - ماجد راغب الحلو، المرجع نفسه، ص 50

8- سليمان الطاوي، دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الكتاب الأول، 1967، ص 424

9 - محمد عبد الحليم شوقي الخطيب، الدور السياسي للقاضي الإداري في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 1988، ص 361، داوود عبد الرزاق، حق المشاركة السياسية،

رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1992، ص 288

10 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 60.

11 - انظر في ذلك:

Jean Claude Masclat, droit électoral, P.U. F, p 324 et S -Dominique rousseau, droit du contentieux constitutionnel, 4^{ème}, èd, Montchrestien, Paris, 1990, pp. 300, et suivante

- محمد عبد اللطيف، المنازعات الانتخابية البرلمانية في القانون المصري و الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة ديجون بفرنسا، 1983، ص 129 وما بعدها، و عفيى كامل عفيى، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية و القانونية، دار الجامعيين للطباعة و النشر، القاهرة، ص 1155
- 12 - C, E, 3 juin 1981, R, D, P, 1982, concl, Daniel Labetoulle, pp 186,187
- 13 - عوايدى عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2 د، م، ج الجزائر، 1998، ص 436 وما بعدها
- 14 - صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع نفسه، ص 268
- 15- كمال خالد، الصراع مع ترزية القوانين، دار الاعتصام، 1989، ص 32
- 16- صلاح الدين فوزي، المرجع نفسه، ص 251
- 17 - انظر في ذلك - صلاح الدين فوزي، المرجع نفسه، ص 250 - و عفيى كامل عفيى، المرجع نفسه، ص 257 - داوود عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص 276 وما بعدها .
- Jean Claude, masclet, op, cit, pp 321,331
- 18 - C . E, 3 juin 1981,R,D,P,1982, concl, Labetoulle, p 191
- 19 - انظر في ذلك تعليق
- François Luchaire, recueil Dalloz, Sirey, 1981, 39^{ème} èd, cahier, p590
- مشارا ليه عند صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 53
- 20 - Louis Favoreau, et Loïc Philip les grandes décisions du conseil constitutionnel 5^{ème} ed Sirey Paris 1989 p21
- 21 - انظر في ذلك
- Dominique Rousseau droit du contentieux constitutionnel op cit p 305
- صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 354 و 355
- 22- عفيى كامل عفيى، الانتخابات النيابية و ضماناتها، المرجع السابق، ص 1157
- 23 - C, E, 07 fev 1963, note Rivero p113 C, E, 7juil 1950 note Gervais p109
- مشارا ليه عند عفيى كامل عفيى، الانتخابات النيابية و ضماناتها، المرجع نفسه، ص 1157
- 24 - داوود عبد الرزاق، حق المشاركة السياسية، المرجع السابق، ص 281
- عفيى كامل عفيى، المرجع نفسه، ص 1159
- صلاح الدين فوزي، المرجع نفسه، ص 256
- 25- محمد عبد اللطيف، منازعات الانتخابات البرلمانية في فرنسا و مصر، المرجع السابق، ص 129
- 26 - داوود عبد الرزاق، حق المشاركة السياسية، المرجع السابق، ص 282
- 27 - محمد عبد اللطيف، منازعات الانتخابات النيابية، المرجع السابق، ص 86

- 28- رمضان بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 114
- 29 - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية رقم 36473، بتاريخ 07 / 01 / 1984، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 04 لسنة 1989، ص 211
- 30 - حابي عبد الناصر، الانتخابات الدولية و المجتمع، دار القصبه للنشر، الجزائر، ص 81
- 31 - انظر المادة 166 من الدستور الجزائري لسنة 1976
- 32 - انظر المواد 138، 139، 140، 143 من دستور 1996
- 33- انظر القانون العضوي 01/98، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المواد 10، 11، 9
- 34- انظر المواد 86 و 113 من الأمر رقم 07/97 المعدلة بالقانون العضوي للانتخابات رقم 01/04 المؤرخ في 07 فبراير 2004
- 35 - انظر رأى المجلس الدستوري، رقم 06 / ر ق ع / م / د / 98 مؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور، ج ر عدد 37، بتاريخ 01 / 06 / 1998، ص 09
- 36 -عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري دار الريحانة للكتاب، الجزائر، ط 1، 2003، ص 303
- 37- احمد بجاوي، المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات، آفاق، الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر العدد 05، افريل 2004، ص 35 وما بعدها
- 38- تقضى المادة 6 من الدستور - الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب وحده.....
- 39- داوود عبد الرزاق، المشاركة السياسية، المرجع السابق، ص 300
- 40- انظر رأفت فودة، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 75
- 41- De Michel Franck et André, droit électoral, Dalloz, Paris, 1973.p275
- 42 - عوابدى عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 449
- 43- انظر في ذلك عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 104-105
- 44 - ن، رياض، تعليمة وزير العدل إلى رئيس المحكمة العليا و مجلس الدولة و المجالس القضائية، جريدة الخبر، بتاريخ 05 / ماي / 2005 عدد 4386، ص 02