

ملخص:

لما كانت شفافية ونزاهة العملية الانتخابية هي التعبير الواضح والسليم عن أحد أشكال ممارسة الشعب لسيادته، فإحاطة هذه العمليات بالأحكام القانونية الضامنة لذلك يعد أمرا بالغ الأهمية، من هنا جاءت دسترة الهيئة المراقبة لذلك، والتي تضم قضاة وممثلين عن المجتمع المدني. وقصد ممارسة أعضاء الهيئة لمهامهم بكل استقلالية أحاط المؤسس والمرشع الهيئة وأعضاءها بالعديد من الضمانات.

الكلمات المفتاحية: الهيئة العليا، استقلالية، فعالية، انتخابات

Summary:

Since the transparency and integrity of the electoral process is the clear and proper expression of one of the forms of the people 's exercise of sovereignty, surrounding these operations with the legal provisions guarantor of it , is very important. Hence constitution of the monitoring body came, which includes judges and representatives of civil society.

The purpose of the members of the Commission to exercise their functions with all independance, the founder and the legislator took the authority and its members with many guarantees.

Keywords: Higher Commission, Independence, Effectiveness, Elections

مقدمة:

من خلال القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري¹، تمت دسترة الهيئة المراقبة للانتخابات في الجزائر، إذ جاء في المادة 194 من الدستور² " تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات " ووصف

1- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، المعدل بـ:

- القانون 03-02، المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 25،

- وبالقانون 19-08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63،

- وبالقانون 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14

المؤسس الدستوري لهذه الهيئة أنها مستقلة، ما يعني أنه زودها بكل الأحكام القانونية الضامنة لاستقلالها واستقلال أعضائها، كما أن النص على أنها هيئة لمراقبة الانتخابات يعني أنها مزودة بكل الوسائل والآليات القانونية التي تمكنها من تفعيل العمل الرقابي على العمليات الانتخابية، بما يضمن مخرجات أفضل لهذه العمليات.

من هذا المنطلق يبرز إشكال هذا البحث المتمثل في ما مدى بلوغ الأحكام القانونية الناطمة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، في ضمان استقلالية الهيئة وفي ضمان فعالية عملها الرقابي؟

لمعالجة هذا الإشكال سنقسم هذا البحث إلى مبحثين نتناول في الأول مدى استقلالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وفي الثاني نتناول مدى فعالية هذه الهيئة.

المبحث الأول: مدى استقلالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

إن القول بمدى الاستقلالية ينصرف إلى مدى استقلالية عضو الهيئة، وإلى مدى استقلالية الهيئة ككل، وهو ما سنتناوله في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: مدى استقلالية عضو الهيئة العليا

قد لا تكفي الأحكام القانونية الخاصة بعضو الهيئة العليا، بالقول أنها تضمن استقلاله، لهذا سنتعرض إلى الأحكام القانونية التي تكفل استقلالية عضو الهيئة، وإلى العوامل التي تم إغفالها، والتي كانت ستدعم استقلاليته فيما لو تم النص عليها.

الفرع الأول: ضمانات استقلالية عضو الهيئة العليا

تمثل هذه الضمانات في السلطة المختصة بالتعيين، وكيفية نهاية مهمة العضو، وفي ضمانات الاستقلالية عن الضغوطات.

أولاً: السلطة المختصة بالتعيين

إن الاختصاص بتعيين رئيس الهيئة العليا وأعضاؤها معقودة لرئيس الجمهورية¹، وهذا الاختصاص للرئيس بالتعيين ليس على مستوى واحد من حيث القيود الواردة على سلطته في ذلك.

1- التعيين مقيد بشرط إجرائي

إن الأحكام الدستورية في اختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين تبرز في ثلاثة مستويات:

1- تنص المادة من الدستور 2/194 " ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية، بعد استشارة الأحزاب السياسية"، وتنص المادة من الدستور 4/194 "تكون الهيئة العليا بشكل متساو من: قضاة يقترهم المجلس الأعلى للقضاء، ويعينهم رئيس الجمهورية. - وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية"

- المستوى الأول تبرز فيه الحرية الكاملة لرئيس الجمهورية في التعيين دون أية قيود باستثناء القيود التي قد يضعها النص الدستوري أو القانوني، من خلال الشروط التي يجب أن تتوفر في الشخص المعين، كالسن¹ أو الخبرة المهنية في مجال ما²، وتعيين رئيس الهيئة العليا أو أعضاؤها لا يدخلان تحت هذا المستوى.

- المستوى الثاني تنقيد فيه سلطة رئيس الجمهورية مقارنة بالمستوى الأول، حيث يكون ملزما بإجراء سابق لعملية التعيين، هو إجراء الاستشارة، المتمثل في طلب رأي الجهة المستشارة حول تعيين شخصية حددها من قبل رئيس الجمهورية³، وتعيين رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات يدخل ضمن هذا المستوى في التعيين، وهو المستوى الأقصى من تنقيد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في هذه الحالة، لأن الأحزاب السياسية لا يمكنها إلا أن تستشار كحد أقصى، فإعطاؤها حق الاقتراح غير معقول، لأن تمكينها من ذلك يعني أن كل حزب سياسي شخصية تسير توجهه السياسي⁴.

- المستوى الثالث تنقيد فيه سلطة رئيس الجمهورية أكثر، حيث يكون ملزما بالتعيين بعد عملية اقتراح، وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية التعيين من خارج المجموعة التي تحددها له الجهة المخوّل لها عملية الاقتراح، وتعيين أعضاء الهيئة العليا يدخل ضمن هذا المستوى من التعيين، وهو أقصى - مستوى لتقييد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في النظام الدستوري الجزائري.

من جانب آخر فإن قولنا أن تعيين أعضاء الهيئة العليا بهذا الشكل، وعند هذا المستوى المتسم بقيد أكبر على سلطة رئيس الجمهورية في التعيين، لا يعني أننا نوافق ذلك تماما، صحيح أننا نوافق وجود هذا قيد الاقتراح، لكن ماذا عن طبيعة السلطة المقترحة؟

بالنسبة للنصف الأول من أعضاء هذه الهيئة وهم القضاة، فإن اقتراحهم يكون من طرف المجلس الأعلى للقضاء⁵، وهو المؤسسة الدستورية التي يرأسها رئيس الجمهورية، وهو ما من شأنه يزيد في هامش الحرية للرئيس في تعيين هذا النصف من أعضاء الهيئة العليا، باعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس هذا المجلس،

1- كشرط سن خمس وثلاثون (35) سنة في تعيين أعضاء مجلس الأمة، وشرط سن الأربعين (40) في تعيين أعضاء المجلس الدستوري.
2- كشرط الخبرة المهنية التي تتجاوز خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعلم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محامي لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة، للتعيين كعضو في المجلس الدستوري.
3- كاستشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول، واستشارة الوزير الأول في تعيين أعضاء الحكومة.
4- جاء في رأي المجلس الدستوري المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري "... ووضع معايير الاستقلالية واستشارة الاحزاب السياسية قبل تعيين رئيس هذه الهيئة، هو إرساء ضمانات دستورية لتأمين وتمكين التعبير عن الإرادة الشعبية"
ينظر: رأي رقم 16/01 ر.ت د/م د، المؤرخ في 28 جانفي 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 06

5- ينظر: القانون العضوي رقم 12-04، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية العدد 57

مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ————— المجلد 03 / العدد 02

وهو المعين لوزير العدل¹ -نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء- وهو المعين للرئيس الأول للمحكمة العليا²، وهو الذي يعين ست (06) شخصيات لعضوية هذا المجلس من الكفاءات خارج سلك القضاء³.

بالنسبة للنصف الثاني من أعضاء الهيئة العليا وهو الكفاءات المستقلة التي يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، فالإحالة من القانون العضوي للمرسوم التنفيذي في تحديد تشكيلة اللجنة الخاصة باقتراح هؤلاء الأعضاء على رئيس الجمهورية لتعيينهم⁴، أمر منطقي نظرا لطبيعة توزيع الاختصاصات بين البرلمان والوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، باستثناء رئيس هذه اللجنة الذي حدد شخصه القانون العضوي 16-11 في رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وهذه الشخصية في الأصل منتخبة من بين أعضاء مكتب المجلس المذكور⁵.

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 16-270⁶ وفي مادته الثانية نجد أن اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، من الكفاءات المستقلة، تتكون من سبعة (07) أعضاء بعضهم منتخبون⁷ والبعض الآخر معينون⁸.

بالنسبة للاستخلاف تنص المادة 31 من القانون العضوي 16-11 " في حالة وفاة أو استقالة أو حدوث مانع شرعي يحول دون مواصلة العضو مهامه، يستخلف وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، لا سيما أحكام المادة 4 أعلاه"، مما يعني أن العضو المستخلف به-الذي يكون من نفس الفئة- ينهي المدة المتبقية للعضو المستخلف.

2- الكفاءة شرط موضوعي للتعين

إضافة إلى الشروط التي ينبغي أن تتوفر في الشخص حتى يمكن تعيينه كعضو في الهيئة العليا، والتي جاءت بها المادة 7 من القانون العضوي 16-11 بالنسبة للكفاءات المستقلة، والتي على رئيس الجمهورية

1- المادة 1/93 من الدستور

2- المادة 4/92 من الدستور

3- المادة من القانون العضوي رقم 12-04، المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته

4- المادة 2/6 من القانون العضوي رقم 16-11، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50

5- ينظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 93-295، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، الجريدة الرسمية العدد 64

6- المرسوم التنفيذي رقم 16-270، المؤرخ في 29 أكتوبر 2016، المحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني، وكذا كفاءات الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، الجريدة الرسمية العدد 63

7- وهم: رئيس المجلس الوطني لحقوق الانسان، قائد الكشافة الإسلامية الجزائرية، رئيس الهيئة الوطنية لترقية الصحة وتطوير البحث، رئيس الجمعية الوطنية لمساندة الطفولة في العسر الاجتماعي في الوسط المؤسسي.

8- وهم: رئيس المجلس الوطني للفنون والآداب، رئيس المجلس الوطني للأسرة والمرأة، الشخصية الوطنية التي يعينها الوزير الأول.

التقيد بها في عملية التعيين، فقد حرص المؤسس الدستوري قبل المشرع على تقيد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الهيئة العليا، هذا التقيد يتمثل في الكفاءة بالنسبة لنصف أعضاء الهيئة من المجتمع المدني حيث تنص المادة 4/194 " تتكون الهيئة العليا بشكل متساوٍ من:..... وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية".

إذا على رئيس الجمهورية في تعيين نصف أعضاء الهيئة العليا—من غير القضاة— أن يراعي في تعيينه معيار الكفاءة سواء كانت في مجال علمي أو ثقافي أو جموعي اجتماعي، ومن باب أولى أن تقترح اللجنة الخاصة باقتراح هؤلاء، الذين يتوفر فيهم معيار الكفاءة.

في هذا السياق يمكننا القول أنه لا يوجد معيار دقيق في تحديد من هي الكفاءات، هل المعيار هو الشهادة أم النجاح في مجال ما، أم التجربة الميدانية في هذا المجال أم غير ذلك، ويبدو أن اللجنة الخاصة سلطة تقديرية واسعة في تحديد الكفاءات باعتبارها—اللجنة الخاصة— هي التي تقترح على رئيس الجمهورية الأسماء التي يعينها.

3- عدم جواز تفويض التعيين

إن رئيس الجمهورية هو وحده المختص بتعيين رئيس الهيئة العليا وأعضائها، ولا يجوز له تفويض اختصاصه في تعيين هؤلاء لأية شخصية سياسية أخرى، إذ تنص المادة 1/101 " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم"، وهذا الحكم يمثل كذلك ضمانة مهمة لاستقلال عضو الهيئة العليا، من حيث السلطة المختصة بتعيينه، خاصة وأن جواز التفويض قد يؤدي إلى نقل الاختصاص بتعيين أعضاء الهيئة العليا إلى شخصية غير مستقلة.

ثانيا: كيفية نهاية مهمة العضو

تنهي مهمة عضو الهيئة العليا بفقدان العضوية أو بإنهاء العضوية.

1- فقدان العضوية

يفقد عضو الهيئة العليا عضويته فيها بأشكال عدة¹ هي:

أ- الوفاة، والمقصود بها في نظرنا هنا هي الوفاة الطبيعية فقط، إذ أن الموت الحكمي لا يثبت إلا بعد إجراءات تستغرق فترة زمنية، لا يمكن معها بقاء منصب عضو الهيئة الغائب أو المفقود شاغرا، وبالتالي فالغائب أو المفقود—في نظرنا— تنطبق عليه صفة المانع الشرعي.

1 - ينظر المادة 15 من النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 13، المنشورة في 26فيفري 2017

ب- الاستقالة.

ج- المانع الشرعي كالعجز الصحي الكلي أو الإدانة بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية، باستثناء الجرح غير العمدية، أو حتى الغياب أو فقدان.

د- فقدان الصفة التي تم على أساسها التعيين: والمقصود بالصفة التي تم على أساسها التعيين، هي صفة القاضي بالنسبة للفئة الأولى من أعضاء الهيئة العليا، وصفة الكفاءة المستقلة من المجتمع المدني بالنسبة للفئة الثانية.

إن صفة القاضي تُفقد فضلا عن الوفاة في الأحوال الآتية:

- فقدان الجنسية.

- الاستقالة.

- الإحالة على التقاعد.

- التسريح.

- العزل¹.

مقابل فقدان صفة القاضي، تُفقد صفة الكفاءة المستقلة من المجتمع المدني، عندما يفقد أو يكسب عضو الهيئة أحد المراكز القانونية، التي دونها أو بها، لا يمكن للشخص أن يكون عضوا في الهيئة العليا من ضمن الكفاءات المستقلة، ويمكن تصنيف هذه المراكز القانونية إلى صنفين اثنتين هما:

-حالة التلازم²: حيث يجب على عضو الهيئة العليا أن يبقى حاملا لصفة الناخب، وانتهاء هذه الصفة عن عضو الهيئة يترتب عنه فقدان العضوية في الهيئة، فلو قام عضو الهيئة بشطب اسمه من القائمة الانتخابية لبلدية إقامته، دون أن يسجل اسمه في قائمة انتخابية أخرى، فإن الأثر القانوني المباشر على هذا الفعل هو فقدان عضويته، فمن غير المعقول ومن غير المقبول أن يراقب شخص غير مسجل في القائمة الانتخابية جلاً مراحل العملية الانتخابية.

-حالات التنافي³: حيث لا يمكن لعضو الهيئة العليا أن يجمع بين العضوية في الهيئة والعضوية في مجلس منتخب، أو العضوية في حزب سياسي، أو قبول التعيين في وظيفة عليا في الدولة¹، فالعضوية في مجلس

1- المادة 84 من القانون العضوي رقم 11-04، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية العدد 57

2- تنص المادة 1/7 من القانون العضوي رقم 11-16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات " يشترط في عضو الهيئة العليا، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني:- أن يكون ناخبا"

3- تنص المادة 5.4.3/7 من القانون العضوي رقم 11-16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات " يشترط في عضو الهيئة العليا، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني:

منتخب أو العضوية في حزب سياسي تتناهى مع العضوية في الهيئة، نظرا لإمكانية خدمة الأغراض الحزبية على حساب استقلالية الهيئة العليا، أو بتعبير آخر نظرا لتعارض أهداف الأحزاب السياسية مع استقلالية الهيئة العليا، أما التعيين في وظيفة عليا فلعدم إمكانية انتداب الموظف العالي لأهمية وحساسية وظيفته.

2- إنهاء العضوية

تنتهي عضوية كل من ثبت بحقه القيام بأعمال أو تصرفات تتنافى مع الالتزامات المتصلة بالعضوية في الهيئة العليا، كعدم التحفظ أو عدم الحياد، أو القيام بسلوك من شأنه أن يمس باستقلالية وحياد وهيئة الهيئة العليا، أو الإدلاء بتصريحات دون ترخيص من رئيس الهيئة، إلى غير ذلك من الالتزامات التي ذكرتها المواد 6،7 و8 من النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

وما يلاحظ على الإجراء الذي يفقد به عضو الهيئة صفته فيها عن طريق "الإنهاء"، أنه إجراء يختلف عن إجراء التعيين، إذ لا يقترح المجلس الأعلى للقضاء أو اللجنة الخاصة على رئيس الجمهورية إنهاء العضوية حسب الحالة، والسبب في نظرنا يعود إلى أنه بعد تعيين عضو الهيئة العليا صار منتميا لها، ومن غير المقبول أن تقترح مؤسسة أو لجنة خارج الهيئة العليا، إنهاء عضوية أعضائها، إذ ستفقد الهيئة العليا صفة "العليا" من جانب استقلاليتها في إنهاء عضوية أحد أعضائها.

ضمن نفس السياق فسلطة اقتراح إنهاء العضوية معقودة لرئيس الهيئة وليس لمجلسها، وهذا الأمر يبدو مفهوما ومنطقيا، باعتبار أن المجلس ينعقد في دورة عادية بمناسبة كل اقتراع²، وباعتبار أن جل أعضاء الهيئة العليا الذي يتكون منهم مجلسها، يمارسون مهامهم على مستوى الولايات والمناطق الجغرافية بالخارج، وهذا ما يجعل من المستحيل اجتماعهم في مجلس الهيئة في كل مرة، لاقتراح إنهاء مهام أحد أعضائها.

ثالثا: ضغوطات الاستقلالية عن أشكال الضغوطات

تتعدد الضغوطات التي قد يتعرض لها عضو الهيئة العليا والتي قد تكون ذات طابع سياسي او مالي أو جرمي.

- أن لا يكون منتخبا،

- أن لا يكون منتميا لحزب سياسي،

- أن لا يكون شاغلا وظيفه عليا في الدولة"

1- المادة 7 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

2- المادة 1/20 من النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

1- ضمانات الاستقلالية عن الضغوطات السياسية

لقد ضمن القانون حماية عضو الهيئة العليا من أشكال الضغوطات السياسية، ولئن كان أعضاء الهيئة من القضاة محميون من أشكال هذه الضغوط باعتبار وظيفتهم، فإن نص السابعة (07) من القانون العضوي 11-16، يمكننا من الاصطلاح عليها بمجالات للتنافي مع العضوية للكفاءات من المجتمع المدني، يمثل ضمانة كبيرة لعدم ممارسة المنتخبين وأعضاء الأحزاب السياسية أية ضغوط على عضو الهيئة العليا، باعتبارهم المستفيد الأول —من الناحية البراغمية— من العملية الانتخابية.

وفي نظرنا فإن المشرع لم يقتصر على استبعاد الضغط السياسي المباشر على عضو الهيئة، بل تجاوز ذلك إلى استبعاد كل عامل من شأنه أن يؤثر على بقاء عضو الهيئة بعيدا بنفس المسافة عن كل الأحزاب المشاركة في الانتخابات، بالنص في المادة 11 "يحظر على عضو الهيئة العليا المشاركة في كل النشاطات التي تنظمها الأحزاب أو حضورها، باستثناء الحالات التي يزاول فيها مهامه الرقابية المنصوص عليها في هذا القانون العضوي"

2- ضمانات الاستقلالية عن تأثير أصحاب المال

نظرا لأن التنافس الانتخابي بين الأحزاب السياسية يستهوي الكثير من أصحاب رؤوس الأموال، الذين يحاول الكثير منهم التأثير في نتائج الانتخابات لصالحهم أو لصالح أحزابهم، عن طريق منح المال مقابل الكثير من المزايا الانتخابية كتنصير القائمة الانتخابية، أو التصويت لصالح مترشح معين، أو تيسير عمليات التزوير، إلى غير ذلك؛ ولما كان عضو الهيئة العليا غير بعيد عن السعي إلى التأثير في حياديته عن طريق المال، استبق المشرع هذا الاحتمال من خلال المادة 10 من القانون العضوي 11-16 التي تنص " يستفيد أعضاء اللجنة الدائمة للهيئة العليا من الحق في الانتداب ومن تعويضات.

يستفيد الأعضاء الآخرون للهيئة العليا من الحق في الانتداب ومن تعويضات بمناسبة انتشارهم اثناء الفترة المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"

3- الحماية الجزائية لأعضاء الهيئة العليا

لا يقتصر الأمر في حماية عضو الهيئة من أشكال الضغوط السياسية عليه، بل أن المشرع مكن له حماية جزائية تسهل له ممارسة مهامه دون خوف، وتقيه من أشكال الإهانة.

فلممارسة المهام بكل يسر ودون تهديد تنص المادة 50 من القانون العضوي 11-16 "يعاقب كل من يقوم بعرقلة أعضاء الهيئة العليا، خلال ممارسة المهام الموكلة إليهم أو بمناسبتها، بموجب أحكام هذا القانون العضوي بالحبس من ستة(6) أشهر إلى سنتين(2) وبالغرامة من 20000 دج إلى 100000 دج".

وفي حالة العود تضاعف العقوبة"

كما أنه لوقاية عضو الهيئة من أشكال الإهانة تنص المادة 52 من نفس القانون " تطبق على إهانة أعضاء الهيئة العليا، خلال ممارسة مهامهم أو بمناسبة، العقوبات المنصوص عليها في المادة 144 من قانون العقوبات"¹

الفرع الثاني: عوامل عدم استقلالية عضو الهيئة

مثلما تتعدد ضمانات استقلالية عضو الهيئة العليا، قد تتعدد عوامل عدم استقلاليته، والتي تتمثل في نظرنا في تعيين رئيس الهيئة، تجديد عهدة العضو، إغفال معالجة مسألة تنافي المهام وتعارض المصالح.

أولاً: تعيين رئيس الهيئة العليا

بالرغم من أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيينه لرئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات مقيدة بوجود إجراء استشارة الأحزاب السياسية، وبالرغم من أن هذا الإجراء يعتبر المستوى الأقصى- لتقييد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في هذه الحالة، إلا أن ذلك لا يعني أننا نستحسن فكرة تعيين رئيس هذه الهيئة من طرف رئيس الجمهورية، فالهيئة العليا المستقلة التي تراقب الانتخابات وتسهر على شفافيتها، ينبغي أن تكون مضرب المثل في تولى العضوية فيها بالانتخاب لا بالتعيين.

ولما كان يستعصي- في نظرنا- انتخاب أعضاء هذه الهيئة من طرف الشعب مباشرة أو بشكل غير مباشر، إلا أن امكانية انتخاب رئيس الهيئة العليا من ضمن أعضائها ومن طرفهم، أمر ليس بالصعب من جهة، ومن جهة أخرى فانتخابه يعطي النموذج الأحسن للهيئة الساهرة على مراقبة الانتخابات.

ثانياً: تجديد العهدة لعضو الهيئة

يمثل عدم تجديد العهدة لعضو مؤسسة ما، إحدى أهم الضمانات الخاصة باستقلالية هذا العضو، إذ أن هذا الشرط سيجعل من العضو لا يفكر في كيفية تجديد العهدة، مع ما يتطلبه من البحث عن مقابل لذلك، ولو كان على حساب استقلاليته وأداء مهامه في هذه المؤسسة.

تنص المادة 1/30 من القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات " يتشكل مجلس الهيئة العليا من مجموع أعضائها الذين يتم تعيينهم لعهدة مدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة

1- تنص المادة 1/144 من قانون العقوبات " يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة من 500 إلى 5000 دج كل من أهان قاضياً أو موظفاً أو قائداً أو ضابطاً عمومياً أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالإحترام الواجب لسلطتهم"

- ينظر: الأمر رقم 66 - 156، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بالقانون 23-06، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 84

(1) واحدة¹، وفي نظرنا أن الحكم الخاص بالتجديد الذي تنص عليه المادة، لا يصب في خانة الضمانات المكفولة لاستقلالية عضو الهيئة العليا، لأن الحريص منهم على تجديد العهدة له، سيحاول بشتى الأشكال إرضاء السلطة التي عينته، أو الهيئة التي اقترحت، أو حتى الدخول في علاقة زبونية مع الحزب السياسي أو الأحزاب السياسية بمساعدته في عملية تجديد العهدة له عن طريق محاولة التأثير في اقتراحات اللجنة أو المجلس الخاص بالاقتراح، مقابل غض الطرف عن تجاوزاتها في الانتخابات، مما يعني إفراغ فكرة استقلالية عضو الهيئة المراقبة للانتخابات من كل معنى.

ثالثا: إغفال معالجة مسألة تنافي المهام مع تعارض المصالح

لقد حرص المشرع على استقلالية عضو الهيئة العليا بوضع شروط سلبية بتوفرها يمكن ضمان استقلالية عضو الهيئة²، وبانتفاءها يعتبر عضو الهيئة العليا في حالة تنافي يترتب عنها استقالته، خاصة الشرط الخاص بانتخابه في مجلس محلي أو وطني.

ونظرا لأن أعضاء الهيئة العليا هم من عموم المجتمع الجزائري، فاحتمال قرابة أحدهم لأحد المترشحين وارد جدا، ونظرا لأن أشد تأثير على عضو الهيئة العليا سيكون من القريب المترشح للانتخابات، لهذا كان على المشرع والنظام الداخلي عدم إغفال الأحكام التي تتناول هذه الحالات بالتنظيم والمعالجة، لأن هذا من شأنه التأثير على استقلالية هذا العضو.

فالقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات مثلا، نص على أحكام خاصة بعدم إمكانية تعيين أعضاء مكتب التصويت، من أقارب وأصهار المترشح حتى الدرجة الرابعة³، وإذا كان المشرع حريصا على نزاهة الانتخابات في مكاتب التصويت من خلال هذا الاستبعاد لبعض الأشخاص، فما باله أغفل ذلك بالنسبة لأعضاء الهيئة العليا.

ولسنا هنا نقصد تناول هذه الأحكام باستبعاد عضوية كل من له قريب أو صهر مترشح، بل المعالجة تكون بتصريح من المترشح بقرابته أو مصاهرته لعضو الهيئة العليا، أو أن عضو الهيئة هو من يصرح بذلك، للقيام بعملية نقله إلى مداومة أخرى.

من ناحية أخرى أغفل المشرع والنظام الداخلي تعارض المصالح المادية لعضو الهيئة مع مصالح مترشح ما أو حزب سياسي مشارك في الانتخابات، سواء كان هذا التعارض واقعا أو محتمل الوقوع، وهو ما يؤثر أو قد

1- ينصرف تجديد العهدة إلى التجديد المتصل بها وكذلك إلى التجديد المنفصل عنها، لأن الحكم الوارد في المادة 30 من القانون العضوي المذكور "قابلية للتجديد مرة (1) واحدة" جاء عاما، يخص التجديد مباشرة بعد نهاية العهدة الأولى، أو بعد مرور مدة من نهاية العهدة الأولى.

2- المادة 7 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

3- تنص المادة 1/30 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات " يعين أعضاء مكتب التصويت ... من بين الناخبين القميين في إقليم الولاية باستثناء المترشحين وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة...."

ينظر: القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50

يؤثر بالمقابل على مخارج العملية الانتخابية، التي لن تكون بالنتيجة تعبيرا صادقا عن الإرادة الشعبية، لهذا فالصرح العلني بالملكات العقارية والمنقولة لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يعتبر -في نظرنا- ضمانة لعدم استغلال العضوية في خدمة المصالح المادية.

المطلب الثاني: مدى استقلالية مؤسسة الهيئة العليا

بنفس شكل التعرض لمدى استقلالية عضو الهيئة، نتعرض إلى الأحكام القانونية التي تكفل استقلالية مؤسسة الهيئة، وإلى العوامل التي كانت ستدعم استقلاليتها فيما لو تم النص عليها.

الفرع الأول: ضمانات استقلالية مؤسسة الهيئة العليا

لا يقتصر الأمر في ضمانات الاستقلالية الممنوحة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على أعضاء الهيئة بصفاتهم الفردية، بل أن المشرع حاول إعطاء ضمانات للاستقلالية خاصة بالهيئة كجهاز، هذه الضمانات المتمثلة في استقلالها في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، واستقلالية اللجنة الدائمة للهيئة في ضبط عدد أعضاء المداومات.

أولا: استقلالية الهيئة في إعداد نظامها الداخلي

من المظاهر المهمة في استقلال المؤسسة الدستورية عن باقي المؤسسات والسلطات الأخرى، استقلاليتها في إعداد نظامها الداخلي، فعلى غرار استقلالية غرفتي البرلمان في إعداد نظامها الداخلي¹، واستقلالية المجلس الدستوري في إعداد النظام المحدد لقواعد عمله، أعطى القانون العضوي 11-16 للهيئة العليا الاستقلالية في إعداد نظامها الداخلي، إذ جاء في المادة 1/26 " تعد الهيئة العليا نظامها الداخلي وتصادق عليه في أول اجتماع يلي تنصيبها"، على أن لا تخالف الأحكام الواردة في هذا النظام الداخلي أحكام القانون العضوي 11-16، وبالنتيجة أحكام الدستور، خاصة المادة 194 منه.

والمتمتع في الأحكام التي جاء بها النظام الداخلي للهيئة العليا، يلاحظ استقلالها في وضع الأحكام التالية:

*الأحكام الخاصة بتنظيم الهيئة العليا

- تنظيم وسير مجلس الهيئة

- كفاءات انتخاب أعضاء اللجنة الدائمة

*الأحكام الخاصة باختصاصات أجهزة الهيئة

- صلاحيات رئيس الهيئة

1- المادة 3/132 من الدستور

- مهام اللجنة الدائمة
- عمل وتسيير المداومات
- الإخطارات والتدخل التلقائي للهيئة العليا
- كيفية اتخاذ القرارات

ثانيا: استقلالية اللجنة الدائمة للهيئة في ضبط عدد أعضاء المداومات

القاعدة العامة أن عدد أعضاء المداومات هو ثمانية (08) أعضاء في كل مداومة¹، لكن يمكن للجنة الدائمة للهيئة العليا تعديل عدد أعضاء المداومة في ظل احترام التساوي بين القضاة والكفاءات المستقلة في كل مداومة².

فنفرا لأن حجم الدائرة الانتخابية ليس ثابتا، سواء من ناحية المساحة بدرجة أولى، أو من ناحية عدد الناخبين والمرشحين ومكاتب التصويت بدرجة ثانية، مما قد يعرقل عمل المداومات فيما لو كانت ثابتة العدد، لهذا منح المشرع اللجنة الدائمة إمكانية تعديل عدد أعضاء المداومة.

الفرع الثاني: عوامل عدم استقلالية الهيئة

هناك عوامل عديدة تتجه بالهيئة العليا إلى عدم الاستقلالية، وتمثل هذه العوامل في التحديد الدستوري لأجهزة الهيئة، عدم الإحالة لاعتماد أجهزة أخرى، وعدم استقلالية الهيئة في اعتماد ميزانيتها.

أولا: التحديد الدستوري لأجهزة الهيئة

يظهر الاستقلال التام لأية مؤسسة في تحديد نظامها الداخلي الذي تعده وتصادق عليه، وهذا النظام بدوره يشمل أجهزة هذه المؤسسة، والنظام الداخلي للهيئة العليا يبين في أحكامه أجهزة الهيئة وهي الرئيس، اللجنة الدائمة، المداومات.

إن عدم استقلالية الهيئة العليا في تحديد أجهزتها، يتضح في خضوع أحكام نظامها الداخلي الذي صادقت عليه لأحكام القانون العضوي رقم 16-11، والذي بدوره هو خاضع لرقابة المطابقة مع الدستور.

1- المادة 1/41 من القانون العضوي 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

ما ينبغي الإشارة إليه في مسألة الاختصاص الإقليمي للمداومات، أن المادة 40 من القانون العضوي 16-11، جعلت من حدود الولاية الإقليم الذي تمارس فيه المداومة اختصاصا، وإذا كان هذا الأمر مفهوما في الانتخابات الرئاسية والمحلية، إلا أنه كان على المشرع مراعاة الاستثناء الخاص بمحود الدائرة الانتخابية في الانتخابات التشريعية، إذ أن القاعدة العامة أن الدائرة الانتخابية محددة بإقليم الولاية، لكن الاستثناء يتمثل في إمكانية تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر تبعا لمعيار التواصل الجغرافي والكثافة السكانية.

ينظر المادة 4،5/84 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات

2- المادة 2/41 من القانون العضوي 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ————— المجلد 03 / العدد 02

لقد نص الدستور الجزائري على جهازين اثنين (02) للهيئة العليا ولمح لعدم إمكانية وجود جهاز على المستوى المحلي، فقد نص في المادة 2/194 "ترأس الهيئة شخصية وطنية"، كما نص في المادة 3/194 "للهيئة العليا لجنة دائمة"¹، أما التلميح بعدم وجود جهاز على المستوى المحلي فهو في المادة 3/194 "وتنشر الهيئة العليا أعضائها الآخرين فور استدعاء الهيئة الانتخابية" أي أن الأعضاء الآخرين على المستوى المحلي لا يمكن أن يكونوا مؤطرين ضمن جهاز ثالث من أجهزة الهيئة، أو يكونون في حالة ارتباط عضوي مباشر بالهيئة كجهاز، وارتباط وظيفي بالرئيس وباللجنة الدائمة.

ضمن هذا السياق سلك القانون العضوي رقم 16-11 مسلك المؤسس الدستوري في عدم تأطير باقي أعضاء الهيئة العليا على المستوى المحلي ضمن جهاز ثالث، من خلال نص المادة 2/25 "تنشر الهيئة العليا أعضائها بمناسبة كل اقتراع في شكل مداومات".

أما الجهاز الثالث من أجهزة الهيئة العليا وهو المجلس فقد نص عليه القانون العضوي 16-11 فقط، والذي يتمتع باختصاصات غير متعلقة بمراقبة الانتخابات مباشرة، كانتخاب أعضاء اللجنة الدائمة، المصادقة على النظام الداخلي وبرنامج عمل اللجنة الدائمة والتقرير النهائي لتقييم الانتخابات.

ما يستدعي النظر في هذه المسألة، أنه من خلال المادة 194 من الدستور نجد أن المؤسس نص على وجود جهازين اثنين (02) للهيئة العليا، ثم أحال إلى القانون العضوي كليات تطبيق هذه المادة، أي أن المؤسس لم يُحَلِّ إلى القانون العضوي وضع الأحكام² أو إضافة أحكام أخرى³، بل أحال إليه كليات التطبيق فقط، في حين أن المشرع من خلال القانون العضوي 16-11، نص على ثلاثة (03) أجهزة، وبالتالي هل يمكن القول أن المشرع خالف مقتضيات المادة 194 من الدستور؟

بالرجوع إلى الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور⁴، لا نجد إجابة على هذا السؤال، في ظل عدم تناول الرأي المذكور لها، لكن قياساً على الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا

1- ينبغي الإشارة إلى الخطأ الوارد في المادة 5/194 من النسخة العربية للقانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، حيث جاء فيها "تسهر اللجنة العليا..." والتي يقابلها في النسخة الفرنسية لنفس النص "La Haute Instance veille....." ومصطلح اللجنة العليا لم يعتمد المؤسس الدستوري في المادة 194 ككل، إذ اعتمد مصطلح "الهيئة العليا" "La Haute Instance" والمقصود بها المؤسسة الدستورية المراقبة للانتخابات، ومصطلح "اللجنة الدائمة" "Le Comité Permanent" وهي إحدى أجهزة الهيئة العليا لذا ينبغي تصحيح هذا الخطأ بالنص في المادة 5/194 "تسهر الهيئة العليا..."

2- على سبيل المثال تنص المادة 1/132 من الدستور "يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة"

3- على سبيل المثال تنص المادة 3/85 من الدستور "ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية"

4- رأي رقم 03/ق.ع.م/د.16 المؤرخ في 11 أوت 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور، ج.ر العدد 50، المنشورة في 28 أوت 2016

العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة للدستور¹ الذي جاء فيه "فما يخص المادة 9 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، المحررة كالآتي: "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس،

- المكتب،

- اللجان الدائمة،

- المجموعات البرلمانية".

اعتباراً أنه يستنتج من المواد 111، 113، 114، 117، 119، من الدستور أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من الغرفتين في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة دون غيرها،

- اعتباراً أن المشرع حين أضاف بموجب المادة 9 من هذا القانون المجموعات البرلمانية إلى أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يكون قد أدخل بمقتضيات المواد المذكورة أعلاه،

- واعتباراً، بالنتيجة، أن المجموعات البرلمانية لا تدخل ضمن مجال القانون العضوي، وأن المادة 10 من هذا القانون كفيلاً بتضمين ذلك"

من خلال هذا الرأي، يتبين لنا أن النص في القانون العضوي رقم 16-11 على أن المجلس يعتبر جهازاً من أجهزة الهيئة العليا، غير مطابق للدستور، وبالتالي ما هو الحل، هل هو تعديل المادة 25 من القانون العضوي 16-11 باعتبارها خالفت أحكام المادة 194 من الدستور، أم أن الأمر يتجاوز ذلك إلى تعديل المادة 194 من الدستور ذاتها.

إذا كان الحل هو تعديل المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-11، ما يعني الاقتصار على الرئيس واللجنة الدائمة كأجهزة للهيئة، وبالتالي عدم اعتبار المجلس من أجهزتها، وهو ما ليس ممكناً بالنظر لاختصاصات المجلس التي من بينها انتخاب أعضاء اللجنة الدائمة والمصادقة على النظام الداخلي.

وبالتالي فالحل هو تعديل المادة 194 من الدستور، بالنص على مجلس الهيئة العليا، أو بالإحالة إلى القانون العضوي تحديد القواعد المتعلقة بتنظيم الهيئة، وليس تطبيق أحكام المادة 194 فقط.²

1- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د.99، المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية العدد 15

2- إضافة إلى مخالفة القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات لأحكام الدستور في هذه المسألة، يبدو أن المشرع من خلال هذا القانون العضوي خالف نفسه كذلك، بنصه في الفصل الرابع المعنون "تنظيم الهيئة العليا وسيرها" وفي المادة 25 على ثلاثة (03) أجهزة للهيئة هي الرئيس، المجلس واللجنة الدائمة، إلا أن الأقسام الأربعة لهذا الفصل تضمنت أربعة (04) أجهزة وهي، الرئيس، المجلس، اللجنة الدائمة، والداومات.

ثانيا: عدم الإحالة لاعتماد أجهزة مساعدة

لا يقتصر الأمر في عدم استقلالية الهيئة على عدم إمكانيتها في تحديد أجهزتها، بل يمتد الأمر إلى عدم إمكانيتها اعتماد أجهزة مساعدة - إضافة إلى الأجهزة- داخل الهيئة في نظامها الداخلي، بما يتوافق والتسيير الحسن لها.

فقد أعلق القانون العضوي في المادة 25 منه الباب على الهيئة العليا في اعتماد ما تراه مناسبا لها من أجهزة مساعدة، بعدم الإحالة إلى النظام الداخلي اعتماد ما تراه الهيئة العليا من أجهزة مساعدة.

ثالثا: عدم الاستقلالية في اعتماد الميزانية

من مظاهر استقلالية المؤسسات الدستورية، هو وضعها لميزانيتها الخاصة التي تدرج مباشرة في قانون المالية، خاصة وأن الهيئة العليا مزودة بأمانة إدارية دائمة من محمها إعداد ميزانية تسيير الهيئة العليا وضمان تسييرها¹، إلا أن إعداد ميزانية تسيير الهيئة لا يُخضع الحكومة في إدراج الميزانية التي تعدها الأمانة الإدارية الدائمة للهيئة العليا في قانون المالية مباشرة، كما هو الحال في ميزانيتي غرفتي البرلمان²، حيث تنص المادة 47 من القانون العضوي 16-11" تخصص للهيئة العليا ميزانية لتسيير شؤونها، كما تخصص لها اعتمادات لمراقبة العمليات الانتخابية عند كل اقتراع.

تحدد مدونة النفقات وكيفيات وشروط تنفيذها عن طريق التنظيم"

وبالتالي فالاعتمادات المالية التي تخصصها الحكومة للهيئة العليا، لا تكون بناء على تقدير الهيئة نفسها من منطلق معرفة الهيئة العليا لاحتياجاتها المالية، بل تخضع لتقدير الحكومة سواء ستكون هذه الاعتمادات كافية للهيئة العليا أم لا.

في نفس السياق فمؤدج الميزانية، الذي على أساسه ستوزع الأمانة الإدارية الدائمة للهيئة العليا الاعتمادات التي خصصتها لها الحكومة، يحدده التنظيم³ وليس الهيئة، مما يعني أن الهيئة العليا مقيدة بتوزيع الاعتمادات المالية الممنوحة لها، على ما حُدد لها من الأقسام والأبواب والمواد المفصلة في نموذج الميزانية، دون تبويب خاص تعتمده الهيئة.

1- المادة 11/53 من النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

2- تنص المادة 1/104، 2، من القانون العضوي 16-12 "تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية المالية، تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيها، بناء على اقتراح من مكتبها وتبلغها للحكومة لدمجها في قانون المالية".

ينظر: القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50

3- ينظر: المرسوم التنفيذي رقم 17-119، الصادر في 22 مارس 2017، المحدد لمدونة نفقات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 19

المبحث الثاني: مدى فعالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

ينصرف مدى فعالية الهيئة العليا إلى مدى فعالية أعضائها، وإلى مدى فعاليتها كمؤسسة دستورية.

المطلب الأول: مدى فعالية عضو الهيئة العليا

نتعرض إلى الأحكام القانونية التي تكفل فعالية عضو الهيئة، وإلى العوامل التي لا تساهم في تحقيق هذه الفعالية.

الفرع الأول: الضمانات القانونية لفعالية عمل عضو الهيئة العليا

تمثل هذه الضمانات في الكفاءة، وفي مساهمة الحماية الجزائية في فعالية عمله.

أولاً: الكفاءة

حرص الدستور ومن وراءه القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على جعل الكفاءة من ضمن الشروط المطلوبة للعضوية في الهيئة العليا، فمن خلال المادة 4/194 " تتكون الهيئة العليا بشكل متساوٍ من:

- قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، ويعينهم رئيس الجمهورية

- وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية"

مما يعني أن توجه المؤسس الدستوري كان واضحاً في جعل الكفاءات، هم المكون الوحيد لهذه الهيئة.

فالقضاة يعتبرون من أعلى الكفاءات الموجودة في الجزائر، ويكفي ذكر صفتهم الوظيفية، للاستدلال على توجه المؤسس الدستوري بجعل نصف أعضاء الهيئة العليا من الكفاءات، كما أن استعمال مصطلح "الكفاءات المستقلة" يزيد في تأكيد هذا التوجه.

ثانياً: الحماية الجزائية مساهم في فعالية مهام عضو الهيئة

كما أسلفنا فلضمان استقلالية عضو الهيئة العليا كفل له القانون العضوي المذكور حماية جزائية خاصة من خلال أحكام المادة 50، إضافة إلى الحماية الجزائية التي كفلها له قانون العقوبات، وهذه الأحكام وإن كان تدخل ضمن الضمانات الجزائية لاستقلالية عضو الهيئة، فهي من جانب آخر تساهم إلى حد كبير في فعالية عضو الهيئة في أداء مهامه على أحسن صورة.

الفرع الثاني: العوامل غير المساهمة في فعالية عمل عضو الهيئة

يعتبر سن عضو الهيئة العليا، وعدم تحديد المؤهل الخاص به إن كان من المجتمع المدني وعدم إلزامه بأداء اليمين، كلها عوامل تنحو في الاتجاه المعاكس لفعالية مهمة العضو.

من خلال نصوص الدستور الجزائري، ومن خلال نصوص القوانين العضوية المحددة أو المنظمة أو المتعلقة بشروط العضوية في مختلف المؤسسات الدستورية في الجزائر، نلاحظ -وبخصوص مسألة السن- أن توجه المؤسس أو المشرع هو وضع حد أدنى للسن، الذي يمكن معه للشخص أن يكون عضواً في المؤسسات الدستورية التي تشترط سناً معينة في أعضائها، كسن أربعين (40) سنة بالنسبة لرئاسة الجمهورية¹ وبالنسبة لعضوية المجلس الدستوري²، و سن خمسة وثلاثين (35) سنة لعضوية مجلس الأمة³، و سن خمسة وعشرين (25) للنيابة في المجلس الشعبي الوطني⁴، أي أن توجه المؤسس والمشرع -إذا وضع حداً للسن- هو وضع حد أدنى للسن دون وضع حد أقصى له.

وإذا كان يفهم هذا التوجه من المؤسس والمشرع، في عدم وضع حد للسن الأقصى، باعتبار أن أعضاء المؤسسات الدستورية يمارسون مهاماً ذات طابع فكري ذهني، وليست مهاماً ذات طابع يدوي أو حركي، إلا أننا نرى أن الأمر يختلف بالنسبة لأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

إن عضو الهيئة العليا وإن كان يمارس مهمة ذات طابع فكري، إلا أن ممارسة هذه المهمة لا تكون على مستوى مقر الهيئة العليا في الجزائر العاصمة، بل على مستوى المداومات في الولايات، أي أن عضو الهيئة مطلوب منه التواجد في جميع تراب الولاية التي يمارس فيها وظيفته، فهو اليوم في إقليم بلدية ما وفي الغد في إقليم بلدية أخرى بالولاية، بل حتى أنه يطلب منه التواجد في الكثير من بلديات الولاية في يوم واحد، نظراً للطبيعة الرقابية لوظيفة عضو الهيئة.

إن الطبيعة الرقابية لمهام عضو الهيئة العليا، تُحتم عليه التنقل بين بلديات الولاية في كل يوم، مما يعني أن كبار السن من أعضاء الهيئة لا يمكنهم -صحياً- التنقل بين بلديات الولايات التي يمارسون بها مهامهم، خاصة في الولايات الداخلية والصحراوية التي تتباعد فيها المسافات بين بلدياتها، وحتى إن أمكنهم ذلك -وبالتأكيد بصعوبة- فسيكون ذلك بالتأكد على حساب مهام عضو الهيئة وهو رقابة العملية الانتخابية.

من هذا المنطلق فإن تحديد سن أقصى لعضوية الهيئة، يعد في نظرنا من الشروط المهمة في ضمان عمل رقابي أحسن من عضو الهيئة العليا.

1- المادة 87 من الدستور

2- المادة 184 من الدستور

3- المادة 111 من القانون العضوي رقم 10-16، المتعلق بنظام الانتخابات

4- المادة 92 من القانون العضوي رقم 10-16، المتعلق بنظام الانتخابات

ثانيا: عدم تحديد المؤهل الخاص بالكفاءات من المجتمع المدني

كما أسلفنا فمن القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين نصف أعضاء الهيئة من الكفاءات المستقلة من المجتمع المدني، إلا أن الكفاءات هذه قد لا تكون على مستوى واحد من الفعالية في أداء المهام المنوطة بها، نظرا لمجال تخصصها أو طبيعة تجربتها، لهذا يستحسن النص على مجال خاص تبرز فيه الكفاءة، والذي يكون انعكاسا لطبيعة المهام المنوطة بعضو الهيئة العليا، على غرار أعضاء الهيئة من القضاة الذين يوظفون تكوينهم في تحسين الأداء الرقابي للهيئة العليا.

ثالثا: أداء اليمين

تتجه العديد من النظم الدستورية خاصة في الدول الإسلامية إلى تفعيل أداء اليمين من خلال النص على ذلك، إذ لم يعد اليوم أداء اليمين يقتصر على رئيس الجمهورية، ففي الجزائر يؤدي رئيس الجمهورية اليمين¹، كما يؤديها أعضاء المجلس الدستوري² والقضاة³، وأعضاء وموظفي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴، بل حتى أعضاء مكتب التصويت⁵.

إن هذا التوجه يبدو مستحسنا بالنظر للطبيعة الدينية المحافظة للمجتمع الجزائري، والذي يحتل فيه اليمين أقصى ما يمكن للفرد أن يستدل به لتصدق وعوده، وإذا كان القسم واجب الأداء حتى على أعضاء مكتب التصويت، فمن باب أولى أعضاء الهيئة العليا، الذي به يمارس عضو الهيئة العليا رقابة أخلاقية على نفسه، لضمانة أكثر لنزاهة عضو الهيئة، وبالنتيجة أداء أكثر فعالية.

المطلب الثاني: مدى فعالية مؤسسة الهيئة العليا

تناول في هذا المطلب مدى فعالية الهيئة العليا من خلال الضمانات القانونية الممنوحة لها، ومن خلال العوامل التي لا تساهم في ذلك.

الفرع الأول: الضمانات القانونية لفعالية عمل مؤسسة الهيئة العليا

تتمثل هذه الضمانات في سلطة الهيئة في إصدار وتنفيذ القرارات الإدارية، وفي عدم قابلية هذه القرارات لأي طعن.

1- المادة 90 من الدستور

2- المادة 7.6/183 من الدستور

3- المادة 04 من القانون العضوي 11-04، المتضمن القانون الأساسي للقضاء

4- المادة 3/202 من الدستور

5- المادة 31 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات

تنص المادة 1/21 من القانون العضوي 16-11 "تفصل الهيئة العليا في المسائل التي تدخل في مجال اختصاصها، بقرارات غير قابلة لأي طعن، وتبلغها بكل وسيلة مناسبة"، وهو في نظرنا أهم ضمانة لفعالية الهيئة المستقلة، لأنها بهذه القرارات الإدارية تستطيع التأثير على الأداء الانتخابي، بخلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية لشركاء العملية الانتخابية، ضمن إطار الرقابة على العملية الانتخابية، وليس ضمن إطار الإشراف عليها.

فعلى سبيل المثال يمكن للهيئة إصدار قرارات إدارية بالزام الإدارة بوضع القائمة الانتخابية تحت تصرف الممثلين القانونيين للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار، كما يمكنها إصدار قرارات إدارية بالزام الفارزين ولجان الإحصاء والتركيز باحترام إجراءات الفرز والإحصاء والتركيز.

بالمقابل ليس للهيئة إصدار قرارات إدارية خاصة بتعديل قوائم أعضاء مكاتب التصويت أو أعضاء مراكز التصويت، أو قوائم الترشيح المقبولة للانتخابات التشريعية، لأنها من صلاحيات الجهاز المشرف على الانتخابات، ممثلاً في هذه الحالة بالوالي، كما أنه ليس لها إصدار قرارات إدارية بشطب شخص أو تسجيل آخر في القائمة الانتخابية، لأن ذلك من صلاحيات اللجنة الإدارية الانتخابية.

عموماً، يظهر لنا أن الهيئة العليا لا يمكنها أن تصدر القرارات الإدارية، في أية عملية تخص التسيير أو الإشراف على الانتخابات، حيث تنص المادة 1/19 من القانون العضوي 16-11 "تؤهل الهيئة العليا لإشعار السلطات المكلفة بتسيير الانتخابات بكل ملاحظة أو تقصير أو نقص تتم معاينته في تنظيم العمليات الانتخابية وإجرائها"، أي أن الهيئة العليا وفي الجانب المتعلق بالإشراف على العملية الانتخابية، لا يمكنها إلا أن تشعر السلطات المكلفة بالإشراف بكل تقصير أو نقص فيه.

إضافة لذلك فللهيئة العليا، إذا ما استعصى عليها تنفيذ قراراتها الإدارية تجاه المخاطبين بها من شركاء العملية الانتخابية، الطلب من النائب العام المختص إقليمياً تسخير القوة العمومية لتنفيذ هذه القرارات¹.

ويمكن الهيئة العليا أن تطلب، عند الحاجة، من النائب العام المختص إقليمياً تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها".

ثانياً: عدم قابلية قرارات الهيئة لأي طعن

من خلال الحكم الوارد في المادة 21 من القانون العضوي 16-11، نجد أن قرارات الهيئة لا تقبل أي شكل من أشكال الطعن، والمقصود بالطعن هنا هو الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية.

ويرجع في نظرنا توجه المشرع إلى اعتماد عدم قابلية قرارات الهيئة العليا لأي طعن إلى:

1- ينظر المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-11، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

1- أن مهام الهيئة العليا ذات طبيعة رقابية فقط، وهي مهام لا تنشئ أو تعدل أو تلغي المراكز القانونية للشركاء الأساسيين للعملية الانتخابية، كالناخب والمرشح والإدارة المشرفة والفائز، فتأثر أصحاب هذه المراكز هو الذي يؤثر في العملية الانتخابية ككل.

2- أن تدخل الهيئة ينصب على مخالفة شركاء العملية الانتخابية لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات -على العموم- وهذا التدخل يتسم بالسرعة في معالجة الخلل، نظرا لأن العملية الانتخابية هي مجموعة من الإجراءات المتتالية، وبالتالي فالطعن في قرارات الهيئة العليا يعطل من التسارع في هذه الإجراءات، التي إنما تدخلت الهيئة لمعالجته.

الفرع الثاني: عوامل عدم فعالية عمل مؤسسة الهيئة العليا

يمكننا القول أن عدم النص على التجديد الجزئي لأعضاء الهيئة، وقلة عدد أعضائها يساهمان في تحجيم فعالية أداءها.

أولا: التجديد الجزئي

إن لفكرة التجديد الجزئي أهمية كبيرة من منطلق أنها تساهم في فعالية المجالس التي ينص الدستور على تجديد جزء منها، كمجلس الأمة والمجلس الدستوري، وعملية التجديد الجزئي لأعضاء الهيئة العليا -إن اعتمدت- سيكون لها الأثر الإيجابي على فعالية الهيئة، وتدعما للمبررات التي دُسترت على أساسها هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، من خلال:

- نقل الخبرة القانونية والميدانية التي اكتسبها أعضاء الهيئة الذين لم تسهم عملية التجديد الجزئي، إلى أعضاء الهيئة الجدد، مما يضمن لها الاستمرارية وديمومة العمل المنوط بها، بنفس الكفاءة والمستوى، الأمر الذي سينعكس إيجابا على أداء الهيئة.

- تدعيم فكرة التداول على السلطة لدى النخب التي تحتوها الهيئة العليا، والتي -النخب- ستنتقل هذه الفكرة إلى الفئات الاجتماعية، لما تتميز به من التأثير الكبير على غيرها من الفئات.

- توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الرقابة على الانتخابات، من خلال التداول المستمر على عضوية الهيئة العليا.

ثانيا: قلة عدد أعضاء الهيئة

تشكل الهيئة العليا من الرئيس وأربعائة وعشرة (410) أعضاء، منهم عشرة (10) أعضاء يشكلون اللجنة الدائمة للهيئة، وبالتالي فالرقابة المباشرة على العملية الانتخابية تكون من قبل أربعائة (400) عضو.

إن هذا الرقم يبدو صغيرا مقارنة بحجم المهام المنوطة بالهيئة العليا، وشساعة الإقليم الجزائري، إذ أن معدل أعضاء المداومات سيكون ثمانية (08) أعضاء في كل ولاية.

ومع علمنا أن عدد البلديات على المستوى الوطني هو 1541 بلدية، فذلك سيعني أن عضو الهيئة العليا، معني بمراقبة العملية الانتخابية قبل وأثناء وبعد الاقتراع، على مستوى ما يقارب الأربع (04) بلديات في المتوسط، إضافة لذلك فعدد مكاتب الاقتراع على المستوى الوطني هو 53124 مكتبا، ما يعني أن عضو الهيئة العليا سيشرف على مراقبة أكثر من 132 مكتب اقتراع.

وإذا لم يعترف المشرع صراحة بقلّة هذا العدد، فقد فعل ذلك ضمنا من خلال المادة 44 من القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا بالنص " يمكن الهيئة العليا، عند الاقتضاء، أن تدعم المداومات بضباط عموميين للمشاركة في مراقبة الانتخابات...." وهو مسلك جيد من المشرع لمعالجة هذا النقص في عدد أعضاء الهيئة العليا، والذي أحال إلى التنظيم مسألة شروط وكيفيات اختيار الضباط العموميين المدعّمين لمداومات الهيئة العليا¹.

لقد حدد المرسوم التنفيذي 17-18 مجموعة من الضوابط الخاصة بمعالجة مسألة تدعيم عمل المداومات بالضباط العموميين، تمثلت في تحديدهم، وصفتهم في المداومة، والشروط التي ينبغي أن تتوفر فيهم للتدعيم، إلا أن ما يهمني في هذه الجزئية هو المادة 3 من المرسوم التنفيذي المذكور التي تنص " يمكن تدعيم مداومات الهيئة العليا، عند الضرورة، بضباط عموميين يتم تسخيرهم للمشاركة في مراقبة الانتخابات" وهو ما يعني أن الضابط العمومي المسخر سيكون تحت سلطة منسق المداومة طيلة فترة العملية الانتخابية، أو على أقل تقدير خلال الفترات الزمنية التي تنسم بكثرة العمل الرقابي، كمرقبة إجراءات تحيين القوائم الانتخابية، ومراقبة عمليات التصويت، تبقى مسألة مصدر التزام الضابط العمومي بهذه التسخيرة، هل يكون بمقتضى- مقرر تعيينه من رئيس الهيئة العليا² وهو ما لا يمكن لأن الضابط العمومي ليس عضوا في الهيئة، أم من رئيس الغرفة الوطنية المعنية بالرغم من أنه يجوز سلطة الاقتراح فقط³؟

خاتمة:

لقد أحاط المؤسس الدستوري ومن ورائه المشرع الهيئة العليا المستقل لمراقبة الانتخابات بالعديد من الضمانات التي تكفل لها الاستقلالية لها ولأعضائها، وأخرى تضمن لها ولأعضائها ضمان فعالية أكثر في مراقبة الانتخابات، إلا أن مجموعة الضمانات هذه غير كافية بالنظر إلى المأمول وهو ضمان حد أقصى- من الاستقلالية والفعالية لهذه الهيئة ولأعضائها كذلك.

1- المرسوم التنفيذي رقم 17-18، المؤرخ في 17 جانفي 2017، المحدد شروط وكيفيات اختيار الضباط العموميين المدعّمين لمداومات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 03

2- المادة 8 المرسوم التنفيذي رقم 17-18

3- المادة 8 المرسوم التنفيذي رقم 17-18

أولاً: النصوص التشريعية

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، المعدل بـ:

- القانون 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 25،

- وبالقانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63،

- وبالقانون 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14،

2- القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية العدد 57

3- القانون العضوي رقم 04-12، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية العدد 57

4- القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50

5- القانون العضوي رقم 16-11، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50

6- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50

7- الأمر رقم 66 - 156، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل و المتمم بالقانون 06-23، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 84

ثانياً: المراسيم

1- المرسوم الرئاسي رقم 93-295، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، الجريدة الرسمية العدد 64

2- المرسوم التنفيذي رقم 16-270، المؤرخ في 29 أكتوبر 2016، المحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني، وكذا كيفية الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، الجريدة الرسمية العدد 63

مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية ————— المجلد 03 / العدد 02

- 3- المرسوم التنفيذي رقم 17-18، المؤرخ في 17 جانفي 2017، المحدد شروط وكيفية اختيار الضباط العموميين المدعين مداومات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 03
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 17-119، الصادر في 22 مارس 2017، المحدد لمدونة نفقات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 19

ثالثا: النظم الداخلية

- 1- النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 13.

رابعا: آراء المجلس الدستوري

- 1- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د.99، المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية العدد 15
- 2- رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م د، المؤرخ في 28 جانفي 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 06
- 3- رأي رقم 03/ر.ق.ع.م/د.16 المؤرخ في 11 أوت 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور، ج.ر العدد 50، المنشورة في 28 أوت 2016