جامعة الشهيد حمـه لخضر – الـوادي –
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية وضماناته

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون اداري

إعــداد الطلبة:

– اسماعيـــــل ذيـــــاب

– عبد اللطيف سعــودي

لجنة المناقشة

الإسم واللقب	الجامعة	الصفة
د. دراجي المكي	جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي -	رئيسا
أ. لعبيدي الأزهر	جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي -	مشرفا ومقررا
أ.كنتاوي عبد الله	جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي -	مناقشا

السنة الجامعية: 2018/2017

إهداء

أهدي هذا العمل لمن كان لي سنداً ومثلاً يُحتذى أبي الغالي، ومن غمرتني بفيض حبها، واستجاب ربي لخالص دعواتها أمي الحنون، جزاء ما أسبغا علي من فضل في التربية، وما أنشآني عليه من حب للعلم وأهله، فسأل الله لهما كمال الصحة والعافية، وأن يديم بهما النفع لعباده المسلمين.

كما أهدي هذا العمل إلى من أرجو لهم من الله التوفيق والرشاد إخوتي الأعزاء، وزوجتي الغالية، وزملائي وأصدقائي وأساتذتي الفضلاء.

وإلى كل من وقف بجانبي وآزرني طوال فترة إعداد هذه المذكرة، وأقدم لهم ثمرة غرسهم الطيب.

وإلى كل من يَنشُد سيادة القانون.

اسماعيل ذياب

إهداء

أُهـــدي ثمـرة هـذا العمـــل

إلى مـــن لـها القُلـوب تَهْفُو ولـها العقـــول تَذْهـــب

ولـــها الأرواح تُفـــــدى ولـها الأشـــعَار تُنظـــم

فلسطين

إلى الوالديـــن الكـريمين حفظهـــما الله تعـــالى

إلى إخـــوتي وأخـواتي الأعـــزاء وأبنائهـــم

إلى كل أقاربي وأصدقائي

إلى كـــل مـن علمني حـرفا في هـذه الدنـــيا

إلى كل من ساندني وشجعني من قريب و بعيد

عبد اللطيف سعودي

شكر وعرفان

نتقدم بخالص شكرنا وعميم عرفاننا إلى الأستاذ الأزهر لعبيدي رئيس قسم الحقوق بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر- الوادي- والمشرف على هذا البحث، على ما قدمه لنا من نصح وإرشاد فقد منحنا من وقته الكثير، وكان لنصائحه الغالية أكبر الأثر في إنجاز هذه المذكرة، فله منا جزيل الشكر والامتنان والتقدير.

كما نتقدم بجزيل الشكر ووافر العرفان إلى معالي الأستاذ الدكتور المكي دراجي عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة الشهيد حمه لخضر- الوادي- على قبوله الاشتراك في مناقشة هذه المذكرة الذي يشرفنا أن نجلس إليه ونستمع إلى نصحه وتوجيهاته، الأمر الذي يعطي للمذكرة أكبر القيمة والأثر.

كما نتقدم بجزيل الشكر ووافر العرفان لسعادة الأستاذ عبد الله كنتاوي أستاذ القانون بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر- الوادي- لتفضله بالموافقة على قراءة هذا البحث المتواضع ومناقشته، والذي لم يبخل على الباحثين بتوجيهاته، وكان لتوجيهاته أكبر الأثر في استواء البحوث على سوقها.

كما نتقدم بجزيل الشكر والعرفان الأستاذ محمد نعرورة الذي أمدنا بكل ما يمكن الاستعانة به من مراجع، فله ولجميع العاملين بمكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية، منا جزيل الشكر.

وأخيراً نتقدم بالشكر لكل من قدم لنا النصيحة والمشورة والإمداد العلمي، جزاهم الله عنا كل خير.

مقدمة

تعتبر الانتخابات آلية أساسية تتيح للشعوب المشاركة في الاختيار الحر لممثليهم لإدارة الشؤون العامة لبلدانهم، وتعد حقا من الحقوق الأساسية التي اكتسبها الانسان وكافح من أجلها، وهي وسيلة تتيح نقل السلطة بطريقة سلمية من شخص إلى آخر، أو مجموعة إلى أخرى.

تعد من أبرز معايير نزاهة الانتخابات الديمقراطية، حياد القواعد والأنظمة المنظمة لعملية الانتخابات، وحياد الجهة المشرفة عليها في جميع مراحلها بدءاً من الإشراف على عملية تسجيل الناخبين والمرشحين، وصولا إلى الإعلان عن النتائج النهائية، والإشراف على حق الناخبين والمرشحين في الشكوى والتظلم أو الطعن.

وتعمل الإدارة المشرفة على الانتخابات في إطار النظام القانوني السائد، واحترام مبدأ سيادة القانون، بمعاملة كل الناخبين وكل المرشحين وفقاً للقانون، دون أدنى تمييز على أساس اللغة أو العرق أو الأصل أو المكانة الاجتماعية أو الوضع الاقتصادي أو الدين أو النوع، وهي تُعد من أبرز مهام تلك الإدارة. وتكتسب الإدارة المشرفة على الانتخابات ثقة المواطنين من خلال الالتزام بالحياد السياسي والحزبي، بالابتعاد عن أية تصرفات قد يُفهم منها تغليب مصالح الحكومة القائمة، أو حزب سياسي معين.

في الجزائر شكلت نزاهة الانتخابات، البؤرة المركزية للنقاش العمومي حول السياسة الانتخابية، ، من خلال مطالبة واقتراح الأحزاب المعارضة بإصلاح المنظومة الانتخابية، وهو الإصلاح الذي ظل يشكل ركنا بارزا من أركان الإصلاح السياسي بالجزائر. في مقدمة هذه المطالب نجد:

- لجنة مستقلة ومحايدة للإشراف على الإنتخابات
- إشراك المجتمع المدني في مراقبة الانتخابات.

أهمية البحث:

وتعد الجهة المشرفة على الانتخابات عنصر رئيسي ومؤشر أساسي لقياس مدى نزاهة الانتخابات، لما لدورها من أهمية كبرى في تكريس الديمقراطية وتقويتها، وهذا ما يفسر أهمية النقاش، حول الجهة التي تتولى الإشراف على الانتخاب وما تعرفه من جدل بين مختلف الفاعلين، على اختلاف مواقعهم، معارضة كانوا أم أحزاب حاكمة، عبر طرح الاستقلالية والحياد في كل مراحل العملية الانتخابية، والتي من شأنها أن تؤثر سلبا على العملية الانتخابية، في مختلف مراحلها.

أسباب اختيار الموضوع:

من الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هي:

الأسباب الذاتية:

تتمثل رغبتنا في دراسة هذا الموضوع هو الشعور والاهتمام والاقتناع بأهمية هذا الموضوع، والذي جاء نتيجة مشاركتنا في بعض الانتخابات، وتفاعلنا الشخصي مع العمل السياسي، ومجريات أحداث الانتخابات في الوطن العربي عموما.

الأسباب الموضوعية:

هو تماشي مع المستجدات الحديثة، وأنه يتسم بالحداثة وقلة الدراسات والبحوث التي تناولته، خاصة على مستوى المكتبة الوطنية، وكذلك معرفة مدى تكريس مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية في النظام الجزائري، ويتعلق الأمر بالخصوص القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016 بتنظيم الانتخابات في الجزائر، فلقد أفضت الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى إعادة النظر في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لعام 2012 من خلال إدراج أحكام من شأنها ضمان "نزاهة العمليات الانتخابية وشفافيتها"، واستحداث هيئة عليا مستقلة تكلف برقابة الانتخابات.

أهداف البحث:

شغلت الرغبة في الوصول إلى انتخابات نزيهة المفكرين السياسيين والأكاديميين ودارسي النظم السياسية إلى وقت طويل، وما يزال هذا الانشغال قائماً، حيث طُرح مشكل الانتخابات النزيهة ومعاييرها بإلحاح في عدّة مواعيد انتخابية نظّمتها الدول، خاصة منها الدول حديثة العهد بالديمقراطية بما فيها الجزائر، أين فقد المواطن ثقته بالنتائج وكأنّه متيقّن من أن الإدارة ستطبّق لا محال السياسة العامة للحكومة وتنساق وراء هيمنة الحزب الحاكم، ذلك لانتشار فكرة التزوير والتي تعدّ بدورها من أكثر الأعمال المُنسفة للثقة المتبادلة بين الحاكم والمحكوم أي تعريض الديمقراطية للخطر. لهذا تدعو مختلف التشكيلات السياسية في البلاد، إلى وجوب توفير كافة مقتضيات حياد الإدارة وضمان السير الحسن والديمقراطي لعمليات الانتخاب، وهو بالضبط ما تستهدفه هذه الدراسة بالتحليل والنقاش لواقع العملية الانتخابية في الجزائر ومدى حياد الإدارة فيها من أجل تكريس انتخابات شفافة ونزيهة.

إشكالية البحث:

تركز الدراسة حول تبيان حقيقة حياد الادارة والقائمين عليها أثناء الاشراف على الانتخابات ومساهمة الادارة في ظل التدخل المباشر في كل مراحل العملية الانتخابية و ما مدى تعزيز المشرع الجزائري للضمانات من أجل تحقيق نزاهة الانتخابات.

وانطلاقا من هذه المعطيات فإن الإشكالية لهذه الدراسة تتمثل في ما يلي:

إلى أي مدى يمكن أن يسهم مبدأ حياد الإدارة في ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية؟

تحت الاشكالية السابقة تندرج تساؤلات فرعية التالية:

- كيف ينعكس مبدأ حياد الإدارة على ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية؟
- ماهي الضمانات القانونية لتكريس مبدأ حياد الإدارة المشرفة على الانتخابات في الجزائر؟

منهج البحث:

اقتضت دراستنا لهذا الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي يهتم بدراسة الحقائق العلمية ويصفها كما هي ثم يمتد إلى تفسيرها وتحليلها وذلك من خلال التطرق إلى الاطار النظري والقواعد والنصوص القانونية محل الدراسة، كما اعتمدنا هذا المنهج في تحديد تشكيلة اللجان والهيئة العليا المستقلة وفي كيفية تنظيمها وعملها وسيرها. وذلك لأن أهمية هذا الأسلوب هو الذي يتلاءم مع موضوع الدراسة ويبرز أهميتها وفوائدها.

صعوبة الدراسة:

تتمثل الصعوبات التي واجهناها في بحثنا هذا :

- قلة المراجع المتخصصة التي تناولت قانون الانتخابات الجديد 16-10.
- صعوبة الحصول على المراجع باللغة الأجنبية.
- يعد ضيق الوقت من أهم الصعوبات والمشكلات التي واجهتنا أثناء قيامنا بالبحث، والذي تطلب منا أن ننجزه بسرعة كبيرة.

خطة البحث:

تتضمن دراسة الموضوع مقدمة عامة ثم تقسيمه إلى فصلين نتناول في الفصل الأول الاطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية من خلال تعريف مبدأ حياد الإدارة والتطرق باختصار الى نشأة وتطور مبدأ الحياد وتوضيح الأسس الدستورية والقانونية التي استند إليها مبدأ حياد الإدارة في الجزائر في الانتخابات.

أما في الفصل الثاني نتناول فيه ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية وذلك في مبحثين الأول ضمانات السياسية لحياد الإدارة في العملية الانتخابية نتطرق إلى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ورقابة الأحزاب والمترشحين وهيئات المجتمع المدني والملاحظين الدوليين، أما المبحث الثاني الضمانات القضائية لحياد الإدارة في الانتخابات تتمثل في الاشراف القضائي والطعون الانتخابية أمام الجهات المختصة.

الفصل الأول

الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية

يستعمل مفهوم الحياد في العديد من المجالات والأنظمة على مختلف طبيعتها حيث يتميز بالمرونة الضرورية لتطابقه مع عدة مفاهيم أخرى وخاصة الإدارة العامة التي تعتبر من أهم المؤسسات في الدولة، وتسعى الإدارة لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية لتلبية حاجيات المواطنين وخدمة للصالح العام.

سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى مفهوم مبدأ حياد الإدارة في المبحث الأول، والأساس القانوني لمبدأ حياد الإدارة في المبحث الثاني.

فالمبحث الأول قسمناه إلى مطلبين: الأول تعريف مبدأ حياد الإدارة، والمطلب الثاني نشأة وتطور مبدأ الحياد. أما المبحث الثاني سنتطرق إلى النصوص الدستورية كأساس لمبدأ حياد الإدارة في المطلب الأول، والمطلب الثاني نتكلم على النصوص القانونية كأساس لحياد الإدارة في الانتخابات.

المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة

تعد الانتخابات الوسيلة الوحيدة التي تعبر عن الإرَادة الشعبية ومظهر من مظاهر الديمقراطية. وتعهد للإدارة مهمة الإشراف على العملية الانتخابية برمتها بما فيها التنظيم المادي للحملة الانتخابية، بتوفير الشروط الضرورية لنجاحها. ويقع على عاتقها أثناء قيامها بهذه المهمة واجب الحياد بين الاطراف المتنافسة في الانتخابات سواءً كانوا أحزابا أو مرشحين أو مستقلين[1]. فمبدأ الحياد من المبادئ الهامة في العملية الانتخابية، لذا سنحاول في هذا المبحث التطرق الى تعريف مبدأ الحيادة الإدارة في المطلب الاول ، ونشأة وتطور المبدأ في مطلب ثاني.

المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة

سنحاول التطرق في هذا المطلب إلى بعض المفاهيم التي لها علاقة بالموضوع من خلال توضيح معنى الحياد والإدارة العامة في الفرع الأول. وتعريف الحياد الإداري في العملية الانتخابية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: معنى الحياد والإدارة العامة

تعريف الاصطلاحين الحياد والإدارة ضروري لتحديد العلاقة بينها، وعليه سنتناول في هذا الفرع تعريف معنى الحياد أولا ثم معنى الإدارة العامة.

أولا: معنى الحياد

مصطلح الحياد "Neutralité" مشتق من الكلمة اللاتينية " Neuralis" وهي تعبر عن عدم الانحياز لوضع معين أو لطرف معين، أي إرادة الامتناع والرغبة في التجرد وعدم التحيز وكلمة "Neutre" تعني محايدة أو حيادي وهي المشتقة من الكلمة اللاتينية "Neuter" وتعني

[1] – بوعلام بركات، دور الإدارة في تسيير العملية الانتخابية المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، دفعة 2014–2016، ص 44.

لا هذا ولا ذاك، وهي تعني أيضا الذي يمتنع عن مناصرة أي طرف أو الانضمام لطرف أو لآخر[1].

فأما التعريف في اللغة العربية للحياد فهو مشتق من الفعل: حايدَ / حايدَ في يُحايد، مُحايدةً وحِيادًا، فهو مُحايِد، والمفعول مُحايَد، وحايد الشَّخصَ: جانبه، مال عنه، وقف على الحياد. وقَف على الحياد : لم يتحيَّز إلى طرف على حساب آخر، حايد الأمرَ / حايد في الأمر اجتنبه، لم يتدخَّلْ فيه. حياد: عدَمُ الميْل إلى طرفٍ من أَطرافِ الخُصومة. على الحِياد: غير منحاز لأيٍّ من الطرفين. وأما التعريف الاصطلاحي للحياد هو عدَمُ الميْل إلى أي طرفٍ من أَطرافِ الخُصومة[2].

من خلال التعاريف اللغوية لمعنى الحياد نخلص أن للحياد مظهرين إيجابي والآخر سلبي، فالمظهر الايجابي يتمثل في تعيين سلوك مجرد وموضوعي يقضي أن يشارك الموظف العمومي في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بشكل غير منحاز لاعتبارات شخصية أو عقائدية أو سياسية، أما المظهر السلبي يشير بوضوح إلى عدم التدخل أي الامتناع ورفض مناصرة أي طرف، فمصطلح الحياد يعبر عن الامتناع والتجرد في نفس الوقت[3] .

والحياد ظاهرة سياسية قبل أن تبرز في المجال الإداري، ظهرت على المستوى السياسي بعد الحرب العالمية الثانية، حيث كان يهدف إلى تجنب النزاعات الدولية وخاصة العسكرية منها[4].

[1] – عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر،2010–2011، ص159.

[2] – أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الأول، الطبعة الأولى، عالـم الكتاب، القاهـرة، مصر، 2008، ص 593.

[3] – عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص 159.

[4] – نريمان حفافصة، مبدأ حياد الإدارة والعملية الانتخابية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، العدد 06، 2017، جامعة الجلفة، الجزائر، ص 221.

ثانيا: معنى الإدارة العامة

لفظ الإدارة من فعل أَدَار، يُدير، سيّر مُديرية أو إدارة أو تسيير، وتعنى النشاط أو الممارسة لمهمة أو تسيير عمل عام أو خاص[1].

فمصطلح الإدارة Administration يستند في معناها اللغوي في الإنجليزية الى مصدر فعل أدار Administrer، وهو مشتق من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين AD – MINISTRARE وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين To serve [2].

ولقد عرف الفقه الإداري الإدارة العمومية استنادا إلى معيارين:

1- المعنى العضوي (الشكلي): الإدارة العامة هي مجموعة الأجهزة والهياكل والهيئات les organes القائمة في اطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفريعاتها المختلفة مثل البلديات، الولايات، الوزارات ....[3].

2- المعنى الموضوعي (المادي): الإدارة العمومية هي نشاط une activité الذي تقوم به الأجهزة (رئيس الدولة، الوزير الأول، الوزراء، الوالي....) والذي يجعلها في علاقة مختلفة مع المواطنين. فالإدارة العمومية وفقا لهذا المعيار هي من جهة الوظائف التي تقوم بها والمتمثلة في الضبط الإداري والمرفق العمومي من جهة أخرى ما تملكه من وسائل قانونية لتحقيق هذه الوظائف، وهي الأعمال الإدارية. ويهدف نشاط الإدارة الى تحقيق المصلحة العامة.[4]

---

[1] – بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2006-2007، ص 14.

[2] – حورية لبشري رميني، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، الجزائر، 2014-2015، ص 7.

[3] – محمد الصغير بعلي، القانون الإداري – التنظيم الإداري- النشاط الإداري- ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، بدون سنة، ص 8.

[4] – ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، بدون سنة، ص 6.

الفرع الثاني: تعريف الحياد الإداري في العملية الانتخابية

تعد الانتخابات وسيلة ناجعة لتحقيق الديمقراطية وتكريس دولة القانون، للوصول إلى مجتمع ديمقراطي متحضر، من خلال مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم، ومساهمتهم في تسير السياسة العامة في الدولة. فتنفيذ العملية الانتخابية يعتمد بالدرجة الأولى على الإدارة التي أسندت لها مهام تحضير الانتخابات بموجب قانون عضوي منظم للانتخابات، وقد عرف الدكتـور عمـار بوضياف العملية الانتخابية على أنـها: " مجموع الإجراءات والأعمال التي فرضها المشرع من خلال قانون الانتخابات بدءً بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها إلى غاية الفرز وإعلان النتائج وما تثيره هذه العملية من منازعات "[1].

وترتكز الإدارة أثناء الانتخابات على العنصر البشري (الموظف) الذي يخضع في تسيير حياته المهنية إلى قانون الوظيف العمومي[2].

يرتبط الموظف بجملة من الالتزامات، أهمها واجب التحفظ في العملية الانتخابية المفروض عليه لارتباطها بالوظيفة بصورة مباشرة وهي محددة بنصوص قانونية، ويعتبر مبدأ حياد الموظف من الالتزامات الواجب تطبيقها في كل الظروف وعلى كل الموظفين دون استثناء لذلك فإن صفة الموظف تقتضي التقيد ببعض الالتزامات أكثر تشدد ودقة بهدف الحفاظ على الخدمة العمومية[3].

[1] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،2007، ص 241.

[2] – محمد بهلولي أبو الفضل والحبيب فوغولو، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 405.

[3] – المرجع نفسه، ص 206.

إن من أكثر التعريفات الفقهية لمبدأ حياد الإدارة جاءت استنادا إلى مركز الموظف وممارسة الحرية، حيث أن الموظف يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها ويلتزم بمقتضياتها، وأن يكون موضع ثقة المواطنين مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم[1].

ولقد أشار الفقيه "جاك روبير" عند دراسته للحريات العامة، أنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا اذا كان المرفق العام محايدا، وقد قسم مبدأ الحياد إلى قسمين، الأول حياد سلبي: مفاده وجوب عدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم. والثاني حياد إيجابي: الذي يفترض إضافة لما سبق تدخل الدولة وسهرها على حماية آراء المواطنين[2].

أما الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا فإنهما يعرفانه، بمناسبة مناقشة علاقة الإدارة بعناصر البنية الاجتماعية والتشكيلة السياسية في الدولة وخصوصا حين تبيان الصلة بين الإدارة والأحزاب السياسية، على أن المقصود بالمبدأ هو الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، بحيث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي لحزب معارض[3].

يتضح من خلال التعاريف الفقهية السابقة للمبدأ أنها كانت من خلال إبراز الصور والعناصر المكرسة لحياد الإدارة، والذي يَتجَاذَبُهُ عاملان هما: ضرورة كفالة حريات الموظف باعتباره مواطنا، ووجوب عدم انحياز المرفق أثناء أدائه لخدماته[4].

[1] – مريم لبيد، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2013–2014، ص 44.

[2] – عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص159.

[3] – عبد الكريم بودريوة، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر،2005، ص 46.

[4] – محمد نعرورة، الضمانات الخاصة للانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009– 2010، ص 47.

أما عن التعريف التشريعي لمبدأ حياد الإدارة، فإنه بالعودة إلى نصوص التشريع المقارن يَتَبينُ جَليًا خُلُوه من أي تعريف. والتشريع الجزائري هو الآخر لم يضع تعريفا لمبدأ حياد الإدارة، وإنما تناول أحد عناصره وصوره من خلال تكريس الدستور لمبدأ المساواة، بالإضافة إلى وجوب عدم المساس بحرمة حرية المعتقد وحرية الرأي[1].

ولقد اهتم المشرع الجزائري بمدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية، من أجل انتخابات شفافة ونزيهة، بِسَنِّه القوانين والقواعد والأنظمة المُنظِمة للعملية الانتخابية. غير أن تحقيقه يتوقف في واقع الأمر على طريقة عمل الإدارة الانتخابية وتعاملها مع مختلف الشركاء في العمليات الانتخابية فالحياد نهج عملي أكثر من كونه مادة قانونية[2].

المطلب الثاني: أسباب وتاريخ ظهور مبدأ حياد الإدارة

لقد مرت الإدارة العامة بالعديد من العوامل التي كانت سببا في نشأة وتكريس مبدأ حياد الإدارة في الدساتير والقوانين المختلفة، وفي ما يلي سنحاول توضيح أسباب نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة بصفة عامة، ثم نبين نشأت وتطور المبدأ في الجزائر.

الفرع الأول: نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة

إن نشأة وظهور مبدأ حياد الإدارة كان نتيجة تدخل السياسة في الحياة الإدارية خاصة في مجال الوظيفة العامة على اعتبار تقلد الوظائف العامة خاضع للمواقف الحزبية والسياسية التي كانت تشكل المعيار الأساسي لاختيار عمال الإدارة[3].

وعانت الولايات المتحدة الأمريكية من تدخل السياسة في الحياة الإدارية، وكان لها الأثر الكبير في ظهور مبدأ حياد الإدارة، فعرفت ما يسمى " بنظام المغانم " أو " الأسلاب " الذي استولي فيه الفائز في الانتخابات على المناصب الإدارية بصورة آلية، إلا أن المساوئ الخطيرة

[1] – محمد نعرورة، مرجع سابق، ص 47.

[2] – نريمان حفافصة، مرجع سابق، ص 223.

[3] – عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص 164.

التي أدى إليها هذا النظام، دفعت للتخلي عنه في بداية القرن الماضي، فحل محله نظام الجدارة الذي أدى للتقليل من الضغوط الانتخابية[1].

وتم تقرير نظام الجدارة والاستحقاق بموجب قانون بندلتون Bendelton سنة 1883 الذي كان بداية حركة الإصلاح الإداري بتبني مبدأ الحياد قصد فصل السياسة عن الإدارة وتخليصها من نظام الأسلاب. وتأكد ذلك بموجب قانون هاتش Hatch، وقانون رامبسك في عهد الرئيس روزفلت المقرر لنظام الجدارة[2].

إذا كانت هذه من بين الأسباب الرئيسة لظهور مبدأ حياد الإدارة في نطاق الوظيفة العامة في بداية الأمر، إلاَّ أن اتساع نطاق تدخل الدولة استتبع اتِّساع مظهر وأوجه الاتّصال بين الإدارة والسياسة وتعددت مع ذلك مجالات تطبيق مبدأ حياد الإدارة[3].

ويمكن إرجاع العوامل التي ساعدت على الربط بين الإدارة والسياسة كميداني نشاط إلى ما يلي:

– **أولا:** الأزمة الاقتصادية التي أصابت معظم دول العالم وخاصة المجتمع الغربي وما نتج عنها من خراب اقتصادي واجتماعي دفع الحكومات إلى التدخل لتنظيم أوجه النشاط الاقتصادي ورقابتها والالتجاء إلى التخطيط كطريقة لتفادي المخاطر الاقتصادية وتأثيرها على الاستقرار والأمن القومي [4].

– **ثانيا:** الحرب العالمية الأولى والثانية، التي فرضت على الدول السياسية التَدخُلية لمواجهة التحديات المختلفة والاستعداد للحرب، وتوفير مطالبها وتعبئة الجيوش، واستمر الأمر على وتيرة أسرع حين تأهبت الدول لإعادة البناء والتعمير وتعويض ما أفسدته الحرب، فتدخلت الدولة في شتى نواحي النشاط، واشتدت قبضة السلطة التنفيذية وهيمنتها بالمقارنة مع سلطات الهيئات الأخرى[5].

[1] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص ص 45، 46.

[2] – المرجع نفسه، ص 46.

[3] – عبد الكريم بودريوة، مرجع سابق، ص 60.

[4] – المرجع نفسه، ص 60.

[5] – محمد نعرورة، مرجع سابق، ص 50.

– **ثالثا:** دور الحركة العمالية التي كان لها تأثير على الإدارة العامة من خلال دور النقابات المطالبة بتمكين الموظفين والعمال من حقوقهم وحرياتهم وتوفير ضمانات كافية لاستمرارهم في الخدمة بعيدا عن التيارات السياسية والحزبية[1].

وبتفاعل كل المعطيات السابقة تعاظم شأن مبدأ حياد الإدارة، وأصبح ضرورة علمية وواقعية للنهوض بأعباء الدولة ودفع عجلة التنمية، فاتسع ليشمل كافة مجالات تدخل الدولة، فاختلفت مواقف الدول في مدى الاعتراف بالمبدأ من حيث نطاقه بتطبيقه في بعض المجالات دون الاخرى[2].

الفرع الثاني: نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة في الجزائر

شهد الإقليم الجزائري(قبل الاستقلال) خلال تطوره التاريخي تغيرات كثيرة مست وضعيته السياسية في تنظيماته العديدة والمتناقضة أحيانا، مما أثر على تكوين النظام السياسي بعد الاستقلال. فالجزائر مرت بمرحلتين في تكوينها السياسي، تميزت الأولى بالتجزئة السياسية التي جَسدها استقرار عدة وحدات ضعيفة في أساسها وشكلها، وتميزت الثانية بالوحدة في التنظيم السياسي الذي لايزال طور التكوين، وخاصة الإدارة العامة حيث لم تعتبر مؤسسة سياسية بالمفهوم السوسيولوجي. وحاولت الدولة الجزائرية تركيب المبدأ على الإدارة العامة بصياغات سياسية وقانونية عديدة[3].

اِنعدام المرافق العامة قبل الاستقلال أدى إلى صعوبة بناء الإدارة العامة بالمدلول الشرعي، فحرم المواطن من كل المصالح عَمْدِيًا أو من غير عَمْد، فالإقليم الجزائر قبل الاستقلال تميز بالحرية، خاصة قبل الاحتلال الفرنسي، حيث كانت الأمور تقريبا بِدَائِية وكان على الشخص أن يتدبر أموره في كل المجالات، دون مساعدة ولا مَعُونَه مِن طرف الحكومات

[1] – عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص 164.

[2] – محمد نعرورة، مرجع سابق، ص50.

[3] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 44.

التي تعاقبت عبر التاريخ، هذه الوضعية التاريخية أثرت على مسار الجزائر بعد الاستقلال، وخاصة ما تعلق بِاختيار الحكومات لأَفكار سياسية غريبة عن المواطن الجزائري[1].

إن مبدأ حياد الإدارة لا مكانة له في ظل نظام الحزب الواحد الذي تبنته الجزائر بعد الاستقلال، ولا جدوى من إعماله نظرا لوحدة الرؤية السياسية وتجمع السلطة وخضوع الإدارة لها، لأن مبدأ الحياد يرتكز على الديمقراطية والتعددية الحزبية[2].

إن أحداث أكتوبر 1988 كان لها تأثير على المنظومة القانونية بصفة خاصة وعلى الإدارة الجزائرية وشَكلَت نقطة تحول إلى مرحلة جديدة ونظام جديد أثر على موضوع العلاقة بين الإدارة والسياسة[3].

فالظروف التي شهدتها الجزائر من خلال الاصلاحات التي عرفتها بعد دستور 1989 وفرت الأرضية لتطبيق مبدأ حياد الإدارة، والذي يعتبر من الضمانات الهادفة إلى تفادي التسيس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي، فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري طالما أنه جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة خاصة في نطاق الوظيفة العامة[4].

[1] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص ص 44، 45.

[2] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص 19.

[3] – عبد الحميد بن عيشة، مرجع سابق، ص 10.

[4] – المرجع نفسه، ص ص 11، 12.

المبحث الثاني: الأساس القانون لمبدأ حياد الإدارة

تعتبر الانتخابات الوسيلة الوحيدة التي تعبر عن إدارة الشعوب في اختيار ممثليها، ولكي تسير الانتخابات بنزاهة وشفافية يجب أن تسعى الإدارة المشرفة على العملية الانتخابية باحترام النصوص القانونية وأن تقف موقفا محايدا، ولقد أعطى المشرع عناية كبيرة لمبدأ حياد الإدارة من خلال نصوص دستورية وقانونية. وهو ما سنوضحه في هذا المبحث، حيث سندرس في المبحث الأول النصوص الدستورية كأساس لمبدأ حياد الإدارة أما في المبحث الثاني ندرس فيه النصوص القانوني كأساس لمبدأ حياد الإدارة.

المطلب الأول: النصوص الدستورية لمبدأ حياد الإدارة

لقد مرت العملية السياسية بالجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا بمراحل تاريخية عديدة وتحول في المجال الديمقراطي، وهذا راجع إلى النظام السياسي والنهج الاقتصادي الذي أُتبِع في كل مرحلة، حيث انتهجت الجزائر بعد الاستقلال نظام الحزب الواحد. ونظرا لبعض الأحداث التي شهدتها الجزائر على المستويين الدولي بسقوط النظام السوفياتي، وعلى المستوى المحلي أحداث أكتوبر 1988 ساهمت في الانتقال من الأحادية إلى التعددية الحزبية، وفي ظل هذه المعطيات تراوح مبدأ حياد الإدارة بين الضمور والبروز في الدساتير الجزائرية[1].

حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى تبيان مدى تطبيق مبدأ حياد الإدارة في الدساتير الجزائرية، وذلك من خلال الفرع الأول الذي سندرس فيه حياد الإدارة قبل دستور 1996، أما الفرع الثاني سيكون حياد الإدارة بعد دستور 1996.

الفرع الأول: حياد الإدارة قبل دستور 1989

تبنت الجزائر منذ سنة 1963 نظاما سياسيا قائما على الأحادية الحزبية، يسيطر فيه حزب جبهة التحرير الوطني سيطرة كاملة على جميع مقاليد السلطة ومؤسساتها. مستندا في ذلك إلى الشرعية التاريخية الثورية التي منحته حق التصرف في إدارة وتسيير شؤون البلاد،

[1] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص ص 9، 10.

حيث أقرت المادة 23 من دستور 1963[1] على أن حزب جبهة التحرير هو الحزب الوحيد في الساحة السياسة، ولا يسمح بتشكيل أي حزب معارض أو منافس له على السلطة[2].

أخذ حزب جبهة التحرير الوطني على عاتقه مهمة وضع النهج الإيديولوجي وتطبيقه عن طريق أعضائه الذين أمرت النصوص على وجوب اعتلاءهم المناصب وتقلد الوظائف من طرفهم، فدستور 1963 قد أقرن كافة وظائف الدولة بالتواجد الدائم للحزب سواء من حيث الإشراف أو التوجيه أو الرقابة[3].

ولقد تضمن دستور 1963 على بعض المبادئ المرادفة للفظ الحياد أو المكونة له. فنصت المادة الرابعة منه على: " الإسلام دين الدولة وتضمن الجمهورية لكل فرد احترام أرائه ومعتقداته وحرية ممارسة الأديان ".

وأشارت المادة 10 إلى بعض العناصر المهمة المرتبطة بقاعدة الحياة كالمساواة في حق العمل ومجانية التعليم، و مقاومة كل نوع من التمييز وخاصة التمييز العنصري والديني. ونصت المادة 12 على مبدأ المساواة، وأقرت المادة 19 حرية الصحافة والإعلام وحرية الحركة الجمعوية وحرية الاجتماع. وأعطى المشرع الدستوري مكانة مهمة لهذه المنظمات الجماهرية، التي كان بإمكانها لعب دور الجمعيات بمساهمتها في تسيير نشاط الإدارة العامة وفي علاقاتها مع المواطن، لكن اكتفت بدور شكلي بسبب سيطرة حزب جبهة التحرير الوطني، كل هذه النشاطات تساهم في تكـوين مبدأ الحياد الواجب احترامه من طـرف الإدارة العامة. كما حرص في المادة 20 على تقرير الحق النقابي وحق الإضراب وحق مساهمة العمال في التسيير المرتبطة بمبدأ حياد الإدارة العامة إيجابيا وسلبيا[4].

[1] – دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

[2] – فايزة خلفوني، مبدأ الحياد الإداري وأثره على العملية الانتخابية دراسة حالة الجزائر1995–2012، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر–3–، 2015، ص ص 150،151.

[3] – مباركة زرافة وأم الخير دردور، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2016–2017، ص 34.

[4] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص ص 66،67.

أما دستور 1965 الذي يعتبر وثيقة وليس دستورا، النَّاتِج عن حادثة 19 جوان 1965 بتغيير النظام السياسي وحل المؤسسات، وبالتالي احتكار الاختصاصات الدستورية كلها ولاسيما التشريعية والتنفيذية في جهاز واحد يعرف بمجلس الثورة، وبالتالي في هذه الفترة يصعب تطبيق مبادئ الديمقراطية منها الحياد، لانعدام الأجهزة التي تجسد هذه الفكرة وخاصة الإدارة العامة[1].

أما دستور 1976 [2] فقد جاء بعدة مبادئ مهمة، لكنها لم تعطي فكرة واضحة عن وضعية الإدارة العامة والمبادئ التي تحكمها، فنص في المادة الثانية على مكانة الإسلام في النظام السياسي الجزائري، والمادة 27 أكدت على ضرورة مساهمة الشعب في نشاط الإدارة العامة وضرورة تقييدها بمبدأ الشرعية، وقرر في المادة 39 مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وأيضا عدم التمييز في الجنس والعرق والحرفة. وعبر صراحة في المادة 41 على المساواة بين المواطنين، و في المادة 53 نص على حرية الرأي والعقيدة[3].

وتضمن دستور 1976 أحكام مهمة تدعم فكرة التكوين الديمقراطي للدولة، فضبط الإدارة العامة بمبادئ تجعلها في وضعية حياد تجاه المتعاملين معها خاصة الجمهور. هذه المبادئ بقيت مجرد أفكار نظرية، بحيث لا يمكن للإدارة العامة القيام بنشاطها بكل موضوعية نظرا للتأثير السياسي الدائم والمستمر على قراراتها وأعمالها[4].

لقد حاولت الجزائر تكريس بعض المبادئ في الدساتير السابقة من أجل قيام الإدارة العامة بمهامها ونشاطها على أكمل وجه وبكل حيادية. إلا أن نظام الحزب الواحد الذي تبنته الجزائر يصعب فيه تطبيق مبدأ حياد الإدارة، نظرا لوحدة الرؤية السياسية وتجمع السلطة وخضوع الإدارة لها. فمبدأ الحياد يرتكز على الديمقراطية والتعدية الحزبية، هذه الأخير تعد المؤشر لتأسيس نظام ديمقراطي الذي ينعدم في ظل نظام الحزب الواحد[5].

---

[1] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 68.

[2] – دستور 1976، الصادر بالأمر رقم 76–97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن اصدار الدستور الجزائري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1976، العدد 94، ص 1292.

[3] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 75.

[4] – المرجع نفسه، ص 77.

[5] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص 19.

الفرع الثاني: حياد الإدارة بعد دستور 1989

شهدة الجزائر منتصف الثمانينات أوضاع اجتماعية واقتصادية وسياسية متدهورة أثرت على استقرارها وأمنها. وخاصة أحداث 5 أكتوبر 1988، فنتج عنها مجموعة من الإصلاحات السياسة أدت إلى الانتقال من الأحادية إلى التعددية الحزبية، وهو ما أقره دستور 1989[1]. الذي جاء ببعض الإصلاحات التي لها علاقة بالإدارة العامة.

فنص في المادة الأولى على أن: " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية. وهي وحدة لا تتجزأ ". وجاءت المادة 40 بحق انشاء الجمعيات ذات طابع سياسي، مبدأ جديد لم تحتوي عليه الدساتير السابقة، وهو بمثابة الانطلاقة نحو حياة سياسية متعددة النزعات[2].

كما أشار أيضا إلى بعض العناصر المتصلة بمبدأ حياد الإدارة العامة نذكر منها:

- مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون في المادة 28.
- مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات المادة 30.
- المساواة في عملية التوظيف المادة 48.
- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة في المادة 50-51.
- الاعتراف بالحق النقابي للموظف العام في المادة 54.
- حق الإضراب للموظف العام، المادة 54.
- مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، المادة 61.

بالرغم من هذه المبادئ المنصوص عنها في دستور 1989، وتبني نظام التعددية الحزبية، التي من شأنها خلق جو حيوي لتفعيل مبدأ حياد الإدارة إلا أن الواقع أفرز عدم استقرار سياسي بسبب تطبيق التعددية الحزبية، وبالتالي تثبيط وعدم قيام مبدأ حياد الإدارة العامة[3].

[1] – دستور 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، العدد 9، ص 234.

[2] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 84.

[3] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص 29.

أما دستور سنة 1996 [1] فقد نص صراحة على مبدأ حياد الإدارة تكريسا لدولة القانون. وبعض المبادئ الأخرى التي لها علاقة بحياد الإدارة، بالرغم من التعديلات الدستورية التي أجريت عليه و كان آخرها تعديل سنة 2016 [2]، فنصت المادة 25 منه على: " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون". كما تضمن أيضا بعض المبادئ المهمة نذكر منها:

- المادة 23: " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة ".
- المادة 24: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة ".
- المادة 32: " كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي ".
- المادة 34: " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات.... " .
- المادة 42: " لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي ".
- المادة 54: " حق انشاء الجمعيات مضمون.... ".
- المادة 70: " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين ".
- المادة 71: " الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون ".
- المادة 158: " .... الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون ".

إن تجسيد مبدأ الحياد الإداري يستلزم وجود رقابة ومتابعة مستمرة لمنع حدوث أي تجاوزات من قبل الإدارة العامة في ممارسة نشاطها تجاه المواطن، فأشارت المادة 99 فقرة 6

[1] – دستور 1996، الصادر بالمرسوم رئاسي رقم 96–438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، العدد 76، ص 6.

[2] – قانون رقم 16–01 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 14، ص 2.

من الدستور على تكفل الوزير الأول بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية، الشيء الذي يترتب عنه مسؤولية الإدارة في أداء مهامها وواجباتها على نحو عادل ومنصف بين الجميع[1].

المطلب الثاني: النصوص القانونية كأساس لحياد الإدارة

تسعى الإدارة العامة إلى تقديم أحسن الخدمات إلى المواطنين، وحماية الحقوق والحريات المكرسة في الدستور، وتتولى مهمة الإشراف على العملية الانتخابية، التي يؤطرها مجموعة من الموظفين الذين يحكمهم قانون الوظيفة العامة. فالموظف يمثل الإدارة ويتصرف لحسابها وباسمها، ويجب عليه التحفظ والتقيد بالنصوص القانونية تكريسا لمبادئ الديمقراطية. وأن لا تكون له أي ميولات حزبية أو سياسية.

وسنتناول في هذا المبحث الأُسس القانونية المكرسة لمبدأ حياد الإدارة من خلال التركيز على قانون الوظيفة العامة وقانون الانتخابات. وقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين كما يلي: الفرع الأول قانون الوظيفة العامة كأساس لمبدأ حياد الإدارة، والفرع الثاني قانون الانتخابات كأساس لمبدأ حياد الإدارة.

الفرع الأول: قانون الانتخابات كأساس لمبدأ حياد الإدارة

تكريسا لمبدأ حياد الإدارة العامة المنصوص عليه في دستور 1996، جاءت القوانين العضوية المنظمة للانتخابات تؤكد على هذا المبدأ، فأشارت بصفة صريحة عليه في قانون الانتخابات في المادة 3 من الأمر رقم 79-07[2] بنصها: " تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء المترشحين ".

وبصدور القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات[3] الذي ألغى الأمر 79-12 والذي أشار بصفة صريحة إلى مبدأ حياد الإدارة في المادة 160 فقرة 1 والتي

[1] – فايزة خلوفي، مرجع سابق، ص 192.

[2] – الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1997، العدد 12، ص 3.

[3] – قانون عضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2012، العدد 1، ص 9.

تنص علـــى: " تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين ".

وفي سنة 2016 أصدر المشرع الجزائري القانون العضوي رقم 16-10 المتعلـق بنـظام الانتخابات[1] الذي حافظ على مبدأ حياد الإدارة خلال الإشراف على الانتخابات من خلال نص المادة 164 فقرة 1 والتي تنص علـــى: " تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمترشحين ".

كما ألزم المشرع أعوان الإدارة بالالتزام بالصرامة، وأحسن ما فعل المشرع باستعماله عبارة أعوان الإدارة، لأن العملية الانتخابية لا تقتصر على الموظفين بالمفهوم الإداري بل تتعدى ذلك، لأن أعوان الإدارة كثر ولا يخضعون لقانون الوظيف العمومي كالأعوان الخاضعين للقوانين الأساسية المستقلة والمساعدين بالمجان والمسخرين والمأمورين العمومين.... الخ[2].

ونصت المادة 30 الفقرة الأولى على: " يعين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيون ويسخرون بقرار من الوالي، من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية باستثناء المترشحين وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة والأفراد المنتمين إلى أحزابهم أو أصهارهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين ".

هذه المادة تعتبر من أبرز النصوص والضمانات المتعلقة بالحياد للموظف والإدارة في عملية التصويت، من خلال قيام الوالي بتسخير الأعوان المشرفين على العملية الانتخابية، والذين لا تربطهم أي علاقة قرابة إلى غاية الدرجة الرابعة بالنسبة للمترشحين للانتخابات. وهو قرار إداري تلزمهم الإدارة به تحت طائلة توقيع عقوبات جزائية، على كل من يرفض الامتثال لقرار التسخير والمنصوص عليها في المادة 220 والتي جاء فيها: " يعاقب بالحبس من عشرة (10) أيام إلى شهرين (2) وبغرامة من 40.000 دج إلى 200.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل شخص يرفض الامتثال لقرار تسخيره لتشكيل مكتب التصويت أو لمشاركته في تنظيم استشارة انتخابية ".

[1] – قانون عضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 50، ص 9.

[2] – محمد بهلولي أبو الفضل والحبيب فوغولو، مرجع سابق، ص 409.

ويؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون اليمين القانونية المنصوص عليها في المادة 31 من القانون 16-10: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية ".

وهي يمين قانونية تلزم المشرفين على الانتخابات على الحياد وتضمن آدائهم مهامهم في كل العملية الانتخابية.

من خلال نصوص القانون العضوي 16-10 يتضح جليا نية المشرع الجزائري لتكريس ودعم مبدأ الحياد خلال كافة مراحل العملية الانتخابية، ورتب أحكام جزائية صارمة للمخالفات التي تتركب أثناء الانتخابات وتمس بنزاهة وشفافية وسير العملية الانتخابية، من خلال الباب السابع من المادة 197 الى المادة 223 منه.

وتجدر الاشارة أنه بتاريخ 07 فبراير 2004 أخذت رئاسة الجمهورية على عاتقها اصدار تعليمة رئاسية تتضمن حياد الإدارة والموظف إزاء العملية الانتخابية، يلزم فيها أعوان الإدارة بالتزام الحياد وهي المبادرة الأولى من نوعها، أين جاء في القسم الرابع من التعليمة الرئاسية: " رابعا: التذكير بالقواعد الواجب مراعاتها على السلطات والأعوان العموميين في مجال الحياد"[1].

ومن بين الآليات لضمان حياد الإدارة والموظف في الانتخابات المنصوص عليها في التعليمة نذكر مايلي:

1- تمكين المترشحين من حقهم في مراقبة العملية الانتخابية.

2- على وسائل الإعلام معاملة المترشحين بالمساواة والتقيد بالواجب المهني ومراعات اخلاقيات المهنة بالتزام الموضوعية.

[1] – تعليمة رئاسية مؤرخة في 7 فبراير 2004، تتعلق بالانتخابات لرئاسة الجمهورية، المنشورة بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2004، العدد 9، ص 29.

3- التزام الإدارة بالسهر على توفير الظروف الملائمة لتنظيم الحملة الانتخابية واجرائها لاسيما المتعلقة بالمهرجانات والاجتماعات والتظاهرات الوسائل المادية والأمنية بهدف تنظيم التجمعات الشعبية.

4- الحرص على منع استعمال وسائل الدولة المادية والبشرية لأغراض شخصية.

5- إلزام أعوان الدولة بالحياد والتعامل على قدم المساواة[1].

الفرع الثاني: قانون الوظيفة العامة كأساس لمبدأ حياد الإدارة

مر القانون الأساسي للوظيف العامة بعدة مراحل مختلفة، فبعد الاستقلال مباشرة تم العمل بالقانون الفرنسي بصفة انتقالية، إلى أن صدر الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية [2]، والذي جاء في مضمونه بعض المبادئ المرتبطة بتطبيق الحياد على الإدارة العمومية نذكر منها ما يلي:

- المادة 16: " يلتزم الموظف بالمحافظة على السر المهني .... ".
- المادة 20: " يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها، فهو ملزم بالتحفظ ولا سيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل، ولو خارجا عن خدمته، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤولية المناط بها ".
- المادة 21: " يمارس الموظفون الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها...." .

وصدر في سنة 1978 القانون الأساسي العام للعامل[3]، الذي كان يهدف إلى تنظيم كل القطاعات وأهمل الإدارة العامة متجاهلا بذلك خصوصياتها، وأدى إلى تفكيكها وقضى على

[1] – أنظر التعليمة الرئاسية المؤرخة في 7 فبراير 2004، مرجع سابق، ص ص 29، 30.

[2] – الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1966، العدد 46، ص 542.

[3] – القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1978، العدد 32، ص 724.

تحفيز الموظفين الذين فقدوا ميزاتهم في هذا القانون[1]. حيث أشار إلى بعض الأحكام التي لها علاقة بمبدأ حياد الإدارة نذكر منها:

- المادة 6: " الحق في العمل مضمون.... ".
- المادة 7 فقرة 2: " العمال سواسية في الحقوق والواجبات.... ".
- المادة 22 : " يعترف بالحق النقابي لجميع العمال، ويمارس في اطار القانون ".

وبصدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[2]، الذي جاء بناءً على رؤية جديدة للحياة المهنية، واستجابة للتحولات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات الإدارية العمومية في نطاق الممارسة الإدارية وامتدادا لعلاقة الإدارة بشركائها الاجتماعيين[3]. والذي لم يشر بصفة مباشرة إلى مبدأ الحياد بل أعطى مصطلح آخر وهو عدم التحيز[4] وذلك فـي نص المادة 41 التي تنص على: " على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز "، بالإضافة إلى بعض النصوص الأخرى والتي لها علاقة بالحياد منها:

- المادة 26: " حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه ".
- المادة 27: " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم ".
- المادة 35: " يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به ".
- المادة 40: " يجب على كل موظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ".
- المادة 42: " يجب على كل موظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة ".
- المادة 48: " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني.... ".

---

[1] – فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003-2004، ص 80.

[2] – الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2006، العدد 46، ص 3.

[3] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص 85.

[4] – محمد بهلولي أبو الفضل والحبيب فوغولو، مرجع سابق، ص 408.

ويقع على عاتق الموظف العمومي واجبات عليه أن يلتزم بها من أجل ضمان حياد الإدارة وخاصة أثناء الانتخابات، والغرض منها تحقيق انتخابات حرة ونزيهة، وتحقيق المصلحة العامة ومن بين هذه الواجبات واجب النزاهة وعدم افشاء السر المهني وواجب التحفظ والمساواة المنصوص عليها في الأمر رقم 06-03.

أولا: واجب النزاهة وعدم افشاء السر المهني:

يظهر واجب النزاهة من خلال تحلي الموظف العام بالصدق والأمانة من جهة ومدى احترامه لمبدأ المساواة في التعامل مع المنتفعين من خدمات الإدارة من جهة أخرى، ويتمثل أساس هذا الواجب في تخصيص الموظف كل وقته وجهده للوظيفة وأن يحرص على أداءها كما لو كان يقوم بوظائف لمصلحته الشخصية، ويدخل ضمن هذا الواجب سرعة أداء حاجيات المواطنين وعدم وضع العراقيل دون سبب مشروع، فهو ملزم بالنزاهة تجاه كافة المنتفعين من خدمات الإدارة وعدم التعسف في حق الغير[1].

ولقد تناولت مختلف القوانين السابقة الذكر على هذا الواجب منها القانون 06-03 فنصت المادة 54 منه على ما يلي: " يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه ".

ويلزم الموظف العام بعدم إفشاء السر المهني وعدم الإفصاح عن المعلومات والبيانات التي اطلع عليها بسبب وظيفته مهما كان نوعها، حماية للمصلحة الشخصية للأفراد وأسرارهم الخاصة من جهة وحماية للمصلحة العامة من جهة أخرى، وهذا لضمان الثقة بين الموظف العام والمستفيدين من خدمات الإدارة[2].

إن المحتوى المادي لواجب النزاهة لا ينفي رغبة المشرع في محاولة تكريس حياد الإدارة لأن الموظف العام الذي يلتزم بمظاهر هذا الواجب لا يكون عرضة للفساد الإداري وما ينتج عنه من ظواهر تسيء إلى سُمعة الموظف وسُمعة الإدارة، فغياب الفساد يلعب دورًا في تحسين

[1] – فاطمة الزهراء فيرم، مرجع سابق، ص 38.

[2] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص 95.

أداء الموظف لخدماته بكل حياد وموضوعية، وكتمان السر المهني يعزز الثقة المتبادلة بين الموظف والمنتفعين من الإدارة[1].

ثانيا: واجب التحفظ

التحفظ هو الالتزام بسلوك الحذر في التعبير، و هو خجل عمدي يتقيد به الموظف العام في معاملته مع الغير، بحيث لا يعبر بسهولة على مواقفه ولا عن أراءه بكل ما يخص الظروف التي تسود في الإدارة العامة، وهو واجب على أغلب الموظفين العمومين أثناء تأدية مهامهم[2]. ونص عليه المشرع الجزائري في العديد من القوانين أهمها المادة 20 من الأمر 66-133، والمادة 26 من الأمر 06-03 المذكورة سابقا.

فالموظف العام ملزم بالامتناع عن أي تصرف من شأنه العمل على تسيس الوظيفة العامة، فيجب عليه ألاّ يجعل من الوظيفة التي يشغلها وسيلة لتنفيذ أي برنامج سياسي وألاّ تكون الإدارة واجهة لأي حزب سياسي أو جماعة عقائدية معينة فهذا لا يتماشى مع حياد الإدارة وكذا السير الحسن لها[3].

فهدف تقييد الموظف في تعبيره عن أرائه داخل الإدارة وخارجها خاصة السياسية منها يهدف إلى الالتزام بمقتضيات عمله والأعباء الملقاة على عاتقه دون الترويج لأفكاره السياسية، فالمرافق العامة وجدت لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة لا مصالح السلطة السياسية وبالتالي فإن الموظفين وجدوا لإشباع هذه الحاجات وليس لأغراض سياسية، الأمر الذي يقتضي منهم الالتزام بحيادهم فلا يتأثرون بالسياسة عند أداء وظائفهم[4].

[1] – فاطمة الزهراء فيرم، مرجع سابق، ص 41.

[2] – بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص 124.

[3] – فاطمة الزهراء فيرم، مرجع سابق، ص 46.

[4] – مريم لبيد، مرجع سابق، ص 101.

الفصل الثاني

ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية

لقد سعى المشرع الجزائري من خلال جملة الإصلاحات السياسية، إلى توفير كل الضمانات لحماية ممارسة حق الانتخاب، والتي أقرها في قوانينه الانتخابية المتعاقبة، من خلال إعطاء ضمانات للطبقة السياسية ممثلة في الأحزاب في كل المواعيد الانتخابية، وإلزام الإدارة بالحياد التام تجاه كل أطراف العملية الانتخابية من جهة، وضرورة توفير كل ما يلزم لضمان ممارسة هذا الحق من جهة أخرى، وكذلك ضمانة رقابة القضاء وإشرافه على مجريات العملية الانتخابية لما له من دور في تعزيز الثقة في صحة ونزاهة هذه الانتخابات لدى الأطراف المشاركة، وصولا إلى ما ترمي له كل الديمقراطيات الحديثة وهو تحقيق أنظمة ديمقراطية نابعة عن الإرادة الحقيقية للناخبين.

كما للأَحْزاب والقوائم المُسْتقِلة المُشَارِكَة، حَقْ مُمَارسة التَّقَصِي والمُراقبة، في كل مرحلة من مراحل الاقتراع، وتسهر هي الأُخرى على سلامة المسار الانتخابي، إلى جانب اللجنة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات واللجان الانتخابية، التي ستؤدي مهامها بقوة القانون، بعيدا عن كل وصاية أو تدخل، وهي مسؤولة في ضبط الحملة الانتخابية الرسمية وعلى ضمان الإنصاف فيها بين المترشحين.

وتتطلب دراسة ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية تقسيم البحث في هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول: الضمانات السياسية لحياد الإدارة في الانتخابات، ثم في المبحث الثاني: الضمانات القضائية لحياد الإدارة في الانتخابات.

المبحث الأول: الضمانات السياسية لحياد الإدارة في الانتخابات

إن مسألة حياد الإدارة الانتخابية تبقى محل اتهام وتشكيك، نظرا لكون السلطة التنفيذية هي صاحبة اليد العليا في تكوينها وتسييرها بحكم اختصاص هذه الأخيرة في إدارة الشؤون العامة، ولضمان عدم تحيزها لأي طرف من المتنافسين وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية، فقد اتخذ المشرع الجزائري العديد من التدابير للوقاية والتصدي للإخلال بمبدأ الحياد من طرف الإدارة الانتخابية خلال العملية الانتخابية، فأنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كآلية لضمان حياد الإدارة في العملية الانتخابية تسهر على مراقبة الانتخابات نوضحها في المطلب الأول، بالإضافة إلى الرقابة السياسية التي تمارسها الأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني والمراقبين الدوليين والتي تساهم في حياد الإدارة وهو ما سنوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كآلية لضمان حياد الإدارة

تعتبر الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات آلية جديدة استحدثها المشرع الجزائري للحفاظ على شفافية الانتخابات وضمانة من الضمانات الكفيلة لحياد الإدارة خلال مختلف مراحل الانتخابات، ومَنَحَهَا صلاحيات واسعة.

فخلافا لقانون الانتخابات السابق الذي أسند الإشراف على الانتخابات للجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات ويسند الرقابة للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات[1]، فإن قانون الانتخابات الحالي القانون العضوي رقم 16-10 لم يشر إلى جهة الإشراف والمراقبة في باب خاص وذلك لاستحداث الدستور بموجب تعديل سنة 2016 للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وصدر بخصوصها القانون العضوي رقم 16-11[2]، و تلاه المرسوم التنفيذي رقم 17-17 الذي يحدد كيفيات انتداب أعضائها[3].

[1] – الباب السادس من القانون العضوي 12-01، مرجع سابق، ص 30.

[2] – قانون عضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 50، ص 41.

[3] – مرسوم تنفيذي رقم 17-17 مؤرخ في 17 جانفي 2017، يحدد كيفيات انتداب أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات المنشور بالجريدة الرسمية للجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2017، العدد 03، ص10.

سنتناول في هذا المطلب تشكيلة الهيئة العليا في الفرع الأول، والفرع الثاني نخصصه لدور الهيئة في مختلف جوانب العملية الانتخابية.

الفرع الأول : تشكيلة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

تتشكل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات من 410 عضوا يعينون مناصفة من قضاة وكفاءات مستقلة[1] لعهدة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة [2]، يؤدون مهامهم ضمن تنظيمين هما المجلس واللجنة الدائمة تحت اشراف رئيس.

أولا: التشكيلة البشرية:

تتكون الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات من صنفين من الأعضاء، القضاة يعينهم رئيس الجمهورية باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وعددهم 205 [3] ولم يحدد القانون أية شروط أخرى، وكفاءات مستقلة من المجتمع المدني عددهم 205 عضوا يتم تعيينهم باقتراح من طرف لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي[4] مع مراعاة التمثيل الجغرافي لكل الولايات والجالية الوطنية بالخارج[5] تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون 16-11[6].

ما يلاحظ على التشكيلة البشرية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات هو إقصاء ممثلي الأحزاب السياسية والمرشحين في الانتخابات من العضوية فيها على عكس ما كانت عليه اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات سابقا[7].

[1] – المادة 04 من القانون العضوي 16-11، مرجع سابق، ص 42.

[2] – المادة 30 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 45.

[3] – عليم ليدية، حول فعاليات الضمانات المستحدثة لمراقبة الانتخابات المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، عدد خاص، 2017، ص 470.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 16-270 المؤرخ في 29 أكتوبر 2016، يحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني وكذا كيفيات الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، المنشور بالجريدة الرسمية للجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 63، ص 4.

[5] – المادتين 6، 8، من القانون العضوي 16-11، مرجع سابق، ص 42.

[6] – المادة 7 من القانون العضوي رقم 16-11، المرجع نفسه، ص 42.

[7] – عليم ليدية، المرجع السابق، ص 470.

ثانيا: التنظيم الهيكلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

تمارس الهيئة مهامها في تنظيمات هيكلية تتمثل في الرئيس والمجلس واللجنة الدائمة[1].

أ- الرئيس:

حسب ما جاءت به المادة 194 من الدستور فإن رئيس الهيئة هو شخصية وطنية يعين في هذا المنصب من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية، ويضطلع بالمهام التالية:

- يترأس المجلس واللجنة الدائمة وينسق نشاطاتهما.
- يمثل الهيئة أمام الهيئات والسلطات العمومية وهو الناطق الرسمي لها.
- يوقع القرارات الصادرة باسم الهيئة ويتولى تبليغها وتنفيذها وإخطار الجهات المعنية بها[2].

ويساعد الرئيس نائبين في أداء مهامه، أحدهما من بين الأعضاء القضاة والآخر من بين الأعضاء من الكفاءات المستقلة، ويعين أحدهما لاستحلافه عند غيابه، وعند حدوث مانع له تختار اللجنة الدائمة أحدهما لاستخلاف الرئيس مؤقتا[3].

ب- المجلس:

يتكون مجلس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات من مجموع أعضائها ويترأسه رئيس الهيئة، ويمارس مهامه في شكل دورة عادية بمناسبة كل اقتراع أو في دورات استثنائية بطلب الرئيس أو 3/2 من الأعضاء[4]، ويتولى القيام بالمهام التالية:

- انتخاب أعضاء اللجنة الدائمة.
- المصادقة على النظام الداخلي للهيئة.
- المصادقة على برنامج العمل الذي تعده الهيئة.

[1] – المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-11، مرجع سابق، ص 44.

[2] – المادة 27، 28 من القانون العضوي رقم 16-11، المرجع نفسه، ص ص 44، 45.

[3] – المادة 27 من القانون العضوي رقم 16-11، المرجع نفسه، ص 44.

[4] – المادة 30 و 32 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 45.

- المصادقة على التقارير النهائية لتقييم الانتخابات.
- مناقشة المسائل المتعلقة بالانتخابات التي يعرضها عليه الرئيس[1].

ج – اللجنة الدائمة:

تتكون من 10 أعضاء ينتخبون من نظرائهم بالتساوي من أعضاء الهيئة القضاة والكفاءات المستقلة بالكيفيات التي يحدها النظام الداخلي لها، وتمارس مهامها عن طريق عقد مداولات تنفذ في شكل قرارات لرئيس الهيئة، كما تعد اللجنة تقارير مرحلية وأخرى نهائية حول كل عملية انتخابية، وتتولى هذه اللجنة القيام بالمهام التالية:

- إعداد برنامج توزيع الحيز الزمني لاستعمال وسائل الإعلام السمعي البصري بين المترشحين للانتخابات في الحملات الانتخابية.
- تنسيق أعمال مداومات أعضاء الهيئة خلال العمليات الانتخابية.
- اتخاذ كل التدابير اللازمة في إطار ممارسة الهيئة لمهامها[2].

الفرع الثاني: دور الهيئة في مختلف جوانب العملية الانتخابية

حسب ما جاء في نص المادة 02 من القانون العضوي رقم 16-11 فإن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات هي هيئة رقابية، وهذه المادة جاءت ترجمة لمضمون المادة 194 من الدستور، التي تتضمن إحداث هذه اللجنة وتحديد مهامها التي تهدف أساسا إلى ضمان شفافية العملية الانتخابية، من خلال تحديد صلاحيات هذه الهيئة، وتكريس آليات لممارستها، وفي ما يلي نستعرض صلاحياتها التي نص عليها المشرع في الباب الثالث من القانون 16-11 نذكر منها:

أولا: صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات قبل الاقتراع

نصت عليها المادة 12 حيث تتأكد الهيئة العليا في إطار صلاحياتها من حياد الأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية، ومطابقة إجراءات مراجعة القوائم الانتخابية ووضع القوائم

[1] – المادة 33 من القانون العضوي 16-11، مرجع سابق، ص 45.

[2] المواد من 35 إلى 39 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 45.

الانتخابية تحت تصرف ممثلي الأحزاب ومطابقتها لأحكام القانون، وتمكين الأحزاب من تعيين ممثليهم على مستوى مراكز ومكاتب التصويت ....الخ[1].

ثانيا: صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات خلال الاقتراع

تتأكد الهيئة العليا في إطار صلاحياتها خلال الاقتراع طبقا لنص المادة 13 من اتخاذ كل التدابير للسماح لممثلي المترشحين حضور عمليات التصويت وكذا احترام المواقيت القانونية لافتتاح واختتام التصويت، وتعليق قائمة الأعضاء الأساسيين والإضافيين لمكاتب التصويت يوم الاقتراع واحترام ترتيب أوراق التصويت ....الخ[2].

ثالثا: صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعد الاقتراع

تتمثل صلاحيات الهيئة العليا بعد الاقتراع طبقا لنص المادة 14 في التأكد من احترام إجراءات الفرز والإحصاء والتركيز وحفظ أوراق التصويت المعبر عنها، وتمكين الممثلين المؤهلين للأحزاب والمترشحين الأحرار من تسجيل احتجاجاتهم في محاضر الفرز وتسليمهم نسخ لمختلف المحاضر مصادق على مطابقتها للأصل[3].

وللهيئة العليا صلاحيات عامة منصوص عليها في القسم الرابع من القانون 16-11 نذكر منها:

- تتدخل الهيئة العليا في حالة مخالفة أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[4].

- استلام كل العرائض التي تتقدم بها الأحزاب والمترشحون الأحرار أو كل ناخب[5].

[1] - المادة 12 من القانون العضوي 16-11، مرجع سابق، ص 43.
[2] - المادة 13 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 43.
[3] - المادة 14 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 43.
[4] - المادة 15 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 44.
[5] - المادة 16 من القانون العضوي 16-11، المرجع نفسه، ص 44.

– تطلب الهيئة العليا كل الوثائق والمعلومات من المؤسسات المعنية بتنظيم العملية الانتخابية[1].

– الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية.

– صياغة التوصيات لتحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية.

و تتمثل آليات عمل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في ما يلي:

- التدخل التلقائي عند ملاحظة أي تجاوزات من طرف أعضائها الذين توزعهم على مستوى الولايات بمناسبة كل اقتراع.
- التدخل بعد الاخطار بعريضة كتابية من طرف المترشحين أو الناخبين[2].

تقوم الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بإشعار السلطات المكلفة بتسيير الانتخابات بكل ملاحظات التقصير أو النقص من أجل تصحيح الخلل في أقرب الآجال مع ضرورة إعلامها بالتدابير التي تتخذها الجهات التي تم اخطارها بهذا الشأن، كما يمكن للهيئة توجيه الإشعارات بالتجاوز الصادرة عن المرشحين خلال العملية الانتخابية ويتوجب عليهم الرد كتابيا للهيئة عن التدابير المتخذة لتصحيح الأخطاء.

و في هذا الصدد أقر المشرع للهيئة أن تفصل في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها بقرارات غير قابلة لأي طعن تبلغها للأطراف المعنيين بأي وسيلة ولها الحق في تسخير القوة العمومية بطلب توجيه للنائب العام من أجل تنفيذ قراراتها، وفي حال لاحظت وجود تصرفات من شأنها أن تحمل طابعا جزائيا تبلغ بها النائب العام للتدخل[3].

إن الطبيعة القانونية للهيئة تخولها الاستقلالية في التسيير والاستقلالية المالية، بتزويدها بميزانية لتسيير شؤونها واعتمادات خاصة لمراقبة العملية الانتخابية. ويلتزم أعضاء الهيئة العليا

[1] – المادة 18 من القانون العضوي 16–11، مرجع سابق، ص 44.

[2] – المادة 15 من القانون العضوي 16–11، المرجع نفسه، ص 44.

[3] – المواد من 20 الى 23 من القانون العضوي 16–11، المرجع نفسه، ص 44.

ببعض الواجـبات منها بالحياد والتحفظ والتجرد.... الـــخ، طبقا للنظام الداخلي (المواد 6، 7، 8، 9)[1]. ويتمتع أعضاء الهيئة العليا بالحماية القانونية خلال أدائهم لمهامهم.

المطلب الثاني: الرقابة السياسية على الانتخابات كآلية لضمان حياد الادارة

تعتبر الرقابة على الانتخابات من جانب الأحزاب السياسية، وهيئات المجتمع المدني، والمراقبين الدوليين، بمثابة آلية أخرى هامه للحفاظ على نزاهة الانتخابات، كما أنها تضمن حياد الأطراف الفاعلة في العملية الانتخابية وتعزز الشفافية على الانتخابات وتضمن نزهاتها. لذا سنتناول في هذا المطلب رقابة الأحزاب السياسية والمترشحين، ثم رقابة هيئات المجتمع المدني، وكذلك رقابة المراقبين الدوليين على النحو التالي:

الفرع الأول: رقابة الأحزاب السياسية والمترشحين

تلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا في تحسين البيئة الانتخابية من أجل بناء الديمقراطية و إلغاء العقبات التي تحول دون إجراء انتخابات حرة ونزيهة، فالأحزاب السياسية يمكنها إقامة تواجد لها في جميع مراكز الاقتراع في يوم الانتخابات للمساهمة في العملية الانتخابية بدءً من مراقبة القوائم الانتخابية إلى غاية يوم الاقتراع وسير عملية التصويت وفرز النتائج. ولهذا فإن دور ممثلي الأحزاب السياسية يعتبر مكوناً أساسياً للحفاظ على نزاهة الانتخابات.

إن ممثلي الأحزاب السياسية هم وكلاء الأحزاب السياسية المتنافسة في الانتخابات، وفي معظم الأنظمة، فإنهم مخولون بالسلطة والصلاحية، لا لمراقبة العملية الانتخابية فحسب، وإنما بالتدخل أيضاً إذا شعروا أو اعتقدوا أن الشروط القانونية لا يجري احترامها والتقيد بها، كما يمكنهم الإسهام أيضاً بصورة مباشرة في العملية الإدارية من خلال توقيع أوراق الاقتراع والفرز للتحقق من صحتها، وبالمشاركة في إدارة عملية التصويت والفرز، وهذا هو دور تطوعي في معظم الأنظمة، وتمضي عملية التصويت والفرز قدماً حتى لو لم يتواجد هناك أي مراقب لأي حزب سياسي[2].

[1] – النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2017، العدد 13، ص 3.

[2] – شبكة المعرفة الانتخابية، المراقبة من قبل الأحزاب السياسية، http://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eid/eid02

يقوم المرشحين بالحملة الدعائية لأنفسهم من أجل استمالة الناخبين ومحاولة اقناعهم لدعمهم وكسب أصواتهم، ويتمثل دور ممثلوا الأحزاب بمتابعة ومراقبة ما يجري خلال سير عملية التصويت وفرز الأصوات دون محاولة التأثير على الناخبين. ويتعين عليهم القيام بالمراقبة بطريقة محايدة ومهنية[1].

إن وكلاء الأحزاب المدربين تدريباً جيداً في مختلف جوانب قانون الانتخابات واللوائح التنظيمية، يكونون عادة أفضل من يَقْدر على رَصْد سير الإجراءات وحماية مصالح أحزابهم. ومع ذلك ، فإن دورهم لن يكون بنـّاءً وإيجابياً إلا إذا كانوا يفهمون ويدركون تماماً ما هو متوقع منهم، مثل ما هي حقوقهم ومسؤولياتهم، وما لا يسمح لهم القيام به. ويتعين على الأحزاب السياسية ضمان تدريب كل فرد من وكلائهم تدريباً سليماً، وإعدادهم للالتزام بمدونة قواعد السلوك الانتخابي، وجميع الأنظمة الأخرى المعمول بها[2].

ومن أجل حماية سلامة ونزاهة العملية والمصالح الحزبية والمرشحين، فإن على المراقبين ممثلي الأحزاب السياسية تنفيذ المهام التالية:

- تفقد قوائم تسجيل الناخبين للتأكد من أنها صحيحة، وأن الناخبين موجودون حقيقة، وأنه لم يتم تسجيل أي منهم أكثر من مرة، ولم يجري تسجيل أي أشخاص غير مؤهلين، كما أن المراقبين قد يتحققوا فيما إذا كان أنصار حزبهم قد تمكنوا من تسجيل أسمائهم دون تدخل أو غيرها من المشاكل[3].
- يحق لكل مترشح أو ممثله الذي يختاره من بين الناخبين حضور عمليات التصويت من أجل مراقبة سير عملية التصويت وتدوين الخرقات[4]، ومراقبة عملية فرز الأوراق وتعداد الأصوات وتسجيل كل الملاحظات أو المنازعات المتعلقة يسير

[1] – شبكة المعرفة الانتخابية، المراقبة من قبل الأحزاب السياسية، http://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eid/eid02.

[2] – المرجع نفسه، وجاء في نص المادة 194 من القانون رقم 16-01، مرجع سابق، على أن تسهر اللجنة الدائمة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على الخصوص على تنظيم دورة في التكوين المدني لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون، ص 34.

[3] – المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-10، مرجع سابق، ص 12.

[4] – المادة 123 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع نفسه، ص 25.

العملية[1]، واستلام نسخة من محاضر الفرز مصادقا على مطابقتها الأصل مقابل وصل استلام[2]، ويستلم الممثل المؤهل قانون للأحزاب والمترشحين نسخ من محاضر اللجان الانتخابية مقابل وصل بالاستلام كذلك [3].

- كما يحق للمترشحين والأحزاب السياسية الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت بتقديم طلب على شكل عريضة مكتوبة يودعها لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري[4]، أو إدراج لأي احتجاج في صحة عمليات التصويت في محضر الفرز الموجود بمكاتب التصويت[5].

الفرع الثاني: رقابة المجتمع المدني

يقصد بالمجتمع المدني هو" الأفراد والمجموعات الناشطون في الحقل العام المنخرطون في عمل الجمعيات والنقابات والاتحادات والقوى المهنية والسياسية والمنحدرون في فئات وطبقات مختلفة، والذين استطاعوا تنظيم أنفسهم على نحو مشترك مقيمين أشكالا من التضامن بينهم في ظل ما وفرته الدولة المدنية، باعتبار نشاطهم عابر للطوائف والأثنيات والأديان والمذاهب والايديولوجيات والاتجاهات السياسية والانحدارات والعشائر والقبيلة العائلية والمناطقية "[6].

ورغم أن أغلب محاولات تحديد المجتمع المدني في الوطن العربي تدرج الأحزاب السياسية ضمن المجتمع المدني إلا أنه في الجزائر اقتصر المجتمع المدني في الجمعيات وجزئيا النقابات المهنية ورابطة حقوق الإنسان، دون الحزب السياسي[7].

---

[1] – المادة 166، 168 من القانون العضوي رقم 16–10، مرجع سابق، ص 32.

[2] – المادة 51، 126 من القانون العضوي رقم 16–10، المرجع نفسه، ص ص 15، 126.

[3] – المادة 158، 159، 160، 161 من القانون العضوي رقم 16–10، المرجع نفسه، ص ص 30، 31.

[4] – المادة 171 من القانون العضوي رقم 16–10، المرجع نفسه، ص 33.

[5] – المادة 172 من القانون العضوي رقم 16–10، المرجع نفسه، ص 33.

[6] – ليلى عبد الوهاب، محاضرات في منظمات المجتمع المدني ، كلية الآداب، جامعة بنها، القليوبية مصر، محاضرات ألقيت ألقيت على الطلبة.

[7] – عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر الواقع والآفاق، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 6، السداسي الثاني، سنة 2006، ص 65.

وتتأثر علاقة المجتمع المدني بالدولة وتختلف حسب طبيعة النظام السياسي السائد في مجتمع ما، ولما كانت الجزائر تمر بمرحلة تحول ديمقراطي وتجربة تغيير حديثة نوعا ما، فإن معرفة تلك العلاقة تمر عبر تفحص حالة مختلف التنظيمات المدنية والتجسيد الواقعي لعلاقتها بالجهات الرسمية، ومن بين أهم تلك التنظيمات التي تمثل المجتمع المدني في الجزائر هي الجمعيات والنقابات ووسائل الإعلام الحرة[1].

أولا: وسائل الإعلام

للإعلام دور بارز لتفعيل الديمقراطية بشكل صحيح، ويستهدف إثارة الرأي العام بالانتخابات العامة، باعتبارها حقا وواجبا، و يحفز اهتـــمام المواطنين على المشاركـــة فيـــها بالتصويت والترشح، وهي أداة الرأي العام للرقابة على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

وَيُعبر تقرير مقدم من مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان عن هذا بقوله: " يلعب الإعلام دورًا رئيسيًا في إعلام المواطن بما يحدث، وتعزيز الوعي داخل أي مجتمع بمختلف القضايا، كما يلعب دورًا بالغ الأهمية في التأثير على توجهات الجماهير ونمط تفكيرهم، فالإعلام مدخل رئيسي في توجيه الرأي العام وأحيانا التلاعب به "[2].

إذا كان ذلك دور الإعلام في الظروف العادية، فإن دوره يصبح أكثر أهمية وجوهرية في الفترات الاستثنائية مثل فترة الانتخابات، التي تعتبر تحديًا أساسيًا للإعلام، حيث تضع حياده وموضوعيته على المحك في كل مناسبة انتخابية، فمهمة وسائل الإعلام لا تقتصر ولا نتحصر في مجرد قناة للدعاية، لأية جهة حكومية أو أي مرشح بعينه، خاصة إذا كانت وسائل الإعلامية قومية، بل إن دورها الأساسي هو تنوير وتثقيف الرأي العام، وأن تعمل كمنبر حر للنقاش وطرح كل وجهات النظر بحيادية وموضوعية[3].

---

[1] – منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيره على العملية الانتخابية في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 415.

[2] – التقرير الصادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الإعلام والانتخابات البرلمانية في مصر، تقييم أداء وسائل الإعلام خلال الانتخابات البرلمانية، 28 أكتوبر– 15 ديسمبر 2010، الناشر مركـز القاهـــرة لدراســات حقوق الإنسان، ص 31.

[3] – المرجع نفسه، ص 31.

وتمارس الدولة الجزائرية ضغوطا كبيرة على وسائل الإعلام تلك من خلال قوانين الإعلام والعقوبات، وباستخدام الإمكانيات المالية والمادية والتسهيلات وسلطات الحل والحظر. وكل تلك الممارسات مؤشر على أن وسائل الإعلام " الحرة " ليست مستقلة تماما عن الدولة في الجزائر وما زالت تخضع لهيمنتها وتسلطها، مع الاعتراف في المقابل بهامش حرية التعبير المميز مقارنة بدول عربية أخرى[1].

ثانيا: الجمعيات المدنية

المراقبون التابعون للجمعيات المدنية هم الأكثر أهلاً لتقييم العملية الانتخابية من جوانب متعددة، إذا كانت البيانات ذات الصلة متاحة لهم فعلياً، عندما تتزوّد مجموعات المراقبة بالبيانات الانتخابية المفتوحة، تزيد قدرتها على تعزيز الثقة بمجرياتها، ومنع أعمال التزوير، وتقييم المسار الانتخابي بدقة، أو تحقيق أهداف أخرى. وعندما تَطّلع على البيانات المتعلقة بمكاتب الاقتراع مثلاً، يستند بعضها إلى إحصاءات من أجل نشر المراقبين على عدد من المكاتب، وفق عيّنة عشوائية أو تمثيلية، مِمَّا يمكِّنهم من إجراء تقييم دقيق لمجريات اليوم الانتخابي[2].

وتُسْهم تلك الجهود إلى حدّ كبير في تعزيز الثقة العامة في الانتخابات وتهدئة الأجواء المتوترة في مرحلة ما بعد الانتخابات، وتعمد مجموعات أخرى، مطّلعة على قوائم الناخبين إلى تحليلها للتحقّق من صحتها، وإبراز السبل الآيلة إلى تحسين عملية تسجيل الناخبين، تمهيداً للانتخابات القادمة. وغالباً ما يوظّف المراقبون أيضاً المعلومات المتعلقة بالانتخابات في خدمة تثقيف الناخبين حول آليات تسجيل أسمائهم في قوائم الناخبين، والإدلاء بأصواتهم في اليوم الانتخابي، واختيار مرشّحيهم بين المتنافسين بكل وعي[3].

وفي الجزائر وبالرغم من وجود عدد كبير من الجمعيات المدنية التي تنشط في مختلف المجالات والمستويات، ولكن نظرا لعدة عوامل منها سياسية وقانونية وثقافية واقتصادية، فإن

[1] – منير مباركية، مرجع سابق، ص 416.

[2] – مقال بعنوان نزاهة الانتخابات، دور مراقبة الانتخابات، منشور في:
https://www.openelectiondata.net/ar/guide/electoral-integrity/election-observation

[3] – المرجع نفسه.

النسيج الجمعوي يبقى ضعيف الفعالية وخاضعا لسلطة الدولة وهيمنتها وتوجيهها، كما أن آراء ومواقف قياداتها غالبا ما تصاغ وتعلن وفق هوى السلطة ولصالحها. فالجمعيات الجزائرية رغم عددها الكبير تكاد تكون غائبة على الساحة السياسية، ولا تنشط إلا بتحريك من الجهات الرسمية، أو بدافع شخصي لقياداتها عند اقتراب المواعيد الانتخابية[1].

ويقوم المجتمع المدني في– النظم الديمقراطية– بدور الرقابة على سير العملية الانتخابية للتحقيق من صحة ونزاهة العملية الانتخابية وحياد القائمين عليها، وكشف السلبيات التي شابت إجراءها وتصحيحها أو تلافيها في المرات القادمة وكذلك الوقوف عند الجوانب الايجابية والتأكيد على الصحة العملية الانتخابية وهو ما يعطي الثقة للمواطنين ويؤكد على تحقيق الديمقراطية[2].

لذا أصبح من وظائف مؤسسات المجتمع المدني غير الرسمية توعية المواطنين للدفاع على مصالحهم، بترسيخ مبادئ الديمقراطية والمواطنة واحترام حقوق الإنسان، وتعريف الناس بحقوقهم ومساعدتهم في الدفاع عنها، وتأهيلهم وتدريبهم لمراقبة سير الانتخابات من بدايتها إلى نهايتها. فدور المجتمع المدني في الرقابة على الانتخابات من ضمانات نزاهة وشفافية الانتخابات، وتكريس حياد الادارة واحترام إرادة الشعب[3].

الفرع الثالث: المراقبين الدوليين

تعرف الرقابة الدولية على الانتخابات بكونها تلك العملية الهادفة إلى اطلاع المجتمع الدولي على العملية الديمقراطية في الدولة المعنية، وذلك بناءً على طلب الأخيرة، بهدف الوقوف على مدى اتفاق العملية الانتخابية مع المعايير الدولية للديمقراطية، ومدى تعبيرها عن

[1] – منير مباركية، مرجع سابق، ص 416. أنظر كذلك خيرة بن زيد، المجتمع المدني ودوره في مراقبة الانتخابات في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2014، ص 53 وما بعدها.

[2] – عبد الله محمود محمد، دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على العملية الانتخابية، مقال منشور في https://www.kenanaonline.com/users/abdallama/posts/331817 بتاريخ 18 أكتوبر 2011.

[3] – المرجع نفسه.

إرادة الشعوب، ويتم هذا الدور الرقابي من خلال مجموعة من اللجان الحكومية أو المنظمات الدولية، كالأمم المتحدة، إضافة لبعض المنظمات غير الحكومية[1].

لقد أصبحت مراقبة الانتخابات ضرورة ملحة من أجل الاعتداد بنجاح أي عملية انتخابية، وأن أي انتخابات حرة ونزيهة نادرا ما تتم بدون وجود مراقبة مستقلة ومحايدة، وقد أعلنت أغلب الدول المتقدمة ديمقراطيا التزامها بدعوة مراقبين دوليين للقيام بعملية المراقبة لفعاليات الانتخابات التي تجري فيها[2].

وتهدف عملية مراقبة الانتخابات إلى التصدي لكل أشكال الغش والمخالفات التي قد تواكب عملية الانتخابات والقدرة على كشف المخالفات وإمكانية إصدار التوصيات اللازمة لتجنبها، بالإضافة إلى ذلك فإن أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات تبرز في تعزيز ثقة الناس بمصداقية تلك الانتخابات وتحقيق المشاركة الحقيقة للناخب، فضلا عن أنها تخفف من احتمال وقوع نزاعات حول مدى حقيقة النتائج المعلنة[3].

وتواجد المراقبين الدوليين المحايدين والموضوعيين يجعل المخاوف من التزوير أقل درجة، ويبت في نفوس الناخبين الثقة اللازمة للإدلاء بأصواتهم وكذلك إمكانية الحصول على النتائج التي تعبر عن إرادتهم الحقيقية. فالرقابة الدولية على الانتخابات تعتبر أداة مهمة في تطوير الجانب الديمقراطي، وتلعب دورا أساسيا في إضفاء صفة الشرعية على نتائج الانتخابات وبالتالي على ما تفرزه تلك النتائج من أنظمة حكم في دول العالم المختلفة[4].

والجزائر من بين الدول التي تسعى دائما خلال اجراء الانتخابات استدعاء ملاحظين دوليين يشهد لهم بالنزاهة الموثوقة بحضور مجريات الاقتراع. وذكر رئيس الجمهورية عبد

[1] – خديجة عرفة محمد محمد، الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية، مجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 18، 2008/04، بيروت، لبنان، ص 10.

[2] – علاء عبد الحسن العنزي و حسن محمد رامي، الرقابة الدولية على حرية الانتخابات الوطنية ونزاهتها، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، السنة السادسة، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ص 180.

[3] – المرجع نفسه ، ص 182.

[4] – المرجع نفسه ، ص 181.

العزيز بوتفليقة بأن الملاحظين الدوليين لهم كامل الحرية في مراقبة الظروف التي سيجري فيها الانتخاب الرئاسي وبإمكانهم الإدلاء بشهادتهم على صدق نتائجها[1].

غير أن الملاحظ في الجزائر أو في دول العالـم الثالث أن الملاحظين الدوليين عـــادة ما يساندون الحزب الحاكم، لوجود مصالح متعددة الأبعاد تجعل السلطة الحاكمة لن تقبل بوجود هؤلاء إن لـــم تضمن مسبقا موقفا مؤيد لـها. ومنه يمكن القـول أن دور الملاحظين الـدوليين لا ينفع شيئا إن لم تتحرر السلطة من فكرة السيطرة والتزوير كآليتين للوصول إلى الحكم[2].

[1] – السعيد سليماني، حياد الإدارة كشرط لنزاهة العملية الانتخابية، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول: " إصلاح النظام الانتخابي: الضرورات والآليات "، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، بالتنسيق مع فرقة البحث (دور المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد)، أيام 08 و 09 ديسمبر 2010، ص 12.

[2] – المرجع نفسه، ص 12.

المبحث الثاني: الضمانات القضائية لحياد الإدارة في الانتخابات

لضمان حياد الإدارة في العملية الانتخابية ونزاهتها لا بد من وجود قضاء يشرف على العملية الانتخابية، ويتولى أعضاء الهيئات القضائية زمام الفصل في المنازعات المتعلقة بعملية الاقتراع، بحيث تتم كل خطوات العملية تحت سمعهم وبصرهم، فلا تفلت من بين أيديهم بل يهيمنون عليها برمتها.

وعلى هذا النحو سوف نتناول الإشراف القضائي على بعض جوانب العملية الانتخابية في المطلب الأول، ونخصص المطلب الثاني للطعون الانتخابية أمام الجهات المختصة.

المطلب الأول: الإشراف القضائي على بعض جوانب العملية الانتخابية

يقصد بمبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية " سيطرة القضاء الكامل على العملية الانتخابية بكافة مراحلها شاملا ذلك كافة إجراءات عملية الاقتراع، ابتداءً بمراحلها التمهيدية التي تمثل نقطة البدء القيد في الجداول الانتخابية (إعداد القوائم الانتخابية)، وحتى مراحلها النهائية عند لحظة إعلان النتائج النهائية للاقتراع والفصل في الطعون المقدمة فيها "[1].

فالإشراف القضائي على كافة مراحل العملية الانتخابية ضرورة من أهم الضرورات، حتى تأتي النتائج الانتخابية معبرة عن آراء جموع الناخبين، بعيدة عن أي تزوير أو انحرافات، ومحققة في ذلك أهداف أطراف العملية الانتخابية سواء للناخبين أو المرشحين أو لجان الإدارة، بما يتماشى والصالح العام، دون تحيز لطرف على حساب طرف آخر[2].

وعهد المشرع الجزائري مهمة الاشراف القضائي على بعض جوانب العملية الانتخابية لرجال القضاء، وهو ماسنتناوله من خلال دراسة كل من اللجنة الإدارية الانتخابية في الفرع الاول، والفرع الثاني اللجان الانتخابية البلدية و الولائية.

---

[1] – أحمد بركات، الانتخابات والتمثيل البرلماني في الجزائر، بحث في معوقات وأهم عوامل التفعيل (1997–2007)، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011، جامعة بشار، الجزائر، ص 291.

[2] – صلاح الدين جبار، الإشراف القضائي على العملية الانتخابية في كل من مصر والجزائر، مجلة البحوث السياسية والادارية، العدد 3، 01–06–2013، جامعة زين عاشور، الجلفة، الجزائر، ص 43.

الفرع الأول: اللجنة الإدارية الانتخابية

نصت المادة 15 من القانون العضوي 16-10 على اللجنة الادارية الانتخابية، وتتكون من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص اقليميا، رئيسا، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والأمين العام للبلدية، وناخبين اثنين يعينهما رئيس اللجنة. وتتمثل مهمة اللجنة الإدارية الانتخابية في مراقبة عملية إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية[1].

تجتمع اللجنة بمقر البلدية بناء على استدعاء من رئيسها. وتستقبل التظلمات التي يودعها المواطنون المغفلون من التسجيل في القائمة الانتخابية، لدى رئيس اللجنة الإدارية[2].

كما تستقبل اللجنة الاعتراضات من المواطنين معللة، لشطب شخص مسجل بغير حق أو لتسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة الانتخابية[3].

تقدم هاته الاعتراضات ضمن أجل عشرة أيام في حالة المراجعة العادية للقوائم، أما في حالة المراجعة الاستثنائية تخفض المدة إلى خمسة أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام مراجعة القوائم الانتخابية. تبت اللجنة الإدارية الانتخابية في هاته الاعتراضات بقرار في أجل أقصاه ثلاثة أيام. ويبلغ قرار اللجنة الادارية الانتخابية إلى الأطراف المعنية في ظرف ثلاثة أيام[4].

تكون قرارات اللجنة الإدارية الانتخابية قابلة للطعن فيها أمام المحكمة المختصة إقليميا، في ظرف خمسة أيام من تاريخ تبليغ الرفض، وفي حالة عدم التبليغ يمكن تسجيل الطعن خلال ثمانية أيام كاملة من تاريخ الاعتراض[5].

تحفظ القوائم الانتخابية البلدية بالأمانة الدائمة للجنة الإدارية الانتخابية[6].

[1] – المادة 15 من القانون 16-10، مرجع سابق، ص 11.
[2] – المادة 18 من القانون 16-10، المرجع نفسه، ص 11.
[3] – المادة 19 من القانون 16-10، المرجع نفسه، ص 11.
[4] – المادة 20 من القانون 16-10، المرجع نفسه، ص 11.
[5] – المادة 21 من القانون 16-10، المرجع نفسه، ص 12.
[6] – المادة 23 من القانون 16-10، المرجع نفسه، ص 12.

وأضاف المرسوم التنفيذي رقم 17-12 المحدد لقواعد سير اللجنة الإدارية الانتخابية[1] عدة مهام يمارسها الكاتب الدائم للجنة أهمها:

1 – تَمْسِك الأَمانة الدائمة للجنة الإدارية الانتخابية سِجلاً تُدون فيه قرارات اللجنة وكذا قرارات القضاء.

2 – يتولى أمين اللجنة ويضمن تحت مراقبة رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية، ما يأتي:

– مسك القائمة الانتخابية،
– إيداع نسخ من القائمة الانتخابية النهائية على مستوى أمانة ضبط المحكمة المختصة إقليميا وعلى مستوى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات والولاية،
– تسيير بطاقية الناخبين في البلدية،
– مسك سجلات شطب الناخبين المتوفين.

الفرع الثاني: اللجان الانتخابية البلدية والولائية

نص القانون العضوي للانتخابات 16-10 على اللجان الانتخابية في الباب الرابع، غايتها الأساسية إحصاء وتجميع النتائج النهائية للعملية للانتخابية. وتتمثل اللجان الانتخابية في اللجان البلدية واللجان الولائية.

أولا: اللجنة الانتخابية البلدية

تتشكل اللجنة الانتخابية البلدية طبقا لنص المادة 151 من القانون العضوي 16-10 من قاضٍ، رئيسًا، يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، ونائب رئيس ومساعدين اثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي البلدية، ماعدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأقاربهم إلى غاية الدرجة الرابعة[2].

[1] – المادة 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-12 المؤرخ في 17 يناير 2017، يحدد قواعد سير اللجنة الإدارية الانتخابية، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2017، العدد 3، ص 6.

[2] – المادة 152 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق، ص 29.

وطبقا لقانون العضوي للانتخابات 16-10، تقوم اللجنة الانتخابية البلدية بمايلي[1]:

- بإحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاث نسخ، بحضور الممثلين المؤهلين قانونا للمترشحين أو قوائم المترشحين، ويوقع المحضر من قبل جميع أعضاء اللجنة الانتخابية البلدية.
- بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية البلدية، تتولى اللجنة الإحصاء البلدي للأصوات، وتقوم بتوزيع المقاعد طبقا لأحكام المواد 66 و67 و68 و69 من قانون الانتخابات. وتسلم نسخة مصادقا على مطابقتها للأصل من محضر اللجنة الانتخابية البلدية فورا وبمقر اللجنة من قبل رئيسها إلى الممثل المؤهل قانونا للمترشحين.
- وتسلم كذلك نسخة مصادق على مطابقتها للأصل من المحضر، إلى ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

ثانيا: اللجنة الانتخابية الولائية

تتشكل اللجنة الانتخابية الولائية طبقا لنص المادة 154 من القانون العضوي 16-10 من ثلاث قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار، وأعضاء إضافيين يعينهم كلهم وزير العدل حافظ الأختام. وتجتمع اللجنة الولائية بمقر المجلس القضائي.

وفي حالة تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر، تنشأ على مستوى كل دائرة انتخابية لجنة انتخابية بنفس شروط وصلاحيات اللجنة الانتخابية الولائية[2].

وطبقا لقانون العضوي للانتخابات 16-10، تقوم اللجنة الانتخابية الولائية بمايلي[3]:

- تعاين وتركز وتجمع النتائج النهائية التي سجلتها وأرسلتها اللجان الانتخابية البلدية.

[1] – المادة 153 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق، ص 29.

[2] – المادة 154، 155 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 30.

[3] – المادة 156 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 30.

- بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية الولائية، تقوم بتوزيع المقاعد طبقا لأحكام المواد 66 و67 و68 و69 من قانون الانتخابات.
- بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية، يجب أن تنتهي اللجنة الانتخابية أشغالها خلال ثمانية وأربعين ساعة على الأكثر، ابتداء من ساعة اختتام الاقتراع. وتعلن اللجنة النتائج الانتخابات[1].
- بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، يجب أن تنتهي أشغال اللجنة الانتخابية الولائية أو الدائرة الانتخابية خلال 72 ساعة الموالية لاختتام الإقتراع، وتودع محاضرها فورا في ظرف مختوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري[2].
- بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية، تكلف اللجنة الولائية بجمع نتائج البلديات التابعة للولاية، والقيام بالإحصاء العام للأصوات ومعاينة نتائج الانتخابات، ويجب أن تنتهي أشغالها خلال 72 ساعة الموالية لاختتام الاقتراع، وتودع محاضرها فورا في ظرف مختوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري، وتسلم نسخة من المحضر إلى الوالي وممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وإلى الممثل المؤهل القانوني لكل مترشح[3].
- تبت اللجنة الانتخابية الولائية في الاحتجاجات المقدمة لها من الناخبين على صحة عمليات التصويت، بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية في أجل أقصاه 5 أيام من تاريخ الإخطار بالاحتجاج[4].
- تختص اللجنة الانتخابية الولائية بالفصل في طلبات الترشح لانتخابات التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة بقرار معلل سبب الرفض، ويبلغ قرار الرفض الى المترشح في أجل يومين كاملين من تاريخ إيداع التصريح بالترشح[5].

[1] – المادة 158 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق، ص 30.
[2] – المادة 159 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 30.
[3] – المادة 160 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 31.
[4] – المادة 170 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 32.
[5] – المادة 116 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 25.

المطلب الثاني: الطعون الانتخابية أمام الجهات المختصة

يعتبر دور القضاء الرقابي على العملية الانتخابية ضمانة أساسية لنجاحها وعدم انحرافها عن الإطار القانوني المحدد لها، ويبرز دور مجلس الدستوري كذلك بتقرير دستورية الانتخابات ويبت في الطعون حول نتائج الانتخابات وصحة عمليات التصويت. ونوضح ذلك في الفرع الأول الطعون الانتخابية أمام الجهات القضائية، ونخصص الفرع الثاني للطعون أمام المجلس الدستوري.

الفرع الأول: الطعون الانتخابية أمام الجهات القضائية

يضطلع القضاء العادي والإداري بالدور الرقابي على العملية الانتخابية، فيفصل القاضي العادي في منازعات التسجيل في القوائم الانتخابية ويوقع الجزاء على مرتكبي الجرائم الانتخابية، ويختص القضاء الإداري بالنظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية المتعلقة بالانتخابات.

أولا- القضاء العادي

حرص المشرع الجزائري على ضمانة شفافية القوائم الانتخابية ومنع التلاعب بها، إذ منح للأطراف المعنية حق الطعن أمام أمانة ضبط المحكمة المختصة إقليميا في قرارات اللجنة الإدارية الانتخابية الخاصة بقبول التسجيل أو طلب الشطب أو رفضها في ظرف 5 أيام من تاريخ تبليغ القرار أو 8 أيام كاملة ابتداءً من تاريخ الاعتراض. ويكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[1].

كما يختص القاضي الجزائي بالفصل في المخالفات والجرائم التي يمكن أن تؤثر على سير العملية الانتخابية ونتائجها، بتجريم الأفعال التي تمس سلامة الانتخابات، كما أورد المشرع الجزائري عقوبات على مرتكبي هذه الافعال في الباب السابع من القانون 16-10[2] .

[1] – المادة 21 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق، ص 30.

[2] – المواد 197 إلى 223 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص ص 30، 37.

ثانيا- القضاء الإداري

تخضع القرارات الصادرة عن اللجان الانتخابية باعتبارها قرارات إدارية إلى الطعن أمام المحاكم الإدارية المختصة إقليميا.

ونص المشرع الجزائري في قانون الانتخابات الحالي على إمكانية منازعة صحة بعض القرارات الإدارية التحضرية للاقتراع، ضمانا لعدم إمكانية توجيه نتائج الانتخابات انطلاقا من ممهداته[1].

ومنح للمترشحين للانتخابات المحلية أو المترشحين للانتخابات التشريعية حق الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في قرار الوالي، برفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين خلال ثلاثة أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، لتفصل في الطعن في أجل خمسة أيام من تاريخ رفض الطعن بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[2].

أما بالنسبة لمترشحي الدوائر الانتخابية بالخارج للانتخابات التشريعية يكون الطعن أمام المحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة في قرار رئيس الممثلية الدبلوماسية أو القنصلية برفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين، خلال خمسة أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، لتفصل في الطعن في أجل خمسة أيـام من تـــاريخ رفض الطعن بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، طبقا للمادة 98 من قانون الانتخابات.

ويمكن الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليما في قرار رفض الترشح لانتخابات مجلس الأمة وفقا للشروط المحددة في المادة 98 من قانون الانتخابات[3].

و يمكن الطعن كذلك في قرار الوالي المتضمن رفض الاعتراض على تشكيلة مكاتب التصويت في أجل ثلاثة أيام كاملة ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار أمام المحكمة الإدارية

[1] – عليم ليدية، مرجع سابق، ص 475.

[2] – المادة 78، 98 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق، ص ص 19، 23.

[3] – المادة 116 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 25.

المختصة إقليميا، لتفصل فيه في أجل خمسة أيام كاملة من تاريخ تسجيل الطعن، ويكون قرار المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[1].

ويمكن الطعن في قرار اللجنة الانتخابية بخصوص الاعتراض في صحة عمليات التصويت بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، في أجل ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ. وتبت في الطعن في أجل خمسة أيام، ويكون قرار المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[2].

الفرع الثاني: الطعن أمام المجلس الدستوري

يمارس المجلس الدستوري صلاحياته الرقابية في مجال الانتخابات، فيسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات.

وينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات السابقة[3].

فالمجلس الدستوري كقاضي انتخابات محدود بالمنازعات المتعلقة بالانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات دون بقية المنازعات الانتخابية.

ويختص المجلس الدستوري بالنظر في مدى دستورية المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، وفي رقابة مطابقته للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[4].

ويتلقى المجلس الدستوري طلب تسجيل التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية ويفصل في صحة الترشيحات بقرار في أجل أقصاه عشرة أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح[5].

[1] – المادة 30 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق، ص 13.

[2] – المادة 170 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه، ص 32.

[3] – المادة 182 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص ص 31، 32.

[4] – المادة 186 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع نفسه، ص 32.

[5] – المادة 139، 141 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع نفسه، ص ص 26، 27.

يمكن لكل مترشح للانتخابات التشريعية أو حزب سياسي مشارك في الانتخابات الاعتراض على صحة عمليات التصويت، وذلك خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإعلان النتائج. ويفصل المجلس الدستوري في هذا الطعن إما بإلغاء الانتخاب المتنازع فيه أو بإعادة صياغة محضر النتائج المعد وإعلان المترشح المنتخب قانونا[1].

كما يحق لكل مترشح أو ممثله المؤهل قانونا في حالة الانتخابات الرئاسية، وفي حالة الاستفتاء يحق لأي ناخب، أن يطعن في صحة عمليات التصويت أمام المجلس الدستوري[2].

فيضبط المجلس الدستوري نتائج الانتخابات التشريعية ويعلنها في أجل أقصاه اثنتان وسبعون ساعة من تاريخ استلام نتائج اللجان الانتخابية للدوائر الانتخابية والولائية وللمقيمين في الخارج، ويبلغها إلى الوزير المكلف بالداخلية وعند الاقتضاء، إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني[3].

ويعلن المجلس الدستوري عن نتائج انتخابات أعضاء مجلس الأمة بعد استلامه محاضر الفرز خلال اثنتين وسبعين ساعة. وفي حالة الاحتجاج على هاته النتائج يحق لكل مترشح تقديم طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري في الأربع والعشرين ساعة التي تلي إعلان النتائج، ويبت المجلس الدستوري في الطعون في أجل ثلاثة أيام كاملة[4].

[1] – المادة 171 من القانون رقم 16-10، مرجع سابق، ص 33.

[2] – المادة 172 من القانون رقم 16-10، المرجع نفسه، ص 33.

[3] – المادة 101 من القانون رقم 16-10، المرجع نفسه، ص 23.

[4] – المادة 128، 130، 131 من القانون رقم 16-10، المرجع نفسه، ص 26.

خاتمة

لما كانت الخاتمة حصيلة البحث النهائية، يضع فيها الباحث أهم ما توصل إليه من نتائج وما انتهى إليه من مقترحات، لهذا رأينا ألا نستعرض ما تضمنته المذكرة من فصول ومباحث ومطالب، فلسنا هنا بحاجة إلى ترديد ما سبق عن دور حياد الإدارة في العملية الانتخابية حتى لا تخرج الخاتمة عن دورها وتكون مجرد تلخيص لفصول ومباحث المذكرة.

وتأسيسا على ما تقدم رأينا أن نقسم الخاتمة إلى موضوعين رئيسيين. نتناول في الموضوع الأول النتائج التي توصلنا إليها في البحث، ونخصص الموضوع الثاني للمقترحات التي انتهينا إليها، حتى يتم سد الثغرات، والوصول لأكبر قدر ممكن من الضمانات لحياد الإدارة في العملية الانتخابية وذلك على النحو التالي:

أولا: النتائج

1- بعد أن طَوَّفنَا مع مفهوم مبدأ حياد الإدارة يمكن القول أن المشرع الجزائري أكد منذ فجر الاستقلال على سَعْيِهِ من أجل ترسيخ معالم النظام الديمقراطي، إلا أنه بَرَزَ أكثر بعد التحول الديمقراطي لسنة 1989، وشهد مبدأ الحياد الإدارة بين الفترة والأخرى ضمورا وظهورا.

ويرتكز مبدأ حياد الإدارة على خلفية فلسفية هامة، هي خضوع الدولة بكافة مؤسساتها للقانون، واحترامها لمبدأ الشرعية.

وأن المقصود بالحياد هنا هو حياد القوانين والقواعد والأنظمة المنظمة للعملية الانتخابية، وكذلك حياد الهيئة أو الإدارة المشرفة في تنفيذها لتلك القوانين والقواعد.

2- يمكن القول أن المشرع الجزائري ومن خلال الإصلاحات على المنظومة الانتخابية، حاول تكريس مبدأ الحياد من خلال الدساتير الجزائرية ومختلف القوانين، والتعليمات الرئاسية بكل مناسبة انتخابية لضمان انتخابات حرة ونزيهة، وذلك من خلال التأكيد على حياد الإدارة وموظفيها في كل مراحل العملية الانتخابية.

3- رغم ما نص عليه قانون الانتخابات من إجراءات قانونية وإدارية تساهم في حياد الادارة ونزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها، إلا أنها تبقى غير كافية، لأن العملية الديمقراطية تتطلب ترسيخ ثقافة سياسية تقوم على فكرة المواطنة والتداول السلمي للسلطة من طرف جميع الأطراف، الأحزاب السياسية، المرشحين المستقلين، والمجتمع المدني، وكذلك وسائل الإعلام الحرة، وحرص النظام الجزائري على اشراك المراقبين الدوليين في الرقابة على الانتخابات لما تتوفر فيهم من حياد واستقلالية ونزاهة وخبرة.

ولقد أحسن المشرع الجزائري حينما استحدث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كآلية جديدة للحفاظ على حياد الإدارة في الانتخابات وضمان شفافيتها ونزاهتها.

4- لضمان مبدأ حرية اختيار الشعب لممثليه عن طريق انتخابات نزيهة، عَمِدَت الدولة الجزائرية بوضع الآليات الكفيلة لتحقيق حياد الادارة، بإشراف رجال القضاء على بعض جوانب العملية الانتخابية، بإنشاء اللجنة الإدارية الانتخابية واللجان الانتخابية البلدية والولائية تسهر على حسن سير الانتخابات، وكما مَنحَت للأطراف حق التظلم والاعتراض على قرارات هاته اللجان أمام القضاء العادي والقضاء الإداري، وكذا الحق في الطعن أمام المجلس الدستوري.

ثانيا: المقترحات

1- إن أول المقترحات التي نوصي بها هي وجوب إعادة النظر في التشريعات الانتخابية، وذلك بإعادة بناء التشريع الانتخابي لتحقيق أكبر عدد من الضمانات لتحقيق مبدأ الحياد في العملية الانتخابية. لتسهم بذلك في رفع مستويات الشرعية للعملية الانتخابية، وبالتالي ينظر للإدارة الانتخابية على أنها محايدة وأقل عرضة للمؤثرات السياسية.

2 – إيجاد هيئة مستقلة للإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، إذ يجب أن تتصف بالحيادية والنزاهة، لضمان الوصول إلى انتخابات ديمقراطية تتوافق مع المعايير الدولية، إلا أن هذه الضمانة قد لا تكون كافية حتى ولو تمت بصورة سليمة من الناحية القانونية والشكلية طالما أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بالحياد في العملية الانتخابية من بدايتها حتى نهايتها.

3- للسلطة التنفيذية دورا واضحا في التدخل بالانتخابات بأشكال مستترة أحيانا ومفضوحة في أحيانٍ أُخرى، مثل الضغط على المترشحين والناخبين وتزوير نتائج الانتخابات....، ولإلزام السلطة التنفيذية بعدم فعل ذلك كله ولضمان حيادها نوصي باللجوء إلى إنشاء محاكم خاصة بالانتخابات في كل الدوائر الانتخابية لهذه الغاية.

4 – يعد زيادة الوعي العام بالعملية الانتخابية عاملا أساسيا في زيادة نسبة المشاركة في الحياة السياسية بشكل عام والعمليات الانتخابية بشكل خاص، بهدف زيادة وعي المواطنين بأهمية المشاركة السياسية، وأهمية المشاركة المثلى في الانتخابات، من خلال ممارسة الحقوق المدنية والسياسية بفعالية، بما يشمل مختلف شرائح المجتمع كالشباب والمرأة والاشخاص ذوي الإعاقة، ومن أجل تحقيق هذه الغاية نوصي بإيجاد آليات وخطة منظمة متكاملة وطويلة الأمد للتوعية والتثقيف في رفع مستوى المشاركة السياسية لدى المواطنين أكثر من الخطط أو الحملات قصيرة الأمد، مع التأكيد على أن كلا منها تقع ضمن مجموعة متواصلة من النشاطات التعليمية والتثقيفية لدعم العملية الانتخابية والتوجه الديمقراطي.

وفي الختام، لا نَزْعُم أننا غطينا الموضوع بِرُمته، فموضوع مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية وضمانته موضوع شائك ومركب وذو تشعبات عديدة أكبر من جهودنا المتواضعة، ولكن يشفع لنا أننا حولنا – قدر استطاعتنا- السير في هذا المضمار بخطى حثيثة، ووضعنا نصب أعيننا أن التوفيق من عند الله، وأن الخطأ وارد من كل البشر.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر

أ – الدساتير:

1 – دستور الجزائري لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

2 – دستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بالأمر رقم 76–97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار الدستور الجزائري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1976، العدد 94.

3 – دستور الجزائري لسنة 1989 الصادر بالمرسوم رئاسي رقم 89–18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، العدد 9.

4 – دستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بالمرسوم رئاسي رقم 96–438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتضمن تعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، العدد 76.

5 – قانون رقم 16–01 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستور، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 14.

ب – القوانين:

6 – الأمر رقم 97–07 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة1997، العدد 12.

7 – القانون العضوي رقم 12–01 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2012، العدد 1.

8 – القانون العضوي رقم 16–10 المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 50.

9 – القانون العضوي رقم 16–11 ، المؤرخ في 25 غشت 2016 ، يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 50.

10 – الأمر رقم 66–133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1966، العدد 46.

11 – القانون رقم 78–12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، المنشور بالجريـــدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1978، العدد 32.

12 – الأمر رقم 06–03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2006، العدد 46.

13 – المرسوم التنفيذي رقم 16–270 المؤرخ في 29 أكتوبر2016، يحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني وكذا كيفيات الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، العدد 63.

14 – المرسوم التنفيذي رقم 17–12 المؤرخ في 17 يناير 2017، يحدد قواعد سير اللجنة الإدارية الانتخابية، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2017، العدد 3 .

15– المرسوم التنفيذي رقم 17–17 المؤرخ في 17 جانفي 2017، يحدد كيفيات انتداب أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2017، العدد 03.

16 – تعليمة رئاسية مؤرخة في 7 فبراير 2004 تتعلق بالانتخابات لرئاسة الجمهورية، المنشورة بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2004، العدد 9.

17 – النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2017، العدد 13.

ثانيا: المراجع

أ – الكتب:

1 – أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الأول، الطبعة الأولى، عالـم الكتاب، القاهرة، مصر، 2008.

2 – بعلي محمد الصغير، القانون الإداري – التنظيم الإداري– النشاط الإداري– ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، بدون سنة.

3 – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2007.

4 – لبـاد ناصـــر، الأســاس في القانـــون الإداري، الطبعة الثالثـة، دار المجـدد للنشـــر والتوزيـــع، سطيف، الجزائـــر، بدون سنة.

ب – الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية:

الأطروحات الجامعية:

1 – بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر،2010–2011.

2 – بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2006–2007.

3 – بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر،2005.

4 – خلفوني فايزة، مبدأ الحياد الإداري وأثره على العملية الانتخابية دراسة حالة الجزائر1995–2012، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية ، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2015.

5 – لبشري رميني حورية، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، الجزائر، 2014–2015.

رسائل الماجستير:

6 – لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2013–2014.

7 – نعرورة محمد، الضمانات الخاصة للانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009– 2010.

8 – فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003–2004.

المذكرات الجامعية:

9 – بركات بوعلام، دور الإدارة في تسيير العملية الانتخابية المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، دفعة 2014–2016.

10 – خيرة بن زيد، المجتمع المدني ودوره في مراقبة الانتخابات في الجزائر، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2014.

11 – زرافة مباركة و دردور أم الخير، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر،2016–2017.

ج – المجلات:

1 – بركات أحمد، الانتخابات والتمثيل البرلماني في الجزائر، بحث في معوقات وأهم عوامل التفعيل (1997–2007)، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011، جامعة بشار، الجزائر.

2 – جابي عبد الناصر، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر الواقع والآفاق، مجلة الوسيط، عدد 6، سنة 2006، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، السداسي الثاني.

3 – حفافصة نريمان، مبدأ حياد الإدارة والعملية الانتخابية في الجزائر، مجلة آفاق للعلوم، العدد 06، سنة 2017، جامعة الجلفة، الجزائر.

4 – خديجة عرفة محمد محمد، الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الاقطار العربية، مجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 18، أفريل2008، مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت، لبنان.

5 – مباركية منير، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيره على العملية الانتخابية في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.

6 – محمد بهلولي أبو الفضل والحبيب فوغولو، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.

7 – صلاح الدين جبار، الإشراف القضائي على العملية الانتخابية في كل من مصر والجزائر، مجلة البحوث السياسية والادارية، العدد 3، 2013/06/01، جامعة زين عاشور، الجلفة، الجزائر.

8 – عليم ليدية، حول فعاليات الضمانات المستحدثة لمراقبة الانتخابات المحلية، المجلة الاكاديمية للبحث العلمي، عدد خاص، سنة 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر.

9 – علاء عبد الحسن العنزي وحسن محمد رامي، الرقابة الدولية على حرية الانتخابات الوطنية ونزاهتها، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، السنة السادسة.

10 – فريدة مزياني، الرقابة على العملية الانتخابية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الخامس، مارس 2010، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

11 – سليماني السعيد، حياد الإدارة كشرط لنزاهة العملية الانتخابية، مداخلة ألقيت ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول: " إصلاح النظام الانتخابي: الضرورات والآليات "، المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، بالتنسيق مع فرقة البحث (دور المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد)، أيام 08 و 09 ديسمبر 2010.

12 – التقرير الصادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الإعلام والانتخابات البرلمانية في مصر، تقييم أداء وسائل الإعلام خلال الانتخابات البرلمانية، 28 أكتوبر– 15 ديسمبر 2010، الناشر مركـز القاهـــرة لدراســات حقوق الإنسان.

د – المواقع الالكترونية:

1 – مقال بعنوان نزاهة الانتخابات، دور مراقبة الانتخابات، منشور في:
https://www.openelectiondata.net/ar/guide/electoral-integrity/election-observation

2 – شبكة المعرفة الانتخابية، المراقبة من قبل الأحزاب السياسية، منشور في:
http://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eid/eid02

3 – عبد الله محمود محمد، دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على العملية الانتخابية، مقال منشور في https://www.kenanaonline.com/users/abdallama/posts/331817
بتاريخ 18 أكتوبر 2011.

15 – ليلى عبد الوهاب، محاضرات في منظمات المجتمع المدني، كلية الآداب، جامعة بنها، القليوبية مصر، محاضرات ألقيت على الطلبة.

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
مقـــــدمـــــة	2
الفصل الأول: الإطار القانوني لمبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية	6
المبحث الأول: مفهوم مبدأ حياد الإدارة	7
المطلب الأول: تعريف مبدأ حياد الإدارة	7
الفرع الأول: معنى الحياد والإدارة العامة	7
الفرع الثاني: تعريف الحياد الإداري في العملية الانتخابية	10
المطلب الثاني: أسباب وتاريخ ظهور مبدأ حياد الإدارة	12
الفرع الأول: نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة	12
الفرع الثاني: نشأة وتطور مبدأ حياد الإدارة في الجزائر	14
المبحث الثاني: الأساس القانوني لمبدأ حياد الإدارة	16
المطلب الأول: النصوص الدستورية لمبدأ حياد الإدارة	16
الفرع الأول: حياد الإدارة قبل دستور 1989	16
الفرع الثاني: حياد الإدارة بعد دستور 1989	19
المطلب الثاني: النصوص القانونية كأساس لحياد الإدارة	21
الفرع الأول: قانون الانتخابات كأساس لمبدأ حياد الإدارة	21
الفرع الثاني: قانون الوظيفة العامة كأساس لمبدأ حياد الإدارة	24
الفصل الثاني: ضمانات مبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية	28
المبحث الأول: الضمانات السياسية لحياد الإدارة في الانتخابات	29
المطلب الأول: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كآلية لضمان حياد الإدارة	29
الفرع الأول : تشكيلة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات	30
الفرع الثاني: دور الهيئة في مختلف جوانب العملية الانتخابية	32
المطلب الثاني: الرقابة السياسية على الانتخابات كآلية لضمان حياد الادارة	35
الفرع الأول: رقابة الأحزاب السياسية والمترشحين	35

الفرع الثاني: رقابة المجتمع المدني	37
الفرع الثالث: المراقبين الدوليين	40
المبحث الثاني: الضمانات القضائية لحياد الإدارة في الانتخابات	43
المطلب الأول: الإشراف القضائي على بعض جوانب العملية الانتخابية	43
الفرع الأول: اللجنة الادارية الانتخابية	44
الفرع الثاني: اللجان الانتخابية البلدية والولائية	45
المطلب الثاني: الطعون الانتخابية أمام الجهات المختصة	48
الفرع الأول: الطعون الانتخابية أمام الجهات القضائية	48
الفرع الثاني: الطعن أمام المجلس الدستوري	50
خـــاتمـــة	52
قائمة المصادر والمراجع	55
فهرس المحتويات	61