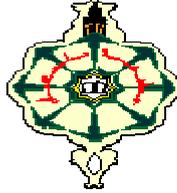


جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام
المجالس المنتخبة في الجزائر

رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم
تخصص القانون العام

تحت إشراف:
أ.د. بن عمار محمد

من إعداد الطالب:
محمد علي محمد

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د. كحلولة محمد
مشرفاً و مقرراً	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د. بن عمار محمد
مناقشاً	جامعة ادرار	أستاذ	أ.د. حمليل صالح
مناقشاً	جامعة سعيدة	أستاذ محاضر -أ-	د. لريد محمد احمد

السنة الجامعية: 2015 - 2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ
وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ
مَنْ تَشَاءُ ۗ بِيَدِكَ الْخَيْرُ ۗ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ

شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿26﴾

صدق الله العظيم

الآية 26 من سورة آل عمران

التشكرات

أتقدم بالشكر الجزيل للمولى عز وجل حيث قال في محكم تنزيله

﴿وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ.....﴾ ⁷

"الآية 07 - سورة إبراهيم"

فأقول اللهم أنعمت فرد

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في تعليمي وتأطيري

من يوم دخولي المدرسة إلى يوم تخرجي من الجامعة، وأخص بالذكر

الأستاذ المشرف الدكتور/ بن عمار محمد

على مجهوداته الجبارة، ونصائحه، وتوجيهاته المتواصلة، وحرصه الدائم طيلة

مدة الإشراف على هذا العمل المتواضع.

فجزاه الله عنا كل خير، وأمده بعونه، وحفظه ورعاه.

كما أشكر أعضاء اللجنة المناقشة

على قبولهم مناقشة هذا العمل وإثراءه، فجزاهم الله عنا كل خير.

محمد علي.

الإهداء

كما أهدي هذا العمل إلى روح والدي رحمه الله، والدي الكريمة
أطال الله في عمرها، والى زوجتي حفظها الله، والى أبنائي إيناس وياسر وحسام
والى جميع إخواني وأخواتي زين العابدين وفاطمة وعبد الرحمان وإكرام
والياس ونبيل، والى كل زملائي الأساتذة والأصدقاء.

محمد علي.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
م.د.ف.: مجلس الدولة الفرنسي.
م.ع.: المحكمة العليا.
ق.: قانون.
ق.إ.م.: قانون الإجراءات المدنية.
ق.إ.م.إ.: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.
ق.ع.: قانون عضوي.
ص.: صفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- AJDA. : Actualité Juridique de Droit administratif.
AL.: Alinéa.
ART. : Article
Bull. : Bulletin des arrêts de la cour de cassation.
C. : Code.
CE. : Conseil d'Etat.
JO. : Journal officiel.
JORADP. : Journal officiel de la république Algérienne démocratique
JORF. : Journal officiel de la république Française.
L. : Législative.
LGDJ. : Librairie générale de droit et de Jurisprudence.
OBS. : Observation.
OP.CIT. : Ouvrage Précédemment Citée.
P. : Page.
SOMM. : Sommaire.
TA : Tribunal administratif.

إذا كانت الديمقراطية تعد أساس الحكم فإن الانتخابات هي الوسيلة الوحيدة للمشاركة السياسية للمواطنين، باعتبار الانتخاب احد الأسس للنظام الديمقراطي، وهو من الحقوق السياسية المقررة في كل المواثيق والإعلانات الدولية للحقوق والديساتير وقوانين الانتخاب في معظم دول العالم، ووسيلة ديمقراطية وحيدة للتداول على السلطة.

و تكون الأنظمة الانتخابية أداة طبيعية بيد أي نظام سياسي كما يريد، فهي القادرة على المحافظة على وجود النظام السياسي القائم وإستمراريته، وتستعمل ضد معارضي النظام لاستبعاده، ولعل ذلك نتيجة تكريس الديمقراطية وتمكين الشعب من ممارسة سيادته عن طريق اختيار الحكام.

كما تعرف العملية الانتخابية بأنها مجموعة من الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي إلى اختيار الحكام من قبل أفراد الشعب، وأما النظام الانتخابي فهو الطريقة التي بمقتضاها يتم احتساب الأصوات من اجل تحديد المرشحين الفائزين بالمقاعد المتنافس عليها.

ثم لاشك أن العملية الانتخابية تتأثر بالعوامل الإدارية المرافقة لها مثل توزيع الناخبين، والية تسجيلهم على القوائم الانتخابية، أو وضع قيود على المرشحين، أو تقسيم الدوائر الانتخابية أو إدارة العملية الانتخابية، أو اليات الفرز واحتساب عدد الأصوات مما قد يؤدي إلى تفويض النظام الانتخابي.

فلا بد أن يكون النظام الانتخابي ملائم للأوضاع السياسية والاجتماعية، ولذلك فإن القوانين الانتخابية تختلف من دولة إلى أخرى، باعتبار أن النظام الانتخابي انعكاسا للنظام السياسي، ولكي تتحقق فعليا الديمقراطية فيجب أن يكون الشعب هو من اختار حاكميه ولاشك أن للانتخاب تأثير على النظام السياسي في الدولة، من خلال مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم في المجالس المنتخبة، ويكون القرار السياسي نتيجة للديمقراطية التشاركية.

وتختار الدول النمط الانتخابي الملائم، فقد تختار نظام التمثيل النسبي يلاءم التعددية الحزبية مثلا أو نظام الأغلبية، كما تختلف في تحديد الهيئة التي تشرف عليها لان الإدارة قد تؤثر على نتائج العملية الانتخابية، من خلال التجارب الانتخابية ثبت الاحتجاج حول إدارة عملية التسجيل في القوائم الانتخابية، وتنظيم الحملة الانتخابية .

كما يعد النظام الانتخابي وسيلة لتفعيل العمل البرلماني لكونه يعكس الإرادة الشعبية ويحدد طبيعة النظام السياسي، فالمجالس المنتخبة هي نتيجة النظام الانتخابي، والنظام الانتخابي آلية لتوجيه إرادة الشعب، ومن خلال تمثيل الأحزاب السياسية، وشرعية المؤسسات السياسية.

وقد أثبتت التجربة الانتخابية في الجزائر تزوير إرادة الشعب، وان الأنظمة الانتخابية كانت وسيلة لهيمنة الحزب الحاكم أو أحزاب التحالف، وهذا ما اثر على مبدأ التداول على السلطة كأساس للديمقراطية، وفي ظل غياب دور فاعل للأحزاب السياسية.

ثم إن الإدارة لم تلتزم بالحياد في تنظيم الانتخابات، ولئن كان القانون يخولها إصدار نصوص تنظيمية إلا أنها ملزمة بالحياد تحت رقابة القضاء من الناحية النظرية، وأما من الناحية العملية فمن الصعب تحقيق ذلك بسبب كونها هي المنظم والموجه للانتخابات منذ الاستقلال، وانه يصعب عليها الإقلاع عن تلك التصرفات.

والانتخاب وسيلة لاختيار النواب في المجالس المنتخبة، وهو آلية لتجسيد المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات السياسية وحكم الشعب لنفسه وإدارة شؤونه العامة، وحق الانتخاب يكرس حق المواطن في أن يكون ناخبا أو منتخبا، وهو من الحقوق المكفولة في الدساتير. مع ذلك فإن الأنظمة الانتخابية أداة طبيعية بيد أي نظام سياسي، وعن طريقها يمكن المحافظة على وجود النظام السياسي القائم واستمراره، ولعل ذلك نتيجة تكريس الديمقراطية وتمكين الشعب من ممارسة سيادته عن طريق اختيار الحكام.

وقد عرف للنظام الانتخابي في الجزائر تطورا، وهذا تماشيا مع طبيعة النظام السياسي ففي ظل دستور 1963 ودستور 1976 كان النظام الانتخابي متأثر بالفكر الاشتراكي في ممارسة السياسة وبالأحادية الحزبية، وبالاتقال إلى التعددية الحزبية وفي ظل دستور 1989 و 1996 عرفت الجزائر تحول في النظام الانتخابي، فتم تكريس حق الانتخاب وحق الترشح أو ضمانات سلامة العملية الانتخابية، وان لم تسمح الظروف السياسية وحالة الطوارئ وحل المجالس المنتخبة بتقييم مدى فاعلية النظام الانتخابي .

في حين عرف النظام الانتخابي الجزائري أسلوبين هما نظام الأغلبية النسبية أو الأغلبية المطلقة، سنقوم بدراسة له من خلال التجربة الجزائرية، وذلك مع إبراز تطور المنظومة القانونية الانتخابية، وانطلاقا من أول مرسوم 63-269 نظم الانتخابات في الجزائر المستقلة إلى قانون الانتخابات 12-01.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 80-08 يعد أول قانون انتخابي جزائري والذي صدر في ظل دستور 1976، وفي ضوء النهج الاشتراكي والأحادية الحزبية، ثم قانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، والذي صدر في ظل دستور 1989 ، وفي ظل التعددية الحزبية والانقسام السياسي، ثم جاء الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، و المعدل بموجب القانون 04-01 ، بالإضافة إلى القانون العضوي رقم 12-01.

فبذلك عرف الإطار القانوني الانتخابي اختلاف مرتبط بالتطور التاريخي والسياسي والإيديولوجي الذي مر به النظام السياسي الجزائري والنظام الدستوري، وهذا يتبين من خلال دراسة النصوص القانونية، ومدى انسجامها مع التطبيق الميداني الذي من خلاله سجل عدم نجاح المشرع في الاستقرار على نظم انتخابي، وخاصة في ظل الأزمة السياسية .

وعليه كان التعديل دائما يتعلق بالقوائم الانتخابية والترشيحات، التقسيم الانتخابي وسير العملية الانتخابية، والحملات الانتخابية، والإدارة الانتخابية والإشراف القضائي على الانتخابات، وأنماط الاقتراع وذلك ما يمس بنزاهة وشفافية الانتخابات .

والملاحظ أن المشرع لم يستقر على نمط انتخابي واحد، فقد تم اعتماد في البداية نظام الانتخاب الفردي ثم نظام الأغلبية والنسبية، ولم تكن مزايا وعيوب النظام الانتخابي مرتبطة بمهام المجالس والكفاءة اللازمة بقدر ما كانت مرتبطة بالظروف السياسية التي كانت تمر بها الجزائر.

و لاشك أن دراسة موضوع النظام الانتخابي وأثره على أداء المجالس المنتخبة أصبح ضرورة حتمية أمام عدم استقرار المشرع الجزائري على نظام قانوني انتخابي معين، وفي ظل تسجيل لكل استحقاق انتخابي نظام خاص به، وهذا ما انعكس جليا في ضعف أداء المجالس المنتخبة .

كما أن للبحث في الموضوع المتعلق بالنظام القانوني الانتخابي وانعكاسه على المجالس المنتخبة ارتباطا وثيقا بضمان التوازن بين السلطات ، ومدى تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، واستقرار المؤسسات، ومدى فاعلية للمجالس المنتخبة، والحد من تدخل السلطة التنفيذية في تشكيلتها وعملها.

بالإضافة إلى تجسيد النظام الديمقراطي في الدولة وتحسين أداء المؤسسات وهذا ما تؤكده التجارب الديمقراطية وعليه، فلا بد من الوقوف على أهم الثغرات والنقائص المرتبطة بالنظام الانتخابي، وتحديد حجم تأثيره من خلال تحليل تطور التجربة الانتخابية في الجزائر في فترة التعددية الحزبية.

ومن أهم أسباب اختيارنا للموضوع أسباب ذاتية وموضوعية، فالموضوع لم يلقى القدر الكافي من الدراسة كون اغلب الدراسات كانت تفصل النظام الانتخابي على أداء المجالس المنتخبة، و تم التركيز فيها على النمط الانتخابي وتشكيل المجالس المنتخبة. في حين موضوع دراستنا يتعلق بجميع مراحل العملية الانتخابية، وجميع الجوانب المرتبطة بتأثير النظام القانوني الانتخابي، واستخلاص نطاق تأثير النظام القانوني الانتخاب على تفعيل دور المجالس المنتخبة، من خلال تحديد أهميته في تحقيق التفاعل والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وحجم الانعكاس على النظام السياسي. من ثم سندرس الموضوع اعتمادا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وذلك ما تتطلبه طبيعة الدراسة، من وصف للعملية الانتخابية لتفسيرها، ودراسة انعكاسها على التمثيل في المجالس المنتخبة عن طريق جمع النتائج والمعطيات المختلفة للاستحقاقات السابقة، ثم نستعمل المنهج التحليلي الذي يركز على عرض المشكلة وتحليلها، وإبراز المواقف الفقهية والقانونية والقضائية بشأنها.

فالنظام الانتخابي في أي دولة له دور كبير في تحديد طبيعة التمثيل النيابي، فسنقوم بدراسة النظام الانتخابي بهدف المقارنة بين القانون والممارسة، وباعتبار نتائج العملية الانتخابية تتأثر بمختلف الإجراءات لجميع مراحلها من تقسيم الدوائر الانتخابية، والتسجيل في القوائم الانتخابية، وإجراءات وشروط الترشح، والحملة الانتخابية، وإعلان النتائج والطعون المتعلقة بها، إلى جانب النمط الانتخابي المعتمد.

وعليه فالتساؤل المطروح هو مدى ملائمة النظام القانوني الانتخابي وانسجام قواعده مع متطلبات تفعيل عمل المجالس المنتخبة؟

وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية في هذا البحث وفق خطة ثنائية مكونة من بابين فتناولنا في الباب الأول النظام القانوني الانتخابي وطرق تحديد نتائج الانتخاب

ويتضمن فصليين ، في الفصل الأول تعرضنا إلى طرق تحديد نطاق المشاركة السياسية أما الفصل الثاني تعرضنا إلى متطلبات تفعيل هيئات الرقابة على إدارة العملية الانتخابية. في حين تناولنا في الباب الثاني من دراستنا مدى انسجام النمط الانتخابي مع دور المجالس المنتخبة، وقسمناه إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول إلى مدى ملائمة النمط الانتخابي مع المجالس الوطنية، وخصصنا الفصل الثاني لمدى ملائمة النمط الانتخابي مع مهام المجالس المحلية.

الباب الأول

النظام القانوني الانتخابي وطرق تحديد نتائج الانتخاب

الباب الأول: النظام القانوني الانتخابي وطرق تحديد نتائج الانتخابات

تتاط العملية الانتخابية باعتبارها مجموعة من الإجراءات القانونية و المراحل في إطار ممارسة الحقوق السياسية بهيئات يحددها القانون، ويختلف تنظيم المراحل والإجراءات اللازمة لسير العملية الانتخابية باختلاف النظم السياسية، وطبيعة الانتخابات سواء الاستحقاقات المحلية أو الاستحقاقات الوطنية.

وتتنوع الرقابة فقد تكون ذو طابع سياسي أو إداري أو قضائي، ولا شك أن تنظيم المشرع للعملية الانتخابية بداية التسجيل في القوائم الانتخابية إلى إعلان النتائج والفصل في الطعون، وذلك من أجل منحها مصداقية و توفير الضمانات الكافية.

وفي فرنسا الرقابة القضائية محدودة، وان الرقابة الإدارية تهيمن عبر كل مراحل العملية الانتخابية، ويظهر دور القضاء مشاركا للإدارة، أما بالنسبة للطعون، فقد أسندت للمجلس الدستوري.

من هنا فان الإدارة يفترض فيها الحياد في تنظيم الانتخابات، ولضمان ممارسة حق الانتخاب ، ويعد إسناد أمر إدارة الانتخابات لوزارة الداخلية منطقيا من الناحية النظرية، وأما من الناحية العملية فمن الصعب عليها الإقلاع عن بعض التصرفات التي تمس بضمان حق الانتخاب وحياد الإدارة والمساواة بين المترشحين¹.

ولذلك يثار التساؤل حول ما مدى انعكاس تقسيم الدوائر الانتخابية على نتائج عملية الانتخابية؟ وحدود الرقابة عليها ؟

كما يثار التساؤل حول مدى تأثير عملية التسجيل في العملية الانتخابية، ومن ثم على نتائجها وعلى الممارسة الديمقراطية ؟

ومن ثم ما هي طرق تحديد نطاق المشاركة السياسية في الجزائر؟

¹ سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص51.

الفصل الأول: طرق تحديد نطاق المشاركة السياسية:

تتطلب العملية الانتخابية صياغة القوانين وفقا للظروف السياسية، ومن أهم عوامل نجاحها الاستقرار التشريعي، وعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية، وضبط بدقة عملية التسجيل في القوائم الانتخابية، وحياد الجهة المشرفة على العملية الانتخابية، وتجسيد التمثيل الحقيقي ليعكس جميع الفئات والقوى المتواجدة في المجتمع.

ولاشك أن هناك عدة عوامل مؤثرة في الانتخابات من أهمها التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتجارب الانتخابية، وطبيعة النظام السياسي، وحجم تأثير المعارضة وتمثيل الأحزاب السياسية، إلى جانب الهيئة التي تشرف على العملية الانتخابية ومدى استقلالية القضاء للفصل في الطعون¹.

إن النظام الانتخابي حتى ولو كان عادلا وتمثيلا، لا يكفي لضمان انتخابات نزيهة وشفافة، ما لم تكن الإدارة الانتخابية تتميز بالاستقلالية والحياد والاحترافية، وبذلك تختلف الدول في إسناد إدارة الهيئة الانتخابية إلى القضاء أو هيئة محايدة أو إلى وزارة الداخلية، وذلك ما يتطلب الاستقلالية عن الحكومات، وعدم دعم أي مرشح أو الإضرار بأي مرشح، كما تستوجب تمتع الإدارة الانتخابية بالخبرة والكفاءة اللازمة².

تعتبر مرحلة التسجيل في القوائم الانتخابية من أهم المراحل التمهيدية لإجراء العملية الانتخابية، وعليه ينعكس تنظيمها على مصداقية العملية الانتخابية ونزاهتها وتجسيد لمبادئ الدستور، و التي تكفل حياد السلطة التنفيذية.

¹ عبد المعز احمد إبراهيم، الانتخابات البرلمانية المصرية 2011-2012 ما لها وما عليها، دار الكتاب الحديث، مصر، 2012، ص 48.

² عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي و النظام الانتخابي، منشورات الحلبي، لبنان، 2005، ص62.

المبحث الأول: انعكاس تقسيم الدوائر الانتخابية و إعداد القوائم الانتخابية على نتائج الانتخابات.

أن تقسيم الدوائر الانتخابية، إضافة إلى النمط المعتمد لتحديد النتائج الانتخابية، يتوقف على الإستراتيجية الموضوعية للعملية الانتخابية وللأهداف المراد الوصول إليها، وعلى هذا النحو قد يتم الاعتماد في عملية تحديد الدوائر الانتخابية على المعيار الجغرافي أو الديمغرافي.

كما أن تحديد النتائج الانتخابية قد يكون بناء على نظام الأغلبية أو التمثيل النسبي أو بهما معا ضمن نظام مختلط، و تعد مرحلة إعداد القوائم الانتخابية من الضمانات الأساسية لنجاح العملية الانتخابية وذلك لارتباطها بحجم المشاركة في الانتخابات، إلى جانب أنها أساس انتخابات نزيهة وحرّة وعادلة وشفافة.

أوجب المشرع الجزائري للمرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي الوطني ، أن يكون مسجل في القائمة الانتخابية، وبعد شرط التسجيل في القوائم الانتخابية من الشروط الجوهرية لإمكانية الترشح لهذه المجالس، وبذلك فإن كل مرشح هو في الأصل ناخب.

أما القوائم الانتخابية فهي الوثيقة التي تخص الناخبين وترتب أسماؤهم ترتيبا نهائيا وتحتوي على البيانات المتعلقة بالاسم الشخصي و العائلي و تاريخ الميلاد ومكانه ومحل الإقامة و السكن بالدائرة الانتخابية¹.

وتطرح مسألة التمثيل في القوائم الانتخابية عدة إشكالات من جوانب مختلفة، تتعلق بمصادقية العملية الانتخابية ونتائجها على التأثير في تشكيل المجالس المنتخبة، وتحديد الفائز في الانتخابات، ومن ثم ينعكس ذلك على عمل المجالس المنتخبة.

¹ أحمد ببنيني، الإجراءات الممهدة العملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2005-

المطلب الأول: تأثير إعداد القوائم الانتخابية على نتائج الانتخابات.

القائمة الانتخابية تحدد من يحق له التصويت في انتخاب ما، كما أن وجود السجل الانتخابي أو لائحة انتخابية كاملة هو أساس ممارسة حق الاقتراع الديمقراطي، ويعتبر سجل الناخبين في لوائح القيد شرطا شكليا وجوهريا لتحديد الهيئة الناخبة¹.

ويعتبر من الأهمية بما كان التسجيل في القوائم الانتخابية نظرا لارتباط العملية بنزاهة الانتخابات ودوره في منع الغش و التزوير، ومن أجل ضمان شفافيتها، و التعبير عن آراء المواطنين بكل حرية وعلى أساس المساواة بينهم.

بالنسبة لنتائج انتخابات 26 ديسمبر 1991 كانت من مبررات إيقاف المسار الانتخابي و الديمقراطي ودخول البلاد في دوامة العنف و الصراعات، وتم التشكيك في عدم سلامة القوائم الانتخابية، وتم الحديث عن عدم توزيع حوالي مليون بطاقة من بطاقات الناخبين، و عدم تسجيل العديد من المواطنين و تكرار أسمائهم و وجود أسماء متوفين².

للإشارة فإن تحديد هيئة الناخبين لها أثر مباشر على حساب النتائج من خلال تحديد النسبة والمعامل الانتخابي لتوزيع المقاعد العضوية في البرلمان أو الانتخابات المحلية، وتحديد الفائزين فيها، ونظرا للصعوبات العملية التي قد تتجم عن عدم دقة التسجيل في القائمة الانتخابية، قام المشرع بالنص على إلزامية التسجيل في القوائم الانتخابية باعتباره واجب، وعلى إجبارية طلب التسجيل من الجزائريين المعنيين بالحقوق المدنية و السياسية غير المسجلين في القوائم³.

¹ عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية-دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي و النظام الانتخابي(دراسة مقارنة) منشورات زين الحقوقية،،مصر،2011، ص 93.

² الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1999 ص 221 .

³ المادة 6، 7، القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية،العدد 1، الصادرة بتاريخ 14/01/2012.

الفرع الأول: شروط التسجيل في القوائم الانتخابية.

نصت المادة السادسة من قانون الانتخابات على أن التسجيل في القوائم الانتخابية واجب كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهم الشروط المطلوبة قانونا "

كما ورد في المادة السابعة من نفس القانون على " أنه يجب على كل الجزائريين والجزائريات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم"¹.

و يثار التساؤل حول ضرورة أن يقوم الفرد بتقديم طلب إلى الهيئات المختصة لقيده اسمه في الجداول الانتخابية أم لا ؟ وقد أخذ المشرع الجزائري، كما سبق الإشارة إليه بنظام القيد الإجباري.

و الواقع أن إعداد القوائم الانتخابية يتم بشكل تلقائيا أي أن الإدارة تقوم من تلقاء نفسها بعمليات الإضافة و الحذف، إلا أن المشرع الجزائري، وكما أشرنا إليه في المادة السابعة من قانون الانتخابات الجزائري ألزم المواطنين أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة الانتخابية.

وتعتبر عملية التسجيل في القائمة الانتخابية جد مهمة ومؤثرة بالنسبة للعملية الانتخابية، فهي من جهة مرتبطة بضمانات سير العملية الانتخابية وشفافيتها، كما أنها مرتبطة بنتائج العملية الانتخابية من جهة أخرى.

ويحقق التسجيل في القائمة الانتخابية تجسيد مبدأ الاقتراع العام والمساواة في الاقتراع، بحيث يكرس مبدأ أن لكل ناخب صوت واحد، ويمارس حق التصويت في دائرة انتخابية واحدة، كما يرتبط التسجيل في القوائم الانتخابية بضمان تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما متوازنا وبطريقة منتظمة ودقيقة لضمان المساواة والديمقراطية.

¹ المادة 6،7، القانون العضوي رقم 12-01.

لقد تم اعتماد عملية تسجيل الناخبين تلقائياً في كل من بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، ولا شك أن النسبة العالية من غير المسجلين تؤدي إلى تشويه النتائج الانتخابية و جعلها بعيدة كل البعد عن تمثيل رأي الشعب.

وفي فرنسا يوجد حوالي 6 % من الناخبين، أي ما يقارب 3 مليون غير مسجلين في القوائم الانتخابية بسبب إهمالهم التوجه إلى مكاتب التسجيل، وفي ظل الجمهورية الثانية في فرنسا استعملت شروط تعسفية أدت إلى حرمان من لا تكون له مدة إقامة مستمرة في الدائرة لا تقل عن 03 سنوات واشتراط الكفاءة العلمية، كما إنها اشترطت في قانون 31 مارس 1850 بتقديم شهادة تثبت دفع الضرائب المباشرة، و قد استعملت في الولايات المتحدة الأمريكية بعض الشروط لمنع الزوج من حق الاقتراع في مرحلة سابقة¹.

وهذه كلها قوانين استثنائية كانت تستعمل لإبعاد كثير من المواطنين عن القوائم الانتخابية بوسائل منحرفة لحرمانهم من حقوقهم السياسية، وبالتالي التأثير على نتائج الانتخابات.

في حين يكمن سبب الإبعاد من التسجيل في القوائم الانتخابية في الغالب إلى أسباب سياسية، فقد لوحظ كيف أقدمت أحزاب اليسار الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة على استبعاد النساء من حق الاقتراع عندما تبين لتلك الأحزاب أن النساء يؤيدن اليمين و رجال الدين². كما اقر المشرع الجزائري لجميع المواطنين ولأحزاب السياسية الإطلاع على القوائم و الطعن في صحتها، وذلك ما جاء في نص قانون الانتخابات، المادة 18 " لكل ناخب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه ".

¹ سعاد الشراوي، عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، 1984، مصر، ص 29.

² عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية والقانونية في الأنظمة المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2002، مصر، ص 460.

كما يحق لممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، والمرشحين الأحرار الإطلاع على القائمة الانتخابية البلدية و الحصول على نسخة منها و يتم إرجاعها خلال 10 أيام الموالية للإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات.

وانطلاقا من كون ضبط القائمة الانتخابية وسيلة من وسائل منع التزوير، وذلك بتفادي ظاهرة عدم التسجيل وعدم دفع القوائم، فإن من العيوب التي تشوب عملية الانتخابات وتؤثر على فعاليتها عدم تسجيل المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة. ورغم أن المشرع حاول تفادي الظاهرة بالنص على إلزامية التسجيل، إلا أن الطابع الإجباري ليس له فاعلية لكونه لم يقترن بعقوبة.¹

وإلى جانب ظاهرة عدم التسجيل سجلت التجارب الانتخابية في الجزائر، فقد سجل التجربة الانتخابية الامتناع عن التسجيل، والتي قد تعود إلى سببين هما التعبير عن عدم الاهتمام أو قلة الوعي السياسي بسبب ظروف سياسية أو اجتماعية، كما يعود أحيانا الامتناع عن التسجيل إلى التعبير عن رفض المشاركة في العملية الانتخابية أو المشاركة السياسية. **أولا: تأثير عدم دقة التسجيلات.**

يؤثر التسجيل في القوائم الانتخابية بشكل مباشر على مبدأ المساواة في ممارسة حق الانتخاب وتجسيد الديمقراطية، فأجل ذلك يعد تقسيم القوائم الانتخابية هي الضامن لانتخابات عادلة وفي الجزائر عمليا يتم التسجيل آليا، رغم أن قانون الانتخابات ينص على أنه يتم بطلب من المواطن الذي تتوفر فيه الشروط وتعتمد بريطانيا في تسجيل المواطنين الناخبين على عملية الإحصاء السنوي لكل بلدية لتفادي نسبة المواطنين غير المسجلين.²

¹ عبد المومن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر-مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري، دار الاممية للنشر والتوزيع، 2011، الجزائر، ص 61.

² عبد الله بوقفة، الأنظمة الانتخابية، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دار الهدى، 2013، الجزائر، ص 102.

وما يلاحظ أنه في الجزائر في جميع الاستحقاقات كانت القوائم الانتخابية محل احتجاج من أحزاب المعارضة خاصة تصحيح القوائم الانتخابية، و أبرز العديد من الأحزاب السياسية ارتفاع عدد الناخبين بشكل كبير أي أربع (4) ملايين منذ 2009. إلى جانب تسجيل تحفظات تتعلق بشأن تسجيل قوات الأمن و الجيش، مشيرين إلى أنه تم تسجيل بعض الجنود في مناطقهم الأصلية، و كذلك في مواقع عملهم، كما تم إعطائهم وقتا إضافيا للتسجيل، كما لم يتم شطب الناس المتوفين و الذين غيروا مقر إقامتهم، مما جعل عملية الرقابة عديمة الجدوى¹.

ثانيا: تأثير القائمة الانتخابية.

القائمة تعد الوثيقة التي تخص الناخبين وترتيب أسمائهم ترتيبا نهائيا وتحتوي على البيانات المتعلقة من حيث الاسم الشخصي و العائلي وتاريخ الميلاد ومحل الإقامة أو السكن أو الدائرة²، وهي تضم الأفراد الذين يتمتعون بحق التصويت في وحدة أو جهة معينة³. ولتفصيل دقة عملية تسجيل القوائم الانتخابية لابد من الاعتماد على أجهزة الإعلام الآلي لضمان صحة بيانات الناخبين و ربط ذلك بالهيئات و الإدارة المعنية لإعداد الإحصائيات الخاصة وهذا إلى جانب مساهمة الأحزاب و القضاء في الرقابة على سير العملية، والتسجيل والتصويت الإلكتروني.

رغم انه لقد كان للتصويت الإلكتروني خلل أدى إلى أزمة دستورية في الانتخابات الرئاسية لسنة 2000 في الولايات المتحدة الأمريكية، وتم إعادة إعلان الفرز اليدوي كبديل للنظام الإلكتروني للفرز بين "جور بوش الابن" ومرشح الحزب الجمهوري "أل جور" وإلى فوز مرشح الحزب الديمقراطي⁴.

¹ التقرير النهائي حول الانتخابات التشريعية في الجزائر، 10 ماي 2001، صادر عن المعهد الوطني الديمقراطي (NDI).

² بدر محمد، نازك محمد، داوود الباز، القيد في الجداول الانتخابية

³ محي الدين ناصف، سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص 252.

⁴ عفيفي كامل عفيفي، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية، منشأة المعارف، مصر، 2002، ص 11.

ويعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية شرطا إلزاميا لممارسة حق التصويت والترشح، فلا يمكن لأي مواطن ممارسة حق التصويت و الترشح دون أن يكون مسجلا في القوائم الانتخابية.

ولذلك فإن التسجيل في القوائم الانتخابية يعد شرطا لممارسة الحقوق السياسية وليس شرطا لاكتسابها، فالتسجيل بالقوائم الانتخابية ليس منشئا للحق في الانتخاب أو الترشح وإنما هو مقرا و كاشفا لحق سبق وجوده¹.

ثالثا: إعداد القوائم الانتخابية.

تبدأ عملية إعداد القوائم الانتخابية بمرحلة التسجيل وهي مرحلة إدارية و تنتهي هذه المرحلة بمرحلة الطعون القضائية أي مرحلة منازعات القيد، وترتبط عملية التسجيل في القوائم الانتخابية بكون أن الانتخابات وسيلة للمشاركة السياسية و وسيلة لممارسة السلطة التي تستوجب مشاركة المواطنين على أساس المساواة، ومن ثم أصبح تجسيد نظام الاقتراع العام بديلا عن الاقتراع المقيد.

وتقوم القوائم الانتخابية على مبدئين :

1- مبدأ وحدة القوائم الانتخابية: ويعني أن القائمة الانتخابية تستعمل في كل أنواع الاقتراع سواء الاستفتاء أو انتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية.

2- مبدأ دوام القوائم الانتخابية: و يعني أن تكون هناك قائمة تتم مراجعتها كل عام وموجودة عند الحاجة.

لقد أسند المشرع الجزائري إلى لجنة إدارية عملية إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في المادة²15 من قانون الانتخابات" يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت رقابة لجنة إدارية انتخابية تتكون مما يلي:

¹ أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 39، ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 594.

² المادة 15، القانون العضوي رقم 12-01.

- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي عضو .
- الأمين العام للبلدية عضو .
- ناخبان اثنان من البلدية يعينهما رئيس اللجنة عضوين "

والملاحظ أن العملية الانتخابية تركز على الناخبين و المرشحين و الجهاز الإداري الذي يشرف على سير المراحل للعملية من تحضير للعملية الانتخابية، وإعداد القوائم الانتخابية وإعلان النتائج.

ومن هنا فان لعملية إعداد القوائم الانتخابية أيضا تأثير على إصدار حكم بخصوص سلامة مجريات سير العملية الانتخابية، وبالتالي تجسيد الديمقراطية عن طريق إرادة الأمة والتي تنعكس من خلال اختيار أعضاء المجالس المنتخبة الوطنية و المحلية، وهو ما تم استخلاصه من خلال التجربة الانتخابية في الجزائر.

وفي ضوء التجارب الانتخابية السابقة عرف النظام القانوني الانتخابي تطورا، استناد إلى ما تم استخلاصه من إيجابيات و سلبيات سير العمليات الانتخابية في مختلف الاستحقاقات، وبناء على الإحصائيات الواقعية، هو الأمر الذي جعل تعديل اللجان الإدارية التي تشرف على عملية إعداد ومراقبة القوائم الانتخابية.

ونصت المادة¹16 من قانون الانتخابات " يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل دائرة قنصلية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون مما يأتي:

- رئيس الممثلة الدبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي يعينه السفير - رئيسا.
- ناخبان اثنان(2) مسجلان في القائمة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية او القنصلية يعينهما رئيس اللجنة ،عضوين،

¹ المادة 16 ، القانون العضوي رقم 01-12. في ظل القانون القديم ، المادة 19 الأمر 97-07 كانت اللجنة الإدارية تتكون مما يأتي : قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص،و رئيس المجلس الشعبي البلدي، ممثل الوالي عضوا .

- موظف قنصلي، كاتب اللجنة " .

وقد حرص المشرع على إيجاد المعايير والضوابط الدقيقة لحسم مسألة التسجيل في القوائم الانتخابية، ونص على ضرورة مراجعتها سنويا بالنسبة للمواطنين المقيمين أو بالنسبة للمواطنين المقيمين بالخارج.

وبذلك ورد في نص المادة 14 من قانون الانتخابات " أن القوائم الانتخابية دائمة و تتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما يتم مراجعتها استثنائيا بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية المتعلقة باقتراع ما، و الذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها.¹

كذلك تختلف الدول من حيث الأنظمة الانتخابية حول طريقة التسجيل في القوائم الانتخابية بين من تختار القيد تلقائيا، وبين من تعتمد التسجيل بناء على طلب، وكما هو واضح فإن المشرع الجزائري اختار التسجيل بناء على طلب كما سبق الإشارة إليه. إلا أننا نرى من الناحية العملية أن الإدارة تعتمد عملية التسجيل التلقائي وذلك بالاستعانة بسجلات المواليد و الوفيات و الحالة المدنية.

رغم أن المشرع لم يكن واضحا بخصوص الجمع بين نظام التسجيل التلقائي و التسجيل بناء على طلب، مع ذلك ألزم الإدارة بتحيين القوائم الانتخابية بشطب أسماء المتوفين.²

وعلى الرغم من أن القيد التلقائي هو الأسلوب النموذجي و الدقيق للتسجيل بالقوائم الانتخابية، إلا أنه تعترضه صعوبتان أساسيتان تتمثل الأولى في ضرورة وجود إحصاء سنوي مضبوط للمقيمين في مختلف أقاليم الدولة تقوم به السلطات الإدارية المختصة.

¹ المادة 14، القانون العضوي رقم 12-01.

² المادة 13، القانون العضوي رقم 12-01.

فيما يتعلق بالصعوبة الثانية فإن تكاليفه تعد باهضة وتكف خزينة الدولة، إلى جانب أنه يقلل من نسبة إغفال عدد كبير من الناخبين غير المسجلين، وهو ما ينعكس على توسيع هيئة الناخبين لتجسيد ديمقراطية أكثر و يحد من نسبة العزوف عن المشاركة في الانتخابات. وعليه فإن حصر القوائم الانتخابية وضبطها يعد أهم ضمانات لنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وذلك لارتباطها بالمشاركة السياسية، ولتكريس مبادئ الديمقراطية ولذلك جاء تدعيم اللجنة الإدارية بقاض لضمان حياد الإدارة ولاسيما في مرحلة إعداد القوائم الانتخابية والتي كانت محل احتجاج من طرف أحزاب المعارضة في مختلف الاستحقاقات الانتخابية. ويمكن هنا القول بضرورة استعمال وسائل التكنولوجيا في ضبط القوائم، و التي تعتمد على الرقم الإلكتروني، الذي يحد من ظاهر تكرار الأسماء و تضخيم القوائم الانتخابية، كما يسهل عملية الرقابة الإدارية و القضائية و السياسية على القوائم الانتخابية. كما تجدر الإشارة إلى انه في العراق مثلا فان إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها تم إسنادها إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات¹، وهي السلطة الوحيدة المستقلة التي تقوم بالإعداد و الإشراف و التخطيط و التنفيذ للعملية الانتخابية. أما في فرنسا فقد أسندت المهمة إلى لجنة إدارية، وقد تأثر المشرع الجزائري بذلك إلى جانب استخلاص بعض النفاص من التجارب السابقة من أجل إضفاء المزيد من الشفافية و المصدقية لهذه اللجنة، وذلك بتوسيع تشكيلة اللجنة الإدارية الانتخابية لمشاركة المواطنين². وعليه فإعداد القوائم الانتخابية و تسجيل الناخبين في هذه القوائم هو الأساس في نجاح الانتخابات، كما تعتبر سلامة عملية التسجيل وخلوها من الشوائب أو التزوير أو التحريف أو الأخطاء هو الأساس لسلامة العملية الانتخابية، فهو دليل نجاح الإدارة الانتخابية،³ إلا أننا مع

¹ صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2013، ص 63 .

² مشروع قانون يتعلق بنظام لانتخابات 2012.

³ عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 94 .

ذلك نجد عمليا أن هناك من تتوفر فيهم الشروط و غير مسجلين بسبب الإغفال أو اللامبالاة أو بسبب تغيير الإقامة وبسبب عدم دقة إحصاء السكان.

رابعا: شروط التسجيل في القائمة الانتخابية.

لما كان المشرع الجزائري قد اشترط في عملية التصويت أن يكون الناخب مسجلا في القائمة الانتخابية، وذلك ما أكد المادة 4 من قانون الانتخابات " لا يصوت إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها إقامته طبقا للمادة 36 من القانون المدني " ¹. من ثم فإنه تجسيدا لمبدأ دقة العملية الانتخابية، و تكريسا لمبدأ عمومية الاقتراع و لنجاح العملية الانتخابية، فإن المشرع الجزائري اشترط شروط موضوعية لممارسة حق الانتخاب هي:

1- الجنسية: يشترط القانون الجزائري للتسجيل في القائمة الانتخابية التمتع بالجنسية الجزائرية وذلك ما ورد في نص المادة 9 من قانون الانتخابات " يمكن كل الجزائريين و الجزائريات المقيمين في الخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية أن يطلبوا تسجيلهم ".

وبذلك فإن القانون اشترط فقط الجنسية دون اشتراط الإقامة، وذلك مراعاة لحق الجزائريين المقيمين بالخارج لممارسة حقهم في الانتخاب، كما أن المشرع الجزائري لم يميز بين الجنسية الجزائرية الأصلية و الجنسية المكتسبة.

في حين ذهب التشريع المصري إلى اشتراط اكتساب الجنسية لمدة 05 سنوات، وهذا يعد حرمان مؤقت، ولم يشترط المشرع اللبناني الجنسية، فهو لا يفرق بين المواطنين و المجنسين، وهناك عديد من الدول الأوروبية منحت حق التصويت في الانتخابات المحلية للأجانب مثل السويد و النرويج و الدنمارك ².

¹ المادة 4، القانون العضوي رقم 12-01.

² مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، مصر، 1984، ص 82.

كما أن المشرع الجزائري قد منح حق التسجيل لأفراد الجيش الوطني، و الأمن الوطني والحماية المدنية وموظفي الجمارك الوطنية و مصالح السجون و الحرس البلدي أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة¹.

لهذا فإن القانون لم يحرمهم من ممارسة حقوقهم السياسية، و اقر حقهم في الانتخاب كغيرهم من المواطنين، وربما أنه تعمد ذكرهم ليحدد موقفه بوضوح، رغم أنه كان بالإمكان عدم استثنائهم فقط، حيث ان حرمانهم يعد مساسا بالمساواة، وهم الذين حرمتهم بعض التشريعات لأسباب مختلفة لا تمس بمبدأ عمومية الاقتراع.

لأجل ذلك أقر القانون تسجيلهم كغيرهم من المواطنين طبقا للمادة التاسعة (9) من قانون الانتخابات 01-12 كما يلي:

بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية يتم تسجيلهم في قائمة انتخابية لإحدى البلديات الآتية:

- بلدية مسقط رأس المعني.
- بلدية آخر موطن للمعني.
- بلدية مسقط رأس احد أصول المعني.

أما بالنسبة للانتخابات الرئاسية و الاستشارات الاستفتاءية و الانتخابات التشريعية، يتم التسجيل في القائمة الانتخابية للممثلات الدبلوماسية والفنصلية الموجودة في بلد إقامة الناخب، لقد قامت بعض التشريعات بإعفائهم للعديد من الاعتبارات مثل المشرع المصري، ولاسيما ضمان نزاهة الانتخابات، لضمان حياد هذه الفئات لطبيعة مهامهم، وحرصا على وحدة الجيش لارتباطها بوحدة الوطن .

ويدخل تحديد مكان التسجيل بوضع حد للاحتجاجات حول تصويت هذه الفئات في أماكن عملهم إمكانية توجيههم، و بالتالي فالمشرع خيرهم بين بلديات إقامتهم و التسجيل

¹ المادة 10، القانون العضوي رقم 01-12 .

والتصويت كأشخاص عاديين في مكاتب التصويت، و بين التسجيل في بلديات مسقط رأسهم وهذه تعد الضمانات لنزاهة العملية الانتخابية.

كما تجدر الإشارة إلى أن قضية منح الأجانب حق التصويت، قد أثارت في دول وروبا وقد أصدرت اللجنة الاستشارية للبرلمان الأوربي توصيات إلى الدول الأعضاء من أجل تنمية مشاركة المهاجرين ورفعها إلى المستوى المحلي.

كما وافق البرلمان الأوربي على منح حق التصويت والترشح في جميع الانتخابات المحلية للأجانب المقيمين لمدة تتجاوز 05 سنوات، وترتبط مسألة مشاركة الأجانب بالمعايير بالوحدة الوطنية، ولذلك فالأجانب يتمتعون بحقوق الإنسان و لا يتمتعون بحقوق المواطن.

ويرجع أساس استبعاد الأجانب إلى أن الناخب هو أداة التعبير عن إرادة الأمة، إلى جانب أن المواطن وحده الذي يستطيع التعبير عن إرادة الأمة " السيادة ملك للشعب الفرنسي".¹

ونخلص مما سبق إلى أن اشتراط الجنسية الجزائرية الاصلية أمر ضروري لأن أثره واضح في الحفاظ على الوحدة الوطنية و السيادة الوطنية، ولأن الانتماء الوطني يعد تعبيراً عن الشعور بالمصلحة الوطنية، عكس الأجانب و الذين قد تكون لهم ارتباطات خارجية ضد المصلحة الوطنية.

إن التسجيل في القائمة الانتخابية يعد حق دستوري لكل المواطنين يكرس المشاركة السياسية في تسيير شؤون البلد، ويضمن وجود قائمة انتخابية دون تكرار التصويت بسبب ازدواجية التسجيل.

2- السن: حدد القانون الجزائري سن الرشد السياسي ب18 سنة كاملة يوم الاقتراع في المادة 3 من قانون الانتخاب، وبذلك ربط صفة الناخب ببلوغ هذه السن.

¹ داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص 176.

في حين ان سن الرشد السياسي ففي البداية كان أغلب الدول يفوق سن الرشد المدني، فأخذت بعض الدول حددته بـ 21 سنة كالولايات المتحدة الأمريكية و بلجيكا وتشيكوسلوفاكيا وبولندا وأيرلندا وإنجلترا، أما إسبانيا، فالسن هو 23 سنة للانتخاب، وينخفض في بعض الدول كتركيا ومصر، و في فرنسا يقل عن سن الرشد المدني¹.

هذا ويرتبط السن بالوعي السياسي والقدرة والكفاءة اللازمة للمشاركة في الحياة السياسية وممارسة حق الانتخاب، وهناك ارتباط بين توسيع حجم الهيئة الناخبة ورفع نسبة المشاركة في الانتخابات وهو ما قد يؤثر على نتائج الانتخابات بشكل عام.

مع ذلك يرى جانب من الفقه أن خفض سن الرشد إلى 18 له عدد من المزايا، في حين يرى البعض الأحزاب أن المسألة لها سلبيات عديدة، فأما مزايا خفض سن الرشد السياسي تتمثل فيما يلي:

- تفعيل مشاركة الشباب بتوسيع الهيئة الناخبة.

- تحقيق التوازن بين الاتجاهات المحافظة واتجاهات التغيير التي تعبر عنها حيوية الشباب

- توظيف لحسم المعركة الانتخابية ضد الأحزاب المنافسة².

أما بالنسبة لسلبيات خفض سن الرشد السياسي فتتمثل فيما يلي:

- عدم مراعاة أن الشخص قاصر على إدارة أمواله الخاصة لكونه تنقصه الخبرة والنضج والحكمة والدراية، وهو في الغالب يعيش هذه السن مرحلة المراهقة، والتي من خصائصها التهور والاندفاع وتحكيم العاطفة والأهواء، وعدم التروي والاعتزان والتسرع، وبذلك فمنحه حق التصويت إهدارا لأهميته.

- إن سن الثامن عشر (18) تعد مرحلة الدراسة للشباب، وهذا ما يؤثر على تحصيلهم بانشغالهم بالمنافسة الحزبية على حساب تحصيلهم الدراسي.

¹ سعاد الشرقاوي، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص33.

² داوود الباز، المرجع السابق، ص 178.

- صعوبة استيعاب البرامج الانتخابية لنقص الخبرة و الحنكة السياسية، ويرى جانب من الفقه أن منح الشباب حق الانتخاب، قد يؤدي إلى سوء اختيار المرشحين على أسس موضوعية وعلى أساس الكفاءة، كما أنه أثر على ارتفاع نسبة العزوف السياسي وهو ما يجسده الواقع، إلى جانب أن تحديد السن له ارتباط كبير بمسايرة الدول الغربية¹.

نخلص إلى أن تحديد السن الانتخابية ب الثامن (18) سنة، وإن كنا نفضل توحيد مع سن الرشد المدني لتفادي التناقض، إلا أن الممارسة الواقعية تؤكد أن الهدف منه هو رفع الهيئة الناخبة، و بالتالي التأثير على نتائج الانتخابات إلى جانب مسايرة الدول الغربية.

بالإضافة إلى أن تخفيض السن تستعمل في إطار السياسة العامة لإشراك فئة الشباب في الحياة السياسية، و بالتالي إمكانية ترجيح أصواتها إلى صراع أحزاب السلطة الحاكمة، ومع ذلك أكدت مختلف الاستحقاقات الانتخابية أن نسبة العزوف هي عند الشباب، و الذي قد يعزف عن المشاركة لأسباب ذاتية و أسباب موضوعية.

3- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: هناك مجموعة من الأشخاص المعفيين و الموقوفين على مباشرة حق التصويت، وذلك ما جاء به قانون الانتخابات 01-12 في المادة 5 منه " لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من :

- سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن.
- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.
- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.
- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.
- المحجوز و المحجور عليه².

¹ داوود الباز، نفس المرجع، ص 181.

² المادة 04، القانون العضوي رقم، 01-12.

وانطلاقاً من مبدأ الاقتراع العام نص قانون الانتخاب على منح صفة الناخب لكل جزائري أو جزائرية يتمتع بالحقوق المدنية و السياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية¹.

وبناء على ذلك فإن هناك شروط يجب توافرها في المواطن حتى يمنح حق الانتخاب أو التصويت، وهي شروط تنظيمية لا تتعارض مع وصف الاقتراع بالعمومية، فهناك أناسا يوقف القانون حقهم في مباشرة حق الانتخاب لفترة محدودة تختلف من حالة إلى حالة، ومن ناحية إلى أخرى، وهناك طوائف محرومة بنص القانون من ممارسة حق الانتخاب لاعتبارات سياسية².

وبالنسبة للحالات التي حددها المشرع الجزائري والمتمثلة:

- 1- حرمان من يمتلك سلوكيات أثناء الثورة التحريرية مضادة لمصالح الوطن، فقد اتجه المشرع منذ الاستقلال إلى منع أي شخص قام بسلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية يعتبر مضاداً لأهداف الثورة، وقد أحسن المشرع بذلك حفاظاً على الوحدة الوطنية و السيادة الوطنية
- 2- حرمان من حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره وهو حرمان مؤقت طالما لم يرد إلى المحكوم عليه اعتباره سواء قضائياً أو قانونياً، وهو ما ذهب إليه أغلب التشريعات.
- 3- حرمان من حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقاً للمواد 9،9 مكرر و 14 من قانون العقوبات، ويلاحظ أن هذا الحرمان مؤقت وفي جرائم محددة.

كما وفق المشرع الجزائري في تحديد حالات الحرمان ، ولم يذهب إلى ما ذهب إليه بعض التشريعات، فيما يسمى بالعزل السياسي مما أدى إلى المساس بالديمقراطية و سلامة

¹ المادة 1، 6، القانون العضوي رقم، 12-01.

² سعاد الشراقوي، عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 246 .

العملية الانتخابية، رغم انه تم حرمان المتسببين في المأساة الوطنية من المشاركة في الحياة السياسية.

خامسا:الوقف من المشاركة السياسية.

يتعلق الوقف من المشاركة السياسية بالمواطنين الذين يكونون في حالة من حالات فقدان الأهلية أو السلامة الذهنية،¹ وقد نص المشرع على عدم تسجيلهم في القائمة الانتخابية:

- المحجوز والمحجور عليه.

-الذين أشهر إفلاسهم ولم يرد إليهم اعتبارهم.² وهذا حرمان مؤقت.

وهي حالات منطقية وفق الأمر الذي تتطلبه في المشاركة السياسية، فالمحجور عليه لسفه أو غفلة لا يمكنه المشاركة في الحياة السياسية لعدم قدرته حتى على تسير شؤونه الخاصة وكذلك الشخص الموضوع تحت الولاية أو الوصاية.

وفيما يتعلق بوقف المصابين بأمراض عقلية عن المشاركة السياسية إذا شفي من جنونه فإن حق التسجيل في القائمة يعود له.

ولضمان احترام الشروط الموضوعية المنصوص عليها قانونا، نص قانون الانتخابات على أنه تضطلع النيابة العامة للجنة الإدارية الانتخابية المعنية، وتبلغها بكل الوسائل القانونية فور افتتاح مرحلة مراجعة القوائم الانتخابية، وعدم التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة³. وذلك لمقاومة التزوير و إضفاء الشفافية على العملية الانتخابية.

¹ داوود الباز، المرجع السابق، ص 205 .

² المادة 5، القانون العضوي رقم 12-01.

³ المادة 5- 8، القانون العضوي رقم 12-01.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القوائم الانتخابية.

إن قانون الانتخابات 01-12 قام بتعزيز الشفافية و المصادقية للعملية الانتخابية، ولاسيما في مرحلة إعداد القوائم الانتخابية، والتي لا تزال تثير جدلا ومخاوف المشاركين في الانتخابات السياسية و بالخصوص المعارضة.

ولما كانت مسألة تطهير القوائم الانتخابية لا ترتبط دائما بنقص النصوص أو قصور ما، و ذلك في ظل هيمنة الإدارة على عملية مراجعة القوائم الانتخابية، وهذا مع كل الضمانات التي أكدها القانون، ويرجع الأمر في كثير من الأحيان، إلى السلطة التنفيذية.

وبذلك أقر قانون الانتخابات في نص المادة 18 " لكل ناخب الحق في الإطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه، كما يحق للممثلين المعتمدين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات و المرشحين الأحرار الإطلاع على القائمة الانتخابية البلدية، والحصول على نسخة منها ويتم إرجاعها خلال الأيام العشرة الموالية للإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات¹.

تم إلى جانب ذلك توسيع تشكيلة اللجنة الإدارية الانتخابية لمشاركة المواطنين، تم تقليص آجال تقديم الاحتجاجات و الطعون من طرف المواطنين أو الأحزاب السياسية ودراستها وتبليغ القرارات المتخذة بشأنها².

وتكتسي مرحلة الطعون في الإجراءات السابقة للعملية الانتخابية الرقابة على التسجيل في القوائم الانتخابية أهمية كبيرة لكونها تتعلق بإضفاء الشفافية و النزاهة على العملية الانتخابية.

¹ المادة 18، قانون 01-12.

² تقديم الاعتراض في ظل المادة 24 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997، في ظرف 15 يوم في المراجعة العادية في المراجعة الاستثنائية 08 أيام و يبلغ القرار في مدة 03 أيام .

أولاً: الطعن الإداري.

لقد اقر قانون الانتخابات الحق لكل ناخب في الإطلاع على القوائم الانتخابية التي تعنيه وذلك بهدف مراجعة إهمال القيد أو تصحيح البيانات، و أجاز للأحزاب السياسية المشاركة حق الإطلاع بغرض إضفاء ضمانات على مرحلة إعداد القوائم الانتخابية.

وهكذا خول لكل مواطن مسجل في القائمة الانتخابية الاعتراض على التسجيل أو الشطب أمام اللجنة الإدارية الانتخابية، وذلك ما كرسته المادة 19 من قانون الانتخابات 12-01 " يمكن لكل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم تظلمه إلى رئيس اللجنة الإدارية ضمن الأشكال و الآجال المنصوص عليها في هذا القانون العضوي".

وقد حدد القانون ميعاد تقديم الاعتراضات على التسجيل أو الشطب ب 10 أيام المالية لتعليق إعلان اختتام التسجيل وتخفيض هذا الآجال إلى خمسة (05)، أيام في حالة عدم المراجعة الاستثنائية، و تحال الاعتراضات على اللجنة الإدارية والتي تبث فيها في آجال أقصاه 03 أيام¹.

ويجب أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بإقرار اللجنة الإدارية في ظرف 03 أيام كاملة للأشخاص المعنيين بكل وسيلة قانونية، وهذا عكس الأمر 97-07 الذي تمت حيث الإشارة إليه اشترط التبليغ كتابيا وبحضور الشخص المعني.

في حين تطرح مسألة التبليغ إشكال بالنسبة لإثبات التبليغ، وبداية احتساب آجال الطعن، ولكن المشرع لم يعالج المسألة رغم أنه نص على التبليغ بكل وسيلة قانونية، إلا أنه خول للأطراف المعنية الطعن حتى في حالة عدم التبليغ.

¹ المادة 20، 19، 21، القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22/07/2011، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 03/07/2011.

كان على المشرع أن يحدد شكل الاعتراض بان يكون كتابيا ويلزم اللجنة بتسليم وصل لإثبات إيداع الاعتراض ولاحتساب الآجال في كل الحالات، أي في حالة جواب اللجنة أم في حالة عدم تبليغها بالقرار.

يعد ذلك تجسيدا للمبادئ الرئيسية لانتخابات حرة ونزيهة، و التي حددتها وثائق حقوق الإنسان العالمية و الإقليمية، و من بين هذه المبادئ انه لا يمكن منع أي مواطن مؤهل من حق التسجيل و التصويت وفقا لمعايير موضوعية يفرضها القانون تتماشى مع معايير القانون الدولي.

كما يحق لأي مواطن حرم من حق التسجيل و التصويت الاعتراض أمام الجهات القضائية المختصة لمراجعة القرار وتصحيح الأخطاء بفعالية وبسرعة¹.

ثانيا: الطعن القضائي :

حدد المشرع الجهة المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية بالمحكمة المختصة إقليميا، وقد نصت المادة 22 من قانون 01-12 " يمكن الأطراف المعنية بتسجيل الطعن في ظرف 05 أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ، في حالة عدم التبليغ يمكن تسجيل الطعن في أجل 08 أيام ابتداء من تاريخ الاعتراض. يسجل هذا الطعن بمجرد التصريح لدى كتابة الضبط أمام المحكمة المختصة إقليميا التي تحكم في ظرف أقصاه 05 أيام دون مصاريف الإجراءات، وبناء على إشعار يرسل إلى الأطراف المعنية قبل 03 أيام، ويكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن. و بالرجوع إلى القواعد العامة فإن المحكمة المختصة نوعيا هي المحكمة الإدارية كون قرارات اللجنة الإدارية هي قرارات إدارية، و اللجنة بطبيعتها منحها القانون طبيعة إدارية وعليه فإن الاختصاص هو للقاضي الإداري رغم أن المشرع لم ينص على ذلك صراحة.

¹ الإعلان البرلماني العالمي حول المعايير الدولية للانتخابات الحرة و النزيهة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29 أبريل

واستنادا إلى المادة 1/800 من قانون 09.08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص على انه " المحاكم الإدارية من جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية " وبالرجوع كذلك إلى نص المادة 2/ 801 " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى القضاء الكامل.

بالرغم من أن البعض اعتبر أن المنازعة في الجداول الانتخابية منفصلة عن العملية الانتخابية، وبالتالي فإن تغيير الجهة المختصة بتسوية المنازعة هي القضاء العادي بدلا الإداري.

ويستندون في ذلك إلى أن المشرع الجزائري منح الاختصاص للقضاء العادي بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالقوائم الانتخابية نظرا لارتباط هذا النوع من المنازعات بالحالة المدنية للشخص (الموطن، الإقامة، الحالة المدنية) و التي هي تخضع للقضاء العادي¹.

فالملاحظ أن شرط القيد في القائمة الانتخابية يرتبط بالترشح و يهدف إلى الحد من التلاعب بنتائج العملية الانتخابية وذلك بتضخيم القوائم، ويساعد على تفعيل المجالس المنتخبة خاصة المحلية منها من خلال التفاعل بين الناخبين و المرشحين من حيث معاشيتهم، و الاتصال بهم و التعرف على مشاكلهم ومطالبهم.

لاشك أن البعض يعتبر أن القضاء العادي مختص بحكم تأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي و الذي أسندها للقضاء العادي صاحب الاختصاص الأصيل في المنازعات القيد في القوائم الانتخابية، وبالتالي فالطعن في القرارات التي تصدرها اللجان المكلفة بالمراجعة الدورية يمكن الطعن فيها أمام القضاء العادي².

¹ بولقواس ابتسام، الإجراءات المعاصرة واللاحقة على العملية الانتخابية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، الجزائر، ص 74.

² عفيفي كامل، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية والقانونية في الأنظمة، المرجع السابق، ص 119.

إلا أن الأمر يختلف لعدم وجود نص خاص يسند الاختصاص بمنازعات التسجيل في القوائم الانتخابية إلى القضاء الإداري، كما أنه بالرجوع إلى القواعد العامة فإن الاختصاص يعود للقضاء الإداري للأسباب المشار إليها سالفًا.

و بالإضافة إلى تطبيق قواعد القانون الخاص على المنازعة الإدارية ليس استثناء بالنسبة للمشرع الجزائري ولاسيما في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، والذي قام بتوسيع مجال المنازعة الإدارية، وهذا رغم أن المشرع لم يحدد بدقة في الصياغة أن الاختصاص للمحكمة الإدارية واكتفى بذكر المحكمة المختصة وان الاختصاص النوعي يعد من النظام العام.

المطلب الثاني: انعكاس تقسيم الدوائر الانتخابية على نتائج العملية الانتخابية.

يتطلب تقسيم الدوائر الانتخابية مراعاة مبدأ العدل و الإنصاف، ويعتبر من مبدأ المساواة أن تكون هناك مساواة في عدد الناخبين الذين يمثلهم نائب في كل دائرة مساويا لعدد الناخبين في الدوائر الأخرى، والدائرة الانتخابية هي وحدة انتخابية قائمة بذاتها يقوم أفرادها المقيدون بالجدول الانتخابية بانتخاب ممثل لها أو أكثر داخل المجلس النيابي.¹

يجب التفرقة بين التقسيم في حالة الأخذ بالنظام الفردي، و الذي يتطلب تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة تمثل كل دائرة منها بنائب و احد، و الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، وتكون فيه الدولة مقسمة إلى دوائر انتخابية متفاوتة الأحجام، يمثل كل دائرة عدد من النواب يختلف باختلاف عدد ناخبي كل دائرة، ولا شك أن الإخلال بمبدأ المساواة في التمثيل يؤثر على النتائج العامة.

¹ عبد الله ناصف، سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص، 326.

ولضمان تقسيم عادل للدوائر الانتخابية أقرت أغلب التشريعات أن التقسيم من صلاحيات السلطة التشريعية للحد من تعسف السلطة التنفيذية في توزيع الدوائر وحجمها وفقا لإرادتها و بالتالي توحيد إرادة الناخبين.

من خلال التجارب السابقة في الجزائر، نلاحظ أن المعارضة كانت دائما تطالب بالحياد في تقسيم الدوائر الانتخابية، وتحتج على السلطة لقيامها بتقسيم الدوائر الانتخابية وفقا لطبيعة النظام السياسي والذي يؤثر على النظام الانتخابي.

الفرع الأول: طرق تقسيم الدوائر الانتخابية.

تختلف طرق تقسيم الدوائر الانتخابية من حيث الأساس المعتمد للتقسيم لتحقيق العدالة:

1- إذا كان الانتخاب فردي يكون عدد الدوائر مساو لعدد النواب، أي لكل دائرة انتخابية نائب واحد و إذا كان الانتخاب بالقائمة فإن عدد الدوائر الانتخابية يكون مرتبط بعدد النواب مقسوم على عدد الدوائر.

2- وقد يتم تقسيم الدوائر الانتخابية تبعا للكثافة السكانية، وبالتالي فعدد النواب يتغير بتغير عدد السكان بالزيادة أو النقصان، وهذا الأسلوب يجمع بين الطرفين أي بتحديد أعضاء المجلس المنتخب تبعا لعدد السكان على أن لا يتجاوز الحد الأقصى المحدد أو لا يقل عن الحد الأدنى.

3- اعتبار الدولة كلها كإقليم دائرة انتخابية واحدة ويتم التصويت على قائمة واحدة تحتوي على أسماء كل المرشحين لمجلس النواب.¹

¹ فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب و ضماناته، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1998، ص 113.

أولاً: تنظيم الدوائر الانتخابية في الجزائر.

لم تستقر قوانين الانتخاب في الجزائر على طريقة لتقسيم الدوائر الانتخابية، وارتبط ذلك بطبيعة النظام السياسي الجزائري، و الذي عرف انتخابات في فترة الحزب الواحد، ثم في ظل التعددية الحزبية، كما كان للظروف السياسية أثر على النظام الانتخابي، وعلى المجالس المنتخبة، وفيما يتعلق بمرحلة الحزب الواحد اختار المشرع النظام الفردي بالأغلبية و ذلك طبقا لما جاء في القانون 80-08 المتضمن قانون الانتخابات¹.

ولم يكن لعملية تقسيم الدوائر أهمية نظرا لهيمنة الحزب الواحد على الحياة السياسية بشكل عام، أما في ظل التعددية السياسية وبعد إفرزات للانتخابات التي فاز فيها حزب الجبهة الإسلامية في الانتخابات المحلية جوان 1990 بأغلب المجالس البلدية و الولاية، عكس كل التوقعات، فإنه تم مراجعة لقيم الدوائر الانتخابية من أجل التأثير في نتائج الانتخابات التشريعية وذلك بموجب قانون 91-07 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها لتحديد المجلس الشعبي الوطني.²

وقد عمدت السلطة إلى إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية بالشكل الذي يسمح بتجنب وقوع سيناريو الانتخابات المحلية من جهة وتمكين حزب جبهة التحرير الوطني بالحصول على أغلبية المقاعد، بزيادة عدد الولايات التي فيها تواجد تاريخي لحزب جبهة التحرير الوطني، وعلى سبيل المثال ولاية إدرار من 09 دوائر و 09 مقاعد وحاليا لها 5 مقاعد فقط، ودائرة سيدي بلعباس 14 دائرة وحاليا 8 مقاعد³.

¹ قانون رقم 80-08 المؤرخ في 25/10/1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 1980.

² قانون رقم 91-07، المؤرخ في 03/04/1991 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 06/04/1991.

³ عمار عباس، تداعيات التقطيع الانتخابي وطرق تحديد النتائج على عملية الانتقال الديمقراطي، مداخلة في الملتقى الوطني الثاني حول الانتخابات كآلية لتفعيل المشاركة في الدول المغاربية يوم 21/22 أبريل، 2013، جامعة بشار، مقال غير منشور.

و بعد الاحتجاجات التي عبرت عنها المعارضة وتزعمتها الجبهة الإسلامية للإنقاذ تم تأجيل الانتخابات، وإعادة النظر في قانون الانتخابات و إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية، باعتماد التقسيم على أساس عدد السكان.

وترتب عن ذلك انخفاض عدد المقاعد الانتخابية في بعض الولايات، وذلك بموجب القانون 91-17 المعدل لقانون الانتخابات 91-06 والقانون 91-18 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني معدلا للقانون 91-07¹. كما أظهرت التجربة العملية بعض الإشكاليات المتعلقة بالعملية الانتخابية، ولاسيما تقسيم الدوائر الانتخابية انعكس على مدى ديمقراطية نظام الحكم، و احترام سلطة الشعب وعلى الحكم على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

نتيجة لذلك فإن لكل مرحلة نظام انتخابي خاص بها، لكي يتلاءم مع الظروف السياسية ومرتبب بمراهنات النظام السياسي، ومتطلبات تصحيح للنقائص السابقة وإيجاد حلول لها و الوقوف على إيجابيات وسلبيات الممارسة العملية.

فالثابت من الممارسة أن قانون الانتخابات وقانون تقسيم الدوائر يكون محل تعديلات يطغى عليها الطابع السياسي بما يخدم الأغلبية البرلمانية، إذ لا يعقل إلا نادرا جدا أن تقر أغلبية طريقة لا تخدمها، وهو ما حاولت جبهة التحرير الوطني تحقيقه من خلال التعديلات المتتالية².

فبم تقسيم الدوائر الانتخابية بموجب القانون 91-07 على إثر دراسة الخريطة السياسية بعد الانتخابات المحلية وقسمت البلاد بطريقة تتماشى ومصصلحة الحزب الحاكم تسببت في أزمة جوان وسقوط حكومة حمروش و إعلان حالة الطوارئ.

¹ عمار عباس، المرجع السابق.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 11.

فاضطرت حكومة غزالي تحت الضغط السياسي إلى إعادة النظر في القانون دون إدخال تعديلات جوهرية عليها، فلم تعالج إشكالات النقائص الجوهرية المتعلقة بالرقابة على العمليات الانتخابية.

تجدر الإشارة إلى أن تحقيق مبدأ العدالة في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية تقتضي من المشرع أن يراعي مبادئ أربعة هي مبدأ المساواة الحسابية، مبدأ التمثيل العادل والفعال، و أن يكون تقسيم الدوائر معقولا، ومبدأ المراجعة الدورية¹.

لاريب أن من أسباب تعديل الدوائر الانتخابية هو مراعاة الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، وذلك يعتبر ذلك مساهمة في تأهيل المجالس المنتخبة لأداء مهامها بشكل يحقق الصالح العام، ويواكب التحديات في مختلف الميادين والمجالات على المستوى الداخلي والدولي.

من ناحية أخرى نلاحظ أنه في مختلف القوانين فلم تعتمد على قائمة واحدة فقد طبق في أول انتخابات المعيار الديمقراطي ثم عدل عنه فقد اعتمد بموجب المادة 97 من قانون 80-08 التي تنص على " تشكل كل دائرة دائرة انتخابية " كما جاء في المادة 98 منه " للدوائر التي تقل عدد سكانها عن 80.000 الحق في مقعد واحد و في الدوائر الأخرى كل مجموعة تضم 80.000 نسمة تخول الحق في مقعد إضافي واحد.

بالرغم من الجانب الإيجابي إلا إن تطبيقه أدى إلى المبالغة في التمثيل للمناطق الأقل كثافة سكانية على حساب الدوائر التي لها أكثر عدد من السكان، وهذا يعد إخلال بنسبة تمثيل السكان، ومع ذلك فهذا التفاوت منح امتياز لصالح المناطق الريفية في التمثيل لم يكن له تأثيره العام على ظاهرة التمثيل².

¹ عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية و القانونية في الأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 133.

² عبد المومن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 62.

اعتمد المشرع في قانون 89-13 المعيار الإقليمي و المعيار الجغرافي على حساب المعيار الديمقراطي، وذلك من خلال نص المادة 24 " يمكن ان تشكل الدائرة الانتخابية من بلدية أو عدة بلديات وتحدد الدوائر الانتخابية عن طريق القانون"¹.

وجاء القانون 91-07²، ليحدد الدوائر القانونية وعدد المقاعد المطلوب شغلها. ثم تم تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها بموجب الأمر 97-08³.

ويلاحظ أن عبر جميع مراحل تقسيم الدوائر الانتخابية تمكنت الأغلبية البرلمانية من فرض وجهة نظرها، والتي تعبر عن رغبة السلطة الحاكمة، ولاسيما في ظل هيمنة الحزب الحاكم في ظل الأحادية وهيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي (إعداد إقتراح و أسس) و تأسيس التريكية الحزبية بين السلطة التنفيذية و التشريعية في ظل التعددية متجسدة في التحالف الحاكم (جبهة التحرير و حزب التجمع الوطني الديمقراطي).

أما في ظل الانتخابات التشريعية والمحلية لسنة 2012 فإنه تم إعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية بموجب الأمر 12-01⁴، و الذي أضاف مقعد واحد إضافي للدوائر، كما نص قانون الانتخابات 12-01 في المادة 84 منه على أنه تمثل الولايات بأربعة نواب على الأقل مهما كان عدد سكانها.

وتأكيد للنصاب التمثيلي في مجلس الأمة قد نصت المادة 5 من الأمر 12-01 على انه " تحدد الدائرة الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية"، ويحدد

¹ المادة 24، القانون رقم 89-13 المؤرخ في 05/07/1989، المتعلق بقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادر في 07/08/1989.

² القانون رقم 91-07 .

³ أمر رقم 97-08 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانوني المحدد لعدد الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية، العدد، 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.

⁴ قانون العضوي رقم 12-01 .

عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية بمقعدين اثنين، وقد أضاف بموجب الأمر 01-12 مقعدا إضافيا آخر لكي نصل إلى 05 مقاعد لاعتبارات سياسية.

وعليه فإن القول أن الإشكال لا يطرح بالنسبة لمجلس الأمة، والذي ينتخب أعضائه من منتخبي المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي في الولاية، ومن كل دائرة انتخابية دون الاعتماد على المعيار السكاني أو المعيار الإقليمي فالولاية هي الدائرة الانتخابية.

لقد حدد الدستور ذلك على أساس مبدأ المساواة بين جميع الولايات دون الاعتداد بالكثافة السكانية أو المساحة الجغرافية أو القوة الاقتصادية للولاية، فالتمثيل قائم على معايير محددة ليست موضوعية فالولايات ممثلة بعضوين باعتبارها كيان إداري للدولة¹.

في ظل إقرار التعددية بدستور 1989 حاول المشرع تفعيل المجالس المنتخبة سواء المجالس الوطنية أو المجالس المحلية، من خلال تكريس تمثيل أكثر لفئات الشعب، ومشاركتها في العملية التشريعية و تجسيد الديمقراطية التشاركية من جهة.

وبذلك فإن النظام الانتخابي الجزائري قام بإعادة النظام للدوائر الانتخابية في كل انتخابات وهذا ما يجعل الشك دائما في أن التقسيم تحاول بواسطته السلطة التأثير على تركيبة المجالس وعلى دورها.

الفرع الثاني: الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية.

لا بد من الإشارة إلى دور القضاء في تقسيم الدوائر الانتخابية ويتجسد ذلك في إبطال المجلس الدستوري للقوانين و الأنظمة التي تخالف المبادئ الدستورية، وقد وضعت مثلا المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية ضوابط دستورية على قانون الانتخاب مراعاتها².

¹ سعيد بوشعير، المرجع السابق، الجزء الرابع، ص 25 .

² عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 113.

إلى جانب ذلك كرس الدستور الفرنسي ذلك لكي يبسط رقابته على تقسيم الدوائر الانتخابية، وقد نص الدستور الجزائري على رقابة المجلس الدستوري للقوانين وصلاحيته كقاض للانتخابات على ممارسة الرقابة على العملية الانتخابية، ولكن الممارسة العملية تؤكد عدم تفعيل هذا الدور لأسباب مختلفة.

تتمثل أساس في حادثة تجربة المجلس الدستوري كقاضي انتخابات، وكذا ترتبط أساس تناقض النصوص القانونية وتعدد هيئات الرقابة على العملية الانتخابية، إلى جانب عدم استقلالية المجلس الدستوري.

هذا رغم أن التجربة الانتخابية في الجزائر أكدت توظيف السلطة للدوائر الانتخابية لتوسيع حظوظ حزب الأغلبية في الفوز، لكن مع أن سلطة تحديد الدوائر منحت للسلطة التشريعية، إلا أن لوجود تطابق بين رغبات السلطة التنفيذية ومصحة حزب الأغلبية أو أحزاب التحالف الرئاسي، أدى إلى الإخلال بمبدأ العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية.

ثم تتجلى أهمية الرقابة القضائية و التي يجب تفعيلها بتعديل أحكام الدستور وتفعيل دور المجلس الدستوري، ومما لا ريب فيه أن إتباع الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية يعد أحد عناصر تعميق الديمقراطية وتوسيعها، وتعد الرقابة القضائية دعامة أساسية وضمانة قوية وفعالة لممارسة الحقوق و الحريات العامة كما تحقق فعالية الدستور والقوانين¹. بناء على ذلك قام المشرع بالتطابق بين كل من الدوائر الانتخابية و الوحدات الإدارية أي الولايات، أي بين التنظيم الإداري و تقسيم الدوائر الانتخابية وذلك للحد من تدخل الإدارة ودورها في تقسيم الدوائر الانتخابية.

مما يتعين الإشارة إليه أن تقسيم الدوائر الانتخابية تقسيما غير عادل سببه هو عدم تطبيق مبدأ الإشراف القضائي، فالمساواة المطلوبة تعني أن يكون عدد الناخبين الذين يمثلهم نائبا واحدا مساويا لعدد الناخبين في كل دائرة.

¹ داوود الباز، المرجع السابق، ص416 .

يرى البعض أن عدم الاقتصار على إسناد تقسيم الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية، وإنما وضع مسألة تحديد الدوائر الانتخابية إلى لجنة انتخابية محايدة ومستقلة،¹ وقد أسندت أغلب الدول مهمة تحديد الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية باعتبارها تمثل إرادة الشعب.

هذا وتطرح مسألة إسناد مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية للسلطة التشريعية إشكالية من جانبين، فمن الجانب الأول مسألة إمكانية توظيف حزب الأغلبية هذه الصلاحية لصالحه وتوزيع الدوائر الانتخابية وفقاً لما يخدمه، ومن ناحية أخرى هي مسألة تفعيل الرقابة القضائية على العملية.

فالرقابة القضائية هي الضمان لنزاهة العملية الانتخابية، لأنها تكريس مبدأ المساواة والتقسيم العادل للدوائر الانتخابية وخاصة أنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري، والذي لا يمكنه ممارسة الرقابة التلقائية في الجزائر إلا بناء على إخطار لتقدير مدى مراعاة المصلحة العامة عند تقسيم الدوائر الانتخابية.

وعليه يمكن القول أنه لا يمكن الحديث عن رقابة قضائية فعالة ورقابة المجلس الدستوري إلا في حالة تعديل الدستور وتوسيع مجال الإخطار إلى المعارضة على الأقل، وإما بإسناد عملية تقسيم الدوائر الانتخابية إلى لجنة قضائية خاصة أو لجنة محايدة تحت إشراف قضائي.

وتكمن الصعوبة في استحالة تقسيم الدوائر الانتخابية بصورة تراعي جميع المعايير مثل التوزيع السكاني والطائفي والمذهبي والعرقي والإطار الجغرافي، والتقسيمات الإدارية القائمة، وخاصة في ظل حداثة التجربة الحزبية.

¹ عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام (الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية -دراسة مقارنة-، منشأة المعارف، مصر، 2005، ص 252.

وكثيرا ما تثبت التجارب اعتماد الاعتبارات الخاصة البعيدة كل البعد عن المصلحة العامة¹، فلا بد من وضع ضوابط دستورية في قانون الانتخابات و القانون المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية لضمان المساواة في تقسيم الدوائر .

إلى جانب ذلك ضرورة تفعيل الرقابة القضائية في الجزائر بتوسيع مهام الإشراف القضائي إلى جميع مراحل العملية الانتخابية بما فيها المرحلة التمهيدية،و إعداد القوائم الانتخابية، و تقسيم الدوائر الانتخابية.

ولاسيما أن المشرع الجزائري حسم مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية بتحديد الدوائر الانتخابية وربطها بالتنظيم الإداري، وإسناد الأمر إلى السلطة التشريعية أي تحديد الدوائر ومراجعتها عن طريق القانون.

وتعد عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وسيلة لتمكين الناخبين من حسن اختيار المرشحين، وتختلف وفقا لطريقة التقسيم من دائرة واحدة إلى عدة دوائر من خلال إمكانية التعرف على المرشحين من عدمه.

كما أن عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تشكل ضمانة لنزاهة وشفافية ومصداقية العملية الانتخابية من خلال تحقيق فرص متساوية للمساهمين في اختيار المجالس المنتخبة وهو ما يحقق المساواة بين جميع الأقاليم في الدولة و العدالة في التنمية وضمان الحقوق و الواجبات².

والثابت أن عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية يدعم تجسيد الديمقراطية، عن طريق حرية الاختيار، وينعكس ذلك على التطور الاقتصادي و الاجتماعي في الدولة بواسطة تفعيل المجالس المنتخبة.

¹ عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 108.

² عبد المومن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 84.

من ناحية أخرى فإن تقسيم الدوائر الانتخابية يمنح فرص متساوية لمختلف الأقاليم للتعبير عن آرائهم وأفكارهم واتجاهاتهم وطموحاتهم، مع توزيع عبء المسؤولية في التنمية وتفعيل المشاركة السياسية للناخبين، و للإطار الجغرافي أهمية تتباين باختلاف نوع الانتخابات ما إذا كانت انتخابات وطنية أو محلية، فضلاً على أنها تعد عنصر أساس لتجسيد الديمقراطية التمثيلية.

حيث أن التجربة الانتخابية أكدت أن التفاوت في التصويت ناجم عن عدم المساواة الفعلية بين الدوائر الانتخابية، فالتفاوت الصارخ في التمثيل بين الدوائر الانتخابية للدولة الواحدة تكون نتيجته عدم الربط بين التمثيل و الانتخاب والديمقراطية.

في الواقع ان تقسيم الدوائر الانتخابية و التأثير المباشر للتقسيم على مبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية، من حيث التمثيل العادل في المجلس البرلماني المنتخب من الشعب مباشرة¹، وعلى سبيل المثال فان تعديل الحدود بين دائرتين انتخابيتين متجاورتين بهدف انتخابي يؤدي إلى التفاوت في التمثيل.

كما يعتبر تحديد الدوائر الانتخابية من أهم الإجراءات الممهدة للانتخابات بصفة عامة و التي تكفل مبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية، وتحقيق مبدأ التناسب بين النواب وعدد الناخبين في كل الدوائر².

وعليه يجب مراعاة عدالة التمثيل في تلك الدوائر و الذي لا يتأتى إلا بتمكين كافة المنتخبين و الدوائر من أن يمثلوا في المجالس النيابية تمثيلاً يتناسب ومساحة الدوائر وعدد سكانها.³

¹ عبد الله بوقفة، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري، الأنظمة الانتخابية، دراسة مقارنة بين النظرية و التطبيق المرجع السابق، ص 99.

² زكريا المصري، مدى الرقابة القضائية على دستورية القوانين الانتخابية، دراسة مقارنة تشريعية فقهية قضائية، دار الفكر والقانون، مصر، 2012، ص 112.

³ بلال أمين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 448 .

يعد التقسيم الدوري للدوائر الانتخابية أمر لا بد منه في جميع الأنظمة الديمقراطية وله انعكاسات مهمة على المرشحين ، وعلى الناخبين ويؤثر على نتائج الانتخابات وعلى تركيب السلطة التشريعية و المجالس المحلية.¹ وذلك بوجود الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية التي تعد دعامة أساسية وضمانة قوية و فعالة لممارسة حق الانتخاب و احد عوامل تجسيد الديمقراطية.

أما بالنسبة لتقسيم الدوائر الانتخابية وكيفية توزيع المقاعد في كل دائرة، فقد حدده قانون الانتخاب 01-12 في المادة 27 بما يلي " الاقتراع يجرى في الدوائر الانتخابية ويوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين " .

ومن هنا يلاحظ ارتباط التقسيم للدوائر الانتخابية بعملية التصويت وتوزيع مكاتب التصويت، كما يرتبط تقسيم الدوائر الانتخابية بعملية التسجيل في القوائم الانتخابية وتوزيع الناخبين على مراكز التصويت.

هذا وتبرز أهمية عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، كونها تساهم في حسن سير العملية وتنظيمها، إلى جانب ضمان التكفل بالناخبين من خلال تسهيل ممارستهم لحقهم في التصويت ولاسيما في المدن الكبرى و التي تضم عدد كبير من الناخبين المسجلين.

وبذلك نص قانون الانتخاب في المادة 67²، على أنه " المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية ، وتنقص من عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن كل دائرة انتخابية عند الاقتضاء الأصوات التي تحصلت عليها القوائم " .

¹ عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 104.

² المادة 67، القانون العضوي رقم 01-12 .

بناء على ذلك يتم توزيع المقاعد على كل قائمة وفقا للمعامل الانتخابي في كل دائرة انتخابية، وتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المررات التي حصلت عليها القوائم الفائزة حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها لكل منها وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب، ويمنح المقعد الأخير عند تساوي الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر سنا¹.

وتظهر أهمية التقسيم للدوائر الانتخابية في توزيع المقاعد، وارتباط ذلك بتجسيد التمثيل الشعبي في المجالس المنتخبة منها يجعل إمكانية تأثير ذلك على أداء هذه المجالس وفي المقابل يتضح أن التقسيم الانتخابي له أثر في تحديد نتائج الانتخابات، فمن الممكن أن يراعى في ذلك حجم تواجد كتلة انتخابية لحزب معين، وإمكانية خرق مبدأ العدالة و المساواة الواجب احترامهما لتوحيد مسار الانتخابات أو لرفع مستوى التمثيل.

إلا انه يختلف هذا التأثير بالمقارنة بين الانتخابات المحلية و الانتخابات الوطنية لطبيعة مهام كل من المجالس، فيقل التأثير في الانتخابات المجلس الشعبي الوطني وفقا للمهام، و هي الدور الرقابي و التشريعي ودور النائب الذي له طابع وطني، بينما يبرز تأثير عملية التوزيع بشكل أكبر لطبيعة مهام المجالس المحلية و إمكانية انعكاس ذلك على الجانب التنموي.

لقد أثبتت التجارب الانتخابية الجزائرية أن تحديد الدوائر الانتخابية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني بالحدود الإقليمية للولاية يمكن أن يكون وسيلة لتوجيه نتائج الانتخابات، وذلك ما حاول النظام السياسي القيام به في مرحلة بداية الانفتاح السياسي والتعددية الحزبية. وهذا الأمر يعد نسبيا لكون الأمر يتعلق كذلك بمدى انتشار الوعي السياسي وبدور الأحزاب السياسية في هذا الإطار، وحتى إن كانت قامت بتكوين مناضلين يتقنون الولاء للأفكار و البرامج بدل الولاء للأشخاص وتجاوز أفكار الجهوية و القبلية و الزعامة.

¹ المادة 108، القانون العضوي رقم 12-01 .

يرتبط تقسيم الدوائر الانتخابية ارتباطا وثيقا بتطبيق الشفافية والنزاهة في الانتخابات و يحقق ضمان المشاركة الفعلية الواسعة في الانتخابات، فقد لجأ المشرع إلى اعتماد هذا التقسيم بعد أن أصبح ضرورة حتمية مراعاة العامل السكاني و الجغرافي لمواكبته للديمقراطية و التعددية الحزبية محاكاة للأنظمة الديمقراطية في العالم.

تختلف الدول في معايير تقسيم الدوائر الانتخابية وفقا لظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و تجربتها الديمقراطية و طبيعة الأحزاب السياسية، كما تختلف وفقا للنظام الانتخابي المختار سواء كان فرديا أو نظام القائمة.

فكان لاختيار الجزائر نظام القائمة مع التمثيل النسبي أثر في اختيار أساس تقسيم الدوائر الانتخابية، وأن تحديد الدوائر الانتخابية يعتبر مسألة جوهرية بالنسبة للنظام الانتخابي الجزائري، فهو يحتل أهمية كبيرة تنعكس على سير العملية الانتخابية ونتائجها، وهو ما يتجسد فعليا في التجارب الانتخابية السابقة.

ونتيجة لظروف السياسية التي مرت بها الجزائر في ظل التعددية وفي المرحلة الانتقالية من حداثة التجربة الديمقراطية وعدم الاستقرار السياسي، و ضعف العمل التشريعي وصعوبة عمل المجالس المحلية وهيمنة أحزاب التحالف على الحياة السياسية يصعب تقييم مدى عدالة طريقة التقسيم.

ومع أن التقسيم للدوائر الانتخابية أمر لا بد منه في جميع الأنظمة الديمقراطية القائمة على دوائر ذات مقعد واحد، ويهدف التعديل الدوري لحدود الدوائر الانتخابية إلى منع الفوارق الكائنة بين دائرة وأخرى، وتحقيقا للعدالة ورغبة في مشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين في الانتخابات¹.

¹ داوود الباز، حق المشاركة السياسية، المرجع السابق، ص 436

ويكون لتعديل الحدود الانتخابية انعكاسات مهمة ليس على المرشحين المشاركين وممثلي الدوائر في السلطة التشريعية فقط، إنما على الناخبين و على الجماعات الشعبية ويمكن أن تؤثر على نتائج الانتخاب وتركيب السلطة التشريعية¹.

ويبرز تأثر العمل البرلماني بتقسيم الدوائر الانتخابية من حيث ارتباط تقليص حجم الدوائر أو تضخيم عددها، فقد يؤدي تقليص حجم الدوائر الانتخابية إلى تسهيل عملية الضغط على النواب، و التأثير عليهم من الحكومة و الأحزاب، وهذا ما ينعكس على استقلالية النائب و تجعل النائب أسير ناخبيه و مصالحهم المحلية.

كما يؤدي رفع حجم الدوائر إلى صعوبة الاختيار وضعف التمثيل ولاسيما التعبير عن كافة الاحتياجات الاجتماعية و السياسية².

بالرجوع إلى التجربة البرلمانية الجزائرية نلاحظ عدم التوفيق بين دور النائب و الذي يعطي له الطابع الوطني، وبين رؤية النائب و ممارسة النائب بأنه له دور محلي فقط، وقد تجسد ذلك من خلال العمل التشريعي والعمل الرقابي، و في المناقشة العامة تغلب على تدخلات النواب الانشغالات المحلية على حساب المصالح الوطنية.

بالإضافة إلى بروز الأقليات وتشجيع القبلية و الجهوية، والتي أمام ضعف تكوين الأحزاب ودورها، وعدم تأهيل برامجها جعلها تؤسس القوائم الانتخابية على مستوى الدوائر على هذه الأسس وهو الأمر الذي أنعكس على أداء البرلمان، و على ضعف العمل التشريعي و الرقابي وتكريس هيمنة الأحزاب الكبرى التي تركز على هذه الاعتبارات.

هذا ويرتبط تقسيم الدوائر الانتخابية بالتنظيم الإداري، و الذي يهدف إلى مساهمة الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية، وتفعيل مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وذلك أمام تطور وظائف الدولة في مختلف الميادين وعجز النظام المركزي عن

¹ نفس المرجع.

² أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، المرجع السابق، ص 123.

القيام بجميع الوظائف، مما يبرر أساس تقسيم وتوزيع السلطات الوطنية الإدارية إلى وحدات إدارية على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي ومصلي¹.
تتباين الدول في التنظيم الإداري وفقا لأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، مما يجعل مبررات ومعطيات التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بالشكل الحالي لا تتلاءم مع متطلبات المرحلة الراهنة وتحديات الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي وفي مجال الاستثمار و المجال البيئي كما أنه يتوجب إعادة النظر في التقسيم وفقا للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الجغرافية وفقا لأسس علمية،² لارتباطه بمهام المجالس المنتخبة ، وبالنظام الانتخابي الذي يركز على تقسيم الدوائر.

¹ محمد علي، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، 2011-2012، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، ص 49.

² نفس المرجع، ص 244.

المبحث الثاني: ضمانات حق الترشح للمجالس المنتخبة.

كرس دستور 1996 حق الترشح تجسيدا لمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق و الواجبات وطبقا لما تقتضيه قواعد الديمقراطية من حقهم في الانتخاب و الترشح ومع ذلك تتطلب خضوعه لمعايير حددها القانون تتلائم مع المهمة النيابية.

يرجع وضع شروط الترشح إلى أهمية المهام الملقاة على عاتق المترشح، وبذلك حدد قانون الانتخابات الجزائري شروط الترشح للانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولاية وشروط الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، والشروط المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة.

لقد وضعت معظم التشريعات شروطا تهدف إلى ضمان أداء المرشح لمهامه النيابة في المجالس المنتخبة، إلى جانب ضمان استقلال النائب في أداء دوره، وتمتعه بالنزاهة والكفاءة للتمثيل.

باعتبار إن تنظيم عملية الترشح احد أهم الركائز للعملية الانتخابية، ويضطلع بدور كبير في نجاحها، وتختلف الشروط القانونية المطلوبة وفقا للنظام الانتخابي، وللدور المنوط بالمرشح القيام بها، ويتم تحديدها حتى لا تؤدي لترجيح المصالح الحزبية للتأثير على النتائج. وتقسم شروط الترشح إلى موضوعية وشكلية، كما صنفنا الشروط الموضوعية إلى شروط عامة تتمثل في الجنسية والسن والأهلية وشروط خاصة كالتجنيد وعدم توافر موانع الترشيح، ويكمن دور هذه الضوابط بالأهمية للمهام التي يؤديها المنتخبين في المجالس المحلية.

ولذلك يثار التساؤل حول مدى ملائمة شروط الترشح لمتطلبات عمل المجالس المنتخبة.

المطلب الأول: مدى ملائمة شروط الترشح لمتطلبات عمل المجالس المنتخبة.

لم يشترط المشرع الجزائري في المرشح حسن السيرة والسمعة لضمان فوز المرشح الذي يتوافر على الصلاحية والكفاءة المطلوبة، وترك الأمر للأحزاب والناخب، وذلك تجسيدا لمبدأ المساواة، ولصعوبة الإثبات وعدم إعطاء فرصة لإقصاء المعارضة باستعمال هذا الشرط دون نص¹.

وقد نصت المادة 78 من قانون الانتخابات 01-12² على شروط الترشح إلى المجلس الشعبي البلدي و الولائي ما يأتي :

1- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها وعليه فإنه لا يمكن للشخص غير المسجل أصلا في القوائم الانتخابية ممارسة حق الترشح، كما أشار المشرع إلى ضرورة أن يسجل في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها.

وهذا تماشيا مع الدور المنوط بهذا المرشح، وهو ضرورة إمامه بانشغالات الدائرة الانتخابية سواء بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية أو الولاية على مستوى انتخابات المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: شروط الترشح للمجالس المنتخبة.

إن المنتخب المحلي له مهام تتعلق بتمثيل السكان، وذلك لتحقيق التنمية المحلية وتجسيد اللامركزية الإدارية بالمساهمة في التسيير المحلي أو ما يعرف بالديمقراطية المحلية.

2- شرط السن: وهو وجوب بلوغ المترشح سن 23 سنة يوم الاقتراع، وقد قام المشرع بتخفيض سن الترشح بالمقارنة مع قانون 07-97، والذي كان يحدد السن ب 25 سنة بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

¹ هناك اتفاق في الفقه الإسلامي أن أهل الشورى يجب أن يتوافر فيهم شرط العدالة، الورع والتقوى والاستقامة والأمانة.

² القانون العضوي رقم 01-12.

وذلك لتشجيع التنافس على المشاركة في الحياة السياسية و المساهمة في التسيير على المستوى المحلي باعتبارها مدرسة الديمقراطية، وباعتبار أن السن يخول له حق الاختيار بكل رشادة ووعي تمييز.

فالملاحظ أن تخفيض السن تم في ظل الحراك السياسي العربي، و الذي كان من أهم شعاراته إشراك الشباب في العملية الديمقراطية، كما أن المشرع ساير بعض التشريعات التي حددت سن الترشح 23 سنة مثل فرنسا.

فإذا كان رفع سن المرشح جاء تلبية لعدد من الجوانب بعضها منطقي، ومن ذلك ضمان توافر الوعي السياسي الكافي والحكمة المطلوبة في النائب لقيام بمهمة التمثيل والخدمة العامة.

ويبقى ما تم من شروط قانونية لضمان مبدأ المساواة والعدالة في الترشح، ومن ثم في التنافس، وحياد الأجهزة الإدارية أو القضائية التي من الممكن أن تؤثر علي سير العملية الانتخابية، ولتجنب الممارسات المستقاة من سلبيات التجارب الانتخابية السابقة.

إلا أن نظام تحديد النتائج الانتخابية في الجزائر منذ الاستقلال يتأثر برغبة النظام السياسي، وتجلى ذلك من خلال التعددية التي كرست هيمنة أحزاب السلطة على المجالس المنتخبة، وقد أدى هذا إلى استقرار النظام السياسي.

3- الجنسية.

اشترط قانون الانتخابات في المرشح أن يكون ذا جنسية جزائرية ولم يفرق المشرع الجزائري بين الجنسية المكتسبة والجنسية الجزائرية الأصلية، ومن الطبيعي أن تشترط كل دولة الجنسية لأن مواطنيها يكون لديهم الولاء عكس الأجانب.

وذلك ما جعل البعض يعتبر أنه لا يمكن التساهل كذلك بشأن شرط الجنسية بالنسبة للمرشحين للمجالس التشريعية خصوصا وأن الظروف السياسية و الاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الجزائر، بالإضافة إلى مخاطر إمكانية الإطلاع على أدق التفاصيل المتعلقة

بالسياسة الداخلية و الخارجية في حالة حصول المنتخبين على عضوية مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني.

فكانت صياغة المادة 78 من قانون الانتخابات 01-12 تشترط على المترشح للمجلس الشعبي البلدي، والمترشح للمجلس الشعبي الولائي، وللمجلس الشعبي الوطني يكون ذا جنسية جزائرية ومكتسبة منذ ثماني سنوات على الأقل.

إلا أن المجلس الدستوري¹ اعتبر الشخص الذي يتمتع بالجنسية الجزائرية يتمتع بكافة الحقوق ابتداء من تاريخ اكتسابها طبقا لأحكام المادة 29 من دستور 1996 التي تؤكد على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون.

ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى أي شرط أو ظرف شخصي أو اجتماعي وهذا طبقا لأحكام المادة 32² من الدستور التي تجعل من هذه المؤسسات ضمانا لمساواة المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، بإزالة العقبات دون مشاركة الجميع في الحياة السياسية.

وتناولت عدة تشريعات اشتراط الجنسية الأصلية مثل التشريع المصري، وثار خلاف بشأن مزدوجي الجنسية³، وفي الجزائر نص القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري في المادة 2/63 منه، على أن "التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرطا لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية.

يحدد القانون المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية المذكورة أعلاه"

4- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها وذلك ضمانا لاستقرار المجلس وتفرغ المرشح لمهام طيلة العهدة الانتخابية، ونظرا لكون الخدمة الوطنية هي واجب وطني.

¹ رأي رقم 3 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 يتعلق بمدى مراقبة مطابقة القانون العضوي، الجريدة الرسمية عدد 1، الصادر في 14 يناير 2012.

² المادة 32، قانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

³ حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2010، ص 61.

5- أن لا يكون محكوم عليه في الجنايات و الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب و لم يرد اعتباره.

6- أن لا يكون محكوما عليه حكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به.

ويتطلب الترشح لعضوية المجالس أن يكون الشخص حسن السيرة و السمعة، وذلك بان لا يكون قد سبق الحكم عليه بإدانة جنائية أو جنحة تم على أساسها حرمانه من الحقوق المدنية و السياسية و لاسيما حق الانتخاب.

وإذا كان قانون الانتخابات الجزائري لم يشترط اشتراط الترشح بواسطة إحدى القوائم الحزبية، فإنه قد سبق انه تم حرمان من تسببو في إفساد الحياة السياسية، مثل الأشخاص المتسببين في المأساة الوطنية، بموجب قانون المصالحة الوطنية ومنعهم من ممارسة الحقوق السياسية و لاسيما حق الانتخاب، وهو شبيه بقانون العزل السياسي.

مما تجدر الإشارة إليه إلى أن حرمانهم من الترشح هو حرمان مؤقت من ممارسة الحقوق السياسية، مع ذلك فإن نرى أن توسع المشرع في الشروط الموضوعية يؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن، ويقيد إرادة الناخبين في الاختيار بين المرشحين المؤهلين للقيام بالمهام النيابية في المجالس المنتخبة، ويمس بتوازن السلطات خاصة التشريعية والتنفيذية.

وقد أغفل المشرع الجزائري شرط أجادة القراءة و الكتابة، كما ذهبت إلى ذلك بعض التشريعات مثل التشريع المصري أو شرط المؤهل العلمي، و الملاحظ من التجربة العملية أنه بسبب ضعف المستوى العلمي اثبت وجود فارق بين الهيئات التنفيذية المعينة بناء على مؤهل علمي و خبرة وسن المنتخبين.

ويشير هذا الشرط مسألة الخروج عن مبدأ الاقتراع العام والمساواة بين المواطنين وتجسيد الديمقراطية، بالإضافة الجهة التي لها صلاحية التحقيق من توافر الشروط بين من يسندها إلى البرلمان و من يسندها إلى القضاء.

اعتبر الدكتور داوود الباز أن عدم اشتراط المؤهل العلمي في المرشح يعود إلى الخلط الواقع و الخاطئ في نفس الوقت بين الجانب الاجتماعي للنيابة البرلمانية و الجانب السياسي لها و طغيان الأول على الثاني وطمسه له¹.

وعليه يرتبط شرط المؤهل العلمي بكفاءة أداء المجالس المحلية، ولاسيما في ظل التحديات الراهنة ودورها في مجال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الاستثمار و البيئة و الهيمنة العمرانية.

وعلى مستوى البرلمان تحديات تتعلق بالسياسة الخارجية و القيام بمصالح التشريع و الرقابة وضرورة تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ومصحة الدائرة الانتخابية أو الجماعة التي ينتمي إليها.

مع ذلك ذهبت بعض التشريعات في بعض الدول إلى أنه لا ضرورة لاشتراط المؤهل العلمي أو المستوى العلمي لأن ذلك لا يتفق مع مبدأ المساواة بين المواطنين في الحق الترشح، وإذا كانت المهام تتطلب مستوى علمي للعضوية في المجالس المنتخبة، فإنه يترك الأمر للناخب الذي يمكنه أن يختار من يمثله ويحقق له مصالحه إلى جانب دور الأحزاب السياسية.

لقد استبعد المشرع الجزائري شرط المؤهل العلمي أو إجادة الكتابة والقراءة رغم إفرزات العملية الانتخابية، ومرد ذلك لصعوبة عملية في التطبيق، لكون إن نسبة كبيرة من المشاركين في العملية السياسية لا يتوافر فيهم شرط المستوى العلمي، إلى جانب أن بعض البلديات والدوائر لا تتوافر على هذا الشرط، بالإضافة إلى عزوف النخبة عن العملية السياسية بسبب الشك حول مصداقية الانتخابات ومحدودية صلاحيات المجالس المنتخبة.

كما نلاحظ عمليا ضعف أداء المجالس المنتخبة لنقص الإلمام بالمهام و الوعي لدى المنتخبين إلى جانب هيمنة رجال المال على الحياة السياسية وعلى المجالس المنتخبة وانتشار

¹ داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 358.

ظاهرة شراء الأصوات، وذلك بسبب نقص الوعي السياسي للناخب وانتشار الجهل والامية إلى جانب الفقر.

رغم أن المنطق و الممارسة أكدت وجوب توافر شرط إجادة القراءة و الكتابة أو المؤهل العلمي لإمكانية قيام المرشح بوظائفه ولاسيما على مستوى البرلمان، إلا أن البعض يرى أنه أصبح لا ضرورة لاشتراط النصاب العلمي المرتفع أو المتخصص لاسيما وأن القاعدة العريضة من أعضاء هيئة الناخبين من الأميين¹.

بناء على ذلك كان على المشرع الجزائري اشتراط المؤهل العلمي لتفعيل دور المجالس المنتخبة، ولو بشكل تدريجي وعدم ترك المسألة للأحزاب وحدها، كما هو الحال بالنسبة لمشاركة المرأة، وهو ما يمكن تجسيده كذلك بالنسبة للمؤهل العلمي.

كما تعتبر الوسيلة الوحيدة لتدعيم المجالس المنتخبة بالكفاءة العلمية، وهو ما ينعكس على تفعيل دور هذه المجالس المحلية على مستوى التنمية أو المجالس الوطنية، وهو ما يدعم الدور التشريعي و الرقابي، ومناقشة السياسة العامة الداخلية والخارجية.

وهناك من يرى انه لا بد من تحديد فترة النيابة للعضو بعهدتين، وذلك لتكريس التداول وإشراك الشباب، وهذا ما يجعل النائب في استقلالية في أداء مهامه وبعيد عن نزعة العاطفية والتي تتطلب تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة، بالإضافة إلى المؤهل العلمي. ويبقى عدم اشتراط المشرع لبعض الشروط لترك المبادرة للأحزاب السياسية، والتي يعد من أهم أدوارها اختيار المرشحين الأكفاء والمؤهلين، من بين الكفاءات باعتبار الأحزاب هي المدرسة لاكتساب الخبرة اللازمة لأداء مهامهم النيابية.

¹ منصور محمد الواسعي، المرجع السابق، ص 408.

الفرع الثاني: إجراءات الترشح للمجالس المنتخبة.

بالرغم من أن حق الترشح هو حق دستوري إلا أن المشرع وضع قيوداً على ممارسة حق الترشح لتحقيق التكافؤ بين المرشحين، ولذلك وضع قانون الانتخابات عدة استثناءات على المبدأ العام بحرية الترشح.

1- القيود الواردة على حق الترشح:

نصت المادة 81 من قانون الانتخابات رقم 12-101¹ على الأشخاص غير قابلين

للانتخاب كما يلي:

أ- بالنسبة للانتخابات البلدية :

الأشخاص غير قابلين للانتخاب:

- يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسته وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم.

- الولاية،

- رؤساء الدوائر،

- الكتاب العامون للولايات،

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات،

- القضاة،

- أفراد الجيش الوطني الشعبي،

- موظفو أسلاك الأمن،

- محاسبو أموال البلدية،

- الأمناء العامون للبلديات،

¹ المادة 81، القانون العضوي رقم 12-01.

ب- بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية الولائية:

نصت المادة 83 من¹ نفس القانون على انه "يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا منها وظائفهم :

- الولاية.

- رؤساء الدوائر.

- الكتاب العامون للولايات.

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات.

- القضاة.

- أفراد الجيش الوطني الشعبي.

- موظفو أسلاك الأمن

- محاسبو أموال البلدية.

- الأمناء العامون للبلديات.

فقد منع المشرع هؤلاء الأشخاص من ممارسة حق الترشح لمدة محدودة، حتى لا يتم استغلال الوظائف التي يشغلونها للحملة الانتخابية لصالحهم²، وقد استهدف المشرع من وضع قيود على الحق في الترشح ضمان نزاهة العملية الانتخابية، وتكريس مبدأ المساواة بين المرشحين، وذلك من خلال وظائفهم التي تخول لهم التأثير و الضغط على الناخبين.

ومن ثم فإن تنظيم مسألة الترشح ينجم عنها كثيرا من الأضرار و المخاطر التي تنجم عن سلوك طريق الترشيح، لكل من يجد في نفسه رغبة دون جدارة، ولهذا تتطلب بعض

¹ القانون العضوي رقم 12-01.

² وتجدر الإشارة أن بعض التشريعات مثل التشريع اليمني حدد شرط الترشح في الدستور بشرط المرشح لمجلس النواب أن يكون يمينيا، أن لا يقل سنه عن 25 سنة أن يكون مجيدا للقراءة و الكتابة أن يكون مستقيما الحالة و السلوك مؤديا للفرائض الدينية وأن لا يكون صدر في حقه حكما قضائيا بشأن جرائم مخلة بالشرف و الأمانة ما لم يكن قد رد اعتباره، ص 407 .

الاعتبارات القانونية و السياسية و الاجتماعية تحديد بعض الشروط الموضوعية و الشكلية التي لا تتنافى مع مبادئ المساواة و الديمقراطية¹.

ولما كانت مهمة النائب أكبر و أدق من مهمة الناخب كان من الطبيعي وضع شروط التأهيل للقيام بهذه المهام، وترجع معظم الدساتير إلى القانون لتنظيم الشروط، أو القيود المتعلقة بعملية الترشيح باعتبار المرشح بحاله ينظم الحقوق و الحريات و وضع القوانين لكفالتها.

2- حق الترشيح و مبدأ التعددية الحزبية و التداول على السلطة.

يعد الترشيح احد أهم الوسائل في المشاركة في الحياة السياسية للمواطن ومن أهم الحقوق المكفولة في الدستور وعلى هذا الأساس فإن حقوق الانتخاب والترشيح حقان متكاملان لا تقوم النيابة بواحد منهما دون الآخر لتجسيد الديمقراطية، فأساس وضع شروط الترشيح هو ضمان مبدأ المساواة في الترشيح.

ولما كان من مقتضيات الأسس الديمقراطية في تكوين البرلمان و المساهمة في تكريس السيادة الشعبية، وضعت أغلب التشريعات قواعد للحد من تدخل السلطة التنفيذية في عمل المجالس المنتخبة، وهي تتمثل في كون تحديد قيود الترشيح من اختصاص السلطة التشريعية وذلك حرصاً على ضمان الحريات العامة².

ولذلك نصت قوانين الانتخاب على تحديد شروط الترشيح لتشجيع مهمة النائب على ممارسة وظيفته، ولتحقيق استقلاله في أداء مهامه، كما نصت هذه القوانين على التنافي مع العهدة البرلمانية شريطة أن تكون محددة، وبذلك أسس المشرع أنشطة من حالات التنافي مع

¹ داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 357 - 358 .

² طبقاً للتشريع الفرنسي المادة 25 من الدستور، فإن تحديد شروط الصلاحية للترشيح ونظام عدم الصلاحية للترشيح يكون بقانون أساسي أما بالنسبة للأشخاص العاديين فإن القوانين العادية هي التي تحدد شروطها وتنظيمها وكذلك أوجد المجلس الدستوري قاعدة لكل قيد يرد على ممارسة الحقوق.

العهد البرلمانية شريطة أن تكون محدودة زمنيا ولا تؤثر على الممارسة العادية للعهد البرلمانية.

باعتبار أن القانون العضوي الخاص بتحديد حالات التنافي مع العهد البرلمانية يستهدف تجنب عضو البرلمان الجمع بين وضعين قانونيين قد يلحق ضرر بمهمته البرلمانية، ويحدث تعارضا بين مهمته ومصالحه، إلى جانب منع كل إمكانية الجمع بين أية وظيفة أو مهمة مع العهد البرلمانية حتى يبقى البرلمان وفيا لثقة الشعب¹.

ثم بغرض تعزيز استقلالية النواب ودعم تفرغهم لمهامهم اشترط القانون عدم الجمع بين العضوية في البرلمان أو عهدا انتخابية أخرى، ومن المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في القانون العضوي رقم 02-12 الذي يحدد حالات التنافي مع العهد البرلمانية.

إلا أن رأي المجلس الدستوري جاء مخالفا لإرادة المشرع بخصوص رفع حالة التنافي بالنسبة لمهام أستاذ وأستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية، واعتبره وضعا تميزيا بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة، ومساسا بمبدأ المساواة².

وعليه نصت المادة الثالثة (3) من القانون 02-12 الذي يحدد حالات التنافي مع

العهد البرلمانية على ما يلي " تتنافى العهد البرلمانية مع:

- وظيفة عضو في الحكومة،
- العضوية في المجلس الدستوري،
- عهدا انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب،

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 4، المؤرخ في 2011/12/22، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهد البرلمانية للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 1، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

² نفس المرجع.

- وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية،
- وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح،
- ممارسة نشاط تجاري،
- مهنة حرة شخصيا أو باسمه،
- وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية،
- رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية أو الاتحادات المهنية.¹

رغم أن المشرع الجزائري كان حريصا على تحقيق استقلالية النواب، وعدم التأثير عليهم من خلال ما تم استخلاصه من التجارب السابقة، إلا أن الواقع العملي أن القانون أظهر قصور في تطبيق أحكامه من خلال طرق الإثبات، وهو ما لوحظ من خلال الجلسات في غياب النواب في العهدة البرلمانية الحالية.

كما لم تنعكس تطبيق أحكام القانون على أداء النواب، ولم يسجل التفريغ للمهام ولاسيما بالنسبة لممارسة الأنشطة التجارية، و التي في الكثير ما تكون الممارسة الفعلية رغم أن الوضعية القانونية سليمة.

فإذا كان حق الترشح مكفولا دستوريا وقانونا ضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن فان وجود تلك الشروط القانونية والقيود فيه ضمان لحرية الناخبين في ممارسة حقهم، وضمان لقيام المنتخبين بأداء مهامهم النيابية.

هذا ويفترق حق الانتخاب وحق الترشح، فالعملية الانتخابية وتكريس الديمقراطية تقتضي تجسيد مبدأ حرية الترشح، وتنافس عدد من المرشحين على مقاعد محددة وفقا لنظام انتخابي معين سواء على أساس القائمة أو الانتخاب الفردي، بمشاركة الأحزاب السياسية.

¹ المادة 5، القانون العضوي رقم 12-02.

لا تقتصر المساواة بين المرشحين في الشروط، بل حتى في إجراءات الترشح وطريقة تقديم الترشح وقواعد المنافسة، عن طريق ضوابط الحملة الانتخابية، وهذا ما يتطلبه تحقيق التمثيل لكل الاتجاهات السياسية.

وتتعلق القواعد والأحكام المتعلقة بشخص المترشح من كافة النواحي الذاتية والموضوعية، والتي يعد الإطار الدستوري والقانوني لها، لأنه يحدد مدى قدرتهم وكفاءتهم في التمثيل، إلى جانب الشروط وضع القانون قيود للتفرغ مهام النيابة فنص على حالات التنافي أي عدم الجمع بين مهام النيابة ووظيفة أخرى أو عضوية في هيئتين منتخبين¹.

المطلب الثاني: تطبيقات المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة.

تختلف نسبة تسجيل المرأة في القوائم الانتخابية كناخبة، كما أن مشاركتها في الانتخابات كمرشحة باختلاف الدول، ووضعية المرأة في المجتمع وفي اتخاذ القرار وتحقيق التنمية، ولأجل ذلك خصصت بعض التشريعات حصص من المقاعد لضمان نجاحها بنسبة معينة.

سنحاول من خلال الدراسة النقدية للنصوص القانونية تقييم مدى استجابتها لمتطلبات المشاركة السياسية للمرأة، ومقتضيات المساواة المقررة في الدستور؟

رغم أن عدد الناخبات في كثير من الدول يتجاوز النصف، إلا أن التجارب الانتخابية أكدت أنه بدون نظام الحصص تكون فرصة المرأة قليلة في الفوز، وهو ما أدى إلى تقرير تخصيص نسبة من المقاعد للمرأة لإزالة المعوقات الاجتماعية لتمثيلها بهدف التعبير عن اهتماماتها وانشغالاتها، وإشراكها في العمل السياسي والتنمية.

وتختلف الأنظمة السياسية حول النظام الانتخابي الأمثل لتمثيل كافة شرائح المجتمع في المجالس المنتخبة، ولاسيما تمثيل المرأة، فالبرلمان بحاجة إلى دعمه بالعناصر

¹ عمر نهاد عطى حمدي، اثر نتائج الانتخابات على ممارسة السلطة وحقوق الأفراد،، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، مصر

النسوية الفعالة وصاحبة الخبرة والمبادرة إلى فتح النقاش وتقديم الاقتراحات وطرح البدائل، وبالخصوص في القضايا التي تهم المرأة في المجتمع، لان الإصلاح الانتخابي هو الطريق للإصلاح السياسي، والضمان لتجسيد الديمقراطية.¹

الفرع الأول: النظام القانوني الخاص للمشاركة السياسية للمرأة.

إن الأحزاب السياسية هي المدرسة التي يتخرج منها الناخب والمرشح، وتعرفهم بحقوقهم وواجباتهم، وهي التي تكون الرأي العام، فهي اللبنة الأساسية للبناء الديمقراطي، وهي المرجع للمؤسسات العامة في الدولة.

ولا يمكن تصور نظاما ديمقراطيا بلا أحزاب سياسية، وبدون تعددية حزبية، لان ذلك يعني انتقاص للحقوق والحريات الأساسية التي تكفلها الدساتير والاتفاقات والمعاهدات الدولية، فالديمقراطية لا تقوم إلا بالانتخاب وبالتداول على السلطة، وبالرقابة السياسية والتي لا يمارسها بفاعلية إلا الأحزاب السياسية.²

يعد الاهتمام بمشاركة المرأة في الحياة العامة بشكل عام وفي الحياة السياسية على وجه الخصوص احد أهم الاهتمامات على المستوى الدولي، وذلك ما جعل الموضوع يحظى بالدراسة في المؤتمرات والندوات الدولية، إلى جانب اهتمام المجتمع الدولي بمختلف هيئاته من دول ومنظمات دولية و إقليمية و جهوية وغير حكومية.

وكان في البداية المطالبة بحق المرأة في التعليم وكذا الحد من العنف ضدها، ثم أصبحت المناداة بحقها في المساواة مع الرجل في الحقوق والواجبات وصنع القرار، وذلك ما كان من ضمن أولويات ومطالب الجمعيات النسوية في مؤتمرات حقوق الإنسان، وقد عقد المؤتمر العالمي للمرأة في بكين سنة 1995.

¹ راجع لعروسي، الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل للتطوير البرلماني، دفاقر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 6 جانفي، 2012، ص 62.

² رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 210.

لابد من التنويه إلى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمد في بنوده على حقوق المرأة في المساواة، وأعطى الطابع الدولي لحقوق الإنسان بالمعنى الأشمل، ليشمل الاتفاقات والمعاهدات والإعلانات والمبادئ التي تعمق حمايتها للحقوق، والتي من أهمها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

وبالفعل حدث تطور في البيئة العالمية متمثلا في وثائق الأمم المتحدة الخاصة بالمرأة والتي صدرت عن العديد من الاتفاقيات والمؤتمرات، فقد أكدت الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق السياسية للمرأة للعام 1966 أن للنساء الحق التصويت في جميع الانتخابات وكذلك ضرورة تقلد المناصب العامة دون أي تمييز ضدهم.

وإذا كانت المرأة الجزائرية سجلت بطولات وتضحيات عظام عبر كل مراحل المقاومة الوطنية والثورة، فأنها كذلك استطاعت فرض نفسها ومكانتها في عالم الشغل وتولت وظائف عليا في الإدارة وسلك القضاء والجامعات والتعليم والطب، إلا أن ذلك لم يواكبه تمثيلا متناسبا في المجالس المنتخبة والمساهمة السياسية بشكل عام.

كما حاول المشرع الجزائري مسايرة التجارب العالمية عبر دول العالم في مجال ترقية المرأة ضمن المجالس المنتخبة، وبذلك تم اقتراح نظام الحصص، وذلك بموجب قانون 12 - 03¹ الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.

يعد ذلك تكريسا وانسجاما مع اتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة التي انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 96-51، وبمقتضى المادة 31 من دستور 1996 تم تجسيدها، والتي تنص على ترقية الحقوق السياسية للمرأة.

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن جميع الأفراد متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وكذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعدم التمييز على

¹ القانون العضوي رقم 12-03، المؤرخ في 2012/01/12، الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

أساس الجنس، فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية نص في المادة الثالثة¹ منه على أنه " تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد."

وطبقا لاتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة، فقد تم الاتفاق على تعهد الدول بوضع الآليات والتدابير، وذلك بدسترة مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، واتخاذ جميع التدابير التشريعية وغير التشريعية لمنع التمييز ضد المرأة وتكريس حماية قانونية لحقوق المرأة.²

فقد تم اعتماد نظام الحصص في كثير من دول العالم تحت تأثير جهود الحركات النسوية، وذلك ما انعكس على نصوص المواثيق الدولية، واعتبار نظام الحصص تمييزا إيجابيا لتمكين المرأة من المشاركة السياسية في مختلف المؤسسات السياسية. ويتناسب نظام الحصص مع نظام التمثيل النسبي، فيحصل كل حزب وقائمة على عدد المقاعد تقارب عدد الأصوات من الناخبين، ويدعم مشاركة المرأة الفعلية لا الصورية، ويطبق نظام الحصص أيضا بالنسبة الدول التي تتكون من مجتمع طائفي أو تنوع عرقي، فيكون هناك توازن اجتماعي وتمثيل عادل، وهذا رغم أن البعض يرى أنه نظام غير ديمقراطي ويكون على حساب الكفاءة.³

ثم تتابعت هذه المؤتمرات منذ مؤتمر المكسيك في السبعينيات مروراً بمؤتمر المرأة في نيروبي عام 1985، ومنذ تسعينيات القرن العشرين عقدت الأمم المتحدة ثلاثة مؤتمرات، ثم

¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تم التوقيع عليه في 16- ديسمبر 1966، تاريخ نفاذ الاتفاقية 23 مارس 1976.

² المادة 2 من اتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة، تم التوقيع عليها في 18 ديسمبر 1979، وتاريخ نفاذها في 3 ديسمبر 1981.

³ عصام بن الشيخ، تمكين المرأة المغاربية في ظل النظم الانتخابية المعتمدة الفرص والقيود، مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة ورقلة، عدد خاص افريل، 2011، الجزائر، ص 275.

المؤتمر العالمي الرابع للمرأة في بكين عام 1995، الذي جاء فيه أن المساواة بين الرجل والمرأة هي قضية من قضايا حقوق الإنسان.

وكان يهدف إلى مراجعة التأثير المتغير للنظم الانتخابية في التمثيل السياسي للمرأة في الهيئات المنتخبة، والنظر عند الاقتضاء في تعديل هذه النظم وإصلاحه¹.

فالملاحظ أن نسبة 30% التي وضعها مؤتمر بكين كانت هدفاً أولياً للوصول للمرأة إلى مواقع صنع القرار، وكخطوة أولى لتحقيق الهدف المرجو هو الوصول بالنسبة إلى 50% كما تبنت اليونسكو منذ مؤتمر الأمم المتحدة الرابع حول المرأة، سياسة واضحة في برامجها من أجل تمكين المرأة في مجالات عديدة من الحياة، وأهمها التربية والتعليم والعمل¹.

لأجل ذلك تبنى المشرع الجزائري نظام توسيع الحقوق السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة بموجب المادة 31 مكرر من دستور 1996، والتي نصت على انه "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، ويحدد قانون عضوي كيفية تطبيق المادة".

ويهدف النص على هذه المادة في الدستور إلى ضمان توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وتعزيز دور ومكانة المرأة الجزائرية داخل المجتمع²، وجاء ذلك في ديباجة الدستور بأنه يشارك كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة.

من المعلوم أن المشاركة السياسية هي العملية التي يلعب من خلالها الفرد دوراً في الحياة السياسية لمجتمعه، وهي تلك الأنشطة السياسية التي بمقتضاها يشارك أفراد المجتمع في اختيار حكامهم وفي صياغة السياسة العامة³.

¹ بلول صابر، التمكين السياسي للمرأة العربية والتوجهات الدولية والواقع، مجلة تصدر عن كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، العدد الثاني، سوريا، 2009، ص 646.

² مقدمة عرض الأسباب لمشروع القانون العضوي الذي يحدد كيفية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، 2011.

³ حفصة بن عشي، تعزيز تواجد المرأة بالمجالس المنتخبة في ظل القانون العضوي 12-03، ملتقى وطني حول قانون الانتخابات واقع وأفاق، جامعة قالمة 3-4 مارس 2013، ص 135.

وقد تكون المشاركة السياسية إما عن طريق ممارسة حق الانتخاب، أو الترشح للانتخابات كرئيس للجمهورية أو عضو في المجالس المنتخبة أو تقلد منصب سياسي، فالمشاركة هي المساهمة في عملية التنمية بأبعادها المختلفة وفي صنع القرار. وقد اقر الدستور الجزائري بموجب المادة 32 منه على "أن 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"¹، كما ورد في المادة 34 نص على المساواة بين المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات والمشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إلا أن الواقع خالف أحكام الدستور والنصوص الوطنية السارية المفعول منذ الاستقلال، وما للجزائر من التزامات دولية، فكان لا يزال تمثيل المرأة في الحياة السياسية ضعيفا من المجالس المنتخبة.

فقد سجل تمثيل المرأة في حدود 30 امرأة من مجموع 389 نائبا (7,7%)، و7 نساء من بين 144 عضو بمجلس الأمة (4,86%)، تم تعيينهن ضمن الثلث الرئاسي، وكذلك الأمر بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية والولائية.

فلا يوجد من بين 1541 رئيس مجلس شعبي بلدي سوى (3) ثلاث نساء، ولا وجود لأي رئيس مجلس شعبي ولائي عبر كامل التراب الوطني ترأسه امرأة، وبذلك يعد النظام الإجباري للحصص من قوائم الترشيحات أكثر الأنظمة انسجاما مع اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي أنظمت إليها الجزائر.²

¹ المادة 32، قانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

² مقدمة مشروع القانون العضوي رقم 03_12.

مع الإشارة أن الهدف من تطبيق نظام الحصص الإجباري مضاعفة تعداد التمثيل النسوي في المجالس الشعبية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني، وترك الأمر في مجلس الأمة لآلية أخرى لكون طريقة الانتخاب تقوم على الاقتراع غير المباشر. وبالتالي فلا سبيل لتوسيع مشاركة المرأة فيما عدا إمكانية اللجوء إلى تخصيص مقاعد خاصة بالنساء، أو تغيير النظام الانتخابي لمجلس الأمة، وقد جاء التعديل الدستوري بموجب قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري إضافة إلى ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظها في المجالس المنتخبة، إلى جانب تعزيز مكانتها في سوق الشغل بالنص في المادة¹ 36 منه بما يلي " تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل.

تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية على مستوى المؤسسات"

كما اعتمد قانون الانتخابات على قاعدة أن الاستخلاف يكون من نفس الجنس²، وذلك بهدف المحافظة على نسبة تمثيل النساء داخل المجالس المنتخبة، وأنه تحفيزاً للأحزاب السياسية، وتشجيعاً لها لتوسيع قاعدتها من النساء وحظوظ تمثيلهن في المجالس المنتخبة. وقد عرف القانون العضوي المتعلق بتحديد كيفية توسيع تمثيل المرأة إخطار من رئيس الجمهورية وأصدر المجلس الدستوري رأياً، وافر بان تحديد النسب ليس من شأنها تقليص حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة وإنهالا تشكل عائقاً قد يحول دون مشاركتها. في حين المجلس الدستوري اعتبر أن نسب النساء تهدف إلى إزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، وبالتالي توسيع حظوظ تمثيل المرأة وترقية حقوقها السياسية طبقاً لأحكام 31 مكرر من دستور 1996.

¹ قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

² المادة 6، القانون العضوي رقم 12-03.

بناء عليه " أن مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور لا يتعارض مع إقرار المشرع قواعد مختلفة عندما يكون لمعيار الاختلاف علاقة مباشرة بموضوع القانون الذي يضعه، والنتائج عن حتمية دستورية، ولا يتعارض أيضا مع إقرار المشرع لقواعد مختلفة لمواطنين يوجدان في أوضاع مختلفة.

لكن المشرع لم يهدف فقط إلى مجرد تسجيل عدد من النساء ضمن القوائم الانتخابية، وهو ما لا يشكل ضمانا كافيا لتمثيلها، في ظل الثقافة التي تسود في المجتمع، ونقص الوعي الاجتماعي بدور المرأة في المجال السياسي، وعزوف المرأة في حد ذاتها عن الترشح. باستقراء للنسب يلاحظ الفرق بين نسبة مشاركة المرأة في قوائم الترشيح لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وبين قوائم الترشيح المحلية، وقوائم الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، وكان من الأجدر المساواة بينهم.¹

مما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري قام بحجز نسبة معينة للنساء في قوائم الترشح للانتخابات النيابية، كما قام بضمان فوزهن، وهذا عكس بعض التشريعات التي قامت بحجز نسبة معينة للمرشحات دون النظر في ضمان فوزهن، وهناك بعض التشريعات التي حجزت مقاعد للمرأة دون البحث في نسبة تواجد المرأة في المجالس المنتخبة. فإذا كان المشرع الجزائري تمييز بكونه إضافة إلى النص على ضرورة تعزيز وتدعيم ترقية مشاركة المرأة السياسية في الدستور، أضاف إلى ذلك ضمان الفوز.

فالمشاركة السياسية ترتبط بعملية التنمية من مختلف جوانبها، والمساهمة في اتخاذ القرارات، وهي عملية مستمرة من خلال المؤسسات الدستورية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية، فلا تقتصر على المجالس المنتخبة، وبالرجوع إلى الواقع فنجد المساواة بين الرجل والمرأة في جميع الوظائف فهي قاضية و أستاذة وطبيبة ومحامية ومهندسة.

¹ حفصة بن عشي، تعزيز تواجد المرأة بالمجالس المنتخبة في ظل القانون 12-03، الملتقى الوطني بجامعة قلمة، المرجع

الملاحظ تولي المرأة في الوظائف انطلاقا من مبدأ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بينها وبين الرجل، ونسجل تفوق المرأة أحيانا بسبب إعفائها من الخدمة الوطنية فتكون أوفر حظا منه، وفي المجال السياسي لوحظ ترأس عدد من النساء للأحزاب السياسية، إضافة إلى الجمعيات النسوية.

لكن مع أن التعديل الدستوري بموجب القانون 01-16 ظلت السلطة التنفيذية تتعامل مع قضايا المرأة بشكل سياسي، وهذا ما يتبين من خلال عدم منح المرأة وظائف عليا في السلطة التنفيذية في إطار ما يسمى بالحصص، وهو ما يفند غرض تعزيز مكانة المرأة. إلا أن المجتمع الجزائري متحفظ على الدور السياسي للمرأة وتسيير الشؤون العامة وهو ما لا يشجع اقتحام المرأة الميدان السياسي، ولا يزال الدور التقليدي للمرأة مبررا للقانون العضوي المتعلق بتوسيع حظوظ المرأة، وذلك باستثناء بعض المناطق ذات الخصوصية واعترافه الضمني باستحالة تطبيق القانون فيها.

الفرع الثاني : تقييم فاعلية المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة

لقد أدى تطبيق القانون العضوي رقم 03-12 المتعلق بتوسيع حظوظ المرأة إلى ارتفاع تمثيل المرأة في المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، الأمر الذي أدى إلى تحقيق قفزة نوعية لمشاركة المرأة في الحياة السياسية مقارنة بالديمقراطيات العريقة، وذلك بشكل يعكس مكانتها الاجتماعية، وتحقيقا لمبدأ المساواة، واعترافا لتضحيات المرأة الجزائرية، وتجسيدا للتمثيل الحقيقي للواقع الديمغرافي للبلاد والذي تمثل فيه الكفة لعدد النساء¹.

فلم يشترط القانون نسبة معينة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة، وكان على المشرع الجزائري في إطار المبادئ العامة وعدم الزج بالقوانين في هذا الجدل

¹ عمار عباس وبين طيفور نصر الدين، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة أو تحقيق المساواة عن طريق التمييز الإيجابي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 10 جوان 2013، ص 86.

الفقهي، وقد قام المشرع بتجديد النسب في المادة الثانية من القانون العضوي 12¹-03 بما يلي:

انتخابات المجلس الشعبي الوطني:

20 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة مقاعد.

30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمس مقاعد.

35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق (14) أربعة عشر مقاعد.

40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق (32) مقاعد.

50% بالنسبة لمقاعد الجالية بالخارج.

انتخابات المجالس الشعبية الولائية:

30% عندما يكون عدد المقاعد 35 و39 و43 و47 مقعد

35% عندما يكون عدد المقاعد 51 الى 55 مقعد

انتخابات المجالس الشعبية البلدية:

30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقر الدوائر وبالبلديات التي يقل عدد

سكانها عن 20 ألف نسمة.

ويمكن القول أن ربط المشاركة السياسية للمرأة بنظام الحصص لم يلقى إجماعاً من

المنظمات والهيئات التي تعمل على تفعيل هذه المشاركة، فتواجد المرأة في المجالس المنتخبة

لم يحقق التمثيل الفعلي والنوعي، والى جانب أن نسب تمثيل المرأة في المجلس المنتخبة

ضعيف في الدول الغربية.

بالإضافة إلى أن النسب المحددة لم تكن بناء على معايير مدروسة، ولم تبنى إلا

على أساس عدد السكان وعدد المقاعد وحملت نوع من التمييز بين المناطق، فهناك مقرات

¹ القانون العضوي رقم 12-03.

الدوائر التي لا تختلف عن بلديات لا تتجاوز 20000 نسمة، وهذا رغم أن المشرع كان يهدف إلى التطبيق التدريجي مع التقييد بالنسب الموجودة في الاتفاقيات الدولية.

ونجد إن المشرع لضمان تطبيق هذه النسبة في قوائم الترشيحات سواء بالنسبة للقوائم الحرة أو تلك التي تقدم تحت غطاء حزب سياسي اقر جزء رفض القائمة، وطبقا للقانون العضوي 12-03¹ يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه بحسب المقاعد المتنافس عليها.

ثم من الملاحظ أن المؤسس الدستوري اعتبر أن ذلك يعد تمييزا ايجابيا، كما أكدت ذلك بعض التشريعات المقارنة، ولكن ما جدوى هذه النصوص إذا كانت المواد التي تنص على حق المساواة في التشريع الجزائري تعد ضمانا لعدم التمييز السلبي ضد المشاركة السياسية للمرأة ولاسيما من حيث التطبيق العملي.

إضافة إلى أن ضعف التمثيل لا يرجع إلى قصور في النصوص القانونية أو فراغ التشريع، وإنما لعوامل مختلفة تتعلق بالمرأة ذاتها وتعلق بالأحزاب سياسية، والقيود الثقافية والتاريخية والاجتماعية، وتحتاج إلى معالجة ذلك من مختلف الجوانب بنشر الوعي السياسي والتدريجي، وتكوين الأحزاب السياسية على إدماج المرأة في العمل السياسي والعمل الحزبي.

أما بالنسبة لآليات تدعيم مركز المرأة في الحياة السياسية، فلم يكن القانون العضوي النص الوحيد لتعزيز مكانة المرأة بل سبق ذلك إلغاء تحفظ الجزائر على الاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979، والذي نجم عنه المعدل لقانون الأسرة والجنسية، وإنشاء المجلس الوطني للمرأة.

فبموجب المرسوم الرئاسي رقم 08-426² المتضمن رفع تحفظ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول المادة 9،2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

¹ القانون العضوي رقم 12-03.

² المادة الأولى، المرسوم الرئاسي رقم 08-426، الجريدة الرسمية العدد 5، المؤرخة بتاريخ 21-جانفي 2009.

لسنة 1979، وهذا ما جعل الجزائر تصنف ضمن الدول الأولى التي تحتل فيها المرأة مكانة في العمل السياسي.

ثم بعد ذلك جاء تعديل الدستور في سنة 2008 ومن أهم جوانبه المادة 31 مكرر السالفة الذكر بهدف ترقية حقوق المرأة، وهو ما كرسه تعديل الدستوري 2016، فاعتبر عملية بناء المؤسسات حتما يمر على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد والجماعة.

مع ذلك لم يستطع المشرع فرض تطبيق النسب المنصوص عليها إلا في ظل الغموض حول كيفية تطبيق هذا القانون العضوي، وهذا ما استدعى تدخل وزير الداخلية بعد ظهور النتائج، ومع ذلك يعد موضوع مكانة المرأة محل نقاش بين مختلف التيارات الفكرية والاتجاهات السياسية، حول اليات تجسيد هذه المشاركة إضافة إلى الضغوط الخارجية.

إلا أن عوائق ترقية الحقوق السياسية للمرأة في الجزائر تتطلب توعية في مواجهة المجتمع، وهذا إلى جانب ما يثار حول مدى دستورية المادة 31 مكرر في ظل وجود المادتين 29، 31، ولم يكن رأي المجلس الدستوري في تبريره حول مدى المساس بمبدأ المساواة في ظل نظام الحصص.

فلم يجد المجلس الدستوري تبرير مؤسسا لإضافة المادة، وخاصة أن الدستور ذاته يقر بالمساواة في الحقوق والواجبات، وفي تقلد الوظائف العامة، والى جانب عد التمييز على أساس الجنس فما ضرورة إضافة مادة أخرى، وخاصة أن التعديل الدستوري بموجب قانون 16-01 نص على التناسف بين الرجال والنساء في سوق الشغل.

فتبرير المجلس الدستوري كان ضعيف البناء القانوني، باعتبار ترقية حقوق المرأة وتوسيع حظوظ تمثيلها كان مطلب ديمقراطي ولم يبين كيف ذلك، كما فيه خرق لاحكام الدستور و قيود التعديل، والتي يجب أن لا يكون فيها مساس بحقوق الإنسان والمواطن.

وعليه فمسالة المشاركة السياسية للمرأة مشكلة ثقافة المجتمع، تتطلب عملية توعية واسعة بأهمية المرأة كعنصر فعال في المجتمع بتضافر الجهود على عدة مستويات.

ذلك ليس بالاعتماد الكلي على القوانين فالممارسة أكدت عدم ملائمة النصوص أحيانا، وخاصة في ظل عدم وجود رغبة لدى المرأة في حد ذاتها، وهذا ما انعكس على اختيار المرشحات، وعلى التمثيل النسوي، ثم أدى إلى ضعف أداء المجالس المنتخبة.

من خلال تحليل النتائج والأرقام العددية فالملاحظ في سنة 1997 فقد ترشحت 1281 امرأة للمجالس البلدية فازت 75 فقط، وفي المجالس الولاية ترشحت 905 فازت فقط 62 منهم، وفي المجلس الشعبي الوطني ترشحت 322، فازت 11 فقط.

وبالنسبة للانتخابات سنة 2002 فقد ترشحت 3679 للانتخابات، في حين فاز 147، وفي ظل انتخابات المجلس الشعبي الولائي ترشح 2684 فازت 113 فقط، أما في انتخابات المجلس الشعبي الوطني فترشحت 694 فاز 27 فقط¹.

وتبرز المشاركة السياسية للمرأة في عدة صور، فأما مشاركة سياسية رسمية وذلك من خلال أجهزة الدولة ومراكز صنع القرار السياسي (تقلد منصب سياسي، الترشح للانتخابات، عضوية الأحزاب السياسية، التصويت)، وإما مشاركة سياسية غير رسمية من خلال المجتمع المدني (عضوية الجمعيات)

وما يميز تطبيق القانون الانتخابي رقم 12-01 هو تدعيم مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة، وان كانت التجربة حديثة لا يمكن تقييمها بعد في الواقع، إلا أن غموض النصوص وضعف الأحزاب والتكوين أدى سوء تطبيق النصوص، وذلك ما جعل النقص يشوب القانون العضوي المتعلق بكيفية توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

إلا أنه في الواقع العملي انعكس سلبا على حرية اختيار الناخب وخاصة أن ذلك كان يتنافى مع الغرض الذي سن من أجله القانون وهو ترقية الحقوق السياسية للمرأة وتوسيع

¹ علي محمد، المشاركة السياسية للمرأة في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، العدد الرابع، ديسمبر 2014، تصدر

عن مخبر القانون والمجتمع، جامعة ادرار، ص 233.

حظوظها في المجالس المنتخبة، فنص القانون رقم 12-03 لم يبين طريقة توزيع المقاعد وترك الأمر لاجتهاد المجلس الدستوري خاصة في الانتخابات التشريعية¹.

فإذا قمنا بمقارنة المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر مع تجارب دول أخرى، نجد انه من الناحية القانونية المشرع فتح المجال لتحقيق مبدأ المساواة، فلم يمنع المشرع الجزائري قد فتح المجال لتحقيق مبدأ المساواة، قبل إقرار القانون رقم 12-03.

وتجدر الإشارة إلى أن ضعف تمثيل المرأة في المجالس النيابية لا يقتصر على الدول العربية وإنما حتى بعض الدول المتقدمة، والغريب أن روندا تعلو دول مثل السويد والنرويج والدنمارك وهولندا في نسبة تمثيل المرأة، وهذا يرجع مسالة تمثيل المرأة مرتبطة بعوامل مختلفة سياسية واجتماعية وثقافية وتاريخية.

بالرجوع إلى مراحل التطور التاريخي للمشاركة السياسية للمرأة، فلم يمنع المشرع الجزائري المرأة من المشاركة في النشاط السياسي حتى في ظل الحزب الواحد، فنجدها كانت تساهم بصفة فعالة في كل المنظمات والنقابات المهنية، والتساؤل بالتالي ما هي المعوقات للمشاركة السياسية للمرأة هل هي اجتماعية أو قانونية؟.

وبناء على ذلك فان موضوع المشاركة كان متأثرا بالاتفاقيات الدولية والمعاهدات والمؤتمرات المتعلقة بحقوق الإنسان وحقوق المرأة بالخصوص، وهذا ما يؤكد تأثر بعض الدول بالنظام الإلزامي لحصص الانتخابية، وقد تم تعديل كثير من القوانين في نفس الفترة في دساتير وقوانين الدول العربية مثل تونس والمغرب.

أما باستقراء ما اقره المؤتمر العالمي الرابع في بكين 1995، والذي جاء فيه أن المساواة بين الرجل والمرأة هي قضية من قضايا حقوق الإنسان وشرط للعدالة الاجتماعية، وهي أيضا شرط مسبق ضروري وأساسا للمساواة والتنمية.

¹ رأي رقم 05 / ر . م . د 11 / مؤرخ في 27 محرم ع م 1433 الموافق 22 ديسمبر سنة 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 12-03 الذي يحدّد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، الجريدة الرسمية، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14/01/2012.

الحقيقة أن مؤتمر بكين حدد نسبة 30% الحد الأدنى المطلوب من جانب الحكومات لزيادة مشاركة المرأة في مواقع صنع القرار، وإن المطلوب منها مراجعة التأثير المقيد للنظام الانتخابي في التمثيل السياسي للمرأة في الهيئات والنظر في تعديل هذه النظام. أما منظمة اليونيسكو فمنذ مؤتمر الأمم المتحدة الرابع حول المرأة فانتهدت إلى سياسة واضحة في برامجها من أجل تمكين المرأة في مجالات عديدة من الحياة وأهمها التربية والتعليم والعمل، إلى جانب اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة (سيداو) في عام 1979، والتي اعتبرت الصك لحقوق المرأة في القانون الدولي.

ولما كانت المرأة محل الاهتمام في التشريع الجزائري من أجل ضمان إشراكها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وترقية حقوقها المدنية والسياسية، ومكافحة كل أشكال التمييز ضدها، كان يستوجب على المشرع الجزائري انتهاج التدرج في التطبيق، والاهتمام بالمشاركة التسوية في الأحزاب السياسية.

وهكذا فإن التعديل الدستوري بموجب قانون 16-01¹، قد كرس تعزيز مكانة المرأة وعالج الثغرات التي كانت تشوب النصوص، وتعزيز مكنة تواجد المرأة في المؤسسات السياسية سواء كانت منتخبة، وذا تدعيما لما جاء في تعديل الدستور 2008، والذي كان تكييفاً وانسجاماً مع الالتزامات الدولية الناتجة عن مصادقة الجزائر وانضمامها إلى المعاهدات الدولية والاتفاقيات المتعلقة بحقوق المرأة إلى جانب حقوق الإنسان.

وذلك ما نصت عليه المواد 29 والتي نصت على كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن التمييز على أساس الجنس، كما أكدت المادة 31 من الدستور²، على ضمان المؤسسات للمساواة بين المواطنين والمواطنات، وإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية

¹ المادة 35-36، قانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستور.

² دستور 1996، المعدل بموجب قانون 08-19، الجريدة الرسمية، العدد 63، سنة 2008.

الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وإذا كان القانون العضوي يعد تجسيد للمادة 31 مكرر من الدستور، إلا أن تطابق المنظومة القانونية مع الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، من قانون الأسرة وقانون الجنسية والقانون العضوي 12-03.

ويمكن أن نخلص إلى أن المادة 31 مكرر من الدستور، وأحكام القانون العضوي 12-03 كان لهم دور بتعزيز تواجد المرأة في المجالس المنتخبة، وعلى العكس من ذلك لم يتم تفعيل المشاركة السياسية لان الأمر كان كمياً أي عددياً وليس نوعياً.

فلم يتم مراعاة الكفاءة السياسية للمرأة (النضال السياسي، التكوين) ولم يعتمد المستوى العلمي، ولم تعتمد المرحلية وبالمقابل لوحظ سرعة التنفيذ، وان كان القانون حقق نسبة التمثيل 30 % في المجلس الشعبي الوطني.

والمشاركة السياسية تكون أما عن طريق ممارسة حق الانتخاب، أو الترشح للانتخابات كرئيس للجمهورية أو عضو في المجالس المنتخبة أو تقلد منصب سياسي، فالمشاركة هي المساهمة في عملية التنمية بأبعادها المختلفة وفي صنع القرار.

والملاحظ إلى أن المشرع الجزائري قام بحجز نسبة معينة للنساء في قوائم الترشح للانتخابات النيابية، كما قام بضمان لهم الفوز، وهذا عكس بعض التشريعات التي قامت بحجز نسبة معينة للترشيحات دون النظر في ضمان فوزهن.

ولكن ظلت السلطة التنفيذية تتعامل مع قضايا المرأة بشكل سياسي، وهذا ما يتبين من خلال عدم منح المرأة وظائف عليا في السلطة التنفيذية في إطار ما يسمى بالحصة، وهو ما يفند غرض تعزيز مكانة المرأة.

كما أن القانون العضوي نص على استخلاف المنتخب والمرشح من نفس الجنس، وذلك حفاظاً على نسبة التمثيل وتواجد المرأة، ويمكن الأحزاب السياسية أن تستفيد من مساعدة

مالية خاصة بحسب عدد مرشحاته في المجالس المنتخبة البلدية والمجالس الشعبية الولائية والبرلمان.

إذا كان القانون منح المرأة حق المشاركة في المجالس المنتخبة، فنجدها تساهم بصفة فعالة في كل المجالس المحلية والوطنية، والتساؤل بالتالي ما هي المبررات لوجود قانون عضوي؟ ولماذا المادة 31 مكرر والقانون العضوي.

لقد خرق المؤسس الدستوري قواعد الدستور أو المتعلقة بقيود التعديل، والتي تنص على عدم المساس بحقوق الإنسان والمواطن و مبدأ المساواة، كما نلاحظ أن مجلس الأمة لم يتضمن هذا التمثيل لأنه يعتمد على الاقتراع غير المباشر، وحتى الثلث الرئاسي.

رغم ذلك فإن ضعف المشاركة السياسية للمرأة يعود إلى معوقات اجتماعية وثقافية واقتصادية ودينية وسياسية وقانونية، وبناء على ذلك يجب تفعيل المشاركة السياسية يتطلب معالجة شاملة تنطلق من جميع هذه الجوانب.

وعليه فلا بد من دعم ممثلات المرأة المنتخبة ومنحها مزيد من الفرص للمشاركة في عملية صنع القرارات الحزبية، وعلى الأحزاب السياسية المساهمة في التكوين من اجل دعم مكانتها في البرلمان.

وأكدت نتائج الانتخابات التشريعية التي جرت في 10 ماي 2012 أن غالبية النساء الفائزات لا تتوفر على شروط ممارسة مهام النيابة سواء التشريعية أو الرقابية، وذلك بسبب حشو القوائم بالعدد المطلوب من النساء دون مراعاة لمتطلبات المستوى الثقافي أو تاريخ النضال السياسي لهن أو الخبرة في المشاركة في الانتخابات.

ولم يعكس ذلك في تواجد المرأة في الحكومات، فقد تم تعيين أول امرأة في منصب وزاري سنة 1984، وفي ظل حكومة 2002 تم تعيين خمسة نساء في الحكومة، وزيرة وأربع في وزارة منتدبة، وبالتالي فتمثيل النساء يبقى ضعيفا رغم ذلك، بحيث تم تراجع تمثيلهم في

الحكومة إلى ثلاث وزيرات فقط وهو لا يتجاوز 3,7%، وبينما البرلمان تم انتخاب 145 امرأة من بين 462 مقعد في الانتخابات التشريعية في ماي 2012 أي بنسبة 31,52%¹.

ولابد من الإشارة إلى انه قبل صدور قانون توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة لم يكن يوجد أي عائق قانوني يحول دون ممارسة الحقوق السياسية للمرأة، ولا سيما حق التصويت في الانتخابات وحق الترشح للمجالس المنتخبة، كما لم يكن هناك ما يحول دون مشاركة المرأة في شغل الوظائف العامة ذات الطابع الإداري أو السياسي، إلى جانب ما يلاحظ من فاعلية المشاركة السياسية للمرأة في الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي خاصة.

بالرجوع إلى الإجراءات التي جاء بها القانون العضوي 12-03 والتي تهدف إلى تفعيل المشاركة في المجالس المنتخبة، من خلال اشتراط تمثيل المرأة في القائمة الانتخابية رغم أن تطبيق ذلك ميزه تدرج المشرع في المجالس المنتخبة.

بالإضافة إلى أن تدعيم الأحزاب بمنح مساعدات مالية حسب حجم تمثيلهم في المجالس المنتخبة، وكان التسرع في التطبيق وعدم وضوح الآليات للتمثيل، كان يبرره الحرص على الالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق المرأة.

وما يؤكد ذلك فان دعم مشاركة المرأة في المناصب الإدارية وفي السلطة التنفيذية لم يعكس الإرادة السياسية الفعلية لتفعيل دور المرأة في الحياة السياسية، وتكريس مبدأ المساواة على أساس التمييز الايجابي، فالمشرع لم ينص على تدعيم تمثيل امرأة بالنسبة لمجلس الأمة لا في النسبة المنتخبة ولا في الثلث الرئاسي.

ومع ذلك فان دور النساء في العمل الحزبي يبقى ضعيفا، وهو ما يؤكد أن السبب الرئيسي لضعف المشاركة السياسة للمرأة هو عزوف المرأة ذاتها عن ذلك لخصوصية المجتمع الجزائري، والتي تعتبره أحيانا يكون على حساب دور الأسرة عكس الوظيفة الإدارية إلى جانب ضعف أداء الأحزاب السياسية والمجالس المنتخبة.

¹ خالد حساني، حماية الحقوق السياسية للمرأة في التشريع الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2013، 2، ص 59.

ومن أهم عوامل ضعف المشاركة السياسية للمرأة هو نقص الوعي السياسي عند المرأة وارتفاع نسبة الأمية عند النساء مقارنة بالرجال، وغياب إستراتيجية حزبية، إلى جانب الدور السلبي لوسائل الإعلام في تدعيم مساهمة المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وعليه من أهم الاستراتيجيات الأكثر فاعلية لمشاركة المرأة هي تلك التي تجمع بين إصلاح المؤسسات السياسية، وتقديم الدعم للنساء الناشطات في الأحزاب السياسية، وتحمل الأحزاب السياسية مسؤولية إعداد نخب نسائية قادرة على تحمل المنافسة الانتخابية، والمسؤولية السياسية، إلى جانب قيام الأحزاب اكتشاف المواهب وتدعيمها وترشيحها.¹

¹ إدريس لكريني، التمكين السياسي للمرأة المغاربية في ضوء الحراك دراسة حالة المغرب وتونس وليبيا، برنامج دعم البحث العربي، يناير 2016.

الفصل الثاني: متطلبات تفعيل هيئات الرقابة على إدارة العملية الانتخابية.

باعتبار الانتخابات اختبار لمشاركة للمواطنين في العملية السياسية وفي ظل مراجعة قانون الانتخابات بهدف تقرير الشفافية والثقة في مصداقية ونزاهة العملية الانتخابية ، فقد تم إنشاء لجان رقابة وإشراف جديدة والأخرى أعيد تشكيلها ومنها الإشراف القضائي ، ومع ذلك فالجدل قائم حول مدى فاعلية التقيحات التي أدخلت من أبعاد المخاوف بشأن النظام الانتخابي على الرغم من الضمانات الجديدة التي تضمنها القانون.

كما لوحظ أن هناك فرق واسع بين القانون والممارسة، إلى جانب غموض العديد من المواد الرئيسية في القانون الإطار ولم تصدر النصوص التنظيمية التي توضح هذا الغموض ، في حين في بعض الأحيان صدرت في وقت متأخر النصوص التنظيمية المتعلقة ب (تسجيل أفراد الجيش ، مهام لجان المراقبة السياسية ولجنة الإشراف القضائي وكيفية تطبيق القانون الجديد لمشاركة المرأة وتوزيع المقاعد).

وظلت السلطة العامة لإدارة الانتخابات بحوزة الإدارة عن طريق وزارة الداخلية على الرغم من وجود لجنة مراقبة الانتخابات ولجنة قضائية لها مهمة الرقابة والإشراف. ثم انه ورغم التعديلات الجديدة والإجراءات المتخذة من حيث شروط الممارسة للحق في التصويت، ونمط الاقتراع وحياد الإدارة، إلا أنها لم تستجب لتطلعات الأحزاب والناخب مع تسجيل تقدم ملحوظ بالنسبة للضمانات خاصة في طريقة الاقتراع والإشراف القضائي.

لكون النظام الانتخابي لازال يعترضه بعض النقائص حسب الأحزاب السياسية خاصة المعارضة منها والهيئة الناخبة، هذا ما يحتاج إلى تفعيل النصوص القانونية والتنظيمية ومجهودات جميع الأطراف من اللجان الانتخابية، ومنح الآليات وتوضيح الصلاحيات للجنة الإشراف القضائي، ثم تفعيل دور اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات وممثلي الأحزاب السياسية وممثلي المترشحين الأحرار، إلى جانب تفعيل دور المجتمع المدني والإعلام، وتوعية المواطن وتكوين مناصلي الأحزاب.

المبحث الأول: مدى فاعلية الرقابة على إدارة وسير العملية الانتخابية.

تم تكريس مبدأ حياد أعوان الإدارة رغم أن الواقع يختلف عن النصوص والتطبيق يعود إلى هيمنة الإدارة على التسيير المادي، وإلى ضعف التكوين السياسي لمناضلي الأحزاب السياسية والمرشحين، ونقص الوعي السياسي بشكل عام بالدرجة الأولى. وتبقى التعديلات بحاجة إلى إعادة النظر، وإدخال تنقيحات تتلاءم مع الواقع السياسي للنقائص المسجلة في تطبيق هذا القانون في الاستحقاقات التشريعية والمحلية، مع وضع اليات فعلية لتجسيد نصوص القانون، ومراعاة لاعتبار لخصوصية التطور الديمقراطي الذي يعرفه المجتمع.

كما وضعت اليات إلى ضمان الإشراف على الانتخابات (لجنة الإشراف القضائي، اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات)، إلا أن النصوص القانونية بحاجة إلى وضع الآليات لتطبيقها في الواقع.

من ثم لابد من دعم دور كل من اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، بحيث تقوم بإدارة وتسيير وتنظيم العملية الانتخابية والإشراف عليها منذ بداية العملية (التسجيل، إعداد القوائم الانتخابية إلى إعلان النتائج)، إضافة إلى إعادة النظر في تشكيلتها، والنص على استقلاليتها.

إلى جانب تفعيل دور اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات ومنحها الوسائل القانونية والمادية الكفيلة بتجسيد اختصاصها المتعلق بضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، ووضع قواعد تحدد بدقة العلاقة بين السلطات واللجنة من جهة ، وبين اللجنة واللجنة القضائية. لم ينص الدستور الجزائري على الإشراف على العملية الانتخابية عبر جميع مراحل العملية الانتخابية والرقابة الفعالة لضمان صحة الإجراءات وسلامتها، وهو الأمر الذي يتطلب ضمانة دستورية لتحقيق هذا الدور، لان إسناد الدستور وقانون الانتخابات للقضاء دور الفصل في منازعات العملية من خلال قواعد الاختصاص العامة للسلطة القضائية .

المطب الأول: دور القضاء في سير العملية الانتخابية.

يتطلب الإشراف على العملية الانتخابية تغطية كافة مراحلها المختلفة، وتلعب إدارة العملية الانتخابية على نحو مستقل وغير متحيز دور محوريا لضمان الانتخابات الحرة والنزيهة، وان الضمان الأكيد لحياد الإدارة ونزاهتها ليس في إسناد أمرها لهيئة معينة، وإنما وضع جهاز رقابي يضمن حياد الإدارة ونزاهة الانتخابات لتحقيق التعبير عن إرادة الشعب. لقد أنيط بالقضاء الإشراف على الانتخابات بهدف توفير أكبر قدر من ضمان حرية الانتخابات والحياد في مباشرة إجراءاتها والمساواة في الفرص التي تتاح للناخبين والمترشحين وذلك باعتبار الانتخاب أفضل وسيلة للتعبير عن الرأي وممارسة التأثير في الشؤون العامة. يعرف الإشراف كمفهوم قانوني بأنه الاضطلاع بمهام النظر في كل تجاوز يمس شفافية ومصداقية العملية الانتخابية، والنظر في كل خرق للقانون المتضمن نظام الانتخابات والنظر في ما تخطر به اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات طبقا للقانون 01-12.

كما أن وباعتبار القضاء هو الضامن للحقوق والحريات، فلا بد من تعديل نصوص الدستور لتكريس استقلالية السلطة القضائية، من خلال استقلالية الجهاز القضائي واستقلالية القضاة، وذلك بإعادة النظر في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، ثم أن نجاح الانتخابات هو نتيجة تضافر جهود الجميع ناخبين ومجتمع مدني والأحزاب السياسية، والقضاء، ولذلك يستوجب، تخصص القضاة وتكوين الأحزاب وتوعية الناخبين.

الفرع الأول: إشراف القضاء على إدارة العملية الانتخابية.

لقد اسندت بعض التشريعات الإشراف على العملية الانتخابية للقضاء بالنظر لكون السلطة القضائية مستقلة، وبالتالي فان استقلالية القضاة ستعكس على ضمان حيادهم، وعليه تحقيق احترام القانون ونزاهة وشفافية العملية الانتخابية، ولتجسيد الديمقراطية التي تحقق الإرادة الشعبية.

تمتاز القواعد القانونية المنظمة للانتخابات بنوع من التواصل و الثبات، إلا انه يمكن طرح تساؤل مشروع، هل في المستقبل سيتأثر هذا الثبات بالتطورات ذات الطابع التكنولوجي والسياسي والقانوني؟ إن الإجابات التي يمكن تقديمها بهذا الخصوص تبين انه يجب النظر بكل تأكيد الى هذه التطورات التكنولوجية بأنه ليس لها تأثير مباشر على القواعد الحالية للمنافسة الانتخابية.

وهل يمكن تصور أن اجتماعات و تنقلات المترشحين أثناء الحملات الانتخابية، يمكن أن يحل محلها موقع خاص الكتروني أو منتديات الحوار بين الناخبين و المناضلين؟ إن بعض المواقع الالكترونية ثبت أنها أكثر تأثير من عدة طرق أخرى للدعاية الانتخابية.

ينبغي لنا أن نؤمن أن منتديات الحوار، والمواقع الاليكترونية الخاصة بالمترشحين و الأحزاب و التي حصلت على مكانة هامة في الحملات الانتخابية، وأصبحت تشكل أداة وصل هامة، لكنها صعبة التقييم في الحملات الانتخابية، ويجب أن تحل محل ادوات الاتصال التقليدية التي ليس فقط أنها ليست مضمونة بل كذلك أنها أدوات دعاية تقليدية، علما أن القضاء و القانون يجب أن يتماشيان و يتوافقان مع الحملة عبر وسائل التكنولوجيا.

إضافة إلى أن تأثير تضخيم هذه الوسائل الجديدة غير المادية يجعل من الرقابة على مصاريف الحملات الانتخابية ليس أمرا جزافيا و لا صعبا مقارنة بالطرق التقليدية الأخرى ومن ثم الحد من التأثير على مخالفة قواعد المنافسة الانتخابية.

وعليه فليس مستبعدا أن يكون هناك تشريع خاص بالاتصال الالكتروني يزيح كل الغموض الذي يمكن أن يمس هذا النوع من الاتصال، ويمكن كذلك تصور أن أوراق الانتخابات التي كانت تستعمل من قبل يمكن أن تزول لتعوض بالتصويت الالكتروني و الذي سيساهم في ربح الوقت الذي كان مخصص للفرز.

إن تنظيمنا الحالي للانتخابات يطرح اليوم خاصيتين، الأولى تتمثل في الدور الذي يلعبه وزير الداخلية، و الثانية تتمثل في الوظيفة المزدوجة القانونية و القضائية للمجلس الدستوري¹.

1- هيئات الإشراف القضائي.

لقد وثق بالقضاء للإشراف على الانتخابات لكونه أفضل الوسائل والضمانات لحياذ الإدارة الانتخابية، ومنعها من التزوير لتحقيق انتخابات نزيهة وشفافة وبعيدة كل البعد عن التزوير والغش، وجعلها معبرة عن إرادة الناخبين. والمراد بالإشراف القضائي على الانتخاب السيطرة التامة على إجراءاتها والهيمنة الكاملة على الأفراد والجهات الإدارية المساهمة في هذه الإجراءات، ويقتضي تطبيق ذلك إلا يسند لغير القضاء أي إشراف على مراحل الاقتراع لضمان صحة الانتخاب وسلامتها². وللإشراف القضائي خمسة أركان أساسية لا بد من توافرها مجتمعة معاً لضمان سلامة العملية الانتخابية، واعتبار أن نتائجها تعبيراً حقيقياً عن إرادة الأمة في اختيار المجالس المنتخبة:

- 1) الالتزام بالقالب الدستوري والقانوني الذي تم تحديده.
 - 2) إسناد مهام الإشراف إلى القضاة المتمتعين بالحصانة القضائية و الاستقلال.
 - 3) شمول الإشراف لكافة المراحل للعملية الانتخابية.
 - 4) مبدأ المساواة لتقرير المصلحة العامة.
 - 5) تنزيه عملية الإشراف عن أية مقاصد أو أهداف ذاتية أو شخصية³.
- وتتطلب عملية الإشراف تغطية كافة المراحل المختلفة للعملية الانتخابية المتمثلة فيما يلي:

يلي:

¹ Laurent TOUVET , Yves-Marie DOUBLET, Droit des élections, Economica, 2^{ème} édition, Paris, 2014, p.631.

² داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص203.

³ عبد اللاه شحاتة الشقاني، المرجع السابق، ص 32.

1_ المرحلة السابقة على عملية التصويت وتتمثل في الرقابة على مشروعية تقسيم الدوائر الانتخابية وعمليات تسجيل الناخبين، وذلك في الحالة التي يقدم فيها ذوي الشأن بطعن قضائي، وفي هذه الحالة يمارس القضاء رقابته كقضاء جالس.

2_ المرحلة المعاصرة للتصويت ويتمثل الإشراف هنا في هذا الدور الذي تقوم به اللجان العامة ولجان الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، بحيث يمارس القضاء مهامه في الإشراف والرقابة بصورة ميدانية وهي مرحلة القضاء الميداني.

3_ المرحلة اللاحقة على عملية التصويت وتتمثل في مرحلة صحة العضوية، وتتم خلالها التحقيق في الطعون وهنا القضاء سلطة قضاء التحقيق.¹

ولضمان الحياد الفعلي تم إسناد الدور الرقابي والتقني والإداري لتحضير العملية الانتخابية من مراجعة القائمة الانتخابية إلى اللجنة الانتخابية، وقد أسندت رئاستها إلى قاضي ويعين عضوين من بين الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية في الدائرة.

وعليه فإشراف القضاء على العملية الانتخابية بأكملها يحد من تدخل وزارة الداخلية في كافة مراحلها، ولأن القضاء يعد احد الضمانات الأساسية لحماية هذه الحقوق وتلك الحريات، وقد اثبت التجربة في الجزائر بان القضاء كان له دور في الحد من حرمان بعض المواطنين من الترشح للانتخابات التشريعية والمحلية.

كما أن للقضاء دور في منع القيد الجماعي في الجداول الانتخابية، وتجسيد القيد الفردي كمبدأ، وإمكانية مراقبة الشروط القانونية اللازمة لمنع تسجيل الناخبين في أكثر من جدول، والحد من تضخيم القوائم الانتخابية ومن خلال مراجعة القوائم الانتخابية.

ومن الملاحظ أن الإشراف القضائي على العملية الانتخابية وخاصة عملية التسجيل يؤدي إلى تفعيل الرقابة الشعبية، والتي تكون أما معاصرة للتسجيل أو لاحقة له، وتحقيق مبدأ

¹ عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية في الأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص1331.

ثبات التسجيل وعدم إجراء تعديلا غير مطابقا للواقع يوتر على سلامة عملية التصويت، ولاسيما أن الناخبين لا يتمتعوا بالوعي السياسي الكافي للمطالبة بحقوقهم السياسية.

أما دور القضاء في تحديد وتقسيم الدوائر الانتخابية، فهو يضمن احترام القواعد المنظمة لتقسيمها بعدالة وذلك بإبعاد السلطة التنفيذية عن عملية توزيع الدوائر الانتخابية لتحقيق التناسب بين عدد الناخبين وعدد النواب وعدد الدوائر الانتخابية.

و عليه فللقضاء دور في تحديد الدوائر من خلال رقابة المجلس الدستوري على مدى دستورية القوانين، وهو دور يضمن مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين والمساواة بين أصوات الناخبين، من خلال تكريس مبدأين اقرهما المجلس الدستوري الفرنسي وهما:

-التناسب بين عدد سكان كل منطقة وعدد الأعضاء الذين يمثلونهم في المجلس النيابي.
-المراجعة الدورية عند تقسيم الدوائر الانتخابية¹.

كما أن للقضاء دور في الطعون المتصلة بمراحل التحضير وسير العملية الانتخابية، وان كان المشرع الجزائري لم يكرس مبدأ التقاضي على درجتين وعهد للمحاكم الإدارية بالاختصاص بالفصل في الطعون بأحكام غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن.

ترتبط الأهمية للإشراف القضائي على جميع مراحل العملية الانتخابية من خلال مكانة المجالس المنتخبة والمهام والمسؤوليات المسندة لها، فيقوم البرلمان بمهمة التشريع ومباشرة الرقابة على الحكومة وهي رقابة سياسية ومالية فهو يصادق على الميزانية، ويساهم في إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

و على الرغم من أن المشرع الجزائري قام بإسناد عملية الإشراف على العملية للقضاء، إلا انه لم يضبط بشكل دقيق آليات الإشراف، فلم ينجح لا من حيث تشكيل اللجنة أو من حيث آليات تنفيذ الاختصاصات، فعدد القضاة يحول دون قيامها بدور رقابي فعلي

¹ أكرم عبد الحكيم محمد حسن، الطعون الانتخابية في الانتخابات التشريعية، "دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي"، المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص100.

بالمقارنة مع عدد المكاتب وان المهام المسندة لها لم ينص على الآليات لتجسيدها، وعليه بقيت اللجنة الوطنية من الناحية الشكلية فقط في حدود دور رقابي محدود.

لوحظ وجود خروقات من خلال التجارب الانتخابية التشريعية والمحلية في الجزائر، وتبين هيمنة وزارة الداخلية على إدارة العملية الانتخابية، وشوهت مجموعة من الظواهر السلبية من تضخيم القوائم الانتخابية، إلى جانب دور القضاء في مرحلة الترشيح وضمان احترام الإجراءات والنصوص وأثناء الحملة الانتخابية الحد من التجاوزات المتعلقة بالتأثير السلبي للمال السياسي واستعمال الوسائل العامة في توجيه آراء الناخبين.

وقد ارسى القضاء عدة ضوابط قانونية من أحكام عديدة نتيجة تجارب في كل من أمريكا وفرنسا وقد أقرتها القوانين الانتخابية في عدة دول وهي أحكام مستخلصة من قرارات المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والمجلس الدستوري الفرنسي.

وهكذا عهد المشرع الجزائري بمهمة الإشراف على العملية الانتخابية إلى القضاء، وذلك ما أقرته المادة 1/168 من قانون الانتخابات التي نصت على انه "تحدث لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات تتشكل حصريا من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية ويتم وضعها بمناسبة كل اقتراع."

إن إشراف القضاء على العملية الانتخابية يهدف إلى التحكم في سير عملية الانتخابات في جميع مراحلها، وضمان نزاهتها وشفافيتها باعتبار القضاء ضامن الحقوق والحريات ونظر لكون السلطة القضائية مستقلة، وهذا ما يضمن عدم تأثير السلطة التنفيذية على سير العملية ونتائجها.

وعليه فان إشراف اللجنة الوطنية إنما ينصب أساسا على مدى التزام الأطراف المشاركة في الانتخابات والأطراف التي تديرها، ومن ثم حدد القانون مهام اللجنة الوطنية في

نص المادة¹170 من قانون الانتخابات "تضطلع اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات بما يأتي:

- النظر في كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية،
- النظر في كل خرق لأحكام هذا القانون العضوي،
- النظر في القضايا التي تحيلها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات."

رغم أن اللجنة أنشئت حديثا وكانت تتألف من 316 قاضيا معين بهدف الإشراف على الانتخابات التشريعية المنظمة في 10 ماي 2012، إلا أن التجربة أكدت عدم قدرة هذا العدد القليل من القضاة للإشراف على 45000 مركز اقتراع عبر الوطن في 48 ولاية.

وتمارس اللجنة الوطنية للإشراف مهامها إما بصفة تلقائية ، أو بناء على إخطار كتابي، وتقوم بدراسة الإخطارات عن طريق تعيين مقرر والقيام بالتحقيق ، وتصدر قراراتها عن طريق المداولة، مع أن إجراءاتها شبه قضائية ، و أنها ترفع تقرير إلى رئيس الجمهورية بعد انتهاء العملية الانتخابية، وهو ما ينفي عنها صفة الحياد، ويجعلها هيئة غير مستقلة عن السلطة التنفيذية.²

مع أن اللجان الإدارية البلدية والولائية تتشكل من قضاة إلا إن انحصار دورهم والتشكيك في مدى استقلالية القضاء أدى إلى عدم فاعليتها، أمام استحالة تقنية للقيام بعملية المراقبة والإشراف الكامل للعدد الهائل من مكاتب ومراكز التصويت، وبالتالي ضمان سير الانتخابات وفقا للقانون.

¹. القانون العضوي رقم 12-01 .

² مزوزي ياسين ،الإشراف القضائي على الانتخابات في الجزائر، دار الاممية للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2015، ص132.

من ثم لابد من تنظيم الإشراف القضائي ليشمل كافة مراحل العملية الانتخابية، ولو استلزم الأمر إجراء الانتخابات على مراحل بما يحقق رقابة فعالة وجادة، وذلك لتصحيح ما يشوب العملية الانتخابية من أوجه نقص وقصور وتشويه لها.¹

وعليه لابد من تدعيم آليات الإشراف القضائي عبر مراحل العملية الانتخابية، ولاسيما المراحل التحضيرية من تقسيم الدوائر وإعداد القوائم الانتخابية إلى مرحلة التصويت والفرز وإعلان النتائج، وهذا لمنع التجاوزات وضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

ولاشك انه لدعم الإشراف يتوجب رفع عدد القضاة وتكوينهم، إلى جانب ضبط عملية الإشراف من خلال عدم الازدواج في هيئات الإشراف، وتوضيح الصلاحيات بدقة لكيفية إدارة العملية الانتخابية، مع ترك اختيارهم للمجلس الأعلى للقضاء وليس رئيس الجمهورية لضمان استقلالية القضاء في ممارسة مهامه.

كما أن إشراف القضاء يتطلب تعديل القانون لجعل أعضاء اللجان الانتخابية الإدارية قضاة أو هيئة إدارية حيادية تخضع لرقابة القضاء حتى يتوافر الإشراف القضائي الفعلي، مما ينعكس على مصداقية العملية الانتخابية وعلى المشاركة الفعالة للمواطنين في الحياة السياسية وعلى ضمان الحقوق والحريات الدستورية.

فقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا في مصر حكماً بعدم دستورية إسناد الإشراف على العملية الانتخابية لبعض الأعضاء من غير المنتمين لهيئات قضائية²، وقد سبق أن طرح مسألة استعانة القضاة بكتاب الضبط في عملية الإشراف دون أن تسند لهم أي صلاحيات وجود فراغ قانوني في قانون الانتخاب.

وعليه فإن إصلاح النظام الانتخابي هو الحجر الأساسي في بنیان حركة الإصلاح السياسي، واحد الضمانات الأساسية لسلامة العملية الانتخابية في جميع مراحلها تحت إشراف

¹ عفيفي كامل عفيفي، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية، المرجع السابق، ص 28 .

² نفس المرجع، ص 29.

السلطة القضائية، وذلك يتطلب منحها اختصاصات واسعة تمكنها من منع وإيقاف أي تدخل في الانتخابات أو التأثير على نتائجها.

ومن المفارقات أن الإشراف القضائي لم توضع له الآليات القانونية لتجسيد الرقابة الفعالة، كما أن تعدد هيئات الرقابة أدى إلى تداخل الصلاحيات، فالرقابة إدارية وسياسية والقضائية (المجلس الدستوري، المحكمة الإدارية، اللجنة الوطنية للإشراف القضائي) بقيت دون فاعلية.

هذا الأمر الذي أفقد مصداقية الانتخابات واستبعاد أحزاب المعارضة وهيمنة أحزاب السلطة على المجالس المنتخبة، ولم يعد الانتخاب وسيلة للتداول على الحكم، وذلك بسبب توجيه الإدارة للعملية الانتخابية والتأثير على نتائج الانتخابات، وعلى تشكيلة المجالس المنتخبة وتم إضعاف دورها الرقابي.

يتبين من ذلك أن التنظيم القانوني لعملية الإشراف القضائي من خلال التجربة غير كامل ومنقوص وغير فعال، في ظل عدم استقلالية السلطة القضائية في تعيين أعضاء اللجان الانتخابية، وضعف آليات الرقابة في المراحل التمهيدية ومرحلة التصويت والفرز وإعلان النتائج لتجسيد إرادة الناخبين، باعتبار الإدارة يجب أن تتمتع بالحياد وعدم التحيز عن طريق الضمانات القضائية والممارسة الانتخابية، وأمام عدم فاعلية الرقابة الإدارية في ظل التجارب الانتخابية، وهو ما يتطلب آليات وسائل ضمان العملية الانتخابية¹.

ولمواجهة معوقات فاعلية الإشراف القضائي فلا بد من:

- إشراك عدد كبير من أعضاء الهيئة القضائية في الإشراف على العملية الانتخابية.
- السماح للقضاة باختيار من يساعدهم في عملية الإشراف.
- تقليص عدد اللجان و تمديد مدة عملية التصويت.

¹ دندن جمال الدين، آليات ووسائل ضمان العملية الانتخابية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014، ص 199.

مع ذلك فإن رغم تدخل المشرع الجزائري في تنظيم عملية الإشراف القضائي على إجراءات سير العملية الانتخابية، إلا أن هذا الإشراف لم يكن فعالا، وأثبتت تجربة الانتخابات التشريعية والمحلية أن هذا الإشراف القضائي منقوصا وغير كاملا.

ومما سبق يتضح أن أعضاء اللجنة الوطنية للإشراف القضائي المعينين من رئيس الجمهورية يباشرون أعمالهم منذ بداية العملية الانتخابية إلى عملية التصويت، وقد أثار ذلك عدة إشكالات منها إن عدد القضاة غير كافي للقيام بعملية مراقبة صحة إجراءات العملية الانتخابية، وهو ما جعل الدستور ينشأ هيئة وطنية مستقلة لمراقبة الانتخابات.

ومن ثم فإن ذلك سيحول دون أدائهم للمهام المسندة لهم، إلى جانب عدم تفرغ القضاة أثناء فترة العملية الانتخابية، بسبب التزاماتهم المتعلقة بممارستهم لوظيفتهم القضائية بشكل عادي، وهذا ما يؤثر على سير الإجراءات وحقوق المواطنين في فصل الدعاوى في مدة معقولة.

ولما كانت مسألة الإشراف القضائي الفعال في الجزائر محل نقاش وجدل واسع، وهذا ما يستوجب تعديل قانون الانتخابات والنصوص المتعلقة بالإشراف القضائي، وتدعيم آليات الإشراف القضائي من خلال توسيع مراحل العملية إلى المراحل السابقة والمعاصرة واللاحقة.

لا بد من تنظيم لجان الإشراف المختصة وإضفاء الصبغة القضائية عليها وتوزيع عملية الإشراف على الهيئات القضائية بشكل يضمن عدم وجود ازدواجية قضائية، وتوفير عدد كاف من القضاة أو إجراء الانتخابات عبر مراحل كما ذهبت إلى ذلك بعض الدول.

إذا كان قانون الانتخاب قفز نوعيا بنصه على الإشراف القضائي باعتبارها احد الضمانات لترسيخ الديمقراطية وعدم تزوير الانتخابات، إلا أن ذلك يتطلب عدد كافي من القضاة يتناسب مع عدد مكاتب التصويت ومكاتب الاقتراع ولو أن تتم العملية الانتخابية في عدة أيام لكون لا يوجد مانع من ذلك.

من ثم سيكون الحد من تدخل وزارة الداخلية في سير العملية، ويضمن إضفاء المشروعية والشفافية ونزاهة العملية الانتخابية، عن طريق إعادة النظر في تشكيل مكاتب التصويت واللجان الانتخابية، ودراسة إمكانية تقليص عدد مكاتب التصويت.

ويبدو إن الإشراف القضائي أثير من حيث عدد قضاة الحكم، وقضاة النيابة العامة بحكم تبعيتهم وخضوعهم لوزير العدل ولرؤسائهم، إلا أن هذا الرأي لم يكن محل إجماع، وذلك ما يتم الاعتماد عليه فقد تواترت الممارسة على اعتبار قضاة النيابة العامة لهم الحق في الاشتراك في عمل القضاة، ويتمتعون بنفس الحقوق والواجبات ويخضعون للقانون الأساسي للقضاء لكونهم من أعضاء الهيئات القضائية.

يمكن القول بأن إسناد عملية الرقابة على العملية الانتخابية إلى القضاء، أدى إلى تداخل ذلك مع وظيفة القضاء في الفصل في الطعون الانتخابية، وقد اسند المشرع الجزائري مهمة الفصل في الطعون إلى القضاء الإداري أي المحكمة الإدارية بالنسبة للطعن في نتائج الانتخابات المحلية.

فقد اسند المشرع الجزائري الفصل في النتائج الانتخابية التشريعية والاستفتاء والانتخابات الرئاسية إلى المجلس الدستوري، وهو ليس من ضمن الهيئات القضائية وإنما هيئة للرقابة على مدى دستورية القوانين واسند له الدستور هذا الاختصاص.

وغالبا ما توكل بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين للقضاء نظر للمزايا التي يوفرها من التكوين القانوني للقضاة واستقلاليتهم تؤهلهم لمباشرة عملية الرقابة، الأمر الذي يحقق فعالية الرقابة ويجسد مبدأ سمو الدستور وهو ما تفنقه الرقابة بواسطة هيئة سياسية¹.

وان مهمة المجلس الدستوري كقاضي انتخابات تتعلق بالمبادئ القانونية لحرية التصويت وبضمانات الانتخابات وصحتها وللمجلس الدستوري دور في حمايتها وتكريسها.

¹ عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، الجزائر، 2013، ص 64.

لقد استثنى المؤسس الدستوري المنازعات حول صحة نتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات من اختصاص القضاء الإداري، وجعلها من اختصاص المجلس الدستوري. والحكمة من ذلك في الطبيعة المركبة لهذه الانتخابات فهي عملية قانونية وسياسية، فالخبرة السياسية ضرورية للفصل في النزاع الانتخابي الذي له خلفية سياسية، في ظل غياب تخصص القضاء الإداري، فالمجلس الدستوري في قمة هرم مؤسسات الدولة وهو أعلى هيئة رقابية فهو قاضي الانتخابات وحامي الانتخابات.¹

ويناط بالقضاء تصفية القوائم الانتخابية والقيام بالإجراءات التنظيمية للعملية الانتخابية، وتكييف عدد مراكز الاقتراع مع عدد القضاة، والحد من المظاهر غير المشروعة التي تستخدم للتأثير على الناخبين، ولتقييد إرادتهم مثل الرشوة وشراء الأصوات تدخل الإدارة واستخدام الوسائل العمومية.

إن الدستور الجزائري لم يكرس مبدأ الإشراف القضائي، وهذا رغم أن قانون الانتخابات نص عليه، وهذا ما انعكس على التطبيق العملي، وأدى هيمنة وسيطرة الإدارة على سير العملية الانتخابية.

في فرنسا باستثناء الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، فإن باقي الانتخابات الأخرى فلها خصوصية أنها تنظم من طرف وزير الداخلية، له المبادرة بالنصوص المتعلقة بعملية الانتخاب و تنظيم الحملة الانتخابية، كما انه مختص بتعيين لجنة المراقبة، و هو من يستقبل محاضر مكاتب الانتخابات التي تحدد نتائج الانتخابات، كما أنه يعد طرف في المنازعات الانتخابية أمام المجلس الدستوري، و بالرغم من كفاءته و استقلاله التي لا يمكن التشكيك فيها، فإنه من غير المعقول أن تغتصب من طرف جهة أخرى مستقلة، إن سير الانتخابات و الاستفتاءات توضع كلياً تحت تصرف وزير الداخلية.

¹ مسعود شيهوب، المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، الجزائر، 2013، ص 83.

ليس فقط للمجلس الدستوري الإشراف على تنظيم هذه الاستحقاقات و إعطاء رأي بخصوص المنظمة لها، بل كذلك له يضمن مهمة رقابة صحة العمليات الانتخابية بالنسبة لهذين الاستحقاقين، هذه الأدوار الثلاثة يمكن أن تكون مصدر تضارب، ففصل تام بين هذه المهام الثلاثة كفيل بالجزم بإنشاء هيئة مستقلة خاصة بالانتخابات، إن أي تغيير في الاختصاصات سيكون فرصة مواتية من أجل تجميع كل المهام المنظمة للانتخابات بيد هيئة واحدة و مستقلة.

الفرع الثاني: دور القضاء الجنائي في ضمان احترام مشروعية العملية الانتخابية:

إن الانتخاب هو التعبير الأمثل للديمقراطية وبه تتحقق ممارسة الشعب لسيادته من خلال ممثليه باعتباره مصدر السلطات جميعا، ومنه تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها الدستورية وذلك عن طريق مشاركة الشعب في الحكم عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية.

قد نصت دساتير معظم دول العالم على الضمانات الأساسية لنزاهة العملية الانتخابية، وتركت المجال للتشريعات للتدخل لوضع الجزاءات الإدارية والجنائية، وتهدف الحماية الجنائية لوضع منظومة كاملة لبسط الرقابة القضائية على جميع مراحل العملية الانتخابية، من التسجيل في القوائم الانتخابية إلى عملية الترشيح ثم الانتهاكات والخروقات المتعلقة بالحملات الانتخابية وعملية التصويت وإعلان نتائج الانتخابات.

فالمرجع يجرم الأفعال التي تؤثر على إرادة الناخب سواء كانت ترغيبية أو ترهيبية لكون الأصل هو حرية الانتخاب لتوفير الشفافية والمصادقية وصيانة إرادة الشعب وتحقيق الديمقراطية، كما أن الجرائم الانتخابية وقتية محدودة بفترة الانتخاب إلا أنها تعد من أخطر

الجرائم كونها جرائم تتعلق بالحقوق السياسية، وبذلك فالجريمة الانتخابية من نوع خاص من الجرائم وهو ما يتطلب عقوبة مناسبة¹.

وتعرف الجرائم الانتخابية بكونها الفعل أو الامتناع الذي من شأنه التأثير على حسن سير ونزاهة العملية الانتخابية، وقد اختلفت مظاهر الغش الانتخابي باختلاف النظم السياسية للدول ومقدار تقدمها، ففي حين يصل الغش الانتخابي في بعض الدول إلى التأثير على النتائج، يقتصر في دول أخرى على مخالفة قواعد قانونية.

وبذلك اتجه المشرع الجزائري إلى توفير الحماية القانونية لضمان سلامة العملية الانتخابية، من خلال تجريم كل فعل يمس بسير إجراءات العملية يكون له اثر على صحة النتائج أو التأثير على الناخبين في اختيارهم ويجعلهم يشككون في مصداقية الانتخابات أو في فاعلية النظام الانتخابي.

هكذا نظم التشريع الجزائري الجرائم الانتخابية تماشياً مع مراحل العملية الانتخابية، ونلاحظ أن المشرع الجزائري اقر تجريم فعل القيد المتعدد وقد سوى في العقوبة وترك السلطة التقديرية للقاضي في توقيع العقوبة.

أ- الجرائم المتعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية:

يكمن الفرق في الغرامة فقط، وقد نصت المادة 210 من قانون الانتخابات بأنه "يعاقب كل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو قام عند التسجيل بإخفاء حالات فقدان الأهلية التي ينص عليها القانون.

كما ورد في نص المادة 211 من نفس القانون على انه "يعاقب على كل تزوير في تسليم شهادة التسجيل أو تقديمها أو شطب القوائم الانتخابية ويعاقب على المحاولة كذلك.

يعاقب كل شخص يعترض سبيل عمليات ضبط القوائم الانتخابية أو يتلف هذه القوائم أو بطاقات الناخبين أو يخفيها أو يحولها أو يزورها، وإذا ارتكب موظف مخالفة عند ممارسة

¹ الوردى براهيمى، النظام القانونى للجرائم الانتخابية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعى، مصر، 2008، ص15.

مهامه أو في إطار التسخير فان هذه المخالفة تتشكل ظرفا مشددا وتترتب عليها العقوبات المنصوص عليها، وذلك طبقا للمادة 211 من قانون الانتخاب.

تناول المشرع في المادة 213 الجريمة المتعلقة كذلك بالقيود والمتمثلة في تسجيل أو محاولة تسجيل أو شطب قي قائمة انتخابية بدون وجه حق وباستعمال تصريحات مزيفة أو شهادات مزورة، ونلاحظ أن المشرع عاقب على الشروع في محاولة التسجيل، وعليه فيكفي الشروع لمعاقبة المجرم.

والمشرع الجزائري يعاقب من صوت عن عمد بناء على تسجيله في القوائم بعد فقدان حقه، وذلك ما جاء في المادة 214 من قانون الانتخابات، كما يعاقب من صوت بانتحال أسماء وصفات ناخب مسجل وكل مواطن قام بالتصويت المتكرر بنا على تسجيل متعدد كما ورد في نص المادة 215.¹

هذه الجرائم يلزم لقيامها أركانها باعتبارها جرائم عمدية تتطلب توافر القصد الجنائي لدى الجاني أي توافر العلم لتحقيق الجريمة، كما نلاحظ أن المشرع الجزائري نص على معاقبة الجاني سواء كان طالب القيد أو المسؤول عن القيد عند مخالفة شروط القيد.

وتعتبر الجرائم الانتخابية المتعلقة بالقيود من قبيل الجرائم السياسية، وذلك ما أكدته محكمة النقض الفرنسية على أن كافة الجرائم الواردة في قانون الانتخاب الفرنسي تعد جرائم سياسية، وتمنح هذه الطبيعة السياسية لجرائم الانتخاب امتيازات خاصة يستفيد منها المحكوم في القانون الفرنسي منها :

- لا يطبق الإكراه البدني على المحكوم عليهم في الجرائم الانتخابية.
- الإدانة في الجرائم الانتخابية لا تؤدي إلى حرمان المحكوم عليه من الحرمان من مهنته باعتباره من الجرائم السياسية.

¹ القانون العضوي رقم 12-01.

- لا تؤثر الإدانة في الجرائم السياسية على الاستفادة من ظروف التخفيف أو على عقوبة وقف التنفيذ¹.

بالرغم من السلطة التقديرية الواسعة التي تمتع بها السلطة التشريعية في اختيار الفعل المجرم وتجسيد عقوبته، فالتجريم يكون بناء على اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، إلا أن سلطته مقيدة بالمبادئ الدستورية في التجريم والعقاب.

وفي مجال العقوبة فالمشعر الجزائري فرض عقوبة سالبة للحرية وهي الحبس من (3) ثلاث أشهر إلى (3) ثلاث سنوات وبغرامة تختلف حسب الجريمة، وترك للمشعر السلطة التقديرية.

وبغرض توفير الحماية اللازمة للقوائم الانتخابية جرم كل فعل من شأنه إعاقة عملية ضبط القوائم، وذلك سواء التسجيل المخالف للإحكام القانون أو جريمة التسجيل المتعدد، أو جرائم الاعتداء على القوائم الانتخابية، والجريمة المتعلقة بتغيير الموطن الانتخابي.

تختلف الجرائم الانتخابية من حيث الركن المعنوي لكون الهدف من الجريمة الانتخابية ارتكاب فعل غير مشروع من اجل الفوز أو التأثير على العمليات أو الأجواء الانتخابية، وتعد الجرائم الانتخابية من النظام العام، وعليه يجب على النيابة العامة تحريك الدعوى متى علمت بوقوع الجريمة أو متى قدم المتضرر شكوى².

الجرائم المتعلقة بالحملة الانتخابية:

يبدو أن المشعر الجزائري لم يمنح أهمية لمرحلة الحملة الانتخابية، ويتجلى عدم الاهتمام من خلال تنظيم الحملة الانتخابية والذي لم يحظى بالعناية اللازمة، أمام خطورة

¹ أمين مصطفى محمد، الجرائم الانتخابية ومدى خصوصية دور القضاء في مواجهة الغش الانتخابي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013، ص 22.

² أمل لطفي حسن جاب الله، اثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، مصر 2013، ص 54.

التأثير على صحة ونزاهة العملية الانتخابية ونتائجها، ومن ثم على تجسيد إرادة الناخب وعلى دور المجالس المنتخبة.

لقد نص قانون الانتخابات الجزائري في المادة 224 منه على تطبيق العقوبات المنصوص عليها في المادة 25 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كل من قدم هبات نقدا أو عينا أو وعد بتقديمها، أو وعد بوظائف عمومية أو خاصة أو بمزايا أخرى خاصة قصد التأثير على ناخب أو عدة ناخبين عند قيامهم بالتصويت وكل من حصل أو حاول الحصول على أصواتهم سواء مباشرة أو بواسطة الغير.

وقام القانون في المادة 226 بالحظر على أي شخص يحمل ناخبا أو يؤثر عليه أو يحاول التأثير على تصويته بالتهديد أو التخويف وافر لذلك عقوبة تتراوح بين 3 ثلاث أشهر وسنة وبغرامة بين 2000 و4000 دج، إلى جانب ذلك ورد في المادة 227 بأنه يعاقب كل من خالف أحكام المادة 140 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

كما نص على منع استعمال اللغة الأجنبية في الحملة الانتخابية، ونص على معاقبته بغرامة من مائتي دج (200) إلى أربع مئة ألف (400000) دينار جزائري، وحرمانه من حق التصويت والترشح لمدة ثلاث سنوات على الأقل، ويلاحظ عد ملائمة العقوبة¹.

هذا و نص المشرع بعقوبة بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من أربعين ألف دينار (40000) إلى مائتي ألف (200000) دينار لكل من يستعمل الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو مؤسسة عمومية أو هيئة عمومية إلا إذا نصت الأحكام التشريعية صراحة على خلاف ذلك.

هذا بالإضافة إلى إقرار نفس العقوبة على من يستعمل أماكن العبادة والمؤسسات والإدارات العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتهاؤها لأغراض الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال.

¹ القانون العضوي رقم 12—01..

قد اوجب القانون على المترشحين أيضا الامتناع عن كل سلوك أو موقف غير قانوني أو عمل غير مشروع أو مهين أو شائن أو لا أخلاقي، وان يسهر على سير الحملة الانتخابية، وإذا خالف ذلك يعاقب بالحبس من خمسة أيام إلى ستة أشهر وبغرامة من ستة آلاف دينار إلى ستين ألف دينار أو بإحدى العقوبتين وذلك طبقا للمادة 229 من قانون الانتخابات¹.

وحظر القانون الاستعمال السيئ لرموز الدولة، ويعاقب من قام بذلك بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات طبقا للمادة 230 من قانون الانتخابات، ولضمان عدم التأثير على نتائج الانتخابات واستقلالية المجالس المنتخبة وسيادتها، نص المشرع على عقوبة من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من ألفين (2.000) إلى عشرين ألف دينار (20.000) لكل مترشح لانتخابات وطنية أو محلية يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة هبات نقدية أو عينية أو أي مساهمة أخرى مهما كان شكلها من أي دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو معنوي أو من جنسية أجنبية.

وألزم المشرع المترشحين بضرورة إعداد حساب مالي للنفقات والإيرادات للحملة الانتخابية وإيداعها بالمجلس الدستوري، وبذلك يقر الرقابة المالية التي تهدف إلى ضمان المساواة بين المترشحين وحماية الناخبين من التأثير على أصواتهم وضمان حرية التعبير عن آرائهم.

رغم أن المشرع الجزائري حدد سقفا لنفقات الحملة الانتخابية للرئاسيات للمرشح بستين مليون وفي الانتخابات التشريعية مليون دينار جزائري، إلا انه لم يحدد سقفا للانتخابات المحلية، وافر عقوبات تتراوح بين غرامة من أربعين ألف دينار (40.000دج) إلى مائتي ألف دينار (200.000دج) وبحرمانه من حق التصويت وحق الترشح لمدة ستة (6) سنوات على الأقل وذلك طبقا للمادة 232 من قانون الانتخابات.

¹ القانون العضوي رقم 12-01.

وعليه نلاحظ أن تنظيم المشرع الجزائري للحملة الانتخابية اتم بعدم فاعلية الجزاء الذي يوقع في حالة عدم الالتزام بأحكام القانون، ولم يتضمن في تقديم الحساب إدراج مصادر التمويل، ولم يبين نطاق المسؤولية الجنائية بالنسبة للمرشح والمترشح.

على العكس من ذلك حظي تنظيم الحملة الانتخابية باهتمام المشرع الفرنسي من جوانب عدة أكدت الممارسة الانتخابية ضرورة تنظيمها بأحكام ردية لتحقيق سير الانتخابات دون تأثير على النتائج.

وبذلك اهتم المشرع الفرنسي بالأماكن المخصصة للدعاية، وألوان اللافتات وبعرضها والمدة المحددة للدعاية الانتخابية، ويبدو أن هذا التباين في الاهتمام يعود إلى التجربة الانتخابية لكل من البلدين إلى جانب تباين أغراض كل من المشرعين في البلدين.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري ترك مجالاً واسعاً للسلطة التنفيذية لتنظيم أحكام الحملة الانتخابية، وهذا ما يؤثر على حيادها ودور في سير العملية ونتائجها، ويبدو جلياً من خلال التحضير المادي والتقني للإجراءات العملية الانتخابية.

باستقراء الأحكام الجزائية للجرائم الانتخابية في التشريع الجزائري، نخلص إلى الافتقاد للردع الذي يضمن عدم تكرار تلك الممارسات المخالفة لأحكام القانون والمتعلقة بنزاهة الانتخابات، والتي تسمح بتهيئة الظروف المناسبة للمنافسة بين المرشحين على أساس المساواة.

ورغم ما سجل من دور للجنة الوطنية للإشراف القضائي من تدخل لضمان الالتزام بقواعد الحملة الانتخابية واحترام أحكام القانون العضوي، فقد سجلت تداخلات ايجابية في الميدان بإزالة الملصقات واحترام أماكن التعليق، في حين تبقى مسألة استعمال اللغة الأجنبية واستعمال الأموال في الحملة الانتخابية وكذا استعمال الوسائل العمومية ووسائل الإعلام بحاجة إلى تدخل المشرع.

فقد ذهب القضاء الفرنسي في ذلك إلى تأسيس حكم ببراءة المتهم بالقذف المتعاقب تنافس انتخابي بناء على حسن نيته، وأكدت ذلك محكمة النقض الفرنسية التسامح فيما

يخص الجدل السياسي، أو من حدة العبارات المستخدمة في الصحف أو الملصقات أو المنشورات ولكن في حدود لا يمكن تجاوزها.

إن التشريع الفرنسي قد أولى اهتماما بالحملة الانتخابية، فقام بحصر الجهات التي تقوم بالتمويل، وحدد سقفًا للنفقات الانتخابية حسب عدد السكان، وقام بمنع الأشخاص المعنوية من تمويل الحملة باستثناء الأحزاب السياسية، وذلك لضمان مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وقد حظر التشريع الفرنسي استخدام الأخبار الكاذبة أو الإشاعات المغرضة أو الوسائل الاحتيالية للتأثير على الناخبين.¹

ب- الجرائم الانتخابية الخاصة بالتصويت.

تعتبر جريمة التصويت من أهم الجرائم الإجرائية المادية التي يمارسها المرشح أثناء المعركة الانتخابية، وذلك بهدف الحصول على أكبر عدد من الأصوات، وهذا ما يشكل تأثير على حرية الناخبين في التصويت.²

من أهم الجرائم الانتخابية المتعلقة بعملية التصويت هي التأثير على الناخبين، والتصويت غير المشروع، والإخلال بانتظام عملية التصويت، والإخلال بنزاهة التصويت ونتيجته.

ويعد التصويت أهم مراحل العملية الانتخابية، فبواسطته يعبر كل ناخب عن إرادته عن موقف معين بشأن انتخاب مرشح محدد أو إبداء رأي يتعلق بموضوع معين، ويهدف المشرع في هذه المرحلة إلى حماية الناخبين والمرشحين والقائمين على سير العملية الانتخابية من خلال تجريم بعض الأفعال والعقاب عليها.

¹ ريبين ابوبكر عمر، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2013، ص 116-117.

² بشير علي باز، المشاكل والجرائم الانتخابية للمرشح قبل اكتساب العضوية وبعد اكتسابها في ضوء انتخابات مجلس الشعب، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص 51.

لقد اهتم المشرع الجزائري بهذه المرحلة هذا ما تؤكدته تعداد المواد التي تناولت ونصت المادة 216¹ على انه يعاقب بالسجن من خمس (5) سنوات إلى عشر (10) سنوات كل من كان مكلفا في اقتراع أما بتلقي الأوراق المتضمنة أصوات الناخبين أو بحسابها أو بفرزها وقام أو زيادة في المحضر أو الأوراق أو بتشويهاها أو تعمد تلاوة اسم غير الاسم المسجل. ورغم أن الأفعال ومن خلال التجارب الانتخابية السابقة يبدو أن المشرع حاول وصفها وحصرتها لضمان عدم التأثير على الناخبين وعلى نتائج الانتخابات، ومع ذلك فإنه على الرغم من تشديد العقوبة أحيانا، إلا انه تبين صعوبة إثبات وقوع هذه الأفعال أو مواجهتها خاصة عندما تكون التصرفات معزولة، وهو ما يجعل هذه الضمانات غير كافية.

وإذ تنص المادة 217 من قانون الانتخابات بمعاينة بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات كل من دخل قاعة الاقتراع وهو يحمل سلاحا بيضا أو مخفيا باستثناء أعضاء القوة العمومية المسخرين قانونا.

وذلك لضمان عدم تهديد للناخب أو أعضاء مكاتب التصويت أو المرشحين.

كما يعاقب المشرع الجزائري كل من حصل على الأصوات أو حولها أو حمل ناخبا أو عدة ناخبين على الامتناع عن التصويت مستعملا إخبار خاطئة أو إشاعات افتراضية أو مناورات احتيالية، وذلك ما ورد في نص المادة 218 من قانون الانتخابات.

من هذا المنطلق أن هذه التجاوزات تؤدي إلى المساس بجوهر العملية الانتخابية وتغيير نتائجها، وفي أحيانا أخرى يؤدي إلى التأثير على المرشحين، ويجعل الناخبين يفقدون الثقة في نظامهم الانتخابي بسبب تكرار مخالفة أحكام قانون الانتخاب.

ومن قبيل الجرائم الانتخابية في القانون الجزائري ما جاء في المادة 219 من قانون الانتخابات بعقاب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنتين (2) وبجرمانه من حق الانتخاب والترشح لمدة سنة (1) على الأقل وخمس (5) سنوات على الأكثر كل من عكر صفو أعمال

¹ القانون العضوي رقم 01-12.

مكتب التصويت أو اخل بحق التصويت أو حرية التصويت أو منع مترشحا أو من يمثله قانونا حضور عملية التصويت¹.

كما تحظر المادة 221 من قانون الانتخاب اهانة أعضاء مكاتب التصويت أو استعمال العنف ضدهم أو التهديد، وأي وسيلة تعدي تسبب تأخير الانتخابات، وأحال العقوبة إلى المادتين 144 و 148 من قانون العقوبات.

لقد وضع المشرع عقوبة تتراوح بين خمس (5) سنوات إلى عشر (10) سنوات كل من قام باختطاف صندوق الاقتراع المحتوي على الأصوات المعبر عنها، والتي لم يتم فرزها، ويتم تشديد العقوبة في حالة تعدد المجرمين وذلك طبقا للمادة 222 من قانون الانتخابات. وتبدو العقوبة رادعة وذلك لما تسببه عملية الاختطاف من اثر على سلامة العملية الانتخابية ونتائجها، وبالنسبة للشروع، فان اغلب التشريعات جاءت خالية من النص على الشروع في هذه الجريمة، إلا أننا نرى أن هذه الجريمة من الجرائم الانتخابية التي يمكن أن نتصور الشروع فيها بصورة واضحة.²

نخلص مما سبق إلى انه رغم من العقوبات السالفة الذكر ما يزال الغش الانتخابي مما يؤثر على مصداقية الانتخابات ومن ثم على الممارسة الديمقراطية، وهو ما يلاحظ من خلال العزوف الانتخابي عن المشاركة في مختلف الاستحقاقات الانتخابية، كما نسجل قصور الأحكام الجزائية فيما يخص محاربة التأثير المالي أو الرشوة الانتخابية.

هذا ما انعكس على تشكيلات المجالس المنتخبة محليا ووطنيا من خلال هيمنة أحزاب السلطة على الحياة السياسية، ومثال ذلك انه على الرغم من الضمانات التي جاءت في قانون الانتخاب، إلا أن ذلك لم يحد من التجاوزات وبعض الممارسات التي تمس بشفافية ونزاهة العملية الانتخابية وتحد من تأثير الإدارة.

¹ القانون العضوي رقم 12-01.

² ريبين ابوبكر عمر، المرجع السابق، ص 198.

تجدر الإشارة إلى إن المشرع الجزائري في مجال الجرائم الانتخابية والعقوبات المقررة لها تأثر بالمشرع الفرنسي، والذي قام بتجريم طاقة صور التأثير المادي والمعنوي على الناخبين بغرض التصويت، ومع ذلك يوجد تباين رغم الجزاءات المقررة في القانون الجزائري تتميز بعدم الفاعلية من الناحية الواقعية وهذا ما يتطلب إلى جانب الردع ضرورة البحث عن الوسائل الأخرى كتوعية الناخبين.

ويعد الامتناع عن التصويت جريمة تتباين فيها التشريعات بين من يعاقب وبين لا يعاقب، ويرتبط الأمر بمدى اعتبار التصويت حق أو واجب، وبين من يعتبر أن التصويت الإجباري اعتداء على الحريات الشخصية للمواطن، فالحرية تفترض أن له الحرية في المشاركة أو عدم المشاركة، وقد يعد عدم المشاركة في حد ذاته تعبيراً عن رأي معين.

وتختلف الدول فمنها من لا تعاقب عن الامتناع بغير عذر عن التصويت مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، وفي المقابل فهناك دول تعد التصويت واجباً، وتلزم الناخب بالتصويت، وإلا خضع لجزاء جنائي إذا تخلف بدون عذر مثل الكويت ومصر.

ج- علاقة الحكم الجنائي بنتائج العملية الانتخابية.

الأصل أن يستقل كل من القاضي الجنائي وقاضي الانتخاب في القيام بمهامها بضمان سلامة العملية الانتخابية، و يثار التساؤل حول مدى ارتباط الحكم الجنائي بعملية الاقتراع، وبناء على ذلك قد يصدر الحكم الجنائي قبل انتهاء عملية الاقتراع، كما قد يصدر الحكم الجنائي بعد انتهاء عملية الاقتراع.

فإذا صدر الحكم الجنائي بالإدانة بعد انتهاء عملية الاقتراع، فالأمر هنا يتعلق بالإجراءات اللازمة و بالمواعيد المحددة، وبالتالي لا سلطة لقاضي الانتخاب، فهذه الحالة تتطلب شروطاً شكلية لقبول الطعن.

¹ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 104.

إما إذا صدر الحكم الجنائي بالإدانة قبل انتهاء عملية الاقتراع، فهنا الأمر فإذا كان قاضي الانتخاب لم يصدر رأيه في الطعن المقدم له وفقا للإجراءات والمواعيد المقررة قانونا فهنا يتمتع القاضي بسلطة تقديرية واسعة تقدير مدى تأثير الغش الانتخابي على النتائج. كما انه لا يلزم قاضي الانتخاب القاضي الجنائي، فاعلان قاضي الانتخاب إلغاء النتائج لوجود غش انتخابي لا يلزم القاضي الجنائي في إدانته لكون التصرف لا يشكل جريمة تستحق جزاء جنائيا.

وقد اقر التشريع الفرنسي بأنه لا اثر للإدانة الجزائية في إلغاء الانتخاب الذي أعلن صحته بواسطة السلطة المختصة أو كان نهائيا لعدم تقديم اعتراض عليه في المدة المحددة ومع ذلك يمكن أن يكون تعاوننا بين القضاء الجنائي والقضاء الإداري من خلال انه إذ اثبت القاضي الإداري وجود غش انتخابي فان ملزم بإحالة الملف بأكمله للنيابة العامة لاتخاذ إجراءات المتابعة.¹

ويبدو جليا إذا كان المشرع الفرنسي حسم الأمر، فان الغموض يشوب موقف القضاء الجزائري لعدم وضوح موقف المشرع في هذه المسألة، وبالرغم من العودة للقواعد العامة يبرز أن اختصاص القاضي الجزائري هو الفصل في الجرائم الانتخابية ومعاقبة مرتكبيها، ويبقى البحث عن اثر الحكم الجنائي على نتيجة الانتخابات.

وعليه ولا بد من تعديل النظام الانتخابي للحد من الغش الانتخابي، وذلك بتشديد العقوبات للجرائم الانتخابية، لكون الأفعال تعد مساسا بحقوق أساسية يضمنها الدستور من حرية التعبير، وحق الانتخاب واعتداء صريحا على حق المواطن في اختيار ممثليه وحرية في المشاركة السياسية، وهذا ما يتطلب جعل الجرائم الانتخابية غير قابلة للتقادم.

ويبقى الحرص على احترام حرية الناخب ونزاهة الانتخابات احد اهتمامات معظم التشريعات، ولاسيما أمام ظهور استعمال المال، وتأثيره على نتائج الانتخابات، واستعمال

¹ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 166.

التهديدات والضغوطات والمناورات وتضليل الناخبين، واستخدام الوسائل العمومية وعدم حياد الموظفين، وهو ما يؤدي إلى عدم توافر الحرية الكاملة للناخبين لاختيار المرشح الذي يرغبون في التصويت لفائدته.

المطلب الثاني: دور المجلس الدستوري في صحة العملية الانتخابية.

من المبادئ المعروفة دستوريا خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور، ويعتبر ذلك من الدعائم التي يقوم عليها أي نظام ديمقراطي، وقد عهد الدستور الجزائري إلى المجلس الدستوري عدة اختصاصات من الرقابة على دستورية القوانين قصد ضمان احترام القوانين لأحكام الدستور، كما يؤدي دور المحكمة الانتخابية بالإضافة إلى مهامه الاستشارية وتولي الرئاسة في حالة الشغور.

إلا أن الدول تختلف في تحديد الهيئة التي تمارس الرقابة على دستورية القوانين فهناك بعض الدساتير أوكلتها إلى هيئة سياسية ومنها من جعلته في يد هيئة قضائية، من ثم تظهر تشكيلة المجلس الدستوري المختلطة منسجمة مع اختصاصاته المختلفة (السياسية، والقضائية).

ويتضح أن تشكيلة المجلس الدستوري تتميز بالعقلانية كونه يرحح الجانب السياسي على الجانب القضائي نسبيا غير أن كفاءة ومناصب القضاة تجعلهم يؤثرون في سير المجلس نظرا لضعف تكوين ممثلي المؤسسات السياسية في المجال القانوني بالمقارنة مع القضاة الممارسين لمسؤوليات قضائية سامية تؤهلهم لتوجيه عمل المجلس الدستوري¹.

مع ذلك فإننا نعتقد أن تشكيلة المجلس الدستوري لا تتناسب مع طبيعة عمل المجلس الدستوري ولاسيما في مجال الرقابة على صحة الانتخابات، والتي يغلب عليها الطابع القضائي، في حين أن التشكيلة السياسية تؤثر على آراء المجلس الدستوري.

¹ سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص.13.

بل أن الممارسة أثبتت أن الوضع وصل إلى حد خرق الالتزام بالتحفظ وسرية المداولات وتسريبها بطريقة غير مباشرة لوسائل الإعلام للضغط على مواقف المجلس الدستوري، وعليه من الأولويات لضمان فاعلية المجلس الدستوري هو تمديد العهدة وتخصص الأعضاء لتدعيم حصانة واستقلالية أعضائه.¹

من أجل استقلالية المجلس نص على أن الأعضاء بمجرد انتخابهم أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أية عضوية أو وظيفة مهما كانت طبيعتها، كما تعود السلطة التأديبية للأعضاء في حالة إخلال احدهم بمهامه إلى المجلس نفسه، لكن رغم الضمانات فإن الاستقلالية لم تتحقق فعلا بالرجوع إلى الممارسة الفعلية لمهامه .

ذلك يرجع إلى طبيعة النظام السياسي الذي تميز بكونه نظاما رئاسيا مشددا منذ الاستقلال، وبسبب أن رئيس الجمهورية يتمتع بهيمنة بارزة عليه من خلال تعيينه لثلاثة أعضاء.²

ويتولى المجلس الدستوري طبقا للمادة 163 من الدستور السهر على احترام أحكام الدستور، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات، وفي هذا الصدد يفصل في الطعون في المنازعات التي تثور حول مشروعية العمليات الانتخابية طبقا لقانون الانتخابات. وان الحديث عن فعالية المجلس الدستوري بصدد ممارسة وظائف كقاضي انتخابات، يتطلب تقييد انتخاب ممثلي السلطة التشريعية في المجلس بشرط الكفاءة والتخصص، وهو سبب عدم إسناد هذه المنازعات للهيئات القضاء الإداري ذات الطبيعة القضائية البحثية، والتي

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 210.

² الأمين الشريط، المرجع السابق، ص 156.

تفتقر إلى الخبرة السياسية والخلفية السياسية للنزاع الانتخابي، ولا سيما أن القضاء الإداري لم يصل إلى مرحلة التخصص¹.

الفرع الأول: نطاق رقابة المجلس الدستوري.

1- عملية الاستفتاء.

بخصوص عملية الاستفتاء يجب أن ترسل المحاضر الخاصة بالنتائج المعدة من طرف اللجان الولائية للانتخابات في ظروف مختومة إلى المجلس الدستوري الذي يعلن النتائج النهائية، وينظر الطعون المتعلقة بعملية الاستفتاء ويتخذ القرار الملائم².

وهذا طبقا لنص المادة 167³ من قانون الانتخابات " يحق لكل مرشح أو ممثله المؤهل قانونا في حالة الانتخابات الرئاسية، ولأي ناخب في حالة الاستفتاء، أن يطعن في صحة عمليات التصويت بإدراج احتجاجه في المحضر الموجود داخل مكتب التصويت.

يخطر المجلس الدستوري فورا بواسطة البرق بهذا الاحتجاج.

تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وعلى اثر الإخطار يدرس المجلس الدستوري النزاع بناء على محضر اللجنة الولائية أو لجنة الدائرة الانتخابية، والمستندات المقدمة من المنازع، ويفصل في الموضوع أما بتأكيد النتيجة أو تعديلها أو إلغاء المكتب أو المركز حسب الحال المطعون في صحة التصويت وإعلان النتيجة النهائية⁴.

هذا لان الإجراءات لا تخلو من ضمانات، ولعل الضمانة الأولى تكمن في طبيعة الإجراءات نفسها، أن تكون الإجراءات قضائية وليست مجرد إجراءات إدارية، فهذه هي أكثر

¹ مسعود شيهوب، المجلس الدستوري: قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص 96.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 47.

³ القانون العضوي رقم 01-12.

⁴ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 46.

الضمانات و أقوى وسيلة لحماية شرعية الانتخابات وصحتها، ومن أهم الضمانات الإجرائية حق الدفاع فهو مضمون¹.

2-الانتخابات الرئاسية.

إن المجلس يتلقى طلبات التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية مع مراعاة الشروط الدستورية والقانونية، بحيث يعين رئيس المجلس مقررين يتولون التحقيق في ملفات المترشحين، ويفصل المجلس خلال 10 أيام من تاريخ الإيداع في صحة الترشيحات. كما يقوم بالتصريح بنتائج الانتخابات، ويدرس الطعون المتعلقة بالانتخابات الرئاسية الموقعة من قبل أصحابها ودراسة الاحتجاجات، وإصدار القرار وتبليغه للمعنيين طبقاً للمادة 167 من قانون الانتخابات.

ويتضح أن الطعن في سير العملية أو في النتائج المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والاستفتاءات يتم في شكل اعتراض وليس عريضة لدى مكتب التصويت الذي يدونه في محضر الانتخاب ويرفعه إلى المجلس الدستوري بواسطة برقية، وبالتالي لا يتضمن بيانات العريضة ولا يخضع لشكلياتها وشروطه².

3 - الانتخابات التشريعية.

أن المجلس الدستوري يتلقى محاضر النتائج ويضبطها ويعلنها في أجل أقصاه 72 ساعة من تاريخ استلامه لها، ويتولى إشعار كل معترض على الانتخابات لتقديم ملاحظاته مكتوبة وبيث في أحقية الطعن خلال ثلاثة أيام إما بإلغاء الانتخاب المتنازع فيه أو إعادة صياغة محضر النتائج أن أمكن وإعلان فوز المترشح المنتخب قانوناً.

رغم أن دور المجلس الدستوري حدد في الدستور وقانون الانتخابات فيما يتعلق بصحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن النتائج هذه

¹ مسعود شيهوب، المجلس الدستوري:قاضي انتخابات،المرجع السابق،ص 100.

² مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص96.

العمليات، إلا إن الإشكال يثار فهل يتدخل المجلس في مراقبة مدى احترام المترشحين لإحكام قوانين الجمهورية وتنظيماتها لاسيما قانون الانتخابات وقانون الأحزاب وقانون الإعلام. مثل التجاوزات التي تحدث أثناء الحملة الانتخابية من استعمال شعارات واحترام حقوق وحرية الغير واستعمال لغة المخاطبة، ومدى احترام وسائل الإعلام العمومية المختلفة لمبدأ المساواة بين المترشحين ولاسيما أن لذلك تأثير على سير العملية الانتخابية وعلى الناخبين ومن ثم على نتائج الانتخابات أي صحتها¹. وعليه يبقى التساؤل هل يقصد المؤسس الدستوري ب"صحة عمليات" كل العمليات الانتخابية؟

لقد انساق المشرع وراء الطابع الاستعجالي والخاص للنزاع الانتخابي، مما أدى به إلى تقصير المواعيد بشكل اخل بحقوق المتقاضين، وبالضمانات القانونية الضرورية إلى درجة انعدام الحق في الطعن أحيانا واستحالة تحضير الدعوى². وبالنسبة لإجراءات الطعن في نتائج الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، فهناك بعض الفراغ القانوني، فالنصوص جاءت موجزة ولم تشر إطلاقا إلى حق الدفاع ولا إلى أجل الفصل في الاحتجاج أما أجل تسجيل الطعن فتكاد تكون معدومة، فالاحتجاج يسجل في مكتب التصويت، و بذلك ينبغي سد الثغرات القانونية في إطار التعديل الدستوري، ولتعديل القانون العضوي للانتخابات لتدعيم الضمانات.

فالإشراف القضائي ليس تاما لكون المشرع عهد بتشكيل اللجان الإدارية للأشخاص من غير الهيئات القضائية رغم كون رئاستها من قاضي، هذا ما اثر على الضمانات الدستورية للعملية الانتخابية، ومساسا بمبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص بين الناخبين والمرشحين.

سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 48.

² مسعود شيهوب، المجلس الدستوري، قاضي انتخابات، المرجع السابق، ص 98.

لضمان أن تكون المجالس المنتخبة معبرة عن الإرادة الشعبية، وعدم تزوير الانتخابات، فإن الإشراف القضائي هو الضمان لمصداقيتها، لما تتميز به من الحيادة والاستقلالية، و تجسيدا للديمقراطية وسيادة الشعب، الأمر الذي يستوجب تكريس الإشراف القضائي كضمانة دستورية، وعدم ترك الأمر فقط للمشرع.

وعليه يتعين تنظيم الإشراف القضائي(الرقابة القضائية والسيطرة الفعالة) على جميع مراحل للعملية الانتخابية من التسجيل في القوائم الانتخابية إلى إعلان النتائج والفصل في الطعون، وضمان الانسجام بين دور القضاء الإداري، واللجنة الوطنية للإشراف ودور المجلس الدستوري.

ثم انه يجب تدعيم الضمانات للحد من هيمنة الإدارة، ودفع شكوك المعارضة بالنزاهة والشفافية والتزوير عبر سائر الاستحقاقات، وهذا ما يتطلب ضمانات دستورية وقانونية وإجرائية لتفعيل دور المجلس الدستوري كقاضي انتخابات، والحد من ظاهرة مقاطعة الانتخابات.

من المسلم به أن كلما اتسع دور الرقابة الدستورية عبر كل مراحل العملية الانتخابية (الدوائر الانتخابية -التسجيل في القوائم الانتخابية - الترشيح-الحملة الانتخابية- إعلان النتائج- الفصل في الطعون)، كلما زادت المصداقية، ثم كان الاهتمام بالعملية الانتخابية، وتكريس الديمقراطية وممارسة الحقوق السياسية.

إن المراحل الممهدة للعملية الانتخابية تختص بالرقابة عليها للمحاكم الإدارية ، مع ذلك فإن المجلس الدستوري أثناء رقابته على صحة الانتخابات، فإنه الضروري أن يقوم بفحص الشروط اللازمة والمطلوبة في المرشح.

فالدعاية الانتخابية في فرنسا تخضع لرقابة المجلس الدستوري بالنسبة للانتخابات التشريعية، الذي قرر إبطال الانتخابات في حالة عدم قانونية الدعاية الانتخابية لمصلحة

مرشح معين، واستغلاله وسائل الإعلام الرسمية مقررا أنها تخل بمبدأ المساواة بين المرشحين¹.

يراقب المجلس الدستوري الفرنسي سير عملية الاقتراع ذاتها، كما يفحص الجداول وبطاقات الانتخاب إذ قد يشوبها تزوير أو غش أو تدليس في البطاقات الانتخابية أو جدول الانتخابات، ويراقب غياب أو نقص أي إجراء ذي غاية جوهرية، فقد قرر أيضا بطلان الانتخابات التشريعية لعدم قانونية الانتخاب وأسس قراره على عدم المساواة بين المرشحين وارتكاب كثيرا من أعمال الغش والتدليس.

و ذلك نتيجة عدم قانونية الدعاية الانتخابية، والتأخير في فتح وغلق مكان الاقتراع والتصويت، ورشوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم على نحو معين، ويلاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي له الرقابة الكاملة على إجراءات الفرز وإعلان النتائج، وله أن يقرر صحة أو بطلان بطاقات الاقتراع، وله بناء على ذلك تعديل نتيجة الانتخاب، وإذا أثير طعن أمامه يتعلق بصحة بعض بطاقات التصويت فالمجلس الدستوري في هذه الحالة حق مراقبة مدى صحة بطاقات التصويت، وللمجلس الحق في استبعاد البطاقات الملغاة.

وعليه فمن الضمانات أن المجلس الدستوري الفرنسي هو المختص بتعيين اللجنة القضائية، مع الاتفاق مع الوزراء المختصين المشرفين على عملية التصويت، وقد رفض المجلس الدستوري العديد من الطعون طالما انه تبين له عدم التأثير الواضح على إجراء الانتخاب ونتائجه، مثل عدم استخدام الستائر².

فأصبح المجلس الدستوري صاحب الاختصاص الأصيل بالفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات دعوة الناخبين التي تصدرها السلطة التنفيذية باعتباره قاضي الانتخابات بالفصل

¹ عبد اللاه شحاته الشقاني، مبدأ الأشراف القضائي على الاقتراع العام، المرجع السابق، ص 153.

² عبد اللاه شحاته الشقاني، المرجع نفسه، ص 178.

في الطعون المقامة ضد قرارات دعوة الناخبين التي تصدرها السلطة التنفيذية باعتباره قاضي الانتخابات في فرنسا، وذلك بعدما استقر قضاء مجلس الدولة بعدم اختصاصه.

كما يختص المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة القضائية على مدى دستورية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والمتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية، وقد ألزم المجلس الدستوري المشرع بقاعدتين وهما إحصاء السكان، والمراجعة الدورية لعدد السكان.

ومن التطبيقات التي تفيد ذلك هو أن المجلس الدستوري الفرنسي ألغى قانون إعادة توزيع الدوائر الانتخابية التابعة لإقليم (Calédonie)، وذلك بسبب أن التوزيع اغفل مبدأ دستوري، وهو مبدأ المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون في تولي الوظائف العامة.

بالإضافة إلى أنه يمكن توسيع مجال اختصاص المجلس الدستوري لمراقبة الترشيح المتعلقة بالانتخابات التشريعية على غرار الانتخابات الرئاسية، باعتبار الإشراف القضائي على كل إجراءات العملية الانتخابية برمتها سواء رجال القضاء العادي والإداري والدستوري لتجسيد إرادة الشعب كمصدر السلطة.

لاسيما أن ضمان حق الانتخاب والترشيح يرتبط بإيجاد حلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية وحرية التعبير ومشاركة المواطنين في الانتخابات.

ويقوم المجلس الدستوري الفرنسي بتعيين مندوبين عنه يتم اختيارهم من بين رجال القضاء بقسميه العادي والإداري وبالاتفاق مع الوزراء من أجل تولي عملية الاقتراع بدءاً من التصويت ومروراً بالفرز وانتهاءً بحصر النتائج، وذلك للتأكد من توافر الضمانات اللازمة لتأمين العملية الانتخابية، ويتعين على أولئك المندوبين إعداد تقارير عما قاموا به من مهام ورفعها للمجلس الدستوري، ويمكن الاستماع إلى أولئك المندوبين بمناسبة طعن قضائي¹.

¹ صالح حسين علي العبد الله، الانتخاب كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة. دار الكتب القانونية، مصر، 2011، ص 299.

يمكن للمجلس الدستوري الجزائري الاستعانة بمندوبي السلطة القضائية أو أعضاء اللجنة الوطنية للإشراف القضائي، لزيادة فعالية الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، من أجل السهر على الحملات الانتخابية وعملية التصويت والفرز وإحصاء الأصوات.

حرص المشرع الجزائري على الرقابة على أموال المترشح، في حين حرصت بعض التشريعات على أنه لا بد أن تكون متحصلة من مصادر مشروعة، وعدم ارتباطه بشبكات تبييض الأموال أو جماعات الجرائم الاقتصادية.¹

باعتبار المجلس الدستوري يضمن التوازن بين السلطات في الدولة، وذلك لتأثير الانتخابات على السلطة السياسية في الدولة، فالانتخابات المزورة تؤثر على مدى الاستقرار السياسي، وعلى الممارسة الديمقراطية والتداول على السلطة، وشرعية المؤسسات ودورها.

وعليه فكلما كان البرلمان قويا ومفعلا لسلطاته القانونية والسياسية ملتزما بمبدأ الفصل بين السلطات كان دوره كبيرا في المجتمع تشريعيا، فاعلا في مجال الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، ويقوم البرلمان بالإصلاحات الدستورية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي ينعكس على الدولة وعلى حقوق وحرريات الأفراد.

أما بالنسبة لآثار نتائج الانتخابات في طبيعة النظام السياسي على النظام البرلماني فالبرلمان يسن القوانين المتعلقة بحقوق وحرريات الأفراد وقيودها، كما أن الدور الرقابي قد يطيح بالحكومة، ون ثم فإن المجلس الدستوري يضمن مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها وفقا لأحكام الدستور.

كما يعتبر المجلس الدستوري الضامن لعدم تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، وعدم سيطرة البرلمان على السلطة التنفيذية عن طريق الانتخاب، وتجنب التجاذب والتنافر السياسي بين السلطة التنفيذية والبرلمان، لكون الانتخابات تختلف بين النظام البرلماني

¹ عمر نهاد عطا حمدي، اثر نتائج الانتخابات على ممارسة السلطة وحقوق الفرد، دراسة تحليلية مقارنة، 2014 ص 48.

والنظام الرئاسي، وبناء على ذلك فالمجلس الدستوري يقيم التوازن بين السلطات واختصاصاتها وحقوق وحرريات الأفراد.

لذلك منح حق الإخطار لرئيسي غرفتي البرلمان حتى تتمكن من الطعن في مدى دستورية القوانين التي تكون مخالفة للدستور بالنسبة للهيئة التشريعية، وكذلك المعاهدات التي هي نصوص دولية خارجة عن صنع البرلمان.

الملاحظ في الواقع العملي تم إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني في 06 ديسمبر سنة 1989 والمتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، وهو إخطار وجوبي قبل دخوله حيز التنفيذ.

كما اصدر المجلس الدستوري رأيا بمطابقته للدستور والمتعلق بالقانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية، ورأيا ثالثا متعلق بالقانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية، أما رئيس مجلس الأمة فقد سجلت حالة وحيدة لأخطاره في 27ماي 1998، تتعلق بأحكام القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان.

وعليه فان حرمان أعضاء البرلمان من حق الأخطار يؤدي إلى عدم فاعلية المجلس وإضعاف عملية الرقابة الدستورية الموكولة إليه، ولا شك أن في ذلك خطرا على الحقوق والحرريات للأفراد، مما يؤدي إلى استبداد الأغلبية في البرلمان وعدم تمثيل المعارضة¹.

من ثم كان يجب توسيع الإخطار لتفعيل الرقابة الدستورية وتجسيد للديمقراطية، وهو ما يستخلص من التجربة الدستورية للمجلس الدستوري في الجزائر مقارنة بتجارب الأنظمة المقارنة، فنلاحظ هيمنة الأغلبية وتعطيل المعارضة، ولن يكون دوره أكثر فاعلية إلا إذا تم توسيع مجال الإخطار.

بالنسبة لتنظيم المجلس الدستوري فبالرغم من انه كلف باحترام الدستور والسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية وإعلان نتائجها

¹ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هوم، الجزائر، 2012، ص85.

والقوانين والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان والتنظيمات، وهي المهام التي تتطلب تنظيم إداري عن طريق الوسائل المادية والدعم.

وطبقا لنص المادة 116 من الدستور " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" تطبيقا لذلك صدر المرسوم الرئاسي 89-143 المعدل والمتمم والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، والقانون الأساسي لبعض موظفيه.

فقد تناول المرسوم مسالة المقر وشكلية إعلان قائمة أعضاء المجلس وانتهاء العضوية وشغور منصب رئيس المجلس واستخلافه والأمانة العامة ومركز الدراسات والبحوث الدستورية وكيفيات تعيين الموظفين، وتسجيل الاعتمادات المالية.¹

ورغم تبني التعددية إلا أن ذلك لم يغير من طبيعة نظام الحكم عمليا، فلا تزال السلطة التنفيذية تهيمن على العمل التشريعي، فلم يعد البرلمان إلا غرفة تسجيل والموافقة الشكلية لمشاريع القوانين.

وبسبب هيمنة التحالف الرئاسي رفضت جميع اقتراحات القوانين من النواب، وتم تعطيل لجان التحقيق وجميع وسائل الرقابة من سحب الثقة أو ملتمس الرقابة، وتقيد اختصاصات مجلس الأمة في مجال التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية، أصبح هيئة رقابة على المجلس الشعبي الوطني.²

وبتعديل 1996 تم تقليص اختصاصات البرلمان، وتقليص صلاحيات الوزير لصالح رئيس الحكومة، ذلك ما اثر على مبدأ التوازن بين السلطات والتداول على السلطة، لان ذلك مرتبط بضمان نزاهة العملية الانتخابية.

مع ذلك يظل الضمان الفعلي هو ضمان الحقوق والحريات الأساسية وحق الانتخاب، ولن يتأتى ذلك إلا باعتماد رقابة دستورية فعالة تضمن احترام المؤسسات

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 217.

² سعيد بوشعير، المرجع نفسه، ص 246.

لاختصاصات، وهذا ما يتطلب تعديل دستوري لإقامة توازن بين المؤسسات في إطار احترام إرادة الشعب¹.

و كان للمجلس الدستوري دور في ضمان احترام أحكام الدستور والقوانين الانتخابية، والسهر على صحة العملية الانتخابية، وتجسيد إرادة الشعب، هذا رغم أن التجربة الانتخابية أكدت وجود مخالفة للقوانين الانتخابية، وهو ما انعكس على مصداقية العملية الانتخابية، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص.

لكن من خلال التطبيقات العملية للطعون الانتخابية في نتائج الانتخابية للمجالس الشعبية الوطنية والمحلية تتطلب تحديد الإجراءات بدقة ووضوح، وتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري في مراقبة العملية الانتخابية عبر مراحلها المختلفة²، وذلك لتفعيل إجراءات الطعون في صحة العملية الانتخابية، وإعادة النظر في طبيعة تشكيلة المجلس الدستوري وفي طبيعة أرائه وقراراته.

¹ وقد أرست المحكمة الدستورية العليا في مصر مجموعة من المبادئ العامة :

1- سيادة الدستور وسمو مبادئه فهو يحدد السلطات العامة ويقرر الحريات والحقوق العامة وضماناتها.

2- مبدأ المساواة أمام القانون ومنع التمييز وتقييد الحقوق والحريات، وضمان تكافؤ الفرص.

3- ضمان الحقوق السياسية ومن بينها حق الانتخاب وحق الترشيح وإقرار ضماناتها:

زكريا المصري، مدى الرقابة القضائية على دستورية القوانين الانتخابية، دراسة مقارنة تشريعية فقهية قضائية، دار الفكر والقانون، مصر 2012، ص 322.

² وكان المجلس الدستوري الفرنسي وبموجب المادة 59 من دستور 1958، لا يستطيع أن يفصل في الطعون التي تتعلق بصحة العملية الانتخابية إلا بعد إعلان النتائج، وخلال العشرة الأيام التالية للإعلان، وأن يكون الطعن مقدما ضد عملية الانتخاب، وليس موجها لقرار يتعلق بها، وعليه لا يمكن الفصل في الطعون المتعلقة بالإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية كقرار دعوة الناخبين.

فقد فصل المجلس الدستوري في حكم له بعدم قبول الطعون التي ترفع قبل إعلان نتائج الانتخابات، إلى جانب عدم إمكانية ان نرفع دعوى مستقلة تهدف إلى إلغاء قرار ممهّد للعملية الانتخابية، وإنما يجب ان تكون منازعة القرار بمناسبة الطعون المتعلقة بنتيجة الانتخابات . انظر: داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 324.

الفرع الثاني: حدود رقابة المجلس الدستوري.

لاشك انه ارتباط تطور قضاء المجلس الدستوري حول رقابته لشرعية الإجراءات الممهدة

للعملية الانتخابية جاءت ببعض الحدود:

- لا يمكن للمجلس الدستوري ممارسة الاختصاص في ظل وجود اختصاص جهة أخرى.
- أن يتعلق الطعن بمدى قانونية عموم الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية في ملتها وليس بدائرة محددة.

- مد الرقابة القضائية إلى الإجراءات التمهيدية لعملية المشاركة (قرار حل البرلمان)

يتضح أن السلطة الإدارية هي التي تضطلع بتنظيم العملية الانتخابية من إعداد القوائم الانتخابية ودعوة الناخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية وتنظيم إجراءات التصويت والفرز وإعلان النتائج، فإن ما يصدر عنها يطعن فيه أمام المجلس الدستوري كقاضي انتخابات يهدف إلى إصلاح ما يشوب سلامة المشاركة وصحتها من شوائب.¹ لا تعد الانتخابات هدفا وإنما وسيلة لترجمة الأصوات إلى مقاعد وبالتالي إلى برامج صوت لها الناخبين.

لقد غير التعديل الدستوري بموجب قانون 16-01 تشكيل المجلس الدستوري طبقا

للمادة 1/183 منه والتي نصت على انه "يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضواً أربعة (4) أعضاء من بينهم الرئيس ونائب الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان تنتخبهم المحكمة العليا، واثنان ينتخبهم مجلس الدولة، لفترة واحدة مدتها ثماني سنوات." و قام المؤسس الدستوري بتدعيم تشكيلته وتحديد شروط العضوية بخبرة مهنية مدتها خمس عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أو وظيفة عليا في الدولة .

¹ داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 332.

المبحث الثاني: اثر النظام الانتخابي على تمثيل الأحزاب السياسية.

إن النظام الانتخابي لا يسمح للحزب بالحصول على مقاعد وفقا لحجم التمثيل الحقيقي، فقد يحصل على أكثر مما يستحق أو اقل مما يستحق، فضلا عن أن غياب المنافسة على أساس البرامج الانتخابية بسبب ارتباط الأحزاب برئيس الحزب، فالحزب هو شخصية الرئيس بالنسبة للناخبين، وهذا بسبب نقص الوعي السياسي للناخبين.

ويثار التساؤل حول حجم التأثير والتأثر بين النظام الانتخابي والنظام الحزبي، وكيف يمكن للنظام السياسي استخدام النظام الانتخابي للتأثير على المشاركة السياسية؟

تعتبر الأحزاب السياسية مؤسسات غير رسمية تشارك في ممارسة السلطة والتأثير عليها وذلك لأنه لا تجسيد للديمقراطية دون وجود أحزاب سياسية وتعددية، وانتخابات تضمن التداول على السلطة.

لاشك أن اختيار أي نمط انتخابي ينعكس ذلك على نتائج الانتخابات على مستوى المجالس المنتخبة، وقد أكدت التجربة في الجزائر أن التحكم في التعددية الحزبية من خلال القوانين الانتخابية، ويتجلى من خلال تشجيع إنشاء الأحزاب وتمثيلها في شكل فسيفساء، كما أن ذلك يمثل وسيلة لتشجيع الحزب وتماسكه أو تفكيكه عن طريق الصراعات الداخلية.

في ظل غياب الأحزاب التي تقوم على إيديولوجية واضحة وبرامج متميزة واقعية هادفة، فقد انعكست القاعدة السياسية التي تعتبر أن الأحزاب السياسية هي تحدد طبيعة الأنظمة السياسية، إلى أن أصبحت الأنظمة هي التي تحدد تكوين الأحزاب السياسية.

المطلب الأول: النمط الانتخابي وتشكيل الأحزاب السياسية.

تعد الانتخابات وسيلة المشاركة السياسية، وتؤدي الأحزاب السياسية دور الوسيط بين الناخبين والمنتخبين، فتساهم الأحزاب في نجاح العملية الانتخابية، عن طريق توعية الناخبين وتختار المترشحين، وتعمل خلال الحملة الانتخابية على توجيههم.

لقد عرف نظام الانتخابات في الجزائر في ظل التعددية عدة إصلاحات، وجاء قانون 89 كبداية للتأسيس الممارسة الديمقراطية، والتعددية في ظل دستور 1989، كما كان قانون 1997 تمهيدا لإعادة المسار الانتخابي واستقرار المؤسسات بعد المرحلة الانتقالية.

ثم تم إعادة النظر في قانون الأحزاب بموجب القانون العضوي 12-04، عقب الإصلاحات السياسية التي أعلن عليها رئيس الجمهورية سنة 2011، والتي كانت تهدف إلى تعميق الممارسة الديمقراطية وتعزيز ضمانات وعوامل ترقية حقوق وحرية الإنسان والمواطن وإشراك المجتمع المدني في سلطة الحكم والإدارة، وذلك باعتبار قانون الأحزاب احد أهم آليات تجسيدها.

من أهم أهداف الإصلاح المعلنة، ترقية الممارسة السياسية وتفعيلها وأخلاقياتها، وترسيخ قيم ومبادئ الديمقراطية والانضباط الحزبي في عملية تنظيم الأحزاب وقيادتها، وتحديد النظام القانوني لتنظيم الأحزاب وممارسة لنشاطها وحل منازعاتها القانونية والقضائية.¹ وإذا كان النظام الانتخابي من أهدافه توسيع المشاركة السياسية وتنشيط الحياة الحزبية من خلال تمثيل كل الفعاليات في المجتمع، وتفعيل دور الأحزاب من خلال تحقيق مبدأ المساواة.

¹ ديباجة مشروع قانون الانتخابات، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، ابريل 2012، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، ص

الفرع الأول: اثر نظام الأغلبية على الأحزاب السياسية.

لقد كان لنظام الانتخاب اثر على توليد الأحزاب السياسية¹، كما يمكن القول أن طبيعة أنظمة الأحزاب السياسية هي التي تحدد طبيعة الأنظمة السياسية،² ويتفق علماء السياسة حول المكانة الأساسية التي تحتلها الأحزاب السياسية في نظام الحكم، ففي بريطانيا لا يمكن اتخاذ أي قرار سياسي دون الأحزاب.

أولاً: النظام الانتخابي وتكوين الأحزاب السياسية:

من المؤكد أن للأحزاب دور فاعل في المشاركة السياسية، فبنتوع التشكيلات السياسية داخل البرلمان يحقق تطلعات المجتمع، وعلى العكس فان استعمال النظام الانتخابي لإقصاء بعض الأحزاب يعد سببا لعدم الاستقرار السياسي والتخلف، وهذا ما تشير إليه تجارب الدول العربية.³

لاشك أن لتمويل الأحزاب السياسية علاقة بنشاطات الأحزاب واستقلاليتها، ونسبة التمثيل في المجالس المنتخبة من خلال إمكانية استفادة الحزب من مساعدات من الدولة، كما يمكن للحزب أن يستفيد من إعانة مالية من الدولة حسب عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان وعدد منتخباته في المجالس.⁴

في ظل غياب الأحزاب التي تقوم على إيديولوجية واضحة وبرامج متميزة واقعية هادفة وإنما في تقوم على أساس الولاءات كأحزاب السلطة (حزب جبهة التحرير والتجمع الوطني الديمقراطي) أو على أسس جهوية (جبهة القوى الاشتراكية - حزب التجمع من اجل الثقافة والديمقراطية)، أو على أسس إيديولوجية (حركة مجتمع السلم - حركة الاصلاح الوطني).

¹ في بريطانيا قانون 1832 توسيع حق الاقتراع أدى إلى توسيع تسجيل الناخبين، وقد تولد الحزب المحافظ والحزب الليبرالي بحسب التقارب الإيديولوجي

² Burdeu ,G- Taité de science politique-L.G.D.J. Paris1966 T.150

³ بوشناقة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص افريل، 2011، ص462.

⁴ المادة 58، 59، القانون العضوي رقم 12-04.

وانعكست القاعدة السياسية التي تعتبر أن الأحزاب السياسية هي تحدد طبيعة الأنظمة السياسية، إلى أن أصبحت الأنظمة هي التي تحدد تكوين الأحزاب السياسية.

فالنظام الانتخابي لا يسمح للحزب بالحصول على مقاعد وفقا لحجم التمثيل الحقيقي، فقد يحصل على أكثر مما يستحق أو اقل مما يستحق، فضلا عن أن غياب المنافسة على أساس البرامج الانتخابية، بسبب ارتباط الأحزاب برئيس الحزب، فالحزب هو شخصية الرئيس بالنسبة للناخبين، وهذا بسبب نقص الوعي السياسي للناخبين.

إلى جانب أن محددات الناخبين للاختيار هي الاعتبارات الشخصية والمالية والخدماتية والزعاماتية، وليست خيارات إصلاحية وتغييرية، وهذا لضعف ثقافة المواطن السياسية، كما إن التأخر في إصدار البرامج قبل موعد الانتخاب هو بالتأكيد من باب الفلكلور أو لتتمة الخطوات الشكلية لتنسيق الحملة الانتخابية، مع عدم وجود مصداقية للعمل السياسي وفساد الخطاب السياسي¹.

إذا كان الحزب السياسي يهدف إلى المشاركة في الحياة السياسية عن طريق الوسائل الديمقراطية والسلمية، في إطار برنامج سياسي واضح يحدد اليات ذلك، ويبرز المبادئ والأهداف التي يقوم عليها الحزب².

فلقد تأثر المشرع الجزائري بالتجربة التعددية في الجزائر، ويبدو ذلك جليا من خلال القيود التي جاء بها قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية عقب الأزمة السياسية ولاسيما أن بعض الأحزاب كانت تتسم بالطابع الجهوي، وأخرى بالطابع الديني³.

¹ عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص 145.

انظر المادة 3 من القانون العضوي 12-04 " الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية لممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية " ²

³ انظر المواد 2-3-5 من الأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الملغى، والمواد 5،6،9 من القانون العضوي رقم 12-04.

ويثار التساؤل حول حجم التأثير والتأثر بين النظام الانتخابي والتمثيل الحزبي، وكيف يمكن للنظام السياسي استخدام النظام الانتخابي للتأثير على المشاركة السياسية؟ وتتأثر الأحزاب السياسية بالتغيرات التي تطرأ على العملية الانتخابية من الأوجه التالية.

ثانيا: دور الأنظمة الانتخابية في تمثيل الأحزاب السياسية.

فالانتخاب يجب أن يسمح للنواب أن يعبروا عن حاجات الناخبين دون تمييز وتعبر الأحزاب عن الرأي العام، فهي تقوم بتحقيق برامجها من خلال الوسائل التي تستعملها لإقناع الناخبين بأفكارها وإيديولوجياتها.

ولقد كان إعادة النظر في النمط الانتخابي نتيجة لفشل التجربة الديمقراطية لسنة 1991، أي تبين عدم نجاعة نظام الأغلبية وعدم ملائمته للحياة السياسية في الجزائر، فتم اختيار نظام التمثيل النسبي كبديل له، وذلك لتجسيد التعددية وتمثيل الأقليات وتجنب هيمنة حزب واحد على البرلمان.

1- أثر نظام التمثيل النسبي على الأحزاب السياسية.

يعتبر نظام التمثيل النسبي أسلوب الاقتراع الذي يحقق عدالة في التمثيل لصالح الأحزاب الكبرى والصغرى، والنظام النسبي يسمح للأحزاب الجديدة بالتمثيل والنمو، فهو يؤدي إلى كثرة الأحزاب وتعددتها في المجالس المنتخبة.

من خلال تجارب التعددية يتضح أن نظام التمثيل النسبي يؤدي إلى نتائج مزدوجة، فقد إلى نتيجتين الأولى على مستوى النظام الحزبي، والثانية على مستوى تمثيل الأحزاب داخل المجلس الشعبي الوطني.

فإما على مستوى النظام الحزبي فقد تزايد عدد الأحزاب داخل المجلس الشعبي الوطني وساهم في خلق أحزاب جديدة مستقلة، وساهم النظام الانتخابي في تكريس هيمنة أحزاب التحالف (التجمع الوطني الديمقراطي - جبهة التحرر الوطني - حركة مجتمع السلم).

فقد سمح تطبيق نظام التمثيل النسبي في الانتخابات التشريعية لسنة 1997 بتمثيل جميع التيارات الأساسية الموجودة في المجتمع في الانتخابات التشريعية، وقد كانت نتائج الانتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر 1991 كالتالي:

فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ 188 مقعد

جبهة القوى الاشتراكية 25 مقعد

جبهة التحرير الوطني 15 مقعد

أما في ظل الانتخابات التشريعية ليوم 5 جوان 1997¹ اعتمد المشرع الجزائري نمط الاقتراع النسبي :

حزب التجمع الوطني الديمقراطي: 155

حزب جبهة التحرير الوطني: 64

حركة مجتمع السلم: 69

حركة النهضة: 34

جبهة القوى الاشتراكية: 19

التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية: 19

حزب العمال: 4

الحزب الجمهوري التقدمي: 3

الاتحاد من أجل الديمقراطية والحريات: 1

الحزب الاجتماعي الليبرالي: 1

إما في الانتخابات التشريعية 30 ماي 2002²:

جبهة التحرير الوطني: 199

حزب التجمع الوطني الديمقراطي: 47

¹ إعلان المجلس الدستوري رقم 01-97، المؤرخ 9 جوان 1997، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 3 الصادر في 11

جوان 1997.

² إعلان المجلس الدستوري رقم 01-02، 03 جوان 2002.

حركة الإصلاح الوطني:43

حركة مجتمع السلم:38

حزب العمال :21

الجبهة الوطنية الجزائرية:08

حركة النهضة 01

حركة التجديد الجزائري:01

حركة الوفاق الوطني:01

بعد الانتخابات عرف البرلمان 8 أحزاب، وتشكيل حكومة ائتلافية

أما في ظل انتخابات التشريعية 17-ماي-2007.

جبهة التحرير الوطني :136

حزب التجمع الوطني الديمقراطي:26

حركة مجتمع السلم:51

حزب العمال:26

الجبهة الوطنية الجزائرية :15

الحركة الوطنية من اجل الطبيعة والنمو:7

حركة الشبيبة والديمقراطية:5

حزب التجديد الجزائري:4

حركة الوفاق الوطني:4

التحاف الوطني الجمهوري:4

واهم ما ميز الانتخابات ارتفاع عدد الأحزاب المشاركة حيث شارك فيها عدد كبير من

الأحزاب،والى جانب انخفاض نسبة المشاركة بسبب العزوف الانتخابي،وتم تسجيل عجز

الأحزاب المشاركة عن التأثير في الناخبين من خلال الأفكار والبرامج المطروحة.

أما في ظل الانتخابات التشريعية 10 ماي 2012¹ فكانت النتائج كالتالي:

¹ إعلان المجلس الدستوري الصادر في 15 ماي 2012، الجريدة الرسمية، العدد32، الصادر في 26ماي 2012.

جبهة التحرير الوطني: 208

حزب التجمع الوطني الديمقراطي: 68

تكتل الجزائر الخضراء: 49

جبهة القوى الاشتراكية: 27

حزب العمال: 24

الجبهة الوطنية الجزائرية: 9

جبهة العدالة والتنمية: 8

الحركة الشعبية الجزائرية: 7

حزب الفجر الجديد: 5

ولعل تجربة التعددية في الجزائر لها خصوصية ترتبط بالواقع السياسي على التجربة الحزبية، فلا يعد الوضع الحزبي ضمن نظام التعددية الفعلية، وهذا بالرغم من الإطار القانوني الذي يكفل تشكيل الأحزاب ومشاركتها في الحياة السياسية، إلا أن الممارسة تؤكد وجود أحزاب الحكومة وأحزاب المعارضة، دون نضج في الممارسة السياسية لغياب أحزاب بالمفهوم النظري والفقه¹.

وعلى مستوى تمثيل الأحزاب في المجلس الشعبي الوطني، أدى نظام الانتخاب إلى بروز قوى سياسية جديدة ورسم معالم الخريطة السياسية للبلاد، وبرز التيارات الأساسية الموجودة في البلاد، وبرز الائتلاف الحكومي بسبب عدم حصول أي حزب على الأغلبية. ولقد أثبتت النتائج الملازمة لتطبيق هذا النمط التقليل من أثر الأحزاب الصغيرة، رغم أنه يسمح لها بالحصول على مقاعد، ومع ذلك لا يسمح لها بأداء دور فاعل داخل البرلمان من المبادرة أو الاعتراض على مشاريع القوانين أو الرقابة على الحكومة.

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، المرجع السابق، ص 139.

هذا ما اثر على النظام السياسي وطبيعة النظام شبه الرئاسي، فعدم تحقق الأغلبية داخل المجلس أو هشاشتها مكنت الرئيس من فرض توجهاته على حساب الأحزاب السياسية كمان أحزاب التحالف ذاتها فقدت برامجها ووجدت نفسها وراء برنامج الرئيس، ومن ثم تم تعيين رئيس الحكومة ثم الوزير الأول دون مراعاة الأغلبية.

بالرغم من أن تطبيق نظام التمثيل النسبي كان له انعكاس على التمثيل الحزبي داخل البرلمان بوجود عدة أحزاب صغيرة في البرلمان (جبهة القوى الاشتراكية - حزب العمال - حركة الإصلاح الوطني.....) رغم محدودية تأثيرها بسبب ضعف تمثيلها وبسبب وجود التحالف الرئاسي والذي أغلق اللعبة السياسية.

وعليه فإذا كان نظام التمثيل النسبي اعتبر في مرحلة من الحياة السياسية ساهم في ديمقراطية المؤسسات السياسية بسبب التخوف من نتائج نظام الأغلبية، ورغبة السلطة في تقوية قاعدتها السياسية، فان هذا النظام يمكن تبريره في دول يملك فيها البرلمان السلطة الفعلية فالتساؤل يثار حول مدى ملائمة هذا النظام في ظل هيمنة رئيس الجمهورية على جميع السلطات، وما جدوى تمثيل الأحزاب داخل البرلمان إذا كانت لا تستطيع ممارسة حقوقها الدستورية والقانونية.¹

1- اثر نظام الأغلبية على الأحزاب السياسية:

فهو نظام يعيق ظهور الأحزاب الجديدة ويؤخر نموها، فالناخبون يتجنبون تشتيت أصواتهم وأضاعتها في مرشح ليس له حظوظ في الفوز، وهذا ما رسخ الثنائية الحزبية في بريطانيا واستبعاد الحزب الليبرالي وغيره من الأحزاب الصغيرة.

فنظام الأغلبية قد يؤدي أحيانا إلى ظلم للأقليات السياسية أو أحزاب الأقلية، كما إن الحزب الفائز بأغلبية المقاعد لا يعتبر بالضرورة فائزا بأغلبية مجوع أصوات الناخبين

¹ بوبكرا إدريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في

الجزائر، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 71.

وبالتالي لا تمثل الأحزاب بما يتناسب مع قوتها الشعبية ولا مع عدد الأصوات التي حصلت عليها.¹

إلا أنه في الواقع نظام الأغلبية يهيئ الفرصة للأحزاب لوجود أغلبية متجانسة و متماسكة في البرلمان والمجالس المحلية المنتخبة، ويؤدي إلى الاستقرار الحكومي، ولكنه قد يؤدي إلى هيمنة الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة، رغم أنه قد يكون مجموع الأصوات التي حصلت عليها تفوق أصوات الحزب الفائز بالأغلبية.

من ثم فأنماط الاقتراع تتدخل في تحديد معالم النظام الحزبي من حيث التطور العددي لأحزاب أو التدخل حتى في الإطار الهيكلي للأحزاب، وقد أفرزت الانتخابات أحزاب سياسية فاعلة باعتبارها تمثيلية وأحزاب سياسية غير فاعلة لكون لا يوجد لها تمثيل في المجالس المنتخبة.

لقد أثبتت التجارب الانتخابية أن الأحزاب في الجزائر بمختلف توجهاتها لم تستطع استقطاب الناخبين في المشاركة في الانتخابات واستمالة النخب، وذلك يعود إلى نقص الوعي السياسي من جهة وإلى عدم نزاهة وشفافية نتائج الانتخابات، وعدم فاعلية دور المجالس المنتخبة.

نخلص إلى أن ضعف الأحزاب يعود إلى محدودية القاعدة النضالية لها، وغياب البرامج الحزبية القائمة على طروحات سياسية واقتصادية واجتماعية، وعدم تكريس الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب في حد ذاتها.

وعليه يتعين إعادة النظر في النظام القانوني الانتخابي ونظام الأحزاب السياسية والقيام بإصلاح دستوري يكرس تفعيل دور الأحزاب والمعارضة في الحياة السياسية وتدعيم الحقوق والحريات، وتجسيد مبدأ التداول على السلطة كأساس للنظام الديمقراطي.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 305.

وضرورة إعادة النظر في النمط الانتخابي وخاصة معايير اختيار المترشحين والرقابة على الحملة الانتخابية وضمانات نزاهة العملية الانتخابية عبر جميع مراحل العملية الانتخابية، وتفعيل دور الأحزاب في الرقابة على ضمان نزاهة العملية الانتخابية. من ثم سنتشأ أحزاب قوية تبنى على برامج فعلية وقادرة على المنافسة وتكرس مبادئ ديمقراطية ومبدأ التداول على السلطة، وتكون الانتخابات تعبيرا حقيقيا عن إرادة الشعب، وتساهم بذلك الأحزاب في تجسيد الممارسة الديمقراطية والمشاركة الفعلية. تلعب الانتخابات دور مهم في تمثيل الأحزاب السياسية من خلال الكتل البرلمانية داخل المجالس المنتخبة، وفقا لبرامجها وأهدافها وايدولوجياتها، ولاشك أنها تقوم بتوجيه السياسات العامة الداخلية والخارجية اعتماد على الأغلبية لحزب الحاكم أو على التحالفات الحزبية.

2-: اثر النظام الانتخابي على حرية الأحزاب السياسية:

تقوم الأحزاب السياسية بدور أساسي في اختيار المرشحين ودعمهم أثناء الحملة الانتخابية ماديا ومعنويا، وذلك بتوجيه الناخبين، وتختلف معايير الاختيار بين معيار الكفاءة العلمية والسياسية، أو معيار المترشح الأكثر شعبية، أو معيار الجهوية أو القبلية أو المال.

ويعد النظام الانتخابي هو احد العناصر التي تؤثر في النظام الحزبي، فنظام الأغلبية المطلقة يؤدي إلى وجود أحزاب متعددة ومتعاونة فيما بينها، ونظام الأغلبية النسبية يميل إلى إيجاد نظام ذو حزبين قويين، ونظام التمثيل النسبي يميل إلى إيجاد أحزاب متعددة ومستقلة.¹

¹ بوبكرا إدريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في

الجزائر، المرجع السابق .، ص 53 نقلا: Maurice Duverger, opcit, Voir aussi, Pierre Pactet, Institutions

.Politiques, DROIT constitutionnel, 7ed, Masson, Paris ; 1985 , P90 et suites

وهكذا لا يمكن الحديث عن نظام ديمقراطي بدون وجود أحزاب سياسية لان طبيعة الأنظمة الديمقراطية تقوم على أساس نيابي، فالشعب يختار ممثليه عن طريق الانتخاب، ويمكن ملاحظة تأثير الأنظمة الانتخابية على بنية الأحزاب السياسية من خلال نظام الاقتراع بالقائمة، وهو ما يدعو إلى انخراط المرشحين في هياكل حزبية متماسكة عكس الاقتراع الفردي نظام التمثيل النسبي الذي يقوي سيطرة الأحزاب على المرشحين.

يمكن أن يحقق النظام الانتخابي التداول السلمي على السلطة وفقا لآلية الانتخاب، ويمنع النظام الانتخابي إنشاء أحزاب سياسية على أساس ديني أو عرقي أو قومي أو لغوي أو جهوي أو جنسي أو مهني، وذلك ما أكدته الدستور وهو ما كرسه قانون الأحزاب.¹

جاء الأمر 09-97² المتضمن القانون العضوي بالأحزاب السياسية ليؤكد على استعمال اللغة العربية في النشاط الرسمي، وان يتفادى الحزب استعمال المبادئ الأساسية للهوية الإسلام والعروبة الأمازيغية في دعايته الحزبية، إلى جانب احترام مبادئ ثورة نوفمبر واحترام الحريات الفردية والجماعية، ونبذ العنف والإكراه كوسيلة للتعبير والعمل السياسي للوصول للسلطة وتوطيد الوحدة الوطنية.

كما نص القانون العضوي رقم 04-12³ على عدم جواز تأسيس حزب سياسي على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو فئوي أو مهني أو جهوي، كما لا يمكن الدعاية الانتخابية على هذه الأسس.

¹ المادة 42 من الدستور المعدلة بموجب المادة 52 من قانون رقم 01-16، المتضمن تعديل الدستور.

² المادة 5 من الأمر 09-97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 12، الصادر في 06/03/1997.

³ القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن قانون الأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد الأول، الصادر بتاريخ 15/01/2012.

ولضمان عدم التأثير على حرية الأحزاب السياسية، فقد أخذت بعض الدول بنظام التصريح بدل نظام الترخيص لتكوين الأحزاب السياسية، لتجنب تقييد الحرية من النظام السياسي والحزب الحاكم، واخضع مشروعية الممارسة الحزبية للرقابة القضائية. كما أن اختيار المترشحين في النظام الانتخابي الجزائري لم يضع له قيود، فيمكن لشخص مستقل الترشح دون أن ينتمي إلى حزب عكس بعض التشريعات، وتؤثر في اختيار المترشحين تقسيم الدوائر الانتخابية.

الفرع الثاني: اثر نظام النسبية على الأحزاب السياسية.

إن النظام الانتخابي يحدد طبيعة النظام الحزبي ويتحكم في العملية الانتخابية من توسيع فرص حزب معين للفوز بالانتخابات، وإيجاد التعددية الحزبية بالمحافظة على الاستقرار من خلال عملية التوازن بين مختلف القوى السياسية.

وبدلاً من استعمال الأحزاب لتأمين الفوز في الانتخابات، استعملت الانتخابات لتأمين الأحزاب، وأصبح الحزب هو الغاية والانتخاب هو الوسيلة¹، ويساهم نظام الانتخابات في ظل التعددية الحزبية في تنمية وعي المواطن بدوره الإيجابي في المشاركة السياسية، وضمان الحقوق والحريات من حرية الرأي والتعبير وحرية التجمع، وينعكس ذلك على مهام الدور التشريعي والرقابي للبرلمان.

إلا أن تأثير النظم الانتخابية على الأحزاب السياسية تختلف لوجود عوامل مؤثرة مثل قوة الأحزاب السياسية وضعفها، إلى جانب العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهذا انعكس دور الأحزاب إيجابياً أو سلباً.

1. Duverger M auricle :Les Partis Politique , Huiteme ed and Colin , Paris ,1973 ,403 .نقلاً

صالح حسين علي العبد الله، التعددية ودورها في تداو السلطة، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، مصر 2015، ص 67.

وذلك في ظل التجربة الجزائرية لاسيما أن النظام الانتخابي وسيلة للاستمرار في السلطة بالنسبة للأحزاب الحاكمة، وباعتباره وسيلة للمساهمة في الاستقرار السياسي وتطوير الديمقراطية في الجزائر.

وتلعب الأحزاب السياسية دور التنسيق بين الأفكار والاتجاهات السياسية وبحلول النظام الانتخابي تمثيل الأحزاب الكبيرة ودون تهميش الأحزاب الصغيرة أو أحزاب الأقليات.

تجدر الإشارة إلى إن عدم استقرار النظام الانتخابي في الجزائر كان له آثار مباشرة على الأحزاب السياسية، وتبرز هذه الآثار على مستوى تمثيلها في المجالس المنتخبة، وعلى الأحزاب وتكوينها إلى جانب ضعف أدائها، وهذا ما أدى إلى تشتيت المعارضة وهيمنة أحزاب السلطة على المجالس المنتخبة، وهو ما أدى وإضعاف مكانة البرلمان.¹

كما أن الأحزاب السياسية قد تصبح أداة حكم بقدر ما تملك من أغلبية، وهكذا تسعى الأحزاب الحاكمة من خلال الأنظمة الانتخابية، وشعبيتها الحافظ على هيمنتها، وتوفير الشرعية للنظام السياسي القائم.²

لا شك إن كثرة الأحزاب الصغيرة وانقسامها قد يؤدي إلى صعوبة إيجاد أغلبية برلمانية منسجمة وثابتة، ومن ثم إلى عدم الاستقرار خاصة في ظل النظام النسبي، كما يكون ذلك عاملا للأحزاب الكبيرة تحقيق السيطرة من الاستفادة من الانقسامات وتشتيت المعارضة بواسطة الانتخاب.

¹ لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005-2006، ص161.

² صالح حسين علي العبد الله، المرجع السابق، ص68.

وبناء على ما سبق فإن التعددية تفرز أغلبية حاكمة وأقلية معارضة في النظم الديمقراطية، ووجود معارضة قوية في داخل البرلمان يضمن فاعلية العمل التشريعي والتنفيذي من خلال الرقابة على العمل الحكومي.

لقد أكدت التجارب الانتخابية في الجزائر أن غياب معارضة قوية وفاعلة كان له اثر على دور البرلمان سواء التشريعي أو الرقابي وعلى مكانة السلطة التشريعية بين السلطات، وهذا رغم هيمنة أحزاب التحالف على البرلمان.

وكان لذلك اثر على الممارسة الديمقراطية وعلى العمل الحزبي رغم وجود الاستقرار السياسي، إلا أن الجمود السياسي ميز العمل التشريعي والحكومي والحزبي، فكانت الأغلبية لجنة مساندة للحكومات المتعاقبة والتي لم تكرر التمثيل الحزبي ولا البرامج والأفكار، كما أن المعارضة ظلت ضعيفة في ظل غياب برامج فعلية وأحزاب يمكن أن تصل السلطة عن طريق الانتخاب في حالة المنافسة الحرة.

لاشك أن دور الأحزاب السياسية في الجزائر محدود سواء من حيث التأثير في الرأي العام وخير دليل على ذلك تراجع نسبة المشاركة في الانتخابات، إلى جانب محدودية الانخراط في الأحزاب، أو بالنسبة لعملية صنع القرار فحجم تأثير أحزاب السلطة محدود سواء في البرلمان أو في الحكومة.

فلا نجد أي تأثير للأحزاب في عمل المؤسسات السياسية، وضعف الارتباط بين بين المواطنين والمنتخبين، وهذا رغم أن الأحزاب هي أداة تنظيم الانتخابات، ولا يتصور الحياة السياسية بدونها.

ومن خلال التجربة البرلمانية التعددية يلاحظ ضعف في الأداء التشريعي لصالح الحكومة، ويمكن تفسير ذلك إلى ضعف الأحزاب السياسية وعجزها عن المبادرة في المجال التشريعي وفيما يخص الوظيفة الرقابية.

وقد عرفت الجزائر عدة حكومات تميزت بالطابع التكنوقراطي، والتمثيل الحزبي المتواضع وتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فتنازلت الأحزاب عن برامجها الانتخابية من اجل

المشاركة في الحكومة، وهذا إلى جانب الصراعات الحزبية الداخلية، مما أدى إلى تقليص دور الأحزاب في المشاركة في صنع السياسة العامة وصنع القرار¹.

كما عرفت الجزائر منذ الانتخابات الرئاسية 1999 تشكيل الحكومات الائتلافية من عدة أحزاب، وهي حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم وحركة النهضة.

أما المعارضة فتجسدت بشكل أساسي في المعارضة اليسارية تتمثل في حزب جبهة القوى الاشتراكية، وحزب العمال، والمعارضة الإسلامية يقودها حركة الإصلاح الوطني و للنظام الانتخابي دور في التأثير على تشكيل وتركيبه المؤسسات السياسية وبالتالي تمثيل الأحزاب، واستقرار النظام السياسي، وان نظام التعددية الحزبية ينسجم أكثر مع النظام الديمقراطي، وهذا بالرغم انه من الملاحظ أن الانقسامات الحزبية تؤدي إلى عدم الاستقرار الحكومي، وهو ما ينعكس على عدم الاستقرار السياسي.

وتعتبر الأحزاب السياسية من العوامل الأساسية لاستقرار النظام السياسي في الدولة وذلك باعتبارها المدرسة الأولى للديمقراطية، طالما قامت بتغليب المصلحة العليا للوطن فوق المصلحة الضيقة للحزب، واستندت للوسائل المشروعة للوصول للسلطة.

كما يعد النظام الانتخابي الضمان لتجنب الانتقادات الموجهة للأحزاب، من المساس بالوحدة الوطنية، وذلك من خلال الأنماط الانتخابي وإشراك الأقليات في الحكم، عن طريق النظام النسبي، والذي يشجع الأحزاب على التحالفات وتغليب المصلحة العامة على حساب مصالح الأحزاب.

وقد أثبتت التجارب أن الحزب الحاكم الذي يصل إلى السلطة عن طريق الانتخاب يسعى بكافة الوسائل للمحافظة على البقاء في السلطة وذلك باستعمال النظام الانتخابي وهذا

¹ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي (دراسة تطبيقية في الجزائر)، دار الكتاب الحديث، 2010، مصر، ص 224.

رغم أن النظام الديمقراطي يقتضي وجود التداول على السلطة إلى جانب الانتخاب الحر والتعددية الحزبية.

و يكمن سبب عدم فاعلية دور الأحزاب في تمثيل الناخبين إلى النظام الانتخابي وذلك لهيمنة الحكومة على تنظيم الانتخابات، وهو ما يؤثر على مصداقية الانتخابات وتمثيل الشعب، ونتيجة لذلك تم إفراز نواب غير أكفاء، وبرلمان لا يمثل الشعب ولا الأحزاب، وكذلك تشجيع ظاهرة التجوال السياسي.

ثم إن تفعيل دور الأحزاب يتطلب تكريس النظام الديمقراطي بتنظيم انتخابات حرة ونزيهة ومبدأ التداول على السلطة، ووعي المواطن ليميز بين الأحزاب، وتكوين أحزاب الأفكار والمبادئ والبرامج.

ويرتبط النظام الانتخابي بمعنى الديمقراطية وهو ما يجسد مشاركة الشعب في التسيير عن طريق اختيار ممثليه، كما انه يؤدي إلى إفراز ممثلين مؤهلين أو أفضل المرشحين، لتدعيم كفاءة وأداء المجالس المنتخبة.

وإذا كان للأحزاب السياسية وظائف سياسية توعية الشعوب بهدف مشاركتهم وإسهامهم في الحياة السياسية، كما تشارك الأحزاب السياسية في صنع السياسات الداخلية والخارجية، وتعمل الأحزاب على تكوين الأفراد على القيام بشغل الوظائف العامة وممارسة السلطة، وتعتبر الأحزاب عن التعددية الاجتماعية والثقافية في إطار التعايش والتسامح بعيدا عن الإطار الضيق.¹

وتلعب الأحزاب السياسية دور الرقابة ومنع استبداد الحكومة والحزب الحاكم، فوجود المعارضة يساعد على اقتراح الحول وتقديم البدائل، وتعد الانتخابات أداة توفير الشرعية السياسية للنظام وانتقال السلطة بطرق سلمية.

¹ صالح حسين على العبد الله، الانتخابات كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة، المرجع السابق، ص 227.

وبناء على ذلك فإن الأحزاب السياسية تصبح أداة حكم بقدر ما تملك من هيئة الناخبين فالصراع بين الأحزاب الحاكمة والأحزاب المعارضة حول هيئة الناخبين والتأثير فيها، وذلك عن طريق برامجها والتنافس أثناء الحملات الانتخابية. والواقع انه بدلا من استعمال الأحزاب لتأمين الفوز في الانتخابات استعملت الانتخابات لتأمين الأحزاب وأصبح الحزب هو الغاية والانتخاب هو الوسيلة، وتختلف بذلك الأحزاب من حيث البرامج والأهداف والمبادئ.

المطلب الثاني: الحملة الانتخابية وتأثيرها على نتائج الانتخابات.

إذا كانت الأحزاب تهدف إلى الوصول إلى السلطة من خلال الرأي العام، وذلك عن طريق وسائل الإعلام والندوات والدعاية الانتخابية التي تهدف إلى اختيار مرشحين، ولذلك يثار التساؤل حول ماهية الحملة الانتخابية و ما هي الضوابط القانونية التي تحكمها.

وعليه تقوم التشريعات في مختلف الدول الديمقراطية وضع قواعد قانونية ضمان مبدأ المساواة بين المترشحين والأحزاب ومشروعية وسائل الحملة الانتخابية وضمان حياد الإدارة الانتخابية، من خلال تهيئة فرصة المنافسة على أساس البرامج والأفكار في مختلف المجالات السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويرتبط التنظيم القانوني للحملة الانتخابية بضمان نزاهة وشفافية الحملة الانتخابية، وذلك لأجل منع الأحزاب والمترشحين في استعمال الوسائل غير المشروعة في التأثير على الناخبين وعواطفهم.

في حين عرف الحملة الانتخابية الدكتور داود الباز بأنها "مجموعة من الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح بهدف إعطاء صورة حسنة لهيئة المشاركة من خلال البرامج الانتخابية لكل من هما"¹

¹ عبد الرزاق عبد الحميد احمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014، ص 32.

الفرع الأول: الضوابط القانونية للحمة الانتخابية.

يعتبر ضبط الحملات الانتخابية باعتبارها من أهم المراحل الهامة والمؤثرة، كونها احد أهم المراحل العملية الانتخابية تأثيراً، وهي تتعلق بنزاهة العملية الانتخابية ولها انعكاس على نتائج العملية وعلى الديمقراطية وحرية اختيار الناخب وحقوق المترشح.

وتختلف الدول في وضع قواعد وضوابط وقيود على الحملة الانتخابية وفقاً لما يلاءم تجربتها الانتخابية ونظامها السياسي، وأساليب ووسائل المستعملة في الحملة الانتخابية، وذلك لضمان الاختيار الحر والمساواة بين المترشحين.

لعل من أهم المؤثرات على سير الحملة الانتخابية في معظم الدول هو المال، فلقد أصبح تأثير المال في توجيه الناخبين وعلى حرية اختيارهم، إلى جانب دور المال في تسويق البرامج الانتخابية، فضلاً عن الإخلال بمبدأ المساواة بين المترشحين.

وهو الأمر الذي أدى إلى اهتمام المشرع الجزائري بتنظيم الحملة الانتخابية، وهو ما يتجلى من خلال تنظيم مصادر الحملة الانتخابية، في إطار الباب السابع من قانون الانتخابات لمعالجة الثغرات المسجلة في الاستحقاقات السابقة وبالاستفادة وتجارب الدول، من خلال تنظيم ضوابط سير الحملة الانتخابية وإقرار عقوبات جزائية مرتبطة بمخالفة أحكام الحملة الانتخابية.

ارتبطت ضرورة مواكبة تنظيم الحملة الانتخابية بدقة بأهمية المرحلة بالنسبة لسير العملية الانتخابية ونتائجها، وكذا على مصداقية النتائج وعلى أداء المجالس المنتخبة، وهذا إلى جانب حتمية التكيف مع التحولات السياسية في العالم في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لاشك أن لذلك انعكاس على سير الحملات الانتخابية وعلى وسائلها، فمن جانب استخدام مختلف وسائل الدعاية المختلف من قبل الأحزاب السياسية والمترشحين، وعلى

الخصوص استعمال مختلف وسائل الإعلام الصوتية والمرئية والمكتوبة، واستخدام تكنولوجيا الاتصالات.

ويحكم الحملة الانتخابية ثلاث مبادئ أساسية تتمثل في المساواة بين المرشحين أو قوائم الترشيح وحياد السلطة الإدارية وسلامة الإجراءات والوسائل المستخدمة في الحملة، تعد الأسس الجوهرية لضمان جدية وديمقراطية الانتخابات.¹

ويتطلب مبدأ المساواة عدم التمييز في استخدام وسائل الإعلام بالنسبة لأحزاب الحاكمة أو الأحزاب الموالية، وهو ما تجلّى في التوزيع العادل لدعاية في التلفزيون والإذاعة والأماكن المخصصة للإعلانات، وهو ما يتطلب تفعيل أجهزة الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

وفي نفس الإطار يعد مبدأ الحياد من أهم المبادئ التي يركز عليها تنظيم الحملة الانتخابية، لكون الإدارة وزارة الداخلية والإدارة المحلية تسهر على سير العملية الانتخابية وتقدم الدعم المادي، وهذا ما يتطلب التزام الإدارة بمبدأ الحياد إزاء المترشحين، وهذا ما يؤكده مطالبة أحزاب المعارضة بإسناد تنظيم العملية الانتخابية إلى هيئة مستقلة أو إلى منح القضاء الإشراف التام لجميع مراحل العملية الانتخابية.

ويلاحظ مطالبة الأحزاب بحكومة محايدة نظراً ما سجل من استعمال المناصب للوزراء المنتمين لأحزاب السلطة، كما يسجل تدخل الولاية في سير العملية الانتخابية من خلال دوره في تنظيم الانتخابات، وهذا ما اعتبر تدخل وتوجيه الناخبين لصالح أحزاب الحكومة.

ولا يعد من مهام السلطة التنفيذية السهر على سلامة إجراءات الانتخابات فقط، وإنما يتطلب دورها توفير الوسائل اللازمة لسير الحملة الانتخابية، وتوفير تكافؤ الفرص بين الأحزاب السياسية والمرشحين في استخدامها، وضمان عدم التأثير على حرية الناخب في الاختيار.

¹ داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص533.

وتتجلى أهمية تنظيم الحملة الانتخابية بكونها مرحلة مرتبطة بنزاهة العملية الانتخابية، ويتم من خلالها التنافس بين الأحزاب والمرشحين لعرض أفكارهم وبرامجهم، لكسب أصوات الناخبين بمختلف الوسائل، وهي مرحلة تؤثر من خلال اختيار بين المرشحين في كفاءة الهيئات المنتخبة من خلال كفاءة المترشحين.

وقد عرفت أحكام الحملة الانتخابية في الجزائر تطور ارتبط بعوامل تأثير مختلفة مستخلصة من التجارب الانتخابية السابقة من تعددية حزبية، وتعددية وسائل الإعلام ارتبطت بحجم تأثيرها من جهة وكذا ودرها في توجيه الناخبين، ووسائل تكنولوجيا الاتصالات المختلفة، وتعدد مصادر تمويل الأحزاب بعدما كانت الدولة الممول الوحيد.

أدى تعديل قواعد تنظيم الحملة الانتخابية انحراف الممارسة عن أهداف الحملة الانتخابية المتمثلة أساسا في تمييز الناخبين بين المرشحين عن طريق التعرف على قدراتهم ومؤهلاتهم وبرامجهم وأفكارهم ومدى كفاءتهم.

كما تم تسجيل استخدام لأحزاب السلطة استعمال وسائل الدولة من أجهزة إدارية ووسائل الإعلام العمومية من التلفزة والإذاعة الوطنية وأموال الدولة عن طريق زيارات الوزراء والولاية وتوزيع المشاريع العامة لتوجيه الرأي العام في فترة الانتخابات وأثناء الحملة الانتخابية، وهو ما جعل أحزاب المعارضة تطالب بحياد الإدارة ووجود هيئة مستقلة لمراقبة الانتخابات.

وبناء على ذلك توجب إعادة النظر في تنظيم قواعد وضوابط سير الحملة الانتخابية لتحقيق المساواة وعدالة التنافس بين المرشحين والأحزاب السياسية في استخدام وسائل الإعلام، للسماح لناخبين اختيار أفضل الأحزاب أو المرشحين على أساس الأفكار والبرامج والكفاءة، إلى جانب ضمان استخدام الوسائل المشروعة في الحملة الانتخابية.

ويضمن ذلك التنظيم المحكم الفوز بالانتخاب وفقا لقواعد تكافؤ الفرص، والتنافس بين المرشحين في إقناع الناخبين، إلى جانب حياد الإدارة والحزب الحاكم، وعدم استخدام الوسائل العمومية ووسائل وأجهزة الدولة في الحملة الانتخابية وترجيح فرصة الفوز إلى مرشح أو حزب معين.

وبالنظر إلى قواعد تنظيم الحملة الانتخابية فقد عرفت تطورا من حيث المدة، ففي ظل قانون الانتخابات رقم 97-07، كانت مدة الحملة الانتخابية مفتوحة 21 يوما قبل يوم الاقتراع وتنتهي قبل يومين من تاريخ الاقتراع¹، أما بموجب القانون الانتخابات رقم 12-01 فإنه تم تمديد مدة الحملة الانتخابية مفتوحة قبل 25 يوما من يوم الاقتراع، وتنتهي ثلاث أيام قبل من تاريخ الاقتراع².

وعليه فتمديد مدة الحملة الانتخابية من اجل ضمان شفافية ونزاهة التنافس ومنح فرصة اكبر لأحزاب والمرشحين عرض أفكارهم وبرامجهم على الناخبين، وحثهم على التصويت لصالحهم، ويتعين على الأحزاب والمرشحين التقيد بالمدة، فلا تبدأ الحملة قبل الفترة المحددة، ويتم التوقف قبل ثلاثة أيام لضمان عد التأثير على الناخبين في فترة التصويت.

وتثير مسألة المدة المعقولة للحملة إشكالا بالنسبة للناخبين، خاصة في خضم العدد الهائل لأحزاب السياسية في الجزائر، وأمام غياب نشاطات حزبية سنوية أو غياب وضوح الاختلاف في الإيديولوجية بين الأحزاب أو دقة الأفكار والبرامج حول الحول والاقتراحات للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وهو ما يؤدي بالناخبين إلى صعوبة التمييز بين الأحزاب أو المرشحين، هذا إلى جانب غياب الوعي السياسي لدى اغلب الناخبين وعزوفهم عن الممارسة السياسية والانخراط في الأحزاب.

وقد ورد المادة 189 من قانون الانتخابات قم 12-01 التي نصت على انه "لا يمكن ايا كان مهما كانت الوسيلة وبأي شكل كان، ان يقوم بالحملة الانتخابية خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 188 من هذا القانون العضوي".

¹المادة 172 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01.

² المادة 188، القانون العضوي رقم 12-01.

وهو ما أقرته معظم التشريعات الديمقراطية وذلك بمنح الناخب فرصة التصويت في فترة الصمت الانتخابي دون تأثير، وذلك ما أكدته المادة 194¹ من قانون الانتخاب بما يلي: "يمنع نشر وبث سبر الآراء واستطلاع نوايا الناخبين في التصويت وقياس شعبية المترشحين قبل اثنين وسبعين 72 ساعة، وخمسة أيام بالنسبة للجالية المقيمة بالخارج من تاريخ الاقتراع".

رغم عدم تأثير مراكز دراسات المختصة في الجزائر إلا أن المشرع الجزائري توقع احتمال ذلك كما هو الحال بالنسبة للتشريعات المقارنة في فرنسا، فقد تؤدي نشر استطلاعات بان حظوظ مترشح للفوز قليلة إلى تراجع بعض مؤيديه للتصويت لصالحه أو امتناعهم عن المشاركة.

ومن أهم الضوابط القانونية المتعلقة بالحملة الانتخابية ما نصت عليه المادة 190 من قانون الانتخابات رقم 01-12 التي ورد فيها ما يلي "يمنع استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية" وهذا ما يتوافق مع أحكام الدستور ولاسيما المادة 3 منه التي نصت على انه "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية"²، ويعد ذلك تعزيزا لمكانة اللغة العربية وتطبيقا لأحكام الدستور.

وقد نص الدستور كذلك على ضرورة احترام البرنامج الانتخابي، وذلك طبقا لنص المادة 191 من قانون الانتخاب رقم 1/01-12، والتي ورد فيها ما يلي "يجب أن يصحب كل إيداع ترشيح بالبرنامج الانتخابي الذي يتعين على المترشحين احترامه أثناء الحملة الانتخابية...".

¹ القانون العضوي رقم 01-12.

² دستور 1996، الصادر بموجب الأمر الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المتضمن تعديل الدستور المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002، والمعدل بموجب قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المعدل بموجب قانون 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

ورغم أن أساس التنافس الحزبي أثناء الحملة الانتخابية، إلا أن الملاحظ إن إيداع البرامج الانتخابية يعد إجراء شكلياً أكثر منه برنامج انتخابي، فغالبا ما تكون البرامج مجموعة من العناوين بعيدة عن الأفكار ومتطلبات وتطلعات الناخبين، ولا يقدمون اقتراحات عملية أو حلول للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية أو رؤى إستراتيجية حول القضايا الإقليمية أو الدولية ويصعب على الناخب أو يستحيل أحيانا التمييز أو الاختيار على أساس البرامج. قد أحال قانون الانتخابات مسالة تنظيم التجمعات والاجتماعات الانتخابية إلى قانون رقم 89-28 المعدل بموجب قانون 91-19 والمتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية والتظاهرات العمومية ، وذلك رغبة من المشرع في حماية حق الدعاية الانتخابية للمرشح أو الحزب برنامجه الانتخابي في إطار احترام النظام العام، وذلك طبقا لنص المادة 192 من قانون الانتخاب 01-12.

وبالمقابل قيدت معظم التشريعات والقوانين الانتخابية ممارسة الدعاية الانتخابية بمنع أي مرشح من التشهير بالمرشحين الآخرين أو التجريح، أو إصدار بيانات تخدع الناخبين والالتزام بعدم التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأي من المرشحين، فلا يجوز الطعن في أي مترشح أو نشر أخبار غير صحيحة¹.

قد حدد قانون الانتخابات 01-12 في المادة 195 منه على ما يلي " تخصص داخل الدوائر الانتخابية أماكن عمومية لإصاق الترشيحات توزع مساحتها بالتساوي. يمنع استعمال أي شك آخر للإشهار خارج المساحات المخصصة لهذا الغرض. يسهر الوالي على تطبيق الأحكام المذكورة في الفقرة السابقة."

ويلاحظ في الواقع العملي وقوع عدة تجاوزات بهذا الصدد وهو ما يستوجب وجود رقابة فعالة وإبعاد السلطة الإدارية من مجال التنظيم، وذلك لاعتقاد الناخبين إنها لا تمتع بالحياد، إلى

¹ عبد الرزاق عبد الحميد احمد، التنظيم القانوني لحملات الانتخابية، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014، ص 90.

جانب أن الأمر يتطلب قوة التنظيم القانوني للحملة الانتخابية، وعدم الاكتفاء بالعموميات، وتسجيل جميع المخالفات التي ممن الممكن تؤثر في نتائج الانتخابات.

ورغم تأكيد التشريع على مشروعية وسائل المنافسة إلا أن الواقع يؤكد استعمال وسائل المكر والخداع، والتي من شأنها التأثير على نزاهة وسلامة الانتخاب وحماية الناخب من التضليل، والمؤكد أن المرشحين غرضهم الأساسي الفوز بالأصوات دون مراعاة مشروعية الوسيلة.

وذلك ما أكده المشرع الجزائري في متن المادة 198 من قانون الانتخاب، والتي نصت على انه "يجب على كل مترشح أن يمتنع عن كل سلوك أو موقف غير قانوني أو عمل غير مشروع أو مهين أو شائن أو لا أخلاقي، وان يسهر على حسن سير الحملة الانتخابية"¹.

والى جانب منع أي شعارات أو سلوكا لأي مترشح أو أي حزب استعمال النعرات القومية أو الدينية أو الطائفية أو القبلية أو الجهوية أو بين المواطنين أو عن طريق استخدام وسائل الإعلام وذلك لكون الممارسة أكدت وجود تجاوزات من بعض المرشحين أو مؤيديهم، ولذلك تدخل المشرع، ويلاحظ بعض السلوكات المتعلقة بتمزيق الصور للمرشحين وإزالتها أو تشويهها.

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تحديد من يتحمل نفقات إزالة الملصقات المخافة عى نفقة المرشح واكتفى بالعقوبة والغرامة الناتجة عن المخالفة، وذلك لإلزام الأحزاب والمرشحين بالتقيد بوسائل الدعاية السياسية المتاحة.

وتختلف الدول في وسائل الدعاية المتاحة من خلال فتح مجال المنافسة بين الأحزاب السياسية والمرشحين، عن طريق إمكانية تعليق الملصقات واللافتات في الميادين والشوارع وفي وسائل النقل وعلى جدران المنازل والمحلات التجارية، وإقامة المؤتمرات السياسية والاستعانة بالفنانين المشهورين.

¹ المادة 198، القانون العضوي رقم 12-01.

الفرع الثاني: مدى فاعلية آليات الرقابة على الحملة الانتخابية.

إذا كانت المنافسة الانتخابية تتطلب التنافس لكسب أكبر من عدد من الأصوات الناخبين، فإن طبيعة المنافسة تقتضي بعض النصوص التي تزرع المخالفات المرتكبة من المرشح أو الموالين له وخاصة أنه في حالة حدوث كثيرا من التجاوزات لا يمكن لقاضي إلغاء الانتخابات، وحتى لو كان لذلك أثرا على نتائج الانتخابات.

وبالاستناد إلى ما جاء في نص المادة 196 من قانون الانتخاب والتي جاء فيها "يمنع استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة أو هيئة عمومية إلا إذا نصت الأحكام التشريعية على خلاف ذلك"

رغم ذلك فإن الواقع يؤكد أن أحزاب المعارضة تتحفظ بشكل أساسي على استغلال الوزراء والولاة وموظفي الدولة للوسائل العامة من سيارات تابعة للدولة، ووسائل نقل عمومية في الدعاية السياسية لصالح أحزاب السلطة، وصعوبة الفصل بين المهام الإدارية والأعمال الحزبية مثل الزيارات الميدانية التي تسبق الحملة الانتخابية أو تتزامن معها أحيانا.

في نفس السياق أرست المادة 197¹ من قانون الانتخابات على أنه "يمنع استعمال أماكن العبادة والمؤسسات والإدارات العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتمائها لإغراض الدعاية الانتخابية، بأي شكل من الأشكال".

وتجدر الإشارة إلى أن تحديد الأماكن التي تجرى فيها الحملة الانتخابية تعد من أهم ما جعل المشرع يحظر بعض الأماكن هو ارتباط ذلك بالمساحات والتهديد للمظاهر الحضارية والجمالية للمدن ويجعل من الساحات والطرق مكان تنافس غير منظم، ولم ينص القانون صراحة على منع المقرات التابعة للنقابات المهنية كمقر اتحادات العمال والمحامين والطلبة، ولم ينص على منع استخدام وسائل النقل العامة.

¹ المادة 197، قانون الانتخابات، المرجع السابق.

يهدف المشرع إلى تهيئ المساجد عن الاستغلال السياسي لفائدة احد الأحزاب أو المرشحين، باعتبارها مكان للتوعية الدينية، وفي نفس الوقت حظر استخدام مؤسسات التربية والتعليم والجامعات ومراكز التكوين، والمؤسسات والإدارات العمومية، ولذلك جاء منع مطلقاً في غير الأمكنة المحددة من الجهات المختصة.

و الواقع أن مواضيع الدعاية الانتخابية لا ترتبط بالنقاش حول الأفكار والبرامج المرتبطة بالحلول للمشاكل الاجتماعية من البطالة والإدمان، لترتكز شعارات مرتبطة بالوعود، واستخدام الملاعب وتوزيع الهدايا.

ويبقى التناقض بين القانون والواقع لكون تنظيم الحملة الانتخابية يعاني كثيراً من الفراغ القانوني، فكثيراً ما يقوم المترشحون بالدعاية قبل انطلاق الموعد المحدد لها، ولم يتطرق المشرع إلى وسائل الإعلام الخاصة، إلى جانب أن المرشحين لا يلتزمون بقواعد وضوابط الحملة الانتخابية.

والواضح أن الاجتماعات الانتخابية لا تتقيد بالأماكن المخصصة، ورغم العقوبات فإن المرشحين والأحزاب لا يلتزمون بالضوابط، ولم تؤدي إلى وقف التجاوزات المتعلقة بالحملة الانتخابية، وتقضي حرية التصويت حماية الناخب من كل أشكال الضغوط التي تؤثر في اختياره الحر، وقد تكون الضغوط من طرف مؤيدي المترشح، وتأخذ الضغوط شكل الضغوط المعنوية، وذلك إما عبارة عن إغراءات او وعود، وإما في شكل تهديدات بالآثار السلبية على الاقتصاد والتنمية أو رفع الغطاء السياسي عنهم.

ومن أهم الضغوط والعوامل المؤثرة في الانتخابات وتوجيه الناخبين هي الضغوط الإعلامية، فيلاحظ احتكار بعض المترشحين لوسائل الإعلام، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة، ولأجل ذلك تمنع بعض التشريعات وسائل الإعلام من الإعلانات الانتخابية في فترة الحملة الانتخابية حتى ولو كان بدون مقابل مادي¹.

¹ عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2005، ص112.

وكذلك توجد الضغوط المالية والتي تمارس عن طريق إنفاق المرشح للأموال على الناخبين لكسب أصواتهم وتعاطفهم، وقد أكدت التجارب الانتخابية في معظم دول العالم حجم تأثير المال في توجيه إرادة الناخبين إلى جانب إفساد العملية السياسية، وهو ما أدى التي تدخل المشرع تحديد سقف الإنفاق في الانتخابات.

وهذا أصبحت الحملة الانتخابية ليست فرصة للتعريف بالمرشحين وبرامجهم الانتخابية وعرض أفكارهم واقتراحاتهم للحلول للمشاكل الاجتماعية، ووجهات نظر المرشحين في مختلف القضايا التي تهم المجتمع.

مع ذلك فالحملة الانتخابية لها ارتباط مباشر بمهام المجالس المنتخبة وأهدافها من خلال عرض سياسات المرشحين على الناخبين، فمشاركة الناخبين في الاختيار يعد مشاركة في تنفيذ السياسة العامة والتسيير، فكما تمكن المرشح أو الحزب من إقناع المواطنين بإيجاد مقترحات لتحقيق تطلعاتهم كان له الحظ في الفوز.

رغم تحول الحملة الانتخابية عن أغراضها من خلال الملاحظ من التجارب الانتخابية، فلا يسجل إلا عرض لصور المرشحين والشعارات الحزبية الجوفاء والوعود غير القابلة للتحقيق، ولأجل ذلك يتطلب تدخل المشرع لتنظيم الحملة الانتخابية بدقة من حيث الوسائل، وأجهزة الرقابة ولاسيما في ظل حجم التأثير لوسائل الإعلام المختلفة في إيهام الناخبين، وتلميع صور المرشحين والأحزاب، وخداع الناخبين إلى جانب دور المال السياسي في ذلك.

والملاحظ أن رسائل الحملة الانتخابية للأحزاب غامضة ويصعب التفريق بينها، فقد تطرق المترشحون إلى قضايا السكن والبطالة، ولم يقدموا حلول ملموسة لهذه المشكل، في حين ركزت أحزاب الأغلبية على رسائل حول أهمية الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية والمشاركة في الانتخابات.

ارتبط الاهتمام بتمويل الحملات الانتخابية بتزايد للتأثير الكبير للمال في السياسة والتزايد المستمر لتكاليف الحملة الانتخابية، ومن ثم كان لابد من تدخل التشريع للحد من

إفساد المال للسياسة وللعملية الديمقراطية، وتجنب تأثير أصحاب المال على إرادة الناخبين وعلى مبدأ المساواة بين المرشحين وتكافؤ الفرص بينهم.

لاشك أن تكاليف الحملة الانتخابية أصبحت مرتفعة تستوجب ملصقات ومنشورات وإجراءات تنظيم التجمعات تتطلب نفقات كبيرة، وأصبح الفوز بالانتخاب مرتبط بترشح رجال المال أو تدعيم من أصحاب الأموال، وذلك ما سيؤدي إلى بسط نفوذهم على سلطة الحكم، وهذا ما ينعكس سباً على المجالس المنتخبة.

في إطار التنظيم المالي لنفقات الحملة الانتخابية ركزت التشريعات على ضمان المساواة بين المرشحين في الدعاية السياسية، والحد من الإنفاق المتزايد، ولأجل ذلك تم تحديد الحد الأقصى لنفقات الحملة الانتخابية، فلا يجوز للمرشح أن يتعداه.

وحددت المادة 207 من قانون الانتخابات رقم 01-12 التي ورد فيها ما يلي: "لا تتجاوز نفقات الحملة الانتخابية لكل قائمة في الانتخابات التشريعية حد أقصاه مليون دينار (1.000.000) عن كل مترشح"، ولم يحدد القانون الحد الأقصى للانتخابات لمجلس الأمة لعدم وجود حملة انتخابية على نطاق واسع، كما لم يحدد الحد الأقصى للنفقات المتعلقة بالانتخابات المحلية.

ويثار الإشكال إذا تجاوز المرشح الحد الأقصى لنفقات الحملة الانتخابية حول الجزاء المترتب عن ذلك، فلم يقرر سقوط العضوية أو عدم الصلاحية للترشيح، واكتفى بعدم إمكانية الاستفادة من التعويض، وهو جزاء غير ملائم لكون المترشح في حالة الفوز لا يبالي بالتعويض.

وقد أثار مجلس الدولة الفرنسي مسألة السلطة التقديرية لقاضي الانتخابات في تقدير النتائج المترتبة عن مخالفة الحد الأقصى للنفقات الانتخابية، وقد أقر المجلس الدستوري أن مخالفة

أحكام الحد الأقصى لا يترتب عليها إلغاء الانتخاب إلا إذا كان من شأنها التأثير على حرية الناخبين أو النيل من سلامة الانتخاب¹.

وتستوجب المادة 209 من قانون الانتخابات 01-12 بأنه ما يلي " ينبغي على كل مترشح لانتخابات رئيس الجمهورية أو قائمة المترشحين للانتخابات التشريعية أن يقوم بإعداد حساب حملة يتضمن مجموع الإيرادات المتحصل عليها والنفقات الحقيقية، وذلك حسب مصدرها وطبيعتها يسلم هذا الحساب المقدم من قبل محاسب خبير أو محاسب معتمد إلى المجلس الدستوري، وينشر حساب رئيس الجمهورية المنتخب في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ترسل حسابات المترشحين المنتخبين في المجلس الشعبي الوطني إلى مكتب هذا المجلس، وفي حالة رفض حساب الحملة الانتخابية من طرف المجلس الدستوري، لا يمكن القيام بالتعويضات المنصوص عليها في المادتين 206 و208 من هذا القانون العضوي.

ولاشك في أن كثير من الكفاءات أصبحت تعزف عن الترشح للانتخابات لعدم قدرتها على القيام بأعباء الحملة الانتخابية، ولا سيما في ظل دخول المال السياسي الانتخابات وبروز تأثيره واضح في نتائج الانتخابات، وذلك بدخول عدد كبير من رجال الأعمال إلى البرلمان وتصدرهم لقوائم الأحزاب السياسية.

ونظم المشرع كيفية منح التعويض نفقات الحملة الانتخابية في المادة 208 من قانون الانتخابات² والتي جاء فيها " يمكن قوائم المترشحين للانتخابات التشريعية التي أحرزت عشرين في المئة 20 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، أن تحصل على تعويض بنسبة خمسة وعشرين في المئة 25% من النفقات الحقيقية وضمن الحد الأقصى المرخص به، يمنح هذا التعويض إلى الحزب السياسي الذي أودع الترشح الترشح تحت رعايته.

¹ داود الباز، حق المشاركة السياسية، المرجع السابق، ص 580.

² القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

ولا يتم تعويض النفقات إلا بعد إعلان المجلس الدستوري النتائج".

وبناء عليه فلا يمكن تجاوز مبلغ التعويض للمرشح قيمة النفقات الفعلية لمصاريف الحملة الانتخابية، ومع ذلك تبقى مسألة تنظيم النفقات تحتاج إلى دقة في الضبط، فالتساؤل متعلق بجزء مخالفة تجاوز الحد الأقصى، وهو الملاحظ عمليا أن هناك أحزاب ومترشحين يتجاوزون الحد الأقصى وتطرح دائما مسألة ما مدى فاعلية الرقابة.

إلى جانب مسألة عدم علانية الحسابات للمترشح للانتخابات التشريعية، وعدم إلزام بالنشر في الجريدة الرسمية على غرار الانتخابات الرئاسية، ويمكن إسناد الرقابة على الالتزام بضوابط الإنفاق إلى القضاء.

لا ريب أن الأحزاب تحتاج إلى الأموال لتضمن سير نشاطها، وتخصص معظم الدول جزء من ميزانيتها لتمويل الأحزاب السياسية، وتقدم لها الأموال وفقا لعدد المقاعد التي تحصل عليها في الانتخابات، وذلك بهدف تقليل تأثير المال على السياسة، وإعطاء فرص متساوية المترشحين والأحزاب.

لقد اوجد المشرع الأمريكي نظاما خاصا يسمح بتغطية نفقات الحملة الانتخابية الرئاسية من خلال الإيرادات للخرينة يساهم فيها كل فرد بدولار واحد شهريا، وذلك لإبعاد رؤوس الأموال من التحكم في سباق الانتخابات الرئاسيات الأمريكية، وأدى تطبيق هذا القانون إلى تخليص الحملة الانتخابية من مظاهر الفساد، وحماية الرئيس من التأثير من قبل أصحاب رؤوس الأموال¹.

ومن الممكن معالجة إشكال تأثير رجال الأعمال على العمل البرلماني وعمل المجالس المحلية

¹ عبد الرزاق عبد الحميد احمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014، ص127.

بتغطية نفقات الحملة الانتخابية بالتساوي بين المترشحين والأحزاب في الاستحقاقات الانتخابية، وتأكيد استقلالية المجالس في أداء أعمالها، وهو ما يتطلب مزيد من التنظيم المتعلق بتمويل الانتخاب.

ولا ترتبط مسألة ضبط تمويل الحملات الانتخابية بتأثير الأثرياء في العملية السياسية والحملة الانتخابية، وإنما الغرض الحد من تأثير الأجنبي عن طريق الأشخاص أو الدولة، وتكون كذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة من طرف الدول الأجنبية.

وبإشارة على المادة 203 من قانون الانتخاب حصرت موارد تمويل الأحزاب كما يلي "يتم

تمويل الحملات الانتخابية بواسطة موارد صادرة عن:

- مساهمة الأحزاب السياسية،

- مساعدة محتملة من الدولة، تقدم على أساس الإنصاف،

- مداخيل المترشح،

- تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"

ويطرح الإشكال دائما عن عدم تناسب المنح المقدمة من الدولة مع تكاليف الحملة الانتخابية، ولاسيما في ظل تنوع وسائل الدعاية السياسية، كما انه يطرح مصدر الأموال وطريقة الرقابة عليها احد أهم اهتمامات مختلف التشريعات في ظل تنامي تأثير المال على توجيه الرأي العام، وخاصة أمام استخدام سلطة المال لسلطة الإعلام.

إذا كان المشرع قد حصر مصادر تمويل الحملة الانتخابية بشكل عام، فإنه لم يسد الثغرات الموجودة، لان مساهمة الأحزاب تبقى محدودة أمام محدودية إمكانات ومصادر التمويل، وخاصة التمويل العام الذي لا يغطي نشاطات الأحزاب، ولم يحدد المشرع مصادر الأموال وحدود حجمها، واكتفى المشرع بمداخيل المترشح وتحديد الحد الأقصى أي تسقيف نفقات الحملة، وأحال كليات التطبيق للتنظيم رغم أهمية ذلك.

وأمام ذلك يلجأ المترشحون والأحزاب السياسية إلى التبرعات المالية والأفراد والشركات لتغطية مصاريف الحملة الانتخابية، وأثبتت التجارب الانتخابية أن الحملة الانتخابية

للمترشحين والأحزاب تمول من الأموال الخاصة وتتمثل في الأموال الخاصة للمرشح نفسه أو عائلته أو أقاربه أو الحزب نفسه ولا يطرح إشكال بالنسبة للأحزاب الأغلبية والتي يزداد فيها عدد المنخرطين وبالتالي ترتفع اشتراكاتهم ويحصلون على دعم الدولة وفقا لعدد المقاعد. ويكاد يجمع المهتمين بالشأن السياسي أن للمال تأثير سلبي على المشاركة السياسية، لأنه يعطي تفوق نسبي لأصحاب الأموال في الفوز في الانتخابات، ويجعل الترشح حكرا على الأغنياء لأنهم الأوفر حظا.

وقام المشرع بحظر تلقي تمويل من الخارج للحملات الانتخابية، وقد نصت المادة 204 من قانون الانتخابات " يحظر على كل مترشح لأي انتخابات وطنية أو محلية أن يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة هبات نقدية أو عينية أو أي مساهمة أخرى مهما كان شكلها من أي دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو معنوي.

لقد شدد المشرع في العقوبات المالية المرتبطة باستعمال الأموال، وذلك ما نصت عليه المادة 224 من قانون الانتخابات 01-12، بنصها على ما يلي " تطبق العقوبات المنصوص عليها في المادة 25 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على كل من قدم هبات، نقدا أو عينا أو وعد بتقديمها، وكذلك كل من وعد بوظائف عمومية أو خاصة، أو بمزايا أخرى خاصة، قصد التأثير على ناخب أو عدة ناخبين عند قيامهم بالتصويت، وكل من حصل أو حاول الحصول على أصواتهم سواء مباشرة أو بواسطة الغير، وكل من حمل أو حاول أن يحمل ناخبا أو عدة ناخبين على الامتناع عن التصويت بنفس الوسائل.

وتطبق نفس العقوبات على كل من قبل أو طلب نفس الهبات أو الوعود.

غير انه يعفى من هذه العقوبة كل من قبل هبات نقدا أو عينا واخطر السلطات المعنية بالوقائع.

ويرتبط تأثير أصحاب المال إلى التحكم في مواقف المنتخبين بعد نجاحهم، وذلك بالحصول على امتيازات ومزايا مقابل الدعم المادي، وذلك تسعى اغلب التشريعات لضبط التمويل الخاص لنفقات الحملة الانتخابية، وخاصة الدعم الأجنبي.

يتبين لنا من خلال التجارب الانتخابية أهمية الرقابة على مصادر تمويل الحملة الانتخابية، ومنع المساعدات الأجنبية سواء أكانت من شخص طبيعي أو معنوي، وذلك لأنها المساهمات والمساعدات قد تكون وسيلة غير مباشرة لتدخل في الشؤون الداخلية والمساس بسيادة الدول.

لا ريب أن زيادة تكاليف الحملة الانتخابية ساهم في الدور السلبي لتأثير المال على الانتخابات، ولم تكتفي التشريعات بمنع أصحاب الأموال من تمويل الحملات الانتخابية، وإنما منعت تمويل الأحزاب للحد من تأثير جماعات المصالح في اختياراتها وقراراتها.

وتبقى مسألة شفافية التمويل ومصادره أهم الضمانات لحد تأثير إما سلبا على العملية الانتخابية وعلى الديمقراطية بشكل عام وحرية الاختيار وحرية التعبير، وعليه يجب أن يلتزم الأحزاب والمرشحين بالكشف عن الحسابات المالية ومصادر الأموال والتبرعات والنفقات.

و تنص بعض التشريعات كالولايات المتحدة الأمريكية والتي يعتبر تأثير المال فيها بالنسبة للحملة الانتخابي على تعيين مدير مالي أو مندوب مالي وله صلاحيات استلام المساهمات والتبرعات ودفع جميع النفقات لحملة الانتخابية، ويمسك سجلا للحسابات بالتبرعات والنفقات ويقدم تقرير للمرشح وللجهة المشرفة.

وتختلف الدول في طريقة الحد من تأثير تمويل الحملة الانتخابية، فبعض الدول تختار الدعم الكامل للمرشحين وتغطية نفقاتهم الانتخابية مثل استراليا وكندا، في حين تفضل بعض الدول الدعم السنوي للأحزاب مثل فرنسا، النمسا، ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا.

إذا كان أداء المجالس المنتخبة مرتبط باختيار الكفاءات والبرامج التي تحقق تطلعات ومتطلبات المواطنين، ويكون التمييز بين المرشحين والأحزاب وبرامجهم أثناء الحملة الانتخابية والتي يستخدم فيها التجمعات والإعلانات أو المنشورات واللافتات والملصقات، إلى جانب الدعاية عن طريق وسائل الإعلام المسموعة والمكتوبة والمرئية وعن طريق الانترنت.

ولم يضبط قانون الانتخابات بدقة كيفية استخدام وسائل الحملة الانتخابية، كما أن المشرع لم يحدد قواعد التمويل لحملة من اليات لضمان الالتزام بسقف الإنفاق، ومصادر

التمويل، وهو ما يتطلب تفعيل الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية، إلى جانب تحديد أفضلية التمويل العام أو التمويل الخاص كون المشرع م يكن واضحا.

ثم إن التجارب الانتخابية أثبتت عدم التزام المترشحين والأحزاب بالنصوص القانونية المرتبطة بالحملة الانتخابية، وعلى الخصوص المدة والوسائل المستخدمة واحترام الحد الأقصى للإنفاق، والأماكن المستخدمة في الحملة، وذلك لكون العقوبات الجزائية غير فاعلة ولا تتلاءم مع طبيعة المخالفات الانتخابية.

وان معالجة مسألة تمويل الحملة الانتخابية تتطلب تحقيقات متعددة، غير أن المجلس الدستوري لا يحوز الاختصاصات اللازمة للقيام بالرقابة، فهو يفتقد سلطة القمع إزاء المترشحين الذين لا يودعون حساباتهم، وهذا ما يستوجب تفعيل الرقابة المالية على تمويل الانتخابات.¹

والملاحظ أن التخطيط والتنظيم للحملة الانتخابية يبدو ضعيفا ومنعدم في بعض الأحيان، بسبب إبعاد الخبراء والمختصين، وسيطرة أصحاب رؤوس الأموال الكبيرة، بالترشح وما يترتب من إفساد لعملية الانتخابية، وسيطرة أصحاب النفوذ على سلطة القرار بما يخدم مصالحهم، الخاصة، بالإضافة لما يقدم للإدارة من دعم مادي ومعنوي لمرشحي الحزب الحاكم.²

فلا بد من تفعيل الرقابة القضائية في جميع مراحل العملية الانتخابية، ولا يكون ذلك بالإشراف الكامل للقضاء على الانتخابات النيابية، ولكن بدور أكثر اتساعا للقضاء، وهذا

¹ بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، 2010-2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ص 662.

² محمد بوطرفاس، الحملات الانتخابية، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي، أطروحة دكتوراه، 2010-2011، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، ص 261.

نتيجة لما يتمتع به القضاء من استقلالية وحياد ونزاهة وثقة المواطنين في أداء عملهم، ولمنع هيمنة الإدارة ضماناً لحقوق الأفراد ولتحقيق مبدأ المساواة بين المترشحين¹.

¹ ناجي امام محمد، الرقابة على انتخابات المجالس النيابية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 843.

الباب الثاني

مدى انسجام النمط الانتخابي مع مهام المجالس المنتخبة

تختلف الدول في اختيار النظام الانتخابي التي تستخدمه سواء نظام الأغلبية أو نظام النسبية أو النظام المختلط، ويؤثر اختار النمط الانتخابي في تقسيم الدوائر الانتخابية وتسجيل الناخبين في القائمة الانتخابية وعملية التصويت.

كما يعزز دور البرلمان واستقلاليته بتمكينه من أدوات الرقابة على أعمال الحكومة والمتمثلة في استجواب الحكومة، والأسئلة الشفوية والكتابية، وملتمس الرقابة، وقد عرفت السلطة التشريعية تطور من فترة المجلس التأسيسي الذي تم انتخابه بتاريخ 1962/09/20 وأوكلت له مهمة التشريع.

مع ذلك تم تحييده وتغيبه وأصبح وجوده شكليا، ثم انتقلت مهمة التشريع إلى مجلس الثورة بموجب أمر 10 جويلية 1965، وبعد ذلك للمجلس الشعبي الوطني بموجب دستور 1976، والذي نص على انتخابه عن طريق الاقتراع السري والمباشر لضمان الاستقلال.

لكن الاستقلالية للسلطة التشريعية والتي نص عليها دستور 1989، بإقراره يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ورغم ذلك قيدها بحق رئيس الجمهورية بحل البرلمان.¹

إلا انه تبين أن تطبيق نظام التمثيل النسبي انه يخدم أحزابا ولا يخدم أحزابا أخرى، فقد أدى ذلك إلى ظهور أحزاب كثيرة دون برامج فعلية، وهذا ما نتج عنه تشتت الرأي العام دون تشكيل معارضة قوية، وهناك أحزاب كثيرة لم تستطع تغطية جميع ولايات الوطن في الاستحقاقات الوطنية، ولم تستطع تغطية معظم بلديات الوطن في الانتخابات المحلية.

وتختلف نظم الانتخاب وأساليبه تبعا للظروف السياسية والاجتماعية، وطبقا لمدى تغلغل روح الديمقراطية في الدولة، وطبيعة التكوين الاجتماعي والثقافي للشعوب، فالترفضيل بين أنظمة الانتخاب يكون على أساس تحقيق العدالة والمساواة في العملية الانتخابية.²

¹ ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 68.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، مصر، بدون سنة، ص 233.

الفصل الأول: مدى ملائمة النمط الانتخابي مع مهام المجالس الوطنية.

لاشك أن حسن أداء البرلمان ينعكس البرلمان ينعكس إيجاباً على أداء الحكومة كما ينعكس على النظام السياسي وتجسيد مبدأ الديمقراطية، إلا أن ذلك مرتبط بنظام انتخاب يفرز نواب قادرين على الإلمام بالتطورات الحادثة على المستوى الدولي والوطني، وانتخاب أعضاء يكونون مؤهلين للقيام بالدور التشريعي والرقابي في مختلف ميادين ومجالات الحياة. ويمكن القول أن النظام السياسي الجزائري لا هو نظام برلماني، فقد اخذ شيء من النظام البرلماني، واخذ بأحد مظاهر النظام الرئاسي، والممارسة تثبت شيء آخر من الأحكام، وعليه فهذا النظام السياسي يمثل صورة جديدة من النظم السياسية تختلف عن الصور التقليدية المعروفة.¹

ولقد أثبتت التجارب الانتخابية أنه للنظم الانتخابية أهمية تتجلى في تأثير على نتائج العملية الانتخابية، فيمكن أن يحدد النظام الانتخابي كيف تشكل المجالس المنتخبة من الأحزاب والمنتخبين، فيحدد تشكيل حكومة ائتلافية أو حكومة أقلية، أو تمكين حزب معين من الهيمنة على السلطة، والتساؤل كيف يمكن لنظام الانتخابي بمختلف أنواعها ترجمة الأصوات إلى نتائج محددة مسبقاً؟

يمكن القول أن النظم الانتخابية تتخذ إشكالات مختلفة، فالانتخاب الفردي يتناسب مع الدولة النامية، وذلك لكونه سهل ويبسط العملية الانتخابية، ويسهل معرفة الناخبين بالمرشحين معرفة شخصية، ويعالج السلبيات الموجودة في هذه المجتمعات، كما أن الانتخاب بالقائمة ينطوي على عدة مزايا، مما يخفف الضغط على النواب من الناخبين وان اتساع التدخل في الانتخابات، والانتخاب بالقائمة يجعل التنافس على البرامج.²

¹ ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار الهنا للطباعة، مصر، 1981، ص 331.

² ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص 232.

المبحث الأول: حدود تأثير النمط الانتخابي على الدور التشريعي والرقابي للمجلس الشعبي الوطني.

تضطلع النظم الانتخابية المختلفة بدور تحقيق الاستقرار المؤسسي، فهي إلى جانب إنشاء الأحزاب، تساهم في تنوع التيارات الحزبية المتواجدة في المجالس المنتخبة، وتحقق الهيمنة لأحزاب الفاعلة، وتوضع القيود على تواجد الأحزاب داخل المجالس المنتخبة، ويبقى تطبيق النظام الانتخابي مرتبط بطبيعة النظام السياسي في أي دولة، فتقوم بعض الأنظمة على الثنائية الحزبية، في حين تعتمد أخرى على التعددية الحزبية.

إذا كان وجود الأحزاب ركن أساسي الديمقراطية التعددية، وشرطا لا تتحقق الديمقراطية إلا به، فإن لا أهمية لذلك دون وجود تداول على السلطة، والتي تظهر من خلال الانتخابات، فهو الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطيات المعاصرة.¹

كما تختلف طرق الانتخاب وتتنوع وفقا لكل دولة، فهي تأخذ بالطريقة التي تتفق مع ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والأكثر ملائمة لتمثيل البرلمان، بل قد تتعدد في الدولة الواحدة الطرق الانتخابية، وفقا لفترات زمنية مختلفة وتقسّم طرق الانتخاب إلى الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر، والانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، ونظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي.

غير إن الحقيقة هو الفرق الواسع بين النصوص والواقع العملي في التفاعل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وضرورة التوازن فالملاحظ هو المشاركة الواسعة للسلطة التنفيذية في العمل التشريعي.

¹ بن حمودة ليلي ، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومه، الجزائر، 2014، ص310.

واقترار دور البرلمان على مجرد المناقشة والمصادقة ، وبناء عليه فيمكن للنظام الانتخابي أن يؤثر بشكل واضح في رسم معالم النظام السياسي، وهذا بالنظر إلى التأثير الذي تحدثه النظم الانتخابية على التعددية الحزبية، ومن ثم على النظم السياسية.¹

المطلب الأول: الأساس القانوني لتشكيل المجلس الشعبي الوطني.

أن اختيار النظام الانتخابي يعتمد على عدة عوامل مثل تركيبة المجتمع الإيديولوجية والدينية والعرقية والقبلية واللغوية والجغرافية، إلى جانب طبيعة النظام السياسي إذا كان من الديمقراطيات العريقة أو الديمقراطيات الناشئة، ثم النظام الحزبي متماسك أم لا. وترتبط تشكيلة المجلس الشعبي الوطني عمله، وذلك ما يتأثر بالعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فالأصل أن العلاقة تقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطات في إطار تطبيق مبد الفصل بين السلطات المرن، وذلك طبقاً لإحكام الدستور، وهذا بالرغم أن الممارسة تجسد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

لكن في ظل التعاون فقد اسند الدستور إلى البرلمان التدخل في أعمال السلطة التنفيذية باستخدام وسائل متعددة للرقابة²، من السؤال والاستجواب ولجان التحقيق والمصادقة على مخطط عمل الحكومة، وبيان السياسة العامة.

إن تأثير النظم الانتخابية على النظم الحزبية أمر بالغ الأهمية، ومن ما لا شك فيه أن التفاوت كبير من حيث التمثيل لصالح الأحزاب الكبرى، فالنظم الانتخابية تشترط بقوة التمثيل البرلماني للقوة السياسية و تحالفاتها، إلا أن تأثير النظم الانتخابية على تركيبة النظم الحزبية و توزيع أصوات الناخبين بين الأحزاب أمر ضعيف كما أنه ليس حاسم³.

¹ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص196.

² بدر محمد حسن عمر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص105.

³ Pierre MARTIN, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 2006, p.135.

الفرع الأول: مدى تأثير الأنظمة الانتخابية في تحديد النتائج:

إن المبدأ هو أن يتم اختيار أعضاء البرلمان عن طريق الانتخاب، وهذا رغم أن رئيس الجمهورية يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، إلا أن ذلك يعد استثناء، كما لا يعد ذلك خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أنه ورد في الدستور الذي يعبر عن إرادة السلطة التأسيسية، وهي السلطة التي تنظم مبدأ الفصل بين السلطات بالطريقة التي تراها مناسبة¹. وإذا كانت النظم الانتخابية لا يثير تنوعها نقاشاً واسعاً في جزئها المتعلق بتحديد من له حق الانتخاب والترشح والقيد في القوائم الانتخابية، والحملات الانتخابية وتمويلها ومراقبة الانتخابات وآليات الطعن في نتائجها، إلا أن الأمر يختلف كلما تعلق الأمر بدولة واختيار الآلية التي تتحدد بها النتائج الانتخابية.

أولاً: أساليب الانتخاب.

تختلف أساليب الانتخاب باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والوعي السياسي للناخب، ودور الأحزاب السياسية في الحياة السياسية، ويتميز الانتخاب سواء كان فردياً أم كان بالقائمة بعدة سمات وهو عام ومباشر وسري وشخصي وإجباري، فهو عاماً أي لا يقيد حق الانتخاب بنصاب مالي أو كفاءة علمية، ومباشر ما يعني أن الناخبين يقومون مباشرة باختيار النواب على عكس الانتخاب غير المباشر التي تقتصر مهمة الناخب على اختيار مندوبين يوكلون اختيار النواب.

أما سرية الانتخاب فإن ضماناً لحرية الناخب في اختياره، ودون التأثير بأي مؤثرات خارجية ثم إن الانتخاب شخصي، ويقصد بذلك أن يدلي الناخب بصوته بنفسه بحضوره بمكتب التصويت، ولا يستثنى من ذلك إلا ما تبرره الظروف الخاصة بالناخبين الذين لا يستطيعون بأنفسهم ممارسة حق الانتخاب.

¹ حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 302.

إضافة إلى الطابع الإجباري للانتخاب ويعني أن المواطن ملزم بالإدلاء بصوته، وقد وضعت بعض التشريعات عقوبات عند الامتناع عن التصويت، بهدف تعزيز المشاركة في العملية الانتخابية.¹

1- الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر.

انقسم الفقهاء حول تكييف حق الانتخاب أو تحديد الطبيعة القانونية، وظهر اتجاهان أحدهما يرى أن الانتخاب حق شخصي، ومن ثم لا يمكن للمشرع حرمان الفرد من حق الانتخاب أو تقييد الحق، وبذلك فحق الاقتراع العام أو الانتخاب للجميع، كما أن المواطن حر في الانتخاب أو الامتناع فلا يجوز أن يكون التصويت إجبارياً.

والاتجاه الآخر يرى أن الانتخاب ليس حقاً وإنما هو أداء لوظيفة سياسية، ويترتب على ذلك أنه من حق المشرع، أن يقيد حق الانتخاب على النحو الذي يضمن حسن اختيار النواب، ومن ثم يمكن للمشرع أن يشترط في الناخبين لممارسة وظيفة الانتخاب شروط خاصة من حيث الكفاءة الشخصية أو المركز المالي، ما يمكن أن يكون التصويت إجبارياً وليس اختيارياً.²

هكذا تختلف وتتعدد طرق الانتخاب بين الدول حسب الظروف السياسية والاجتماعية، والتي تلائم لمهام المجالس المنتخبة، سواء كان الانتخاب مباشر أو الانتخاب غير المباشر، فالانتخاب المباشر هو ذلك النظام الذي يقوم الناخبون بانتخاب نوابهم في البرلمان مباشرة ودون أية وساطة، أما الانتخاب غير المباشر هو الذي يقتصر فيه دور الناخبين على انتخاب مندوبين عنهم ثم يقوم هؤلاء باختيار النواب في البرلمان.

ومقارنة بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر يمكننا القول أن نظام لانتخاب المباشر هو الأكثر ديمقراطية، لأنه يشرك أغلب الناخبين في الانتخاب، وينسجم مع مبدأ

¹ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 306.

² محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات

الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 282.

الاقتراع العام، أما الانتخاب غير المباشر فهو يحصر مهمة الانتخاب في المندوبين وبالتالي يكون الانتخاب اقل ديمقراطية، ويشترط في المندوبين الثروة أو الكفاءات العلمية أو الشرطين معا.

وبالنسبة للدول الديمقراطية التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين، فيكون الانتخاب بطريق الانتخاب لمجلس واحد، ويكون الانتخاب غير المباشر للمجلس الثاني بهدف تمثيل الهيئات المحلية.

2- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة.

الدول تختلف في نوع الانتخاب الذي تطبقه، فتوجد ثلاث أنواع للانتخاب بالقائمة، وفقا لدرجة الحرية أن تعطى للناخب في أثناء عملية التصويت، فيكون عن طريق القوائم المغلقة، ويكون عن طريق القوائم المفتوحة (التصويت مع التفضيل)، ويكون التصويت مع المزج بين القوائم الانتخابية.

ومقتضى نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة التصويت لصالح إحدى القوائم الحزبية أو الحرة المرشحة، ودون أن يكون للناخب الحق في إعادة ترتيب المرشحين أو تعديلها، سواء بالإضافة أو الحذف.

في حين يقتضي نظام التصويت مع التفضيل منح الناخب حق إعادة ترتيب المترشحين ضمن القائمة التي قام باختيارها، وعليه يقوم بتفضيل أسماء على أخرى، وفقا لرؤيته فيفضل من يمثله لا على أساس الترتيب الذي وضعه الحزب وإنما وفقا لاختياره، وهنا يمارس الناخب قدرا من الحرية لا يمكن ممارستها في ظل نظام الانتخاب بالقوائم المغلقة.

أما التصويت عن طريق المزج بين القوائم المختلفة فيتم به تشكيل قائمة إضافية، أي يسمح للناخب اختيار من بين القوائم المرشحة أسماء للمرشحين يراهم أحق بتمثيله في المجالس المنتخبة، وهو ما يعطي أكثر حرية للناخب في الاختيار في اختيار القائمة التي

تمثله بتكوين قائمة جديدة خاصة يختار أسمائها، من بين مختلف القوائم الحزبية المتنافسة وبالترتيب الذي يفضله.

لأشك أن اختيار أي نمط انتخابي يرتبط بعدة عوامل مرتبطة بوعي الناخب، وبدور الأحزاب السياسية، وبذلك النظام الانتخابي يقيم توازن بين حرية الناخب وسلطة الأحزاب في إعداد القوائم واختيار المرشحين.

وتقوم الأنظمة السياسية الديمقراطية الحرة على أسس سياسية واقتصادية واجتماعية وتختلف الدول من حيث تكوين برلمانها، وترتكز الأنظمة الديمقراطية على التمثيل الشعبي والذي يتم عن طريق الانتخابات، فالنظام الانتخابي من عناصر النظام السياسي، وبالتالي فهو يؤثر على الأحزاب، فالأنظمة الحاكمة تستعمل الأنظمة وفقا لسياستها وبهدف إضعاف المعارضة من خلا التأثير على نتائج الانتخاب بواسطة اختيار نظام انتخابي معين¹.

إذا كانت العملية الانتخابية تقتضي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة لكل منها نائب أو أكثر يمثلها وتختلف عدد الدوائر الانتخابية في كل دولة حسب ظروفها وحجم عدد سكانها والانتخاب الفردي يعتمد على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كثيرة العدد.

لكن حجم كل دائرة صغير ومحدود، بحيث ينتخب كل ناخب نائبا واحدا عن الدائرة أما الانتخاب بالقائمة، فهو يعتمد على تقسيم الدولة إلى دوائر عددها اقل وحجمها اكبر فيقوم الناخب بانتخاب عن كل دائرة عدد معين من النواب بحسب عدد النواب المقرر للدائرة ولكل من النظامين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة مزايا وعيوب، وتتمثل أهم مزايا الانتخاب الفردي انه يمنح الناخبين فرصة التعرف على شخصية المرشحين للاختيار بينهم كما انه يوثق الصلة بين النائب والناخبين للاهتمام بشؤونهم ومشاكل دائرته.

¹ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة،

الجزائر، 2009، ص108.

أما عيوب الانتخاب الفردي فانه يجعل أساس اختيار الناخبين هو العلاقات الشخصية بدلا من الاختيار على أساس الأفكار والمبادئ والبرامج، إلى جانب الاهتمام الزائد بالدائرة سيكون حتما على حساب المصلحة العامة وذلك ما يتعارض مع أركان النظام النيابي الذي تعتبر أن النائب يمثل مصلحة الأمة، كما أن الانتخاب الفردي يجعل الناخبين عرضة للرشوة والتأثير من الحكومة.

في حين هناك مزايا وعيوب لنظام الانتخاب بالقائمة، ومزايا نظام الانتخاب بالقائمة تتمثل في كونه النظام الوحيد الذي يجعل اختيار النواب، والمفاضلة بين المرشحين على أساس أفكارهم ومبادئهم الموضوعية، وليس على أساس الصلات والاعتبارات الشخصية بين الناخبين والمرشحين، إلى جانب تحرير النواب من سيطرة الناخبين، ويزيد هذا النظام من حقوق الناخب باختيار عدد من النواب، ويتضاعف اهتمامه بالشؤون العامة.

أما عيوب الانتخاب بالقائمة فهي تعقد وتصبح مهمة الناخب في اختيار ممثليه إضافة إلى أن الانتخاب بالقائمة يمنح الفوز للأحزاب الكبيرة، بالرغم من ضعف وعدم كفاءة معظم مرشحيها، ومع ذلك أن تمثيل الأقليات عكس الانتخاب الفردي لا يسمح إلا بطريقة التصويت بالأغلبية¹.

ثانيا: تقدير نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي: أن أساليب تحديد نتائج الانتخابات تتحدد أما بأحد الطريقتين بين النظم الانتخابية، وهي نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، وهما يختلفان من حيث الأكثر تجسيد للديمقراطية، والذي يحقق الانسجام بين البرلمان والحكومة ويحقق الاستقرار السياسي، والذي يحقق التمثيل للأغلبية والمعارضة ومبدأ التداول على السلطة، والذي يؤدي إلى فاعلية دور البرلمان، ومع ذلك فكل من النظامين مزايا وعيوب؟

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 300.

1- نظام الانتخاب الأغلبية: وهو النظام الذي فيه يفوز في كل انتخابية المرشح أو المرشحون بحسب عدد المقاعد المخصصة للدائرة الذين حصلوا على أكثر الأصوات، يعتبر الانتخاب بالأغلبية النظام الوحيد الذي يتلاءم مع الانتخاب الفردي، في حين الانتخاب بالقائمة يمكن أن يطبق في نظم الانتخاب بالأغلبية أو نظم الانتخاب النسبي¹.

وللنظام الانتخاب بالأغلبية صورتين الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية والأغلبية المطلقة، ويعني الانتخاب بالأغلبية المطلقة حصول على مجموع عدد الأصوات تزيد عن نصف مجموع الأصوات ولو بصوت واحد.

أما الأغلبية النسبية أقل تشددا من الأغلبية المطلقة فيكفي هنا لفوز المرشح أو القائمة في الدائرة الحصول أكبر عدد من أصوات الناخبين بالمقارنة باقي المرشحين حتى لو كان عدد أصواته يقل عن نصف مجموع أصوات الناخبين في الدائرة.

تجدر الإشارة إلى أن أغلبية الدول تأخذ بالأغلبية المطلقة ولا تأخذ بالأغلبية النسبية إلا في حالة الإعادة بين المرشحين الذين يحصلان على أكثر الأصوات، دون أن يصل احدها في الدور الأول الأغلبية المطلقة، وينجح في الدور الثاني المرشح الحاصل على الأغلبية النسبية بين المرشحين.

ونخلص إلى أن تغيير أنماط الانتخابات يؤدي إلى الملاحظات الأربعة، إن أنماط الانتخابات كلها هي أكثر نتاج الأنظمة السياسية و ليس العكس، وإن موقف الأحزاب السياسية من أنماط الانتخابات هي في الأساس بالنظر إلى مصالحها الانتخابية، كما أن اختيار نمط انتخابي هو في الغالب نتيجة وفاق بين القوة السياسية الكبرى، ثم إن التغيير في نمط الانتخابات يتم اللجوء إليه في الغالب في حالة الأزمات السياسية التي تؤدي إلى ثورة².

¹ نفس المرجع، ص 302، 304.

² Pierre MARTIN, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 2006, p.139.

تقدير نظام الأغلبية:

نظام الأغلبية يؤدي إلى تضخيم أو تكبير النتائج، فهو يؤدي إلى تضخيم الأغلبية وتصغير الأقلية، وهذا ما يحرم تيارات كبيرة من التمثيل في البرلمان إلى فوز أحزاب الأغلبية بمقاعد لا تتناسب مع عدد أصواتهم في الانتخابات.

ويؤدي إلى عدم عدالة النتائج الانتخابية أي عدم التمثيل الصحيح لإرادة الشعب ولاسيما الأغلبية البسيطة، وذلك لكثرة الأصوات التي يتم إهدارها والتي في الغالب تكون أكثر من الأصوات التي حصل عليها المرشح الفائز، ويلاءم هذا النظام البلدان التي تتمتع بالتجانس الاجتماعي والفكري وتتميز بوجود حزبين كبيرين.¹

2- نظام التمثيل النسبي:

قد أخذت الدول الديمقراطية به بهدف ضمان تمثيل الأقليات السياسية أو الأحزاب الصغيرة في البرلمان، لكون نظام الأغلبية في كثير من الأحيان يهدد حقوق الأقلية وتمثيلها ثم أن نظام الأغلبية قد يؤدي فوز حزب بأغلبية المقاعد، ولذلك نظام التمثيل النسبي يضمن تمثيلاً للأقليات يتناسب حقيقة مع عدد الأصوات التي تحصل عليها.

إذا كان تطبيق نظام التمثيل النسبي هو في الدول التي تأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة وهذا لضمان العدالة في توزيع مقاعد البرلمان بما يتناسب مع قوة كل حزب وعدد الأصوات التي تحصل عليها، وهذا ما يضمن التمثيل العادل للأقليات.

في الواقع لكل من النظامين مزايا وعيوب تستخلص من تطبيقات كل من النظامين وطبيعة الانتخاب، فنظام الانتخاب بالأغلبية يتسم بالبساطة والوضوح، ويضمن تجانس في البرلمان ويؤدي إلى استقرار الحكومة.

¹ سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص142

لكن من عيوب نظام الأغلبية انه لا يحقق عدالة التوزيع في مقاعد البرلمان، بما يتناسب فعلا مع القوة العددية لكل حزب أو اتجاه بين الناخبين، ويؤدي إلى تهميش أحزاب الأقليات و الأحزاب الصغيرة.

أما بالنسبة التمثيل النسبي فله عدة مزايا منها انه يسمح لكل حزب بان يجد تمثيلا نيابيا عادلا، يتناسب مع قوته الانتخابية وعدد الأصوات التي حصل عليها على مستوى كل دائرة الانتخابية¹.

وحتى أن الأخذ بنظام التمثيل النسبي يؤدي إلى التمثيل الحقيقي لإرادة الناخبين، ويؤدي إلى معارضة قوية داخل البرلمان، وتجسيد الديمقراطية من خلال مشاركة كافة الأحزاب والأقليات والشرائح، وذلك ما يؤدي إلى ارتفاع نسبة المشاركة.

تقدير نظام التمثيل النسبي:

تتلخص أهم العيوب نظام التمثيل النسبي انه يؤدي إلى كثرة الأحزاب وتعددتها في البرلمان، ويجعل من الصعوبة قيام أغلبية برلمانية متجانسة وثابتة مما يؤدي إلى كثرة الحكومات وعدم الاستقرار الحكومي، مما جعل اغلب الدول تفضل نظام لانتخاب بالأغلبية. مما لاشك فيه أن نظام التمثيل النسبي يؤدي إلى التعددية الحزبية وكثرة الأحزاب السياسية، وإلى عدم الاستقرار الحكومي وبالنتيجة إلى عدم الاستقرار السياسي، وإلى جانب تعقيده فهو يحتاج إلى عمليات حسابية معقدة، مما يؤدي غالبا إلى التأخر في إعلان النتائج إلى عدة أيام مما يفسح المجال للتزوير والتلاعب².

في الحقيقة ان أهمية نظام الانتخاب ترتبط بفعالية المشاركة السياسية، لقد أصبحت من نتائج سلبيات النظام الانتخابي العزوف الانتخابي، وهذا رغم اختلاف أسباب عدم

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، المرجع السابق، ص308.

² غير أن ذلك لا يكون في كل الأحوال كما يقول موريس ديفرجيه: "التمثيل النسبي يلطف التعددية الحزبية دون أن يحوها أبدا، ومن دون أن يؤدي مطلقا إلى الثنائية...". نقلا عن سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، المرجع السابق، ص168.

المشاركة، والمتمثلة أساسا في قلة الوعي السياسي، ورفض النتائج وعدم الثقة في أداء المجالس المنتخبة، إلى جانب عدم الثقة في مصداقية العملية الانتخابية، إلى جانب ضعف أداء الأحزاب السياسية.

وقد قدرت نسبة الممتنعين في الجزائر بالنسبة لانتخابات التشريعية كما يلي:

الانتخابات التشريعية جوان 1997 نسبة الممتنعين 34.40%.

الانتخابات التشريعية ماي 2002 نسبة الممتنعين 53.83%.

الانتخابات التشريعية ماي 2007 نسبة الممتنعين 64.33%.

الانتخابات التشريعية ماي 2012 نسبة الممتنعين 56.86¹.

الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

أورد المشرع في المادة 84 من قانون الانتخاب 01-12 بأنه "ينتخب المجلس

الشعبي الوطني مدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة.

يسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل على عدد من المترشحين

بقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها، ويضاف إليهم ثلاثة (3) مرشحين إضافيين.

تجري الانتخابات في ظرف الأشهر (3) الثلاثة التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية.

تحدد الدائرة الانتخابية الأساسية المعتمدة لانتخاب المجلس الشعبي الوطني حسب الحدود

الإقليمية للولاية، ويمكن أن تقسم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة

السكانية واحترام التواصل الجغرافي.

لا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن (4) أربعة بالنسبة لولايات التي يقل عدد سكانها عن

ثلاث مئة وخمسين ألف (350.000.00) نسمة، بالنسبة لانتخابات ممثلي الجالية الوطنية

¹ بوروي وافية، اثر النظام الانتخابي في التمثيل الحزبي، دراسة للتشريعات في الجزائر 1989-20012، مكتبة الوفاء

القانونية، مصر 2016، ص 242.

في الخارج، يحدد القانون المتضمن التقسيم الانتخابي الدوائر الانتخابية القنصلية والدبلوماسية وعدد المقاعد في كل واحدة منها".

فقد حددت المادة السابقة العهدة الانتخابية ونمط الاقتراع، وهو الاقتراع النسبي على القائمة، فقد اعتمد المشرع الجزائري بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، وكذلك إما عن طريق الاقتراع على الاسم الواحد في دورين، وذلك بحثا عن النمط الذي يحافظ على الأغلبية لحزب الحاكم وهو حزب جبهة التحرير الوطني.

لقد تم تعديل قانون الانتخابات عدة مرات، وذلك بموجب قانون 90-06 وقانون 91-17، ومع ذلك عرفت الانتخابات فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ، واحتل المرتبة الثانية حزب جبهة القوى الاشتراكية، مما أدى أن تغير الخريطة السياسية لتشكيلة المجلس، وأدى بالسلطة إلى توقيف المسار الانتخابي.

نتيجة لإفرازات نظام الانتخابات في الفترة الانتقالية انتهج قانون الانتخابات 12-01 نظام الاقتراع النسبي بالقائمة، والذي على أساسه يتم توزيع المقاعد على المرشحين حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة بتطبيق الباقي الأقوى، ومن ثم توزع المقاعد على القوائم وفقا للمعامل الانتخابي¹.

حددت المادة 84 أن نظام التمثيل النسبي يكون بالقائمة المغلقة، ذلك ما أكدته المادة 88 من قانون الانتخابات 12-01، فقد نصت على انه " يتم توزيع المقاعد على المرشحين وفقا للترتيب الوارد في كل قائمة"، ويعاب على طريقة نظام التمثيل النسبي بالقائمة المغلقة، هو اختيار الأحزاب بدلا من اختيار الناخبين للممثلين في المجالس المنتخبة، هذا ما يجعل

¹ المادة 86 من قانون الانتخاب 12-01 بالنسبة لكل دائرة انتخابية، يكون المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان في توزيع المقاعد المطلوب شغلها، هو حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها، منقوصة منه عند الاقتضاء الأصوات التي حصلت عليها القوائم التي لم تصل إلى الحد المذكور في الفقرة 2 من المادة 85 أعلاه، على عدد المقاعد المطلوب شغلها".

البعض يفضل نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة، عن طريق ترك الاختيار في الترتيب للناخبين من بين قائمة المرشحين الذين يقدمونهم الأحزاب.¹

كما ورد في المادة 85 من قانون الانتخاب 01-12 ما يلي " يترتب على طريقة الاقتراع المحدد المادة 84 أعلاه، توزيع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

لا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على خمسة بالمائة (5%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها."

فالملاحظ انه في الجزائر لكل انتخابات قانون خاص بها ونتيجة لظروف سياسية معينة، بقانون فلم يتميز قانون الانتخاب بالاستقرار، ففي ظل أحداث أكتوبر والأزمة السياسية تم تعديل قانون الانتخاب، وبعد المرحلة الانتقالية تم صدور قانون انتخابات جديد، ثم عقب الحراك العربي تم اصدار قانون انتخابات، وهو ما تؤكد أن قانون الانتخابات كان وسيلة لتحكم في نتائجها.

بالنسبة للشروط المطلوبة في المرشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني في المادة 90² من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 01-12، فقد قام المشرع بتخفيض سن

¹ نصت المادة 87 من قانون الانتخابات " يتم توزيع المقاعد على كل قائمة في إطار أحكام المواد 84 و85 و86 من هذا القانون العضوي حسب الكيفيات الآتية:

- 1- يحدد المعامل الانتخابي في كل دائرة انتخابية وفق الشروط المبينة في المادة 86 من القانون العضوي،
- 2- تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي،
- 3- يعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المحددة في الفقرة السابقة، ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة، بمقاعد، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة، بمقاعد، حسب أهمية عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها، وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر يمنح المقعد الأخير للمترشح الأكبر سننا".

² المادة 90 من القانون العضوي رقم 01-12 " يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليه في الفقرة 3 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،

الترشح من 28 سنة إلى 25 سنة بهدف إشراك الشباب في العملية السياسية، وتدعيم تمثيل الشباب في المجلس الشعبي الوطني لتشجيعهم على المشاركة السياسية، وإضافة إلى اشتراط أن يكون المرشح في نفس الدائرة الانتخابية بهدف تمثيل فعلي لجميع الدوائر الانتخابية.

رغم أن المشرع الجزائري لم يشترط الجنسية الأصلية على خلاف دول أخرى لم تستغني عن هذا الشرط، وهذا رغم أن هناك عدم الاتفاق حول مبررات المجلس الدستوري بعدم مطابقة النص لأحكام الدستور باعتباره يميز بين الناخبين الجزائريين في الترشح، وذلك كون الجنسية تعد تعبيراً عن الارتباط بالولاء للوطن، وهو ما تتطلبه مهام المجالس المنتخبة ولاسيما في مجال الاستقرار والعلاقات الخارجية.

لم يشترط المشرع أي مستوى تعليمي للمرشح للانتخابات البرلمانية، ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقاً إلى حد كبير لكون خصوصية المجتمع الجزائري تتطلب حد أدنى من المستوى التعليمي، مثل بعض التشريعات التي اشترطت أن يكون المرشح يحسن القراءة والكتابة، لأن ذلك لا محالة سينعكس على نوعية العمل التشريعي والرقابي لمجلس الشعبي الوطني، وهذا ما تؤكد ضرورته التجارب السابقة.

ومن أسباب ضعف الأداء البرلماني للمجلس الشعبي الوطني ما يرجع إلى النمط الانتخابي وإفرازاته، وخاصة في ظل غياب دور إيجابي أو فاعل للأحزاب السياسية، ونقص ثقافة ووعي المواطن بأهمية الانتخاب واختيار الكفاءات العلمية، وبناءً على ذلك كان يتوجب على المشرع اشتراط مؤهل علمي مناسب يتلاءم على خصوصية المجتمع الجزائري، وذلك باشتراط الحصول على مستوى التعليم الثانوي أو شهادة التعليم المتوسط كحد أدنى.

- أن يكون بالغا (25) خمسة وعشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع،
- أن يكون ذا جنسية جزائرية، أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها،
- ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

1- الترشح عن طريق القائمة.

لقد تناولت المادة 91 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات شرط إيداع الترشح عن طريق القائمة، وبالتالي استبعاد نمط الانتخاب الفردي، وذلك بما نصت عليه بكون انه يتم التصريح بالترشح بإيداع قائمة المترشحين لدى الولاية من طرف المترشح الذي يتصدر القائمة أو عن طريق ممثله في حالة تعذر عليه ذلك.

كما نصت المادة 92 من نفس القانون على انه تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، و أما كمترشحين أحرار، ويتم توزيع المقاعد على المترشحين وفقا للترتيب الوارد في كل قائمة تطبيقا نظام القائمة المغلقة.

ويعد نظام القائمة أكثر ملائمة نظام التمثيل النسبي الذي اخذ به المشرع الجزائري، والذي بموجبه يقدم كل حزب قائمة تتضمن مجموعة من المترشحين، وبالتالي المقاعد توزع على القائمة وفقا للنسبة المتحصل عليها، فان الواقع أكد أن الأحزاب تتحكم في اختيار المترشحين بوضع بعض الأشخاص الذين لا يتمتعون بشعبية كبيرة على رأس القائمة. ويلاحظ فوز المترشح رغم عدم اختيار الناخبين أو عدم رضاهم عنه، فتم انتخابه عن طريق فرضه على الناخبين من طرف الأحزاب، وهذا رغم أن لهذا النمط الانتخابي مزايا أخرى مرتبطة أساس بتمثيل الأقليات، ومختلف التيارات الفكرية الموجودة في المجتمع، وتحقيق الاستقرار النسبي، إلا أننا نعتبر أن نظام القوائم المفتوحة، والذي يترك لناخب الاختيار والتفضيل بين المترشحين الموجودون في القوائم.

إذا كان نظام الانتخاب الفردي يقتضي تقسيم الدولة إلى دوائر صغيرة يختار الناخب نائب عن كل دائرة انتخابية، فان نظام القوائم المفتوحة يجعل النظام الانتخابي يستفيد من مزايا نظام الانتخاب الفردي إلى جانب ايجابيات الانتخاب بالقائمة، من بساطة ومرونة النمط الانتخابي، بالإضافة إلى تمثيل الأقليات السياسية، ومع ذلك يجعل النائب رهينة

لدائرته الانتخابية، وبالرجوع للتجارب الانتخابية إن ذلك سيرسخ قواعد الديمقراطية، ويشجع على انتشار الوعي السياسي.

ولا يسمح نظام الانتخاب في الجزائر المزج بين القوائم، أي تكوين قائمة جديدة يختار أسماء مرشحيها من بين أسماء القوائم المتنافسة، كما لا يسمح نظام الانتخاب بتعديل ترتيب أسماء قائمة لحزب معين أو قائمة حرة، فقد اعتمد نظام القوائم المغلقة، فليس للناخب إلا أن يختار قائمة واحدة دون أن يقوم بتعديل.

باستقراء المادة 88 من قانون الانتخابات، والتي ورد فيها "يتم توزيع المقاعد على المرشحين وفقا للترتيب الوارد في كل قائمة"، وهو ما يؤكد حرص المشرع على نظام القائمة المغلقة، وإن الأمر أثار إشكالا في التطبيق بالنسبة فوز المرأة بالمقعد الثاني مهما كان ترتيبها في القائمة، وفقا للقانون العضوي¹ 12-03 المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وهذا ما يثير إشكال حول الأساس القانوني، فالمادة 88 لم تشير صراحة إلى أن تكون المرأة في المركز الثاني، حتى يمكن الناخب من الاختيار بكل حرية، وهو نفس الغموض الذي يشوب المادة 3 من القانون العضوي 12-03.

وذلك ما تضمنته المادة 94 من قانون الانتخابات والتي نصت على ما يلي: "لا يمكن تعديل أي قائمة مرشحين مودعة، أو سحبها إلا في حالة الوفاة وحسب الشروط التالية:

- إذا توفي مترشح من مرشحي القائمة قبل انقضاء أجل إيداع الترشح فيستخلف من الحزب الذي ينتمي إليه أو حسب ترتيب المرشحين في القائمة إذا كان من المرشحين الأحرار،

- إذا توفي مرشح من مرشحي القائمة بعد انقضاء أجل إيداع الترشح لا يمكن استخلافه.

بغض النظر عن أحكام المادة 93 من هذا القانون العضوي، تبقى قائمة المرشحين الباقين صالحة دون إجراء أي تعديل على الترتيب العام للمرشحين في القائمة، ويرتب المرشحون

¹ القانون العضوي رقم 12-03.

الذين يوجدون في الرتبة الأدنى في الرتبة التي تعلوها مباشرة، بمن فيهم المرشحون المستخلفون.

وفيما يتعلق بالقوائم الحرة، تبقى الوثائق التي أعدت لإيداع القائمة الأصلية صالحة. في ظل نظام القوائم المغلقة، فإنه يبقى فرصة الفوز للمرشح في القوائم الأولى، وتثير مسألة عدم ضبط الترتيب خداع وتلاعب على الناخبين، فكثير ما تعتمد الأحزاب السياسية على ترتيب المرشحين لجلب الأصوات وهم الأكثر شعبية فقط على حساب الكفاءة. لقد ظهر تكتل القوائم فشاركت بعض الأحزاب الإسلامية في الانتخابات التشريعية عن طريق قوائم مشتركة تحت تسمية تكتل الجزائر الخضراء، بهدف تحقيق أغلبية في البرلمان بديلة لأغلبية التحالف المشكل من جبهة التحرير الوطني.

يرتبط إفرار النظام الانتخابي بقيام المجلس الشعبي الوطني بمهام التشريع والرقابة بفاعلية، هذا ما سينعكس على مكانة المجلس بين السلطات التنفيذية والسلطة القضائية، وعلى تمثيل الشعب والتعبير عن متطلباته، وبذلك مدى تطابق أحكام قانون الانتخاب مع اختصاصات الهيئة التشريعية.

2- انتخاب هياكل البرلمان.

على عكس ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور، فإن الواقع يؤكد تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، لاسيما في تشكيل المجلس الشعبي الوطني، ويكون ذلك إما عن طريق إعداد القوائم الانتخابية من خلال إدارة عملية تسجيل الناخبين إلى جانب إدارة العملية الانتخابية.

وبموجب القوانين تقوم الإدارة بالإشراف على إيداع قوائم الترشيح، وقبول طلبات الترشح والنظر في مدى توافر شروط الترشح، وفقا لشروط التي يحددها قانون الانتخاب، وبذلك تشرف الإدارة الانتخابية على جميع مراحل العملية الانتخابية من التسجيل في القوائم الانتخابية وتقديم طلبات الترشح وإعلان قوائم المرشحين وإعلان النتائج.

وتتشكل هياكل البرلمان من الرئيس ومكتب المجلس والجان الدائمة، بالإضافة إلى الهيئات الاستشارية والتنسيقية من هيئة الرؤساء و هيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية، هذا ما يتطلبه ضرورة تنظيم عمل المجلس.

أ-انتخاب الرئيس: طبقاً للمادة 1/131¹ من الدستور فإنه ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية ومدتها خمس سنوات، وينتخب عن طريق الاقتراع السري في حالة تعدد المرشحين ويعلن فوز المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ إلى دور ثاني يتم فيه التنافس بين الأول والثاني ويعلن فوز المرشح المتحصل على الأغلبية، وفي حالة ما يكون المرشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات².

ويمارس رئيس المجلس الشعبي الوطني اختصاصات تتمثل فيما يلي:

-السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وضمان احترامه
-ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس الشعبي الوطني،

-رئاسة جلسات المجلس الشعبي الوطني وإدارة مناقشاته ومداولاته،

-رئاسة اجتماعات مكتب المجلس واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق،

-تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني، بعد استشارة مكتب المجلس،

-تحديد كفاءات سير المصالح الإدارية بموجب قرارات،

-إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على مكتب المجلس،

-هو الأمر بالصرف،

-ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني،

¹ قانون رقم 01-16، المتضمن تعديل الدستور.

² المادة 3، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

-توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي،

-إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء.¹

ب-انتخاب مكتب المجلس: يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس، وتسعة (9) نواب للرئيس، وينتخبون لسنة واحدة قابلة للتجديد،² وقد اسند لمكتب المجلس مهام أساسية تتمثل في تنظيم وسير عمل المجلس.

يتم توزيع مناصب نواب الرئيس بالاتفاق بين ممثلي المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي، وتعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها، أما في حالة عدم الاتفاق تم إعداد قائمة موحدة للنواب الرئيس، من قبل المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية طبقا لمعيار تنفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في مكتب المجلس، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب نواب رئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، أما في حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المرشح الأكبر سننا. ويقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

-تنظيم سير جلسات المجلس،

-ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة،

-تحديد أنماط الاقتراع،

-تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة،

-المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية على كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس الشعبي الوطني،

-مناقشة مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه وإحالته على لجنة المالية والميزانية،

¹ المادة 9، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 11، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- تجديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني،
- السهر على توفير الإمكانيات البشرية والمادية والعلمية لحسن سير أشغال اللجان،
- البث في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا،
- دراسة كل الوسائل المرتبطة بمهمة النائب والتكفل بها،
- مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني،
- تقديم حصيلة سنوية عن نشاطه وتوزيعها على النواب،
- متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره،
- الإشراف على إصدار نشرات إعلامية،
- متابعة علاقات المجلس مع البرلمانات والاتحادات البرلمانية¹.

ج- **انتخاب اللجان الدائمة:** نصت المادة 117 من الدستور على انه " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي. " وذلك ما أكدته المادة 19 من النظام الداخلي " يشكل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية:

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات،
- 2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية،
- 3- لجنة الدفاع الوطني،
- 4- لجنة المالية والميزانية،
- 5- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط،
- 6- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،
- 7- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة،
- 8- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة،
- 9- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني،

¹ المادة 14، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

10- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية،

11- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلوكية واللاسلكية،

12- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجموعي.¹

يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة في بداية الفترة التشريعي لمدة سنة قابلة للتجديد، وقد حدد النظام الداخلي كيفية تشكيل اللجان، بحيث تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) عضوا على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) عضو على الأكثر.²

يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفيات تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها، وتوزع عضوية اللجان بناء على الاتفاق بين رؤساء المجموعات البرلمانية، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب رؤساء اللجان ونواب رؤسائها ومقرريها بالانتخاب.

كما تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور وبتنظيم السلطات العمومية وسيرها، وبمنظّم الحريات وبمنظّم حقوق الإنسان، وبمنظّم الانتخابات وبالقانون الأساسي للقضاء، وبالتنظيم القضائي وبقانون العقوبات وبقانون الإجراءات الجزائية، وبالقانون المدني، وبقانون الإجراءات المدنية، وبالتنظيم الإداري والإقليمي، وبالأحوال الشخصية.

والقوانين المتعلقة بالأوقاف وبالقانون التجاري، وبالقانون الأساسي للوظيفة العمومي، وبقانون الأحزاب السياسية، وبالقانون الأساسي لعضو البرلمان، وبالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبإثبات عضوية النواب الجدد، وبالقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان، وبكل القوانين الأخرى التي تدخل في إطار اختصاصاتها.

¹ المادة 19، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 34، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

في حين تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية وبالاتفاقيات والمعاهدات وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، تشارك في إعداد برنامج النشاط الخارجي للمجلس الشعبي الوطني، وتقوم بمتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات والاجتماعات البرلمانية الثنائية والإقليمية والجهوية والدولية وتدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها.

كما تختص لجنة الدفاع الوطني بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني، فتختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة والقروض، وبالبنوك، وبالتأمينات، وبالتامين.

أما لجنة التربية والتكوين والتعليم والبحث العلمي والشؤون الدينية تختص بالمسائل المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والشؤون الدينية.

تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج والمبادلات التجارية والتنمية والتخطيط والصناعة والهيكلية، وبالطاقة وبالمناجم والاستثمار.

بالإضافة إلى لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة التي تختص بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الفلاحة وتطويرها وبالعقار الفلاحي، وبتربية المواشي وبالصيد البحري، وحماية الثروة الحيوانية والنباتية وحماية البيئة.

هذا وتختص لجنة الثقافة والاتصال والسياحة بالمسائل المتعلقة بالثقافة والاتصال والسياحة بالمسائل المتعلقة بالثقافة والاتصال والسياحة وحماية التراث الثقافي والتاريخي وصونهما والمحافظة عليهما، وبالتأليف والإشهار، وبترقية قطاع الاتصال، وبتطوير السياحة.¹

¹ انظر المواد من 20 إلى 27، النظام الداخلي الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

إضافة إلى ذلك فإن لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية تختص بالمسائل المتعلقة بالسكن والتجهيز وبالري والتهيئة العمرانية، كما تختص لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني بالمسائل المتعلقة بالمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء وأصولهم، وحماية الطفولة والأسرة والمعوقين والمسنين والتضامن الوطني والضمان الاجتماعي، والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي والشغل، وبالصحة والتكوين المهني.¹

أما لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلوكية واللاسلكية بجميع المسائل المتعلقة بالنقل والمواصلات والاتصالات السلوكية واللاسلكية، في حين تختص لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي.²

د- هيئة الرؤساء: طبقاً لنص المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني "تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، تختص هيئة الرؤساء بما يأتي:

- إعداد مشروع جدوا عمال الدورة.
- تحضير دورة المجلس وتقويمها.
- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.
- تنظيم أشغال المجلس.
- إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس.

ه- هيئة التنسيق: جاء في نص المادة 50 من النظام الداخلي "تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، علاوة على

¹ المادة 29، 28، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 31، 30، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشعبي الوطني مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق عند الاقتضاء، في المسائل المتعلقة بما يأتي:

1- جدول الأعمال.

2- تنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني و حسن أدائها.

3- توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمائها.

تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من الرئيس، أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين (2) أو أكثر.

و- المجموعات البرلمانية: نصت المادة 51 تتكون المجموعة البرلمانية من عشر (10) نواب على الأقل، ويشكل كل حزب مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن للنائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما لا يمكن إنشاء مجموعات برلمانية على أساس مصلي فئوي أو محلي.

تشكل المجموعات البرلمانية احد أهم ركائز العمل البرلماني سواء في اقتراح مشاريع القوانين أو في الرقابة على أعمال الحكومة أو في تنظيم وتسيير عمل المجلس، وغالبا ما يتم ذلك عن طريق الأحزاب السياسية، وتعبّر المجموعة البرلمانية تعبيرا عن توجهات سياسية للأحزاب السياسية.

وترتبط فاعلية المجموعة البرلمانية بزيادة عدد أعضائها وأصبح بإمكانها المشاركة في هيئات المجلس والتأثير على أعمال المجلس، وهو ما يلاحظ من التجارب العملية للمجلس الشعبي الوطني، فنقوم المجموعات البرلمانية بتوزيع وتنظيم التدخلات لنواب والأسئلة الشفوية ووفي عملية التصويت.

من تحليل النتائج الانتخابية نصل إلى نتيجة أن النمط الانتخابي افرز كتل البرلمانية لأحزاب التحالف، وهي تؤدي دور فاعل في تنظيم وتسيير عمل المجلس، وهذا ما أدى إلى تجانس يعطي هيمنة للأغلبية على التمثيل في هياكل المجلس الشعب الوطني.

ثم أن اغلب الدول تعتمد على نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية للمزايا التي يتمتع بها من كونه يعتمد على اختيار البرامج والأفكار بدل الأشخاص، كما هو الحال بالنسبة لنظام الانتخاب الفردي، وهذا ما ينعكس للاهتمام بالشؤون العامة والمسائل الوطنية، ويقلل من إفساد المال للعملية الانتخابية، يجعل نظام الانتخاب القائمة حرية للنواب بعيدا عن تأثير الأقاليم والحسابات الضيقة لناخبين.¹

مع ذلك أكدت التجارب الانتخابية في الجزائر أن الانتخاب بالقائمة له بعض المساوئ، فالأحزاب السياسية تتحكم في وضع القوائم الانتخابية واختيار المرشحين مراعاة لمصلحة الحزب بصفة أساسية، وذلك لتحقيق الأغلبية دون مراعاة لمصلحة الناخبين في الدوائر الانتخابية.

وهو ما يستشف من خلال أحزاب الأغلبية حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، والتي كانت تهدف دائما إلى الفوز بأكبر عدد من المقاعد، وهو ما كرس سيطرة هذه الأحزاب على المجالس المنتخبة، وغالبا ما يتم عن طريق نظام القوائم خداع الناخبين، وذلك بوضع شخصيات تتمتع بمكانة اجتماعية ولها رصيد شعبي على رأس القوائم.

بعد ذلك يتم حشو القوائم بأسماء شخصيات ليس لها رصيد شعبي، وليس فيها كفاءات أو مؤهلات لتمثيل الناخبين في المجالس المنتخبة، وعليه فنجاحهم يكون نتيجة تطبيق نظام الانتخاب القائمة، هذا ما أكدته الممارسة أن النواب لا يشعرون باختيارهم من طرف الشعب، وهو ما يكون لديهم شعور بالمسؤولية، ويؤثر على بعد العلاقة بين النواب والناخبين.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990، ص113.

مع ذلك فإن معظم الدول عالجت عن طريق أنظمتها الانتخابية مساوئ هذا النظام باعتباره الأفضل، من خلال توفير البيئة الملائمة التي تساعد على التطبيق، والمساهمة في تحقيق التوازن بين حرية الاختيار للناخب، وبين أهداف الأحزاب السياسية والتي تتنافس من خلال برامج انتخابية.

لا شك أن هناك ارتباط قوي بين نظام التمثيل النسبي والانتخاب بالقائمة، لان تطبيق التمثيل النسبي يتم في ظل الانتخاب بالقائمة، ولا يمكن تطبيقه في الانتخاب الفردي ويكون تطبيق نظام الانتخاب بالقائمة عن طريق توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية على أساس نسبة الأصوات المتحصل عليها لكل قائمة.

إلا أن هذا التطبيق لنظام التمثيل النسبي يختلف من دولة إلى أخرى وفقا لطريقة توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية المشاركة، وكذلك وفقا لتوزيع المقاعد المتبقية، فبالرغم من ايجابياته ونجاحه في معظم الدول الديمقراطية، إلا أن الملاحظ أن المستفيد من النظام الانتخابي هي أحزاب الأغلبية.

ويتجلى ذلك في مظاهر مختلفة أهمها الاستفادة من إقصاء الأحزاب الصغيرة التي لم تحصل على نسبة معينة، والاستفادة من قاعدة توزيع المقاعد المتبقية للأحزاب الفائزة بأكثر عدد من الأصوات.

يرتبط النظام الديمقراطي بنمط نظام الانتخاب، ويحقق الانتخاب التداول السلطة، وبناء على يتم التعبير عن إرادة الشعب، ويتحقق الاستقرار السياسي، ويتلازم ذلك مع انتخابات حرة ديمقراطية ونزيهة، ولا يكون ذلك إلا بوجود الأحزاب السياسية.

إلا أن التجربة الانتخابية في الجزائر تؤكد هيمنة أحزاب السلطة جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، مما أدى الاستبداد السياسي، وهو ما انعكس على ممارسة وضمان الحقوق والحريات الأساسية، بالإضافة إلى تراجع تمثيل الأحزاب في ظل التعددية الحزبية، وعدم تكريس مبدأ التداول على السلطة.

من هنا يظهر جليا تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل المجلس الشعبي الوطني، وفي بعض الأنظمة البرلماني يمثل الوزراء أعضاء في البرلمان وذلك بحكم مناصبهم، وهذا من خصائص النظام البرلماني، وباعتبار الوزراء أعضاء في البرلمان.

وتحكم عملية سن التشريع في الجزائر بعيد من الشروط والإجراءات لدراسة النص والمصادقة عليه وإصداره ويمكن أن يكون التشريع بمبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني، ويشترط أن يكون الاقتراح من عشرين (20) نائبا على الأقل، وان يرفق بعرض الأسباب وان يحزر نصه في شكل مواد.

بعد إيداع مشروع القانون يتولى رئيس المجلس عقب اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، وتشرع اللجنة المختصة في دراسة النص، ويعقب توزيع التقرير التمهيدي مناقشة عامة للنص التشريعي في شكل ملاحظات واقتراحات.

ويمكن للحكومة واللجنة المختصة أو (10) نواب من المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن مشروع أو اقتراح القانون محل الدراسة، ويتم إيداع التعديلات بالنسبة لنواب في اجل (24) ساعة من الشروع في المناقشة، وتحال على مكتب المجلس، ثم إحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، ويمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفويا خلال المناقشة.

في حين تبرز أهمية النظام الانتخابي من خلال التجربة البرلمانية والتي أكدت أن التعديلات التي تحظى بالموافقة هي تعديلات الحكومة واللجنة المختصة، ونواب التشكيلات ذات الأغلبية أو التحالف، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى انه للحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون يمكنهما سحب مشروع أو اقتراح القانون حسب الحالة قبل التصويت عليه.

المطلب الثاني: التأثير المباشر للنمط الانتخابي على عمل المجلس.

وهكذا لا نجد الاستقرار على نمط واحد، بل غالبا ما نجد الدول تطبق كل نظام حسب ظروف ومعطيات كل مرحلة، وهو ما سار عليه المشرع الجزائري، بالنظر إلى الظروف التي مر بها البلاد، خاصة في مرحلة التحول الديمقراطي التي أعقبت حوادث أكتوبر 1988، والانتخابات التشريعية لسنة 1991.

هو الأمر الذي أدى إلى تجريب النظام المختلط والأغلبية ثم التمثيل النسبي الذي يبدو أنه قد استقر عليه في لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكذا المجالس المحلية، رغم عيوبه الكثيرة؛ وبقي نظام الأغلبية بصورتيه مطبقا في الانتخابات الرئاسية وتلثي أعضاء مجلس الأمة.

لاشك انه كلما كان البرلمان قويا ومفعلا لسلطاته القانونية ملتزما بمبدأ الفصل السلطات، كان له دور فاعلا في مجال التشريع وفي مجال الرقابة، وحرية التنظيم القانوني تستمد من الإرادة الشرعية والمشاركة الشعبية الحقيقية، ومن ثم تتركز السلطة في يد البرلمان ويسمى النظام برلماني أو نظام شبه رئاسي أو نظام رئاسي.

علاوة على النظام الانتخابي له دور في الحياة السياسية من خلال التأثير على التعددية الحزبية، وعلى تشكيلة البرلمان ومن ثم على دوره التشريعي والرقابي، ويتجلى ذلك من خلال وضع نصوص قانونية تلبي رغبات المواطنين، عن طريق تقييم السياسات الحكومية وتقويمها بتكريس مبدأ التداول على السلطة.

فالملاحظ أن عملية الإصلاح الانتخابي في الغالب نتيجة لازمات سياسية تدفع إلى اختيار نمط انتخابي جديد، لضمان عملية التحول الديمقراطي فالنظام الانتخابي هو نتاج التغييرات التي تشهدها الأنظمة السياسية، والتركيبية الحزبية والممارسة السياسية¹.

¹ زهرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية، أطروحة دكتوراه، دراسة مقارنة، 2014، 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، ص 359.

الفرع الأول: سلطة التشريع.

اسند الدستور حق المبادرة باقتراح قانون لنواب المجلس الشعبي الوطني، في حين تكون المبادرة بمشروع قانون من طرف الوزير الأول، ويتمتع النواب بسلطة الاقتراح والتعديل، وتعد سلطة سن القوانين احد أهم العلاقة بين السلطات ولاسيما السلطة التنفيذية السلطة التشريعية.

إن تقييم النظام الانتخابي يرتبط بمصادقية العملية الانتخابية، هذا ما ينعكس على مشاركة المواطنين وعلى شرعية المجالس المنتخبة، وبذلك التأثير على أدائها من خلال مدى استعمال أدوات الرقابة.

تعرف المبادرة على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من اجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان¹، كما تعرف المبادرة بأنها حق دستوري مخول لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بإيداع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة لدى البرلمان بغرض مناقشته والتصويت عليه مع إمكانية تعديله.²

هناك علاقة بين ضرورة الثنائية البرلمانية والنظام الانتخابي والنظام السياسي، و هذا رغم أن نظام الغرفتين لم يرتبط بنظام سياسي معين، فهي موجودة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا وروسيا وإثيوبيا.

ومجلس الأمة في الجزائر الذي أخذت به ينتخب عن طريق المزج بين نظام الانتخاب ونظام التعيين، فتلثي أعضائه يكون عن طريق الانتخاب المباشر من أعضاء البلديات والولايات، وتلث يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

¹ تمت الإشارة إليه في : سعيد بوالشعير، النظام السياسي، الجزء الرابع، المرجع. op. cit p.139. (M) Duverger

السابق، ص 115.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 117.

لا ريب إن هذه الازدواجية تؤثر على العمل البرلماني، ويتأتى ذلك من كون انه يفترض أن تكون الغرفة الثانية تدعيما للأولى وتوسيع للتمثيل، لأجل ذلك يكون النظام الانتخابي مختلف والدوائر الانتخابية مختلفة، فمثلا في فرنسا فان التقسيم الإقليمي ونظام التصويت تصب كلها في تدعيم المناطق الريفية¹.

أما بالنسبة لمعارضو الثنائية البرلمانية فلا يعتبرون أن الغرض هو إضعاف البرلمان وفعاليتها، اعتبار أن هذا النظام يكون مجديا في الدول الفيدرالية، لكون ضعف أداء البرلمان يعود لنقص التكوين السياسي للنواب، وهيمنة أحزاب التحالف على البرلمان، وكل ذلك نتيجة عدم نزاهة العملية الانتخابية، إلى جانب السلطات المسندة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع.

وتتطلع الرقابة البرلمانية مكانة أساسية باعتبارها من مقومات دولة القانون، وتحقق هدف المحافظة على المصلحة العامة، وحماية حقوق الإنسان وحرياته، وتنفيذ سياسة الحكومة والرقابة على أعمال الحكومة والإدارة العامة وميزانية الدولة من إيرادات ونفقات. لما كانت التجربة التعددية في الجزائر تؤكد سيطرة أحزاب التحالف جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي على القرار في البرلمان، هذا ما جعل دور البرلمان ضعيفا، في ظل ضعف المعارضة داخل البرلمان وخارجه، هذا ما انعكس عليها وعلى أداء البرلمان.

ويرجع ذلك إلى الظروف السياسية والمرحلة الانتقالية التي عاشتها الجزائر وحالة الطوارئ وتقييد الحقوق والحريات ولاسيما حرية التعبير وحرية إنشاء الأحزاب السياسية وقيود على العمل السياسي، هذا ما خلق ضعف في الأداء التشريعي، كما أدى إلى نقص الوعي السياسي والممارسة السياسية لدى أحزاب المعارضة.

¹ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول ديسمبر، الجزائر، 2002، ص 15.

لم تؤدي الانتخابات التشريعية في مرحلة التعددية إلى تجسيد التداول على السلطة، من ثم عرفت الحياة السياسية جموداً، كان له الأثر على المشاركة في الانتخابات فانخفضت نسبة التصويت بسبب عدم الثقة في مصداقية العملية الانتخابية وجدواها.

وعليه انه يتطلب الأمر تعديل الدستور لاستقرار النظام الانتخابي لكي يتماشى مع الظروف السياسية والاقتصادية التي تمر بها الجزائر، هذا ما يجسد الديمقراطية ويؤمن الحقوق السياسية، ويؤدي إلى تقوية العلاقة بين الشعب والحاكم.

انطلاقاً من أحكام الدستور فان البرلمان له سلطة سن القوانين، وقد حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها، واختلفت الآراء بين من يرى أن التعداد يفيد الحصر، ومن يرى أن التعداد جاء على سبيل المثال¹، هو الأمر الذي أكده قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

نصت المادة 140 من قانون 16-10 المتضمن تعديل الدستور على انه "يشرع

البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية:

(1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

(2) القواعد المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة، و لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.

(3) شروط استقرار الأشخاص.

(4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

(5) القواعد العامة المتعلقة بالأجانب.

(6) القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

¹ عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الاول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص77.

- (7) القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- (8) القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- (9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- (10) المصادقة على المخطط الوطني.
- (11) التصويت على ميزانية الدولة.
- (12) إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- (13) النظام الجمركي.
- (14) نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- (15) القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- (16) القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- (17) القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
- (18) القواعد المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- (19) القواعد المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- (20) حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- (21) النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- (22) النظام العام للمياه.
- (23) النظام العام للمناجم والمحروقات.
- (24) النظام العقاري.
- (25) الضمانات الأساسية لموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- (26) القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة.
- (27) قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

(28) إنشاء فئة المؤسسات.

(29) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية في المادة 140 منه.

لم يحسم التعديل الدستوري اجدل في مسألة صلاحيات البرلمان، فقد جاءت المادة 140 منه بنفس صياغة المادة 122، غير أن هذا الطرح اثار الجدل كون أن الدستور نص في المادة 112 من الدستور الجزائري على أن البرلمان له السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه، فمثلا نص الدستور في المادة (6) منه فقرة أخيرة "يحدد القانون خاتم الدولة، كما نصت المادة (18) الثامنة عشر الفقرة الأولى على انه "الأملك الوطنية يحددها القانون".

بالرجوع إلى ما جاء في متن المادة(22) عشرون فقرة أولى بأنه " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون"، ونجد كذلك في المادة(132)مئة¹ وخمسة عشر الفقرة الثانية. والتي ورد فيها" يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة، والمادة (192) المائة والسبعون من الدستور التي نصت على انه "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

فضلا الصلاحيات المسندة في ميدان القانون العضوي² المسائل المتعلقة باستقالة أعضاء البرلمان، وقانون عضوي يحدد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في

¹ انظر المواد 6، 18، 22، 112، 132، التعديل الدستوري رقم 16-01.

² نصت المادة 141 من قانون 16-01 المتضمن تعديل الدستور على انه" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين

العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

حالة شغور مقعده، وقانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذلك العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

يتمتع البرلمان بحرية واسعة في وضع التشريع، ولا يخضع إلا لرقابة مدى دستورية القوانين أي مدى تطابق نصوص القانون مع أحكام الدستور، بذلك يخضع للقيود والضوابط التي يضعها الدستور، لأن التشريع الذي يسن قد يقيد الحقوق والحريات بسبب تأثير التيارات السياسية للبرلمان، والتشكيلات السياسية المهيمنة على البرلمان والتي تجعل التشريع يصطبغ بروية الحزب الذي يملك الأغلبية في أحيانا كثيرة¹.

كما منح الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني الحق باقتراح القوانين، وذلك طبقا للمادة 119 منه، والتي نصت على انه "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا..."²

وطبقا للمادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02³ الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، والتي ورد فيها " يجب ن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا.

بالرجوع إلى نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1997، فان الأحزاب التي يمكنها المبادرة فعليا هي التجمع الوطني الديمقراطي، وجبهة التحرير الوطني، وحركة مجتمع السلم وهي أحزاب كانت ضمن الائتلاف الحكومي، إلى جانب حركة النهضة.

أما فيما يخص انتخابات المجلس الشعبي الوطني لسنة 2002، فان الأحزاب التي يمكنها اقتراح قوانين وهي جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع

¹ يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

² عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 148.

³ المادة 1/136، قانون رقم 16-01، التعديل الدستوري.

³ المادة 23، القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، الجريدة

الرسمية رقم 15 المؤرخة في 9/03/1999.

السلم وحركة الإصلاح الوطني وحزب العمال، إلى جانب الأحرار، كرس الدستور حق الترشيح تجسيدا لمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق و الواجبات وطبقا لما تقتضي.

1- التشريع عن طريق المبادرة.

تشارك السلطة التشريعية في سن القوانين عن طريق المبادرة طبقا للدستور ووفقا للمادة 1/136 منه " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين." وتتميز الحكومة عن البرلمان بالإمكانات البشرية والكفاءة اللازمة ولاسيما أن لها المعلومات وفقا لمتطلبات صياغة القوانين، إلى جانب القيود والشروط التي وضعها الدستور على اقتراح القوانين من النواب.

فقد تقدمت الحكومة من سنة 1997 إلى نهاية سنة 2000 ب 47 مشروع قانون تمت المصادقة على 44 قانون وسحبت الحكومة الثلاثة المتبقية، في حين اقترح 17 قانون النواب لم يصوت على أي منها، وهذا يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي.¹ كما أن توزيع الاختصاص بين القانون التنظيم، أدى إلى فسح المجال للتنظيم على حساب القانون، أي الإحالة إلى التنظيم في مجالات تعد من اختصاص البرلمان، إلى جانب تحديد مجال البرلمان في التشريع عكس سلطات رئيس الجمهورية.

هذا ما يؤكد أهمية النظام الانتخابي على المبادرة على بالتشريع، فتستوجب عملية اقتراح تعديل من قبل النواب 10 نواب، بالإضافة إلى تقييد التعديل بالمدة الزمنية عكس الحكومة².

يرجع عمليا ضعف اقتراح القوانين من النواب إلى عدة عوامل أهمها هيمنة التحالف على تشكيلة البرلمان وتأييده للحكومة، مما أدى بأحزاب الأقلية الممثلة في البرلمان إلى العزوف عن تقديم اقتراحات مصيرها يكون عدم القبول من الأغلبية البرلمانية، إلى جانب

¹ حصيلة العهدة التشريعية الخامسة، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

² المادة 6، النظام الداخلي للمجلس الشعبي، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخ في 13/08/1997.

تأكيد التجربة البرلمانية رفض جميع الاقتراحات المقدمة من حزب جبهة القوى الاشتراكية أو حزب العمال أو التيار الإسلامي.

بالإضافة إلى المبادرة من طرف النواب إلى الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لاقتراح القوانين، إلى جانب ذلك فهناك إشكالات مرتبطة أساسا بضعف تكوين النواب، فهي من العوائق التي تحول دون اقتراح قوانين من النواب، وعدم وجود برامج فعلية من طرف الأحزاب السياسية، وعدم تفعيل لجان المجلس الشعبي الوطني وأجهزته.

بذلك يعد النصاب القانوني اللازم للتصويت على القوانين سواء الأغلبية البسيطة أو الأغلبية المطلقة أو نصاب $\frac{3}{4}$ من أصوات أعضاء مجلس الأمة عائقا لتصويت على مشروع أو اقتراح قانون، فبالنسبة لمجلس الأمة حددت النسبة بـ $\frac{4}{3}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة ويحسب فقط أصوات الأعضاء الحاضرين.

وعليه فإن اشتراط هذا النسبة لها جانب ايجابي وجانب سلبي، فمن الناحية الايجابية هو تحقيق اكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص، فيصبح للقوانين قيمة سياسية كبرى، وبهذا التوافق والإجماع في تسيير الحياة السياسية وإدارة الشأن العام، يخدم المصلحة العامة. كما أن له جانب سلبي يتمثل في انه من الصعب تحقيق هذه النسبة، وخاصة في الجزائر في ظل التجربة البرلمانية التي يميزها هيمنة حزبين سياسيين على الحياة السياسية والانتخابية في الجزائر هما حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي.

فانه إذا تغيير النظام الانتخابي المعتمد فلا يمكن ضمان التوافق والانسجام السياسي وبالتالي بلوغ النصاب المطلوب بـ $(\frac{4}{3})$ ثلاثة أرباع، ويبقى التساؤل حول جدوى الاختلاف في النصاب بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني لم يشترط أغلبية محددة للتصويت والموافقة على مشروع أو اقتراح النص التشريعي، لا أغلبية بسيطة أو مطلقة.

تختلف دساتير دول العالم في تنظيم السلطة التشريعية، فمنها من يأخذ بنظام الغرفتين أو المجلسين ومنها من يأخذ بنظام المجلس الواحد، وتختلف أسباب الأخذ بنظام المجلسين من دولة لأخرى من تحقيق التوازن بين السلطات، توسيع التمثيل في البرلمان للكفاءات والمنظمات المهنية والأقليات.

ترتبط فاعلية المجلس الشعبي الوطني بتدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، ومن أهم مظاهر التدخل هي تحديد جدول أعمال البرلمان، والمبادرة بالقوانين عن طريق تقديم الحكومة مشروع قانون، كما أن لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر وهذا ما كرسه الدستور في المادة 36¹ من الدستور " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضو مجلس الأمة.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة". وعليه فيمكن للوزير الأول التقدم بمشروع قانون إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد إحالته على مجلس الدولة، ليبيدي رأيا استشاريا غير ملزم، ثم يحال مشروع القانون على مجلس الوزراء.

أما بالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، وذلك في إطار المادة 124 من الدستور قبل تعديل 2016، والتي كانت تنص على انه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، ويعرض رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

¹ قانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستور.

يلاحظ ارتباط بين دور البرلمان التشريع والسلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر ودون حصر مجالات التشريع بالأوامر، وهذا ما يجعل إمكانية هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع، كما يمكن أن يكون ذلك مخالفا توجه الأغلبية في حالة إفراس الانتخابات للأغلبية التي لا تتوافق مع توجهات رئيس الجمهورية، فضلا عن سلطة الرئيس في إصدار القوانين التي يصادق عليها البرلمان.

وبذلك قام التعديل الدستوري بتقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بما ورد في نص المادة 142 من قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري والتي جاء فيها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

باستقراء نص المادة يتضح انه تم حصر صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، وخاصة في ظل تحديد دورة واحدة للبرلمان مدتها عشرة (10) أشهر، ثم أن التقييد جاء من حيث الموضوع إلى جانب القيد الزمني، وهو بالنسبة للمسائل العاجلة، كما أن رأي مجلس الدولة من التحسينات التي تضي نوعية في الصياغة القانونية والعملية التشريعية. علاوة على ذلك فرئيس الجمهورية له حق الاعتراض على القوانين، وذلك ما نصت عليه في المادة 145 من الدستور " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

لاشك أن اشتراط نصاب الثلثين يعطي تفوق لرئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني في إقرار إرادته، ولاسيما في ظل الانتخاب بالاقتراع النسبي الذي يصعب تحقيق هذه النسبة، وبذلك كان من الأجدر عدم اشتراط هذا النصاب في التصويت والبحث عن التوافق.

وبخصوص سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين فقد جاءت المادة¹ 1/144 من الدستور " يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

غير انه يبقى الإشكال أن الدستور لم يحدد جزاء، وهذا ما تؤكدته التجربة الدستورية الجزائرية في تماطل رئيس الجمهورية بإصدار القوانين الموافق عليها من قبل البرلمان، ففي ظل دستور سنة 1976 وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ 29 مارس 1977.

بينما لم يصدره رئيس الجمهورية إلا في 15 أوت 1977، أي أن الإصدار تأخر ما يزيد عن أربعة أشهر عن الميعاد القانوني، في حين أن المجلس الشعبي الوطني وافق على قانون الانتخابات بتاريخ 01/07/1980، إلا أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا بتاريخ 25/10/1980 أي تأخر الإصدار بثلاثة أشهر عن مواعده القانوني.

وكان على المؤسس الدستوري على الأقل انتهاج نفس الحل الذي نص عليه دستور 1963 في المادة 51 منه والتي جاء فيها " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها " ² وهو نفس الحكم الذي اخذ به الدستور الفرنسي سن 1984³،

هذا وتتطلب مهام المجلس الشعبي الوطني تنظيم هياكل البرلمان وطريقة سير عمله، وعليه فللمجلس مكتب يتكون من رئيس ونواب، ولجان دائمة والمجموعات البرلمانية، وهو ما يجعلنا ندرس طريقة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهياكله.

¹ 144-145، قانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستور.

² دستور 1963.

³ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص57.

الفرع الثاني: سلطة الرقابة على الحكومة.

يمارس البرلمان رقابته على الحكومة من خلال الرقابة على السياسة العامة، والرقابة المالية والرقابة على السياسة الخارجية، وقد حدد الدستور اليات ممارسة الرقابة. أولاً: وسائل الرقابة البرلمانية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة:

1- الأسئلة البرلمانية: يعد السؤال إحدى أهم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ومدى فاعليتها، وبذلك انتهجت الجزائر نهج الديمقراطية الحديثة، والمتمثلة في توجيه الأسئلة البرلمانية لأعضاء الحكومة، سلطة استجواب الحكومة، سلطة تكوين لجان تحقيق برلمانية، ملتصق بالثقة، التصويت بالثقة، الرقابة المالية.

لقد نص دستور 1996 على السؤال البرلماني في المادة 152 منه "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما(30). بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين(30) يوما.

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو في الحكومة شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجري المناقشة، حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تنشر الأسئلة و الأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان ".¹ وأكدت الممارسة في الجزائر أن أعضاء البرلمان يطالبون بتوضيحات حول موضوع معين عن طريق الأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية، ويختلف السؤال الشفوي عن السؤال الكتابي في كون أن الطلب في حالة السؤال الشفوي يقدم شفويا والإجابة تقدم شفويا، أما

¹ المادة 152، قانون 16-01، المتضمن تعديل الدستور.

السؤال الكتابي فيكون الغرض تقديم الرد كتابي حصول على معلومات أو توضيحات بعد أن قدم الطلب كتابيا، وتعد هذه الأسئلة وسيلة وقائية وتنبية للحكومة من أجل معالجة أي خلل أو نقص أو تحسين الأداء الحكومي ومدى الالتزام بتنفيذ البرنامج.

ولا يثير طرح السؤال البرلماني لأعضاء الحكومة أي إشكال مرتبط بالنظام الانتخابي، فلم يشترط في توجيه السؤال إلا نائب واحد، إلا أن طرح الأسئلة مرتبط بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، من بينها أن يتم إيداع السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

وهذا ما قد يؤدي إلى تجاهل السؤال إذا كان مقدم من الأحزاب المعارضة، لان يتطلب توافق من أعضاء المكتب ومن أحزاب الأغلبية البرلمانية، وان كان الأمر واقعا لا تثير مسألة الأسئلة إشكالا قانونيا أو إجرائيا من خلال التجارب البرلمانية السابقة.

ثم أن القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قد نص في المادة 69/2 منه على انه " يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة، كما أقرت المادة 70 من نفس القانون " تخصص خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر (15) يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة.

يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق بين مكتب الغرفة والحكومة¹ في نص المادة 133 من الدستور وفقا لما يلي " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

¹ القانون العضوي رقم 99-02.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة".¹

وهكذا سجل من خلال التجارب السابقة تماطل الحكومة وتأخرها في الإجابة على الأسئلة، وبالمقابل تم ملاحظة كثرة اللجوء إليها من طرف أعضاء البرلمان، ففي الفترة التشريعية الرابعة تم تسجيل 1203 سؤال من بينها 703 كتابي و500 سؤال شفوي، ومع ذلك يبقى استعمال الأسئلة كآلية للرقابة ضعيفة جدا، فكثيرا ما يتم تأجيل واستبعاد أسئلة نواب المعارضة، فالقانون لم يشير إلى جزاء الامتناع أو التماطل أو التأخر في الإجابة. مع ذلك يعتبر السؤال من وسائل الرقابة التي يمكن استعمالها على قدم المساواة من طرف أعضاء المعارضة أو الحزب الحاكم، وهذا رغم أن التعاون أو الاستفسار أو تبادل المعلومات هو هدف أحزاب الأغلبية، في حين أن الرقابة هو هدف المعارضة، ويتساوى أعضاء البرلمان سواء كان العضو منتميا كتلة أم لا.²

وخلال العهدة البرلمانية (2002-2007) بلغت الأسئلة الشفوية والكتابية في المجلس الشعبي الوطني ما يفوق 420 سؤالاً شفويا وكتابيا، بينما بلغ عدد الأسئلة الشفوية والكتابية في البرلمان الفرنسيين 9000 إلى 12000 سؤالاً، وبذلك تعد وسيلة فعالة للرقابة على أعمال الحكومة، إلا أن هناك ثغرات ونقائص تتعلق بتنفيذ الآليات.³

الاستجواب: يعد الاستجواب وليد التجربة الدستورية الفرنسية يمارس بصفة جماعية، وقد اشترط القانون العضوي رقم 99-02، أن يتم التوقيع على نص الاستجواب للحكومة من 30 نائبا في المجلس الشعبي الوطني، وبالرجوع إلى تشكيلة البرلمان الجزائري، فإنه يعد عدد 30 نائبا لا يتلاءم ودور البرلمان الرقابي في الجزائر وخاصة في ظل أقلية للمعارضة.

¹ المادة 151، قانون 16-01، المتضمن تعديل الدستور.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.

³ عمار عوابدي، مكانة البيات الأسئلة الشفوية والكتابية، في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد، 13، جوان، 2006، الجزائر، ص 145.

وطبقا للمادة 133 /1 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 التي جاء فيها ما يلي
"يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، وأثبتت التجربة
البرلمانية قلة استخدام الاستجواب من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني فخلال العهدة
التشريعية 1997-2002 وصل مجموع الاستجوابات إلى سبع (7)، أما عن الفترة التشريعية
2002-2007 فقد قدمت تسع استجوابات(9).

لاشك أن تفعيل الآلية مرتبطة بإفرازات النظام الانتخابي، وبذلك يتطلب الأمر خفض
عدد النواب لتوقيع على نص الاستجواب لمراقبة الخروقات من الحكومة، ومن الملاحظ أن
تشكيلة البرلمان ما هي إلا تعبيراً عن الأوضاع السياسية والاجتماعية، وهو ما يتم انعكاسه
عن طريق الانتخاب.

ويثار التساؤل حول سبب اشتراط 30 نائبا لقبوله، وهذا رغم أن النصاب القانوني
لاقتراح قانون يكون بعشرين (20) نائبا، وبذلك المشرع خالف الدساتير المقارنة، وفي
الحقيقة يبقى الاستجواب إلى جانب الأسئلة وسيلة تسمح لأعضاء البرلمان التحاور مع
الحكومة تحاورا مثمرا¹

إذا كان القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989
يجب أن يوقع الاستجواب من خمسة نواب على الأقل، يتم رفع هذا العدد ليصبح ثلاثون
نائبا على الأقل في النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، كما سبق الإشارة
إليه، ويبقى الاستجواب عبارة عن مناقشات عامة تتوج بقرار يصدره البرلمان في شكل إدانة
للحكومة.

ويبقى الإشكال مدى إمكانية تحويل المعارضة ممارسة حق الرقابة على عمل
الحكومة في الوقت المناسب، وقد عرض الاستجواب من خلال الممارسة البرلمانية، فقد تم

نقلا عن عمار :cf ,khalfa maamri ,le premier minister e Algeria ,E.N.A.L ,1984,P 180. ¹

عباس،مرجع سابق،ص 164

استجواب حكومة مولود حمروش حول الأمن، استجواب حكومة احمد اويحي حول الحصانة البرلمانية، واستجواب حكومة احمد اويحي حول تزوير الانتخابات من طرف حزب جبهة التحرير الوطني.

هذا وقدم نواب حركة مجتمع السلم استجواب حول القانون 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ويبقى الهدف من الاستجواب ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وإجبارها على تبرير تصرفاتها، كما قام النواب استجواب الحكومة في قضية عدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية، واستجوب النواب الحكومة المتعلق بعدم اعتماد حركة الوفاء والعدل.

على الرغم من النص على الاستجواب كإلية لرقابة على عمل البرلمان يتعلق بإمكانية استجواب الحكومة في قضية تتعلق بالشؤون المحلية أو الوطنية أو بالشؤون الخارجية للدولة، إلا أن حجم العمل به لم يرقى إلى متطلبات تفعيل الرقابة البرلمانية، وارتبط ذلك إلى جانب الممارسة بعدم تكييف الأحكام القانونية لاستجواب في مختلف الدساتير 1989 و1996.

فإذا كانت صلاحية تحديد جلسة النظر في الاستجواب وفقا دستور 1996 من اختصاص مكتب المجلس الشعبي الوطني وهيئة التنسيق والحكومة، فإن ذلك من شأنه عرقلة دور المعارضة في ممارسة حق الاستجواب كآلية لرقابة، ويجعل من عدم تفعيل دور المعارضة في المناقشة الديمقراطية، هذا من خلال منح للأغلبية التي تهيمن على المكتب من التماطل في تبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة حتى يمنحها مدة كافية لتهرب من المثول أمام ممثلي الشعب.¹

وقد يترتب عن الاستجواب عدة نتائج كان يتبع الاستجواب بإجراء مناقشة عامة، أو إنشاء لجنة تحقيق في حالة عدم اقتناع النواب برد الحكومة، وقد أثبتت التجربة ذلك عقب

¹ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 177.

استجواب النواب حول تجاوزات الانتخابات المحلية سنة 1997، وان كان الملاحظ إن الأمر يتعلق بالأغلبية من حزب جبهة التحرير الوطني.

كما اثبت التجربة البرلمانية في الجزائر قلة استخدام آلية الاستجواب، ويعود ذلك أساسا لطبيعة تشكيلة المجلس الشعبي الوطني خلال تجربة التعددية وإفرازات النمط الانتخابي، والى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يعتمد على انسجام بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وكان نتيجة منطقية لكون أحزاب الأغلبية البرلمانية لا تلجا إلى استجواب الحكومة التي تأييدها.

باعتبار الاستجواب وسيلة دستورية لطلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة مثل تجاوزات الانتخابات المحلية 1997 والحصانة البرلمانية ورفض اعتماد بعض الأحزاب، والتجاوزات التي طالت اللغة العربية، الا انها انتهت اغلبها دون نتيجة.

ورغم أن مختلف الدساتير نصت على الاستجواب كوسيلة لمراقبة الحكومة في قضايا الشأن العام، إلا أن هذه الوسيلة تبقى بدون فاعلية إذا لم تقرر بجزاءات دستورية ملائمة، وهو ما يمكن استنتاجه من خلال الممارسة البرلمانية، ويفسر العزوف عن استعمال هذه الوسيلة واللجوء إلى الأسئلة البرلمانية.

وعليه فيجب تفعيل آلية الاستجواب كأداة للرقابة البرلمانية من خلال تبسيط الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لممارسته وذلك بخفض عدد النواب، وسرعة الرد على الاستجواب بتحديد المدة، إلى جانب تقرير مساءلة الحكومة وجزاء في حالة عدم تقديم تبرير من الحكومة أو الوزير المعني.

2- لجان التحقيق: يعد وسيلة رقابية برلمانية على الحكومة تهدف إلى استظهار الحقائق حول موضوع معين، ويتم ذلك عن طريق تشكيل لجنة خاصة في إطار اختصاصها في قضايا ذات مصلحة عامة، وذلك وفقا لما جاء في المادة 180 من الدستور " يمكن كل غرفة من

البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي¹.

لاشك أن التحقيق البرلماني لا يجرى في موضوع يكون محلا لتحقيق قضائي، وهو ما يفرضه استقلال السلطات، وهذا ما تم الاستقرار عليه في التقاليد البرلمانية التي تمنع البرلمان من إجراء تحقيق في نزاع معروض على المحاكم².

وفي هذا الإطار أورد القانون العضوي ضمن أحكامه في المادة 77 من القانون العضوي رقم 02-99 "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة. وبذلك حدد القانون العضوي كيفية إنشائها وتشكيلها وعملها ونتائجها، كما انه يتطلب تشكيل لجنة تحقيق مجموعة من النواب، وتكتسي لجان التحقيق البرلمانية أهمية كبيرة، كون أنها تسمح للمجلس الشعبي الوطني بالوصول للحقيقة بنفسه، وملاحظة الاختلالات، فنتولى اللجنة التحريات والمعاينة والاستماع إلى أي شخص، والاطلاع على أي معلومة أو أية وثيقة لها علاقة بالموضوع.

وتنتهي اللجنة بإعداد تقرير وتسلمه رئيس المجلس الشعبي الوطني ويبلغ لرئيس الجمهورية والوزير الأول، وتقرر لجنة التحقيق مدى إمكانية النشر، والإشكال يبقى انه لا تترتب أي مسؤولية على الحكومة أو الوزير في حالة الامتناع عن تقديم معلومات.

¹ المادة 180، قانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

² حمودي محمد، النظام القانوني لسلطة البرلمان التشريعية والرقابية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير 2010-2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ص 101.

ويرتبط إنشاء لجنة التحقيق بالنصاب القانوني وهو اشتراط عشرون (20) نائبا، وهو عدد مرتفع ويعيق عمل المعارضة، وممارسة حقها في ممارسة الرقابة على عمل الحكومة، وهذا خلافا ما ذهبت إليه بعض الدول، إلى جانب أن القانون العضوي رقم 99-02 اشترط في المادة 81 منه بان لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة.

وبناء على ذلك فان هذا الشرط غير مبرر لان منع المبادرين بلائحة إنشاء لجنة تحقيق من العضوية فيها، رغم انه يفترض أنهم الأجدر بالقيام بالتحقيق لاطلاعهم على موضوع التحقيق وظروفه، هذا لان حجة الحياد لا يجد لها أساس على غرار البرلمانات في العالم.

كما أن تشكيل اللجنة مرتبط بالنظام الانتخاب أكان نظام التمثيل النسبي، والذي يسمح بتمثيل المعارضة وتواجدها، أو نظام الأغلبية الذي يستبعد أن تتيح لها فرصة العضوية، والملاحظ أن تجربة النظام السياسي الألماني، تتيح الفرصة للمعارضة للعضوية في لجان التحقيق البرلمانية.

وهذا ما يؤكد أن هذه الشروط تعد عرقلة في تمكين المعارضة في إنشاء لجان تحقيق، فالقيود ترتبط موضوعا بالمواضيع ذات الطابع السري بحجة إمكانية المساس بأمن الدولة الداخلي والخارجي، وهو ما يعيق أداء مهام البرلمان الرقابية إذ لا يمكن تشكيل لجان تحقيق في ما يخص الدفاع الوطني والشؤون الخارجية وامن الدولة والاقتصاد الوطني¹.

بالرجوع إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر نسجل أن عدد أعضاء لجان التحقيق كان يتراوح بين عشرة أعضاء (10) وأربعين (40) عضو، فتشكلت لجنة تحقيق في اختلاس

¹ المادة 84، القانون العضوي رقم 99-02.

26 مليار من خمسة عشر (15) عضو، وتشكلت لجنة التحقيق في تجاوزات الانتخابات المحلية سنة 1997 من عشرين (20) نائبا¹.

والملاحظ أن التركيبة البرلمانية توجد فيها عدد من التشكيلات السياسية التي يبلغ عدد أعضائها عشرين (20) نائبا، والقانون يشترط توقيع عشرين (20) نائبا لإنشاء لجنة تحقيق، واغلب الأحزاب المعارضة في المجلس الشعبي الوطني لم تحصل على هذا العدد. ونسجل أن القانون الجزائري لا ينص على معاقبة من لا يتعامل مع لجان التحقيق، بل انه في النظم القانونية المقارنة تخول لجان التحقيق البرلمانية نفس الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة القضائية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وإيطاليا وألمانيا إلى جانب أنها تقر علانية التحقيق، للسماح للرأي العام للاطلاع على كيفية تسيير الشأن العام، ومن النتائج المترتبة على التحقيق البرلماني إعادة النظر في الإطار القانوني، وان تدعو الحكومة إلى الإحالة على الجهات المختصة، وتقرير مسؤوليتها السياسية.

نلاحظ من خلال التجربة البرلمانية قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف المجلس الشعبي الوطني، بحيث لم تتجاوز عشر لجان، ويعود الأمر إلى تشكيلة المجلس وإلى العوائق الإجرائية لتشكيلها، إلى جانب عدم فاعلية لجان التحقيق المنشأة، فإغلبها لم تنشر تقاريرها، وان الحكومة لا تأخذ بتوصياتها.

مع ذلك فان لجان التحقيق بوسعها التأثير على الحكومة ومن شأنها أن تهز مركزها بشكل غير مباشر أما رئيس الجمهورية، كما أن نشر تقارير هذه اللجان يمكن أن يصبح سلاحا في يد المعارضة في مواجهة الحكومة، وتحقيق توجهاتها من خلال الضغط على الحكومة².

¹ محمد هاملي، المرجع السابق، ص 159.

² ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، 2013، ص 64.

أما فيما يخص التجربة الألمانية يتم تشكيل لجان التحقيق على أساس تمثيل الأحزاب السياسية في البرلمان، وتقوم اللجنة بتلخيص النتائج ويتم مناقشتها في جلسة عامة، و إذا كان هناك اختلاف بين الأغلبية والأقلية فان التقرير يحتوي على رأي كل من الأغلبية والأقلية.¹

ثانيا :وسائل الرقابة البرلمانية التي ترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة:

تتمثل الوسائل الرقابية في عدم المصادقة على برنامج الحكومة، أو بالتصويت بسحب الثقة، أو التصويت بملتمس الرقابة، وتبرز أهمية هذه الوسائل في كونها تحدد طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي تقوم على التوازن بين السلطات، وبالمقابل للمسؤولية السياسية للحكومة تمتع السلطة التنفيذية بحق حل البرلمان.

1-المسؤولية السياسية للحكومة : تقوم الأنظمة البرلمانية على مبدأ المسؤولية السياسية

للحكومة أمام البرلمان، وقد ارتبط المسؤولية السياسية بالدستور البريطاني، فقد كانت السلطة في بريطانيا مجسدة في الملك دون أن يترتب على ذلك مسؤولية، فلما انتقلت إلى رئيس الحكومة أصبح هذا الأخير مسؤولا أمام البرلمان تجسيدا لمبدأ حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية.²

إن الهدف الأساسي من إقامة المسؤولية السياسية للحكومة هو إلزامها بالتنسيق مع الأغلبية البرلمانية، وإذا رفضت تستقيل وتقوم المسؤولية السياسية في الجزائر وفقا لدستور

¹ دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص229.

²Philippe Sugur,qu'est-ce que la responsabilité politique.RDP,N°6,1999,PP1599-1623 ; la responsabilité politique,PUF ?.1998

ويمكن تعريف المسؤولية السياسية بمعناها العام بأنها" حق للبرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأجمعها، أو احد الوزراء دون توقيع أية عقوبة أخرى إذا كان العمل ثارت بشأنه المسؤولية لا يعتبر جريمة طبقا قانون العقوبات:نقلا عن عمار عباس،الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري،المرجع السابق،ص200.

1996 في حالة رفض نواب المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج الحكومة، فيلزم الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته، ثم عقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة فيقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، إذا ما صوت النواب على ملتصق للرقابة بأغلبية الثلثين، كما قد تسقط الحكومة إذا لم يصوت النواب على تجديد الثقة في الحكومة بناء على طلبها.

فقد اقر المؤسس الدستوري شروط وإجراءات للمسؤولية السياسية، وذلك طبقا للمادة 80 من الدستور "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"¹

تقتضي المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان إمكانية قيام المجلس الشعبي الوطني بسحب الثقة من الحكومة، وقد تكون المسؤولية فردية لأحد الوزراء أو جماعية للحكومة، وبالرجوع إلى الدستور الجزائري، فإنه كرس المسؤولية التضامنية من خلال نص المادتين 81 و82² منه، والتي نصت على انه يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، وإذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.

2- التصويت بالثقة: هو آلية من آليات الرقابة أقرت بموجب الدستور في المادة 5/84 منه " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة

¹ المادة 80 من الدستور.

² انظر المواد.95،96، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته"، وقد نص القانون العضوي 99-02 على انه يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، ويقدم الوزير الأول استقالة حكومته في حالة رفض التصويت بالثقة.¹

من المسلم به في الأنظمة الديمقراطية هو دعم البرلمان برنامج الحكومة، وتلجا الحكومة غالبا لهذه الإلية الرقابية متى شعرت بان المجلس يخالف توجهاتها، أو يرفض المصادقة على مشاريع القوانين التي تقدمها، وقد حصر التصويت بالثقة على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

في الحقيقة فان أحكام الدستور لم تضع قيود وضوابط وإجراءات معقدة للتصويت بالثقة على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي ربط التصويت بالثقة بمداولة مجلس الوزراء، فان طلب التصويت بالثقة متروك للسلطة التقديرية للحكومة.²

بالرجوع إلى الممارسة فان التصويت بالثقة يتطلب وجود معارضة برلمانية، وهو ما يتنافي في ظل النظام الانتخابي بالاقتراع النسبي والذي افرز أغلبية مريحة للحكومة بسبب تحالف بين أحزاب الأغلبية البرلمانية منذ سنة 1997 والى غاية اليوم، وهو ما أدى إلى استقرار حكومي والمصادقة على جميع المشاريع القوانين للحكومة، كما تنازلت أحزاب الأغلبية عن برامجها وانفتحت حول برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل أحزاب الأغلبية متوافقة ولو شكليا حول البرنامج والحكومة، وحتى ولو لم تكن حكومة حزبية.

هذا ما يجعل الأغلبية البرلمانية تساند البرامج الحكومية ومشاريع القوانين التي تخالف أفكارها وتوجهاتها، وهذا من اجل مساندة رئيس الجمهورية، وهو ما يلاحظ من خلال

¹ المادة 62،63،64، القانون العضوي رقم 99-02.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 287.

تصريحات قيادة حزب جبهة التحرير الوطني حول مدى نجاح حكومة احمد أويحي، وإلى جانب الخلاف حول بعض القوانين مثل قانون الانتخابات.

مع ذلك فإن التصويت بالثقة مقصور في الجزائر على مبادرة من الوزير الأول، في حين ذهبت بعض الأنظمة المقارنة إلى إمكانية استخدام الإلية بمبادرة من النواب، إلى جانب أن تنظيم المناقشة حول التصويت بالثقة حول فيه المشاركة إن تتدخل الحكومة ونائب مؤيد للتصويت، ونائب معارض للتصويت، وهذا ما قد يدعم موقف الحكومة.

وتبقى الإشكال مطروحا لكون الدستور لم يجعل التصويت ضد الحكومة يؤدي حتما لاستقالة الحكومة، بل أن الأمر يبقى متروكا إلى رئيس الجمهورية والذي له خياران إما قبول استقالة الحكومة أو حل البرلمان، وهذا ما يجعل البرلمان لا يستخدم اليات الرقابة كونه مقيد بصلاحيات رئيس الجمهورية وسلطته التقديرية.

بالرجوع إلى تشكيلة المجلس الشعبي الوطني في فترة التعددية يتبين لنا أن الأغلبية البرلمانية تساند تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وذلك نتيجة الاستفادة من التجربة البرلمانية لسنة 1991، وفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالدور الأول من الانتخابات وهذا رغم تعديل قانون الانتخابات وتعديل قانون الدوائر الانتخابية.

لاشك أن هيمنة أحزاب الأغلبية البرلمانية على تشكيلة المجلس الشعبي الوطني بسبب إفرزات النظام الانتخابي النسبي، والذي كرس استقرار حكومي ناتج عن تزواج بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وخاصة في ظل توافق حول تأييد توجهات وبرامج وسياسة رئيس الجمهورية، وفي ظل غياب أحزاب معارضة قادرة على التأثير على العمل الحكومي، وهذا ما انعكس على عدم تفعيل اليات الرقابة.

3-ملتمس الرقابة:

يهدف هذا الإجراء إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وقد نص القانون رقم 16-01 في المادة 153 منه "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

و لا يقبل الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل."

ويعتبر أداة رقابية على الحكومة تمنح للمجلس الشعبي الوطني إسقاط الحكومة إذا لم تلتزم ببرنامجه، وملتمس الرقابة هو عبارة عن لائحة يوقعها عدد من نواب المجلس الشعبي الوطني تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة، وقد حدد المشرع في القانون العضوي 99-02 شروط وإجراءات الالتماس، ونظر لخطورته حدده المشرع بنصاب قانوني وتم دسترة النسبة اللازمة التصويت عليه.

كما تم تحديد المتدخلين أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة وهم الحكومة، ومندوب أصحاب الملتمس، ونائب ضد ملتمس الرقابة، ونائب مؤيد ملتمس الرقابة، والى جانب ربط الإجراء ببيان السياسة العامة، وهو أمر منطقي بالرجوع إلى أن تقييم البرنامج يكون سنويا عن طريق بيان السياسة العامة.

ويبقى الإشكال دائما النصاب القانوني اللازم للموافقة على ملتمس الرقابة والمحدد بأغلبية ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني، وهو يجعل استخدام هذه الآلية الرقابية شبه مستحيلة، في ظل التشكيلة الحالية للمجلس الشعبي الوطني والمشكل من أحزاب التحالف حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، وفي ظل إفرازات النظام الانتخابي النسبي الذي لن يسمح بتحقيق هذه النسبة سحب الثقة من الحكومة، وتفعيل آلية ملتمس الرقابة.

ويثير استعمال ملتمس الرقابة إشكالية المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية، لان سقوط الحكومة التي اختارها رئيس الجمهورية المنتخب، لان برنامج رئيس

الجمهورية قد اختاره الشعب، وان الحكومة فشلت في تنفيذه عن طريق مخطط عمل الحكومة، وهو ما ذهب إليه المؤسس الدستوري من خلال تعديل أحكام الدستور. وعليه فان تفعيل ملتصق الرقابة مرتبط بنمط الاقتراع بالأغلبية أو الاقتراع النسبي، ومرتبب بتشكيلة المجلس الشعبي الوطني، وقد أثبتت التجربة البرلمانية في الجزائر الاستقرار الحكومي نظرا لوجود انسجام بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، من حيث الولاء برنامج الرئيس على الأقل، ولم يحدث أن تم اقتراح ملتصق الرقابة في الجزائر عبر البرلمانات السابقة.

فيجب على المؤسس الدستوري تعديل أحكام وشروط إجراء ملتصق الرقابة وهذا بتخفيض نصاب التوقيع على الملتصق من 7/1، وذلك مراعاة لتشكيلة المجلس الشعبي الوطني وتوافر النصاب القانوني لحزبي السلطة فقط حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، إلى جانب تخفيض نصاب التصويت من أغلبية الثلثين أي أغلبية الأعضاء.

لعل انه من القيود على ملتصق الرقابة واستعمال المجلس الشعبي الوطني لهذه الإلية، هو سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان كرد فعل عن سحب من الثقة من الحكومة، وهذا ما يجعل عدم فاعلية للرقابة البرلمانية، وذلك ينعكس ذلك على أداء الحكومة.

ويعتبر ملتصق الرقابة وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن النصاب القانوني اللازم للتوقيع عليها يطرح إشكالا في ظل النمط القانوني الانتخابي، أو النصاب القانوني اللازم للتصويت في ظل تشكيلة البرلمان والأغلبية البرلمانية والتي تعتبر الحكومة مساندة لها، مما يجعل صعوبة استعمال ملتصق الرقابة، إلى جانب أن البرلمان يعتبر أن الحكومة تنفذ برنامج الرئيس، فالحكومة تعد مجرد مخطط لتنفيذ وعليه فان استعمال آلية الرقابة يعرض البرلمان لإمكانية الحل.

اللائحة: تعد من الآليات الرقابية الأكثر فاعلية، فيتم عن طريقها الإعلان عن تأييد الحكومة، أو توجيه اللوم لعملها أي انتقادها، وقد نص المؤسس الدستوري في المادة 84 على انه " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة."

هذا ما تم الإشارة إليه في المادة 50 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنصها " تقدم الحكومة كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 84 من الدستور.

يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة."

وقد حدد القانون العضوي الشروط الواجب توافرها في اقتراحات اللوائح، وقد نصت المادة ما القانون العضوي 99-02 على انه تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان."

ما يلاحظ إجمالاً أن المجلس الشعبي الوطني يستعمل وسائل الرقابة الفردية مثل الأسئلة دون الجماعية مثل الاستجواب وملتمس الرقابة وهي نتيجة منطقية للنمط الانتخابي المعتمد، وهو أدى إلى هيمنة أحزاب السلطة على الحياة السياسية، فضعف المقاعد المتحصل عليها من المعارضة يحول استخدام وسائل الرقابة، كما أن الأسئلة أغلبها تتميز بالطابع المحلي.

يتطلب تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، إعادة النظر في النظام القانوني الانتخابي، وفتح المجال للمعارضة للممارسة حقها الرقابي، إلى جانب ارتباط الرقابة البرلمانية والتي

ترتبط غالبا بالبيانات والمعلومات والتقارير التي تقدمها الأجهزة الإدارية المعنية، في ظل تشعب الهيئات الإدارية، وتنوع مجالاتها السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.¹ هذا ويعد اشتراط النصاب القانوني بهدف إلى تجنب الأزمات السياسية، والمواجهة المباشرة بين البرلمان والحكومة، وهذا ما يفسر الإجراءات المعقدة، والشروط المطلوبة لوسائل الرقابة البرلمانية الجماعية، واعتبار هذه الوسائل مجرد وسائل استعلام وجمع المعطيات، وليس لطرح المسؤولية السياسية، ومنع الانسداد السياسي.

4- مناقشة السياسة الخارجية:

يمارس البرلمان رقابة على العمل الحكومة في مجال السياسة الخارجية من خلال عمل لجنة الشؤون الخارجية، وذلك طبقا لنص المادة 160 من الدستور " يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو احدي الغرفتين. يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية"

ولا يعقل في ظل النظام الانتخابي الحالي القائم على الاقتراع النسبي، وبطبيعة النظام القائم تصور قيام البرلمان بالاجتماع بغرفتيه لمناقشة السياسة الخارجية وإصدار لائحة توجيهية لرئيس الجمهورية، ودعوة البرلمان للانعقاد بغرفتيه لا تكون إلا من رئيس الجمهورية لطلب مساندته،² وهو أمر لم يتم اللجوء إليه في التجربة البرلمانية إلا في إطار التعديلات الدستورية المقترحة من طرف الرئيس، وقد اثبت التطبيق العملي عدم استشارة البرلمان، وتمسك الرئيس بصلاحيته الدستورية.

5- مراقبة الاعتمادات المالية: تتم الرقابة المالية للمجلس الشعبي الوطني على الحكومة من خلال مراقبة الاعتمادات المالية السنوية، تطبيقا لنص المادة 160 من الدستور والتي

¹ مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2013، ص132.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص187.

جاء فيها" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."

من خلال الواقع العملي يتضح صعوبة تفعيل الرقابة المالية التقنية من قبل البرلمان، وهو ما يفسر المصادقة على مشاريع القوانين المتعلق بالجوانب المالية، سواء مشروع قانون المالية، أو قانون تسوية الميزانية، ويتم عرضه على النواب بيان بنك الجزائر. ويعد استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة تطبيقا للمادة 133 من الدستور، وذلك لدراسة مشروع قانون أو اقتراح قانون، وهو ما يدعم ويقوي دور ووظيفة اللجان بإعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق.

في الواقع أن نظام التمثيل النسبي بالقائمة له مظهر ايجابي يتمثل العديد من التشكيلات في المجالس المنتخبة، ولكن وجود الأغلبية يبعد الممارسة البرلمانية عن وظائفها ولاسيما الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة، وهذا نتيجة للعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية التي تتسم بالانسجام¹، كما اثبت التجربة التعددية في الجزائر منذ سنة 1997.

¹ بوراوي أسماء، النظام الانتخابي وتأثيره على الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2013-2014 جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، ص143.

المبحث الثاني: حدود تأثير النمط الانتخابي على عمل مجلس الأمة

قد اقر دستور 1996 نظام الغرفتين في الجزائر واحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان، وقد كانت للتجربة الانتخابية في الجزائر ولاسيما انتخابات 91 ونتائجها، والمرحلة الانتقالية اثر على إعادة تنظيم السلطات، ورغم تعدد مبررات الثنائية فانه تم حصرها في أسباب سياسية وقانونية.

من أهم مبررات وجود مجلس الأمة هو تقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريع ومنع التسرع في وضع التشريعات، ورفع كفاءة المجالس النيابية وضمان التوازن بين السلطات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وتمثيل مختلف الفئات والكفاءات الوطنية في مختلف الميادين والمجالات، كتمثيل الهيئات اللامركزية، وتحقيق الاستقرار في المؤسسات، ووضع حاجز لمنع هيمنة الأغلبية على العمل التشريعية عن طريق لتفعيل النظام الاقتراع النسبي.

إلى جانب المبررات الخاصة والمرتبطة بالتجربة البرلمانية الجزائرية، ويتفادي هيمنة حزب واحد على الأغلبية البرلمانية، والتأثر بالتجارب البرلمانية في الديمقراطيات الغربية، والنظم ذات الثنائية البرلمانية.

إن استحداث مجلس الأمة في الجزائر كان نتيجة حتمية و عملية لأسباب سياسية تتعلق بالإحداث التي عرفتها الجزائر والتي أكدت على ضرورة المحافظة على مؤسسات الدولة، وأسباب قانونية مرتبطة بطبيعة العمل التشريعي والرقابي، ولم يكن إنشاء مجلس الأمة مرتبط بالافتداء بتجارب الدول أو تقليدها.

المطلب الأول: الأساس القانوني لتشكيل مجلس الأمة.

يتشكل مجلس الأمة من 144 عضو يتم انتخاب من بينهم 96 عضوا من أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، وثلاث 3/1 أعضاء مجلس الأمة معينين من قبل رئيس الجمهورية، وتختلف طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة بالاقتراع غير المباشر والسري.

وطبقا لأحكام الدستور ولاسيما المادة 2/118¹ " ينتخب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

لقد فرضت ذلك الظروف التي عاشتها الجزائر خصوصا في فترة توقيف المسار الانتخابي، وبرزت ثغرات في دستور 1989 كان لابد من معالجتها، إلى جانب تنويع التمثيل على مستوى البرلمان، وتحسين الأداء التشريعي ولاسيما نوعية الأداء للهيئة التشريعية².

وطبقا للمادة 2/118 من قانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري "ينتخب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية، والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث

¹ المادة 118، قانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

² بوزيد زهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد 7-ديسمبر 2004، الجزائر، ص45.

الأخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي، على الأكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

يحدد القانون كليات تطبيق الفقرة الثانية السابقة¹.

وبناء على نص المادة فن مجلس الأمة يتكون من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين، ويتم انتخاب أعضاؤه عن طريق الانتخاب غير المباشر و السري، فيتم الانتخاب وفقا لقانون الانتخاب طبقا للمادة 104 ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون مدة 6 سنوات، ويجدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين كل ثلاث (3) سنوات، وينتخب أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية في دور واحد من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، ويترشح العضو البالغ 35 سنة.

لقد أثبتت التجربة البرلمانية في الجزائر على انه هذه الإلية لم تستخدم إلا مرة واحدة فقط من حكومة مولود حمروش طلب من النواب التصويت على الثقة بالحكومة عقب عرض لبيان السياسة العامة سنة 1990.²

¹ المادة 101، دستور 1996.

² علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة، البرلمانية الثنائية المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 33، ديسمبر 2013، ص 62.

الفرع الأول: طرق انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

تتشكل أجهزة مجلس الأمة من ثلاثة أجهزة رئيسية، وهي الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة.

1- رئيس مجلس الأمة: ورد في المادة ستة (6) من النظام الداخلي لمجلس الأمة "ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المرشحين، ويعلن فوز المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة.

في حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ في اجل أقصاه أربع وعشرين (24) ساعة إلى إجراء دور ثان يتم فيه بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات.

يعلن فوز المرشح المتحصل على الأغلبية النسبية.

في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائز المرشح الأكبر في حالة المرشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات"، كما حدد ها النظام الداخلي صلاحيات رئيس مجلس الأمة في المادة الثامنة منه كما يلي:

ضمان الأمن والنظام العام، داخل مقر مجلس الأمة والسهر على احترام النظام الداخلي،
- رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب واجتماعات هيئات الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق،

- تمثيل مجلس الأمة المؤسسات الوطنية والدولية،
- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الضرورة،
- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات،
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة.
- الأمر بالصرف،
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس،

- توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس،
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء، طبقاً للمادة 166 من الدستور.¹
- مكتب المجلس:** يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (5) نواب، وينتخب مجلس الأمة نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.
- ويقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس مجلس الأمة:
- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفوقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس وملاحظاتهم عليها،
- تنظيم سير الجلسات مع احترام أحكام القانون العضوي والنظام الداخلي.
- تحديد أنماط الاقتراح في إطار أحكام القانون العضوي والنظام الداخلي.
- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.
- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.
- دراسة مشروع ميزانية المجلس واقتراحه للتصويت.²
- يخلف احد نواب الرئيس، رئيس مجلس الأمة في حالة غيابه بصفة استثنائية في رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.

2- لجان مجلس الأمة: يشكل مجلس الأمة تسع لجان دائمة وهي:

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان،
- 2- لجنة الدفاع الوطني،
- 3- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج،

¹ المادة 8، النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² المادة 12، النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،

5- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،

6- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،

7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،

8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،

9- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.¹

وتلعب اللجان دور المخابر التشريعية على مستوى العمل التشريعي، فيدرس النص على مستوى اللجنة المختصة، وتستطيع اللجان اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون ولكن ليس لها حق التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة.

3- هيئات مجلس الأمة: تتمثل هيئات مجلس الأمة في هيئتين هي هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق.

1- هيئة الرؤساء: تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء

اللجان الدائمة، وتختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس مجلس الأمة بما يلي:

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس.

- تحضير دورات المجلس وتقييمها.

- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها،

- تنظيم أشغال المجلس.

2- هيئة التنسيق: تتكون هيئة التنسيق لمجلس الأمة من أعضاء المكتب ورؤساء

اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية، وتستشار هيئة التنسيق في المسائل

التالية:

- جدول أعمال الجلسات.

¹ المادة 16، 15، النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.

- توفير الوسائل الضرورية سير المجموعات البرلمانية¹.

3- المجموعات البرلمانية: يمكن لأعضاء مجلس الأمة تشكيل مجموعات برلمانية على

أساس الانتماء الحزبي، وتتكون المجموعة البرلمانية من عشر (10) أعضاء على

الأقل، كما يمكن للأعضاء الذين لا ينتمون إلى أحزاب تشكيل مجموعة برلمانية².

الفرع الثاني: تأثير النمط الانتخابي على تشكيلة مجلس الأمة.

إذا كان الدستور نص في المادة 98 منه على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان

يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وبناء على قراءة للمادة السابقة فإن العملية التشريعية كأصل عام أسندها للبرلمان

بغرفتيه، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 119 من الدستور، فإنه لم يورد مجلس الأمة ضمن من

لهم حق المبادرة بالقوانين وهم الوزير الأول والنواب، وهو ما يحسم الجدل حول استبعاد

مجلس الأمة من مجال المبادرة بالقوانين.

فقد نصت المادة 120 / 3 من الدستور على أنه "يناقش مجلس الأمة النص الذي

صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية (4/3) أعضائه." وعليه

فمجلس الأمة لا يناقش الاقتراحات والمشاريع، وإنما النص الذي صوت عليه من طرف

المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فلا الحكومة وأصحاب المبادرة يمكنهم سحب النص.³

ويثار التساؤل حول أساس التمييز بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في

نصاب التصويت، أما بالنسبة للأغلبية المطلوبة للمصادقة على نص مجلس الأمة، فقد تم

¹ المادة 47، 48، النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² المادة 49، النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ بوزيد زهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 55.

تحديدها بثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ الأعضاء، وليس الأعضاء الحاضرين، وذلك طبقاً للمادة 120 من الدستور، وهي نسبة يصعب تحقيق إذا تغيرت التشكيلة الحزبية لمجلس الأمة.

مع ذلك فالتجربة أكدت أن نسبة $\frac{3}{4}$ لم تكن عائقاً بالنسبة للمصادقة على النصوص، وهذا إلى جانب ما ورد في المادة 4/138¹ من الدستور التي جاء فيها "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

بالرجوع إلى تجربة مجلس الأمة نلاحظ أنه في الكثير من الحالات يصادق على النصوص، وقد سجل عدم مصادقته على قانون الطاقة، ورفض المصادقة على نص قانون الإشهار، وعليه فحق الخلاف المحفوظ دستورياً يمنح لمجلس الأمة رفض الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وحقه في صياغة بدائل لتلك الأحكام المرفوضة وتلك البدائل هي التي يطرحها على اللجنة المتساوية الأعضاء.²

ويختلف حول وضع التوصيات التي يتمتع بها مجلس الأمة بموجب حالة الخلاف، عن حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة لا يعدل مباشرة، وإنما يقترح توصيات بخصوص النص محل الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء، فهو مجرد رأي، ولا يصبح تعديلاً حقيقياً إلا بعد موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا خلافاً لرأي المجلس الدستوري الذي أقر بأن منح حق التعديل وإجراءاته لمجلس الأمة تتعارض مع مقتضيات الدستور.

وقد ارتبط النصاب الدستوري الذي اشترطه المؤسس الدستوري، وهو توافر هذا ما يسمح بالتحكم في المبادرة $\frac{3}{4}$ أعضاء الغرفتين المجتمعين معاً قبو التعديل، وذلك لكون توافر

¹ انظر المادة 138، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

² بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 59.

نظام الأغلبية أمر صعب في ظل التعددية الحزبية، وفي ظل النظام الانتخابي، وان الأغلبية البرلمانية هي تقدم الاقتراحات، ولوحظ هيمنة لحزب التجمع الوطني الديمقراطي منذ إنشائه. وبذلك أن مجلس الأمة يمارس سلطة التعقيب والمصادقة على النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى، فان ذلك يتطلب تحديد نصاب معين يمارس، ومثل هذا النصاب يتلاءم مع تركيبة مجلس الأمة، لكون اعتناق أغلبية بسيطة أو مطلقة للمصادقة ضمنه سوف يعكس بالضرورة إرادة أغلبية 3/2 أعضائه المنتخبين.

وعلى اعتبار أنهم يمثلون الجزء الأكبر في المجلس، أما اعتناق نصاب ثلاثة أرباع 3/4 للمصادقة، فهذا من اجل ضمان مشاركة الثلث 1/3 المعين في عملية التصويت إيجابا وسلبا، فالجانب الايجابي هو تحقيق الإجماع حول النصوص القانونية المعروضة عليه وتحقيق التكامل والتوافق بين المجلسين، والحد من هيمنة الأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني ومنع احتكار العمل التشريعي وحماية الأقلية، كما يحقق النصاب توازن النظام السياسي القائم¹.

أما بالنسبة للجانب السلبي لنصاب ثلاثة أرباع 3/4 المقرر للمصادقة في مجلس الأمة، فقد يتم إيقاف ما يأتي من المجلس الشعبي الوطني من نصوص غير متناسقة، فقد وضع كصمام أمان، ثم أن تفعيل الثلث الرئاسي يحمي الدولة من اغلبيه قد تكون مخالفة لتوجهات رئيس الجمهورية، ويبقى مجلس الأمة قد غير من تشكيل السلطة التشريعية وتدعيم العمل التشريعي.

وغالبا ما تكون الحكومة منبثقة من أغلبية برلمانية أو من ائتلاف الأحزاب المشكلة البرلمان، فحتاج إلى تأييد الأغلبية لتمكن من تنفيذ برنامجها، فالأنظمة البرلمانية تقوم على

¹ سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد الخامس عشر -فيفري 2007، الجزائر، ص52.

خاصية أساسية مفادها أن الحكومة لا تواصل عملها إلا إذا ساندتها البرلمان، وقد اخذ النظام السياسي بهذه الوسيلة.¹

وسائل الرقابة ليست جديدة في التجربة البرلمانية في الجزائر أثبتت التجارب في ظل الحزب الواحد حزب جبهة التحرير الوطني، أن الرقابة كانت لها فاعلية نسبيا رغم أن الحكومة كانت لحزب جبهة التحرير الوطني، في قضية بيع الغاز الجزائري لشركة أمريكية بثمان بخص وهو إهدار المال العام، وقضية الغرفة الوطنية للتجارة، فقد تم تسجيل لجنة تحقيق في قضية 26 مليار، وتتقدم البرلمان بتصويت الثقة في حكومة مولود حمروش سنة 1990، وهو ما يعني تفعيل الرقابة تتطلب إرادة لدى الطبقة السياسية لتفعيلها.

وأكدت الممارسة أن بعض الحكومات تخلفت عن تقديم بيان السياسية العامة سنويا ولم يتم إلزام الحكومات بتقديمه، وكان الإشكال هل المادة الدستورية ملزمة أم غير ملزمة والإشكال هو هل يترتب عن وسائل الرقابة تقرير المسؤولية السياسية؟. كاستقالة الحكومة أو سحب الثقة منها، مثل عدم المصادقة على برنامج الحكومة، التصويت على ملتمس الرقابة، سحب الثقة، وقد تم إثبات أن استعمال الآليات الرقابة المتعلقة.

لا يمكن فتحها للمعارضة لان ذلك يؤدي إلى عدم استقرار السياسي مثل حدث في أوروبا وإيطاليا لطبيعة النظام الانتخابي، دور المعارضة في بريطانيا ليس إسقاط الحكومة وإنما نقدها، في فرنسا سقطت أكثر 20 حكومة في الحكومات للجمهورية الثالثة والرابعة وفي الجمهورية الخامسة تم تعديل وعقلنه وسائل الرقابة البرلمانية.

حتى وتعديل الدستور قام بتفعيل أدوات الرقابة للمعارضة من تحديد مدة الجواب بالنسبة للاستجواب والأسئلة الشفوية، وألزمه تقديم بيان السياسة العامة، ويبقى الإشكال هو احترام أحكام الدستور.

¹ عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم الإدارية بالمركز الجامعي غليزان، العدد الأول، جانفي 2010، ص10.

أي نظام الحكم يقوم على المعارضة التي ، حق الإخطار هو تفعيل لدور المجلس الدستوري، ولدور المعارضة في الرقابة، فعندما تمنح المعارضة حق الإخطار، فيعني رفض أي قانون لكونه مخالف للدستور، هو رقابة على برنامج الحكومة. وإذا كان الجميع يتفق على انه من مبررات وجود مجلس الأمة هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، وهذا ما يؤكد طريقة الانتخاب من الثلثين 3/2 من أعضاء المجالس الشعبية المحلية، لنتنوع تشكيلة مجلس الأمة عن تشكيلة المجلس الشعبي الوطني، وخلق التوازن في التنمية، من خلال المساواة في التمثيل دون اخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية. وهذا ما يبرره التعديل الدستوري الذي منح مجلس الأمة المبادرة في التشريع في المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية.

لقد أدت الانتخابات التعددية وتطبيق نظام التمثيل النسبي، تغيير في خريطة تشكيلة المجلس الشعبي الوطني، وذلك تطبيقا لقانون الانتخابات 97-07، ولقد عرفت التجربة البرلمانية ظهور تحالف حزبي بين أحزاب الائتلاف الحكومي في العهدة البرلمانية 1997-2000 بين حزب التجمع الوطني الديمقراطي المتحصل على 155 مقعدا، وحركة مجتمع السلم التي فزت ب 69 مقعدا في المركز الثاني، وجبهة التحرير الوطني التي نالت 64 مقعد في المركز الثالث، وحركة النهضة ب34 مقعدا.¹

هذا ما يجعل التجربة البرلمانية تعتبر الأفضل بالنسبة للتجربة الديمقراطية، وممارسة البرلمان لصلاحيته، سواء من حيث التشريع أو الرقابة على عمل الحكومة، وذلك بالرغم أن انتخابات 1997 كان يشوبها تزوير اشتكى منه حزب جبهة التحرير الوطني ذاته، وتم تشكيل لجنة التحقيق البرلمانية بهذا الخصوص.

¹ إعلان رقم 01/م،د/97 المؤرخ في 9 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي

جرى يوم 25 جوان 1997، الجريدة الرسمية، العدد 40 المؤرخة في 11 جوان 1997.

كما استمر التحالف بين الأحزاب المشكلة له جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم في العهدة التشريعية (2002-2007)، عقب الانتخابات التشريعية سنة 2002، والتي فاز فيها حزب جبهة التحرير الوطني بـ199 مقعداً، والتجمع الوطني الديمقراطي تحصل على 62 مقعداً، في حين كان نصيب حركة مجتمع السلم 51 مقعداً¹.

المطلب الثاني: التأثير المباشر للنمط الانتخابي على سلطات المجلس.

إذا كان المؤسس الدستوري قد حدد طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وقد حدد قانون الانتخاب شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة وفقاً لما يلي:

1- أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

2- أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

3- بلوغ سن 35 سنة كاملة يوم الاقتراع.

4- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

يقوم النظام الانتخابي لمجلس الأمة على أساس المساواة بين الولايات في التمثيل، فتعد كل ولايات دائرة انتخابية ممثلة، وينتخب أعضاء مجلس الأمة لمدة ستة (6) سنة سنوات وينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وأعضاء المجلس الشعبي الولائي².

¹ إعلان رقم 01/م، د/02 المؤرخ 3 جوان 2002، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى

يوم 30 ماي 2002، الجريدة الرسمية، العدد 43 المؤرخة في 23 جوان 2002.

² المادة 73، 104، القانون العضوي رقم 12-01.

وبشكل عام فإن الرقابة السياسية على أعمال الحكومة سواء كانت من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فإنها تبقى محدودة وعديمة الأثر على الحكومة مادامت بعيدة عن جزاءات سياسية من البرلمان، فالرقابة السياسية مقيدة بموجب إحكام الدستور، كما أنها مقيدة بهيمنة الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة وللرئيس.¹

الفرع الأول: تأثير النظام الانتخابي على الدور التشريعي لمجلس الأمة.

إذا كان إنشاء مجلس الأمة يقوم على توسيع مجال التمثيل الوطني وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وتدعيم سيادة البرلمان، رغم أن الهدف الأساسي هو ضمان استقرار النظام السياسي في الدولة، وهو ما يفسر اللجوء إلى نظام الثنائية البرلمانية، والتشكييلة التي تبنى على المزج بين التعيين والانتخاب لأعضاء مجلس الأمة.

مع ذلك فإن مجلس الأمة قام بتحسين التمثيل البرلماني، وسد نقائص النظام الانتخابي، وتزويد البرلمان بكفاءات، والتقليل من احتمال هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنه يسجل تراجع نسبيا عن الطابع الديمقراطي القائم على أساس الانتخاب، في اتجاه السلطة التنفيذية.²

ويعد نمط الانتخاب المعتمد أي الاقتراع المباشر في انتخاب أعضاء مجلس الأمة ينسجم إلى حد كبير مع نمط التعيين، فالرئيس يقوم بتعيين الأعضاء في صورة انتخاب غير مباشر لكونه يمثل إرادة الأمة، والمنتخبين يختارون ممثليهم عن طريق الانتخاب غير المباشر.

ويهدف المؤسس الدستوري من خلال هذا النمط الانتخابي إلى تغيير تشكييلة مجلس الأمة عن تشكييلة المجلس الشعبي الوطني من حيث التكوين والتشكيل، بالإضافة لتمثيل

¹ بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، 2014-2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ص 344.

² عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، 2013، الجزائر، ص 197.

إقليمي متوازن محيا ووطنيا، والاستفادة من الخبرة المحلية، وتأكيد استقلالية أعضاء مجلس الأمة من ضغوط الناخبين.¹

وإذا كان نظام الغرفتين يهدف إلى منع استبداد الغرفة الأولى، فكان لابد من غرفة ثانية تعب دور المكبح والمفرمل هذا الزحف، حفاظا على المصالح العليا للأمة خاصة البعيدة المدى والمتعلقة بمختلف الأجيال، والتي يمكن أن يتجاهله نواب الغرف الأولى بسبب ضغوط ناخبهم مباشرة²، وبالتالي جاءت لضمان الاستقرار المؤسسي، وباعتبار أن المجلس يجمع بين التعيين والانتخاب.

لقد تبنى المؤسس الدستور مجلس الأمة كغرفة ثانية عقب المرحلة الانتقالية من 1995-92، وأزمة شرعية المؤسسات غير المنتخبة، والأزمة السياسية التي عاشتها الجزائر، وذلك بهدف تعميق اللامركزية الإدارية، وتنويع وتعميق التمثيل الشعبي بتجاوز نقائص واختلالات الانتخابات المباشرة، مثل تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة أو الكفاءات العلمية، إلى جانب البعد الإقليمي.

وإذا كان مجلس الأمة جزء من البرلمان ومن السلطة التشريعية، فبناء على ذلك فان له دور المشاركة في إعداد القوانين والتصويت عليها، وبالرجوع إلى المادة 2/112 من دستور 1996، فان مجلس الأمة له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه³.

كما نصت المادة 119 من التعديل الدستوري بموجب قانون 01-16 على انه "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضو في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 119 مكرر.

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 34.

² الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2012، الجزائر، ص 24.

³ المادة 112، قانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

هذا ويمكن التعديل الدستوري رقم 16-01 مجلس الأمة من ممارسه حق المبادرة بالقوانين، لتوسيع مجاله التشريعي، وللتأكيد على أن الاختصاص التشريعي لا يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني، وذلك ما ورد في المادة 136، والمادة 137 من دستور 1996 المعدل، بأن البرلمان يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور سواء في مجال القوانين العضوية أو في مجال القوانين العادية.¹

في حين عالج التعديل الدستوري بموجب القانون 16-01 الإشكال المتعلق بحصر المبادرة بالقوانين من الوزير الأول والمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي أصبح مجلس الأمة يشارك في المبادرة بالقوانين، ووضع تعديل الدستور حدا لإقصاء مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع وذلك بهدف تفعيل المبادرة من البرلمان.

هذا واثبت التجربة ضعف البرلمان في العهدة البرلمانية (1997-2002)، تم تسجيل اقتراح واحد يتعلق بعضو البرلمان، وفي ظل العهدة البرلمانية (2002-2007)، تم تقديم اقتراح واحد من حزب حركة الإصلاح يتعلق بقانون الانتخابات، وأدى هيمنة أحزاب الأغلبية البرلمانية إلى ضعف الأداء التشريعي للبرلمان.

كما أن المادة 119 مكرر من التعديل الدستوري رقم 16-01 قامت بتوسيع الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، والذي " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني."

¹ انظر المواد 137، 138، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

بذلك قد حسم التعديل الدستوري الجدل المتعلق بحق مجلس الأمة في المبادرة بقوانين، كما قام بتخفيض النصاب القانوني المتعلق بالتصويت على بأغلبية أعضائه الحاضرين لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، بدلا من نصاب ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ والذي يعد صعب التحقيق في حالة تغير تشكيلة مجلس الأمة.

كما قام التعديل الدستوري بتغيير قاعدة الترتيب بإيداع النص، ومناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، وهذا ما يعد تماشيا مع تركيبة مجلس الأمة خاصة الهيئات المنتخبة، وبالتالي فإن المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وأبقى على الترتيب فيما يخص مشاريع القوانين الأخرى.

وعليه فلا يمكن مناقشتها على مستوى مجلس الأمة إلا بعد مناقشتها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، والتصويت عليها أما في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالإحكام محل الخلاف.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه¹.

وبعد التعديل الدستوري منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، ليتم تدعيم الدور التشريعي وهذا ما يعزز مركز مجلس الأمة في السلطة التشريعية، وبتعديل النصاب القانوني بتخفيض نصاب $\frac{3}{4}$ للمصادقة على القانون إلى الأغلبية للحاضرين، والأغلبية المطلقة يرهن المصادقة على النصوص القانونية بموافقة مجلس الأمة.

¹. 138، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

ويجرى التصويت برفع اليد، في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أنه يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، وذلك طبقاً للمادة 30 من القانون العضوي رقم 99-02، وتثير طريقة التصويت نقاشاً، وذلك لكون كلا الطريقتين تمس بمصادقية التصويت وهذا من خلال استقراء النص.

وكان المشرع يهدف بإشراك مجلس الأمة في العمل التشريعي إلى تحقيق التكامل والتعاون بين الغرفتين، والتكامل بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وذلك يتجلى في تدخل السلطة التنفيذية في إعداد جدول أعمال الدورات أو تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف وإصدار النصوص.

لاشك أنه باستقراء أحكام الدستور ولاسيما المادة 136¹ من دستور 1996، والتي أسندت لمجلس الأمة اختصاص تشريعي، ومنح حق المبادرة بالقوانين، وبالتالي يمكن لعشرون عضو في مجلس الأمة، وأصبح يشارك في العملية التشريعية بكافة مراحلها، ليشمل كافة مراحل إعداد النص القانوني، ويمكن لـ 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور².

لقد حسم بذلك التعديل الدستور مسألة المساواة بين المجلسين، و منح المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع، وسلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور، وهذا ما يدعم مركز السلطة التشريعية، إلا انه تبقى تركيبة المجلسين العائق أمام نجاح المبادرات، وخاصة في حالة عدم تجانس التشكيلات السياسية للمجلسين.

ويبقى تقييم الأداء التشريعي لمجلس الأمة مرتبط بتدعيم مركزه في إثراء العملية التشريعية ولاسيما في ظل منحه حق المبادرة في القانون، هذا ما يعزز مركز مجلس الأمة بالنسبة للعملية التشريعية، إلا انه تبقى مسألة الترتيب وإيداع القانونيين تمنح تفوق نسبي

¹ المادة 136، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

² المادة 211، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

للمجلس الشعبي الوطني في مجال التعديل والإثراء، بالرغم من كون أن مجلس الأمة يمكنه تعديل القوانين.

في الواقع العملي أن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانين تمثل دورا ضعيفا في إنتاج القوانين، وذلك حتى في الدول مثل فرنسا بنسبة مختلفة، ويعود ذلك لأسباب تقنية، وإفرازات النظام الانتخابي، وان الاقتراحات تجسد برنامج حكومة الأغلبية البرلمانية، أما الاقتراحات الواردة من المعارضة، فهي تصطدم دائما بعدم موافقة الأغلبية البرلمانية.¹ ويثار التساؤل حول اليات ممارسة الرقابة على الحكومة؟ ومدى فاعلية الرقابة في

ظل النظام الانتخابي الجزائري؟

الفرع الثاني: تأثير النظام الانتخابي على الدور الرقابي لمجلس الأمة.

خول الدستور مجلس الأمة استخدام اليات الرقابة البرلمانية على غرار المجلس الشعبي الوطني، مثل الأسئلة الشفهية والكتابية والتحقيقات، والمستخلص من تجربة مجلس الأمة عدم تفعيل الرقابة البرلمانية، ويعود ذلك أساسا إلى طبيعة التشكيلة الحزبية، وإلى دور الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية.

فإذا كان العائق الأول لتفعيل الرقابة السياسية للمجلس الشعبي الوطني هو إمكانية حله، فإن مجلس الأمة محصن من الحل ضمانا لاستقرار المؤسسات السياسية، وتجنب شغور في المؤسسات الدستورية، وقد منح الدستور لمجلس الأمة عدة اليات لممارسة الرقابة، ويفتضي سير المؤسسات وجود رقابة برلمانية فعالة.

يعد نظام الرقابة البرلمانية جزء أساسي وأصيل لحفاظ على تطبيق السياسات العامة للحكومات، وبرامج الحكومات، ومن اليات الرقابة البرلماني مصادقة البرلمان بغرفتيه على قانون المالية.

¹ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الوطني والحكومة، المرجع السابق، ص 11.

نص الدستور في المادة 7/98 على انه "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً للسياسة العامة"، وعلى عكس المجلس الشعبي الوطني الذي نص على وجوبية تقديم بياناً لسياسة العامة سنوياً، فالأمر يعد جوازياً لمجلس الأمة.

كما نص الدستور على الاستجواب، وذلك طبقاً نص المادة 151 من دستور 1996 والتي ورد فيها "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال اجل أقصاه ثلاثون يوماً.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع لأعضاء الحكومة."

كما ورد في المادة 152 من قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري على انه يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً خلال اجل أقصاه ثلاثون يوماً (30) يوماً بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى اجل الجواب ثلاثين يوماً (30).

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة جلسة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة من الأسئلة الشفوية لنواب ولأعضاء مجلس الأمة. إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويًا كان أو كتابياً، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تنشر الأسئلة والأجوبة وفقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

1- المصادقة على مخطط عمل الحكومة.

كما جاء في المادة 3،4/94، دستور¹ 1996 ما يلي "يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة يصدر لائحة "

¹ انظر المادة 94، قانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري.

يعد أهم اليات رقابة العمل الحكومي، وقد نص على ذلك المادة 49¹ من القانون العضوي 99-02، على انه يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، ويمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

وعليه فان الدستور ألزم الحكومة بعرض مخطط عملها على مجلس الأمة بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، وذلك بهدف إثراء البرنامج ومراقبته، وخول الدستور مجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة، ويشترط قبول اقتراح لائحة التوقيع عليها من عشرين (20) عضوا، ويجب أن تودع بعد ثماني وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض.²

وتعد الأسئلة البرلمانية لأعضاء البرلمان وسيلة شفافة، لكونها تمارس بالعلنية وتسمح للمواطنين بالاطلاع عليها ومضمونها، وهي وسيلة للتواصل والحوار، إلا أن عملية تفعيلها تصطدم بمجموعة العوائق والصعوبات، من أبرزها صعوبة إحاطة النواب بمعطيات واليات العمل الإداري والحكومي ذو الطابع التقني.

هذا ما يقلل من كفاءة وفاعلية الأداء، فقد ساهم نظام الثنائية البرلمانية في ظل الديمقراطية التعددية في تفعيل عملية الرقابة البرلمانية، كما عمق ووسع التمثيل الديمقراطي لكافة الشرائح والقوى والتنظيمات إلى حفظ الاستقرار المؤسساتي وتوازن السلطات، فدور مجلس الأمة يعد إضافة كمية ونوعية في ممارسة وتطبيق الأسئلة الشفوية والكتابية.

ونظرا لطبيعة التشكيلة البشرية المتكونة من الأعضاء المنتخبين انتخابا غير مباشر، وما يتمتعون به من خبرة ودراية بالمعطيات المحلية، بالإضافة إلى الفئة المعينة والتي تتميز

¹ انظر المادة 49، القانون العضوي رقم 99-02.

² انظر المادة 72، النظام الداخلي لمجلس الأمة.

بالتخصص النوعي والموضوعي في القضايا والقيم الوطنية، فطبيعة الرقابة تتميز بمنهجية ونوعية خاصة تنعكس على فاعلية الأداء الرقابي إلى جانب الأداء التشريعي¹.

فإذا كان التطبيق العملي اثبت أن الرقابة البرلمانية تحتاج إلى فاعلية إلى ضعف النواب وضعف المعارضة، إلى جانب الشروط والإجراءات لاستخدام هذه الآليات، وهذا ما يثبت من خلال استقراء الأسئلة والتي يغلب عليها الطابع المحلي، وهذا ما يؤكد ارتباط النواب بدوائره الانتخابية بدلا من القضايا الوطنية والبرامج الحزبية.

لقد كرس التعديل الدستوري بموجب المادة 114 من القانون 01-16 التي نصت على انه " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها:

- 1- حرية الرأي والتعبير والاجتماع.
 - 2- الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان.
 - 3- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية.
 - 4- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.
 - 5- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.
 - 6- إخطار المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و3) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان.
 - 7- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.
- تخصص كل من غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال مقدمة مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.
- يوضح النظام الداخلي لكل غرفتي البرلمان كليات تطبيق هذه المادة".

¹ أعمار عوايدي، مكانة اليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 جوان

وعليه تم تدعيم حقوق المعارضة وذلك بغرض تفعيل الدور الرقابي على أعمال الحكومة، وهو الأمر الذي يتطلب كذلك تزويد النواب بالمعلومات، وإنشاء مراكز متخصصة للدراسات البرلمانية، مما يسهم في العمل التشريعي والرقابي، وتخفيف القيود القانونية على اليات الرقابة لتفعيلها، والتقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، وتوجيهها للنظام الانتخابي وفقا لما يخدمها.

أن مسألة تمثيل الناخبين هي مسألة نسبية كون البرلمان لا يمثل كل الشعب، فهناك أصوات حصل عليها مرشحين لم ينجحوا في الانتخابات وأصوات الناخبين الغائبين وهي نسب في ارتفاع قد تفوق النصف، فالأغلبية البرلمانية في الحقيقة نسبة قليلة من عدد الناخبين، وهذا إلى جانب مسألة فساد الانتخابات بسبب التزوير، وخاصة في ظل غياب الوعي السياسي.¹

لم يلزم الدستور الحكومة بتقديم مخطط عمل الحكومة، وإنما مجرد عرض حول مخطط عمل الحكومة كما لم ينص على مناقشته، وهذا رغم انه جرت العادة أن تتم مناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل أعضاء مجلس الأمة عقب تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة، ويهدف المؤسس الدستور إلى تفعيل الرقابة بالتوفيق بين ضرورة إعلام أعضاء مجلس الأمة، وفي نفس الوقت عدم عرقلة تنفيذ المخطط بطول الإجراءات.

وطبقا لإحكام الدستور و للقانون العضوي 99-02 وللنظام الداخلي لمجلس الأمة فانه يمكن اقتراح لائحة، ويتم الاقتراح من عشرون (20) عضو، وفي اجل 72 ساعة من اختتام المناقشة، ومع ذلك فان إصدار لائحة لا تترتب عليها أي مسؤولية سياسية للحكومة و لا حل مجلس الأمة.

¹ سمير دواد سلمان، مدى تمثيل النائب لناخبين في ظل النظام النيابي، المركز القومي للإصدارات القانونية،

بالرجوع إلى الواقع العملي يصعب تحقيق ذلك، وإصدار لائحة لاسيما في ظل تشكيلة مجلس الأمة الحالية، والتي يسيطر عليها الأحزاب الموالية لحكومة حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، إلى جانب الثلث الرئاسي المعين من رئيس الجمهورية، وبقي تفعيل الرقابة مرتبط بنمط انتخاب أعضاء مجلس الأمة، وبالأثر المترتب على إصدار اللائحة.

2- بيان السياسة العامة.

طبقا للمادة 7/98 من دستور 1996 يمكن الحكومة أن تقدم بيانا لسياسة العامة، ودون أن ينص على اختتام مناقشة بيان السياسة العامة بلائحة، عكس المجلس الشعبي الوطني، والذي نصت أحكام الدستور على إمكانية اختتام بيان السياسة العامة بلائحة، وترك الأمر جوازيا لأعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وما يمكن التساؤل عنه لماذا لم يمنح المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة إمكانية اقتراح لائحة بعد اختتام مناقشة بيان السياسة العامة، ولاسيما أن الأمر يعد جوازيا للحكومة في تقديم البيان من عدمه، ومن ثم كان من الأفضل تمكين أعضاء مجلس الأمة من اقتراح لائحة تأييد أو لائحة رفض، وذلك تفعيل الرقابة السياسية على أعمال الحكومة وخاصة انه لا يترتب عن هذه المسؤولية أي اثر لا استقالة الحكومة، ولا حل أعضاء مجلس الأمة.

ولتفادي استبعاد رقابة مجلس الأمة، وذلك لكون لتقديم البيان السنوي أهمية بالنسبة للحكومة للاستفادة من ملاحظات الأعضاء وتوجيهاتهم، وتقييم أدائها ولاسيما أن ذلك يكون بدون اثر، كما يسمح تقديم بيان السياسة العامة لأعضاء مجلس الأمة الاطلاع على مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة، وممارسة الرقابة الفعلية والفعالة على أداء الحكومة.

إلى جانب إن مجلس الأمة لا يمكنه ممارسة الرقابة بواسطة الاليات المخولة للمجلس الشعبي الوطني، مثل التصويت بالثقة وملتمس الرقابة، وذلك لخلق توازن بين السلطة

التشريعية والسلطة التنفيذية، فلا يمكن ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة من مجلس الأمة، وفي نفس الوقت لا يمكن لرئيس الجمهورية حل مجلس الأمة.

3- الأسئلة الكتابية والشفوية.

يمكن لأعضاء مجلس الأمة توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى عضو في الحكومة وذلك طبقا للمادة 152 من دستور 1996، وقد نصت أحكام الدستور على اجل أقصاه ثلاثون يوما (30) يوما للجواب على السؤال الكتابي أو السؤال الشفوي، إلى جانب تخصيص كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة جلسة أسبوعية بالتداول تخصص لأجوبة الحكومة.

وذلك كون التجربة العملية أكدت تماطل أعضاء الحكومة في الأجوبة عن الأسئلة الموجهة لأعضاء الحكومة في غياب اجل لهذه الأجوبة، إلى جانب غياب جزاء، مما جعل في كثير من الأحيان النواب يعزفون عن القيام بها عدم الالتزام بالأجوبة من طرف أعضاء الحكومة، وهذا بالرغم من كون السؤال يعد الوسيلة الأكثر استخدام من النواب من ضمن وسائل الرقابة.

ويعد السؤال مجرد لفت انتباه الوزير إلى مسألة معينة أو مجرد طلب معلومات حول قضية معين أو اطلاع الرأي العام حول قضية معينة، وكثيرا ما يستعمل النواب السؤال طرح انشغالات المواطنين على الوزير المعني، ويبقى الإشكال انه لا يوجد جزاء يلزم الحكومة على الرد على الأسئلة الكتابية أو الشفوية.

وخلال الفترة التشريعية الحالية لم تجيب الحكومة على 130 سؤال وجهها أعضاء البرلمان للمجلس الشعبي الوطني، منها 57 سؤال كتابي، و73 سؤال شفوي، وبالنسبة لمجلس الأمة 8 أسئلة شفوية و 5 أسئلة كتابية، أما بالنسبة للفترة التشريعي 2002-2007 فلم تجب الحكومة على 110 سال وجهها أعضاء البرلمان منها 7 أسئلة كتابية، و35 سؤال

شفوي قدمت من طرف أعضاء مجلس الأمة، و28 سؤالاً كتابياً، و40 سؤالاً شفويًا طرحها نواب المجلس الشعبي الوطني¹

ما يمكن ملاحظته عدم فاعلية السؤال كآلية رقابة ويرجع ذلك عدة عوامل مرتبط بعضها بعدم كفاءات النواب وأعضاء مجلس الأمة، ونقص تكوينهم، وتعود الأسباب كذلك إلى عدم جدية الردود من طرف الحكومة، فكثيراً ما أكدت التجربة، غياب الوزراء عن جلسة الأجوبة، وهذا ما أدى عزوف النواب عن طرح الأسئلة، إلى جانب عدم الأخذ بملاحظات النواب وتوجيهاتهم من الحكومة، وهو ما يطرح الإشكال حول العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

تجدر الإشارة أن ظاهرة تغيب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للإجابة غير مرتبطة بالجزائر، حتى في فرنسا تم إدخال نوع آخر من الأسئلة، وهو السؤال الآني أو الحال أو السؤال المستعجل، ونفس السياق في إنجلترا، وسمي ب السؤال القصير المدى في مصر، وهذا النوع من الأسئلة يكون دون إتباع إجراءات مسبقة أي بصفة عفوية، وتفتتح جلسات نقاش والحوار دورياً وتنتقل على شاشة التلفزيون.²

وقد ظهرت الأسئلة المستعجلة، أو كما تسمى بأسئلة الساعة، تعتبر إجراء ظهر لأول مرة في النظام البريطاني، ويجب أن يحمل السؤال صفة الاستعجال، كما يجب أن يكون للسؤال أهمية عامة، وكان يطلق عليها أسئلة الملاحظات العامة، أما النموذج الفرنسي فقد تبنى الأسئلة العاجلة، أو الأسئلة الحالة، وعليه فأنماط الأسئلة تختلف من دولة إلى أخرى.³

وإذا كانت اليات الأسئلة الشفوية والكتابية تمتاز في عملية الرقابة الحكومية بأنها أكثر الآليات شفافية، ذلك كونها تتسم بالعمومية وبالعلنية، وهي أداة التنسيق والتعاون

¹ حصيلة العهدة التشريعية الخامسة، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان.

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص400.

³ شبيري عزيزة، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن

مجلس الأمة، الجزائر، العدد 28 نوفمبر 2011، ص91.

والتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا انه في الواقع العملي يلاحظ أن الأسئلة تتميز بالطابع الشخصي والجهوي، والدوافع الانتخابية بعيدا عن المصلحة العامة، وعدم الموضوعية والحياد في غالب الأحيان.

مع ذلك أن هذه الوسيلة تتميز بالبساطة والسهولة في الممارسة، فقد لوحظ ان هذه الآلية لم تتأثر بسيطرة أحزاب الأغلبية على البرلمان، فقد كان جانب كبير من الأسئلة الموجهة للحكومة من الأغلبية البرلمانية، وهذا ما يجعل الأسئلة الوسيلة الأكثر استخداما من جانب الأغلبية البرلمانية أو من جانب المعارضة فهي لا تشترط نصاب قانونيا.

1- الاستجواب.

نص المؤسس الدستوري في المادة 51 من دستور 1996 العدل بموجب قانون 01-16 على انه يمكن أعضاء مجلس الأمة استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وألزم الحكومة بالجواب خلال اجل 30 يوما، وبموجب أحكام النظام الداخلي، كما نصت على إمكانية استماع لجان مجلس الأمة إلى أعضاء الحكومة.

وتم تسجيل مجموعة من الاستجابات 06 تم الرد عليها من طرف الحكومة، وتخص سير الانتخابات المحلية، والحصانة البرلمانية، واعتماد حركة الوفاء، واعتماد الجبهة الديمقراطية، وقضية المفقودين، ومسالة غلق وسائل الإعلام العمومية أمام المعارضة¹.

2- لجان تحقيق.

وتعد من وسائل الرقابة في الأنظمة المقارنة، فبإمكان مجموعة من أعضاء البرلمان تشكيل لجنة تحقيق خاصة.

إلا انه في التجربة العملية لم تستخدم هذه آلية الاستجواب، وهذا ما إلى جانب عدم إنشاء لجان تحقيق برلمانية، وهذا ما يعد انعكاسا لتركيبية مجلس الأمة، وهو ما يجعل مجلس الأمة يقوم باستخدام جميع وسائل الرقابة، وهذا ما يتطلب إعادة النظر في اليات الرقابة

¹ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر 2014، ص452.

والنظام الانتخابي، والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة لتدعيم الدور الرقابي للبرلمان.

كما أكدت التجربة أن الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية واشترط أغلبية 3/4 يعزز مكانة السلطة التنفيذية على حساب مكانة السلطة التشريعية، وذلك ما ينعكس على الدور التشريعي والرقابي، وعليه فلا يمكن تجسيد المساواة أو التكامل بين المجلسين إلا من خلال تخفيف إجراءات اليات الرقابة والنصاب القانوني اللازم لمباشرتها، والحد من سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي.

3- المصادقة على قانون المالية:

يصادق البرلمان على قانون المالية، وبالتالي يراقب إيرادات ونفقات الحكومة والرقابة على الميزانية، وبالمصادقة على قانون المالية، والمصادقة على قانون المالية التكميلي، والذي أصبح في الواقع أصلاً، الأمر الذي يؤكد عدم جدية التقديرات من الحكومة للاعتمادات المالية المخصصة، وأمام غياب التخطيط والاستشراف.

رغم أن البرلمان يقوم بالتصويت على قانون تسوية الميزانية الذي يتضمن تسوية الفوارق بين إيرادات ونفقات الميزانية، ومع ذلك أثبتت التجربة غياب رقابة برلمانية فعالة، إلى جانب أن البرلمان يجد صعوبة في الرقابة الفعلية على نفقات الحكومة، وهنا يبرز تفوق السلطة التنفيذية، كما أن الأغلبية البرلمانية لها اثر في ذلك، وهذا ما يبرر صعوبة الرقابة في الجانب المالي على إهدار المال العام، وعدم المساهمة في مكافحة الفساد.

لاشك أن النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي، وهيمنة تمثيل الأحزاب السياسية الكبرى على مجلس الأمة، أدى إلى غريلة مشاريع المعارضة والأحزاب الصغيرة، وذلك في ظل غياب تنافس حزبي، واستقرار سياسي مشكل من حزبين أساسيين هما حزب جبهة التحرير الوطني، وحزب التجمع الوطني الديمقراطي.

هذا ما يتطلب مشروع سياسي يجمع فيه جميع مكونات الحياة السياسية، بهدف تحقيق مجالس منتخبة أكثر فاعلية، وتجسيد تدوال سلمي على السلطة، والابتعاد عن المصالح الحزبية الضيقة والمصالح الخاصة والبعد القبائلي، إلى العمل على ترقية العمل الديمقراطي.

نخلص إلى أن أداء البرلمان مرتبط بالنظام الانتخابي من حيث اختيار نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وذلك ما ينعكس على مهامهم، بسبب ضعف تكوينهم ونقص الكفاءة، إلى جانب غياب النواب عن الجلسات بسبب عدم وجود التزامات حزبية، وبسبب عدم جدية تفرغ النواب لمهامهم النيابية وعدم الشعور بالمسؤولية.

كما أن المؤهل العلمي يعد من إفرزات النظام الانتخابي، إلى جانب دور الأحزاب السياسية، وبالتالي فلا يمكن تقييم النظام الانتخابي وانعكاسه على المجالس دون ربط ذلك بالتجربة السياسية وطبيعة النظام السياسي، فبالرجوع إلى العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية فهي لا تسمح بأداء البرلمان لدور أكثر فاعلية، ولا سيما في ظل هشاشة النظام الحزبي.

لا ريب انه رغم ما تمت الإشارة إليه من دور ايجابي لمجلس الأمة في إضفاء نوع من الدور الايجابي لتفعيل الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة إلا انه، وجود مجلس الأمة كان بمثابة صمام الأمان للنظام السياسي للاعتراض على نصوص القوانين التي يمكن أن يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، ويحد من قوته في سلطة التشريع.

ويقتضي الوقوف على شرعية المجالس المنتخبة وانعكاس ذلك على دور البرلمان في المجال التشريعي والرقابي، وخاصة في ظل المساس بمصداقية الانتخابات ونزاهتها في مختلف الاستحقاقات، وهذا ما يؤثر على شرعية التمثيل الشعبي وعلى المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية، وهذا ما يؤكد تراجعا للانخراط في العمل السياسي، وارتفاع نسبة العزوف الانتخابي.

ويتطلب تفعيل دور البرلمان استقلاله في ممارسته ووظائفه، دون حصر أو تقييد سواء عن طريق مجلس الأمة أو عن طريق الرقابة الدستورية على القوانين، وهذا إلى جانب سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، وهو ما يستوجب تخفيف القيود الشكلية والموضوعية على المبادرة بمشاريع القوانين، وتقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع، وتقييد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني.¹

وتتجلى أهمية العملية الانتخابية في كونها التي تضمن من تتوفر فيه الشروط حق الترشح والانتخاب وتكافؤ الفرص، وقد جسد الدستور أهمية الشرعية الانتخابية من خلال النص على إنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، وذلك أمام التشكيك في نزاهة وشفافية نتائج الانتخابات وتدخل المال في التأثير على سير الانتخابات، إلى جانب عدم حياد الإدارة.

وبناء على ذلك فإن يتوقف معالجة ثغرات النظام الانتخابي إعادة النظر في النمط الانتخابي وإيجاد بديل لنظام النسبي الذي يعتمد على القوائم المغلقة بفتح المجال لناخب للاختيار والتفضيل بين المرشحين.

ولأجل تمكين البرلمان من أدائه لآبد من تفعيل دور المعارضة، لتجسيد الديمقراطية وأسسها والتي تقوم على التداول على السلطة، والتنافس السياسي، ففوة النظام السياسي من قوة المعارضة، وقد نصت المادة 114 من قانون 16-01 المتضمن تعديل دستور 1996 على ما يلي "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية، وفي الحياة السياسية لاسيما منها:

1- حرية الرأي والتعبير والاجتماع،

2- الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان،

¹ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، الجزائر، ص375.

- 3- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية،
 - 4- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،
 - 5- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان،
 - 6- إخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 187 (افقرتان 2،3) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان،
 - 7- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية،
- تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.
- يوضح النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان كليات تطبيق هذه المادة.¹
- وبالتالي حرص المؤسس الدستوري على منح دور فاعل المعارضة بعيداً عن جانب التمثيل يعد انتهاج نظام الغرفتين في دستور 1996 وذلك نتيجة للظروف سياسية، تتجسد من خلال تجربة التعددية، وهذا بالرغم أن هناك مبررات قانونية من تحسين العمل التشريعي إلى جانب مبررات تاريخية ترتبط بانتهاج بعض الدول لنظام المجلسين.
- لعل إفرزات النظام الانتخابي إحدى مبررات وجود نظام الغرفتين من خلال تمثيل المناطق، فيكون جميع الولايات ممثلة تمثيلاً متساوياً، كما يتم إشراك الكفاءات التي تمكن من الترشح للانتخابات، ومع ذلك تعد مساهمتها ضرورية في العمل التشريعي.
- ويساهم وجود مجلس الأمة في ضرورة تحقيق تمكين مختلف القوى المتواجدة في المجتمع من التعبير عن رأيها بأسلوب ديمقراطي، إلى جانب الإسهام في تحقيق الاستقرار السياسي، ولاسيما في ظل إمكانية تغير مفاجئ لأغلبية في المجلس الشعبي الوطني والتخفيف من هيمنة حزب معين على العمل التشريعي.

¹ المادة 114، قانون رقم 16-01 المتضمن تعديل الدستور.

يبقى تقييم الأداء التشريعي لمجلس الأمة مرتبط بتدعيم مركزه في إثراء العملية التشريعية والدور الرقابي من حق المبادرة في القانون ، وهذا ما يعزز مركز مجلس الأمة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، إلا انه تبقى مسألة الترتيب وإيداع القانونين تمنح تفوق نسبي للمجلس الشعبي الوطني في مجال التعديل والإثراء، وهذا بالرغم من كون أن مجلس الأمة يمكنه تعديل القوانين، إلى جانب التشريع بأوامر.

في الواقع العملي إن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمان، تمثل دورا ضعيفا في إنتاج القوانين، وذلك حتى في الدول مثل فرنسا بنسبة مختلفة، ويعود ذلك لأسباب تشريعية، وإفرازات النظام الانتخابي وان الاقتراحات تجسد برنامج حكومة الأغلبية البرلمانية، أما الاقتراحات الواردة من المعارضة، فهي تصطدم دائما بعدم موافقة الأغلبية البرلمانية.¹

عرفت الرقابة البرلمانية على الحكومة تراجعاً في معظم الأنظمة الديمقراطية، وذلك بسبب وجود الانسجام بين الحكومة المنبثقة من أغلبية برلمانية منضبطة ومسيطر على البرلمان، وقد سجل تراجع الرقابة في النظام البريطاني، ولم يعد النظام برلماني بالمفهوم التقليدي، وفي فرنسا أن المعارضة تعد أمر واقعا تقبله الحكومة باعتباره مظهرا للديمقراطية.²

¹ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص 11.

² دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص 315.

الفصل الثاني: مدى ملائمة النمط الانتخابي مع مهام المجالس المحلية.

إذا كان قانون الانتخابات قد حقق الاستقرار المنشود من خلال تطبيق نظام الأغلبية على المستوى المحلي، ولم يحدث طيلة فترة التجربة التي عمرتها أغلب المجالس المحلية أن عرفت صراعات أو عدم استقرار.

لكن تغيير النمط الانتخابي لصالح نظام التمثيل النسبي أفرز واقعا جديدا، حيث صارت معظم المجالس تعاني من عدم الاستقرار لسببين: السبب الأول، أن أغلب المجلس صارت تشكيلتها فسيفسائية لتعذر الحصول على الأغلبية، أما السبب الثاني فهو مرتبط بالأول، ويتعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

و لم يعالج قانون الانتخابات هذه المسألة وبقيت في قانون البلدية 90 . 08 الذي صدر في ظل قانون الانتخابات لسنة 1989، وكان قانون البلدية ينص في المادة 48 على أن يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينها رئيسا للمجلس الشعبي البلدي".

وفي ظل انعدام الأغلبية في المجالس المنتخبة في ظل قانون الانتخابات لسنة 1997 وبقاء نص المادة 48 ساريا، لم تجد وزارة الداخلية في الحالات التي تتساوى فيها عدة قوائم في عدد المقاعد سوى إصدار تعليمة تعطي الأحقية في الرئاسة للقائمة التي بها أكبر الأعضاء سنا، ثم تخلت عنها في الانتخابات البلدية لسنة 2007 ، ومنحت الرئاسة في حال تساوي المقاعد للقائمة التي حازت على أكبر عدد من الأصوات في الانتخابات البلدية.

المبحث الأول: حدود تأثير النمط الانتخابي على الدور التنموي للولاية.

يعد الانتخاب وسيلة من وسائل الديمقراطية، ويرتبط تجسيد النظام الديمقراطي بالنظام الانتخابي، أي تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، وتقوم على مبدأ التداول على السلطة، وذلك طبقاً لما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأكدته مختلف دساتير العالم.

لقد عرف نظام الانتخابات تطوراً ارتبط بالظروف الاقتصادية والاجتماعية، ففي ظل التعددية كانت المجالس المنتخبة تنتخب من ضمن القوائم التي كانت تعدها جبهة التحرير الوطني، وذلك طبقاً للأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية، وللأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية، وطبقاً للقانون 08-80 المتضمن قانون الانتخابات، وتميزت بقانون رقم 89-13 وقد تم بموجب دستور 1996 إلى تحديد قانون الانتخاب ضمن القوانين العضوية، وبذلك بصدر أول قانون عضوي 07-97.

إلا أنه بالرغم من تطور القوانين الانتخابية إلا أنها لم تجد الرضا والقبول والأوساط السياسية وحتى لدى الجميع، ولم تحقق الغرض الذي أنشئت من أجله، فلم تكن الانتخابات عاكسة للإرادة الشعبية وتطلعات السكان، بسبب زيادة الانتهاكات والخروقات التي تتعرض لها كل عملية انتخابية.

فكان تطبيق النظام النسبي على المستوى المحلي بدون فاعلية بسبب عدم تحقيق الاستقرار والانسجام إلى جانب كونه يقيد حرية الناخبين بحيث يجبر الناخبين على الاختيار بالجملة، وذلك بوضع منتخبين ذوي الكفاءة على رأس القائمة في حين البقية دون مؤهلات. من جهة أخرى فالنظام النسبي ترتب عليه تمثيل الأقليات وزيادة عدد الأحزاب، وبالتالي صعوبة عمل المجالس المنتخبة بدون تحالف الأحزاب، وهذا ما تم بالنسبة لأحزاب التحالف على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الأول: طرق انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

يعد تشكيل الهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي، بل هناك من يربط بين اللامركزية والانتخاب بالوجود من عدمه، ومع ذلك فقد تتطلب الأوضاع أحيانا استبدال الانتخاب بالتعيين.¹

من اجل دراسة التنظيم الإداري لأي دولة يتطلب الأمر معرفة جهازها الإداري ومكوناته إلى جانب وظائفه واختصاصاته، والتنظيم الإداري يأخذ صورتين هما المركزية واللامركزية، وعلى الرغم من تعارضهما من الناحية النظرية، فأنهما يتكاملان فلا يمكن تصور قيام اللامركزية في كنف المركزية، حيث أن هناك تداخل كبير بينهما ذلك أن الجهاز الإداري في الدولة يحتاج إلى الأسلوبين معا.

ونص دستور 1996 في المادة (16) الخامسة عشر منه على أن "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".²

كما نصت المادة (17) السادسة عشر منه على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وتعد الولاية باعتبارها مقاطعة إدارية غير ممرزة للدولة وجماعة إقليمية لامركزية، فهي هيئة ذات طابع مزدوج، قد عرف المشرع الولاية في قانون رقم -12-07³ المتعلق بالولاية في المادة الأولى بأنها "الولاية هي الجماعة الإقليمية.

و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي أيضا الدائرة الادارية غير الممرزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 26.

² قانون رقم 01-16، المتضمن تعديل الدستور.

³ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

الفرع الأول: اليات انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

لقد نص القانون على أن الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، باعتبارها احد هيئات التنظيم الإداري اللامركزية، وذلك بغرض تدعيم التسيير الإداري، وتحقيق التنمية المحلية في الحيز الجغرافي للولاية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتتكون الولاية من هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي.

- الوالي.

والمجلس الشعبي الولائي الجهاز المنتخب في الولاية، ولأجل ذلك سنقوم بدراسة، مدى انسجام النظام الانتخابي مع اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، وذلك بالتطرق إلى تشكيل المجلس ومهامه.

إلا انه على مستوى المجالس المحلية لم ينعكس التحالف الحزبي والانسجام رغم اتفاق الأحزاب على تجسيد التحالف على المستوى المحلي، وهذا مع غياب رؤية حزبية وبرامج وعدم وجود انضباط حزبي حالا دون ذلك، ومن ثم سجل ضعف الدور التشريعي والرقابي للبرلمان.

بالنسبة للمجالس المحلية فان عدم انسجامها انعكس على التنمية المحلية من خلال عدم قدرة هذه المجالس على التكفل بانشغالات المواطنين، والانشغال بالصراعات الحزبية بين مختلف التشكيلات السياسية الممثلة.

ينتخب ناخبي الولاية عدد من الأعضاء يتراوح بين 35 و 43 منتخبا حسب عدد سكان الولاية عن طريق الانتخاب بنظام الأغلبية النسبية، وتوزع المقاعد على حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

وطبقا للمادة الرابعة عشر (14) من قانون الولاية فالمجلس الشعبي الولائي هو هيئة للمداولة في الولاية، ويعقد أربع دورات عادية في السنة ومدة كل منها (15) خمسة عشر يوما، ويمكن تمديدتها إلى (07) سبعة أيام من أغلبية أعضائه أو من الوالي.

وحددت هذه الدورات في كل من شهر، مارس يونيو، سبتمبر، ديسمبر، ويمكن أن يعقد دورات استثنائية بناء على طلب ثلث الأعضاء أو بطلب من الوالي، وتكون جلساته عناية ماعدا في حالتين هما دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام، ودراسة الحالات التأديبية خاصة بالمنتخبين.

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية، ويمثل المجلس الشعبي الولائي تجسيد لمبدأ الديمقراطية خاصة في ظل دستور 1989، 1996 الذين كرسا مبدأ التعددية الحزبية.

كما يعد المجلس الشعبي الولائي الهيئة المنتخبة التي تعبر عن احتياجات السكان ومطالبهم، وتشرف على التسيير عن طريق الرقابة على أجهزة الولاية، وينتخب المجلس الشعبي الولائي عن طريق الاقتراع العام ويعد النظام الداخلي، وقد نص القانون المتعلق بالولاية على أن النظام الداخلي النموذجي للمجلس يحدد عن طريق التنظيم.

وعلى الرغم من أن تكريس قاعدة اللامركزية كمبدأ دستوري، إلا أنه في الواقع نجد أن اليات تجسيد ذلك غير متوافرة، سواء من حيث القوانين والنصوص التطبيقية من مراسيم وتنظيمات، أو على مستوى الهيكل التنظيمي الإداري.

وقد جاء القانون العضوي للانتخابات 12-01 بالأحكام المتعلقة بنظام انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ووضع أحكام خاصة بشروط الترشح وسير العملية الانتخابية، ومنازعات الانتخابات المحلية التي تخضع للمحكمة الإدارية.

ويتكون المجلس الشعبي الولائي من عدد الأعضاء حسب عدد سكان الولاية، وقد حددت عددهم المادة 99 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

39 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 1 و 250.000 و 650.000 نسمة.

43 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

47 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

كما نصت نفس المادة على أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل¹، وينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة (5) خمس سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة.

فحاول المشرع ضمان أكثر تمثيل لجميع الشرائح ولتمثيل جميع المناطق التي تتكون منها الولاية، وإن كان هذا يعد غير كافيا أمام خصوصية المجتمع الجزائري، والذي يتميز بارتفاع نسبة الأمية، والتركيبة الاجتماعية التي تعتمد القبلية، وضعف التكوين السياسي لدى الأحزاب، وعدم وجود أدنى شروط في المرشحين للمجالس المنتخبة.

لم يعتمد المشرع الجزائري في التقسيم الإداري وتقسيم الدوائر الانتخابية على خصوصية الولايات من حيث الموارد الطبيعية والإمكانيات الاقتصادية والظروف الاجتماعية، ولا حتى حجم عدد السكان واحتياجاتهم وتطلعاتهم، وهذا ما انعكس على التمثيل.

1- اللجان:

للمجلس الشعبي الولائي لجان دائمة كما يمكنه أن يشكل لجان مؤقتة تساعد الهيئة

التنفيذية في عملها، وقد حدد القانون اللجان الدائمة وتتمثل فيما يلي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الاقتصاد والمالية.

¹المادة 82، القانون العضوي رقم 12-01.

-الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الاتصال وتكنولوجيا الإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل.

- التعمير والسكن.

-الري والفلاحة والغابات واليد البحري والسياحة.

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية،التجهيز والاستثمار والتشغيل.

وتشكل اللجان بناء على مداوات المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح رئيسه أو الاغلبية المطلق لأعضائه، ويتأس كل لجنة عضو منتخب منها، ويجب أن يضمن تشكيل اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي.¹

كما أنه يجب أن يكفل تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي، وما يلاحظ أنه في الواقع العملي توجد صعوبة في تطبيق هذا التناوب، وهذا راجع من جهة إلى غياب الآليات القانونية لتطبيق النص، ومن جهة أخرى إلى قلة الوعي السياسي لدى الأحزاب الممثلة أو القوائم وحادثة التجربة السياسية التعددية في الجزائر.

إلى جانب الحسابات الحزبية الضيقة، وهذا ما نلاحظه ليس فقط في تشكيل لجان ولكن حتى في عمل اللجان، هذا ما اثر على قيامها بالمهام المسندة لها، كما نص نفس القانون المذكور أعلاه على أن تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه، ثم أحالا إلى التنظيم إلى تحديد النظام الداخلي النموذجي²، ويمكن أن تنشأ لجنة للتحقيق محددة الموضوع والآجال، هذا ما يتأثر أيضا بالتشكيلة الحزبية للمجلس.

¹ المادة 34، قانون الولاية رقم 07-12.

²المادة 2/34، قانون الولاية 07-12.

لقد نصت المادة (36) من نفس القانون على انه¹ "يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لإشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته".

وبناء على ذلك يمكن الاستعانة بممثلي بعض الهيئات التي لها علاقة بطبيعة عملها ومجال اختصاصها، مثل المتخصصين في مجال الاقتصادي والمالية، وذلك بالتنسيق مع نقابة المحاسبين العموميين، وممثلي البنوك والمؤسسات المالية، أو الاستعانة بنقابة المهندسين والمختصين في مجال البناء أو الري إذا تعلق الأمر بلجنة التهيئة العمرانية والتجهيز والاستعانة بالهيئات الثقافية وجمعيات الإحياء ونقابة الأطباء أو غيرها من الهيئات التي يمكن أن تساهم في عملية الاستشارة.

وإذا تعلق الأمر بالمجال الاجتماعي والثقافي والصحي، وهذا ضمان لتحسين أداء وتفعيل هذه اللجان وخاصة أن في كثير من الأحيان يكون الأعضاء المنتخبون لا علاقة لهم إطلاقا بالاختصاص، وليس لهم دراية كافية خاصة في المجال التخطيط والدراسات وحتى في مجال تلبية الحاجيات لتوجيه ومساعدة الهيئات التنفيذية.

فالملاحظ هنا انه عندما حدد المشرع اللجان لا سبيل الحصر، وترك مجال المبادرة للمجلس الشعبي الولائي لتشكيل اللجان حسب حجم العمل، وحسب طبيعة المنطقة، فمثلا تحتاج الولاية ذات الطبيعة الفلاحية إلى لجنة الفلاحة.

كما تحتاج المنطقة السياحية إلى لجنة السياحة، وتحتاج الولاية ذات الطبيعة الصناعية إلى لجنة الاستثمار وترقية الصناعية ولجنة الصحة والبيئة ولجنة الشغل.

في الواقع العملي للجان أهمية كبيرة للتخفيف على الهيئة التنفيذية من الأعباء ولاسيما في مجال التخطيط والدراسة للمشاكل والقضايا واختصار الوقت وتقليص التكاليف وتوزيع المهام واحترام التخصص، وتحسين أداء الخدمة.

¹ المادة 36، قانون الولاية رقم 12-07.

لكن أمام غياب التكوين والتخصص والوعي والإمكانيات البشرية والمادية والاستقلالية في العمل وعدم وضوح الصلاحيات.

مع ذلك فإن مكانة اللجان لم تتبلور من خلال النصوص القانونية، ولاسيما في ظل عدم وجود آليات تحدد كيفية عملها وعلاقاتها بالهيئات الإدارية المحلية، ولاسيما المصالح غير الممركزة، كما أن توصيات واقتراحات اللجان في كثير من الأحيان لا تجد اثر لها بسبب ذلك.

إضافة إلى أن اللجان بحاجة ماسة لهيكل تنظيمي إداري يتشكل من موظفين ومختصين يعملون بصفة دائمة تحت سلطة اللجان، وهذا حتى تعمل اللجان في استقلالية تامة، وهذا إلى جانب الوسائل المادية اللازمة لمباشرة عملها من مقر مستقل عن مقر الولاية، كما هو جاري به العمل ومقرات تتناسب مع مكانة الهيئة في التنظيم الإداري المحلي.

ان تنظيم عمل المجلس الشعبي الولائي واللجان المشكلة له بحاجة إلى تحديد ذلك بدقة من التشريع بدقة للهيكل الإدارية، وترك المجال للمجالس للمبادرة في التوسيع وفقا للأهداف وحجم العمل.

أما ترك المجلس الشعبي الولائي تحت سلطة الوالي في توفير الموارد البشرية والمالية اللازمة لتسيير إدارة المجلس ولجانه يعد عائقا أمام تأدية مهامه، الأمر الذي يتطلب معالجة سواء كان بسبب غياب الاستقلال المالي، أو محدودية الموارد البشرية، أو عدم كفاءة الموظفين.

2- رئيس المجلس الشعبي الولائي.

نصت المادة (59) التاسعة والخمسون من قانون الولاية¹ على انه " ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا بين أعضائه للعهد الانتخابية، يقدم المترشح للانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة لمقاعد. في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها. يكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي المترشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دورة ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح الذي حصل على أغلبية الأصوات. في حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأكبر سنا". فكان يتعين اختيار الأصغر سنا بدل الأكبر سنا لتشجيع الشباب على الممارسة السياسية، وتعتبر طريقة انتخاب المجلس الشعبي الولائي تكريس للديمقراطية المحلية، باعتبار المجلس الشعبي الولائي أعلى هيئة إدارية تمثيلية لامركزية والتي تعبر عن متطلبات واحتياجات سكان الولاية، باعتبارها تحقق نسبيا الانسجام في المجلس، لكون الرئيس منتخب من الأغلبية.

¹ قانون الولاية رقم 07-12.

غير أن مشروع القانون المتعلق بالولاية نص على انه يعلن فوز المرشح الأصغر سنابلد الأكبر سنا، وينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تساوي الأصوات بين القائمتين في الدور الثاني، إلا انه تم تعديل المشروع في المجلس الشعبي الوطني¹. كما أن أهمية الانتخابات بالنسبة للناخب تأثرت بالازدواجية الموجودة على هرم الولاية وشكلت عائقا أمام التنمية، وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي والمجلس التنفيذي الولائي، وخاصة أن الأمر ينعكس على عدم فعالية الهيئة المنتخبة، واستقلال المجالس المنتخبة.

ومعلوم أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتفرغ لمهامه الانتخابية، ويتقاضى تعويضا عن ممارسة مهامه يتلاءم مع المنصب وحجم العمل، وهو الأمر الذي جسد في قانون الولاية بالنص على أن التعويض يجب أن يتوافق مع المهام والمركز القانوني له، وخاصة انه يمثل جميع سكان الولاية ويعبر عن تطلعاتهم واحتياجاتهم. ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي في إطار ممارسة مهامه في تمثيل البلدية في التظاهرات الرسمية، والتشريفات الرسمية بصفته منتخبا، والملاحظ هو تقليص حجم صلاحياته، وهو ما يضعف مركزه القانوني واستقلالته، وبالخصوص انه يمارس صلاحياته المقيدة بالوالي.

فقد نصت المادة 67 من قانون الولاية رقم 12-01 على انه يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس، وهذا ما يكرس تبعية المجلس ورئيسه للوالي.

¹ المادة 59، قانون الولاية 12-07.

-مكتب رئيس المجلس.

منح القانون لرئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في اختيار نوابه أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم بالأغلبية المطلقة، ويتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان بصفة دائمة.

كما جاء في المادة (62) من نفس القانون المذكور أعلاه، وقد حدد مهامهم بالإنبابة عن الرئيس في حالته غيابه، ويعين المجلس الشعبي الولائي واحد من بين المساعدين للإنبابة عن الرئيس في حالة وجود مانع.

وفي نفس القانون ورد بأنه ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعمله أثناء العهدة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى ستة أعضاء، ويشكل مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي الذي يساعد الرئيس أمانة تعين من بين موظفي ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي¹.

وعليه حسم الجدل الذي أثار التساؤل حول جدوى تغير الأعضاء في كل دورة وخاصة أن الأعضاء ليست لهم مهام إلا مساعدة الرئيس في تحضير الدورة، وفي القيام بمهامه ولماذا لا تستند المهام نفسها إلى نواب أو مساعدي الرئيس المعينين لمدة عهدة انتخابية كاملة.

كما كان يمكن على المشرع ولضمان السير الحسن لعمل المجلس الشعبي الولائي ترك الخيار لرئيسه لاختيار مكتبه والمتمثل في نوابه بكل حرية من بين أعضائه مع تقيده بضرورة مراعاة ضرورة تمثيل التشكيلات الممثلة في المجلس لضمان التنسيق بين أعضاء المجلس.

وليس هناك من أهمية لاختيار الأعضاء من قبل المجلس الشعبي الولائي في كل دورة، كما يهدد ذلك استقرار المجلس، ويقوم بتعطيل مهام المجلس وذلك بسبب انشغال

¹ انظر المادة 62، قانون الولاية رقم 12-07.

الباب الثاني: مدى انسجام النمط الانتخابي مع دور المجالس المنتخبة.

المجلس بأمور تنظيمية على حساب الانشغال بالتنمية والمهام والصلاحيات الأساسية والمتعلقة بخدمة المواطن.

وتبعاً لذلك نصت المادة (62) من قانون الولاية¹ على أنه يحدد عدد نواب المجلس الشعبي الولائي الذي يمكنهم مساعدته بصفة دائمة كالتالي:

- نائبان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون فيها عدد المنتخبين فيها من 35 إلى 39 منتخبا.

- ثلاث (03) نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 43 إلى 4 منتخبا.

- ستة (6) نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون عدد المنتخبين فيها 51 إلى 55 منتخبا.

وقد كانت العلاوات الممنوحة للمنتخبين لا تتماشى في الواقع مع المهام المنوط بها المنتخب، وخاصة المنتدبون منهم ورؤساء المجالس الشعبية الولائية.

وهكذا تم توسيع مكتب المجلس الشعبي الولائي إلى رؤساء اللجان الدائمة لتمكينه من الاطلاع على تقارير اللجان، ومن أجل تفعيل دور المكتب والتحضير الجيد لدورات المجلس الشعبي الولائي، ومن جهة أخرى نص على تفرغهم جميعاً بصفة دائمة لمهامهم.

ويختلف التنظيم الإداري المحلي بين الدول ففي الأردن مثلاً التنظيم الإداري يقسم الدولة إلى محافظات، والمحافظ هو ممثل الحكومة المركزية في جزء معين من إقليم الدولة يسمى محافظة، ويعين من طرف الملك بقرار في مجلس الوزراء، ويلتزم بتنفيذ سياستها وتوجيهاتها وله صفة سياسية وإدارية، ويساعده مجلس تنفيذي يتكون من رؤساء الدوائر في المحافظة.

¹ المادة 62، قانون الولاية رقم 12-07.

والمجلس الاستشاري يتكون من خمسة عشر عضواً يمثلون القطاعات المختلفة في المحافظة، ويضم ممثلين عن المجالس البلدية والقروية وغرف التجارة والصناعة ونقابات الأطباء والمهندسين والمحامين والعمال والمزارعين، ويتداول هذا المجلس ويتخذ التوصيات المناسبة، ويقوم المحافظ برفعها إلى الجهات المختصة لتنفيذ ما أمكن منها.¹ وحتى وإن كان الحسم في أن طريق الانتخاب هو الأفضل من حيث أنه يعد أحد أهم أركان اللامركزية، وأنه يجسد الديمقراطية المحلية، ويضمن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

أ- الديوان:

نص قانون الولاية² في المادة (68) الثامنة والستون منه على أنه "الرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم، ويتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية". وطبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 90-404³ فإنه "يتكون ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم رئيس الديوان، وذلك بالإضافة إلى موظفي الكتابة والخدمة".

كما جاء في المادة (3) من نفس المرسوم "يعين الوالي أعضاء الديوان بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي، ويطلب من المعينين من موظفي الولاية التابعين لأسلاك المتصرفين والمهندسين أو لأسلاك تعادلها على الأقل".

¹ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع بيروت (لبنان)، 2006، ص 178.

² قانون الولاية رقم 12-07.

³ المرسوم التنفيذي رقم 90_404، المؤرخ في 1990/12/22، المتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 56 الصادر في 1990/12/26.

وقد حددت المادة الرابعة(4) من نفس المرسوم مهام الديوان بأنه يقوم بمساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة في تنفيذ مهامه وممارسة اختصاصاته ويكلف على الخصوص:

-تحضير أشغال المجلس الشعبي الولائي وتنظيمها ونشاطات رئيس المجلس الشعبي الولائي.

-تحضير نشاطات رئيس المجلس الشعبي الولائي وعلاقاته العمومية والخارجية وتنظيمها.
-استغلال بريد رئيس المجلس الشعبي الولائي ومتابعته.

كما نصت المادة (5) الخامسة من المرسوم رقم 90-404 على أنه " يتولى رئيس الديوان تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي تنشيط أعمال الموظفين للديوان وتنسيقها" وعليه يتعين منح رئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في تعيين الموظفين للديوان وعدم ربطه بالوالي كون ذلك يتناقض مع استقلالية المجلس الشعبي الولائي في عمله.
كما يمكن ترك المجال في المبادرة باقتراح التنظيم الهيكلي للمجلس الشعبي الولائي حسب حجم الولاية فلا تكون ولاية الجزائر العاصمة أو وهران أو قسنطينة، كولاية تندوف أو النعامة أو بسكرة،وتقوم السلطة المركزية بالتوجيهات العامة النموذجية.

فالملاحظ في الواقع أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك الصلاحيات والإمكانات والوسائل لمتابعة تنفيذ المداولات، والتوجيهات التي أقرها المجلس ولجانه، عكس الوالي الذي يسيطر على جميع الأجهزة والهيئات التي تجعله يحتل مركز قانوني أقوى وأهم.
وظهر جليا أن رئيس المجلس الشعبي الولائي وباستثناء إشرافه على سير دورات المجلس،فانه لا يحتل أي مكانة أساسية في مجال التنمية المحلية، ولا يؤدي أي دور تنموي فاعل، ومع ذلك فيجب تدعيم اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على تشكيلة المجلس.

ما يمكن ملاحظته أن المجلس الشعبي الولائي يخضع في تنظيمه وإدارته إلى الوالي والهيئة التنفيذية، رغم أن المجلس الشعبي الولائي يعد هيئة منتخبة ومستقلة ومعبرة عن إرادة الشعب ولها مهمة مراقبة عمل الهيئة التنفيذية.

فلا مانع من استقلال المجلس الشعبي الولائي في إدارته عن الولاية على المستوى الإداري والهيكلية والتمويل، حتى لا يبقى تنظيم إدارته رهينة موافقة الوالي، وقد جاءت المادة (67) السابعة والستون من قانون الولاية¹ والتي نصت على أنه "يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانات لتأدية مهام المجلس الشعبي الولائي".

كما أن التبعية المباشرة لموظفي الديوان للولاية تجعل إدارة المجلس الشعبي الولائي مقيدة بسلطة الوالي، وهذا ما يرهن المجلس في أداء مهامه وخاصة في حالة وجود خلاف بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.

ولم يأتي قانون الولاية الجديد في هذا المجال، إلا أنه نص يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية، وتقارير تنفيذ المداولات.

وهذا إلى جانب أن الهيكل الإداري والتنظيمي للمجلس الشعبي الولائي لا يتوافق مع المهام المنوطة به، وفي كثير ما يحدث عجز على مستوى الأداء بسبب نقص الوسائل المادية والبشرية على مستوى إدارة المجلس الشعبي الولائي وخاصة في مجال الكفاءة، ولا تكون هناك حرية للمجلس الشعبي الولائي لاختيار الموظفين المؤهلين لأداء المهام ومساعدة المجلس الشعبي الولائي في القيام بمهمة التنمية المحلية.

¹ قانون الولاية رقم 07-12.

والحال كذلك فإن ذلك يبرز من خلال ضعف كفاءة وأداء الموظفين، لكون في الغالب أن المجلس الشعبي الولائي لا يضم إلا موظفين اقل خبرة ومؤهلات، كما أن التحفيزات المادية من أجور وترقيات وتكوين غير مشجعة بالمقارنة مع الهيئات التنفيذية الأخرى.

ويرتبط اختيار هيئات المجلس الشعبي الولائي بالتنمية المحلية، فالمجتمعات المحلية تكسب نشاطها من نشاط الجمعيات المحلية، فاختيار المترشحين الأفضل ينعكس على تقدم المجتمع المحلي، إلا أن ظاهرة العزوف أصبحت تؤثر التمثيل للهيئات المحلية، فغالبا ما تؤدي هيمنة أحزاب جبهة التحرير والتجمع الوطني الديمقراطي إلى الجمود السياسي.

في حين تبقى المعارضة بدون فاعلية كما أنها تعكس رؤى الناخبين، فضلا عن كون التمثيل لا يعبر عن كافة القوى الموجودة في المجتمع، وهو ما يؤدي إلى صعوبة تجسيد توازن في التنمية ويؤدي إلى تطبيق التخطيط المركزي بدلا من التخطيط المحلي.

والملاحظ في الانتخابات المحلية استبعاد البرامج والتنافس الانتخابي الحزبي، مما يجعل سيطرة الأحزاب تبنى على القبلية والولاءات، إلى جانب تأثير المال السياسي وضعف المشاركة في العملية الانتخابية.

من خلال الواقع العملي أن بسبب غياب دور للأحزاب السياسية على المستوى المحلي، فإن غالبية الناخبين لا يعرفون المرشحين، وتوجهاتهم الإيديولوجية وقدراتهم على التسيير المحلي، إلى جانب التشكيك في نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، بالإضافة إلى عدم وجود صلاحيات للمجالس المنتخبة المحلية، وخاصة المجلس الشعبي الولائي.

أما بالنسبة للبرامج الانتخابية فإن التجارب الانتخابية في ظل التعددية الحزبية أكدت أن خطابات المرشحين، لا يعتمد على التخطيط والدراسة وفقا لمتطلبات المواطنين وقدرات الولايات، بل على الوعود والشعارات، وغالبا ما يختار الناخبين أسماء المرشحين على أسس غير ديمقراطية، مثل استعمال الجهوية و القبليّة والمال السياسي.

وعليه فإن النظام الانتخابي يتطلب قيام التنافس الانتخابي على برامج انتخابية محلية لاختيار المنتخبين على أساس الكفاءة، الأمر الذي يتطلب دور للأحزاب السياسية في توعية الناخبين واختيار المرشحين وتكوين المنتخبين.

ولاشك أن انتخاب المجالس المحلية يجسد ديمقراطية نظام الحوكمة، مع مراعاة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبكسر نظام اللامركزية الإدارية، والاستقلال للجماعات المحلية في ممارسة مهامها، كما يسمح بتفعيل الرقابة على ممثلي الهيئات المركزية على المستوى المحلي، وتعد فرصة لتكوين الكوادر للمجالس المنتخبة الوطنية¹.

في نفس الإطار بخصوص انتخابات المجلس الشعبي الولائي فالدائرة الانتخابية هي الولاية، والهدف هو مضاعفة الاهتمام بالشؤون المحلية الولائية، وتنمية التضامن المحلي، لأجل ذلك لابد من وسائل بشرية ومالية للمجلس للقيام بممارسة الاختصاصات الكثيرة التي منحت له².

لقد أكدت التجارب الانتخابية في الجزائر على أن النظام الانتخابي للمجالس المحلية كرس الاحتفاظ بسيطرة أحزاب السلطة، وان كان هذا النظام جسد توسيع التمثيل، وفي نفس الوقت يقوم بتفتيت الأصوات وشرذمة الرأي العام، وهو ما خلق حالة من الانسداد، ويمكن أن يضمن النظام السياسي عدم تكرار سيناريو انتخابات 1991، وهيمنة تيار واحد على المجالس المنتخبة محليا ووطنيا³.

¹ سمير محمد عبد الوهاب، عبد الخبير محمود عطا، احمد دسوقي محمد إسماعيل، السيد محمد عبد المطلب غانم، مسعد عبد الحميد رضوان، علي الدين هلال، تحليل الانتخابات المحلية، 8 ابريل 2008، دار الجلال للطباعة والنشر، 2009، ص20.

² صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري من 1962-1978، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص318.

³ عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، المرجع السابق، ص133.

فالمجالس المنتخبة تعد ركيزة أساسية من ركائز الأنظمة تحتل مكانة من حيث ازدياد مهامها مع التوجه الديمقراطي وتوسع متطلبات التنمية، وعليه فسندوضح مدى ملاءمتها في ظل الواقع الحالي، ومدى توافقها بين النظرية والتطبيق العملي.

ونظرا لمحورية دور المجالس المنتخبة كمحرك للتنمية المحلية، ولكونها المعبر عن إرادة المواطنين وانشغالاتهم فقد نص قانون الولاية على اختصاصات أساسية للمجلس الشعبي الولائي، وبذلك فهو يمارس صلاحياته عن طريق المداولة.

وبموجب ذلك فإن المجلس الشعبي الولائي، يقدم الاقتراحات والملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، وتشمل اختصاصاته كل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة.

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ويبادر ويقترح أي أعمال من شأنها تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،¹ من قانون الولاية.

وأنه رغم منح القانون للمجلس الشعبي الولائي هذه الصلاحيات، لكن بالرجوع إلى الواقع العملي فنجد أن الاختصاصات تقلصت وان المجلس أصبح جهة الاقتراحات والاستشارات أكثر منه جهة قرارات، ويلاحظ أن المجلس عجز عن القيام بالمهام المسندة إليه، ولاسيما تجسيد البرامج والرقابة على تنفيذ المداولات ولا حتى المساهمة في إشراك المواطن في تسير الشؤون العمومية، ولا تحقيق الديمقراطية المحلية، ولا تقديم الخدمات المنتظرة للمواطن.

وذلك لعدة أسباب منها عدم تناسب الوسائل المادية والبشرية وضعف التأطير البشري، فنسبة اثنان(2%) بالمائة على أقصى تقدير بالنسبة للمنتخبين، ويرجع ذلك إلى

¹ انظر المواد75، قانون الولاية رقم 12-07.

عدم تحديد شروط في المرشحين، إلى جانب وضخامة وتعدد الاختصاصات¹ ودون توفير الآليات والإمكانات اللازمة.

مع إن للمجالس الشعبية الولائية دورا محوريا كونها تلعب دورا موجها للتنمية المحلية، وتساهم في مختلف قطاعات النشاط الوطني في كل المخططات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب تنشيط مخططات البلديات.

وتحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا بمشاركتها في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، وحلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية.

إذا كان من أهم مقومات الإدارة المحلية هو وجود مجالس محلية تمثل المواطنين لإدارة مصالح محلية متميزة، ويرتبط أسلوب الانتخاب باستعمال الحريات الفردية، وتجسيد مبدأ الديمقراطية ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، باعتبار أن المنتخبين يستطيعون تلبية حاجيات السكان وفقا لأولياتهم.²

¹ مصطفى درويش، المرجع السابق، ص48.

² باديس بن خده، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2015، ص432.

المطلب الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على مهام المجلس الشعبي الولائي.

تتنوع صلاحيات المجلس في مجالات وميادين متعددة عن طريق اللجان المتمثلة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، والتي تختلف من ولاية إلى أخرى.

وقد نصت المادة 77 من قانون الولاية 12-07 يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في المجالات التالية:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير، وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- الضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمهامه المسندة إليه قانونا عن طريق المداولات، ويتولى

تنسيق أعمال اللجان، وأعمال المجلس الشعبي الولائي، الوالي، المجلس التنفيذي الولائي.

الفرع الأول: تأثير استقرار المجلس الشعبي الولائي على مهامه.

يقوم المجلس الشعبي الولائي بمهمة الرقابة اللازمة للتأكد من كون المجلس التنفيذي تحت سلطة الوالي قد طبق مقررات المجلس الشعبي الولائي¹، وعلى العموم يمكن تقسيم اختصاصات المجالس الشعبية للولايات إلى اختصاصات ذات طابع تقريبي كالميزانية وإدارة الأموال وتسيير بعض المرافق، وله اختصاصات ذات طابع استشاري عندما يطلب رأيها المسبق في المشاريع الوطنية التي يراد إنجازها على إقليمها.²

ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمساعدة البلديات في إطار التكامل والانسجام، ويسهر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ورغم اتساع هذه الاختصاصات وتعددتها إلا أنها بقيت اختصاصات نظرية أكثر منها عملية، وبقي دور المجالس المحلية رمزياً أكثر منه فعلياً في القيام بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية.

وهذا ما أدى إلى من التداخل في الاختصاصات بين الهيئات المنتخبة والهيئات التنفيذية وبين السلطة المركزية والسلطة المحلية،³ هذا الأمر الذي جعل المجالس الشعبية غير قادرة على المبادرة، وأصبح الرأي المسبق للوزارات المعنية شرط أساسي لممارسة النشاط المحلي، وهذا ما يتناقض مع مفهوم الاختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان الشؤون المحلية والذي يتميز بحق المبادرة.

نجد انه يوجد فرق بين النص القانوني والتطبيق، وترتبط حرية اتخاذ القرار بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، ولحل الإشكال يحتاج الأمر إلى قاعدة تمويل محلية من خلال إصلاح الجباية المحلية، وإلى جانب ذلك هناك مسائل يجب معالجتها وهي:

¹ المادة 76، قانون الولاية رقم 07-12.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص132.

³ انظر المواد من 80 إلى 101، قانون الولاية رقم 07-12.

-نقص التأطير البشري.

- عدم وجود نظام معلوماتي محلي (تتعلق بمعلومات حول العقار وتسيير المشاريع).
ولعل تفوق للإطارات المعينة من حيث التأهيل العلمي والكفاءة على المنتخبين فقدرت نسبة التأطير بـ 3% في البلديات.¹

وهذا رغم أن المجلس الشعبي الولائي له عضوية في بعض اللجان الولائية مثل مجلس إدارة دور الأطفال المسعفين، وهي هيئات مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما له عضوية في اللجنة الولائية لحماية المجاهدين وذوي الحقوق والحفاظ على التراث التاريخي والثقافي المرتبط بثورة التحرير الوطني، المجلس الولائي للرياضة، إلا أن هذه العضوية شكلية لكون أن أغلبية الأعضاء المتكون منهم اللجنة هم من الهيئة التنفيذية.

من اجل إبراز قصور صلاحيات المجالس المنتخبة في مجال التشغيل مثلا، يتضح ذلك جليا في برامج التشغيل، فليس لها أي سلطة، فالبرامج والآليات الوطنية، فالوكالة الوطنية للتشغيل، والوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، والصندوق الوطني للتأمين على البطالة والوكالة الوطنية للقرض المصغر، والوكالة الوطنية للاستثمار، كلها أجهزة متواجدة على المستوى المحلي، وان إنشائها وتسييرها ليس للجماعات المحلية سلطة عليها، وهذا رغم أنها مرتبطة بالشؤون المحلية.

فمن المفروض على الأقل يتم التنسيق مع المجالس المنتخبة لتجسيد برامج محلية تتلاءم ومتطلبات التنمية المحلية وتراعي خصوصيات كل منطقة واحتياجاتها وإمكانياتها.
ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمهامه في هذا المجال بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في الميدان، فالمجلس

¹Nachida Bouzidi.la problématique du développement en Algérie:le rapport état-collectivités locales.Idara revue de Ecole Nationale d'Adminstration.numéro 2-2003, p114.

الشعبي الولائي يقدم المساعدات للبلديات في إطار التكامل والانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها¹.

يمكن القول إن القوانين والنصوص جاءت متعددة ومبعثرة، بالنظر إلى ضعف المنتخبين ونقص الخبرة، وقلة الإمكانيات المادية جعل هذه الترسنة القانونية بدون فاعلية وغير مجسدة في أرض الواقع لكون أغلب المنتخبين يجهلون هذه النصوص².

ويتوقف قيام ونجاح نظام اللامركزية المحلية في الدولة على عوامل متعددة أهمها مدى الاستقرار السياسي ومدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة، ودرجة وعي شعبها ومستوى معيشته، ومدى القدرة الفنية والمالية لوحداتها الإقليمية فضلا على التزاماتها الإقليمية التي تسيطر على المواطنين في بعض أجزاء إقليم الدولة³.

في هذا الإطار خدمة للتنمية المحلية وتفعيلا لدور المجلس يتعين التخفيف من سلطة الوصاية المفروضة على مداوات المجلس الشعبي الولائي، وذلك من أجل ترك مجال المبادرة للجماعات المحلية، وتبقى السلطة القضائية هي الضمان لرقابة المشروعية، ويبقى للسلطة الإدارية الرقابة البعيدة.

يمارس المجلس الشعبي الولائي من جهة صلاحيات تقليدية تتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات وإدارة أملاك الولاية والصفقات، ومن جهة أخرى يمارس صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي ويقوم بإنشاء المؤسسات العمومية الولائية.

ويمكن تطعيم المجالس المنتخبة بالكفاءات من خلال اللجان ومن خلال تعديل شروط الترشح وتوسيع صلاحيات اللجان، ومنحها الإمكانيات البشرية والمادية لأداء دورها، وتحديد

¹ المادة 75، قانون الولاية 07-12.

² محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010، ص151.

³ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص114.

عن طريق القانون طرق عملها وتحديد العلاقة بينها بدقة وبين مختلف الإدارات والهيئات الإدارية التي لا تخضع لسلطتها والتي لا علاقة لها بمهامها.

الفرع الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على تشكيلة المجلس الشعبي الولائي

رغم أن قانون الولاية منح للمجلس الشعبي الولائي إمكانية إنشاء لجان تحقيق إلا أن عدم وجود نصوص تحدد الآثار القانونية لهذه التقارير، جعل من عمل المجلس دون فاعلية. ولما كانت المجالس المنتخبة تنتخب عن طريق الأحزاب، فهي تخضع في كثير من الأحيان لسياسة الحزب وبرنامجه، لكون أن اختيار المترشح عن طريق الحزب وفقاً لتوجهات الحزب وقوانينه، وهذا ما يجعل المنتخب له دور سياسي مرتبط بالحزب.

ونتيجة لذلك فإن المجالس المنتخبة لها اختصاصات سياسية تشكل أولوية بالنسبة لها على التنمية، وهذا الأمر لم يتم ضبطه بدقة عن طريق النصوص القانونية، فإن الحزب يمارس رقابة على العضو، وقد يتعرض للإقصاء في حالة عدم الالتزام بتوجيهات الحزب.¹ ومع ذلك فإن قانون الأحزاب لم يضبط قواعد الانضباط الحزبي بحزم.

في ظل غياب ضوابط تشريعية، وانعدام الثقافة والوعي السياسي، والتكوين الحزبي وأمام الولاءات والصراعات الحزبية الضيقة، والمصالح الشخصية الضيقة، برزت ظواهر سلبية منها انسداد المجالس المنتخبة والإفراط في حالة سحب الثقة.

بالإضافة إلى ذلك تعد الرقابة أحد أهم العوامل التي تعيق المجلس الشعبي الولائي في القيام بالمهام المنوطة به، كونها تحد من حرية المجلس في المبادرة، ومن استقلاليته في ممارسة مهامه، وبهذا الشكل المشدد للرقابة المطبق في الواقع، والذي يتعارض مع أحد أهم أركان اللامركزية الإدارية وهو الاستقلالية.

¹ فائدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية: دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، سيدي بلعباس، الجزائر، 1994-1995، ص 170.

ولم يسمح الوضع السياسي الذي كانت تمر به الجزائر منذ إعلان حالة الطوارئ بتقييم التجربة بالموضوعية الكافية للقول حول نجاح التجربة الديمقراطية في الجزائر، والحكم على تطبيق النصوص القانونية.

ويبدو جليا في الواقع عدم إشراك الجماعات المحلية في المخطط الوطني للتنمية لكون مجال الاستثمار وانجاز المشاريع مقيدة بالسياسة الوطنية والمخطط الوطني، وحتى تنفيذ المشاريع يخضع إلى التخطيط المركزي، بدلا من إشراك الجماعات المحلية ودعمها بالموارد البشرية والمالية، وبالخبرات الفنية.

في المقابل توجد قيود تشريعية على تحصيل الضرائب والرسوم المحلية هي المعرقل الرئيسي، مما يجعلها تركز على إعانات الدولة، وهذا ما يتطلب إصلاح نظام الجباية المحلية وإصلاح الهياكل والأجهزة الإدارية للجماعات المحلية.

فهناك مقومات أساسية حتى تتمكن الجماعات المحلية من تحقيق أهدافها وتشمل الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف من البيروقراطية الإدارية، وأهداف اقتصادية تتمثل في مساهمتها في إعداد المخطط الوطني للتنمية.

إذ تعد الجماعات المحلية النواة الأساسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة وهذا بحكم قربها من المواطن.¹

وتعتبر المجالس المنتخبة انعكاس للنشاط السياسي للأحزاب، كما تعد الانتخابات المحلية وسيلة للمشاركة السياسية ولتحقيق الديمقراطية، وتصطدم الأحزاب السياسية والمجتمع المدني بعدم الفاعلية، ويرجع ذلك إلى انعدام الكفاءة في أعضائهم، وانعدام الآليات القانونية من أجل فرض الرقابة عليها.

¹ ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، ديسمبر 2008، ص8.

المبحث الأول: حدود تأثير النمط الانتخابي على الدور التنموي للبلدية.

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون¹، وللبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها أن البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية، والبلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية.

كما تتطلب عملية تنظيم البلدية وتفعيل دورها في التنمية مراجعة التنظيم الإقليمي للبلديات ومعالجة قضيتي التخلف الإداري وانعدام التوازن في توزيع السكان، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون.

والثابت من واقع تجربة التعددية السياسية في الجزائر أن ممارسة الحقوق الدستورية سواء في مرحلة تطبيق نظام الأغلبية أو نظام التمثيل النسبي احتكار الأقلية من الأحزاب لهذه الحقوق.

وإذ كانت النسبية حققت أهداف السلطة في كبح المعارضة وإضعافها في البرلمان خاصة في ظل تواجد غرفة ثانية تتمتع بأغلبية منسجمة ومستقرة، وكما معلوم فإن قانون الانتخابات له تأثير على الأحزاب السياسية ومن ثم على النظام السياسي ككل، وقد فتح المجال للأحزاب السياسية.

¹المادة الأولى، قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ 2011/07/22، الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في 2011/08/03.

المطلب الأول: طرق انتخاب المجلس الشعبي البلدي.

تتكون البلدية من ثلاث هيئات هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي

البلدي كما ورد في المادة (15) الخامس عشر من قانون البلدية 12-101¹ على هيئاتها

وهياكلها تتمثل فيما يلي:-هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

-هيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

-إدارة البلدية ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فهل هناك انسجام في النظام الانتخابي وبين هيئات البلدية؟ وهل ساهم النظام

الانتخابي في ترقية الممارسة الديمقراطية، وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن؟

ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على

القائمة، كما جاء في المادة (65) (الخامسة والستون) من قانون الانتخابات²، وتجرى

الانتخابات في ظرف ثلاث أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.

كما نصت المادة(79) التاسعة والسبعون منه على أنه يتغير عدد أعضاء المجالس

الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي

والأخير وضمن الشروط التالية:

13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

15 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة

19 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.

23 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

33 عضو في البلديات التي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

43 عضو في البلديات التي عدد سكانها 200.001 أو يفوقه.

¹ قانون البلدية رقم 10-11.

² القانون العضوي رقم 01-12.

الفرع الأول:ليات انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

لقد وفق قانون الانتخاب إلى حد بعيد في رفع حجم المجالس إلى حد معقول جدا مقارنة بحجم المجالس البلدية في ظل القانون القديم الملغى (90-08)، والتي كان حجمها قليل مما يتعذر معه تحقيق ديمقراطية اكبر تمثيل.

إلا انه بموجب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 12-01 تم رفع عدد المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية بين 13 و43، والولاية بين 35 و55، وتم رفع وعدد نواب الرئيس للسماح لهذه المجالس العمل في إطار استقرار أفضل بتفاديها النزاعات والتوترات التي غالبا كان مصدرها تعيين نواب رئيس المجلس ورؤساء اللجان.

كما نصت المادة (81) من نفس قانون الانتخابات¹، على أنه يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهم الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، أعضاء المجلس الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبوا أموال الولايات، مسؤولي المصالح الولائية.

فضلا عن الشروط العامة يجب أن تتضمن قائمة المرشحين للمجالس الشعبية البلدية والولاية عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، وعدد من المستقلين لا يقل عن ثلاثين في المئة (30%) من عدد المقاعد المطلوب شغلها، وتكون القائمة مقبولة من طرف حزب سياسي، أو تدعم بخمسة في المئة (5%) من ناخبي الدائرة على ألا يقل عن 150 ناخب، و ألا يزيد على 1000 ناخب.²

¹ المادة 79، 81، القانون العضوي رقم 12-01.

² انظر المادة 71-72، القانون العضوي رقم 12-01.

مع ذلك فإنه بموجب قانون الانتخاب تم تخفيض سن الترشح إلى 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، وهذا لتشجيع الشباب على المشاركة السياسية في المجالس المنتخبة، وقد نصت المادة 66 من قانون الانتخابات 01-12 على أنه توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المئة 7% من الأصوات المعبر عنها.

ولم يشترط قانون الانتخابات شروطا للترشح إلى المجلس الشعبي البلدي كشرط المستوى العلمي، وهو ما يعاب على المشرع فاشترط فقط الجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والإقامة بالبلدية والتسجيل بالقائمة الانتخابية، وأن تكون ناخبا عمره 25 سنة، ولم ينص قانون البلدية عن طريقة انتخاب المجالس المحلية وترك الأمر لقانون الانتخابات.

وطبقا للمادة 68 من قانون الانتخابات يتم توزيع المقاعد على كل قائمة كما يلي:

- 1- حصول كل قائمة على عدد بقدر المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي.
- 2- بعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي.
- 3- ترتب الأصوات المتبقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.
- 4- يمنح المقعد الأخير عندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر لقائمة التي يكون معدل سن مرشحها الأصغر سننا.
- 5- يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيب المرشحين.¹

لقد بدأ الحديث عن ضرورة تعديل قانون البلدية والولاية بعد تفاقم مشاكل البلديات على الخصوص، وتجسيدها لهذه الفكرة طرح في جوان 1999 مشروعان تمهيديان لقانوني

¹ انظر المواد 67-68-69، القانون العضوي رقم 01-12.

البلدية والولاية، واللذان قلص من صلاحيات المنتخبين، هو الأمر الذي يدعو إلى التطرق إلى موضوع مدى استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر عن السلطة المركزية؟¹.
ثم جاء قانون البلدية رقم 10-11 بعد مخاض عسير، ليضع حدا حول جدل فقهي قانوني في إطار صراع الصلاحيات بين المنتخبين والإدارة، حول توسيع الصلاحيات للمنتخبين وبين تقييدها لصالح الأمين العام للبلدية، ولكن التعديل الدستوري يتطلب تكيف كل من قانون الانتخاب وقانون البلدية وقانون الولاية معه، ومع متطلبات الديمقراطية التشاركية.

في إطار تدعيم صلاحيات الأمين العام للبلدية، فقد تم على حساب صلاحيات المنتخبين ورئيس البلدية، فتم تقليص من دور الهيئة المنتخبة، ومن جهة أخرى تقليص لدور رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما أن الأمين العام يخضع للسلطة الرئاسية للوصاية والمتمثلة في رئيس الدائرة والوالي، وهذا ما يعيق عمل الأجهزة المنتخبة، وتكريس الديمقراطية المحلية، كما يجعل ازدواجية هرمية في تسير شؤون البلدية، ويعيق روح المبادرة.
من جهة أخرى وعلى ضوء التجربة المعاشة، وأمام عدم كفاءة المنتخبين وانعدام أحيانا وجود الخبرة الإدارية والقانونية المناسبة لديهم، هذا ما يؤثر سلبا على تسيير إدارة البلدية.

لأجل البحث على استقرار إدارة البلدية والسير الحسن لها، تم تدعيم المركز القانوني للأمين العام للبلدية، وعليه فتنظيم إدارة البلدية تحديدا، يهدف إلى تحسين تسيير المرفق العام وديمومته، فتم وضعها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية².

¹ بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 2001، 22، ص 8.

² ديباجة مشروع القانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

تكن أهمية الانتخاب في كونه يتطلب وجود مصالح محلية مميزة ومنح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية لقيام التنظيم الإداري المحلي بإشباع الحاجات المحلية، إذ لا بد أن يكون المجلس المحلي قائم على هذه المصالح مستقلا بوظائفه عن الحكومة المركزية. وعلى ضوء ذلك تم تكريس مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وفي هذا الخصوص ألزم قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي، بان يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول أولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن استعمال الوسائط الإعلامية المتاحة كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين¹.

أما في ظل القانون للبلدية² 10-11 فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، بدلا من ثلاثة أشهر وسبعة أيام، وهذا لضمان التواصل الدائم والمستمر بين المنتخبين، والاطلاع باستمرار على شؤون البلدية والمواطنين،³ وهذا ربما كذلك لتفعيل المجلس البلدي كهيئة، وللحيلولة دون هيمنة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على تشكيلة المجلس.

قام قانون البلدية بتكييف نصوصه مع المرحلة الراهنة استجابة للتحويلات التي يعرفها المجتمع الجزائري في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بحيث نصت المادة (2) الثانية من قانون البلدية على أن " المجلس المنتخب هو القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

¹ المادة 11، قانون البلدية رقم 10-11.

² المادة 15 من قانون البلدية رقم 10-11.

³ رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، أفريل 2011، الجزائر، ص 24.

فبغرض تعزيز صلاحيات المنتخب وإعادة الاعتبار له كونه يعبر عن احتياجات المواطنين وأولوياتهم، تم تحديد مدة اجتماع المجلس الشعبي البلدي بشهرين بدل ثلاث أشهر تجسيد لذلك، وقد سبقت الإشارة إليه.

ويمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من ثلثي الأعضاء أو من الوالي.

فالبلدية " تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري " وهذا ما ورد في المادة (11)¹ الحادي عشر من قانون البلدية، مع العلم بأن نظام الإدارة المحلية أساساً يقوم على تقسيم إداري لأقاليم الدولة بحسب أحجام الوحدات المحلية، ويتوقف نوع التقسيم على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في أقاليمها².

ولقد نص قانون البلدية بشكل واضح على دعم مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وعلى أن يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير التي من شأنها إعلام المواطنين بشؤون الجماعة واستشارتهم حول خياراتهم وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

أما الإضافة فهو إلزام المجلس البلدي بإعداد النظام الداخلي والمصادقة عليه في أول دورة، والأكثر من ذلك انه أحال إلى التنظيم تحديد النظام الداخلي النموذجي³، ويهدف ضبط إجراءات سير المجلس البلدي بشكل موحد بين جميع البلديات، وهذا ما يعد تدخلاً صارخاً في صلاحيات المنتخبين.

¹ المادة 11، 2، قانون البلدية رقم 10-11.

² كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1996، ص7.

³ المادة 16، قانون البلدية رقم 10-11.

كما ورد في المادة (21) الواحدة والعشرون من نفس القانون بكونه "يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة".

فما يلاحظ أن بعض المداولات لا تعلق دون أن يترتب على ذلك أي جزاء كبطانها أو وقف تنفيذها، وأن نقص ثقافة ووعي المواطنين بحقهم في الاطلاع على المداولة، فالأمر يحتاج إلى آليات تنفيذ ذلك.

لكن هل يشترط لضمان الاستقلال الإداري أن يختار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب أو يجوز اختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية دون أن يؤثر ذلك على الاستقلال الإداري للجماعات المحلية.

من قبيل المقارنة في فرنسا المجلس البلدي هناك نصوص خاصة بالمجلس ونصوص أخرى متعلقة بأعضائه وتنظم المجلس البلدي قواعد قانونية عامة صالحة لكل البلديات في فرنسا، فلا توجد قواعد خاصة لكل بلدية¹.

أما في بريطانيا وضمانا للاستقرار في إدارة المجلس، فإنه يتشكل مجلس المقاطعة من أعضاء عاديين يتم انتخابهم من مواطني المقاطعة عن طريق الاقتراع العام المباشر ويشكلون ثلاثة أرباع العدد الكلي للمجلس، ومدة العضوية أربع سنوات يتجدد ثلثهم كل سنة.

أما الأعضاء الشيوخ فيتولى الأعضاء العاديون (المنتخبون) باختيار عدد يماثل ثلث عددهم ممن يتوافر فيهم الكفاءات التي يحتاج إليها المجلس ومدة العضوية لأعضاء الشيوخ (06) ست سنوات².

¹ Jean- Claude Douance, la commune , Dalloz 1994.p5.

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، المرجع السابق، ص 241.

1- المداولات.

تعقد جلسات المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته بصفة علنية، ويمكنه أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

ويحافظ رئيس الجلسة على النظام في الجلسات ويمكنه أن يطرد أي شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره.

وهذا ما تبرره ضرورة اطلاع المواطنين بكل ما يتعلق بالتنمية المحلية، وذلك لتفعيل الرقابة الشعبية من جهة ولتكريس الديمقراطية المحلية، ولا يحضر في العادة المواطنين المداولات، ويعود ذلك لأسباب متعلقة أساسا بعدم تهيئة قاعات المداولات لذلك، كما يرجع السبب إلى نقص الثقافة القانونية والوعي السياسي للمواطن.

إضافة إلى أن هناك صعوبات عملية وتقنية تتعلق أصلا بقاعات المداولة، فقد لا تتسع لحجم كبير من المواطنين وكثيرا ما يجد المواطنون صعوبة في حضور المداولات في ظل غياب الآليات التطبيقية للنصوص، والجزاء المترتبة عن مخالفتها.

وعليه يتبين أن قانون البلدية جاء أكثر تفصيلا من سابقه، وذلك محاولة لتدارك بعض الإشكالات المستخلصة من الواقع والتجربة، فمثلا في تحديد طرق الاستدعاء وذلك لإثبات وصولها واحترام المواعيد حرصا على حسن سير عمل المجلس الشعبي البلدي وتقادي الغيابات غير المبررة لبعض الأعضاء، وتعسف رؤساء البلديات واستعمال حقهم في توجيه الاستدعاء وتهميش الأعضاء المجالس لتوجيهاتهم، وقد نص المشروع على تسلم الاستدعاء مقابل وصل استلام مرفقة بمشروع جدول الأعمال¹.

¹ المادة 21،، قانون البلدية رقم 11-10.

كما اوجب القانون أن يلصق مشروع جدول الأعمال عند مدخل قاعة الاجتماعات والأماكن المخصصة للجمهور، وفي هذا الإطار ورد في المادة السابعة والعشرون (29) من قانون البلدية¹ على أنه "يضمن الأمين العام أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي"، وثار نقاش في المجلس الشعبي الوطني حول الصياغة التي جاءت في مشروع القانون.

وتم تعديل المادة بجعل ضبط أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي بدلا من إشراف الأمين العام.²

باعتبار أن المجلس الشعبي البلدي أساس الديمقراطية المحلية، كون الانتخاب يعد من أفضل الوسائل لتحقيق الديمقراطية المحلية، من ثم يكفي أن يكون للهيئات اللامركزية سلطة اتخاذ قرارات نهائية، واللامركزية تقاس بأهمية وعدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البث فيها.³

أما في الواقع لا تنفذ المداولات غير المصادق عليها لاسيما تلك المتعلقة بالجانب المالي، بسبب غياب الآليات التي تلزم الإدارة المعنية والمؤسسات المالية بتنفيذها، إلى جانب التبعية الإدارية للهيئة الوصية للأجهزة المرتبطة بالتنفيذ ولو بصفة غير مباشرة، من مديرية الإدارة المحلية والمراقب المالي والخزينة العمومية.

وهكذا فان تحليل نص قانون البلدية يعد تراجع عن المصادق الضمنية بالنسبة للمداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة،

¹قانون البلدية رقم 10-11.

² رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني "إن ضمان الأمين العام لأمانة الجلسات لا يعني بالضرورة حضوره الشخصي لاجتماعات المجلس، وإن يمكنه تعيين موظف آخر يتولى الأمانة ويسهر على التحضير المادي للاجتماعات"، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص35.

³ محمد انس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 17.

والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، مع رفع المدة إلى 21 يوما بدلا من 15 يوما في القانون القديم.¹

وعليه تم تقييد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وتوسيع مجال الرقابة على مداوالاته، وذلك من خلال النص على كون كل المداوالات المتعلقة بالجوانب المالية غير قابلة للتنفيذ، إلا بعد مصادقة الوالي عليها الصريحة على عكس ما كان منصوص عليه في السابق، أين كان القانون يحصر الأمر في المداوالات التي تتناول الموضوعات التالية: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

ورغم أن تبرير خضوع المداوالات للمصادقة من الوالي بتجنب البلديات الوقوع أخطاء الماضي التي نجم عنها عجز مالي، وما يشكله من آثار سلبية على التنمية المحلية، أما اتفاقية التوأمة والهيئات والوصايا الأجنبية باعتبار السياسة الخارجية من اختصاص رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور.²

إلا أن هذا التشديد في الرقابة غير مبرر فكان من الممكن ترك المجال للوالي للجوء للطعن القضائي.

2- اللجان.

يشكل المجلس الشعبي البلدي لجانا مؤقتة ودائمة من بين أعضائه قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية، ونص قانون البلدية السابق على: لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة والتعمير، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية على سبيل المثال لا الحصر، وأخضع تشكيل اللجان إلى المداوالات.

كما أوجب أن تضمن تشكيلاتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ضمانا للانسجام والتوافق وحسن سير عمل اللجنة والقيام بالمهام المنوطة بها.

¹ المادة 56، 57، قانون البلدية رقم 10-11.

² رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص 64.

لقد منح القانون رئاسة اللجنة للمنتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي وبإمكان رئيس اللجنة إن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة وتعد اللجان نظامها الداخلي وتصادق عليه¹.

نجد من الناحية العملية انعدم فاعلية هذه اللجان يعود لصعوبة التنسيق بين أعضاء اللجنة من جهة، وعدم الاهتمام ومنح العناية لعملها لكون القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفية التي يتم بها تطبيق النص، والآليات لعمل اللجان وهو ما يفتح المجال لعدم الالتزام به من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب تأثير الصراعات الحزبية الضيقة على عمل اللجان وانسدادها في بعض الأحيان.

ويبدو أن ما ورد في قانون البلدية بالنسبة إلى طرق تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي اعترافاً بالقصور في عمل اللجان حيث نص في المادة (31) الواحد والثلاثون² منه على انه "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

-الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.

-الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يحدد عدد اللجان الدائمة بحسب عدد السكان .

03 لجان بالنسبة للبلديات التي يقدر عدد سكانها ب 20.000 نسمة أو أقل.

04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 نسمة.

¹ المادة 24، 25، قانون رقم 90_08.

² المادة 31، قانون البلدية رقم 11-10.

05 لجان بالنسبة التي يتراوح عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة.

06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة."

بهذا الخصوص كان بالإمكان إدراج لجنة التربية والتعليم لما للقطاع من أهمية والاهتمام والتكفل بالمدارس الابتدائية والإطعام والنقل المدرسي يتطلب اهتمام بالغ، إلى جانب اقتراح لجنة لتوزيع السكن الريفي والاجتماعي لتقوم بالدراسة والإحصاء. كما انه لا أهمية للفقرة الثانية من المادة التي تحدد عدد اللجان، فكان بالإمكان ترك المجال للمجلس لتحديد عددها وفقا لطبيعة البلدية وخصوصياتها، وبالإضافة لذلك لا علاقة لعدد السكان بعدد اللجان.

وتحدث اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية 3/2 ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسه، ثم انه يمكن للمجلس الشعبي البلدي تشكيل من بين أعضائه لجنة خاصة تدرس موضوعا محددًا يدخل في مجال اختصاصه باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مصادق عليها ب3/2 ثلثي أعضائه.

وورد أيضا في مواد القانون على أنه يضمن في تشكيل اللجان دائما تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي،¹ وهذا ضمان للسير الحسن لعملها وتجنبنا للصراع وإثراء الاقتراحات.

في حين نجد عمليا غياب عمل اللجان وعدم فاعليتها، وهذا مرتبط من جهة أخرى بعدم كفاءة أعضائها في كثيرا من الأحيان وعدم الاستعانة بالخبرات والكفاءات المهنية المؤهلة، وعدم الانسجام بين أعضاء المجلس من جهة أخرى، ويبقى ارتباط عمل اللجان بالموارد المالية.

نخلص إلى أن اللامركزية الإدارية إذا لم يقابلها تمويل محلي مناسب يغطي الاحتياجات الأساسية لعمل الأجهزة والهياكل، من موارد بشرية ووسائل مادية، فإن

¹المواد34،33،32، قانون البلدية رقم 11-10.

التنظيمات القائمة تصبح لا معنى لها ولا تأثير على الصعيد المحلي، لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بقدرتها على إعداد وتنفيذ خطة التنمية¹.

كما تجدر الإشارة إلى ضرورة منح بعض الهيئات المتخصصة عضوية دائمة في اللجان البلدية، للاستفادة من خبرتها كعضوية الجمعيات الرياضية والجمعيات الثقافية في اللجنة الاجتماعية والثقافية والرياضية، وتمنح عضوية ممثلي الخبراء الاقتصاديين والمحاسبين في لجنة الاقتصاد والمالية مثلاً، وتضم الفلاحين والمهندسين في الفلاحة والري في لجنة الفلاحة والري، وعضوية لجان الأحياء وجمعيات البيئة في لجنة التهيئة والتعمير.

وهذا دعماً للمشاركة الشعبية الفعالة في تسيير الشؤون المحلية، وهذا ما يجعل التسيير فعالاً وشفافاً كونهم يعايشون مشكلات المواطنين، ويدركون سبل حلها وخاصة أن اللجان لها دور فعال في الإسهام بالشكل المطلوب في قيام هيئات البلدية بالدور المنوط بها، والاستعانة بالخبراء والفنيين، فتعد اللجان أحد أهم الآليات للمساهمة الفعالة للمشاركة الشعبية في التنمية المحلية.

إلى جانب أن للجان أهمية كبيرة لتقوية وتفعيل دور المجتمع المدني في الحركة التنموية المحلية على مستوى البلدية من خلال إشراكها كقوة اقتراح، والاستعانة بالخبراء والفنيين يسهم بشكل مباشر في تكييف البرامج المحلية مع البرامج الوطنية وتكييفها مع الإمكانيات البشرية والمالية للبلدية، وبالإضافة إلى ذلك فهي تقوم باختصار الوقت والتخفيف من الأعباء وتشجع على الاعتماد على التخصص وتوزيع أعباء العمل.

¹ محمد نصر مهنا، تطوير وإصلاح الإدارة المحلية المصرية من منظور الموارد البشرية، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2004، ص 86.

المطلب الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على مهام المجلس الشعبي البلدي.

نظرا لاتساع نشاط المجلس فلا يمكنه دراسة ومعالجة جميع المسائل والقضايا المتعلقة بالمواطنين، فلا يمكن الإلمام بجميع التفاصيل. كما إن تطور مهام الجماعات المحلية وتحدياتها يستوجب إحداث تغييرات مستمرة في التنظيم المحلي في الجزائر وتكييفه مع تطورات المجتمع ومتطلبات التنمية المحلية. يعد غياب الكفاءة و التأهيل لإطارات البلديات، السبب في افتقار الإدارة المحلية إلى الأساليب العصرية في التسيير، مما انعكس سلبا على أداء المجالس المنتخبة، وعطل من وتيرة التنمية المستدامة، وهذا ما أدى إلى العقم التنافسي والخلل التمثيلي والعزوف الانتخابي لكون النتائج محسومة سلفا.¹

بالرجوع إلى الواقع فإنه وحسب تصريحات وزير الداخلية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع قانون البلدية، فإن المجالس المحلية يعاني بسبب الاختلالات والصراعات، وكذا سوء التسيير، وصرح أن 33 مجلسا محليا يوجد في حالة انسداد منذ 2008، إلى جانب متابعة 206 منتخب قضائيا من بينهم 43 رئيس بلدية أدى إلى فصل 49 منهم نهائيا، كما أشار وزير الداخلية إلى أن مصالحه سجلت 32 حالة سحب الثقة من رؤساء المجالس المحلية من بينها 21 حالة متصلة باختلافات خطيرة بين الأعضاء و 11 حالة أخرى على خلفية سوء التسيير.²

¹ دلباز كمال، انعكاسات الإصلاح الانتخابي على المشاركة السياسية في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم

السياسية، العدد 2، أكتوبر، 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، ص323.

² معلومات واردة في موقع المجلس الشعبي الوطني على شبكة الانترنت، www.apn-dz.org، الجزائر.

الفرع الأول: تأثير استقرار المجلس الشعبي البلدي على فاعلية دوره.

قد حدد قانون البلدية 12-10¹ الحالات المنصوص عليها والمتعلقة بحل وتجديد المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

مع ذلك يصعب اللجوء إلى حل المجلس رغم ما شهدته بعض المجالس البلدية من عدم استقرار المجالس المنتخبة وانسداد رهن في كثير من الأحيان مصالح المواطنين وبذلك أن حل المجالس لا بد أن تعود سلطته التقريرية إلى القضاء، لان حالة خرق أحكام دستورية يبقى مفهوم واسع، وان السلطة التنفيذية تبني قراراتها بناء على تقارير الولاية في كثيرا من الأحيان.

كما اشترط قانون البلدية أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ثم يعين الوالي في مهلة (10) عشرة أيام متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء لتسيير شؤون البلدية، وتجرى انتخابات في اجل أقصاه (6) أشهر، ولا يمكن إجراؤها في السنة الأخيرة².

تدعيم المركز القانوني للمنتخب:

على عكس قانون البلدية السابق، أشار قانون البلدية رقم 11-10 إلى القانون الأساسي الخاص بالمنتخب، وعلى ضرورة استفادة المنتخبين من علاوات وتعويضات مناسبة ملائمة، وهذا رغم البقاء على مبدأ العهدة مجانية، وترك للتنظيم تحديد كيفيات التطبيق.

¹ المادة 46، قانون البلدية رقم 11-10.

² المواد، 47، 49، 48، قانون البلدية 11-10.

كما نص صراحة على انه يستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني خلال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية، وإلى جانب الاهتمام بتكوينه فيلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه¹.

إذا كان بناء جهاز إداري فعال ورشيد يساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة والمتوازنة لن يتم إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري، فإن أول ما يجب القيام به هو توفير المناخ الملائم لتطبيق الإصلاحات الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري، حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة² خصوصا على المستوى المحلي.

أما في إطار دعم الديمقراطية تم إلغاء المادة 45 من مشروع قانون البلدية، والتي كانت تنص على أنه "تنتهي بقوة القانون العهدة الانتخابية لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي الذي يكون حزبه السياسي قد تم حله قضائيا"، وهذا ما لا يتطابق مع مبادئ الديمقراطية لكون المنتخب أصبح ملكا للشعب الذي انتخبه وليس لحزبه فقط، فهو يمثل إرادة الشعب وسلطته.

وقد استند رأي اللجنة أن المادة 45 تم حذفها كون أن مجالها هو قانون الأحزاب وليس قانون البلدية، وضمان انسجام النصوص القانونية بين المنتخبين على المستوى المحلي و الوطني³.

ويرتبط قانون البلدية عضويا بقانون الانتخابات والذي يحدد شروط النائب والانتخاب والعلاقة بين الأحزاب ومنتخبهم، كما يتطلب إلا صلاح تعديل قانون الجمعيات وذلك

¹ المادة 37، قانون البلدية رقم 11-10.

² قادري لطفي محمد الصالح، المرجع السابق، ص 23.

³ رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص 52.

لتمكين الجماعات المحلية من أداء دورها بفاعلية وتحقيق التنمية الموجودة من المواطنين وذلك لأن المجتمع المدني يشارك ويساهم في الحياة اليومية والمشاريع التنموية، كما إن قانون البلدية يرتبط ارتباطاً عضوياً بقانون الأحزاب والجمعيات.

وفي إطار إصلاح التنظيم الإداري المحلي فإن الأمر يتطلب إصدار القانون الأساسي للوالي والذي يحدد مركز الوالي في التنظيم الإداري المحلي، والقانون الأساسي للمستخدمين الإدارة العمومية والقانون الأساسي المتعلق بالأمن العام للبلدية، والقانون الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، لتحديد وضبط العلاقة والصلاحيات بدقة بينهم.

وهكذا يتوقف قيام ونجاح اللامركزية المحلية في الدولة على عوامل متعددة أهمها مدى الاستقرار السياسي، ومدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة ودرجة وعي شعبها ومستوى معيشتته، ومدى القدرة المالية والفنية لوحدها الإقليمية فضلاً عن النزاعات الإقليمية التي تسيطر على المواطنين في بعض أجزاء إقليم الدولة.¹

والحال كذلك فإن الممارسة الواقعية أبرزت ظهور صراعات بين الأحزاب داخل الجماعات المحلية تسببت في انسداد في المجالس، كما أدت إلى ظهور انحرافات في ممارسات المنتخبين مثل سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية والاختلاس واستعمال التزوير والصفقات غير القانونية.

وهذا راجع إلى ضعف الرقابة الإدارية من جهة خاصة منها الفنية، وضعف الرقابة السياسية من جهة أخرى والمتعلقة بالإجراءات، والرقابة الشعبية المتمثلة في المجتمع المدني باعتبار البلدية قاعدة اللامركزية فهي تجسد جوهر الديمقراطية المحلية، ومكان مساهمة وإشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ولذلك يجب تحديد هيئات البلدية، وتوضيح العلاقة بينها سواء هيئة المداولة أو هيئة التنفيذ أو إدارة البلدية، ومدى تحقيق مبادئ اللامركزية الإدارية.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص114.

نصت المادة (47) السابعة والأربعون من قانون البلدية على أنه "تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر".
وتكف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي, كما تعد جهاز التنفيذ على مستوى البلدية وعلى مستوى الولاية.

أ-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

شكلت طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي عائق كبير لسير عمل المجلس، وتم تسجيل عدم استقرار في المجلس وغياب الانسجام بين الأعضاء لعدم اختياره من الأغلبية المطلقة، والسؤال المطروح لماذا لم ينتهج طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي لتكريس الديمقراطية.

وعلى خلاف ذلك فان مشروع قانون البلدية في المادة 69 منه نص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي خلال (15) خمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الاقتراع، فتقدم القائمة التي أحرزت على أغلبية المقاعد من رئيسها الذي يختار من بين منتخبين القائمة الانتخابية في رئاسة المجلس.

وينتخب الرئيس بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في حالة عدم حصول القائمة ذات أغلبية على الأغلبية المطلقة وأحرزت على 30% على الأقل المرشحة أو المرشح الذي أختاره بين أعضائها.

إلا أن مشروع القانون كان قد عالج مسألة تساوي عدد المقاعد لقائمتين أو أكثر فقام بترجيح القائمة التي تحتوي على أكثر عدد من النساء المنتخبات، وهذا تشجيع مشاركة المرأة في الحياة السياسية، ففي حالة تساوي عدد الأصوات ترجح القائمة التي تحتوي على أكبر عدد من النساء وفي حالة تساوي عدد النساء المنتخبات ترجح القائمة التي تتضمن أصغر معدل السن للمنتخبين.

ثم عدلت المادة من طرف اللجنة وأصبح يرأس البلدية الأصغر سنا، وهذا تشجيعا للشباب، و لمعالجة الانسداد الذي تعاني منه البلديات فقد نص المشروع قبل تعديله على أنه ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة حصول المرشح على $3/2$ ثلثي أصوات المنتخبين، وينظم دور ثاني بتقديم مرشح آخر خلال 48 ساعة.

وفي حالة تساوي عدد الأصوات فأعطي الترتيح الأكبر في الأصوات، وفي حالة تساوي عدد الأصوات من نفس الجنس يعلن الأصغر سنا رئيسا، وهذا تشجيع للشباب وفي حالة تساوي الأصوات وكان عدد المرشحين امرأة يعلن انتخابها هي كرئيس للمجلس الشعبي البلدي¹.

وكان المشروع قبل التعديل يهدف إلى تشجيع الأحزاب السياسية والقوائم لمشاركة المرأة وتصدرها للقوائم بدل المشاركة فقط، وإن كان يعتبر في إطار الإخلال بالمساواة بين الرجل والمرأة ومن جهة أخرى على حساب الديمقراطية والكفاءة عند البعض الآخر.² أما فيما يتعلق بقانون البلدية رقم 10-11 وبموجب نص المادة (65)³ الخامسة والستون منه فإنه " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

¹ المادة 69 من مشروع القانون المتعلق بالبلدية.

² إلا انه تم تعديل المادة 69 من مشروع قانون البلدية بناء على اقتراح النواب بالنص على انه " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد... "، وذلك احتراماً لإرادة الناخبين والأحزاب السياسية التي فازت بالأغلبية المطلقة للمقاعد.

وتعميقاً للممارسة الديمقراطية في المجالس المنتخبة وحرصاً على استقرار المجالس نص في المادة 69 مكرر على انه "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة، ينظم دور ثان خلال 48 ساعة، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

وفي حالة تساوي عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"، التقرير التكميلي عن مشروع قانون البلدية، المرجع السابق، ص 78.

³ قانون البلدية رقم 10-11.

وفي حالة تساوي عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشحة أو المرشح الأصغر سناً

أما في ظل قانون الانتخابات فقد نصت المادة 80 منه على أنه "في غضون الأيام الخمسة عشر الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهد الانتخابية.

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

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

يكون الانتخاب سرىا، ويعلن رئيسا لمجلس الشعبي البلدي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المرشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزا المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها، يعلن فائزا المرشح الأصغر سناً

الملاحظ أن هناك خلاف بين المادة 65 من قانون البلدية 11-10، والمادة 80 من المادة 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، وقد تم تطبيق قانون الانتخابات في الانتخابات المحلية، بعد جدل، والغريب في الأمر أنهما تمت المصادقة عليهما في نفس السنة ونفس البرلمان، كما أن طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ترك مجالها قانون الولاية وهو الأصل.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفتان فهو من جهة ممثل للبلدية ويمارس صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، كما يمثل البلدية في التظاهرات

الرسمية والاحتفالات، ويعد ميزانية البلدية وتنفيذها كما يقوم بالمحافظة على أموال البلدية، وتسيير مؤسسات البلدية.

وله صفة أخرى فيعد ممثلاً للدولة فهو يتولى تحت سلطة الوالي تسيير وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية، ويمارس الضبط الإداري، ويسهر على حسن النظام العام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية، كما أن له صفة ضابط الحالة المدنية وله صفة ضابط الشرطة القضائية، ورغم أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهام عديدة واسعة فإن قانون الانتخاب لم يقدّم إعطاء أهمية لعملية انتخابه والشروط الواجب توافرها فيها.

ولأن مجالسها الشعبية البلدية هي مقوم من مقومات فاعلية وكفاءة النظام الإداري وهذا ما يتطلب في تنظيمها وقيادتها وإدارتها الكفاءة والرشادة والفاعلية والاستقرار والانسجام والقيادة الإدارية الراشدة وسيادة روح الفريق الواحد في مجالسها¹

ونظراً للتجربة التي عرفتها الجزائر في الانتخابات التعددية، وما ميز هذه المرحلة من انسداد في المجالس المحلية، وظهور الصراعات الحزبية الضيقة، والإفراط في سحب الثقة هذا ما أثر على سير المجالس وعملها وهو ما انعكس سلباً على مصالح المواطنين.

مع ذلك لم يحظ المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالعناية اللازمة في التشريع الجزائري، فلا قانون الانتخابات ولا قانون البلدية منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكانة اللازمة والاهتمام الواجب به يتناسب والدور الهام والحيوي والمتمثل في تجسيد الديمقراطية والتنمية المحلية.

ولقد عرفت مرحلة ما بعد قانون الانتخابات لسنة 1997 ظهور مجالس شعبية بلدية تعددية وذلك بالاعتماد على التمثيل النسبي، هذه الانتخابات وبالرغم من إيجابياتها إلا أنها أحدثت كثير من الاختلالات في الممارسة الميدانية منها الانعكاس السلبي لتنوع التمثيل

¹ الطاهر خويضر، قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية

تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر جويلية 2009، ص 73.

الحزبي داخل المجلس، فعوضاً من أن تكون عاملاً محفزاً لأداء أحسن وأفضل، أدى ذلك إلى تراجع الأداء للمجالس وإلى حدوث مشاكل كثيرة في التسيير.

ونص قانون البلدية الجديد على أنه¹ "يجب على رؤس المجالس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك" وذلك حتى يتفرغ الرئيس لمهامه، ويلم بانشغالات ومتطلبات المواطنين.

وتنتهى مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستقالة طبقاً للمادة (54) الرابعة والخمسون من قانون البلدية، والتي نصت على أن الاستقالة تقدم أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويحضر الوالي فوراً وتصبح سارية المفعول ونهائية بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها، وكما تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بسحب الثقة منه.

وقانون البلدية لم يحدد أسباب سحب الثقة وهو ما فسح المجال من الناحية العملية للتعسف في استعمالها ضد بعض رؤساء البلديات، وفتح المجال للوصاية في اعتمادها ونص قانون البلدية² على أنه "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال (10) عشرة أيام على الأكثر..."، وهذا لحسن سير مصالح البلدية وعدم عرقلة وتعطيل شؤون مصالح المواطنين بدل شهر في القانون القديم.

كما جاء مشروع القانون بتقييد إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدم إمكانية اللجوء خلال السنة الأولى من العهدة ولا خلال السنة الأخيرة منها، كما لا يمكن إدراج طلب مرفوض لسحب الثقة خلال نفس السنة وهذا ضمان لاستقرار وتماسكه.

وتم حذف المادة (79) التاسعة والسبعون منه بعد تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون، وألغيت المادة كلياً، ونصت لنص المادة 69 من قانون البلدية

¹ المادة 63، قانون البلدية رقم 11-10.

² المادة 71، قانون البلدية رقم 11-10.

رقم 10-11 على انه "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم بما يلي:

02 نائبان اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 7 إلى 9 مقاعد.

03 ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 11 إلى 13 مقعد.

04 أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 15 مقعد.

05 خمسة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة من 23 مقعد

06 ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المكونة 33 مقعد".

ويعرض على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة على النواب الذين اختارهم خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه.

وطبقا لقانون البلدية السابق فإنه في حالة تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانعا يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، ولم يحدد قانون البلدية مهام خاصة للنواب وترك حرية للرئيس في ذلك.

ومن الناحية العملية نجد أن النواب يكلفون بمهام، ولكن نظرا لعدم تحديد القانون لطرق توزيع هذه المهام بين الهيئة التنفيذية، فيصعب التنسيق بين النواب ورئيس المجلس الشعبي البلدي لكون أن اختيارهم يخضع لتشكيلة للمجلس البلدي

كما أن تعيين النواب يخضع للمصادقة من المجلس الشعبي البلدي فيجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينوب غيره في بعض مهامه نائبا أو منتخبا انتدابه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم.

بالرجوع إلى الواقع نجد أن عدم تحديد الصلاحيات للهيئة التنفيذية يؤدي إلى عدم الانسجام بينهم رغم كثافة حجم العمل والمهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه.

كما إن الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية تصدم بعوائق تحول دون الوصول لتحقيق أهدافها، والمتمثلة في الصراعات الحزبية الضيقة ونقص الوعي السياسي، وإلى جانب نقص الكفاءة البشرية والتكوين، وطبيعة المجتمع المدني يعتمد في بعض الأحيان على القبلية الجهوية وتغليب المصالح الشخصية الضيقة على المصلحة العليا. وتتجلى أهمية الانتخابات باعتبار قانون الانتخابات يحدد شروط الترشح والانتخاب، وتضمن الاستقرار السياسي، ويساهم في تكوين الأحزاب السياسية، وتساهم في تفعيل الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان.

ورغم أن الجهاز التنفيذي هو جهاز جماعي فالملاحظ الرئيس يسيطر بشكل واضح، لأنه يقوم بمهام الرئيس طوال مدة الولاية فليس هناك نظام للرئاسة الدورية، ولهذا يتولى الرئيس قيادة الجهاز التنفيذي ويعين بنفسه الشخص الذي يحل محله من بين نوابه في حالة غيابه أو حدوث مانع قد يمنعه من الاستمرار في العمل.

وتقوم الهيئة التنفيذية البلدية تحت إشراف ومسؤولية رئيسها بالعمل على انعكاس تحريك وتنشيط وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، وعليه تعاني البلديات معظمها من ضعف مجال التأطير البشري، وهو ما انعكاس على التنظيم والتسيير والتخطيط، فالإطارات الجامعية والفئات الفنية المتخصصة لا تتجاوز نسبتها 4.44 % أما الفئات ذات المستويات العلمية البسيطة (ابتدائي، متوسط، ثانوي نسبة 5.6% وما في الفئات الأخرى 38.76 % من المستويات الأقل وفقا لإحصاء سنة 2000، وهذا ما أدى إلى عجز البلديات، وانعكس سلبا على سير مرافق البلديات و مردوديتها.¹

وبدراسة المعطيات والأرقام يتضح ضعف التأطير حتى بالنسبة للمنتخبين، حيث أن عدد المرشحين بلا مستوى دراسي في الانتخابات البلدية 2002 بلغ 11344 وهو ما يمثل نسبة 9,48 بالمئة، وبلغت نسبة المرشحين بمستوى الابتدائي 17484 بما يمثل 14 بالمئة

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص74.

أما المستوى المتوسط فبلغ 21,64 بالمئة بما يمثل 37587 مرشح أما التعليم العالي في مرحلة التدرج فبلغ نسبة 18;98 بالمئة يمثل 22706 مرشح وفي طور ما بعد التدرج بلغت النسبة 3,87 بما يمثل 4629 مرشح¹.

وإن المجالس المنتخبة بحاجة إلى استقلالية إدارية ومالية عن السلطة المركزية ليتكيف مع حجم العمل والأهداف المنوطة بكل من البلدية والولاية، كما يتطلب توفير الإمكانيات المالية لتأهيل الإطارات وتكوينهم وتحفيزهم، وتعزيز التأطير الإداري والتقني. فالبليات عاجزة عن التسيير بسبب نقص الكفاءات البشرية، ونقص الموارد المالية، فهي تعجز عن توفير المعدات الضرورية أحيانا أو صيانة عتاد التنظيف أو الإنارة العمومية أو قنوات المياه، كما هي عاجزة عن إدارة قاعات المطالعة والمكتبات البلدية، وعن النقل المدرسي أو المطاعم المدرسية، أو المدارس الابتدائية.

وهذا ما يتطلب إعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة ليكون بناء على دراسة اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، وذلك بالسماح للمجالس المنتخبة للقيام بدورها التنموي.

الفرع الثاني: انعكاس النظام النسبي على دور المجلس الشعبي الولائي.

يسمح نظام التمثيل النسبي بتوزيع المقاعد نسبيا بحسب عدد الأصوات التي حصلت عليها القوائم المتنافسة، بحيث تصير تركيبة المجلس المنتخب ممثلة تقريبا لكل التيارات السياسية المتواجدة داخل الدولة. ولهذا يوصف هذا النظام بأنه عادل ويحقق الشرعية بخلاف نظام الأغلبية الذي يروم تحقيق الاستقرار والفعالية.

غير انه رغم ميزة العدالة التي يتميز بهذا نظام التمثيل النسبي إلا أن ابرز ما يؤاخذ عليه انه لا يسمح بتحقيق الاستقرار داخل المجلس لأن توزيع المقاعد على عدد لا متناهي

¹ عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية واليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، العدد 27، افريل 2011، ص 67.

من القوائم يجعل انفراد قائمة واحدة بالأغلبية صعبا إن لم يكن مستحيلا وهذا ما يهدد استقرار الحكومة كما كان عليه الحال في إيطاليا قبل إصلاح القانون الانتخابي سنة 1993، بل أكثر من ذلك، فإنه بسبب نظام التمثيل النسبي سقطت جمهوريات بالكامل مثل جمهورية ويمر في ألمانيا (1919 . 1933) والجمهورية الفرنسية الرابعة (1946 . 1958)¹.

باعتبار المجلس المنتخب الإطار القانوني الذي يشارك من خلاله المواطن في تسيير شؤونه بنفسه، يتعين إعادة النظر في طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث سينعكس ذلك على استقرار المجالس المنتخبة والتقليل من التعسف في حالات استعمال سحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وحالات الانسداد لبعض المجالس الأخرى بسبب تركيبة هذه المجالس وإفرازات الأنظمة الانتخابية.

من الناحية العملية فإن المجلس الشعبي البلدي له اختصاصات واسعة في مختلف المجالات والميادين ولكن هذه الاختصاصات مرتبطة بهيئات الوصاية في التجسيد وخاصة الوالي فهو الجهة التي تمول البلدية، وبالتالي يقوم بتحديد الأولويات في البرامج هذا الأخير غير مقيد باقتراحات وأراء المجلس، كما أن الميزانية تخضع لرقابته ولا يمكن تنفيذها دون موافقته أي مصادقته.

إضافة إلى انه يعيق عمل المجلس في ممارسة اختصاصاته نقص الكفاءات البشرية المؤهلة والفنية سواء بالنسبة للمنتخبين أو الإدارة، كما أن الصراعات الحزبية الضيقة تشكل عائقا أمام التنمية المحلية.

إلى جانب وجود هيمنة فعلية لرئيس المجلس الشعبي البلدي على مجمل الصلاحيات لكون جميع الوسائل المادية والبشرية في البلدية تخضع لسلطته، ويعد الانتخاب بالقوائم المغلقة محسومة مسبقا، وهو ما أدى إلى العزوف على القوائم المنتخبة، واختيار المترشحين

¹ نصر الدين بن طيفور، مدى تحقيق القوانين الانتخابية الجزائرية لاستقرار وفاعلية المجالس المنتخبة، مقال غير منشور

على أساس القبيلة أو الأموال أو على أساس الولاء أو الشعبية بدلا من الانتخاب بمعيار الكفاءة .

كما أنه بالإضافة إلى عدم وضوح العلاقة بين المنتخبين والهيئة التنفيذية، يجب تحديد عن طريق التنظيم عن كيفية سير نظام المداولات، وكيفية سير عمل اللجان بإعداد النظام الداخلي لتحديد نظام سير مداولات المجلس الشعبي البلدي، وتعيين مقرر ليقوم بإعداد تقرير مفصل حول الموضوع محل المداولة، لتمكين أعضاء المجلس من الإلمام بمختلف جوانبه، فالكاتب العام رغم نص القانون على كونه كاتب الجلسة إلا أنه من الناحية العملية يصعب أن يقوم بإعداد تقارير على جميع المسائل المعروضة على المجلس.

إلى جانب الدور المهم للمجلس البلدي في هذه الميادين يقوم المجلس بتشجيع الاستثمار فإلى أي مدى يمكنه المساهمة في ذلك ؟ وما هي الأسس والوسائل التي يركز عليها ؟ وما هي العوائق التي تعترض القيام الاختصاصات في ظل التحديات الراهنة؟ وتختلف البلديات في الجزائر من حيث المميزات الديمغرافية لعدد السكان، ونسبة البطالة وحجمها، ونسبة التمدرس ونسبة التغطية بالكهرباء، ومياه الشرب، والتغطية الصحية، والمميزات المادية المتعلقة بالموقع الجغرافي من مناطق الجنوب والسهوب والهضاب العليا والمناطق الجبلية في الشمال والمناطق الحدودية.

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي يقوم بتشجيع النشاط الاقتصادي والاستثمار المحلي وهذا على الرغم من التوجه الرأسمالي الذي يقلص من تدخل الدولة في هذا المجال وإلى جانب نص الدستور على حرية الصناعة والتجارة، يقوم المجلس البلدي بالاستثمار في المجال الفلاحي، والمجال الصناعي ومجال الحرف اليدوية وفي مجال التوزيع والنقل وفي المجال السياحي ومجال السكن.

وعليه يتعين التخفيف من الرقابة الإدارية للحيلولة دون هيمنة الوالي على جميع الصلاحيات، وذلك من أجل تفعيل دور المجلس الشعبي البلدي للقيام بالدور المنوط به هو

المساهمة في التنمية، وإشباع الحاجات العامة للمواطنين، وعدم الاقتصار على الدور التقليدي المتمثل في الخدمة العمومية من الإنارة والنظافة وقنوات صرف المياه القذرة.

وقد تم سحب من البلديات مجموعة من الصلاحيات منها توزيع الأراضي والسكن الاجتماعي ثم السكن الريفي والإعانات الاجتماعية وتحويلها إلى هيئات عدم التركيز الإداري وهناك بعض الوظائف العامة التي لا تتولاها الجماعات المحلية، كما لا تقوم بها السلطة المركزية، وإنما ترك القيام بها إلى سلطات متخصصة وفقا للقوانين، وهي هيئات محلية مستقلة مثل المستشفى والجامعة وهذا رغم إن المسؤول فيها يعين ولا ينتخب.

ثم ان ضعف تسيير وأداء الجماعات المحلية يتم إصلاحه من خلال إعادة النظر في النمط الانتخابي لضمان الكفاءة والشفافية بعيدا عن الجهوية والحزبية الضيقة، وتأثير المال السياسي، واستعمال وسائل الدولة في الحملة الانتخابية، وتكوين المنتخبين وتحسين أجورهم لنتناسب مع حجم العمل.

وإذا كان التطبيق العملي يتطلب على الأحزاب السياسية والقوائم الممثلة في المجالس المنتخبة الانسجام للقيام بالدور التنموي المنوط بها بمختلف مجالات التنمية وأبعادها، فان اغلب حالات الانسداد وعدم الانسجام يعود لتطبيق نظام التمثيل النسبي في بيئة يغلب عليها القبلية والمصالح الحزبية الضيقة وصراع النفوذ، وضعف الأحزاب السياسية، ونقص وعي المواطن.

وهذا إلى جانب ضرورة دعم التمويل المحلي وذلك من خلال دعم الجباية المحلية ومن خلال تحويل الجماعات المحلية المساهمة في تشجيع الاستثمار وجلب المستثمرين.

هذا ويجب إيجاد نظام اقتراع يضمن تمثيل الأقليات السياسية في المجالس المحلية ولضمان تحقيق الديمقراطية المحلية، ولتفعيل المجلس البلدي يوجد النظام الداخلي للمجلس منذ الذي يبين كيفية العمل الداخلي للمجلس.

إن الهيئة اللامركزية تخضع لرقابة من السلطة المركزية، وفي بعض الأحيان من ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي وتخضع لنوعين من الرقابة، فالرقابة المشددة مثل رقابة الوزير على المحافظ والمصالح الخارجية، والرقابة المرنة التي تطبق على المجالس المحلية أي على المداولات¹.

وإذا كانت المجالس المنتخبة تؤدي دورا شكليا أو سوريا وصلاحيات منقوصة بسبب الوصاية المشددة، وان قراراتها لا تنفذ وهذا ما يحد من فعاليتها والى تقليص دورها، فان النظام الانتخابي كان له انعكاس على الأحزاب السياسية، وخاصة على تمثيلها في المجالس المنتخبة، فتم تضخيم الأحزاب الكبيرة، وتخفيض تمثيل الأحزاب الصغيرة، وأدى إلى عدم التناسب بين عدد الأصوات وعدد المقاعد.

كما أن نظام التمثيل النسبي قد حقق أهداف السلطة بإضعاف المعارضة في البرلمان، وخلق الصراعات الداخلية بين الأحزاب في المجالس المحلية، مما اثر على التنمية المحلية، ودورها في التكفل بانشغالات المواطنين،² وافرزها أحزاب مهيمنة كان لها اثر في انتخابات مجلس الأمة.

ولابد من تفعيل الرقابة السياسية من خلال دور الأحزاب في انتقاء المنتخبين المحليين وتكوينهم ومراقبتهم، مع ضرورة تزويد الجماعات المحلية بوسائل بشرية ومادية تتماشى ومتطلبات تسيير ويضطلع رئيس البلدية بتحسين الموارد المالية للبلدية، وذلك بالسعي للمساهمة بتحسين الإيرادات الجبائية، وإيرادات الممتلكات المتنوعة من خلال مساعدة مصالح الضرائب في تحصيل الرسوم، والحقوق.

¹ André de laubadère, Droit administrative, Edition Delta, 2002,p118

² لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2005-2006، جامعة منتوري قسنطينة، ص 161.

إلى جانب إن القانون منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في مجال تنشيط الاقتصاد، وتهيئة الظروف للمستثمرين والسعي نحو جلب المستثمرين لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إلا أنه من الناحية العملية نجد صعوبات وعوائق وذلك يعود للرئيس في حد ذاته أحيانا بسبب عدم استعماله لصلاحيته، ولجهلهم بالمكانة الممنوحة لهم والصلاحيات المسندة إليهم، وبسبب ضعف المستوى التعليمي لهم، ولكون الإدارة عاجزة عن تنفيذ المهام التقليدية والتي لها علاقة مباشرة بالمواطن، وكذلك غياب الكفاءات البشرية.

ويعود كذلك الأمر إلى عدم صدور النصوص التنظيمية والتطبيقية للقانون البلدي، لتحديد الصلاحيات بدقة، وتحديد المركز القانوني لرئيس المجلس البلدي وتحديد العلاقة مع الوصاية من الوالي والهيئات التنفيذية التابعة له من مديريات تنفيذية لها علاقة بهذا المجال فرئيس المجلس الشعبي البلدي يكمن دوره في تفعيل اللجان، وعمليا نلاحظ عدم جدية عمل اللجان التي تشكيلها دون مراعاة المؤهلات الفنية والعلمية، كما أن عدم وجود نصوص تنظيمية تبين كيفية تشكيل اللجان، والنظام الداخلي لها، وكيفية عملها، هذا ما فتح المجال لتواجد عناصر غير مؤهلة، وهو ما انجر عنه هيمنة رئيس البلدية على التسيير الإداري وهذا بعيد عن مجال التخطيط الاستراتيجي.

وأمام تعدد وتوسع صلاحياته نتج عنه عدم التكفل بجميع الاختصاصات كما يعود عدم الفاعلية إلى عدم توزيع المهام مع أعضاء الهيئة التنفيذية من النواب، والارتقاء بالممارسة السياسية والاستفادة من التعددية الحزبية، والتنوع في المجلس لتقديم خدمات نوعية للمواطن.

وهنا لابد من رفع فاعلية الادعاء السياسي والاقتصادي وتحسين وتطوير وتحديث الأداء الإداري بالمؤسسات العامة والخاصة، ولابد للبلديات من اجل تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية أن تقوم تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي السهر على تزويد المواطنين

بالبينات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وبرامجها، مع دراسات حول جدواها
اقتصاديا واجتماعيا وشروطها المالية والقانونية.¹

كما أن من صلاحيات رئيس المجلس في هذا المجال تنمية وتدريب وتكوين
الموظفين لمساعدته للقيام بالتنمية الاقتصادية على مستوى البلدية، مع إصلاح الهياكل
التنظيمية، وعلى الرئيس التنسيق بين الهيئات المحلية وغيرها من هيئات عدم التركيز
الإداري.

إلا انه مع ذلك من المعوقات التي تعيق قيام البلدية بمهامها الأزمة المالية، فهي
الواقع لا تعتمد على مواردها الذاتية، فالبلديات في كثيرا من الأحيان تعجز عن تسديد
النفقات الإجبارية مثل الأجور، والنفقات الضرورية للمصالح مثل الهاتف والكهرباء والوقود
وأدوات المكاتب.

وطبقا لقانون البلدية يقوم رئيس البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط
الاقتصادي ويكون ذلك مع مراعاة الخصوصيات الجغرافية، والإمكانات المادية للبلدية،
فالاستثمار يكون في المجال السياحي في البلدية التي لها طابع سياحي، وفي المجال
الفلاحي، وفي المجال الصناعي والتجاري.

أما بالنسبة لنصوص القانونية فان القوانين في الجزائر لم تجد مجال لها للتطبيق،
بسبب الظروف السياسية والتي افرزت حالة من اللاستقرار السياسي، إلى جانب ضعف
الأحزاب السياسية سواء أحزاب السلطة أو أحزاب المعارضة، هذا ما انعكس على الممارسة
السياسية وأدى إلى العزوف عن المشاركة السياسية وعن المشاركة في الانتخابات.

¹ بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في

إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 13، 12 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر، ص 45.

بالإضافة إلى ضرورة إعادة النظر في شروط الترشح إلى المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ووضع حد أدنى إلى الترشح، كما يتطلب إعادة النظر في إجراءات الترشح بإسناد الإشراف إلى هيئة مستقلة.

إلى جانب تفعيل النصوص الدستورية وهذا ما جاء في نص المادة 23 من قانون 16- 01 المتضمن تعديل الدستور والتي جاء فيها " لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدر للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية، أو يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتهما. يحدد القانون كيفية تطبيق هذه الأحكام".

ثم إن المجالس المنتخبة تبقى بدون فاعلية إذا لم يتم وضع برامج حقيقية لتمنح للناخب إمكانية الاختيار بين المترشحين وفقا لعوامل موضوعية، وبعيدا عن تأثير الحملة الانتخابية، لكون الأمر لا يحتاج إلى ضوابط قانونية فقط إذا لم يتم توعية الناخبين بمسؤولياتهم.

ولقد أدى نظام الانتخاب النسبي الذي يعتمد على القوائم المغلقة إلى التأثير على مهام المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية بسبب تدخل الأحزاب السياسية في توجيه النواب لتحقيق أهداف حزبية ضيقة، في غياب برامج حزبية كبديل فعلي، وهذا ما اثر على اختيار المرشحين، وأصبح الاهتمام بالمرشح الذي يجلب اكبر عدد من الأصوات على حساب الكفاءة¹.

وإذا كان النظام الانتخابي قد يؤدي إلى الاستقرار السياسي، فان ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية أصبح مطلبا داخليا وخارجيا، وعليه فلا بد من إيجادليات رقابية

¹ احمد بنيني، اثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر،مجلة المفكر،جامعة ورقلة،العدد الثامن،ص295.

فعالة لضمان حياد الإدارة، وترسيم قيم ثقافة الانتخاب، وتفعيل دور الأحزاب وتكريس تقاليد الممارسة الديمقراطية العريقة.¹

كما أن نمط الاقتراع النسبي يتميز بالتعقيد والصعوبة خاصة في توزيع الباقي من الأصوات على الأحزاب والقوائم، كما يؤدي إلى انسداد وأزمات كما هو الحال في المجالس المحلية، ويؤدي إلى إنشاء عدد كبير من الأحزاب دون قاعدة شعبية وبرامج سياسية حقيقية وهناك أحزاب كثيرة لا تستطيع الترشح في جميع ولايات الوطن.²

لم تكن هذه العوامل ذات الطابع القانوني، المساهمة وحدها في انسداد المجالس الشعبية البلدية، بل تداخلت معها عوامل أخرى، ساهمت كلها في عجز البلديات عن القيام بدورها التنموي، وهي عوامل ذات طابع اجتماعي وأخلاقي منها:

- طغيان العقلية القبلية على الحقائق الاجتماعية، حيث لا زال الانتماء القبلي والعائلي موجها لإرادة الناخبين على حساب الكفاءة والنزاهة، الكفيلان وحدهما يجلب منتخبين قادرين على تسيير الجماعات المحلية؛

- محاولة جماعات المصالح الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها، للاستفادة من الأغلفة المالية التي تخصصها الدولة للتنمية المحلية، وقد تزامن ذلك مع البحبوحة المالية التي عرفت البلاد نتيجة ارتفاع أسعار البترول³، وقد ساهم في ذلك لعبة التحالفات التي يتيحها كل من قانوني البلدية والانتخابات، على حساب المنطق الحزبي، وهذا ما أدى إلى " تدهور قدرات تسيير الإدارة البلدية التي باتت ضحية في حد ذاتها لتضارب المصالح الحزبية بين

¹ دندن جمال الدين، اليات ووسائل ضمان العملية الانتخابية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، 2014، ص 200.

² لونيبي ليندة، الأحزاب السياسية والانتخابات في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2003-2004، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، ص 150.

³ عرفت البلاد مع مطلع الألفية الجديدة مداخيل هائلة بالعملة الصعبة نتيجة ارتفاع أسعار البترول التي تخطت المائة دولار للبرميل، مما سمح بدفع المديونية وتكوين احتياطي صرف تجاوز بكثير المائة مليار دولار.

الأغلبية المتعاقبة"، ولعل هذا يتجلى من خلال حالات الانسداد التي عرفتتها كثير من المجالس المحلية.

- زعزعة استقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف أعضاءه، بما فيهم المنتمين إلى قائمته، وجعله في موضع الأقلية، رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية، واللجوء المتكرر والغير مؤسس لسحب الثقة¹؛ فعلى سبيل المثال في سنة 1998، عرفت 38 بلدية سحب الثقة من رؤسائها في 20 ولاية؛ وفي سنة 1999، 48 حالة في 26 ولاية؛ أما في سنة 2000، وخلال ثلاثة أشهر، حدثت 11 عملية سحب للثقة في 05 ولايات²، ومن بين 32 حالة تم تسجيلها منذ سنة 2008، فإن 21 منها تعود للاختلالات الخطيرة بين الأعضاء، و 11 حالة الأخرى بسبب سوء التسيير³.

كل هذا شكل دافعا حقيقيا للمشروع لتبني مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية⁴، الأمر الذي يسمح للمواطن بأن يكون له دور في تحديد أولويات التنمية، مع إتاحة الفرصة للسلطة المركزية بحل المجالس التي تعرف خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس البلدي من شأنها إعاقة السير العادي لهيئات البلدية.

¹ - علما أن سحب الثقة يعتبر وسيلة رقابية من المفروض أن تبادر به الجهة المراقبة (بفتح القاف)، حتى تطرح ثقتها أمام المجلس المنتخب لتتأكد من دعمها أو سحب الثقة منها، وعادة ما ينظم بإجراءات معقدة لعقلنة استعماله خاصة من حيث النصاب المطلوب للتصويت عليه.

² من رد وزير الداخلية على سؤال شفوي موجه له من طرف النائب العمري هاملي، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 196 المؤرخة في 03-05-2000، ص 10.

³ - من تدخل وزير الداخلية خلال عرض مشروع قانون البلدية أمام المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس، رقم 205، المؤرخة في 28 مارس 2011، ص 81.

⁴ - خصص الباب الثالث من هذا القانون لمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، فقد نصت المادة 11 من هذا القانون على أنه "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"

أما بخصوص ثبات نمط الانتخابات في مختلف البلدان الديمقراطية، فإن مختلف الفاعلين السياسيين يرفضون أن يكون سلاح ضد المنافسين، ففرنسا تمثل الاستثناء بعشرة تغييرات أساسية فيس أنماط الانتخابات التشريعية بداية من 1871، مقابل على سبيل المثال تغيير واحد في بريطانيا، ثلاثة تغييرات في ألمانيا، و لا شيء في الولايات المتحدة الأمريكية¹.

¹ Pierre MARTIN, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 2006, p.142.

إن الملاحظ أن إفرزات النظام الانتخاب في الجزائر لم يكن له الأثر الإيجابي على مستوى التمثيل، وبالنسبة لكفاءة الأعضاء أو تشكيلة المجالس المنتخبة، ومع ذلك فلا جدوى من نظام انتخابي مهما كانت درجة الديمقراطية التي يحققها إذا لم ينعكس عن طريق فعالية المجالس المنتخبة، ونتجت عنه الكفاءة اللازمة لأداء مهامها.

ومن أجل ذلك فإن نجاعة النظام الانتخابي تتوقف على مدى فاعلية المجالس المنتخبة في تجسيد مهامها، وذلك لأنه المعيار الحقيقي في تكريس أحكامه ومدى ملائمة قواعد النظام الانتخابي سواء كانت المجالس الوطنية أو المجالس المحلية التي تفرزها الانتخابات.

وتعيش معظم المجالس المنتخبة المحلية في الجزائر عدم الانسجام، وذلك ما جعلها على شكل فسيفساء لا تملك فيه كتلة الأغلبية مما يهدد الاستقرار وهذا ما جعل من الصعوبة تحقيق تطلعات المواطنين.

والملاحظ كذلك انه على مستوى المؤسسة التشريعية هيمنة حزب الأغلبية على المجلس الشعبي الوطني، وهذا إلى جانب أحزاب التحالف، مما انعكس سلبا على أداء المؤسسة التشريعية، بحيث كرس هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع، وأدى إلى ضعف البرلمان في مجال المبادرة بالتشريع والرقابة على أعمال الحكومة.

لعل ذلك يعد من إفرزات النمط الانتخاب المعتمد، ومن ثم كان يعاب على كل قانون انتخابات عدم تحقيق النزاهة والشفافية اللازمة لضمان المشاركة السياسية، وهذا يعد تكريسا لما كان سائدا في ظل نظام الحزب الواحد أين كان حزب واحد هو حزب جبهة التحرير الوطني يهيمن على الحياة السياسية وعلى المجالس المنتخبة .

وقد انعكس على ذلك تقييد حرية المواطنين في اختيار ممثليهم، وبالتالي في المساهمة في تسير شؤونهم، بالرغم من الانتقال إلى التعددية السياسية والتي جاء بها دستور

1989 ، ومع ذلك عرف النظام الانتخابي الجزائري العديد من التعديلات والإصلاحات تماشياً مع طبيعة المرحلة الجديدة والتحويلات الديمقراطية والتعديلات الدستورية.

وهذا ما انعكس على تركيبة وعمل المجالس المنتخبة المحلية والوطنية، وبالرغم من أنه ما ميز المرحلة الأخرى هو الاهتمام بمصادقية وشرعية المجالس المنتخبة وذلك من جراء تسجيل تجاوزات في العملية الانتخابية ونقائص النظام القانوني الانتخابي والأمر الذي أدى إلى المساس بنزاهتها.

وظلت الأحزاب السياسية تندد بتزوير الانتخابات رغم إعادة النظر في قانون الانتخابات والإصلاحات التي عرفها هذا النظام بمناسبة كل استحقاق انتخابي من أجل ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات.

وأنه رغم أن الإصلاحات التي جاء بها الدساتير 1989،1996 والتي انعكست على المنظومة القانونية، إلا انه بسبب الأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر، وذلك بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1991 ،وما ترتب عن ذلك من حل المجالس المنتخبة والمجلس الشعبي الوطني والمجالس المحلية المنتخبة ، مما أدخل الجزائر في أزمة شرعية للمؤسسات المنتخبة.

إلى أن جاءت انتخابات 1997 والتي سجلت نقائص في النصوص التشريعية المنظمة الانتخابية المصادقية والشرعية ، فبالرغم من أن الإصلاحات كانت تهدف لتجسيد الحقوق والحريات والتداول على السلطة والمشاركة في التسيير.

كما تم تغيير نظام الانتخاب إلى نظام الانتخاب بالقائمة وذلك بهدف إيجاد نخبة سياسية بديلة في المجالس المنتخبة لتجسيد دورها، وفي نفس السياق تم تغيير تقسيم الدوائر الانتخابية والاعتماد بدل من عدد السكان على المعيار الجغرافي.

وتجدر الإشارة أنه رغم ما لاحظ من مزايا في نظام الدوائر الانتخابية المتعلقة بتوسيع التمثيل لكافة المناطق التي خصص لكل منها مقاعد، إلا أنه كان له أثر على تركيبة البرلمان بحيث لم يحقق الانسجام والطابع الوطني لعمل المؤسسة التشريعية .
فأي نظام انتخابي يجب أن يتضمن اعتبارات العدالة إلى جانب الاعتبارات العملية والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن أن يكون نظامنا الانتخابي تكرر للنظام الغربي، كونه لا يلاءم بيئتنا.

وان استقراء التعديل الدستوري لسنة 2016 يؤكد ضرورة الاستمرار في البناء الدستوري، وتدعيم استقلالية السلطات التشريعية والقضائية ومؤسسات الرقابة، بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على حساب المجالس المنتخبة، وهو ما أدى إلى إنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

ويبقى الحرص على احترام حرية الناخب ونزاهة الانتخابات احد اهتمامات معظم التشريعات، ولاسيما أمام انتشار استعمال المال السياسي، وتأثيره على نتائج الانتخابات واستعمال التهديدات والضغوطات والمناورات وتضليل الناخبين، واستخدام الوسائل العمومية وعدم حياد الموظفين، وهو ما يؤدي إلى عدم توافر الحرية الكاملة للناخبين لاختيار المرشح الذي يرغبون في التصويت لفائدته .

وبالنسبة للمجالس المحلية ونتيجة لإفرازات لنظام الانتخابي، وأمام صعوبة وجود توافق بين المنتخبين تشكلت مجالس مكونة من منتخبين ذوي مواقف متضاربة، جعلت من الصعب التوصل إلى الإجماع، وهو الأمر الذي يعتبر ضروريا في اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تلبية الحاجات الجماعية.

ولم تكن هذه العوامل ذات الطابع القانوني، هي المساهمة وحدها في انسداد المجالس الشعبية البلدية، بل تداخلت معها عوامل أخرى، ساهمت كلها في عجز البلديات عن القيام بدورها التنموي، وهي عوامل ذات طابع اجتماعي وأخلاقي منها، طغيان العقلية القبلية على

الحقائق الاجتماعية، حيث لا زال الانتماء القبلي والعائلي موجها لإرادة الناخبين على حساب الكفاءة والنزاهة، الكفيلان وحدهما بجلب منتخبين قادرين على تسيير الجماعات المحلية. إلى جانب محاولة جماعات المصالح الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها للاستفادة من الأغلفة المالية التي تخصصها الدولة للتنمية المحلية، وقد ساهم في ذلك لعبة التحالفات التي يتيحها كل من قانوني البلدية والانتخابات، على حساب المنطق الحزبي، وأدى إلى تدهور قدرات تسيير الإدارة البلدية، التي باتت ضحية في حد ذاتها لتضارب المصالح الحزبية بين الأغلبية المتعاقبة، ولعل هذا يتجلى من خلال حالات الانسداد التي عرفتها كثير من المجالس المحلية، واللجوء المتكرر والغير مؤسس لسحب الثقة.

إلا أنه كان للنمط الانتخابي النسبي دور في العودة للاستقرار السياسي على مستوى المجالس الشعبية الوطنية، فقد سمح كذلك باستكمال البناء المؤسساتي، فإن نجاح نظام التمثيل النسبي بالنسبة للمجالس المحلية مرتبط بإفرازات المجتمع من نظام قبائلي وعشائري وجهوي ونقص الوعي السياسي لناخب، ضعف الأحزاب السياسية.

ويتطلب تعديل النظام الانتخابي في الجزائر إسناد مهمة إدارة العملية الانتخابية إلى هيئات مستقلة مثل الهيئة العليا المستقلة لإدارة الانتخابات، ومنحها الإشراف عبر جميع مراحل العملية الانتخابية فعليا وباستقلالية تامة.

لقد تأثر الدستور الجزائري بالنظام الفرنسي، وقد اسند مهمة مراقبة الانتخابات إلى هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، تسهر على شفافية العملية الانتخابية، من استدعاء الهيئة الانتخابية ومراجعة القوائم الانتخابية إلى إعلان النتائج.

في حين أكدت التجارب الانتخابية في الجزائر أن ضعف الأحزاب السياسية أدى إلى التقليل من دور المواطن في المشاركة في الحياة السياسية، وحرية اختيار النواب في البرلمان، ويلاحظ أن هيمنة أحزاب الأغلبية على المجالس المنتخبة، مما أدى إلى تهميش المعارضة وإضعاف دورها في المجالس المنتخبة.

ولسد الثغرات في العملية الانتخابية يجب تفعيل دور المجلس الدستوري في السهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخابات رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، والنظر في الطعون، وهذا ما يجسد الرقابة السياسية، ويتطلب توسيع صلاحيته وتدعيم استقلالية. وإذا كان من الثابت انه ليس هناك نظام انتخابي مفضل، لكون لكل نظام انتخابي مزايا وعيوب، وعليه فان كل دولة تختار النمط الأنسب لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

و تتجلى إفرزات النظام الانتخابي في تراجع البرلمان عن وظائفه الأصلية من الدور التشريعي والدور الرقابي، وفي دور المجالس المنتخبة في التسيير المحلي والتكفل بانشغالات المواطنين.

أن تغيير أنماط الانتخابات يؤدي إلى عدة نتائج كون أن أنماط الانتخابات ذاتها هي نتاج الأنظمة السياسية و ليس العكس، وإن الأحزاب السياسية تستعمل أنماط الانتخابات لتحقيق مصالحها الانتخابية، كما أن اختيار نمط انتخابي هو في الغالب نتيجة وفاق بين القوة السياسية الفاعلة، ثم أن التغيير في نمط الانتخابات يتم اللجوء إليه في الغالب لحل الأزمات السياسية.

ضرورة إعادة النظر في نظام الحصص بسب سوء تطبيق هذا النظام، وتطبيق تدرجي ليلاءم الكفاءة الفردية الموجودة وبيئتنا الاجتماعية، عدم ملائمة نظام الاقتراع النسبي الذي يعتمد القوائم المغلقة، ولاسيما في ظل المصلحة الحزبية الضيقة، أدى النظام الانتخابي عبر التجربة الانتخابية في التأثير على تواجد وتمثيل الأحزاب السياسية في الجزائر.

إن للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تأثير على هندسة النظام الانتخابي وبالتالي انعكس ذلك على مصداقيتها وعلى أداء مهامها، أدى النظام الانتخابي إلى تشكيلة فيسفائية داخل المجالس المنتخبة، وهيمنة أحزاب التحالف على البرلمان، الاهتمام بالمرشح

الذي له شعبية، وله القدرة على جلب الأصوات على حساب الكفاءة والفعالية في القيام بالمهام.

ثم أن تخلي البرلمان عن حق المبادرة لصالح الحكومة، ذلك نتيجة لإفرازات نظام الانتخاب النسبي وللتجاوزات التي مست العملية الانتخابي اثر على شرعية المجالس المنتخبة، وضعف فعالية الرقابة التي يمارسها البرلمان بسبب ضعف أداء النواب، وهيمنة الأغلبية وضعف المعارضة.

أكدت التجربة الانتخابية في الجزائر أن ضعف الهيئات المنتخبة في الدور المنوط بها وفي المقابل هيمنة الهيئة التنفيذية على مهامها، كما أثبتت الممارسة السياسية في الجزائر ضعف الأداء الحزبي، وذلك انعكس على المجالس المنتخبة، وتغليب المصالح الحزبية الضيقة على المصلحة العامة .

وعليه فلا بد من تجسيد الديمقراطية بإقامة مؤسسات منتخبة وفق قواعد الديمقراطية لتفعيل دورها التشريعي والرقابي والتموي، وإعادة النظر في النظام الانتخابي لإنجاح التحول الديمقراطي وتدعيم دور المجالس المنتخبة، وتعزيز الضمانات لإجراء انتخابات حرة ونزيهة واليات الرقابة على سير العملية الانتخابية.

ثم يجب تدعيم المنافسة الحزبية والتعددية السياسية وتشجيع إثراء البرامج الحزبية، ووضع نظام انتخابي بسيط ليتكيف مع الأعراف والتقاليد الثقافية السياسية، ولا يكون نظام انتخابي لمرحلة انتقالية، لان هناك ارتباط بين اختيار النظام الانتخابي وبين شرعية المجالس المنتخبة، كون المشاركة السياسية مرتبطة بشعور الناخبين بعدالته ونزاهته.

- البحث عن الية انعكاس أصوات الناخبين على سياسة الحكومات، فهم لا يشعرون بان أصواتهم لها تأثير على تركيبة المجالس المنتخبة، واستخدم النظام الانتخابي لمعالجة الانقسامات الاجتماعية، بغض النظر عن الاختلافات الإيديولوجية.

- هناك الربط بين النظام الانتخابي وتفعيل دور الأحزاب السياسية، وذلك بتغيير النمط الانتخابي وترك الحرية للناخبين للاختيار بين مختلف القوائم الأحزاب السياسية.
- معالجة محدودية دور الأحزاب السياسية بسبب هيمنة أحزاب الأغلبية على المجالس المنتخبة وذلك مكرس قبل النظام السياسي، وهذا لا يشجع الأحزاب على إعداد برامج حقيقية ويؤدي إلى طغيان الصراعات بين قادة الأحزاب على المقاعد النيابية.
- لابد من تكييف النظام الانتخابي مع الظروف السياسية لتكريس التداول على السلطة، وتدعيم الرقابة على أعمال الحكومة.
- تتمين النظام الانتخابي للتمثيل النسبي من خلال التخفيف من هيمنة أحزاب الأغلبية، باسم تحقيق الاستقرار السياسي، للنظام الانتخابي أهمية بالنسبة للمؤسسات السياسية فيمكن تؤثر بالجانب السلبي أو الايجابي.
- تقرير آلية الأسئلة الاستعجالية لتدعيم سلطة الرقابة للبرلمان وتفعيل الرقابة البرلمانية.
- لا بد من اختيار نظام انتخابي على أساس الجمع بين نظام التمثيل النسبي ونظام التمثيل الفردي، ويكون التمثيل جغرافياً، كما يكون على أساس البرنامج، و ضمان التوازنات الأساسية، لان النظام الديمقراطي مرتبط بدور الأحزاب، وتمثيل رأي الأغلبية.
- ضرورة إدخال نظام الحصص ضمن الأحزاب السياسية حتى تحصل المرأة على فرص أفضل في التمثيل على أساس الكفاءة.
- تدعيم ضمانات نزاهة العملية الانتخابي بهيئة مستقلة لمراقبة الانتخابات تتمتع بكافة الصلاحيات والاستقلالية، ومراقبة منظمات المجتمع المدني والأحزاب المشاركة في الانتخابات.
- ضرورة إيجاد تناسب بين الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد على أسس تحقق المساواة الفعلية في التمثيل دون اعتماد الأساس السكاني وحده أو الأساس الجغرافي.

- لا بد من معالجة النقائص المرتبطة بالنظام الانتخابي من ضمانات نزاهة العملية الانتخابية، وضبط القوائم الانتخابية، وعملية الترشح والتصويت، الحملة الانتخابية، وإعلان النتائج والطعون الانتخابية.
- وضع قانون خاص لتنظيم الحملة الانتخابية، ووضع قواعد محددة لسير الحملة الانتخابية، وضمان المساواة بين المرشحين في وسائل الإعلام العمومية، وضمان الرقابة على الحسابات المالية للمرشحين، وتفعيل الرقابة المالية على الحملات الانتخابية للحد من تأثير المال السياسي في توجيه الرأي وتضليله، والحد من حرية الانتخاب.
- ضبط القوائم الانتخابية باستخدام الإدارة الالكترونية، وانتهاج المراجعة الدورية والتلقائية، ومنح الأحزاب والمرشحين حق الاطلاع على القوائم الانتخابية .
- إعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية، باعتماد المعيار الجغرافي إلى جانب المعيار السكاني وعدم ربط تقسيم الدوائر الانتخابية بالتنظيم الإداري فقط.
- توسيع صلاحية المجلس الدستوري في مجال الرقابة على صحة العملية الانتخابية إلى الرقابة على تقسيم الدوائر، والقوائم الانتخابية، الترشيحات، والحملة الانتخابية، والطعون الانتخابية، ومنحه الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية.
- لا بد من ضمان حياد الإدارة عن طريق إلزام جميع السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بالشفافية والحياد .
- تعديل طريقة تعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة، وذلك بضرورة أن يكون منتخبا من المنظمات المهنية، وتقبيد سلطة التعيين بالكفاءات العلمية.

- تعديل شروط الترشح في المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية و، وذلك باشتراط حد أدنى من المستوى العلمي، وذلك للسماح للمجالس المنتخبة للقيام بمهامها و لمواكبة التحديات، ولاسيما في ظل الإدارة الالكترونية .
- تفعيل دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك بمنحها الاستقلالية والصلاحيات الكاملة للإشراف على العملية الانتخابية بمختلف مراحلها، وتمكينها من الآليات القانونية و المادية.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة.
08	الباب الأول: النظام القانوني الانتخابي وطرق تحديد نتائج الانتخاب.
09	الفصل الأول: طرق تحديد نطاق المشاركة السياسية.
10	المبحث الأول: انعكاس تقسيم الدوائر الانتخابية و إعداد القوائم الانتخابية.
11	المطلب الأول: تأثير إعداد القوائم الانتخابية على نتائج الانتخابات.
12	الفرع الأول: شروط التسجيل في القوائم الانتخابية.
27	الفرع الثاني: الرقابة على إعداد القوائم الانتخابية.
31	المطلب الثاني: انعكاس تقسيم الدوائر الانتخابية على العملية الانتخابية.
32	الفرع الأول: طرق تقسيم الدوائر الانتخابية.
37	الفرع الثاني: الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية.
47	المبحث الثاني: ضمانات حق الترشح للمجالس المنتخبة.
48	المطلب الأول: مدى ملاءمة شروط الترشح لمتطلبات عمل المجالس المنتخبة.

48	الفرع الأول: شروط الترشح للمجالس المنتخبة.
54	الفرع الثاني: إجراءات الترشح للمجالس المنتخبة.
59	المطلب الثاني: تطبيقات المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة.
60	الفرع الأول: النظام القانوني الخاص للمشاركة السياسية للمرأة.
67	الفرع الثاني: تقييم فاعلية المشاركة السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة.
78	الفصل الثاني: متطلبات تفعيل هيئات الرقابة على إدارة العملية الانتخابية.
79	المبحث الأول: مدى فاعلية الرقابة على إدارة وسير العملية الانتخابية.
80	المطلب الأول: دور القضاء في سير العملية الانتخابية.
80	الفرع الأول: اشراف القضاء على ادارة العملية الانتخابية.
92	الفرع الثاني: دور القضاء الجنائي في احترام مشروعية العملية الانتخابية.
104	المطلب الثاني: دور المجلس الدستوري في العملية الانتخابية.
106	الفرع الأول: نطاق رقابة المجلس الدستوري.
115	الفرع الثاني: حدود رقابة المجلس الدستوري.
117	المبحث الثاني: أثر النظام الانتخابي على تمثيل الأحزاب السياسية.

118	المطلب الأول: النمط الانتخابي وتشكيل الأحزاب السياسية.
119	الفرع الأول: أثر نظام الأغلبية على الأحزاب السياسية.
129	الفرع الثاني: أثر نظام النسبية على الأحزاب السياسية.
134	المطلب الثاني: الحملة الانتخابية وتأثرها على نتائج الانتخابات.
135	الفرع الأول: الضوابط القانونية للحملة الانتخابية.
142	الفرع الثاني: مدى فاعلية آليات الرقابة على الحملة الانتخابية.
154	الباب الثاني: مدى انسجام النمط الانتخابي مع دور المجالس المنتخبة.
155	الفصل الأول: مدى ملائمة النمط الانتخابي مع المجالس الوطنية.
156	المبحث الأول: حدود تأثير النمط الانتخابي على عمل للمجلس الشعبي الوطني.
157	المطلب الأول: الأساس القانوني لتحديد طرق الانتخاب.
158	الفرع الأول: مدى تأثير الأنظمة الانتخابية في تحديد النتائج.
166	الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بانتخاب المجلس الشعبي الوطني.
183	المطلب الثاني: التأثير المباشر للنمط الانتخابي على عمل المجلس.
184	الفرع الأول: سلطة التشريع.

195	الفرع الثاني: سلطة الرقابة .
213	المبحث الثاني: حدود تأثير النمط الانتخابي على عمل مجلس الأمة.
214	المطلب الأول: الأساس القانوني لتشكيل مجلس الأمة.
216	الفرع الأول: طرق انتخاب أعضاء مجلس الأمة.
219	الفرع الثاني: تأثير النمط الانتخابي على تشكيلة مجلس الأمة.
224	المطلب الثاني: التأثير المباشر للنمط الانتخابي على سلطات مجلس الامة.
225	الفرع الأول: سلطة التشريع.
230	الفرع الثاني: سلطة الرقابة.
244	الفصل الثاني: مدى ملائمة النمط الانتخابي مع مهام المجالس المحلية.
245	المبحث الأول: حدود تأثير النمط الانتخابي على الدور التنموي للولاية.
246	المطلب الأول: طرق انتخاب المجلس الشعبي الولائي.
247	الفرع الأول: آليات انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
258	الفرع الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على تشكيلة المجلس الشعبي الولائي.
263	المطلب الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على مهام المجلس الشعبي الولائي.

264	الفرع الأول: تأثير استقرار المجلس الشعبي الولائي على مهامه.
267	الفرع الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على تشكيلة المجلس الشعبي الولائي.
269	المبحث الثاني: حدود تأثير النمط الانتخابي على الدور التنموي للبلدية.
270	المطلب الأول: طرق انتخاب المجلس الشعبي البلدي.
271	الفرع الأول: آليات انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
274	الفرع الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على تشكيلة المجلس الشعبي البلدي.
283	المطلب الثاني: انعكاس النمط الانتخابي على مهام المجلس الشعبي البلدي.
284	الفرع الأول: تأثير استقرار المجلس الشعبي الولائي على فاعلية دوره.
294	الفرع الثاني: انعكاس النظام النسبي على دور المجلس الشعبي الولائي.
305	خاتمة.
314	قائمة المصادر والمراجع.

قائمة المراجع

- أولاً: النصوص التشريعية و القانونية.

- الدستور الجزائري الصادر بموجب الأمر الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج. رقم 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996.
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 90-03-1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، ج. ر. رقم 15 الصادرة في 09/03/1999.
- القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. رقم 01، الصادرة في 14/01/2012.
- القانون العضوي رقم 12-02، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بحالات التنافي، ج. ر. رقم 01، الصادرة في 14/01/2012.
- القانون العضوي رقم 12-03، المؤرخ في 12/01/2012، الذي يحدد كيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج. ر. رقم 01، الصادرة في 14/01/2012.
- القانون العضوي رقم 12-04، المؤرخ في 12-01-2012، المتضمن قانون الأحزاب السياسية، ج. ر. رقم 01، الصادر بتاريخ 15/01/2012.
- القانون رقم 80-08، المؤرخ في 25/10/1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 28/10/1980.
- القانون رقم 89-13، المؤرخ في 05/07/1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ج. ر. رقم 32، الصادر في 07/08/1989.
- القانون رقم 91-07، المؤرخ في 03/04/1991 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد

- المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني، ج.ر: رقم 15، الصادرة في 1991/04/06.
- القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 2011/07/22، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 2011/07/03.
- قانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة في 2012/02/29.
- قانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07-03-2016.
- الأمر رقم 08-97، المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانوني المحدد لعدد الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخابات البرلمان، ج.ر: رقم 12، الصادرة في 1997-03-06.
- الأمر 09-97، المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر: رقم 12، الصادر في 06/03/1997.
- المرسوم الرئاسي رقم 08-426 المؤرخ في 28/12/2008 المتضمن رفع التحفظ حول المادة 29 من اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة سنة 1979، الجريدة الرسمية، العدد 5، الصادرة بتاريخ 2009/01/21.
- رأي رقم 3 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 يتعلق بمدى مراقبة مطابقة القانون العضوي، الجريدة الرسمية عدد 1، الصادر في 14 يناير 2012. رأي المجلس الدستوري رقم 04، المؤرخ في 2011/12/22، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التتافي مع العهدة البرلمانية للدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 1، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.
- رأي رقم 05 ر. م. د/11 مؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011 يتعلق

بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد كميّات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، الجريدة الرسمية، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

- ثانياً: الكتب و المؤلفات.

أ- الكتب باللغة العربية .

1- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

2- الوردي براهيم، النظام القانوني للجرائم الانتخابية- دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.

3- أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2013.

4- أمين مصطفى محمد، الجرائم الانتخابية ومدى خصوصية دور القضاء في مواجهة الغش الانتخابي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013.

5- باديس بن خده، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2015 .

6- بدر محمد حسن عمر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، مصر، 2011.

7- بشير علي باز، المشاكل والجرائم الانتخابية للمرشح قبل اكتساب العضوية وبعد اكتسابها في ضوء انتخابات مجلس الشعب، دار الكتب القانونية، مصر، 2008.

8- بوراوي وافية، أثر النظام الانتخابي في التمثيل الحزبي، دراسة للتشريعات في الجزائر 1989-2012، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016.

- 9-بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومه، الجزائر، 2014.
- 10-دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.
- 11-داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002.
- 12-دندن جمال الدين، آليات ووسائل ضمان العملية الانتخابية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2014.
- 13-هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع بيروت (لبنان)، 2006.
- 14-زكريا المصري، مدى الرقابة القضائية على دستورية القوانين الانتخابية، دراسة مقارنة تشريعية فقهية قضائية، دار الفكر والقانون، مصر 2012.
- 15-حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 16-حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2010.
- 17-كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996.
- 18-محمد نصر مهنا، تطوير وإصلاح الإدارة المحلية المصرية من منظور الموارد البشرية، المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2004.
- 19-محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ديوان المطبوعات

- الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- 20- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومه، الجزائر 2012.
- 21- مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، مصر، 1984.
- 22- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.
- 23- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 24- ميلود خيرة، آليات الرقابة التشريعية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، 2013.
- 25- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
- 26- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- 27- مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2013.
- 28- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
- 29- مزوزي ياسين، الإشراف القضائي على الانتخابات في الجزائر، دار اللممية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 30- ناجي إمام محمد، الرقابة على انتخابات المجالس النيابية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016.
- 31- ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي (دراسة تطبيقية في الجزائر)، دار الكتاب الحديث، 2010.

- 32- سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.
- 33- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 34- سعاد الشرقاوي، عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، مصر، 1984.
- 35- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 36- سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 37- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستو1996-السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013 .
- 38- سمير دواد سلمان، مدى تمثيل النائب لناخبين في ظل النظام النيابي، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2015.
- 39- سمير محمد عبد الوهاب، عبد الخبير محمود عطا، احمد دسوقي محمد إسماعيل، السيد محمد عبد المطلب غانم، مسعد عبد الحميد رضوان، علي الدين هلال، تحليل الانتخابات المحلية، 8 ابريل 2008، دار الجلال للطباعة والنشر، 2009.
- 40- عبد الإله شحاته الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام (الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية -دراسة مقارنة-، منشأة المعارف، مصر، 2005.
- 41- عبد الرزاق عبد الحميد احمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014.
- 42- عبد المعز احمد إبراهيم، الانتخابات البرلمانية المصرية 2011-2012 ما لها وما عليها،

دار الكتاب الحديث، مصر، 2012.

43- عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1990.

44- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، مصر، بدون سنة.

45- عبد المومن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر-مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري، دار اللممية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

46- عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي و النظام الانتخابي، منشورات الحلبي، لبنان، 2005.

47- عبد الله بوقفة، الأنظمة الانتخابية، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دار الهدى، الجزائر، 2013.

48- عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

49- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري،، دار الخلدونية.

50- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

51- عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية في الأنظمة المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2002.

52- عفيفي كامل عفيفي، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية، منشأة المعارف، مصر، 2002.

53- عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام

- الانتخابي، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثانية، 2011.
- 54- عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية-دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي و النظام الانتخابي(دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، مصر، 2011.
- 55- عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2005.
- 56- عمر نهاد عطى حمدي، أثر نتائج الانتخابات على ممارسة السلطة وحقوق الأفراد، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، مصر، 2014.
- 57- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013.
- 58- صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2013.
- 59- صالح حسين علي العبد الله، الانتخاب كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة، دار الكتب القانونية، مصر، 2011.
- 60- صالح حسين علي العبد الله، التعددية ودورها في تداو السلطة، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، مصر، 2015.
- 61- صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري من 1962-1978، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
- 62- رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- 63- ريبين ابوبكر عمر، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2013.
- 64- ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.

65-ثروت بدوي ،القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار الهنا للطباعة، مصر، 1981.

ب- الكتب باللغة الفرنسية

1-André DE LAUBADERE, Droit administratif, Edition Delta, Paris, 2002.

2- BOUZIDI Nachida, La problématique du développement en Algérie le rapport etat-collectivités locales, IDARA, revue de Ecole Nationale d'Administration , numéro 2, 2003.

3- Burdeu G, Traité des sciences politiques, L.G.D.J., Paris,1966.

4-Duverger MAURICE, Institutions Politiques et Droit constitutionnel ,7 édition, Masson, Paris ,1985.

5-Khalfa MAAMRI , Le premier ministère en Algerie ,Alger ,E.N.A.L ,1984.

6-Laurent TOUVET, Yves-Marie DOUBLET, Droit des élections, Economica, 2^{ème} édition, Paris, 2014, p.632.

7- Maurice Duverger , Les partie Politiques, andColin ,8ème édition, Paris , 1973.

8-Pierre MARTIN, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 2006.

9-Philippe SUGUR, Qu'est-ce que la responsabilité politique ?, PUF, Paris, 1998.

ثالثا- المذكرات و الرسائل:

أ- الرسائل:

- 1- أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة العملية الانتخابية في الجزائر أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2005-2006، الجزائر.
- 2- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، 2014-2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر.
- 3- بوراوي أسماء، النظام الانتخابي وتأثيره على الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2013-2014 جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر.
- 4- بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، 2011-2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر.
- 5- فاروق عبد الحميد محمود، حق الانتخاب وضماناته، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1998.
- 6- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، 2012-2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر.
- 7- محمد بوطرفاس، الحملات الانتخابية، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي، أطروحة دكتوراه، 2010-2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر.
- 8- زهرة بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، 2014-2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر.

المذكرات:

- 1-بولقواس ابتسام، الإجراءات المعاصرة واللاحقة على العملية الانتخابية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، الجزائر.
- 2-حمودي محمد، النظام القانوني لسلطة البرلمان التشريعية والرقابية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير 2010-2011، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، الجزائر.
- 3-محمد علي، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، 2011-2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر.
- 4-لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005-2006.
- 5-لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2005-2006، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر.
- 6-لونيسي ليندة، الأحزاب السياسية والانتخابات في الجزائر، مذكرة ماجستير، 2003-2004، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر.
- 7-فايدة رزق، التنظيم القانوني للمجالس المحلية:دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، سيدي بلعباس الجزائر، 1994-1995.

رابعا - مقالات:

- 1- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلة يصدرها مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2012.
- 2-الطاهر خويضر، قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مجلة الفكر البرلماني، نشرة تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2009.
- 3-احمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، جامعة

ورقلة، العدد الثامن.

4- بلول صابر، التمكين السياسي للمرأة العربية والتوجهات الدولية والواقع، مجلة تصدر عن كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، العدد الثاني، 2009.

5- بوبكرا إدريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005.

6- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، ديسمبر 2004.

7- بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يوم 12 و 13 ديسمبر 2010، ورقلة، الجزائر.

8- بوشناق شمس، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص افريل، 2011.

9- بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 22، 2001.

10- دلباز كمال، انعكاسات الإصلاح الانتخابي على المشاركة السياسية في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، أكتوبر، 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر.

11- حفصة بن عشي، تعزيز تواجد المرأة بالمجالس المنتخبة في ظل القانون العضوي 12-03، ملتقى وطني حول قانون الانتخابات واقع وأفاق، جامعة قالمة 3-4 مارس 2013.

12- محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010 .

- 13- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003.
- 14- مسعود شيهوب، المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013 .
- 15- مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول ديسمبر، الجزائر، 2002.
- 16- ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، ديسمبر 2008.
- 17- نصر الدين بن طيفور، مدى تحقيق القوانين الانتخابية الجزائرية لاستقرار وفاعلية المجالس المنتخبة، مقال غير منشور.
- 18- سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد الخامس عشر، فيفري 2007.
- 19- عمار عباس، تداعيات التقطيع الانتخابي وطرق تحديد النتائج على عملية الانتقال الديمقراطي، مداخلة في الملتقى الوطني الثاني حول الانتخابات كآلية لتفعيل المشاركة في الدول المغاربية يوم 21/22 ابريل، 2013، جامعة بشار، مقال غير منشور.
- 20- عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، الجزائر، 2013.
- 21- عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم الإدارية بالمركز الجامعي غليزان، العدد الأول، جانفي 2010.

22-عمار عباس وبن طيفور نصر الدين، توسيع حظوظ مشاركة المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة أو تحقيق المساواة عن طريق التمييز الايجابي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، جوان 2013.

23-عمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، نشرة لمجلس الأمة، الجزائر، العدد 27، ابريل 2011.

24-عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية، في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 13، جوان، 2006.

25-علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة، البرلمانية الثنائية المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 33، ديسمبر 2013.

26-عصام بن الشيخ، تمكين المرأة المغاربية في ظل النظم الانتخابية المعتمدة الفرص والقيود، مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة ورقلة، عدد خاص افريل، 2011، الجزائر.

27- رابح لعروسي، الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل للتطوير البرلماني، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 6، جانفي، 2012.

28- شبري عزيزة، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 28، نوفمبر 2011.

29-خالد حساني، حماية الحقوق السياسية للمرأة في التشريع الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، 2013.

خامسا- الوثائق والتقارير:

1-الإعلان البرلماني العالمي حول المعايير الدولية للانتخابات الحرة و النزاهة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، أفريل 2012.

2- التقرير النهائي حول الانتخابات التشريعية في الجزائر، 10 ماي 2001، صادر عن المعهد

الوطني الديمقراطي (NDI).

3-مقدمة عرض الأسباب لمشروع القانون العضوي الذي يحدد كيفية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، 2011.

4-العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تم التوقيع عليه في 16- ديسمبر 1966، تاريخ نفاذ الاتفاقية 23 مارس 1976.

5-اتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة، تم التوقيع عليها في 18 ديسمبر 1979، وتاريخ نفاذها في 3 ديسمبر 1981.

6- إدريس لكريني، التمكين السياسي للمرأة المغاربية في ضوء الحراك دراسة حالة المغرب وتونس وليبيا، برنامج دعم البحث العربي، يناير 2016.

7-ديباجة مشروع قانون الانتخابات، مجلة الفكر البرلماني، العدد 29، افريل 2012.

8-الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 196 المؤرخة في 03-05-2000.

9- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس، رقم 205، المؤرخة في 28 مارس 2011.

10-الجريدة رسمية الجزائرية إعلان المجلس الدستوري رقم 01-97، المؤرخ 9 جوان 1997، العدد 3 الصادر في 11 جوان 1997.

11-إعلان المجلس الدستوري رقم 01-03، 02 جوان 2002.

12-الجريدة الرسمية إعلان المجلس الدستوري الصادر في 15 ماي 2012، العدد 32، الصادر في 26 ماي 2012.

13-حصيلة العهدة التشريعية الخامسة، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

14- النظام الداخلي للمجلس الشعبي، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخ في 13/08/1999.

15-إعلان رقم 01/م.د/97 المؤرخ في 9 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء

المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 25 جوان 1997، الجريدة الرسمية، العدد 40 المؤرخة في 11 جوان 1997.

16- إعلان رقم 01/إ.م.د/02 المؤرخ 3 جوان 2002 ، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 30 ماي 2002، الجريدة الرسمية، العدد 43 المؤرخة في 23 جوان 2002.

17- التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، افريل 2011، الجزائر.

18- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

19- حصيلة العهدة التشريعية الخامسة، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان.

سادسا- المواقع الالكترونية:

www.majliselouma.dz

موقع مجلس الأمة.

www.apn-dz.org

موقع المجلس الشعبي الوطني.

www.ml-dz.org

موقع وزارة الداخلية .

www.apn-dz.org

موقع وزارة العلاقات مع البرلمان.

المخلص:

عرف النظام الانتخابي في الجزائر العديد من التعديلات والإصلاحات تماشياً مع طبيعة المرحلة السياسية التي مرت بها البلاد، فلم يستقر المشرع الجزائري على نمط انتخابي معين، فتم اعتماد نظام الانتخاب الفردي ونظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، وذلك ما انعكس على تركيبة وعمل المجالس المنتخبة. فبالنسبة للمجالس المنتخبة على المستوى الوطني، فلقد استطاع النمط المعتمد من تحقيق رغبة النظام السياسي في تحقيق الاستقرار السياسي، إلا أنه أدى إلى ضعف الأداء التشريعي والرقابي. أما على مستوى المجالس المحلية، فقد افرز النمط الانتخابي مجالس تتميز بعدم الاستقرار والانسداد وضعف التمثيل، مما أدى إلى عجز المجالس عن القيام بدورها التنموي، وهذا ما يتطلب إعادة النظر في النظام القانوني الانتخابي لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وتجسيد الديمقراطية التشاركية، واعتماد نظام التمثيل النسبي مع تطبيق نظام القائمة المفتوحة.

الكلمات المفتاحية:

- النظام الانتخابي - المجالس المنتخبة - النظام السياسي - التمثيل النسبي - القائمة المفتوحة - الديمقراطية التشاركية.

Résumé :

Le système électoral a été connu en Algérie, de nombreuses modifications et de réformes, conformément à la nature de la phase politique que connaît le pays, le législateur algérien n'a pas fixé son choix sur un modèle électoral particulier, il a adopté le système d'élection individuelle et le système de la majorité et le système de représentation proportionnelle, ce qui se reflète sur la composition et le travail des conseils élus. Pour les conseils élus au niveau national, il a réussi à atteindre approuvé par le désir du système politique pour parvenir à la stabilité politique, mais il conduit à une mauvaise performance législatif et contrôle.

Au niveau local, le modèle électoral a donné des conseil locaux caractérisées par l'instabilité et l'obstruction, la faible représentation, ce qui entraîne un déficit de conseils dans son rôle de développement, ce qui exige une révision du système juridique électoral pour assurer l'intégrité et la transparence du processus électoral, et l'incarnation de la démocratie participative, et l'adoption du système de représentation proportionnelle et l'application du système de liste ouverte.

Mots clés :

- Système électoral - Système de la majorité - Système de représentation proportionnelle - Phase politique - Conseils élus - Démocratie participative.

Abstract :

The electoral system has been known in Algeria, many changes and reforms in accordance with the nature of the political phase that the country, the Algerian legislature has not made his choice on a particular electoral model, it adopt the system individual election and the system of majority and proportional system, which is reflected in the composition and work of elected councils. For elected councils at the national level, he has managed to achieve approved by the desire of the political system to achieve political stability, but it leads to poor performance and legislative control.

At the local level, the electoral model gave local council characterized by instability and obstruction, poor representation, resulting in a deficit of advice in his development role, which requires a revision of the electoral system to ensure legal integrity and transparency of the electoral process, and the embodiment of participatory democracy, and the adoption of proportional representation and implementation of the open list system.

Keywords :

- Electoral system - the majority system - proportional representation system - political stage - elected councils - Participatory Democracy.