

بين الاستقلال الوظيفي والتبعية التقنية: قراءة قانونية في إسناد التنظيم المادي للانتخابات لوزارة الداخلية

Between functional independence and technical dependence : A legal analysis of assigning the logistical organization of elections to the Ministry of the Interior

حتحاتي محمد¹

¹ جامعة الجلفة، m.hathati@univ-djelfa.dz

تاريخ الاستلام: 2026/06/16

تاريخ القبول: 2026/09/23

تاريخ النشر: 2026/10/15

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز وتحليل الأحكام الدستورية والتشريعية الجديدة المتضمنة في التعديل الدستوري الصادر بالقانون رقم 04-26 ، و كذا القانون العضوي رقم 05-26 الذي يعدل ويتمم الأمر 01/21 المتضمن نظام الانتخابات ؛ حيث تركزت هذه التعديلات ، في جزء منها ، على جانب مهم من جوانب العملية الانتخابية وهو التنظيم المادي الذي تم إسناده إلى الإدارة ممثلة في مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، وهو ما يلقي الضوء على جانب هام يتصل بالتزام دستوري يقع على عاتق السلطات العمومية بتقديم الدعم الضروري للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات لممارسة مهامها في شفافية وحياد وعدم تحيز.

الكلمات المفتاحية : التنظيم المادي ، العملية الانتخابية ، وزارة الداخلية ، الحياد ، الاستقلالية

Abstract :

The integrity of electoral processes has traditionally been assessed through the prism of institutional independence and judicial oversight. However, recent developments in Algeria—particularly the adoption of Law 26-05—invite a shift in analytical focus toward the material dimension of elections, often overlooked in legal scholarship.

Keywords: Electoral Management ; Algeria ; Material Preparation ; Administrative Neutrality ; Hybrid Model.

المؤلف المرسل: حتحاتي محمد ، m.hathati@univ-djelfa.dz

تصدر عن مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع ————— جامعة بسكرة

مقدمة :

قطعت الجزائر ، عبر مراحل الانتقال الديمقراطي ، عدة خطوات لتكريس حرية الترشح والانتخاب ضمن ضوابط قانونية حرص المؤسس الدستوري دوماً على التذكير بها باعتبارها من أهم الحقوق الأساسية والحريات العامة كما تضمنت التشريعات التي تنظم الحياة السياسية ضمانات لتطبيقها على أرض الواقع بما يتماشى مع طموحات الجزائريين في بناء مؤسسات دستورية تمثيلية تساعد على ضمان حقوق المواطن وترقيتها .

وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 أهم هذه الضمانات عبر دسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تم إنشاؤها بموجب القانون العضوي 19-07 ، وترقيتها كمؤسسة رقابة دستورية تمثل تحولا في نمط الإدارة الانتخابية في الجزائر الذي ظلّت لوقت كبير تُمارس عبر الإدارة كممثلة للسلطة التنفيذية ، وهو ما أُعتبر خروجاً عن مبدأ الحياد في العملية الانتخابية بل كان في مرات عديدة محل انتقادات واسعة بسبب تفشي صور الفساد في تقديم الترشيحات وسير الاقتراع في ظل عدم وجود رقابة دائمة وملازمة لمراحل العملية الانتخابية مما زاد من عدد الطعون في النتائج وضعف التمثيل بسبب العزوف الانتخابي الذي ساد بسبب هذه الممارسات .

وبصدور الأمر 21-01 تعززت صلاحيات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بكونها الجهة الرئيسية التي عهد إليها الدستور بمهام تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها ، ولتعزيز دورها ومكانتها ضمن مؤسسات الرقابة الدستورية في ظل حداثة تجربتها ألزم الدستور في مادته 203 السلطات العمومية المعنية بتقديم الدعم الضروري لممارسة مهامها ، وهو ما تجسد في الخطوات الرئيسية التي تم بموجبها تعيين رئيسها وأعضائها وممثليها محليا وخارجيا ، وقصد ضمان أداء مهامها على المستوى المحلي ألزمت المادة 38 من الأمر 21-01 بوضع الموارد البشرية للجماعات المحلية تحت تصرفها .

ولوضع حد لتداخل الاختصاصات في مرحلة التحضير للعمليات الانتخابية تم إدراج نص الفقرة الخامسة من المادة 202 في القانون 26-04 المتضمن التعديل الدستوري قصد تكليف مصالح وزارة الداخلية بوظيفة تحضير المادي للعمليات الانتخابية والاستفتائية مع الإبقاء على المهام الجوهرية للسلطة المستقلة المرتبطة بالتحضير للعمليات الانتخابية ، وهو ما يطرح إشكاليات عديدة يمكن صياغتها كالآتي :

هل أن إقرار صلاحيات التحضير المادي للعملية الانتخابية لوزارة الداخلية يُكرس ازدواجية في الوظيفة الانتخابية في الجزائر؟ وهل تؤثر هذه التعديلات الأخيرة على استقلالية السلطة المستقلة للانتخابات؟

ولمعالجة هذه الإشكالية ، نقتح الخطه التاليه :

1- الإطار الجديد لتنظيم الانتخابات في الجزائر : ازدواجية أم نموذج مختلط؟

1-1- ما المقصود بوظيفة التنظيم في التشريع الانتخابي ؟

1-2- التمييز بين الوظيفة التنظيمية والوظيفة اللوجستية في القانون الانتخابي الجديد .

2- قراءة استشرافية لدور السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

1-2- هل هناك مساس بالاستقلالية ؟

2-2- هل هو تراجع أم تنظيم عقلائي؟

3- خاتمة تتضمن نتائج وتوصيات

المبحث الأول : الإطار الجديد لتنظيم الانتخابات في الجزائر : ازدواجية أم نموذج مختلط؟

لا شك أن ضمان نزاهة الانتخابات والتعبير الحر عن إرادة الشعب يتصل اتصالا وثيقا ومباشرا بهيئة إدارة الانتخابات l'organisme de gestion électorale التي يُعهد إليها بتنظيم العملية الانتخابية والتحضير لها ، والتي عرفت أشكالا متعددة شهدت الجزائر بعضا منها في سياق تجاربها للتحوّل والانتقال الديمقراطي ، كان آخرها إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي أوكل لها الدستور صلاحيات عديدة أهمها ما يتصل بتنظيم العملية الانتخابية التي كانت تمارسها في السابق عدة مصالح إدارية على المستوى المركزي (وزارة الداخلية والعدل والخارجية) والمحلي (الولاية والبلدية) . فما المقصود بمفهوم التنظيم ؟

المطلب الأول : ما المقصود بوظيفة التنظيم في التشريع الانتخابي ؟

تاريخيا وبالتحديد في معظم الديمقراطيات الراسخة في أوروبا الغربية ؛ حيث تتمتع السلطات الإدارية بتقاليد عريقة في الحياد ، تتولى تنظيم الانتخابات جهة خاصة تابعة للسلطة التنفيذية، غالباً ما تكون وزارة الداخلية، يسمى هذا بنموذج الإدارة الانتخابية الحكومية (Le¹ ou gouvernemental) modèle ministerial الذي لقي توافقا طالما أن الحكومات القائمة في هذه الدول لا تتدخل عادةً في

عملية إدارة الانتخابات ، يرتبط هذا النموذج بالدرجة الأولى بالأنظمة البرلمانية ، ولا يزال موجوداً حتى اليوم في العديد من الأنظمة البرلمانية الأوروبية في النمسا، وجمهورية التشيك، واليونان، وإيطاليا، وبلجيكا، وعلى وجه الخصوص في فرنسا².

من جهة أخرى برز نوع آخر من الإدارة الانتخابية عرف بـ "النموذج المختلط" الذي يشمل في الواقع طيفاً واسعاً من الترتيبات المؤسسية التي تشترك في سمة واحدة، وهي أن السلطة التنفيذية تُنظم الانتخابات، بينما تُعهد إلى مؤسسة خارجية بمسؤوليات المراقبة والإشراف ، وقد تُكلف ببعض الجوانب المحددة المتصلة بالتنظيم والتحكم بين الأطراف المشاركة .

أما التطور التاريخي الثالث، فقد شهد ظهور لجان انتخابية مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية لإدارة الانتخابات³ ، وهذا هو النموذج الأكثر شيوعاً اليوم . في هذا الصدد تُظهر بياناتٌ موثقة من جميع أنحاء العالم أن لجان الانتخابات المستقلة تُدير الانتخابات في 75% من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، إما بشكل كامل (59%) أو من خلال الإشراف على عمل وكالات تابعة للسلطة التنفيذية (16%)، بينما تتولى السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية تنظيم الانتخابات على المستوى المركزي أو المحلي في 21% فقط من الحالات، وهو ما يُعدّ من مخلفات الديمقراطيات القديمة⁴ .

ويختلف هيكل ومسؤوليات هيئة الإدارة الانتخابية اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، إذ تندرج هذه القرارات بوضوح ضمن السلطة التقديرية للدولة ، ومع ذلك، يقع على عاتقها التزام دستوري باحترام قانون الانتخابات وتعزيز الحقوق السياسية للمواطنين سواء كانوا مترشحين أو ناخبين أو مراقبين للعملية الانتخابية .

وعلى هذا الأساس تتدخل هيئة إدارة الانتخابات لتنظيم العملية الانتخابية منذ الإعلان عن صدور القرار السياسي بالدعوة إلى الانتخابات من السلطات المختصة (المحددة دستوريا) ، وصولاً إلى إعلان النتائج المؤقتة أو النهائية حسب الحالة ، ولفظ تنظيم الانتخابات يشمل جميع الجوانب المتصلة بعملية انتخابية ما (رئاسية - تشريعية - محلية حسب الحالة) ، ويشير بوضوح إلى تلك الإجراءات التي يُعتبر القيام بها ضرورياً لتمكين الناخبين من اختيار ممثلهم في ظروف يسودها النظام والأمن والشفافية ، وتتضمن توفير الوسائل المادية والتأطير البشري الذي يضمن الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في قانون الانتخابات ، وتقع هذه الالتزامات أساساً على عاتق هيئة إدارة الانتخابات وكل سلطة أخرى أناط بها القانون مهام تتصل بالعملية الانتخابية .

في هذا الصدد ينبغي تحديد صلاحيات هيئة إدارة الانتخابات ودورها ، وذلك بشكل دقيق ضمن قانون الانتخابات ، ولتحقيق ذلك لا بد من توافر عدة شروط أهمها ⁵ :

أولاً، يجب أن يُحدد التشريع الانتخابي كل مرحلة من مراحل الانتخابات، وأنشطتها، وإجراءاتها، وذلك لمنع الأخطاء أو الأعمال غير القانونية.

ثانياً، يجب تصميم الإدارة الانتخابية بما يتناسب مع الخصائص الاجتماعية والسياسية والإدارية للبلد . ثالثاً، يجب أن تتمتع هذه الهيئات بصلاحيات مؤسسية تمكنها من أداء مهامها وفقاً للمبادئ العامة التي تحكم العمليات الانتخابية : الشرعية، الاستقلالية، الحياد، الشفافية، والموضوعية.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (الملغى) نجد أن المشرع قد نص في أحكامه الخاصة الواردة بالمادة 49 على تحويل صلاحيات السلطات الإدارية العمومية في مجال تحضير وتنظيم الانتخابات إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، بما فيها تلك التي كانت تمارسها مصالح وزارة الداخلية بالأساس كونها المكون الرئيسي لهيئة إدارة الانتخابات قبل الإصلاح الانتخابي الذي عرفته البلاد في سنة 2019 ، وهو ما كان مقدمة لدسترة السلطة المستقلة للانتخابات كمؤسسة دستورية مستقلة للرقابة بعد الانتخابات الرئاسية التي نجحت في تنظيمها بكفاءة عالية تجاوب معها المشرع بإصدار الأمر 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات موضحاً مهامها في كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية .

ويمكن تقسيم مراحل العملية الانتخابية ، بشكل قانوني - منهجي انطلاقاً من الدعوة للانتخابات وصولاً إلى إعلان النتائج إلى مخطط زمني واضح يجمع بين البعد الإداري والقانوني إلى :

أولاً - مرحلة تمهيدية تتولى فيها الإدارة الانتخابية - بالتعاون مع باقي الوزارات والهيئات الحكومية - التحضير العام للعملية الانتخابية عن طريق وظيفة التنظيم التي تتضمن :

● التحضير المادي واللوجستي : وهي مرحلة إدارية تقنية تتسم بالبعد المادي (إعداد الميزانية الانتخابية وتوفير الوسائل وتجهيز المقرات للإدارة الانتخابية والمراكز المعدة للتصويت) .

● إعداد الهيئة الناجبة واستقبال الترشيحات : وهي مرحلة قانونية - إدارية تتولاها الإدارة الانتخابية أساساً ، تتضمن إعداد القوائم الانتخابية وإيداع الترشيحات والبت فيها لغاية تلقي نتائج الطعون القضائية بشأنها .

ثانيا - مرحلة الحملة الانتخابية ، تتولى فيها الإدارة الانتخابية مهام الرقابة على مجرياتها .

ثالثا - مرحلة الاقتراع ، تتولى فيها الإدارة الانتخابية مهام الإشراف الحصري والرقابة الدقيقة على مجرياتها باعتبارها مرحلة حساسة تتوقف عليها نزاهة الانتخابات وشفافيتها .

رابعا وأخيرا - مرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج المؤقتة وتلقي الطعون ، أو إعلان النتائج النهائية .

في هذا الصدد تعتبر مرحلة التنظيم و هي المرحلة التي تسبق عملية الانتخاب من أهم المراحل التي تستند عليها العملية الانتخابية ؛ ما دام أن الإجراءات التحضيرية للانتخابات والتمهيدية لها تعد بمثابة ركيزة العملية الانتخابية ، والأساس الذي تتكئ عليه نظرا للصلة الوثيقة بينها وبين عملية الاقتراع⁶ .

من أهم تجليات وظيفة التنظيم المتصلة بالعملية الانتخابية في الجزائر ما ورد في الأمر 01-21 المعدل بموجب القانون العضوي رقم 26-05 المتعلق بنظام الانتخابات ، والذي حدد الوظيفة التنظيمية للسلطة الوطنية المستقلة في المادة 10 منه التي كانت تنص في القانون القديم (01/21) على فترة محددة فقط تبتدئ من استدعاء الهيئة الناجبة إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة ، وبصدور القانون العضوي 26-05 المعدل للأمر 01-21 فإن ممارسة السلطة الوطنية المستقلة لصلاحياتها غير محدد بفترة معينة ، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة العاشرة بقولها " تمارس السلطة المستقلة صلاحياتها وفق أحكام هذا القانون العضوي " دون ربطها بفترة زمنية محددة " لأن مهام السلطة المستقلة دائمة بطبيعة مهامها التي لا ترتبط دوما بالانتخابات ، فوظيفة التنظيم تقتضي ديمومة هيئة إدارة الانتخابات ، وهو ما استدركه المشرع في القانون الجديد .

ويمكن إجمال مهام التنظيم الانتخابي للسلطة المستقلة في نصوص قانون الانتخابات ، في ما يلي :

● مسك البطاقة الوطنية للهيئة الناجبة والقوائم الانتخابية للبلديات والقوائم الانتخابية للجمالية في الخارج وتعيينها (المادة 10 ف 02) .

● إعداد بطاقات الناخبين وتسليمها لأصحابها (المادة 10 ف 03)

● اعتماد ممثلي المترشحين لمراقبة عمليات التصويت (المادة 10 ف 05)

● تعبئة منسقي السلطة على المستوى المحلي وعلى مستوى الممثلات في الخارج (المادة 45)

● إنشاء لجان البت في الترشيحات للانتخابات (المادة 32 مكرر)

● إعداد قوائم مراكز ومكاتب التصويت وتعيينها ، وتوزيع الهيئة الناجبة عليها (المادة 129)

● تشكيل اللجان الانتخابية البلدية والولائية وللجمالية في الخارج (المادة 63)

• تكوين وتأهيل أعوان ومؤطري العملية الانتخابية .

المطلب الثاني : التمييز بين الوظيفة اللوجستية والوظيفة التنظيمية في القانون الانتخابي الجديد .

إن التحضير الجيد لأي انتخابات لا يُستكمل بالتحضيرات التنظيمية المذكورة أعلاه فقط ، بل يتطلب إضافة إلى ذلك تعبئة الموارد المالية الكافية لتغطية النفقات الانتخابية المترتبة عن التنظيم ؛ الأمر الذي لا بد لهيئة إدارة الانتخابات أن تستشرفه ضمن مهامها ، فهو عنصر أساسي في التحضير لأي استحقاقات انتخابية في جميع الدول مهما اختلفت نظمها السياسية ، ونظرا لحدثة عهد الإدارة الانتخابية المستقلة في الجزائر ، فقد واجهت العديد من التحديات في الجانب المالي المتعلق بميزانية الانتخابات التي تعتبر من أهم الوسائل التي تعتمد عليها إدارة الانتخابات لتنظيم العملية الانتخابية .

أوضحت السلطة الوطنية المستقلة في تقاريرها المنشورة أن تنفيذها لميزانية الانتخابات ، خاصة على الصعيد المحلي ، تم التكفل به من طرف مديرية الإدارة المحلية بالولايات ، وربما يعود السبب في ذلك لانشغال السلطة المستقلة لمهامها الدستورية الرئيسية كأولوية خاصة في بداية عهدها ، يُضاف إلى ذلك عدم اكتمال الإدارة المالية للسلطة المستقلة وعدم اعتماد آمرين بالصرف يمثلون السلطة المستقلة في الامتدادات المحلية لها لتنفيذ ميزانية الانتخابات في بداية نشاطها رغم تمتعها بالاستقلال الإداري و المالي وتزويدها بميزانيتين (ميزانية التسيير الخاصة بالسلطة ، وميزانية الانتخابات) في ظل القانون العضوي 07-19 المنصوص عليها بالمادة 45 التي جاء في فقرتها الثانية " تتولى السلطة المستقلة إعداد ميزانية الانتخابات وتوزيع اعتماداتها ومتابعة تنفيذها ، بالتنسيق مع المصالح المعنية " ⁷ ، وهو ما يؤكد تجاوب السلطات العمومية مع متطلبات عمل السلطة لتنفيذ مهامها تطبيقا لأحكام المادة 04 ⁸ من القانون العضوي 07-19 .

وحتى بعد دسترة السلطة ، وتضمنين الأمر 01-21 الاستقلالية المالية الكاملة للسلطة وتمتعها بميزانيتين ، فإن الوضع بالنسبة للتكفل بميزانية الانتخابات لم يتغير فالمعطيات الواردة في مخطط التطوير الاستراتيجي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات للفترة الممتدة من (2022 - 2024) تشير إلى تحديات تخص ميزانية الانتخابات بصفة أساسية ؛ حيث تتميز هذه الأخيرة بخصائص تختلف اختلافا هيكليا ووظيفيا عن الميزانية السنوية العادية لباقي الهيئات في الدولة ، ونلمس ذلك من خلال تأكيد مخطط التطوير الاستراتيجي للسلطة الذي جاء فيه : " إن الإدارة في مجال الانتخابات لا تقدم نفس مستوى

الرؤية التي تتفق دائما مع التخطيط العادي للميزانية " ⁹ ، كما أشار التقرير بوضوح إلى مخاطر عدم الامتثال للقواعد القانونية للإنفاق العام بالنسبة لميزانية الانتخابات .

في هذا الصدد وضّح التقرير أنه " غالبا ما تكون هناك اختلال في الرّزنامة الانتخابية المعدة مسبقا، وفي هذه الحالة يوجد قصور تلقائي بين الاحتياجات الناشئة عن استدعاء الهيئة الناجبة ، غير المخطط لها وغير المتكفل بها في الميزانية ، ومقتضيات مخصصات الميزانية الانتخابية غير المنصوص عليها في ميزانية الدولة ، ومن ثم فإن السلطة المكلفة بالانتخابات لم تُبلّغ بها " ، كما أضاف التقرير " أنها وضعية (حالة) تجعل الأمر مستحيلا ، قد يؤدي إما إلى تقصير (نقص) في تنظيم الانتخابات ، وإما تنظيم مع خطر انتهاك القواعد القانونية للإنفاق العام و/أو انسداد في تسوية النفقات الانتخابية في آجال معقولة ، ما من شأنه أن يؤثر على مصداقية الجهاز المكلف بالانتخابات ، بصفته متعاقدًا مع الشركاء المكلفين بالخدمات التي يُستعان فيها بمصادر خارجية " ¹⁰

إن المعطيات السابقة تؤكد أنّ تأمين التمويل اللازم وطريقة إنفاقه عنصرٌ أساسيٌّ يحدّد قدرة هيئة إدارة الانتخابات على الالتزام بمسؤولياتها ، فغالبا ما تشكّل ميزانية الانتخابات جزءاً من موازنة وطنية سنوية ثابتة، وهو الأمر بالنسبة للقواعد الناجمة للميزانية في الجزائر ؛ حيث تستفيد السلطة المستقلة من مخصصاتها بموجب قانون المالية ¹¹ ، مما يضعها في معادلة صعبة في التوفيق بين مهامها العادية (الدائمة) والطارئة التي تحدّد آجال غير متوقعة لبعض الاستحقاقات الانتخابية يصعب معها التخطيط للميزانية الانتخابية .

وأمام هذه الوضعية ، وقصد تفرغ السلطة المستقلة لمهامها الدستورية الأساسية كمؤسسة للرقابة، أصدر رئيس الجمهورية تعديلا دستوريا تضمن عدة جوانب بموجب القانون 26-04 ¹² ، أهمها ما تعلق بالتأكيد على الوظيفة الرقابية للسلطة ضمن مهامها في الفقرة الأولى من المادة 202 المعدلة ، و كذا الفصل بين الجوانب التنظيمية التحضيرية للعمليات الانتخابية والجوانب المادية (اللوجستية) التي ترافقها ، وفي هذا الصدد نصّت المادة 202 فقرة 5 الجديدة على تحويل الصلاحيات المتعلقة بالتحضير المادي للعمليات الانتخابية والاستفتائية للإدارة ، وأحالت في تطبيقها إلى القانون العضوي للانتخابات الذي صدر بموجب القانون العضوي رقم 26-05 متضمنا تعديلا للمادة 17 من نظام الانتخابات التي ألزمت مصالح وزارة الداخلية بتوفير كل الوسائل المادية الضرورية للعمليات الانتخابية والاستفتائية ووضعها تحت

تصرف السلطة المستقلة ، وتتولى في هذا الإطار إعداد ميزانية هذه العمليات وتوزيع اعتماداتها وتنفيذها بالتنسيق مع السلطة المستقلة .

المبحث الثاني : نظرة استشرافية لدور السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تعتبر محطة التعديل التقني للدستور لسنة 2026 مرحلة هامة في سياق تطوير الإدارة الانتخابية المستقلة في الجزائر ، فبعد سبع سنوات من إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، ارتأى المؤسس الدستوري أن استمرارية عمل السلطة المستقلة - خاصة في مرحلة التحضير للعمليات الانتخابية - مرهون بتفريغها الكامل للتنظيم والإشراف والرقابة بعيدا عن تحمل أعباء التكفل بالميزانية الانتخابية التي عهد بإعدادها و بتنفيذها لمصالح وزارة الداخلية بالتنسيق مع السلطة المستقلة .

المطلب الاول : هل هناك مساس بالاستقلالية ؟

بتكريسه لاستقلالية السلطة المستقلة للانتخابات ودسترتها ضمن مؤسسات الرقابة ، فإن المؤسس الدستوري أراد بذلك عدم إلحاقها بأي جهة تابعة للسلطات التقليدية الثلاث في الدولة ؛ فهي ليست إدارة تابعة للحكومة، بل هيئة رقابية ذات وظيفة تنظيمية وضبطية في آن واحد (Autorité de régulation électorale)، غير أنها تخضع لمبدأ الشرعية الذي يقتضي إمكانية الطعن القضائي والرقابة الدستورية على أعمالها ، وكذا الرقابة المالية التي يمارسها عليها مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية للرقابة على الأموال العمومية .

وينعكس هذا التكريس الدستوري على دور السلطة المستقلة حيث يضمن لها الاستقلالية الوظيفية وغياب الهرمية المطلقة من أي جهة أخرى مما يمنحها سلطة تقريرية فعلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية ، واستقلالاً في التقدير يُمكنها من تقدير الإجراءات اللازمة لضمان الشفافية (مراقبة الحملات، ضبط القوائم، الإشراف على فرز الأصوات) غير أن إدراج ميزانيتها ضمن قانون المالية الذي تعده الحكومة ويصادق عليه البرلمان يُظهر نوعاً من الاعتماد غير المباشر على السلطة التنفيذية في الجانب المالي الذي يُمثل الاستقلالية المالية للسلطة .

وفي هذا الصدد ينبغي الرجوع إلى المعايير الدولية في تنظيم وإدارة الانتخابات ، ولا سيما المدونة قواعد السلوك في الشؤون الانتخابية الصادرة عن لجنة البندقية¹³ التي تكتسي أهمية خاصة في تقييم النماذج الوطنية لتنظيم الانتخابات، إذ تؤكد على ضرورة حياد الإدارة الانتخابية أو، عند تعذر ذلك،

إسناد هذه المهمة إلى هيئة مستقلة تتولى التحضير والتنظيم والرقابة ، وفي حالة دعم خدماتها من طرف جهة حكومية ، تشتت مدونة قواعد السلوك الشروط التالية ¹⁴ :

- وضوح الاختصاصات بين هيئة إدارة الانتخابات والإدارة التابعة للسلطة التنفيذية .
- عدم تبعية الإدارة الانتخابية المستقلة للإدارة.
- ضمان الرقابة الفعلية .
- الحياد الكامل للإدارة إذا تدخلت .

و بمطابقة هذه الشروط على التعديلات الدستورية والقانونية التي مست نظام الانتخابات ، نجد أن :

• هناك وضوح وفصل للاختصاصات بين السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والإدارة ممثلة بوزارة الداخلية ، بحيث تتولى السلطة المستقلة للانتخابات اختصاصات التحضير والتنظيم والتسيير والإشراف على العملية الانتخابية ورقابتها ضمن النص الدستوري الوارد في 202 (ف 01) من التعديل الدستوري لسنة 2026 ، بينما تتكفل مصالح وزارة الداخلية بصلاحيات التحضير المادي للعمليات الانتخابية حسب نص نفس المادة فقرة (05) .

• عدم وجود علاقة تبعية للإدارة حتى في ظل إسناد التحضير المادي لوزارة الداخلية ؛ حيث أن المادة 07 من نظام الانتخابات 21-01 المعدلة بموجب القانون العضوي 26-05 تنص على أنه " تُلزم الإدارة المختصة بتوفير كل الوسائل المادية الضرورية للعمليات الانتخابية والاستفتائية ووضعها تحت تصرف السلطة المستقلة ، وتتولى في هذا الإطار إعداد ميزانية هذه العمليات وتوزيع اعتماداتها وتنفيذها بالتنسيق مع السلطة المستقلة " ، وفي هذا دلالة على عدم وجود علاقة تبعية للسلطة التنفيذية .

• وجود رقابة فعلية منحها القانون للسلطة المستقلة للانتخابات من خلال إعادة التأكيد عليها في النص الدستوري والتشريعي الجديد ؛ حيث أن المادة 202 القديمة في الدستور لم تكن تنص على لفظ (الرقابة) بينما تم التأكيد على الوظيفة الرقابية في النص الجديد بإضافة عبارة (ورقابتها) . ¹⁵

• التأكيد على ضرورة حياد الإدارة مكرس في النص الدستوري الذي أناط بالسلطة المستقلة وحدها مهام الإدارة الانتخابية بدءا من التنظيم وصولا إلى الإشراف والرقابة .

وعليه يمكن القول أن جميع ضمانات الاستقلالية متوافرة ومضمونة قانونا رغم إشراك السلطة التنفيذية - عبر مصالح وزارة الداخلية- في التحضير المادي للاقتراع ، عن طريق إعداد ميزانية الانتخابات

وتنفيذها بالتنسيق مع السلطة ، وهو ما يُمكن السلطة المستقلة من تركيز جهودها على المهام الرئيسية التي أنشئت من أجلها خاصة في ظل وضوح تام للصلاحيات .

المطلب الثاني : هل هو تراجع أم تنظيم عقلاي؟

تطرح التعديلات المتعلقة بإشراك مصالح وزارة الداخلية في تنظيم العملية الانتخابية بموجب التعديل الدستوري ونظام الانتخابات الجديد إشكالية في تكييف هذه التعديلات ، فهل تندرج في إطار ملاحظات سابقة قدّمتها السلطة المستقلة للسلطات العمومية قصد تعديل جزئي للإطار الدستوري والتشريعي والتنظيمي الذي يحكم جوانب العملية الانتخابية ؟ أم أن الأمر يوحي بتراجع في دور السلطة المستقلة ؟

قصد الإجابة عن هذا التساؤل يجدر بنا - إضافة لما سبق قوله - توضيح جزئية هامة تتعلق بدور مجلس السلطة في مجال القانون الانتخابي باعتباره الجهاز التداولي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حيث وبالرجوع إلى المادة 26 من نظام الانتخابات التي حددت صلاحيات المجلس ، ومنها ما ورد في المطة العاشرة 10 منه التي منحت له حق إبداء الرأي في كل ما يتعلق بمشاريع القوانين والتنظيمات ذات الصلة بالانتخابات ، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري - حين نظره في دستورية الأمر 01-21 - أمرا مقبولا من الناحية الدستورية بشرط عدم تقييد المؤسسات التي لها صلاحية إعداد القوانين ، وذلك بهدف إبداء اقتراحات وتوصيات حول مشاريع النصوص القانونية ذات الصلة بالانتخابات¹⁶ .

واعتبارا لما سبق ذكره فإن السلطة المستقلة ، واستثناء ، فقد أجاز لها القانون عبر مجلسها بإبداء ما تراه من ملاحظات بشأن النصوص القانونية التي تندرج في إطار المنظومة القانونية للانتخابات قصد الأخذ بها في مشاريع الحكومة واقتراحات النواب لترقية الفعل الانتخابي وإحاطته بكل الضمانات والإمكانات التي تسمح ببناء ديمقراطية تقوم على التمثيل الشعبي الحقيقي في المجالس والمؤسسات المنتخبة ، عبر ترجمة الإرادة الشعبية إلى مؤسسات شرعية وفعالة.

وفي هذا الصدد نشير إلى الندوة الوطنية حول مشروع التعديل التقني للدستور وقانون الانتخابات التي تم تنظيمها يوم السبت 24 جانفي 2026 ، التي شهدت مشاركة كل من مدير ديوان رئاسة الجمهورية ، الوزير الأول ، رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، وزير الداخلية والجماعات المحلية

والنقل ، وزير العدل حافظ الأختام، إلى جانب عدد من مستشاري رئيس الجمهورية وممثلي 12 حزبًا سياسيًا¹⁷.

تكللت المشاورات بإعداد مشروع قانون يتضمن التعديل الدستوري تمت إحالته إلى المحكمة الدستورية بتاريخ 17 مارس 2026 ، رأت فيه المحكمة أن نص المادة 202 المقترحة يسهم في .. تفرغ هذه السلطة لمهمة الرقابة الفعالة دون إرهابها بصلاحيات التحضير المادي لمختلف العمليات الانتخابية والاستفتاءية¹⁸ ، مؤكدة أن هذا التعديل الذي تم بموجبه إسناد الجوانب المادية واللوجستية المرتبطة بسير العملية الانتخابية إلى الإدارة ، يندرج في إطار إعادة ضبط توزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات المتدخلة في تنظيم الانتخابات ، وأنه " لا يستهدف المساس بجوهر الاستقلالية المقررة دستوريا للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، وإنما يرمي إلى إضفاء مزيد من الوضوح في تحديد المسؤوليات الوظيفية بين الجهة المكلفة بالرقابة ، والجهات الإدارية التي تتولى ، بحكم طبيعتها التنظيمية ووسائلها البشرية والمادية ، توفير الشروط التقنية واللوجستية اللازمة لتنظيم الاقتراع"¹⁹.

في هذا الصدد ، بناء على التجارب الدولية في تنظيم الانتخابات ، يتبلور نمط عام تتولى فيه السلطة المركزية التنظيم اللوجستي ، بينما تشرف الهيئة الانتخابية على انتظام العمليات بشكل عام ، ويبرز هنا التمييز بين التنظيم المادي والرقابة ، لذا، فإن نموذج الإدارة الانتخابية المستقلة غير كافٍ دائمًا، إذ يتطلب حتمًا الدعم اللوجستي من إدارة حقيقية، مركزية ولا مركزية ، ويتم الجمع بين النموذجين لأنهما متكاملان بدلاً من كونها نماذج متناقضة²⁰.

وعلى غرار الديمقراطيات العريقة يسير الأمر كذلك في الدول الإفريقية ، حيث تشير إلى ذلك وثيقة مبادئ إدارة الانتخابات ومراقبتها ورصدها في دول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي ، حيث جاء في بند التزامات الدولة تجاه الإدارة الانتخابية : " يجب على الحكومة توفير التمويل الكافي لهيئة إدارة الانتخابات لتمكينها من تنظيم انتخابات نزيهة وشفافة، ويجب تقديم هذا التمويل في الوقت المناسب ووفقًا للدورة الانتخابية، كما يجب على الهيئة تعزيز الاستدامة المالية والإدارة الفعالة من حيث التكلفة للانتخابات"²¹.

إن ما يعزز فكرة دعم السلطة المستقلة للانتخابات هو العامل الزمني ؛ حيث باعتبارها إدارة انتخابية جديدة ومستقلة فإن عليها تركيز الجهود بجدارة في جانب الرقابة على العملية الانتخابية ، وهو نفس الأمر مثلاً في تونس حيث ركزت توصيات عديدة على ضرورة التفرغ للمهام الأساسية المتعلقة بتنظيم

العملية الانتخابية ورقابتها وفق المعايير القانونية التي تضمن الحياد والشفافية بدلا من محاولة ضمان تركيز الصلاحيات ، في هذا الصدد يقول أحد المتخصصين في الشأن الانتخابي عن التجربة التونسية بعد 2012 " كان استقلال المؤسسة محورا أساسيا في تقرير الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس ، الذي أوصى بتكريس استقلالها العضوي والوظيفي والمالي في الدستور والقانون، ففي الواقع، ونظرا لضيق المهل الزمنية للتنفيذ، بل وقصرها المفرط أحيانا، خلال الفترات الانتقالية، بسبب التسرع في استعادة الاستقرار الديمقراطي، يتعين على إدارة الانتخابات التوفيق بين مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية، والالتزام بم جدولها الزمني رغم الصعوبات الخارجية. " 22

لذلك وبناء على التجارب والمعايير الدولية فإن التعديلات التي يعرفها النظام القانوني للانتخابات في الجزائر لا يمكن توصيفها بالنموذج المختلط للإدارة الانتخابية ، بل يتعلق الأمر بإعادة تنظيم العلاقات الوظيفية بين المتدخلين في العملية الانتخابية ، بما يُسهم في أداء المهام في ظل استقلالية وظيفية لهيئة إدارة الانتخابات ممثلة بالسلطة المستقلة ، مدعومة بالدعم التقني الذي توفره الإدارة العمومية ممثلة في مصالح وزارة الداخلية لما تمتلكه من قدرات في التحضير المادي للانتخابات ، فالجهاز الإداري للدولة يلعب دورا محوريا في عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وفي مجال الانتخابات خاصة حيث تعقد السلطة المستقلة اجتماعات دورية واستثنائية مع ممثلي وزارات الداخلية ، العدل ، الخارجية ، الصحة ، التربية الوطنية ، البريد والمواصلات ، والمالية قصد توفير الوسائل المادية لكل اقتراح ، وتفرغ ذلك في شكل قرارات يصدرها رئيس السلطة .

ولذلك توصل اجتهاد المحكمة الدستورية في الجزائر لهذه النتيجة في رأيه حول تعديل المادة 202 من الدستور الذي جاء فيه أن هذا الحكم الجديد لا يستهدف المساس بجوهر الاستقلالية المقررة دستوريا للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، وإنما يرمي إلى إضفاء مزيد من الوضوح في تحديد المسؤوليات الوظيفية بين الجهة المكلفة بالرقابة ، والجهات الإدارية التي تتولى ، بحكم طبيعتها التنظيمية ووسائلها البشرية والمادية ، توفير الشروط التقنية واللوجستية اللازمة لتنظيم الاقتراع ، كما يسهم في ترشيد استعمال الموارد العمومية ، بالنظر إلى ما تقتضيه هذه الجوانب من إمكانيات بشرية ومادية دائمة تتوافر بطبيعتها لدى المرافق الإدارية ، في حين يظل نشاط السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مرتبطا أساسا بمواعيد الاستحقاقات الانتخابية ابتداء من تاريخ استدعاء الهيئة الناجبة إلى إعلان النتائج المؤقتة أو النهائية

للاقتراع ، حسب الحالة ، الأمر الذي يتيح تفادي ازدواجية الهياكل و الوسائل ، ويعزز متطلبات الفعالية والحكومة الرشيدة للمال العام " ²³.

خاتمة :

كنتيجة لما سبق طرحه من مبررات فإن التعديلات الدستورية والتشريعية الأخيرة لا تندرج في إطار تغير نمط الإدارة الانتخابية في الجزائر التي تظل سلطة رقابية دستورية مستقلة مكلفة بالانتخابات مع ضمان تعاون تقني مادي ضروري مع المصالح الإدارية ممثلة في وزارة الداخلية بالأساس لضمان تحضير مادي ناجح للعمليات الانتخابية والاستفتاءية ؛ حيث أنه لا توجد هيئة انتخابية في العالم (مهما بلغت درجة استقلالها) تمتلك تعدادا من الموظفين والمقرات يوازي جهاز الدولة . لذا، فإن استعانتها بالجهة الحكومية لتنفيذ الميزانية الانتخابية هو إجراء تقني لا يمس - من الناحية القانونية - استقلاليتها، طالما أن الجهة الحكومية لا تملك حق الاعتراض أو التوجيه.

وفي هذا الصدد ، وقصد تحسين الإطار التنظيمي اللوجستي للعملية الانتخابية ، يجدر بنا تقديم التوصيات التالية قصد تداركها في النصوص التنظيمية للسلطة المستقلة للانتخابات تنفيذا للإطار الجديد لتنظيم الانتخابات ، وهي :

أولا : بناء قيادة عمليات انتخابية تعمل بشكل دائم في إطار التنظيم الداخلي للسلطة مع المتدخلين في العملية الانتخابية عبر تنسيق مؤسسي مضبوط دون مساس بالاستقلال الوظيفي .

ثانيا : الاهتمام التدريجي المتواصل ببناء القدرات الداخلية للسلطة وامتداداتها عبر التكوين والتدريب للمستخدمين على الأدوات المالية المتضمنة في (التخطيط المالي ، إعداد ميزانية مبنية على البرامج)

ثالثا : التفاوض ، على مراحل ، على اعتمادات متعددة السنوات بدل ميزانية سنوية فقط.

رابعا : إنشاء نظام رقابة داخلية متعدد المستويات قصد المتابعة والتوثيق المالي .

أخيرا : وضع آليات تحويل داخلي للاعتمادات بين البرامج لمواجهة الطوارئ.

الهوامش :

¹ يطلق عليه أيضا النموذج الفرنسي

² Benoît Camguilhem , Le contrôle administratif des élections , Revue de droit public , N° 06-2017 , P 1506

³ تُعدّ هيئة الانتخابات الكندية (Elections Canada) من أقدم الإدارات الانتخابية المستقلة في العالم إذ يعود إنشاؤها لسنة 1920 ، ثم تبعتها اللجنة الانتخابية الهندية (Election Commission of India – ECI) بموجب دستور 26 يناير 1950.

⁴ Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international, Stockholm , 2006, p. 10

⁵ Encyclopédie électorale , Gestion électorale , Le réseau du savoir électorale ACE , sur : https://aceproject.org/ace-fr/topics/lf/lfb/lfb02/mobile_browsing/onePag

⁶ أحمد بنيني ، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2005-2006 ، ص 37

⁷ يذكر التقرير أنه تم تسخير مديرية إدارة الموارد للهيئة العليا المستقلة للانتخابات سابقا لتنفيذ الميزانية لفائدة السلطة ، بحيث " تم رصد مبلغ مالي من ميزانية الانتخابات وتم تحويله إلى الإدارة المحلية ليتم توزيعه على المقاييس المختلفة كمصاريف ونفقات العملية الاستفتاءية على المستوى المحلي ، والتي تتمثل في نفقات الإطعام والنقل وتكاليف البريد والمواصلات ، والمراسلات والتكوين واقتناء مستلزمات البروتوكول الصحي ، والتجهيزات المكتبية وغيرها " . الصيغة المؤقتة للتقرير النهائي لاستفتاء أول نوفمبر 2020 ، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، 2020 ، ص 56

⁸ تنص المادة 04 من القانون 19-العضوي -07 الملغى على أنه " تقدم السلطات العمومية كل أنواع الدعم والمساندة التي تطلبها السلطة المستقلة لتمكينها من القيام بمهامها ومسؤولياتها " .

⁹ مخطط التطوير الاستراتيجي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (2022-2024) ، السلطة المستقلة للانتخابات ، الجزائر ، 2024 ، ص 29 ، متاح بالموقع الإلكتروني للسلطة : <https://ina-elections.dz>

¹⁰ المرجع نفسه ، ص 29

¹¹ أنظر مثلا : المرسوم التنفيذي رقم 26-57 المؤرخ في 07 جانفي 2026 ، يتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة ، بموجب قانون المالية لسنة 2026 ، الموضوعة تحت تصرف رئيس السلطة الوطنية المستقلة

للانتخابات ، الجريدة الرسمية العدد 02 ، ص 93

¹² تضمن التعديل الدستوري الأخير عدة نقاط جوهرية عامة تتعلق بـ (شروط الترشح للرئاسيات - تأدية اليمين للرئيس المنتخب - تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة - تكوين المجلس الأعلى للقضاء وصلاحياته - مهام السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات - انتخابات مجلس الأمة للولايات الجديدة) .

¹³ المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون المعروفة باسم لجنة البندقية ، هي الهيئة الاستشارية لمجلس أوروبا في الشؤون الدستورية ، وهي اتفاقية موسعة تضم 61 عضواً : الدول الأعضاء الـ 46 في مجلس أوروبا ، بالإضافة إلى 15 دولة أخرى منها

الجزائر التي انضمت بشكل كامل في 2007 ، هذا الانضمام له دلالة قوية لأنه يعني التزام الجزائر (ولو بشكل غير ملزم) بمعايير اللجنة .

¹⁴ Code de bonne conduite en matière électorale , Commission de Venise , Conseil de l'Europe , Strasbourg , 2025 , p p 36-37

¹⁵ المادة 202 من التعديل الدستوري 2020 تنص على أنه " تتولى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهمة تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها " أما النص المعدل فينص على أنه " تتولى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهمة تحضير وتنظيم وتسيير والإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء ورقابتها " .

¹⁶ أنظر : قرار رقم 16 / ق.م.د / 21 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس سنة 2021 ، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات .

¹⁷ وكالة الأنباء الجزائرية ، افتتاح أشغال الندوة الوطنية حول مشروع التعديل التقني للدستور وقانون الانتخابات ، 24 جانفي 2026 ، على الرابط : <https://www.aps.dz/algerie/actualite-nationale>

¹⁸ رأي رقم 01 ر.ت.د.م / د . د / 2026 مؤرخ في 28 رمضان 1447 الموافق 18 مارس 2026 ، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ، جريدة رسمية العدد 22 ، ص 8

¹⁹ المرجع نفسه ، ص 9

²⁰ Benoît Camguilhem , op cit , pp 1508-1509

²¹ Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les pays de la SADC , l'Institut Electoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA) , Abidjan, Côte d'Ivoire , 2022 , p 29

²² Cyril Kulenovic , Les défis de la nouvelle administration électorale , les actes du Colloque international " Les enjeux du processus électoral " , Sous la direction de Rafaâ Ben Achour , Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis , Université de Carthage , 2013 . p 54

²³ رأي رقم 01 ر.ت.د.م / د . د / 2026 ، مرجع سابق ، ص 9