

تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر

بقلم: ضريفي نادية*

ملخص:

تمويل الأحزاب السياسية موضوع مهم عند دراسة الظاهرة الحزبية في الجزائر خاصة بسبب حداثة التنظيم الحزبي في الجزائر وكذا حداثة النظم القانونية المنظمة للأحزاب، وهذا الموضوع ذو أهمية على الساحة السياسية وكذا القانونية ما يتطلب دراسته كباحثين في القانون، وهذه الدراسة هي قراءة في مصادر تمويل الأحزاب في ظل القانون العضوي للأحزاب السياسية 04-12، والتي تنقسم لمصادر تمويل عمومية وخاصة، وحاولنا كذلك معالجة مدى خضوع هذه المصادر للرقابة التي بقيت بعيدة كل البعد عن هدفها.

Résumé:

Le financement des partis politiques est un sujet très important lors de l'étude du phénomène partisane en Algérie, en particulier à cause de la récente organisation des partis politiques ainsi que les normes juridiques qui les régissent. Ce sujet est important tant sur le plan politique que juridique ce qui nécessite son étude en tant que chercheurs en droit, cette étude est une lecture dans les sources de financement des partis politiques en vertu de la loi organique 12/04 relative aux partis politiques. Ces sources peuvent être publiques ou privés. On a essayé d'analyser le degré de la subordination de ces sources au contrôle qui demeure loin d'atteindre ses objectifs.

مقدمة

تمويل الأحزاب من المواضيع التي تطرح إشكالات كبيرة من منطلق حاجة الحزب لميزانية معتبرة لتغطية نشاطاته وضمان امتداده، وخاصة في فترات الحملات الانتخابية، فالمال في الحزب السياسي يقترب بالسياسة ليكون ما يسمى بالمال السياسي، والذي يطرح عدة إشكالات قانونية سواء تعلق الأمر بمصادر التمويل والقيود القانونية المتعلقة بها أو رقابة تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية التي تعتبر الضامن الوحيد لمشروعية تمويل الأحزاب، وضمان المساواة خاصة في ظل ما أصبحت تعرفه الجزائر من مظاهر مرتبطة بهذا التمويل ودخول أصحاب رؤوس الأموال للسياسة كنوع جديد من الاستثمار أو حتى في بعض الأحيان صورة لتبييض الأموال.

وإذا كان المنطق والحرية يفرضان إطلاق الحرية للأحزاب في تمويلها إلا أنه بالمقابل الديمقراطية وأخلاقيات اللعبة السياسية يفرضان تقييد التمويل ورقابته حتى لا تكون الأحزاب مكان للأعمال اللامشروعة.

وقد عالج المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁽¹⁾ وكذا القانون العضوي المتعلق بالانتخابات⁽²⁾ مصادر التمويل وكذا الرقابة عليها، بين هامش من الحرية مقارنه مع قانون سنة 1997 والتقييد، وكذا رقابة غير واضحة سمحت بممارسات واقعية يجب الوقوف عندها.

لمعالجة هذه الإشكالات نتناول العناصر التالية:

1- أهمية الحزب وحاجته للتمويل.

2- مصادر التمويل الخاصة للأحزاب بين التقييد والحرية.

(1) - القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. رقم 02.

(2) - القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات، ج. ر. رقم 01.

3- مصادر التمويل العمومية بين المحدودية والسلطة التقديرية للدولة.

4- محدودية الرقابة على تمويل الأحزاب.

1- أهمية الحزب وحاجته للتمويل

تقوم الأحزاب السياسية بواجب هام في النظام الديمقراطي يتمثل في رقابتها على أعمال السلطات العامة في الدولة، فعن طريقها يخضع وزراء الحكومة للمساءلة والحساب في النظام البرلماني، أو تشارك الحكومة في عملية إعداد النصوص التشريعية وجعلها موافقة لأحكام الدستور في النظام الرئاسي⁽¹⁾.

فالدور الفعال للأحزاب والذي يتسع ويضيق حسب نوع النظام يفرض علينا قبل الخوض في تمويل الأحزاب ولنبين اتساع مهامه وأدواره سنعالج أهمية الحزب من خلال عنصرين أساسيين هما:

- تعريف وأهمية الحزب السياسي.

- الدور المحوري والفعال للأحزاب السياسية.

1.1- تعريف وأهمية الحزب السياسي

تعد الأحزاب السياسية ركيزة الديمقراطية ووجودها يطبع على الحكم صبغة المدنية ولا يختلف اثنان في أن التعددية الحزبية شرط لازم للديمقراطية وهو ما أقره المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له بتاريخ: 18 سبتمبر 1986 الذي جاء فيه أن "التعددية الحزبية هي أحد شروط الديمقراطية"⁽²⁾، ولهذا تم تصنيف الأحزاب السياسية التي تعمل في مناخ الديمقراطية آلية موازية ومضادة للسلطة الفعلية⁽³⁾، ومنه فحرية تكوين

(1) - د. حقي إسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، دار الكتاب مصر، سنة 1996، ص 152.

(2) - د. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 811-824.

(3) - د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة =

الأحزاب ووجودها في شكل تعددي وبآراء مختلفة يتيح فرصة الحديث عن الدولة المدنية وعن قيام مبدأ الشرعية واعتباره الأساس فيها، والجزائر دولة حديثة العهد بالتعددية الحزبية فقد انفتحت سياسيا على هذا المجال بعد دستور سنة 1989 الذي يعد دستور القطيعة مع عهد الحزب الواحد، وأخذ النظام القانوني للأحزاب السياسية يتطور ليطمئن مع متطلبات الشعب ومع ضرورة إيجاد الآليات القانونية للممارسة السياسية فصدرت القوانين العضوية المنظمة للأحزاب السياسية والمحددة لضوابطها وأخذت في التطور والتحسين والتحسين وصولا إلى منظومة قانونية تجمع كل الجزئيات اللازمة لممارسة هذا الحق.

فالتعددية الحزبية قيمة دستورية وضرورة عملية تملئها الحاجة إلى سيادة القانون وخضوع الكافة له حكام ومحكومين وهذا من خلال الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية⁽¹⁾ وفي هذا الصدد نجد أن الدستور الجزائري لسنة 1996 قد أكد على ما بدأه دستور سنة 1989 من خلال نص المادة 42 التي تعترف بحق إنشاء الأحزاب السياسية⁽²⁾.

وما يلاحظ غياب تعريف واضح لمفهوم الأحزاب السياسية في القانونين السابقين للقانون العضوي رقم 04-12، فالأمر رقم 97-09 الملغى وكذا القانون رقم 89-11 في حين أن القانون العضوي رقم 04-12 وفي نص مادته الثالثة قد أعطى تعريفا للحزب السياسي بقوله: "الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقسمون نفس الأفكار ويجمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية

الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، دون سنة نشر، ص 87-88.

(1) - د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 1983،

ص 90، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ص 322.

(2) - المادة 42 دستور 1996 تنص على أن "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون".

- المادة 40 من دستور 1989 "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به،...".

وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية⁽¹⁾.

ويتميز الحزب السياسي عن غيره من التنظيمات والتجمعات الأخرى من كونه يتميز بأربع ميزات تعد معايير لإطلاق تسمية ووصف الحزب على أي تجمع، وهذه المعايير وضعها الأستاذان Joseph Lapalombara و Myron Weiner وهي:

*المعيار الأول: أن يكون هذا التنظيم يتصف بالدوام وليس وقي محدد بزمان معين أو بهدف خاص فتكون أهدافه السياسية أسمى وفوق أهداف مسيريه.

*المعيار الثاني: اتصاف هذا التنظيم بالشمولية فيضمن بذلك وجود شبكة واسعة وكاملة من العلاقات على وجه الدوام بين بين مسيري الحزب وقاعدته الشعبية.

*المعيار الثالث: وجود رغبة معلنة من قبل هذا التنظيم من أجل الوصول إلى السلطة وممارستها بالطرق السلمية والقانونية.

* المعيار الرابع: وجود رغبة دائمة في البحث عن دعم والتفاف شعبي حول أهداف هذا التنظيم⁽²⁾.

كما يضيف الفقه معيارا آخر وهو وجوب أن ينحدر أعضاؤه من جماعات اجتماعية متعددة، لتحقيق بذلك الشمولية والانتشار⁽³⁾.

كما أن الحزب السياسي يتكون من عنصرين أساسيين، العنصر الأول هو التنظيم والعنصر الثاني هو المشروع السياسي.

(1) - المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية جريدة رسمية عدد 02، بتاريخ 15/01/2012.

(2) - محمد هامي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - 2011 - 2012، ص 245.

-Jean CHARLOT, les partis politiques , Armand colin , 2ème édition , Paris , 1971 , pp 05-07.

(3) - محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروع و ضمان تطبيقه دراسة مقارنة، النشر الذهبي للطباعة، القاهرة، سنة 2004، ص 132.

فالتنظيم ليس هدفا في ذاته، وإنما يقوم التنظيم من أجل تحقيق المشروع بوسيلة أكثر فاعلية، فهدف الأحزاب الاشتراكية والشيوعية في الديمقراطيات الغربية هو تغيير النظام الاجتماعي الموجود، أما بالنسبة لأحزاب اليمين أو الوسط فهدفها هو الحفاظ على النظام الرأسمالي، وفي جميع الأحوال تكون الأحزاب السياسية منظمات تتأسس من أجل خدمة فكرة ومشروع معين والدفاع عنه⁽¹⁾.

وعلى إثر التعديل الدستوري لسنة 1996 قامت السلطة بإجراء تعديل على دستور 1989 ومس هذا التعديل أيضا حق الممارسة السياسية من خلال إجراء تعديل على نص المادة 40 لتصبح نص المادة 42 في دستور 1996 ويتغير منطوقها على النحو التالي: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون.

- ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وأمن التراب الوطني وسلامته وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.

- وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

- ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة.

- يحضر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية.

- لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

(1) - سعاد الشرفاوي، الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها)، منشورات مجلس الشعب، مركز البحوث البرلمانية، جويلية 2005، ص 15-16.

- تحدد التزامات وواجبات أخرى بموجب القانون".

والملاحظ أن نص المادة 42 من دستور 1996 جاء أكبر من نص المادة 40 من دستور 1989 من الناحية الشكلية سبع فقرات ومن الناحية الموضوعية أكثر تفصيل في مسائل مجالها القانون إلا أن المؤسس الدستوري فضل دسترتها للتأكيد على أهميتها وسموها، وتبرير ذلك المخاوف الناتجة عن تكرار تجربة التعددية السابقة وما انجر عنها من تبعات أدخلت الجزائر في دوامة لأكثر من عقد من الزمن خسرت فيه الجزائر الكثير وعلى جميع الأصعدة، وهو ما يبرر التشدد الظاهر على نص المادة 42 المتعلقة بالأحزاب السياسية والذي ترجمه الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁽¹⁾ والذي يعد بالمقارنة مع القانون رقم 89-11 أكثر تشدداً، وهذا باشرطه لتأسيس أي حزب سياسي استيفاء الأعضاء المؤسسين لإجراء التصريح التأسيسي وإجراء عقد المؤتمر التأسيسي قبل مباشرة إجراء طلب الاعتماد، وهو الأمر الذي أدى إلى توجيه سهام النقد لهذا القانون خاصة من قبل القانونيين والحقوقيين واعتباره قد ضيق من ممارسة حق تكوين الأحزاب السياسية باشرطه شروط تعد من قبيل التضييق على مؤسسي الحزب.

2-1. الدور المحوري والفعال للأحزاب السياسية

وتعتبر الأحزاب السياسية من أكثر الأدوات الفعالة لإيجاد نوع من النظام في الحياة الاجتماعية، كما تعتبر الأحزاب السياسية ملجأ لتجسيد المثل العليا، بل إن البعض يعتبرها الوجه المتحرك للفكرة القانونية والأداة الضرورية للمساهمة في الحياة السياسية⁽²⁾.

لقد أصبحت الأحزاب السياسية تضطلع بأدوار بالغة الأهمية داخل المجتمعات

(1) - الأمر رقم: 97-07 المؤرخ في: 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 12.

(2) - د. سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 22-23.

وخاصة ضمن أنظمتها السياسية، ويقدم (سيجموند نيومان) ثلاث مهام رئيسية للأحزاب السياسية سواء كانت ديمقراطية أو شمولية⁽¹⁾:

- 01 - إدماج المواطن في الحزب السياسي وتعليمه الالتزام السياسي.
 - 02 - ممارسة الحزب لدور الوسيط فهو يعتبر همزة وصل بين الرأي العام والحكومة.
 - 03 - اختيار القادة لانتخابهم من طرف الشعب الأمر الذي يتطلب مستوى من الوعي لدى المواطنين لضمان الاختيار الصحيح.
- كما أن (ديفيد آبتن) ميز بين طبيعة الوظائف السياسية وفقا لطبيعة النظام السياسي الذي نتواجد فيه سواء كان ديمقراطي أو شمولي، ففي النظام الديمقراطي يبين أن الحزب السياسي يقوم بثلاث وظائف ومهام رئيسية وهي:

- 01- مراقبة السلطة التنفيذية.
 - 02 - تمثيل المصالح.
 - 03 - استقطاب المترشحين والأعضاء: وهو أحد أهم أهداف كل الأحزاب السياسية التي تعمل جاهدة على استقطاب كل طاقات المجتمع كي تشكل القاعدة الصلبة للحزب ليكون له القدرة الحقيقية على بلوغ السلطة وممارسة ونشر أفكاره ومذهبه السياسي⁽²⁾.
- أما وظيفة الأحزاب في الأنظمة الشمولية يضيف (ديفيد آبتن) فتتأخر في وظيفتين يقوم بهما الحزب السياسي وغالبا ما نجد فكرة الحزب الواحد هي المسيطرة في

(1) - محمود عبد الجواد مصطفى، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والدستوري الحديث والإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 2003، ص 133
(2) - نفس المرجع، ص 133.

مثل هذه الأنظمة والوظيفة التي يقوم بها الحزب تعكس طبيعة النظام السياسي القائم وتمثل في:

01 - الحفاظ على صلابة وتضامن مجموعاته.

02 - دور الإشراف والإدارة⁽¹⁾.

كما أنه يمكن أن نختصر وظائف الأحزاب السياسية والتي هي بطبيعتها كثيرة ومتنوعة في الوظائف التالية: ⁽²⁾

01- تجميع المصالح.

02- التجنيد السياسي.

03- التنشئة السياسية.

04- تعمل كسمسار أفكار.

05- عامل النشاط في الحياة السياسية والبرلمانية.

06- الرقابة والمحاسبة.

07- أداة لإضفاء المشروعية.

08- عنصر من عناصر استقرار الحياة السياسية في الدولة.

09- عامل مساعد على تكوين الرأي العام⁽³⁾.

أما فيما يخص القانون العضوي رقم 12-04 والمتعلق بالأحزاب السياسية⁽⁴⁾ فقد حدد الخطوط العريضة لأهداف الأحزاب السياسية في الفصل الثاني المعنون بالدور

(1) - نفس المرجع، ص 134.

(2) - نفس المرجع والصفحة.

(3) - نور جان الأيوبي عبد الرحمان، القضاء الإداري في العراق، رسالة دكتوراه، دار مطابع الشعب، القاهرة، 1965، ص 08-09.

(4) - انظر المواد 11-13-14 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية المؤرخ في 15/01/2012 جريدة رسمية عدد 02.

والمهام وهذا بنص المادة 11 منه والتي نصت على أن الحزب السياسي يعمل على تشكيل الإرادة السياسية للشعب في جميع ميادين الحياة العامة وذلك عبر:

- المساهمة في تكوين الرأي العام؛
- الدعوة إلى ثقافة سياسية أصيلة؛
- تشجيع المساهمة الفعلية للمواطنين في الحياة العامة؛
- تكوين وتحضير النخب القارة على تحمل مسؤوليات عامة؛
- اقتراح مترشحين للمجالس الشعبية المحلية والوطنية؛
- السهر على إقامة وتشجيع علاقات جوارية دائمة بين المواطن والدولة ومؤسساتها؛
- العمل على ترقية الحياة السياسية وتهذيب ممارستها وثبيت القيم والمقومات الأساسية للمجتمع الجزائري، لا سيما قيم ثورة أول نوفمبر 1954؛
- العمل على تكريس الفعل الديمقراطي والتداول على السلطة وترقية الحقوق السياسية للمرأة؛
- العمل على ترقية حقوق الإنسان وقيم التسامح.

كما تضمنت المادتين 13-14 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية دورين آخرين للأحزاب السياسية وتمثل في مساهمتهم ومشاركتهم في الحياة السياسية من خلال التعريف بمشروعها السياسي لدى مؤسسات الدولة والبرلمان والمجالس الشعبية المحلية، كما يمكن للسلطات العمومية أن تستشير الحزب السياسي في المسائل ذات المصلحة الوطنية، ويعد هذا الدور اعترافا من الدولة بالدور المحوري الذي تلعبه الأحزاب السياسية في الدولة فهي شريك لا غنى عنه يساهم هو أيضا في تسيير دواليب الحكم من خلال الآليات القانونية الممنوحة له، كما أنه ومن خلال الدور والمهام التي

أوكلمها القانون للأحزاب السياسية تعتبر مدرسة للتنشئة السياسية وإعداد القادة وتربية الفرد على التحلي بالقيم والمثل العليا وتهذيب العمل السياسي من خلال اعتماد الطرق المشروعة والسلبية في التداول على السلطة ونبد كل أشكال العنف والتصرفات اللاأخلاقية واللاقانونية من الممارسة السياسية، فيكون بذلك القانون قد حدد الإطار العام لأهداف ووظائف الأحزاب السياسية على شكل مبادئ يبقى للأحزاب السياسية التعامل معها وفهمها في الإطار القانوني دون الشطط في استعمالها.

تعد هذه أهم الوظائف التي تقوم بها الأحزاب السياسية وهي وظائف غاية في الأهمية وتحتاج ميزانيات ضخمة وتمويل عمومي وخاص يمكنها من التحقيق الفعلي لأدوارها وإثبات وجودها ومكانتها في النظام السياسي والرقابي في الدولة، فكل هذه الأدوار تتطلب مواكبة مالية هي نقطة الصراع اليوم في ظل افتقاد الثقة في المساعدات العمومية وطغيان الاستثمار المالي السياسي الذي تترتب عليه أدوار أخرى تحيد بالحزب عن الأهداف المسطرة له، سواء في القانون أو النظم الداخلية لهذه الأحزاب. وهو ما سنحاول تقديم قراءة في مصادر التمويل في ظل القانون العضوي المتعلق بالأحزاب والقانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

2- مصادر التمويل الخاصة للأحزاب بين التقييد والحرية.

نقصد بالتمويل الخاص التمويل الخارج عن إعانات الدولة أي غير العمومي، ويقصد به كذلك التمويل المتأتي من الأشخاص الخاصة سواء كانوا من المنخرطين أو من المتعاطفين معه، وقد كرس المشرع الجزائري نوع من التقييد في هذه المصادر، والتي نصت عليها المادة 52 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، وتنص هذه المادة على ما يلي: "تمول نشاطات الحزب بالموارد المشككة مما يأتي:

- اشتراكات أعضائه.
- الهبات الوصايا والتبرعات.
- العائدات المرتبطة بنشاطاته وممتلكاته.

- المساعدات المحتملة من الدولة".

الملاحظ على التعاملات المالية للحزب والتمويل يكون من خلال حساب مفتوح لدى مؤسسة مصرفية أو مالية وطنية في مقرها أو لدى فروعها المتواجدة عبر التراب الوطني، وهو ما نصت عليه المادة 62 من قانون الانتخابات، أي أول قيد على الحزب السياسي هو ضرورة التعامل الشفاف في ماله من خلال الحساب البنكي الذي يسمح بالرقابة، ومن جانب آخر اشترط القانون بأن يكون هذا الحساب يجب أن يكون في مؤسسة مصرفية وطنية أي استبعاد البنوك الأجنبية وفروعها في الجزائر.

فالمشرع هنا قيد الحزب وفرض نوع من الشفافية في تسيير مالية الحزب، هذا في مرحلة أولى ليضيف بعض القيود الأخرى المتعلقة بكل نوع من التمويل على حدى والتي عالجتها المواد من 53 إلى 60 من القانون العضوي للأحزاب السياسية.

1.2 اشتراكات الأعضاء:

ترك المشرع حرية تقدير قيمة اشتراكات أعضاء الحزب للهيئات الداخلية للحزب سواء هيئة المداولة أو الهيئة التنفيذية للحزب أي لم يقيد الحزب باشتراكات معينة ومحددة قانونا، وهذا شيء إيجابي لأن قيمة الاشتراك هي شأن داخلي للحزب يتداول فيها داخليا ويحدد قيمتها حسب احتياجات الحزب وامتداده ومحددات أخرى مرتبطة بالحزب.

وعكس ما كان منصوص عليه في القانون 09/97 من خلال المادة 28 على أن الاشتراكات لا يجب أن تتجاوز 10% من الأجر الوطني الأدنى...

بالإضافة للتقييد المتعلق بضرورة دفع هذه الاشتراكات بالعملة الوطنية...

والقيد في القانون العضوي 04/12 هو ضرورة الدفع في حساب في مؤسسة مالية أو مصرفية وطنية.

2.2 الهبات والوصايا والتبرعات:

أعطى القانون إمكانية التمويل عن طريق الهبات والوصايا والتبرعات ولكن قيدها بجملة من القيود التي تحاول تحييد الحزب السياسي وعدم ارتباطه بالأشخاص المانحين وهذه القيود هي:

✓ تدفع في الحساب المذكور سابقا.

✓ يجب أن تكون من مصدر وطني، ومنع الحزب من تلقي أي دعم مالي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من جهات أجنبية: وهذا ضمانا لعدم التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية من خلال الأحزاب وهو شرط نص عليه كل من القانون الفرنسي والمصري وجل التشريعات المقارنة.

✓ يجب أن ترد من أشخاص طبيعيين معروفين: وهذا ضمانا لعدم تحويل الحزب لمكان لتبييض الأموال بالرغم من عدم التقييد الدقيق، وكذا ضمان عدم تبعية الحزب لأشخاص معنوية أخرى من خلال اشتراط أشخاص طبيعيين فقط.

✓ لا يمكن أن تتجاوز 300 مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون لكل هبة وفي السنة الواحدة.

التقييد المتعلق بهذا النوع من التمويل نجده في كل التشريعات المقارنة، فمثلا المشرع الفرنسي كان أكثر تشددا قبل صدور قانون سنة 1988 المتعلق بالشفافية المالية للحياة السياسية حيث لم يكن مسموح للأحزاب السياسية الحصول على أموال دون مقابل، ليأتي هذا القانون ويبيح الحصول على التبرعات والهبات بشرط عدم تجاوزها 7500 يورو سنويا عن الفرد الواحد، وبقى على المنع بالنسبة لتبرعات الأشخاص المعنوية الفرنسية والأشخاص المعنوية والطبيعية الأجنبية⁽¹⁾، وهو ما ذهب إليه المشرع

(1) - Art 11/4 du loi n° 88-227.

الجزائري، وهو نفس ما أخذ به المشرع المغربي بتحديد القيمة التي لا يجب أن تتجاوزها الهبات والوصايا والتبرعات بـ 100.000 درهم في السنة الواحدة ومن متبرع واحد⁽¹⁾.

3-2. العائدات المرتبطة بنشاطات الحزب وممتلكاته.

قيد المشرع الجزائري الحزب بعدم إمكانيته ممارسة نشاط تجاري من خلال المادة 57، وفي نفس الوقت أعطى إمكانية التمويل عن طريق استثمارات غير تجارية، وهذه المادة تحتاج إلى توضيح النشاطات غير التجارية. التي وضحتها بعض القوانين كالقانون المصري.

فالمداخل الممكنة مثلا هي: محاضرات، كراء أو بيع العقارات... الخ، مثلا كما نصت عليه المادة 47 من القانون 04-12 "يمكن للحزب السياسي في إطار احترام هذا القانون العضوي والتشريع المعمول به، إصدار نشرات إعلامية أو مجلات"، فهذه المادة لم تحدد أي نمط يجب أن تتخذه هذه النشرات وبذلك تحال لقواعد العامة (شركات تجارية أو شركات مدنية) وطبعا الشركات التجارية تتناقض مع المادة 7 من القانون العضوي (منع ممارسة نشاطات تجارية).

والإشكال المطروح هنا هل المادة 47 جاءت كاستثناء للمادة 57؟

هذا ما ذهب إليه المشرع المصري، حيث نص في المادة 11 من قانون الأحزاب السياسية على أن إصدار الصحف واستغلال دور النشر أو الطباعة لا يعتبر من النشاطات التجارية إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب، خلافا للحكم العام الذي يحصر عائدات الحزب في تلك المتأتية من نشاطات غير تجارية⁽²⁾. وهو نفس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي من خلال المادة 07 من قانون الشفافية المالية للحياة

(1) - المادة 28 من القانون المغربي رقم 36-04.

(2) - المادة 11 من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم 40/77 المعدل بموجب القانون 12/2011.

السياسية حيث أجاز للأحزاب السياسية إصدار صحف والانتفاع بعائداتها⁽¹⁾.

3- مصادر التمويل العمومية بين المحدودية والسلطة التقديرية للدولة.

يقصد بمصادر التمويل العمومية مجموع الإعانات المتحصل عليها من الميزانية العامة للدولة وكذا التعويضات المتحصل عليها في الحملات الانتخابية، أي مصدرها عمومي بعيد عن أعضاء الحزب أو المتعاطفين معه من خواص، وهو ما نصت عليه المادة 58 من قانون الأحزاب السياسية والمادة 07 من القانون 03-12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة: "يمكن للأحزاب السياسية أن تستفيد من مساعدة مالية خاصة من الدولة بحسب عدد مرشحاته في المجالس الشعبية البلدية والولاية والبرلمان..."⁽²⁾.

وأساس التمويل العمومي نابع من كون الحزب هو مرفق دستوري نظرا لدوره في التعبير عن الرأي وتكوين الإرادة العامة، وهو ما كرسه كذلك مجلس الدولة الجزائري في قراره الشهير الصادر بتاريخ 2004/03/03 (قضية ع. ب ضد ص. ع ومن معه) حيث اعتبر الحزب تنظيما أساسيا في الحياة السياسية للدولة يمارس نشاطات تتعلق بالمنفعة العامة⁽³⁾.

و بالرغم من النص على هذه الإعانات في القانون المتعلق بالأحزاب إلا أنه يعاب عليها:

✓ التمويل العمومي سلطة تقديرية كاملة في يد الدولة لها أن تقدمها أو لا، أي غياب الإيجاب القانوني على تقديم هذه الإعانات أو على الأقل الإقرار القانوني لها، وكذلك لها

(1) - Art 07 , la loi n° 88/227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) - ج. ر. رقم 01 لسنة 2012.

(3) - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، منشور بموقع مجلس الدولة <http://www.conseil-etat-dz.org/Arabe/20431.htm>

سلطة تقديرية كاملة في تحديد قيمته⁽¹⁾. (أي استعمال عبارتي "المحتملة" و"يمكن") في المادتين 52 و58 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والمادة 07 من القانون العضوي 12-03.

✓ ربطها بعدد المنتخبين أو المقاعد المحصل عليها في البرلمان، وإن كان هذا منطقي من منطلق تدعيم الأحزاب الفعلية في الساحة السياسية إلا أنها بالمقابل تقصي الفئة غير الممتدة والأحزاب الصغيرة التي تكون هي المحتاجة لهذه الإعانة عكس الأحزاب الكبيرة.

يمكن في هذا الإطار ملاحظة ما يلي:

- نصت المادة 65 من الأمر 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 على منح مساعدة مالية للأحزاب تقدر 400.000 دج عن كل نائب في البرلمان⁽²⁾. (منذ 1997 تحصل الأحزاب على هذه الإعانة).

- المادة 58 غامضة كما كانت المادة 33 من قانون سنة 1997 حيث لم تحدد بشكل دقيق أي حزب يحصل على الإعانات هل هو الحزب الذي ترشح في قوائمه النائب أم الحزب الذي انضم إليه بعد فوزه في حالة التغيير طبعا، على أساس أن القانون الجزائري لا يمنع النواب من تغيير حزبهم بعد الانتخاب؟ خاصة في ظل التجوال السياسي المعروف في الجزائر.

- وللذكر فقط، كان قانون الانتخابات الجديد سنة 2012 يتضمن حكما صريحا وجريئا يمنع التجوال السياسي حيث قرر إسقاط العهدة البرلمانية عن كل نائب يتخلى عن الحزب الذي فاز في قوائمه لينضم لحزب آخر، لكن نواب الأغلبية اسقطوا المادة

(1) - تقدر وفق قانون المالية التكميلي لسنة 2008 (الأمر 02/08) من خلال مادته 65 بـ 400.000 دج عن كل نائب.

(2) - كانت هذه القيمة 200.000 في قانون المالية لسنة 1998.

لأن أحزابهم هي المستفيدة.

وهذا الغموض من شأنه خلق صراع بين الأحزاب السياسية حول أحقية الاستفادة من هذه الإعانة (وحدث هذا فعلا بعد الانتخابات التشريعية سنة 2007 حين انظم نواب من حزب العمال لحزب جبهة التحرير الوطني).

بالعودة للقانون 11/89 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي كان موفقا في معالجة هذا الإشكال حيث نصت المادة 29 منه على منح المساعدات العمومية للحزب بنسبة عدد النواب اللذين يصرحون لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال الشهر الذي يلي افتتاح الدورة الأولى من السنة بتسجيلهم في تلك الجمعية، فالحزب المستفيد من الإعانة هو الحزب المصرح به بعد الانتخاب وليس الحزب المترشح في قوائم.

وهو ما أخذت به جل التشريعات المقارنة مثلاً:

- المادة 09 من قانون الشفافية المالية للحياة السياسية في فرنسا.
- المادة 35 من قانون الأحزاب المغربي 36/04.

عكس ما أخذ به المشرع التونسي الذي اعتد في توزيع المساعدات العمومية بالحزب الذي ينتمي إليه النائب وقت الترشح حسب المادة 28 من القانون 48/97 المتعلق بالتمويل العمومي للأحزاب السياسية.

ومن الناحية الأخلاقية ومن ناحية الإنصاف وحماية للأحزاب فالحل المأخوذ في التشريع التونسي انصبحت لا يصبح الحزب وسيلة فقط للوصول للبرلمان وكذا للحزب برنامج وتوجهات ينتخب على أساسها لذي لا يجب التخلي عن الحزب المترشح في ظله وهو الأولى بالإعانة.

✓ إمكانية استفادة الحزب من إعانات حسب عدد منتخباته في المجالس الشعبية البلدية والولائية والبرلمان وهذا حسب ما نصت عليه المادة 07 من القانون العضوي 03/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس

المنتخبة والتي نصت على: "يمكن للأحزاب السياسية أن تستفيد من مساعدة مالية خاصة من الدولة بحسب عدد مرشحاته في المجالس الشعبية البلدية والولاية وفي البرلمان...".

✓ إقصاء الأحزاب الصغيرة غير المتحصلة على مقاعد في البرلمان من الإعانات العمومية عكس بعض القوانين المقارنة كالقانون الفرنسي في المادة 08 حين نص على منح الدولة مساعدة مالية للأحزاب التي تحصل على نسبة 1% على الأقل من الأصوات المعبر عنها في انتخابات الجمعية الوطنية، والقانون المغربي الذي رفع النسبة إلى 5% من خلال مادته 29، والهدف من هذه الأحكام هو توليد حركية في الساحة السياسية.

✓ الرقابة على وجهة استعمال الأموال العمومية المخصصة للأحزاب، وإن كان هذا يتمشى مع مبدأ الرقابة على أموال العمومية، إلا أنه يتناقض مع حرية الأحزاب في استعمال مواردها، وهو يفرض رقابة إضافية على الأحزاب.

✓ المشرع الجزائري أهمل التمويل العمومي غير المباشر ولم يشر إليه إلا بطريقة غير مباشرة في المادة 15 من القانون العضوي 04-12 المساواة في استعمال وسائل الإعلام.

4- محدودية الرقابة على تمويل الأحزاب.

أن فكرة الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية تستند على فكرة الديمقراطية بمبدأيها الأساسيين وهما الحرية والمساواة، ومن جهة أخرى تقوم على مبدأ كفالة حسن استعمال المال العام (مساعدات الدولة).

فالرقابة من المواضيع المهمة التي تطرح كإشكال عند الحديث عن تمويل الأحزاب من منطلق تداخل الحرية مع الضابط القانوني والأخلاقي للرقابة، والتي تسمح بممارسة سياسية متساوية ووفق أخلاقيات العمل السياسي الذي يفرض المساواة والمنافسة النزيفة خاصة في الوقت الراهن وما بات يطرحه تمويل الأحزاب السياسية من غموض

خاصة في الحملات الانتخابية وفي ظل الاستثمار السياسي للأموال، وفي وقت أصبحت المقاعد في المجالس وخاصة في البرلمان تشتري برؤوس أموال ضخمة، كل هذه الممارسات تجعل من واجبنا الوقوف عند التمويل كمدخل للأخلاق السياسية والحزبية.

في التشريعات المقارنة:

- في الولايات المتحدة الأمريكية ومنذ صدور قانون مكافحة الرشوة لسنة 1925 أصبح كل مرشح للانتخابات ملزم بتقديم تقريرين لمجلس الشيوخ الأول قبل الانتخابات والثاني بعد الانتخابات، والأحزاب ملزمة بتقرير سنوي عن إيراداتها ونفقاتها.

- في فرنسا المادة 7/11 من قانون الشفافية المالية للحياة السياسية تنص على ضرورة مسك الحزب لحساباته السنوية المصادق عليه من طرف محافظي الحسابات، ليتم إيداعها لدى اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية وتمويل السياسي.

المشرع الجزائري في قانون الانتخابات 01/12 من خلال المادة 209 نص على ضرورة إعداد المترشح للانتخابات الرئاسية أو قائمة المترشحين للانتخابات التشريعية حساب الحملة الانتخابية:

- في الانتخابات الرئاسية يقدم هذا الحساب للمجلس الدستوري في غضون 3 أشهر من تاريخ نشر النتائج مرفقا بتقرير من محاسب خبير أو محاسب معتمد لدى المجلس الدستوري، وينشر في الجريدة الرسمية، أما في الانتخابات التشريعية يتم الإيداع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني خلال شهرين مرفقا بتقرير من محاسب خبير أو محاسب معتمد لدى المجلس الدستوري، ثم يحول للمجلس الدستوري.

- النتيجة لهذه الرقابة عدم الاستفادة من التعويضات فقط.

وإذا رجعنا للقانون المتعلق بالأحزاب 04/12 نجد نوع من الغموض وقصر في معالجة موضوع الرقابة على تمويل الأحزاب عكس التشريعات الأخرى التي أعطت للرقابة حظا وافرا في معالجة تمويل الأحزاب السياسية، ومظاهر الرقابة تقتصر على:

- ✓ مسك محاسبة تجارية "القيد المزدوج".
- ✓ إمكانية إخضاع المساعدات المالية التي تمنحها الدولة للأحزاب لرقابة على أوجه استعمالها (المادة 59) وأحالت كفاءات التطبيق للتنظيم.
- ✓ وجوب تقديم تقرير مالي مصادق عليه من طرف محافظ حسابات مقدم من طرف مسؤول الحزب في جمعية عامة. (المادة 60).
- ✓ تقديم حسابات الحزب السنوية للإدارة المعنية، ولم يحدد هنا القانون الإدارة أو الجهة المعنية بالرقابة لكنه أخذ بالرقابة الإدارية (إدارة)، في حين جل التشريعات المقارنة تميل لمنح سلطة الرقابة على مالية الأحزاب لهيئات محايدة (القانون المغربي 04-36 المجلس الأعلى للحسابات، المشرع المصري للجهاز المركزي للحسابات، في فرنسا كانت ممنوحة للبرلمان وبعدها تحولت للجنة وطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويل السياسي).

وتمثل أهم نتائج الرقابة في:

- الحرمان من التعويض في حالة رفض المجلس الدستوري لحساب الحملة الانتخابية (المادة 209 من القانون العضوي 01-12).
- المادة 79 من القانون العضوي 04-12، في حال تحويل أو اختلاس أملاك الحزب السياسي أو استعمالها لأغراض شخصية الإحالة للتشريع المعمول به.
- المادة 80 من نفس القانون نصت على تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على المخالفات المرتكبة في إطار نشاط الحزب السياسي وتسييره (المادة 39 من قانون 01-06 "يعاقب كل من قام بعملية تمويل نشاط حزب سياسي بصور خفية بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج").

- ما عدا ذلك لم ينص القانون 04-12 على إمكانية حل الحزب السياسي في حال إخلاله بالالتزامات المالية (يمكن تطبيق المادة 65)، بل حتى لم ينص على حرمان الحزب المخالف من المساعدات العمومية. عكس القانون الفرنسي الذي كان أكثر صرامة حيث نص على حرمان الحزب من الإعانة المالية في السنة التي حدث فيها التجاوز، وإمكانية سحب الاعتماد في حال مخالفة الالتزامات المالية للقانون 88-227 (المواد 1/11 و 4/11).
والمشروع المصري في المادة 14 من قانون الأحزاب السياسية اعتبر أموال الحزب أموال عامة والقائمين عليه في حكم الموظفين، حرصا منه على تشديد العقوبة على مرتكبي المخالفات المالية.

خاتمة:

تمويل الأحزاب السياسية نقطة مهمة لبداية مسار ديمقراطي شفاف، لهذا قيدته التشريعات المتعلقة بالأحزاب، لكن في القانون الجزائري بقي هناك نوع من الغموض في تمويل الأحزاب السياسية وكذا الرقابة عليها ونتائج هذه الرقابة، وأحال القانون العضوي كينيات الرقابة لنص خاص لم يصدر بعد، وبقي مع عدم صدوره غموض يكتنف التمويل وخاصة الرقابة على التمويل وكينياتها وهياكلها، لتبقى رقابة تمويل الأحزاب اليوم غير واضحة وغير مجسدة إطلاقا مما سمح بوجود تجاوزات كبيرة، خاصة في المناسبات الانتخابية.

قائمة المراجع

أولا: النصوص القانونية

- 01- القانون 11/89 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج. ر. رقم 27.
- 02- القانون العضوي 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج. ر. رقم 16.

- 03- القانون العضوي 09/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. رقم 12.
- 04- القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات، ج. ر. رقم 01.
- 05- القانون العضوي 04/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. رقم 02.
- 06- قانون الأحزاب السياسية المصري رقم 40-77 المعدل بموجب القانون 12/2011.
- 07- القانون المغربي رقم 36/04 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- ثانيا: الكتب والرسائل:
- 08- هامي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، سنة 2012.
- 09- د. حقي إسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، دار الكتاب مصر، سنة 1996.
- 10- د. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- 11- د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، دون سنة نشر.
- 12- د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 1983.
- 13- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، دون سنة نشر.
- 14- محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه دراسة مقارنة، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، مصر، 2004.

- 15- سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها) ، منشورات مجلس الشعب، مركز البحوث البرلمانية، جويلية 2005.
- 16- محمود عبد الجواد مصطفى، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والدستوري الحديث والإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 2003.
- 17- نور جان الأيوبي عبد الرحمان، القضاء الإداري في العراق، رسالة دكتوراه، دار مطابع الشعب، القاهرة، 1965.
- 18- Jean CHARLOT, les partis politiques , Armand colin , 2ème édition , Paris , 1971.
- 19- la loi n° 88/227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.