

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٢

المجلد السادس

www.cc.gov.lb

الانفاق الانتخابي في اجتهادات القضاء الدستوري

الدكتور طوني عطاالله

أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية.

كيف تناول القضاء الدستوري في قراراته قضية الانفاق على الحملة الانتخابية؟ ولاسيما

في حالات تجاوز سقف الانفاق من زاويتي:

- إمكانية التحقق من تجاوز سقف الانفاق؟
- ما هو أثر تجاوز سقف الانفاق على نتائج الانتخابات؟

القضايا المحورية في البحث:

- هل التحقق من تجاوز سقف الانفاق يؤدي حتماً إلى إبطال النيابة؟
- أو أن التحقق من تجاوز سقف الانفاق يفضي إلى البحث في مدى تأثير ذلك على نتائج الانتخابات؟
- هل التحقق من الرشوة يقود حتماً إلى إبطال نيابة الراشي؟
- أو يصار إلى التأكد من مدى تأثير الرشوة على نتائج الانتخابات؟

تُشكل اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية مرتكزاً أساسياً للبحث، وطموحه العودة

إلى أحكام المجلس الدستوري الفرنسي، المحكمة الدستورية في ألمانيا، المحكمة الدستورية في

إيطاليا، المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا، المجلس الدستوري في المغرب، المحكمة

الدستورية العليا في مصر، المجلس الدستوري اللبناني.

يشكل البحث عملاً طويلاً ولذا يتم الاكتفاء في المرحلة الحالية بشرح مستفيض عن فرنسا مع الإشارة لمأماً إلى الحالة الإيطالية. أما بقية أجزاء البحث فتستدعي مزيداً من الدراسة ويأتي استكمالها من أجل اضعاء صورة شاملة حول الموضوع.

تحتاج أي دراسة مقارنة إلى فهم معمق لكل حالة على حدة قبل إجراء البحث المقارن. الحالة الفرنسية هي نموذج متقدم في المجالس الدستورية، وتتميز بغنى تجاربها وشموليتها. يقتضي تفكيك عناصرها الشائكة وفهمها من أجل تكوين رؤية مستقبلية تسهم في بلورة أفكار إصلاحية للمجتمعات العربية، في حين أن المحاكم والمجالس الدستورية العربية ما زالت صلاحياتها قيد التبلور، وأشبه بحالة جنينية قياساً على التجارب الأوروبية. من هنا تأتي أهمية تعزيز صلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية العربية بعامة والمجلس الدستوري في لبنان بخاصة.

نقسم موضوع الانفاق الانتخابي في اجتهادات القضاء الدستوري إلى عدة أبواب نتناول فيها الآتي:

1. أنواع الرقابة غير القضائية على الانفاق الانتخابي وتمويل الحياة السياسية.
2. الرقابة القضائية- دور المجلس الدستوري الفرنسي.
3. من يراقب تطبيق أحكام قانون الانتخابات التشريعية في فرنسا؟
4. الاجتهادات الدستورية في فرنسا
5. مقارنة بين إيطاليا وفرنسا

1

أنواع الرقابة غير القضائية على الانفاق الانتخابي وتمويل الحياة السياسية

يرتبط نظام مراقبة تمويل الأنشطة السياسية بالسلطات الإدارية والسلطات السياسية. ويُناط جزء من المراقبة أيضاً بالسلطات القضائية. كل نظام من أنظمة المراقبة المُشار إليها له حسناته وثرغراته كما أنه يتلائم مع ثقافة كل بلد في أن يختار لنفسه نظام المراقبة الذي يناسبه. من المفيد تصنيف هذه الأنظمة إلى أنظمة غير قضائية وأنظمة قضائية.

نظام المراقبة غير القضائية: فاعلية نسبية: تقريباً في كل الدول التي يحكمها تمويل الحياة السياسية، نجد أن طرق المراقبة ليست هي نفسها، وغالباً هناك أجهزة من عدة أنواع تتدخل في آلية المراقبة على التمويل السياسي: إدارية، سياسية، جهاز متخصص... أوكلت فرنسا بصورة رئيسية هذه المهمة الجسيمة في مراقبة الحياة السياسية إلى جهازين إداريين، بينما يسود في إيطاليا نظام مراقبة شبه سياسي.

مراقبة إدارية في فرنسا: عهدت فرنسا إلى جهازين إداريين تحقيق الشفافية المالية للحياة السياسية وهما: اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية.

لدى انشاء اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي: عام 1990 لم يكن نظامها قد جعل منها سلطة إدارية مستقلة. لكن المجلس الدستوري أعطى تفسيراً لا لبس فيه لوضعية هذه اللجنة، إذ صوّفها بين السلطات الإدارية المستقلة وليس بين الأجهزة القضائية¹. ينطوي إضفاء صفة السلطة الإدارية المستقلة على اللجنة على أهمية كبرى لأن اللجنة بعامة مُعتبرة كجهاز مزود بسلطة تسمح له باتخاذ قرارات، أو على الأقل بممارسة صلاحيات وقدرة على التأثير وإظهار ضمانات على الاستقلالية التي تكرست أخيراً عام 2003 بموجب المرسوم الرقم 1165-2003 تاريخ 2003/12/8 المتعلق بالتبسيط الإداري للشأن الانتخابي.

لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية هي السلطة الإدارية الفرنسية الثانية التي تؤدي دوراً تقريرياً وأساسياً. هدفها تلقي التصريحات حول الذمم المالية للأشخاص الخاضعين لهذا النظام. على غرار اللجنة السابقة السالفة الذكر، تتمتع لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية بسلطة إدارية مستقلة بموجب نظام تأسسها. أنشئت هذه اللجنة سنداً إلى المادة 3 من القانون الرقم 88-227 تاريخ 1988/3/11.

¹ DC no 89-271 DC du 11 janvier 1990, considérants 7 et 8.

2

الرقابة القضائية: دور المجلس الدستوري الفرنسي

الرقابة القضائية: المجلس الدستوري **Conseil constitutionnel**: يتكون من تسعة أعضاء وهو يسهر بوجه خاص على التأكد من شرعية الانتخابات ودستورية القوانين النظامية وكذلك القوانين المحالة إليه للنظر فيها.

دور المجلس الدستوري الفرنسي في الانتخابات الوطنية²: كان كل مجلس نواب يُشكّل قاضياً للانتخاب للحكم على أعضائه، في العدد والأهلية". هذا المبدأ، الذي قضى بأن يكون البرلمان قاضياً للانتخابات، عرف تجاوزات فاضحة. لذلك جاء الدستور الفرنسي لعام 1958، ومن أجل وقف الانحرافات الفئوية للرقابة البرلمانية وإصلاح أخلاقيات الحياة السياسية في فرنسا، ليسحب من بين أيدي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ هذه الصلاحية، أي من أيدي البرلمانين، الحق في أن ينصبوا أنفسهم كقضاة للفصل في انتخاباتهم التشريعية. وأناط الدستور مسؤولية هذه المهمة بالمجلس الدستوري.

أعطى المجلس الدستوري مسؤوليات أخرى، ولا سيما فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية والاستفتاءات الوطنية.

يقتضي إذاً التمييز بين الدور الرقابي للمجلس الدستوري على الانتخابات الوطنية، ودوره بالنسبة إلى الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، ويتم التطرق إلى وظيفته كقاضٍ للفصل في صحة الانتخابات البرلمانية.

².<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil>

[constitutionnel/root/bank_mm/discours_interventions/2007/20070716Debre.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil/constitutionnel/root/bank_mm/discours_interventions/2007/20070716Debre.pdf)

المجلس الدستوري والانتخابات الرئاسية أو الاستفتاءات الوطنية

- تحرك الانتخابات الرئاسية المجلس الدستوري عادة كل خمس سنوات، أي مدة الولاية الرئاسية.

- الاستفتاءات هي أقل تواتراً، وعموماً في المتوسط تحصل بمعدل مرة واحدة كل 8 سنوات تقريباً، استناداً إلى احتسابها ما بين 1958 و2007. جرى الاستفتاء الأخير عام 2005 للتصديق على معاهدة لتأسيس دستور لأوروبا. يتدخل المجلس الدستوري في الاستفتاءات كما في الانتخابات الرئاسية على ثلاثة مستويات من العملية الانتخابية قبل وفي أثناء وبعد الانتخابات.

قبل الانتخابات: يتمتع المجلس الدستوري بأربع صلاحيات:

1. دور استشاري (مستشار): تقديم المشورة للسلطات العامة. تستشير الحكومة بشأن كل التدابير أو القرارات المتعلقة بالانتخابات أو الاستفتاءات، وكذلك تلجأ إلى استشارته بعض السلطات الإدارية المستقلة مثل المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، الذي يسهر، خلال الحملة، على تأمين حياد وسائل الإعلام ونزاهتها.
2. وظيفة قاضٍ: يمارس دور القاضي لأعمال إدارية مهمة. ويُسَلَّم المجلس أيضاً بأنه صاحب اختصاص للنظر في شرعية مراسيم دعوة الناخبين أو التي تنظم الاستفتاءات الوطنية. إذا كانت هذه الأعمال مشوبة بعيب عدم الشرعية، يمكن أن ينجم عنها نتائج خطيرة على سير العمليات الانتخابية أو عمل السلطات العامة.
3. مهمة إعلامية: إعلام المرشحين والناخبين. تستند هذه الوظيفة إلى المرتكزات الدستورية نفسها. تُمارس هذه المهمة إلى حد كبير من خلال الموقع الإلكتروني للمجلس، والذي يسرد النصوص المطبقة على الانتخابات كافة ويحتوي على معلومات مفيدة للمرشحين والناخبين. في حال كانت هناك مشكلة خاصة، يتم إرسال بيانات صحفية إلى وكالات الأنباء التي تنقلها إلى أجهزة الصحافة المكتوبة أو المرئية والمسموعة.

نأخذ مثالا يرتبط بالـ 500 من عروض المنتخبين التي يجب ان يحظى عليها المواطن ليكون مرشحاً في الانتخابات الرئاسية إذ كان رئيس بلدية طرح في المزاد حقه في اقتراح إسم المرشح للرئاسة. أصدر المجلس الدستوري بياناً ذكر فيه أن تقديم الترشيح إلى الانتخابات الرئاسية هو عمل شخصي وإرادي (طوعي)، ولا يمكن أن يؤدي إلى مساومة أو إلى تعويض.

4. تنظيم العمل (منظم): في ما يتعلق بالانتخابات الرئاسية، المجلس الدستوري مؤتمن على تطوير نموذج عن صيغة تهدف إلى جمع العروض المتعلقة بالمرشحين، والتحقق من صحة هذه العروض، ووضع قائمة رسمية بأسماء المرشحين ونشر في الجريدة الرسمية 500 من أسماء الرعاية، يتم سحبها بالقرعة لكل مرشح.

خلال الانتخابات: في يوم الانتخابات، يمثل المجلس الدستوري محلياً حوالي 1500 قاضي يكفون بالتحقق من حسن سير عمليات التصويت وتقديم تقرير إلى المجلس حول الحوادث المسجلة.

فضلاً عن ذلك، يقوم المجلس بتأمين المداومة في مقره بشكل دائم وذلك من أجل حل المشاكل المادية والحقوقية التي قد تنشأ، ضمن حدود الممكن.

بعد الانتخابات: المجلس هو المسؤول عن دراسة المطالب وإعلان نتائج الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات. تتمحور هذه الوظيفة حول عدة مراحل.

تنقل أولاً نتائج أقلام الاقتراع إلى بضعة مئات من لجان الإحصاء الإقليمية أو المحلية. تتألف هذه اللجان، من قضاة، وهي المسؤولة عن التحقق من صحة النتائج وإجراء عملية احتساب الجمع. ثم تنقلها بعد ذلك إلى المجلس الدستوري مرفقة بمطالب الناخبين وكذلك بجميع الوثائق المتنازع عليها (مغلفات وبطاقات ملغاة أو متنافس عليها أو مطعون فيها، وجداول إحصاء الأصوات...).

يساعد المجلس الدستوري في مهمته المتمثلة في التحقق من عدد الأصوات عشرة مقررین مساعدين، أعضاء مجلس (شورى) الدولة وديوان المحاسبة. كل واحد يكون مسؤولاً عن عشرات الدوائر الانتخابية. يتأكد كل من المقررین من دقة المجاميع المدونة على محاضر

الفرز، ينظرون في التصحيحات اللازمة، ويدونون الملاحظات والمطالب. ثم يقدمون نتائج تدقيقاتهم إلى المجلس الملتئم في جلسة عامة الذي يوافق عليها، أو يصححها أو يطلب معلومات إضافية.

إذا كان فارق الأصوات كبيراً، لا يدرس المجلس الدستوري غالباً وبالتفصيل مجموع المطالب الواردة. بل يعتبر أنها حتى لو كانت حقيقية ومدعومة بشكل جيد، فإنها لن تغير من النتيجة النهائية. ومع ذلك، ففي حالة وجود مخالفات خطيرة (غياب المعزل الانتخابي، عدم التحقق من الهوية...)، فإنه يلغي نتائج مراكز الاقتراع المعنية من أجل تقديم مثال لا يُشكّل قدوة يحتذى بها.

إذا كانت النتائج قريبة جداً من بعضها البعض، وهذا ما لم يحصل منذ عام 1958، فإن الإجراءات التي يتبناها المجلس تكون مختلفة. يقوم المجلس الدستوري باحتساب عدد الأصوات التي تم إصدارها بشكل غير صحيح أو تم إبطالها على مجموع الأراضي الوطنية. بعد ذلك يطرح المجلس الدستوري الأصوات المفترضة بأنها غير قانونية من الأصوات التي حصل عليها المرشح الفائز وإضافة تلك التي أُغيت خطأً إلى الأصوات التي حصل عليها المرشح الذي حلّ في المركز الثاني.

إذا احتفظ المرشح الفائز بالأغلبية، يمضي المجلس الدستوري قدماً في إعلان النتائج. بالمقابل، إذا أدت التصحيحات الافتراضية إلى فقدان تلك الأغلبية، فإنه يقوم بإلغاء الانتخابات أو عمليات الاستفتاء والنظر في دعوة الناخبين مجدداً.

أخيراً، فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية، فإن المجلس الدستوري هو قاضي قرارات اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي التي تحكم على البيانات المالية للمرشحين رفضاً أو قبولاً. ثمة قواعد صارمة تحكم التمويل، على سبيل المثال اشتراط وجود وكيل أو مفوض مالي، حدود أو سقف الإنفاق، وفرض حظر على التبرعات من الأشخاص الاعتباريين (المعنويين) غير "الأحزاب السياسية".

الانتخابات البرلمانية: "يحكم المجلس الدستوري، في حالة وجود مراجعة طعن، حول قانونية انتخاب النواب وأعضاء مجلس الشيوخ". لا يعهد النص إزاء إلى المجلس الدستوري، كما في الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، مهمة الرقابة العامة للتحقق من قانونية هذه الانتخابات. بل إن دوره هو أنه يقوم بمهمة قاضي الانتخاب التقليدي الذي لا يتدخل إلا إذا قُدمت أمامه مراجعة طعن بالانتخابات. تكمن أصالة تدخله في وجود إجراءات مبسطة لبعض المراجعات.

أ- **إجراءات مبسطة لبعض المراجعات:** "إن المجلس، بدون أي تحقيق متعارض بشكل مسبق، يمكنه رد مراجعة بقرار معلل، وأيضاً تلقى المصير نفسه المراجعات غير المقبولة أو التي لا تتضمن سوى شكاوى لا تؤثر بشكل واضح على نتيجة الانتخابات".
بما أن الحق في الطعن يكون مفتوحاً في شكل واسع (كل ناخب أو مرشح يمكنه الاعتراض على الانتخابات في غضون عشرة أيام)، تُقدم العديد من الطعون في حين أن فرص النجاح هي ضئيلة.

قاضي الانتخابات هو قاضٍ واقعي. انه لا يعاقب المخالفات التي ليس لها تأثير على نتائج الانتخابات. وهكذا، فإن فرقاً كبيراً في الأصوات يحد من خطر إلغاء النتائج. والمجلس الدستوري بتسطير أحكامه بسرعة، فإنه يظهر نيته أيضاً بتجنيب البرلمانين المطعون في انتخابهم البقاء طويلاً في الشك وعدم اليقين.

وهكذا، خلال الدورتين الأخيرتين، ردّ المجلس 510 طعون مقدمة ضد نتائج العمليات الانتخابية التي أجريت في 10 و 17 حزيران 2007 لانتخاب نواب في الجمعية الوطنية. وحكم المجلس الدستوري على معظم هذه المراجعات الـ 510 بأنها مردودة:

- كان السبب في 31 بينها بأنها وردت متأخرة، لم تكن موجهة ضد انتخاب نائب أو لم تبد أي شكوى محددة.

- معظم المراجعات التي تمّ ردّها وكان عددها 461، تبيّن أنها تبرز بأن التوزيع الحالي للمقاعد النيابية بين الدوائر، كما ينص عليها قانون 1986/7/11، لا تستند إلى قواعد ديمغرافية بصورة أساسية، ما ينتهك مبدأ المساواة أمام الانتخابات. ذكّر المجلس الدستوري بأنه لا يعود له، عندما يعلن حكماً بصفته قاضي الانتخابات، تقييم مدى دستورية الأحكام

والنصوص التشريعية. ففي الواقع، أنه غير مختص لمراجعة دستورية القوانين إلا في إطار من الرقابة محدد حصراً وبشكل يكون محددًا بصورة مسبقة في المادة 61 من الدستور.

- فضلاً عن ذلك كان هناك 18 طلباً آخر لا تتضمن سوى شكاوى لم يكن لها أن تؤثر بشكل واضح على نتائج الانتخابات.

ب- إجراءات الخصومة لسائر المراجعات الأخرى: تخضع الطلبات الأخرى لإجراءات الخصومة، وفقاً لترتيبات خاصة. المقصود هو تقاضي موضوعي، وليس شخصياً. ثم تبسيط الإجراءات بالمقارنة مع الإجراءات المتبعة في حالات التهم الجنائية. يكون التقاضي بصورة أساسية مكتوباً. قد يكون شفهيّاً إذا رأى المجلس أن الشفوية يمكن أن تكون مفيدة في حل النزاع.

يوجد قانون خاص ينظم انتخابات مجلس الشيوخ، وذلك بسبب الطابع غير المباشر للاقتراع. قواعد التقاضي والخصومة هي نفسها في الانتخابات التشريعية، إلا أن التقاضي هو أقل من ذلك حجماً بكثير.

قد تأتي الشكاوى أو المراجعات من جانب المرشحين أو الناخبين. منذ 1958، بلغ متوسط عدد الطعون المقبولة والتي تؤدي إلى إلغاء نتائج الانتخابات حوالي 4 في الدورة التشريعية (هناك حالياً 577 دائرة انتخابية).

يمكن للمراجعات أن تأتي أيضاً من اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي. في الواقع، لضمان شفافية الحياة السياسية، وضعت فرنسا، منذ أكثر من خمس وعشرين عاماً، آلية تشريعية أسست للرقابة والحد من نفقات الانتخابات. في الوقت نفسه تم تأسيس هذه اللجنة، وهي سلطة إدارية مستقلة مكلفة بالنظر في حسابات حملة المرشحين.

بعد شهرين من الانتخابات، يجب على المرشحين في الانتخابات التشريعية إيداع حساباتهم لدى اللجنة. عندما لا يقدم الحساب ضمن المهلة المحددة، وفي حالة رفض الحساب أو تجاوز السقف المحدد للإففاق، تُحيل اللجنة الحالات المخالفة إلى المجلس الدستوري. هذا الأخير غير ملتزم أو مُقيد بقرار اللجنة، بل يُقرر بحرية بعد اتباع إجراءات الخصومة مع المرشح المنتخب أو الخاسر. إذا أكد على قرار اللجنة، يعلن أن المرشح غير مؤهل للانتخاب لمدة سنة واحدة،

وإذا كان هذا المرشح قد تمّ انتخابه نائباً، يعلن المجلس اعتباره مستقبلاً حكماً. في أعقاب الانتخابات البرلمانية لعام 2002، كان هناك 563 مرشحاً غير مؤهل للانتخاب بينهم اثنان من النواب المنتخبين.

المجال الذي انعكست عليه التشريعات المتعلقة بالتمويل السياسي في العديد من دول العالم وكانت لها تأثيرات كبيرة هو المجال الانتخابي، وتحديدًا الحملات الانتخابية. في الواقع، خلال هذه الحملات، كان اللاعبون السياسيون يستفيدون من حرية أكبر ليس فقط في تحصيل المال بل أيضاً في انفاقه. في غياب أي تشريع أو تنظيم، كل الوسائل تصبح مسوغة من أجل الفوز في الانتخابات ولا يكون هناك أي رقابة على أصل المداخل ولا على وجهة الانفاق. وتالياً، فإن هكذا نظام يؤدي إلى لامساواة أكبر بين المرشحين، إذ إن الأكثر ثراء يكون ربحه شبه مؤكّد في الانتخابات. بعض إجراءات المنع التي كانت موجودة في فرنسا قبل إيجاد التشريعات الحديثة نسبياً كان هدفها فقط خفض كلفة الانتخابات.

تُشكّل المراحل الانتخابية الفرصة الأكثر أهمية في حياة دولة ديمقراطية. يعني أن يقوم المواطنون بالانخراط في نقاش حول القضايا العامة، سواء أكان الموضوع متعلقاً بانتخاب نواب قادرين على اقتراح حلول للمشكلات وتمثيل الأمة. ان زيادة وتيرة العودة إلى الشعب لاستشارته من خلال الانتخابات تجعل من التشريعات المالية المتعلقة بالحملات الانتخابية أكثر من ضرورة، سواء جاءت لتنظيم التمويل والانفاق في الانتخابات الرئاسية، أو النيابية، أو البلدية والاختيارية...

من هنا نجد كل الفائدة في تنظيم المال الانتخابي خلال الحملات الانتخابية. في فرنسا كما في إيطاليا، فإن التشريعات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية تتصل بالمداخل، التي هي غالباً محددة السقف وأحياناً ممنوعة، ويحدود الانفاق الانتخابي.

يفرض القانون شفافية تامة على مصادر الحملة الانتخابية. في فرنسا، ثمة سقف وإجراءات مانعة بحسب مصادر الموارد المالية. أما في إيطاليا، فإن القانون ينص على التمويل الانتخابي لـ "مرشح وحيد" من دون أن يعيد النظر في التمويل التقليدي للأحزاب السياسية.

المنع النسبي للمداخل الانتخابية في فرنسا: اعتماد سقف أقصى للانفاق: اعتمدت فرنسا سقفاً أقصى للنفقات يمنع على المرشحين خرقة. السقف الأقصى للانفاق الانتخابي هو

مبدأ يُطبَّق على جميع أنواع الانتخابات في فرنسا. هذا السقف هو محدد في قانون الانتخاب. يتضمن السقف القانوني ليس فقط النفقات التي يقوم بها المفوض، ولكن أيضاً النفقات التي تسددها الأحزاب السياسية مباشرة ومختلف أنواع المساعدات التي بسبب طبيعتها استقاد منها المرشح.

الانتخابات الرئاسية: سقف النفقات محدد بـ 000،276،18 يورو في الدورة الأولى و 000،401،24 يورو في الدورة الثانية.

الانتخابات التشريعية: السقف محدد بـ 38000 يورو لكل مرشح، ويُضاف إليه مبلغ 15،0 يورو لكل نسمة في الدائرة، ومعدل ضارب (coefficient) يتم تيويمه كل ثلاث سنوات. حدد المرسوم رقم 2005-1114 بتاريخ 2005/8/31 المعدل الضارب بـ 18،1.

الانتخابات الإقليمية والمناطية والبلدية: يحدد السقف بالنسبة إلى عدد السكان في الدائرة الانتخابية. جرى اعتماد أعداد وفقاً لشطور تحددها المادة 52-11 L من قانون الانتخاب. يصار إلى ضرب السقف الموضوع بمعدل ضارب coefficient يتم تيويمه كل ثلاث سنوات. حدد المرسوم رقم 2005-1114 بتاريخ 2005/8/31 المعدل الضارب بـ 18،1. في انتخابات أعضاء المجالس البلدية، يتم تحديد سقف أول للدورة الأولى من الانتخابات، وسقف ثانٍ فقط للوائح الباقية في الدورة الثانية. هذان السقفان لا يجوز تكديسهما: يتعيّن على اللائحة المتبقية في التنافس إلى الدورة الثانية أن تجمع النفقات التي دفعتها في الدورة الأولى وتلك التي أنفقتها في الدورة الثانية. المبلغ المحتسب بهذه الطريقة لا يجوز أن يخرق السقف الموضوع للدورة الثانية. تُطبق تدابير خاصة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 9000 نسمة.

$$\text{السقف} = (\text{عدد المواطنين}) \times (\text{السقف لكل مواطن}) \times 18,1$$

- عدد السكان المعتمد هو العدد الأخير الصادر لسكان البلدية المصدّق قبل الانتخابات (2151-3 du CGCT Code général des collectivités territoriales).

- يوازى الرقم 18،1 تيويم السقف، المحدد بالمرسوم بحسب مؤشر كلفة المعيشة (de)
(l'INSEE Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
وهو المرسوم رقم 2007-140 بتاريخ 2007/2/1).
- إن السقف لكل مواطن محدد بحسب سكان البلدة (السقف الصالح للوائح المتنافسة
في الدورة الأولى/ اللوائح المتنافسة في الدورة الثانية:

الجدول 1 - تيويم الانفاق في فرنسا حسب المرسوم رقم 2007/140 تاريخ 2007/2/1

عدد سكان الدائرة الانتخابية بالشطور	انتخاب أعضاء المجالس البلدية _____	انتخاب أعضاء المجالس البلدية _____	انتخاب المستشارين الإقليميين	انتخاب المستشارين العموميين
لا يتجاوز 15000 نسمة	اللوائح المتنافسة في الدورة 1	اللوائح المتنافسة في الدورة 2	53,0	64,0
من 15001 لغاية 30000 نسمة	07,1	52,1	53,0	53,0
من 30001 لغاية 60000 نسمة	91,0	22,1	53,0	43,0
من 60001 لغاية 100000 نسمة	84,0	14,1	53,0	30,0
من 100001 لغاية 150000 نسمة	76,0	07,1	38,0	-

30.0	-	84.0	69.0	من 150001 لغاية 250000 نسمة
23.0	-	76.0	53.0	أكثر من 250000 نسمة

مثلاً: الانتخابات البلدية في دورتها الأولى لبلدة مؤلفة من 44859 مواطن (آخر إحصاء أجرته INSEE):

- تحديد السقف:

لغاية 15000 مواطن: $22,1 \times 15000 = 18300$ يورو .
 من 15001 لغاية 30000 مواطن: $07,1 \times 15000 = 16050$ يورو .
 من 30000 لغاية 44859 مواطن: $91,0 \times 14859 = 13522$ يورو .
 المجموع التحتي للمبالغ الثلاثة أعلاه: 47872 يورو .
 تطبيق المعدل الضارب: $47872 \times 13,1 = 54095$.

الانتخابات الأوروبية: يُحدد السقف بـ $000,150,1$ يورو لكل لائحة من لوائح المرشحين (القانون رقم 370-2003 تاريخ 2009/4/1).

تنظيم المداخل: تعتمد فرنسا على تنظيم دقيق للمداخل يحدد بشكل تفصيلي شروط التبرعات وكيفية تسديد النفقات.

أ- تبرعات الأشخاص الخاصين (المواطنين العاديين):

1. *استثناء الأشخاص المعنويين:* إن الأشخاص المعنويين، باستثناء الأحزاب والتكتلات السياسية، لا يمكنهم المشاركة في تمويل أحد المرشحين، لا من خلال منحه تبرعات تحت أي شكل كان، أو من خلال إعطائه منافع، خدمات، أو فوائد أخرى سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة بأسعار أقل من الأسعار الرائجة. يحظر على أي مرشح تلقي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولأي مصاريف كانت، مساهمات أو مساعدات مادية من دولة أجنبية أو من شخص معنوي يتمتع بصفة قانونية أجنبية.

2. *إمكانية محدودة ومنظمة للأشخاص الطبيعيين:*

- محدودة شاملة للمتبرع: إن التبرعات الممنوحة من الأشخاص الطبيعيين لا يمكن أن تتجاوز مبلغ 4600 يورو.

- وسيلة الدفع: كل تبرع يزيد على مبلغ 150 يورو يجب أن يُدفع بموجب شك، أو تحويل، أو سحب آلي، أو بطاقة مصرفية.

إن المبالغ الإجمالية للتبرعات النقدية الممنوحة للمرشح يجب ألا تتجاوز نسبة 20% من قيمة النفقات المسموحة، عندما يكون هذا المبلغ مساوياً أو يفوق 15 ألف يورو تطبيقاً للمادة 52-11.L.

ب- تسديد الدولة للنفقات

1. *شروط التسديد:* يقتضي من المرشحين أن يكونوا قد أودعوا حسابهم، على أبعد تقدير قبل 18 ساعة من يوم الجمعة الثامن اللاحق لدورة الاقتراع، لدى اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي. ويجب أن يكون الحساب قد صُدِّق وحظي بموافقة اللجنة. فضلاً عن ذلك يتعين على المرشحين أن يودعوا تصريحاً حول ذمتهم المالية إذا كانوا ملزمين بهذا الموجب.

في الانتخابات البلدية والإقليمية، هذا التسديد غير مسموح به سوى في الدوائر التي يتجاوز عدد سكانها 9000 نسمة.

يترتب تسديد نفقات الانتخابات للمرشحين وللمرشحين رؤساء اللوائح الذين حصلوا على 5 في المئة من أصوات المقترعين في الدورة الأولى للانتخابات (3 في المئة في الانتخابات الأوروبية والإقليمية الخاصة بمقاطعة بولينيزيا الفرنسية Polynésie française). في الانتخابات الرئاسية، يحظى المرشحون الذين حصلوا على أقل من 5 في المئة على تسديد لمبالغ تكون قيمتها أقل.

2. المبالغ الخاضعة للتسديد:

أ- الانتخابات الرئاسية: المرشحون الذين حصلوا أكثر من 5 في المئة من أصوات المقترعين يتقاضون مبلغاً يعادل نصف قيمة سقف النفقات. المرشحون الذين حصلوا على أقل من 5 في المئة من أصوات المقترعين يتقاضون مبلغاً يساوي 1/20 من سقف النفقات. لا يمكن في أي حالة من الحالات أن يتجاوز ما يتقاضاه المرشح المبلغ الاجمالي للنفقات الانتخابية المثبت في اللجنة، بعد حسم النفقات الانتخابية غير القابلة للتسديد، إن كانت موجودة في اللوائح المقدمة. تُعطى سلفة مسبقة لكل مرشح بقيمة 000،153 يورو.

ب- الانتخابات الأخرى: بصورة عامة، فإن المبلغ الأقصى الملحوظ بموجب القانون يعادل نصف قيمة سقف الانفاق الانتخابي المُطبَّق على المرشحين الذين نالوا على الأقل 5 في المئة من أصوات المقترعين (3 في المئة للانتخابات الأوروبية والإقليمية في بولينيزيا الفرنسية). في الانتخابات البلدية، هناك سقف خاص يُطبَّق على اللوائح المتنافسة في الدورة الثانية.

3

من يراقب تطبيق أحكام قانون الانتخابات التشريعية في فرنسا؟

أ- وسيلة الرقابة: بهدف تأمين الشفافية المالية، يجب على المرشح أن يُقدم تصريحاً يعين فيه مفوضاً يفتح له حساباً مصرفياً وحيداً. يُكَلَّف هذا المفوض، في أثناء مدة تمويل الحملة الانتخابية بتحصيل كل الأموال الضرورية للحملة. ويقع عليه موجب دفع كل نفقات الحملة، ما عدا تلك التي تتولاها الأحزاب السياسية على عاتقها مباشرة أو تلك التي بسبب طبيعتها تقوم بمآزرتها.

يُشترط على المرشح أن يعيد عرض نفقات الحملة ومصادر التمويل لحساب الحملة. يجب أن يمر هذا الحساب بصورة مسبقة على خبير محاسبة يتولى مراجعته والتأشير عليه بالموافقة. إن قبوله القيام بهذه المهمة التي اسندها إليه المرشح يتم بموجب كتاب مهمة يوقع عليه الطرفان.

تُشكّل تأشير خبير المحاسبة وموافقه على حساب الحملة معاملة جوهرية لا غنى عنها كلما ظهر الحساب متضمناً النفقات المالية ومصادر التمويل، بمعزل عن عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح وأياً تكن نسبة هذه الأصوات. وفقاً لذلك، فإن كل حساب لا يقترن بالتأشير، حتى لو كان يتضمن نفقات الحملة ومصادر التمويل، هو عرضة للرفض من جانب اللجنة. لا تُقبل أية تسوية بعد تاريخ إيداع حساب الحملة.

يشتمل حساب الحملة على المستندات والخطوات الإجرائية التالية:

- طرفان: ظرف أول مخصص لاحتواء حساب الحملة وكل المستندات التي تبرر الاتفاق، بينما يُخصص الطرف الثاني لاحتواء المستندات المتعلقة بمصادر التمويل والمستندات التي لها طابع الإعلان أو التصريح؛

- حساب الحملة وملاحقه الخمسة: لائحة المانحين (ملحق 1)، المساهمات النهائية للتشكيلات السياسية في تمويل الحملة الانتخابية (ملحق 2)، عناصر حساب المساهمة الشخصية (ملحق 3)، القائمة العينية للدعم المقدم من المرشحين، التشكيلات السياسية،

الأشخاص الثالثين (ملحق 4)، إفادة تصديق المفوض على الحساب والتي لا تُعرض فيها النفقات أو التمويل (ملحق 5)؛

- إشعار بالتعليمات العملية لإيفاء حساب الحملة؛
- حزمة إيصالات التبرعات المسلمة من المفوض المالي.

ب- **أجهزة الرقابة:** المقصود بأجهزة الرقابة أولاً اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي (CNCCFP) وعند الاقتضاء الرقابة القضائية. يُستخلص بأن المجلس الدستوري في فرنسا غير متزوك بمفرده في مهماته الرقابية على الاتفاق الانتخابي، بل هناك أجهزة تتولى مهمة التدقيق قبل وصول الحسابات إليه. تبدأ الرقابة لدى جهاز إداري مستقل هو اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي.

أ- **اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي:** أنشأت اللجنة بموجب القانون رقم 55-90 بتاريخ 15/1/1990 المتعلق بالحدّ من الاتفاق الانتخابي وشفافية تمويل الأنشطة السياسية. وضعت اللجنة قيد العمل في 19/6/1990. وفقاً للمرسوم رقم 1165-2003 تاريخ 8/12/2003 الذي قضى بتبسيط الإجراءات الإدارية في الشأن الانتخابي، تعتبر اللجنة بأنها سلطة مستقلة.

1. تشكيل اللجنة: الأعضاء التسعة للجنة، من كبار القضاة، يتم تعيينهم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بمرسوم صادر عن رئيس الحكومة. ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم بناءً على اقتراح نائب رئيس مجلس شورى الدولة، وثلاثة بناءً على اقتراح الرئيس الأول لمحكمة التمييز، وأخيراً ثلاثة بناءً على اقتراح الرئيس الأول لديوان المحاسبة. الأعضاء المعيّنون ينتخبون رئيساً للجنة الذي يقوم بدوره بتعيين نائب له. ولا يجوز وضع انتهاء التفويض الممنوح للأعضاء (باستثناء حالات الاستقالة أو الوفاة).

2. قرارات اللجنة:

● التصديق البسيط على الحسابات: يُقصد به القرار البسيط أو السهل القاضي بقبول حساب الحملة.

● التصديق الضمني: التصديق الضمني لحساب الحملة يمكن أن ينجم بصورة إستثنائية عن عدم تفحص أو درس اللجنة للحساب ضمن المهلة القانونية.

● التصديق بعد اصلاح الحساب: المقصود بالاصلاح تغيير عناصر كان صرّح عنها المرشح في الحساب من أجل ملاءمته مع أحكام قانون الانتخاب.

أما الأسباب الرئيسية لاصلاح الحساب فتتمثل خصوصاً بـ:

- نفقات الحملة الرسمية التي تمّ إدخالها في حساب الحملة.

- النفقات التي ليس لها طابع النفقات الانتخابية.

- نفقات النقل والصيانة خارج الدائرة الانتخابية أو لا تكون ذات طابع انتخابي.

- فوائد القروض أو الديون غير المدفوعة بتاريخ إيداع الحساب.

- الأخذ في الاعتبار قيمة المادة لا قيمة استعمالها.

- النفقات المتعلقة بحملة من أجل انتخابات أخرى.

- مساهمة المرشح أو القائم مقامه المصرّح عنها خطأ كتبرّع.

● الرفض:

يأتي رفض الحساب كعقوبة على انتهاك معاملة جوهرية أو على عمل غير قانوني له

بصورة خاصة طابعاً جسيماً. في هذه الحالة، ترفع اللجنة القضية إلى قاضي الانتخاب.

أما الأسباب الرفض فتتمثل خصوصاً بـ:

- غياب خبير محاسبة.

- قيام المرشح بدفع نفقات خارج المفوض (النفقات التي يدفعها المرشح بعد تعيين مفوضه المالي وما

يدفعه هذا الأخير لحساب الأول تعتبر كنفقات مدفوعة مباشرة من المرشح).

- غياب وثائق أو مستندات تبريرية أو غير كافية لاثبات الانفاق ولا تجيز للجنة بالتصديق على

الحساب.

- وجود عجز بتاريخ إيداع الحساب.

- تبرعات الأشخاص المعنويين، بمن فيهم أقسام الأحزاب أو مساهمات الأحزاب غير الخاضعة لقانون

1988/3/11.

- النفقات ذات المغزى التي سقطت أو أسقطت من الحساب أو أهمل ادراجها: الحساب المُخادع.

- النفقات ذات المغزى غير المسددة بتاريخ إيداع الحساب.

- تبرعات الأشخاص الطبيعيين التي تزيد عن 4600 يورو.

- التبرعات المقبوضة التي لم تمر في الحساب المصرفي للمفوض.
- خرق سقف الانفاق.
- وجود مخالفات.

ب- **القضاء:** بحسب طبيعة القرار الذي تتخذه اللجنة، نجد أننا أمام نوعين من المنازعات الممكنة.

إذا رفضت اللجنة حساب الحملة، أو تأكدت من عدم إيداعه أو إيداعه خارج المهلة، يقع عليها موجب إبلاغ **قاضي الانتخابات** وإحالة القضية إليه.

إذا اعترض المرشح على المبلغ المدفوع له من الدولة الذي قرره اللجنة، يمكنه مراجعة مجلس شورى الدولة، **قاضي الحساب**. يمكن للمرشح بصورة مسبقة الاعتراض على قرار اللجنة بتقديمه مراجعة استرحامية أمامها.

من هو قاضي الانتخاب المختص؟ في الانتخابات البلدية والإقليمية، قاضي الانتخاب هو المحكمة الإدارية التي جرت الانتخابات ضمن دائرة اختصاصه. قاضي الاستئناف هو مجلس شورى الدولة.

في الانتخابات المنطقية والأوروبية، قاضي الانتخاب هو مجلس شورى الدولة، المختص في الدرجة الأولى وفي الأخيرة.

في الانتخابات الرئاسية، التشريعية، والمشيخية (sénatoriales)، قاضي الانتخاب هو المجلس الدستوري، المختص في الأول والأخير.

ما هي صلاحيات القاضي؟ إن إحالة اللجنة القضية إلى قاضي الانتخاب ترمي من خلاله بأن يُفتش قاضي الانتخاب إن كان هناك من مجال لإعلان عدم أهلية المرشح للانتخاب. إذا رأى قاضي الانتخاب أن اللجنة لم تتصرف بحق، في هذه الحالة، يجب على المرشح إبلاغ اللجنة كي تقرر المبلغ الذي تدفعه إلى المرشح من نفقاته في الحملة، ربما بعد إدخال إصلاحات عليه. إذا كان لدى المرشح اعتراض على المبلغ الذي قرره اللجنة، يمكنه رفع القضية إلى مجلس شورى الدولة، قاضي الحساب.

قاضي الحساب: عندما يعترض أحد المرشحين على المبلغ الشامل الذي تدفعه له اللجنة، يمكنه تقديم مراجعة طعناً بقرار اللجنة أمام مجلس شورى الدولة، وهو القضاء المختص للحكم على القرارات التي تتخذها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بصلاحيه وطنية (المادة 4-1-1- R 311 من قانون القضاء الإداري). يفصل مجلس الشورى بوصفه قاضي الحساب. أن قاضي الحساب بإمكانه أن يُعدّل المبلغ الذي قررت اللجنة دفعه للمرشح. ويقرر القيمة الشاملة للمبلغ الجديد الذي يتعيّن دفعه للمرشح.

ج- عقوبات الرقابة

عقوبات انتخابية: عدم أهلية الانتخاب:

تُحدد المادة 3-118 L دور قاضي الانتخاب: "يمكنه أن يُعلن عدم أهلية انتخاب المرشح الذي يثبت حسابه، عند الاقتضاء، بعد إدخال الاصلاح إليه، أنه تجاوز سقف الاتفاق الانتخابي". "في جميع الحالات الأخرى، لا يمكنه إعلان عدم أهلية المرشح للانتخاب الذي تثبت حسن نيته، أو رفع حالة عدم الأهلية عن المرشح".

إذا صدر حكم بعدم أهلية مرشح منتخِب يُلغى انتخابه، أو إذا لم يكن انتخابه موضع طعن يُعلن القاضي اعتباره مستقيلاً حكماً. هذه الأحكام جاء بها القانون التفسيري رقم 300-96 الصادر في 10/4/1996 الذي حمل إضافة أدخلت إمكانية للقاضي بالتثبت من حسن نية المرشح لاستبعاد العقوبة الانتخابية. إن الإعلان الاختياري للعقوبة الانتخابية لا تتسحب على الانتخابات التشريعية في حالة النصوص الراهنة (المادتان LO 128 و LO 136-1 من قانون الانتخاب). عدم أهلية المرشح للانتخاب لا يمكن إعلان هذه العقوبة في حالة الانتخابات الرئاسية. فقط يمكن فرض عقوبة عدم دفع النفقات.

عقوبات مالية: إذا استبعد قاضي الانتخاب أحياناً عقوبة عدم أهلية المرشح للانتخاب بسبب حسن نية هذا المرشح، لكنه يمكنه تأكيد حقه في رفض الحساب، الأمر الذي يؤدي واقعياً إلى تطبيق العقوبات المالية:

1. عدم الدفع الشامل للنفقات: بحسب منطوق المادة 1-11-52 L، الدفع الشامل للمال لا يتم تحويله إلى حساب المرشحين الذين لم يودعوا حساباتهم في الموعد المحدد أو الذين اخترقوا سقف الانفاق أو تم رفض حساب حملتهم.
2. تغريم المرشح بدفع قيمة خرق سقف الانفاق: إذا تأكد لقاضي الانتخاب بصورة نهائية وجود خرق لسقف الانفاق المسموح به قانوناً، يُلزم المرشح بأن يدفع إلى الخزينة العامة، مبلغاً يساوي قيمة الخرق الحاصل (المادة 15-52 L الفقرة الأخيرة).

عقوبات جزائية: تفرض المادة 1-113 L من قانون الانتخاب عقوبة الغرامة بمبلغ قدره 3750 يورو و/أو الحبس لمدة سنة، على كل مرشح يكون قد ارتكب المخالفات التالية:

- جمع أموالاً بدون المرور بواسطة المفوض المالي (المادة 4-52 L)؛
- قَبْلَ أموالاً في صورة مخالفة لأحكام المادة 8-52 L؛
- تجاهل معاملات تأسيس حساب الحملة (المادتان 12-52 L و 13-52 L)؛
- يظهر في حساب حملته أو ملاحقه عن وجود عناصر خفض قيمة النفقات وبمعرفة؛
- استفاد بناءً لطلبه أو بموافقة القصدية من ملصقات أو دعاية تجارية متجاهلاً بذلك نص المادتين 51 و 51-1 L.

تفرض المادة 106 L من قانون الانتخاب عقوبة الحبس لمدة سنتين فضلاً عن غرامة مالية بقيمة 15000 يورو على كل مرشح حصل بخاطرة أو حاول الحصول على أصوات ناخبين "بواسطة العطاءات أو تقديمات مالية أو ذات طبيعة مالية". يمكن إحالة القضية إلى النيابة العامة، إما بواسطة أشخاص ثالثين أو بواسطة اللجنة.

4

الاجتهادات الدستورية في فرنسا

الرقابة على نتائج الانتخابات والطعون الانتخابية: من أجل أن يمارس الشعب سيادته، لا يكفي تنظيم انتخابات تعددية. يقتضي أيضاً أن تكون هناك هيئات قضائية مستقلة، وليس مجالس سياسية، تتولى الرقابة على العملية الانتخابية. في فرنسا، يعود للمجلس الدستوري فيما يخص الانتخابات النيابية، وللمجلس الدولة فيما يخص الانتخابات البلدية والاختيارية، التحقق من أن إرادة الجسم الناخب هي نفسها التي خرجت من صناديق الاقتراع بدون أي تحريف لهذه الإرادة. يتمتع القضاة الدستوريون والإداريون المعنيون بالانتخابات بمجموعة تقنيات للقيام بهذا الدور المنوط بهم. صلاحياتهم في هذا المجال يمكن أن تتوسع أو تضيق وفقاً لقدرتهم على تصويب إرادة الجسم الناخب: في الحالة الأولى يمكنهم تصحيح النتائج، أما في الحالة الثانية فيتم الاكتفاء بإلغاء الانتخابات إذا تبين لهم أن سلامة العملية الانتخابية قد تمّ افسادها³.

تأثير توزيع بيان أو منشور دعائي متأخر (في أثناء فترة الصمت الإعلامي) في ظل فارق ضئيل من الأصوات بين متنافسين: بالرغم من فارق ضئيل في الأصوات بين المرشحين، فإن البيانات التي لا تتضمن عناصر دعائية جديدة، والتي يكون للمرشحين الذين تستهدفهم إمكانية الرد، وحيث توزيع هذه البيانات يبقى محصوراً أو أن محتواها لا يتخطى حدود الجدل الانتخابي، فإنها لا تؤثر في سلامة الاقتراع⁴.

مصاريف حملة أنفقها مرشح بمبالغ قليلة، ضعيفة أو لا تُذكر: ليس للمرشح الحق بأن يُسدّد من دون المرور عبر الوسيط أي مفوضه المالي النفقات التي لا تكون

³. *Regards sur l'actualité*, no 329, mars 2007, 65-76.

⁴. AJDA, 2006, 28, 1564-1567.

مبالغها قليلة لا بالنسبة إلى مجموع النفقات الانتخابية أو بالنسبة إلى سقف النفقات المسموحة⁵.

تمويل الحملات الانتخابية والطابع المتوازن أو العادل للتمثيل السياسي: مجموعة

الأدوات التشريعية الموضوعية قيد التطبيق منذ 1988 تضمن مساواةً حقيقيةً بين المرشحين في موضوع تمويل الحملات الانتخابية. فمن جهة، كل المرشحين يخضعون لموجبات المحاسبة نفسها (موجبات فتح حساب شامل للحملة، شفاف ومتوازن، موجب وضع هذا الحساب في إطار مجموع مكوناته كاملةً وضمن مهلة زمنية ملزمة، موجب تصديق الحساب من خبير محاسبة)، ويخضعون للموجبات المالية نفسها (موجب تعيين مفوض مالي، موجبات تتعلق بجمع التبرعات، موجب عدم خرق سقف الانفاق الانتخابي). ومن جهة أخرى، يخضع المرشحون للعقوبات نفسها: عقوبات محاسبية (رفض الحساب)، عقوبات مالية (خسارة الحق في إمكانية استعادة الضمانة المالية وبعض النفقات الانتخابية الأخرى، موجب دفع المبلغ الزائد عن سقف النفقات الانتخابية إلى الخزينة العامة)، عقوبات انتخابية (إعلان بعدم أهلية انتخاب المرشح بصورة مؤقتة لمدة سنة واستحالة أن يكون مرشحاً، خسارة الوكالة الانتخابية التي حازها المرشح، إعلان فوز المرشح التالي على اللائحة) ويمكن أن تصل العقوبات حتى إلى حد فرض عقوبات جزائية.

لكن توجد لامساواة كبيرة بين المرشحين في موضوع تمويل الحملات الانتخابية. من جهة أخرى، توجد حلقات (مجالات) من اللامساواة الحقيقية. ففي الواقع، ما زالت هناك جزر من اللامساواة الحقيقية موجودة في التعامل الإداري مع أوضاع المرشحين من جانب اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، في المعالجة القضائية للحسابات وفي التشريع. من جهة أخرى، يُسجل وجود لامساواة مالية شديدة بين المرشحين في الانتخابات، الأمر الذي يفرض وضع "قانونين انتخابيين ماليين". فمن ناحية أولى، هناك المرشحون الأقل قدرة أو الأقل

⁵. A propos de l'arrêt CE du 17 juin 2005, Denoual, *AJDA*, no 3, 2006, 130-136.

ثراء لا ينتخبون بناتاً. ومن ناحية ثانية، المرشحون الأكثر مالاً هم غالباً الذين يُنتخبون أو هم الأكثر حظوظاً للفوز في الانتخابات⁶.

إعلان عدم أهلية انتخاب المرشح مؤقتاً بسبب خرق سقف نفقات الحملة: بعد تقدير وادخال المنافع الممنوحة من إحدى الجماعات العامة في حساب حملة المرشح المنتخب، ومن ثم التأكد بأن مبالغ النفقات الانتخابية تتجاوز بشكل ملموس السقف المسموح، يعلن القاضي عدم أهلية انتخاب مؤقت لصاحب العلاقة المهتم بنيل مركز في المجلس العام، ويُلغى انتخابه. كما أن انعدام الحياد لدى أعضاء مكتب الاقتراع وتنظيم قاعة التصويت يمكن أن يؤدي إلى إلغاء الانتخاب⁷.

الدعاوى أو المراجعات المتعلقة بالتمويل الانتخابي في الانتخابات التشريعية: إن انتخاب نائب أو عدد من النواب في البرلمان يمكن أن يُشكل موضوع نزاع أمام المجلس الدستوري في فرنسا الذي، مع مراعاة تطبيق أحكام المادة 1-136 LO من القانون الانتخابي من جانب اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، لا يمكنه البت إلا بوجود طلب مراجعة صادر فقط عن الأشخاص المُشار إليهم في المادة 33، البند 2، من المرسوم الصادر في 7 تشرين الثاني 1958 المتعلق بالقانون العضوي حول المجلس الدستوري.

للمرة الأولى، وبصورة شاملة، بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية في 21 و 28 آذار 1993، قرر المجلس الدستوري تطبيق قواعد تمويل الانتخابات للجمعية العامة المتأتية بصورة رئيسية من القانون رقم 55-90 الصادر في 15 كانون الثاني 1990، الأمر الذي أدى إلى تغيير ملموس في المقاربة التقليدية للمنازعات الانتخابية. ففي الواقع، وبهذا الصدد تطبيقاً للمادة LO 128 من القانون الانتخابي، فإن صلاحيات القاضي هي محصورة في نصوص خاصة:

⁶. Financement des campagnes électorales et caractère équitable de la représentation », ap. Thierry Debard et François Robbe (dir.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, 83-141.

⁷. AJDA., no 1, 2005, 45-48.

مخالفة التنظيم المتعلق بحسابات الحملة الذي يتثبت منه القاضي يفتح المجال لإعلان عدم أهلية انتخاب المرشح، وعندما يتعلق الأمر بنائب منتخب يقود ذلك إلى إعلان بطلان نيابته. لم يكن الأمر مماثلاً في ظل القانون رقم 226-88 الصادر في 11 آذار 1988 الذي كان أدخل مبدأ سقف الانفاق دون أن يفرض عقوبة على تجاوز هذا السقف بإعلان عدم أهلية الانتخاب. بل كانت هذه العقوبة، في المقابل، تُطبّق بصورة تلقائية في حال عدم إيداع حساب الحملة، ضمن المهلة ووفقاً للشروط الواردة في هذا القانون. المادة القديمة 1-179 LO من القانون الانتخابي في نسختها المنبثقة عن القانون العضوي الصادر في 11 آذار 1988 كانت تنص على الإيداع الإلزامي لحساب الحملة المصدّق، في مهلة 30 يوماً من تاريخ الانتخابات. القانون رقم 55-90 الصادر في 15 كانون الثاني 1990 والقانون العضوي رقم 383-90 في 10 أيار 1990، عدّلاً جوهرياً هذا النظام. ومع الحفاظ على موجب إيداع حساب الحملة، قام هذان القانونان بتوسيع صلاحيات قاضي الانتخاب بعامة والمجلس الدستوري بخاصة، من خلال النص على أن عدم أهلية الانتخاب يجب، بمعزل عن أي فرضية، أن يعلنه المجلس أو بالأحرى أن يتحقق منه، حسبما نصت المادة 1-136 LO من القانون. هذه العقوبة السياسية، التي أرادها صراحةً مشرع عام 1990، هي أشدّ قسوة، عندما تتعلق بأحد النواب المنتخبين، أكثر من عقوبة إلغاء الانتخاب. يُضاف إلى ذلك، هذه المادة تُطبّق أيضاً على المرشحين غير المنتخبين. هذه الفروقات الأساسية التي حافظ عليها قانون 65-95 في 19 كانون الثاني 1995، تترافق مع تغييرات مهمّة في الإجراءات.

يمكن مراجعة المجلس الدستوري وفق طرقٍ ثلاثٍ مختلفة عن مسألة حساب حملة المرشح. أولاً يمكن مراجعته بواسطة اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، وهي سلطة إدارية مستقلة مُكلّفة التدقيق في كل الحسابات، متى اكتشفت مخالفة، ورفع قضية الحساب الذي لم يقترن بتصديقها إلى قاضي الانتخاب أو الحساب الذي يظهر خرقاً لسقف النفقات الانتخابية. موقف اللجنة لا يُفيد القاضي. عندما ترفع اللجنة القضية إلى قاضي الانتخاب، فهذه الاحالة لا تهدف إلى التصديق على قرار اللجنة، بل إعلان عدم أهلية الانتخاب⁸. يجب على المجلس أن يجيب على كل بيّنة تتضمنها مراجعة تتوافر فيها شروط

⁸. CE du 6 déc. 2006, CCFP, req. no 294513, AJDA 2007, 262, note B. Maligner.

القبول وتتعلق بحسابات الحملة لأحد النواب المنتخبين. أخيراً، فإن المادة 186-1 LO تجيز للمجلس الدستوري باحتجاز حساب، دون أن يكون هناك وضع يد مسبق للجنة. هذا التدبير يعطيه صلاحية، عندما تُقدّم إليه مراجعة أو شكوى طعن في الانتخابات، بأن يتحقق من حساب الحملة لكل من المرشحين في الدائرة الانتخابية التي تلقى فيها المراجعة. وبالتالي، فإن طلب المرشّح المنتخب من أجل أن يصار إلى رفض حساب الحملة لمقدم الالتماس، الذي هو نفسه مرشّح، وإعلان عدم اهلية انتخابه، هو طلب يحظى بشروط القبول⁹. لكن المجلس الدستوري وضع حدوداً مهمّة لتطبيق هذه المادة: ففي قراره الرقم DC 90-273 الصادر في 4 أيار 1990¹⁰، قضى بأنه لا يمكنه تطبيق إجراء احتجاز حساب الحملة بصورة "عفوية" إلا إذا كانت العمليات الانتخابية في إحدى الدوائر جرى الطعن فيها بصورة قانونية أمامه. إن انطلاق رقابة المجلس، دون تدخل مسبق من اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، هو إذناً خاضع لوجود التماس مسبق يحظى بشروط القبول. إنطلاقاً من هذا الواقع، استبعد المجلس إمكان أن يقوم مقدم الالتماس بطلب الطعن في حسابات حملة مرشح خاسر، فيما لو أنه لم يتلقَ إحالة من اللجنة بهذه الحالة¹¹. هذا الحل تمّ تأكيده حتى عندما يكون الالتماس يتعلق في آن بنتائج الانتخابات، وعلى دعم هذه النتائج، أو على رفض حساب لمرشح خاسر¹². في المقابل، وافق المجلس على أنه يمكنه إعلان العقوبة على المنتخب أو منافسه، حتى في حال عدم إحالة اللجنة حساب الحملة عليه، إذا ما أُدم أمامه التماس يحظى بشروط القبول للطعن في تمويل الحملة (أنظر لاحقاً، فقرة رقم 257).

في قراره رقم DC 89-271 الصادر في 11 كانون الثاني 1990¹³، قضى المجلس الدستوري بأن موقف اللجنة لا يمكن فرضه على القاضي الإداري. فضلاً عن ذلك، لا يمكن أن يقيّد المجلس، قاضي الانتخابات. وفي مناسبات عدة، ذكّرت القرارات بأن اللجنة الوطنية

⁹. no 2007-3966, 29 nov. 2007, AN, Val-d'Oise, 5e cir., cons. 13, *Rec. Cons. const.*, p. 427.

¹⁰. *Rec. Cons. const.*, p. 55.

¹¹. Déc. No 93-1198 du 4 oct. 1993, AN, Ardèche, 1^{re} circ., *LPA* 1994, no 47, p. 19, note J.-P. Camby.

¹². Déc. No 97-2173/2207 du 9 janv. 1998, AN, Val-de-Marne, 8^e circ.

¹³. Cons. 7. *Rec. Cons. const.*, p. 21, *RD publ.* 1990. 832, note F. Luchaire, *RFDC* 1990. 321, note T. Renoux.

لحسابات الحملة والتمويل السياسي هي سلطة إدارية مستقلة وليست محكمة صاحبة ولاية قضائية. والموقف الذي تتخذه اللجنة لا يمكن أن يُشكل حكماً مسبقاً لقرار المجلس الدستوري، الذي يبقى هو وحده القاضي المخوّل البحث في قانونية الانتخاب بموجب المادة 59 من الدستور الفرنسي¹⁴. ويعتبر مجلس الدولة أن المراجعة التي تتطوي على حكم بردها لأنها مصاغة بطريقة انتقادات سطحية أو لا علاقة لها بالانتخابات، ليس من الضروري أن يُستأخر الحكم بها إلى حين تسلّم قرارات اللجنة الوطنية لحسابات الحملة¹⁵.

5

مقارنة بين إيطاليا وفرنسا

العلاقة بين السياسة والمال علاقة ملتبسة يكتنفها الغموض، وتنظيمها أمر ضروري لأن الديمقراطية لها كلفة. في كل مرة يريد شخص ما اعتلاء وظيفة أو منصب انتخابيين، سرعان ما يشعر بحاجته إلى المال. والعلاقة الملتبسة تجعل غالباً السياسيين في حالة نفور حيال التصريح عن مصادرهم لمواجهة حاجاتهم المتعاظمة إلى المال. بالرغم من هذه الحقيقة، لم يشأ المشتري في بادئ الأمر أن ينظم هذا الحقل الذي هو السلطة والمال وكان يُستغل أبشع استغلال. كان ينبغي انتظار تسرب أخبار بعض الفضائح إلى وسائل الإعلام من أجل أن يقوم المشتري بأخذ الموضوع على محمل الجد.

في فرنسا مثلاً كانت هذه الانحرافات تتشكل من ممارسات تقوم على استعمال أرصدة سرّية، ووضع أجهزة ووسائل بشرية ومادية خفية، الأمر الذي كان يخلّ اخلاً كبيراً بمبدأ المساواة بين المرشحين المتنافسين ويُشجع على الفساد. أحد آخر الأمثلة في التاريخ هو فضيحة التمويل السري للحزب السياسي المسمى "التجمّع من أجل الجمهورية" سنة 1984 من

¹⁴. Parmi de nombreuses décisions: no 93-1325 du 21 oct. 1993, AN, Paris, 18^e circ., *Rec. Cons. const.*, p. 414 ; no 93-1374/1494 du 24 nov. 1993, AN, Finistère, 2^e circ., *ibid.*, p. 479 ; V. Doublet et Dauvignac, *RFDC* 1992, no 11 ; Dauvignac in *Droit et politique*, Centre de recherches de l'Université de Picardie ; Vacquier et Marmorat, « Bilan critique », *Pouvoirs* no 70, 1994.

¹⁵. CE du 11 juin 2004, M. Ottay, req. No 266193, *AJDA*, 2004, 1724.

خلال استعمال وظائف وهمية في عمادة مدينة باريس (Mairie de Paris) لمصلحة هذا الحزب والتي شكّلت صدمة للفرنسيين. وفي إيطاليا كانت الوكالة الوطنية للكهرباء تُعطي مع عددٍ من شركات النفط مساعدات للأحزاب السياسية من أجل تمويل نفقاتها. إن دراسة هذا الموضوع تتطلب حداً أدنى من المقارنة من أجل قياس فاعلية التشريعات على التمويل السياسي.

الاختلافات بين بلد وآخر هي نتيجة منطقية لاختلاف الثقافات. مع العلم أن معظم دول العالم بات لها اليوم تشريع حول التمويل السياسي. إلا أنه يقتضي أن نعرف، أنه قبل أن تشهد المجتمعات الفضائح السياسية وحين كانت هذه الفضائح غائبة عن الرأي العام، لم يكن هناك غياب تام لكل تشريع حول التمويل السياسي، وأن العدد القليل الذي كان متوافراً من التشريعات تمحور حول لجم الفساد على غرار قانون 1914/3/3 في فرنسا أو أيضاً دفع تعويض دائم إلى البرلمانيين بموجب القانون العضوي 1875/11/30 في فرنسا، أو سنة 1912 في إيطاليا. كانت التشريعات حول مصادر تمويل الحياة السياسية تتناول بين جملة مسائل أخرى مسألة دفع النفقات الانتخابية وتسديد الدولة لنفقات تنظيم الانتخابات فضلاً عن الحرية التامة المتروكة للأحزاب السياسية والمرشحين للحصول على المال اللازم لحاجاتهم بأي وسيلة كان. ثم جاءت الفضائح السياسية لتدفع المشترعين لاعتماد نصوص قانونية حول التمويل السياسي.

كانت إيطاليا الدولة الأولى التي اعتمدت تشريعاً حول تمويل الحياة السياسية بموجب القانون 175 تاريخ 1974/5/2، بينما بقيت فرنسا تنتظر حتى صدور قوانين 1988/3/11 كي تشهد على اقرار وثيقة تشريعية تُشكّل نوعاً من مدخل إلى الموضوع. ما معنى تمويل الحياة السياسية؟

تعني الحياة السياسية كل ما يتعلق بالأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، وممارسة الوظائف العليا للدولة مهما كانت طبيعة الوصول إليها، أي عن طريق الانتخاب أو التعيين، بإيجاز إنها ممارسة السلطة.

أما التمويل فيُقصد به الطريقة التي حصل بها الفاعلون السياسيون على المصادر المالية من أجل أن يحققوا أهدافهم بشكل جيد والمتمثلة بتسليم الحكم وممارسته. ومن المناسب

إضافة الضمانات الضرورية بهدف جعل هذه الطرق شفافة. وهذا يعني أيضاً الأنشطة الخاصة للاعبين المختلفين.

ما المقصود بنية المشتري في تنظيم الحياة السياسية ولاسيما مسألة تمويلها؟ المقصود بكل بساطة هو رفع أخلاقيات الحياة السياسية أي إعادة الصدقية إليها أمام المواطنين الذين لم يعد لديهم إيمان بتأناً بالرجال والنساء الذين يمارسون الوظائف السياسية بعد فضائح ضخمة وتأمين شفافية هذه الحياة. وبالرغم من كل هذا، ظهرت حقائق أخرى جعلت وجود تشريعات مالية حول الحياة السياسية أمراً ضرورياً، ومن بينها ثلاثة أسباب أساسية هي:

- الثورة الإعلامية: يعني أن المواطنين يعرفون من اليوم وصاعداً أن كل الأخبار تُنقل بأجزاء من الثانية بفضل التواصل، وبالتالي يبدو سخطهم إزاء تصرفات الشخصيات السياسية التي يجب أن تكون مثل امرأة قيصر أي تجسد شخصيات نموذجية في الأخلاق السياسية.
- طفرة المال غير المقبولة: سددت ضربة قاسية لصدقية الوظائف الانتخابية.
- توسع دور الأحزاب السياسية التي انتقلت من وظيفة ناقلة التحول للراداة الشعبية الفردية إلى الإرادة المفوضة الجماعية والتي باتت تتمتع بدور مؤسسي دائم.

غياب تمويل عام مباشر للأحزاب السياسية أو التمويل الاختياري في إيطاليا: الدور العام الذي تمارسه الأحزاب السياسية سمح بطرح السؤال حول طريقة تملك أو اقتناء هذه الأحزاب لمصادر اقتصادية من أجل تمكينها من ممارسة وظائفها. وهذه المسألة قادت إلى فتح العديد من النقاشات بشأنها. بعد الفصائح المرتبطة بالمساعدات المقدمة إلى الأحزاب السياسية من الوكالة الوطنية للكهرباء، والتمويل السري، المُقدم جزئياً أيضاً من عدة شركات بترول، أقرت إيطاليا أول تشريع حول التمويل العام للأحزاب السياسية بموجب القانون 175 تاريخ 1974/5/2 المعروف بقانون "مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية". هذا القانون يضمن دفع الدولة للنفقات الانتخابية للمرشحين المُتمثلين في الغرفتين التشريعتين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ قبل أن يتوسع تطبيقه ليشمل الانتخابات الإقليمية (المناطقية) في إيطاليا وانتخابات البرلمان الأوروبي. وهذا القانون نفسه كان يمنح اعتمادات ملحقة للكتل البرلمانية، وكان يُقصد بها مساهمات سنوية لقاء مهمات وعمليات تقوم بها. إذ كان المقصود بها مساهمة

مباشرة من الدولة في سير عمل الأحزاب السياسية بصورة مستقلة عما يترتب عليها من مدفوعات لقاء النفقات الانتخابية. تعرّض هذا التشريع في وقت لاحق للكثير من التعديلات التي أدخلت عليه بموجب القانون 659 تاريخ 18/11/1981 والقانون 413 تاريخ 8/8/1985 اللذين أدخلوا إجراءات أخرى تتعلق بالتسيير العادي لعمل الأحزاب السياسية. خضع قانون 1974 لاستفتاءين إثنين: أحدهما في العام 1978 والآخر في العام 1993. وفي الواقع فإن استفتاء 1978/6/11 الذي تمّ تنظيمه بناءً على اقتراح الحزب الراديكالي، وكان يهدف إلى إلغاء قانون 1974 لكنه فشل. وبالمقابل، فإن استفتاء 1993/4/11 قلب رأساً على عقب نظام التمويل العام الإيطالي مع إلغاء تمويل الأحزاب السياسية عن طريق الكتل البرلمانية بعد تصويت ملائم من نسبة 1،90 في المئة من الناخبين. وتالياً، فإن الشكل الوحيد من المساهمات الذي صمد هو المتعلق بدفع النفقات الانتخابية.

دفع الوضع الكارثي لمالية الأحزاب المشترع إلى مراجعة موقفه. لذا اعتمد قانوناً جديداً عام 1997 هو القانون الرقم 2 تاريخ 2/1/1997 الذي يلحظ آلية "للمساهمة الطوعية" التي تسمح لكل مُكَلَّف بالضريبة، لدى تقديمه التصريح بالضريبة، أن يُخصص 4،0 % من ضريبة الدخل المترتبة عليه لتمويل الأحزاب والحركات السياسية. إن الشرط المفروض للحصول على هذا التمويل العام "الطوعي" لأحد الأحزاب السياسية هو أن يكون له على الأقل ممثل واحد في مجلس النواب وفي مجلس الشيوخ. واستناداً إلى التصريحات التي يقدمها الأعضاء المنتخبون في البرلمان بالانضمام إلى هذا الحزب أو ذلك، يقوم وزير الخزانة مع زميله وزير المالية بتحديد المبلغ الواجب توزيعه من المبلغ العام، بالنسبة إلى عدد الأصوات التي حصلت عليها اللوائح في آخر انتخابات لمجلس النواب. ومع إصلاح 2002/5/21، طرأ تحسن على النفقات الانتخابية فقط.

التمويل العام للأحزاب السياسية في إيطاليا هو تمويل طوعي يستند إلى الرضا التام للمكلفين، وهو نظام يختلف كثيراً عن النظام الفرنسي. ومع ذلك لم يبقَ النظام الإيطالي بمنأى عن الانتقاد.

في إيطاليا ثمة شعور بالعداء إزاء التمويل العام للأحزاب السياسية. لذلك جاء استفتاء 1993 لالغاء التمويل العام المباشر. قبل وضع التمويل العام "الارادي أو الطوعي" بواسطة

الضرائب، يُلاحظ أن مالية الأحزاب السياسية كانت قد نُقلت إلى الدولة بفضل الضريبة، أي ان المكلفين بالضريبة أخذوا الموضوع على عاتقهم.