

جامعة مولود معمري- تيزي وزو
كلية الحقوق

خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري

تخصص قانون

تحت اشراف الدكتور :

تاجر محمد

من اعداد الطالبة :

حبوش وهيبة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: كايس شريف جامعة مولود معمري..... رئيسا

الأستاذ: تاجر محمد جامعة مولود معمري..... مشرفا و مقررا

الأستاذ: سرور محمد جامعة البويرة.....ممتحننا

الأستاذ: بودريوة عبد الكريم جامعة بجاية.....ممتحننا

الأستاذ: محمد الصالح فنينيش جامعة الجزائر.....ممتحننا

تاريخ المناقشة: الخميس 10 ماي 2018

مقدمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي قامت عليها الأنظمة الديمقراطية الليبرالية. و يقوم هذا المبدأ على أساس أن تقسم السلطة إلى عدة سلطات تختص بوظيفة معينة، مع ضرورة ضمان استقلالية كل واحدة عن الأخرى¹.

ورغم ارتباط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي مونتيسكيو، إلا أن جذور هذا المبدأ قد ظهرت في تاريخ الفكر السياسي عند الفلاسفة القدماء.

ف نجد أن أفلاطون في كتابه " القوانين " دعا إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة يقوم بينهما نوع من التوازن فيمتنع على أية هيئة الانحراف إلى الإستبداد. و هذه الهيئات هي "مجلس السيادة" المؤلف من 10 أعضاء و هو يمثل المجلس الأعلى في إدارة شؤون الدولة و "مجلس كبار الحكماء و المشرعين" و هدفه حماية الدستور و الإشراف على سلامة تطبيقه، و "مجلس الشيوخ" و الذي هو منتخب من قبل الشعب و يتولى مهمة التشريع، و "هيئة قضائية" مهمتها الفصل في المنازعات، و "هيئة الشرطة" التي تتولى مهمة الحفاظ على الأمن الداخلي، و "هيئة الجيش" ووظيفتها الحفاظ على الأمن الخارجي للدولة، و هيئة " هيئة تعليمية" وظيفتها القيام بشؤون الحكم².

¹ السيد خليل هيك، نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية - القاهرة، بدون سنة نشر، ص 4.

² سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، مديرية الكتب و المطبوعات الجامعية - حلب، 2005، ص 318.

أما أرسطو فقد كان يؤمن كأستاذه بتقسيم الوظائف في الدولة، و لكنه قسّم في كتابه " السياسة" وظائف الدّولة إلى ثلاث: المداولة و الأمر و القضاء¹.

ورغم الإتفاق بين الفلاسفة على ضرورة تقسيم وظائف الدّولة، إلّا أنهم لم يتوصلوا لهذا المبدأ بالمفهوم الحديث. و يعتبر جون لوك أول القائلين به في العصر الحديث في كتابه "الحكومة المدنية" الذي صدر سنة 1690 عقب ثورة 1688 في إنجلترا. والذي قسّم السّطات في الدولة إلى أربع : "السلطة التشريعية" ووظيفتها سنّ القوانين، و "السلطة التنفيذية" ووظيفتها تنفيذ القوانين و " السلطة الإتحادية" ووظيفتها إعلان الحرب و تقرير السّلم و مباشرة العلاقات الخارجية للدولة و " سلطة التاج"².

ووضع لوك السلطة التشريعية في قمة هذه السلطات و تلو باقي السلطات، بحيث تخضع لها بقية السلطات، على أنّه أجاز للسلطة التنفيذية و ذلك ضمن قيود معينة في الظروف الإستثنائية الامتناع عن تنفيذ القوانين، و لم يقل بوجود السلطة القضائية كإحدى السلطات الرئيسية في الدولة³.

و ينسب مبدأ الفصل بين السلطات إلى الفيلسوف الفرنسي Montesquieu رغم أنه ليس أول القائلين به، و لكنه أول من أبرز هذا المفهوم كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة في مؤلفه "روح القوانين" **"L'esprit des lois"**، ففي فصل كرّسه لدراسة الدستور الإنجليزي قال بتقسيم السلطات في الدولة إلى ثلاث: السلطة

¹ أيمن محمد شريف: الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية- القاهرة، 2005، ص 6.

² عدنان حمودي خليل، مبدأ الفصل بين السلطات و حقيقة أفكار مونتيسكيو، مجلة الحقوق_ الكويت، السنة التاسعة، العدد الأول، مارس 1985، ص 104.

³ سام سليمان دله، المرجع السابق، ص 319.

التشريعية تختص بإصدار القوانين و السلطة التنفيذية تتولى مهمة تنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، و سلطة قضائية تختص بالفصل في المنازعات طبقا للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، مع ضرورة الفصل بين هذه السلطات الثلاث¹، فتكون كل سلطة مستقلة عن الأخرى استقلال عضوي و وظيفي. كما يجب أن توقف كل سلطة عند حدّها بواسطة غيرها، فالسلطة تحدّ السلطة².

و لقد أثّرت نظرية مونتيسكيو خاصة على الثورة الفرنسية فتبنى اعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر في سنة 1789 في نص المادة 16 " إن كل جماعة سياسية لا تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن توفر الضمانات الأساسية للحقوق و الحريات ومن ثم فهي جماعة لا دستور لها"

و عمل دستور الفرنسي لسنة 1946 على تجسيد رجحان امتياز السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بحيث أعطى للسلطة التشريعية مركز الصدارة وهذا لكونها الإطار الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية، وكان اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الأساسية وليد تطورات تاريخية جعلت منه المشرّع باسم الشعب وفقا للمبدأ الديمقراطي " سيادة الشعب "³.

بعد ذلك انتعش مركز السلطة التنفيذية، نتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929 و تغير دور و وظائف الدولة، و ظهرت مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 فكرة توسيع سلطة رئيس الجمهورية في مقابل عقلنة العمل البرلماني، و اتسع مجال

¹ Montesquieu, l' esprit de lois, Tome 1, livre XI, chapitre IV, Nourse - Londres, 1772, PP 192_ 204.

² Ibid

³ لوناسي جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2007، ص 6.

اللائحة على حساب القانون، فقد كلّ من القانون "la loi" والبرلمان سيادتهما و مكانتهما، فلا يتدخل القانون بعد تحديد مجاله إلاّ وفقا لما أجاز له الدستور، وفي المقابل أصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الأساسي و العام.

فتميّز الدستور الفرنسي لسنة 1958 - الذي ارتبط بالجنرال ديغول - بوضع حدّ للهيمنة البرلمانية، ووضع الدولة في الصّف الاول للقوى المحركة للحياة السياسية.

و إلى جانب الظاهرة العالمية المتجهة إلى إمتياز السلطة التنفيذية، تلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا في تصنيف الأنظمة السياسية عامة، و في مبدأ الفصل بين السلطات خاصة، فلم يعد التمييز بين الأنظمة السياسية يقوم على أساس وجود برلمان من جهة و حكومة من جهة أخرى، بل على أساس وجود أغلبية حزبية فائزة في الانتخابات تشرف على الحكومة و البرلمان في نفس الوقت، رغم وجود معارضة تنشط في انتظار الانتخابات المقبلة لتفرض نفسها إذا فازت بالأغلبية المطلقة في المقاعد¹.

لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري إلاّ من خلال دستوري 1989 و 1996، حيث لم يكن لهذا المبدأ أثر أو مكانة في ظلّ دستوري 1963 و 1976. و ذلك بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على أساس وحدة السلطة و الأحادية الحزبية.

تبنت الجزائر انطلاقا من دستور 23 فبراير 1989 أهم مبادئ الديمقراطية الغربية، بإقرارها للتعددية الحزبية و لمبدأ الفصل بين السلطات²، باعتباره مبدأ أساسي لتنظيم السلطات، وهذا من خلال تقسيم السلطات بين هيئات ثلاث: التشريعية و

¹ المرجع نفسه.

²Denideni Yahia, la pratique de la constitution Algérienne du 23/02/1989, édition Homa, - Alger. 2008 P24.

التنفيذية و القضائية، مع استحداث آليات يضمن من خلالها ايجاد توازن و تعاون بين هذه السلطتين وذلك من خلال التأثير المتبادل بينهما خاصة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية. غير أنه لم يتم التنصيص على هذا المبدأ بصورة صريحة او من خلال مواد محدّدة في الدستور، و لا في مقدمته¹.

و هو كذلك الحال بالنسبة لدستور 28 نوفمبر 1996 الذي لم يات بالجديد فيما يخص النص صراحة على هذا المبدأ في نصوصه، بل تبنى نظام الإزدواجية البرلمانية باستحداثه لمجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، و كذا الإزدواجية القضائية باستحداثه للقضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي. لذلك ترك المجال للمجلس الدستوري من خلال ممارسته لمهمة الرقابة الدستورية في إبراز هذا المبدأ، و من خلال تدخله في قرار رقم 1 الصادر بتاريخ 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات²، فهو لم يستخلص المبدأ من الدستور فقط، بل ذهب إلى أن نصوص الدستور المكتوبة قد تكون غير كافية للحفاظ على التوازن المؤسساتي للدولة كما ورد فيها، لذلك التجأ إلى مبدأ غير مكتوب الذي هو مبدأ الفصل بين السلطات³.

و رغم تبنى الجزائر لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل في العمل التشريعي في كل مراحله، و هذا بالرغم من نص الدستور على أن للبرلمان السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها، باعتباره ممثلاً للإرادة الشعبية. هذا

¹ وافي أحمد، بوكرا ادريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة _ الجزائر، 1992، ص 179.

² قرار رقم 1-ق-م د صادر بتاريخ 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات الصادر في الجريدة الرسمية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989.

³ Yelles Chaouche Bachir, le conseil constitutionnel en Algerie, OPU, Alger, 1999, p 25

التدخل أصبح يتسم بتفوق السلطة التنفيذية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع وبذلك تمّ المساس بفكرة التوازن، هذا عندما يتعلق الأمر بالتشريع على عمومه.

و يزداد هذا التدخل من جانب السلطة التنفيذية في العمل التشريعي ليصل إلى درجة الهيمنة الكلية، عندما يتعلق الأمر بمجال المالية و بالخصوص في مجال رخصة الميزانية العامة للدولة، ذلك أنه إذا كانت دساتير الدول تمنح الاختصاص المالي للبرلمان، الذي يعتبر الأصل في نشأة البرلمانات، إلا أن الحكومة تبقى صاحبة الاختصاص الفعلي، باعتبارها المسيّرة للجهاز الإداري¹.

و بذلك ينحصر دور البرلمان في مجرد منح الحكومة رخصة الميزانية، و الأساس في هذه الهيمنة هو خصوصية هذه الرخصة و التي ترتبط بالمجال السياسي والإقتصادي و المالي للدولة، و التي تظهر في عدّة جوانب ، نذكر منها أن هذه الرخصة لا تمنح إلا بقانون هو قانون المالية السنوي، حيث تنص المادة 140 من دستور 1996 المعدّل و المتمم بنصها: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: - التصويت على ميزانية الدولة ".

هذا القانون له خصائص تميّزه عن القانون العادي، فتستفيد رخصة الميزانية من ذلك. وهذا بدء من احتكار الحكومة للمبادرة به إلى غاية المصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية كأصل عام أو رئيس الجمهورية كسلطة إستثنائية. و بالتالي فالإطار القانوني لمنح رخصة الميزانية هو قانون المالية السنوي.

1 Pierre Avril et Jean Gicquel, Droit parlementaire, 2ème édition, Montchrestien, Paris.1996. P P185 – 188.

كما أنّها تعدّل بموجب قانون هو قانون المالية التكميلي و الذي تعدّه الحكومة، و تلجا إليه قصد تصحيح التّقدّيرات السابقة التي قدّرتها في قانون الرخصة الأصلية ، و الذي بدوره له مميزات تستفيد منها رخصة الميزانية. كما سمح القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، للحكومة أن تعدّل رخصة الميزانية بوسائل تنظيمية سواء من خلال تقنية نقل الإعتمادات أو تحويلها أو إحداثها لفصول أخرى.

بالإضافة إلى أن رخصة الميزانية تراقب عند التنفيذ و بعده من طرف عدّة هيئات، فهي تراقب بعد التنفيذ من طرف البرلمان بواسطة قانون خاص يسمى قانون ضبط الميزانية، و الذي تعدّه الحكومة و تقدّمه للبرلمان لتبرئة ذمتها.

كما أنّها تراقب رقابة إدارية سابقة من طرف الإدارة عن مدى احترام الأجهزة الإدارية لرخصة الميزانية قبل التنفيذ.

زيادة على ذلك فإنها تراقب أيضا رقابة بعدية من طرف هيئة دستورية هي مجلس المحاسبة.

لذلك تظهر لنا أهمية رخصة الميزانية كمفهوم يرتبط وجودها على ثلاثة قوانين للمالية، ولا نعتقد أن هناك مفهوم في التشريع العادي يعادل في أهميته رخصة الميزانية. كما تظهر الأهمية أيضا من خلال المجال الذي تنصب عليه هذه الرخصة، ذلك ان هذا المجال ليس مستقلا عن النشاط السياسي، فهو تعبير عن برنامج العمل المعتمد و الذي تعترزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة، و عليه فهو مرتبط بالأهداف الإقتصادية والإجتماعية لنشاط الدولة.

ولقد واجهتنا عند بحث هذا الموضوع عدّة عراقيل ترتبط أساسا بكون الدّراسات المتخصّصة في موضوع رخصة الميزانية قليلة. وما يزيد في صعوبة البحث هو

ارتباطه بعدة فروع للقانون العام، خصوصا المالية العامة، القانون الإداري، و علم المحاسبة العمومية و الإدارة العامة، وهذا يعطى للموضوع رؤية جزئية و غير شاملة.

إن بحث موضوع خصوصية سلطة رخصة الميزانية يهدف إلى إبراز العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية من زاوية رخصة الميزانية في ضوء النظام القانوني الجزائري.

هذه الرخصة التي تحتاج لبيان مفهومها وأساسها وخصوصياتها في النظام القانوني الجزائري.

لهذا فإن إشكالية الموضوع يمكن أن تصاغ على النحو التالي:

ما هو أساس و خصوصيات رخصة الميزانية في النظام القانوني الجزائري؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا دراسة :

سلطة رخصة الميزانية و خصوصيات منحها (الباب الأول).

و خصوصية تعديل رخصة الميزانية و الرقابة على تنفيذها (الباب الثاني).

و تطلبت دراسة موضوع خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري في اطار النظام القانوني الجزائري تتبّع المنهج التاريخي، حيث تطرقت للأصول التاريخية لسلطة رخصة الميزانية و هذا في كل من انجلترا و فرنسا.

كما تطلبت الدراسة في معظم جوانبها المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية و التنظيمية ذات الصلة بالموضوع. و نستعين بالمنهج المقارن على سبيل الاستئناس.

الباب الأول

سلّطة منح رخصة الميزانية

إن فكرة " ارتضاء الشّعب للضريبة" **Le principe du consentement de l'impôt** هي أساس نشأة البرلمان كسلطة. ولقد تطوّر هذا عبر عدّة مراحل و تبلور معه مفهوم الميزانية العامة للدولة، وأصبحت السّلطة التشريعية هي التي تأذن بالجباية و الإنفاق، و لا تعطى هذا الإذن لأكثر من سنة ، أي وصلت إلى أن البرلمان كسلطة هو من يأذن برخصة الميزانية، وهذا في كل من انجلترا مهد النظام النيابي و فرنسا. هذا بالنسبة للتطوّر التاريخي لرخصة الميزانية.

أما بالنسبة للتأصيل القانوني فيتمثل في المصادر القانونية لرخصة الميزانية في الجزائر، وهي تدرّجت بين الأساس الدّستوري و الأساس التشريعي و الأساس التنظيمي.

ولقد تطوّرت سلطة رخصة الميزانية في الجزائر بتطوّر تاريخ الجزائر، فكانت هذه الرخصة تأخذ خصوصية كلّ مرحلة مرّت بها الجزائر.

و يعتبر القانون 84-17 معيار الفصل بين مرحلتين أساسيتين في تاريخ المالية العمومية في الجزائر، فتساءلنا عن الطبيعة القانونية للقانون رقم 84-17، وما يترتب عن ذلك من آثار (الفصل الأول).

أما عن بلورة رخصة الميزانية فتتمّ بموجب قانون منح رخصة الميزانية، و المقصود به قانون المالية السنوي، و الذي تحتكر الحكومة المبادرة باعداده و هذا لعدّة أسباب سياسية و تقنية. على أن تتم مناقشته تحت ضغط الآجال الدستورية و المحدّدة بخمسة وسبعون يوما (75) مقسّمة بين غرفتي البرلمان ، هذه الآجال تحمل طابعا آمرا، وهذا طبقا للمادة 138 من دستور 1996 المعدّل و المتّم.

بعد ايداعه تتم مناقشته على مستوى لجنتي المالية لغرفتي البرلمان، والتي تنهي عملها بوضع تقارير تمهيدية. على أن المناقشة العامة تتم على مستوى غرفتي البرلمان، وعندما يصادق مجلس الأمة على هذا القانون يصدره رئيس الجمهورية.

على أن حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان تتولى لجنة متساوية الاعضاء حله

(الفصل الثاني)

الفصل الأول

التأصيل التاريخي والقانوني لرخصة الميزانية

إن رخصة الميزانية كسلطة تجد أصلها في مصادر تاريخية ، وهذا في كل من بريطانيا و فرنسا. حيث مرّ تطوّر رخصة الميزانية تاريخيا في بريطانيا بمرحلتين أساسيتين، حيث ظهر في مرحلة أولى مبدأ إقرار الضريبة و كان أول إختصاص للبرلمان باعتباره سلطة الإذن بالضرائب.

و في مرحلة ثانية و بعد صراع طويل بين غرفتي البرلمان و الملك ، و الصراع بين غرفتي البرلمان فيما بينهما، انفرد مجلس العموم بأحقّيته في إقرار رخصة الميزانية.

أما المصدر القانوني لرخصة الميزانية في الجزائر فكان البحث أولا في الأساس الدستوري لرخصة الميزانية في ظلّ كلّ الدساتير الجزائرية، بدءا من دستور 1963 و إلى غاية دستور 1996 المعدّل و المتممّ.

و البحث أيضا عن الأساس التشريعي لها في الجزائر، وهذا قبل صدور القانون المتعلّق بقوانين المالية 84-17، و مدى اعتبار الأمر الفرنسي 95-02 أساس تشريعي لتنظيم رخصة الميزانية في الجزائر (المبحث الأول).

و تطوّرت رخصة الميزانية في الجزائر بتطوّر تاريخ الجزائر، فأخذت رخصة الميزانية خصوصية كل مرحلة، فمنذ العهد العثماني الذي لا نجد فيه مفهوم لفكرة رخصة الميزانية ، مرورا بالعهد الإستعماري أين كانت الجزائر تعتبر مقاطعة فرنسية، و بالتالي لم تكن لها سلطة سيادية تمارس صلاحياتها. فكان البرلمان الفرنسي هو

السلطة التي ترخص للميزانية مع بعض الخصوصيات لتطور هذا المفهوم ثم الوصول إلى عهد الإستقلال.

كما أن تطور سلطة منح رخصة الميزانية في الجزائر مرّ بعدة مراحل، اعتبر القانون 17/84 قانون إطار تولى تنظيم رخصة الميزانية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار التاريخي و القانوني لسلطة رخصة الميزانية

تستمد رخصة الميزانية وجودها و سلطتها من مصادر متعددة، تطورت بتطور التجارب التي أثّرت في محتواها، و لعل المصدر التاريخي هو الأسبق في ظهور هذه الرخصة نظرا للارتباط الوثيق بين ظهور الرخصة و نشأة المؤسسة البرلمانية في بريطانيا (المطلب الأول).

كما أن هذه الرخصة في الجزائر تجد مصادرها القانونية في كل من الدستور و التشريع و التنظيم (المطلب الأول)،

المطلب الأول: التطور التاريخي لرخصة الميزانية

إن سلطة رخصة الميزانية هي السبب في ظهور المؤسسة البرلمانية في إنجلترا (الفرع الأول) ثم فرنسا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في إنجلترا

تعد المسائل المالية الأساس التاريخي لنشأة النظام النيابي، و التي تعد إنجلترا مهدا له، ذلك أن أول وظيفة مارسها البرلمان و كانت السبب في نشأته هي السلطة المالية. ذلك أن المسألة الضريبية كانت وراء نشأة و إرساء دعائم الأنظمة الديمقراطية، فموافقة ممثلي الأمة على فرض ضرائب جديدة او الزيادة في ضرائب

قائمة تعد ضرورية و حاسمة¹. و عليه ننطلق من فكرة أن الضريبة هي التي أنشأت سلطة رخصة الميزانية، وعليه فالتأصيل التاريخي لسلطة رخصة الميزانية هي التطور التاريخي لفكرة الضريبة. و عليه فقد مرّ منح البرلمان لسلطة إقرار الضرائب عبر مرحلتين:

- المرحلة الأولى: ظهور مبدأ إقرار الضريبة.

- المرحلة الثانية: البرلمان السلطة التي ترخص سنويا للميزانية.

أولاً: ظهور مبدأ إقرار الضريبة

كان الملك يحيط نفسه بمجموعة من الأشراف و رجال الدين، و يستشيرهم في مناسبات مختلفة، وكان يعود له في نهاية الأمر حق الإقرار ، ولكن هذه السلطة المطلقة للملوك لم تدم طويلا حيث حدث صراع بينهم و بين رجال الدين و الأشراف في إنشاء الضرائب و جبايتها، حيث استطاع هؤلاء الأشراف و رجال الدين التوصل إلى إجبار الملك -**Jeans Sans Terre**- على منحهم العهد الكبير " **Magna Carta**" عام 1215²، و الذي يلزم الملك بضرورة حصوله على موافقتهم عند فرضه لضرائب جديدة³، و اعتبارهم سلطة لترخيص ضرائب جديدة.

1 عبد الرفيق بوداز، السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 101، سنة 2011، ص 173.

2 Christian Bigaut, Finances publiques. Droit Budgétaire, Le budget de l'Etat, édition marketing, Paris, 1995, P07. Et voir aussi: Raymond Muzellec, Finances publiques, 9 éd, Sirey 1995 Paris, P09.

3 Jean-Claude Martinez, Pierre Di Malta – Droit budgétaire – 3ém éd, Litec, Paris, P159.

و شكّل المجلس الذي يتكون من رجال الدين و الأشراف نواة ما يعرف بمجلس اللوردات الحالي، و توسع البرلمان ليشمل أيضا مجلس العموم، و الذي تمثلت السابقة الأولى في نشأته هي دعوة الملك -**Edouard 1**- عام 1254 - بمناسبة فرض إحدى الضرائب- فارسين عن كل مقاطعة للاشتراك في البرلمان مع كبار رجال الدين و الأشراف¹.

و مع نهاية عام 1295 حقق البرلمان تمثيل الأمة بأجمعها، و تأسس نظام الثنائية البرلمانية، بحيث الغرفة السفلى تمثل مجلس العموم و الغرفة العليا تمثل مجلس اللوردات²، و كان أول اختصاص للبرلمان اعتباره سلطة جباية الضرائب أي الإذن بالضرائب³.

و يعد القانون الذي أصدره الملك -**Edouard 1**- عام 1227م الأساس القانوني لحق مجلسي اللوردات و العموم في الموافقة على فرض الضرائب على قدم المساواة بين المجلسين⁴.

ثانيا: البرلمان السلطة التي ترخص سنويا للميزانية

في هذه المرحلة كان هناك صراع عل جهتين، فمن ناحية هناك صراع بين البرلمان و الملك، و من جهة ثانية هناك صراع بين غرفتي البرلمان.

1 هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، 1997، ص 13 .

2 Jean-Claude Martinez, Pierre Di Malta, op.cit. P159.

3 Étienne Douat, finances publiques, P.U.F, Paris, 1999 , P 05.

4 هشام محمد البدري ، المرجع السابق، ص 14 .

بالنسبة للصراع بين البرلمان و الملك فهو راجع إلى أنه انطلاقاً من سنة 1603م بدأ ملوك أسرة - **Tudors** - في فرض ضرائب استثنائية، و دون الرجوع الى ممثلي الأمة، و هذا ما جعل البرلمان و بعد صراع طويل يصدر ما يعرف بإعلان الحقوق عام 1628م، و الذي يعتبر تكملة للعهد الكبير¹، و الذي أقرّ بضرورة إذن البرلمان بالضرائب²، باعتباره السلطة التي ترخص لجباية الضرائب.

و بدءاً من عام 1629م عاد الملك الى إصدار الضرائب دون إذن البرلمان، أي تجاوز السلطة التي ترخص بجباية الضرائب. و تفاقم الصراع الى غاية 1648 أين قامت الثورة و تم إعدام الملك - **Charles 1 Stewart** - واعتلى الحكم قائد الثورة - **Cromwell** - وأسس الجمهورية بين سنتي (1649 - 1658) وبوفاته عادت أسرة - **Stewart** - الى الحكم عن طريق - **Jacques 2** - و قامت الثورة عام 1688 و عيّن الملك **Gillamed d'Orange** و الذي حكم بين سنوات (1682-1702) و أصدر البرلمان عام 1688 ما يعرف بميثاق الحقوق الذي حدّد من سلطات الملك³. كما تضمن الميثاق مجموعة المبادئ الهامة، أقرها البرلمان و قبلها الملك، خاصة المادة الرابعة (04) منه التي أقرت عدم جباية الأموال و الضرائب إلا في الحدود و المواعيد وبالطرق التي يأذن بها البرلمان⁴، كما أقر بأن البرلمان سلطة ترخّص سنوياً للمصروفات و الإيرادات⁵.

1 Christian Bigaut ; op.cit. p 08.

2 Étienne Douat, op.cit. P 05.

3 Ibid.

⁴ هشام محمد البدري: المرجع السابق، ص 15.

⁵ Jean Claude Martinez et Di Malta. op.cit, P 160.

أما الجانب الثاني من الصراع فكان بين مجلس اللوردات و مجلس العموم، ذلك أن هذا الأخير باعتباره يحظى بتمثيل شعبي على حساب مجلس اللوردات، قرّر عام 1676 عدم أحقية مجلس اللوردات في إدخال أية تعديلات على نصوص قوانين المالية التي يقرها مجلس العموم ، و كل ما عليه فعله هو إما أن يرفضها أو يقبلها جملة واحدة¹، و هذا بعدما كان الملك هنري الرابع قد اعترف منذ عام 1407 بأحقية مجلس العموم في اقتراح جميع المسائل المالية².

و استمر النزاع طويلا بين غرفتي البرلمان حول المسائل المالية، إلى أن اضطر مجلس اللوردات عام 1860 للتسليم بأحقية مجلس العموم بالمسائل المالية بما فيها التعديل، و بالتالي له أن يصوت على النصوص جملة واحدة³.

و رغم هذا التسليم إلا أن الصراع بين الغرفتين بقي قائما حول أحقية مجلس اللوردات في رفض النصوص جملة واحدة إلى غاية عام 1909 بمناسبة إقرار الميزانية، فحسم النزاع بإصدار الحكومة قانون عام 1911 ألغى حق مجلس اللوردات في الاشتراك الفعلي مع مجلس العموم في التشريع المالي⁴. وبذلك فالبرلمان البريطاني باعتباره ممثلا للإرادة الشعبية أصبح هو السلطة التي أصبحت ترخص للميزانية سنويا.

¹ هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 15.

² هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 16.

³ المرجع نفسه.

⁴ هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 17.

الفرع الثاني: في فرنسا

ننطلق أيضا من نفس الفكرة، الضريبة هي التي أنشأت فكرة سلطة رخصة الميزانية، لذلك فالتأصيل التاريخي لسلطة رخصة الميزانية هي التطور التاريخي لفكرة الضريبة في فرنسا. ذلك أن الضرائب العامة كانت من اطلاقات الملوك والحكام، حيث ظلت حقا خالصا للملوك و الأباطرة يمارسونها وفق إرادتهم¹ ورغباتهم وأهوائهم. وفي الوقت التي استطاعت انجلترا تأسيس قانون للميزانية، فإن مجالس طبقات الأمة في فرنسا لم تكن حتى قد اجتمعت بعد².

أولا: مجالس طبقات الأمة هيئة توافق على إنشاء الضرائب

لعل السبب في ظهور هذه الهيئات هو حاجة الملك للتفاوض مع الإقطاعيين و أيضا مع سكان المدن، وهذا في أواخر القرن الثالث عشر. حيث اجتمعت مجالس طبقات الأمة للمرة الأولى في عام 1302، إلا أن مشاركة عامة الشعب في ارتضاء الضريبة، إنما كان للمرة الأولى في فرنسا استجابة لدعوة **Philip Le Bel** عام 1302.³

و رغم أن مجالس طبقات الأمة قد انعقدت في أعوام 1302 - 1304 إلا أننا سنجد أن اجتماعها في سنة 1314 هو الذي أرسى - في فرنسا - مبدأ ارتضاء و إقرار الضريبة من جانب الممولين لها.

1 هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص19.

2 Christian Bigaut, op.cit. p 08 et voir aussi Raymond Muzellec, op.cit., p10-11.

3 Etienne Douat, op.cit. p8.

و لقد لعبت هذه المجالس دورا هاما في الحد من انفراد الملوك بفرض الضريبة بشكل مطلق، و استطاعت أن تفرض عليه الرجوع إليها كلما احتاج فرض ضرائب جديدة، أو احتاج الى رفع قيمة ضرائب قديمة.

و لكن مجالس الطبقات الأمة بدأت تنهار تدريجيا¹، بسبب السمة غير الشعبية لتشكيلتها، ذلك أنها لم تكن تمثل سوى أولئك الذين لهم حق جباية الضرائب لحسابهم أو لحساب الملك، فهي لم تكن تمثل دافعي الضرائب الحقيقيين، و إنما كانت تمثل مصالح الفئات المسيطرة اجتماعيا، سواء الإقطاعيين أو رجال الدين الذين كان لهم حق جباية الضرائب لصالحهم أو لصالح الملك.

و مع تعاظم دور الملوك من خلال إحياء الأفكار الرومانية القديمة المتمثلة في الحق المطلق للملوك في فرض الضرائب، اجتمعت مجالس طبقات الأمة عام 1484 وقرّرت الاعتراف بهذا العرف، و وضع ضوابط له من خلال إعلانها أن الملك لا يستطيع أخذ أموال رعيته إلا في حالتين: كارثة قومية أو حرب².

و لقد كانت الهزيمة في مدينة **Poitiers** أمام الألمان عام 1536، السبب في إقرار الملك اعتبار الرضا الصريح و المؤقت لمجالس طبقات الأمة في فرض الضرائب بمثابة رضاء دائم.

في عام 1576 تعود مجالس طبقات الأمة و تجتمع، و لكن رفضها لضريبة الملك **Henry III**، جعله يحسم أمره أنه إذا كان الملوك أحيانا يطلبون من المجالس إقرار الضرائب فإنما يفعلون ذلك لاعتبارات واقعية و ليس احتراما لقواعد أساسية تقوم

1 Ibid.

2 هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 24.

عليها مؤسسات المملكة¹. لقد كان لدى **Louis XIV** الجرأة على إحياء حتى ضريبة العشر **Le dixième** و ضريبة الرؤوس **La captation** و كان يعتبر أن أموال شعبه إنما هي أموال خالصة له². لا يأخذ منها إلا ما يخصه بل و في جزء صغير فقط، و هكذا انحصر دور طبقات مجالس الأمة في الموافقة على إنشاء الضرائب لصالح المفهوم الروماني للضريبة.

ثانياً: البرلمان الفرنسي سلطة منح رخصة الميزانية

إن إعلان الحقوق و المواطن لعام 1789 الذي أقرته الثورة الفرنسية، و أدخل على رأس دستور 1791 وضع مبادئ أساسية للتنظيم السياسي، كان على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات³ و مبدأ سيادة الأمة. و بالتالي لم يعد الملك مصدر السيادة، بل أصبحت السيادة للأمة و تمارسها بواسطة ممثليها. و لقد أعاد هذا الإعلان مبدأ ارتضاء الشعب للضريبة.

⁴Le principe du consentement du peuple de l'impôt. و أقرت المادة الثالثة عشر (13) على ذلك بنصها: « من أجل الحفاظ على القوة العامة، و من أجل نفقات الإدارة، فإن مساهمة العامة تعد لازمة، ويجب أن توزع بين كل المواطنين طبقاً لقدراتهم المالية»⁵.

1 المرجع نفسه.

2 Etienne Douat, op.cit.p10-11.

3 Etienne Douat, op.cit. , p13.

4 Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta, op.cit., p161.

5Art13 «pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens ; en raison de leurs facultés».

و بالتالي فالمادة الثالثة عشر(13) أقرت فرض "مساهمة العامة" يعني المواطنين، و من ثم فهو يضيف عليه المشروعية القانونية من ناحية. و من ناحية أخرى يؤكد على تحمل كل المواطنين لها شريطة أن تتناسب مع قدراتهم. و أخيرا فان هذه المادة قد تضمنت تحديدا للأغراض التي يمكن من أجلها اعتبار فرض هذه "المساهمة العامة" لازمة أو ضرورية، حيث أشارت إلى أن ذلك يتم من أجل صيانة القوة العامة la force publique و من أجل نفقات الإدارة.¹

في حين أن المادة الرابعة عشر (14) ذهبت أبعد من ذلك، حيث نصت على أن "لكل المواطنين - بأنفسهم أو من خلال ممثليهم - الحق في التأكد من ضرورة الضريبة و في ارتضاءها، و في متابعة استخدامها، و في تحديد نصيبها ووعائها و في تحصيلها و مدتها".² و على ذلك فان المادة أقرت حدود تدخل المواطنين بأنفسهم أو من خلال ممثليهم، لكن لم يكن يعني ذلك أن فرنسا قد حازت بذلك مؤسسات مالية مؤسسة على مبدأ ارتضاء الضريبة.³

فحتى لو كانت الضرائب - بدءا من سنة 1789 - منشأة بقوانين des lois أي من جانب السلطة التشريعية تمارس السيادة الوطنية و تحترم مبدأ ارتضاء الضريبة، إلا أننا سوف لا نلمس وجودا حقيقيا لترخيص النفقات و الموارد l'autorisation dépenses et des recettes الذي ينشئ فكرة الميزانية العامة.⁴

1 هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 28.

2 Art14 : «tous les citoyens ont le droit de constater, par eux ; même ou par leurs représentants; la nécessité de la contribution publique de la consentir librement, d'en suivre l'emploi ; d'en déterminer la quantité, le recouvrement et la durée».

3 Jean CATHELIN, Finances Publiques, L.G.D.J, 1975 P.138

3 هشام محمد البديري، المرجع السابق، ص 30.

لذلك كان يجب الانتظار إلى غاية صدور دستور 1791 الذي أعطى للهيئة التشريعية حق تحديد النفقات العمومية¹. و مع ذلك فان هذا الدستور لم ير طريقه للتطبيق².

أكد دستور 1793 على تلك المبادئ الواردة في إعلان حقوق الإنسان و المواطن، وخصوصا تلك المتعلقة بعدم فرض الضريبة إلا للمصلحة العامة، و على الجميع أن يساهم في الضريبة و أن يراقب استعمالها و يطلب بيانات عنها³.

انطلاقا من بداية 1817 بدأت تتبلور المفاهيم الأساسية المعاصرة للميزانية العامة للدولة و تظهر القواعد الأساسية المتعارف عليها من ضرورة الترخيص للميزانية من طرف البرلمان و التي تضمنها قانون المالية لسنة 1817 بالإضافة مبدأ الوحدة، الشمولية و توازن الميزانية⁴. و من ثم أصبح البرلمان الفرنسي هو السلطة التي ترخص بالجباية و الإنفاق لمدة سنة⁵.

المطلب الثاني: المصادر القانونية لرخصة الميزانية في الجزائر

إن النصوص القانونية تحكمها قاعدة التدرج الهرمي، ففي قمة الهرم نجد الدستور ثم يليه التشريع، و في قاعدة الهرم نجد النصوص التنظيمية.

4عبد النبي اظريف، المرجع السابق، ص 36.

2 Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta, op.cit. p161.

3 عبد النبي اظريف، المرجع السابق ، ص36.

4 Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta, op.cit. p 161.

5عبد القادر تيعلاتي، قانون الميزانية، الجزء الأول، الطبعة الثانية ، دار النشر للجسور – المغرب، 1998، ص55.

الفرع الأول: الأساس الدستوري

إن الأساس الدستوري لرخصة الميزانية في ظل الدساتير الجزائرية، بدءا من دستور 20 سبتمبر 1963 إلى غاية دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل و المتمم متمثل في النصوص الواردة في هذه الدساتير.

فنصت المادة 28 من دستور 1963 على مايلي: « يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، و يتولى التصويت على القوانين ».

و في الحقيقة أن المادة 28 جاءت عامة لكل القوانين بما فيها قانون المالية السنوي، ذلك أن المجلس الوطني التأسيسي قد ألغى فقط التشريعات التي تتعارض مع السيادة الوطنية بموجب قانون 31 ديسمبر 1962. و عليه فقد تمّ في إطار دستور 1963 المصادقة على قوانين المالية لسنوات 1963، 1964، 1965. لكن سرعان ما علّق العمل به إثر الأحداث السياسية لعام 1965¹.

أما بالنسبة لدستور 1976 فبالرجوع إلى نص المادة 151 منه نجدها تنص على منح رخصة الميزانية للحكومة يكون من طرف البرلمان: « يشرّع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور.

تدخل كذلك في مجال القانون:.....التصويت على ميزانية الدولة ».

¹ينص بيان 19 جوان 1965: (إن مجلس الثورة قد اتخذ كل التدابير من أجل ضمان سير المؤسسات القائمة في ظل النظام الآمن) وجاء في أمر 10 جويلية 1965: (وعلى اعتبار أن مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد).

كما نصّت المادة 149 على تقييد حق النواب في تعديل مشروع قانون المالية السنوي، بنصها: « لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا مرفوق بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية، على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها ».

ظل دستور 1989¹ فقد نصّ كذلك على الترخيص البرلماني للميزانية، في نص المادة 115 حيث تنص على مايلي: « يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور:..... التصويت على ميزانية الدولة ». في حين نصت المادة 114 على تقييد حق النواب في التعديل كذلك بنصها: « لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ».

و نلاحظ أن هناك تطابق حرفي بين نص المادتين 114 و 115 من دستور 1989 مع نص المادتين 149 و 151 من دستور 1976، رغم أن الدستوريين يحملان توجهين مختلفين.

1إن دستور 23 فبراير 1989 و الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 بتاريخ 12 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1989 في الجريدة الرسمية العدد 09 بتاريخ 01 مارس 1989، و الذي يعتبره الكثيرون تأسيسا لنظام الجمهورية الجزائرية الثانية، لما أحدثه من تغيير شامل في النظام السياسي الجزائري، لمزيد من المعلومات حول هذه النقطة يمكن أنظر: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989_ الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

في ظل دستور 1996 المعدل و المتمم¹، فقد نصت المادة 140 من دستور 1996 المعدل و المتمم على مايلي: « يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:.....التصويت على ميزانية الدولة ». في حين ان المادة 139 من دستور 1996 المعدل و المتمم نصّت على تقييد حق النواب في تعديل مشروع قانون المالية السنوي بنصها: « لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل مبالغ المقترح انفاقها».

كما نصت المادة 138 في فقرتها الأخيرة من دستور 1996 المعدل و المتمم على آجال التصويت على رخصة الميزانية و المقدّرة بخمسة وسبعون(75) يوما. إضافة لحق رئيس الجمهورية في إعطاء رخصة رئاسية للميزانية في حالة عدم مصادقة البرلمان في الآجال المحدّدة².

1 المرسوم الرئاسي رقم 96-438 الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03 الصادر في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية العدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2008 وبالقانون رقم 19-08 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية العدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008 و بالقانون رقم 16-01 الصادر في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية العدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

2 تنص المادة 138 في فقرتها الأخيرة من دستور 1996 المعدل و المتمم على مايلي: « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ ايداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحدّدة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ».

و عليه فكل الدساتير الجزائرية تتفق على أن البرلمان هو السلطة المختصة بالتصويت على رخصة الميزانية.

الفرع الثاني: الأساس التشريعي

يتمثل الأساس التشريعي لرخصة الميزانية في القانون 17/84 المتعلق بتنظيم قوانين المالية، و لكن القانون 17/84 صدر بتاريخ 07 جويلية 1984.

فنتساءل عن الأساس القانوني الذي تولى تنظيم سلطة رخصة الميزانية من حيث إعدادها، هيكلتها، تنظيمها، تعديلها و حتى الرقابة عليها من فترة الاستقلال لغاية صدور هذا القانون.

في 31 ديسمبر 1962 صادق المجلس الوطني التأسيسي على قانون رقم 62-157، و الذي رخص بسريان التشريع المطبق في 31 ديسمبر 1962 إلى تاريخ لاحق باستثناء الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية، بنص عرض أسبابه: "الدورة الأولى للمجلس الوطني التأسيسي انتهت، الظروف لا تسمح بعد إعطاء البلد تشريع مطابق لحاجياته و تطلعاته، لكن لا يمكن ترك البلد بدون قانون. من أجل ذلك، يسمح سريان التشريع المطبق في 31 ديسمبر 1962، باستثناء أحكامه المخالفة للسيادة الوطنية الجزائرية إلى أن يستطيع المجلس الوطني إعطاء البلد تشريع جديد".

لم يتضمن القانون الجزائري، قبل صدور قانون المالية لسنة 1966 قانون ينظم قانون المالية، رغم ذلك صدرت نصوص تشريعية سميت: قانون مالية للسنة. فمن الذي تولى تنظيمها؟

أولاً: مدى اعتبار الأمر الفرنسي 59-02 أساس تشريعي؟

في الحقيقة أن الفقه الجزائري انقسم إلى رأيين، بين من يرى بأن الأمر الفرنسي 59-02 المتعلق بقوانين المالية أساس تشريعي غير المباشر. و بين من يرفض هذا الطرح و يقدم البديل.

الرأي الأول لكل من الأستاذين: "يحي دنيدي" و "بوعلام يانت" يعتبران أن الأمر الفرنسي المؤرخ في 02 جانفي 1959 تشريع مطبق على قوانين المالية الجزائرية. مستندين في ذلك على قوانين المالية لسنوات 1963 و 1964 و 1965. ذلك أن هذه القوانين عند تفحصها حافظت على نفس تقديم الميزانية في جزئين، الجزء الأول يرخص بتحصيل الموارد العمومية و طرق التوازن المالي ووسائله، أما الجزء الثاني فيحدد للميزانية العامة المبلغ الإجمالي للاعتمادات المالية حسب العناوين.

ففي هذا الإطار يؤكد الأستاذ بوعلام يانت: " كل قوانين المالية الجزائرية احترمت تقديم مشروع ميزانية في جزئين مختلفين بالطريقة المحددة في أمر 02 جانفي 1959".¹ و نفس الرأي يؤكد الأستاذ يحي دنيدي "... فيما يخص الناحية الشكلية الخاصة بتقديم La présentation مشروع قانون المالية لسنوات 1963، 1964، 1965، فتم احترام تقديمها في جزئين مختلفين طبقا لما ورد في نص المادة 31 من الأمر 59-02".²

1 Denideni Yahia, la pratique du système budgétaire en Algérie, OPU, Alger, 2002, p58.

2 Mohamed Tahar Bouara, les finances publiques, pages bleues, Alger, 2007, p91.

في حين أن الرأي الثاني يتمثل في رأي الأستاذ محمد الطاهر بوعارة، و الذي لاحظ بأنه لا تعني صيغة القانون رقم 62-157 جعل أمر 2 جانفي 1959 إطار قانوني لقوانين المالية في القانون الجزائري، لأن عبارة "التشريع الساري المفعول" تفيد ثلاث معاني مختلفة: الأول يتمثل في قانون المالية العمومية لمستعمرة الجزائر، الثاني يتمثل في قانون المالية العمومية للجمهورية الفرنسية، أما المعنى الثالث فيشمل القانون الفرنسي في مجموعه ذو علاقة بمادة الميزانية و المالية.¹

فدراسة الأستاذ "بوعارة" من خلال رسالته للدكتوراه، حاول أن يبين تأثير قانون ميزانية مستعمرة الجزائر على قانون المالية لسنة 1963 و عدم اعتبار أمر 2 جانفي 1959 إطار قانوني لقوانين المالية الجزائرية.² من جانب آخر، لم يكن ممكنا حسب الأستاذ "بوعارة" تطبيق أمر 2 جانفي 1959، لأنه لا يمثل قواعد تقنية فقط و لكن يرتبط بتنظيم سياسي محدد في دستور 04 أكتوبر 1958، من خلال إجراءات خاصة بتحضير مشاريع قوانين المالية و التصويت عليها، مما يؤدي إلى عدم تطبيقه بسبب ارتباطه بنظام دستوري أجنبي.³

و لتدعيم رأيه قارن أيضا الأستاذ "بوعارة" بين قانون المالية لسنة 1963 والقانون رقم 61-1380 المؤرخ في 19 ديسمبر 1961 المتضمن تحديد الاعتمادات المفتوحة للمصالح المدنية في الجزائر. و لاحظ بأن قانون المالية يظهر إعادة تحرير

1 Mohamed Tahar Bouara, la loi de finances en Algérie, thèse doctorat d'état, faculté de droit .Université d'Alger, 2005-2006, p27.

2 Mohamed Tahar Bouara, la loi de finances en Algérie, op.cit, p29.

3 برطال حمزة، المرجع السابق، ص 13.

جمل منصوص عليها في القانون 61-1380 تتناسب مع مستعمرة و ليست دولة
سيادة.¹

كما يبين العرض الشكلي لقانون المالية لسنة أيضا أن أمر 2 جانفي 1959 لا
يمثل القانون المطبق على مادة الميزانية للسنة الفرنسي.²

عند محاولة تحليل الرأيين نجد أن الرأي الأول يشير بأن الأمر الفرنسي يعتبر
أساس تشريعي غير مباشر لمواجهة العجز التشريعي، طريقة تقديم **la**
présentation مشروع الميزانية لسنوات 1963، 1964، 1965 احترام أحكام
المادة 31 من الأمر الفرنسي، و هذا ما لا يعارضه الأستاذ "بوعارة"، و إنما يتمسك
بأن قانون المالية سنة 1963 له خصوصية.

مادام أن قانون المالية لسنة 1963 هو قانون نفعي بمعنى جاء لتغطية منفعة
ضرورية و هي ضرورة وضع قانون مالية لسنة 1963 لم يحضر له مادام أن
الجزائر استقلت في 05 جويلية 1962 ليس هناك وقت حتى لتحضيرها، لذلك من
الناحية المادية قانون المالية لسنة 1963 لم يلتزم بأحكام الأمر 59-02 أو قانون
ميزانية مستعمرة الجزائر، فالمادة الثالثة (03) منه مثلا ترخص النفقات لمدة فصل و

¹ يستشهد الأستاذ بعبارة واردة في نصوص مواد، مثلا المادة 8 من قانون المالية، استثمارات منفذة في

الجزائر،.....، الجزائر إلى مستعمرة "الجزائر" cité par: M.T.Bouara, thèse précitée, p33

« ...il ressort que les premières lois de finances algériennes ne se sont pas écartées de manière sensible du cadre budgétaire qui se dégage du droit antérieure l'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux yeux des pouvoirs publics algériens. Le dispositif budgétaire et financier qui résulte du texte organique français ne pouvait pas constituer le droit applicable en Algérie » cité par : M.T.Bouara, les finances publique, op.cit. p49.

ليس سنة. في حين أن المادة 10 منه و التي تنظم نقل و تحويل الاعتمادات في الميزانية العامة هو إعادة تحرير للمادة الرابعة عشر(14) من أمر 2 جانفي 1959.

السبب الثاني نعتقد حتى و لو سايرنا بأن قانون المالية لسنة 1963 لجا إلى تقنيات موجودة في ميزانية مستعمرة الجزائر. فقانون ميزانية مستعمرة الجزائر بعد صدور الأمر 02-59 أصبح منظم بموجبه، حتى قانون المالية 61-1380 كان منظم بموجب الأمر 02-59. لذلك يمكن القول أنه استمر العمل بالأمر 02-59 بصورة ضمنية غير مباشرة عند الحاجة لسد فراغ تشريعي، و هذا لا يمنع من القول بأن قوانين المالية كانت تحمل بعض الأحكام المستمدة من التشريع الوطني.

فمثلا يمثل أمر 65-320¹ المتضمن قانون المالية لسنة 1966 حدث مهم في القانون الجزائري فهو أول تقنين ميزاني في القانون الجزائري².

فهو يعتبر عنصرا مكملا لعناصر السيادة الوطنية، حيث ظهرت و لأول مرة النسخة العربية لقانون المالية، إلى جانب النسخة الفرنسية. تحدد المادة 4 مكرر منه شروط عمليات تحويل و نقل الاعتمادات خلال سنة 1966، رغم تحديد سريان المادة سنة 1966 لكن موضوعها خاص بتنظيم إجراءات ميزانية. كما تنص المادة 6 مكرر على قاعدة مهمة تتعلق بحماية التوازن المالي للدولة.³ كما تعطي المادة 6

1 الأمر رقم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 والصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1965 الجريدة الرسمية العدد 108 بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

2 برطال حمزة، المرجع السابق، ص30.

3 تنص المادة 6 مكرر: " تعدل المادة 4 مكرر4 من قانون المالية رقم 65-93 المؤرخ في 8 أبريل 1965 كما يلي:

مكرر 4 أول تعريف لقانون المالية في القانون الجزائري ينصها في الفقرة الأولى: « ابتداء من أول جانفي 1967 قانون المالية يحدد طبيعة و مبلغ مجموع موارد و أعباء الدولة وكذا التوازن المالي الناتج عنها ».

تخص المادة 6 مكرر 6 الحسابات الخاصة للخزينة لنفس الشروط المطبقة على "الميزانية العامة" فيما يخص التوقيع، الترخيص و التنفيذ.

و عليه ينبغي الإشارة إلى أهمية الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1966 بالنسبة إلى تطوّر التشريع المالي الجزائري، فيعتبر قانون المالية لهذه السنة كنموذج مرجعي لقوانين المالية الجزائرية، و رغم بساطته فإن التشريع الذي سوف يوضع تدريجيا سيرتكز على هذا الأمر لإعداد الميزانيات العامة للسنوات اللاحقة¹.

كما حمل قانون المالية لسنة 1970 والصادر بموجب الأمر 69-107² إجراءات خاصة بنظام الميزانية العامة للدولة. فقد جاء منسجما مع بيئته الاقتصادية، حيث تكفل بوضع الإجراءات التي تسمح بتسهيل التسيير، وإنجاز برامج التجهيز، وضبط العلاقات الوظيفية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، وهي السمة المشتركة التي ميّزت قوانين المالية إلى غاية صدور نص تشريعي يحدّد كيفية تقديم قوانين المالية³. حيث تنص المادة 9 منه على توزيع الاعتمادات المفتوحة

لا يجوز اتخاذ أي تدبير ذي مغزى انضباطي من شأنه أن يرهق أعباء الدولة أو يخفض مواردها أو عائداتها، إلا بعد أخذ رأي موافق من وزير المالية و التخطيط.

1 لعمارة محمد، المرجع السابق، ص 25.

2 الأمر رقم 69-107 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لسنة 1970 الجريدة الرسمية العدد 110 بتاريخ 31 ديسمبر 1969.

3 لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 26.

بالنسبة لكل باب بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير من وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط، الذب يعد لائحة لتوزيع الاعتمادات اقتصاديًا ووظيفيًا.

كما تنص المادة 10 على أن تتم التعديلات التي تطرأ على توزيع الاعتمادات، بابا بابا، بمراسيم تتخذ بناء على تقرير من وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط الذي يعلن عن ضرورة هذه التعديلات.

كما يودع الوزراء حسب نص المادة 13 كل سنة مشاريعهم الخاصة بميزانية التسيير قبل أول أوت و هو آخر أجل، و تلك الخاصة بميزانية التجهيز قبل 30 سبتمبر و هو آخر أجل.

كما سمحت المادة 14 لوزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط بأن يضع بموجب مقرر رهن إشارة الأمرين بالصرف فتح اعتمادات إضافية خلال السنة، في حدود 5% من مجموع الاعتمادات المفتوحة بصفة نهائية أو مؤقتة.

ثانيا: القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم¹.

يمثل القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، الأساس التشريعي لسلطة رخصة الميزانية حيث يجد هذا القانون مصدره و أساسه القانوني و التقني في الأمر الفرنسي 59-02، حيث اعتمد المشرع

1 القانون 84-17 الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1984 المعدل و المتمم بالقوانين التالية: بالقانون رقم 88-05 الصادر بتاريخ 12 يناير 1988 الجريدة الرسمية العدد 02 بتاريخ 13 يناير 1988، و بالقانون رقم 89-24 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1989 الجريدة الرسمية العدد 01 بتاريخ 03 يناير 1990، و بالمرسوم التشريعي رقم 93-01 الصادر بتاريخ 19 يناير 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 04 بتاريخ 20 يناير 1993.

على نفس المبادئ و قواعد الميزانية المنصوص عليها في هذا الأمر.¹ لذلك نجد بأن هذين القانونين يتقاسمان عدّة نقاط مشتركة، فعلى سبيل المثال المادة الأولى من قانون 17-84 أعادت بصيغة حرفية المصطلحات الواردة في المادة الأولى من الأمر 02-59 و المتعلقة بتعريف قوانين المالية باستثناء بعض الاختلافات الشكلية البسيطة فقط، كاستخدام مصطلح Fixer في القانون 17-84 باللغة الفرنسية، ومصطلح Déterminer في الأمر 02-59 و الذي لا يغيّر من المعنى. و لعلّ الفرق الجوهرى بينهما كان في تعريف قانون المالية طبقاً للمادة الأولى إطار التوازنات للسياسية التخطيطية، في حين المادة الأولى من القانون 02-59 تتحدث فقط عن التوازنات الاقتصادية و المالية²، ربما هذا يترجم التّوجه الوطني لكل دولة³.

بالرجوع إلى نص المادة 03 من قانون 17-84 نجدها تقرّ رخصة الميزانية بنصّها: « يقرّ و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة و أعبائها، و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصّصة للتسيير المرافق العمومية، كما يقرّ و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصّصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات بالرأسمال ». كما يستنتج من نص المادة 69 على أن البرلمان يصادق على قانون المالية للسنة بهدف البدء في تطبيق أحكامه ابتداء من أول يناير.

1 Denideni Yahia, la Genèse de la loi organique du 07/07/1984 relative aux Lois de finances Algériens. R.A.S.J.E.P. n°2. 1999. P14.

2 Denideni Yahia , La pratique du système budgétaire, op.cit. p 56.

3 لمزيد من التفاصيل حول المقارنة بين القانون 17-84 و الأمر الفرنسي 02-59 راجع دنيديني يحي، المرجع السابق، ص56، 57، 85.

و كما نصّت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحددة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، على سلطة البرلمان في منح رخصة الميزانية بنصّها: « يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما من تاريخ ايداعه.

يصادق مجلس الأمة على النصّ المصوّت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما».

كما نصّت الفقرة الأخيرة على الرخصة الرئاسية للميزانية بنصّها: « في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ».

الفرع الثالث: الأساس التنظيمي.

قد يظهر لنا بأن تدخل السلطة التنظيمية في منح رخصة الميزانية هو أمر غير وارد، بالنظر إلى المبدأ القائل بأن البرلمان هو صاحب الميزانية "Le parlement est donc maître du budget¹ ، فتدخل النصّ التنظيمي بهدف التنفيذ المباشر لترخيص البرلمان، و لكن في الواقع يمكن أن نشير إلى حالتين نعتقد أن النصّ التنظيمي يعتبر مصدر لرخصة الميزانية:

1.M.T.Bouara , Les Finances publiques. op.cit, p16.

الحالة الأولى: عدم التصويت على قانون المالية السنوي، أو عدم صدور الأمر بتنفيذه في نهاية السنة المالية، فالحكومة تواصل مؤقتا تنفيذ الميزانية العامة للدولة وهذا حسب نص المادة 69 من القانون 84-17¹.

هذا الحل القانوني الاحتياطي هو رخصة مؤقتة للحكومة لمواصلة العمل بالميزانية السابقة عن طريق مراسيم تنظيمية، و عليه فتعتبر النصوص التنظيمية مصادر احتياطية مؤقتة لرخصة الميزانية.

ولكن نعتقد أن من المفروض و احتراماً لمبدأ صدق الميزانية على الحكومة أن ترجع إلى البرلمان لطلب اجراء استعجالي يسمح لها باللجوء لتطبيق تقنية الإثني عشرية. ذلك أن ترخيص البرلمان لقانون المالية كان للسنة السابقة و لمدة سنة، فعندما تحتاج الحكومة للتمديد من المفروض الرجوع لصاحب الرخصة الأصلية وهو البرلمان لأن الترخيص السابق انتهت صلاحياته في 31 ديسمبر.

الحالة الثانية: تحويل الاعتمادات Le transfert de crédit.

في الحقيقة أن تقنية تحويل الاعتمادات هي لا تعتبر مصدرا مباشرا لرخصة الميزانية، و إنما قد تكون مصدرا لتعديل رخصة الميزانية. ذلك أن صلاحيات

1. تنص المادة 69: « أ- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها طبقا لقانون المالية السابق،

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، و ذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر،

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، و في حدود ربع الحصّة المالية المخصصة لكل قطاع و لكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقه و الأحكام ذات الطابع التشريعي و المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية ».

البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات تنتهي بتوزيعها حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير، و حسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز.

أما التوزيع داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يتم عن طريق المراسيم التنفيذية، غير أن المشكل هو إمكانية السلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت، و هذا بموجب نص المواد 32، 33، 36 من قانون 17-84 وهذا باستخدام اجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها¹، فيؤدي تحويل النفقات إلى تعديل تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون تغيير هذه النفقة. و بانتهاج أسلوب التحويل عن طريق المراسيم التنفيذية، يمكن للحكومة تعديل سلطة رخصة الميزانية.²

المبحث الثاني: تنظيم سلطة منح رخصة الميزانية في الجزائر

إن سلطة منح رخصة الميزانية الجزائرية عرفت تطورا بتطور تاريخ الدولة الجزائرية، فمنذ العهد العثماني و مرورا بالعهد الاستعماري ووصولاً لاستقلال الجزائر. فكانت سلطة منح رخصة الميزانية تأخذ خصوصية و طابع كل مرحلة تمرّ بها. ولقد حاولنا تقسيم هذه المراحل التاريخية الى مطلبين تناولنا في المطلب الأول سلطة منح رخصة الميزانية قبل صدور القانون 17/84. أما المطلب الثاني فتناولنا فيه الإطار القانوني الذي تولّى تنظيم سلطة منح رخصة الميزانية.

¹ أليس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003، ص 36.

² طبقا لنص المادة 152 من قانون المالية لسنة 1993 المعدل و المتمم لقانون 17-84. سوف نتناول هذه الفكرة في المبحث الأول من الباب الثاني.

المطلب الأول: سلطة منح رخصة الميزانية قبل صدور قانون رقم 17/84

وتحدد هذه الفترة التاريخية من العهد العثماني مروراً بالاحتلال الفرنسي، واستقلال الجزائر، إلى غاية صدور قانون 17-84.

الفرع الأول: غياب مفهوم سلطة منح رخصة الميزانية في الفترة العثمانية

على اعتبار أن الجزائر كانت تحت لواء الدولة العثمانية، فكان النظام المالي المطبق آنذاك مستمد من الشريعة الإسلامية، فالدولة آنذاك لم تكن تضع ميزانية تطبق عليها مبادئ الميزانية من السنوية و الشمولية و عدم التخصيص، ولم تكن تعريف معنى ضرورة الحصول على الرخصة قبل التنفيذ. فالدولة الجزائرية كانت لها إيرادات، ونفقات مستمدة من الشريعة الإسلامية.و التي كانت تعتبر أحكاماً دائمة تحصل و تدفع وفق قواعد جاهزة، والتي لا يمكن تغييرها¹.

فخزينة الداي أو ما يعرف بالخزينة (العمومية) المتواجدة بالقصبة كانت تدير من طرف الخزانجي، والذي يمارس نفس ما يعرف حالياً بوزير المالية، والذي يكون محاطاً بالداي و أربع مساعدين (الخواجة)².

فإيرادات الدولة تدخل خزينة الداي، و نفقات الدولة تتفق من خزينة الداي، لذلك كانت خزينة الداي هي العصب الحساس للدولة و المؤثر المباشر على سياسة الحكام فيما يتخذونه من قرارات تخص الحياة المالية الاقتصادية³.

1 Denideni Yahia , la pratique du système budgétaire , Op-cit, p11

2 Boualem Yanet, Finances publiques, PIC, Alger, p 15.

3 دنيديني يحي، المالية العمومية، ط1، دار الخلدونية - الجزائر، 2010، ص 161.

فبغيا ب مفهوم الميزانية، و مفهوم سلطة منح رخصة الميزانية كانت خزينة الداي هي الهيئة التي تسمح بالإنفاق، وتسعى لتحصيل الموارد. هذه النفقات التي تتحملها خزينة الداي كانت تتنوع بين نفقات ضرورية، و كان الهدف منها المحافظة على الأمن و الاستقرار الداخلي، و ضمان مصالح الفئة الحاكمة، من خلال دفع أجور الجند والموظفين و تلبية متطلبات التجهيزات العسكرية، ذلك أن فكرة استخدام مداخل الضرائب في الخدمة المصالح العامة ظلت غريبة كلياً عن السلوكيات الإدارية للميزانية العمومية للدولة في العهد العثماني¹.

أما النفقات العمومية، فتساهم خزينة الداي بصورة غير مباشرة عن طريق صندوق بيت المال أو مؤسسة الأوقاف (الحبوس) و الهيئات المنبثقة عنها أو مؤسسة الزكاة، أو تساعد عليه بتنظيم أعمال السخرة أو التخصيص مصادر الدخل الإنفاق عليه².

أما موارد خزينة الداي، فكانت تعتمد على التحصيل الضريبي، و الذي كان يتصف بالواقعية، فهو يأخذ بعين الاعتبار واقع البلاد ونفسية الأهالي، من خلال سعي الحكام للتأثير على شيوخ القبائل بهدف مساعدتهم في الأوساط الشعبية عند تحصيل الموارد، بالإضافة إلى اختصاص كل منطقة بضريبة تتلاءم مع طبيعة تضاريسها و مناخها.

¹ العمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار النشر والتوزيع _ القاهرة، 2004،

ص 09.

² المرجع نفسه.

الفرع الثاني: سلطة منح رخصة الميزانية في الفترة الاستعمارية

في الحقيقة أن الجزائر أثناء الاستعمار الفرنسي كانت تعتبر مقاطعة فرنسية، وبذلك لم يكن لها سلطات سيادية تمارس من خلالها صلاحياتها. لذلك كان البرلمان الفرنسي هو السلطة التي تمنح رخصة الميزانية، لكن علينا التفرقة بين مرحلتين هامتين:

المرحلة الأولى: أين كانت ميزانية الجزائر مدمجة في ميزانية وزارة أخرى ضمن الميزانية الفرنسية (أولا) و المرحلة الثانية: أين أصبحت ميزانية مستقلة بذاتها تتمتع بالشخصية الاعتبارية مصوّت عليها من طرف البرلمان الفرنسي (ثانيا)

أولا: غياب سلطة منح رخصة ميزانية الجزائر المستعمرة

وهي الفترة الممتدة من سنة 1845 إلى غاية 1900 و التي تميزت رغم الأحداث الكثيرة، بأن الجزائر كانت لها ميزانية مدرجة ضمن ميزانية وزارة أخرى.

و بالتالي لم تكن ميزانية مستقلة سيادية تمنح لها رخصة ميزانية، وإنما كان ينظر إليها على أنها ميزانية مقاطعة أو هيئة تابعة لوزارة أخرى. فكان هناك خلط للمالية الجزائرية في مالية الدولة الفرنسية¹. وعليه فميزانية الجزائر هي ضمن قانون المالية المصوت عليه كل سنة من طرف المصالح الفرنسية².

1 لعامرة جمال، المرجع السابق ، ص 11.

2لعامرة جمال، المرجع السابق، ص 12.

غير أن أعدادها و هيكلتها ضمن الميزانية الفرنسية، قد عرف عدة تغيرات خلال هذه الفترة.

- ففي مرحلة أولى من سنة (1860-1945) تعد الميزانية و تدمج في مصالح وزارة الحربية، إلا في الفترة ما بين 1858 إلى 1860 فلقد أدرجت في مصالح وزارة الجزائر، فكانت هناك رغبة استعمارية في إنشاء ميزانية خاصة بالجزائر ودمجها في نظام يخضع لرقابة البرلمان، و هذه الرغبة جاءت كنتيجة للمطالب الدائمة من أجل التوفيق بين الإعانات و الاعتمادات و كانت اللجان البرلمانية تطالب بحق الإشراف على ميزانية الجزائريين¹.

و بالفعل في سنة 1844 قامت لجنة خاصة لدراسة سجل الاعتمادات الإضافية، بالاقترح للغرفة البرلمانية بمزج الميزانيتين في ميزانية واحدة تخضع لرقابة البرلمان².

و بدون شك كان هذا الاقتراح يتعارض مع وزارة الحربية التابعة آنذاك للمارشال "Soul" كما يقود العمليات الحربية بدأ أكثر عدوانية تجاه هذا الحل رغم ذلك حظي هذا المشروع بالموافقة³.

- أما الفترة الممتدة ما بين 1860-1881 و التي تسمى بفترة الاستقلال الضيق، فالمحافظ العام و الذي يساعده مجلس أعلى مكون من 22 عضو يحضّر مشروع

1 توفيق دحماني، النظام المالي الاستعماري في الجزائر خلال القرن ل19 مجلة عصور، مجلة علمية محكمة يصدرها مخبر البحث التاريخي مصادر و تراجم جامعة وهران ، الجزائر الأعداد 8،9،10،11، لسنة 2006-2007. ص 29.

2Denideni Yahia, la pratique du système budgétaire en Algérie, op.cit., p 14.

3دحماني توفيق، المرجع السابق، ص 29.

الميزانية، و يرسله إلى وزير الحرب الذي يدمجه في وزارة الداخلية، و هذا بعد تغيير المحافظ العسكري بالمحافظ المدني.¹

- أما الفترة الممتدة من 1881-1900 وهي المسماة بمرحلة الانضمام كانت مصالح الجزائر تابعة مباشرة إلى الوزارة المعينة فالجزائر لم تعد كيانا بل أصبحت تجمع ثلاث محافظات فرنسية، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا ذمة مالية ولا بميزانية².

و على الرغم من هذه الإصلاحات إلا أن عجز الميزانية كان يزداد تفاقمًا و دون توقف لذلك ظهرت الحاجة لضرورة تخصيص ميزانية للجزائر، أريد لها أن تكون في بادئ الأمر ميزانية ملحقّة. لكن النواب رفضوا الاقتراح باعتباره يمسّ مبدأ وحدة الميزانية، مما دفعهم إلى دعوة الحكومة في عام 1896 إلى إعادة تنظيم الإدارة الجزائرية العليا بما يسمح بالعودة إلى النظام القديم. حيث يتم إعداد مشروع الميزانية، من طرف الحاكم العام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى، ثم يرسله إلى وزارة الداخلية من أجل إدماجه في الميزانية الدولة الفرنسية.

و بذلك لم يكن هناك ميزانية مستقلة يصادق عليها البرلمان الفرنسي و يمنحها رخصة ميزانية خاصة بها.

1Denideni Yahia, la pratique du système budgétaire, op.cit., p 15.

2دنيديني يحي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص 35.

ثانيا: البرلمان الفرنسي سلطة منح رخصة الميزانية المستقلة للجزائر المستعمرة

في 19 ديسمبر 1900 صادق البرلمان الفرنسي على قانون يتم بموجبه إنشاء ميزانية خاصة للجزائر، تضم كل إيراداتها و نفقاتها و هي شخص اعتباري، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تبقى محضرة من قبل المحافظ العام، وتحت رقابة وزير الداخلية ووزير المالية¹، وقسمت ميزانية الجزائر إلى ميزانية عادية وميزانية غير عادية².

و قامت السلطات الفرنسية بتقسيمها كميزانية فرنسا، إلى ميزانية رئيسية، ميزانيات ملحقة و حسابات خاصة بالخزينة، فالميزانية الرئيسية تعرض في وثيقة واحدة³، أما الميزانيات الملحقة فكان عددها ثلاثة⁴. و بالرغم من تقديم الميزانية بهذا الشكل، إلا أنها بقيت تتميز دائما بالسمة الاستعمارية، فهي تشارك في النفقات العمومية لفرنسا.

إن تزايد النفقات المدنية منذ ميزانية 1955 و 1956 سبب ظروف الحرب مهّد لتغيرات تدريجية، أهمّها إصلاحات قانون 02 جويلية 1959 و الذي أخضع ميزانية الجزائر لنفس شروط التصويت و الإصدار كميزانية فرنسا التي ينظمها أمر 2 جانفي 1959، حيث نصت المادة الأولى من قانون 1959 على أن: "قبل الثلاثاء الأول لأكتوبر، الوزير الأول يخضع البرلمان نفقات المصالح المدنية للجزائر و التي لا تتحملها ميزانية الدولة لا من طرف ميزانية الولايات و لا البلديات، والطرف و الوسائل

1Denideni Yahia, la pratique du système budgétaire , op.cit., p18.

2Boualem Yanat , op.cit. ,p 16.

3لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 13.

4 الميزانيات الملحقة هي: الميزانية الملحقة للبريد و المواصلات، أنشأت عام 1925. الميزانية الملحقة للمطبعة الرسمية، أنشأت عام 1946.

المطبقة عليها. فتقدير الإيرادات يخضع لتصويت موحد فيما يخص الخدمات المصوّت عليها بتصويت سند "PAR TITRE" فيما يخص الرخص الجديدة.

إن تصويت و إصدار هذه الميزانية يكون حسب الإجراءات المشابهة فيما يخص ميزانية الدولة و ذلك في المواد: 34-39-42-44 من أمر رقم 59-02 ل 02 جانفي 1959.¹ بموجب ذلك، تم إعداد الميزانية الجزائرية من طرف محافظ الجزائر، وصوت عليها البرلمان، و بذلك فان البرلمان الفرنسي بموجب الأمر 59-02 أصبح سلطة منح رخصة ميزانية الجزائر، واكتسبت بذلك الميزانية طابع الميزانية الوطنية.

الفرع الثالث: سلطة رخصة الميزانية من خلال قوانين المالية الى غاية صدور

قانون رقم 84-17.

بعد الاستقلال تم انتخاب المجلس التأسيسي²، الذي اجتمع لأول مرة خلال السادس الثاني لعالم 1962، و قرر بموجب القانون 62_157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية غير المتعارضة مع السيادة الوطنية (أولا)، بعد صدور دستور 1963، ثم تنظيم ميزانيات السنوات 1964 و 1965 (ثانيا). بعد الانقلاب العسكري تمّ الدخول في مرحلة انتقالية، (ثالثا) و هذا إلى غاية صدور دستور 1976 (رابعا).

1 دنيدي يحي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص 43.

2 تم انتخاب المجلس التأسيسي 20 سبتمبر 1962، و تولى مهامه في 27 سبتمبر 1962.

أولا :المجلس التأسيسي سلطة منح رخصة ميزانية سنة 1963.

بتاريخ 20 سبتمبر 1962 تم انتخاب المجلس التأسيسي، و تولى مهامه بعد أن نقلت الهيئة التنفيذية المؤقتة و الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية لسنة 1958 سلطاتها إليه في 1962/09/29.¹ و قد حدد مهام المجلس التأسيسي في ثلاث مهام و هي:

- تعيين الحكومة المؤقتة.
 - التشريع باسم الشعب.
 - الإعداد و التصويت على دستور للجمهورية.
- و بموجب ذلك فان سلطة التشريع قد أنيطت به،وبذلك أصبح صاحب الاختصاص في التشريع.

و في هذا الصدد، قدّمت الحكومة الجزائرية في ديسمبر 1962 أول ميزانية للدولة الجزائرية المستقلة للمجلس التأسيسي الذي منحها رخصة الميزانية، اتّسمت هذه الميزانية بطابع المحافظة على سير جهاز الدولة، و تجسيد لوجودها خصوصا على الصعيدين الاجتماعي و التنظيمي.²

¹سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 58.

² أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، - كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2006-2007، ص 67.

ثانيا: المجلس الوطني سلطة منح رخصة الميزانية لقانوني المالية لسنتين

1964 و1965.

أقر دستور 1963 في مادته 27 على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، و ينتخبون باقتراع عام مباشر و سري لمدة سنتين، في حين أن المادة 28 نصت على: "يعبر المجلس الوطني على الإدارة الشعبية و يتولى التصويت على القوانين".

من خلال نص هاتين المادتين، يتضح بأن المجلس الوطني هو الذي يتولى إعداد القوانين ومناقشاتها والتصويت. وبالتالي فالمجلس الوطني هو السلطة التي تمنح رخصة الميزانية، لكن نشير بأن المجلس الوطني تم انتخابه بتاريخ 20 سبتمبر 1964. و قد استمر المجلس الوطني التأسيسي المنتخب في 20 سبتمبر 1962 قائما إلى غاية انتخاب المجلس الجديد بالتاريخ المذكور أعلاه، وذلك طبقا للمادة 77 من دستور 1963 التي نص في فقرتها الأولى: "... يمدد أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 حتى تاريخ 20 سبتمبر 1964، و تجرى قبل هذا التاريخ انتخابات المجلس الوطني طبقا للدستور، و لمدة أربعة سنوات".¹

و بالتالي فمن الناحية الواقعية فان المجلس التأسيسي هو السلطة التي منحت لرخصة الميزانية لسنة 1964.

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ج1، ص77.

أما بالنسبة للسنة المالية 1965، والتي تمت تغطيتها بثلاثة قوانين هي:

ـ الميزانية "الإثني عشرية"¹.

ـ قانون المالية لسنة 1965².

ـ قانون المالية التكميلي لسنة 1965³. فان المجلس الوطني هو السلطة التي منحت رخصة الميزانية لعدة قوانين و السالف ذكرها.

ثالثا: مجلس الثورة سلطة منح رخصة الميزانية لقوانين المالية من 1966 إلى

غاية 1976.

في 19 جوان 1965 حدثت حركة تصحيحية أطاحت بالنظام القائم آنذاك، وعلى اثر ذلك تأسس "مجلس للثورة لضمان النظام و الحماية الأمن و السهر على سير مؤسسات الدولة". و لذلك فيعتبر مجلس الثورة الهيئة السياسية و التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني، ذلك أن أمر 10 جويلية 1965 نص على: "أن مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطبقة ريثما يتخذ دستور للبلاد".

1 La loi n°64- 360 du 31 decembre1964 , portant ouverture de douzièmes provisoires au titre du budget de fonctionnement pour 1965.J.O. n°107 du 31 décembre 1964, p 1344.

2 La loi n° 64 -361 du 31 décembre 1964 portant loi de finance pour 1965.J.O n°1 du 01 janvier1965.

3 La loi 65- 93 du 8 avril 1965 portant loi de finances complémentaire pour 1965.J.O.n°32 du 14 avril 1965, p 314.

ولكن مجلس الثورة احتفظ لنفسه بالوظيفة السياسية "القيادة و التوجيه و المراقبة السياسية"، و فوض مهمة التشريع إلى الحكومة التي يرأسها رئيس مجلس الثورة مع تقرير مسؤوليتها أمامه حتى لا تتفرد بالسلطة و تستقل بها عنه.¹

فوفقا للمادة الخامسة من أمر 10 جويلية 1965، فإن الحكومة قد فوضها مجلس الثورة كل الاختصاصات التي تمارسها ومنها التشريع، فكانت تلجأ إلى الأوامر عندما يتعلق الأمر بالتشريع، وإلى المراسيم عندما يتعلق الأمر بالتنظيم.

و عليه فإن قوانين المالية لسنوات من 1966 إلى غاية 1976 فإنه إذا كانت سلطة منح رخصة الميزانية تعود لمجلس الثورة مادام أنه هو من يتولى مهمة التشريع، و لكن الذي كان يمنح الرخصة من الناحية الفعلية هي الحكومة من خلال التفويض الذي منحه لها مجلس الثورة، و كانت تصدر قوانين المالية بموجب أوامر تشريعية²، و لكن تحت رقابة مجلس الثورة. وعليه نحن نتحدث في هذه المرحلة عن حكومة تتولى اعداد قانون منح رخصة الميزانية، وهي التي تقوم بمنح الرخصة، فأى رقابة نتحدث عنها و أي قيمة بقية للقاعدة القانونية، و بالتالي فنحن هنا أمام تدهور لقيمة القاعدة القانونية مادام أن من أعدّ المشروع هو من يمنح الرخصة، والتي يمكنها أن تعدل حتى قوانين صادرة عن برلمان منتخب.

1 سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

2 مثلا امر رقم 65-320 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1965 يتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد 17 بتاريخ 01 مارس 1966.

رابعاً: المجلس الشعبي الوطني سلطة منح رخصة الميزانية لقوانين المالية

لسنوات من 1976 إلى غاية صدور رقم قانون 17/84.

إن دستور 1976 أسند مهمة التشريع إلى المجلس الشعبي الوطني، و قد حدّدت المادة 151 منه مجالات التشريع، ومنها قوانين المالية.

و على هذا الأساس كان المجلس الشعبي الوطني السلطة التي منحت رخصة الميزانية لقوانين المالية لسنوات 1976 إلى غاية 1984، مع غياب القانون الذي يؤطر قوانين المالية. و استمر المجلس الشعبي الوطني في منح رخصة الميزانية، حتى بعد سنة 1984 و هو تاريخ صدور قانون يؤطر قوانين المالية و هو القانون 17/84.

المطلب الثاني: سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون رقم 17/84

يعتبر القانون رقم 17/84 الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984 أول قانون تولى تنظيم المالية العمومية بعد الاستقلال، وهذا بعد عدّة ممارسات تشريعية وتنظيمية متفرقة. وساهمت عدّة ظروف في ظهوره (الفرع الأول). وبعد المصادقة عليه طرح التساؤل حول طبيعته القانونية، وهذا ماسوف نحاول الإجابة عليه من خلال (الفرع الثاني)

الفرع الأول: ظروف نشأة القانون رقم 84 - 17

لقد ساهمت الظروف السياسية و الاقتصادية التي كانت تعيشها الجزائر في تلك الفترة في إيجاد قانون يتولى تنظيم المالية العمومية للدولة الجزائرية. و لعل مرور كل هذه المدة من الاستقلال إلى غاية 1984 لصدور قانون يتولى تنظيم مالية الدولة

يرجع إلى سياسة الدولة الموضوعة آنذاك، التي تقوم على فكرة بناء الدولة من القاعدة إلى قمة الهرم، حيث تم إصدار قانون البلدية عام 1967، ثم صدور قانون الولاية عام 1969، و أخيرا الميثاق الوطني عام 1976.

فوضع قانون مستقبلا يتولى تنظيم مالية الدولة كان يعتبر من أهم الاهداف الاساسية و الضرورية لتكملة البناء القانوني للدولة، فهو إذن تكملة منطقية لتطبيق المبادئ الدستورية¹.

أولاً: الاطار السياسي و الاقتصادي لنشأة قانون رقم 84-17

إن عقد المؤتمر الرابع لجهة التحرير الوطني عام 1979، قرر ضرورة إجراء إصلاحات اقتصادية، فتم عقد مؤتمر استثنائي في جوان 1980، و الذي ناقش مسألة الاصلاحات، و دعا من و إلى إعداد حوصلة للنشاطات و المنجزات السابقة، و وقف التوجهات الكبرى المسطرة في المخطط الخماسي المركزي للسنوات (1980 - 1984)، و التفكير في مشروع ينظم المالية العمومية، و بالخصوص قانون المالية، وإعادة النظر في القواعد التي تحكم كل ميادين المالية العمومية في الجزائر : الميزانية، الخزينة، الضرائب، المحاسبة العمومية و الرقابة على الاموال.²

من الناحية السياسية، فان هذه المبادرة بمراجعة الايديولوجية الاقتصادية تعكس رغبة و إرادة السلطات السياسية آنذاك في دعم الاقتصاد الوطني، و تأسيسه على أسس و مبادئ جديدة، لا سيما و أن الاقتصاد في تلك الفترة كان موجه و مركز، و

1 Denideni Yahia , La genèse de la loi organique du 7 Juillet 1984 relative aux lois de finances Algériens, R.A.S.J.E.P, vol N°2, 1999, P11.

2 دنيدني يحي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص 46.

ذلك باعتماد على خطة غير ممرضة تهدف إلى وضع نظام شامل للتخطيط، ينشط بواسطة هيئات غير مركزية و يشارك فيه الجميع، و ما هذه السياسة الاقتصادية الجديدة إلا ترجمة و تطبيقا مباشرا للإيديولوجية الاشتراكية المكرسة في وثيقة الميثاق الوطني لسنة 1976 و الدستور الصادر في نفس السنة¹ و رغبته الملحة كذلك في تطبيق مبادئها، لا سيما المادتين 30 و 31 من دستور 1976².

في هذه الظروف فإن نشأة التشريع المالي لم تكن عشوائية، بل كانت تعبيراً لملاءمة أوضاع سياسية و اقتصادية، و تنفيذ لأحكام دستور 1976.

ثانياً: محتوى وخصائص قانون رقم 84 - 17

عرفت الجزائر سنة 1984 صدور القانون 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية، و الذي من خصائصه أنه يعتبر بمثابة النصّ الشامل الذي وضع حداً للممارسات التشريعية والتنظيمية المتفرقة التي عرفها إطار قوانين المالية الجزائرية منذ الاستقلال إلى غاية 1984³.

1 نبيل أمالو ، المرجع السابق، ص 68.

2 تنص المادة 30 على ما يلي: « يجب أن يتضمن المخطط الوطني للتنمية المتكاملة و المنسجمة لكل جهات البلاد و في كل قطاعات النشاط، و يحقق استخداماً فعالاً لكل القوى المنتجة، و مزيداً للدخل القومي و توزيعه توزيعاً عادلاً، و كذلك رفع حياة الشعب الجزائري ».

كما تنص المادة 31 على ما يلي: « يتم إعداد المخطط في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي و الولائي و الوطني و بواسطة مجالس العمال و المنظمات الجماهيرية. يخضع تطبيق المخطط الوطني لمبدأ اللامركزية مع مراعاة التنسيق المركزي على مستوى الهيئات العليا للحزب و الدولة ».

3 Denideni Yahia, La pratique du système budgétaire. Op. cit. p 67.

و لقد تم من خلال مواد القانون رقم 84-17 المتضمن لقوانين المالية تقديم كل التفاصيل الخاصة بدورة و أحكام الميزانية العامة. و قد جاءت مواده الـ 179 مقسمة في سبعة أبواب، و كل باب مقسم إلى فصول.

حيث أن الباب الاول متعلق بالأحكام العامة، أما الباب الثاني متعلق بالميزانية العامة للدولة، في حين أن الباب الثالث عدد الميزانيات الاخرى، أما الباب الرابع فكان يتعلق بعمليات الخزينة، و تطرق الباب الخامس لتحضير قوانين المالية و التصويت عليها و تنفيذها، ثم الباب السادس تضمن قانون ضبط الميزانية، أما الباب السابع والأخير، فقد ضم الاحكام المختلفة للميزانية العامة للدولة.

1- **الأحكام العامة:** تضمن باب الأحكام العامة خمس مواد، حيث نصت على أن تتولى قوانين المالية تحديد طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة و مبلغها وتخصيصها لكل سنة مدنية. كما يكتسي طابع قانون المالية، قانون المالية للسنة، وقوانين المالية التكميلية أو المعدلة التي تمكن من تعديل أو إتمام أحكام قانون المالية للسنة خلال السنة الجارية، بالإضافة إلى قانون ضبط الميزانية، و الذي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية، و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية.

2- **الميزانية العامة للدولة:** يتكون باب الميزانية العامة للدولة من ثلاث فصول:

1 ذلك أن المادة 80 من القانون رقم 84 - 17 نصت على أنه: « يمكن بصفة انتقالية، أن يستثنى من بعض أحكام القانون تقديم مشروع قانون المالية لسنة 1985 ». في حين أن المادة 81 فنصت على أن: « ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ».

الفصل الاول: تضمن عموميات نصت عليها المواد من 6 إلى 10، فحددت المادة 6 منه مما تتشكل الميزانية العامة، و هي الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا.

كما نصت المادة 7 على أن تدرج في ميزانية السنة المالية الإيرادات المحصلة فعلا، و كذا النفقات المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف المحاسب العمومي خلال السنة المدنية المناسبة، مع أنهلا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وفق أشكال محددة في نص المادة 8. على أن يفتح سنويا في ميزانية الدائرة الوزارية اعتماد تكميلي يتضمن مساهمة الأموال الخاصة لإنجاز نفقات ذات منفعة عامة. كما يمكن حسب المادة 10 أن تكون الإيرادات ناجمة عن عملية استرداد المبالغ المدفوعة بغير حق للخرينة، أو التنازل عن الأملاك و الخدمات المحققة لفائدة ميزانية التسيير للدائرة الوزارية المعنية.

أما الفصل الثاني: فتضمن موارد الميزانية العامة للدولة و هذا من نص المواد(11-19)، فعرضت المادة 11 مختلف موارد ميزانية الدولة، من :

الإيرادات ذات الطابع الجبائي، و كذا حاصل الغرامات، مداخيل الأملاك التابعة للدولة.

التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الأتاوى، الأموال المخصصة للمساهمات و الهدايا و الهبات، التسديد بالرأسمال للقروض و التسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة و كذا الفوائد المترتبة عنها، مختلف حواصل الميزانية التي ينص عليها القانون على تحصيلها، مداخيل المساهمات المالية للدولة

المرخص بها قانون، المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة.

كما اعتبرت المادة 15 الرسوم شبه الجبائية كل الحقوق و الرسوم و الأتاوى الواردة في الجدول الملحق بقانون المالية و المحصلة لفائدة شخص اعتباري غير الدولة و الولايات و البلديات، كما أنه يخول للوزراء و الولاة في حدود اختصاصاتهم، سلطة إصدار بيانات تنفيذية لتحصيل الديون غير المتعلقة بالضريبة و أملاك الدولة والمحدثة لفائدة مصالح الدولة. في حين أن الفصل الثالث و المتعلق بالنفقات، فتناول في القسم الأول أحكام عامة عالجت في المواد من (20-23)، فتم تحديد الأعباء الدائمة للدولة بأنها نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القروض و التسبيقات حسب المادة 23 منه. و توضع الاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير تحت تصرف الدوائر الوزارية، و يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم، كما يمكن إعادة استعماله لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية و وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم.

أما القسم الثاني يتعلق بنفقات التسيير و المنصوص عليها في أحكام المواد من (24-34)، و تتمثل هذه النفقات في أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات، تخصيصات السلطات العمومية و النفقات الخاصة بوسائل المصالح، بالإضافة إلى التدخلات العمومية¹، حيث تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات

1 طبقا للمادة 24 من القانون 84 - 17.

التسيير، في كل سنة، و لا تخول الاعتمادات المقبوضة لسنة مالية معينة، الحق في تجديدها للسنة المالية التالية.¹ و تأخذ الاعتمادات إحدى الأشكال الثلاث التالية: إما :

الاعتمادات التقييمية وتستعمل للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو اتفاقيات مبرمة، أو تكاليف العدالة و التعويضات المدنية، و تسديد المبالغ المحصلة من غير حق، و الاعفاءات من الضرائب و الرسوم و المبالغ المستردة.²

أما الاعتمادات الوقتية، فهي تطبق على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم، و التي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية. و لا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة.

أما الاعتمادات الحصرية فهي طبقا للمادة 31 من القانون 84-17، فهي كل ما تخرج عن إطار الاعتمادات التقييمية و الاعتمادات الوقتية.

أما القسم الثالث و المتعلق بنفقات الاستثمار، فنصت عليها المواد من (35 - 40)، و التي تتمثل في الاعتمادات المفتوحة المخصصة للاستثمارات المنفذة من قبل الدولة، إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة و النفقات الأخرى بالرأس مال.³

و تحدد شروط توزيع الاعتمادات المخصصة و تعدل بموجب قانون المالية ضمن كل قطاع لتغطية النفقات ذات الطابع النهائي عن طريق التنظيم، و هذا طبقا لنص المادة 38 من القانون 84 - 17.

1 طبقا للمادة 25 من القانون 84 - 17.

2 طبقا للمادة 27 من القانون 84 - 17.

3 طبقا للمادة 35 من القانون 84 - 17.

3- الميزانيات الأخرى: و تضمن هذا الباب الثالث، زيادة على اعترافه في نص المادة 43 بأن تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة، ما لم تنص على خلاف ذلك أحكام تشريعية، العمليات المالية و الحسابية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و الحزب و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة، و كذا الميزانيات الملحقّة أيضاً فصلين، في الفصل الأول و المتعلق بالميزانيات الملحقّة وتضمها في المادتين 44 و 45 من القانون 84-17.¹

أما الفصل الثاني فتضمن المجموعات العمومية و المنظمة بنص المادتين 46 و 47 من القانون 84-17. فتدفع للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إعانات التسيير من الهيئات غير الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تنفيذ النفقات المناسبة لها.

1 نشير فقط أن الميزانيات الملحقّة قد نص عليها قانون 84 - 17 هي استثناء على مبدئي و حدة الميزانية و عدم التخصيص، و تتمثل في العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يصف عليها القانون الشخصية المعنوية، و التي يهدف نشاطها أساساً إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن، حيث تمنح لها الدولة استقلالية مالية، تخولها وضع ميزانية خاصة بها، تتضمن إيراداتها و نفقاتها، على أن تكون ملحقّة بالميزانية العامة للدولة، و خاضعة لجميع القواعد و الأحكام التي تشتري عليها، تنشئ و تلغى بموجب قوانين المالية فقط.

و قد عرفت الجرائر عدة ميزانيات ملحقّة، كان آخرها الميزانية المرصدة لقطاع البريد و المواصلات (PTT) التي أنشأت سنة 1963، إلا أنها غابت عن قانون المالية لسنة 2005، و ذلك بعد أن تم إلغاؤها بصفة رسمية بموجب المادة (58) من القانون رقم 03 - 22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، إذ نصت: « تلغى الميزانية الملحقّة للبريد و المواصلات ابتداء من يناير 2003 ».

و لقد نصت المادة 147 من القانون رقم 2000 - 03 المؤرخ في 05 أوت 2000 على ما يلي: « تحول أرصدة حسابات الميزانية الملحقّة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية إلى المتعاملين المشار إليهما في هذا القانون بمجرد شروعهما في العمل »، أي إلى المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري للبريد، و كذا متعامل المواصلات السلكية و اللاسلكية الذي أنشأ وفق التشريع المعمول به. ذكرت من قبل أملو نبيل: المرجع السابق، ص 63، 62.

4- عمليات الخزينة: تضمن هذا الباب فصلين، تناول الفصل الأول الحسابات الخاصة للخزينة، و هذا في نفس المواد (48-61)، و الذي حددت فيه المادة 48 على سبيل الحصر الحسابات الخاصة¹ و التي لا تفتح إلا بموجب قانون المالية و هي :

الحسابات التجارية²، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية. و هي حسابات استثنائية، تطبق عليها قواعد الميزانية العامة للدولة، ما عدا حسابات القروض و التسبيقات.³

أما الفصل الثاني، فقد تناول عمليات الخزينة للدولة و التي تدرج في الحسابات المتميزة للخزينة و التي تتمثل فيما يلي :

- إصدارات و تسديدات الاقتراض المنفذة وفقا لترخيصات الممنوحة بمقتضى قانون المالية.

1 تجدر الإشارة مثلا أن قانون المالية لسنة 2005، قد نص في المواد 76، 77، 79 على فتح ثلاثة حسابات خاصة و هي على التوالي :

حساب تخصيص خاص بالخزينة رقم 042 - 302 و عنوانه « صندوق الكوارث الطبيعية و الأخطار التكنولوجية الكبرى ».

حساب تخصيص خاص رقم 069 - 302 و عنوانه « تخفيض معدل الفائدة الخاص بالاستثمارات ».

حساب تخصيص خاص رقمه 069 - 302 و عنوانه « الصندوق الخاص بالتضامن الوطني ».

2 الحسابات التجارية هي حسابات خاصة تفتح استثناء و عند انتهاء مهمتها تغلق، و لكن هناك حسابات خاصة فتحت لعدة سنوات و لم يتم غلقها، مما يثير عدة تساؤلات حول مصير هذه الحسابات، ذكرت من قبل : يحيوي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة و آثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر 1995 - 2009، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية، جامعة بومرداس (2011 - 2012)، ص 91.

3 حسب المادة 50 من القانون 84 - 17.

- عمليات الإيداع بأمر و لحساب الهيئات المكتتبه لدى الخزينة.¹
- 5- تحضير قوانين المالية و التصويت عليها و تنفيذها: من بين خصائص قانون 17-84 أنه عمل على تحديد كيفية التحضير لمشروع قانون المالية في المواد من (67-70) ووضع مبادئ عامة حول مسألة تنفيذ قوانين المالية.

تضمن هذا الباب ثلاثة فصول، ففي الفصل الأول الخاص بالتحضير لقانون المالية جاء في مادتين، فيضم المشروع السنوي لقانون المالية جزئيين، فالجزء الأول، ينص على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، و كذا الوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية. بينما الجزء الثاني يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة.²

كما يميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة و الأحكام ذات الطابع المؤقت، ويرفق قانون المالية لسنة بمجموعة تقارير وردت في نفس المادة 68 من القانون 84 - 17. أما الفصل الثاني و المتعلق بالتصويت على قانون المالية للسنة فيتم التصويت على كل من إيرادات و نفقات الميزانية بصفة إجمالية، و فضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية على :

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.

1 المادة 62 من القانون 84 - 17.

2 طبقا للمادة 67 من القانون 84 - 17.

- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة.¹

فمنذ صدور قانون 17-84 أصبحت ميزانية الدولة تنجز على ضوءه شكلا ومضمونا، و هذا بالرغم التعديلات التي عرفها.

6- قانون ضبط الميزانية: أما الفصل الثالث المتعلق بالتنفيذ فقد تناولته المواد من (71-75) بعد التصويت على قانون المالية للسنة، يشرع في توزيع نفقات التسيير وهذا حسب كل فصل و كل مادة طبقا للإطار المقرر لهذا الشأن، و لا يجوز حسب المادة 75 من القانون 17-84 صرف أية نفقات بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة.

تناولت المواد من (76-78)، يرفق قانون ضبط بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة، إضافة لجداول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها.

و يقوم قانون ضبط الميزانية الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة، و النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للميزانية، و نتائج تسيير عمليات الخزينة.²

أما الباب السابع فتناول فيه الأحكام المختلفة و التي تتعلق بعقوبات ضد الأشخاص مهما كانت صفتهم الذين يقومون بتحصيل ضرائب مهما كان نوعها غير

1 طبقا للمادة 69 من القانون 84 - 17.

2 طبقا للمادة 77 من القانون 84 - 17.

مرخص بها طبقا للمادة 79 من القانون 17-84. و لقد عدل القانون 17-84 عدة مرات.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للقانون رقم 84 - 17

عند الانتهاء من المناقشة و التصويت على مشروع قانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، طرح سؤال على السيد رابح بيطاط رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك حول الطبيعة القانونية للنص المذكور سابقا، فأجاب قائلا إن هذا النص بمثابة قانون إطار¹. Loi cadre

فما المقصود بقانون إطار؟ و هل يؤثر وصف قانون بأنه قانون إطار على مرتبته في هرم تدرج المعايير القانونية؟

يقصد بالقانون الإطار الوثيقة الصادرة عن البرلمان في حدود الاختصاصات التشريعية المخولة له طبقا للدستور، و تتعلق بتنظيم مجالات واسعة جدا و متباينة من حيث المصدر، و لكنها تلتقي - في النهاية - عند هدف واحد.²

1 « Je me crois d'abord de souligner que l'assemblée possède dans ce domaine une expérience enrichissante puisque c'est cette année la huitième loi de finances que l'assemblée vote. Lors du début de cette session nous avons voté une loi cadre qui détermine les modalités de préparation de la loi de finances et qui consiste en la mise en œuvre d'un cadre juridique régissant ce domaine.

Cette loi de finance veille scrupulement dans ses dispositions à maintenir le rythme de développement. Avec le plan annuel nous avons un outil approprié pour la concrétisation des objectifs assignés ».

Cité par : Denideni Yahia, la genèse de la loi organique 17 – 84, Op.cit. P 21.

2 رابحي أحسن ، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص 213.

و يظهر القانون الإطار كمعيار واسع جدا من حيث المحتوى، بسبب طابعه الشمولي في مواجهة ضخامة الموضوعات التي يعالجها، و يحتاج لإنتاج وافر للمعايير القانونية التنفيذية.¹ لذلك فإن اعتبار قانون المالية 84-17 بمثابة القانون الإطار، يعني اعتباره بمثابة المصدر La source ، الذي تستمد منه قوانين المالية السنوية و التكميلية إطارها ، فتكون العلاقة بينهما - أي القانون 84-17 و قوانين المالية السنوية و التكميلية علاقة تأطير و إحتواء.

أولاً: مكانة القانون الإطار 84 - 17 ضمن الهرم التدريجي للقوانين

لقد إستطاع الفقيه النمساوي «هانز كلسن» من خلال نظريته «النظرية الخالصة للقانون La théorie pur de droit» من إيجاد حل لمشكلة التنازع القانوني عن طريق تحديد العلاقة التي تربط بين مختلف النصوص القانونية، و التي تكون مبنية على مبدأ التبعية و الخضوع ، فاعتبر أنه لا مانع أن تتبنى الدولة مجموعة هائلة من النصوص القانونية، المهم أن تكرر علاقة تبعية و خضوع بين كل هذه النصوص.²

فمبدأ التدرج السلمي يقوم على تصنيف للقواعد القانونية من الأعلى إلى الأسفل، فيأتي في قمة الهرم الدستور، فهو يتمتع بقوة قانونية لا مثل لها فهو القانون الأساسي، ثم تجد في المرتبة الثانية القانون بكل تصنيفاته الداخلية، و هو يحتل

1 « Une loi au contenu très général, définissant les grands principes au contentation d'une réforme ou d'une politique dont les domaines d'applications sont définis par une loi. Cadre est confiée au pouvoir exécutif qui chargé de le mettre en œuvre par la réglementation ».

Op-cit : <http://Fr.wikipedia.org/wiki/Loi-cadre>.

2 رابحي أحسن ، المرجع السابق، ص 213.

مرتبة أدنى من الدستور، وفي المرتبة الثالثة نجد التنظيمات المخولة للسلطة التنفيذية.

فاعتبر الفقيه كلسن بأن كل معيار قانوني هو معيار تنظيمي بالنسبة للمعيار الذي يليه، و هو - في نفس الوقت - معيار تنفيذي بالنسبة للمعيار الذي يسبقه.¹

بهذا الترتيب السلمي العمودي يعتبر القانون الإطار 17-84 تشريعاً، فهو أدنى من الدستور، و أعلى من التنظيم.

سوف نحاول تحديد مكانة القانون 17-84 ضمن التشريع، قبل استحداث القوانين العضوية بموجب دستور 1996، و بعد استحداث هذا النوع من القوانين:

- مكانة القانون 17-84 قبل دستور 1996.

- مكانة القانون 17-84 بعد صدور دستور 1996.

1- مكانة القانون 17-84 قبل دستور 1996

كانت النصوص القانونية القائمة آنذاك تتدرج من الدستور إلى المعاهدات الدولية إلى التشريع العادي إلى التنظيم، و هذا هو الترتيب الكلاسيكي لجل المعايير القانونية، لكن ضمن التشريع العادي هناك تدرج أفقي آخر فرعي موازي للتدرج التقليدي، و عليه فنحن أمام تدرج مزدوج «Double hiérarchie».

لذلك حتى التشريع العادي صنفه الفقه تصنيفات فقهية مرتبة من الأعلى إلى الأسفل حسب قوتها القانونية على النحو التالي :

1 رابحي أحسن : المرجع السابق، ص 215.

- المخطط.

- القانون الإطار و القانون التوجيهي.

- التقنين.

- القانون العادي البسيط¹.

و عليه و وفقا لهذا الترتيب السلمي الأفقي المقترح من طرف الفقه، يظهر لنا بأن القانون الإطار 84 - 17 هو أدنى من المخطط حسب الأستاذ رابحي أحسن.

و لكننا نعتقد بأنه في نفس مرتبة المخطط، ذلك أنه إذا كان المخطط و القانون الإطار يشتركان في حجم الإنتاج الوافر للمعايير القانونية، فإن المخطط يظل ساري المفعول لمدة أربع سنوات أو خمس، في حين القانون الإطار 84 - 17 لا زال قائماً لحد الآن.

و لكن هل هذا الترتيب الأفقي للمعيار التشريعي، تحكمه قاعدة التدرج السلمي بالمفهوم العمودي، بمعنى خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها مرتبة؟

سواء أسلمنا بأن القانون الإطار هو في نفس مرتبة المخطط و بالتالي خضوع القانون التوجيهي و كذا التقنين و كذا القانون العادي له، أو أنه في مرتبة أدنى من المخطط أي خضوعه للمخطط، و خضوع كلا من القانون التوجيهي و التقنين و التشريع العادي البسيط لأحكامه، فهل يمكن لنا ان نقبل إضفاء ذات التكيف القانوني على معايير متباينة من حيث شكلها و موضوعها؟.

1 رابحي أحسن: المرجع السابق، ص 203.

إن الإجابة عن هذا التساؤل تقودنا إلى إعادة النظر في المعيار المعتمد، ذلك أن الفقه الفرنسي الراجح، يعتبر أن المعيار العضوي كافي بمفرده لتحديد الترتيب النهائي للمعايير القانونية بغض النظر على العنصر الموضوعي، خاصة بالنسبة للتشريع العادي، اعتبر أنه: «من غير المعقول أن سمو قانون على آخر بسبب مجالاته في ظل تحقيق عنصر وحدة المصدر».¹

و عليه فقانون الإطار 84 - 17 هو تشريع عادي، لذلك يقترح الأستاذ رابحي أحسن الاعتماد على المعيارين العضوي و الموضوعي معا في تصنيف المعايير القانونية مستقبلا.

بمعنى أن يكون المعيار العضوي أساس الترتيب للمعايير القانونية و إذا تعلق الأمر بعدة معايير صادرة عن ذات المصدر، فيتعين تمييزها عن بعضها و ترتيبها حسب قوتها القانونية الناجمة عن أهمية الموضوعات التي تعالجها.

و بتطبيق هذا الاقتراح على القانون الإطار 84 - 17، و بالنظر إلى أهمية المواضيع التي نظمها قانون 84 - 17، يمكن إدراجه ضمن قائمة النصوص ، التي توصف بكونها نصوص حوصلة و نصوص برامج.²

2-مكانة القانون 84 - 17 بعد صدور دستور 1996.

تميز دستور 1996 بإحداثه لنوع جديد من المعايير القانونية، أطلق عليها مصطلح « القوانين العضوية » ولقد حاول المؤسس تحديدها من خلال الجانب

1 رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 220.

² كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص2.

الموضوعي و الجانب الشكلي إضافة إلى المعيار العضوي دون تعريفها، حيث يتولى البرلمان مهمة التشريع بقوانين عضوية في مجالات حددتها المادة 141 من الدستور، إضافة إلى مجالات متناثرة في الدستور، و بإجراءات شكلية في الإعداد و التصويت.¹

ومن بين المجالات التي ينبغي التشريع فيها بقانون عضوي هو « القانون المتعلق بقوانين المالية » و لعل إدراج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن صنف القوانين العضوية بالإضافة إلى أهميته و حساسيته كان الغرض منه تجنب أيضا التعديلات المتكررة و التي تهدد الاستقرار القانوني، و ما يمكن أن يترتب عن ذلك.² والقانون العضوي هو يرقى فوق القانون العادي من حيث الإجراءات المتبعة في إعداده، بالإضافة إلى الرقابة³ الدستورية القبلية الإلزامية.

التساؤل الذي يطرح : هل اكتسب القانون 84-17 صفة العضوية بعد صدور دستور 1996؟ طالما أنه قانون قوانين المالية؟ هذا التساؤل نجيب عليه من خلال هذين الرأيين :

- فالرأي الأول لأستاذنا يلس شاوش، يرى أنه طالما أن قانون 84 - 17 المتعلق بقانون المالية هو قانون عادي، له نفس القوة القانونية التي يتمتع بها قوانين المالية السنوية، لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى.

1 أنظر المادة 141 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

2 جبار عبد الحميد ، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، الجزائر 2000، ص 50.

3 أنظر المادة 2/141 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

الحل بالنسبة لهذه المعضلة أتى بها دستور 1996 في مادته 141 الذي أوجب على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة : التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة، و إضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية و المسبقة للمجلس الدستوري، و هو الأمر الذي يضيف على هذا القانون مركزا متميزا و ساميا بالمقارنة مع القوانين العادية، بل خلق علاقة تدرجية بين القوانين العادية (قوانين المالية للسنة و قانون المالية التكميلي) و القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، بحيث تخضع الأولى إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونها إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.¹

و يضيف أنه بصدور النص على هذا الإصلاح دستوريا، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر به في سنة 1984 و لم يرقى بعد إلى درجة القانون العضوي. و بصدور دستور 1996 يكون القانون 84-17 قد فقد أساسه الدستوري و من ثم أصبح لا دستوريا.²

و لكننا لا نوافق أستاذنا في اعتباره ان القانون 84-17 قد أصبح لا دستوريا، و هذا بالإستناد إلى نص المادة 180 من دستور 1996 في الأحكام الانتقالية و التي تعطي الحل لهذه المشكلة بنصها: «ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور : يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي

1 يلس شاوش بشير ، المرجع السابق ، ص 31.

2 المرجع نفسه.

تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور».

و عليه فاستمرار العمل بالقانون 84 - 17 ما دام أن القانون العضوي بقوانين المالية لم يصدر بعد هو دستوري، على أنه لا بدّ ان لا تتحوّل الأحكام الانتقالية إلى أحكام دائمة.

أما الرأي الثاني فهو للأستاذ **يحيى دنيدي**، و الذي يعتبر أن القانون 84-17 هو قانون عضوي، اكتسب صفة العضوية بأثر رجعي بهدف سد الفراغ القانوني¹. وهذا قياساً على ما جاء به الأستاذ «**أحمد محيو**» بمناسبة دخول القانون المدني حيز التنفيذ حيث أن هذا الأخير والذي صدر بموجب أمر 58-75 المؤرخ بتاريخ 26 سبتمبر 1975 نصت مادته 1003 على ما يلي: «يسري مفعول هذا الأمر ابتداء من تاريخ 05 جويلية 1975» أي يسري القانون المدني بأثر رجعي، و هذا بسبب أن تاريخ 05 جويلية 1975 هو توقف العمل بالقوانين الاستعمارية التي نص عليها الأمر 73-29 الصادر في 05 جويلية 1973 في مادته الرابعة².

و عليه و في كل الظروف، و لأجل تقادي المشاكل، فإن أكثر النصوص المستحدثة بصفة متأخرة تستفيد من السريان بأثر رجعي³.

فيعتبر الأستاذ «**أحمد محيو**» أن هناك مجالات كثيرة، لم تستبدل فيها القوانين القديمة الملغاة، كان على الإدارة أمام هذا الفراغ القانوني، أن تلجأ لضمان سير

1 Denideni Yahia, La genèse de la loi organique 17-84, op.cit. P 13.

2 هذا الامر ألغى القانون رقم 62 - 157 المؤرخ 1964/12/31 و المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية غير المتعارضة مع السيادة الوطنية.

3 Denideni Yahia, op.cit. p13.

المرفق العام إلى تطبيق النصوص القانونية القديمة في صور مناشير داخلية و
اعراف إدارية يجهلها المواطن.

و عليه، فيعتبر الأستاذ **دندي** أن قانون 07 جويلية 1984 يدخل ضمن قائمة
النصوص القانونية التي تستفيد من الأثر الرجعي، لأحكام المادة 123 من الدستور
التي تضيف صفة العضوية على قانون قوانين المالية.¹

و لكننا نعتقد أن نص المادة 123 من الدستور، لا تسري بأثر رجعي على أحكام
القانون 84-17، فيعتبر قانونا عضويا، ذلك أنه لا يوجد في الدستور نص على
سريان أحكام المادة 123 بأثر رجعي، كما نصت عليه المادة 1003 من القانون
المدني، و منه أن تطبيق نصوص القانون المدني بأثر رجعي كان على أساس
قانوني و هو نص المادة 1003.

- ثانيا أيضا نحن لسنا أمام فراغ قانوني أو مشكل قانوني، ذلك أن المشرع من
خلال الأمر 73-29 قد نص على أنه بتاريخ 5 جويلية 1975 لا بد أن تستبدل
جميع القوانين، فوقعنا في مشكل قوانين لم تستبدل في ذلك التاريخ، أما من خلال
القانون 84-17 فنحن لسنا أمام فراغ قانوني، ما دام أن المادة 180 من دستور
1996 نصت على سريانه قانونا إلى غاية إلغائه أو استبداله، فلم تنص على توقف
العمل به بتاريخ معين يجب أن تستبدل فيه.

1 Ibid.

كذلك لا توجد نص مادة في الدستور تضىء صفة العضوية على القانون 84-17. كما أنّ الأستاذ **محيو** عندما تحدث عن تطبيق الإدارة لنصوص قديمة في شكل مناشير داخلية و أعراف، لإيجاد حل للمشكلة القائمة.

نشير أننا لسنا أمام مشكلة، فالإدارة يمكن القول آنذاك عندما طبقت النصوص القانونية القديمة باستخدامها لحيلة المناشير الداخلية و الأعراف التي يجهلها المواطن، فهي طبقت القانون الملغى متخفية أو مستترة بغطاء المناشير الداخلية و الأعراف، ولكنها لم تصدر مناشير داخلية لتسوية وضعيات غير منظمة قانونا و ترفعها إلى قانون.

كما أن المنشور هو عمل داخلي للإدارة، لا يرقى لمستوى القانون العضوي. الذي يلي المعاهدات الدولية، التي يعلوها الدستور، إضافة إلى الرقابة الإجبارية للمجلس الدستوري.

وعليه فنعتبر أن القانون 84-17 يحمل خصوصية تترجمها خصوصية المواضيع التي تناولها بالتنظيم، ترقى به إلى أن يكون قانونا عضويا تنظيميا من حيث المحتوى، و لكنه يحتاج إلى الإجراءات الشكلية التي ترفعه من تشريع عادي إلى تشريع عضوي.

و الدليل على أنه تشريع عادي هو تعديله من طرف قوانين المالية للسنة، فلو كان قانون 84-17 تشريعا عضويا تنظيميا، كيف يمكن لتشريع المالية للسنة - و هو تشريع عادي - أن يعدّله.

ثانيا : الآثار المترتبة عن عدم توفر صفة العضوية في القانون رقم 17-84

يترتب عن عدم توفر صفة العضوية في القانون 17-84 هو تعديله بموجب قوانين المالية للسنة بالرغم من أن هذه التعديلات حدثت قبل صدور دستور 1996(1) وغياب رقابة المجلس الدستوري(2)

1-تعديل قانون 17-84 بموجب قوانين المالية للسنة

لا بدّ من الإشارة بداية أنّ تعديلات قانون 17-84 كانت ضرورة حتمية أملتها الإصلاحات الاقتصادية و السياسية، و حتى ظروف المحيط الدولي.

أ- القانون رقم 88 - 05 المعدل و المتمم للقانون 84-17

لقد عدّل القانون 88 - 05 القانون 84-17 و هذا في أحكام المواد: 3، 11، 38، 40، 67، و 76، و هذا في نص مادتين : أما المادة الأولى : تتضمن التعديلات في المواد السالفة الذكر.

المادة 3 : تم إضافة «كما يقر و يرخّص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية و كذلك النفقات بالرأسمال».¹

المادة 11 : تم فيها استبدال النقطة 8 الخاصة الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي بالمدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة.

أما المادة 20 : فنصت على أن المتصرفون العموميون هم الذين لهم مسؤولية تنفيذ برامج التجهيزات الممولة بالمساهمات النهائية، و كذا المستفيدين فيما يخص بعض النفقات بالرأسمال.

أما المادة 34 مكرر، فنصت على عدم إمكانية قفل الإعانات أو التخصيصات الممنوحة للمؤسسة العمومية الإدارية، ما لم تستخدم أو تنفق بمجملها، مكسبة للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

أما تعديل المادة 38 فنص على أنه يتم تحديد شروط توزيع الاعتمادات المخصصة، و تعدل بموجب قانون المالية ضمن نفس القطاع.

1 المادة 03 من القانون 88 - 05 .

أما المادة 40 المعدلة فنصت على وضع جميع اعتمادات الميزانية المخصصة لتمويل التجهيزات العمومية، و النفقات بالرأسمال تحت تصرف المستفيدين. في حين أن المادتين 41 و 42 قد ألغيتا بموجب هذا القانون 88-05.

أما المادة 67 فقد مس التعديل فيها شكل قوانين المالية، ذلك أن مشروع قانون المالية للسنة بموجب تعديل 88-05 أصبح يتألف من جزئين مختلفين، فيتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و بالطرق و الوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية و تسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية و الخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية.

في الجزء الثاني يقترح المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة و الموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، و على كل قطاع بالسنة للتجهيزات العمومية، و كذا الاقتراحات المتعلقة بالمبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

و في هذا الجزء الثاني تقترح الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بصدد كل ميزانية ملحقة، كذلك بالنسبة للإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة، و كذا الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي تنصب إلا على المحتويات التي ينص عليها هذا القانون.

في حين أن المادة 76 عدّلت و حذفت منها رخص تمويل الاستثمارات المخططة التي ترافق مشروع قانون ضبط الميزانية، و الاحتفاظ فقط بجداول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها بالإضافة إلى التقرير التفسيري. ثم عدّل في سنة 1989 قانون

84-17 المعدّل أيضا في سنة 1988، و هذا بسبب التحول في النظام السياسي والإقتصادي الذي استحدثه دستور 23 فبراير 1989.

ب- القانون رقم 89 - 24 المعدل و المتمم لقانون 84 - 17

هذا التعديل الجديد الصادر في طريق قانون 31 ديسمبر 1989، يتعلق بمادتين من القانون 84-17، و هما المادة 67 و 68، التي تتحدثان عن التحضير لقوانين المالية، و كذا الوثائق الموثقة.

ج- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المعدّل و المتمم للقانون 84-17

عن المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 و المتضمّن قانون المالية لسنة 1994 ، نصت على ما يلي: " تعدّل المادة 48 من القانون 84-17 المؤرخ 70 يوليو 1984 و المتعلق بقوانين المالية و تتمم كما يأتي: " ... لا تحتوي إلا على الأصناف الآتية:

6- يمكن أن تفتح حسابات المساهمة و السندات بواسطة تعليمة من الوزير المكلف بالمالية، و تبين بدقّة كفيات فتح هذه الحسابات و سيرها عن طريق التنظيم " .

وعليه هذه التعديلات لقوانين المالية للسنة، لقانون 84-17 الذي يحدّد محتواها و يوطرها يعكس المساواة بينهم. ففي الوقت الذي من المفروض أن يحدّد القانون 84-17 محتوى قوانين المالية للسنة، أصبحت هذه الأخيرة تحدّد محتواها.

2- غياب رقابة المجلس الدستوري

لو كان القانون 84-17 قانونا عضويا لكانت هناك رقابة من طرف المجلس الدستوري على مدى مطابقة قانون منح رخصة الميزانية أو تعديلها للقانون 84-17

على اعتباره هو القانون العضوي الذي يوطرها. و لكن غياب صفة العضوية عن هذا القانون 84-17 تجعله قانون عادي، و بالتالي من غير الضروري اجراء هذا النوع من الرقابة و هو الحاصل فعلا، حيث لا نجد أثر لرقابة المجلس الدستوري.

هذا الغياب لدور المجلس الدستوري في الرقابة على مجال منح أو تعديل رخصة الميزانية، هو السبب في اتساع مجال قوانين المالية و التي أصبحت تدخل عليها مواضيع لا علاقة لها بالمالية العمومية. و الذي يساهم في تعزيز هذه الوضعية هو حصر حق إخطار المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، دون توسيعه ليشمل نواب وأعضاء غرفتي البرلمان¹.

على أنه لا بد من الإشارة إلى أن دستور 1996 المعدل و المتمم، قد وسّع مجال الإخطار ليشمل أعضاء غرفتي البرلمان بنصه في المادة 187 منه: "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة " على أنه لا بد الإشارة أن اشتراط خمسون (50) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا لتحريك آلية الإخطار هو رقم قد يصعب تحقيقه و هذا نظرا لكونه يمثل رقابة سابقة، لذلك كان من الأفضل مادام أن المبادرة البرلمانية بالقوانين يشترط فيها عشرون نائبا (20)، أن يشترط في الإخطار كذلك عشرون (20) نائبا، أو أن كل مجموعة برلمانية يمكن لها تحريك آلية الإخطار.

1 تنص المادة 166 من دستور 1996 المعدل و المتمم: " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري"

ذلك أن محتوى قوانين منح رخصة الميزانية أو تعديلها من المفروض أن يلتزم بأحكام المادة 67 من القانون 84-17 المعدل والمتمم، وهو تحصيل الموارد و صرف النفقات التي تضمن سيرورة المرفق العام في حدود التوازنات المالية.

لكن ما هو عمليا هو اتساع مجال و محتوى قوانين منح رخصة الميزانية وتعديلاتها خارج إطار مجالات المالية العمومية.

و لاشك ان عدم اللجوء إلى المجلس الدستوري لممارسته للرقابة على دستورية قوانين رخصة الميزانية تتحكم فيه عدة عوامل نذكر من بينها:

- عدم اجبارية احالة قوانين رخصة الميزانية على المجلس الدستوري، ذلك ان الدستور لا يجبر على إحالة قوانين رخصة الميزانية على المجلس الدستوري لممارسة الرقابة القبلية عليهما وهذا قبل الشروع في تطبيقا ليبت في مطابقتها للدستور، كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية و الانظمة الداخلية لغرفتي البرلمان¹.

- بالإضافة إلى طمأنة الحكومة للنواب بلجئوها إلى الإستشارة القبيلية من طرف مجلس الدولة.

- الطابع الإستعجالي بسبب الأجل الدستورية، و التي تعتبر سببا يمنع الإحالة على المجلس الدستوري.

1 الحبيب الدقاق، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية: مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة و التنمية المحلية، العدد 42، سنة 2002، ص 108.

و في ختام هذا الفصل نقرّ بأن القانون 84-17 هو قانون عادي لم يرقى إلى مستوى القانون العضوي رغم أن له أهمية خاصة و متميزة بالنظر لمحتواه¹.

ولذلك نطالب بإرادة سياسية حقيقية لإصدار قانون عضوي ينظم المالية العمومية تطبيقاً لنص المادة 141 من دستور 1996 المعدّل و المتمم ، وحتى لا تتحول الأحكام الانتقالية إلى أحكام دائمة.

بالإضافة أن هذا القانون لا يزال يحتفظ بإطاره الكلاسيكي وبجملة من المبادئ التي تجاوزها الزمن، وفي أحيان كثيرة يكتنفه اللبس و النقص.

1Michael Verpeaux et Laetitia Janicot: Droit Public, PUF, Paris, P 147.

الفصل الثاني

خصوصية قانون منح رخصة الميزانية

إن رخصة الميزانية تعطى للحكومة من طرف البرلمان بموجب قانون منح رخصة الميزانية، التي تحتكر الحكومة اعداد مشروعه، وهذا لعدّة اعتبارات تفرضها خصوصية المجال الذي تنظمه. فمن جهة قانون منح رخصة الميزانية عليه أن يراعي إطار الوحدة في إعداد هذه الميزانية، بأن تتجز الميزانية في وثيقة واحدة و لمدة سنة واحدة و دون إجراء مقاصة ما بين النفقات العمومية و الموارد العمومية.

ومن جهة ثانية لابد من يراعى محتوى هذا المشروع الذي على التوازن المالي والإقتصادي للدولة (المبحث الاول).

و يقيد البرلمان في مناقشته له بأجال دستورية محدّدة ب خمسة وسبعون (75) يوما، مقسّمة بين غرفتي البرلمان و تحمل طابعا آمرار عدم احترام هذه الآجال تترتب عنه نتائج محدّدة في القانون 84-17.

يتم ايداع هذا المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليحيله على لجنة المالية والميزانية لمناقشته و اعداد تقريرها التمهيدي (المبحث الثاني).

ثمّ يعرض للمناقشة العامة و التّصويت، هذه المناقشة تكون مقيدة بأحكام المادة 139 من الدّستور. ثم يناقش و يصادق عليه من طرف مجلس الأمة، هذه المصادقة لها لها قيمة قانونية و آثار مترتبة عنها.

بعد مصادقة مجلس الأمة يحيله لرئيس الجمهورية لإصداره و الذي لا يحق له إجراء مداولة ثانية عنه (المبحث الثالث).

المبحث الأول: خصوصية إعداد مشروع قانون منح رخصة الميزانية

من المتفق عليه أن يقوم البرلمان بمهمة سنّ التشريعات، وهذا طبقا للمادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹. وإن أول مرحلة المبادرة و طبقا للمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 اختصاص مشترك بين الحكومة ممثلة في الوزير الأول عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين، والبرلمان ممثلة بعشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة عن طريق اقتراح القوانين.²

و قد عرف الاستاذ Duverger المبادرة بأنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة و التصويت عليه من قبل البرلمان³، تهيمن الحكومة على المبادرة، فمثلا: في الفترة التشريعية الممتدة [1997-2000] تقدمت الحكومة بـ 47 مشروع قانون، تمت المصادقة على 44 و سحبت الحكومة الثلاثة المتبقية، في حين بلغت إقتراحات النواب 17 إقتراح قانون لم يتم التصويت على أي منها، وهو مؤشر رقمي واضح على هذه الهيمنة.⁴

بالنسبة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية، فإن ما هو معمول به أن الحكومة تحتكر مبادرة اعداده وهو ما نجد له إشارة في المادة 138 في فقرتها الأخيرة من

1 تنص المادة 112 الفقرة 2 (وله السيادة في اعداد القوانين و التصويت عليها)

2 تنص الم 136 من دستور 1996 المعدل و المتمم : « لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون (20) عضوا في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه».

3 عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة، 2002، ص 128.

4 نصرالدين معمرى ، « التشريع عن طريق المبادرة » مقال منشور في مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني - الجزائر، السنة الثانية، العدد الرابع ، 2004، ص 24.

التعديل الدستوري لسنة 2016 في مصطلح "... يصدر رئيس الجمهورية مشروع **الحكومة** بأمر...". و بالرجوع إلى القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، و في الباب الخامس: تحضير قوانين المالية والتصويت عليها و تنفيذها، و في الفصل الأول: التحضير، لا نجده يشير إلى الهيئة الموكلة لها إعداد مشروع قانون المالية. ولكن بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 95-54 و الذي يحدد صلاحيات وزير المالية، أشارت المادة الثانية منه على أن تحضير الميزانية يكون خلال تسعة أشهر، وهي من اختصاص وزير المالية¹. في حين أن المشرع الفرنسي قد أوكل صراحة مهمة إعداد مشروع قانون المالية السنوي إلى وزير المالية و هذا في نص المادة 38 من القانون التنظيمي 2001 - 692 المتعلق بقوانين المالية.

« Sous l'autorité de premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projet de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres »²

بالنسبة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية و المؤطر قانونا بقانون المالية السنوي، فإن الحكومة تحتكر المبادرة بإعداده ذلك أنه شأن حكومي بامتياز³، و لا يمكن للنواب أن يقترحوا مشروع قانون الميزانية السنوي، و هذا لعدة اعتبارات تفرضها خصوصية ترتبط بالمجال الذي ينظمه هذا المشروع (المطلب الأول).

كما يرتبط مشروع قانون منح رخصة الميزانية بآجال دستورية (المطلب الثاني).

1 مرسوم تنفيذي رقم 95-54 الصادر بتاريخ 15 فيفري 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 19 مارس 1995.

2 Jean-Pierre Camby , la réforme du budget de l'état, 3 éd, 2011, L.G.D.J. Paris. p 265.

3 عثمان الزباني، الرقابة البرلمانية للبرلمان المغربي: مقال منشور في سلسلة منشورات الحقوق - المغرب، سلسلة الأعداد الخاصة رقم 6، 2013، ص 15.

المطلب الأول: أسباب احتكار الحكومة إعداد مشروع قانون منح رخصة الميزانية

يبرر انفراد الحكومة بالمبادرة بإعداد مشروع قانون المالية السنوي هو اعتبار أن هذا المجال ليس مستقلاً عن النشاط السياسي، فهو مرتبط بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية لنشاط الدولة. فالحكومة لا تحقق هذه الأهداف، إذا كانت المبادرات للبرلمانيين.¹ فالنواب يحاولون بكافة السبل الممكنة كسب رضا ناخبهم عن طريق إعداد ميزانية شعبية لا تراعى فيها القواعد الفنية من جهة، و لا توازن الإيرادات مع النفقات من جهة أخرى، مما يؤدي في النهاية إلى إخراج ميزانية غير متناسقة.²

وعليه، احتكار الحكومة إعداد مشروع قانون منح رخصة الميزانية خصوصية ترتبط أصلاً بمفهوم قانون المالية السنوي - هو مجموعة القواعد التي تحدد سنوياً، موارد الدولة و نفقاتها لمدة سنة في إطار وثيقة واحدة، لا تقبل المقاصة بين الإيرادات العمومية و النفقات العمومية، محترمة فكرة التوازن بينهما - فحاولنا عليه حصر الأسباب في نقطتين أساسيتين: السبب الأول: أن مشروع الميزانية السنوي عليه أن يحترم و يراعي إطار الوحدة (L'unicité du projet de la loi de finances) (الفرع الأول).

1 ولید شریط ، مشاركة الحكومة و البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغربية (دراسة مقارنة) مقال منشور في مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، مجلة فصلية محكمة تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة الجلفة ، العدد الثالث، جوان 2009، ص 216.

2 ناشد سوزي عدلي، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، 2009، ص 360.

أما السبب الثاني: أن محتوى المشروع (Le contenu du projet du loi) عليه أيضا احترام و مراعاة فكرة التوازن و عدم التخصيص، و التي تحتاج و تشترط آليات و هيئات و أجهزة و مستوى قد لا يتوفر في كثير من الأحيان لدى النواب.

الفرع الأول: إطار الوحدة (L'unicité du projet de la loi de finances)

و تقصد من ذلك أن مشروع قانون الميزانية السنوي يتم إنجازه في إطار شكلي تضبطه عدة قواعد و مبادئ أجمالناها في فكرة واحدة (إطار الوحدة)، و تتناول فيها أن هذا المشروع يتم إنجازه في وثيقة واحدة دون إجراء مقاصة بين الإيرادات و النفقات و لمدة سنة واحدة.

أولا: إنجاز مشروع قانون منح رخصة الميزانية في وثيقة واحدة

و المقصود بذلك أن تدرج جميع النفقات و الأعباء العامة في وثيقة واحدة شاملة، وذلك ما تقرر في القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية. حيث تنص المادة 6 على أن: « تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.

أما المادة 7 فتتص: " و تطبيقا للمادة 5 أعلاه، تدرج في ميزانية السنة المالية، الإيرادات المحصلة فعلا و النفقات المقبولة دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المناسبة".

و لعل جعل مشروع قانون منح رخصة الميزانية في وثيقة واحدة له عدة مبررات:

- تفعيل و تدعيم الصلاحيات المالية للبرلمان و تسهيل مهمته لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة.
- و كذلك تمكين المتخصصين من معرفة المركز المالي للدولة عن طريق إجراء المقارنة بين الإيرادات و النفقات العمومية.¹ و في الحقيقة أن تقديم مشروع قانون منح رخصة الميزانية مرفقا بملاحق متعددة لا يمس بمبدأ الوحدة.²

ثانيا: عدم اجراء مقاصة بين الايرادات العمومية والنفقات العمومية

و هو ما يصطلح عليه الفقه بمبدأ العمومية أو الشمولية، فحسب المادة 1/8 من القانون 84-17 و التي تنص: « لا يمكن تخصيص أي ايراد لتغطية نفقة خاصة تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز». و عليه ومن خلال نص هذه المادة نجد أن مبدأ الشمولية له مظهران:

المظهر الأول: تمنع مقاصة الايرادات و النفقات، أي اظهار فقط نتائج بعض المقاصات في وثائق الميزانية العامة للدولة، فهي قاعدة المنتج الخام أو قاعدة عدم المقاصة.

المظهر الثاني: أنها تمنع توجيه حصيلة ايراد عام معين إلى نفقة عامة محددة، فهي قاعدة عدم تخصيص الايرادات.³

1 زيوش رحمة ، « الميزانية العامة للدولة في الجزائر » ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة مولود معمري - تيزي وزو ، 2011، ص 63.

2 و نشير أيضا أن مبدأ الوحدة ترد عليه استثناءات تتحكم فيها الظروف السياسية و الاقتصادية، وتتعلق بالميزانيات المستقلة و الميزانيات غير العادية و الميزانيات الملحق.

3 لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 123.

وتعرف هذه الفكرة أيضا استثناءات محددة بنص المادة 2/8 من القانون 17-84 والتي تنص: « غير أنه يمكن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الأشكال التالية:

- الميزانيات الملحق.

- الحسابات الخاصة للخزينة.

- أو الاجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات».

و بالإضافة إلى هذه الاستثناءات القانونية، ترد على قاعدة شمول الميزانية العامة استثناءات أخرى تتمثل فيما يلي:

- الميزانيات المستقلة، الجباية البترولية، الرسوم شبه الجبائية، الرسم التعويضي، الاعتمادات المفتوحة للتكاليف المشتركة¹.

و نشير إلى أن هناك تقارب بين قاعدتي الوحدة والعمومية من حيث الموضوع، ذلك أن الفكرة الأولى مفادها ادراج جميع النفقات و الايرادات العمومية في وثيقة واحدة، في حين أن القاعدة الثانية - العمومية - تقتضي ادراج جميع النفقات العمومية والاييرادات العمومية بالتفصيل مع عدم اجراء أية مقاصة بينهما.

1 لعمارة جمال ، المرجع السابق، ص 128.

ثالثا: انجاز مشروع قانون منح رخصة الميزانية لمدة سنة واحدة

و المقصود من ذلك أن تقدير النفقات العمومية و الإيرادات العمومية يكون لمدة سنة واحدة، حيث تنص المادة 02 من القانون 84-17 : « يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية.. » كما تنص المادة 06 منه: « تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا ».

و تنص المادة 03 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم: « الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية.... »

أما التأريخ المحدد لبداية السنة المالية في الجزائر فهو أول يناير إلى غاية 31 ديسمبر، فعليه يتوافق تنفيذ الميزانية العامة مع السنة المدنية. و فكرة اعدادها لمدة سنة لها اعتبارات ترتبط بعدة جوانب.

فمن الناحية السياسية أن اعداد مشروع قانون منح رخصة الميزانية من الأعمال الدقيقة والصعبة التي تتطلب الخبرة والكفاءة و الأجهزة، فمن غير المستحسن تكرار العملية أكثر من مرة.

أما من ناحية أخرى فإن الميزانية التي تعد لأقل من سنة لا تكون متوازنة، بحيث تارة تبين أنها حققت فائضا في الإيرادات، و تارة أخرى حالة عجز نظرا لتزايد النفقات على عدم احترام الإيرادات¹. و لقد نصت المادة 69 من القانون 84-17 على الحل في حالة عدم احترام مبدأ السنوية باللجوء لتقنية الإثنى عشرية².

1 زيوش رحمة، المرجع السابق، ص 78.

2 سوف نتناول لاحقا المادة 69 من القانون 84/17.

الفرع الثاني: محتوى مشروع قانون منح رخصة الميزانية

تعرف ميزانية الدولة بأنها نظرة توقعية لنفقات و إيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة السلطة المختصة¹. كما أنها أيضا التعبير عن برنامج العمل المعتمد، والذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقا لأهداف المجتمع.

و لقد عرفت المادة 03 من القانون 90-21: « الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و منها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال و ترخص بها».

وعليه فالميزانية ماهي إلا تعبير عن البرنامج و المخطط الحكومي في مختلف المجالات، و اعداد هذا المشروع عليه أن يراعي التوازن بين النفقات العمومية والإيرادات العمومية. و فكرة التوازن بالمفهوم التقليدي كان المقصود منها تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المستمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان².

ومنه فإن هذا المفهوم كان يطبق على ميزانية الدولة نفس المبادئ التي تطبق على ميزانية الأفراد والمشروعات الخاصة، والعجز في الميزانية كان بمثابة الخطر الرئيسي.

و لكن بالمفهوم الحديث، وبعد تغيّر دور الدولة و تدخلها في المجال الاقتصادي، لم يعد العجز في الميزانية كارثة حقيقية. ولكن ليس معنى هذا أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن المالي، وإنما يميل إلى استبدالها بفكرة التوازن الاقتصادي العام. ذلك أن اعداد تقديرات الميزانية أي ضبط موارد و نفقات الدولة

1سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص327.

2 سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص 352.

وكيفية تطورها بالنسبة للسنة المالية المقبلة، فإنها تراعى جملة من القواعد و منها التوازن بين النفقات و الموارد و توخي الدقة و الواقعية في التقديرات على أساس معطيات مختلفة ومدرسة، سواء كانت ذات صبغة مالية أو اقتصادية أو اجتماعية داخلية أو خارجية.

و تركز التقديرات على انجازات الميزانيات السابقة، وكذلك على التوازن الذي ينص عليه مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، وتطور بعض المؤشرات كالناتج المحلي الإجمالي و مستوى عجز الميزانية و نسبة الضغط الجبائي¹.

كل هذه الاعتبارات الشكلية والموضوعية لقانون منح رخصة الميزانية تجعل من خصوصياته أنه مشروع حكومي بامتياز.

المطلب الثاني: الآجال الدستورية

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على نظام آجال للإيداع، و هو مستوحى من الدستور الفرنسي لعام 1958، و لقد نصت على هذا النظام المادة 120 من دستور الجزائر لعام 1996 و التي تقابلها المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها: « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة ».

1 نجيب بلعيد، مقارنة تمهيدية في دراسة الميزانية، سلسلة دراسات برلمانية- تونس، ميزانية الدولة، العدد3، جوان 2005، ص 34.

و في الحقيقة أن فكرة الآجال هي خصوصية لقوانين منح رخصة الميزانية فقط. فهي الحالة الوحيدة المتضمنة في الدستور بالنسبة للتشريع، فلا تتمتع المجالات الأخرى التي يشرع فيها البرلمان بهذه الخصوصية¹.

لكن يثار لنا التساؤل : هل هذه الآجال تنطبق على كل قوانين المالية الواردة في نص المادة 02 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية؟²

في الحقيقة يرى البعض أن هذه الآجال تخص كل قوانين المالية، لأنه إلى غاية اليوم ليس هناك أي اجتهاد فقهي يوضح هذا الأمر³، و هذا عكس ما هو وارد في رأي المجلس الدستوري الفرنسي، و الذي وضح بأن هذه الآجال الدستورية المحددة في المادة 47 من دستور 1958، لا تنطبق إلا على قانون المالية السنوي و قانون المالية التكميلي⁴.

و لكننا نعتقد أن هذه الآجال المنصوص عليه في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تخص بالأولوية قانون المالية السنوي، لأنه يتولى تنظيم مالية الدولة، في حين أن قانون المالية التكميلي هو ذو طابع تعديلي و تكميلي، مواده من المفروض أنها أقل بكثير من مواد قانون المالية السنوي، كما ان طابعه الاستعجالي لا

1P. Avril et P. Gicquel ,op. cit. p186

2 تنص المادة 02 من القانون 84-17 : « يكتسي طابع قانون المالية :

قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة.

قانون ضبط الميزانية».

3 Ben Abbou – Kirane Fatiha , Droit Parlementaire Algérien, Tome 2, OPU, Alger, 2009, p 106-107.

4قرار المجلس الدستوري الفرنسي 86-209 المؤرخ في 03 جويلية 1986

Cité par : P. Avril et J. Gicquel.op.cit. p 187.

يتمشى و آجال خمسة و سبعون (75) يوما، على أنه لا يمكن له أن يتعدها في كل الأحوال.

الفرع الأول: تحديد الآجال الدستورية

من الصعب ضبط العملية التشريعية إذا لم يكن هناك تحديد واضح للآجال، خاصة فيما يتعلق بالاختصاص المالي، لأن قانون منح رخصة الميزانية ذو طبيعة مؤقتة ومرتبطة بإطار زمني لا يتجاوز السنة الواحدة¹. كما أن الهدف من تحديد الآجال هو أنه ضمانة لاستمرارية الحياة العامة².

هذا الإطار مقسم إلى فترات التحضير التي تدوم حوالي 09 أشهر في الإدارات، وما تبقى من الوقت مخصص للاعتماد من طرف الجهاز التشريعي. فتواريخ الإيداع والمصادقة هي محددة بدقة في دستور 1996 المعدل و المتمم، والقانون 12-16 المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة³، وكذا القانون المتعلق بقوانين المالية 17-84.

فهناك أجل عام أو شمولي لا يمكن تجاوزه و هو خمسة و سبعون (75) يوما، نصت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، و المادة 1/44 من

1 الهبري الهبري ، الإختصاصات المالية للبرلمان المغربي، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية- وجدة، 2005، ص 21.

2P. Avril et P. Gicquel, op. cit. p186

3 القانون العضوي 12-16 الصادر بتاريخ 25 أوت 2016 الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016. هذا القانون الغى القانون العضوي 99-02 الذي كان يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة على اثر التعديل الدستوري لسنة 2016.

القانون العضوي 16-12 هذا من جهة. و من جهة ثانية، هناك آجال للقراءة يجب احترامها من طرف غرفتي البرلمان.

بالرجوع إلى نص المادة 2/44 من القانون العضوي 16-12 و التي تنص : « يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه. و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما».

كتساؤل : إلى أي مدى هناك توازن بيكاميرالي في الآجال بين غرفتي البرلمان؟.

في الحقيقة أن هذه الآجال بين الغرفتين تحمل نوعا من التوازن البيكاميرالي، ذلك أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني حوالي (462) نائبا، يفوق بكثير أعضاء مجلس الأمة حوالي (144) عضوا، و بالتالي فالغرفة السفلى تحتاج إلى وقت أكبر للمناقشة مقارنة مع مجلس الأمة.

بالإضافة أن الغرفة السفلى منتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري في حين أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة منتخبين بطريقة غير مباشرة من طرف أعضاء المجالس المحلية ، و الثلث الأخير معين من طرف رئيس الجمهورية.¹

إن نص المادة 44 في الفقرتين الثانية و الثالثة تحمل أحكاما آمرة، بمعنى أن الآجال التي تضمنتها المادة بالنسبة للغرفتين ذات طابع أمر **un caractère**

1. أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- **impératif**، و حتى أجل خمسة و سبعون يوما هو ذو طابع آمر، و هذا بهدف منع تعدي أي غرفة من المجلسين على الوقت المخصص للغرفة الثانية¹.

و لكن إذا كانت إجراءات الميزانية تحصر تدخل البرلمان في آجال ضيقة، فإن سلطات أي من المجلسين ستكون بالضرورة نفسها في مجال قانون منح الرخصة كما في التشريع العادي².

و إذا كان المؤسس الدستوري في نص المادة 120 من دستور 1996، قد أقر مساواة بين المجلسين في دراسة مشاريع القوانين، فإن الأولوية تكون للمجلس الشعبي الوطني ثم لمجلس الأمة، على أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 137، و إن كان قد حافظ على المساواة بين المجلسين في دراسة القوانين، فإن الأولوية في دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس الأمة.

وباستثناء هذه الحالات السابق ذكرها، فإن الأولوية تكون للمجلس الشعبي الوطني. على أن الخلاف الذي قد يحدث بين الغرفتين حول مواد في مشروع قوانين المالية، سواء السنوية أو التكميلية تخضع لأحكام المادة 44 من القانون العضوي 16-12 على الخصوص، و لأحكام المادة 120 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على العموم، ذلك أن الخاص يقيد العام، فأحكام المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تحكم التشريع العادي، لكن المادة 44

1 Mahmoud Atif Ali ELBANNA , Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, L.G.D.J, Paris 1968, p 143. Et voir aussi Sophie MAHIEUX, la loi organique relative aux lois de finances du 1 Aout 2001 R.F.F.P. N° 76, 2001, P 42 .

2 Ibid.

من القانون العضوي 16-12 تحكم قانون منح رخصة الميزانية، وهنا يظهر لنا تميز لقانون منح رخصة الميزانية عن التشريع العادي.

ففي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، القاعدة العامة هو اجتماع لجنة برلمانية متساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول، للبت في الخلاف في أجل خمسة عشر (15) يوما طبقا للمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

على أنه في قانون منح رخصة الميزانية فلها أجل 08 أيام للفصل، و أكد أن الوزير الأول سوف يحرص على احترام هذا الأجل.

الفرع الثاني : التأخير في إيداع و مناقشة مشروع قانون منح رخصة الميزانية

لقد أوجد الدستور و كذا قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، آليات لمعالجة التأخير في إيداع مشروع قانون منح رخصة الميزانية من طرف الحكومة، او التأخير في المناقشة من طرف البرلمان. و لعل الترتيب المنطقي يكون بتقديم الإيداع على المناقشة و لكن بهدف المقارنة تمّ تأخير الإيداع على و تقديم المناقشة.

أولا: تأخر البرلمان في المناقشة

في الحقيقة أن الآجال القانونية الممنوحة للبرلمان تعتبر غير كافية لفحص عميق وفعال للميزانية، لذلك احترام الآجال يجعل نواب البرلمان يتسابقون مع الزمن «ماراطون الميزانية»، و لذلك يظهرون عدم رضائهم عن هذا السباق ضد الزمن.¹

1 Mahmoud Atef Ali ALBANNA, op-cit, p 144.

و التأخير الذي يمكن أن ينسب للبرلمان هو الناتج عن تجاوز الأجل الدستوري خمسة وسبعون (75) يوما، حسب نص المادة 6/120 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة».

ففي هذه الحالة أعطت المادة 69 من القانون 84-17 الحل بنصها: «في حالة ما إذ كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المعتمدة. يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية :

- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط و النسب و كفاءات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
 - بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، و ذلك شهريا و لمدة ثلاثة أشهر.
 - بالنسبة لاعتمادات الاستثمار، و في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع و لكل مسير، كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.
- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحق و الاحكام ذات الطابع التشريعي و المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية».

و منه فالإجراء المقترح هو مواصلة تنفيذ اعتمادات السنة الماضية بصفة مؤقتة، فبمجرد أن تتأكد الحكومة أن تاريخ المصادقة على مشروع قانون المالية لا يمكن أن يتم قبل الأول من جانفي تطلب من البرلمان المصادقة على هذه التقنية.¹ وعليه فتجاوز الآجال من قبل البرلمان² يعطي الحق للسلطة التنظيمية بأن تصبح بديلا عن السلطة التشريعية³.

و في هذا الصدد يقول الأستاذ-Jean François Picard - أن هذا التدخل للجهاز التنفيذي الذي ينوب عن البرلمان يطرح مجموعة من المشاكل القانونية الشائكة، و هي نتيجة للطبيعة القانونية لمراسيم فتح الاعتمادات⁴.

و لكن لا بد من الإشارة أن هذه الحالة هي تختلف عن حالة رفض البرلمان المصادقة على قانون المالية، لأن عند رفضه للمصادقة، فلا يتم اللجوء إلى آلية فتح الاعتمادات، و إنما هناك آليات أخرى.

على أنه يتبادر إلى الذهن سؤال يتعلق بمدى احترام الآجال عندما يكون البرلمان غائبا، هل تغلق الآجال إلى غاية اجتماع البرلمان أم لا؟

1 برزيق زكرياء ، كيفية وضع اعتمادات التسيير في قانون المالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق -جامعة الجزائر، 2005، ص 89.

2 في فرنسا لم يكن خلال الجمهورية الثالثة و الرابعة أي أجل دستوري يحد من مناقشات البرلمانين، حيث كانوا يمددونها بشكل كبير، و قلما كانت تتم المصادقة على الميزانية مع بداية سنة تطبيقها، حيث أن ميزانية 1951 مثلا لم يصوت عليها إلا في ماي من نفس السنة، و نتيجة لهذه التأخيرات النمطية تم اعتماد مرسوم 1956، ثم جاء دستور 1958 لينص في المادة 47، و كذا القانون التنظيمي 59-02 على آجال صارمة و دقيقة للتصويت على مشروع القانون المالي : أنظر : الهيري الهيري، المرجع السابق، ص 31.

3 Mahmoud Atef Ali EL BANNA, op-cit, p 143.

4 الهيري الهيري، المرجع السابق، ص 31.

إن عدم وجود قاعدة خاصة يجعلنا نرجع إلى القاعدة العامة، و هي الواردة في المادة 124 من دستور 1996 و التي تقابها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة».

و عليه فإن غيبة البرلمان مهما كان سببها، سواء كانت الشغور أو الحالة الاستثنائية، لا تعلق الآجال - كما هو الحال في فرنسا طبقا لنص المادة 5/47 من دستور 1958¹، و إنما يصدر قانون المالية سواء السنوي أو التكميلي بموجب أمر تشريعي.

فبداية صدرت قوانين المالية لسنوات 1963 و 1964 بموجب قوانين صادرة عن المجلس التأسيسي، أما بالنسبة لسنة 1965 صدرت عن المجلس الوطني، و منذ سنة 1966 إلى غاية 1977 صدرت بموجب أمر صادر عن مجلس الثورة. ليتمكن البرلمان بعدها من استرجاع سيادته في المصادقة على مشاريع قوانين المالية، و ذلك منذ صدور قانون المالية لسنة 1978 و إلى غاية صدور قانون المالية لسنة 1992.

بعدها دخلت الجزائر مرحلة انتقالية، تغير معها نمط إصدار قوانين المالية، وأصبحت تصدر عن طريق المراسيم التشريعية الصادرة في ظل مؤسسات انتقالية: المجلس الأعلى للدولة ، و هذا بالنسبة لقانوني المالية لسنتي 1993 و 1994.

و بعد تعيين ليامين زروال رئيسا للدولة من طرف المجلس الأعلى للأمن بموجب أرضية الوفاق الوطني صدرت قوانين المالية من طرف المجلس الوطني الإنتقالي،

1 Art : 47 : «Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le parlement n'est pas en session».

لسنوات 1995، 1996، 1997، ليسترجع بعدها البرلمان سيادته في المصادقة على قانون المالية منذ سنة 1997 بصدر أول قانون للمالية في نظام الغرفتين، و هو قانون المالية لسنة 1998 و هذا إلى غاية يومنا هذا.¹

و في الأخير، نتساءل: إذا كان الجزاء المترتب عن تأخر البرلمان في مناقشته هو معاقبته عن طريق اللجوء إلى تطبيق آلية «الاثني عشرية». فما هو الحال بالنسبة للتأخر الذي ينسب للحكومة؟

ثانيا: تأخر الحكومة في الإيداع

حددت المادة 67 من القانون 84-17 أجل إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية، وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعينة، و هذا كأقصى حد. والإيداع القانوني من طرف الحكومة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية، لا بد أن يكون مرفوقا بمجموعة من الوثائق تتعلق:

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، و بصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- توزيع نفقات التشغيل لمصالح الدولة حسب كل فصل، و يكون مرفقا عند الاقتضاء بتقسيم حول تطور تكاليف الخدمات.
- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

1 باهي مراد ، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة محمد خيضر - بسكرة ، 2005، ص 40.

- قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين مبلغ الايرادات و النفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية. بالإضافة لمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية.
- و أجل الإيداع نعتقد أنه لا يخص قانون تعديل رخصة الميزانية، و الذي نعني به قانون المالية التكميلي، ذلك أن هذا الأخير يعود لتقديرات الحكومة وحدها.
- و عليه فإنه انطلاقاً من أجل الإيداع يبدأ حساب أجل المناقشة و التصويت بالنسبة للبرلمان.
- و ما جرى عليه الحال أن مكتب المجلس الشعبي الوطني يحيل مباشرة قانون منح رخصة الميزانية على لجنة المالية و الميزانية، إما في نفس اليوم أو على الأكثر في الغد¹.

1 جدول يوضح تاريخ الإيداع و تاريخ الإحالة على لجنة المالية و الميزانية في الفترة التشريعية السادسة (2012/2007)

الفصل الثاني: خصوصية قانون منح رخصة الميزانية

و في الحقيقة أن القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 لم يربط عملية الإيداع بالتوزيع على النواب¹.

و لكن قد لا تحترم الحكومة آجال الإيداع و هو 30 سبتمبر، وهذا لعدة أسباب، قد تكون خارجة عن إرادتها، كما حدث بالنسبة لمشروع قانون المالية لسنة 1993، كما

29 سبتمبر 2007	29 سبتمبر 2007	مشروع قانون المالية لسنة 2008
03 أكتوبر 2010	03 أكتوبر 2010	مشروع قانون المالية لسنة 2009
08 سبتمبر 2008	07 سبتمبر 2008	مشروع قانون المالية لسنة 2010
25 أكتوبر 2009	19 أكتوبر 2009	
21 سبتمبر 2011	20 سبتمبر 2011	مشروع قانون المالية لسنة 2012
		2011

1إن المشرع الفرنسي قد ربط إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية للسنة بتوزيعه على النواب من أجل بداية احتساب الآجال، و هذا حسب نص المادة 39 من القانون التنظيمي 2001-692 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية بنصها :

« Le projet de loi de finances de l'année ; y compris les documents prévus aux articles 50 et 51 est déposé et distribué au plus tard le premier mardi de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances ».

كما قرر المجلس الدستوري الفرنسي بأن توزيع كل أو بعض الوثائق بعد التاريخ المحدد لا يمنع من مناقشة قانون المالية، إلا أن تأثير هذا التأخير يمس مصداقية مناقشة قانون المالية، بنصه في قراره الصادر 25 جويلية 2001 :

« Au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ».

Cité par : Jean-Pierre Camby , La réforme du budget de l'Etat, 3ème éd, L.G.D.J, 2011 'p 268. Et voir aussi P. Avril et J. Gicquel, Op.cit. p 188.

قد يكون عدم تبصر عادي من الحكومة، لكنه أصبح إجراء عرفي في العملية التشريعية.¹

فمثلا خلال العهد التشريعية الرابعة (1997-2002) من أصل 05 مشاريع قوانين المالية، لم تحترم الحكومة آجال الإيداع في 03 مشاريع.² وفي الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) من أصل 05 مشاريع قوانين لمنح رخصة الميزانية، لم تحترم الحكومة آجال الإيداع في مشروعين.³ نتساءل إذن عن الجزاء المترتب على الحكومة عند تأخيرها في الإيداع.

في الحقيقة أن تأخير الحكومة في الإيداع رغم كونه يدخل البرلمان في حالة الارتباك و الجري وراء الوقت، و بالتالي تكون المناقشة غير عميقة و سطحية، إلا أن الحكومة في الحقيقة لا تعاقب من الناحية القانونية عن هذا التأخير، كما يعاقب البرلمان في حالة تأخره. و عليه فعقوبة الإيداع المتأخر لمشروع قانون منح رخصة الميزانية من طرف الحكومة أنه لا يؤدي إلى حرمانها.⁴

إن عدم النص على اجراءات قانونية لاستدراك الایداع المتأخر من طرف الحكومة يشكل ثغرة قانونية ميزة الدستور الجزائري و كذا القانون 84-17، وهذا يؤكد عدم

1 Abdelkhabir Fikri , Le parlement marocain et les finances de l'Etat, édition Afrique Orient, Casablanca , 1988, p 11.

2 حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة (2002-1997).

3 حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة (2007-2012).

4 Christian Bigaut, op.cit. p 119.

وجود ارادة سياسية مسؤولة في التعامل القانوني مع أموال الشعب، وواقعا هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية¹.

فعدم المصادقة في الآجال الدستورية، من قبل البرلمان، نتيجة خطأ الحكومة، تكافئ عليه هذه الأخيرة بحلول السلطة التنظيمية محل السلطة التشريعية، و تلجأ إلى تقنية « الاثني عشرية » الواردة في نص المادة 69 من القانون 84-17، ذلك أن نص المادة 69 لم يميز بين كون التأخير ناتج عن البرلمان أو ناتج عن الحكومة.

و قد تمّ اللجوء إلى تطبيق هذا الإجراء مرتين في الجزائر، الأولى كانت بترخيص مؤقت لسنة 1965، و الثانية سنة 1993، حيث أن قانون المالية لهذه السنة تم توقيعه يوم 19 جانفي 1993.

و الحقيقة أن هذه التقنية لها العديد من السلبيات من جانبين (المالي و السياسي) ، فمن وجهة نظر مالية، فإن المصادقة على الاعتمادات المؤقتة يؤدي إلى تعطيل الاقتصاد في النفقات العامة، لأن تحديد مبلغ الاعتماد لا يتم إلا انطلاقا من معايير جزافية².

أما من وجهة نظر سياسية فإن هذه التقنية لا تسمح للحكومة بوضع خطة متوسطة المدى، بقدر ما يشجع على الارتباك في رسم الأهداف، كما تعبر عن ضعف الأداء البرلماني لذلك فإن هذا الإجراء غير جدي³.

1 منار مصطفى، واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان و هيمنة الحكومة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد7، يونيو 2006، ص25.

2 برزيق زكرياء: المرجع السابق، ص 89.

3 برزيق زكرياء: المرجع السابق، ص 90.

و في الحقيقة أنه لضمان استمرارية المرفق العام تضطر الحكومة إلى اللجوء إلى تقنية « الاثني عشرية »، ذلك أن معاقبة الحكومة هي تعني بالنهاية معاقبة المواطن، لأن شلل الإدارة يعني توقف حياة المواطن.

و عليه فلا يمكن لنا أن نتحدث عن الجزاء القانوني في مواجهة الحكومة. لكن يمكن للبرلمان أن يعاقب الحكومة و يرد الاعتبار لمؤسسته ، ويلزمها أن تحترم آجال الايداع من خلال وسائل الرقابة السياسية التي منحها له الدستور.

فمن خلال جلسات الاستماع الوزارية لأعضاء لجنتي المالية، و كذا توجيه الأسئلة شفوية كانت أو كتابية لأعضاء الحكومة عند المناقشات العامة للاستفسار عن سبب التأخر. فتعتبر هذه الآليات بمثابة إنذار للحكومة، يعبر من خلاله البرلمان عن استيائهم و عدم رضاهم بتأخر الحكومة في الإيداع.

هذا الضغط السياسي على الحكومة يجعلها تخشى أن يتطور و يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها السياسية، بوسائل تولى الدستور تنظيمها، و كذا القانون العضوي 16-12 و الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، و هذا إما بعدم منح الثقة للحكومة إذا طلبتها، أو بالتصويت على ملتمس الرقابة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، و الذي يكون من المفروض في نهاية الدورة الخريفية التي نوقش في بدايتها قانون منح رخصة الميزانية¹. و عليه فالجزاء السياسي للحكومة له فعالية أكثر من الجزاء القانوني.

1 كان البرلمان يجتمع في دورتين خلال السنة الدورة الخريفية والدورة الربيعية في ظل دستور 2016، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فهو يتحدث عن دورة واحدة للبرلمان طبقا للمادة 135 منه.

المبحث الثاني: خصوصية فحص مشروع قانون منح رخصة الميزانية من طرف

لجنتي المالية

رغم اختلاف طرق تشكيل اللجان البرلمانية¹، إلا أن المؤسس الدستور الجزائري قد تأثر بالتجربة الفرنسية خلال الجمهورية الخامسة، ذلك أن فكرة اللجان البرلمانية هي بالأساس خصوصية للنظام الفرنسي - رغم أن أصلها يرجع إلى النظام البرلماني البريطاني، لما كان الهدف من إنشائها هو دراسة مشاريع القوانين دراسة تقنية² - حيث ظهرت سنة 1789 عندما تم إحداث واحد و ثلاثين مكتبا من طرف الجمعية التأسيسية، و شكلت خطوة أولية لظهور اللجان البرلمانية بشكلها الحديث³.

تعتبر هذه اللجان مجالس مصغرة ، تقوم بممارسة الرقابة على السياسية الحكومية وفي بعض قد يصل تأثيرها إلى حد إجبار الوزراء على تقديم استقالتهم⁴.

و لقد تطور دور اللجان المالية، و أصبحت لها شأن كبير إلى حد اعتبارها ممثلة للسلطة الحقيقية للبرلمان في المجال المالي⁵. بعدما كانت في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة و الرابعة، تتمتع بصلاحيات واسعة تصل حد تعديل النص الحكومي و عرضه على المناقشة العامة⁶، تقلصت صلاحياتها في ظل دستور 1958¹، فلم تعد تستطيع

1 ففي إنجلترا يتحول مجلس العموم بكامله إلى لجنة المالية عند دراسة الميزانية.

2 الهيري الهيري، المرجع السابق، ص 48.

3 المرجع نفسه.

4 KHOUDRIS Driss , Finances publiques et Managment Stratigique ، 1998، les editions AL AHMADIYA - Maroc، p 72

5 عبدالرفيع بوداز، المرجع السابق، ص 175.

6 Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, Finances publiques, 9 éd, L.G.D.J, Paris, 2008, p 364.

تعديل النص الحكومي، و إنما تستطيع فقط اقتراح تعديلات من خلال التقرير الذي يعده مقررهما حول المشروع الحكومي².

و في الحقيقة أن اللجان المالية في الجزائر لم تكن وليدة الممارسة البرلمانية العريقة، و إنما نشأت بنشوء المؤسسة البرلمانية، و نظرا لأهميتها أكد الدستور على وجودها³، فهي تمثل الجهاز العصبي المحرك والطاقة الدافعة لعمل المجلس⁴ (المطلب الأول)، وتولى القانون العضوي 16-12، و كذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان تحديد نظامها القانوني (المطلب الثاني) و تحديد دورها الرقابي (المطلب الثالث).

المطلب الأول : أهمية لجنتي المالية.

تكتسي لجنتي المالية أهمية من حيث تشكيلتها (الفرع الأول)، و كذا من حيث تركيبتها السياسية (الفرع الثاني).

1 Art 42 : « La discussion en séance des projets de lois de finances et des projets de lois de financement de la sécurité sociale porte en première lecture sur le texte présenté par le gouvernement ».

2 Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche: Les Finances Publiques، 5éd، DALLOZ، Paris، 2003 p115.

3 طبقا للمادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 مصطفى دريوش: دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، عدد خاص، 2003، ص37.

الفرع الأول: من حيث التشكيلة

يتم تشكيل لجنة المالية و الميزانية على غرار باقي اللجان البرلمانية الدائمة الأخرى على مستوى المجلس الشعبي الوطني في بداية الفترة التشريعية، و هذه لمدة سنة قابلة للتجديد¹.

على أنه يمكن تجديد أعضاء اللجنة بصفة كلية أو جزئية، و أن كل عضو هذه اللجنة، لا يمكن أن يكون عضوا في لجنة أخرى².

كما أن عدد أعضائها يتراوح ما بين ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر، في حين تضم اللجان الدائمة الأخرى للمجلس الشعبي الوطني من عشرون (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر³، فأهمية الجانب المالي تقنيته و الوقت الذي تستغرقه دراسة قانون المالية و الميزانية سواء السنوي منه أو التكميلي، و المحدد بخمسة وسبعون (75) يوما كحد أقصى، و إلا أصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة القانون، و من ثمة يحرم البرلمان من أهم اختصاص مسند له من قبل الدستور⁴.

1 طبقا للمادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 طبقا للمادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 طبقا للمادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 124.

في حين تشكل لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة على غرار باقي اللجان البرلمانية الدائمة الأخرى لمدة سنة قابلة للتجديد¹، مع إمكانية تجديد أعضائها جزئياً أو كلياً.

على ان كل عضو في هذه اللجنة لا يمكن ان يكون عضواً في لجنة أخرى²، و أن عدد أعضائها من خمسة عشر 15 إلى تسعة عشر 19 عضواً على الأكثر³، على ان تضم اللجان الأخرى من عشر اعضاء 10 إلى خمسة عشر عضواً 15 على الأكثر⁴.

و تجتمع لجنة المالية و الميزانية بناء على استدعاء من رئيسها لدراسة مشروع قانون منح رخصة الميزانية المحال إليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.

كما تجتمع بناء على استدعاء من رئيس المجلس فيما بين الدورات بحسب جدول أعمالها، على انه لا يجوز لها الاجتماع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة وبموافقة مكتب المجلس⁵، لان حضورها للجلسات العامة يندرج تحت واجبات حضور النائب لجلسات المجلس.

1 طبقاً للمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الأمة

2 طبقاً للمادة 21 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

3 باستثناء لجنة الشؤون القانونية و الادارية و حقوق الانسان التي تشترك مع لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية في عدد الأعضاء طبقاً للمادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

4 طبقاً للمادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5 طبقاً للمادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

فضلا عن أن حضور أعضاء لجنة المالية المعنية بموضوع الجلسة ضروري للإفادة والإجابة عن أسئلة و استفسارات النواب¹.

الفرع الثاني: من حيث التركيبة السياسية

إن التركيبة السياسية للجنتي المالية و الميزانية يساهم فيها عنصران أساسيان هما : النظام الدستوري في الدولة، وكذا النظام السياسي من خلال دور الأحزاب السياسية.

أولا: النظام الدستوري للدولة

يساهم إما في تقوية عمل لجنتي المالية و الميزانية أو يساهم في اضعاف دورها. وهذا يظهر لنا من خلال قراءة لأحكام دستور 1996 وتعديلاته، وكذا أحكام القانون العضوي 12-16، فكلما كان هناك تقوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، كان هناك بالنتيجة اضعاف لعمل اللجان البرلمانية بصفة عامة ولجنتي المالية بصفة خاصة.

فبدراسة لطبيعة العلاقة الوظيفية القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية²، نلاحظ أن البرلمان هش تهيمن عليه السلطة التنفيذية ممثلة سواء في رئيس الجمهورية أو

1 سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 65 .

2 يمكن الرجوع الى عدة مراجع نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: - النظام السياسي الجزائري - سعيد بوالشعير، الجزء الثالث و الجزء الرابع، المرجع السابق - كذلك كتاب للأستاذة بن عبو فتيحة

Droit Parlementaire Algérien, Tome 1 et 2.op.cit

الحكومة، فيميل بالضرورة عمل لجنتي المالية الى الضعف و الرضوخ لإرادة السلطة التنفيذية و هيمنتها¹.

ثانيا: التعددية الحزبية

التي تبناها دستور 1989 و أكدّ عليها دستور 1996 وتعديلاته المتلاحقة، جسّدت من خلال ضمان وجود و تمثيل كل الاتجاهات السياسية، أغلبية كانت أو معارضة، داخل المؤسسات الدستورية فجسد قانون الانتخابات² نظام التمثيل النسبي النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، سواء لانتخاب اللجان البرلمانية أو لتشكيل مكتبها.

لذلك تكون اللجان البرلمانية بصفة عامة و لجنتي المالية بصفة خاصة لغرفتي البرلمان صورة مصغرة عن البرلمان، فتشكيل لجنتي المالية يكون بتوزيع المقاعد فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها.³ مع السماح لأعضاء البرلمان من كلا الغرفتين غير المنتمين لأي مجموعة برلمانية الانضمام الى اللجان الدائمة بناءا على طلبهم مع مراعاة رغباتهم.⁴

1 هذا عكس مثلا لجان الكونغرس الأمريكي التي لها دور مميز، فتؤدي الوظائف الأساسية في مراقبة السلطة التنفيذية و تشريع القوانين و مراجعة المقترحات التشريعية التي يقدمها الرئيس الأمريكي أو نائبه أو أحد أفراد الشعب، فلها دور بارز و أساسي في عملية صنع القرار و القوانين، وتقف في مواجهة قوة السلطة التنفيذية ، فهي أكثر تطورا و نشاطا في هذا الشأن أنظر مقال حول أهمية اللجان البرلمانية أو ما يطلق عليها المطبخ السياسي، دور اللجان في تمكين البرلمان من القيام بالمهام الموكلة اليه دستوريا على الموقع الالكتروني :

www.altaakhipress.com.

2 القانون العضوي رقم 16-10 الصادر بتاريخ 25 اوت 2016 الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 اوت 2016.

3 وهذا بالنسبة للجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني وطبقا للمادة 35 من نظامه الداخلي.

4 طبقا للمادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وعليه فتشكيل لجنتي المالية بغرفتي البرلمان يخضع لإرادة الأحزاب السياسية التي لها وجود داخل البرلمان، و التي تحاول أن تختار الأكثر كفاءة و تخصصا.

أما فيما يخص تشكيل مكتب لجنة المالية و الميزانية، يتكون من رئيس اللجنة و نائبه و المقرر، فان العملية تتم بالاتفاق بين رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع بمكتب المجلس و توزيع مهام مكتب اللجنة، حيث يعين المترشحون من المجموعات البرلمانية التي ينتمون اليها، و ينتخبون وفقا لما اتفق عليه.

و في حالة عدم توصلهم الى اتفاق يلجأ الى تفعيل أحكام المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المطبقة على انتخاب مكتب المجلس¹، وهي قاعدة التمثيل النسبي، و بالتالي فمقرر اللجنة يعتبر ناطقا باسم الأغلبية.

أما بالنسبة للجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الامة، فالمادة 19 من النظام الداخلي له نصت على أن يتكون من رئيس اللجنة والمقرر، وهذا بعد أن يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس، على توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة.

يعين المترشحون و المنتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه، و في حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها.

وعليه فطريقة تمثيل الأحزاب السياسية في لجنتي المالية يؤدي في الظرف الحالي المتميز بظاهرة الأغلبية، إلى بروز أغلبية داخل هذه اللجان بجانب الأقلية، مما يؤدي الى احتكار سلطة اتخاذ القرار¹.

1 طبقا للمادة 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني: نظام قانوني متميز لأعضاء لجنتي المالية

يتمتع أعضاء لجنتي المالية بنظام قانوني امتيازي مقارنة بالأعضاء على مستوى الغرفتين. هذا النظام يقوي من مكانتها، ذلك أنه ليس هناك من دور أكثر أهمية من ذلك الذي تلعبه لجنتي المالية في مجال الميزانية.

وفي هذا الصدد فهي تمارس اختصاصات هامة و متميزة، فتمتع عند أداء مهامها بخصائص وظيفية (الفرع الأول) عند مناقشة قانون منح رخصة الميزانية (الفرع الثاني)، و أدت الممارسة الى انبثاق دور رقابي هام للجنة المالية على الأنشطة المالية للحكومة، من خلال جلسات الاستماع الوزارية و جلسات الخبراء للحصول على المعلومات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: خصائص وظيفية

تسعى المجموعات البرلمانية الى تفويض الأعضاء الأكثر كفاءة و خبرة و تخصصا في المسائل المتعلقة بالمالية، وهذا نظرا لخصوصية مواضيع المالية العمومية للدولة.

وفي الحقيقة أن فكرة التخصص اما أن تكون أصلية في العضو بحكم رتبته أو مهنته، أو مكتسبة بحكم العضوية في لجنة المالية، ذلك أنه يمكن إعادة تجديد انتخاب أعضاء اللجنة.²

1 كسير سليم ، المرجع السابق، ص 16.

2 طبقا للمادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

فبقاء بعض الأعضاء لعدة سنوات في ممارسة نشاطهم داخل اللجنة ينتهي بهم الى الحصول على عدّة معارف و خبرات تقنية، تجعلهم متخصصين مع الوقت في هذا المجال.¹ ولكن اذا كان الأعضاء في لجنتي المالية سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة هم ذو اختصاص معترف به، مما يسمح لهم بتحضير أحسن للعمل البرلماني، و الذي يتعذر على البرلمان نظرا لعدده و تركيبته في الفحص المباشر للنصوص القانونية.

ففي المقابل هذا يجعل من النائب عضو اللجنة المالية اختصاصي و متخصص، قد يتغاضى عن المسائل العامة و ينشغل فقط بالمصالح الخاصة، والتي قد تصل باللجنة إلى أن تجعل منها مجموعة تيوقراطية و مجموعة ضغط² ومنه جعل الاختصاص ضامن للفعالية، قد يؤدي إلى المساس بانسجام المجلس الشعبي الوطني، وكذا الحال بالرقابة الشاملة التي يمارسها، وذلك بتدعيم رقابة مالية مجزأة³.

و عليه فبالرغم من تمتع أعضاء اللجنة بممارسة هذا الدور التقني المتخصص، الا انها لا تستطيع أن تؤثر بشكل واسع على القرار المالي الذي يكتسي أهمية خاصة ضمن السياسة العامة للدولة، وذلك لسببين:

- **السبب الأول:** الدور التقني لا يشكل عاملا للضغط على الحكومة، وأهميته صغيرة وغير مؤثرة كثيرا، لان عقلنة العمل البرلماني مست كذلك عمل لجنة المالية⁴.

1Ben abbou Kirane Fatiha.op-cit. p39.

2 كسير سليم، المرجع السابق، ص 19.

3 المرجع نفسه.

3 الهبري الهبري، المرجع السابق، ص 60.

فرفض المقترحات والتعديلات التي يؤدي قبولها بالنسبة للقانون المالي، إما إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود، هي للمجلس الشعبي الوطني، كما هي للجنة المالية و الميزانية.

- **السبب الثاني:** إن أهمية المصالح التي يمكن أن تمسّها بعض المشاريع سيؤدي حتما إلى تدخل "جماعات الضغط"، والتي ستحاول خاصة على مستوى اللجنة توجيه القرارات البرلمانية لصالحها¹، فالعدد المحدود للأعضاء في لجنتي المالية يجعل هذه الأخيرة قابلة لأن تتأثر بجماعات المصالح "les groupes d'intérêt".

الفرع الثاني: بالنسبة لسير اشغال لجنتي المالية

نشير بداية ان المناقشات داخل لجنتي المالية والميزانية تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين على مستوى المجلس الشعبي الوطني، الا انه يشترط للتصويت داخلها حضور اغلبية اعضائها، و إن تعذر توافر هذا النصاب يؤجل الفصل في الموضوع لاجتماع لاحق يعقد بعد 06 ساعات، وحينها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين²، وهي شروط ذات طابع ايجابي نظرا لكون اشغال اللجان ذات أهمية بالغة بالنسبة لحسن سير الجلسات.

لذلك لا يشترط حضور كل أو أغلبية الأعضاء بسبب الغيابات المتكررة التي أصبحت تطبع العمل البرلماني، و إن كان الالتزام السياسي والأدبي يفرض على العضو حضور جميع النشاطات باعتباره منتدب، يخصّص كل وقته وجهده للعمل

1 كسير سليم، المرجع السابق، ص 19.

2طبقا لنص المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

البرلماني، ونفس الملاحظة تطبق على الحضور للتصويت، غير انها تعد اهم من الحضور وهذا حتى لا يستحوذ مكتب المجلس بمفرده على اشغال اللجنة، اشترط تأجيل التصويت الى استدعاء ثاني حتى لا يعذر أحد، ولا يحتج على قرار اللجنة¹.

في حين انه بالنسبة للجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، فلا بد من حضور اغلبية اعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد مرور 24 ساعة على الاقل على انه لا يصح التصويت الا بأغلبية اعضائها الحاضرين². كما يمكن التصويت بالوكالة في حالة الغياب، وهذا الاجراء الاخير غير مقبول بالنسبة لأعضاء لجنتي المالية و الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

أولاً: إفتتاح الجلسة وإعداد الجدول الزمني

يفتح رئيس الجلسة بمناداة الأعضاء والتصريح بالغيابات ويدرج ذلك في محضر الجلسة. يوقع الأعضاء الحاضرين في كل جلسة على ورقة إثبات الحضور، ويسهر رئيس الجلسة على تبليغ غيابات أعضاء اللجنة عن اجتماعاتها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة.

وتشرع اللجنة في مباشر أعمالها بإعداد الجدول الزمني لأشغالها الذي يصبح ساري المفعول بعد موافقة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، وعليه تجتمع طبقا للجدول الزمني المحدد. و يمكن حسب نص المادة 41 من

1 سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 65.

2 طبقا نص المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لرئيسه و نوابه حضور أشغال اللجنة دون أن يكون لهم الحق في التصويت، وهو نفس الحكم بالنسبة لرئيس مجلس الأمة أونوابه¹.

كما يمكن لأي عضو من المجلس أن يطلب الإذن من مكتب اللجنة لحضور اجتماعاتها دون ان يكون له حق المناقشة و التصويت²، وهذا لم ينص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وهذا راجع ربما لكثرة عدد أعضائه و الذي يساوي على الأقل مرتين عدد أعضاء مجلس الأمة³.

ثانيا: تسيير أشغال لجنتي المالية

يتولى تسيير أشغال لجنتي المالية مكتب على مستوى كل غرفة، يتكون من رئيس ينوب عنه نائبه في حالة وجود مانع. وتقدم أعمال لجنتي المالية حسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو لرئيس مجلس الأمة من قبل مقرر اللجنة، و في حالة غيابه يعين رئيس اللجنة من ينوب عنه⁴.

يفتح رئيس اللجنة الجلسة، ويدير مداولاتها ويفرض احترام النظام الداخلي و يحافظ على النظام، وله في كل وقت أن يوقف جلسه اللجنة ويرفعها إذا رأى ذلك ضروريا، كما له ان يمنع الأشخاص الذين لم يشملهم أحكام القانون العضوي 99-02، و اللائحة الداخلية المنظمة للنظام الداخلي للمجلس من حضور مداولات اللجنة⁵.

1 بن شريفة بو فاتح ، اللجان البرلمانية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق -جامعة الجزائر ، ص 103.

2 طبقا لنص المادة 36 و 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 بن شريفة بوفاتح، المرجع السابق، ص 103.

4 طبقا للمادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5 بن شريفة بوفاتح، المرجع السابق، ص 104.

كما لا يمكن لعضو لجنتي المالية اخذ الكلمة دون ان يطلبها من رئيس اللجنة، ويلتزم العضو المتدخل بموضوع المداولات، و إذا حاد عنه يذكره رئيس اللجنة بذلك.

وفي حالة عدم الامتثال للتذكير، أو أخذ الكلمة دون إذن، أو مواصلة كلامه بعد أن طلب منه ختمه، أو سحبت منه الكلمة فلرئيس اللجنة أن يأمر بتسجيل ذلك في محضر الجلسة، ويوجه تقريراً الى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة لاتخاذ الإجراءات الملائمة¹، و يمنع كل تهجم شخصي وكل استفزاز من عضو على آخر وكل تظاهرة أو مقاطعة، أو أي تصرف يخل بسير أعمال اللجنة أو يسيئ الى سمعتها.

ويوجه رئيس اللجنة في كل هذه الحالات تقريراً الى المكتب المجلس لاتخاذ الاجراءات التأديبية الملائمة.²

ثالثاً: التقرير التمهيدي

يحرر مقرر اللجنة تقرير لجنتي المالية بعد موافقة أعضائها، وترسل نسخة إلى مكتب المجلس، و يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، والذي يتكون من جزئين هما: مقدمة التقرير التمهيدي ثم محتواه.³

أ. مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية:

– الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.

1 التعليمات العامة المؤرخة في سبتمبر 2002 المتعلقة بسير أشغال اللجنة الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.

2 المرجع نفسه.

3 لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 189.

- تاريخ شروع لجنة المالية والميزانية في دراسة المشروع المحال عليها.
 - عرض وزير المالية أمام أعضاء اللجنة.
 - مسؤولي القطاعات الوزارية الذين استمعت لهم اللجنة.
 - الظرف الاقتصادي و الاجتماعي.
 - تحليل أهم المؤشرات الاقتصادية و المالية المرجعية.
 - التوازنات المالية لمشروع القانون"تحليل الإيرادات و النفقات، رصيد الميزانية و رصيد الخزينة العمومية و العجز المسجل".
 - مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون، وخاصة الجبائية و الجمركية، والحسابات الخاصة للخزينة، والعمليات المالية للدولة.
 - المميزات الأساسية لمشروع القانون.
 - تحليل مناقشات أعضاء اللجنة و التكفل بتوصياتهم.
 - إعادة النظر في الجانب الشكلي للمشروع.
- و على العموم تمثل هذه العناصر نموذج للهيكل الذي يتم على أساسه صياغة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية.
- ب . محتوى التقرير التمهيدي¹ :

1 لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 190.

يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية كل اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية على المشروع، ومنها ما يتعلق بالناحية الشكلية للمادة مثل:

- حذف فقرة من المادة أو إدراجها فيها.
 - إلغاء مادة أو إدراج مادة جديدة.
 - زيادة أو تخفيض النسب و المبالغ الدنيا أو القصوى للرسوم و الضرائب.
 - تصحيح الإحالة الواردة في المادة.
 - إعادة ترتيب المواد.
 - إعادة توزيع حاصل بعض الرسوم.
 - إدراج الإشارة إلى قانون معين.
- ويتضمن كل اقتراح تعديل تقوم به اللجنة عرض للأسباب و صياغة جديدة للمادة المعدلة. و لكي تقبل التعديلات على مشروع قانون المالية لا بد:
- أن يقدم التعديل من طرف عضو اللجنة، طبقا للمادة 28 من القانون العضوي 12-16 أو الحكومة.

- يجب أن يكون التعديل معللا بإيجاز، و أن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة معه، و إن تضمن إدراج مادة إضافية، على أن يحون للمادة

الجديدة المقترحة في التعديل رقم خاص بها يتمشى و تسلسل أرقام مواد أو مشروع القانون محل التعديل¹.

- و أن لا يتنافى محتوى التعديل مع أحكام المادة 121 من الدستور.

و منه يعتبر هذا التقرير التمهيدي أرضية للمناقشة العامة، في الجلسات العامة، إضافة لمشروع قانون المالية و الوثائق المرفقة معه.

رابعاً: التقرير التكميلي "التعديلات"

نشير بداية بأن أحكام المادة 28 من القانون العضوي 99-02 قبل التعديل، والتي كانت تنص على أنه: « يحق للجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته».

و بالتالي فلا يحق للجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، وأعضاء مجلس الأمة على العموم، تقديم اقتراح بتعديلات لقانون المالية السنوي أو التكميلي².

فنتساءل: لماذا حرم المؤسس الدستوري لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، وكذا أعضاء مجلس الأمة من اقتراح تعديلات على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ومنحه حق الاعتراض على النص؟

1 تعليمية عامة رقم 02 مؤرخة في 08 أكتوبر 2002 متعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات و مشاريع القوانين.

2 هذا ينطبق على كل اللجان البرلمانية لمجلس الأمة.

يبدو أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 120 من دستور 1996، قد اعتمد على مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي الذي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني، وينتهي في مجلس الأمة، دون الاعتماد على النظام الذي يفرض ذهاب و إياب "la navette" النص بين الغرفتين للوصول إلى حل¹.

و نفس الفكرة تبناها التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 137 وهي الإتجاه الواحد، و لكن ميز بين مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي التي تنطلق من مكتب مجلس الأمة لتنتهي إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

كما يهدف من منع أعضاء مجلس الأمة و لجانه من اقتراح تعديلات، إلى إحداث توازن بين الغرفتين، ذلك أن منح مجلس الأمة صلاحية اقتراح التعديل يحرم نواب المجلس الشعبي الوطني من الاطلاع على هذه التعديلات لغياب نظام ذهاب و إياب "la navette"². بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 و القانون العضوي 12-16 أصبح يحق لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات تعديلات القوانين المرتبطة بالمجال الذي أصبح يسمح لهم بالمبادرة فيه، و الواردة في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وعليه فصلاحيات التعديلات تخص نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، الذين عليهم أن يناقشوا مشروع قانون منح رخصة الميزانية، كما قدم لهم من طرف المجلس الشعبي الوطني، فإما أن يصوتوا عليه أو يمتنعوا.

¹ ابن عبو فتيحة، القانون البرلماني، الجزء الثاني، محاضرة غير منشورة، 2009، ص 31.

² المرجع نفسه.

و في الحقيقة أن التقرير التكميلي هو يخص مرحلة لاحقة، يتولى دراسة مقترحات التعديلات، التي أحييت إلى لجنة المالية والميزانية من طرف مكتب المجلس¹، وتناقش لجنة المالية والميزانية التعديلات مع أصحابها، سواء كانت الحكومة أو مندوب أصحاب التعديل الذي عليه أن يبرر أسباب اقتراح التعديل و أهدافه².

- فإما أن تقتنع اللجنة المختصة، وهنا يكون التعديل متكفل به.

- وإما أن ترفضه اللجنة لسبب من الأسباب، كأن محتوى التعديل يتنافى و أحكام المادة 121 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كون انه يرتب أثر مالي يستدعي تغطية مالية، أو أنه يخل بمبدأ تساوي المواطنين أمام الضريبة، أو يعفي مناطق دون غيرها من محتوى الضريبة، أو كون محتوى البعض من التعديلات يتعارض مع مبدأ فرض الضريبة، فإما إن يقتنع الطرف المقدم للتعديل، وهنا لا يقدم النص للمناقشة العامة، وإما أن يتمسك بتعديله، و أن يدافع عليه في الجلسة العامة³.

وفي الأخير تدون استنتاجات لجنة المالية و الميزانية حول التعديلات المحالة عليها في هذا التقرير التكميلي، الذي تعده عند الاقتضاء لهذا الغرض.

1 طبق للمادة 7/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "تحال التعديلات المقبولة تطبيقا للفقرات السابقة، على اللجان المختصة...".

2 بين شريفة بوفاتح، المرجع السابق، ص 107.

3 المرجع نفسه.

كما يمكن أن تقدم الاستنتاجات شفويا، عندما يقدم التعديل من قبل الحكومة، بعد انتهاء أجل 24 ساعة لإيداع التعديلات.¹

الفرع الثالث: الأدوات الرقابية المخولة للجنة المالية

في الحقيقة انه يصعب الفصل بين الرقابة التي تمارسها اللجان البرلمانية ككل من جهة، و الرقابة التي تمارسها غرفتي البرلمان على العمل الحكومي نتيجة التكامل بينهما. ويمكن القول بان لجنة المالية تمارس في كثير من الأحيان دورا رقابيا بالنيابة، وبتعبير آخر بتفويض من المجلس ذاته ، لاسيما و أن نتائج عمل لجنة المالية في المجالين التشريعي و الرقابي معا يتعين عرضه في نهاية المطاف على المجلس لاتخاذ القرار النهائي في كل المسائل المعروضة عليه.²

و من بين الأدوات الرقابية المخولة للجنة المالية، هي الحصول على المعلومات وعقد جلسات استماع وزارية، ذلك انه اذا كان الدستور لم يشر إلى الدور الرقابي للجنة المالية، وكذا الحال بالنسبة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، إلا أنه اذا تم الحرص على تفعيل هاتين الآليتين فقد تحتلان مكانة هامة ضمن باقي وسائل الرقابة البرلمانية³ تساهمان في تفعيل وسائل الرقابة الأخرى.

1 طبقا للمادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 عبد الحكيم طحطح ، مقارنة الدور الرقابي للجان البرلمانية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني بتاريخ 7 جويلية 2010 www.hespress.com ، ص 4.

3 بصورتها سواء التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة والتي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة.

أولاً: الحصول على المعلومات

في الحقيقة أن تقنية الحصول على المعلومات تتم من جهة من خلال الوثائق المعروضة والمرفقة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية (1) و من جهة أخرى من خلال تقارير الخبراء و ذوي الاختصاص(2).

1- الوثائق المعروضة و المرفقة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية

إن مشروع قانون منح الرخصة لابد أن يكون مرفقا بتقرير تفصيلي يقدمه عادة وزير المالية يتعلق بالتوازن الاقتصادي والمالي، بالإضافة إلى ملحقات تفصيلية¹، وبمشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية، غير أن هذه الوثيقة الأخيرة، أي مشروع القانون المتضمن قانون ضبط الميزانية ذات الأهمية السياسية أثارت مشكلتين.

- الأولى: تتعلق بعدم التزام الحكومة بتقديمها مع مشروع قانون المالية السنوي.

- أما الثانية فتتعلق بضرورة عرض قانون ضبط الميزانية قبل مناقشة قانون المالية للسنة، وهذا حتى يستطيع أعضاء لجنتي المالية ان يراقبوا رخصة الميزانية و مدى التزام الحكومة باحترامها ثم على أساسها تتم مناقشة قانون منح رخصة الميزانية.

إن عرض وتقديم الوثائق المتعلقة بالميزانية و المالية لا يستجيب في الحقيقة إطلاقاً لمتطلبات الوضوح والانسجام، مما يجعل قراءة الميزانية جد صعبة²، ذلك ان

1 طبقاً للمادة 68 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

2 Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, op cit. p 170.

احترام الديمقراطية البرلمانية تتطلب وضوحا اكبر فيما يخص تقديم وعرض الوثائق والمستندات¹.

وقد كان المجلس الدستوري الفرنسي سابقا و منذ سنة 1993 إلى التنبيه إلى أن مبدأ صدق الميزانية غير محترم عندما يتم وضع سيناريوهات مالية معقدة بغية جعل قراءة العمليات المالية للدولة صعبة²، وهذا في قراره الصادر بتاريخ 21 جوان 1993 بمناسبة قانون المالية التعديلي لسنة 1993. هذا المبدأ أقره القانون التنظيمي الفرنسي المتعلق بقوانين المالية في مادته 32 والصادر بتاريخ 1 أوت 2001، و الذي أكد على ضرورة أن تقديم قوانين المالية بصورة شفافة مجموع إيرادات و نفقات الدولة³.

و تظهر هذه الشفافية في توفير و تحسين كل المعلومات و المعطيات الضرورية التي تساعد على إزالة أي غموض، وجعل قوانين المالية سهلة القراءة la lisibilité des lois de finances⁴

2- تقارير الخبراء و ذوي الاختصاص

يحق للجنة المالية دعوة أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامهم⁵، فتسمح جلسات الاستماع للخبراء لأعضاء لجنة المالية بالحصول على

1 كسير سليم، المرجع السابق، ص 21.

2 نجيب جيري ، المرجع السابق، ص 109.

3Valérie Ogier Bernand , La validation de loi de finances pour 2003. AJDA. N° 13. 2003. P 687.

4Daniel HOCHEDÉZ , La formation de la loi organique du 1 Aout 2001: l'élaboration de la proposition de loi organique، R.F.F.P، N°86. 2004. P 120- 121 .

5 طبقا للمادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

معلوماتها، ذلك ان تقيمهم حيادي وموضوعي ومتخصص مقارنة بالتقارير التي يقدمها الوزراء و التي تكون واقعية في كثير من الأحيان.

و هذه المعلومات المقدمة تسمح لأعضاء لجنتي المالية بمعرفة جيدة للمشاكل الواقعية. كما تعطي أيضا لعضو لجنتي المالية امتياز لا يتمتع به عضو البرلمان الآخر في التعامل مع أعضاء الحكومة.

و في الحقيقة ان المشرع الجزائري لم يكتف بتقنين الشّح في المعلومات و التقارير التي ترسل إلى اللجنة المالية في مجال الرقابة على النفقات العمومية، بل عمل على حجب هذه اللجنة تماما عن الاتصال بجميع الأجهزة الأخرى المكلفة بالرقابة، مما يفرغ وظيفتها الرقابية من محتواها¹.

ذلك أنه ألغى بموجب المادة 31 من الأمر 02-10 المتعلق بمجلس المحاسبة المادة 22 منه، و التي كانت تسمح لرئيس المجموعة البرلمانية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية².

و هذا على خلاف المشرع الفرنسي، ذلك أن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية IOLF 2001-692 قد قوّى أو وسّع من دور لجنتي المالية على مستوى

1 محمد الصالح فنينيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر - كلية الحقوق، 2011-2012، ص 331.

2 تنص المادة 22 من الأمر 95-20: « يمكن لرئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية ، أن تعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس» في حين أن المادة 31 من الأمر رقم 02-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 59-20 المتعلق بمجلس المحاسبة تنص: « تلغى أحكام المادة 22...»

المجلسين، وهذا أكثر مما كان عليه الأمر قبل صدوره، سواء على مستوى المناقشة أو من جانب الحصول على المعلومات أو حتى من جانب الرقابة¹.

ثانيا: جلسات الاستماع الوزارية

يمكن للجنتي المالية على مستوى الغرفتين، في إطار مناقشة قانون منح رخصة الميزانية الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وهذا طبقا لنص المادة 26 من القانون العضوي 16-12 و التي تنص: « للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها و صلاحياتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك ».

وفي الحقيقة أن هذا الإجراء الهام المتمثل في الاستماع **Audition** و الذي يتم بواسطته الرقابة على مشاريع القوانين ليس إجراء إلزاميا، فهو اختياري بنص العبارة « كما يمكنها الاستماع »، و بالتالي فلا يمكن لأعضاء اللجنة إلزام أعضاء الحكومة الحضور² إلى هذه الجلسات، ولكن يلبي أعضاء الحكومة طلب اللجنة في المشاركة أثناء جلسات الاستماع مجاملة.

وعلى العكس يمكن أن يباشر إجراء الاستماع، إذا بادرت به الحكومة³، فيتم الاستماع إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية الذي عادة يكون مرفوقا بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والإطارات السامية لوزارة المالية، كما تستمع لجنة المالية

1Michel Bouvier et Marie Christine Esclassan et Jean Pierre Lassale, op.cit. P366.

2Ben abbou Kirane Fatiha, op-cit. Tome 2, p 40.

3تنص المادة 3/26 من القانون العضوي 16-12: « يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، و يستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة، يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين، حسب الحالة .

والميزانية إلى بعض الوزراء و مسؤولي القطاعات و الهيئات التي سوف يتم الاستماع إليها عدة اعتبارات منها:

- أولوية القطاع في برنامج الحكومة و أهميته الواسعة التي تجعل أعضاء اللجنة يطلبون الاستماع إليه كوزير الداخلية و الجماعات المحلية، وزير التربية الوطنية...
- قطاعات معنية مباشرة بأحكام مشروع قانون المالية، كوزير السكن، وزير الأشغال العمومية.

- اعتبارات سياسية مختلفة منها الاستماع إلى وزير واحد على الأقل من التشكيلات السياسية المشاركة في الحكومة¹.

و تسمح جلسات الاستماع للجنة المالية بأخذ فكرة عامة عن نشاطات القطاعات الوزارية، خصوصا أن عضو لجنة المالية له أن يسأل الوزراء و يطلب استفسارهم في جلسات حوارية حول مشروع قانون المالية، دون أن يكون مقيدا بعامل الوقت، كما يكون مزودا بآراء الخبراء التي تساعد على طلب التوضيح من الوزراء.

لذلك تحمل آلية الاستماع أهمية خاصة في ممارسة الرقابة على مشروع قانون منح الرخصة، نتيجة كون أن جلسات الاستماع و المعلومات المتعلقة بنشاط لجنة المالية سرية²، فمحاضر جلسات لجنة المالية لا يسمح بالاطلاع عليها. هذه السرية التي تطبع جلسات الاستماع الوزارية، تجعل الطرفان في ارتياح، خصوصا الحكومة التي تكون مواقفها محسوبة عليها.

1لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 184.

2تنص المادة 3/47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "لا يمكن الاطلاع عليها إلا بموافقة رئيسا اللجنة". و المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

و لكن يؤخذ على جلسات الاستماع إلى الوزراء أنها دون منهجية، فكل وزير يأتي إلى اللجنة يعرض السياسة العامة لقطاعه من خلال مداخلة شفوية ينقصها التوثيق والمنهجية في غالب الأحيان، مما يجعل النواب يستغلون الفرصة لطرح بعض انشغالات دوائريهم الانتخابية، خاصة وأن أعضاء اللجنة لا يسمح لهم بالتدخل في الجلسات العامة.¹

و في الأخير نشير أنه رغم أن لجنة المالية لها دور هام في ممارسة الرقابة على مشاريع قانون منح رخصة الميزانية، و تمتلك وسائل الاستعانة بالخبراء، و جلسات الاستماع الوزارية، بالإضافة إلى عامل الوقت المساعد، وسرية الجلسات، و التي كلها من المفروض تساعد في تفعيل دورها، و لكن مع هذا يؤخذ عليها محدودية سلطتها في مجال ممارسة الرقابة، ويرجع هذا ربما للأسباب التالية:

- التركيبة السياسية التي تجعل من لجنتي المالية صورة مصغرة عن البرلمان، فالأغلبية البرلمانية على مستوى الجلسات العامة هي نفسها الأغلبية المسيطرة على اللجنة و هي المساندة للحكومة، لذلك فالعلاقة الموجودة بين الحكومة و الأغلبية هي علاقة توافق.

- كما أن لجنتي المالية لا تملك هيئات للإحصائيات و للتقديرات الاقتصادية توضع تحت سلطتها، والتي يجب أن تكون مستقلة استقلالاً تاماً، بالخصوص تجاه

1طبقاً للمادة 4/60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و التي تنص: "لا يمكن عضو اللجنة المختصة التدخل في المناقشات العامة" ونفس الفكرة نصت عليها المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

السلطة التنفيذية¹. كما لا يمكن لها اللجوء إلى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي هو مستشار للحكومة².

- و لعل ما ساهم في إضعاف الدور الرقابي لهذه اللجنة و أفقدها الكثير من سلطاتها، هو اعتقاد كثير من أعضائها بضرورة تدعيم الحكومة باعتبارهم من الأحزاب الأساسية التي تشكل الحكومة³.

في المقابل فإن المشرع الفرنسي لم يكتفي بتمكين لجنة المالية من الاستماع إلى أي شخص ترى في سماعه فائدة لممارسة مهمة الرقابة، وإنما أنشأ داخل هذه اللجنة هيئة سمّاها «مهمة التقييم و الرقابة» «Mission d'évaluation et de contrôle» تركز في أعمالها المتمثلة في الرقابة والتقييم على مجلس المحاسبة⁴.

بالإضافة إلى حق اللجنة المالية في الغرفتين بتعين مقررین خاصين كل سنة مالية بصفتهم ممثلين عنها في كافة أجهزة الدولة تقريبا، ويتمتعون بسلطات تمكنهم من إجراء التحقيقات و التحريات التي تساعد في أداء مهامهم الرقابية⁵.

1كسير سليم، المرجع السابق، ص 23.

2أنظر مرسوم رئاسي رقم 93-225 الصادر بتاريخ 5 أكتوبر 1993 و المتعلق بالمجلس الاقتصادي و الاجتماعي الجريدة الرسمية العدد 64 بتاريخ 10 أكتوبر 1993.

3لعجارة جمال، المرجع السابق، ص 185.

4Jean-François Picard, Finances Publiques, 2éd, Litec, Paris, 2009, p 390.

5Ibid.

المبحث الثالث: خصوصية المناقشة العامة و التصويت و المصادقة على قانون

منح رخصة الميزانية.

في الحقيقة أن مرحلة المناقشة و التصويت على قانون منح رخصة الميزانية، هي مرحلة تشريعية بامتياز، ذلك أن كل المراحل السابقة على هذه المرحلة تشارك الحكومة البرلمان فيها (المطلب الأول). على أن المصادقة و بالرغم من أنها مرحلة تشريعية، إلا أنها تعرف خصوصية ترتبط بقانون منح رخصة الميزانية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: خصوصية المناقشة العامة على مستوى غرفتي البرلمان

تتم المناقشة العامة قانون منح رخصة الميزانية، وفق إجراءات شكلية تشترك فيها غرفتي البرلمان (الفرع الأول)، و قيود موضوعية ترتبط بسلطة حق التعديل الممنوحة لنواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإجراءات الشكلية للجلسات العامة

إن الإجراءات العامة و الواجب اتباعها قبل عقد الجلسة العامة، و الواردة في المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹، تستثني في الفقرة الأخيرة

1 تنص المادة 55: « يبلغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى النواب و الحكومة سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية.

يتضمن جدول الأعمال:

مشاريع القوانين التي أعدت تقرير بشأنها بالأسبقية.

اقتراحات القوانين التي أعدت بشأنها.

الأسئلة الشفوية.

منها قانون المالية بنصها: « يستثنى مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات » فلا يمكن الالتزام بهذه الإجراءات عندما يتعلق الأمر بمشروع قانون منح رخصة الميزانية نظرا للأجل الدستورية التي تحكمه.

على أننا نشير بأن المادة 53¹ من النظام الداخلي لمجلس الأمة، لم تستثنى قانون المالية من إجراءاتها، كما هو الحال بالنسبة للمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

فبعد الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون منح رخصة الميزانية من قبل لجنة المالية و الميزانية، و إتمام الشروط الإعلامية بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة بمناقشة قانون منح رخصة الميزانية. و تهدف هذه المذكرة ذات الطابع الإعلامي و التنظيمي إلى اعلام نواب المجلس الشعبي الوطني عن الإجراءات التنظيمية التي ستم وفقا لها مناقشة مشروع قانون منح رخصة الميزانية² و منها:

المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور، و القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، و لهذا النظام الداخلي. لا يمكن تسجيل مشاريع و اقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسة إذا لم يتم توزيع اللجنة قبل ثلاثة (03) أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة.»

1 تنص المادة 53: « يبلغ تاريخ الجلسات و جدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة و الحكومة خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة.

يتضمن جدول الأعمال:

النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.
الأسئلة الشفوية.

المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور و للقانون العضوي المذكور أعلاه و النظام الداخلي «.

2 لعمارة جمال، المرجع السابق، ص 186.

- عدد الجلسات في اليوم الواحد في الظروف العادية الاستثنائية.
 - تخصيص جلسات لمناقشة الأحكام الجبائية و التوازنات المالية، و أخرى لمناقشة مشاريع ميزانيات القطاعات.
 - آجال التسجيل في مناقشة مشروع قانون المالية، و مشاريع الميزانيات القطاعية.
 - عدد التدخلات التي للنائب الحق فيها، و مدتها، و حالة فقدان هذا الحق.
 - مدة المداخلة المخصصة لكل نائب و لكل رئيس المجموعة البرلمانية.
 - آخر أجل لإيداع التعديلات عن مشروع قانون المالية و الميزانية.
- و تتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة يتم من خلاله تحديد المدة المخصصة للمناقشة على امتداد هذه الفترة، و يحتفظ مكتب المجلس لنفسه بإمكانية تعديل الجدول الزمني عند الاقتضاء، و غالبا ما يتم ذلك عدة مرات.¹
- و تفتتح الجلسة و ترفع من قبل رئيسها الذي يدير المناقشات، و يسهر على احترام النظام الداخلي، و يحافظ على النظام، كما لو أن يوقف الجلسة أو يرفعها في أي وقت.² على أن الجلسة توقف قانونا بالنسبة لمجلس الأمة عند طلب ممثل الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة.³
- و يباشر في المناقشة العامة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية، الاستماع إلى ممثل الحكومة « وزير المالية » و الذي يقدم عرضا عاما حول المحاور الأساسية

1 المرجع نفسه.

2 طبقا للمادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 طبقا للمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

للمشروع، ثم يليه تدخل مقرر لجنة المالية، ثم يليه تدخل أعضاء المجلس حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.¹ كما يمكن لممثل الحكومة و كذا رئيس لجنة المالية و الميزانية وكذا مقرروها، تناول الكلمة بناء على طلبهم خلال المناقشة في الجلسة العامة.²

و عليه فيكون لممثل الحكومة و كذا مقرر اللجنة الأولية على حساب مجمل أعضاء المجلس. و إذا كان تدخل ممثل الحكومة و كذا مقرر اللجنة لا يخضع لتحديد زمني، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لأعضاء البرلمان، ذلك أن تدخلاتهم تكون لوقت محدد ببضع دقائق. و هذا التحديد الزمني لوقت التدخل لا يقضي به النظام الداخلي للمجلس، بل هو ناتج عن القرار المتخذ من طرف هيئة الرؤساء (La conférence des présidents) في كل مجلس.³

بعد ذلك يتدخل النواب حسب ترتيب سجلهم المسبق، حيث تتصب تدخلاتهم على كامل النص المعروض. لكن ما يأخذ على نقاش النواب أنه نقاش عام بعيد كل البعد عن مشروع قانون منح رخصة الميزانية المعروض، فهو يأخذ وجهة أخرى خارجة عن النص المعروض للنقاش.⁴

ذلك أن المناقشة التقنية يستأثر بها عدد محدود جدا من النواب المتخصصين في المسائل المالية، لذلك يتخذ النقاش طابعا سياسيا من أجل انتقاد سياسة الحكومة. يفسر هذا "الانحراف" بعنصرين على الأقل:

1 طبقا للمادة 1/33 من القانون العضوي 12-16

2 طبقا للمادة 4/33 من القانون العضوي 12-16

3 كسير سليم، المرجع السابق، ص 29.

4 Mahmoud Atif Ali El banna. op-cit. p 22.

- فهو بالدرجة الأولى عامل سياسي، نابع من رغبة البرلمانين في تمثيل منتخبهم أمام مناسبة مهمة هي قانون منح رخصة الميزانية محاولة لكسب رضاهم.

أما العنصر الثاني لتفسير هذه الظاهرة فيكمن في عدم الاختصاص التقني للبرلمانين.¹ بعد المناقشة العامة التي لا ينصب عليها تصويت، تبدأ مرحلة المناقشة الجادة مادة بمادة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية: القسم الأول ثم للقسم الثاني. و تتميز المناقشة مادة بمادة مقارنة مع المناقشة العامة بأنها تتبع بالتصويت.

الفرع الثاني: حق تعديل مشروع قانون منح رخصة الميزانية

تظهر أهمية حق التعديل في كون أن هذا الأخير أصبح الصورة الأساسية لمشاركة البرلمانين في العمل التشريعيين ما دام أن أغلب صور المبادرة القانونية يكون في شكل مشاريع مقدمة من طرف الحكومة.²

واعتبر بعض القانونيين أن التحفظات المقدمة من طرف مجلس الأمة على بعض أحكام النص المحال إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، بمثابة ممارسة لحق التعديل من طرف مجلس الأمة³، ذلك أن اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال تحفظات مجلس الأمة سوف تقترح نص جديد لتسوية الخلاف بين المجلسين.

1 برزيق زكريا، المرجع السابق، ص 77.

2P. Avril et J. Giquel : op- cit. p 162

3 أنظر مقال لـ الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري «دراسة مقارنة» مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 64-65.

لذلك حاول أعضاء مجلس الأمة عند وضعهم لنظامهم الداخلي النص في أحكامه على أحقيتهم في التعديلات على المبادرات القانونية، و استنادا على النصوص من 63 إلى 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

غير أن المجلس الدستوري عند نظره مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، كان له رأي آخر حيث نص على عدم اختصاص مجلس الأمة بحق التعديل لعدة اعتبارات وهي:

- اعتبارا أن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور، قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول و النواب دون سواهم.
- اعتبارا أن الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور، توجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.
- اعتبارا أنه بمقتضى الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 120 من الدستور، تتصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، و أن مناقشة مجلس الأمة تتصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، و من ثمة فإن المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة.
- اعتبارا أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور، تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، و تضع لذلك تدابير حلّه بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء، مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب الوزير الأول، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري

لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار.¹

وعليه فقد أسس المجلس الدستوري حق اقتراح التعديلات على حق المبادرة بالقوانين، بمعنى صلاحية تقديم اقتراحات قوانين.

هكذا إذن فنواب المجلس الشعبي الوطني يتمتعون بحق المبادرة باقتراح القوانين بمقتضى المادة 1/119 من الدستور، لديهم في المقابل صلاحية تقديم تعديلات، و على العكس من ذلك فأعضاء مجلس الأمة المحرومين من حق اقتراح القوانين لا يعترف لهم بصلاحية تقديم التعديلات²، و بالتالي فإن المجلس الدستوري برأيه هذا قد جعل حق التعديل حقا مشتقا من حق المبادرة³.

و لكن نشير بأن حق التعديل في مجال قانون منح رخصة الميزانية لم يميزه المشرع الجزائري بقواعد شكلية خاصة، ذلك أننا بالرجوع إلى القانون 84-17 لم يشر إلى نظام التعديلات، و بالتالي نرجع إلى القانون المشترك الذي ينظم حق التعديل و هو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان (أولا). على أن المادة 121 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تعتبر قيد موضوعي لحق التعديل، تثير بعض الاشكاليات (ثانيا).

1 رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م/د.98 الصادر بتاريخ 10 فبراير 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور الجريدة الرسمية العدد 08 بتاريخ 18 فبراير 1998، ص 22-23.

2 كسير سليم، المرجع السابق، ص 37.

3 الأمين شريط، المرجع السابق، ص 65.

أولاً: الإجراءات الشكلية لممارسة حق التعديل

على الرغم من منح نواب المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، إلا أنه يشترط أن يتقدم به عشرة (10) نواب موقعا من طرفهم، و أن يكون معللا و بإيجاز، و أن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية.¹

لذلك يمنع على نواب المجلس الشعبي الوطني و على الحكومة إيداع و تقديم تعديلات يكون موضوعها غريبا عن مشاريع قوانين المالية، أي أحكام لا علاقة لها بقوانين المالية، و هذا ما يسمى بـ « مرافقي الميزانية » **Les cavaliers budgétaires** و هي أحكام أجنبية عن موضوع المالية و تدرج في الميزانية، ويتم تمريرها و التصويت عليها بسرعة.²

و لا بد أن يودع هذا التعديل لدى مكتب المجلس في أجل (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة محل التعديل³، و إن كانت أربعة و عشرون (24) ساعة هي مدة قصيرة جدا لا تسمح للنواب بتقديم تعديل عميق و مفيد، لذلك تظهر على تعديلات النواب عدم الدقة و التسرع و الجهوية.

في المقابل فإن الحكومة تستطيع أن تقدم تعديلاتها دون قيد أو شرط و في أي وقت، و لكن قبل التصويت على المادة المتعلقة بالتعديل، وهذا طبقا للمادة 61 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

1 طبقا للمادة 61 الفقرة الأولى و الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 Etienne Douat. op.cit. p 174.

3 طبقا للمادة 61 الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

هذا الامتياز الممنوح للحكومة يجعلها تتحكم في عملية التعديل، ذلك أنه لم يتم وضع أي حاجز على حق الحكومة في التعديل، سواء على مستوى لجنة المالية او على مستوى المناقشات العامة.

فالحكومة التي وضعت قانون منح رخصة الميزانية لها حق تعديله في لي مرحلة، ويسمح لها أيضا بالحفاظ على أحكام و مواد النص الذي تقدمت به، و التي قد تكون موضوع تعديل غير مرغوب فيه و بذلك تستطيع الحفاظ على التوازن المالي الذي وضعته¹. و في المقابل تتقلص حظوظ البرلمان في الرقابة من خلال آلية التعديل، على اعتبار أن التعديلات هي وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية².

و يكون لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقبل التعديل أو يرفضه، ففي حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا، و يبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل³.

أما إذا تمّ قبوله فإنه يحال على اللجنة المختصة، و يبلغ للحكومة، كما يتم توزيعه على نواب المجلس الشعبي الوطني، و يتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني⁴.

من كل هذا نصل إلى نتيجة مفادها أن حق التعديل له وجهان:

- فهو إما تعديل لنص مواد موجودة في مشروع قانون منح رخصة الميزانية.

1Mustapha MAGHFOUL , la procédure budgétaire au maroc. Thèse pour le doctorat d Etat en Droit. Université des sciences sociales de Toulouse , Paris. 1980. P 222.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 377.

3 طبقا للمادة 61 الفقرات 4، 5 و 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 طبقا للمادة 61/7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- و إما إضافة لمادة أو مواد جديدة.

ولكن في الأخير يخضع هذان النوعان من التعديل لأحكام المادة 121 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثانيا: مدى تقييد المادة 139 من التعديل الدستوري حق التعديل.

إن مناقشة قانون منح رخصة الميزانية المنظم في إطار قانون المالية السنوي تتم تحت تأثير هاجس أساسي يتمثل في أحكام المادة 139 من الدستور، حيث يتم رفض كل المقترحات و التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي إما إلى تخفيض الموارد العمومية، و إما إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود، فكل التعديلات التي تدخل في هذا السياق تعتبر لاغية بقوة القانون طبقا لأحكام المادة 139 من الدستور.

و على هذا الأساس يمكن القول بأن المؤسس الدستوري وضع قيودا واحدا على صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مجال تعديل مشروع قانون منح رخصة الميزانية، يتمثل في ضرورة ألا يؤدي التعديل المقترح إلى التخفيض في مجموع الإيرادات العمومية و الزيادة في مجموع النفقات العمومية، و فيما عدا ذلك يمكن للجنة المالية و النواب إدخال ما يرونه من تعديلات ضمن هذا الإطار، علما أن مسألة إدخال تعديلات على قانون المالية من الناحية الإجرائية تبقى مسألة معقدة يصعب تحقيقها لا سيما على نواب المعارضة.¹

1 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص284.

و لأول وهلة يطرح التساؤل: هل بعد هذا القيد الدستوري توجد فعلا سلطة يمارسها البرلمان؟

هذا التساؤل يبقى قائما، ما دام أن أي مقترح أو أي تعديل قد ينطوي على جانب مالي سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة. فهذا القيد الجوهري بالغ في التقييد لسلطة البرلمان، ومن شأن تمسك الحكومة الصارم به أن يؤدي لشل المبادرة التشريعية¹.

لذلك تعتبر هذه المادة (فيتو) تستعمله الحكومة من خلال وزير المالية في وجه ممثلي الامة، بمجرد الإعلان عن مقترح لهؤلاء قد يزيد في التكاليف العمومية أو يخفض موارد أخرى². و هذا الإستعمال لهذا الفيتو الحكومي لا تحكمه ضوابط، ذلك أن الحكومة تلجأ بشكل مكثف لاستعمال هذه المادة لتفادي الدخول في مناقشات سياسية قد تسبب لها إحراجا³.

لذلك فالأخذ بالمعنى الضيق يعني تجريد البرلمان من كل اختصاص، لذلك لا بد من التدقيق قصد استخلاص نظام عدم القبول الذي يمارسه البرلمان.

_ ننطلق من نص المادة 139 من دستور 1996 المعدل و المتمم و التي تنص: « لا يقبل اقتراح أي قانون ... »

1 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، ط1، دار نشر المعرفة -الرباط، 2012، ص 84.

2 نجيب جيري ، السلطة المالية للبرلمان المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 107، السنة 2012، ص 69.

3عبد الرفيق بوداز، المرجع السابق، ص 178.

المفهوم الحرفي و الضيق لنص المادة يوحي بأن هذه المادة لا تنطبق على التعديلات التي يبادر بها النواب، بل تخص اقتراحات القوانين التي يتقدمون بها، وبالنتيجة فإن البرلمانين يمكنهم إدخال التعديلات المناسبة دون قيد من الناحية القانونية، و مع ذلك قد لا يستعمل النواب هذا الحق في الواقع.¹

لكن هذا المفهوم الجامد من شأنه أن يخلق مشاكل ترتبط بفكرة التوازن المالي الذي أعدّه وزير المالية، بسبب أن بواعث التعديل لا تجد تفسيرها في أسباب حقيقية، بل في أسباب سياسية و انتخابية.

لذلك فالمفهوم الواسع لنص المادة 139 من دستور 1996 المعدّل و المتمّم، تقضي بأن التعديلات، باعتبارها مبادرة تبعية تنصب على مبادرة رئيسية (اقتراح)، فالتعديل - بمفهوم أنه إضافة أو تغيير - يظهر أنه مماثل لاقتراح القانون.²

فالتمييز بين التعديل و مقترح القانون ليس في الطبيعة الجوهرية، و إنما في الطبيعة الإجرائية، لذلك فحق التعديل ملحق بالحق العام للمبادرة.

لذلك فمكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي ينظر في القابلية من حيث الشكل للتعديل طبقا للمادة 4/61 و 5 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و عليه الفقرة 06 تلزم بتبسيب القرار في حالة رفض التعديل من الناحية الشكلية.

1 برزيق زكريا، المرجع السابق، ص 86.

2 بن عبو فتيحة:، المرجع السابق، ص 23

كذلك أن مفهوم اقتراح القانون في نص المادة 139 من دستور 1996 المعدل و المتمم، ينصب على مفهوم التعديل، ذلك أن النواب لا يمكنهم اقتراح نص قانون المالية السنوي أو التكميلي.

- إن المادة 139 من دستور 1996 المعدل و المتمم، تعيد تكريس و ببساطة أحكام المادة 149 من دستور 1976، هذا الأخير مستوحى مباشرة من دستور الفرنسي 1958¹، على أن هناك فروقا و اختلافات شكلية بين نص المادتين، ذلك أن الدستور الفرنسي في نص المادة 40 منه فرق بوضوح بين الاقتراحات و التعديلات التي يمكن أن يدلي بها النواب².

في حين نجد المؤسس الدستوري الجزائري يذكر حالة واحدة في المادة، و المتعلقة باقتراحات النواب، لكن يُعتقد بأن المؤسس الجزائري قصد مفهوم المادة 40 من الدستور الفرنسيين كإقتراح و كل تعديل من طرف النواب.

- على ضوء المادة 139 من دستور 1996 المعدل و المتمم، نستخلص حالات القبول (cas de recevabilité) و حالات حظر أو رفض (cas d'irrecevables) للتعديلات المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني³. على أنه لا بد من

1 و هذا ما تم ملاحظته من طرف HABAS J. في رسالته المعنونة بـ « La fonction législative en Algérie dans la constitution 1976 » الذي أكد من خلالها أنه مستوحى مباشرة من دستور 1958، على أن المادة 40 من دستور 1958 الفرنسي، حسب رأي البعض أن التطبيق الصارم للمادة 40 من الدستور الفرنسي من شأنه أن ينتج عنه شلل شبه كلي وشبه كامل للمبادرة البرلمانية أنظر:

Ben abbou, op.cit. p 26

2 Art 40 : «Les propositions et amendements formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit diminution des ressources publiques ; soit la création où l'aggravation d'une charge publique».

3كسیر سليم: المرجع السابق، ص 43.

الإشارة أن المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 20 ديسمبر 1995 أقر أن تمسك الحكومة بحالات عدم القبول عليه أن لا يكون مبالغا فيه¹.

ذلك أن هذه المادة الدستورية فبالإضافة لتحديد حالات عدم قبول أي تعديل برلماني يترتب عنه تخفيض للموارد العمومية أو زيادة في الأعباء أو النفقات العمومية، فقد أقامت نظاما للمقاصة (**le système de compensation**) و الذي يسمح باقتراح التخفيض في الموارد أو الزيادة في النفقات شرط أن يكون مرفوقا بإجراءات و تدابير تستهدف الزيادة في موارد الدولة أو توفير مبالغ تكون على الأقل مساوية للنفقات المقترحة.

1-حالات عدم القبول: و هي حالتين

- إذا ترتب عن التعديل تخفيض في الموارد العمومية.

- إذا ترتب عن التعديل زيادة في الأعباء العامة.

2-حالات القبول: و هي (04) حالات

- إذا تضمن التعديل البرلماني زيادة في الموارد العامة.

- إذا تضمن التعديل البرلماني تخفيض في الأعباء (النفقات).

- إذا تضمن التعديل زيادة في النفقات متبوعا بتدبير يضمن الزيادة في الموارد.

- إذا تضمن التعديل تخفيضا في الموارد متبوعا بتخفيض للنفقات. لكن هناك

حالات تعتبر أكثر تعقيد.¹

1Luc Saidj , Finances Publiques. 3éd. 2000. DALLOZ, Paris.p 188.

الحالة الأولى: المقاصة بين عدة أعباء (أو النفقات): نلاحظ أن المادة 121 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، جاءت كلمة «نفقات» بصيغة الجمع، و من ثمة فمن الممكن إجراء مقاصة بين مختلف النفقات العمومية، رغم غياب رأي للمجلس الدستوري.

و لكن قياسا على رأي المجلس الدستوري الفرنسي الصادر 16 جانفي 1982 والذي اعتبر بأن مصطلح «عبيء عمومي» «charge publique» و التي وردت في نص المادة 40 من الدستور الفرنسي مفردة و ليست جمع، و بالتالي فلا يمكن إجراء مقاصة بين مختلف الأعباء العامة.²

الحالة الثانية: المقاصة بين عدة نفقات لعدة أشخاص عمومية مختلفة

تتحدث المادة 121 من دستور 1996 عن «النفقات العمومية» و كذلك بالنسبة للمادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فهل يتعلق الأمر فقط بنفقات الدولة؟ نعتقد و مع غياب أي رأي للمجلس الدستوري، فإن إجراء مقاصة بين عدة نفقات لعدة أشخاص عمومية مختلفة غير ممكن، كون أنها تتعلق بنفقات الدولة.³

الحالة الثالثة: المقاصة بين عدة موارد عمومية

1 كسير سليم : المرجع نفسه.

2 Etienne Douat, op.cit. p 270.

3 عرّف المجلس الدستوري الفرنسي «النفقات» أو الأعباء العمومية تعريفا واسعا في قراره الصادر 20 جانفي 1961 حول تأمينات المستثمرين الفلاحين على الأمراض، حيث أنه يدرج فقط أعباء الدولة، و لكن أيضا أعباء هيئات الضمان الاجتماعي، و لكن رفض المقاصة بينهما.

و هي حالة ممكنة ما دام أن كلمة «موارد» جاءت بصيغة الجمع فيمكن إجراء مقاصة بينهم، و هي كذلك الحالة الوحيدة المسموح بها من طرف المجلس الدستوري الفرنسي.¹

و نشير إلى أن نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لا تنطبق على الحكومة²، و لكن فقط على التعديلات المقترحة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وأنه يمكن للحكومة أن تثير من تلقاء نفسها حالة عدم القبول³، ما دام أنها هي المسؤولة عن حماية التوازن المالي الذي أعده وزير المالية⁴.

لذلك ننتهي إلى أن الحكومة التي تتفرد بإعداد و احتكار مشروع قانون منح رخصة الميزانية، تتحكم كذلك بتقيد حق التعديل، بعدم الخروج عن الإطار العام للميزانية الذي سطرته.

1 في الحكم المؤرخ 02 جوان 1976، و الذي اعتبر كلمة «ressources» جاءت بصيغة الجمع في المادة 40، و بذلك فيمكن إجراء مقاصة، مع ضرورة توافر شروط: La compensation réelle concernner les mêmes collectivités, et doit être immédiate. Cité par Etienne Douat, op.cit. p 270.

2 ولقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في رأيه 81-136 المؤرخ في 1981/12/31 على أن أحكام المادة 40 من الدستور الفرنسي لا تنطبق على الحكومة. cité par P. Avril et J. Gicquel, op.cit. p 19.

3 كسير سليم، المرجع السابق، ص 44.

4 إن أول نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 77-01 الصادر بتاريخ 15 أوت 1977، اعتبر عدم القبول المالي من النظام العام، و هو ما أكد عليه كذلك النظام الداخلي لـ 1997/08/13، و لكن لا نجد تفسيراً لماذا اختفى هذا الحكم من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لـ 30 جويلية 2000، و لكن تعتقد أن ذلك كان سهواً و تعتبر أحكام المادة 121 من الدستور هي من النظام العام، ما دام أن حمايتها هي حماية للتوازن المالي للميزانية، و من شأن المساس به، المساس باستقرار الدولة في كل المجالات. انظر: بن عبو فتيحة: المرجع السابق، ص 17.

وعليه فالمادة 121 من دستور 1996 و بترقيهما الجديد في التعديل الدستوري لسنة 2016، تعتبر حماية لمشروع قانون منح رخصة الميزانية الحكومي من أي عائق برلماني أو تشويه في كثير من الأحيان سياسي ديمagogي، انتخابي.

إن لجوء الحكومة إلى تفعيل أحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هو لجوء سياسي ، يجعلها تستأثر بالوظيفة التشريعية في المجال المالي و تعطل دور البرلمان كسلطة تشريعية، ذلك ان الحكومة تمثل مبدئيا الأغلبية داخل البرلمان، مما يفترض دعم الإختيارات الموضوعة من قبلها.

كما ان الحكومة عندما ترفض التعديلات بناء على الدستور، فإنها لا تعلل رفضها، بمعنى أنها لا تبين مكامن الإختلال في التوازنات المالية و الذي يمكن أن يحدث بسبب التعديل المقترح على أحد بنود المشروع¹.

المطلب الثاني: خصوصية التصويت والمصادقة على قانون منح رخصة الميزانية

في الحقيقة أن الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني والجلسة العامة لمجلس الأمة، لا تتم في نفس الوقت بل على التوالي.

ذلك أن المناقشة العامة لمجلس الأمة تكون منصبة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني².

¹الشرقاوي السموني، قانون المالية و إشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 51 و 52، أكتوبر 2003، ص 74.

² طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي 16-12، و المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

و يصوّت مجلس الأمة على مشاريع و اقتراحات القوانين المحالة عليه طبقاً لأحكام المواد 137 و 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لذلك فالغرفة الأولى تمارس سلطة تأسيس القوانين، والغرفة الثانية تمارس سلطة الاعتراض عليها¹.

مع ملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 137 لم يجعل هذه القاعدة ثابتة، بل قدّم استثناء عنها. على أن المصادقة على القوانين تستلزم مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) أو حل الخلاف بين غرفتي البرلمان (الفرع الثاني) على أن قانون منح الرخصة يعرف خصوصية في حالة عدم المصادقة (الفرع الرابع). كما أن المصادقة على رخصة الميزانية لها آثار و قيمة قانونية (الفرع الثالث)

الفرع الأول: التصويت على قانون منح رخصة الميزانية

إن التصويت على قانون منح رخصة الميزانية يستلزم نصاب تصويت يختلف من الغرفة السفلى عن الغرفة العليا (أولاً) مع تحديد نمط و اجراءات التصويت (ثانياً)

أولاً: تصويت غرفتي البرلمان

إن تصويت غرفتي البرلمان حتى يكون قانونياً لا بد من توفر نصاب قانوني يختلف من غرفة لأخرى.

¹ابن عيو فتحة، المرجع السابق، ص 40.

1. نصاب تصويت المجلس الشعبي الوطني

لم يشترط القانون نصاب تصويت خاص بقانون منح رخصة الميزانية، لذلك نعود للقانون المشترك الذي يحدد نصاب التصويت، وهي المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، و كذا القانون العضوي 16-12، بالإضافة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. يقصد بنصاب التصويت عدد الأعضاء اللازم للتصويت على النص، وهي الأغلبية البسيطة أي أكثر من نصف عدد الأعضاء.

فلا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل، واثنى عشر (12) ساعة على الأكثر. ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين، على أن تتم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية تصويت، و لا يمكن أن تتم إلا رقابة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة¹. على أن أن تصويت النائب شخصي، في حالة غياب أحد النواب يمكن له أن يوكل أحد زملائه للتصويت بالنيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد².

2. نصاب تصويت مجلس الأمة

نفس الملاحظة في كون القانون لم يشترط نصاب تصويت خاص بقانون منح رخصة الميزانية، لذلك نعود إلى القانون المشترك الذي يحدّد نصاب التصويت.

1 طبقا للمادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 طبقا للمادة 63 الفقرات 3،4،5، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

كانت المادة 3/120 تشترط نصاب $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة على الأقل حتى ينتج التصويت أثره القانوني المتمثل في المصادقة، لذلك فأغلبية $\frac{3}{4}$ هي الأغلبية المطلقة. في حين أن المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تشترط نصاب أغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية، على أن تتم مراقبة النصاب قانون قبل البت في عملية التصويت¹. على أن تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي، وفي حالة غياب أحد الأعضاء يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد².

ثانيا: أنماط و إجراءات التصويت

يقرر مكتب الغرفتين بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، أنماط الاقتراع إما:

- الاقتراع العلني: بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية.
- الاقتراع السري.

أما طريقة التصويت على قانون منح الرخصة، فهي في الحقيقة تختلف باختلاف النصوص الدستورية والقانونية لكل دولة. فنجد دول تتبنى نظام تصويت دقيق جدا،

1 طبقا للمادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 طبقا للمادة 74 الفقرات 3،4،5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

فالتصويت يكون على كل بند لذلك على الحكومة أن تلتزم و تتقيد بالحد المعين في كل بند. بينما دول أخرى تتبنى نظام تصويت أقل تفصيلا تجد معه الحكومة الحق في توزيع الاعتمادات داخل الأبواب و الفصول.

نص المشرع الجزائري على نمط التصويت الإجمالي من قبل البرلمان على الإيرادات و النفقات العمومية الواردة في الميزانية العامة للدولة، حيث تنص المادة 70 من القانون 84-17 المعدلة بالمادة 02 من القانون 88-05 المتعلق بقوانين المالية على مايلي:

« تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي. و فضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية على ما يلي:

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع.
- إيرادات و نفقات كل ميزانية ملحقة.
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخرينة».

إن هذه الطريقة غير المفصلة المكرسة من طرف المشرع الجزائري، وإن كان الهدف منها التخفيف من حدة المصادقة البرلمانية، فإنها تفتح المجال واسعا أمام الحكومة في توزيع الاعتمادات و نقلها من باب إلى آخر و من فصل إلى فصل. أما من بند إلى بند فحدث و لا حرج، ناهيك عن الفصل الخاص بالتكاليف المشتركة الذي ترصد فيه

مبالغ كبيرة جدا، قد تصل إلى ربع 1/4 الميزانية الخاصة بالتسيير¹. بالتالي يكون من السهل على الحكومة أن تتهرب من الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء

بعد أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على قانون منح رخصة الميزانية، يحيله رئيس المجلس في ظرف 10 أيام إلى رئيس مجلس الأمة. ففي حالة الموافقة عليه فقد تمت المصادقة، لكن قد يحدث عدم موافقة أغلبية أعضائه الحاضرين، مما يعني أن هناك خلاف بين غرفتي البرلمان، الأمر الذي يتطلب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء، و هذا طبقا للمادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016: «...و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر يوما (15)، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما».

وتجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول، طبقا للقواعد العامة المطبقة على القوانين العادية، في أجل خمسة عشر (15) يوما، فإن القانون العضوي 16-12 حدد أجل ثمانية (08) أيام للبت في الخلاف.²

وهذا نظرا للطابع الاستعجالي لقانون المالية السنوي، وتجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة النص محل خلاف بالتناوب إمّا في مقر المجلس الشعبي الوطني،

¹ محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 286.

² نص المادة 4/44 من القانون العضوي 16-12: «في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه».

وإما في مقر مجلس الأمة. و تقوم اللجنة في تقريرها باقتراح نص حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف.

و في الحقيقة فإن هذه الأحكام موضوع الخلاف قد تكون بسيطة أو جوهرية. و الخلاف البسيط هو الخلاف التقني أو الإجرائي سهل التجاوز من قبل اللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء، يرتبط بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية أو بترتيب احكامه من حيث الشكل، ويتم تسويتها بسرعة و سهولة.

أما الخلاف الجوهري فهو خلاف شديد و حاد بين الغرفتين. وهو ذو أبعاد أيديولوجية يقع عادة في حالة اختلاف لانتداب السياسي للأغلبية المطقة في كلتا الغرفتين انطلاقا من اخلاف المنطلقا الفكرية السياسية و البرامجية لكل منهما¹.

و في حالة استمرار الخلاف، قد يصل الأمر حسب نص المادة 6/138 من تعديل 2016 إلى سحب النص، لذلك نتساءل هل تطبق حالة سحب النص على قانون منح رخصة الميزانية؟

يصعب تصور تطبيق هذا الحكم على قانون منح رخصة الميزانية وهو سحب النص محل الخلاف، رغم تصورنا لإمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان فلا نعتقد بأن الحكومة التي بادرت بإعداد قانون منح رخصة الميزانية و دافعت عنه أمام البرلمان، و قطعت أشواطاً من أجل الحصول على رخصة الميزانية تسحب النص.

¹كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، فندق الأوراسي، الجزء الأول، نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 67 . 65.

كذلك بالرجوع لأحكام المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المدرجة تحت عنوان التصويت على قانون المالية، تحدثت عن عدم المصادقة، و التي يفهم منها أن حالة حدوث الخلاف يترتب عنها عدم المصادقة و ليس سحب، فعدم المصادقة لها أحكام قانونية خاصة في مجال قانون منح رخصة الميزانية.

الفرع الثالث: آثار المصادقة البرلمانية على رخصة الميزانية

باعتقاد مشروع قانون المالية للسنة، يكون البرلمان قد منح الرخصة للحكومة بالبداية في التنفيذ، غير أن للمصادقة قيمة قانونية (أولاً) و يترتب عنها نتائج(ثانياً).

أولاً: القيمة القانونية للمصادقة على منح رخصة الميزانية.

إن القيمة القانونية للمصادقة على النفقات العمومية تعني فقط فتح الاعتمادات ، حيث أن ترخيص البرلمان لا يعني إلزامية الإنفاق، وإنما يعني أن الترخيص بفتح الاعتماد المالي، ويترك الخيار للسلطة التنفيذية بين أن تتفق أولاً تتفق¹. ذلك أن قانون منح رخصة الميزانية لا يخلق حقوقاً مكتسبة للغير أو حتى للميزانية الموالية.

وعليه فالسلطة التنفيذية ليست مجبرة على استعمال الاعتمادات المخصصة بكاملها، لأن المصادقة على النفقات تعني فتح الاعتمادات بحدّها الأقصى الذي على الحكومة أن لا تتعداه²، لذلك يمكن مثلاً لوزير المالية أن يتخذ قرار بإلغاء الاعتمادات التي لم تستعمل.

1محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص293.

2عبد القادر تيعلاتي، المرجع السابق، ص233.

في حين أن القيمة القانونية للمصادقة على الإيرادات العمومية تحمل معنى الإلزام على عاتق الحكومة و ليس الترخيص، و لذلك ما نجده في المادة الأولى من قانون المالية لكل سنة مثلا المادة الأولى من قانون المالية لسنة 2013 تنص: «...يواصل في سنة 2014 تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة و الضرائب غير المباشرة و الضرائب المختلفة، و كذا كل المداخل و الحواصل الأخرى لصالح الدولة، طبقا للقانون و النصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

كما يواصل خلال سنة 2014، طبقا للقوانين و الأمر و المراسيم التشريعية والنصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تحصيل مختلف الحقوق والحواصل و المداخل المخصصة للحسابات الخاصة للخزينة و الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية و الهيئات المؤهلة قانونا».

فالزامية التّحصيل مطلقة تخص نوعية الإيرادات ولا تخص مقدارها، ذلك أن الرقم الوارد في قانون المالية ليس له إلا صفة تقديرية و يمكن تجاوزه.¹

على هذا نقول بأن المصادقة على الإيرادات لا تنشئ في حد ذاتها الإلزام الجبائي، فهو مجرد إجراء شرطي لوضع التزام موجود و سابق حيز التنفيذ.²

¹ محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 294.

² عبد القادر تيعلاتي، المرجع السابق، ص 233.

ثانيا: نتائج المصادقة البرلمانية

في الحقيقة أنه يترتب على المصادقة البرلمانية نتائج هامة نذكر منها:

- أنه من المبادئ الأساسية في قانون الميزانية مبدأ عدم تخصيص الموارد لأوجه معينة من الإنفاق، لكن الأمر يختلف فيما يتعلق بالنفقات. إذا القاعدة هي تخصيص الاعتمادات المقررة في قانون المالية لأوجه معينة أو ما يسمى "مبدأ التخصيص في النفقات العمومية"، ذلك أنه لا يمكن تصوّر ترخيص برلماني ينصّ على المبلغ الإجمالي للنفقات و يترك الحرية الكاملة للحكومة في التوزيع على الوزارات والإيرادات، بل لابد من توزيع النفقات و تخصيصها على أبواب. وكلّما اعتمدت قاعدة التوسّع و التّفصيل في توزيع النفقات كلّما كان في المقابل تقييد لحرية الحكومة.

ولقد أشارت المادة 72 من القانون 84-17 إلى هذا المبدأ بنصها: «لا يجوز تعديل التوزيعات المحددة طبقا للمادة 71 أعلاه، إلا حسب الشروط المنصوص عليها في هذا القانون».

و في حقيقة أن المشرع الجزائري لم يساير الاتجاه الحديث القاضي بعدم المبالغة في تخصيص النفقات مع أجل اعطاء الحكومة نوع من الحرية والمرونة في تسيير المرافق العمومية، بدءا من النص على التصويت الإجمالي عليها من قبل البرلمان إلى تخصيص فصل للأعباء المشتركة، إلى توزيعها و تعديلها و إعادة استعمالها و حتى

إلغائها عن طريق التنظيم.¹ ويترتب على هذا مبدأ تخصيص النفقات العمومية عدة نتائج هامة.²

- لا يجوز أن يتعدى الانفاق العام للحكومة الحد الأقصى المسموح به من طرف قانون المالية و المصادق عليه من طرف البرلمان.

- لا يجوز لأي أمر بالصرف أن يتجاوز الاعتمادات المرصودة لنفقة معينة في أحد الفصول، و يعتمد إلى تغطيتها بواسطة الاعتمادات المرصودة في فصول أخرى، تطبيقاً لقاعدة أنه لا يجوز نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل إلا بقانون.³

- لا يجوز استعمال الاعتمادات المفتوحة لغير الغاية التي رصدت من أجلها، كأن تستعمل الاعتمادات المفتوحة للمرتبات في شراء لوازم تسيير مرفق.

- لا يجوز لأي أمر بالصرف أن يعقد نفقة لا اعتماد لها في قانون المالية و إذا نفذت الاعتمادات المرصودة في أحد الأبواب أو الفصول، تعين عليه قبل الإقدام على أي نفقة أن يطلب عن طريق الحكومة اعتماداً إضافياً من البرلمان.

- لا يجوز أن تضاف إلى اعتمادات دورة مالية (سنة مالية) اعتمادات باقية بدون استعمال من دورة مالية سابقة، لكن يمكن إعادة استعمالها لتغطية النفقات الإجبارية طبقاً للمادة 1/22 من القانون 17-84

1سوف نتناول هذه النقطة لاحقاً، الوسائل التنظيمية التي تعدل رخصة الميزانية.

2محمد صالح فنينيش، المرجع السابق، ص291.

3أنظر المادة 75 من القانون 17/84 و التي تنص: «لا يجوز صرف أية نفقة بما يتجاوز مبلغ الاعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، ما لم تنص أحكام شريعة على خلاف ذلك».

- كما يترتب على المصادقة البرلمانية أنها تعطى للحكومة لمدة محدودة تقدر بسنة واحدة فقط، و هو ما يسمى بمبدأ السنوية، و يترتب عن تطبيق هذا المبدأ نتائج¹.
- أن يكون الترخيص بتحصيل الموارد و صرف النفقات عن سنة واحدة.
 - أن يتجدد هذا الترخيص كل سنة.
 - أن تتوقف مبدئيا عمليات تحصيل الموارد في اليوم الأخير من السنة إلى أن يتجدد الترخيص.
 - أن تلغى الاعتمادات الغير مستعملة في اليوم الأخير من السنة (سنتين من ذلك نفقات التجهيز).

الفرع الرابع: إجراءات استثنائية في حالة عدم المصادقة

إن التصويت و المصادقة على قانون منح رخصة الميزانية من طرف غرفتي البرلمان يعدّ منحا لرخصة الميزانية، وبذلك ينتهي دور البرلمان و يحول النص إلى رئيس الجمهورية لإصداره. و هذا طبقا لأحكام المادة 144 من دستور 1996 المعدل و المتمم².

و لكن قد يحدث أن لا تتمّ المصادقة على قانون منح رخصة الميزانية، و هذا راجع لأسباب يمكن أن نذكرها في الحالات التالية:

1 بلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص144 .
¹ تنص المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016: «يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه».

- عدم المصادقة ناتجة عن رفض مشروع قانون المالية السنوي، قد يتصور عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون منح رخصة الميزانية. وهي حالة متصورة ما دام أن من يملك سلطة المنح يملك سلطة الرفض، غير أنها مستحيلة الحدوث في ظل التركيبة البرلمانية الحالية.

- عدم المصادقة الناتجة عن عدم مصادقة مجلس الأمة، فيمكن تصوّر تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية السنوي و عدم مصادقة مجلس الأمة.

- عدم المصادقة الناتج عن حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان.

ففي كل هذه الحالات النتيجة التي نتوصل إليها هو عدم المصادقة و بالتالي عدم منح البرلمان لرخصة الميزانية.

في ظل هذه النتيجة أقرت المادة 10/138 من دستور 1996 المعدل و المتمم حلا دستوريا، تقاديا لحالة الانسداد التشريعي، تتمثل في إصدار رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

و عليه فإن سلطة البرلمان في مجال قانون منح رخصة الميزانية ليست كاملة أو خالصة. ذلك أن هناك سلطة أخرى تتمثل في رئيس السلطة التنفيذية يتمتع باختصاص مالي تكميلي ، يرى البعض أنه لاتنافسي لاختصاص البرلمان¹، و لكنه

1 عسو منصور، السلطات المالية للبرلمان، مقال منشور في مجلة القانون و الإقتصاد -المغرب، العدد 20، سنة 2003، ص 72.

في حقيقة الأمر اختصاص تهديدي. فإن لم يصادق البرلمان على قانون منح رخصة الميزانية يصدر رئيس الجمهورية المشروع المقدم من طرف الحكومة بموجب أمر.

فتساءل عن أساس هذه السلطة الدستورية لرئيس الجمهورية؟ و عن الطبيعة القانونية لقانون منح رخصة الميزانية الصادر بموجب المادة 10/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016؟

أولاً: أساس السلطة الدستورية لرئيس الجمهورية

إن السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية السنوي بموجب أمر رغم عدم المصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية، لا تجد أساسها في كون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وبذلك بالنتيجة هناك هيمنة السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية.

و انما تجد أساسها في تغليب المصلحة العامة، مادام أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة، وهو حامي الدستور.¹

كما أنه يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور، هذه السلطة التي تجعله حكماً بين السلطات، و تسمح له بالتدخل بوصفه الجهاز الوحيد الذي يضمن ديمومة الدولة كمجسد لوحدة الأمة، و كمثل مباشر لها إذ يستمد منها مشروعيتها.²

1 طبقاً للمادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016: «يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، و هو حامي الدستور».

2 أسّي نزيّم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقاً من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر، 2003، ص76.

و عليه فإن متطلبات ضمان استمرارية الدولة و تصريف شؤونها في ظل
الوضعيات التي يتعطل فيها ، لسبب أو لآخر الأداء البرلماني أو تقتضي المصلحة
العليا للبلاد حلول سلطة الرئيس محل المؤسسات الدستورية الأخرى، ومن بينها
البرلمان¹.

لذلك فان قانون منح رخصة الميزانية المجسد في قانون المالية السنوي نظرا لكونه
مقيد من حيث الآجال الزمنية، و ضمانا لاستمرارية سير المرفق العام، يحتم أن يكون
قانون منح رخصة الميزانية جاهزا للتنفيذ في الفاتح من جانفي.

على أننا لابد أن نفرّق بين حالة عدم المصادقة السالف ذكرها، و التي يترتب عنها
إصدار قانون المالية السنوي بموجب أحكام المادة 10/138 من التعديل الدستوري
لسنة 2016، و حالة عدم الاعتماد الناتج عن تأخر الحكومة أو تأخر البرلمان.

ذلك أن هذه الحالة الأخيرة يترتب عنها تفعيل أحكام المادة 69 من القانون 84-17
بالجوء الى تقنية الاثني عشرية، إلى غاية ما يتم المصادقة على قانون المالية فهما
حالتين مختلفتين.

ثانيا: الطبيعة القانونية للأمر الصادر بموجب المادة 10/138 من الدستور

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بموجب أحكام المادة 142 من
دستور 1996 المعدّل و المتمّم و التي تنص: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في
مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية،
بعد أخذ رأي مجلس الدولة».

1 عسو منصور ، المرجع السابق، ص 72.

في الحقيقة أن إصدار قانون المالية السنوي بموجب أمر تطبيقاً للمادة 10/138 ،
يختلف من حيث الطبيعة القانونية عن الأوامر التي تصدر بموجب أحكام المادة 142
من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لذلك تتحول صلاحية رئيس الجمهورية من حق بموجب المادة 142 إلى التزام
بموجب المادة 10/138، ويتضح ذلك لنا جلياً من خلال المصطلحات المستعملة، ففي
حين استعملت المادة 142 لرئيس الجمهورية بمعنى "يحق له" في حين أن المادة
10/138 أدرجت عبارة "يصدر رئيس الجمهورية" التي تفيد معنى الأمر و الإلزام.¹

و بالتالي إن الأمر الصادر بموجب المادة 10/138 له قوة قانونية ذاتية، في حين
أن الأمر الصادر بموجب المادة 142 يكتسب قوة قانونية متوقفة على الموافقة اللاحقة
عليه من طرف البرلمان.² في الأخير نشير تسأول:

هل يحق لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية على قانون منح رخصة الميزانية؟

تنص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016: «يمكن رئيس الجمهورية أن
يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً
المالية لتاريخ إقراره. و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلاّ بأغلبية ثلثي (2/3)
أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة».

¹أمالوا نبيل، المرجع السابق، ص 143.

²سوف نفصل في ذلك في الباب الثاني، الفصل الأول، المطلب الثاني من المبحث الأول.

إن طلب إجراء مداولة ثانية هو حق دستوري لرئيس الجمهورية القوانين، و لكننا نعتقد بأن قانون منح رخصة الميزانية، يستثنى من ذلك، فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية على قانون منح الرخصة لعدة أسباب:

- فكرة الآجال الدستورية التي تقيّد قانون منح رخصة الميزانية.

- ان مشروع قانون منح رخصة الميزانية، هو مشروع حكومي تم تداوله داخل مجلس الوزراء، و أخذ رأي مجلس الدولة.¹

- السبب الثالث و هو الأهم بالنسبة لنا هو أن المادة 145 من دستور 1996 المعدّل و المتمّم اشترطت نسبة (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و في حالة عدم الحصول على هذه النسبة فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر قانون منح رخصة الميزانية بأمر. إذن فما هي القيمة القانونية لطلب إجراء المداولة الثانية.

و حتى في حالة حدوث معاشة بين رئيس الجمهورية و البرلمان فقانون رخصة الميزانية يصدره رئيس الجمهورية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه.

و بالنتيجة نعتقد أنه من خصوصية رخصة الميزانية أنها تمنح بقانون يتميز أيضا عن القانون العادي بأنه لا يخضع لإجراء المداولة الثانية.

1طبقا للمادة 3/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و التي تنص: «تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة».

و في خاتمة الباب الأول نصل بالنتيجة أن من خصوصية رخصة الميزانية أنها تمنح بموجب قانون صادر عن البرلمان، هذا القانون أيضا له خصوصيات تميزه عن القانون العادي، فقانون منح رخصة الميزانية في الأساس هو عمل إداري تتفرد الحكومة بإعداده.

و يتولى البرلمان مناقشته و التصويت عليه في اجل خمسة و سبعون (75) يوما. ويتولى رئيس الجمهورية اصداره حتى و لو لم يوافق عليه البرلمان، و هذا بموجب أمر له قوة قانون المالية، و لا يحتاج للموافقة اللاحقة، كما لا يمكن أن يطلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية حوله.

و بالنتيجة فخصوصية قانون منح رخصة الميزانية، أنه قانون يتمتع بحصانة تامة وكاملة.

الباب الثاني

خصوصية التعديل و الرقابة على

رخصة الميزانية

من خصوصية رخصة الميزانية الممنوحة من طرف البرلمان، أنه يمكن تعديلها بوسيلتين، يمثل قانون المالية التكميلي إحداها. هذا الأخير هو أيضا قانون ترخيصي، ذلك أنه لا بدّ من ترخيص من قبل السلطة التمثيلية للحكومة للبدء في تنفيذه، إلا أنه قانون ترخيصي تعديلي لقانون الرخصة الاصلية و هو قانون المالية السنوي.

قانون المالية التكميلي تجاوز إمكانية تعديله للرخصة الأصلية للمساس بها من خلال ادماج الحكومة فيه لمواضيع تخرج عن المالية العمومية على العموم، و تخرج عن الرخصة الأصلية على الخصوص.

بالإضافة إلى صدور قانون المالية التكميلي بأمر تشريعي تطبيقا لأحكام المادة 124 من دستور 1996، على أنه يمكن للحكومة أن تعدّل الرخصة أيضا بموجب وسائل تنظيمية حدّدها القانون 84-17 (الفصل الأول).

كما أن من خصوصيات رخصة الميزانية أنه يجب إجراء رقابة عليها، فما دام أن النفقات العمومية و الإيرادات العمومية تشكلان العناصر الهامة للتوازن المالي، فإن الرقابة عليها يكون الهدف منها التحقق من أن الإنفاق قد تمّ بالشكل الذي وافقت عليه السلطة التشريعية.

أما بالنسبة للإيرادات العمومية يكون الهدف هو التأكيد من أن تحصيل مختلف الإيرادات تمّ كما ورد في الإطار القانوني لرخصة الميزانية " قانون المالية للسنة " وإزالة العقبات التي تعترض عملية التحصيل.

لذلك تشكل الرقابة على رخصة الميزانية، من الناحية السياسية دعامة أساسية في احياء الدور الرئيسي للسلطة التشريعية الممثلة للشعب في الرقابة على أعمال السلطة

التنفيذية المكلفة دستوريا و قانونيا بتنفيذ رخصة الميزانية بإلزامها باحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

أما من ناحية اقتصادية فإن الهدف من الرقابة، فتتمثل في كفاية استخدام الأموال العمومية و التأكد من استعمالها على أفضل وجه، مما يحقق النفع العام و عدم إسرافها و إنفاقها في الأوجه غير المشروعة، وذلك للمحافظة على المال العام من كل تبذير وإهمال، و هذا ما يحارب كل أشكال الفساد الإداري و الاجتماعي بمختلف صورة كالرشوة، السرقة، الإهمال كهدف اجتماعي.

و عليه فتمارس الرقابة على رخصة الميزانية من طرف عدّة أجهزة متخصصة ، تستمدّ هذه الرقابة طبيعتها منها ، فهي رقابة إدارية تمارس من طرف الإدارة ذاتها التي أعدت مشروع قانون منح رخصة الميزانية و من طرف عدّة أجهزة متخصصة تابعة لها. كما تمارس ايضا عليها رقابة مزدوجة إدارية وقضائية متخصصة من طرف مجلس المحاسبة.

أما الجهة الرقابية الاخرى التي تباشر الرقابة السياسية الممارسة فهي البرلمان صاحب الرخصة ، لذلك فإن رقابته لا يمكن تعويضها من طرف أية جهة رقابية كانت، و هي تمارس بموجب قانون يوصف في فرنسا بأنه قانون مالية من نوع خاص، وهو قانون تسوية الميزانية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

خصوصية تعديل رخصة الميزانية

إن رخصة الميزانية الممنوحة من طرف البرلمان للحكومة، تحمل إمكانية التعديل بوسيلتين مختلفتين تحملان خصوصية السلطتين الصادرتين عنهما. فيمكن تعديلها بواسطة قانون المالية التكميلي، و الذي تلجأ إليه الحكومة قصد تصحيح التقديرات الأولية السابقة. فإذا انطلقنا بأن تحديد النفقات السنوية هو تقديري، و بالتالي قد يفهم أن الأساليب الفنية المعتمدة في التقدير ليست دقيقة و هذا شيء منطقي، فهي مرتبطة بتقلبات قد يصعب التحكم فيها أو حتى تحديدها مسبقاً، كظرف زلزال أو فيضان يرفع من نفقات الدولة. و لكن عندما يتكرر قانون المالية التكميلي في كل سنة، هنا لا نعتقد أننا أمام سوء تقدير للنفقات العامة للدولة، و لا عدم دقة الأساليب الفنية المعتمدة في التقدير، و إنما سبب الظاهرة هو سياسي يستهدف من ورائه تقليص حجم العجز الفعلي للميزانية وقت مناقشة قانون المالية السنوي حتى لا يلفت الانتباه، و إجراء تغيير في هيكلها لاحقاً و إدخال جميع المواضيع التي يصعب أو التي قد تجد معارضة في طرف النواب، و إدخال حتى مواضيع أجنبية عن مواضيع المالية، عن طريق قانون مالية تكميلي.

حيث يسمح هذا القانون من حيث الواقع العملي للوزراء بطلب اعتمادات جديدة خلال السنة، علماً أن الوزير لو طلب هذه الاعتمادات لوزارته داخل مشروع قانون منح رخصة الميزانية سترفض لا محالة، لذلك يتم التقليص من الغلاف المالي المخصص لوزارته عند المصادقة البرلمانية، ليعوض فيما بعد بواسطة قانون مالية تعديلي (المبحث الأول).

كما يمكن تعديل رخصة الميزانية أيضا بوسائل تنظيمية تختص بها السلطة التنفيذية حدّدها القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية ، الوسائل التنظيمية تتمثل في تقنية نقل الإعتمادات و تحويلها ، و إمكانية إحداث الحكومة لفصول جديدة لم تتضمن في قانون الرخصة الاصلية و لما فيه من مساس بسيادة البرلمان.

كما سمح القانون 17-84 للحكومة ان تتدخّل لتصحيح هذه الإعتمادات سواء بإلغائها، أو إعادة استعمالها و لكن لم يقدم الضمانات الأساسية لحماية رخصة الميزانية من تعسف السلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تعديل رخصة الميزانية من خلال قانون المالية التكميلي¹

إن قانون المالية التكميلي² هو الإطار القانوني الوحيد الذي يسمح له بتعديل رخصة الميزانية، و هذا انطلاقا من نفس المادة 04 من القانون 84-17 المعدّل و المتمم و التي تنص: « يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدّلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية ».

وتلجأ الحكومة لهذا الاجراء قصد تصحيح التقديرات السابقة، وذلك لعدة أسباب قد تكون اقتصادية مفاجئة كتغير سعر البترول، أو سياسية كتغيّر في الأغلبية البرلمانية

1 إن فكرة القوانين المالية التكميلية ليست حديثة، حيث تميزت الفترة الممتدة ما بين 1814-1851 بضرورة حصول الحكومة على ترخيص من البرلمان لتنفيذ و إمكانية الخروج عن ذلك في حالات استثنائية، لكن تغير الأمر ما بين 1852-1870، و أصبحت القوانين التكميلية تتخذ كآلية للمصادقة على اعتمادات الحكومة، واسترجع البرلمان صلاحياته بصور الأمر التنظيمي ل 2 يناير 1959 المتضمن قوانين المالية « إلزامية الحصول على ترخيص » أنظر: زيوش رحمة، المرجع السابق، ص 29-30.

2 و عرف قانون المالية التكميلي في الجزائر خلال مرحلة (1962-1984) عدم استقرار شكلي و موضوعي أدى إلى إفلاته من تصنيف محدد.

على مستوى الشكل يسجل تسمية أول قانون غير أحكام قانون مالية للسنة ب « قانون مالية ... يعدّل »، هو القانون رقم 63-110 المتضمن تعديل قانون مالية سنة 1962. سنة 1965 صدر «قانون مالية تكميلي»، كذلك في سنة 1966 صدر « أمر ... يعدل و يكمل » الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1966، سنة 1980 يظهر «قانون المالية التكميلي» من جديد.

على مستوى الموضوع عرف قانون المالية التكميلي عدم استقرار أيضا، لم يقتصر على تكميل قانون المالية للسنة، لكن شمل تقنين إجراءات مالية، تعديل صلاحيات وزير المالية الخ....

عدم الاستقرار الشكلي و الموضوعي يدفعنا للقول بأن القانون الجزائري تميز بزمينين: زمن أول: تميز بنزعة لإلغاء قانون المالية التكميلي كصنف لقوانين المالية، يتمتع بموضوع و شكل محدد، ظهرت هذه النزعة خاصة بعد قانون المالية لسنة 1966.

و زمن ثاني: بدأ مع دستور سنة 1976 مع رجوع الاهتمام الشكلي بقوانين المالية ظهرت نزعة لتأسيس قانون المالية كصنف لقوانين المالية . لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى برطال حمزة، المرجع السابق، ص 41-42.

نتيجة انتخابات، أو اجتماعية¹. كل هذه الظروف الاقتصادية و الاجتماعية تؤدي إلى ضرورة إعادة النظر في رخصة الميزانية الأصلية الممنوحة في إطار قانون المالية السنوي، بواسطة آلية قانون المالية التكميلي من أجل إعادة التوازن للميزانية².

و بذلك أصبحت المصادقة على قانون المالية التكميلي بهدف الحصول على اعتمادات اضافية يكتيف على أنه من بين الأعمال التشريعية للمصادقة على برنامج الحكومة³. حيث يسمح هذا القانون من حيث الواقع العملي للوزراء بطلب اعتمادات جديدة خلال السنة، علما أن الوزير لو طلب هذه الاعتمادات لوزارته داخل مشروع قانون منح رخصة الميزانية سترفض لا محالة، لذلك يتم التقليل من الغلاف المالي المخصص لوزارته عند المصادقة البرلمانية، ليعوض فيما بعد بواسطة قانون مالية تعديلي.

و يثير قانون المالية التكميلي اشكاليتين، تتعلق الأولى بإمكانية مساهمته بالرخصة الأصلية (المطلب الأول). أما الإشكالية الثانية فتتعلق بصوره بموجب نص المادة 142 من دستور 1996 المعدل و المتمم (المطلب الثاني) .

1 عبد القادر تيعلاطي، المرجع السابق، ص51.

2Allaire Frédéric, Les lois de finances rectificatives sont-elles un maillon nécessaire pour assurer le chaînage vertueux des lois de finances ? R.F.F.P. N°98. 2007. P181-183. Et voir aussi Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, op.cit. p 257.

3Allaire Frédéric, op.cit., p 185-189.

المطلب الأول: تجاوز قانون المالية التكميلي إمكانية تعديل رخصة الميزانية

للمساس بها

إن الحكومة عند تنفيذها للميزانية المرخص لها بها من طرف البرلمان، قد تحتاج إلى اعتمادات مالية إضافية، و للحصول عليها لا بد لها من أن ترجع إلى السلطة المختصة بمنح الرخصة الأصلية، و هو البرلمان للمصادقة و إجازة المبالغ المالية المطلوب إضافتها في صورة قانون مالية تكميلي¹. وبمناسبة تقديمه يمكن للبرلمان أن يطلب من الحكومة توضيحات حول ظروف تنفيذ الميزانية و مستويات الانفاق والجباية وسير مصالح المالية وغير ذلك من البيانات التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة الوضعية المالية والتدخل لتكييفها ، وفق ما تقتضيه المصلحة العامة².

و نظرا لثقل جدول أعمال غرفتي البرلمان في الفترة التي تقدم فيها مشاريع قوانين المالية التكميلية، يلاحظ أن مرور هذه القوانين لا يلفت النظر نظرا لطابعها الإستعجالي و عدم التعاطي البرلماني الجيد معها، ما دام أن اهتمام البرلمان ينصب أساسا على قانون منح رخصة الميزانية الأصلية المؤطر في قانون المالية السنوي³.

هذا القانون باعتباره تعديلا و تكميلا لقانون منح رخصة الميزانية، تسري عليه نفس المصادقة الشكلية للبرلمان، إلا أن إجراءاته تعرف تكييفا و تلبينا من حيث الآجال⁴.

1 نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، المرجع السابق، ص 88.

2 منصور عسو، قانون الميزانية العامة، دار النشر المغربية، الرباط، الطبعة الأولى، 2005، ص184.

3 عبد القادر تيعلاتي، المرجع السابق، ص 245.

4 راجع ما سبق في فكرة «الآجال الدستورية».

إلا أنه تجدر الإشارة أن الأجهزة الإدارية في الدولة، عادة ما تبدأ في تحضير مشاريع ميزانياتها الإضافية ابتداء من شهر مارس من السنة المالية الجارية.¹

لذلك فنحن نعتقد بأن قانون المالية التكميلي هو في الحقيقة قانون عادي متميز. فهو قانون عادي عند ترتيبه داخل الهرم التدريجي، أقل مكانة من القانون العضوي، وأعلى مرتبة من التنظيم. ولكنه يتميز عن غيره من القوانين العادية داخل نفس مرتبة الهرم التدريجي، ذلك أنه يأتي خصيصاً و فقط لتعديل قانون منح رخصة الميزانية، لذلك فهو يحترم جميع خصوصيات قانون منح رخصة الميزانية، من حيث الإجراءات والمصادقة والإصدار.²

و يظهر لنا تجاوز قانون المالية التكميلي إمكانية تعديل رخصة الميزانية للمساس لها، من خلال سعي الحكومة لإدماج مواضيع أجنبية عن المالية العمومية بصفة عامة (الفرع الأول) و أجنبية عن قانون الرخصة الأصلية في هذا الأخير تعدي على رخصة الميزانية الأصلية، يجعل فيه إمكانية لتحوّل الرخصة التعديلية إلى رخصة أصلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إدماج مواضيع أجنبية عن المالية العمومية

في الحقيقة أن هذه الفكرة تحمل معنيين، فالمعنى الأول أن الحكومة تسعى لإدماج مواضيع أجنبية عن موضوع المالية العمومية، وهذا ينصب على قانون الرخصة

1 باهي مراد، المرجع السابق، ص 48.

2 نفس نتناول لاحقاً، إشكالية إصدار قانون المالية التكميلي بموجب أحكام المادة 124 من الدستور التي تطبق على قانون المالية السنوي.

الأصلية (أولاً)، كما ينصب على قانون الرخصة التعديلية (ثانياً)، وهذا فيه مساس بسيادة البرلمان التي أكدت عليها المادة 112 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

أولاً: فيما يخص قانون الرخصة الأصلية

إن مجال و مضمون قانون المالية السنوي حددها القانون المتعلق بقوانين المالية 84-17، في نص المادة 67 منه، و التي بينت بأن قانون المالية يحتوي على جزأين متباينين، يتضمن:

الجزء الأول: الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، و بالطرق و الوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، و تسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية و الخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية.

و يقترح في **الجزء الثاني** المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة، و الموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، و على كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

كذا المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس مال، و كذا الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بصدد كل ميزانية ملحقة، الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة، و كذا الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على المحتويات التي ينص عليها هذا القانون.

و عليه فيفترض أن يقتصر مجال الميزانية التي يرخصها البرلمان على الأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد و صرف النفقات التي تضمن سير المصالح

العمومية في حدود التوازنات المالية، إلا أن ما هو موجود عمليا هو عدم محدودية واتساع محتوى قوانين المالية¹، حيث أنها أصبحت تحتوي تقنيات جديدة، و تعدل وتلغي تشريعات مستقلة، بل أكثر من ذلك أصبحت تستخدم من أجل التشريع في مجالات ليست لها علاقة بالمالية العمومية².

و تجدر الإشارة هنا أن السلطة التنفيذية قد تنتهز أحيانا فرصة تقديم قانون منح رخصة الميزانية للبرلمان للاعتماد فتلحق به تشريعات حقيقية، أي قوانين من حيث الشكل والمحتوى. و في مثل هذه الحالة ينطوي قانون منح رخصة الميزانية على عنصرين متميزين تمام التمييز: الميزانية وتشريعات ملحقة بها، وهي قوانين³.

و مثل هذا المسلك المتعلق بملحقات الميزانية و الذي تأخذ به بعض الدول يعتبر معيبا، وليس من السهل تبريره لسببين:

السبب الأول: أنه غير منطقي ، لأن قانون منح رخصة الميزانية ذو طبيعة مؤقتة لا تتعدى مدته السنة المالية في الأحوال العادية، و بهذا فإنه لا يصح أن يتضمن تشريعات حقيقية أي عامة و دائمة بالنظر أنه يصبح من الصعب الرجوع إليها لتشتتها في قوانين مختلفة.

1 آمالو نبيل، المرجع السابق، ص 78.

2 و هو ما يعرف في التشريع الفرنسي « Les cavaliers budgétaires ».

3 عبد النبي اظريف : قانون المالية أم قانون الميزانية؟ جدلية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: دراسة تحليلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 69، 2006، ص 58.

السبب الثاني: أنه ينطوي على خطورة كبيرة، ذلك أنه جرت العادة على أن تسود السرعة في المجالس النيابية أثناء النظر في دراسته، و لا يترك الفرصة لبحث الغرض منه، و النظر فيما يترتب على تقريره من نتائج¹.

وعادة ما تلجأ الحكومة إلى الحاق القوانين العادية بقانون المالية، تفاديا للإجراءات البطيئة التي تمر بها القوانين، و جريا وراء التعجيل في اقرارها، و لكن هذا التعجيل في اقرارها قد يؤدي إلى ادخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية في الدولة.

ما يأخذ أيضا على هذا التصرف من قبل الحكومة، أن مشروع قانون منح رخصة الميزانية يخضع للرقابة القبلية من قبل مجلس الدولة بصفته هيئة استشارية، وهذا بالنسبة لكل مشاريع القوانين. فيفترض أن تظهر رقابة مجلس الدولة في التأكد مما ما إذا كانت الاقتراحات المقدمة من طرف الحكومة لها ارتباط مباشر مع موارد و اعباء الدولة. لذلك يتعامل مجلس الدولة في فرنسا بكثير من الحذر و الحيطة و اليقظة من أجل تفادي مرور نصوص في قانون منح رخصة الميزانية ليس لها علاقة به².

في الجزائر نشير أنه ابتداء من التسعينات، شرعت الحكومة في انتهاج مسلك جديد، و ذلك بإدراج تشريعات بكاملها داخل قانون المالية للسنة، و بذلك أصبح قانون المالية يضم تقنيات بكاملها و قائمة بذاتها³.

1 المرجع نفسه.

2 Philippe MARTIN, le contrôle du conseil d Etat sur la loi de finances. R.F.F.P .N° 70. 2000. P 53.

3 يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحية البرلمانية، المرجع السابق، ص 32.

ففي قانون المالية لسنة 1991¹، نصت المادة 38: «تؤسس ضريبة على الدخل الإجمالي و ضريبة على أرباح الشركات، تسري عليها الأحكام التالية: ...» وعليه تضمنت المادة 38 من هذا القانون تقنين كامل لقانون الضرائب المباشرة و غير المباشرة و الرسوم المماثلة، و احتوت على 408 مادة.

كما احتوت المادة 67 من نفس قانون المالية على قانون الرسوم على القيمة المضافة²، والتي تم إجمالها في 175 مادة.

كذلك تضمن قانون المالية لسنة 2002³، في القسم المتعلق بالأحكام الجبائية قانون الإجراءات الجبائية، و لقد نصت المادة 40 منه على ما يلي: «يؤسس قانون للإجراءات الجبائية، و يتضمن الأحكام الواردة في المواد من 41 إلى 200 من هذا القانون».

و الحقيقة أن هذا الترقيم هو خاص بقانون المالية، و ليس بقانون الإجراءات الجبائية⁴، حيث تم ضبط ترقيم هذا القانون، و ذلك بموجب المادة 72 من قانون المالية لسنة 2003⁵، و التي تنص: «تشكل المواد من 41 إلى 199 من القانون

1 قانون رقم 90-36 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1990 يتضمن قانون المالية لسنة 1991 الجريدة الرسمية العدد 57 بتاريخ 31 ديسمبر 1990.

2 تنص المادة 67: «يؤسس رسم على القيمة المضافة و رسم خاص على عمليات البنوك و التأمينات، تسري عليها الأحكام التالية: ...».

3 قانون رقم 01-21 الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002 الجريدة الرسمية العدد 79 بتاريخ 23 ديسمبر 2001.

4 يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية، المرجع السابق، ص 32.

5 قانون رقم 02-11 الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003 الجريدة الرسمية العدد 86، بتاريخ 25 ديسمبر 2002.

01-21 المؤرخ في 07 شوال عام 1422 الموافق لـ 22 ديسمبر 2001، و المتضمن قانون المالية لسنة 2002، المؤسسة لقانون الإجراءات الجبائية، و كذا المواد 199- أ إلى 199- ع المنصوص عليها في المادة 59 من هذا القانون ترقيما من 1-175، و هذا من أجل ضبط شكل قانون الإجراءات الجبائية.

تحدد عناوين الأجزاء و الأبواب و الفصول و الأقسام بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية «.

و إن كان السؤال الذي يطرح: ما علاقة وزير المالية بتحديد العناوين و الأجزاء و الأبواب و الفصول؟

و في الحقيقة أنه تم الاستمرار في تعديل قانون الإجراءات الجبائية، بموجب قوانين المالية المتتالية، فعُدّل و تم بموجب قانون المالية لسنة 2014¹، فالمادة 25 من قانون المالية لسنة 2014 أسست للمادة 19 مكرر لقانون الإجراءات الجبائية. في حين أن المواد 26، 27، 28، 29 و 30 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت المواد 20 مكرر 1 و 20 مكرر 2، 43، 44 من قانون الإجراءات الجبائية على التوالي.

كما عدلت المادة 155 من قانون المالية لسنة 1996²، المواد من (4-8) من الأمر رقم 71-81 المؤرخ في 29 ديسمبر 1971، الذي يحدد شروط ممارسة مهنة المستشار الجبائي و ما يماثله، و في نفس السياق تمت المادة 54 من قانون المالية

1 قانون رقم 13-08 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2013 يتضمن قانون المالية لسنة 2014 الجريدة الرسمية العدد 68 بتاريخ 31 ديسمبر 2013.

2 أمر رقم 95-27 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 1995 يتضمن قانون المالية لسنة 1996 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1995.

لسنة 2010¹، أحكام نفس الأمر 71-81 بالمادة 12 مكرر². فما علاقة مهنة المستشار الجبائي و تنظيمه بقانون المالية؟

كما أن قانون المالية لسنة 2005³ في مادته 65، تتم أحكام القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بالمادتين 12 مكرر و 12 مكرر 1.

وفي نفس السياق، قانون المالية 2014 تم بموجب المادة 37 منه أحكام القانون 91-11 الذي يحدد قواعد نزع الملكية بالمادة 12 مكرر 3⁴.

1 قانون رقم 09-09 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010 الجريدة الرسمية 78، بتاريخ 31 ديسمبر 2009.

2 تنص المادة 12 مكرر: «ينظم المستشارون الجبائيون في مجلس النقابة، و يمكن وزير المالية أن يفوض كلا أو جزءا من صلاحياته المنصوص عليها في هذا الأمر.

يحدد تنظيم و سير مجلس النقابة، و كذا كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم».

3 قانون رقم 04-21 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005 الجريدة الرسمية العدد 85 بتاريخ 30 ديسمبر 2004.

4 تنص المادة 65 من القانون رقم 04-21 المتعلق بقانون المالية لسنة 2005: «يتم القانون رقم 91-11 المؤرخ 27 أبريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بالمادتين 12 مكرر و 12 مكرر 1 و تحرران كما يأتي:

المادة 12 مكرر: «يتم إقرار المنفعة العمومية بمرسوم تنفيذي بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات منفعة عامة و ذات طابع وطني».

المادة 12 مكرر 1: «يمكن الإدارة نازعة الملكية أن تقوم بالحيازة الفورية بالنسبة لعمليات إنجاز البنى التحتية ذات منفعة عامة و ذات بعد وطني و استراتيجي، بعد القيام بتسجيل مبلغ التعويضات الممنوحة لفائدة المعنيين لدى الخزينة العمومية، لا يمكن الطعون التي يقدمها المعنيون للعدالة أن توقف بأي حال من الأحوال تنفيذ إجراء الحيازة الفورية».

المادة 37 من قانون المالية لسنة 2014: «يتم القانون رقم 91-11 المؤرخ 27 أبريل 1991 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بالمادة 12 مكرر 3 كما يلي:

كما أن من أمثلة احتواء قوانين المالية لأحكام جديدة ليست لها علاقة تماما بالمالية العمومية، ما نص عليه الأمر رقم 94-103¹، في مادته 113²، و التي نصت على رد المحلات التجارية للعروض السينمائية التي أممت سنة 1964 إلى ملاكها الأصليين الخواص.

كذلك قانون المالية لسنة 1999³، أنشأ بموجب المادة 66 لدى الوزير المكلف بالمالية هيئة استشارية تسمى « المجلس الوطني للجباية » و حدد هذا القانون

المادة 12 مكرر 3: «يتم التصريح بالمنفعة العمومية لعمليات إنجاز المشاريع المتعلقة بإنتاج و نقل و توزيع الكهرباء و الغاز و الماء، نظرا لطابع بنيتها التحتية ذات المصلحة العامة و بعدها الوطني الاستراتيجي، بموجب مرسوم تنفيذي من دون تحديد مسبق للعناصر التي تضمنتها المادة 10 أعلاه، و ذلك في حدود الاحتياجات الحقيقية المعبر عنها و الحصرية بالنسبة للعملية التي شرع فيها.

لا يتم الاستحواذ على ملكية الأملاك المنتزعة إلا بعد تحديد مبلغ التعويض المناسب للضرر و الموافق للقيمة الحقيقية للأملاك المعنية بما فيها مساحة الارتفاق، و وفق السعر الحقيقي للسوق يوم نزع الملكية و إيداعه لدى الخزينة العمومية لصالح الأشخاص الذين انتزعت منهم الملكية».

1 أمر رقم 94-03 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1994 يتضمن قانون المالية لسنة 1995 الجريدة الرسمية العدد 87، بتاريخ 31 ديسمبر 1994.

2 تنص المادة 113: «تزد المحلات التجارية للعروض السينمائية التي أممت بمقتضى المرسوم رقم 64-24 المؤرخ 19 غشت 1964، وحولت ملكيتها إلى البلديات بمقتضى المادة 88 من القانون رقم 80-12 المؤرخ 31 ديسمبر 1980 و المتضمن قانون المالية لسنة 1981، إلى ملاكها الأصليين الخواص من جنسية جزائرية أو ذوي حقوقهم حسب الشروط و الكيفيات المنصوص عليها في المواد 114 و 115 و 116 أدناه».

3 قانون رقم 98-12 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1998 يتضمن قانون المالية لسنة 1999 الجريدة الرسمية العدد 98 بتاريخ 31 ديسمبر 1998.

تشكيلتها و صلاحيتها¹. في حين أن المادة 67 من نفس القانون، قد حددت تشكيلة أعضاء مجلس إدارة الشركة الوطنية للتبغ و الكبريت.²

كما أن المادة 69 من نفس القانون، أسست لعقوبات تتراوح بين الغرامة و الحبس، بالنسبة للمستخدم الذي لم يتم بتسجيل العمال الذين يشغلهم في الضمان الاجتماعي.³

كما أن المادة 29 من قانون المالية لسنة 2004⁴، نصت على منع الأشخاص المدانين بتهمة الغش الجبائي من ممارسة النشاط التجاري.⁵

في حين أن المادة 63 من نفس قانون المالية، تمت أحكام المادة 116 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 غشت 2000 الذي يحدد القواعد المتعلقة

1 بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 34.

2 تنص المادة 67: «بغض النظر عن أحكام الأمر 75-59 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 المعدل و المتمم، و المتضمن القانون التجاري، و الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 و المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، فإن نصف عدد أعضاء مجلس إدارة الشركة للتبغ و الكبريت مكون من ممثلين عن المديرية العامة للضرائب».

3 تنص المادة 69: «يتعرض المستخدم الذي لم يتم بتسجيل العمال الذي يشغلهم في الضمان الاجتماعي في الأجل القانونية لدفع غرامة مالية من 10.000 دج إلى 20.000 دج عن كل عامل غير مسجل، و عقوبة حبس من شهرين (2) إلى أربعة و عشرون (24) شهرا».

4 قانون رقم 03-22 الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004 الجريدة الرسمية العدد 83 بتاريخ 25 ديسمبر 2003.

5 المادة 29: «دون المساس بالأحكام الواردة في نصوص أخرى، يمنع الأشخاص الذين تمت إدانتهم بصفة نهائية بتهمة الغش الجبائي، من ممارسة النشاط التجاري، حسب مفهوم القانون رقم 90-12 المؤرخ في 18 غشت 1990 و المتعلق بالسجل التجاري المعدل و المتمم».

بالبريد وبالمواصلات السلكية و اللاسلكية. و أنشأت المادة 70 منه مؤسسة « الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية ».¹

في حين أن المادة 62 من قانون المالية لسنة 2007²، عدلت و تمت أحكام المادة 20 من الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 23 غشت 2005 و المتعلق بمكافحة التهريب، تنص على العقوبات التي يجوز للمحكمة أن تحكم بها، و تتراوح ما بين العقوبات السالبة للحرية و العقوبات المالية.

كما أن المادة 63 منه تعدل و تتم أحكام المادة 8 مكرر من الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 9 يوليو 1996، و المتعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاص بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج المعدل و المتمم، نصت على وجوب تقديم كفالة تضمن دفع العقوبات المالية المستحقة.

في حين أن المادة 74 من قانون المالية لسنة 2007 أيضا عدلت أحكام المادة 204 مكرر من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 و المتعلق بالتأمينات المعدل و المتمم.³

1 تنص المادة 70 من القانون 94-03: «تتشأ مؤسسة تدعى "الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية" يحدد نظامه الأساسي و تنظيمه و مهامه و صلاحياته عن طريق التنظيم.

توضع هذه المؤسسة تحت وصاية وزير المالية».

2 قانون رقم 06-24 بتاريخ 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007 الجريدة الرسمية العدد 85، بتاريخ 27 ديسمبر 2006.

3 حيث ألزمت الشركات التي تمارس نشاط التأمين أو إعادة التأمين الامتثال لأحكام هذه المادة في أجل 05 سنوات من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

كما أن المادة 67 من قانون المالية لسنة 2011¹، نصت على أن: «تتشأ لمطلبات الاقتصاد و الإحصاء الوطني، رخصة ممنوحة للديوان الوطني للإحصاء، للجوء إلى قواعد المعطيات للمركز الوطني للسجل التجاري. تحدد كفيات تطبيق هذا الترخيص عن طريق التنظيم».

في حين أن المادة 68 عدلت أحكام المادة 30 من القانون رقم 01-13 المؤرخ 07 غشت 2001 و المتعلق بتوجيه النقل البري و تنظمه².

كما أن قانون المالية لسنة 2012³، في مادته 61 تمم أحكام المادة 27 من القانون 90-21 المؤرخ 15 غشت 1990، المعدل و المتمم و المتعلق بالمحاسبة العمومية.

في حين أن المادة 63 و منه، عدلت و تمت أحكام المادة 04 مكرر من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 غشت 2001 المعدل و المتمم و المتعلق بتطوير الاستثمار. أما المادة 65 فقد تمت أحكام المادة 4 مكرر من القانون المتعلق بتطوير الاستثمار.

1 قانون رقم 10-13 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية العدد 80 بتاريخ 30 ديسمبر 2010.

2 المادة 30: «يوكل تنظيم النقل الحضري داخل المحيطات الحضرية إلى مؤسسات تنشأ لهذا الغرض تدعي سلطات منظمة للنقل الحضري، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. يحدد تنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري و سيرها و مهامها عن طريق التنظيم».

3 قانون رقم 11-16 الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2011 يتضمن قانون المالية لسنة 2012 الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 29 ديسمبر 2011.

كما أن المادة 66 عدّلت المادة 09 قانون تطوير الاستثمار، و المادة 67 عدّلت و تمتت المادة 11، و المادة 68 عدّلت و تمتت المادة 12 مكرر 1 الأمر المتعلق بتطوير الاستثمار.

كما عدّل أيضا الأمر 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار بموجب قانون المالية لسنة 2013¹، فالمادة 35 عدّلت و تمتت المادة 04 مكرر.

في حين أن المادة 36 عدّلت المادة 09 من الأمر 03-01، كما أن المادة 37 عدّلت و تمتت المادة 9 مكرر 1، و المادة 38 عدّلت و تمتت المادة 11، في حين أن المادة 39 عدّلت و تمتت المادة 12 مكرر من الأمر 03-01.²

كما أن قانون المالية لسنة 2014 استمر في تعديل قوانين مستقلة، نذكر منها: المادة 69 عدّلت و تمتت أحكام المادة 49 من القانون رقم 14-01 المؤرخ 19 غشت 2001 و المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها المعدّل و المتمم.³

1 قانون رقم 12-12 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2012 يتضمن قانون المالية لسنة 2013 الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 30 ديسمبر 2012.

2 فالمادة 56 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت المادة 4 مكرر من الأمر 03-01.

المادة 57 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت و تمتت المادة 4 مكرر 3 من الأمر 03-01.

المادة 58 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت المادة 09 من الأمر 03-01.

المادة 59 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت المادة 09 مكرر 1 من الأمر 03-01.

المادة 60 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت المادة 12 مكرر 1 من الأمر 03-01.

3 كذلك المادة 70 عدّلت و تمتت المادة 66 من القانون رقم 14-01، و المادة 71 أضافت إلى أحكام القانون 14-01 المادة 69 مكرر و التي نصت على عقوبات تتراوح بين الغرامة و الحبس.

كما أن المادة 78 عدّلت القانون 10-01 المؤرخ 29 يونيو 2010 و المتعلق بمهن الخبير المحاسب و محافظ الحسابات و المحاسب المعتمد.¹

و قبلها كانت المادة 45 قد عدّلت و تمت أحكام الأمر 95-07 المؤرخ 25 يناير

1995 و المتعلق بالتأمينات، المعدّل و المتمم.²

في حين أن المادة 79 قد عدّلت المادة 94 من القانون رقم 08-15 المؤرخ 20 يوليو 2008 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها.

ثانيا: فيما يخص قانون الرخصة التعديلية

في الحقيقة أن موضوع قانون المالية التكميلي هو كذلك تم إدماج فيه مواضيع أجنبية عن موضوع المالية العمومية. فإذا انطلقنا من قانون المالية التكميلي لسنة 1985³، و هو أول قانون مالية تكميلي بعد صدور قانون 84-17 فنلاحظ أنه تضمن مواضيع أجنبية عن موضوع المالية العمومية.

المادة 08 منه تمت أحكام المادة 56 من القانون رقم 62-144 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 المتضمن إنشاء و تجديد القوانين الأساسية للبنك المركزي.⁴

1 المادة 78 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت المادة 79 من القانون 10-01.

2 المادة 45 من قانون المالية لسنة 2014 عدّلت و تمت المادة 204 مكرر من الأمر رقم 95-07.

3 قانون رقم 85-06 الصادر بتاريخ 23 يوليو 1985 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1985 الجريدة الرسمية العدد 31 بتاريخ 24 يوليو 1985.

4«يقرر إنشاء النقود المعدنية أو سحبها أو تبديلها بموجب مرسوم».

في حين أن المادة 09 تتعلق بالتنازل عن قطع أراضي تابعة لأملاك البلدية و الدولة لصالح عمال القطاع الفلاحي العمومي.¹

أما بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 1992²، فقد عدّلت المادة 73 منه أحكام المواد 25 و 27 من القانون رقم 90-21 المؤرخ 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية بنصها³. في حين أن المادة 76 منه نصت على عدم القابلية للتنازل عن المساكن الاجتماعية الحضرية الجديدة، و المحلات التابعة للقطاع الإيجاري المنجزة من قبل دواوين الترقية و التسيير العقاري و المسلمة أو الموضوعة حيز الاستثمار.⁴

بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 1993، استمر النص على مواضيع أجنبية عن موضوع المالية، فالمادة 108 منه نصت على اعتبار المؤسسات العمومية المحلية

1«بغض النظر عن كل الأحكام المخالفة، يمكن أن تقتطع قطع أرضية من الاحتياطات العقارية التابعة للبلديات أو الأراضي العارية التي تمتلكها الدولة الواقعة خارج مساحات التعمير حتى يتم التنازل عنها لقاء مقابل لعمال القطاع الفلاحي العمومي لبناء مساكن تلبي حاجياتهم العائلية».

2 مرسوم تشريعي 92-04 الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 1992، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 الجريدة الرسمية العدد 73 بتاريخ 11 أكتوبر 1992.

3«المادة 25: الأمرون بالصرف، هم من جهة إما أوليون أو رئيسيون و من جهة أخرى ثانويون أو أحاديون. المادة 27: الأمرون بالصرف الثانويون، مسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرضة للوظائف المحددة في المادة 23 المشار إليه أعلاه».

4 هذه الأحكام منظمة بموجب القانون رقم 86-03 المؤرخ 04 فبراير 1986، المعدّل و المتمم للقانون رقم 81-01 المؤرخ 07 فبراير 1981، و المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني، المهني و التجاري أو الحرفي التابعة للدولة و الجماعات المحلية و دواوين الترقية و التسيير العقاري الصادر بالجريدة الرسمية العدد 5 بتاريخ 5 فبراير 1986.

ملكا للدولة، و بذلك تطبق عليها جميع الأحكام القانونية و التنظيمية، التي تحكم المؤسسات العمومية.¹

في حين أن المادة 168 منه تمت أحكام المادة 24 من الأمر 74-15 المؤرخ 30 يناير 1974، و المتعلق بالزامية تأمين السيارات و بنظام تعويض الأضرار.

أما قانون المالية التكميلي لسنة 1994²، في الفصل الرابع المتعلق بأحكام مختلفة تطبق على العمليات المالية للدولة، فقد نصت المادة 23 منه على تحويل الأملاك التي هي في حوزة المؤسسات العمومية إلى الدولة مجانا عندما تكون ملكا للجماعات المحلية.

في حين أن المادة 24 عدّلت أحكام المادة 20 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.³

في حين أن المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994، قد أخضعت المؤسسات العمومية الاقتصادية، بعدما عرفت أحكام القانون التجاري.⁴

1 المنظمة بموجب المواد (2-4) من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 و المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الصادر بالجريدة الرسمية العدد 2 المؤرخة بتاريخ 13 يناير 1988.

2 مرسوم تشريعي رقم 94-08 الصادر بتاريخ 26 مايو 1994 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 الجريدة الرسمية العدد 33 بتاريخ 28 ماي 1994.

3 المادة 20: «تعد الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للبيع و الحجز حسب القواعد المعمول بها في الميدان التجاري، باستثناء أملاك التخصيص و أجزاء من الأملاك العمومية التي تستغل عن طريق الانتفاع».

4 المادة 25: «المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات ذات رؤوس أموال، تملك الدولة أو شخصيات معنوية تابعة للقانون العام الأغلبية المطلقة من الأسهم أو حصص الشركاء».

أما بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 2005¹، فقد أسندت المادة 09 منه مهمة تسيير المحلات التابعة للأمالك الخاصة للدولة و الموجهة لجهاز « تشغيل الشباب » إلى البلديات لغاية ما يتم وضع جهاز ينظم كفاءات تحويل هذه المحلات لفائدة الجماعات المحلية المعنية. في حين أن المادة 12 فقد ألزمت الجمعيات العامة للشركات ذات المسؤولية المحدودة، أن تعين ابتداء من السنة المالية 2006 و لمدة ثلاث سنوات مالية، محافظ حسابات أو أكثر من بين المسجلين في جدول المنظمة الوطنية لمحافظي الحسابات، و رتبت غرامات مالية لكل من لم يقوم بذلك.

في حين أن المادة 13 نصت على عدم إمكانية ممارسة نشاطات استيراد المواد الأولية و المنتجات و البضائع الموجهة لإعادة البيع على حالتها، إلا من قبل الشركات التي يساوي أو يفوق رأسمالها 20 مليون دينار جزائري محمرا كليا.

في حين أن المواد 14، 15، 16 و 17 حددت عقوبات تتراوح بين الحبس والغرامة، لكل من خالف التشريع و التنظيم المعمول به في مجال صنع الأدوية واستيرادها و بيعها و تسعيرها.

بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 2008²، فقد تمت أحكام المادة 209 مكرر 2 و المادة 209 مكرر 3 من القانون رقم 95-07 المؤرخ 25 يناير 1995

تتم كفاءات الزيادة في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية و التخفيض منه و كفاءات تعويض الإهلاك طبقا للأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري».

1 أمر رقم 05-05 الصادر بتاريخ 25 يوليو 2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 الجريدة الرسمية العدد 52 بتاريخ 26 جويلية 2005.

2 أمر رقم 08-02 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 الجريدة الرسمية العدد 42 بتاريخ 27 يوليو 2008.

والمتعلق بالتأمينات، في حين أن المادة 59 عدّلت و تمت أحكام المادة 213 مكرر من نفس الأمر.

كما أن المادة 62 عدّلت أحكام المادة 41 من القانون رقم 07-11 المؤرخ 25 نوفمبر 2007، و المتضمن النظام المحاسبي المالي.¹

أما قانون المالية التكميلي لسنة 2009²، فقد عدّلت أحكامه القانون المتعلق بتطوير الاستثمار وكذا القانون المتعلق بالقرض و النقد.

فبالنسبة للقانون المتعلق بتطوير الاستثمار، فالمادة 35 من قانون المالية التكميلي فقد عدّلت المادة 07 من الأمر رقم 06-08 المؤرخ 15 يوليو 2006، الذي يعدل و يتم الأمر 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار.³

في حين أن المادة 107 عدّلت و تمت أحكام المادة 104 من الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 و المتعلق بالقرض و النقد.

أما قانون المالية التكميلي لسنة 2010¹، فتميز بإحتواءه على عدة أحكام أجنبية على موضوع المالية العمومية. فقد عدّلت المادة 33 و 36 منه و تمت أحكام

1 بنصها: «المادة 41: يبدأ سريان مفعول النظام المحاسبي المالي المحدد بموجب هذا القانون ابتداء من أول يناير سنة 2010».

2 أمر رقم 09-01 الصادر بتاريخ 22 يوليو 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الجريدة الرسمية العدد 44 بتاريخ 26 يوليو 2009.

3 في حين أن المادة 58 تمت أحكام المادتين 4 مكرر 1، كما أن المادة 59 عدّلت و تمت أحكام المادتين 7 مكرر و 7 مكرر 1، أما المادة 60 فقد تمت أحكام المادتين 9 مكرر و 9 مكرر 1، في حين أن المادة 61 عدّلت و تمت أحكام المادة 12 مكرر 1، و المادة 62 عدّلت و تمت أحكام المواد 4 مكرر 1 و 4 مكرر 2 و 4 مكرر 3 من الأمر 01-03.

المادتين 02 و 17 من الأمر رقم 05-06 المؤرخ 23 غشت 2005، و المتعلق بمكافحة التهريب على التوالي.

أما المادة 42 نصت على بطلان التصرفات التي تتم من قبل الملاك الأصليين داخل البلد أو خارجه عن الأملاك العقارية التي آلت ملكيتها لفائدة الدولة، تبعا لتدابير تأميم أو تحويل للدولة أو تخلي الملاك عنها، و نصت على عقوبات تتراوح بين الغرامة و الحبس لكل من تصرف بطريقة غير شرعية في الأملاك العقارية. في حين أن المواد 45، 46، 47، 48 و 49 عدّلت و تمت أحكام المواد 4 مكرر 1، 4 مكرر 2، 4 مكرر 3، 4 مكرر 4، 4 مكرر 5، و المادة 09 على التوالي من الأمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار.

كما أن المادة 50 تمت أحكام الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 و المتعلق بالتأمينات بالمادة 204 مكرر 4. في حين أن المادة 52 عدّلت و تمت أحكام المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ 17 يوليو 1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة.²

أما المادة 58 عدّلت و تمت أحكام المادة 02 من القانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 و المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.

1 أمر رقم 10-01 الصادر بتاريخ 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 الجريدة الرسمية العدد 49 بتاريخ 29 اوت 2010.

2 و تحرر كما يلي: «المادة 18: يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعتمدة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها».

أما قانون المالية لسنة 2011¹، فقد تضمنت المادة 15 منه تعديل أحكام المواد 3، 5، 8 و 9 من الأمر رقم 04-08 المؤرخ في أول سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط و كفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة و الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. في حين أن المادة 16 منه فقد ألغت أحكام المادتين 6 و 7 من نفس الأمر السابق ذكره.

أما المادة 21 من قانون المالية التكميلي، فقد رخصت لرؤساء المجالس الشعبية البلدية تسليم شهادات الحياة طبقاً لأحكام القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري.

في الحقيقة أن سعي الحكومة لإدماج مواضيع أجنبية عن المالية، و الذي فيه مساس بسيادة البرلمان له مبررات، فمن جهة تسعى الحكومة للاستفادة من الطابع الاستعجالي و الماراطوني لمناقشة مشروع قانون منح رخصة الميزانية السنوي، هذا من جهة.

و من جهة ثانية استغلالها لحصانة المادة 139 من دستور 1996 المعدل. كما أنها عوض أن تقدم مشاريع قوانين مستقلة بذاتها، تجعل قانون المالية مناسبة سنوية تعالج فيه جميع النقائص التي تعترضها في التنفيذ، ضامنة بذلك مروراً مستترا لا يثير انتباهها عكس ما لو قدمت في نص منفصل².

1 قانون رقم 11-11 الصادر بتاريخ 18 يوليو 2011 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011 الجريدة الرسمية العدد 40 بتاريخ 20 يوليو 2011.

2 نجيب جيري، السلطة المالية للبرلمان، المرجع السابق، ص 83.

كما أنها تسعى لكي لا تلتفت الانتباه بإدماج مواضيع أجنبية في قانون المالية التكميلي، ما دام أن قانون منح رخصة الميزانية السنوي يعتبر حدث هام في الحياة السياسية فيكون محل اهتمام السياسيين و الإعلام، فما لم تستطع إدماجه في قانون منح رخصة الميزانية السنوي تفاديا للانتقادات، تدمجه في قانون المالية التكميلي.

الفرع الثاني: إدماج مواضيع أجنبية عن قانون رخصة الميزانية الأصلية

ننطلق من نص المادة 4 من القانون 84-17 و التي تنص: «يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية».

فهذه المادة تحدد طبيعة علاقة قانون المالية التكميلي بقانون المالية السنوي، و هي علاقة إما تكميلية، و بالتالي تحمل إمكانية إضافة أحكام جديدة، و هذا لا يمس بالرخصة الأصلية ما دام لم يخرج عن الإطار العام لقانون المالية السنوي.

كما أنها قد تكون علاقة تعديل لأحكام قانون المالية السنوي و هذا نعتقد أنه لا يمس أصلا برخصة الميزانية.

و لكننا نتساءل عن إمكانية هذا القانون تعديل قوانين مالية لسنوات سابقة، و تعديله أيضا حتى لقوانين مالية تكميلية لسنوات أيضا سابقا؟ إلى أي مدى تعتبر هذه الأحكام مساسا و تعدي على رخصة الميزانية السنوية.

إن المصطلح الوارد في نص المادة 04 من القانون 84-17 و هي « خلال السنة الجارية» و « اتمام قانون المالية للسنة أو تعديلها» في الحقيقة تفهم بأن قانون المالية التكميلي يأتي لتصحيح قانون المالية السنوي، فهو تابع له، و لكن لما نرجع إلى

قوانين المالية التكميلية نجدها تكمّل قوانين المالية لسنوات مختلفة، و قوانين مالية تكميلية لسنوات مختلفة.

فعلى سبيل المثال نلاحظ أن قانون المالية التكميلي لسنة 1985 عدّلت المادة 15 منه أحكام المادة 44 من القانون 81-13 المؤرخ 27 ديسمبر 1981، و المتضمن قانون المالية لسنة 1982.

في حين أن قانون المالية التكميلي لسنة 1988، فإن المادة 18 منه ألغت عدة أحكام لمواد واردة في قوانين المالية لسنوات 1966 و 1967 و 1969 و 1970 و 1971 و 1985.

أما بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 1990، فإن المادة 40 منه عدّلت أحكام 159 من القانون رقم 84-21 المؤرخ 24 ديسمبر 1984 المتضمن قانون المالية لسنة 1985، و ألغت أحكام المادة 160 من نص القانون، أما المادة 54 منه عدّلت المادة 156 من القانون 84-21. و المادتان 54 و 55 عدّلتا أحكام المادتين 156 و 163 من قانون 84-21 يتضمن قانون المالية لسنة 1985، أما المادة 56 عدّلت أحكام المادة 100 من الأمر رقم 68-254 المتضمن قانون المالية لسنة 1969.

أما المادة 62 عدّلت المادة 130 من القانون رقم 89-26 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1990.¹

سنحاول تحليل قوانين المالية التكميلي لسنوات 2010، 2011، 2012.

1 هو نفس الاتجاه التي سارت عليه باقي قوانين المالية التكميلية في تعديل قوانين مالية سنوية و تكميلية لسنوات سابقة.

بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 2010 و الصادر بموجب الأمر 01-10 بتاريخ 2010. أشارت المادة الأولى منه بأنه يعدّل و يتمّ قانون المالية لسنة 2010. في حين أن المادة 43 منه عدلت أحكام المادة 84 من القانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 المعدلة بالمادة 64 من الأمر 01-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009. في حين أن المادة 44 عدلت و تمت أحكام المادة 69 من القانون رقم 01-09 و المتضمن قانون المالية لسنة 2009.

أما المادة 51 منه فقد عدلت أحكام المادة 65 من قانون المالية لسنة 2003 المعدلة و المتممة بأحكام المادة 17 من قانون المالية التكميلي لسنة 2006.

على أن المادة 54 عدلت و تمت أحكام المادة 123 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 المعدلة والمتممة بالمادة 122 من الأمر 94-03 المتضمن قانون المالية لسنة 1995 و المعدلة و المتممة بالمادة 50 من الأمر رقم 01-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

أما المادة 61 فهي تعدل وتتم أحكام المادة 52 من القانون رقم 06-2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 المعدلة بالمادة 84 من الأمر رقم 01-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

في حين أن المادة 67 أقيمت حساب التخصيص الخاص رقم 104-302 الذي عنوانه « حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية الممولة عن طريق القروض الخارجية » و صبّ رصيده في حساب نتائج الخزينة.

كما أن المادة 70 أيضا أقرت حساب التخصيص الخاص رقم 302-053 المنصوص عليه في المادة 199 من قانون المالية لسنة 1988 الذي عنوانه «صندوق تخصيص رسم استغلال رخص سيارات الأجرة»

على أن المادة 68 منه فتحت حساب تخصيص خاص رقمه 302-135 و عنوانه « صندوق دعم عمومي للأندية المحترفة لكرة القدم». كما أن المادة 71 أيضا فتحت حساب تخصيص خاص رقمه 302-136 تحت عنوان « حساب تمويل إعادة انتشار أعوان الحرس البلدي»

لذلك من الناحية الشكلية تنطبق على قانون المالية التكميلي لسنة 2010 مواصفات قانون مالية للسنة بالنظر أولا لعدد مواده و هي 77 مادة، وهو نفس عدد مواد قانون المالية لسنة 2010.

أما من حيث حجم التعديلات التي أدخلها على قانون المالية لسنة 2010، وقوانين المالية لسنوات سابقة سنوية و تكميلية، والأحكام التي أقرها و حسابات التخصيص التي أقرها و فتحها. كل هذه المعطيات تجعلك تشعر و أنت تدرسه بأنك تدرس قانون مالية ثان للسنة وليس قانون مالية تكميلي، بكل هذه العناصر قد تحوّل هذا القانون من تعديل رخصة الميزانية الأصلية إلى رخصة ميزانية جديدة، تستفيد من امتياز إصداره بأمر تشريعي طبقا لأحكام المادة 124 من الدستور، وهو ما لا تتوفر عليه الرخصة الأصلية، و بذلك يفلت من ممارسة الرقابة عليه من طرف البرلمان ما دام أن التصويت عليه يكون جملة واحدة دون مناقشة. و بذلك تتفادى الحكومة الإحراج والجدل الذي كانت سوف تثيره هذه الأحكام لو تمت مناقشتها من خلال قانون المالية للسنة، وبهذا تواصل الحكومة اعتداءها و مساسها برخصة الميزانية، و افراغ هذه

الرخصة من محتواها الحقيقي كحق دستوري للبرلمان يمارس بواسطتها الرقابة على الحكومة.

أما بالنسبة لقانون المالية التكميلي لسنة 2011 و الصادر بموجب القانون 11-11، جاء هو كذلك في 54 مادة، في حين أن قانون المالية لنفس السنة جاء في 83 مادة.

فمن جهة ألغت المادة 17 أحكام المادة 82 من الأمر رقم 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، و عدّلت المادة 18 أحكام المادة 28 من الأمر 01-10 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010.

و تتم هذا القانون بموجب المادة 19 منه أحكام المادة 41 من الأمر رقم 10-01 السابق ذكره، في حين أن المادة 22 منه عدّلت أحكام المادة 57 من القانون 07-12 الذي يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

في حين أن المادتين 26 و 27 ألغيتا أحكام المادتين 54 و 123 على التوالي من القانون 04-21 المتضمن قانون المالية لسنة 2005 و المادة 123 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994.

كما تم فتح حسابات خاصة للخزينة بموجب المواد 31، 34، 38، 40، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48 و 49 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

نفس الملاحظة السابقة مع القانون المالية التكميلي لسنة 2010 تتكرر، ذلك أنك تعتقد و أن تدرسه بأنك تدرس قانون مالية ثان للسنة، بالنظر أولاً لعدد مواده، و التي تقترب من عدد مواد قانون المالية للسنة. بالإضافة إلى حجم التعديلات و الأحكام التي أقرها و حسابات التخصيص التي فتحتها.

كل هذه المعطيات تجعله يتحول إلى قانون مالية ثان للسنة، و ليس قانون مالية تكميلي، فهو بكل هذه العناصر قد تحوّل عوض تعديل رخصة الميزانية إلى رخصة ميزانية جديدة.

لكننا نعتقد أنه و نظرا للانتقادات اللاذعة التي وجهت للحكومة، صدر قانون المالية التكميلي لسنة 2012، يستجيب لمعيار الضرورة لإصداره، فقد جاء هذا القانون في 08 مواد فقط، عدّلت أحكام قانون المالية لسنة 2012 فقط، و بالتالي أخيرا أخذت الحكومة بعين الاعتبار المعنى الحقيقي لقانون المالية التكميلي كتعديل لرخصة الميزانية الأصلية.

و انطلاقا من هذه السنة، لم تشهد سنوات 2013 و 2014 قانون مالية تكميلي، وهذا مؤشر إيجابي على عودة الحكومة إلى احترام مبدأ سنوية الميزانية، و بالتالي احترام خصوصية تعديل رخصة الميزانية الأصلية.

و عليه من خلال تحليلنا لقوانين المالية التكميلية لسنوات سابقة، توصلنا إلى ملاحظتين:

الملاحظة الأولى: أن قوانين المالية التكميلية تعدّل قوانين مالية للسنة المعنية، والسنوات المالية السابقة سواء السنوية أو التكميلية.

الملاحظة الثانية: أن قوانين المالية التكميلية تكمل بمعنى تضيف أحكام جديدة لقانون المالية للسنة. و على كل ملاحظة لدينا انتقاد.

ففيما يخص الملاحظة الأولى، يفترض أن قانون المالية التكميلي يأتي ليكمل قانون المالية للسنة المعنية، فأساس وجوده هو القيام بتغطية نقص في الرخصة

الأصلية، فهو أنشأ لأجلها و لخدمتها، فعليه أن لا يخرج عن هذا الإطار، و هو تكملة قانون المالية للسنة.

و حتى عند رجوعنا إلى قوانين المالية التكميلية، نجد أن المادة الأولى منها تشير أنه يعدّل و يتم قانون المالية للسنة.¹ لذلك نعتبر أن تعديل قانون المالية التكميلي لقوانين مالية سنوية أو تكميلية لعدة سنوات سابقة هو غير قانوني.

أما فيما يخص الملاحظة الثانية و هي إمكانية تكملة الرخصة الأصلية، بإضافة أحكام جديدة، هي تؤدي إلى إمكانية تضمن قانون المالية التكميلي لأي حكم أسنده قانون 17/84 لقانون المالية للسنة، هذه الإضافة على إطلاقها و كما لاحظناها من خلال قوانين المالية التكميلية، تجعل قانون المالية التكميلي يتحول إلى قانون مالية ثان للسنة، بمعنى تتحول الرخصة التعديلية إلى رخصة أصلية، مع امتياز للرخصة التعديلية إمكانية صدورها بأمر تشريعي، فلا تخضع لرقابة البرلمان، و هذا تعدي صارخ على الرخصة الأصلية للميزانية، لذلك نقدم اقتراحين:

الاقتراح الأول: إما أن يتم إعادة قانون المالية التكميلي إلى إطاره الأصلي، و هو تعديل الرخصة الأصلية للسنة الجارية فقط، و هذا هو الأصل، و بالتالي تعديل المادة 04 و إعادة صياغتها «يمكن لقوانين المالية المعدلة».

1 مثلا المادة الأولى من أمر رقم 12-03 الصادر بتاريخ 13 فبراير 2012 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012 الجريدة الرسمية العدد 08 بتاريخ 15 فبراير 2012، تنص: «يعدل و يتم القانون رقم 11-16 المؤرخ 3 صفر 1433 الموافق لـ 28 ديسمبر 2011 و المتضمن قانون المالية لسنة 2012 بالأحكام الأساسية التي شكل قانون المالية التكميلي لسنة 2012.

الاقتراح الثاني: ما دام نص المادة 04 ساري المفعول، و بالتالي الإبقاء على مصطلح **التكميلية**، و لكن نفضل حصر معناها في: الأحكام ذات الطابع المؤقت لقانون المالية للسنة الجارية فقط دون السنوات الأخرى، و دون المساس بالأحكام التشريعية الدائمة.

و هذا حتى نضمن أن توضع الرخصة التعديلية في مكانها و معناها الحقيقي، و هو تعديل الرخصة الأصلية فقط متى كان ذلك ضروريا دون التعدي عليها أو تحويلها إلى رخصة أصلية جديدة.

في الأخير، نقول بأن تعديل رخصة الميزانية بواسطة قانون المالية التكميلي عليه أن يراعي من جهة ضرورة تعديل اختيارات و توقعات الميزانية المعدة من طرف الحكومة، و من جهة أخرى عليه أن يراعي حماية سلطة رخصة الميزانية الممنوحة من طرف البرلمان.

المطلب الثاني: مدى دستورية صدور الرخصة التعديلية بموجب أمر تشريعي

تطبيقا لأحكام المادة 124 من دستور 1996.

يشارك رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة آلية الأوامر التشريعية المكّسة دستوريا بنص المادة 142 من دستور 1996 المعدل و المتمم. و هذه الآلية تسمح بالتشريع في المجال المخصّص للقانون (الفرع الأول).

على أن صدور الرخصة التعديلية بموجب أوامر تشريعية تطبيقا لأحكام المادة 142 من الدستور يثير الكثير من الإشكاليات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأوامر التشريعية

تنص المادة 124 من دستور 1996¹: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء «.

إذا انطلقنا من الأصل، و هي رخصة الميزانية الأصلية التي تصدر في إطار قانون المالية السنوي، يمكن أن تصدر بموجب أمر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

فنتساءل: هل يمكن للرخصة الأصلية أن تصدر بموجب أحكام المادة 124 بين

دورتي البرلمان؟

نعتقد أن ذلك غير ممكن، و ذلك اعتماداً على نص المادة 8/120 من دستور 1996، و التي خصت قانون المالية بمصادقة البرلمان عليه في أجل خمسة وسبعون يوماً، من تاريخ إيداعه، و التي حددت من القانون 84-17 آخر أجل لإيداعه

1 تجدر الإشارة أن دراستنا للرخصة التعديلية بموجب المادة 124 من دستور 1996 ناتج كون أن قوانين المالية التكميلية التي صدرت إلى غاية كتابة هذه الرسالة كلها صدرت بموجب أحكام المادة 124 من دستور 1996.

هو 30 سبتمبر. فالمصادقة على الرخصة الأصلية يكون خلال الدورة الخريفية للبرلمان.

و عليه لا يمكن أن تصدر الرخصة الأصلية المتضمنة في الإطار القانوني المسمى بقانون المالية للسنة، بين دورتي البرلمان، بموجب أمر تطبيقاً لأحكام المادة 124 من دستور 1996.

حتى مع التعديل الدستوري لسنة 2016 فالمصادقة على الرخصة الأصلية يكون في بداية الدورة العادية و التي مدّتها عشرة (10) أشهر على الأقل، و التي تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، مادام أن آخر أجل لإيداع مشروع منح رخصة الميزانية هو الثلاثون (30) من شهر سبتمبر، فلا يمكن أن تصدر الرخصة الأصلية المتضمنة في الإطار القانوني المسمى بقانون المالية للسنة خلال العطل البرلمانية بموجب المادة 142 من تعديل 2016.

إذا كان هذا هو الحال بالنسبة للرخصة الأصلية، فما هو الحكم بالنسبة لتعديل الرخصة؟ بمعنى آخر، هل يمكن لقانون المالية التكميلي و الذي يتضمن تعديل لرخصة الميزانية الأصلية أن يصدر بموجب أحكام المادة 124 من الدستور؟ وبالتحديد بين دورتي البرلمان؟ سوف نجيب عن هذا التساؤل من جانبيين من الناحية الواقعية و من الناحية القانونية.

فمن حيث الواقع: نجد تقريبا كل قوانين المالية التكميلية التي صدرت بعد دستور 1996، صدرت بين دورتي البرلمان بموجب أمر¹، و يتم عرض هذا الأمر التشريعي على البرلمان في أول دورة له².

من الناحية القانونية: نحاول إيجاد الإجابة عن السؤال من خلال محاولة تحليل عدة مواد في الدستور.

أولا: إن المادة 124 ليست واضحة و صريحة بالنسبة للموضوعات التي يتولى رئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر، فهي نصت على الفترات التي يشرع فيها، وهي ما بين الدورتين، أو أثناء حلّ أو شغور المجلس الشعبي الوطني، و أخيرا أثناء الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 93 من دستور 1996.

فإذا رجعنا إلى المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجدها تنص على ما يلي: «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور».

-
- 1 مثلا:- أمر 01-02 مؤرخ 25 فبراير 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002.
 - أمر 05-05 مؤرخ 25 يوليو 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005.
 - أمر 04-06 مؤرخ 15 يوليو 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.
 - أمر 03-07 مؤرخ 24 يوليو 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007.
 - أمر 02-08 مؤرخ 24 يوليو 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.
 - أمر 01-09 مؤرخ 22 يوليو 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.
 - أمر 01-10 مؤرخ 26 غشت 2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010.

2 و هذا للتصويت فقط و ليس للمناقشة، تطبيقا لنص المادة 38 من القانون العضوي 16-12: «يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 142 من الدستور.

في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة».

و إذا رجعنا أيضا إلى المادة 124 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 142 من تعديل 2016 نجدها تنص على ما يلي: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر». وعليه، يرى البعض أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يشرع في جميع أشكال القانون¹.

مع الإشارة بأن تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر طبقا للمادة 124 يعد استثناء، و ليس قاعدة عامة، فمعنى هذا أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل لاتخاذ تدابير ضرورية لمواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة.²

و في الحقيقة أن تقدير حالة الضرورة يعود لرئيس الجمهورية و هي لا تخضع لا لرقابة البرلمان، و لا لرقابة مجلس الدولة، ذلك أن اتخاذ هذه الأوامر التي تتم في إطار مجلس الوزراء، هي لا تخضع للنظر فيها من قبل مجلس الدولة³، و لا حتى لرقابة المجلس الدستوري¹.

1 محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996، و تأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة الأولى ، 2008، سلسلة الإصدارات القانونية - مطبعة الفنون البيانية - الجلفة، ص 77.

2 محيد حميد، المرجع السابق، ص 78.

3 رأي رقم 06/ر.ق.م/د.98 المؤرخ 19 ماي 1998، و الذي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و سير عمله للدستور الجريدة الرسمية العدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998. لقد أكد المجلس الدستوري عند نظره في القانون العضوي لمجلس الدولة موضوع الأخطار حيث جاء في مداخلته حول المادة 04 أنه «اعتبارا أن المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي، كما ورد في المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الوارد تحت عنوان السلطة القضائية و اعتبارا لذلك يضيف المجلس أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 109 الفقرة الأخيرة من الدستور، و اعتبارا أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر، و مشاريع المراسيم

و عليه فيرى البعض أن حالة الضرورة تقتصر منطقيا على الأوامر التكميلية أو التعديلية لقوانين المالية لسنة². و بالتالي فالأوامر التكميلية تجد أساسها في حالة الضرورة التي هي سبب اللجوء إلى الأوامر التشريعية المتضمنة في المادة 124 من دستور 1996 و اتي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثانيا: إن فكرة الضرورة - كما ورد مسبقا - التي تستدعي التشريع بأوامر، أساسها سرعة التدخل لاتخاذ تدابير ضرورية لمواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة و هو ما يؤكده واجب عرض الاوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها، و يكون عرض تلك الأوامر على البرلمان في أول دورة له³.

فقوانين المالية التكميلية الصادرة بموجب أوامر تشريعية، و الصادرة بعد 1996، نجد مثلا 01-02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 و الذي جاء لمواجهة فيضانات باب الواد في نوفمبر 2001 و هي ظروف غير متوقعة.

بالإضافة إلى الأمر 01-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، و الأمر 01-10 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 أتيا لمواجهة الزيادة في الأجور.

الرئاسة و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة 04 من القانون العضوي، موضوع الإخطار لم يتقيد بالنص الدستوري، بل أضافت اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري و بالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم ينص عليه أحكام المادة 119 الفقرة الأخير، مما يقضي إلى الإخلال بمقتضياتها».

1 على أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد اشترط أخذ رأي مجلس الدولة في نص المادة 142.

2 أمالو نبيل، المرجع السابق، ص 143.

3 لونساي جيجيقة، المرجع السابق، ص 243.

خارج هذين الطرفين غير المتوقعين و غير العاديين، صدور قوانين المالية التكميلية الأخرى لم نجد لها أساس في فكرة الضرورة.

لذلك يرى الأستاذ "سعيد بوالشعير" أنه من الخطأ القول بأن رئيس الجمهورية لا يمكنه اللجوء إلى هذا الأسلوب في التشريع إلا في حالة الضرورة، على اعتبار أن النص الدستوري واضح و جلي¹.

فلم يشترط و يربط تشريع رئيس الجمهورية بأمر في حالة الضرورة، فهو حق دستوري له يمارسه في الفترات المحددة من المادة 124 من دستور 1996.

على أنه لابد من الإشارة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 اشترط تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في مسائل عاجلة.

ثالثاً: إن إمكانية تشريع رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 124 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 142 من تعديل 2016 في مجال أشكال القانون، نعتقد أنها غير صحيحة على عمومها، ذلك أنه هناك تصنيف للقوانين داخل الهرم التدريجي تختلف من حيث قيمتها المعيارية.

فالقانون العضوي و قوانين المالية و قانون تعديل الدستور، هي قوانين خاصة لها خصوصيات تجعل من الصعوبة بمكان تطبيق القواعد العامة التي تطبق على القوانين العادية عليها.

1 سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر، مقال منشور في مجلة إدارة، المجلد 21، العدد 41، 2011، ص 15.

فيصعب علينا أن نقر بأن القوانين العضوية يمكن أن تصدر في شكل أوامر تطبيقاً للمادة 124 من دستور 1996 ، و ذلك لانفراد القانون العضوي بنظام قانوني متميز محدد في الدستور، و بالتالي فحرص المؤسس الدستوري على وضع إجراءات خاص يجعلنا نحترم تلك الخصوصية¹.

و بالتالي فهناك تقييد للأوامر التشريعية من حيث الموضوع، فهي ليست على الإطلاق تمس جميع أشكال القوانين.

الفرع الثاني: رخصة الميزانية بين المادتين 138 و 142 من دستور 1996

عندما نرجع لرخصة الميزانية الأصلية المتضمنة في قانون المالية السنوي، يمكن أن تصدر بموجب أمر تطبيقاً لأحكام المادة 120 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 138 من تعديل 2016 التي تنص: « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوماً من تاريخ ايداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر». فنلاحظ أن:

1 حتى بالرجوع إلى المادة 179 من دستور 1996 و الواردة ضمن عنوان «الأحكام الانتقالية» بنصها: «تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور و إلى غاية انتهاء مهمتها، وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة و إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية» فتأكيده على القوانين العضوية يفهم منه أنه استثنائها من المادة 124، و إلا كان يكفي النص بعبارة «مهمة التشريع بأوامر» بعموم الصيغة. على أن الأوامر بفهوم ارضية الوفاق الوطني و ليس بمفهوم الامر التشريعي.

- مصطلح «قانون المالية» الوارد في هذه المادة، عرّفته المادة 02 من القانون 84-17، و الذي يقصد به: قانون المالية و قوانين المالية التكميلية و المعدلة و قانون ضبط الميزانية.

و لكن نعتقد أنها تقصد تنظيم أحكام قانون المالية للسنة، و هذا مع غياب رأي المجلس الدستوري حول ذلك، و لكن مع هذا ما دام أن قوانين المالية التكميلية قد أدرجت ضمن قوانين المالية، بالتالي فهي تخضع لنفس الأحكام الدستورية التي تخضع لها قوانين المالية لسنة.

إن الطبيعة القانونية للأمر التشريعي الوارد في المادة 8/120 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 10/138 من تعديل 2016 يختلف تماما عن طبيعة القانونية للأمر التشريعي الوارد في المادة 124 من الدستور.

ذلك أن الأمر الأول يكتسب صفة القانون بقوة الدستور، أما الثاني فهو يكتسب صفة القانون بالموافقة اللاحقة للبرلمان.

وعليه فالرخصة الأصلية للميزانية صدرت بموجب أحكام المادة 8/120 من دستور 1996 و تصدر بموجب أحكام المادة 10/138 من تعديل 2016، و ليس بموجب أحكام المادة 124 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 142 من تعديل 2016.

- لما كان لقانون المالية للسنة، و هو قانون رخصة الميزانية له خصوصيات تحكمه¹، تجعله متميزا عن القانون العادي، و لا يمكن أن يصدر خلال العطل

1 أشرنا إليها سابق، كانت موضوع دراسة الفصل الثاني من الباب الأول.

البرلمانية، فكيف لقانون المالية التكميلي، و هو تعديل لرخصة الميزانية الأصلية، أن لا يحترم هذه الخصوصية، و يصدر مثله مثل أي قانون عادي؟

إن تعديل رخصة الميزانية الأصلية بموجب أمر تطبيقاً لأحكام المادة 124 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، هو يفقد قانون رخصة الميزانية الأصلي من خصوصياته، و حتى من قيمته الدستورية، ذلك أن تعديل الرخصة يفترض فيه أن يبقى داخل الإطار العام للرخصة الأصلية، و لا يخرج عنها. كذلك لو سائرنا الأمر، و قلنا بأنه يمكن لقانون المالية التكميلي أن يصدر بموجب أحكام المادة 124 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي سوف تعرض على البرلمان للموافقة عليها، فما هو الحل بالنسبة الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي الذي يرفض البرلمان الموافقة عليه؟

نشير بداية أن صدور أمر تشريعي هو يحرم النواب و أعضاء البرلمان من مناقشة و إدخال تعديلات عليه، و إنما يعرض النص بكامله للمصادقة و التصويت عليه.¹

كذلك من الناحية القانونية، المادة 3/124 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 3/142 من تعديل 2016 تنص: «تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان».

إن الأوامر تنتج أثرها منذ إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، فما هو الحل بالنسبة للأثر الذي أنتجه قانون المالية التكميلي إلى غاية رفض البرلمان الموافقة عليه؟ فلو ألغي الأمر، فكيف يمكن لنا أن نلغى و نمحو الأثر الذي أنتجه؟

1 طبقاً للمادة 37 من القانون العضوي 16-12.

حتى لو كان من الناحية السياسية، احتمال رفض الأوامر مستبعد إذ لم نقل مستحيل، نظرا للتركيبة السياسية للبرلمان.

و من الناحية القانونية يصعب تصويره نظرا للأدوات التي يملكها رئيس الجمهورية، بإمكانية حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، أو توجيه خطاب للغرفتين، أو ربما حتى عرضه على الشعب للاستفتاء.¹

و لكن هذا رأي مرجوح و معيب، لأن القراءة الدستورية العلمية تقوم على اعتماد أن المؤسس الدستوري قدّر عند صياغة القواعد الدستورية، حالات وجود أغلبية رئاسية أو العكس، و أن القول بغير ذلك يتجافى و المنطق.²

لكل هذا نعتقد بأن تعديل الرخصة الأصلية، يتم في إطار الرخصة الأصلية، و طبقا لأحكام المادة 8/120 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 10/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بضرورة عرض قانون تعديل الرخصة الأصلية على البرلمان لمناقشته و المصادقة عليه.

و في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان، يكون لرئيس الجمهورية أن يصدره بأمر له قوة القانون، دون الحاجة للموافقة اللاحقة للبرلمان، و بهذا نتفادى اشكاليات المادة السالف ذكرها، و نحترم الخصوصية الدستورية للرخصة الأصلية.

مما سبق، يتضح بأن المؤسس الدستوري لم تتجه نيته بتاتا إلى إقرار حق الرئيس في التشريع بواسطة الأوامر في مجال قانون المالية، و هو لم تحتزمه السلطة التنفيذية

1 محديد حميد، المرجع السابق، ص 299.

2 سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 15.

بلجئها إلى التشريع في المجال المالي بموجب الأوامر المتعلقة بقوانين المالية التكميلية رغم التحذير من ذوي الاختصاص، و اعتبار التدخل في هذا الميدان غير دستوري نصا و روحا.¹

المبحث الثاني: الوسائل التنظيمية التي تعدّل وتمسّ رخصة الميزانية

لقد أكدّ المشرع في المادة 04 من القانون 84-17 على حمايته للرخصة البرلمانية بنصه: " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها، اتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

غير أنه سرعان ما ناقض نفسه عندما رخص للحكومة بموجب المواد 32،33،36 من نفس القانون الخروج عن هذا المبدأ ومكّنها من تعديل التوزيع المقرّر في قانون المالية السنوي باستخدام اجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها.

حتى و إن كان الهدف من هذا الإجراء هو التخفيف من حدة المصادقة البرلمانية وإدخال نوع من المرونة في التسيير، إلا أنه يشكل مساسا بمبدأ التخصيص في النفقات يترتب عنه تخفيض فعالية المصادقة البرلمانية للميزانية².

لذلك فإن التخصيص الأولي للاعتمادات يمكن تعديله خلال السنة المالية، وذلك عن طريق تقنياتي تحويل أو نقل الاعتمادات المالية³، كما يمكن كذلك الغاؤها و اعادة استعمالها.

1 سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 19.

2 يلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 156.

3Jean – Claude Martinez et Pierre Di Malta , op.cit. p 452.

المطلب الأول: نظام نقل / تحويل الاعتمادات و اضافة فصول

في الحقيقة أنه لا يجوز تعديل تخصيص اعتمادات الميزانية خلال السنة إلا بواسطة قانون المالية، إلا أنه في بعض الحالات الاستثنائية قد أجاز القانون 17-84 تحويل الاعتمادات أو نقلها عن طريق التنظيم و ذلك وفق شروط معينة.

الفرع الأول: نظام تحويل الاعتمادات و مدى مساهمته برخصة الميزانية

إن تحويل الاعتمادات طبقاً للمادة 1/33 من القانون 17-84 هو تعديل لا يغير طبيعة النفقة، وإنما يغير المصلحة المسؤولة عن تنفيذها¹. و في الحقيقة أن هذه التقنية تستعمل على وجه الخصوص عند بروز تعديل حكومي.

فتحوّل اختصاص وزارة إلى أخرى فيقتضي ذلك أن يتبع بتحويل الاعتمادات المناسبة²، واستعمال الحكومة لهذه التقنية يتم بواسطة مراسيم رئاسية و هذا نظراً لخطورتها. وبانتهاج أسلوب التحويل من وزارة إلى أخرى يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من قيود المصادقة البرلمانية على توزيع الاعتمادات³.

1 تنص المادة 1/33 : " عدل التحويلات و تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغير طبيعة هذه النفقة"

2 برزيق زكريا، المرجع السابق، ص99.

3 يلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 153.

وتجدر الإشارة إلى أن تحويل الاعتمادات قلّ ما يكون من وزارة إلى وزارة أخرى، و إنما يتم على وجه الخصوص من ميزانية الأعباء المشتركة " les charges communes إلى وزارة معينة تحتاج إلى تدعيم ميزانيتها للتسيير¹.

و عليه فبالرغم من أن تقنية تحويل الاعتمادات لا تمس برخصة الميزانية ، و إنما تخفف من جمود الرخصة، إلا أن كثرة اللجوء الى هذه التقنية تعطيها نوع من المرونة، لذلك نجد أن عمليات تحويل الاعتمادات تمتاز بالمرونة أكثر من عمليات نقل الاعتمادات²، إلا أن كثرة اللجوء الى هذه التقنية له سبب خفي و نتيجة تترتب عنه .

فأما السبب فهو يكشف عن فشل قانون المالية السنوي في احداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات و الاجراءات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الاعتماد المخصص لوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، و في هذا نتيجة حتمية تشير الى ضعف بيانات الميزانية، مما قد يؤدي الى انتكاسات مالية خطيرة جد³.

أما نتيجته أنه لوحظ في كثير من الأحيان أن عمليات التحويل لا تتم مرة واحدة ، وإنما تتكرر لأكثر من مرة الى درجة يتم اعادتها الى مكانها الأول المحدد في قانون المالية السنوي، كما قد تستعمل السلطة التنفيذية تقنية التحويل كتسمية لتقوم بنقل الاعتمادات و تغيير طبيعة النفقة، و مثال ذلك تحويل اعتمادات التجهيز الخاصة

1 المرجع نفسه.

2 عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة الحاج لخضر - باتنة ، 2009-2010، ص 37 .

3 Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, op.cit. p 455.

بالميزانية المحلية للبريد و المواصلات سنة 1993 لصالح عمليات الاستغلال، فعدم شرعية العمليات يتضح من خلال تغيير طبيعة النفقة¹.

ذلك أن القيام بهذه العملية يقتضي اللجوء الى هذه التقنية لنقل الاعتمادات. فبعد التحويل الأول يظهر للسلطة التنفيذية أنه غير مفيد، فيتم التحويل الثاني الذي يدرج الاعتمادات المالية التي تم تحويلها الى نفس الفصل الأول الذي تم تحويله منه². كل هذه التحويلات تؤدي في كثير من الأحيان الى التعديل في رخصة البرلمان للميزانية، كما أنها تؤدي الى الغاء خصوصية الرخصة البرلمانية للاعتمادات³.

و بالتالي فإنه من خلال نظام تحويل الإعتمادات فإن الحكومة ستتصرف في رخصة الميزانية كما تشاء، و لا تتفّذ بالشكل الذي ارتضاه البرلمان⁴.

الفرع الثاني : تقنية نقل الاعتمادات و مدى مساسها برخصة الميزانية

يقصد بتقنية نقل الاعتمادات المالية تلك العملية التي تعدّل طبيعة النفقة المحددة في قانون المالية للسنة مسبقاً⁵، وهذا على خلاف ما رخص به البرلمان، و طالما أن

1 برزنيق زكريا، المرجع السابق ، ص 100 .

2 جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة أمحمد بوقرة، 2010-2011، ص 100 .

3 Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Op.cit. p 455.

4 مزياني لونييس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة مولود معمري، 2011، ص 123.

5 تنص المادة 2/33 من القانون 84-17 على : " تعدّل عمليات النقل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة ، غير أنه لا يمكن القيام بأي نقل للاعتمادات من اعتماد تقييمي أو وقي لفائدة اعتماد حصري ."

عمليات النقل تجري داخل نفس الوزارة فإنها لا تؤدي الى تغيير المبلغ الاجمالي المخصص لكل وزارة¹.

وبالتالي يمكن وصف عملية النقل بتخفيض مبالغ فصل ليستفيد منها فصل آخر، و هو التصور الغالب على هذه التقنية².

و مادام أن عملية النقل تمس طبيعة النفقة التي صادق عليها البرلمان، و خضعت على أساسها في قانون المالية للسنة للمناقشة و التصويت، فان القيام بها يستلزم توافر مجموعة من الشروط تتمثل في :

- عملية نقل الاعتمادات طبقا للمادة 32 من قانون 17-84 تتم ضمن ميزانية نفس الوزارة ، فالنقل هو توزيع داخلي للاعتمادات الوزارة .

- حسب المادة 34 من قانون 17-84 لا يمكن اجراء نقل الاعتمادات من فصول تتضمن اعتمادات الموظفين الى فصول أخرى .

- بخلاف عملية التحويل التي تتم بمرسوم رئاسي فان عملية النقل تتم بمرسوم تنفيذي ، بناء على تقرير وزير المالية .

- كذلك و طبقا لأحكام المادة 33 من القانون 17-84 لا يمكن القيام بأي نقل للاعتمادات من اعتماد تقييمي أو وقتي لفائدة اعتماد حصري .

1 يلس شاوش ، المالية العامة ، المرجع السابق ، ص 153 .

2 برزيق زكريا ، المرجع السابق ، ص 100 .

كما أن المادة 152 من قانون المالية لسنة 1993 ، و الصادر بموجب قانون المالية 93-01 ، و التي عدّلت أحكام المادة 32 من القانون رقم 84-17 قد أضافت شرطين آخرين و هما :

- الشرط الأول: التعديل عليه أن لا يتجاوز حدود 20 % من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الاثنين.

- الشرط الثاني: لا يمكن لأبواب الاقتطاعات أن تستفيد خلال السنة المالية من تحويل الاعتمادات انطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة .

و الحقيقة أن تحديد حد أقصى لا يمكن للحكومة تجاوزه للتعديل مأخوذ من جهة من فكرة أن عملية نقل الاعتمادات تعتبر عملية استثنائية ، و تبقى مجرد و سيلة بسيطة لتعديل التوزيع الأصلي للاعتمادات المالية¹ .

ومن جهة أخرى من شأنه أن يضمن احتراماً لرخصة الميزانية، خصوصا مع ضرورة تخفيض هذه النسبة². هذه الشروط لنقل و تحويل اعتمادات التسيير .

أما نفقات التجهيز فطبقا لنص المادة 1/36 من القانون رقم 84-17 يحدد توزيعها بين القطاعات بموجب قانون المالية³ ، لكن الفقرة الثانية من نفس المادة رخصت للسلطة التنفيذية ادخال تغييرات على هذا التوزيع للقطاعات¹ .

1 Jean .Claude. Martinez et Pierre Di Malta, op.cit. p453.

2 نشير الى القانون العضوي الفرنسي لسنة 2001 رقم 692-2001 قد خفض نسبة التعديل الى 2 % طبقا للمادة 12 منه ، كما نصت على ضرورة اعلام اللجان المالية المتواجدة على مستوى الغرفتين .

3 تنص المادة 1/36 على ما يلي : " يحدد التوزيع بين القطاعات للاعتمادات المفتوحة و المخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية . "

كما يمكن للولاية طبقا لأحكام المادة 39 من القانون رقم 84-17 أن يقوموا و في حدود اعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم ، بإدخال تعديلات على توزيعها ، و ذلك اما بنقلها من فصل الى آخر ضمن نفس القطاع ، أو القيام بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية السنوي.

ولقد وضع قانون المالية لسنة 1998 هذه الشروط هي كالتالي²:

- استشارة المسؤولين المختصين اقليميا على القطاعات المعنية
- أن يجري النقل في حدود اعتمادات الدفع المتوفرة لديه
- أن لا يتجاوز هذا النقل مبلغ 20 % من القطاع الأقل تخصيصا
- أن لا يؤدي النقل الى جعل مبلغ الاعتمادات المخصصة لقطاع معين يقل عن نسبة 80 % من الاعتمادات المخصصة لهذا القطاع ، بمقتضى قرار توزيع الاعتمادات لصالح الولاية المعنية .
- و يتعين على الوالي أن يبلغ هذا الاجراء على الفور الى الوزير المكلف بالمالية والوزراء المختصين بالقطاعات المعنية و السلطة المكلفة بالتخطيط ، و كذلك المجلس الشعبي الولائي في أول دورة تعقب هذه التعديلات.
- إذا كان معنى التعديل كما أشرنا لذلك سلفا يحمل معنى تكملة أو اضافة أحكام جديدة، فانه يمكن للسلطة التنفيذية أن تنشئ فصول جديدة خلال السنة .

1 تنص المادة 2/36 على ما يلي : " و يتم ادخال التغييرات على هذا التوزيع عن طريق التنظيم ."

2 يلس شاوش ، المالية العامة ، المرجع السابق ، ص 155

الفرع الثالث : احداث فصول جديدة خلال السنة و مدى مساسه برخصة الميزانية

في الحقيقة أن نقل أو تحويل الاعتمادات هو يتم بين فصول موجودة ، و ليس بنقل أو تحويل اعتماد لاعتماد آخر ينشأ خصيصا لهذا الغرض ، لأن احداث أي فصل في قانون المالية يفترض فيه ان يكون محل مناقشة من طرف البرلمان ، و هذا احتراما للرخصة البرلمانية للميزانية .

فقبل صدور قانون 17-84 منع المشرع الحكومة من أن تحدث فصول جديدة خلال السنة، حيث في اطار قانون المالية لسنة 1966 و بموجب أحكام المادة 4 مكرّر ثبت هذا المنع إلا في حالة تحويل الاختصاصات أو المصالح، و نفس الحكم بالنسبة لقانون المالية لسنة 1967 بموجب المادة الثامنة منه¹ .

بعد صدور قانون 17-84 لم يشر الى هذا المنع على الحكومة من احداث فصول جديدة، و حتى الاضافة التي أدخلت على المادة 32 بواسطة المادة 152 من قانون المالية لسنة 1993 لم تتطرق الى هذا الشرط الجوهري الذي يضمن الشفافية المالية بمنع احداث فصول جديدة خلال السنة² .

في الحقيقة أن احداث فصول جديدة خارج اطار السلطة التشريعية يعد خرقا و مساسا برخصة الميزانية ، لذلك فسكوت القانون رقم 17-84 عن الاشارة لهذه النقطة ينبغي أن لا يفسر ايجابا لصالح الحكومة، ما دام أنه يتعارض مع مبدأ دستوري بأحقية البرلمان في المناقشة و المصادقة على رخصة الميزانية .

1 برزيق زكريا ، المرجع السابق ، ص 102 .

2 المرجع نفسه.

لذلك اذا كان لا بد من احداث فصول جديدة فينبغي أن تكون في اطار قانون المالية التكميلي و ليس بمراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية .

المطلب الثاني: مصير الاعتمادات بدون موضوع و مدى مساسها برخصة الميزانية

قد يظهر للحكومة أثناء تسييرها للاعتمادات بعد صدور رخصة الميزانية، أن هذه الاعتمادات قد تمّ تقريرها بصفة مبالغ فيها، لذلك سمح القانون 84-17 للحكومة أن تتدخل لتصحيح هذه الاعتمادات سواء بإلغائها أو إعادة استعمالها.

الفرع الأول: إلغاء الاعتمادات

طبقا لنص المادة 1/22 من القانون 84-17 و التي تنص: « يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم». فحسب نص المادة يمكن إلغاء الاعتمادات بموجب التنظيم دون الرجوع للسلطة التشريعية التي أعطت الرخصة، بشرط فقط أن تكون هذه الاعتمادات غير ذي موضوع sans objet.

غير أن مصطلح « غير ذي موضوع » غير واضح بدقة، ويفتح المجال لعدة تفسيرات واسعة تمس بخصوصية رخصة الميزانية.

في هذا الإطار فإن مجلس المحاسبة الفرنسي، ومن خلال تقريره عن قانون ضبط الميزانية لسنة 1987 أشار أنه لا يمكن اعتبار اعتماد غير ذي موضوع، و بالتالي لا يمكن إلغاؤه عن طريق التنظيم، إلا الاعتمادات التي تعتبر زائدة على ما هو متوقع، أو في حالة وقوع حوادث لم تكن متوقعة أثناء التصويت على قانون المالية للسنة،

فيصبح بالتالي من المستحيل و ليس فقط غير ملائم استعمال هذه الاعتمادات المالية، أو الاستعمال الكامل للنفقات التي تم فتحها لأجلها¹.

ذلك أن الحكومة آنذاك كانت تعتمد مفهوم التفسير الواسع لعبارة « غير ذي موضوع » إلى درجة إلغائها لاعتمادات مسّت مبالغ مالية جد هامة و معتبرة، وبالتالي أصبح إلغاء الاعتمادات الوسيلة التي تسمح بتغيير السياسية المنتهجة في الميزانية خلال السنة المالية، دون الحاجة للعودة للرخصة البرلمانية².

وفي الحقيقة أن نص المادة 1/22 من القانون 17-84 لم تقدم أية ضمانات لحماية رخصة الميزانية من أي تجاوز من طرف السلطة التنفيذية، ذلك أن إلغاء الاعتمادات من المفروض هو استثناء لا بد أن يقرّر في ظل توافر شروط معينة، وهذا حتى نحمي المبدأ الأصلي، وهو رخصة الميزانية. فأقرار حق الحكومة في إلغاء الاعتمادات دون تحديد لمفهوم مصطلح غير ذي موضوع و عدم تحديد نسبة إلغاء الاعتمادات و عدم التأكيد على رجوع الحكومة للجان المالية على مستوى غرفتي البرلمان و اعلامها بهذا الاجراء هو مساس بسيادة البرلمان المكرس في المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ومساس خطير أيضا بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في رأيه³.

1جمعاسي جميلة، المرجع السابق، ص 101.

2Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta , op.cit. p 467

3« Les arrêtés portant annulation ...en cours d'année des crédits ouvert aux ministres entrent dans les compétences propre du pouvoir réglementaire déléguées au ministre des finances pour l'exécution de la loi de finances. Le principe de la séparation des pouvoirs ne permet que la loi organique relative aux lois de finances prévoie que, dans l'exercice de cette compétence propre, le ministre des finances doit consulter les commissions des finances du parlement». Cité par: Michael BERMOND, La réforme du Budget de l'Etat, ouvrage coordonné par Jean-Pierre Camby: op.cit., p 107.

ومساس أيضا برخصة الميزانية كون الحكومة في أغلب الأحيان لا تشرح مطلقا تلك العمليات، وعليه يفترض أن إلغاء الاعتمادات عليه أن يحترم شرطين:

- الشرط الأولي: عدم المساس برخصة الميزانية.

- الشرط الثاني: المحافظة على رخصة الميزانية بتدعيمها بنوع من المرونة والتيسير لتسهيل تنفيذها.

لذلك إلغاء الاعتمادات عليه أن لا يرقى لمستوى المساس بالرخصة وافراغها من فحواها، كما هو الحال بالنسبة لنص المادة 1/22 من القانون 17-84 ، كما أن المحافظة على الرخصة يكون بتدعيمها بنوع من المرونة، يسمح بإمكانية إلغاء الاعتمادات غير ذي موضوع، وذلك في إطار قانون المالية التكميلي أي بالرجوع إلى البرلمان.

كما يمكن تجاوز رخصة الميزانية و عدم الرجوع للبرلمان في حالة وجود خلل يمس بتوازن الميزانية للسنة ناتج عن سوء تقدير من الحكومة أو ظرف غير متوقع، مع ضرورة إعلام لجنتي المالية على مستوى غرفتي البرلمان قبل إلغاء الاعتمادات¹.

الفرع الثاني: إعادة استعمال الاعتمادات

و فقا لمبدأ سنوية الميزانية فإن الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة، لا بد أن تستهلك قبل 31 ديسمبر و بالتالي لا يمكن نقلها للسنة القادمة أي إعادة استعمالها، وهذا ما هو مقرر في نص المادة 2/25 من القانون 17-84 و التي

1 Voir art 14/2 de LOLF « Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'assemblée nationale et du sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées»

تنص: « و لا تخول الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة، الحق في تجديدها للسنة المالية التالية ».

وفي الحقيقة أن جمود رخصة الميزانية يؤدي إلى نتائج خطيرة، خاصة ما تعلّق منها بتبذير الاعتمادات التي لم تستهلك في نهاية السنة المالية، حتى لو تعلّق الأمر بنفقات غير ضرورية ما دام أن الاعتمادات التي لم تستهلك لا يتم نقلها إلى السنة المقبلة¹. لذلك للتعامل بمرونة مع رخصة الميزانية.

رخص المشرع بإعادة استعمال الاعتمادات غير ذي موضوع، وهذا لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية ووفق الشروط المحددة في التنظيم. و هذا طبقا لنص المادة 2/22 من القانون 84-17.

ولكن يؤخذ على نص هذه المادة أنها لم تقدم كذلك الضمانات لحماية رخصة الميزانية من تعسف السلطة التنفيذية و تجاوزاتها، ما دام أنها تركت لها وضع شروط لإعادة استعمال الاعتمادات، دونما تحديد لنسبة الاعتمادات التي يمكن إعادة استعمالها.

وعليه إذا كان إعادة استعمال الاعتمادات هو بهدف المحافظة على النفقات من التبذير، فهذا الهدف عليه أن لا يمسّ بالمبدأ الأصلي المراد حمايته و هو رخصة الميزانية، ذلك أن تقرير إعادة استعمال الاعتمادات دون شروط تقييد السلطة التنفيذية عند استعمالها فيه مساس برخصة الميزانية.

1 برزيق زكريا، المرجع السابق، ، ص 117.

الفصل الثاني

خصوصية الرقابة على رخصة الميزانية

تسند عملية الرقابة على رخصة الميزانية إلى أجهزة متخصصة ذات خبرة طويلة، تستمد مكانتها و دورها الرقابي من الدستور من النظام القانوني في الدولة. فنجد في قمة هرم الرقابة هيئتين دستوريتين تمارسان الرقابة، وهما البرلمان ومجلس المحاسبة.

حيث أن رقابة البرلمان على تنفيذ رخصة الميزانية هي رقابة فريدة و متميزة و لها خصوصيات ولا يمكن تعويضها، لأن البرلمان يعبر عن إرادة الأمة و مراقبته مراقبة ضرورية، على اعتبار أنه الوحيد الذي يمكن للأمة أن تطلب منه تقديم الحساب على مراقبته، وعلى اعتبار كذلك انه صاحب الرخصة. لهذا فإن رقابته لا يمكن تعويضها لا من طرف مجلس المحاسبة و لا من طرف الأجهزة الإدارية الأخرى (المبحث الثالث).

في حين أن رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة ادارية على تنفيذ رخصة الميزانية وعلى نوعية تسيير المؤسسات و المرافق العمومية و كافة الهيئات التي تستفيد من المساعدات المالية للأجهزة العمومية، وهذا على أساس الفعالية والنجاعة و الإقتصاد.

و هي أيضا - أي رقابة مجلس المحاسبة - رقابة قضائية من خلال رقابته على المحاسبين العموميين، ومن خلال غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، والتي تصدر أحكاما قضائية قابلة للطعن بالنقض أمم مجلس الدولة (المبحث الثاني).

على أننا نجد في قاعدة الهرم الرقابة التي تباشر من قبل الهيئة التي أعدت رخصة الميزانية و هي الإدارة، فتأخذ الرقابة طبيعة الرقابة الإدارية.

وهي تمارس من قبل عدّة هيئات مختلفة و متخصصة ، وهذا قصد تجنب وقوع أخطاء عند التنفيذ، و إذا وقع الخطأ صحّح في حينه، و عليه فالرقابة الإدارية لم تعد تقتصر على التأكد من صحّة التّصرفات المالية و المحاسبية فقط، بل تجاوزت ذلك.

تتمثل هذه الهيئات الرقابية في المراقب المالي و المحاسب العمومي و المفتشية العامة للمالية (المبحث الأول).

المبحث الأول: الرقابة القاعدية الإدارية لرخصة الميزانية

يقصد بها تلك الرقابة التي تمارس من قبل الجهات الإدارية المختلفة التي تكوّن الجهاز التنفيذي للدولة، وهي رقابة ذاتية تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، تتناول الإنفاق أكثر مما تتناول تحصيل الإيرادات¹.

و تمارسها بواسطة موظفين متخصصين على مستوى الإدارة المركزية وكذا على المستوى المحلي، على التصرفات المتعلقة بتسيير الأمرين بالصّرف كالوزراء، الولاة، المنتخبون (رئيسا غرفتي البرلمان، رؤساء المجالس البلدية) و بقية الموظفين الآخرين². إن الهدف من ممارسة الرقابة الإدارية من طرف أجهزة متخصصة، هو تجنب وقوع أخطاء عند التنفيذ، و إذا وقع هذا الخطأ أو الخلل صحّح في حينه. وبعدها يتم التأكد من أن هذا التنفيذ قد تمّ على الوجه الذي كان يجب أن يتم عليه من حيث الفعالية و النجاعة.

و لم تعد الرقابة تقتصر و تنصب فقط على التأكد من مدى سلامة صحة التصرفات المالية و المحاسبية فقط، بل تجاوزت ذلك و أصبحت تضم أيضا عمليات الفحص والمراجعة و التقييم لعناصر الكفاءة و الفعالية لمختلف الأنشطة التي تقوم بها الأجهزة الإدارية المتعددة و المصالح التابعة لها³. وهذه الرقابة في غالب الأحيان

1 يلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 282.

2BENÏSSA SAÏD, Les Contrôles administratifs avant paiement quelles mutations ? Colloque sur le contrôle des finances publiques, Tunis, du 28 à 30 Janvier 1988, p 04.

3 زيوش رحمة ، المرجع السابق ، ص 196.

تكون إما سابقة على تنفيذ رخصة البرلمان للميزانية، أو أثناء تنفيذها. لذلك في التشريع الجزائري يمكن القول بأن هذا النموذج للرقابة له ثلاثة أشكال:

- رقابة الالتزام بالنفقة.
- رقابة المحاسب العمومي.
- رقابة المفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول: رقابة الالتزام بالنفقة "المراقب المالي"

بعد الترخيص البرلماني للميزانية يصبح من حق الوزارات صرف الاعتمادات وفق الرخصة. السؤال الذي يطرح هل يمكن للسلطة التنفيذية أن تصرف هذه الاعتمادات الواردة في الرخصة دون تدخل أية جهة توكل لها مهمة رقابة المال العام قبل صرفه؟

تكاد تتفق التشريعات على ضرورة تأسيس جهاز للرقابة من صلب السلطة التنفيذية، وبالأخص من وزارة المالية تختص بمراقبة النفقات العمومية قبل صرفها¹.

و عليه فمهمة الرقابة الداخلية المالية السابقة على تنفيذ النفقات العمومية تعود إلى وزارة المالية التي تمارسها من خلال ممثلها على كافة الوزارات و الهيئات والمؤسسات العمومية، و الذي يطلق عليه تسمية المراقب المالي².

1 عبد النبي اظريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص121.

2BENAÏSSA SAÏD: op.cit., p 07.

الفرع الأول: تعريف المراقب المالي

تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 92-414¹ المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها: (يمارس الرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين طبقاً لأحكام هذا المرسوم و القوانين الأساسية التي تحكمهم).

وعليه فيوكل دور الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها للمراقب المالي الذي يراقب مدى احترام الإدارة للنصوص التشريعية و التنظيمية، خاصة قواعد الالتزام بالميزانية. وهو دور فعال كون هذه الرقابة تمارس في مرحلة سابقة أولية قبلية، بعد صدور رخصة الميزانية على قرارات الالتزام بالنفقات على الأمرين بالصرف و قرارات جميع الموظفين الخاضعين لهذه الرقابة، وهذا قبل أن تنتج هذه القرارات لأثارها القانونية، وهي في هذه الحالة تصبح بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها و منع أثارها من الظهور² ، و إن كانت هذه الرقابة من الناحية المبدئية سابقة عن التنفيذ، إلا أن هذا لم يمنع المشرع من أن يخضع بعض المؤسسات العمومية بحكم طبيعة وظائفها للرقابة البعيدة³.

1نظمها مرسوم تنفيذي رقم 92-414 بتاريخ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 15 نوفمبر 1992 والمعدل و المتمم بمرسوم تنفيذي رقم 09-374 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2009 الجريدة الرسمية العدد 67 بتاريخ 19 نوفمبر 2009.

2دواعر عفاف، المرجع السابق، ص65

3 أنظر مرسوم التنفيذي رقم 99-258 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 1999 يحدد كفايات ممارسة الرقابة البعيدة على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني و المؤسسات العمومية ذات الطابع التكنولوجي و هيئات البحث العلمي الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 21 نوفمبر 1999 المعدل و المتمم بمرسوم تنفيذي رقم

الفرع الثاني: مجال الرقابة السابقة للنفقات الملزم بها

حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل و المتمم، تخضع لهذه الرقابة القبلية عمليات الإنفاق المتعلقة بميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة، وهي جميع المرافق التابعة للدولة من وزارات و مصالح تابعة لها، مركزية كانت او خارجية، و كذا جميع المرافق التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و إن تمتعت بقسط من الإستقلال الضروري لأداء المهام المنوطة بها¹. و بالتالي فالنفقات الملزم بها في ميزانيات جميع هذه المرافق تخضع للرقابة المسبقة من قبل المراقب المالي أو مساعده. كما أن النفقات الملزم بها في الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة للخزينة تخضع للرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي أو مساعده.

كما أن ميزانيات الولايات و البلديات سواء كانت نفقات تسيير أو نفقات تجهيز و استثمار تخضع للرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي أو مساعده، و تخضع أيضا للرقابة السابقة التي يجريها المراقب المالي النفقات الملزم بها في الميزانيات الخاصة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي و المهني هذه الأخيرة التي لا تخضع إلا للرقابة الآتية. و استنتجت الفقرة الأخيرة من المادة 4 السالف ذكرها ميزانية غرفتي البرلمان التي تبقى خاضعة للأحكام الخاصة بها.

09-348 المؤرخ 22 أكتوبر 2009 الجريدة الرسمية العدد 62 بتاريخ 28 أكتوبر 2009 و تم تحديد مدونة هذه النفقات بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ 6 سبتمبر 2005.

¹ محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 98.

الفرع الثالث: موضوع الرقابة السابقة للنفقات الملزم بها

إن الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي تنصب على مشاريع التصرفات التي يجريها الأمر بالصرف قبل التوقيع نهائياً (أولاً) و ذلك من خلال التأكد من توفر جملة من العناصر الواجب توفرها في هذه التصرفات (ثانياً)

أولاً: التصرفات الخاضعة للرقابة السابقة

وفقاً للمواد 5، 6، 7 من المرسوم التنفيذي تشمل هذه التصرفات التي تخضع للرقابة السابقة مايلي:

أ / مشاريع قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة.

ب / مشاريع الجداول الإسمية التي تعدّ عند قفل كل سنة مالية.

ج / مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعدّ في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

د / مشاريع الصفقات العمومية و ملاحقها.

هـ / الإلتزام بنفقات التسيير و التجهيز و الإستثمار.

و / كل التزام مدعم بسندات الطلب أو الفاتورات الشكلية.

ثانيا: عناصر النفقة الملتمزم بها

لا يمكن للمراقب المالي تسليم التأشيرة إلا بعد مراقبته لعناصر النفقة الملتمزم بها. حيث يتوجب عليه حسب نص المادة 09 من المرسوم 414/92 المعدل و المتمم التأكد مما يلي:

- صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديده في القانون و التنظيم.
- مطابقة النفقة الملتمزم بها للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
- توفر الاعتمادات أو مناصب المالية.
- التخصيص القانوني للنفقة.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به، كتأشيرة لجنة الصفقات المختصة.

و عليه يتمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الالتزام بالنفقة و التأشير عليها، و بالتالي لا يمكن صرف أي اعتماد إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحا ومؤشرا عليه من طرف المراقب المالي.¹ حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف و مدى شرعية النفقات المقررة الالتزام بها من ناحية الميزانية الخاصة دون أي فحص

1 يليس شاوش بشير، المالية العامة ، المرجع السابق، ص 283.

لملائمتها، لأن الخوض في مسألة الملائمة يعتبر تعديا على اختصاص السلطة التشريعية، و هذا ما يعتبر خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

الفرع الرابع: الآثار المترتبة على الرقابة الملتمزم بها

تنتهي الرقابة السابقة الملتمزم بها من طرف المراقب المالي، إما بالتأشيرة على النفقة الملتمزم بها (أولا)، و إما برفضها في آجال قانونية، و هذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا² (ثانيا).

أولا: منح التأشيرة

يقع على عاتق المراقب المالي واجب منح تأشيرة الموافقة على النفقة الملتمزم بها، إذا توفرت العناصر التي يشترطها القانون. و يضع هذه التأشيرة على وثيقة الإلتزام و عند الإقتضاء على الوثائق الثبوتية، و تتضمن هذه التأشيرة ما يلي:

- توفر ترخيص البرامج أو الإعتمادات المالية.
 - تخصيص النفقة.
 - مطابقة مبلغ الإلتزام العناصر المبينة في مشروع الصفقة.
 - صفة الأمر بالصرف.
- و تنتهي بذلك عملية الرقابة السّابقة على تنفيذ النفقات.

1 عبد الني أظريف، المرجع السابق، ص126 الهامش116.

2أنظر المواد10-11-12-13 من مرسوم تنفيذي رقم 92-414 المعدل و المتمم.

ثانيا: رفض التأشير

إذا لاحظ المراقب المالي بأن مشاريع الإلتزامات بالنفقات غير قانونية أو غير مطابقة للتنظيم المعمول به، يتعين عليه رفض التأشير عليها رفضا مؤقتا أو رفضا نهائيا حسب الحالة.

1/ الرفض المؤقت: يكون للمراقب المالي رفض التأشير رفضا مؤقتا في حالة من الحالات التالية¹:

- اقتراح التزام بالنفقة مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.
 - انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.
 - نسيان بيان هام. و في حالة الرفض المؤقت يمكن للأمر بالصرف تدارك الأمر.
- 2 / الرفض النهائي:** يكون مشروع الإلتزام بالنفقة محل رفض نهائي من طرف المراقب المالي في حالة من الحالات التالية²:
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - عدم مطابقة اقتراح مشروع الإلتزام بالنفقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
 - عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

و يتعين على المواقب المالي في حالة الرفض النهائي أن يرسل نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، الذي يمكنه إعادة النظر في هذا

¹ طبقا للمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف ذكره

² طبقا للمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف ذكره.

الرفض إذا رأى أنه غير مؤسس¹. و يمكن للأمر بالصرف في حالة الرفض النهائي التنازلي عن هذه التأشيرة (le passe outre)².

و يعقد الإلتزام بالنفقة تحت في هذه الحالة مسؤولية الأمر بالصرف بمقرر يعلم به الوزير المكلف بالميزانية، مع الإرسال الفوري لملف الإلتزام بالنفقة _ موضوع التنازلي _ إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل و المتمم.

على أنه لا يجوز اللجوء إلى التنازلي عن رفض التأشيرة في الحالات الواردة في المادة 19 من المرسوم التنفيذي 92-414 و هي:

- عدم توفر صفة الأمر بالصرف.

_ عدم توفر الإعتمادات الكافية أو انعدامها.

- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة الواجب الإلتزام بها قانونا.

- انعدام الوثائق الثبوتية.

- التخصيص غير القانوني للإلتزام.

و لكن علينا أن نشير بأن المراقب المالي في رقابته، يكون في حالة تقصيره مسؤولا مسؤولية شخصية أمام مجلس المحاسبة.

¹ طبقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف ذكره.

² نصت المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 92-414 : "في حالة رفض نهائي للإلتزام بالنفقات... يمكن للأمر بالصرف أن يتنازلي عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معدل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية".

و عليه لابد من ذكر أن الرقابة القبلية للمراقب المالي تعتبر كضمانة تحمي رخصة الميزانية من التجاوزات، مادام أنها تراقب مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع رخصة الميزانية الممنوحة من طرف البرلمان قبل البدء في تنفيذها¹.

المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي

توصف الرقابة الممارسة من طرف المحاسب العمومي بأنها رقابة مرافقة لعملية التنفيذ، ذلك أنه من جهة يعد من القائمين على تنفيذ قانون المالية للسنة، و من جهة ثانية و في نفس الوقت الذي يقوم بالتنفيذ يمارس الرقابة. لذلك سوف نقتصر في دراستنا على رقابة المحاسب العمومي كجهة رقابية فقط. و رقابة المحاسب العمومي قبل قيامه بعملية الدفع هي رقابة شاملة تطبق على الميزانيات و العمليات المالية الخاصة بالدولة و المجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني و مجلس المحاسبة و الميزانيات الملحقة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري².

¹ لكن لا بد من الإشارة أن للمراقب المالي في فرنسا دور فعال و هام، لكونه من بين قضاة مجلس المحاسبة و مفتشي المالية و إدارات وزارة المالية، و يعين بمقتضى مرسوم رئاسي و يتمتع بالإستقلالية في مزاوله مهامه على مستوى الوزارة التي عين بها، دون أن يخضع للرقابة الرئاسية، الأمر الذي يؤدي به لممارسة وظائفه بجدية و فعالية، بما يضمن تحقيق حسن سير و تنظيم مختلف المصالح الإدارية. أنظر: زيوش رحمة، المرجع السابق، ص 228.

² طبقا للمادة 1 من قانون رقم 90-21 الصادر بتاريخ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 بتاريخ 15 أوت 1990 المعدل و المتمم . و كذا المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها الجريدة الرسمية العدد 43 بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي

- طبقا للمادة 33 من قانون المحاسبة العمومية، فهو كل شخص يعين قانونا للقيام - فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 - بالعمليات التالية:
 - تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.
 - تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.
 - حركة حسابات الموجودات.
- و يتم تعيين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية، و يخضع أساسا لسلطته.¹

الفرع الثاني: المجالات التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي

- حددت المادة 36 العناصر التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي و هي:
- 1- مطابقة العملية للقوانين و الأنظمة المعمول بها:** و هذا يعني التحقق من أن كل الوثائق تبرر الأمر بالدفع، و التحقق يعني مفهوم المطابقة بين الوثائق للعملية المالية، و من أهم هذه الوثائق الفاتورات و التي يجب أن تكون مطابقة لأحكام المرسوم التنفيذي 95-305 المحدد للمحتويات القانونية للفاتورة حيث يجب:
 - أن تكون من نسخة أصلية.

¹ طبقا للمادة 34 من القانون 90-21 السابق ذكره.

- أن تحتوي على المعلومات التالية: اسم و لقب المستفيد، النشاط، العنوان، الحساب الجاري، رقم الحساب التجاري، الرقم الجبائي، رقم الفاتورة، إمضاء المستفيد أو المقاول، المبلغ الإجمالي بالأرقام و الأحرف.

و إذا كانت النفقة متعلقة بصفقة عمومية، و حتى تكون قانونية يجب أن يحتوي الملف على علاقات عامة تخص المؤسسة المنفذة للصفقة.¹

2- التأكد من صفة الأمر بالصرف: على المحاسب العمومي أن يراقب صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه، فهو يتلقى قرار التسمية للأمريين بالصرف و إمضاءاتهم و نوابهم و مفوضيهم، حتى يستطيع المقارنة، و هذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون 90- 21 و التي تنص: « يجب اعتماد الأمريين بالصرف لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات و النفقات الذين يأمرؤن بتنفيذها ».

3- شرعية عمليات تصفية النفقات: استعمل المشرع في النص العربي من المادة 36 مصطلح «شرعية» في حين أن المصطلح في النص الفرنسي هو «Régularité

Des opérations» و هذا المصطلح يعني صحة عمليات تصفية النفقات و لا يعني شرعيتها، لذلك يرجح بأن المشرع قصد بأن يراقب المحاسب العمومي مدى صحة عمليات تصفية النفقات العمومية دون شرعيتها.²

1 كموش نسيم، رقابة المطابقة و رقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق و التناقض، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 63.
2 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 154.

4- توفر الاعتمادات: على المحاسب العمومي أن يتأكد من توفر الاعتمادات في الميزانية المخصصة للجهة الإدارية المعنية الذي هو مكلف برقابتها، و كذا التأكد من كفايتها، و أنها مخصصة لهذه النفقة دون غيرها.

5- آجال الديون التي لم تسقط و انها ليست محل معارضة: على المحاسب العمومي أن يراقب و يتأكد قبل قبوله لنفقة و دفعها أن آجالها لم تسقط بالتقادم. فالتقادم هو بمثابة اعفاء من التزام الدولة.

أيضا يراقب أن لا يكون الدين المتمثل في مبلغ النفقة محل معارضة من طرف الغير.

6- الطابع الإبرائي للدفع: يجب على المحاسب العمومي التأكد من أنه يدفع النفقة إلى صاحبها الحقيقي أو من ينوب عنه، و هذا يضمن الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

7- تأشيرات عمليات المراقبة: و التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها، و التي يجب على المحاسب العمومي أن يتأكد منها سواء الصادرة من المراقب المالي أو تأشيرة لجنة الصفقات العمومية.

الفرع الثالث: طبيعة رقابة المحاسب العمومي

إن العناصر التي عدتها المادة 36 من القانون 90-21 تدفعنا للتساؤل حول طبيعة الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي، هل هي رقابة ملائمة أم أنها رقابة شرعية أم رقابة صحة قانونية؟

إن الذي يستخلص من هذا النص هو أن الرقابة الممارسة من قبل المحاسب العمومي هي رقابة متعددة و متنوعة بتعدد و تنوع العناصر التي تنصب عليها.¹ فهي أولاً ليست رقابة ملائمة على قرارات الأمر بالصرف، و بالتالي فإن هذا الأخير هو الحكم الوحيد في خصوص مسألة ملائمة قراراته من عدمها، و هذا الأمر يعد محض تقليد لما هو عليه الشأن في فرنسا.² و هي رقابة شرعية «**Contrôle de légalité**» عندما يتعلق الأمر بالرقابة على مطابقة العملية للقوانين و الأنظمة المعمول بها، و شرعية عملية تصفية النفقات و توفر الاعتمادات.

و هي رقابة صحة قانونية «**Contrôle de régularité**» إذا انصببت على صفة الأمر بالصرف، عدم سقوط آجال الديون و المعارضة فيها، تأشيريات عمليات الرقابة و الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

فرقابة المحاسب العمومي بهذا الوصف الظاهري، هي رقابة مزدوجة فهي رقابة شرعية و رقابة قانونية في آن واحد³، دون أن تتعدها لرقابة ملائمة¹.

1محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 155 و 156.

2محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 156.

3محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 157.

الفرع الرابع: آثار رقابة المحاسب العمومي

إن رقابة المحاسب العمومي يترتب عنها أثرين لا ثالث لهما:

الأثر الأول: قبول الدفع، و ذلك بعد التأكد من شرعية و صحة العملية، وفقا ما هو وارد في قانون 21-90.

الأثر الثاني: و هو رفض الدفع، و هذا بعد التأكد إما من عدم شرعية النفقة أو عدم صحتها، كما هو منصوص عليه في المادتين 35 و 36 من القانون 21-90.

المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية.

إن حرص المشرع على حماية رخصة الميزانية، والتي تهدف للمحافظة على الأموال العمومية، دفعه إلى إحداث أجهزة إدارية أخرى تتولى الرقابة اللاحقة، نتناول المفتشية العامة للمالية كهيئة تمارس الرقابة بعد إتمام عمليات تنفيذ الرخصة.

الفرع الأول: تشكيلتها

و في الحقيقة أن المفتشية العامة للمالية هي من بين هياكل الإدارة المركزية لوزارة المالية و التي توضع مباشرة تحت سلطة وزير المالية، و التي تم إحداثها في سنة 1980 بموجب مرسوم تنفيذي 53-80.²

1 LE LONG Pierre, La cour des comptes en 2005 Tradition et modernité, R.F.F.P. N°89, P264-265.

2 مرسوم تنفيذي رقم 53-80 الصادر بتاريخ 01 مارس 1980. الذي يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية. الجريدة الرسمية العدد 10 بتاريخ 4 مارس 1980.

و لقد تم تجديد هذا التنظيم بمراسيم جديدة في سنة 1992¹. و في سنة 2008²، وهذا تماشياً مع الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها البلاد.

و تتشكل المفتشية العامة للمالية من هياكل مركزية للرقابة و التقييم³، و هياكل على المستوى المحلي (الجهوي)⁴.

و تجرى رقابة المفتشية بناء على الوثائق أو في عين المكان بصورة فجائية أو بعد إخطار مسبق⁵، تحت سلطة رئيس المفتشية العامة⁶.

الفرع الثاني: صلاحياتها

تمارس المفتشية العامة للمالية صلاحيات، وسّعت بموجب المرسوم 08-272، مقارنة بما كانت عليه في ظل المرسوم السابق 92-78.

1 مرسوم تنفيذي رقم 92-32 الصادر بتاريخ 20 يناير 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية . و مرسوم التنفيذي رقم 92-33 الصادر بنفس التاريخ يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية و يضبط اختصاصاتها، المنشوران في الجريدة الرسمية 06 بتاريخ 25 يناير 1992 . و مرسوم تنفيذي رقم 92-78 الصادر بتاريخ 22 فبراير 1992 المحدد لاختصاصات المفتشية الجريدة الرسمية العدد 15 ، و مرسوم تنفيذي رقم 92-79 الصادر بتاريخ 22 فبراير 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ج ر 15 بتاريخ 26 فبراير 1992.

2 مرسوم تنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، . و مرسوم تنفيذي رقم 08-273 يحدد تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية . و المرسوم التنفيذي رقم 08-274 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها، الصادرين بتاريخ 06 سبتمبر 2008 الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 7 سبتمبر 2008.

3 أنظر المرسوم التنفيذي 08-273 السابق ذكره.

4 أنظر المرسوم التنفيذي 08-273 السابق ذكره.

5 طبقاً للمواد 13 - 14 من المرسوم التنفيذي 08-272.

6 طبقاً للمادة 3 من المرسوم التنفيذي 08-273 تتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

و ذكرت المادة 04 من المرسوم 08-272 عدة صلاحيات للمفتشية تقتصر على ذكر ما ارتبط بمراقبة رخصة الميزانية.

- التحقق من أن تنفيذ الميزانية قد تم في ظل احترام القانون بوجه عام، و في إطار الترخيص الممنوح.

- التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المالية، أو تغيير تخصيصها.¹

و تسهّلا لعمل المفتشية العامة للمالية، تتمتع بعدة صلاحيات، نذكر منها على وجه الخصوص حق الاطلاع على جميع العمليات المالية التي قام بها المحاسبون و المديرون، كما يحق لها دعوة و استجواب كل مسؤول أو موظف ترى ضرورة الاستماع لشهادته. كما أوجب على مسؤولي مصالح المراقبة تقديم الأموال و القيم التي في حوزتهم و مدّهم بكل السجلات و الأوراق و الإثباتات الخاصة بذلك.

كما يجب عليهم الإجابة على مطالب المفتشين، و لا يجوز لهم أن يتخلصوا من هذه الالتزامات بدافع احترام الطريق السلمي و السر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الاطلاع عليها.²

و يكون كل رفض لتلبية طلبات المفتشين موضوع إذار تعلم به حيناً أعلى سلطة في السلم الإداري، أو تعلم به السلطة الوصية على العون المعني، و إذا لم ينتج عن

1 من الصلاحيات الأخرى للمفتشية العامة للمالية و الواردة في المادة 04 نذكر:

- القيام بعملية فحص و مراجعة تدقيق البيانات المالية لمختلف العمليات التي قامت بها الإدارة.
- التحقق من مدى تطبيق و احترام القواعد القانونية و التنظيمية المعمول بها، خاصة المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- التحقق من أساليب استعمال و استغلال الموارد العامة، و مدى الشروط الموضوعية.
- فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الأخطاء و المخالفات المالية.

2 يلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 300.

هذا الإعذار أي أثر في غضون الثمانية أيام الموالية لتاريخ الإعذار، يحذر المفتش محضرا بعدم الوجود و يبلغ ذلك للسلطة التي تملك حق التأديب.¹

تنتهي التحريات طبقا للمادة 22 من المرسوم التنفيذي 08-272 بإعداد تقرير شامل لكل الملاحظات و أوجه النقص و الإهمال، ثم يرسل إلى السلطات الوصية، و إلى المؤسسة محل المراقبة. و تتنوع التقارير التي تعدها المفتشية العامة للمالية، بحسب المهمة الموكلة إليها.² و لكن لا بد من الإشارة إلى أن هذه التقارير ليست قرارات، و إنما هي محاضر، ذلك أن المفتشية العامة للمالية ليست مؤهلة لاتخاذ أي قرار.³

في الأخير، نشير بأن المفتشية العامة للمالية، عند مراقبتها لمدى احترام رخصة الميزانية عند تنفيذها، تحرر محضرا نهائيا يبلغ للسلطة الوصية.

في الحقيقة أن ممارسة رقابة إدارية تنصب على مراقبة الإدارة لنفسها، هي رقابة غير كافية، ما دام أن من تولى إعداد الرخصة هو الذي نفذها و هو الذي يراقبها، لذلك كان من الضروري أن رقابة رخصة الميزانية تشارك فيها هيئات أخرى مستقلة عن السلطة التنفيذية.

1 يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 301.

2 للمزيد من التفاصيل حول أنواع تقارير المفتشية العامة للمالية، راجع دوائر عفاف، المرجع السابق، ص 72، الهامش 3.

3 يلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 301.

المبحث الثاني: خصوصية الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة على رخصة

الميزانية.

يختص مجلس المحاسبة طبقاً لأحكام المادة 170 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 192 من تعديل 2016، بممارسة الرقابة البعدية لأموال الدولة¹.

1- تنص المادة 192 من دستور 1996 المعدل و المتمم على مايلي: «يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية و يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد و الشفافية في تسيير الاموال العمومية. يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية و إلى رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول. يحدد القانون صلاحية مجلس المحاسبة و يضبط تنظيمه و عمله و جزاء تحقيقاته و كذا علاقاته بالهيكل الأخرى المكلفة بالرقابة و التفتيش».

في الحقيقة أن مجلس المحاسبة أنشأ لأول مرة في الجزائر بموجب أحكام المادة 190 من دستور 1976 بنصها : « يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة و الحزب، و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها». و لكن رغم هذا فإنه من الناحية العملية، لم تر هذه المؤسسة الدستورية النور إلا في سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05 الصادر بتاريخ 01 مارس 1980، و الذي حدد كيفية تنظيم مجلس المحاسبة و سيره. و بموجب المادة 3 من القانون 80-05، فقد أضفت عليه الطبيعة القضائية، إضافة إلى صلاحياته الإدارية بنصها :

« يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، و هو هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة

و الحزب و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، لكن قانون 90-32 لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ و توجيهات، إذ عمل على تطبيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، و تجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون القديم 80-05.

لكن سرعان ما تراجع المشرع عن هذا الموقف، و أعاد لمجلس المحاسبة صلاحياته القضائية بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ 26 أوت 2010 الساري المفعول حالياً.

و في الحقيقة أن الدستور لم يَكَيّف لنا طبيعة هيئة مجلس المحاسبة. هل هو هيئة قضائية أم إدارية، و إنما اكتفى بتحديد مهمتها والتي تتمثل في الرقابة البعدية على الأموال العمومية. لذلك لاحظنا تذبذب في موقف المشرع الجزائري بين منحه مرة صلاحيات قضائية و نزعها منه مرة ثانية ليعود إليها في ظل القانون 95-20.

و لكن التساؤل الذي يطرح بالنسبة لنا: ما مدى مشروعية تكييف هيئة مجلس المحاسبة على أنها قضائية في ظل سكوت النص القانوني التأسيسي لها على تكييفها؟ وهل إعطاء الصلاحيات القضائية لهيئة مجلس المحاسبة يحولها إلى هيئة قضائية؟

في الحقيقة هناك عدّة معايير فقهية وقضائية، يعتمد عليها الفقه لتصنيف هيئة ما ضمن الجهات القضائية في حالة سكوت النص القانوني المؤسس أو غموضه، و يتم انطلاقا من المعايير التالية:

_ المعايير الفقهية: حسب الأستاذ chapus، و مقال klaousen، فهناك ثلاثة معايير يتم الإنطلاق منها:

- **المعايير الضرورية:** و تتمثل في امتلاك الهيئة المعنية سلطة التقرير le de décision pouvoir، لأن الهيئة التي تبدي إلا الأراء، لا تعتبر هيئة ذات طابع قضائي.

- **المعيار المادي:** ركز الأستاذ chapus على المعيار المادي و أهميته، و اعتبر أن هيئة ما تكتسب الطابع القضائي عندما تتكلف بمهمة زجرية أو ردعية في المجال التأديبي.

- **المعيار الشكلي:** حسب الأستاذ klaousen، فاعتبر أنه إذا كان المعيار المادي كافي فإنه لا يمكن أن يكون المعيار الوحيد، بحيث يلعب المعيار الشكلي دورا في

تكيف الهيئات ذات الطابع القضائي، و يتمثل هذا المعيار في: تشكيلة الهيئة، يعني أن يكون من أعضاء الهيئة قضاة و الإجراءات المتبعة أمام تلك الهيئات و التي تقترب من الإجراءات القضائية، بالإضافة لكون قراراتها ذات طابع قضائيو تنظيمها لطرق الطعن ضد هذه القرارات.

ـ **المعايير القضائية:** فتستخلص من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي¹.

إن الإعتماد على هذه المعايير يجعلنا نعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية إدارية متخصصة.

ينضم مجلس المحاسبة في غرف ذات اختصاص وطني، وأخرى ذات اختصاص إقليمي، وغرفة الانضباط في مجال الميزانية و المالية (المطلب الأول).

وإذا كنّا سوف نركز على الرقابة القضائية على تنفيذ رخصة الميزانية من طرف مجلس المحاسبة، و التي تعتبر من قبيل الرقابة الخارجية، التي تتمثل خصوصياتها في أنها رقابة بعدية²، تتم بعد إقفال العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ قانون أو قوانين رخصة الميزانية. فهذا لا يعني بأنها تقتصر عليها فقط (المطلب الثاني)

إذ أن مجلس المحاسبة يضمن كذلك الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية، و على نوعية تسيير المؤسسات و المرافق العمومية و كافة الهيئات التي تستفيد من المساعدات المالية للأجهزة العمومية.

1 لمزيد من التفاصيل راجع: معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر، 2011، ص 23-24.

2 كموش نسيمة، المرجع السابق، ص 90.

ذلك أن المشرع تبنى من خلال الأمر 95-20 تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة «**Le contrôle de conformité**» التي كرسها القانون 80-05 السابق، ليشمل كذلك الرقابة على الأداء و التسيير «**Le contrôle de performance**».

أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، و هي الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، ويقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية.¹

فتشمل رقابة نوعية التسيير إذن تقييم قواعد تنظيم و أنظمة الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة و يتأكد من وجود آليات و أنظمة و إجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها و استعمالاتها و حماية ممتلكاتها و مصالحها و كيفية سير و إنجاز العمليات المالية و المحاسبية.

و بهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية و الحماية و التسيير الأمثل و ذلك بمحاربة كل أنواع الغش و الممارسات غير القانونية و غير الشرعية التي تمس بالأخلاقيات و بواجب النزاهة التي تضرّ بالمال العام و الممتلكات العمومية و التي تخلص إلى تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.²

1 أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2007، ص 24.

2 دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 39.

المطلب الأول: هيكلية مجلس المحاسبة

يضم مجلس المحاسبة أجهزة وهيكل تعكس طبيعته القضائية والإدارية، فهو يتشكل من قضاة يخضعون لقانون خاص¹.

إضافة لموظفين حيث تتوزع مهام مجلس المحاسبة على هيكل رئيسية تتركز فيها هذه الصلاحيات، بالإضافة إلى هيكل إدارية مساعدة.

الفرع الأول: تنظيم الهياكل الرئيسية لمجلس المحاسبة.

نشير أنه من حيث التشكيلة البشرية فإن مجلس المحاسبة يتكون من قضاة يتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر 23-95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة. بالإضافة إلى مساعدين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية و كذا كتابة الضبط، وهم يعتبرون موظفون عاديون و يخضعون في مسارهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات و الهيئات العمومية².

1 الأمر رقم 23-95 الصادر بتاريخ 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 3 سبتمبر 1995.

2 أمجواج نوار، المرجع السابق، ص 08.

أما فيما يخص الهياكل الرئيسية لمجلس المحاسبة، فقد نظمها الأمر 95-20 المعدل والمتمم و المرسوم الرئاسي رقم 95-377¹: رئاسة المجلس، غرف ذات اختصاص وطني ومحلي، كتابة ضبط و نظارة عامة.

أولاً: رئاسة المجلس: تتألف رئاسة مجلس المحاسبة من رئيس و يساعده نائب رئيس و ديوان إضافة إلى لجنة البرامج و التقارير.

1- رئيس المجلس: يعين بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، و يساعده نائب رئيس يعين كذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على منه².

و باعتباره هو صاحب السلطة العليا في مجلس المحاسبة، فإنه يقوم بالتنظيم لكافة أشغاله، حيث ينسق أعمال المجلس و يتابعها و يقدرها عن طريق المذكرات المنهجية و التعليمات العامة و القرارات و الأوامر، وهو بهذه الصفة يتولى المهام الآتية:

- يمثل المجلس على الصعيدين الرسمي و أمام القضاء.
- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة و رئيس الجمهورية، رئيس الهيئة التشريعية (رئيسا الغرفتين) و الوزير الأول و أعضاء الحكومة.
- يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، ويتخذ كافة التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس و فعاليته.
- يوافق على برامج النشاط السنوي و كذا الكشف التقديري لنفقات المجلس.

1 أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 الصادر بتاريخ 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

2 أنظر المادتين 03 و 04 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

- يوزع رؤساء الغرف و رؤساء الفروع و قضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم.

- يمكنه أن يرأس جلسات الغرف.

- يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة و مستخدميهم.

- يعين و يوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم.

و في حالة غياب رئيس مجلس المحاسبة أو حدوث مانع له يخلفه نائب الرئيس¹.
كما يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يفوض امضاءه عدا ما يتعلق منها بالصلاحيات القضائية².

2-ديوان رئيس المجلس: يتشكل ديوان رئيس المجلس من رئيس ديوان و مديرين للدراسات يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، و يتولى رئيس المجلس توزيع المهام بينهم، و تدخل في اختصاصات ديوان المجلس، القيام بالأعمال التي لا تدخل ضمن اختصاصات هيكل المجلس و أجهزته الأخرى³.

3- لجنة البرامج و التقارير: هي جهاز يعمل تحت رئاسة رئيس المجلس و هي تتألف من رئيس مجلس المحاسبة رئيسا، نائب رئيس المجلس، الناظر العام، رؤساء الغرف، المقررون العامون، و يساعد اللجنة عند الاقتضاء المديرون العامون للأقسام

1 أنظر المادة 2/14 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

2 أنظر المادة 3/41 من الأمر 20/95 و المادة 04 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه سابقا.

3 أنظر المادة 5 و 6 من المرسوم الرئاسي 377-95 المشار إليه.

التقنية وكل مسؤول أو مساعد آخر في المجلس من شأنه أن يقدم المساعدة في مسائل خاصة ذات علاقة بأعمالها بحكم نشاطه أو اختصاصه¹.

علما أن الأمين العام لمجلس المحاسبة يحضر أشغال لجنة البرامج و التقارير، ولكن ليس من حقه المشاركة في مداولاتها². و للجنة البرامج و التقارير جملة من المهام تتراوح بين اقتراح و تحضير الأعمال و المصادقة عليها³. و لا تكون مداولاتها صحيحة إلا بحضور نصف أعضائها⁴.

ثانيا- غرف المجلس: ينظم مجلس المحاسبة حسب المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁵ من ثمانية (08) غرف ذات اختصاص وطني، وتسعة غرف ذات اختصاص إقليمي.

كما تنقسم الغرف بدورها إلى أربعة (04) فروع، و هذا حسب نص المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، لكن القرار الصادر في 16 يناير 1996 عن مجلس المحاسبة، اقتصر على انشاء فرعين لكل غرفة⁶.

1 أنظر المادة 07 من المرسوم الرئاسي 95-377، وكذا أنظر محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 412.

2 أنظر المادة 53 من الأمر 95-20 المشار إليه، والمادة 39 من المرسوم الرئاسي 95-377 المشار إليه.

3 أنظر المادة 54 من الأمر 95-20 المشار إليه.

4 أنظر المادة 41 من المرسوم الرئاسي 95-377 المشار إليه.

5 أنظر المرسوم الرئاسي 95-377 المشار إليه. ولمزيد من التفاصيل حول إشكالية إصدار نظام داخلي لهيئة قضائية بموجب مرسوم رئاسي، ومساس ذلك بمبدأ الفصل بين السلطات. أنظر: يلس شاوش بشير: المالية العامة، المرجع السابق، ص 304. الهامش 1.

6 قرار مجلس المحاسبة الصادر بتاريخ 16 يناير 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة و يضبط انقسامها إلى فروع الجريدة الرسمية العدد 06 بتاريخ 24 يناير 1996.

على أنه لا بد من الإشارة إلى أن التفرقة بين الغرف الوطنية و المحلية، يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة و أموال الجماعات المحلية، حيث أن الغرف المحلية تختص بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات و الولايات) و الهيئات والمرافق و المؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي. و يقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبقة في فرنسا، والذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها للغرف الجهوية لمجلس المحاسبة¹.

كما أن التفرقة بينهما أيضا تكون من حيث طبيعة الاختصاص، فالغرف الوطنية تمارس اختصاصات ذات طبيعة قضائية، في حين أن الغرف ذات الاختصاص المحلي فليست لها صلاحيات قضائية².

تمارس هذه الغرف صلاحياتها مجتمعة حسب المادة 47 من الأمر 95-20 في شكل ثلاث حالات³:

1- تشكيلية كل الغرف مجتمعة: و هذا بموجب أمر صادر من رئيس مجلس المحاسبة للقيام بمهام محددة لها، وهي تتكون من رئيس مجلس المحاسبة و نائب رئيس مجلس المحاسبة، ورؤساء الغرف و قاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع و مستشاري الغرف، بالإضافة للناظر العام الذي يشارك في المناقشات، دون

1 أمجواج نوار، المرجع السابق، ص 20.

2 بلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 304.

3 سوف نقتصر على ذكر حالتين فقط، أما الحالة الثالثة و المتعلقة بغرفة الانضباط في مجال تسير الميزانية والمالية، فسوف نخصص لها فرعا مستقلا لاحقا.

المداولات في المسائل ذات الاختصاص القضائي، حيث لا تصح هذه المداولات إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل¹.

و تجتمع هذه التشكيلة للقيام بما يلي:

- البت في المسائل المحالة عليها تطبيقاً لهذا الأمر.

- إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي و القواعد الاجرائية.

- الإستشارة حول مجال تنظيم المجلس وسيره و كل مسألة تكون الاستشارة فيها ضرورية².

2- تشكيلة الغرفة و فروعها: تتشكل الغرف الوطنية و الإقليمية و فروعها من تشكيلة مداولة بأمر من رئيس كل غرفة على حدى من ثلاثة قضاة على الأقل، حيث تتكون الغرفة مجتمعة في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الغرفة و رئيس الفرع المعني و المقرر المراجع و قاضي من الفرع أو قاضيان في حالة غياب المقرر المراجع.

حيث لا يجوز أن يتجاوز عدد القضاة المدعويين للمشاركة في جلسة الغرفة أو الفرع سبعة قضاة³. أما مهامها حسب نص المادة 50 الفقرة 02 من الأمر 20-95 فهي الفصل في النتائج النهائية للتدقيقات و التحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و التابعة لاختصاصها.

1 أنظر المادة 49 من الأمر 20-95.

2 أنظر المادة 48 من الأمر 20-95 المشار إليه.

3 أنظر المادة 50 من الأمر 20-95 المشار إليه، ولمزيد من التفاصيل راجع: محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 141.

ثالثا: كتابة ضبط مجلس المحاسبة

تتكون كتابة ضبط مجلس المحاسبة من كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط، للقيام بمهام كتابة الضبط.¹ و يمكن تلخيص مهام كتابة ضبط للمجلس في إعداد جدول أعمال جلسات المجلس المجتمع في تشكيلة الغرف المجتمعة من طرف كاتب الضبط الرئيسي، كما يدون هذا الأخير القرارات المتخذة، و يتولى مسك الجداول و السجلات و الملفات.²

بالإضافة لتبليغ التقارير و المقررات التي يصدرها مجلس المحاسبة، و كذا تسليم النسخ و المستخرجات من القرارات التي يصدرها المجلس، و مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية و الإدارية للمجلس والعمل على حفظه.³

رابعا: النظارة العامة

يقوم بمهام النيابة العامة بالمجلس نظارة عامة، تسند الى ناظر عام ، و الذي يساعده ناظر مساعدون.⁴ ويتولى متابعة ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، و يمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها في المجلس، و بهذه الصفة يقوم بمايلي:⁵

1 أنظر المادة 34 من الأمر 20/95 المشار إليها.

2 أنظر المادة 23 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه.

3 أنظر المادة 22 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه.

4 أنظر المادة 43 من الأمر 20/95 المشار إليه.

5 أنظر المادة 32 و 33 من الأمر 20/95 المشار إليه.

- يسهر على تقديم الحسابات بانتظام، و في حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر .

و يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، و يلتمس غرامة على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي.

- يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، و عند الإقتضاء ملاحظاته الشفوية، أو تكليف من يمثله في هذه الجلسات .

- يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة و يتأكد من مدى تنفيذ أوامره .

- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة و الجهات القضائية و يتابع النتائج الخاصة لكل ملف كان موضوع إرسال لها .

الفرع الثاني: تنظيم الهياكل الإدارية المساعدة

الى جانب الهياكل الرئيسية السالف ذكرها يشتمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة، و تتمثل هذه المصالح في مايلي :

أولاً: الأمانة العامة

يرأسها أمين عام و الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح رئيس مجلس المحاسبة.¹ و هو يتولى التسيير المالي لمجلس المحاسبة باعتباره الأمر

¹أنظر المواد 29، 33/2 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه.

بالصرف الرئيسي. كما يتولى تنشيط أعمال أقسام المجلس التقنية و مصالحه الإدارية، ومتابعتها و التنسيق بينها تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة،¹ بالإضافة إلى مهام أخرى²

ثانيا: الأقسام التقنية

تنقسم الأقسام التقنية إلى قسمين: قسم تقنيات التحليل و الرقابة و قسم الدراسات و معالجة المعلومات.

1- قسم تقنيات التحليل و الرقابة: فقد ما يخص تقنيات التحليل والرقابة ، فهو يسير من قبل مدير دراسات، و يساعده أربعة رؤساء دراسات، يساعد كل منهم أيضا أربعة مكلفين بالدراسات يعينون جميعهم بموجب مرسوم رئاسي يصدر بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة.³ و يتولى هذا القسم القيام بما يلي :

- تقديم الدعم الضروري لقيام مجلس المحاسبة بمهامه و تحسين أدائه.

-يساعد هياكل الرقابة على وضع المنهجيات و المقاييس المقررة موضوع التنفيذ.

- يعد بالاتصال مع بقية الهياكل الأخرى ذات الصلة، دلائل الفحص و الأدوات المنتهجة اللازمة للقيام بعمليات التدقيق.

1المزيد من المعلومات، أنظر محمد الصالح فنينيش ، المرجع السابق ص 420.

2 أنظر المادة 2/36 من الأمر 20/95

3 أنظر المادة 36 من الأمر 20/95.

- يعد و ينفذ بالاتصال مع الأمين العام برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة و مستخدميه و تحسين مستواهم و يقوم بتقييم نتائج ذلك دورياً.¹

2- قسم الدراسات و معالجة المعلومات: فهو يحتفظ بنفس تشكيلة قسم تقنيات التحليل و الرقابة.²

حيث يكلف هذا القسم للقيام بمهام متنوعة تحت إشراف مديره نذكر منها.³

- يقوم بأنه دراسة في الميادين المالية و الاقتصادية و القانونية الضرورية لممارسة مهام مجلس المحاسبة.

- يسهر باستمرار على ضبط بنك المعلومات الخاص بالإدارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس.

- يكون و يسير الرصيد الوثائقي الذي يخص بحاجات هياكل المجلس و يقوم بأي بحث وثائقي يطلبه القضاة و المستخدمين الآخرين.

ثالثاً: المصالح الإدارية

إن المصالح الإدارية للمجلس توضع تحت إشراف الأمين العام، و هي تتمثل في مديرية الإدارة و الوسائل التي تتكون من المديرية الفرعية للمستخدمين، و المديرية

1 أنظر المادة من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه.

2 أنظر المادة 2/33 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه.

3 أنظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي 377/95 المشار إليه.

الفرعية للميزانية و المحاسبة، المديرية الفرعية للوسائل و الشؤون العامة و المديرية الفرعية للاعلام الالي، و تضم كل مديرية فرعية من مكتبين الى أربعة مكاتب¹.

وهي تكلف المصالح الادارية لمجلس المحاسبة بالتسيير المالي للمجلس ، و كذا تسيير المستخدمين و الوسائل المادية التابعة له².

المطلب الثاني: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة

إن الدور التقليدي لمجلس المحاسبة، وفي القانون المقارن ينحصر في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وبالتالي تخص هذه الرقابة المحاسبين وأعاونهم دون سواهم (الفرع الأول). و عند مراقبة مجلس المحاسبة لتسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات و المرافق و الهيئات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، أو شروط استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية³، فإن المجلس يتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني و المالي.

فإذا لاحظ مخالفات لهذه القواعد بمفهوم المادة 88 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم يقوم بتحميل المسؤولية للمسؤولين أو الأعوان المعنيين، ليتم إحالة الملف على الغرفة المختصة و هي غرفة الانضباط في مجال التسيير و الميزانية (الفرع الثاني).

1 أنظر المواد 25 و 30 من المرسوم الرئاسي 95-377 المشار إليه..

2 أنظر المادة 35 الفقرة 4 من الأمر 95-20.

3 أنظر المواد 70 الفقرات 1 و 2، و المادة 71 الفقرة 1، و المادة 72 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم.

الفرع الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

بداية نشير بأننا أدرجنا مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ضمن خصوصية الرقابة القضائية على رخصة الميزانية ، بسبب ان المحاسب العمومي هو الذي يتولى تنفيذ الميزانية العامة ، فممارسة الرقابة عليه من طرف مجلس المحاسبة يعني ممارسة الرقابة على رخصة الميزانية. لذلك فيتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، و يصدر بشأنها قرارات قضائية.

و عند مراجعته لهذه الحسابات يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها، ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها¹.

إن إجراءات التحقيق و الحكم على حسابات المحاسبين العموميين اجراءات كتابية و حضورية طبقا لنص المادة 76 من الامر 95-20.

أولاً: التحقيق

يتمثل الاجراء الاولى المتبع لمراجعة الحسابات في تعيين مقرر من قبل رئيس الغرفة المختصة بموجب أمر ، الذي يلزم المحاسبين العموميين المعنيين بتقديم حسابات تسييرهم بعد نهاية كل سنة مالية²، والتي تلخص فيها مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة او من قبل المحاسبين و الوكلاء التابعين لهم³.

1أنظر المادة 75 من الأمر 95-20 المشار إليه.

2أنظر المادة 77 من الأمر 95-20 المشار إليه.

3و إذا كان المشرع بموجب الأمر 95-20 قد اكتفى بإقرار إلزامية تقديم الحسابات، وخول لمجلس المحاسبة الوسائل القانونية المحددة لها وفقا للأشكال التنظيمية المطلوبة، وهذا عن طريق فرض غرامات مالية عليهم. لكنه لم

عند انتهاء مهامه يدون المقرر في تقرير كتابي معايناته و ملاحظاته و الاقتراحات المعللة، ثم يتولى رئيس الغرفة المعنية ارسال التقرير الى الناظر العام ليقدم هو الآخر استنتاجاته الكتابية.

ثم يعرض كل الملف على تشكيلة المداولة للنظر و البث فيها إما بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب، أو بقرار مؤقت في الحالات الاخرى.

حيث يبلغ هذا القرار المؤقت للمحاسب الذي له مهلة شهر من تاريخ التبليغ لارسال اجابته الى مجلس المحاسبة مرفقا عند الاقتضاء بكل الاوراق و المستندات الشبوتية¹. و في حالة ما اذا لم يتمكن المحاسب من الرد خلال المهلة المحددة، يمكن له أن يقدم طلبا معللا لرئيس الغرفة المختصة من أجل تمديد هذا الاجل².

يعين رئيس الغرفة مقرا يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيا في تسيير المحاسب المعني، و يعرض هذا المقرر المراجع بعد انتهاءه من اعداد تقريره، كل الملف على رئيس الغرفة، الذي يرسله بدور إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية³.

يحدد الإجراءات التي ينبغي اتباعها في توقيع هذا النوع من الجزاءات، وهو ما ترتب عنه صعوبات في كيفية تطبيق الأحكام المقررة في هذا المجال، و بغرض سد الفراغ الموجود في النصوص ساهم مجلس المحاسبة باجتهد قضائي حول كيفية تطبيق أحكام المادة 61 من الأمر 20-95 بإصدار رأي تحت رقم 01-97 تم بموجبه اخضاع عملية تقديم الحسابات لنفس الإجراءات و القواعد التي تحكم عملية مراجعة الحسابات، باعتبار أن عملية تقديم الحسابات، ماهي إلا مرحلة من عملية مراجعة الحسابات و تشكل جزءا منها. لمزيد من التفاصيل أنظر أمواج نوار: المرجع السابق، ص 93، 94.

1 أنظر المادة 78 من الأمر 20-95 المشار إليه.

2 أنظر المادة 78 الفقرة 3 و 4 من الأمر المشار إليه.

3 أنظر المادة 79 من الأمر المشار إليه.

على هذا الاساس يتولى رئيس الغرفة تحديد تاريخ جلسة التشكيلة المداولة، حيث يحضر الجلسة كل من الناظر العام لتقديم استنتاجاته و المقرر دون مشاركتهما في المداولة.

تتداول التشكيلة بعد أن تطلع على اقتراحات المقرر المراجع والتفسيرات و الاثباتات المحتملة للمحاسب المعني و استنتاجات الناظر العام. و تبث الغرفة بقرار نهائي بأغلبية الأصوات¹. كما يمكن لرئيس الغرفة ان يسند لتشكيلة المداولة في الفرع المختص صلاحيات إصدار الحكم على حساب تسييرها.

و في هذه الحالة تتداول وتصادق هذه التشكيلة على قراراتها وفق الشروط المعمول بها في الغرفة².

يتضح من خلال الاجراءات القانونية السابقة المتعلقة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الحكم عليها، أن مجلس المحاسبة يصدر قرارات تتضمن أحكاماً مؤقتة وقرارات تتضمن أحكاماً نهائية³.

ثانياً: الحكم على المحاسب

يقضي مجلس المحاسبة إما بالإبراء النهائي في حالة ما اذا لم يسجل على مسؤولية المحاسب أية مخالفة بصدد التسيير المالي الذي تم فحصه. أما اذا كان تسيير المحاسب غير نظامي و غير قانوني فإن المجلس يدين المحاسب العمومي⁴، الذي

1 أنظر المادة 80 من الأمر 95-20 المشار إليه.

2 أنظر المادة 81 من الأمر 95-20 المشار إليه.

3 محمد صالح فنينيش، المرجع السابق، ص 434.

4 أنظر المادة 83 من الأمر 95-20 المشار إليه.

يمكنه في الحالة الأخيرة أن يطلب الإعفاء الجزئي أو الإجراء الرجائي، كما يمكن للمجلس أن يصدر أحكاماً على الأشخاص الذين يصرحون بأنهم محاسبون فعليون.

1- قرار تبرئة المحاسب

إذا لم يترتب عن عمليات المراقبة وجود أية مخالفة أو نقص في الأموال و القيم، فإن مجلس المحاسبة يبت في مسؤولية المحاسب العمومي المعني بقرار نهائي *arrêt définitif* يقضي بإبراء مسؤوليته¹ *déchargé de responsabilité*

و يمكن أن يضاف الى إبراء المسؤولية إخلاء الذمة *quitus*، و الذي يسمح للمحاسبين العموميين المنتهية مهامهم نهائياً بالاحتجاج به قانونياً فيما يتعلق بالتحري من التزامات وظيفتهم، وللمطالبة على وجه الخصوص برفع اليد عن الضمانات التي يكونون قد قدموها إلى الهيئات المعنية عند مباشرة مهامهم.

يبت مجلس المحاسبة في طلب المحاسب العمومي في اجل سنتين من تاريخ استلامه. فإذا انقضى هذا الاجل و لم يصدر أي قرار عن المجلس تبرأ ذمة المحاسب بقوة القانون².

2- إدانة المحاسب

في حالة ما إذا سجل نقص مبلغ مالي أو صرف لنفقة غير قانونية أو غير مبررة، أو إبراء غير محصل، فإن مجلس المحاسبة يضعه في حالة مدين *la mise en débet*

1 أنظر المادة 83 الفقرة الأولى من الأمر 95-20.

2 أنظر المادة 85 من الأمر 95-20 المشار إليه، و لمزيد من التفاصيل أنظر لدواعر عفاف: المرجع السابق، ص 45.

، فيحكم عليه وجوباً بالتسديد من أمواله الخاصة مبلغاً يساوي البواقي الحسابية المكلف بها¹.

و تقدر مدى مسؤولية المحاسب المتهم مع اعتبار الظروف الخاصة التي حصل فيها العجز أو النقص، فإذا استطاع أن يثبت أمام المجلس حالة القوة القاهرة أو عدم ارتكابه أي خطأ أو إهمال أثناء ممارسة وظيفته، فيرسل طلب الإعفاء الجزئي لمجلس المحاسبة، و الذي يترتب عنه في حالة موافقة مجلس المحاسبة الإعفاء من الفوائد المطابقة².

في حالة رفض طلبه المتعلق بالإعفاء الجزئي أو أنه لم يقدم الطلب أصلاً، يمكن للمحاسب العمومي المدان بقرار مؤقت أن يطلب الإبراء الرجائي من الوزير المكلف بالمالية³.

3- المحاسب الفعلي:

المحاسب الفعلي أو شبه المحاسب، هو كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بصرف النفقات، أو بصفة عامة يداول القيم و الأموال العمومية، دون أن تكون له صفة محاسب عمومي وفق قانون المحاسبة العمومية، ودون أن يحصل على ترخيص من قبل السلطة المختصة بذلك⁴.

1 أنظر المادة 83 الفقرة 02 من الأمر 95-20 المشار إليه، و المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، ج ر 43 المؤرخة بتاريخ 18 سبتمبر 1991.

2 أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-312 المشار إليه.

3 أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 91-312 المشار إليه.

4 أنظر المادة 51 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والمادة 86 من الأمر 95-20.

و يتم التصريح بان شخصا ما محاسبا فعليا من طرف مجلس المحاسبة بناء على التماس يقدم من طرف الناظر العام.

و عند إثبات هذه الوضعية يصدر مجلس المحاسبة حكما إما بمعاقبة الشخص الذي يصرح بأنه محاسب فعلي على تدخله في وظيفة المحاسب العمومي بغرامة قد يصل مقدارها إلى 100.000 دج مئة ألف دينار جزائري حسب أهمية المبالغ المالية، و كذا مدة الحيازة¹.

كما يمكن لمجلس المحاسبة إذ لاحظ أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا أن يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية و يطلع وزير العدل على ذلك، و يشعر أيضا الأشخاص المعنيين و السلطة التي يتبعونها².

و فضلا عن العقوبات التي يتعرض لها المحاسب الفعلي عند اغتصاب الوظيفة، فإنه يخضع لنفس الإلتزامات و يضطلع بنفس المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي، كما يخضع لنفس الرقابة و لنفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي³.

1 أنظر المادة 86 من الأمر 95-20.

2 أنظر المادتين 27 و 27 مكرر من الأمر 95-20 المشار إليه.

3 أنظر المادة 52 من قانون المحاسبة 90-21 المشار إليه.

الفرع الثاني: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

في الحقيقة أن رقابة الانضباط في فرنسا توكل إلى هيئة تسمى محكمة الانضباط الميزاني و المالي **La cour de discipline budgétaire et financière** ، أنشأت بموجب قانون 25 سبتمبر 1948، والتي أقرت مبدأ مسؤولية آمري الصرف والمسؤولين الإداريين الآخرين¹، و هي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة².

و على خلاف المشرع الفرنسي، فإن المشرع الجزائري فضل تنظيمها بغرفة على مستوى مجلس المحاسبة، اقتصادا للوسائل المادية و البشرية، و سمّاها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و نظم تشكيلتها و اختصاصاتها و إجراءات التحقيق بالأمر 20/95 المعدّل و المتمم³.

¹Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, Op.cit., P 895.

²تبدو هذه الهيئة في تنظيمها كأنها امتداد لمجلس المحاسبة، بحيث يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، و يتولى مهام النيابة العامة فيها النائب العام لمجلس المحاسبة، و تضم بالتساوي عضوين من مجلس المحاسبة و عضوين من مجلس الدولة.

و يخضع لرقابة هذه الهيئة أعوان الدولة و المؤسسات التابعة لها، أعوان الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية الاقتصادية، و لا يخضع لرقابتها أعضاء الحكومة و أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، باعتبار أنهم يتحملون مسؤولية سياسية و ليس تأديبية، و تتمتع سلطة توقيع العقوبات على المخالفات المرتكبة في تسيير الموالم العمومية، عن طريق فرض غرامات مالية، و تعتبر قراراتها قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي. أنظر: أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 32.

³ تنص المادة 30 من الأمر 95-20 المعدّل و المتمم بالمادة 09 من الأمر 10-02 و التي تنص: «تخصص غرفة للتكفل بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية التي ترد إليها تطبيقا لهذا الأمر، و تقوم في إطار التحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية. تنظم هذه الغرفة في تشكيلة للتحقيق و تشكيلة للحكم».

أولاً: تشكيلتها

تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية من رئيسها و ستة مستشارين على الأقل¹، يعينون بموجب أمر من رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين قابلة للتجديد من بين القضاة المصنفين خارج السلم و الذين لا يشغلون وظائف أو المصنفين في المرتبة الأولى².

و لا تصح مداولات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها. و لا يشارك القاضي المكلف بالتحقيق في الحكم المتعلق بالقضية التي نظر فيها.³

ثانياً: اختصاصاتها

تختص الغرفة بالفصل في جميع ملفات الانضباط التي تحال عليها وفقاً لما نص عليه الأمر 20/95.⁴ فلها اختصاص شخصي و اختصاص معنوي.

¹ طبقاً لنص المادة 51 الفقرة 1 و 2 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم.

² تنص المادة 14 من المرسوم الرئاسي 95-377: «يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر المستشارين الذين يكونون غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، تطبيقاً للمادة 51 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق لـ 17 يوليو 1995 و المذكور أعلاه، لمدة سنتين (02) قابلة للتجديد من بين القضاة المصنفين خارج السلم الذين لا يشغلون وظائف، أو المصنفين في الرتبة الأولى»

³ طبقاً للمادة 4/51 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم.

⁴ طبقاً للمادة 52 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم.

- 1- الاختصاص الشخصي:** طبقاً لأحكام المادة 87 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم، فإن الأشخاص المسؤولين أمام الغرفة هم أي مسؤول أو عون في المرافق العمومية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية¹.
- كذلك أي قيام مسؤولية المحاسبين الفعليين المنصوص عليهم في نص المادة 86 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم.
- كذلك أي مسؤول أو عون في الهيئات و الأشخاص المعنويين المنصوص عليهم في المواد 8، 8 مكرر، 9، 10، 11 و 12 من هذا الأمر من بينهم المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و الهيئات الأخرى المستفيدة من إعانات الدولة.
- كذلك الشركات أو المؤسسات التي فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة طبقاً للفقرات 2، 10، 13 و 15 من المادة 88 من الأمر السابق ذكره.
- كذلك بالإضافة إلى أي مسؤول أو عون يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات المحددة في الفقرات 2 و 10 و 13 و 15 من المادة 88 من هذا الأمر.
- 2- الإختصاص المادي:** إن الأخطاء و المخالفات التي تمس رخصة الميزانية، و التي على أساسها ينعقد الاختصاص لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، حددتها المادة 88 من الأمر و هي:

¹طبقاً للمادة 07 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم.

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة، و الجماعات الإقليمية، و المؤسسات العمومية، أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزا ما في الاعتمادات، و إما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات و سجلات الجرد، و الاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، و وقف الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الاقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات و الهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

ثالثا: الاجراءات المتبعة أمام غرفة الانضباط

في الحقيقة أن الاجراءات المتبعة أمام غرفة الانضباط الميزاني و المالي تشمل ثلاثة مراحل.

المرحلة الأولى تتمثل في إجراءات التحقيق.

المرحلة الثانية تتمثل في إجراءات المحاكمة.

المرحلة الثالثة تتمثل في الجزاءات الموقعة.

1- المرحلة الاولى: إجراءات التحقيق

بموجب الامر 10-02 المعدل للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة أصبحت غرفة الانضباط الميزاني و المالي هيئة تحقيق و هيئة حكم، طبقا لأحكام المادة 30 الفقرة الأخيرة بنصها: «تنظم هذه الغرفة في تشكيلة للتحقيق و تشكيلة للحكم».

في حالة ما إذا كشفت نتائج التدقيقات و التحقيقات عن وجود مخالفات ارتكبتها مسؤول أو أي عون تعتبر حالة من حالات الخرق لقواعد الانضباط الواقعة في اختصاص الغرفة المحددة في نص المادة 88، و في هذه الحالة يوجه رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً إلى الناظر العام.¹

كما يمكن لكل من رئيس الهيئة التشريعية و الوزير الأول و الوزير المكلف بالمالية و كذا الوزراء و المسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة، فيما يخص الوقائع المنسوبة إلى الخاضعين لسلطتهم إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.² و إذا ارتأى الناظر العام الذي أخطر بذلك، و بعد تلقيه للمعلومات الإضافية التي طلبها، أنه لا مجال للمتابعة، يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلّل قابل للإلغاء أمام تشكيلة تتكون من رئيس غرفة و مستشارين اثنين من مجلس المحاسبة، و يطّلع رئيس غرفة الانضباط بذلك.³

أما إذا قرر المتابعة، فإنه يقوم بإرسال ملف القضية مصحوباً باستنتاجاته إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية قصد فتح تحقيق، و يعد هذا

1 أنظر المادة 32 من الأمر 95-20: «يسند دور النيابة العامة إلى الناظر العام»..

2 تنص المادة 101 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم.

3 طبقاً للمادة 2/94 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم بالمادة 23 من الأمر 10-02.

الإرسال بمثابة إخطار لغرفة الانضباط من أجل مباشرة التحقيق.¹ عندها يقوم رئيس غرفة الانضباط بتعيين مقررًا يكلف بالتحقيق في الملف، و يكون التحقيق حضورياً²، لذلك يخطر الشخص المتابع برسالة موصى عليها، و يحق له الاستعانة بمحام أو أي مساعد يختاره.

كما يكون للمقرر الحق في الاستماع إلى كل شخص قد تثار مسؤوليته، أو يسأله شفها أو كتابياً، كما يمكنه استجواب أي شخص، يكون الاستماع إليه مفيداً للتحقيق.³ و عند انتهاءه من التحقيق، يحرر المقرر تقريره مرفقاً باستنتاجاته و اقتراحاته، ويرسله إلى رئيس الغرفة لتبليغه إلى الناظر العام.⁴

فإذا ثبت للناظر العام أن نتائج التحقيق تبرر إحالة المتقاضي المتابع أمام غرفة الانضباط، فيقدم استنتاجاته و يعيد الملف إلى رئيس غرفة الانضباط ليبت في الملف، و في حالة ما إذا ثبت له أنه لا مجال للمتابعة فيقرر حفظ الملف.⁵

2-المرحلة الثانية: إجراءات المحاكمة

بعد إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بالملف، يقوم رئيسها بتعيين قاض مقرر من بين القضاة المكونين لتشكيلة المداولة المنصوص عليها في المادة 51 من هذا الأمر يكلف بتقديم ملف القضية أثناء جلسة تشكيلة الحكم، و

1 طبقاً للمادة 3/94 السابق ذكرها.

2 طبقاً للمادة 95 من الأمر 20-95 المعدل و المتمم بالمادة 24 من الأمر 10-02.

3 طبقاً للمادة 97 فقرة 1 من الأمر 20/95.

4 طبقاً للمادة 97 فقرة 2 من نفس الأمر.

5 طبقاً للمادة 97 الفقرة الأخيرة من الأمر 20/95.

يحدد رئيس الغرفة تاريخ الجلسة و التي يعلم بها الناظر العام و رئيس مجلس المحاسبة، كما يستدعي لها الشخص المتابع برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام.¹

و يحق للشخص المتابع أو محاميه الاطلاع لدى كتابة ضبط المجلس على ملف القضية كاملاً، بما فيه الاستنتاجات الكتابية للناظر العام، و ذلك في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، و هو قابل للتجديد مرة واحدة، كما يحق له أن يقدم هو أو من يمثله مذكرة دفاعية.²

تعقد غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية جلساتها بتشكيلة مكونة من قضاة الحكم، باستثناء القاضي المكلف بالتحقيق طبقاً لأحكام المادة 95 أعلاه، وبمساعدة كل من كاتب الضبط و الناظر العام و بحضور الشخص المتابع.³

و إذا تغيب هذا الأخير مرتين رغم استدعائه قانوناً، يمكن للغرفة أن تفصل في القضية، و هذا بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق، كما وردت في تقريره المنصوص عليه في المادة 97 أعلاه، و استنتاجات الناظر العام و مذكرة الدفاع و شروح المتابع أو من يمثله.⁴

1 طبقاً للمادة 98 من الأمر 20-95 المعدّل و المتمم بالمادة 26 من الأمر 02-10.

2 طبقاً للمادة 99 من الأمر 20-95.

3 طبقاً للمادة 100 الفقرة 1 من الأمر 20/95 المعدّل و المتمم بالمادة 27 من الأمر 02-10.

4 طبقاً للمادة 100-2 و 3 من الأمر السالف ذكره.

ثم يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة بعد اختتام المرافعات، و هذا دون حضور كل من الناظر العام، و المتابع و وكيله و كاتب الضبط¹، فيتخذ القرار بأغلبية أصوات أعضائها، و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

و يكتسي القرار المتخذ الصيغة التنفيذية، و يبلغ إلى كل من الناظر العام و المتابع والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ و إلى السلطات السلمية أو الوصية التي يخضع لها العون.

و تجدر الإشارة أن إجراءات المتابعة أمام غرفة الانضباط لإثبات حالات الخرق والمخالفات لقواعد الانضباط، تتميز بالتعقيد و يتمتع الناظر العام بسلطة تقديرية واسعة في حفظ الملف من عدمه مع احتفاظها بحق و حرية الدفاع للمتابع.²

3-المرحلة الثالثة: الجزاءات الموقعة من طرف غرفة الانضباط

يعاقب مرتكبوا المخالفات الوارد النص عليها في المادة 88 من الأمر 95-20 بغرامات مالية و قد تصل إلى حد المتابعات الجزائية، ذلك أن الغرامات المالية لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكابه المخالفة.

و في حالة ما إذا تعددت هذه الغرامات المالية المحكوم بها على العون المعني، فإنه لا يمكن الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى للمرتب السنوي الإجمالي.¹

1 طبقا للمادة 100-4 من الأمر السالف ذكره.

2 دواير عفاف، المرجع السابق، ص 60.

كما يمكن أن تبلغ هذه الغرامة الضعف، و هذا دون المساس بحق المتابعات الجزائية²، إذا كانت المخالفة خرقاً لحكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزام لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر، لصالح العون المتابع أو غيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية³.

و يعفى مرتكب المخالفات من العقوبة إذا تذرّع بأمر كتابي من مسؤوليه السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذه الأوامر، وفي هذه الحالة تحل مسؤوليتهم محل مسؤوليته⁴.

رابعاً: إجراءات الطعن في قرارات غرفة الانضباط

تخضع قرارات غرفة الانضباط التي توقعها باسم مجلس المحاسبة للطعن: بالمراجعة، و الاستئناف و النقض.

1-المراجعة

يمكن لغرفة الانضباط مراجعة القرار الذي أصدرته إما تلقائياً، أو بناء على طلب من المتقاضى المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي تخضع لها، أو من الناظر العام.

1 طبقاً للمادة 89 من الأمر 20/95.

2 كما يمكن لمجلس المحاسبة إذا لاحظ أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفاً جزائياً، يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعة القضائية و يطلع وزير العدل ذلك طبقاً للمادة 27 من الأمر 95-20.

3 طبقاً للمادة 91 من الأمر 95-20 المعدلة و المتممة بالمادة 21 من الأمر 10-02.

4 طبقاً للمادة 93 من الأمر 95-20.

و لا تكون هذه القرارات موضوع مراجعة إلا في الحالات التالية على سبيل الحصر

و هي:

- الأخطاء
- الإغفال أو التزوير.
- الاستعمال المزدوج.
- و أخيرا عند ظهور عناصر جديدة تبرّر ذلك.¹

و يشترط لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض الوقائع و الوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات و الوثائق الثبوتية.²

يرفع طلب الطعن بالمراجعة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، على أنه يمكن اجراء المراجعة بعد انقضاء الأجل، إذا صدر القرار على أساس وثائق تبين أنها خاطئة.³

أما إجراءات الطعن بالمراجعة فقد حددتها المادتين 104 و 105 من شروط وإجراءات ينبغي على طالب المراجعة اتباعها، بدءا من تحديد الوقائع، و الوسائل التي استند عليها مرفقا بالوثائق و المستندات التي تثبت ذلك.

على أنه لا يكون لإجراء المراجعة أثر موقف للقرار المطعون فيه، غير أنه يمكن رئيس مجلس المحاسبة أن يأمر بوقف تنفيذه إلى غاية إصدار القرار الذي يبت في

1 طبقا للمادة 102 من الأمر 20-95.

2 طبقا للمادة 103 الفقرة 1 من الأمر 20-95.

3 طبقا للمادة 103 الفقرتين 2 و 3 من الأمر 20-95.

طلب المراجعة إذا تبين أن الدفع المستند إليها في المراجعة تبرر ذلك¹، وهذا بعد استشارة رئيس الغرفة و الناظر العام.

2-الطعن بالاستئناف

تكون قرارات غرفة الانضباط قابلة للطعن بالاستئناف في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، و لا يكون الاستئناف مقبولا إلا إذا تقدم به المتقاضى المعني أو السلطات السّلمية أو الوصية المعنية أو الناظر العام.²

و يدرس مجلس المحاسبة الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، ما عدا غرفة الانضباط التي أصدرت القرار موضوع الطعن، و يفصل فيه بقرار.³

أما عن الإجراءات المتبعة، فهي تتمثل في تقديم عريضة كتابية للاستئناف موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني تتضمن عرض دقيق و مفصل للوقائع والدفع المستند إليها. تودع هذه العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام، و يكون للاستئناف عكس المراجعة أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن.⁴

1 طبقا للمادة 106 من الأمر 20-95.

2 طبقا للمادة 107 من الأمر 20-95.

3 طبقا للمادة 108 من الأمر 20-95.

4 طبقا للمادة 107 من الأمر 20-95.

و بعد أن يحدد رئيس مجلس المحاسبة تاريخ الجلسة و يبلغ المستأنف بذلك، و قبل ذلك يكون المقرر الذي عيّنه رئيس مجلس المحاسبة قدّم استنتاجاته الكتابية لرئيس مجلس المحاسبة.¹

تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة في جلستها على العريضة و الوسائل المستند إليها و مقترحات المقرر و استنتاجات الناظر العام، بعد المناقشة، يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة، دون حضور المقرر و الناظر العام، و تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات.²

3-الطعن بالنقض

يكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقاً لقانون الاجراءات المدنية و الإدارية. و يتم هذا الطعن بالنقض بناء على طلب من المعني أو محام معتمد لدى مجلس الدولة، أو الوزير المكلف بالمالية، أو السلطة السلمية أو الوصية أو الناظر العام.³

و لا يمكن أن يبنّي الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، إلا بناء على الأوجه المحددة في نص المادة 358 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

و إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن، تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.

1 طبقاً للمادة 108 من الأمر 20-95.

2 طبقاً للمادة 109 من الأمر 20-95.

3 طبقاً للمادة 110 من الأمر 20-95 المعدّل و المتمم بالمادة 28 من الأمر 10-02.

المبحث الثالث: خصوصية الرقابة السياسية على تنفيذ رخصة الميزانية.

و من خصوصية رخصة الميزانية أنها تراقب من طرف البرلمان بقانون، يوصف هذا القانون في فرنسا بأنه قانون مالية من نوع خاص وهذا لعدة اعتبارات، يمكن أن نجملها في النقاط التالية:

- يعد قانون ضبط الميزانية عنصرا أساسيا و هاما في التشريع المالي، بالنظر إلى أنه يسمح للبرلمان بتقييم نتائج التنفيذ الفعلي لرخصة الميزانية الممنوحة من طرفه، وذلك بإجراء المقارنة و بالتالي فهو وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان¹.
- إذا كان قانون ضبط الميزانية في مرتبة القوانين المالية، إلا أنه حسب رأي المجلس الدستوري الفرنسي، فهو لا يشترط فيه الخضوع حرفيا إلى القواعد المفروضة بموجب النصوص العضوية المتعلقة بقوانين المالية، لأن هذه القواعد وجدت من أجل ضمان استمرارية الحياة العامة، ودون هذا الهدف ليس هناك حاجة لتطبيق هذه القواعد عليه، ولا الإجراءات الاستعجالية الخاصة المقررة في النصوص العضوية، باستثناء ما هو منصوص عليه في المادة 45 من الدستور الفرنسي².
- إن قانون ضبط الميزانية هو قانون مالية من حيث الموضوع، أما من حيث الاجراءات و العمليات الخاصة بنتائج الحسابات، فهي تخضع لرقابة السلطة القضائية المختصة، وهي مجلس المحاسبة، وبالتالي فهناك تمييز بين أحكام قانون ضبط

1 Michel Bouvier, nouvel gouvernance et philosophie de la loi organique du 01/08/2001 aux frontières du réel et de l'utopie , R.F.F.P, n 86 , 2004, p 201-202. Et voir aussi Michael Bouvier et Marie Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, op.cit., p 257.

2 Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, et Jean-Pierre Lassale, op.cit., p533.

الميزانية، فبعضها تكتسي طابع قوانين المالية، وبعضها عبارة عن جملة من الأحكام الاجرائية العادية التي تخضع لرقابة القضاء¹.

تتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، و بعد التنفيذ الفعلي و النهائي لكل العمليات المالية (نفقات و إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، و ما تم صرفه من نفقات، و مدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة للدولة.²

و تظهر أهمية و خصوصية الرقابة اللاحقة على تنفيذ رخصة الميزانية، في نوعية النصوص القانونية التي أقرتها.

فقد نصت المادة 160 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: « تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان ».

كما نصت المادة 05 القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على: « يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، الخاصة بكل سنة ».

1 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 337.

2 عقيلة خرباشي، العلاقات الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، 2007، ص 168.

من خلال هذين النصين يفهم أن تسوية الميزانية العامة للدولة، هو بمثابة إثبات بأن قوانين المالية قد نفذت وفقا لإجازة البرلمان، و كأنها وثيقة بمجرد مصادقة البرلمان عليها تعد بمثابة إبراء ذمة الحكومة و هي ذات مدلول سياسي بالدرجة الأولى.

و يعتبر قانون ضبط الميزانية قانون ذو طابع مالي، و ذلك حسب نص المادة الثانية (02) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية مثله مثل قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي.

و يختلف قانون ضبط الميزانية عن قانون منح رخصة الميزانية الصادر في شكل قانون المالية السنوي، في كون أرقام هذا الأخير هي تقديرية، في حين أرقام قانون ضبط الميزانية هي حقيقية فعلية.¹

و يتولى المبادرة بمشروع قانون ضبط الميزانية الحكومة بعد انقضاء السنة المالية المعنية ليتم عرضه على البرلمان لاعتماده (المطلب الأول). و لكن تبقى فعاليته من الناحية العملية محدودة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات الإعداد و المصادقة على قانون ضبط الميزانية.

يخضع تحضير و إعداد قانون ضبط الميزانية لإجراءات عديدة و طويلة.

الفرع الأول: من حيث التحضير

فتوكل هذه المهمة للحكومة، كما يساهم مجلس المحاسبة في مساعدة الحكومة في إعدادها.

¹عبد القادر تيعلاتي، المرجع السابق، ص 513.

أولاً: إعداد الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية

لإعداد و تحضير قانون ضبط الميزانية، يتعين أن يكون هناك إقفال نهائي للحسابات على المستوى المحاسبي، وهذا بعد إمضاء وزير المالية على الحساب العام. و أيضاً على المستوى المالي وهذا بعد التعديلات الأخيرة على الاعتمادات¹.

يعدّ و يحضّر قانون ضبط الميزانية في إطار برنامج و تقويم محدد و جد معقد، نظراً لصعوبة و تعقّد المواضيع و المسائل المالية و المحاسبية، و وجود في كلّ سنة قانون مالية تكميلي يزيد من صعوبة عملية إعداد و تحضير هذا القانون².

تتولى المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية التابعة للمديرية العامة للمحاسبة على مستوى وزارة المالية، المبادرة بإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية، و ذلك بداية بإصدار تعليمات تتضمن كما هو الحال في كثير من النظم ما يلي³:

- طلب إرسال حسابات ضبط الميزانية عن السنة المنتهية ضمن آجال محددة، كي تتمكن وزارة المالية في النهاية من تحضير قانون ضبط الميزانية في الوقت المناسب.

- تبين التعليمات الكيفيات التي تتبع في تقسيمات الحسابات الخاصة بحسابات ضبط الميزانية، لتكون مطابقة مع تقسيمات قانون المالية للسنة.

1 سليم كسير، المرجع السابق، ص 91.

2 المرجع نفسه.

3 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 341.

- تتضمن نماذج جداول للموارد المختلفة توضح من خلالها تقديرات الموارد بجميع أصنافها، و التعديلات التي أدخلت عليها نتيجة صدور قوانين تتعلق بموارد جديدة مثلا خلال السنة المالية، ثم بيان الحصيلة النهائية لكافة الموارد و إيضاح أسباب الزيادة و النقصان و الإجراءات التي اتخذت في سبيل ذلك.
 - تتضمن كذلك نماذج جداول لحسابات ضبط الميزانية خاصة بالنفقات، توضح فيها تقدير النفقات العمومية الواردة في قانون المالية، و كذلك الاعتمادات الإضافية و التي تم نقلها، و التقديرات بعد التعديل، و بيان المبالغ التي صرفت منها فعلا و ما بقي، والفرق إن كان هناك وفرا أو تجاوزا للاعتمادات و أسباب ذلك.
 - تتضمن أيضا إشارة لتذكير الإدارات بوضع بيانات مستقلة، توضح ما قد يكون وقع من تجاوزات، ترفق بحسابات ضبط الميزانية.
 - تتضمن الإشارة إلى تنبيه الإدارات بتوضيح أنواع النفقات التي لها وضع خاص في كشوف خاصة، و يراد تحليلها في الإطار العام لقانون ضبط الميزانية.
 - تتضمن التوضيح لكيفية بيان الحسابات المدنية و الحسابات الدائنة و الحسابات النظامية و كيفية إرفاقها بالحساب الخاص بضبط الميزانية.
- و تختتم هذه التعليمات عادة بالتذكير بأنه يتعين على كل وزير أن يحرر تقريرا حول التسيير المالي في وزارته، و أنه لكي تكون مطابقة كافة الوثائق و الحسابات مقبولة، لا بد من إشهاد بذلك من قبل الوزير المعني.¹
- و بعد أن تتلقى المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية التابعة للمديرية العامة للمحاسبة تحت إشراف وزير المالية، كافة الحسابات الخاصة بضبط الميزانية من كافة

1 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 342.

الإدارات و الدوائر الوزارية، تقوم أولاً بدراسة كافة الوثائق المحاسبية و الميزانية للآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، و توحيد حسابات الأمرين بالصرف في حساب عام واحد، و حساب المحاسبين العموميين في حساب عام واحد أيضاً، و ذلك لإجراء المقابلة بين كتابات الأمرين بالصرف و كتابات المحاسبين العموميين، ثم تبادل ثانياً بإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.¹

و قبل عرضه على البرلمان للمصادقة عليه، لا بد أن يستوفي شروطاً قانونية حددتها المادة 76 من القانون رقم 17/84 و التي نصت: « يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة مرفوقاً بمايلي:

- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.
- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها .»

وعليه فإن مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية، فهو يرفق وجوباً بتقرير تفسيري و جدول الاعتمادات، بالإضافة إلى تقرير تقييمي الذي يعده مجلس المحاسبة، و الذي سوف نتعرض له لاحقاً.

1- التقرير التفسيري: يتولى وزير المالية إعداد تقرير تفسيري يبرز فيه الشروط التي تم وفقها تنفيذ رخصة الميزانية المعنية - سواء الأصلية أو التعديلية -

1 طبقاً للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية الجريدة الرسمية 75 بتاريخ 2 ديسمبر 2007.

و يعتمد في إعداد تقريره التفسيري لرخصة الميزانية على المديرية العامة للمحاسبة التي تحضر له كافة الوثائق و المعلومات المتعلقة بشرح كل ما يرد في مشروع قانون ضبط الميزانية، تساعد في ذلك المديرية العامة لتقدير السياسات في إعداد و تحضير و تقديم قوانين المالية، والتي من بينها قانون ضبط الميزانية.¹

يجب ان يحتوي التقرير التفسيري - كقاعدة عامة - على الشروط التي تم تنفيذ قانون المالية وفقا لها، حيث يبين بشكل واضح المبلغ النهائي للاعتمادات المفتوحة والنفقات المحققة فعلا.

و الفرق بين الرخصة البرلمانية و التعديلات التي أدخلت أثناء التنفيذ، سواء ما تعلق بالميزانية العامة أو فيما يخص الميزانيات الملحقه إن وجدت، و سواء فيما يخص الحسابات الخاصة للخرينة أو عمليات الخزينة أيضا، كما يشير التقرير التفسيري إلى تغير طرق و قواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة.²

2- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها:

يلحق أيضا بمشروع قانون ضبط الميزانية ثلاث جداول تختلف مضمونا و شكلا تقريبا عن الجداول المتضمنة في قانون المالية للسنة، على الرغم من اشتراكهما في التقسيم، هذه الجداول هي:

1 أنظر المادة 02 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، و كذا المادة 02 من المرسوم التنفيذي 07-364 السابق ذكره.

2 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 344.

_ **الجدول "أ":** هو جدول يوضح فيه حصيلة الإيرادات النهائية التي طبقا على ميزانية الدولة لسنة معينة، مع الإشارة إلى الفوارق المسجلة بين ما قدر في قوانين المالية، و ما تم انجازه خلال السنة المالية المعنية.¹

_ **أما الجدول "ب":** فهو عبارة عن جدول خاص يبين فيه كيفية تنفيذ ميزانية التسيير حسب الوزارات، حيث يدرج فيه تنفيذ مجموع النفقات الإدارية، و هي مجموع الأموال التي أنفقتها الدولة لضمان السير الحسن للإدارات، يشار فيه إلى كل التغيرات التي حصلت أثناء التنفيذ، و كذا إلى كيفية تغطية العجز إن حصل و الفائض إن كان هناك فائض كذلك.

_ **أما الجدول "ج":** يتعلق ببيان كيفية تنفيذ نفقات التجهيز المصروفة من قبل الدولة، و التي تم تسجيلها في قانون المالية على شكل رخص برامج و نفدت باعتمادات الدفع، مع تسجيل الفوارق.²

ثانيا: مساهمة مجلس المحاسبة في إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية

يعد مجلس المحاسبة هيئة استشارية للحكومة في مجال إعداد المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية و هذا بموجب أحكام المادة 18 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم.³

1 دواغر عفاف، المرجع السابق، ص 135.

2 أنظر الجداول الملحق بقانون ضبط الميزانية.

3 تنص المادة 18 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم و المتعلق بمجلس المحاسبة: « يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية، إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها ».

حيث يتولى إعداد تقارير تقييمية، و هذه التقارير تدخل في إطار صلاحياته الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة¹، لهذا الغرض يرسل مجلس المحاسبة التقارير التقييمية التي أعدها إلى الحكومة بعنوان السنة المالية المعنية و التي بدورها تودعها لدى البرلمان كوثيقة إلزامية و أساسية و إعلامية ترفق بمشروع قانون ضبط الميزانية.

فهذا التقرير التقييمي وثيقة أساسية لمعرفة دقيقة عن كيفية تنفيذ الميزانية، فهو يتضمن دراسات مفصلة عن التطور و النتائج العامة المتوصل إليها، سواء تعلق الأمر بالميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة، أو الحسابات الخاصة للخزينة.

كما يتضمن التقرير التقييمي تحليل نقدي لمسار التوجه المالي للدولة سنة بسنة، ويعتبر هذا التقرير التقييمي وثيقة إعلام للبرلمان، تساعد على الاطلاع على حالة النفقات و الإيرادات العامة للدولة خلال السنة المالية المعنية.

و تزداد أهميته للبرلمان كلما تم انجازه في أقرب وقت ممكن من تنفيذ قانون المالية المعني، فتسهل مهمة السلطة التشريعية من استجواب و مساءلة القائمين على تنفيذه من جهة، و حتى يتمكن البرلمان من المناقشة الجادة لمشروع قانون المالية الموالي.

كما أنه يعد الأساس الذي ينبني عليه التصريح العام بالمطابقة الذي يصدره مجلس المحاسبة كإشهاد على مطابقة العمليات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول به.²

1 تنص المادة 03 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم بموجب الأمر 10-02 : " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه"

2 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 346.

و لتقييم مشروع قانون ضبط الميزانية من قبل مجلس المحاسبة، يكلف أحد المقررين العامين بكافة الأعمال المرتبطة بمشروع تقرير تقييمه، بمشاركة مستشاري الغرف¹، حيث تقوم الغرف بالنسبة للقطاعات التي تدخل في اختصاصاتها، بتحضير مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات و الملاحظات الضرورية لإعداد التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.²

ثم يعرض رؤساء الغرف مشاريع المذكرات القطاعية على المقرر العام المكلف بذلك، و الذي يتأكد من تطابقها شكلا و مضمونا مع التوجيهات المسطرة في هذا الخصوص.³

و بعد المصادقة على هذه المذكرات القطاعية تبلغ إلى كل وزير معني بذلك، ليتمكن من صياغة إجابته ضمن الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة على أن لا يقل هذا الأجل عن شهر واحد.⁴

و بعد استلام الأجوبة من الوزراء المعنيين، يكون رئيس المجلس بموجب مقرر فوج تلخيص يعمل تحت إشراف مقرر عام، يتولى هذا الفوج إعداد مشروع التقرير التقييمي لمشروع قانون ضبط الميزانية بناء على ما تضمنته المذكرات القطاعية وأجوبة الوزراء، و عند الانتهاء من إعداد مشروع تقرير تقييم المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية يعرض على لجنة البرامج و التقارير لدراسته و المصادقة عليه⁵، ليرسل في الأخير

1 طبقا للمادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

2 طبقا للمادة 18 من نفس المرسوم.

3 أنظر المواد 67 و 1/68-2 من نفس المرسوم.

4 أنظر المادة 3/68 من نفس المرسوم.

5 أنظر المادة 69 من نفس المرسوم.

إلى الحكومة ليرفق مع مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للمصادقة عليه من طرف البرلمان.

الفرع الثاني: المصادقة البرلمانية على مشروع قانون ضبط الميزانية

تسمح مناقشة مشروع قانون ضبط الميزانية لأعضاء البرلمان بتقسيم و مقارنة المدى الفعلي و العملي للترخيصات المالية بما تم إنجازه، ذلك أن مناقشة قانون ضبط الميزانية و التصويت عليه من قبل البر لمان، يعتبر تجسيدا و تكريسا للرقابة البرلمانية خاصة ما يتعلق بطرق استعمال و استغلال الموارد المالية بشكل يضمن تحقيق الشّفاية في عملية التسيير.

و إذا كان قانون ضبط الميزانية عبارة عن تقييم نتائج الميزانيات السابقة، و إرساء قواعد لمعرفة طرق و آليات تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية من خلال تسجيل كل البيانات و الأرقام الحسابية المتعلقة بمجمل عمليات الإنفاق و التحصيل، إذ كيف يمكن للنواب التّصويت على رفع نفقة أو تخفيض مورد تطبيقا لأحكام الدستور إن لم تكن أمامهم نتائج السنوات الماضية لمعرفة حركية المؤشرات¹.

وفي الحقيقة أن المناقشات لهذا المشروع نادرة و قليلة، فأثناء الجلسة العامة المخصصة لمناقشة مشاريع قوانين ضبط الميزانية، نجد بأن النقاش العام ينحصر في مجرد تقديم و عرض وزير المالية للمشروع و قراءة تقرير لجنة المالية و الميزانية حول

1 زيوش رحمة، المرجع السابق، ص37.

هذا المشروع، و تنتهي الجلسة بالتصويت على هذا القانون، فالنواب لا يبدون اهتماما كبيرا بهذا القانون، و يكتفون بالتقرير الذي تعدّه لجنة المالية و الميزانية.¹

ضف إلى ذلك أن الحكومة لا تلتزم بالميعاد القانوني الذي حدّدته المادة 68 من القانون 17/84 في تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، مما يؤثر سلبا على المناقشات العامة، ذلك أنه من غير المهم مناقشة ميزانيات تم تنفيذها منذ 10 سنوات مثلا، في حين أن الوزارة و حتى الحكومة نفسها قد استبدلت.²

و في الحقيقة لم يحدد المؤسس الدستوري المدة القانونية التي ينبغي أن يناقش فيها البرلمان مشروع قانون ضبط الميزانية، فهل مدة الخمسة و السبعون (75) المحددة في المادة 7/120 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنطبق على مشروع قانون ضبط قانون أم لا؟

و في غياب رأي المجلس الدستوري في هذا المجال، فإننا نجد في الفقه المقارن رأيا للمجلس الدستوري الفرنسي قضي بأن مهلة السبعين (70) يوما المنصوص عليها في المادة 47 من دستور 1958 تستفيد منها قوانين المالية التكميلية (86-206 بتاريخ 3 جويلية 1986) و لا تمتد إلى قوانين ضبط الميزانية، ذلك أن الهدف من تحديد الأجل هو ضرورة استمرارية الحياة العامة، وهذه الضرورة غير متوفرة بالنسبة لقوانين ضبط الميزانية (83-161 بتاريخ 19 جويلية 1983) والتي تساهم في الرقابة السياسية للبرلمان بهدف إخلاء ذمة الحكومة.³

1 سليم كسير، المرجع السابق، ص 93.

2 سوف نتناول هذه النقطة لاحقا.

3 P. Avril et J. Gicquel , op, cit, p 187

و تأكيداً لذلك صدر القانون العضوي 2001-692 المذكور سابقاً، مستثنياً خضوع قانون ضبط الميزانية للإجراءات المتعلقة بالمصادقة على قانون المالية للسنة.¹

و بعد دراسة مشروع قانون ضبط الميزانية على مستوى لجنتي المالية ثم المناقشة العامة، يعرض للمصادقة البرلمانية عليه، فإما يتم التصويت عليه و يعدّ هذا إبراءً لذمة الحكومة أولاً يتم التصويت عليه، و لم يحدث أن حصل ذلك.

و لكن لا بد من الإشارة بأنه في ظل التأخر الكبير في إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية و لامبالاة البرلمانين، يتخذ التصويت طابعاً شكلياً محضاً، فالبرغم من أنه بإمكان البرلمان رفض قانون ضبط الميزانية.

إلا أنه ليس لذلك من أثر على الحكومة، فلا يمكن له جرّاء ذلك إثارة و تحريك مسؤوليتها.²

لذلك فنتساءل عن مدى فعالية الدور السياسي لقانون ضبط الميزانية في رقابة رخصة الميزانية.

المطلب الثاني: أسباب الرقابة المحدودة لقانون ضبط الميزانية على رخصة الميزانية

تعود الأسباب الأساسية في اعتقادنا للرقابة المحدودة و غير الفعالة لقانون ضبط الميزانية على رخصة الميزانية، لسببين لو فعلاً لتمّ الارتقاء بالرقابة السياسية إلى مستوى الفعالية و النجاعة. و يرتبط هذين السببين بعدم التزام الحكومة بتقديم مشاريع القوانين التمهيدية لضبط الميزانية في المواعيد القانونية (الفرع الأول).

1 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 349.

2 سليم كسير، المرجع السابق، ص 94.

إضافة إلى العلاقة الغير فعالة و الغير واضحة بين البرلمان و مجلس المحاسبة (الفرع ثاني).

الفرع الأول: عدم التزام الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية

باعتبار أن الحكومة هي التي تتولى إعداد مشروع ضبط الميزانية، فهي ملزمة دستوريا بتقديمه و عرضه على البرلمان، و ذلك بموجب نص المادة 02/159 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 2/179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و التي تنص: « تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان ».

و رغم هذا الالتزام الدستوري، و الأهمية البالغة لهذا النوع من الرقابة، إلا أن الحكومة لم تلتزم لمدة العشرين (20) سنة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، و هذا لعدة أسباب (أولا). و لكن بعد ذلك تم إعادة الاعتبار من الناحية الشكلية لهذا النوع من الرقابة (ثانيا).

أولا: أسباب عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية

ساد الاعتقاد بداية بأن سبب تأخر الحكومة في إعداد و تحضير مشروع قانون ضبط الميزانية، يرجع إلى سكوت التشريع الجاري به العمل - القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية - عن تحديد الآجال التي يجب مراعاتها لإيداعه لدى البرلمان.¹

1 دوائر عفاف، المرجع السابق، ص 128.

ذلك أنه منذ سنة 1978 لم تعرض الحكومة على البرلمان سوى مشاريع قوانين ضبط الميزانية بالنسبة للأربع سنوات الأولى من حياة البرلمان دورة 1978، 1979، 1980 و 1981، و ابتداء من السنة المالية 1982 تخلت الحكومة عن التزامها بتقديم مشاريع قوانين ضبط الميزانية على البرلمان فحرمته بذلك من استخدام حقه في الرقابة على كيفية تنفيذ الموال العمومية.

أما بالنسبة للسنوات الأربع التي حظيت بعرض هذه المشاريع على البرلمان تمت هذه العملية مع تأخر كبير بلغت مدته سبع سنوات (دورتا 1980-1981) مما أدى إلى الإضعاف من فعالية هذه الرقابة.¹

و يوضح الجدول المبين أدناه الفارق الزمني قوانين ضبط الميزانية

الدورة	قانون ضبط الميزانية	الجريدة الرسمية	الفارق الزمني
1978	رقم 02-80 المؤرخ في	العدد 07،	سنتان (02)
	1980/02/09	1980	
1979	رقم 04-84 المؤرخ في	العدد 02،	5 سنوات
	1984/01/07	1984	
1980	رقم 10-85 المؤرخ في	العدد 57،	5 سنوات
	1985/12/26	1985	

1 يلس شاوش بشير، المالية العامة، المرجع السابق، ص 331.

1981 رقم 87-02 المؤرخ في العدد 04، 7 سنوات

1987

1987/01/02

في هذه النقطة بالذات، نشير بأن الحكومة في النظام الفرنسي، كانت تتأخر بشكل كبير جدا في تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان إلى درجة أن مدة التأخير كانت قد وصلت إلى عشرين (20) سنة، كما حصل في ميزانية 1915 التي لم يصدر بشأنها قانون ضبط الميزانية إلا في سنة 1936، و ترتب عن ذلك أن أصبح أعضاء البرلمان يرون أنه من غير المجدي مناقشة تنفيذ ميزانيات نفذت منذ وقت طويل و بعد تغيير الحكومات و الوزراء، مما تسبب في تدهور قيمة قانون ضبط الميزانية، لأنه لم يعد يؤدي الوظيفة التي وجد من أجلها.¹

و لكن تم استدراك هذا الوضع، بموجب الدستور الفرنسي لسنة 1958، و الذي صدر تطبيقا له مباشرة الأمر 59-02 المؤرخ في 02/01/1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

و بعد ذلك حدّد الميعاد بشكل دقيق بموجب القانون العضوي 2001-692 المؤرخ 2001/08/01 الذي نص في المادة 46² منه على وجوب عرض قانون ضبط الميزانية في كل سنة قبل 01 جوان من السنة الموالية للسنة التي تلي تنفيذ الميزانية (N).

1 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 374 الهامش 1.

2 «Le projet de loi de règlement y compris les documents prévue à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1er Juin de l'année suivante celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ».

إن تعديل قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، بموجب القانون 89-24 و الذي أضاف فقرة جديدة تكملة للمادة 68، نص فيها المشرع على وجوب إرفاق قانون المالية للسنة بمشروع قانون ضبط ميزانية السنة المالية (ن-3)¹ لم يترتب عنه أي تغيير في موقف الحكومة، و التي بقيت متمسكة بامتناعها عن عرض مشروع قانون ضبط الميزانية رغم وجود الأساس القانوني.

و استمرت هذه الوضعية مع اختلاف الأسباب المؤدية لذلك متأثرة بالأوضاع السياسية و الاقتصادية و الأمنية التي مرت بها الدولة، خاصة في المرحلة الانتقالية بوجود فراغ سياسي و قانوني مع تبني فكرة استمرار هذه الوضعية فيما يخص الحفاظ على المصالح العامة و عدم تعريضها للخطر.

و لذا فقانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة السياسية على رخصة الميزانية، و التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة و إثارة مسؤوليتها السياسية و مساءلة مسؤوليها ووزرائها عن تنفيذ قوانين المالية، لا يمكن تطبيقها في الفترة الاستثنائية، نظرا لخصوصية الرقابة الممارسة في إطار مبادئ المشروعية.²

و بالرغم من الأهمية البالغة لقانون ضبط الميزانية باعتباره مؤشرا على احترام مبدأ صدق الميزانية **Le principe de sincérité des lois de finances** الذي

1 في حين أن المادة 41 من القانون العضوي 692/2001 نصت على منع أخذ أي قرار في مشروع قانون المالية للسنة (ن+1) من قبل الجمعية قبل التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية (ن-1) بنصها:

« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ».

2 دوائر عفاف، المرجع السابق، ص 130.

يضمن شفافية تسيير الأموال العمومية، و يضمن أن تكون مجمل الإيرادات و النفقات العمومية الواردة في قانون ضبط الميزانية صحيحة و سليمة استنادا للمعلومات والتقديرات الأولية الواردة في قانون المالية السنوي أو التكميلي¹.

و رغم العودة إلى الشرعية الدستورية، استمرت الحكومة في تجاهل تقديم قانون ضبط الميزانية على البرلمان.

لذلك كان الدور السياسي لقانون ضبط الميزانية محدود جدا، و هو ما شكل فرقا أساسيا و جوهريا مع قوانين المالية للسنة و التكميلية². كما أنه اعتبر أقل فعالية ونجاعة بالنظر أن مدة سنتين على تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية التي يعد بشأنها قانون ضبط الميزانية، تعد مدة طويلة من جهة أولى. كما أن المادة 68 من القانون 17-84 لم تلزم الحكومة بأن تقدم مشروع قانون ضبط الميزانية للبرلمان لمناقشته قبل مناقشة مشروع قانون المالية للسنة من جهة ثانية³.

لذلك يطالب النواب كلما أتيحت لهم الفرصة بضرورة مناقشة قانون ضبط الميزانية قبل مناقشة قانون المالية للسنة.

1 إن مبدأ صدق الميزانية يقدم دائما على أنه أحدث مبادئ المالية، على أنه في حقيقة الامر هذا المبدأ له عمق قديم وأصالة. و لمزيد من المعلومات حول هذا المبدأ أنظر: Jean Francois JOYE , la sincérité. Premier principe financier. RFFP. N° 111. 2010. P 17 et 18.

2 كسير سليم، المرجع السابق، ص 94.

3 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 367.

وبالتالي لتفعيل الرقابة البرلمانية من خلال قانون ضبط الميزانية لا بد على المشرع أن يحذو حذو المشرع الفرنسي الذي حدّد بدقة سنة و ميعاد تقديم قانون ضبط الميزانية للبرلمان. خصوصا بعد مبادرة الحكومة بتقديم مشروع ضبط الميزانية لسنة 2008.

ثانيا: إعادة الاعتبار الشكلي لرقابة البرلمان على تنفيذ رخصة الميزانية

إذن و بعد توقف دام 27 سنة، استأنفت الحكومة عرض قانون ضبط الميزانية على البرلمان، و كان ذلك بدء من دورة 2008 التي تمت المصادقة على قانون ضبط ميزانيتها في سنة 2011، فكانت هذه كخطوة أولى في اتجاه تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالمالية، و تكريسا للمادة 69 من القانون 84-17 و تجسيدا لإرادة سياسية تتبنى المفاهيم الحديثة لدولة القانون.¹

أما بالنسبة للسنوات المالية التي لم يتم تسوية ميزانيتها، فإن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وضع حلا شاملا، بأن تكون موضوع كشف إجمالي حسب الطبيعة و حسب سنة الميزانية يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية.²

و بالتالي فقد أعادت الحكومة - ما دام أنها هي المبادرة بإعداده - الاعتبار من الناحية الشكلية لرقابة البرلمان على رخصة الميزانية، من خلال اعدادها للمشروع مرفقا بالوثائق و الملاحق التفسيرية التي تثبت بمقتضاها و تشرح بتفصيلات و جزئيات أوجه ما تم انفاقه و ما تم تحصيله.

1 دواعر غفاف، المرجع السابق، ص 130.

2 المادة 105 من الأمر رقم 09-01 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الجريدة الرسمية العدد 44 بتاريخ 26 يوليو 2009.

و لكن نتساءل هل راعت مشاريع قوانين ضبط الميزانية المبادئ العامة الواردة في القانون 84-17؟

سنحاول الاجابة على هذا السؤال من خلال تحليلنا لقانون 11-01 و القانون 14-02.

جاء قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 في 8 مواد، و تطبيقا لأحكام المادة 77 من القانون 84/17 و التي ألزمت أن يقر قانون ضبط الميزانية حالتي الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين الإيرادات و النفقات للميزانية العامة للدولة.

فقد أوردت المادة 03 من القانون 11/01¹ حصول عجز نهائي صافي خصص لمتاح و مكشوف الخزينة، و هذا يدل على عدم التناسق بين ما تم تخصيصه للنفقات و ما تم تحصيله من إيرادات و حواصل جبائية.

كما أوجبت المادة 77 أن يقر قانون ضبط الميزانية، نتائج تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة و نتائج تسيير عمليات الخزينة، و هو ما لم تشر إليه مواد قانون ضبط الميزانية، رغم أنها وردت في قانون المالية للسنة و قانون المالية التكميلي.

و قد وردت في المادة 04 من المادة 11/01 تحديد الفوائد التي خصصت للحسابات الخاصة للخزينة المصفاة أو المقفلة المسجلة لغاية ديسمبر 2008.

أما المادة 06 من القانون 11/01، فقد حددت التغيرات الصافية الخاصة التي تخصص لكل فوائدها و تغيراتها لمتاح و مكشوف الخزينة.

1 القانون رقم 11-01 الصادر بتاريخ 17 فبراير 2011 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 الجريدة الرسمية العدد 13 بتاريخ 28 فبراير 2011.

هنا تجدر الملاحظة عدم ذكر فوائد حسابات التخصيص الخاص الذي ذكرت بصفة وحيدة كحسابات خاصة للخزينة في قانون المالية لسنة 2008¹ و قانون المالية التكميلي لسنة 2008²، و هذا يدل على ضعف الرقابة و التناسق و عدم وضوح هذه الحسابات، و دليل على إفلات هذه الحسابات من تقييم و رقابة البرلمان، و هذا ينعكس على محدودية و فعالية قانون ضبط الميزانية كآلية للرقابة على رخصة الميزانية.³

و لعل أهم العوائق التي تواجه الرقابة البرلمانية في مجال حسابات التخصيص الخاص تتمحور حول نقطتين أساسيتين:

تتعلق النقطة الأولى بنقص الوثائق المرفقة لقانون منح رخصة الميزانية، و التي حدّتها المادة 68 من القانون 17.84. ذلك أن ممارسة الميزانية تطرح بجدية مسألة الوثائق الملحقة، و التي في أغلبها لا ترافق المشروع رغم توفرها، و لا تنشر بصفة رسمية. الشيء الذي يجعل صلاحيات البرلمان في ميدان حسابات التخصيص الخاص تتقضي عند انتهائه من المصادقة على مشروع قانون منح رخصة الميزانية، لأنه يمكن بعدها للحكومة تعديل الإعتمادات المصادق عليها.

1 أنظر المواد 68، 69، 70، 71 و 72 من القانون 07-12 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2007 يتضمن قانون المالية لسنة 2008 الجريدة الرسمية العدد 85 بتاريخ 31 ديسمبر 2007 ، تشير إلى صناديق فتحت في شكل حسابات تخصيص خاص كل في مجال معين.

2 أنظر المواد 51 و 52 من القانون 08-02 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 الجريدة الرسمية 42 بتاريخ 27 يوليو 2008 ، ذكرت صناديق فتحت في شكل حساب تخصيص خاص.

3 دواير عفاف، المرجع السابق، ص 152-153.

كما يمكنها شلّ الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون منح رخصة الميزانية ، وذلك بمجرد امتناعها عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية¹.

أما العائق الثاني الذي يواجه فعالية الرقابة البرلمانية على حسابات التخصيص الخاص فهو غياب جدول التوازن في قوانين المالية، أين يمكن إدراج العمليات ذات الطابع النهائي لحسابات التخصيص الخاص و الأرصدة الخاصة ، كما هو معمول به في فرنسا².

أما قانون ضبط الميزانية لسنة 2008³ هو كذلك جاء في 8 مواد. و تطبيقا كذلك لأحكام المادة 77 من القانون 17/84، فقد أوردت المادة 03 من القانون 02/14 حصول عجز نهائي خاص بعمليات الميزانية لسنة 2011 خصص لمتاح و مكشوف الخزينة، و هذا يدل أيضا عن عدم التناسق و سوء تقدير من طرف الحكومة لما تمّ تخصيصه للنفقات، و ما تمّ تحصيله من إيرادات و حواصل جبائية.

كذلك أن المادة 77 أوجبت أن يقر قانون ضبط الميزانية نتائج تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، و نتائج سير عمليات الخزينة، و هو ما لم تشر إليه كذلك مواد قانون ضبط الميزانية، رغم أنها وردت في قانون المالية لسنة 2011 و قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

1 امزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس . الجزائر، ص 101.

2 لمزيد من المعلومات: أنظر أمزال فاتح، المرجع السابق، ص 101 و 102.

3 قانون 02-14 الصادر بتاريخ 4 فبراير 2014 يتضمن قانون تسوية الميزانية لسنة 2011، الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 16 فبراير 2014.

أما المادة 04 من القانون 02/14 أوردت تحديد الفوائد التي خصصت للحسابات الخاصة للخرينة المصفاة أو المقفلة المسجلة لغاية ديسمبر 2011.

في حين أن المادة 06 من القانون 02/14 فقد حددت التغيرات الصافية الخاصة التي تحدد لكل فوائدها و تغيراتها لمتاح و مكشوف الخزينة.

كما لم يشر قانون 02-14 إلى فوائد حسابات التخصيص الخاص التي ذكرت بصفة وحيدة كحسابات خاصة للخرينة في قانون المالية لسنة 2011¹ و قانون المالية التكميلي لسنة 2011².

لذلك انتقد بشدة مجلس المحاسبة و كذا نواب المجلس الشعبي الوطني - في سنة 2011 - تسيير حسابات التخصيص الخاص، و التي اعتبرت كثيرة و لكن بدون جدوى اقتصادية و لا اجتماعية.³

على أن المادة 07 من القانون 02-14 أكدت حدوث عجز إجمالي لحساب متاح ومكشوف الخزينة.

وعليه منذ 2008 بداية استئناف مناقشة قانون ضبط الميزانية تثبت كل المشاريع لسنوات 2008، 2009¹، 2010² و 2011 في المادة السابعة منهم عجز إجمالي

1 أنظر المواد، 73، 74، 75، 76، 77، 78 و 79 من قانون المالية لسنة 2011.

2 أنظر المواد، 31، 32، 33 و 34 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

3 و في تقريره التقييمي لسنة 2011 حول القانون المتضمن ضبط الميزانية لسنة 2009، اعتبر مجلس المحاسبة أن « المراقبة العمومية لهذه الحسابات تطبق بصفة ضئيلة أو لا تطبق أصلا دون نسيان ضعف الرقابة الداخلية لعدة جوانب ».

مقال منشور تحت عنوان « وزارة المالية في الجزائر تشرع في تطهير حسابات التخصيص الخاص » بالموقع الإلكتروني: www.nuqudy.com بتاريخ 2012/04/15.

لحساب متاح و مكشوف الخزينة، لذلك لا بد و من الضروري إعطاء صورة واضحة للبرلمان عن كيفية تنفيذ قوانين المالية للسنة المعنية، لكي يتمكن من تصحيح و تجنب العيوب التي صاحبت التنفيذ، و خصوصا إعادة رسم سياسة مالية أحسن مستقبلا، وتحسين مستوى الفعالية في تسيير المال العام.

و إذا كنا من تحليلنا لقانوني ضبط الميزانية لسنة 2008 و سنة 2011، نتحدث عن خرق للقواعد العامة و إفلات الحكومة من المساءلة عن اعتمادات وردت في رخصة الميزانية.

و لم تبرر للبرلمان كيف صرفتها، فبالنتيجة رغم كون الحكومة هي التي وضعت قانون منح رخصة الميزانية، وحرمت البرلمانين من ممارسة حق التعديل بهدف عدم المساس بفكرة التوازن المالي الذي تهدف لتحقيقه، إلاّ لأنها تصل في نهاية المطاف إلى أن يقرّ قانون حالتي العجز و الفائض.

لذلك يرى الأستاذ Alain Albert أنه إذا كان الاعتقاد السائد سابقا، هو أنه كلّما كان تدخّل البرلمان في تدبير المالية العمومية محدودا، كلّما كانت المالية العمومية تدبّر بشكل جيد، فإن هذا الاعتقاد قد ولى. و يكفي الإستدلال على ذلك بالفارق الكبير بين توقعات الحكومة المقترحة في قانون منح رخصة الميزانية و التنفيذ من خلال ما

1 القانون رقم 08-12 الصادر بتاريخ 21 فبراير 2012 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 الجريدة الرسمية العدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

2 القانون رقم 04-13 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2013 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 الجريدة الرسمية العدد 12 بتاريخ 27 فبراير 2013 .

انجز فعليا بمناسبة المصادقة على قانون ضبط الميزانية، مما يظهر فشل هذه النظرية¹.

إن الفقه المقارن تطوّر في محتوى و مضمون قانون ضبط الميزانية باعتباره مؤشر على مبدأ صدق الميزانية، و هذا من خلال التوسع في مجال موضوعه ليشمل تحديد المبالغ النهائية للإيرادات و النفقات و جميع الحسابات الواردة في قانون المالية للسنة، و هذا ما لم نجد له أثر عند فحص قانوني ضبط الميزانية لسنتي 2008 و 2011.

ففي فرنسا أصبح قانون ضبط الميزانية يتميز بالثراء في المعلومات التي يقدمها للبرلمان من خلال توسع في مجال موضوعه **élargissement de ce contenu** مقارنة مع ما كان عليه الحال في الأمر رقم 02/59، إذ أصبح يشمل فضلا عن تحديده المبالغ النهائية للإيرادات و النفقات المسجلة في السنة المالية، و إقراره لنتائج الحسابات الخاصة للخرينة العمومية.

و كذا نتائج تسيير عمليات الخزينة العمومية، مع تبيان الموارد و الأعباء الخاصة بالخرينة مع مقارنة بينهما لمعرفة كيفية استخدامها و مدى توازنها مع الرخصة المالية، ضمن جدول خاص يبين الفوارق التي يمكن أن تنتج بين تقديرات الميزانية ونتائج التنفيذ النهائية، كما يتضمن المصادقة على التغيرات الواردة بموجب المراسيم التنفيذية المتضمنة النفقات التي فتحت ضمن كل برنامج و كذا الاعتمادات الضرورية المخصصة لتسوية بعض التجاوزات المسجلة في الظروف غير العادية و التي يجب ان تكون ضمن تقارير معللة². كما يتضمن عند الاقتضاء تنفيذ قوانين المالية التكميلية

¹ أنجيب جيري، السلطة المالية للبرلمان، المرجع السابق، ص 70.

² دواغر عفاف، المرجع السابق، ص 154.

و المعدلة، و لتحقيق الهدف منه يتضمن قانون ضبط الميزانية جميع الملاحظات و التحقيقات المتعلقة بمدى تسيير المالية و المحاسبية العمومية و مستجاداتها و نظام المسؤولية الشخصية لأعوان المرافق العمومية.¹

الفرع الثاني: ضرورة تفعيل العلاقة بين البرلمان و مجلس المحاسبة

إن وجود هيئة تساعد البرلمان في أداء مهامه، في المجال المالي هو أمر أكثر من ضروري، و هذا راجع من جهة أن تشابك و تعقد و صعوبة قانون المالية ذو الطابع التقني يجعل البرلمان عاجز عن أداء مهامه الرقابية بصفة فعالة أمام تفوق الجهاز التنفيذي، بالإضافة إلى عدم تمكن أعضائه من المالية العمومية، نظرا لمستواهم و عدم تخصصهم.

كل هذا يجعل إذن من الضرورة مساندة الجهاز التشريعي في أداء مهامه، بهيئات أخرى تتمتع بالكفاءات و الخبرات و الطاقات البشرية و التي يجب أن تكون إلى جانب البرلمان، لتكون قادرة على تزويد أعضاء البرلمان بالمعلومات و التقارير، كي يتمكن هذا العضو البرلماني من تحسين ممارسة دوره التشريعي و الرقابي، وكي يكون أكثر فعالية و أكثر كفاءة و في مستوى مراقبة الجهاز التنفيذي.²

والارتقاء برقابة البرلمان من التأكد من مطابقة الحكومة في تنفيذ قوانين المالية وفحص مدى استعمالها للاعتمادات المالية التي تضمنتها رخصة الميزانية، إلى

1 دواغر غفاف، المرجع السابق، ص 155.

2 كموش نسيم، المرجع السابق، ص 147.

مستوى السهر على فعالية النفقات العمومية أو ما يسمى برقابة تقييم السياسات العمومية "Le contrôle de l'évaluation de politiques publiques".¹

لذلك فقد ترسخت علاقة وطيدة بين البرلمان و مجلس المحاسبة في فرنسا، سواء بموجب المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، أكدت على أن مجلس المحاسبة عليه تقديم المساعدة للبرلمان و الحكومة في رقابة تنفيذ قوانين المالية.

و قد تطوّرت هذه المساعدة و تلخّصت في البداية عن طريق إتصال المجلسين بقرار أو مقرري مجلس المحاسبة و إجابتهم عن الأسئلة حول قانون ضبط الميزانية خاصة من قبل لجنتي المالية.

تم في مرحلة ثانية و التي كانت بداية من منتصف سنة 1990، و التي تمثلت في حضور الرئيس الأول لمجلس المحاسبة، ثم انطلاقا من سنة 1999 تعزّزت هذه العلاقة بحضور بعض قضاة مجلس المحاسبة لأشغال لجنة التقييم و التقييم.²

و سواء بموجب القانون العضوي لسنة 2001 المتعلق بقوانين المالية، حيث تم تدعيم و توسيع صلاحيات مجلس المحاسبة، باعتباره جهازا فعالا يساعد البرلمان في ممارسة رقابته السياسية، وهذا قصد المحافظة على الأموال العمومية، وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقديم المعلومات الدقيقة لها حول التسيير.³

و قد ساهمت هذه العلاقة في إثراء أشغال البرلمان الفرنسي في مجال التقدير والتقييم، و تتلخص مهمة هذه الرقابة في تقدير و تقييم للسياسة العامة للدولة

1 سليم كسير، المرجع السابق، ص 95.

2Daniel HOCHEDÉZ ، la genèse de la loi organique du 1 Aout 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire. R.F.F.P. P 56.

3Jean-Pierre Camby، op.cit. p 367.

mesure une politique publique de l'Etat و تحليل أثارها بغرض تقييم مدى فعاليتها ونجاعتها، فهي تهدف إلى تكييف Adapter أو تعديل Modifier أو حتى إلغاء Supprimer السياسة التي تمت دراستها و فحصها¹.

لذلك فيساعد مجلس المحاسبة البرلمان الفرنسي² بعدة آليات، منها تقديم التقارير العامة للبرلمان، مراسلات رئيس المجلس للجان المالية البرلمانية فيما يخص معينات وملاحظات المجلس، التحقيقات المنجزة من طرف المجلس بناء على طلب اللجان البرلمانية، بالإضافة و على وجه الخصوص اعداد وثيقة هامة تتمثل:

- التقرير الخاص المقدم للبرلمان و المرفق بالتصريح العام بالمطابقة³، بالإضافة للعرض المقدم للبرلمان من طرف رئيس المجلس⁴.

ذلك أنه لا بد من الإشارة بأن الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة على تنفيذ رخصة الميزانية، تعتبر القاعدة الأساسية للرقابة على تنفيذ رخصة الميزانية من طرف البرلمان، لذلك فقد ترسخت علاقة شراكة حقيقية بينه و بين أعضاء البرلمان بتزويدهم بالمعلومات التي تفيد في الرقابة المالية على الحكومة.

كما ترسخت أيضا علاقة تعاون، و ذلك من خلال اشراك قضاة مجلس المحاسبة في أشغال البرلمان.¹

1 سليم كسير، المرجع السابق، ص 96.

2 بموجب المادة 2/47 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008.

3 بعد صدور القانون العضوي 2001 استبدلت هذه الوثيقة بوثيقة أخرى تتضمن:

«La régularité de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'état qui est accompagnés du compte rendu des vérifications opérées», Michael Bouvier, op.cit. p457.

4 محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 459.

إن رأي مجلس المحاسبة من خلال ملاحظاته و معايناته و تقاريره التي يعدها حول تسيير مرفق أو هيئة عمومية، يعتبر رأي خبير **d'expertise**، يستند عليه البرلمان في الضغط و تخويف الحكومة، التي يجب عليها التقيد بالقوانين و عدم مخالفتها أو تجاوزها.²

في المقابل فإن مثل هذه العلاقات التي تربط البرلمان الجزائري بمجلس المحاسبة هي غير ذات فعالية و غير مرضية و ضيقة على الرغم من أن الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، قد أعطى الإمكانية لكل من رئيسي غرفتي البرلمان بعرض الملفات ذات الأهمية الوطنية على مجلس المحاسبة.³

على أن المادة 22⁴ من الأمر 20/95 و التي كانت تعطي الحق لرؤساء المجموعات البرلمانية في عرض الملفات ذات الأهمية الوطنية على مجلس المحاسبة قد ألغيت⁵، و هذا يشكل غلقا لوسيلة اتصال مهمة بين البرلمان و مجلس المحاسبة.

كما حجب المشرع الاتصال المباشر بين البرلمان و مجلس المحاسبة، فيما تخصص التقارير التقييمية التي يعدها بموجب قانون ضبط الميزانية، فجعلها لا تصل إلى البرلمان إلا بواسطة الحكومة.¹

1 بمناسبة مناقشة قانون ضبط الميزانية، استمعت لجنتي المالية للرئيس الأول للمجلس، أنظر سليم كسير، المرجع السابق، ص 101.

2 دواعر عفاف، المرجع السابق، ص 80.

3 طبقا للمادة 20 و التي تنص: « يمكن رئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة ».

4 تنص المادة 22: « يمكن رئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس ».

5 بموجب المادة 30 من الأمر رقم 10-02 المعدل للأمر 95-20 و التي تنص: « تلغى أحكام المادة 22 .. ».

و الملاحظ أن المشرع مكن البرلمان من عرض الملفات ذات الأهمية الوطنية على مجلس المحاسبة، و لم يمكن مجلس المحاسبة من أن يعلم البرلمان بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة كلما رأى ذلك مهما، كما أنه لم يمكن اللجان البرلمانية سواء المؤقتة أو الدائمة من الاتصال بمجلس المحاسبة مباشرة، فلا يكون ذلك إلا عن طريق رئيسي الغرفتين.²

نشير أنه في هذا الإطار، قامت لجنة المالية التابعة لمجلس الشيوخ الفرنسي بتجربة رائدة من نوعها، ففي 1999/06/23 و في إطار خاص بالرقابة البرلمانية حول صندوق الودائع و الأمانات (**La caisse des dépôts et consignations**) قام أعضاء لجنة المالية التابعة لمجلس الشيوخ بالاستماع إلى مديره و ذلك بحضور ثلاثة قضاة من مجلس المحاسبة.³

لذلك و في هذا الخصوص، فإن تطوير العلاقة و التعاون بين البرلمان و مجلس المحاسبة هو أكثر من ضروري و مفيد، بغرض تفعيل رقابة البرلمان على رخصة الميزانية، و الارتقاء بها من رقابة المطابقة إلى رقابة التقييم، و هذا يتوقف أيضا على

1 طبقا للمادة 18 من الأمر 20-95.

2 إن المشرع الفرنسي أنشأ داخل اللجنة المالية على مستوى الجمعية العمومية هيئة سماها « مهمة التقييم و الرقابة Mission d'évaluation et de contrôle » تركز أعمالها المتمثلة في التقييم و الرقابة - بشكل آلي - على مجلس المحاسبة، و من مهامها تحضير الاجتماعات الأولية للمناقشات، و إعطاء لمحة عن أعمال التحقيقات الجارية، و اختيار مواضيع للتفكير في مجال التقييم و الرقابة، و تتوج أعمالها عموما بأربعة تقارير فصلية، من بينها التقرير الذي أعدته حول كل ما يتعلق بالعقارات المملوكة من قبل الدولة المؤرخ 2009/07/04، في هذا الصدد، أنظر: محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 471.

3 سليم كسير، المرجع السابق، ص 96.

إدراك و وعي نواب البرلمان بضرورة تجسيد نصوص جديدة تنص على التعاون بين المجلسين.

إن الرقابة عملية متطورة و غير جامدة، لذلك لابد من الارتقاء و تجديد مهمة الرقابة التي يقوم به البرلمان، وهذا بالانتقال من الرقابة السياسية إلى سياسية للمراقبة، و لا يتم ذلك إلا برقابة تقوم على تقييم السياسات العمومية.

فقد أثبتت التجارب الدولية أن البرلمان يجب أن يزواج بين أعمال التقييم و الرقابة¹، فإذا كانت الرقابة تعتمد نظريا على فحص استعمال الاعتمادات من أجل تطبيق عقوبة معينة تستهدف المسؤولين عن التنفيذ، فإن التقييم يستهدف أهداف أخرى هي بعيدة عن استهداف المنفذ بل السياسة المتبعة.

إن تقييم سياسة معينة يتمثل أساسا في تقييم و تحليل العوامل التي تتمثل في استخلاص الفعالية المتعلقة بالأهداف المتبعة.

1 نجيب جيري، المرجع السابق، ص 138.

خاتمة

حاولنا من خلال بحثنا ابراز خصوصية رخصة الميزانية، في ظل قانون المالية الجزائري، على اعتبار أن لرخصة الميزانية أهمية كبيرة ترتبط بأهمية المجال المالي و الاقتصادي و المحاسبي للدولة هذا من جهة، ومن جهة ثانية تظهر الأهمية في ضرورة حصول الحكومة على هذه الرخصة من طرف البرلمان، قبل البدء في التنفيذ تطبيقا لقاعدة « أسبقية الاعتماد على التنفيذ».

ورغم محاولة هذه المنظومة القانونية تنظيم رخصة الميزانية، إلا أنه من خلال الدراسة توصلنا إلى بعض الاقتراحات نوجزها في النقاط التالية:

- إن قانون قوانين المالية رقم 84-17 لا يزال يحتفظ بإطاره الكلاسيكي وبجملة من المبادئ التي تجاوزها الزمن، وفي كثير من الأحيان يكتنفه اللبس و الغموض و النقص، لذلك لابد من الاسراع في اصلاح المنظومة القانونية التي تتولى تنظيم قوانين المالية بإصدار قانون عضوي يتولى تنظيم المالية العمومية تطبيقا لأحكام الدستور.
- إن الایداع المتأخر من طرف الحكومة لمشروع قانون منح رخصة الميزانية و عدم النص على اجراءات تحمل معنى الجزاء السياسي ضد الحكومة لمواجهة الایداع المتأخر ، يشكل ثغرة قانونية طبعت الدستور الجزائري وكذا القانون 84-17.
- يقضي مبدأ صدق الميزانية من جهة أن يتمتع البرلمان بحيز زمني كاف لمناقشة قانون مهم بحجم قانون منح رخصة الميزانية، نظرا لكون اجراءات دراسة قانون منح رخصة الميزانية و المصادقة عليه تعتبر مسألة معقدة بسبب اجراءاتها التقنية التي تتطلب امكانيات بشرية و مادية. ومن جهة ثانية فقد كان المجلس الدستوري الفرنسي سابقا ومنذ سنة 1993 إلى التنبيه بمخالفة مبدأ صدق الميزانية

عندما يتم وضع سيناريوهات معقدة بغية جعل قراءة العمليات المالية للدولة صعبة، لذلك فأجل خمسة وسبعون(75) يوما لدراسة ومناقشة قانون منح رخصة الميزانية المقسّمة بين غرفتي البرلمان ليست كافية، لذلك نقترح امكانية مناقشة قانون منح رخصة الميزانية من طرف غرفتي البرلمان مجتمعين معا، وبهذا نستطيع أن نحقق جملة من الأهداف منها:

- كفاية الحيز الزمني.
- استفادة نواب المجلس الشعبي الوطني من خبرة 1/3 اعضاء مجلس الأمة المعينين بناءا على كفاءتهم و خبرتهم وغن كان الواقع العملي يثبت بان الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية لا يراعى فيه الكفاءة و الخبرة بقدر ما يراعى فيه الولاء للسلطة.
- لا بد من تفعيل دور لجنتي المالية في مسالة التدقيق و التمهيص أثناء مناقشة قوانين المالية، وهذا في ظل تنامي أدوار اللجان المالية في النظم المقارنة والتي أصبحت تتدعم بوسائل مختلفة تساعد على القيام بعملها على أحسن وجه، وذلك بأن تتمتع بالحق في الحصول على المعلومات لتأدية مهامها الرقابية بهدف الوصول بها إلى مستوى الاحترافية و المهنية في أداء دورها الرقابي، كما هو الحال في النموذج الفرنسي.

- إن منطلق العقلنة البرلمانية الذي يتوخى في طياته الحفاظ على التوازن المالي، ينطوي على قيد جوهري لسلطة البرلمان المالية نصت عليه المادة 139 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

وبالتالي فهذا القيد الجوهري بالغ في تقييد سلطة البرلمان، ومن شأن تمسك الحكومة الصّارم به أن يؤدي إلى شلّ المبادرة التشريعية للنواب، لذلك لا ينبغي على الحكومة

أن تتمسك بالمضمون الحرفي لنص المادة 139 و استغلاله لصالحها عند مناقشة قانون منح رخصة الميزانية كسلاح لإبطال الاقتراحات البرلمانية، لكي لا يفسر بأنه إجراء قانوني وجد ليكرس هيمنة الحكومة.

لذلك فمسألة واجب التعليل الملقى على عاتق الحكومة ينبغي أن يتم وفق مؤشرات اقتصادية و معطيات مالية موضوعية. كما أن الاعتقاد السائد في السابق بأنه كل ما كان تدخل البرلمان في تدبير المالية العمومية محدودا، كلّ ما كانت المالية العمومية تدبّر بشكل جيد قد انتهى. ذلك أن الواقع يثبت الفارق الكبير بين توقعات الحكومة المقترحة في قانون منح رخصة الميزانية، وواقع ما أنجز فعلا من خلال قانون ضبط الميزانية.

لذلك نأمل في تعديل مضمون المادة 139 من الدستور بشكل يمنح للبرلمان سلطة معينة في مناقشة تقدير منح النفقات العمومية، و الاتجاه نحو احداث نوع من المرونة في التعامل الحكومي مع نص المادة 139 من الدستور، و التأكيد على أن البرلمان في الديمقراطيات الحديثة لم يعد يهتم بحجم الوسائل الممنوحة، ولكن صار يركز على تحديد الأهداف و ثمن التكلفة و مقارنة الوسائل بالأهداف المحددة و مردودية ما تمّ انجازه سابقا.

- على البرلمان والحكومة معا أن يحرصا على تحقيق توازن الميزانية العامة للدولة، لذلك فالمسؤولية مشتركة تقع على عاتق الجهازين.

- تظهر هيمنة السلطة التنفيذية من خلال تجاوز مبدأ سنوية الميزانية، إما لأسباب اقتصادية أو اجتماعية بآلية قانون المالية التكميلي، الذي تحتكر الحكومة اعدادة. إذ يسمح من حيث الواقع للوزراء بطلب اعتمادات جديدة خلال السنة، علما أن هذا الوزير لو طلب هذه الاعتمادات في مشروع الميزانية المخصص لوزارته ستفرض

و تثير الانتباه، لذلك يتم التقليل من الغلاف المالي المخصص لوزارته عند المصادقة البرلمانية، ليعوّض فيما بعد بواسطة قانون المالية التكميلي، مادام أن البرلمانين من الناحية العملية لا يعيرون اهتماما كبيرا لقانون تعديل رخصة الميزانية، كما أن وتيرة دراسته و مناقشته تكون مستعجلة.

و عليه لا بد من التضييق و تبرير اللجوء إليه، وربط ذلك بفكرة المستجدات التي تمليها الضرورة و المصلحة العامة. كما لا بد من عرضه أيضا على البرلمان لمناقشته و المصادقة عليه، و تنظيمه بموجب أحكام المادة 138 من دستور 1996 المعدل و المتمم.

- غياب التنسيق داخل الأجهزة الرقابية الإدارية المختلفة، وحصص هذه الرقابة في متابعة الاجراءات الشككية، لذلك لا بد من تفعيل الإطار القانوني الذي يعمل على ايجاد مجالا للتعاون و التكامل و تبادل المعلومات بين مختلف الأجهزة الرقابية عوض أن تصبح رقابة مكررة من طرف كل جهاز و تعرقل العمل الاداري.

- كذلك لا يمكن لأجهزة الرقابة الإدارية الاعتراض على عملية مالية بدعوى عدم الملائمة، مادام أن رقابة المشروعية لم تتكيف مع مختلف التحولات الناتجة عن تطور الدولة، فهي إن كانت تستطيع أن تقف أمام التجاوزات و الخروقات القانونية، إلا أنها لا تستطيع منع التبذير و الدليل على ذلك مشكل الاستهلاك العشوائي من قبل الأميين بالصرف للاعتمادات المخصصة لنفقات التسيير خلال السنة المالية لانعدام إمكانية ترحيلها للسنة المالية الموالية.

- ضرورة تفعيل دور مجلس المحاسبة باعتباره هيئة دستورية عليا، تمارس الرقابة على المال العام، ذلك أنه لحد الساعة لا تنشر التقارير السنوية لمجلس المحاسبة.

- لا بد من التأكيد على أن رقابة البرلمان على تنفيذ رخصة الميزانية، هي رقابة فريدة و لها خصوصيات و لا يمكن تعويضها، لأن البرلمان يعبر عن إرادة الشعب و رقابته رقابة ضرورية، على اعتبار أنه الوحيد الذي يمكن أن يطلب منه تقديم الحساب على رقابته، وعلى اعتبار كذلك أنه صاحب سلطة رخصة الميزانية لهذا فإن رقابته لا يمكن أن تعوّض لا من طرف مجلس المحاسبة ولا من طرف الأجهزة الرقابية الإدارية الأخرى.

- إن الرقابة البرلمانية على رخصة الميزانية سواء من خلال قانون ضبط الميزانية أو من خلال وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، لازالت تشكو من قلة الفعالية و النجاعة نظرا لحالة العزلة المفروضة على البرلمان سواء في تلقي المعلومات و الأخبار أو القيام بالتحريات.

- غياب التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية سواء الإدارية أو القضائية أو السياسية ، و الدليل على ذلك أن تعدّد هذه الأجهزة لم يكن عاملا مساعدا للرفع من المردودية على المستوى المالي، ولم يستطع إيقاف الفساد المالي و تبذير المال العام والاختلاسات. لذلك كان الحلّ في الردع بواسطة القانون، و في هذا الإطار لابد من الإشارة إلى قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بقانون الوقاية من الفساد و مكافحته. و الذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته، و تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام و الخاص.

- إن عملية الرقابة عملية متطورة و غير جامدة، و رقابة فعالية النفقات العمومية لا يمكن أن تتمّ دون رقابة برلمانية تقوم على تقييم السياسات العمومية، لذلك فمهمة الرقابة البرلمانية لا بد أن تنتقل من مفهوم الرقابة السياسية إلى سياسية المراقبة. ذلك

أن البرلمان عليه أن يزوج بين أعمال الرقابة والتقييم، فإذا كانت الرقابة تستهدف فحص استعمال الاعتمادات، فإن التقييم يستهدف تقييم السياسة المتبعة من أجل استخلاص الفعالية المتعلقة بالأهداف المتبعة، وهذا يتطلب كذلك توفر الإرادة لدى البرلمانين للقيام بهذا الدور.

تمت بحمد الله وتوفيقه

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1-الكتب

1. أظريف عبد النبي: المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، الطبعة الثالثة، دار رقرق للطباعة والنشر . الرباط، 2012 .
2. امزال فاتح: نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس . الجزائر، 2010.
3. أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية. القاهرة، 2005.
4. السيد خليل هيكل، نحو تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية - مصر، بدون سنة نشر.
5. بو الشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الأول والثاني والثالث والرابع ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
6. بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دارهومة. الجزائر، 2002.
7. تيعلاتي عبد القادر: قانون الميزانية، الجزء الأول، دار النشر للجسور. الرباط، 1998 .
8. جيري نجيب: الرقابة المالية بالمغرب، الطبعة الأولى، دار النشر والمعرفة - الرباط، 2012

9. خرباشي عقيلة: العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دارالخلدونية . الجزائر، 2007.
10. دله سام سليمان: مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية . حلب، 2005.
11. دنيدي يحي: المالية العمومية، الطبعة الاولى، دار الخلدونية . الجزائر، 2010 .
12. ذبيح ميلود : الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى . الجزائر، 2007.
13. عدلي ناشد سوزي: أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، 2009.
14. عسو منصور: قانون الميزانية العامة ، الطبعة الأولى، دار النشر المغربية، الرباط، 2005.
15. لعمارة جمال : منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة، 2004.
16. محديد حميد : التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، سلسلة الاصدارات القانونية، مطبعة الفنون البيانية . الجلفة، 2008 .
17. وافي أحمد، بوكرا إدريس، النظرية العامة و النظام السياسي الجزائري في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة - الجزائر، 1992.
18. يلس شاوش بشير: المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013 .

2- الأطروحات و المذكرات

أ / الأطروحات

1. الهبري الهبري: الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. جامعة محمد الأول - وجدة - المغرب، 2005 .
2. خرباشي عقيلة: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر. باتنة. 2009. 2010 .
3. رابحي أحسن: تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، كلية الحقوق - جامعة الجزائر. 2008 .
4. زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق - جامعة مولود معمري . تيزي وزو، 2011 .
5. لوناسي جبيعة: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دولة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة مولود معمري . تيزي وزو، 2007.
6. محمد الصالح فنينيش: الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق - جامعة الجزائر. 2011. 2012.
7. هشام محمد البدي : الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق - جامعة المنوفية. 1997 .

ب / مذكرات الماجستير

1. آسي نزيـم : مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق- جامعة الجزائر - 2003 .
2. أـمالو نبيل: خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر - 2006 - 2007 .
3. أمـجـواج نوار: مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة منتوري قسنطينة . 2007 .
4. برزيق زكريا: كيفية وضع إعتمادات التسيير في قانون المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر . 2005 .
5. برطال حمزة: قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق - جامعة الجزائر - 2009 .
6. جمـعـاسي جميلة: الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية. دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق -جامعة أمحمد بوقرة . 2010-2011 .
7. دواعر عفاف: المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر . 2012-2013 .
8. كسير سليم: البرلمان وقوانين المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر . 2000-2001 .

9. كموش نسيم: رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق والتناقض، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر - 2012-2013.
10. مزياني لونس: انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة مولود معمري . 2011.
11. معزوزي نوال: نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر. 2010-2011.
12. يحيوي أحمد : إصلاح الميزانية العامة للدولة أثره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر 1995-2009 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية - جامعة بومرداس ، 2010-2011 .
13. بن شريفة بوفاتح : اللجان البرلمانية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر . (دون ذكر السنة).

3-المقالات

- 1- الأمين شريط : حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري - دراسة مقارنة - مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، 2005، ص ص 60. 85.
- 2- الحبيب الدقاق: خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة و التنمية المحلية، العدد 42، لسنة 2002، ص ص 105 . 112.

- 3- الشرقاوي السموني: قانون المالية و اشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة و التنمية المحلية، العدد 51 و 52، لسنة 2003، ص ص 54 . 69.
- 4- بوالشعير سعيد: التشريع عن طريق الأوامر، مجلة إدارة، المجلد 21، العدد 41، 2011، ص ص 7 . 32.
- 5- توفيق دحماني: النظام المالي الاستعماري في الجزائر خلال القرن ال 19، مجلة عصور، مجلة علمية محكمة يصدرها مخبر البحث التاريخي مصادر وتراجم - جامعة وهران . الجزائر . الأعداد 8،9،10،11، لسنة 2006 . 2007، ص ص 21 . 47.
- 6- جبار عبد الحميد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بالقانوني الأحزاب والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، لسنة 2000 ، ص ص 47 . 86.
- 7- عبد الحكيم طحطح : مقارنة الدور الرقابي للجان البرلمانية ، مقال منشور بتاريخ 07 جويلية 2010 في الموقع الإلكتروني www.altaakhespress.com . ص ص 1-5 .
- 8- عبد الرفيع بوداز : السلطات الجنائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، لسنة 2011، ص ص 171 . 187 .
- 9- أظريف عبد النبي : قانون المالية أم قانون الميزانية ؟ جدلية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 69، لسنة 2006، ص ص 15 . 49.

- 10- عثمان الزياني: الرقابة البرلمانية للبرلمان المغربي، سلسلة منشورات الحقوق - المغرب - سلسلة الأعداد الخاصة 6 ، سنة 2013، ص ص 15 . 49 .
- 11- عدنان حمودي خليل: مبدأ الفصل بين السلطات و حقيقة أفكار مونتيسكيو، مجلة الحقوق - الكويت، السنة التاسعة، العدد الأول، مارس 1995.
- 12- عسو منصور: السلطات المالية للبرلمان، مجلة القانون و الإقتصاد . المغرب، العدد 20، لسنة 2003، ص ص 71 . 82.
- 13- مصطفى دريوش: دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 30 . 51.
- 14- منار مصطفى: واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 7، يونيو 2006 ص ص 23 - 28.
- 15- نجيب بلعيد: مقارنة تمهيدية في دراسة الميزانية، سلسلة دراسات برلمانية ميزانية الدولة - تونس، العدد 3، جوان 2005 ، ص ص 17 . 35.
- 16- نجيب جيري: تأملات في حدود إصلاح الفعل الرقابي للبرلمان المغربي، سلسلة منشورات الحقوق . المغرب، سلسلة الأعداد الخاصة 6، سنة 2013 ، ص ص 99 . 111.
- 17- نصر الدين معمري: التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، السنة الثانية ، العدد الرابع، سنة 2004 ، ص ص 22 . 38.

- 18- وليد شريط : مشاركة الحكومة والبرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغربية « دراسة مقارنة » مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية. المركز الجامعي الجلفة، العدد 3، جوان 2009، ص ص 210 . 242 .
- 19- يلس شاوش بشير: التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003، ص ص 29 . 40 .

3-النصوص القانونية:

اولا : الدساتير

- دستور 08 سبتمبر 1963 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- دستور 22 نوفمبر 1976 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 79-06 بتاريخ 07 جويلية 1979 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1979، و بالقانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 03 بتاريخ 15 جانفي 1980، كما عدّل باستفتاء 03 نوفمبر 1988 والصادر بموجب مرسوم رئاسي بالجريدة الرسمية عدد 45 بتاريخ 5 جانفي 1988.
- دستور 1989 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 1 مارس 1989.
- دستور 28 نوفمبر 1996 صادر بمرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدّل والمتمّم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 الصادر بالجريدة الرسمية

عدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002، و بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008. و بالقانون رقم 07-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

ثانيا : القوانين

أ / القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 16-10 الصادر بتاريخ 25 مارس 2016 يحدّد قانون الانتخابات الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.
- القانون العضوي رقم 16-12 الصادر بتاريخ 25 أوت 2016 يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.

ب/ القوانين العادية

- أمر رقم 65-320 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1965، يتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد 108 بتاريخ 31 ديسمبر 1965.
- أمر رقم 69-107 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1969 يتضمن قانون المالية لسنة 1970 الجريدة الرسمية العدد 110 بتاريخ 31 ديسمبر 1969.
- القانون 84-17 الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984 المتضمن قانون قوانين المالية الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1984 و المعدل بالقانون رقم 88-05 و الصادر بتاريخ 12 يناير 1988 بالجريدة الرسمية العدد 02 بتاريخ 13 يناير 1988 والمعدل أيضا بالقانون 89-24 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1988

- يتضمن قانون المالية لسنة 1989 الجريدة الرسمية العدد 01 بتاريخ 3 يناير 1990 والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 93-01 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993 الجريدة الرسمية العدد 01 بتاريخ 20 يناير 1993.
- قانون رقم 85-06 مؤرخ 23 يوليو 1985، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1985 الجريدة الرسمية 31 الصادرة بتاريخ 24 يوليو 1985.
- قانون رقم 90-21 الصادر بتاريخ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية الصادر بالجريدة الرسمية العدد 35 بتاريخ 15 أوت 1990 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 92-04 الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 1992 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 73 بتاريخ 11 أكتوبر 1992 والمعدل بالقانون رقم 99-11 الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000 الجريدة الرسمية العدد 92 بتاريخ 25 ديسمبر 1999 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11-16 الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2011 يتضمن قانون المالية لسنة 2012 الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 29 ديسمبر 2011.
- قانون رقم 90-36 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1990 يتضمن قانون المالية لسنة 1991 الجريدة الرسمية العدد 57 بتاريخ 31 ديسمبر 1990.
- المرسوم التشريعي رقم 92-04 الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 1992 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992 الجريدة الرسمية العدد 73 بتاريخ 11 أكتوبر 1992.
- المرسوم التشريعي رقم 94-08 الصادر بتاريخ 26 مايو 1994 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 الجريدة الرسمية العدد 33 بتاريخ 28 مايو 1994.

- أمر رقم 94-03 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1994 يتضمن قانون المالية لسنة 1995 الجريدة الرسمية العدد 87 بتاريخ 31 ديسمبر 1994.
- أمر رقم 95-23 الصادر بتاريخ 26 أوت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 3 سبتمبر 1995.
- أمر رقم 95-27 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 31 ديسمبر 1995.
- قانون رقم 98-12 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1998 يتضمن قانون المالية لسنة 1999 الجريدة الرسمية العدد 98 بتاريخ 31 ديسمبر 1998.
- قانون رقم 01-21 الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002 الجريدة الرسمية العدد 79 بتاريخ 23 ديسمبر 2001.
- أمر رقم 02-01 الصادر بتاريخ 25 فبراير 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 الجريدة الرسمية العدد 15، بتاريخ 28 فبراير 2002.
- قانون رقم 02-11 الصادر 24 ديسمبر 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003 الجريدة الرسمية 86 بتاريخ 29 ديسمبر 2003.
- قانون رقم 03-22 الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004 الجريدة الرسمية العدد 83 بتاريخ 25 ديسمبر 2003.
- قانون رقم 04-21 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005 الجريدة الرسمية العدد 85 بتاريخ 30 ديسمبر 2004.
- أمر رقم 05-05 الصادر بتاريخ 25 يوليو 2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 الجريدة الرسمية العدد 52 بتاريخ 26 يوليو 2005.

- أمر رقم 04-06 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006 الجريدة الرسمية العدد 47 بتاريخ 19 يوليو 2006.
- قانون رقم 24-06 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007 الجريدة الرسمية العدد 85 بتاريخ 27 ديسمبر 2006.
- أمر رقم 03-07 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007 الجريدة الرسمية العدد 47 بتاريخ 25 يوليو 2007.
- قانون رقم 12-07 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2007 يتضمن قانون المالية لسنة 2007 الجريدة الرسمية العدد 85 بتاريخ 31 ديسمبر 2007.
- أمر رقم 02-08 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 الجريدة الرسمية العدد 42 بتاريخ 27 يوليو 2008.
- أمر رقم 01-09 الصادر بتاريخ 22 يوليو 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الجريدة الرسمية العدد 44 بتاريخ 26 يوليو 2009.
- قانون رقم 09-09 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010 الجريدة الرسمية العدد 78 بتاريخ 31 ديسمبر 2009.
- أمر رقم 01-10 الصادر بتاريخ 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 الجريدة الرسمية العدد 49 بتاريخ 29 أوت 2010.
- قانون رقم 13-10 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 يتضمن قانون المالية لسنة 2011 الجريدة الرسمية العدد 80 بتاريخ 30 ديسمبر 2010.
- قانون رقم 01-11 الصادر بتاريخ 17 فبراير 2013 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 الجريدة الرسمية العدد 13 بتاريخ 28 فبراير 2011.

- قانون رقم 11-11 الصادر بتاريخ 18 يوليو 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011 الجريدة الرسمية العدد 40 بتاريخ 20 يوليو 2011.
- قانون رقم 11-16 الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 2011 يتضمن قانون المالية لسنة 2012 الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 29 ديسمبر 2011.
- قانون رقم 12-08 الصادر بتاريخ 21 فبراير 2012، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2009 الجريدة الرسمية العدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.
- قانون رقم 12-12 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2012 يتضمن قانون المالية لسنة 2013 الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 30 ديسمبر 2012.
- قانون رقم 13-04 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2013 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2010 الجريدة الرسمية العدد 12 بتاريخ 27 فبراير 2013.
- قانون رقم 13-08 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2013 يتضمن قانون المالية لسنة 2014 الجريدة الرسمية العدد 68 بتاريخ 31 ديسمبر 2013 .
- قانون رقم 14-02 المؤرخ 04 فبراير 2014 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2011 الجريدة الرسمية العدد 07 بتاريخ 16 فبراير 2014.

ثالثا : النصوص التنظيمية

أ / مراسيم رئاسية

- مرسوم الرئاسي رقم 93-255 الصادر بتاريخ 5 أكتوبر 1993 يتضمن انشاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الجريدة الرسمية العدد 64 بتاريخ 10 أكتوبر 1993.
- مرسوم الرئاسي رقم 95-377 الصادر بتاريخ 20 نوفمبر 1995 يحدّد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

ب / مراسيم تنفيذية :

- مرسوم تنفيذي رقم 80-53 الصادر بتاريخ 01 مارس 1980 الذي يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية العدد 10 بتاريخ 4 مارس 1980.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-312 المؤرخ 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية إكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية العدد 43 بتاريخ 18 سبتمبر 1991.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-313 الصادر بتاريخ 7 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية العدد 43 بتاريخ 18 سبتمبر 1991 .
- مرسوم التنفيذ رقم 92-32 الصادر بتاريخ 20 يناير 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية العدد 06 بتاريخ 26 يناير 1992.
- مرسوم تنفيذي 92-33 الصادر بتاريخ 20 يناير 1992 يحدّد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط إختصاصاتها ، الجريدة الرسمية العدد 06 بتاريخ 26 يناير 1992.
- مرسوم تنفيذي 92-78 الصادر بتاريخ 22 فبراير 1992 يحدّد إختصاصات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 26 فبراير 1992.
- مرسوم تنفيذي رقم 92-97 المؤرخ 22 فبراير 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الإقتصادي للمؤسسات العمومية الإقتصادية الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 26 فبراير 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-414 الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 15 نوفمبر 1992 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2009 ، الجريدة الرسمية 67 بتاريخ 19 نوفمبر 2009.
- مرسوم تنفيذي رقم 95-54 المؤرخ 15 نوفمبر 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 19 مارس 1995.
- مرسوم تنفيذي رقم 99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد كفايات ممارسة الرقابة البعدية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع التكنولوجي وهيئات البحث العلمي ، الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 21 نوفمبر 1999 ، المعدل والمتمم لمرسوم تنفيذي رقم 09-348 الصادر بتاريخ 22 أكتوبر 2009 الجريدة الرسمية العدد 62 بتاريخ 28 أكتوبر 2009.
- مرسوم تنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ومرسوم تنفيذي رقم 08-273 يحدد تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، ومرسوم تنفيذي رقم 08-274 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة و الصادرين بتاريخ 06 سبتمبر 2008 الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 7 سبتمبر 2008.

5-الأراء و القرارات:

- _ قرار رقم 1-ق-ق-م د الصادر بتاريخ 20 أوت 1989 يتعلق بقلنون الإنتخابات الصادر في الجريدة الرسمية العدد 36 بتاريخ 30 أوت 1989.

- قرار مجلس المحاسبة الصادر بتاريخ 16 يناير 1996 يحدّد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط إنقسامها إلى فروع الجريدة الرسمية العدد 06 بتاريخ 24 يناير 1996.
- رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 الصادر بتاريخ 10 فبراير 1998 يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور الجريدة الرسمية العدد 08 بتاريخ 18 فيفري 1998.
- رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع.م/م د/98 المؤرخ 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله للدستور الجريدة الرسمية العدد 37 بتاريخ 01 جوان 1998.

6-الأنظمة

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 13 أوت 1997 بالجريدة الرسمية العدد 53 المعدل و المتمم بالنظام الداخلي الصادر بالجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 30 جويلية 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 22 أوت 2017 بالجريدة الرسمية العدد 49 بتاريخ 22 أوت 2017 .

7-التعليمات

- التعليمات العامة الصادرة في سبتمبر 2002 المتعلقة بسير أشغال اللجنة الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.
- التعليمات العامة رقم 02 الصادرة بتاريخ 08 أكتوبر 2002 متعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات و مشاريع القوانين.

8- الملتقيات

- كاييس شريف: اللجنة المتساوية الاعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الانظمة المقارنة بفندق الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الاول، وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة . الجزائر، ص ص 65. 67 . (دون ذكر سنة النشر)

9 - مواقع الكترونية

1. <http://fr.wikipedia.org/wiki/loi-cadre>
2. www.altaakhipress.com
3. www.nuqudy.com

ثانيا: باللغة الفرنسية

1-OUVRAGES

- 1- **Abdelkhabir Fikri** : le parlement marocain et les finances de l'Etat, édition Afrique Orient, Casablanca, 1988.
- 2- **Ben Abbou kirane Fatiha** : Droit parlementaire Algérien, Tome 2, OPU, Alger, 2009.
- 3- **Boualem yanat** : Finances publiques, PIC, Alger, 1970.
- 4- **Christine Bigaut** : Finances publiques, Droit budgétaire, le budget de l'Etat, édition marketing, Paris, 1995.
- 5- **Denideni Yahia** : la pratique du système budgétaire en Algérie, OPU, Alger, 2002.
- 6- _____: la pratique de la constitution algérienne du 23 /02/1989, édition Houma, Alger. 2008.
- 7- **Etienne Douat** : Finances publiques, P .U.F, Paris, 1999.

- 8- **Jean – François picard** : Finances publique, 2éd, Litec, Paris, 2009.
- 9- **Jean Claude martinez : Pierre Di Malta**: Droit budgétaire, 3^{ème} éd, Litec, paris.
- 10- **Jean CATHELINEAU** : Finances Publiques, L.G.D.J, Paris, 1975
- 11- **Jean pierre camby** : la réforme du budget de l'état, 3^{ème} éd, L.G.D.J, Paris. 2011.
- 12- **KHOUDRY Driss** : Finances Publiques et managements statigiques, les éditions AL AHMADIYA, Maroc, 1998.
- 13- **Luc saidj** : Finances Publiques, 3 éd, DALLOZ. Paris 2000.
- 14- **Michel bouvier, Marie Christine Esclassant, Jean-pierre lassale** : Finances Publiques, 9 éd, L.G.D.J, Paris 2008.
- 15- **Michael lascombe et Xavier vandendriessche**: les finances publiques, 5 éd, DALLOZ, Paris 2003.
- 16- **Mahmoud Atif Ali El Banna** : le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, L .G.D.J, Paris 1968.
- 17- **Mohamed Tahar Bouara** : les finances publiques, pages bleues, Alger, 2007.
- 18- **Montesquieu**: l' esprit de lois, Tome 1, livre XI, chapitre IV, Noures -Londres, 1772.
- 19- **Pierre Avril et Jean Gicquel** : Droit parlementaire 2 éd, Montchrestien, Paris, 1996.
- 20- **Raymond Muzellec** : Finances publiques, 9ed, Sirey, Paris. 1995.
- 21- **Michel Verpeaux et Laetitia Janicot** : droit public. PUF.Paris.
- 22- **Yelles Chaouche Bachir** le conseil constitutionnel en Algerie, OPU, Alger, 1999.

2 –Thèse

- 1- **BOUARA Taher** : la loi de finance en Algérie, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université d' Alger, 2005.
- 2- **Mustapha MAGHFOUL** : la procédure budgétaire au maroc, thèse pour le doctorat d'Etat en Droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 1980.

3-Articles

1. **Allaire Frédéric** : les lois de finances rectificatives sont – elles un maillon nécessaire pour assurer le chainage vertueux des lois de finances ? **R.F.F.P**, N° 98 ,2007 , P P 181_199
2. **Benaissa Said**: les contrôles administratifs avants paiement quelles mutations ? **colloque sur le contrôle des finances publiques**, Tunis le 28-29-30 Janvier 1988, Tunis.
3. **Daniel HOCHEDÉZ** : la formation de la loi organique du 1 Aout 2001, l élaboration de la proposition de la loi organique, **R.F.F.P** N° 86, 2004, p p 107_125
4. _____: la genèse de la loi organique du 1Aôut 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire , **R.F.F.P** N°76, 2001, P P 51_ 62
5. **Denideni Yahia** : la genèse de la loi organique du 07/07/1984 relative aux lois de finances Algérien **R .A .S.J.E.P** N2°, 1999, p p 7_ 43.
6. **Jean-Francois JOYE** : la sincérité premier principe financier, **R.F.F.P**, N° 111, 2010, P P 17 _25.
7. **Le Long pierre** : la cour des comptes en 2005 : tradition et modernité, **R.F.F.P**, N°89, 2005, P P 263_ 283.
8. **Michel bouvier** : Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 01/08/2001 aux frontières du réel et de l'utopie **R.F.F.P**, N° 86 .2004, P P 193_218

9. **Philippe MARTIN**: le contrôle du conseil d Etat sur l'élaboration de la loi de finances, **R.F.F.P.**, N° 70, 2000, p p 50 _57.
10. **Sophie MAHIEUX** : la loi organique relative aux lois de finances du 1 Aôut 2001, **R.F.F.P.**, N°76, 2001, P P 33 _49
11. **Valérie Ogier _ Bernaud** : la validation de la loi de finances pour 2003, **A.J.D.A.**, N° 13, 2003, p p 685 _ 688.

3- **Textes legislatifs**

- 1- La loi n°64- 360 du 31 décembre 1964, portant ouverture de douzièmes provisoires au titre du budget de fonctionnement pour 1965.J.O. n°107 du 31 décembre 1964.
- 2- La loi n° 64 -361 du 31 décembre 1964 portant loi de finance pour 1965.J.O n°1 du 01 janvier1965.
- 3- La loi 65- 93 du 8 avril 1965 portant loi de finances complémentaire pour 1965.J.O.n°32 du 14 avril 1965,p 314.

الفهرس

1.....	مقدمة
9.....	الباب الأول: سلّطة منح رخصة الميزانية
12.....	الفصل الأول: التّأصيل التاريخي والقانوني لرخصة الميزانية
13.....	المبحث الأول: الإطار التاريخي و القانوني لسلطة رخصة الميزانية
13.....	المطلب الأول: التطوّر التاريخي لرخصة الميزانية
13.....	الفرع الأول: في انجلترا
14.....	أولاً: ظهور مبدأ إقرار الضريبة
15.....	ثانياً: البرلمان السلطة التي ترخص سنوياً للميزانية
18.....	الفرع الثاني: في فرنسا
18.....	أولاً: مجالس طبقات الأمة هيئة توافق على إنشاء الضرائب
20.....	ثانياً: البرلمان الفرنسي سلطة منح رخصة الميزانية
22.....	المطلب الثاني: المصادر القانونية لرخصة الميزانية في الجزائر
23.....	الفرع الأول: الأساس الدستوري
26.....	الفرع الثاني: الأساس التشريعي

- أولاً: مدى اعتبار الأمر الفرنسي 59-02 أساس تشريعي؟ 27
- ثانياً: القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم 32
- الفرع الثالث: الأساس التنظيمي 34
- المبحث الثاني: تنظيم سلطة منح رخصة الميزانية في الجزائر 36
- المطلب الأول: سلطة منح رخصة الميزانية قبل صدور قانون رقم 84/17 37
- الفرع الأول: غياب مفهوم سلطة منح رخصة الميزانية في الفترة العثمانية 37
- الفرع الثاني: سلطة منح رخصة الميزانية في الفترة الاستعمارية 39
- أولاً: غياب سلطة منح رخصة ميزانية الجزائر المستعمرة 39
- ثانياً: البرلمان الفرنسي سلطة منح رخصة الميزانية المستقلة للجزائر المستعمرة .. 42
- الفرع الثالث: سلطة رخصة الميزانية من خلال قوانين المالية الى غاية صدور قانون رقم 84-17 43
- أولاً: المجلس التأسيسي سلطة منح رخصة ميزانية سنة 1963 44
- ثانياً: المجلس الوطني سلطة منح رخصة الميزانية لقانوني المالية لسنتين 1964 و 1965 45

ثالثا: مجلس الثورة سلطة منح رخصة الميزانية لقوانين المالية من 1966 إلى غاية	
1976.....	46
رابعا: المجلس الشعبي الوطني سلطة منح رخصة الميزانية لقوانين المالية لسنوات	
من 1976 إلى غاية صدور رقم قانون 17/84.....	48
المطلب الثاني: سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون رقم 17/84.....	48
الفرع الأول: ظروف نشأة القانون رقم 84 - 17.....	48
أولا: الاطار السياسي و الاقتصادي لنشأة قانون رقم 84-17.....	49
ثانيا: محتوى وخصائص قانون رقم 84 - 17.....	50
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للقانون رقم 84 - 17.....	59
أولا: مكانة القانون الإطار 84 - 17 ضمن الهرم التدريجي للقوانين.....	60
ثانيا : الآثار المترتبة عن عدم توفر صفة العضوية في القانون رقم 84-17...	69
الفصل الثاني : خصوصية قانون منح رخصة الميزانية.....	76
المبحث الأول: خصوصية إعداد مشروع قانون منح رخصة الميزانية.....	77
المطلب الأول: أسباب احتكار الحكومة إعداد مشروع قانون منح رخصة الميزانية	
.....	79

الفرع الأول: إطار الوحدة.....	80
أولاً: إنجاز مشروع قانون منح رخصة الميزانية في وثيقة واحدة.....	80
ثانياً: عدم اجراء مقاصة بين الايرادات العمومية والنفقات العمومية.....	81
ثالثاً: انجاز مشروع قانون منح رخصة الميزانية لمدة سنة واحدة.....	83
الفرع الثاني: محتوى مشروع قانون منح رخصة الميزانية.....	84
المطلب الثاني: الآجال الدستورية.....	85
الفرع الأول: تحديد الآجال الدستورية.....	87
الفرع الثاني : التأخير في إيداع و مناقشة مشروع قانون منح رخصة الميزانية... ..	90
أولاً: تأخر البرلمان في المناقشة.....	90
ثانياً: تأخر الحكومة في الإيداع.....	94
المبحث الثاني: خصوصية فحص مشروع قانون منح رخصة الميزانية من طرف	
لجنتي المالية.....	100
المطلب الأول : أهمية لجنتي المالية.....	101
الفرع الأول: من حيث التشكيلة.....	102
الفرع الثاني: من حيث التركيبة السياسية.....	104

104	أولاً: النظام الدستوري للدولة
105	ثانياً: التعددية الحزبية
107	المطلب الثاني: نظام قانوني متميز لأعضاء لجنتي المالية
107	الفرع الأول: خصائص وظيفية
109	الفرع الثاني: بالنسبة لسير اشغال لجنتي المالية
110	أولاً: إفتتاح الجلسة وإعداد الجدول الزمني
111	ثانياً: تسيير أشغال لجنتي المالية
112	ثالثاً: التقرير التمهيدي
115	رابعاً: التقرير التكميلي "التعديلات"
118	الفرع الثالث: الأدوات الرقابية المخولة للجنة المالية
119	أولاً: الحصول على المعلومات
122	ثانياً: جلسات الاستماع الوزارية
	المبحث الثالث: خصوصية المناقشة العامة و التصويت و المصادقة على قانون
126	منح رخصة الميزانية
126	المطلب الأول: خصوصية المناقشة العامة على مستوى غرفتي البرلمان

126	الفرع الأول: الإجراءات الشكلية للجلسات العامة.....
130	الفرع الثاني: حق تعديل مشروع قانون منح رخصة الميزانية.....
133	أولاً: الإجراءات الشكلية لممارسة حق التعديل
135	ثانياً: مدى تقييد المادة 139 من التعديل الدستوري حق التعديل.....
	المطلب الثاني: خصوصية التصويت والمصادقة على قانون منح رخصة الميزانية
142	
143	الفرع الأول: التصويت على قانون منح رخصة الميزانية
143	أولاً: تصويت غرفتي البرلمان
145	ثانياً: أنماط و اجراءات التصويت.....
147	الفرع الثاني: اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء
149	الفرع الثالث: أثار المصادقة البرلمانية على رخصة الميزانية
149	أولاً: القيمة القانونية للمصادقة على منح رخصة الميزانية.....
151	ثانياً: نتائج المصادقة البرلمانية
153	الفرع الرابع: إجراءات استثنائية في حالة عدم المصادقة.....
155	أولاً: أساس السلطة الدستورية لرئيس الجمهورية

ثانيا: الطبيعة القانونية للأمر الصادر بموجب المادة 10/138 من الدستور ...	156
الباب الثاني 160 :خصوصية التعديل و الرقابة على رخصة الميزانية	160
الفصل الأول 163: خصوصية تعديل رخصة الميزانية	163
المبحث الأول: تعديل رخصة الميزانية من خلال قانون المالية التكميلي	165
المطلب الأول: تجاوز قانون المالية التكميلي إمكانية تعديل رخصة الميزانية	
للمساس بها.....	167
الفرع الأول: إدماج مواضيع أجنبية عن المالية العمومية	168
أولا: فيما يخص قانون الرخصة الأصلية.....	169
ثانيا: فيما يخص قانون الرخصة التعديلية	180
الفرع الثاني: إدماج مواضيع أجنبية عن قانون رخصة الميزانية الأصلية	187
المطلب الثاني: مدى دستورية صدور الرخصة التعديلية بموجب أمر تشريعي تطبيقا	
لأحكام المادة 124 من دستور 1996	194
الفرع الأول: الأوامر التشريعية.....	195
الفرع الثاني: رخصة الميزانية بين المادتين 138 و 142 من دستور 1996 .	201
المبحث الثاني: الوسائل التنظيمية التي تعدل وتمس رخصة الميزانية	205

المطلب الأول: نظام نقل / تحويل الاعتمادات و اضافة فصول	206
الفرع الأول: نظام تحويل الاعتمادات و مدى مساسه برخصة الميزانية	206
الفرع الثاني : تقنية نقل الاعتمادات و مدى مساسها برخصة الميزانية	208
الفرع الثالث : احداث فصول جديدة خلال السنة و مدى مساسه برخصة الميزانية	212
المطلب الثاني: مصير الاعتمادات بدون موضوع و مدى مساسها برخصة الميزانية	213
الفرع الأول: إلغاء الاعتمادات	213
الفرع الثاني: إعادة استعمال الاعتمادات	215
الفصل الثاني 217 : خصوصية الرقابة على رخصة الميزانية	217
المبحث الأول: الرقابة القاعدية الإدارية لرخصة الميزانية	219
المطلب الأول: رقابة الالتزام بالنفقة "المراقب المالي"	220
الفرع الأول: تعريف المراقب المالي	221
الفرع الثاني: مجال الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها	222
الفرع الثالث: موضوع الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها	223

أولاً: التصرفات الخاضعة للرقابة السابقة	223
ثانياً: عناصر النفقة الملتمزم بها	224
الفرع الرابع: الآثار المترتبة على الرقابة الملتمزم بها	225
أولاً: منح التأشيرة	225
ثانياً: رفض التأشيرة	226
المطلب الثاني: رقابة المحاسب العمومي	228
الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي	229
الفرع الثاني: المجالات التي تنصب عليها رقابة المحاسب العمومي	229
الفرع الثالث: طبيعة رقابة المحاسب العمومي	232
الفرع الرابع: آثار رقابة المحاسب العمومي	233
المطلب الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية	233
الفرع الأول: تشكيلتها	233
الفرع الثاني: صلاحياتها	234
المبحث الثاني: خصوصية الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة على رخصة الميزانية.	
.....	237

241	المطلب الأول: هيكله مجلس المحاسبة
241	الفرع الأول: تنظيم الهياكل الرئيسية لمجلس المحاسبة.
242	أولاً: رئاسة المجلس:
244	ثانياً- غرف المجلس:
247	ثالثاً: كتابة ضبط مجلس المحاسبة.....
247	رابعاً: النظارة العامة
248	الفرع الثاني: تنظيم الهياكل الإدارية المساعدة
248	أولاً: الأمانة العامة
249	ثانياً: الأقسام التقنية
250	ثالثاً: المصالح الإدارية
251	المطلب الثاني: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة
252	الفرع الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.
252	أولاً: التحقيق
254	ثانياً: الحكم على المحاسب
258	الفرع الثاني: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.....

أولاً: تشكياتها	259
ثانياً: اختصاصاتها.....	259
ثالثاً: الاجراءات المتبعة أمام غرفة الانضباط	262
رابعاً: إجراءات الطعن في قرارات غرفة الانضباط	267
المبحث الثالث: خصوصية الرقابة السياسية على تنفيذ رخصة الميزانية.	271
المطلب الأول: إجراءات الإعداد و المصادقة على قانون ضبط الميزانية.	273
الفرع الأول: من حيث التحضير	273
أولاً: إعداد الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية	274
ثانياً: مساهمة مجلس المحاسبة في إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية.	278
الفرع الثاني: المصادقة البرلمانية على مشروع قانون ضبط الميزانية.....	281
المطلب الثاني: أسباب الرقابة المحدودة لقانون ضبط الميزانية على رخصة الميزانية	283
الفرع الأول: عدم التزام الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية	284
أولاً: أسباب عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون ضبط الميزانية.....	284
ثانياً: إعادة الاعتبار الشكلي لرقابة البرلمان على تنفيذ رخصة الميزانية.....	289

296	الفرع الثاني: ضرورة تفعيل العلاقة بين البرلمان و مجلس المحاسبة
302	خاتمة
308	قائمة المراجع