جامعة باتنة 1 الحاج لخضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الإختصاص المالي للسلطة التشريعية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية

تخصص: مؤسسات سياسية وإدارية

إعداد الطالب:
رداد نورالدين

إشراف الأستاذ الدكتور:
بنـيـنـي أحـمـد

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
أ.د زرارة لخضـر	أستاذ التعليم العالي	جامعـة باتنـة1	رئـيـسا
أ.د بنـيني أحـمد	أستاذ التعليم العالي	جامعـة باتنـة1	مشرفا ومقررا
د. بـارش إيمـان	أستاذ محـاضر(أ)	جامعـة باتنـة1	عضوا مناقشا
د. بولقواس إبتسام	أستاذ محـاضر(أ)	جامعـة خـنشـلة	عضوا مناقشا
د. عبـاسي سهـام	أستاذ محـاضر(أ)	المركز الجامعي بريكة	عضوا مناقشا
د. لوصيـف نـوال	أستاذ محـاضر(أ)	جامعـة قسنطينة 1	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021 م

إهــداء

إنه زبدة سنوات من الدراسة

إنه ثمرة جهد وكد وإجتهاد

إنه بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

أهديه من أعماق قلبي

إلى أحب الناس إلى قلبي وأقربهم إلى روحي.

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى من كانت لي سند بعد الله عزوجل، إلى من دعمتني وشجعتني وأنبتني

إن قصرت يوما في إعداد هذا العمل زوجتي

إلى فرحتي في هذه الدنيا أبنائي

إلى إخوتي وأخواتي كل بإسمه

إلى كل الأهل والأصدقاء

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

رسالة شكرو عرفان

لا إله إلا الله وحده لا شريك له، له الملك وله الحمد وهو على كل شيء قدير. رب لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك كما يسرت لي إعداد و إنجازهذه الأطروحة.

ولأن خاتم الأنبياء والمرسلين، والمبعوث رحمة للعالمين، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم إلى يوم الدين قد علمنا " إن أشكر الناس لله تعالى أشكرهم للناس". فإني أتقدم بجزيل الشكرلكل من:

أستاذي المشرف: الأستاذ الدكتوربنيني أحمد الذي كان نعم المشرف والموجه لي في إعداد هذا البحث.

أعضاء لجنة المناقشة على تحملهم عناء قراءة البحث وتصويب ماجاء فيه من أخطاء.

كل من درسني في جميع أطوارالتعليم، وكذلك جميع الأحباب والأصدقاء وكل من أمدني بيد المساعدة وصبرفي إعداد هذا العمل المتواضع.

رداد نورالدين

مقدمة:

الدولة المعاصرة هي في الأساس دولة دستورية تجعل من الدستور قاعدة القانون الأساسي واجبة الإتباع في مواجهة الكافة حكاما و محكومين على السواء، منه تستمد السلطات سندها الشرعي في الحكم، كما تتحدد في ضوئه النظرية العامة للقانون التي تنظم كافة علاقات المحكومين السياسية والإقتصادية والإجتماعية، وتتحدد بالتالي مجالات السلطة و الحرية معا.

وتتحدد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تحقيق القانون، وهي تفعل ذلك بما تملكه من سلطات قانونية معروفة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتختص السلطة الأولى بسن القوانين، فيما تختص السلطة الثانية بتنفيذ برنامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة الأولى وتختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها.

لكن تحديد الإختصاص بالشكل المسبق ليس مطلقا، ذلك أن درجة التداخل في الإختصاصات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو المشاركة بصيغة أو بأخرى في إختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن الفقه قد أدرج تقسيم النظام النيابي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلى نظام برلماني ونظام رئاسي ونظام حكومة الجمعية، أنظمة تستند إلى إيديولوجية الديمقراطية والتعددية والمنافسة في مختلف المجالات وخاصة المجال السياسي وما ينجر عنه من آليات تسير مواطن السلطة وممارستها.

لكن هذا لا يمنع من إحتمال وجود تقارب أو تباعد بين الأنظمة البرلمانية نفسها، ونفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية، بل أنه أكثر من ذلك لا يجب أن نغفل عن النمط الجديد الذي أفرزته التطبيقات الحديثة لا سيما في فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة والذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة.

وقد سميت هذه الصورة بالنظام المختلط، فيما يصنفها جانب من الفقه الفرنسي بالنظام شبه رئاسي، وأساس هذه التسمية الأولى هو تواجد آليات العمل القانونية والسياسية من كلا النظامين الرئاسي والبرلماني محتواة في النظام المختلط مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية وهنا تلتقي مع التسمية الثانية.

والذي يعنينا في هذا الإطار من حيث إمتداد عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى وجه الخصوص الأولى في ظل النظام السابق الذكر، هو معرفة أهم إختصاص يستحوذ عليه البرلمان وهو الإختصاص المالي وأمكن إعتماد ذلك النظام من تدخل السلطة التنفيذية فيه.

ففي علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية مع الجانب المالي شكل الصراع حول السلطة المالية أحد الأسس التي تحكمت في نمو وتطور الظاهرة البرلمانية في أوربا، فقد شكلت الميزانية صك الحد من الإختصاص المطلق للسلطة الملكية ومنحه لممثلي الأمة، وقد تم ذلك عبر مراحل متباينة، إذ سجل في مرحلة أولى مشاركته- أي البرلمان- في ممارسة هذه السلطة عن طريق إنتزاع حق التصويت على الضرائب، ليتمكن في مرحلة لاحقة من توسيع صلاحياته في إقرار الميزانية وتجريد الملكية منها.

فأضحى البرلمان بذلك المقرر المالي الوحيد، في حين إقتصر دور الجهاز التنفيذي على تنفيذ ما يقرره البرلمان دون أن تكون له القدرة على إدخال تحيينات عليه، وقد ساعد على ذلك ضيق ميزانية الدولة وضآلة المهام المنوطة بها، لكن نتيجة للتحولات التي طرأت على بنية ووظيفة الدولة التي إنتقلت من الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على تأمين النشاطات المحدودة، مثل الشرطة والأمن والدفاع والدبلوماسية، إلى الدولة المتدخلة ذات النشاطات الواسعة عقب الأزمة الإقتصادية الكبرى لسنة 1929، فكان لذلك إنعكاس على بنية المالية العامة ووظائفها، التي تحولت من مجرد عملية حسابية بسيطة لمداخيل الميزانية العامة ونفقاتها، إلى أداة للدولة في تنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي فرض تحجيم السلطة المالية للبرلمان.

وقد وصل الأمر إلى ذروته بعد ميلاد الجمهورية الخامسة بفرنسا التي أقرت نظام " العقلنة البرلمانية" بموجب دستور 04 أكتوبر 1958، ومعناها عقلنة العمل البرلماني، وإستغلال مجموع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان، وترمي هذه العقلة بالأساس إلى إقرار تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية عن طريق وضع مجموعة من المحددات تضع قيودا جوهرية على إختصاص البرلمان، إضافة إلى ضبط وتأطير العمل البرلماني عبر إعادة توزيع الصلاحيات بما فيها الشق المالي لصالح الحكومة وفق مبرر حماية الإستقرار الحكومي، ثم إنتقلت هذه الظاهرة إلى العديد من الأنظمة السياسية المغاربية بصفة عامة، والجزائر بصفة خاصة.

في الجزائر إرتبطت ممارسة السلطة المالية قبل الإستقلال بسياسة الإستعمار، ولم يتحقق إقرار إختصاص البرلمان صراحة في المجال المالي إلا بعد الإستقلال، حيث تباينت الدساتير الجزائرية بخصوص ممارسة السلطة التشريعية لإختصاصاتها المالية، بخلاف دستور 1963 الذي كرس سيادة المجلس الوطني كسلطة تشريعية تمارس بكل سيادة سلطة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة بإعتبارها ممثلة للإرادة الشعبية، إلا أنه لم يضمن – أي الدستور– أي نص يتضمن أحكام خاصة بالمالية العمومية، بالرغم من أن أعضاء المجلس الوطني وممثلو الهيئة التنفيذية خصوصا وزير المالية كانو حرصين على تطبيق مبدأ إحترام الإختصاصات المالية للبرلمان.

أما دستور 1976 المستلهم من الميثاق الوطني وبعد ترسيخ المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية تختص بوظيفة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، نص بوضوح على المواضيع المتعلقة بالمالية العامة خلافا لما كان عليه الأمر في دستور 1963، والتي من أهمها تشكيل لجانه من بينها لجنة المالية الدائمة، والتصويت على ميزانية الدولة، الإستماع إلى الحكومة وإستجوابها وتوجيه أسئلة كتابية لها، الإستماع كذلك إلى عرض الحكومة في نهاية كل سنة مالية حول إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها بالنسبة إلى السنة المالية المعنية، والتصويت على قانون ضبط الميزانية، وصولا إلى حقه في إنشاء لجان التحقيق في أي وقت يشاء، مع ملاحظة أن هذه الإختصاصات المالية كان هدفها تحسين الأداء لجميع السلطات وليس لرقابة الحكومة، بإعتبار هذه الأخيرة غير مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني.

نفس المبدأ كرسه دستور 1989 بإعطائه السيادة الكاملة للبرلمان في مجال التشريع، مع الإحتفاظ تقريبا بنفس الإختصاصات المالية المنصوص عليها في دستور 1976 (التصويت على ميزانية الدولة وقانون ضبط الميزانية، توجيه أسئلة للحكومة وإستجوابها، إنشاء اللجان البرلمانية ...).

أما أهم شيئ تميزت به دساتير 1996 و 2016، 2020 تبنيهما نظام الإزدواجية البرلمانية من خلال المواد (98) و (112) ، (114)[1] من الدستور، وتكريسهما للسيادة المالية للبرلمان من خلال المصادقة على قانون المالية للسنة، والتصويت على الميزانية، والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، إحداث الضرائب والجبايات والرسوم المختلفة، والموافقة على المعاهدات الدولية ذات الأثر المالي، وعن طريق توجيه أسئلة للحكومة وإستجوابها، وحق المصادقة على قانون ضبط الميزانية وعلى المخططات الوطنية، والإستماع إلى الحكومة عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة وإنشاء لجان التحقيق المؤقتة.

لكن وإن كرست الدساتير الجزائرية السيادة المالية للبرلمان تشريعا ورقابة، إلا أن تأثر المشرع الدستوري الجزائري بفكرة عقلنة النشاط البرلماني التي جاء بها الدستور الفرنسي لسنة 1958 كما تمت الإشارة إليه أعلاه، والتي تجعل الكفة مائلة لصالح السلطة التنفيذية من جهة أولى، وتغير دور الدولة من جهة ثانية حيث أصبح الجهاز التنفيذي هو الكفيل بتوجيه سياسة الدولة على جميع المستويات المالية والإقتصادية والإجتماعية يجدد الإنشغال حول مدى سيادة البرلمان وإستقلاله في ممارسة إختصاصاته بصفة عامة، وإخصاصاته المالية بصفة خاصة.

من هذه النقطة يبدأ موضوع بحثنا الذي نصيغ **إشكاليته العامة** على النحو التالي:

ماهي السلطات المالية الحقيقية للبرلمان الجزائري؟ وإلى أي حد تسمح له الآليات الدستورية والقانونية بممارسه فعالة لهذا الإختصاص؟.

ومن الواضح أن هذه الإشكالية تضم في جوانبها أفكار مترابطة يمكن تفصيلها في شكل **تساؤلات فرعية** يشكل كل واحد منها محورا من المحاور الأساسية لهذا البحث، هذه التساؤلات يمكن إجمالها فيمايلي:

1- ماهي إختصاصات البرلمان في مجال قوانين المالية ؟.

2- ما هي الاختصاصات والمجالات المالية الأخرى التي يمكن للبرلمان أن يتدخل فيها؟

3- ماهي الحدود أو القيود التي التي تكبل البرلمان وتحول دون ممارسة إختصاصه في المجال المالي؟.

4- كيف يمكن للبرلمان إسترجاع إختصاصه المالي في إطار التجاذب بين السلطتين البرلمانية والحكومية؟.

---

[1]- تنص المادة 114 من دستور 2020 الموافقة لنص المادة 112 من دستور 2016 والمادة 98 من دستور 1996 على مايلي:" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة
كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" .

إن البحث في موضوع " الإختصاص المالي للسلطة التشريعية في الجزائر" **يتحدد** بدراسة هذا الإختصاص بشكل تفصيلي لا يدع مجالا للجهل به في شقيه التشريعي والرقابي، كما أن البحث في هذا الموضوع هو دراسة الأحكام الدستورية التي تنظم هذا الإختصاص في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مع الإشارة إلى الدساتير السابقة خاصة دستور 1996 في حالة وجود تغيير أو تعديل في المواد الدستورية التي تتناول الإخصاص المالي للسلطة التشريعية، وهو ما يعني أن الدراسة تمتد من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وما شهدته هذه المرحلة من حالات عملية، وكذا الكيفية التي تم التعامل بها فعليا مع هذه الوقائع، بالإضافة إلى القواعد القانونية التي تعالج هذا الميدان وتنظمه سواءا أكان مصدرها التشريع العضوي، أم التشريع العادي، أم الأنظمة والمراسيم، أم التعليمات والقرارات الإدارية، والتي من أهمها القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984[1]، الذي شكل أساسا لقوانين المالية الجزائرية طيلة أكثر من ثلاثين سنة، والذي تم تغييره بالقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 سبتمبر 2018[2] والذي يعتبر النص القانوني الأول الذي شكل نقلة نوعية في تاريخ التشريع المالي الجزائري الذي صدر عن البرلمان، وعرض على أنظار المجلس الدستوري للنظر في مطابقته للدستور، ولذلك يمكن إعتباره نصا ذا قيمة دستورية بكل المقاييس، إضافة إلى نصوص القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة[3]، وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

ولا شك أن بحث مثل هذا الموضوع فرضته عدة **أسباب** تعود بالدرجة الأولى إلى طبيعة تخصصي، فضلا عن محاولة تقديم إضافة جديدة في المجال المالي، فغالبية المؤلفات التي تدخلت لدراسة موضوع " الإختصاص المالي للسلطة التشريعية " لم تتناوله بأكمله، بل تحدثت عن أحد عناصره، ولم تتناول باقي العناصر الأخرى، لذا وجدنا ضرورة تناول هذا الموضوع من جميع جوانبه نظرا لأهميته ومساهمته في الحفاظ على مالية الدولة. ضف إلى ذلك أن هذا الموضوع لم يصب النظر إليه ويبحث من الناحية الدستورية، وإنما يبحث عادة من الناحية المتعلقة بعلم المالية العامة فقط، لذا أثرنا بحثه من الناحية الدستورية في الدساتير الجزائرية.

كما أن بحث مثل هذا الموضوع ذو **أهمية كبرى**، ذلك أن السياسة المالية ظلت دائما من المواضيع الحساسة والجديرة بالدراسة والتحليل، نظرا لدورها الأساسي في تحريك النشاط الإقتصادي للدولة وضمان سير مرافقها العمومية وتجسيد مخططاتها بصفة عامة تلبية لمتطلبات وحاجيات أفراد المجتمع، فالمال هو العمود الفقري للدولة وهو ضمان إستقرار الدولة وقوتها على الصعيد الداخلي والدولي، تأثيره كبير في حياة الشعوب

1- القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1984.

2- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 53 المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

3- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

في العديد من الميادين كالميدان الإقتصادي والإجتماعي والخدماتي .... لذا كان من الضروري البحث في إختصاصات الجهة التي يقع على كاهلها تنظيم الشؤون المالية في الدولة سعيا إلى معرفة وإتباع أنجع السبل المتوفرة لإدارة المال في الدولة ووصولا إلى الإكتفاء والإعتماد على الذات لضمان العيش الهنيء للإنسان، وضبط التصرف في المال العام وتجاوز كل ظلم أو إنحراف، وهذا ما يحقق العدالة والتنمية الإجتماعية والإقتصادية للدولة.

ونظرا لأهمية الموضوع البالغة عمدت الدراسة إلى تحقيق مجموعة من **الأهداف** تعددت بين الموضوعية والذاتية، أهمها معرفة مكامن القوة والضعف في عمل السلطة التشريعية المالي، ومعرفة المشكلات والعقبات القانونية، والبحث عن آليات فعالة وعملية من الناحية القانونية لتفعيل عمل السلطة التشريعية في هذا المجال، فضلا عن البحث عن بدائل أفضل لإزالة الثغرات القانونية وإعتماد سلطة تشريعية قوية قادرة على مواجهة التحديات الكبيرة. بالإضافة إلى جعل هذا البحث اللبنة الأولى لبناء مؤلف في التشريع المالي، والسبب في ذلك هو عدم وجود مؤلفات تتناول التشريع المالي كأحد المواد الضرورية لدارسي القانون، فعلى المستوى الأكاديمي نجد أن التشريع المالي يمثل إحدى المواد الدراسية لكليات القانون، ولكن بدل أن تدرس مادة التشريع المالي نلاحظ أن مايدرس فعلا هو مادة المالية العامة، ومن المعلوم أنها من إختصاص كليات الإقتصاد، وهي تخوض في الإختصاص الدقيق لعلم المالية العامة من دون التأكيد على الجانب التشريعي له أو الرقابي.

وفي بعض الأحيان قد يتطرق البحث في المالية العامة إلى الشريع المالي، ولكن ليس على نحو البحث الإختصاصي، بل على نحو الإشارة العابرة عندما يكون هناك نوع من الإقتضاء لتلك الإشارة، لذلك نحاول أن نجعل هذا البحث اللبنة الأولى لبناء مؤلف في الشريع المالي، مع أملي أن يقوم الباحثون من ذوي الإختصاص في سد هذا الفراغ.

إن دراستنا لهذا الموضوع في إطار النظام القانوني الجزائري يثير جملة من **الصعوبات** تتعلق أساسا بطبيعة الموضوع ذاته، فالموضوع لا يدور في فرع واحد من فروع القانون العام، بل يتناول فروع متعددة مثل القانون الإداري، القانون الدستوري، المالية العامة، القانون الدولي العام، القانون الإقتصادي، وبالتالي فهذه الدراسة تشكل حقا صعوبة كبيرة، خاصة إذا أضفنا لها إفتقار المكتبة الأكاديمية في الجزائر وندرة البحوث والدراسات حول هذا الموضوع بالذات – بل وعدم وجودها أصلا– ، فموضوع البحث لم يتم طرقه في إطار نظري – تطبيقي شامل من قبل، ذلك أن معظم ماكتب من رسائل ماجستير وأطاريح دكتوراه – وحسب قراءتي – ركزت إهتمامها على جانب واحد أو جانبين من جوانب الإختصاص المالي للسلطة التشريعية، دون أن يلتفت إلى الجوانب المالية الأخرى الواقعة ضمن إختصاص السلطة التشريعية أو النظر إلى القواعد العامة التي تحكم هذا الإختصاص، أو تحديد نطاقه.

وتجاوزا لهذه الصعوبة كان لا مناص من معالجة هذا البحث بالإعتماد على مجموعة من **المناهج** نعتقد أنها كفيله بإيصالنا إلى درجة من الدقة والحياد العلمي، ومن تم إلى دراسة موضوعية وهي منهج التحليل القانوني، المنهج المقارن والمنهج التاريخي، منهج التحليل الإقتصادي، دون أن نستبعد المنهج السياسي (منهج التحليل السياسي) لأنه كثيرا ما يتأثر الإختصاص المالي للسلطة التشريعية بسياسات الدول. إذ نعتمد المنهج التاريخي من خلال تأصيل وبيان المراحل التاريخية التي مرت بها الوظيفة المالية للسلطة التشريعية في الجزائر.

ومن جهة أخرى نعتمد منهج التحليل القانوني والذي مفاده تطبيق أسلوب التحليل العلمي للإختصاص المالي للسلطة التشريعية وفقا لنصوص الدستور الجزائري، والنصوص القانونية ذات الصلة – على مختلف مستوياتها– معتمدين أسلوب التحليل والنقد محاولين تأشير مواطن الخلل في تلك النصوص الدستورية والقانونية.

وإذا كان بحثنا ليس من قبيل الدراسات المقارنة، إلا أن إعتماد المنهج المقارن فيه أمر تحتمه الضرورة خاصة إذا لم تسعفنا الدراسات الجزائرية المتوفرة لدينا في تناول عنصر معين من هذه الدراسة، ونشير هنا إلى أننا سنضطر إلى الإستعاضة في المقابلات والمقاربات مع بعض جوانب الموضوع في بعض الأنظمة العربية عموما والنظام الفرنسي خصوصا، ومرجع إختيارنا لهذا النموذج في هذا الخصوص هو تأثر المشرع الدستوري الجزائري برياح العلقنة التي أقرها النظام الفرنسي من خلال دستور 1996 المعدل. ثم من خلال القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، حيث لم يكتف المشرع الجزائري بإقتباس مضامين النص الفرنسي، بل عمد كذلك إلى نفس طريقته الشكلية في وضعه، مما يجعل تناول هذا الموضوع بشكل يتجاهل هذا النظام أمر مشكوك في قيمته العلمية ومنافيا لمقتضيات المنطق العلمي السليم. وفي مواضع أخرى من البحث نستغني عن اللجوء إلى المقاربات والمقابلات أو نقف عندها بشكل عابر، أو نكتفي بالمقارنة فقط، وكل هذا لا نحسبه من قبيل الإضطراب في المعالجة بقدر ما هو إلتزام بالإطار العام للموضوع الذي يفرضه علينا عنوان البحث. ومن مقارنة هذا النظام بالنظام الجزائري سوف نضع تصورا مثاليا لما نأمل أن يكون عليه إختصاص البرلمان المالي في الجزائر.

وبناءا على ما سبق، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا ستكون على شكل **خطة ثنائية** تقوم على مقدمة، بابين رئيسيين، وخاتمة على الشكل التالي:

بالنسبة **للباب الأول:** والذي جاء بعنوان " مضمون الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية في الجزائر"، نتناول من خلاله الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية في مجالاتها المختلفة، بداية من مجالها الأساسي مجالات قوانين المالية بأنواعها الثلاث (قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي، قانون تسوية الميزانية) كفصل أول من الدراسة، ومجال التصديق والموافقة على مخطط عمل الحكومة والمخططات الوطنية، والموافقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، وفي المجال الجبائي كفصل ثاني من الدراسة.

بالنسبة **للباب الثاني:** فقد تناول عنوان "حدود الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية وسبل تجاوزها "، نتطرق من خلاله إلى أهم حدود هذه الإختصاصات، بدءا بالحدود القانونية والمتعلقة أساسا بتكريس الدستور والنصوص القانونية المنظمة لهذه الإختصاصات لضعف السلطة التشريعية كفصل أول من الدراسة، وبالحدود العملية المتعلقة أساسا بضعف الموارد المادية والبشرية، وبالعوامل السياسية، بالإضافة إلى محاولة الإجابة على مستقبل الإختصاص المالي للسلطة التشريعية كفصل ثاني من الدراسة.

أما خاتمة العمل فأضمنها جملة من النتائج التي ستتولد من هذه الدراسة، وسأتبعها بالإقتراحات التي أرى أنه يمكن أن تنير بعض أماكن الظل في هذه الوظيفة – الوظيفة المالية– ، وأعني بذلك الأحكام التي ربما تحتاج – حسب رأي – إلى توضيح أكثر أو بالأحرى تدقيق أكثر، إن لم تكن في حاجة إلى تغيير جدري أصلا.

وأملي أن أتمكن من إضاءة جانب ولو يسير من هذه المسألة التي ترتبط كما هو معروف بأهم المبادئ التي تقوم عليها العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة المعاصرة. كما أمل أن أتمكن من لفت النظر إلى ضرورة سد منافذ أي إختلال.

والله أسأل لذلك التوفيق.

الباب الأول

مضمون الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية في الجزائر

الباب الأول

مضمون الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية في الجزائر

يختلف موقف الدساتير في تقرير سلطة البرلمانات في المجالات المالية، فبعض الدساتير تحرم البرلمان من أية سلطات وإختصاصات في هذا الشأن، أو تفرض قيودا عديدة على سلطة البرلمان، وبعضها الأخر يجعل سلطة المؤسسة التشريعية مساوية لسلطة الحكومة في المجال المالي.

في الجزائر هناك مجالات مالية مختلفة يتدخل البرلمان من خلالها لتأكيد سلطته المالية، على أن التدخل الأساسي الذي يقوم به البرلمان يكون من خلال فحصه لمشاريع قوانين المالية (الفصل الأول)، لكن هناك مجالات أخرى مهمة تشكل جزءا من إختصاص السلطة التشريعية في المجال المالي، وتخص بالأساس دور البرلمان في فحص المخططات الوطنية، والموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، وكذا الإختصاص في المجال الجبائي (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مجال الإختصاص المالي للسلطة التشريعية

مجالات الإختصاص المالي للسلطة التشريعية مختلفة ومتعددة، إلا أن أكثرها أهمية هي قوانين المالية، وتعتبر بمثابة الإختصاص المالي الأساسي للمؤسسة البرلمانية، لأنها تتيح للبرلمانيين فرصة للمناقشة والمشاركة وإقتراح التعديلات.

لقد خوّل الدستور الجزائري لسنة 2016 للبرلمان في المواد (138)، (179) من الدستور[1] دون غيره سلطة المصادقة على قوانين المالية الثلاثة: قانون المالية السنوي، وقانون المالية التكميلي، وقانون تسوية الميزانية، مكرسا بذلك أحقية المؤسسة البرلمانية بممارسة الإختصاصات المختلفة التي تهم الجانب المالي .

إن النص على ضرورة إقرار السلطة التشريعية لقوانين المالية يعتبر من أهم سلطات البرلمان نظرا لحساسية المجال المالي، وهو في نفس الوقت جوهر وصميم كل نظام ديمقراطي، فالتصويت على قانون المالية للسنة هو مجرد إعطاء الضوء الأخضر للسلطة التنفيذية بالشروع في تطبيق أحكامه من حيث التحصيل والإنفاق بشكل أساسي وهو مايعرف بالترخيص البرلماني أو الرخصة البرلمانية، هذا الأخير – قانون المالية للسنة– يمكن أن يتم تعديله خلال السنة عن طريق قانون مالية تكميلي (أو تعديلي)، الذي يكمل أو يعدل أحكامه نظرا للتطورات الإقتصادية، والإجتماعية، المالية، والدولية، ويقدم للبرلمان للمصادقة عليه.

[1]– تنص المادة 138 الفقرة التاسعة من الدستور على مايلي:" يصادق البرلمان على قانون الماليّة في مدّة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة".

– تنص المادة 179 من الدستور على مايلي:" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات ا لمالية التي أقرتها لكل سنة ماليّة. تختَتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبل كل غرفة من البرلمان".

بإعتبار أن السلطة التشريعية هي التي تمنح الترخيص بتنفيذ قانون المالية، فيكون بمقدورها وبإستطاعتها التصويت على الحسابات النهائية للسنة المالية، وذلك بعد إتمام عملية التنفيذ النهائي لقانون المالية السنوي، وكذا قوانين المالية التكميلية المتعلقة بكل سنة مالية.

فموافقة السلطة التشريعية على توقعات وتقديرات السلطة التنفيذية من نفقات وإيرادات عمومية يشمل مختلف مراحلها، فهي تمارس في مرحلة إعدادها من خلال التصويت على مشروع قانون المالية للسنة (المبحث الأول)، وخلال مرحلة تفيذها وذلك من خلال التصويت على الإعتمادات الإضافية، كما تمارس كذلك بعد صرفها وتحصيلها نهائيا من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إختصاص السلطة التشريعية في إعتماد قوانين المالية للسنة.

يعتبر قانون المالية من أهم المواضيع وأدقها على الإطلاق، وذلك أن المال العام هو الشريان الذي يغذي الدولة ويوفر لها المكنة والقدرة المادية التي تساعدها على تحقيق سياستها وأهدافها، وهو الأمر الذي يعطي لقانون المالية نوعا من الخصوصية لإرتباطه بكافة المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وغيرها، وكذلك بالنظر إلى طريقة صناعته والتي تتميز بدقة عالية تستدعي مشاركة جميع القطاعات وأخذها في الحسبان من القاعدة إلى رأس الهرم في الدولة، ومن ناحية أخرى إرتباطه بآجال محددة قانونا سواءا فيما يتعلق بإعداده أو التصويت عليه، كونه يجب أن يدخل حيز التنفيذ في بداية السنة المالية مباشرة ولا عذر في تأخيره إلا في الحالات القصوى.

إن قانون المالية هو الوسيلة التي يمكن من خلالها الحفاظ على سير جميع المرافق العامة في الدولة بإنتظام وفي أحسن الظروف، وإصلاح مانقص منها، وإنشاء مرافق أخرى جديدة بغية التكفل بتوفير متطلبات المواطنين، بالإضافة إلى أنه يتضمن ما من شأنه إيجاد الوسائل المادية والفنية والعلمية لتحقيق الأهداف العامة المسطرة في السياسة المالية للدولة، والرامية إلى النهوض بشتى المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وكذا الأهداف الأمنية والعسكرية، على إعتبار أن قانون المالية ماهو إلا ترجمة قانونية ورقمية للسياسة المنتهجة في الدولة، فهو المعبر والمفصح بلغة الأرقام عن التوجهات في الدولة وأهدافها.

لذلك يشكل إعتماد مشروع قانون المالية للسنة مرحلة مهمة في مسلسل إعداد قانون المالية، وتعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل التي يمارس فيها البرلمان إختصاصاته المالية، كما تعد هذه المرحلة جد حساسة بالنسبة للحكومات، فمن جهة تعتبر بمثابة رقابة مالية مسبقة من جانب البرلمان للنشاط المالي للحكومة، ومن جهة ثانية تعتبر بمثابة إختبار لهذه الحكومة من خلال معرفة مدى إستجابة ممثلي الشعب لمنهجها في معالجة الأمور الإقتصادية والإجتماعية والمالية للبلاد، لأن قانون المالية يعد من أهم وسائل الضغط التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية[1]، فرفض هذا القانون معناه رفض لسياسة الحكومة، وتزكيتها تعتبر بمثابة تطابق نظريتي السلطتين في طريقة تسيير أمور الدولة .

[1]– عطية عبد الواحد السيد، الموازنة العامة للدولة (ماهيتها ... إقتصادياتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 217.

يقصد بإعتماد السلطة التشريعية لقانون المالية المصادقة على توقعات الحكومة بالنسبة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مستقبلية والموافقة عليها[1]، حيث مرحلة المصادقة هذه تعد بمثابة الجسر الواصل بين إعداد وتنفيذ هذا القانون، لهذا لا يمكن للحكومة تنفيذ التقديرات التي قامت بها من تلقاء نفسها، ويتعين عليها الحصول على إذن مسبق من البرلمان تطبيقا لقاعدة أسبقية الترخيص على التنفيذ.

تحكم عملية إعتماد قانون المالية للسنة في النظام القانوني الجزائري مرحلتين أساسيتين: مرحلة حكومية وأخرى برلمانية، يخضعان لمجموعة من الإجراءات الدستورية والقانونية والتي تنظم العملية في مجموعها من تقديمه من طرف الحكومة (المطلب الأول)، إلى حين دراسته والمصادقة عليه على مستوى غرفتي البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تقديم مشروع قانون المالية للسنة.

تدخل البرلمان في مجال قانون المالية مرهون بتقديمه أمامه من قبل الحكومة، هذا التقديم الحكومي يتبع في مرحلتين أساسيتين: إعداد وتحضير مشروع قانون المالية (الفرع الأول)، وبمجرد إنتهاء الحكومة من عملية الإعداد تعمل على إيداع المشروع لدى البرلمان وفق ضوابط إجرائية وموضوعية محكمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة.

يغلب على مرحلة تحضير مشروع قانون المالية للسنة الطابع الإداري، لذلك يفضل كثير من رجال القانون وصفها بالمرحلة الإدارية، كما تعتبر هذه المرحلة جد حيوية في حياة الدولة، كونها تترجم الإختيارات السياسية إلى إستراتيجيات إقتصادية وإجتماعية ملموسة، عن طريق تحديد وتقدير النفقات العامة وما يلزمها من إيرادات، ولا يتحقق ذلك إلا بوضع خطة تتضمن توقعات مستقبلية لمجمل النفقات والإيرادات العامة بصورة مفصلة تُراعى فيها الدقة إلى أبعد الحدود، وتُستعمل فيها كافة المهارات البشرية والوسائل المادية والتقنية الممكنة لتفادي أكبر قدر ممكن من الفروقات، وحرصا على ذلك وُجد ما يعرف بمبادئ وقواعد إعداد الميزانية العامة التي تعتبر بمثابة أسس تقليدية يتعين مراعاتها عند عملية إعداد الميزانية العامة، التي تمثل أهم جزء في قانون المالية للسنة، بحيث حسب الأستاذ غاستون جاز GASTON JEZE " فإن الميزانية هي قبل كل شيء وضع البرنامج السياسي حيز التنفيذ ... إلخ[2] .

قبل التطرق إلى إجراءات إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة (أولا)، نعرج إلى بيان مفهومه بإعتباره يتميز بالكثير من الخصوصية عن بقية القوانين الأخرى نظرا لطبيعته المختلفة (ثانيا).

1– عطية عبد الواحد السيد، مرجع سابق، ص 211.

2– Pierre La Lumière. les finances publiques, 7 ème Edition. collection paris, 1983, p181.

أولا: مفهوم قانون المالية.

الكلام عن قانون المالية للسنة يقودنا الحديث إلى تعريفه وبيان طبيعته القانونية، وتمييز مفهومه عن غيره من المفاهيم المالية الأخرى المشابهة له (I)، ثم التطرق إلى الحديث عن أهمية قانون المالية للسنة في شتى المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، وإلى أهم الخصاص والمميزات التي يتمتع بها (II).

I- تعريف قانون المالية وطبيعته القانونية.

ماذا يقصد بقانون المالية؟ وما الفرق بينه وبين الميزانية العامة؟ على إعتبار أن إستعمال مصطلح قانون المالية من شأنه أن يؤدي إلى إثارة مصطلح الميزانية العامة، فرغم الإختلاف الموجود بينهما إلا أنه شاع إستعمالهما في مقامات غير ملائمة، قد يستعمل مصطلح الميزانية للدلالة على قانون المالية أو العكس **(1)**، وما هي طبيعته القانونية، هل هو عمل إداري أم عمل قانوني، أو عمل إداري وقانوني في نفس الوقت **(2)**. ؟

1- تعريف قانون المالية والميزانية.

الميزانية تعد من أهم وأبرز الوثائق الأساسية والهامة في الحياة السياسية، وقد عرف مفهومها عدة تغيرات في إطار التطور التاريخي للنشاط المالي للدولة، وكلمة " budgt " مشتقة من كلمة ذات أصل فرنسي " bougette " وهي تعني الحافظة، وقد أخذت مفهوما أنجلوسكسونيا يعني به حافظة أمين خزينة الملك " petit sac du trésor du roi ".

أما حديثا فإن أغلب المهتمين بالدراسات المالية والتشريع المالي يرون أن الميزانية بمفهومها الحديث أستعملت لأول مرة في بريطانيا في القرن السابع عشر، حيث كان الوزير يعد التقديرات في حقيبة جلدية ليقدمها لمجلس العموم، ثم إنتقلت منها إلى فرنسا هذه الأخيرة أوجدت لها الأسس العلمية التي تعرف بها الآن في مختلف الأنظمة المقارنة، وتعددت تعاريف الميزانية، إلا أن جل التعاريف مستوحاة من النصوص التشريعية التي تختلف بطبيعتها من دولة إلى أخرى، وبالنظر إلى مدى تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي[1].

عرفها المشرع الجزائري من خلال المادة السادسة من القانون 84-17 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية على أنها:" تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"[2]. وحتى يكون هذا التعريف كاملا وجب

---

[1]- أورد فقه المالية العامة تعاريف مختلفة لمفهوم الميزانية، فمنهم من عرف الميزانية على أنها البرنامج المالي للحكومة، مقدر فيها النفقات المتوقع صرفها والإيرادات المتوقعة تحصيلها ومقدار العجز، ومنهم من عرف الميزانية أنها أداة السياسة المالية للدولة، تتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها والمصروفات المقدر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معينة مما يتحقق الإستقرار والنمو الإقتصادي، ومن خلال التخصيص العادل والمتوازن للموارد الوطنية ليتم إستغلالها بكفاءة وفعالية، ومنهم من عرفها هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الإقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بيانها العام والتفصيلي، وهي بالنسبة للدولة وسيلة لتحقيق أهدافها في شتى المجالات، وأداة أساسية لممارسة الرقابة على إيراداتها ونفقاتها.

ياسين بن بريح، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة، العدد الخامس، الجزء الثاني، **2016**، ص **223-224**.

[2]- عرف أيضا المشرع الجزائري الميزانية العامة للدولة بموجب المادة الثالثة من القانون **90-21** المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم كمايلي:" الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص لها".

الرجوع إلى قوانين المالية، وهذا إستنادا إلى عبارة " بموجب قانون المالية" التي وردت في التعريف لأنه ومن خلاله فقط يكتمل تعريف الميزانية .

فقانون المالية السنوي عرف بموجب المادة الثالثة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم: " يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى لتسيير المرافق العمومية وكذا النفقات بالرأسمال".

بناءا على نص المادة الثالثة من القانون 84-17 يكتمل تعريف الميزانية أين يتم إيجازتها وتقديرها بموجب قانون المالية، فالعلاقة بين قانون المالية والميزانية حددت بالعبارة التي وردت بالتعريف: "الميزانية المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفقا للأحكام التشريعية..."، لأنه إن كانت الميزانية يجب تقديمها في وثيقة واحدة والتي يجب إجازتها من طرف البرلمان فلن تكون إلا في شكل قانون يطلق عليه قانون المالية، وبالتالي فقانون المالية ماهو إلا الوجه القانوني للميزانية العامة، ولا يمكن إعتماد وتنفيذ الميزانية العامة إلا من خلال قانون المالية، لأن إجازتها من طرف السلطات التشريعية تكون في شكل قانون، وهذا تطبيقا لما جاء في المادة (141) الفقرة الحادية عشر من الدستور:" يشرع البرلمان في الميادين .... التصويت عل ميزانية الدولة....".

قانون المالية طبقا للمادة الثالثة من القانون 84-17 السالفة الذكر يعرف بقانون ربط الميزانية، كما يحمل إسم قانون المالية الإبتدائي أو الأولي وهذا لكونه أول قانون يوضع خلال السنة، ثم تأتي القوانين الأخرى المعدلة أو المكملة، وقوانين المالية هذه تعتبر أوثق مصدر للمالية العامة، حيث تتضمن قواعد ولوائح تنظيمية تتناول مختلف النشاطات المالية للدولة من خلال تحصيل الإيرادات وتنفيذ للنفقات، إلا أن مايميز هذه النصوص تعددها وسرعة تغيرها مع الظروف والمتطلبات الجديدة[1].

إذا كان هذا القانون هو الي يقدر الميزانية ويجيزها، إلا أنه من ناحية المضمون والشكل يختلف عليها، فهو أعم وأشمل من الميزانية العامة للدولة " الميزانية جزء منه" حيث لا يحدد حجم الموارد فقط، بل هو الذي يحدد طبيعتها ومبلغها بالإضافة إلى كيفية تحصيلها وحسابها تطبيقا لما جاء في القانون 84-17 :" يمكن لقوانين المالية ..... وكذا الإعفاء الجبائي"[2]، ونفس الشيئ بالنسبة للأعباء (النفقات) فبموجب هذا القانون يتم تخصيص الإعتمادات وهذا بتقسيمها إلى نفقات التسيير والإستثمار، ويحدد الأعباء الأخرى من قروض وتسبيقات، كما أنه وبناءا عليه يتم تبويب الميزانية حتى تتماشى ومبدأ وضوح الميزانية لتسهيل تنفيذها.

القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.

[1]- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الإقتصادية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1998-1999، ص 58.

[2]- المادة 13 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

ضف إلى ذلك أن عبارة موارد وأعباء الدولة الواردة في قانون المالية، قد تكون نهائية ومؤقتة بخلاف النفقات والإيرادات المتعلقة بميزانية الدولة التي تتميز بطابعها النهائي[1]، فالإيرادات الدائمة أو العادية الناتجة عن الضرائب ومداخيل أملاك الدولة أضيفت إليها موارد أخرى مثل القروض العمومية ومداخيل مساهمات الدولة في النشاط الإقتصادي، ونفس الشيئ بالنسبة للأعباء فهي بالإضافة إلى النفقات العادية[2] للدولة (التقليدية) نجد أعباء أخرى نتجت عن نفس السبب منها أعباء الدين العام وأعباء التدخل العام.

وخلاصة القول أن قانون المالية أوسع وأشمل من الميزانية العامة، فهو الوثيقة السياسية والقانونية التي تضم حسابات مختلفة منها ميزانية الدولة، الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخزينة العمومية، في حين أن الثاني (الميزانية) ماهي إلا حساب من الحسابات فهي مستخرج منه وتتميز بخصائص عدة، فالميزانية العامة للدولة هي الجانب المحاسبي في قانون المالية، لذا فإنه يمكن القول بأن الميزانية العامة للدولة هي المحتوى وقانون المالية هو الحاوي[3].

2- الطبيعة القانونية لقانون المالية.

هل قانون المالية هو عمل إداري بفعل تحضيره وتنفيذه من طرف السلطة التنفيذية، أو هو عمل قانوني بسبب إعتماده ومصادقته من قبل السلطة التشريعية، أو هو عمل يجمع بين الصفتين الإدارية والقانونية بسبب إحتوائه على الجانبين.

يرى جانب من الفقه أن قانون المالية عمل إداري بحث، لأن السلطة التفيذية هي من تقوم بتحضيره وإعداده وتنفيذه، وأن عرضه على السلطة التشريعية لإقراره والمصادقة عليه يعد أمرا كاشفا الغرض منه إعطاء قانون المالية أهمية خاصة وذلك عن طريق إقراره من قبل أعلى سلطة في البلد[4].

بينما يرى جانب آخر من الفقه أن قانون المالية قانونا من الناحية الشكلية والموضوعية، فمن الناحية الشكلية يعد مرور قانون المالية بنفس المراحل التي يمر بها أي قانون آخر وبالتالي مناقشته وإقراره من قبل البرلمان، كل ذلك يعتبر قانونا كأي قانون آخر. أما من الناحية الموضوعية فإن قانون المالية يشمل على أحكام قانونية منظمة لنشاط الدولة خلال السنة المالية، فضلا على أن قانون المالية في مجموعه يمثل برنامجا لأوجه نشاط الدولة في السنة القادمة، يكفي هذا لإعتباره قانونا بكل ماتحتويه الكلمة[5].

بينما يجمع جانب من الفقه بين الصفة الإدارية والتشريعية لقانون المالية، حيث يرى أن قانون المالية عمل إداري تشريعي، فقانون المالية يعد عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط نظرا لصدوره على السلطة

---

[1]- على خلاف المشرع الفرنسي، أقص المشرع الجزائري من مفهوم الميزانية العامة الطابع المؤقت للنفقات والإيرادات الذي يحتويه مفهوم الميزانية العامة للدولة في القانون الفرنسي، فهو يحتوي على العناصر الدائمة والتي نجد فيها عناصر نهائية ومؤقتة طبقا للمادة **16** من الأمر الفرنسي المؤرخ في **2** جانفي **1959** المتعلق بقوانين المالية .

[2]- محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، **1987**، ص**23**.

[3]- إنتهج المشرع الجزائري نهج المشرع الفرنسي بفصله لمفهوم قانون المالية عن مفهوم الميزانية العامة.

[4]- محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، العراق، **1954**، ص **17**.

[5]-كاظم السعيدي، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، العراق، **1969**.ص **29**.

التشريعية، أما من حيث الموضوع فلا يعدو أن يكون عملا إداريا لأنه مجرد من القواعد العامة ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقا لم يكن قائما في القوانين السارية المفعول، ذلك أن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة، ومن أجل ممارسة الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على إجازة من البرلمان لتنفيذ التقديرات الواردة في الجدول المحاسبي السابق، وقد تستغل السلطة التنفيذية فرصة تقديم قانون المالية للسلطة التشريعية لإعتماده، فتضيف له تشريعات حقيقية كقوانين فرض ضرائب جديدة، وفي مثل هذه الحالة فإن قانون المالية هو قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية[1].

إلا أن المتفق عليه أن قانون المالية عمل تشريعي، بإعتبار أن قانون المالية يتم إعتماده من قبل البرلمان بالطريقة نفسها التي يتم بها إعتماد أي قانون، حيث تتم دراسته ومناقشته والمصادقة عليه. فقانون المالية يحتوي على بنوذ وفقرات كثيرة يتم إعدادها وتحضيرها من قبل الحكومة، ويتم تنظيم عملية إقراره والمصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية، فالموافقة عليه تعني الموافقة على جميع فقراته وبنوده وبالتالي يصبح ملزم للسلطة التنفيذية، أما صلاحية السلطة التتنفيذية بالنقل بين أبواب قانون المالية وإجراء بعض التعديلات البسيطة فيه حسب الظروف والحاجة – وهو الرأي القائل بأن قانون المالية هو عمل تشريعي– وفقا لما تقتضيه طبيعة قانون المالية، كل ذلك لا يسلب من قانون المالية صفته القانونية (التشريعية) الإلزامية، لأن هذه الصلاحيات تمنح للسلطة التنفيذية بموجب قانون المالية وقوانين أخرى ذات علاقة به[2].

II– أهمية قانون المالية وخصائصه.

يعد قانون المالية برنامج مالي ووسيلة في يد الدولة لتحقيق سياستها في مختلف مجالته المتعددة والمتشعبة الإقتصادية، الإجتماعية، السياسية (1)، كما يتمتع بمجموعة من الخصائص مستمدة من خصائص الميزانية العامة للدولة (2).

1– أهمية قانون المالية.

يعتبر المال الوعاء الرئيسي الذي من خلاله تقوم الدولة بمختلف الوظائف وتطبقها على أرض الواقع من خلال سياستها في مجالات التنمية الإقتصادية، الإجتماعية، السياسية.

– من الناحية الإقصادية يستخدم قانون المالية في التأثير على أوجه الإقتصاد الوطني سواءا بالتأثير على التنمية الإقتصادية أو بتحقيق التوازن الإقتصادي، بالنسة لدور قانون المالية في تحقيق التنمية الإقتصادية فيتمثل ذلك بتخصيص بعض إعتمادات قانون المالية للمشاريع الصناعية وغيرها من المشاريع ذات المردود الإقتصادي، أو بتخصيص بعض المنح والإعانات لبعض المشاريع لجلب إستثمارات القطاع الخاص مما يؤدي إلى التنمية الإقتصادية الشاملة، أما بالنسبة لدور قانون المالية في تحقيق التوازن الإقتصادي، فإن قانون المالية

1– محمد جمال ذنيبات، المالية العامة والشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، الأردن، 2003، ص 272.

2– ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 223–224.

أداة الدولة في تنفيذ السياسة اللازمة لذلك، حيث أصبح خلل قانون المالية في برنامج الحكومة سواءا في صورة عجز أو فائض أمرا مقبولا ووسيلة من وسائل تحقيق التوازن الإقتصادي الوطني.

– من الناحية الإجتماعية يستخدم قانون المالية كأداة لتحقيق العدالة الإجتماعية، وذلك بإستخدام السياسات الضريبية التي تعمل على إعادة توزيع المداخيل وهو مايسمى بسياسة الإعانات، وإزالة التفاوت بين طبقات المجتمع، وذلك بفرض الضرائب التصاعدية تفرض على رؤوس الأموال الكبيرة وعلى أصحاب الثروات والشركات وغيرها من المؤسسات المالية ذات الدخل المرتفع، وتستخدم هاته الحصيلة في دعم السلع الإستهلاكية والتعليم العام والصحة وإعانة الفئات المعوزة ذات المداخيل الضعيفة وتوجيهها في مختلف أوجه الخدمات الإجتماعية، وبالمقابل تخفض نسب الضرائب على المناطق الفقيرة وتوسيع الخدمات المجانية وذلك بزيادة الإنفاق العام بها[1]. كما تستخدم الدولة الإعانات المالية كوسيلة لتشجيع الإنتاج الوطني دون أن يتحمل المواطن عبئا إضافيا في صورة إرتفاع الأسعار، وذلك عندما تمنح الدولة بعض فروع الإنتاج الوطني وإعانات من الميزانية العامة بفرض تشجيع هذه الفروع على زيادة الإنتاج[2].

– أما من الناحية السياسية لقانون المالية أهمية سياسية كبيرة، حيث يشترط لتنفيذ بنوده أن يعتمد مشروعه من طرف البرلمان، وهذا الإعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياساتها المالية والإقتصادية بصفة عامة وقانون المالية يكون المرآة العاكسة لها.

ومن الأهميات السياسية المتعاظمة لقانون المالية كونه يمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على إستقراره فتوجد علاقة وثيقة بين قانون المالية والبرلمان، فقد ظهر قانون المالية أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لإندثاره.

وعليه يمكن القول أنّ قانون المالية يعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما يعني قانون المالية أيضا السلطة السياسية التي إرتضاها المجتمع لنفسه.

2– خصائص ومميزات قانون المالية[3].

بإعتبار قانون المالية أداة لتنفيذ برنامج الحكومة، فيكون له بذلك جملة من الخصائص مستمدة من خصائص الميزانية العامة أهمها:

1– زين العابدين ناصر، الإيرادات والنفقات العامة، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1996، ص 705.

2– عبد الحفيظ عبد الله – عرفات إبراهيم التهامي، التشريعات الإقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997. ص 242.

3– خير الدين بنون – مختار عصماني، قانون المالية كآلية لتخل الدولة في الإقتصاد في ظل تبني الجزائر لإقتصاد السوق، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ميلة ، العدد الثالث، جوان 2016، ص 73.

- قانون المالية عملية سياسية:

حيث أنه لا يعتبر عملية تشريعية فحسب، وإنما يعبر عن النظام المالي للدولة، وبالتالي سياستها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، بإعتباره ترجمة رقمية مالية لمجموعة الأهداف التي تسعى الحكومة إلى بلوغها، فهو إذا بنك للمعلومات وجزء من خطة مالية شاملة.

- قانون المالية عملية تقديرية تنبئية:

فهو مجرد تقديرات وتوقعات لنفقات وإيرادات الدولة خلال السنة المقبلة، وذلك بالإستناد على عمليات حسابية لجميع الأعباء والموارد المتوقعة خلال السنة وتحليلها ضمن ميزانية الدولة، لتسهيل المقارنة بينها بهدف الوصول إلى توازن مضبوط.

أو هو بمثابة بيان مقارن يسمح بتحديد إستراتيجية الدولة في مختلف الميادين عن طريق إجراء مقارنة بين النفقات والإيرادات المدرجة فيه، وذلك بغرض معرفة ما إذا كان هناك توازن أو فائض أو عجز في ميزانية الدولة، وبعبارة أخرى هو وسيلة تساعد على توقع أنسب الظروف للتوازن الإقتصادي العام عن طريق إتخاذ القرارات المناسبة، ووضع التقديرات والتنبؤات الإستراتيجية الملائمة التي تتدخل بها الدولة لتصحيح الإختلالات الممكنة.

-قانون المالية عملية ترخيصية:

بإعتباره الوجه القانوني للميزانية العامة، بحيث لا يمكن تنفيذها من طرف الحكومة كما سبق ذكره، إلا إذا رخص لها البرلمان ذلك عن طريق قانون المالية، بإعتباره مجالا أصيلا من المجالات المحددة والممنوحة دستوريا إلى السلطة التشريعية.

ولعل ما يثبت أن قانون المالية هو عبارة عن رخصة برلمانية، ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابقة الذكر " يقر ويرخص قانون المالية .... ".

- قانون المالية عملية سنوية ودورية:

ذلك، لأنه يوضع في الأصل ليسري خلال سنة مالية واحدة حسب ما نصت عليه أيضا المادة الثالثة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم " بالنسبة لكل سنة مدنية"... ، وعليه يقتضي المنطق أن يتكرر كل سنة في نفس الفترة خلافا للتشريعات الأخرى، إلا أنه قد يطرأ على فترة نفاذه بعض الإستثناءات بحيث قد يمتد لأكثر من سنة، وعندها يكون قانون المالية الثاني نافذ لأقل من سنة، هذا ما يعرف بالإستثناء الوارد على مبدأ السنوية الذي يحكم الميزانية العامة.

يذكر أن إقرار خاصيتي السنوية والدورية كمبدئين يحكمان الميزانية العامة ومنه قانون المالية قد فرضتهما عدة أسباب موضوعية أهمها:

- تقديم النفقات والإيرادات لأكثر من سنة، سيصعب على السلطة التشريعية مراقبة السلطة التنفيذية، كما أن تقديمها في عدة مرات خلال السنة من شأنه أن يشغل كل من الحكومة والبرلمان عن المهام الأخرى، فطول المدة لأكثر من سنة قد يقلل من أهمية دور البرلمان ويعزز دور السلطة التنفيذية.

– إن الإعتماد على تقديرات تفوق السنة قد يؤثر على دقة البيانات، لأنه كلما طالت الفترة زاد أثر التقلبات والتغيرات الإقتصادية والمالية عليها فيما تتعلق بالمستوى العام للأسعار، كما أن قصر الفترة يقتضي إدماج عامل جديد في التقدير والمتمثل في أثر التقلبات الموسمية، مما يحتم في كل مرة الرجوع إلى البرلمان لتصحيح هذه الإختلالات[1].

ثانيا: إجراءات إعداد وتحضير مشروع قانون المالية

خلافا للمراحل التي يمر بها أي مشروع قانون، فإن عملية تحضير مشروع قانون المالية هي جد متميزة، فهي تتصف بطول مدتها وبطابعها المعقد، حيث غالبا ما تستغرق سنة بأكملها.

كما تختلف المراحل والإجراءات المتبعة في إعداده عن تلك المطبقة في تحضير وإعداد مشاريع القوانين الأخرى، بالرغم من تولي نفس الجهة عملية الإعداد.

يمر مشروع قانون المالية للسنة بعدة خطوات قبل أن يكتسب الصيغة النهائية التي يعرض بها على مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويمكن تقسيمها إلى مرحلتين مهمتين مرحلة التحضير الإداري والتحكيم (I)، مرحلة المصادقة الحكومية (II).

I– مرحلة التحضير الإداري والتحكيم

تتم على مستويين، التحضير على مستوى وزارة المالية والقطاعات الوزارية الأخرى من خلال تحضير الإطار العام لمشروع قانون المالية على مستوى وزارة المالية، وتحضير ميزانية القطاعات الوزارية والهيئات المتخصصة (1)، يليه تجميع هاته الأخيرة – المشاريع التمهيدية لميزانية القطاعات الوزارية والهيئات المتخصصة – لدى وزارة المالية لدراستها ومناقشتها (2).

1– التحضير على مستوى وزارة المالية والقطاعات الوزارية الأخرى.

على مستوى وزارة المالية يتم إعداد تقرير موجه إلى مجلس الحكومة (التقرير التوجيهي)، من قبل مختلف المديريات التابعة لوزارة المالية[2] وهي المديرية العامة للضرائب[3]، المديرية العامة للجمارك، المديرية العامة للأملاك الوطنية، المديرية العامة للتقدير والسياسات[4]، المديرية العامة للميزانية[5]، والتي تتولى إعداد تقارير مع مختلف الهيئات – البنك المركزي، المجلس الإقتصادي

---

[1]– محمد عبد المؤمن، مرجع سابق، ص35 .

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 07–364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر العدد 75 المؤرخة في 22 ديسمبر 2007.

[3]– تتولى المديرية العامة للضرائب إعداد تقرير تفصيلي عن موارد الدولة بالتنسيق مع المديرية العامة للجمارك ومديرية أملاك الدولة طبقا للمادة الخامسة من المرسوم نفسه.

[4]– تكلف المديرية العامة للتقدير والسياسات بإعداد تقرير عن التوقعات المتعلقة بالإقتصاد الكلي وذلك لوضع قانون المالية ضمن الإطار الكلي للإقتصاد وذلك بالتنسيق مع بنك الجزائر، المجلس الإقتصادي والإجتماعي وفقا للمادة الثانية من المرسوم نفسه.

[5]– تقوم المديرية العامة للميزانية بإعداد تقرير حول توقعات الإنفاق للسنة المقبلة آخذة بعين الإعتبار ماتم إقراره في السنوات الماضية طبقا للمادة الثالثة من المرسوم نفسه.

والإجتماعي - خلال الأشهر الأولى من كل سنة (من شهر جانفي إلى شهر مارس) ثم تقدمها في الأخير إلى وزير المالية، ليتم صياغتها في شكل تقرير يوجه لمجلس الحكومة، يتناول مختلف الإقتراحات الممكنة والمتعلقة بالتوجهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة، وذلك مراعاة مع السياسة الإقتصادية والبرامج المالية المسطرة من قبل الحكومة.

يدرس إجتماع مجلس الحكومة التقرير المذكور ويتم خلاله:

- مناقشة التقرير بصفة معمقة بين وزير المالية بوصفه المعد له وبين باقي الوزراء .

- الخروج بتوجيهات وتعليمات ستشكل الإطار العام الذي سيوجه الأشغال عند إعداد قانون المالية في المراحل اللاحقة.

- تحديد المجلس للقطاعات ذات الأولوية في قانون المالية للسنة المقبلة.

بعد تحديد الإطار العام من طرف الحكومة وذلك بإختيار الخطة المالية المتمثلة في إقتراح الإمكانيات الواردة في مجال النفقات، وبالنظر إلى حجم الجباية البترولية مثلا ونسبة العجز، يقوم وزير المالية ممثلا بقسم تلخيص الميزانية التابع للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية[1] مع نهاية شهر مارس من كل سنة بإرسال المذكرة المنهجية إلى كافة الوزارات والهيئات المتخصصة مثل رئاسة الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري ... والولايات، يكون أساسها تعليمات وتوجيهات مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول، حيث تدعوهم فيها الوزارة إلى الإدلاء بإقتراحاتهم فيما يخص تحضير مشاريع ميزانياتهم للسنة المقبلة وإرسالها في خمس (05) نسخ لمصالح وزارة المالية مذكرة إياهم بالأهداف العامة لميزانية السنة المقبلة، وبالتالي تقوم كل وحدة بإعداد إحتياجاتها للسنة المقبلة إستنادا إلى نفقاتها في السنة المالية السابقة، بدءا بتبليغ محتوى المذكرة إلى الهيئات والمديرات، وكذا المؤسسات التابعة لها على مستوى الولايات، بمعنى إنطلاق عملية تقدير النفقات على مستوى الوحدات الإدارية المصغرة التابعة لكل وزارة، وعند الانتهاء من ذلك تسلم هذه الهيئات للوزارات الوصية الوثائق الخاصة بميزانياتها التقديرية والمرفقة بالتقارير التبريرية وهذا إنطلاقا من الثلاثي الثاني من كل سنة، فتقوم بدراستها وتحليلها والتأكد من تطابقها مع التعليمات والتوجيهات المرسومة في المذكرة التوجيهية من طرف الحكومة. وفي هذا الإطار قد يحدث خلاف بين هذه الهيئات والإدارة المركزية الوصية في تقدير الإحتياجات المالية، وهنا يلجأ إلى التحكيم الداخلي (Arbitrage interne) بغرض فض هذا التزاع، إما بتثبيت هذه الأرقام الواردة في التقديرات، أو تخفيضها وذلك بالتشاور مع المصالح المعنية.

وبعد ذلك يتم تجميع كافة التقديرات على مستوى الوزارة الوصية لتوحيدها وتنسيقها، وبعد مناقشتها ودراستها تضاف إليها تقديرات الإدارة المركزية" الوزارة المعنية"، وتوضع في شكل مشروع وزاري يطلق عليه تسمية " الميزانية التمهيدية للوزارة"، يرفق بتقرير تبريري خاص بها يرفع إلى وزير القطاع الذي يوقعه، ثم يعيد إرساله إلى قسم تلخيص الميزانية التابع للمديرية العامة للميزانية بوزارة المالية مرفق بالمستندات التي تبرر الإعتمادات المطلوبة.

[1]- المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية السابق الذكر .

2- مناقشة إعتمادات القطاعات الوزارية على مستوى وزارة المالية.

تجمع المشاريع التمهيدية لميزانية القطاعات الوزارية والهيئات المتخصصة لدى وزارة المالية خلال الفترة الممتدة من نهاية الثلاثي الثاني وبداية الثلاثي الثالث[1]، فيتم على مستوى وزارة المالية" المديرية العامة للميزانية " دراسة مشروع الميزانية الخاص بكل قطاع وزاري أو هيئة متخصصة للتأكد من مطابقتها للتعليمات والتوجيهات الواردة في المذكرة التوجيهية، وعليه إمكانية إدخال تعديلات وإضافات على البعض منها.

بعد ذلك يعاد المشروع إلى الوزارة أو الهيئة المعنية للإطلاع على التعديلات أو الإضافات التي تم إدخالها، كما قد يطلب من هذه الأخيرة الوثائق المبررة لبعض الأرقام التي وردت في تقديراتها.

وبداية من منتصف أفريل إلى غاية جوان من كل سنة تعقد عدة إجتماعات تنسيقية بمقر وزارة المالية، تجمع مختلف الوزارات المعنية بالمكلفين بتقدير الميزانيات، أي الخبراء على مستوى وزارة المالية، وهذا من أجل إعداد مشروع أولي للميزانية، وكذا تبرير ما جاء في تقديراتهم، كما يتم خلال هذه الإجتماعات تحليل ومناقشة كل النفقات المقترحة بهدف تثبيتها أو تخفيضها أو رفضها، وفي حالة نشوب خلاف يتم فضه حسب درجة أهميته، أي إما على مستوى نائب المدير المكلف بالقطاع أو على مستوى مدير الميزانية أو المدير العام للميزانية[2]، وقد يصل إلى مستوى الوزير الذي يكون له دور فعّال في حل هذا التراع وإقناع القطاعات الوزارية الأخرى في التراجع عن مواقفها محل الاختلاف.

تجدر الإشارة أنه عمليا يمكن تصور ثلاثة فرضيات قد تنشأ عند مقارنة تقديرات الوزارات المعنية والهيئات المتخصصة، وما تود الحكومة ممثلة بوزارة المالية إدراجه في مشروع قانون المالية النهائي، وتتمثل فيمايلي:

1-عندما يكون إجمالي النفقات المتوقعة يقل عن الإيرادات المتوقعة.

2-عندما يكون إجمالي النفقات المتوقعة مطابق للإيرادات المتوقعة.

3-عندما يكون إجمالي النفقات المتوقعة يفوق الإيرادات المتوقعة.

ولعل الحالة الأخيرة هي التي قد تصعب من مهام وزارة المالية في حل هذا الإشكال، فإما أن تحاول إقناع القطاعات الوزارية الأخرى بتخفيض جزء من نفقاتها إلى القدر الذي تتوازن فيه الإيرادات المتوقعة مع النفقات المتوقعة أو تتعدى فيه الأولى الثانية، إلا أنه عادة ما يقابل هذا المسعى بإصرار الجهات الأخرى على مواقفها وتثبتها بمقترحاتها، وإما أن تلجأ إلى الإقتراض العمومي، إلا أن هذا الإجراء لا يعتبر حلا نهائيا للمشكل بل هو مجرد تأجيل له، وذلك من جراء الفوائد التي ستتولد عنه، والتي ستزيد من حجم الأعباء العامة، وتثقل كاهل ميزانيات السنوات القادمة.

---

[1]- المادة 18 من قانون المالية لسنة 1978 حددت تاريخ إيداع الإقتراحات المتعلقة بميزانية التسيير لدى وزارة المالية قبل 15 ماي من كل سنة، كما حددت أجل إيداع تلك المتعلقة بميزانية التجهيز قبل الفاتح من جوان من كل سنة ، تجدر الإشارة أنه لا تحترم هذه المواعيد عمليا.
القانون 77 /02 المؤرخ في 1977/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1978 ، ج.ر العدد 83 المؤرخة في 31 ديسمبر 1977.

[2]- محمد عبد المؤمن، مرجع سابق، ص129 .

وأخيرا، قد تسعى وزارة المالية إلى البحث عن إيرادات جديدة، وذلك إما بالرفع من معدلات الضريبة، ومنه توسيع الوعاء الضريبي أو اللجوء إلى الإصدار الجديد، وفي كلتا الحالتين هناك عواقب وآثار سلبية سواء على المواطن البسيط (آثار اجتماعية)، أو على الإقتصاد الوطني نظرا للإرتباط الوطيد بين حجم الكتلة النقدية والمستوى العام للأسعار.

II- مرحلة المصادقة الحكومية

يقول Jean Claud martinez أن إعداد الميزانية لعبة إدارية بممثلين وتدخل حكمين[1]، الوزراء المنفقون يتحاورون مع وزير المالية تحت تحكيم الوزير الأول ورئيس الدولة[2]، فرئيس الجمهورية والوزير الأول يلعبان دورا مهما في تحضير مشروع قانون المالية خلال عرضه على مجلس الحكومة أولا (1)، ثم مجلس الوزراء ثانيا (2).

1- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على مجلس الحكومة.

تقوم وزارة المالية بضبط صياغة أولية للمشروع التمهيدي لقانون المالية، ثم ترسله إلى الأمانة العامة للحكومة[3]، هاته الأخيرة تتلقى المشروع التمهيدي لقانون المالية محررا باللغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية مرفوقا بعرض الأسباب من وزارة المالية، وبناءا على ذلك تقوم بتوزيع النص على أعضاء الحكومة وكذا بعض الهيئات المختصة لإبداء رأيها فيه، وبعد ذلك تتلقى الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة وكذا الهيئات الأخرى، ولها في ذلك أن تعقد إجتماعات عمل مع وزارة المالية والهيئات المعنية وذلك من أجل التحقق من مدى إنسجام المشروع التمهيدي لقانون المالية مع غيره من النصوص القانونية السارية المفعول، وكذا ضبط صياغة محكمة له وفقا للتقنيات المعتمدة في هذا المجال.

وبناءا على نتائج الإجتماعات وتحت إشراف الأمانة العامة للحكومة تقوم وزارة المالية بضبط صياغة نهائية له، بعد ذلك يقوم الأمين العام للحكومة بإقتراح تسجيل نص المشروع التمهيدي لقانون المالية في جدول أعمال إجتماع الحكومة[4].

يقوم وزير المالية عند إجتماع مجلس الحكومة بتقديم تقرير عن هذا المشروع مع التوضيحات اللازمة، بعد ذلك يفتح النقاش ليقدم الوزراء توضيحاتهم ومبرراتهم بشأن الإعتمادات المالية التي تقدمو بها والدفاع عن الأرقام المدونة في الميزانية التابعة لقطاعاتهم، وكذا البث في الإشكالات التي لم ينجح وزير المالية

1- **Jean-Claude Martinez et pierre dimalta, Droit Budgétaire, 3eme édition, Edition litec, Paris, 1999, P109.**

2 - **Jean Francois Picard, finances publiques, Edition litec, Paris, 1989, P71.**

3- أنشأت الجزائر هيكل الأمانة العامة للحكومة الذي شهد تطورات جراء التغيرات التي عرفتها أجهزة الإدارة المركزية وهياكلها، حيث أنشئ منصب أمين عام للحكومة سنة 1962 ، ثم ألغي وعوض بمنصب أمين عام لرئاسة الجمهورية 1964 ، وفي نفس السنة أستحدثت المديرية العامة للتشريع برئاسة الجمهورية، وفي سنة 1966 أعيد منصب الأمين العام للحكومة، وفي سنة 1977 أستحدث جهاز الأمانة العامة للحكومة وبصفة دائمة، ولقد أسندت لهذا الجهاز وظيفة صياغة نصوص مشاريع القوانين نظرا للإمكانيات والوسائل التي يتوفر عليها.

4- يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 05.

في فضها، والتي لم يتم الفصل فيها أثناء جلسات التحكيم، وهنا يظهر دور الوزير الأول أثناء تحضير قانون المالية فتعد هذه الفرصة مناسبة للوزير الأول لتقديم توجيهاته وفرض رؤيته بشان ظروف وكيفيات الإنفاق العام[1]، بوصفه" الوزير الأول " محكما ومسؤولا عن السياسة الميزانية التي إختارها[2].

إن الحديث عن دور الوزير الأول في عمليات التحكيم لا يستند إلى أي نص قانوني في ظل غياب نص يحدد كيفيات تحضير قانون المالية، والأجال المتعلقة بكل مراحله، وتحديد دقيق لكل المتدخلين وضبط صريح لعملية التحكيم.

2- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على مجلس الوزراء.

بعد إجتماع مجلس الحكومة يتولى وزير المالية أثناء مناقشة النص إدخال التعديلات التي قد تم إحداثها، ليرسل بعد ذلك إلى مصالح الوزارة الأولى – الأمانة العامة للحكومة-، هذه الأخيرة تطبيقا لما جاء في نص المادة (136) الفقرة الثالثة من الدستور[3] تقوم بإرسال المشروع التمهيدي لقانون المالية إلى مجلس الدولة لأجل إبداء الرأي فيه قبل عرضه على مجلس الوزراء، وذلك بعد تحرير نصه في شكل مواد وإرفاقه بعرض الأسباب ووضعه في الصيغة القانونية النهائية، ويهدف المؤسس الدستوري من خلال هذا الإجراء تمكين مجلس الدولة من الرقابة المسبقة على النصوص القانونية بإعتباره مستشارا للحكومة، وذلك لإعماله الرأي على مشروع قانون المالية التمهيدي من الجانب الشكلي والموضوعي، وذلك من خلال مراعاة القواعد الإجرائية وقواعد الإختصاص ومبدأ تدرج القوانين، كما تمتد رقابته النوعية إلى نوعية مشروعية النص القانوني والذي يتعلق من الناحية الشكلية بهيكل النص وترابط مواده وتسلسلها ومدى سهولة النص ووضوحه وبساطته، أما من الناحية الموضوعية تتعلق بمدى مطابقة مشروع قانون المالية التمهيدي لروح القانون بمفهومه الواسع.

ليتم بعد ذلك عرضه على مجلس الوزراء[4] برئاسة رئيس الجمهورية مرفقا بالمستندات التوضيحية لمناقشته بشكل عام أين يأخذ صفة مشروع القانون بعد الموافقة عليه في مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية، وهنا تظهر أهمية ومكانة رئيس الجمهورية وحجم السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها خلال إجرائه لعملية التحكيم بإعتباره آخر هيئة لفض النزاع، أين يتولى الوزير الأول عرض الخطوط العريضة لمشروع

---

[1]- على سبيل المثال جاء في التعليمة الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 13 جويلية 2008 والموجهة إلى أعضاء الحكومة مايلي:" .... وفي كل الأحوال أحيطكم علما بأن دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2009 سيكون موضوع مساهمتي المباشرة، إلى جانب السيد وزير المالية من أجل السهر على مايلي:

أ- التحلي بيقظة أكبر في التقيد بتعليمات السيد رئيس الجمهورية بما في ذلك تسيير البرنامج الخماسي.

ب- الإستجابة لحاجات السكان بشكل أفضل.

ج- وضع حد للتماطل في تسجيل المشاريع العمومية وتسييرها ....."

[2]- محمد عبد المؤمن، مرجع سابق، ص131 .

[3] – تنص المادة 136 الفقرة الثالثة من الدستور على مايلي:" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"

[4]- يعرفه الفقيه AFERIEREL مجلس الوزراء بأنه: " لجنة مؤلفة من الوزراء يجتمعون ويتذاكرون مشتركين، وأن هذه الهيئة الجماعية هي التي تحدد سياسة الحكومة العامة" .

– أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ السياسية العامة، الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008 ، ص 474 .

القانون، كما يمكن لرئيس الجمهورية طلب توضيحات من قبل وزير المالية، ليقدم بعد ذلك الرئيس توجيهاته وتوصياته الرامية إلى تحقيق تنفيذ فعال ومثمر لما تم إقراره بموجب مشروع قانون المالية، فتكون بذلك هذه المرحلة هي آخر مرحلة في مسار تحضير قانون المالية وذلك قبل إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني لإقراره وفقا للشروط القانونية المحددة في الدستور والقوانين العضوية ومختلف النصوص القانونية الأخرى.

الفرع الثاني

إيداع مشروع قانون المالية للسنة

يعني عرض مشروع قانون المالية من قبل الحكومة على البرلمان إتاحة الفرصة والمناسبة له للإطلاع عليه ومناقشته والمصادقة عليه، لكن إيداعه مكتب الغرفتين محاط بمجموعة من الشروط والإجراءات التي تحكم قبوليته وتميزه عن باقي النصوص التشريعية الأخرى.

إن هذه الإجراءات تجد أساسها في القانون 84-17 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية وبالضبط في مواده (67)، (68)، أهمها يتعلق بالأجال (أولا)، وبالشكل القانوني (ثانيا).

أولا: خاصية الآجال

يعتبر عامل الوقت مؤشرا ضروريا يتحكم في العمل البرلماني، ويحكم بالتالي التدخل البرلماني في المادة المالية، فإحترام آجال إيداع نصوص مشاريع قوانين المالية للمناقشة والتصويت عليها أصبح مركز إهتمام الإجراءات التشريعية، لكن تمادي الحكومة في تأخير إيداع نص المشروع قد يشكل عائقا لعمل أعضاء البرلمان سواء داخل اللجان البرلمانية أو بالجلسات العامة (I).

وقد يزيد من حدة المشكل غياب إجراءات زاجرة للتأخير الحكومي للمشروع، لكن في التعامل مع التأخير يميل ميزان القوى لصالح الحكومة في غياب أي نص قانوني ينظم الموضوع (II).

I- آجال الإيداع وإنعكاساتها

إن مسألة وجود آجال لإيداع مشروع قانون المالية المقدم إلى البرلمان ليست موجودة في جميع الدساتير بل هي كيفية إجرائية وجدت في النظام الفرنسي، في النظام الجزائري لم يقر المشرع الدستوري الجزائري نظاما لإجال الإيداع في نص الدستور[1]، ولم يعلن صراحة تاريخا محددا لإيداع مشروع قانون المالية، لكن القانون 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية وضع بشكل دقيق آجالا للإيداع (1)، لكن وجود آجال محددة لإيداع مشروع قانون المالية يثير العديد من المصاعب والإنعكاسات خاصة عندما يتم تجاوز الآجال من طرف الحكومة (2).

1- تحديد أجال إيداع مشروع قانون المالية للسنة.

[1]- نفس الأمر ينطبق أيضا على دستور 1996 من حيث تحديد تاريخ لإيداع مشروع قانون المالية.

إن تحديد إطار زمني لإيداع مشروع قانون المالية لم يطرح في القانون 84-17 في نسخته الأولى، وإنما أشار فقط إلى الإجراءات التي يجب إتخاذها في حالة عدم المصادقة على قانون المالية عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة وفقا للكيفيات الواردة في نص المادة (69) منه.

إنطلاقا من هذا الأساس فإن إيداع مشاريع قوانين المالية في تلك الفترة كان في تواريخ متباينة[1]، لكن هذا الأمر تم ضبطه بموجب القانون 89-24 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية بموجب المادة (67) منه[2]، وحدد يوم 30 سبتمبر للسنة التي تسبق السنة المالية المعتبرة كآخر أجل لإيداع مشاريع قوانين المالية.

تاريخ 30 سبتمبر إذن هو تاريخ محدد موكول للسلطة التنفيذية لإيداع مشروع قانون المالية، فالحكومة إذن هي صاحبة القرار في إيداع مشروع قانون المالية حيثما أرادت ومتى شاءت، مادام أنه لا الدستور ولا القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم يضع قيود قانونية تفرض على الحكومة الإلتزام بالآجال المحددة، كما تجدر الملاحظة أن مشروع قانون المالية حسب المادة (67) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم وخلافا للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 في مادته (39) " يودع" ولا " يوزع " distrbiuer [3] مما يعني أن أغلب أعضاء البرلمان لا يحاطون علما بهذا المشروع، لذلك لا يجب الإقتصار على الإيداع فقط بل يجب توزيعه حتى يتمكن أعضاء البرلمان من الإطلاع عليه وتدقيق الدراسة فيه.

إن النص على ضرورة إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في الآجال القانونية يختلف وواقع الوضع المتأخر له، فتماطل الحكومة أفرز ممارسة عكسية تتجلى في تأخير إيداع مشروع قانون المالية لدى البرلمان، حتى إنه ليخيل لدى المتتبع لتواريخ إيداع مشروع قانون المالية أنه أمام عرف دستوري يجبر على هذا التأخير، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

مشاريع قوانين المالية	تاريخ الإيداع لدى المجلس الشعبي الوطني	وضعيته

[1]- فعلى سبيل المثال مشروع قانون المالية لسنة 1985 تم ايداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني في بداية الأسبوع الأول من شهر ديسمبر، و بدأ المجلس الشعبي الوطني دراسة هذا المشروع بتاريخ 16 ديسمبر 1984.

[2]- القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 01 المؤرخة في 03 جانفي 1990.

تنص المادة 67 من القانون 89-24 على مايلي:" يضم مشروع قانون المالية المودع في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر ......"

[3]- **Article 39 "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 d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances ...... "**

1992	أكتوبر 1991	متأخر عن الموعد القانوني
1993	ديسمبر 1992	متأخر عن الموعد القانوني
1998	4 أكتوبر 1997	بتأخير 4 أيام
2000	14 أكتوبر 1999	بتأخير 14 يوم
2001	16 أكتوبر 2000	بتأخير 16 يوم
2006	8 أكتوبر 2005	بتأخير 8 أيام
2010	19 أكتوبر 2009	بتأخير 19 يوما
2011	3 أكتوبر 2010	بتأخير 3 أيام
2016	14 أكتوبر 2015	بتأخير 14 يوم
2018	12 أكتوبر 2017	بتأخير 12 يوم

المصدر: وزارة العلاقات مع البرلمان http://www.mrp.gov.dz

تسمح لنا معطيات الجدول أعلاه بإبداء الملاحظات التالية:

- إن التأخير يعتبر إجراء متعارفا عليه بإختلاف الفترات التشريعية، إذ أن تقديم مشاريع قوانين المالية في الآجال المحددة لا يتم إحترامها من قبل الحكومة.

- أن الآجال القانونية لإيداع مشاريع قوانين المالية بعيدة على أن يتم إتباعها، فأغلب مشاريع قوانين المالية تم إيداعها خارج الآجال القانونية، فتفحص قوانين المالية الصادرة بعد القانون 89-24 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية يظهر عدم مراعاة هذا الإطار الزمني. إن عدم إحترام هذا الأجل في فترة التسعينات يعود إلى عدم الإستقرار السياسي الذي كانت تشهده الجزائر والوضعية المالية الصعبة التي كانت تعيشها، ولكن هذه الظروف لم تكن قائمة في سنوات 2000 إلى 2016 مما يعكس لا مبالاة الحكومة، فمشروع قانون المالية بما يحتويه من بيانات وأرقام ونظرا للعامل التقني يحتاج إلى وقت كاف لمناقشته ودراسته دراسة مستفيضة تمكن أعضاء البرلمان من التدقيق في بنود المشروع.

2- إنعكاسات التأخير في تجاوز الآجال.

إن عدم إلتزام الحكومة بالآجال القانونية المحددة لإيداع مشروع قانون المالية يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر فيه، ويعد مساسا خطيرا بصلاحية الجهاز التشريعي، لأنه يتعلق بقانون يتدخل في مختلف جوانب أنشطة الدولة ويتطلب مناقشات مستفيضة لوثيقة حساسة [(1)].

- فالإيداع المتأخر للوثيقة المالية ينعكس سلبا على عمل اللجان وخاصة لجنة المالية والميزانية، مما ينعكس بالتالي على مناقشة المشروع في الجلسات العامة، أي على أهمية العمل التحضيري الذي يسمح لمجموع أعضاء البرلمان للتجاوب مع وثيقة تتميز بتعقدها وتقنية مضمونها، كما ينعكس التقديم المتأخر لمشروع قانون

[1]- نادية نويوي، حدود السيادة المالية للبرلمان في التشريع المغربي – نموذج مشاريع قوانين المالية–، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2005-2006، ص 28.

المالية كذلك على أجندة أعضاء البرلمان الملقى على عاتقهم مسؤولية دراسة وإقتراح تعديلات في الآجال المحددة قانونيا[1].

– الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية يخل بالسير العادي لفحص ومناقشة الوثيقة المالية، ولا شك أن لهذا التأخير إنعكاسات سلبية على العمل البرلماني، حيث يشكل عامل إختلال وإضطراب ينافي الأهمية والجدية التي يفترض أن تطبع عملية دراسة أهم وثيقة تتعلق بالحياة الإقتصادية والإجتماعية للبلاد، هذه الإنعكاسات تطال عمل اللجان البرلمانية وخاصة لجنة المالية كما تطال عملية النقاش في الجلسة العامة[2].

– عدم إحترام الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون المالية يحد من التدخل البرلماني في المادة المالية، في ذلك إشارة واضحة لتحكم الحكومة في الوقت الممنوح لأعضاء البرلمان وبذلك تخضعهم على العمل في ظروف لا تتماشى مع أهمية محتوى قانون المالية.

– وفي الأخير إن الوضع المتأخر لمشروع قانون المالية مهما كانت أسبابه يؤدي إلى إضطراب العمل البرلماني ما لا يتماشى مع مصداقية وحجم الوثيقة التي لها إنعكاسات على الحياة الإقتصادية والإجتماعية للدولة.

II– جزاء الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية.

رغم التنصيص على آجال إيداع مشروع قانون المالية وتحديدها بشكل دقيق في القانون 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، إلا أن سمة تجاوزها وعدم إحترامها بقيت سائدة ومستمرة بإستمرار الوضعية التي تحكم العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، ومسألة عدم إحترام آجال الإيداع من طرف الحكومة هي مسألة عامة تنطبق على العديد من الأنظمة، وبما أن قانون المالية للسنة يكتسي أهمية بالغة لأنه يتحكم في مصير الدولة والمجتمع طيلة سنة كاملة، كان من الضروري إيجاد علاجات وجزاءات للحد من هذه الظاهرة المتمثلة في تجاوز أجال الإيداع.

إن الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية السنوي لا يعتبر مسألة شكلية[3]، بل يكتسي صبغة جوهرية تسبب إضطرابا في مسار إعتماد الميزانية. ويمكن إعتباره عقابا للعمل البرلماني وإنتقاصا من فعاليته، وبذلك يمكن التساؤل عن العقوبات وطبيعة الإجراءات التي يمكن إتخاذها في حالة عدم إحترام الآجال **(2)**؟ بل والتساؤل عن وجود العقاب من عدمه في مثل هذه الحالات **(1)**.

1– مسألة وجود الجزاء.

مايجب ملاحظته في هذا المقام أنه لا يوجد أي نص دستوري أو قانوني يمكن البرلمان من الحيلولة دون تجاوزات الحكومة، فلا الدستور ولا القانون 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية ينصان على أليات

1– نادية نويوي، مرجع سابق، ص **28**.

2– عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة فضالة، المغرب، ص **304–305**.

3–Abdelkbir fikri , le parlement Marocain et les finances publiques, **Thèse de doctorat d'état**, **Université Hassan II**, **Casablana**, **Maroc**. **1984**. **p 15**.

للعقاب على الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية من قبل الحكومة، ونفس الأمر ينطبق على القانون العضوي 16-12[1] الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة، وكذا النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان. وهذا من المفارقات التي يتميز بها النظام القانوني الجزائري في ميدان المالية العامة، حيث توفر النصوص الدستورية والقانونية الأجواء الملائمة والحماية اللازمة للحكومة عند عدم التصويت على قانون المالية في نهاية السنة المالية ببسب التأخير في الإيداع، حيث تستغني عن ترخيص السلطة التشريعية وتبدأ في تتنفيذ قانون المالية.

2- آليات تفعيل الجزاء.

لمعرفة الآليات التي يتم إتخاذها في حال التأخير في وضع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لا بد من إستحضار القانون المقارن.

الدستور الفرنسي لسنة 1958 نص على إتخاذ بعض الإجراءات في حال تقصير الحكومة في ما يخص تقديم المشروع في الآجال القانونية، إذ تنص المادة (47) من الدستور الفرنسي في الفقرة الرابعة على أنه عند عدم إيداع قانون المالية المحدد لموارد وتكاليف السنة المالية في الوقت المناسب لكي يتم إصدار الأمر بتنفيذه قبل بداية السنة المالية، فإن الحكومة تطلب من البرلمان عن طريق الإستعجال الإذن بتحصيل الضرائب، وتحدد بمرسوم الإعتمادات التي لها إرتباط بالمصالح التي تم التصويت عليها.

كما تنص المادة (45) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة2001 [2]على آليتين يمكن من خلالهما تجاوز الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية:

يمكن للحكومة قبل 11 ديسمبر أن تطلب من الجمعية الوطنية التصويت على الجزء الأول من قانون مالية السنة، وقد تم إتباع هذه الإجراءات عند الوضع المتأخر لمشروع قانون المالية لسنة 1963.

إذا لم يفيد الحل الأول ولم ينفذ طبقا للفقرة الأولى، للحكومة أن تضع أمام الجمعية الوطنية مشروع قانون مالية خاص يرخص لها بتحصيل الموارد إلى حين التصويت على قانون مالية السنة.

هذه الإجراءات التشريعية والدستورية الزاجرة تجعل الحكومة تحترم الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون المالية.

إن إحجام الحكومة عن تقديمها لمشروع قانون المالية في الآجال المحددة طبقا للنص القانوني، قد يضع الهيئة السياسية في موقف حرج، وبالتالي لا مناص لها من قبول مشروع قانون المالية في الأجل المحدد له، والإسراع في مناقشته دون إعطاء أدنى أهمية لفحوى وجدية المناقشة أو التمسك بالوقت الكافي للتدقيق في بنود المشروع من قبل أعضاء البرلمان، وهو الأمر الذي يتعذر معه إجراء التصويت في أجله المحدد، الشيء الذي

1- القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

2 -**loi organique N 692-2001 du 1er Août 2001 relative aux lois de finance , le journal officiel. N° 177 du 2 Août 2001.**

يعطي الفرصة للحكومة لاستخدام المادة (138) من الدستور وتكون عندئذ في حل من عملية التصويت على مشروع قانون المالية.

ثانيا: الشكل القانوني لمشروع قانون المالية للسنة

بالإضافة إلى ماجاء به القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم في مادته (67) على أن مشروع قانون المالية يجب أن يودع مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، يتسم قانون المالية بخصائص أخرى تميزه أيضا عن باقي النصوص التشريعية الأخرى، وهي ضرورة وضع محتواه وفق الشكل المحدد في المادة (67) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية (I)، كما يرفق هذا المشروع بمجموعة كبيرة من الوثائق التفسيرية التي تهدف إلى إعلام البرلمان بالأوضاع الإقتصادية والمالية للدولة، وكذا فهم أحسن للخيارات الميزانية للحكومة (II).

I - محتوى مشروع قانون المالية للسنة.

قانون المالية للسنة وثيقة واحدة تشمل على جزئين يتعلق الأول يالإيردات ويتعلق الثاني بالنفقات، وتدقق المادة (67) محتوى هذين الجزئين الذي يختلف عنه في القانون 84—17 (1) عن التعديلات المتتالية له من خلال القانون رقم 88-05 [1]، والقانون رقم 89-24 المعدلين والمتممين للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية (2).

1 - في ظل القانون 84-17.

شكل ومحتوى قوانين المالية السنوية في الفترة التي سبقت صدور القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984 عرفت تذبذبا واضحا[2]، أما بعد 1984 تبنى المشرع الجزائري في ظل المادة (67) [3] من القانون 84-17 فكرة تقسيم مشروع قانون المالية للسنة إلى قسمين منفصلين[1]:

---

[1]- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتمم القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 13 جانفي 1988.

[2] - **Mohamed Tahar Bouar**, **La loi de finances en Algérie**, **Thèse du doctorat d'état**, **Université d'Alger**, **2005-2006**, **p 39** .

[3]— تنص المادة 67 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين: ينص القسم الأول منه على الإقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي.

ويقترح القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والإستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للإستثمارات المخططة.

وتقترح في القسم الثاني كذلك: - الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.

- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.

- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة، ويميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام التي لها طابع وقتي ويكتسي كل حكم مقترح لم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما".

يختص الأول بتحديد الأحكام والقواعد المتعلقة بتحصيل الإيرادات وطرق تحديد التوازنات المالية للمخطط السنوي للتنمية، هذا القسم يعتبر الأهم حجما في قانون المالية، حيث يتضمن الأحكام المتعلقة بالجباية وهو قسم يتميز بالتعقيد وصعوبة حصر الأحكام المتضمنة فيه[2]، أما الثاني فيقترح مجموع الإعتمادات المسجلة بإسم الميزانية العامة للدولة لنفقات التسيير أو الإستثمار العمومي، وكذا المبلغ الإجمالي للإستثمارات المخططة، كما يتضمن القسم الثاني الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات لكل ميزانية ملحقة، الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة دون ذكر مبالغها، وهو ماتم تداركه من خلال ذكرها ضمن الملحقات التفسيرية المنصوص عليها في المادة (68) من القانون 84-17 المعدل والمتمم وذلك بتقديم قائمة بأسماء هذه الحسابات ومبالغها، والأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

– فيما يخص الميزانيات الملحقة في قانون المالية الجزائري كانت هذه الميزانيات تتعلق أساسا بقطاع البريد والمواصلات و لقد تم إلغاؤها.

– فيما يخص الحسابات الخاصة بالخزينة: وهي العمليات التي يتضمنها الباب الرابع المتعلق بالحسابات الخاصة بالخزينة، وتتعلق هذه الحسابات التي لا يجوز فتحها إلا بموجب قانون المالية[3] بـ:

- ✓ الحسابات التجارية.
- ✓ حسابات التخصيص الخاص.
- ✓ حسابات التسبيقات.
- ✓ حسابات القروض.
- ✓ حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

– فيما يخص العمليات المالية للدولة: وهي التي تمثل كل الأعمال التي تقوم بها الدولة والتي تترتب عنها مسؤولية الدولة في السنة المالية التي تتعلق بها، ومثالا عن ذلك يمكن ذكر الترخيص للخزينة العمومية بتمويل العجز الناتج عن عمليات إعادة التأمين على أخطار الكوارث الطبيعية المدرج في أحكام المادة (83) من القانون رقم 21/04 المؤرخ في 29-12-2004 والمتضمن قانون المالية لسنة 2005.

---

[1]– أخذ المشرع الجزائري فكرة تقسيم مشروع قانون المالية إلى جزأين إقتباسا من نص المادة 31 من أمر 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي. وأصل تقسيم قوانين المالية إلى جزأين في القانون الفرنسي يعود لأسباب سياسية وقانونية ناتجة عن الممارسة الميزانية التي تكرست مع الإصلاحات المدرجة في أواخر سنة 1948 ، عن طريق" قانون ماكسيما " المؤرخ في 21 ديسمبر 1948 و " قوانين التنمية"، ثم سنة 1956 بموجب المرسوم العضوي المؤرخ في 1956/06/19، ليستقر بها الأمر في إطار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 02 جانفي 1959.

Mohamed Tahar Bouara. op.cit . p 414.

[2]- **Mohamed Tahar Bouara, Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007. p 356. « ... dans la première partie... c'est la partie la plus volumineuse de la loi de finances... cette partie constitue parfois, voir souvent, un dispositif qui restitue une rédaction complexe et qui se caractérise par un style particulie... »**

[3]– المادة 48 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يتم التمييز في القسم الثاني بين الأحكام المؤقتة وتلك الدائمة التي تتضمن إحترام الإطار العام المستقر لقانون المالية كممارسة دورية تعود كل سنة.

2 - في ظل القانون رقم 88-05، والقانون رقم 89-24 المعدلين والمتممين للقانون 84-17.

في ظل القانون 88-05 [1]حافظ المشرع الجزائري على تقسيم مشروع قانون المالية إلى قسمين إثنين مثلما ورد في القانون 84-17، مع إدخال تعديل واحدا في محتوى مشروع قانون المالية يخص القسم الثاني، حيث أصبحت " نفقات الإستثمار" تسمى" نفقات التجهيز"، كما أن " نفقات الاستثمارات المخططة" ألغيت لتحل محلها "النفقات بالرأسمال"، وذلك بسبب تخلي الدولة عن تمويل الإستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية كنتيجة للإصلاحات الإقتصادية، وتجسيدا لما جاء به القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية[2] من عزل للمؤسسة العمومية عن الدولة بإعطائها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة أين أصبحت تحكمها القواعد التجارية.

هذا التعديل نجده أيضا في تعريف قانون المالية السنوي الوارد في المادة 03 من القانون 84-17 الذي أصبح بموجب القانون رقم 88-05 "يقر ويرخص...المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال " بدلا من " تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي."

إن الهدف من وضع القانون 88-05 هو تنقية القانون 84-17 من كل المصطلحات والمفاهيم التي لها علاقة من بعيد أو من قريب بالتخطيط أو المخطط، وهذا حتى يتماشى القانون المنظم لقوانين المالية مع الإتجاهات الجديدة للدولة، لأن كل المواد[3] التي مسها التعديل من بينها المادة (67) كانت بها عبارات تحمل في معنى أو شكل من أشكال تدخل الدولة.

فالقانون 88-05 يمكن إعتباره بمثابة بداية مرحلة تنظيم مالية الدولة وفق نظام لا يعتمد كما كان عليه الحال على التخطيط، وبالتالي فسنة 1988 تعتبر بمثابة سنة تغيير مسار الإقتصاد الوطني في ميدان مالية الدولة من إقتصاد مخطط من طرف الدولة إلى إقتصاد يعتمد على آليات السوق.

---

[1]- في ظل القانون 88-05 المعدل والمتمم للقانون 84-17 السابق الذكر تنص المادة 67 عل مايلي:" يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين:

ينص القسم الأول منه على الإقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط السنوي للتنمية.

ويقترح القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والتجهيز العمومية كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال ....".

[2]- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج.ر العدد الثاني المؤرخة في 13 جانفي 1989.

[3]- مس التعديل سبع مواد فقط وهي المواد 3، 11، 20، 38، 40، 67، 76.

أما في ظل القانون 89-24 [1] حافظ أيضا المشرع الجزائري على تقسيم مشروع قانون المالية إلى جزئين إثنين، ولكن مع إدخال مجموعة من التعديلات في محتوى مشروع قانون المالية مست كلا الجزئين الأول والثاني على إعتبار أن القانون 89-24 جاء بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 وتغير التوجه الإقتصادي للدولة من النظام الإشتراكي إلى نظام إقتصاد السوق. بالنسبة لأهم التعديلات التي مست محتوى مشروع قانون المالية نذكر:

- تحديد أقصى أجل لإيداع مشروع قانون المالية بتاريخ 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية.

- إضافة عبارة " يضم مشروع قانون المالية ... مواد تتناول من جديد وفي صيغة واضحة الأحكام القانونية الجديدة والمعدلة تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة"، وكأن المشروع يحاول تدعيم محتوى مشروع قانون المالية وتطوير طريقة تقديمه بشكل يسمح بإجراء دراسة مستفيضة لمحتواه.

- إستبدال عبارة " .... الوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي" بـ " ..... التوازنات المالية الداخلية والخارجية".. للتعبير عن التوازن، وذلك قد يعود إلى أزمة الديون الخانقة التي عرفتها الجزائر على المستوى الداخلي و الخارجي.

- التمييز بين ميزانية التسيير وميزانية التجهيز بالنسبة للإعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير، وحسب كل قطاع بالنسبة لميزانية التجهيز.

[1]- تنص المادة 67 من القانون 84-17 المعدلة والمتممة بالقانون 89 -24 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر على مايلي:" يضم مشروع قانون المالية المودع في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، مواد تتناول من جديد وفي صيغة واضحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة. تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل والتي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة من جزئين متباينين: يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وبالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية.

ويقترح في الجزء الثاني:

- المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير ، وعلى كل قطاع بالنسبة للتجهيزات العمومية.

- المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال.

كما يقترح في الجزء الثاني:

- الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة.

- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية،

- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على المحتويات التي ينص عليها هذا القانون.

يميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت.

ويعد كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم"

II – مرفقات مشروع قانون المالية للسنة.

يكون مشروع قانون المالية السنوي مرفقا بعدد من الوثائق التي تتوخى إغناء المعلومات التي يتم تزويد البرلمان بها، وقد تم التنصيص على هذه الوثائق في المادة (68) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

1- تعداد الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية.

خصص القانون رقم 84-17 المادة (68) منه لتحديد مجموع الوثائق المرفقة بقانون المالية للسنة، وقد عرفت هذه المادة تعديلا سنة 1989 من خلال المادة الثانية من القانون 89-24 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية. حيث جاءت بتحديد جديد للوثائق المرفقة بقانون المالية.

جاء في مضمون المادة (68) [1] أن قانون المالية يرفق بما يلي:

–تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وأفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

– ملحقات تفسيرية.

– مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية-3.

فيما يخص التقرير التفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي هو تقرير تعده وزارة المالية من أجل إرفاقه بمشروع قانون المالية، وهو يتضمن إحصائيات ومعلومات حول ميزانية الدولة، بمعنى آخر هو تقرير يتضمن الخطوط الكبرى للتوازن المالي والتغييرات المدخلة فيما يرجع للمداخيل والنفقات، والغاية من هذا التقرير هو تحديد وضعية الميزانية التي هي بصدد التحضير والمناقشة إتجاه الميزانية السابقة، وإتجاه التطور المنتظر للظروف الإقتصادية الوطنية والجهوية والدولية، ويعطي التقرير نظرة شاملة للوضعية الإقتصادية والمالية والإختيارات المهمة للميزانية في ضوء هذه الظروف[2].

أما الملحقات التفسيرية ضمت المادة (68) في صيغتها الأولى قبل تعديلها سنة 1989 ستة ملحقات تفسيرية، تم إلغاء الملحق "د" المتعلق بـ " توزيع رخص تمويل الإستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع"، بسبب عزل للمؤسسة العمومية عن الدولة بإعطائها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، أين أصبحت تحكمها القواعد التجارية وذلك تجسيدا لما جاء به القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية كما سبقت الإشارة إليه.

---

[1]– تنص المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" يرفق قانون المالية للسنة بمايلي:

1– تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وأفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2– ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي: ....

3– مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية-3"

[2]– عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المغربية والمقارنة (قانون الميزانية)، الطبعة الثانية، الجزء الأول، منشورات المعهد العالي للدراسات القانونية والجبائية التطبيقية. المغرب، 1998، ص 160.

حاليا يرفق مشروع قانون المالية للسنة بخمسة ملحقات تفسيرية تتمثل في[1]:

– التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لاسيما المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

– توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفوقا عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

– توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

– قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

– القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

وبخصوص مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية-3 فإن إلزامية إرفاقه بمشروع قانون المالية لم تكن موجودة قبل سنة 1989 حيث تم إدراجها بموجب القانون 89—24 المعدل والمتمم للقانون 84-17 والغاية منه تحديد النتيجة الحقيقية للميزانية بعد تنفيذها، وكذا إعطاء نظرة شاملة عن مالية الدولة من خلال إدراج نتائج العمليات الأخرى (عمليات الخزينة).

2- أهمية الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية.

إن الهدف الأساسي من إرفاق مشروع قانون المالية للسنة بمجموعة من الوثائق هو إعلام البرلمان وتمكينه من ممارسة دوره الرقابي وهو على دراية بالمعلومات المالية الخاصة بالعمليات التي هو بصدد ترخيصها، لكن الممارسة الواقعية تبقى بعيدة عن الإستجابة لمتطلبات المادة (68) من القانون 84-17 وذلك للأسباب التالية:

– عدم خضوع الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية لأسلوب الإعلان، فهي لا تنشر بإستثناء قانون ضبط الميزانية، في حالة ما تم تقديمه من طرف الحكومة والمصادقة عليه من طرف البرلمان، فهو ينشر في الجريدة الرسمية.

– أن هذه الوثائق لا تشكل قطع محددة كما هو الحال على سبيل المثال في القانون الفرنسي، إذ أنه لا يمكن في الواقع القيام بمحاولة ترتيب وتصنيف قد تؤدي إلى ترتيب محدد إنطلاقا من النشاط الميزاني

---

[1]- الفقرة الثانية من المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر والتي تنص على مايلي:" ....

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

– التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب لاسيما المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

– توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفوقا عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

– توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

– قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

– القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية......."

المرصود، فعلى الرغم من أن الوثائق المرفقة موجودة لأن الإجراء التحضيري يرتكز على بيانات ومؤشرات إقتصادية ومالية، لكنها لا تخضع لشكل محدود ولا لإعلام منتظم.

– إمتناع الحكومة عن تقديم كل الوثائق للبرلمان، إما نتيجة عدم إعدادها أو إختزالها لمختلف هذه الوثائق في تقارير وجداول تقدمها للبرلمان بشكل لا يستجيب لمبدأ الشفافية والوضوح المنشودين، مما يجعل الحكومة تحتكر وتسيطر على المعلومات المالية.

– غياب الجزاء القانوني عن إمتناع الحكومة عن تقديم هاته الوثائق وهو ما يطرح مدى إلزاميتها، خاصة وأن الفقرة الأولى من المادة (68) من القانون 84-17 إستعملت كلمة "يرفق" وهذه الكلمة لا تحتمل الإلزام الكافي لإجبار الحكومة على إرفاق الوثائق السالفة الذكر بالمشروع.

– التقنية الكبيرة والغموض والتعقيد التي تتميز به هذه الوثائق والتي تحتاج إلى أخصائيين في مجال المالية العامة وكذا العلوم الإقتصادية للوصول إلى فهم جيد لمحتواها.

وعليه بعد تناول محتوى ومرفقات مشروع قانون المالية يمكن تصور نمودج لبنية هذا الأخير على سبيل المثال حسب ماجاء في قانون المالية لسنة 2018 كمايلي:

أحكام تمهيدية.

الجزء الأول: طرق التوازن المالي ووسائله

الفصل الأول: أحكام تتعلق بتنفيذ الميزانية والعمليات المالية للخزينة .

الفصل الثاني: أحكام جبائية

القسم الأول: الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

القسم الثاني: التسجيل.

القسم الثالث: الطابع.

القسم الرابع: الرسوم على رقم الأعمال.

القسم الخامس: الضرائب غير المباشرة.

القسم الخامس مكرر: إجراءات جبائية.

القسم السادس: أحكام جبائية مختلفة.

الفصل الثالث: أحكام أخرى متعلقة بالموارد

القسم الأول: أحكام جمركية.

القسم الثاني: أحكام متعلقة بأملاك الدولة.

القسم الثالث: الجباية البترولية

القسم الرابع: أحكام مختلفة.

الفصل الرابع: الرسوم شبه الجبائية.

الجزء الثاني الميزانية والعمليات المالية للدولة .

الفصل الأول: الميزانية العامة للدولة

القسم الأول: الموارد

القسم الثاني: النفقات

الفصل الثاني ميزانيات مختلفة

القسم الأول: الميزانية الملحقة

القسم الثاني: ميزانيات أخرى.

الفصل الثالث: الحسابات الخاصة بالخزينة.

الفصل الرابع: أحكام مختلفة مطبقة على العمليات المالية للدولة

ويرفق قانون المالية للسنة بالجداول الملحقة التالية:

الجدول" أ " الإيرادات المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة...

الجدول" ب " توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة ... حسب كل دائرة وزارية.

الجدول" ج " توزيع النفقات ذات الطابع النهائي في المخطط الوطني لسنة ... حسب كل قطاع.

المصدر: قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018 .

المطلب الثاني

إقرار مشروع قانون المالية للسنة.

بعد الإنتهاء من عملية الإعداد والتقديم من السلطة التنفيذية يمر مشروع قانون المالية إلى السلطة المختصة بالإقرار والمتمثلة في السلطة التشريعية، حيث تعتبر إجازة البرلمان للمشروع شرطا أساسيا لا غنى عنه لوضعه موضع التنفيذ، وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط في إقرارها لقاعدة مشهورة يتفق علماء السياسة والمالية على ضرورتها، وهي قاعدة " أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وتعني هذه القاعدة أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ مشروع قانون المالية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليه، كما تعد هذه المرحلة من أدق المراحل وأكثرها حساسية في إعداد قانون المالية، بحيث يقوم البرلمان بعمليات التصويت والمصادقة طبقا المادة (140) الفقرة الحادية عشر من الدستور [1].

تعتبر الممارسة التشريعية للبرلمان في مجال إقرار مشروع قانون المالية كما يراه جانب من الباحثين نوع من أنواع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهي رقابة سابقة على تنفيذ السياسة المالية بوجه عام، وعلى تنفيذ النفقات العمومية عن طريق المصادقة على مشروع قانون المالية وعلى التشريعات المالية والتشريعات ذات النتائج المالية، وعليه فإن إقرار أو المصادقة على مشروع قانون المالية– في نظر هؤلاء– يعد نوعا من أنواع الرقابة المالية السابقة على التنفيذ[2].

بينما جانب آخر من الباحثين يرى بأنه لا يجوز إعتبار إعتماد برنامج الحكومة وما يماثل ذلك مثل التصويت على مشاريع قوانين المالية من وسائل الرقابة، وإنما هي قرارات يصدرها البرلمان بعد أن يناقش ويراجع البرامج والمشاريع والمخططات، وبالتالي فهي أثر من آثار هذه المناقشات والمراجعات فقط وليست رقابة سابقة[3].

وعليه يمكن تقسيم المراحل التي يمر بها إقرار مشروع قانون المالية من طرف البرلمان إلى مرحلتين:

– مرحلة الدراسة والمناقشة (الفرع الأول).

– مرحلة المصادقة أي التصويت (الفرع الثاني).

[1]– تنص المادة 140 الفقرة الحادية عشر من الدستور على مايلي:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية: ..... التصويت على ميزانية الدولة ..... "

[2]– محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2005، ص. 516.

[3]– محمد رسول العموري، مرجع نفسه، ص 516.

الفرع الأول

دراسة مشروع قانون المالية

تطبيقا لقاعدة أسبقية الترخيص على التنفيذ التي تم تكريسها رسميا في مختلف الدساتير الجزائرية، فإن البرلمان يتولى دراسة مشاريع قوانين المالية للسنة من خلال إتباع جملة من الإجراءات المحددة في مختلف النصوص القانونية المؤطرة لعمل البرلمان في هذا اللإطار.

فالمرحلة الأولى في الإجراء التشريعي أو عملية التشريع على مستوى البرلمان، هي دراسة النص المقدم من الحكومة والذي يأخذ شكل مشروع قانون على مستوى اللجان البرلمانية المختصة، أجهزة أقل عددا وأكثر تخصصا، تتمثل فيما يخص مشاريع قوانين المالية في اللجان المالية، التي أصبحت بمختلف المجالس البرلمانية بمثابة الموجه والمراقب لمداخيل ومصاريف الدولة (أولا)، ثم يستتبع ذلك المناقشة العلنية في جلسة عامة (ثانيا)، وذلك بغية تحقيق فائدتين، الأولى عملية تتجلى في تسريع العمل الذي يخضع لعامل الأجال القصيرة أصلا، والثانية علمية، لأن اللجان – خصوصا لجنة المالية– تضم مختصين في المجال المالي[1].

أولا: دراسة مشروع قانون المالية في اللجان المالية

تتبع مختلف البرلمانات تقريبا نفس الإجراءات التشريعية، فمناقشة أي مشروع أو إقتراح قانون يجب مسبقا أن يدرس ويناقش على مستوى لجان برلمانية دائمة أو مؤقتة[2].

تعد اللجان البرلمانية " أجهزة دائمة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد محدود من الأعضاء، يختارون على أساس كفاءة معينة، مكلفين مبدئيا بتحضير أعماله، وبتقديم تقارير"، فاللجان البرلمانية هي أهم الأجهزة المكونة للسلطة التشريعية فيما يتعلق بسير العمل داخل مجلسي البرلمان، وأدائها لوظائفها، بحيث تعد أكثر الأجهزة حركة ونشاطا، وأوسعها إختصاصا، وإذ تعد المحرك الرئيسي للإجراءات التشريعية داخل البرلمان[3].

تختص اللجان البرلمانية بدراسة مشاريع وإقتراحات القوانين التي تحال عليها، كما يمكن لها أن تبدي رأيها في تلك النصوص وعليها تقديم التعديلات والإضافات التي تراها ضرورية على النصوص المحالة عليها، فإذا كانت الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي تعود للبرلمان ككل، فالحقيقة في غالب الأحوال مايذهب هذا الأخير في الإتجاه الذي رسمته اللجان البرلمانية الدائمة مسبقا.

ورغم أن أصل اللجان يرجع إلى النظام البرلماني البريطاني لما كان الهدف من إنشائها هو دراسة مشاريع القوانين دراسة تقنية، فإن مؤسسة اللجان هي بالأساس خصوصية للنظام الفرنسي، حيث ظهرت سنة 1789

---

[1]– الهبري الهبري، الإختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، وجدة المغرب،2005–2006، ص46.

[2] – **Didier maus, Aborder le droit constitutionnel., Edition seuil, France, 1998, p 86.**

[3]– سامي صادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، ص 109.

كما عرفها الأستاذ فوزي أوصديق عندما كان البرلمان الجزائري يتشكل من غرفة وحيدة على أنها:" اللجنة هي الهيئة القاعدية في المجلس الشعبي الوطني، بل أهم أعمال المؤسسة التشريعية تتم داخل هاته الخلية، ويتم إنتخاب أعضاء اللجان في كل فترة تشريعية"

– فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري. (السلطات الثلاث) ، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017. ص 76.

عندما تم إحداث واحد وثلاثين مكتبا من طرف الجمعية التأسيسية، وشكلت خطوة أولية لظهور اللجان البرلمانية[1] بشكلها الحديث. بالنسبة للجان البرلمانية في الجزائر فإنها لم تكن وليدة تطور الممارسة البرلمانية كما هو الشأن في الأنظمة البرلمانية العريقة، وإنما نشأت بنشوء هذه المؤسسة مع أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963، ونظرا للأهمية التي تكتسيها اللجان الدائمة في عملية التشريع العادي والمالي بالخصوص فإنها أصبحت تملك تواجدا دستوريا وقانونيا، أكدته مختلف الدساتير المقارنة ومن ضمنها الدستور الجزائري، وتجد اللجان البرلمانية أساسها الدستوري في المادة (134) التي تنص على أنه: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخليان"، كما أشار إليها القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بموجب المادة التاسعة منه والتي نصت على أنه:" أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي .... اللجان الدائمة "، وكباقي مشاريع ومقترحات القوانين، ترسل مشاريع قوانين المالية إلى اللجان البرلمانية الدائمة لدراستها وتهييئها قبل عرضها على الجلسة العامة، حيث يتمركز العمل البرلماني على لجنة واحدة فقط هي لجنة المالية على مستوى الغرفتين، التي فصل النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان في تنظيمها وطرق عملها (I)، وإختصاصاتها أو وظائفها (II).

I- تنظيم اللجان المالية وطرق عملها.

في الجزائر كما في كل برلمانات الدول، توجد لجان مالية دائمة مهمتها الأساسية دراسة مشاريع قوانين المالية وكافة مشاريع القوانين ذات الصبغة المالية أو النتائج المالية قبل أن يتم عرضها عليها، لذلك أصبحت هاته الأخيرة – اللجان المالية – بمختلف المجالس البرلمانية بمثابة الموجه والمراقب لمداخيل ومصاريف الدولة.

ونظرا للكفاءات المتخصصة التي يجب توفرها حين مناقشة مشروع قانون المالية للسنة، فإنه يراعى في أعضاء اللجان المالية الدائمة التخصص والخبرة في المجال المالي والإقتصادي كي تؤدي المهام المنوطة بها على أحسن وجه، فكيف نظم المشرع هذه اللجان (1)، وماهي قواعد سير عملها (2).

1- هيكلة اللجان المالية.

تختلف اللجان المالية بين غرفتي البرلمان في التسمية والإختصاص، وأيضا في تشكيلتها والعضوية فيها.

إن اللجنة المكلفة بدراسة مشاريع قوانين المالية هي لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة[2]، وتختصان بدراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين وكل المسائل والموضوعات المحالة عليها والراجعة لها بالنظر، وفي المجال الذي حدده لها المشرع[3].

---

1 – **Yves Guchet, Le Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996, p 48.**

2– حسب ماتنص عليه المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج.ر العدد 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000، يحتوي المجلس الشعبي الوطني على إثنا عشر (12) لجنة دائمة من بينها لجنة المالية والميزانية. وكذا المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج.ر العدد 49 المؤرخة في 22 أوت 2017، يحتوي مجلس الأمة على تسع (9) لجان دائمة من بينها لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية.

3– المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر، المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

وعليه تختص لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون بالمسائل المتعلقة بإختصاصاتها، والتي تتعلق بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة والقروض، وبالنوك والتأمينات والتأمين. أما على مستوى مجلس الأمة تختص لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية، علاوة على ماتختص به لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، بمجموعة من المسائل التي تعني بالإقتصاد بوجه عام، منها المسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الإقتصادي، ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج، والمبادلات التجارية، والتنمية، والتخطيط، والصناعة، والهيكلة والطاقة والمناجم، والشراكة والإستثمار [1].

تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين عضوا (30) إلى خمسين (50) عضوا، وهذا على عكس باقي اللجان الدائمة التي تتكون من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر، أما على مستوى مجلس الأمة فتتكون لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر، في حين تتكون بقية اللجان الدائمة من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر [2].

بتصفح النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يتضح تميز اللجان المالية بإعتبارها اللجان المختصة بدراسة مشروع قانون المالية عن باقي اللجان الدائمة من خلال عدد أعضائها، وهو إمتياز شكلي يعكس الأهمية السياسية لقوانين المالية في حياة كل دولة.

يتم تشكيل اللجان المالية في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد مع إقتصار العضوية فيها على أعضاء المجلس الذي تتبعه اللجنة دون غيرهم، وتخضع اللجان المالية كبقية اللجان الدائمة في تشكيلها لقاعدة التمثيل النسبي، والتي تضمن التمثيل المتوازن داخل هياكل المؤسسة التشريعية فيما بين الأطياف المشكلة للبرلمان، بحيث تستفيد كل كتلة برلمانية من عدد من المقاعد داخل اللجان الدائمة يتوافق مع العدد الكلي لأعضائها مقارنة مع العدد الأقصى المحدد لعدد أعضاء كل لجنة دائمة، بحيث تعكس هذه الأخيرة تركيبة المجلس، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري بحيث لا يتم إنتخاب أعضاء اللجان المالية مباشرة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، فقد أحدثت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بعد صدور دستور 1996 طريقة جديدة في تعيين أعضاء اللجان الدائمة، حيث أصبح الدور الأساسي في هذه

العملية مسند للمجموعات البرلمانية [3]، التي لها كامل الصلاحية في تعيين أعضاء اللجان الذي يتم في كلا الغرفتين مع بداية الفترة التشريعية، لمدة سنة قابلة للتجديد كما سبقت الإشارة إليه، مع إمكانية إعادة تجديد

1– المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نفسه ، المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نفسه.

2– المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3– المجموعات البرلمانية تعتبر هيئات إستشارية، توجد في كل مجلس من البرلمان، ولعل الدافع الرئيسي لتكوينها هو عامل المصلحة أي نتيجة الميولات الطبيعية للإنسان، حيث يمكن تشكيل مجموعات برلمانية إستنادا إلى إشتراك أعضائها في قواسم مشتركة تبدأ بالجهوية وتنتهي بالإيدولوجية، كما يمكن تشكيلها بناءا على رغبة الأحزاب التي تحوز الحد الأدنى من التمثيل في إحدى المجلسين والتي لا يسمح لها بتأسيس مجموعة برلمانية، وفي هذا الصدد فإن

عضوية اللجان كليا أو جزئيا بنفس الأشكال المحددة عند إنشائها، فتوزيع المقاعد داخل اللجان فيما بين المجموعات البرلمانية يكون متناسبا مع عدد أعضائها، وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحددة، ويتم رفع النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي (0.5)، ليتم بعد ذلك توزيع أعضاء المجموعات البرلمانية على اللجنة في حدود حصة كل مجموعة مع مرعاة إختيار الأعضاء وتخصصهم، عضوية اللجان المالية غير قابلة للتغير خلال سنة إلا في حالة الإستقالة أو الإبتعاد عن المجموعة البرلمانية، وفي حالة شغور مقعد أو إستقالة عضو لجنة يتم شغل المقعد الشاغر وفق نفس الإجراءات[1].

بالنسبة للنواب غير المنتمين لأي مجموعة برلمانية، فإنه يتم تعيينهم أعضاء في اللجان بناءا على طلبهم من قبل مكتبا المجلس مع مرعاة رغباتهم وتخصصهم قدر الإمكان[2]، إذ يحق لكل نائب أو عضو مجلس الأمة أن يكون عضوا في لجنة واحدة فقط، وهذا المبدأ يضمن لجميع البرلمانيين كي يكونوا أعضاء في اللجان وبالتالي مساهمتهم في فحص ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين[3].

يتم الترشيح لمقاعد اللجان المالية في الأجال المحددة، وتقدم لرئيس المجلس إما عن طريق رؤساء الفرق البرلمانية، أو بصورة مباشرة بالنسبة لأعضاء الغير المنتمين إلى الكتل، إلا أن الملاحظ على النصوص القانونية المنظمة لعمل البرلمان أن المشرع لم يشترط في أعضاء اللجان المالية ميزة معينة مثل الكفاءة والخبرة في الميدان المالي والإقتصادي، مما يوحي بأن أن هذه اللجان غير متخصصة في واقع الأمر، بما أنها تنبثق من المجلس الذي شكلها دون تحديد شروط مسبقة لإختيار أعضائها، وهذا مايفسر لنا السماح للجنة بالإستعانة بأي خبير أو مستشار مالي من أجل القيام بمهامها[4]، وهذا يدل على عدم التخصص الفعلي للجان المالية، وهو مايساهم في إضعاف الرقابة البرلمانية بسبب نقص جانب من الكفاءة والخبرة المالية لأعضاء لجنة المالية.

رغم ذلك فإن إنشاء اللجان المالية له أهمية كبيرة في مجال الرقابة البرلمانية على قانون المالية، نظرا لعدم إلمام أعضاء الهيئة التشريعية بالضرورة بالأصول العلمية للرقابة المالية، أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين لهذه المهمة، لذا فقد لوحظ ضرورة تكليف لجنة مختصة تنتقى من بين أعضاء الهيئة التشريعية، وخاصة من أولئك الذين تتوفر فيهم المعرفة والخبرة بالشؤون المالية[5] وحتى الإقتصادية نظرا للعلاقة المباشرة لقانون المالية بهذه الجوانب.

النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان يشترطان لتشكيل مجموعة برلمانية مالايقل عن عشرة (10) أعضاء على الأقل مع منع الحزب الواحد من تشكيل أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

[1]- المواد 32، 35، 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر ، المواد 17، 18، 20، 22 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[2]- المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3]- المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[4]- المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[5]- مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن ، 2008، ص 89.

وقد تم التأكيد على أهمية التخصص في دراسة وفحص مشاريع قوانين المالية في الكثير من الدراسات والتصريحات، منها ماتم التصريح به من طرف المدير الفرعي للجلسات بمجلس الأمة السيد محمد باركة، حيث أكد بأن مجلس الأمة يتوفر على فريق من المساعدين التشريعين ذوي الإختصاصات الجامعية في الميادين الإقتصادية والمالية والقانونية، ويقمون بإنجاز الأعمال والمهام التي تسند إليهم خلال دراسة قانون المالية، وذلك تحت إشراف رئيس الفريق الذي يعتبر مختص في الميدان المالي والميزانية.

بعد توزيع أعضاء المجلس على اللجان المالية يتم تنصيب مكاتبها، إذ يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في إجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، على توزيع مهام مكتب اللجان المكونة من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث يعين المرشحون وينتخبون طبقا للإتفاق المتوصل إليه، وفي حالة عدم الإتفاق على مستوى مجلس الأمة يتم إنتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها[1].أما في حالة عدم الإتفاق على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيتم إنتخاب رؤساء مكاتب اللجان، ونواب رؤسائها، ومقرريها، من طرف الجلسة العامة، أي بنفس الكيفية المتبعة لإنتخاب مكتب المجلس الشعبي الوطني المذكورة في المادة (13) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

رئيس اللجنة هو الذي يرأس مكتب اللجنة، ويقوم بإستدعاء اللجنة للإنعقاد ويترأس إجتماعاتها، ويسهر على إدارة وتنسيق أعمالها، ويصادق على تقاريرها المتعلقة بمشاريع ومقترحات النصوص التشريعية، وكذا الملفات الراجعة لها في الإختصاص، كما يرئس جلسات اللجنة ويعمل على ضبطها وفرض الإحترام داخلها. ولرئيس اللجنة أن يوقف أعمالها ويستأنفها[2]، ويتكفل رئيس اللجنة الدائمة بإستدعاء الخبراء والمستشارين وكل من يرى في حضوره لأشغال اللجنة ضرورة وفائدة تمكنها من تفعيل دورها وتعزيز أدائها[3]، كما يقوم بتمثيل اللجنة الدائمة في كل المهام التنسيقية داخل المجلس، ومسألة رئاسة اللجان لها كما في باقي الأنظمة أهمية قصوى، وتشكل مرحلة أساسية في الرصيد السياسي للعضو البرلماني، نظرا لما تثيره من جاذبية وحساسية وإستثارة لطموح الكثيرين من أعضاء المجلس، أخضعها المشرع الجزائري لمبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية فقط، فبحسب حضور الفريق البرلماني وكثرة مقاعده ينال النصيب الأوفر من رئاسة اللجان. وتجتذب رئاسة لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة نظرا لأهميتها الإهتمام الخاص للبرلمانيين بشغلها، وعادة ما كانت ترجع للمجموعات البرلمانية ذات الأغلبية.

ولرئيس اللجنة نائب يخلفه في حالة وجود المانع، أما مقرر اللجنة مهامه ذات طابع تقني صرف[4]، تتمثل في إعداد التقارير الخاصة بدراسة ومناقشة مشاريع وإقتراحات النصوص القانونية وكل المسائل والمواضيع

1– المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

2– أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، 1991 ، ص 142.

3– بوزيد لزهاري، عن اللجان البرلمانية الدائمة لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد التاسع، ديسمبر 2005 ، ص 78.

4– على موسى، العملية التشريعية في دول المغرب العربي. الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 2003 ، ص 12.

المحالة عليها، وكذا التقارير المتعلقة بالمهام الإستطلاعية والمعاينات الميدانية، والمتضمنة حوصلة أعمال اللجنة الدائمة دون إفراط أو تفريط، ويقوم المقرر بتقديمها إلى رئيس اللجنة ممهورة بتوقيعه، كما يتولى تلاوة تلك التقارير في الجلسة العامة، وله أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك كما يقع على عاتقه عند الإقتضاء الدفاع عن مواقف اللجنة الدائمة وشرح كل ما توصلت إليه من نتائج.

2- نظام سير عمل اللجان المالية.

إن الأحكام المطبقة على عمل اللجان المالية – لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة – هي نفسها الأحكام المطبقة على عمل اللجان الدائمة الأخرى، والتي تخضع للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان الذي نظم سير أشغالها.

تتداول اللجان المالية في إطار مجال إختصاصها حول مشاريع قوانين المالية المحالة عليها من قبل رئيس المجلس مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها، حيث يتم إستدعاؤها أثناء الدورة من قبل رؤسائها، أما في العطلة السنوية فيقوم رئيسي غرفتي البرلمان بإستدعاء اللجان المالية حسب جدول أعمالها، كما يمكن إستدعاء اللجان المالية من أجل إبداء الرأي، وفي هذه الحالة الأخيرة تتم الإحالة بطلب من لجنة دائمة أخرى، غير أنه يمكن للجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني أن تجتمع في حالة الضرورة حين إنعقاد جلسات المجلس بموافقة مكتبه، خلافا لمجلس الأمة فلا يمكن للجنة الشؤون الإقتصادية والمالية أن تجتمع عند إنعقاد جلسات المجلس إلا بغرض المداولة حول مسال ذات طبيعة إستعجالية، وأن تكون الإحالة من طرف المجلس المنعقد في جلسة عامة، ولا يشترط في ذلك موافقة مكتب المجلس[1].

إن طرق عمل اللجان المالية محاطة بمجموعة من الإجراءات، حيث أن الجلسات ليست عمومية – سرية وغير مفتوحة للجمهور والصحافة–، كما أن التصويت داخل اللجان لا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم توفر النصاب – الأغلبية– تعقد اللجنة جلسة ثانية في أجل ست (06) ساعات، ويكون التصويت صحيحا بمن حضر، بينما يشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة لصحة التصويت داخل لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية حضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ثماني وأربعين (48) ساعة على الأقل، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين، وفي حالة الغياب يمكن التصويت بالوكالة، ولا يقبل التصويت إلا في حدود توكيل واحد[2]، تتم مراقبة النصاب في بداية الجلسة وتحسب الوكالات ضمن تعداد الحضور، وتجدر الملاحظة أن النظام الداخلي لأي من المجلسين لا يحدد نمط تصويت خاص بالنسبة للجان، والذي لا يخرج عموما عن الأنماط المعتمدة حين التصويت في الجلسات العامة المنصوص عليها بموجب المادة (30) من القانون العضوي 16-12 –التصويت برفع الأيدي في الإقتراع العام، أو بالإقتراع السري، التصويت بالإقتراع العام

---

[1]– المواد 38، 39، 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر، المواد 33، 34، 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[2]– المواد 40، 47، 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر ، المواد 35، 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

بالمناداة الإسمية-، على إعتبار أن المادة (31) من نفس القانون العضوي تحيل إقرار نمط التصويت إلى مكتب كل غرفة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي وفي نظامها الداخلي، أما في الواقع فالتصويت في اللجان المالية يتم برفع اليد[1].

خلافا للتصويت تصح المناقشات مهما كان كان عدد النواب الحاضرين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وبأغلبية أعضائها بالنسبة لمجلس الأمة، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل[2]. إن القيود المتعلقة بالمناقشات والتي تفرض من طرف جميع البرلمانات داخل الجلسات العامة، تعد دون جدوى بالنسبة لجلسات اللجان المالية، وذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار ظروف إشتغال هذه الأخيرة، ففي الوقت الذي تفرض فيه مجموعة قواعد على الجلسة العامة من أجل السماح لأقصى عدد من البرلمانين بالمشاركة في المناقشات، فإن اللجان حرة بهذا الصدد، وأن أعضاءها يمكنهم التدخل بحرية وبإرادتهم بمجرد الحصول على إذن من الرئاسة، وبالتالي هناك حرية كبيرة تميز مناقشات اللجان المالية، وهذه الحرية في الإشتغال تضمنها سرية الجلسات وكذلك من خلال حق العضو في التصويت بداخلها.

إضافة إلى أعضاء اللجان المالية، يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغالها، وهذا بناءا على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، ويشاركون في أعمال اللجنة ويستمع إليهم إذا طلبوا الكلمة، لكن ليس لهم الحق في التصويت[3].

كما يمكن لرئيس كل غرفة ونوابه حضور أشغال ومناقشات اللجان المالية في المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت[4]، وبمفهوم المخالفة فاللجان المالية يحق لها أن تطلب من رئيس الغرفة أو نوابه حضور جلساته، إذا إرتأت أن حضورهم يساعد اللجنة في أداء مهامها الموكلة إليها.

كما يمكن لأي عضو في مجلس الأمة أن يطلب الإذن من مكتب لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية للحضور في إجتماعاتها دون أن يكون له حق المناقشة والتصويت، بخلاف نواب المجلس الشعبي الوطني فليس لأحد منهم الحق في طلب الإذن بالحضور لأشغال لجنة المالية والميزانية إذا كان ينتمي للجنة دائمة أخرى، ولا يسمح لهم بالتدخل بأي شكل من الأشكال في المناقشات الجارية على مستواها، وهم ليسو أعضاء فيها، حيث منح النظام الداخلي لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حضور أشغال أية لجنة دائمة مع حرمانهم من حق التصويت، فيما لم تتطرق أصلا لوضع باقي النواب، وهو مايفهم على أنه إعدام لكل رغبة في المشاركة في الأشغال[5].

---

[1]- حمزة يحياوي، اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري، مجلة التراث، جامعة الجلفة، العدد 23، 2016، ص 109.

[2]- المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر ، المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[3]- المادة 26 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر .

[4]- المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر ، المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[5]- المادة 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر ، المادة 41 من النظام الدخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر.

ويحق للجان المالية بالبرلمان أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، وإلى أي عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك بعد موافقة مكتب المجلس[1]، ويتم هذا الإجراء بتبليغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى الحكومة، كما يمكن للجان المالية توسيع جلسات الإستماع إلى أعضاء المجلس الذين يمكنهم المشاركة في المناقشة[2].

كما أتاح النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان للجان المالية التابعة لهما في سبيل إثراء العمل التشريعي إمكانية الإستعانة بالغير – دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها–[3]، بالرغم من أنهما منعا أعضاء الغرفتين كليا أو جزئيا من المشاركة في أشغال اللجان، وإذا كانت إستعانة اللجان المالية بهيئات وأشخاص خارجة عن البرلمان تشكل وسيلة إثراء لا نقاش فيها، فإن هذه الألیات تشكل إعترافا ضمني بنقص البرلمان من الناحية التقنية وعدم إلمام أعضاء اللجان بكل التخصصات.

وفي هذا الإطار يمكن للجان المالية الإستعانة في أعمالها بالخبراء والمختصين، عن طريق طلب يوجه إلى الوزير المعني من خلال رئيس المجلس الذي يبلغ الطلب إلى رئيس الحكومة إذا كانو الخبراء تابعين لوزارات، أما إذا كان الخبير حرا فرئيس اللجنة يقوم بالدعوة مباشرة دون المرور على رئيس المجلس بعد إبداء اللجنة رغبتها[4].

II- إختصاصات اللجان المالية.

بالرجوع إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، نجد أن الإختصاص الرئيسي للجان المالية هو دراسة مشروع قانون المالية وإبداء الرأي بخصوصه، بعد أن يحيله عليها رئيس المجلس الذي تتبعه، مما يجعل اللجان المالية تتمتع بإختصاصات تشريعية بحتة تتجسد في دراسة مشروع قانون المالية المعروض عليها دراسة أولية **(1)**، ثم تختمه بدراسة نهائية والفصل في التعديلات المتعلقة به ثم يعقب ذلك إعداد تقريرها النهائي **(2)**.

وقد عبر عن دورها الكاتب " ليون ساي" كما يلي:

Les commissions du budget sont des sentinelles placées près de la loi et des finances publiques pour les défendre ".

1- الدراسة الأولية لمشروع قانون المالية.

بعد إيداع قانون المالية بمكتب المجلسين – مكتب المجلس الشعبي الوطني، مكتب مجلس الأمة– يتم تحويله على الفور إلى اللجان المالية المختصة – لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة– ، والتي من جهتها تقوم بالشروع في دراسته تحضيرا للمناقشة

---

[1]– المادة 26 من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر ، المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[2]– المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[3]– المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر ، المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[4]– حمزة يحياوي، مرجع سابق، ص 110.

العامة، فهذه اللجان تعتبر جهاز العمل بالمجلس في مجال المالية والميزانية، كما تعتبر المحاور المقبول للحكومة، فهي مكلفة نظريا بمهمة إعلامية من أجل تقديم توضيحات للمجلس(1) .

وفي إطار ممارسة مهامها تقوم اللجان المالية بالدراسة الدقيقة لكل جزء من أجزاء الميزانية، وذلك لأن مشروع قانون المالية يتكون من جزئين منفصلين حسب نص المادة (67) من القانون 84-17 المعدل والمتمم، حين يبين الجزء الأول منه الإقتراحات المتعلقة بالإيرادات العمومية، والجزء الثاني يقترح فيه المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والتجهيز العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للنفقات برأس المال. إن الدراسة التي تقوم بها اللجان المالية في إطار إختصاصاتها تقوم على أساس مشروع القانون والوثائق المرفقة له، والإستماع إلى الوزراء المعنيين، وكذا عن طريق الأجوبة المطبقة من طرف الإدارة عن تساؤلات المقررين، كل ذلك نتيجته أو الهدف منه هو إعداد تقرير لكل جزء من أجزاء الميزاينة(2) .

وعليه تعقد اللجان المالية إجتماعها الأول إجتماعا تمهيديا، يخصص لضبط الجدول الزمني لإجتماعات اللجان، وتحديد منهجية العمل المزمع إعتمادها في دراسة التدابير المقترحة في مشروع قانون المالية، وتحديد قائمة الوزراء الذين سوف يستمع إليهم بالمناسبة، إضافة إلى عرض وزير المالية والإستماع إلى مسؤولي بعض القطاعات والهيئات المعنية(3).

بعد الإجتماع التمهيدي تبتدأ دراسة مشروع قانون المالية بعرض يتقدم به وزير المالية، الذي عادة ما يكون مرفقا بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والإطارات السامية لوزارة المالية – المدير العام للضرائب، المدير العام للتشريع الجبائي، والمدير العام للميزانية .....- أمام لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، والذي لا يختلف في جوهره عن العرض الذي يتقدم به أمام لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة، وفي هذا الإطار يقوم وزير المالية بإستعراض الخطوط العريضة للمشروع والذي يمكن تقسيم مضامينه إلى قسمين:

- **الإطار العام لتحضير مشروع قانون المالية** وذلك من خلال تذكير الوزير بالآجال التي يجب أن يودع فيها المشروع، وكذا الوثائق المرفقة بالمشروع وفقا للمادتين (67)، (68) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، بالإضافة إلى التطرق للسياق الدولي الذي جاء فيه تحضير مشروع قانون المالية والصعوبات التي أثرت في وضعه.

- **مضمون الميزانية** من خلال إحاطة اللجان المالية بكافة المعطيات الإقتصادية الدولية والداخلية التي أثرت في التوجهات العامة لمشروع قانون المالية، يليها إستعراض المعطيات العامة للميزانية ببعدها التنموي، حيث يتناول الميكانيزمات الأساسية والإستراتيجية في البعد الإنمائي الذي تتوخى الحكومة من خلالها

---

1 – جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفكر للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون تاريخ نشر،ص 181.

2 – **Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta**, Op.cit, p 392.

3 – جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 181.

النهوض بالميادين التي ترى أنها في حاجة لذلك، حسب إستراتيجيتها التنموية وأولويتها الإقتصادية والإجتماعية، من خلال التطرق إلى الإجراءات المتضمنة في مشروع قانون المالية، والتي من شأنها تحسين الأوضاع الإجتماعية بشكل عام.

وبالإضافة إلى العرض الذي يقدمه وزير المالية تستمع اللجان المالية إلى:

– **وزراء القطاعات المختلفة:** وذلك لتوضيح الرؤية في العديد من المسائل ذات الصلة بمشروع قانون المالية، ورصد جميع الإنشغالات وطرح الأسئلة، وإستنتاج الأمور الإيجابية المحققة في مختلف القطاعات وتأجيل النقائص، وتقديم التوصيات اللازمة، وفي غالب الأحيان لا تستطيع اللجنة الإستماع إلى كل الوزراء، وإنما يتم إختيار الوزراء الذين تستمع إليهم اللجنة حسب ما أجمع عليه أعضاء اللجنة في إجتماعهم التمهيدي، حيث تكتفي اللجنة بالإستماع إلى الوزراء مسؤولي القطاعات الوزارية التي لها تأثير مباشر على المجالين الإقتصادي والإجتماعي، وتلك التي يتضمن مشروع قانون المالية تدابير تشريعية تتعلق بها(1).

وما يؤخذ على جلسات الإستماع إلى الوزراء أنها بدون منهجية، فكل وزير يأتي إلى اللجنة ويعرض السياسة العامة لقطاعه، من خلال مداخلة شفوية ينقصها التوثيق والمنهجية في غالب الأحيان، مما يجعل النواب يستغلون الفرصة لطرح بعض إنشغالات دوائرهم الإنتخابية، خاصة أن أعضاء اللجنة ليس لهم حق التدخل في الجلسات العامة، فتعتبر اللجنة البرلمانية المكان الذي يتم فيه تحليل أهم الأعمال التشريعية(2).

– **إطارات وزارة المالية:** وذلك في إطار توضيح الأحكام الجبائية والجمركية، والأملاك الوطنية، والحسابات الخاصة للخزينة، لأعضاء اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية، ويتعلق الأمر بكل من المدير العام للضرائب، مدير التشريع والتنظيم الجبائيين، المدير العام للمحاسبة، المدير العام للأملاك الوطنية، المدير العام للميزانية، المدير العام للجمارك.

– **الشركاء والمتخصصين:** حيث تسمح اللقاءات والحوارات مع الشركاء والمتخصصين – منهم على سبيل المثال ممثلي الغرفة الوطنية للتجارة، الكنفدرالية الجزائرية لأرباب العمل، الإتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل الإتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين–، للجنة بمناقشة مسائل تتعلق بالمؤسسات الإقتصادية وسبل مساهمتها في الحركية الإقتصادية في البلاد، إلى جانب وضعية قطاع الفلاحة وآليات مرافقة الفلاحين عند إقامة مشاريعهم، وطرح بعض الإنشغالات المتعلقة بالعمال(3).

يلي عرض وزير المالية مناقشة أعضاء اللجان المالية لمشروع قانون المالية مناقشة عامة، وتعتبر هذه المرحلة مناسبة لأعضاء اللجان لتقديم رؤية وإستراتيجية الأحزاب التي ينتمون إليها في الميدان المالي والإقتصادي والإجتماعي، فهي مناسبة لأحزاب المعارضة – وهو أمر عادي– وأحزاب الأغلبية – وهو أمر

1– مراد بقالم، دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، تامنغست – الجزائر، المجلد الثامن، العدد الخامس، 2019. ص 88–89.

2– **Philippe Ardant, Institutions politiques et droit onstitutionnle, 12 eme édition , L.G.D.J , France , 2000, p 563.**

3– مراد بقالم، مرجع سابق، ص 89.

غريب نوعا ما لإنتقاد سياسة الحكومة، وبذلك تقسم تدخلات البرلمانيين أعضاء لجنتي المالية مابين موقف مؤيد وآخر معارض لما جاء به عرض وزير المالية، تختتم المناقشة العامة بتفسيرات وتوضيحات من وزير المالية مقابلة لتساؤلات وملاحظات البرلمانيين داخل كلتا اللجنتين.

تتلو المناقشة العامة مناقشة أعضاء اللجان المالية مناقشة مفصلة للنص مادة مادة ولمختلف الجوانب المرتبطة بها، في هذه المرحلة تتم دراسة كل مواد المشروع مادة فمادة إبتداءا من المادة الأولى حسب التسلسل التالي:

قراءة المادة من طرف مقرر اللجنة.

طرح إستفسارات وتساؤلات النواب حولها.

جواب وزير المالية يساعده إن إقتضى الحال فيما يخص التفاصيل التقنية المدير المعني بالأمر بوزارة المالية.

لتختتم المناقشة بتقديم التعديلات والملاحظات التي ترتئيها كل لجنة من اللجنتين على مشروع قانون المالية في إطار القوانين والأنظمة التي تؤطر هذه الإجراءات.

تتولى اللجان المالية بعد إجراء مناقشة حول مشروع قانون المالية إعداد تقرير تمهيدي بخصوصه، فقانون المالية لا تجري مناقشته من قبل الجلسة العامة إلا بعد أن يعد في شأنه تقرير من قبل اللجان المالية، والتي يعد تدخلها ضروري وإجباري في الإجراءات التشريعية على المستوى الأولي أو الإبتدائي، ولهذا تعتبر الدراسة من قبل اللجان المالية بمثابة تحويل مؤقت للسلطة التشريعية بدون أن تصل هذه السلطة إلى درجة البث النهائي في مشروع قانون المالية، والذي يبقى إختصاص مملوك لمجلسي البرلمان.

وعليه يمكن إعطاء تعريف أولي للتقارير التمهيدية بأنها:" تقارير صادرة عن اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان تخصص لدراسة وتحليل مشاريع وإقتراحات القوانين الواردة على المجلس الذي تتبعه وإقتراح تعديلات بشأنها".

وعلى هذا الأساس تتولى اللجان المالية وبعد إجراء مناقشة حول مشروع قانون المالية إعداد تقرير تمهيدي تقدم فيه محتوى النص، وتدخل ممثل الحكومة – وزير المالية–، والأسئلة التي طرحت على الوزير من طرف أعضاء اللجان ورده عليها، وكذا رأي اللجان المالية حول النص بصفة عامة، وعليه يتضمن التقرير التمهيدي عموما العناصر التالية[1]:

– التأسيس القانوني للتقرير، مع الإشارة إلى إجتماعات اللجان المالية وإلى ماقدمه ممثل الحكومة – وزير المالية– وذوي الإختصاص بإختصار.

– تقديم ملخص مضمون مشروع قانون المالية (المميزات الأساسية لمشروع قانون المالية، الظروف الإقتصادية والإجتماعية للمشروع، التوازنات المالية لمشروع قانون المالية – تحليل النفقات، رصيد الميزانية،

1 – جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 187–189.

رصيد الخزينة العمومية، العجز المسجل-، مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون، وخاصة مايتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة وبالعمليات المالية للدولة، مشروع ميزانية التسيير والتجهيز)

- التطرق بإختصار إلى أهم الملاحظات والتساؤلات التي أبداها أعضاء اللجان المالية، وكذا جواب ممثل الحكومة عن ذلك، وإلى التعديلات والتوصيات التي تراها مهمة وضرورية، ويتضمن كل إقتراح تعديل تقوم به اللجنة عرض لأسبابه، وصياغة جديدة للمادة المعدلة، ولعل أكثر التعديلات هي تلك المتعلقة بالنواحي الشكلية والناتجة عن ترجمة غير موفقة للنسخة الفرنسية لمشروع قانون المالية.

- إبداء الرأي حول إستفاء الشروط الشكلية والقانونية.

- إقتراح اللجان حول إستفتاء التصويت على النص محل الدراسة.

من هذا المنطلق تعتبر تقارير اللجان المالية ذات أثر توجيهي هام للعمل على مستوى المجلسين، إذ لا تعتبر اللجان المالية مجرد أجهزة إستشارية بل تعد أجهزة مشاركة بصورة فعالة في الإجراءات التشريعية، مع بقاء سلطة الفصل النهائي في مشروع قانون المالية سيد الجلسة العامة لكل غرفة على حدا، لأن اللجان المالية تعرض تقريرها على الغرفة التي تتبعها، في حين يناقش نواب المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية المعروض عليهم، كما يناقش أعضاء مجلس الأمة النص المحال عليهم من قبل المجلس الأول[1].

وعليه تعد التقارير التمهيدية الصادرة عن اللجان المالية ذات أهمية بالغة في العمل التشريعي بمالها من تأثير على توجيه النقاش داخل المجلس الذي تتبعه، بالرغم من أنها لا تملك سوى إقتراح التعديلات التي تراها مناسبة دون أن يصل الأمر إلى تعديل النص أو تغييره.

وعلى هذا الأساس تعتبر تقارير اللجان المالية أعمال توجيهية غير ملزمة قانونا لكنها في نفس الوقت تلعب دور هاما في إثارة النقاش داخل الجلسات لمجلسي البرلمان، وتسليط الضوء على النقائص التي تراها في المعالجة التشريعية، وهو الأمر الذي لا يمكن لكل أعضاء البرلمان الإلمام به بالنظر لعدم تخصصهم، إضافة إلى عامل ضيق الوقت المخصص للمناقشات داخل الجلسات العامة، خصوصا وأن تقرير اللجان المالية يوزع قبل ثلاث أيام عمل على الأقل من تاريخ الجلسة حتى يتم إدراجه ضمن جدول الأعمال، وهو الأمر الذي يبرز بصورة جلية عدم كفاية الوقت للدراسات المعمقة على مستوى الجلسات العامة.

---

1 - تنص المادة 138 من الدستور الفقرات الثانية، الثالثة، الرابعة على مايلي:" ....

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه ....."

تسلم نسخة من التقرير التمهيدي الذي أعدته لجنة المالية والميزانية للحكومة ولإعضاء المجلس، ويقوم مقرر اللجنة بقراءته في اللجلسات العامة المخصصة لدراسة النص، ويتبع ذلك مناقشة عامة.

2- الدراسة النهاية لمشروع قانون المالية.

بعد قيام اللجان المالية بالمجلسين بإعداد تقارير تمهيدية بخصوص مشروع قانون المالية، وإحالته على الجلسات العامة للغرفتين لإبداء التعديلات والملاحظات التي تريانها ضرورية حول النص، تستعيد اللجان المالية إختصاصاتها لدراسة مشروع قانون المالية مجددا مع التعديلات والملاحظات المثارة بخصوصه على مستوى المناقشات العامة، وذلك لإعداد تقرير تكميلي بخصوصه.

في هذا الإطار يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بسلطة تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية، إضافة لإختصاص الحكومة ولجنة المالية والميزانية بذلك[1]، إذ يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتقدير مدى قبول التعديل قبل إحالته للجنة المالية والميزانية للدراسة، إضافة لتبليغها للحكومة وتوزيعها على نواب الغرفة الأولى قبل الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة بناءا على ما تتوصل إليه لجنة المالية والميزانية من تقارير تكميلية.

أما على مستوى مجلس الأمة فالأمر مختلف لعدم تمتع أعضائه بسلطة المبادرة بالتشريع في المجال المالي وسلطة التعديل، غير أنه يبقى الفاصل النهائي في مصير قانون المالية من خلال تقرير المصادقة عليه من عدمه، وعليه يكون لأعضائه سلطة تقديم ملاحظات بخصوص النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وذلك بدون إشتراط عدد محدد من الأعضاء، وعليه يمكن تقديم الملاحظات من قبل عضو واحد أو مجموعة أعضاء[2]. وذلك خلال مهلة ثلاث أيام من توزيع التقرير التمهيدي حول النص محل الدراسة، حيث تقدم الملاحظات كتابية للبث فيها شكلا من قبل مكتب مجلس الأمة قبل إحالتها على لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية للدراسة[3]. فهذه الملاحظات يمكن أن تشكل إذا ماقبلت أساس التوصيات التي تضعها لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية في التقرير التكميلي.

وعليه يمكن تعريف هذا النوع من التقارير بأنها :" عبارة عن تقارير تتضمن جموع التعديلات التي تم إيداعها بالغرفة الأولى، ومجموع الملاحظات التي تم إبداؤها بالغرفة الثانية وموقف اللجنة منها، والذي يتجسد في قرارات معللة، إضافة إلى التعديلات والتوصيات المقترحة أثناء المرحلة الثانية من الدراسة".

وعلى هذا الأساس فالتقرير التكميلي يحتوي بالمقارنة مع التقرير التمهيدي، موقف اللجان المالية من التعديلات المقدمة من الحكومة أو النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وموقفها من الملاحظات

---

[1]- المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر .

[2] – وهذا على عكس التعديلات المقدمة من نواب المجلس الشعبي الوطني، والتي يشترط تقديمها من عشرة (10) نواب على الأقل.

[3] – بحيث يقتصر دور مجلس الأمة في التأكد من تقديم الملاحظات كتابة خلال ثلاثة (3) أيام من توزيع التقرير التمهيدي، بدون أن ينصرف إلى دراسة موضوعها.

المثارة من قبل أعضاء مجلس الأمة وذلك من الناحية الشكلية والموضوعية، إضافة إلى التعديلات والتوصيات المقدمة من قبلها عند إعادة الدراسة بحسب المجلس الذي تنتمي إليه.

وفي هذا الإطار فإذا كانت التقارير التكميلية الصادرة عن لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني تتضمن بصورة عامة تقييما للتعديلات المقدمة على مستوى الجلسات العامة، فإن التقارير الصادرة عن لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية تتضمن توصيات بشأن مشروع قانون المالية محل الدراسة، وذلك نتيجة عدم تمتع هذا المجلس بسلطة التعديل، وهو الأمر الذي يثير إشكالية تحديد مضمون وطبيعة هذه التوصيات.

ففي هذا السياق يجب التذكير بأن سلطة مجلس الأمة تنحصر في المصادقة على نص قانون المالية المحال عليها من المجلس الشعبي الوطني، أو رفض المصادقة عليها، بحيث لا يتمتع أعضاؤها بسلطة إدخال تعديلات عليه في حين يكون لهم إبداء ملاحظات بخصوصه، فإذا تم قبول هذه الملاحظات من قبل اللجان المالية فإنها تكون أساس التوصيات التي تقوم بوضعها، والتي لا يمكن أن تكون إلا إقتراحات تعديلات تقدم للجنة المتساوية الأعضاء عند ممارسة مجلس الأمة لحقه في الخلاف والإعتراض.

فاللجان المالية من خلال التقارير التكميلية الصادرة عنها تنتهي إلى قبول أو رفض التعديلات والملاحظات المبداة من قبل أعضاء البرلمان، في حالة إقتناع اللجان المالية بالتعديل المقترح أو الملاحظات المثارة فيتم تأيدها والتكفل بها، وهو الأمر الذي يعزز من إمكانية تمريرها وقبولها على مستوى الجلسات العامة.

أما في حالة رفض اللجان المالية للتعديلات المقترحة والملاحظات المسجلة، فإن ذلك لا يعني بالضرورة عدم الموافقة عليها على مستوى الجلسة العامة، طالما أنه يمكن لأصحاب التعديل أو الملاحظة التمسك بهما على مستوى الغرفتين في حالة عدم إقتناعهم بمبررات الرفض.

وعليه وبناءا على ماتقدم فإن التقارير التكميلة تعد ذات أثر هام ومؤثر على مصير التعديلات المقترحة والملاحظات المقدمة بخصوص مشروع قانون المالية محل الدراسة، وذلك عند عرضها على مستوى الجلسات العامة، بحيث أن أثرها يكمن في تأييد وتعزيز فرص قبولها بشكل نهائي في حالة الموافقة عليها، كما من شأنها ان تدفع إلى تقليص فرص قبولها بالرغم من تمسك أصحابها في حالة رفضها على مستوى اللجان المالية، خصوصا أن أسلوب تشكيل اللجان يتيح للأغلبية المسيطرة على الغرفة السيطرة كذلك عليها، الأمر الذي ما من شأنه عرقلة التعديلات المقدمة من الأقليات البرلمانية.

ثانيا: مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسة العامة.

تعتبر مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسات العامة تتويجا للعمل الذي سبق وأن قامت به اللجان المالية، فمشروع قانون المالية السنوي تتم مناقشته من طرف غرفتي البرلمان قبل التصويت عليه طبقا لنص المادة (138) من الدستور[1].

وبالتالي فإن إجراء فتح مناقشة حول مشروع قانون المالية إجراء إلزامي بقوة النص الدستوري، لأن المناقشة عنصر أساسي في النظام الديمقراطي، وهي تشكل جوهر النشاط والعمل البرلماني كونها تفتح باب الحوار حول بنوذ هذا المشروع، وتسمح بعرض ومواجهة مختلف الأراء والأفكار لإتخاذ الموقف المناسب حياله في مرحلة التصويت.

كما يعد إجراء المناقشة حق لكلا غرفتي البرلمان بالتساوي، لكن السؤال المطروح يتعلق بمعرفة أطر هاته المناقشة سواءا تعلق الأمر بالأطر الموضوعية (I)، أو الأطر الإجرائية (II).

I- الإطار الموضوعي لمناقشات مشاريع قوانين المالية .

بعد مناقشة قوانين المالية على التوالي من طرف اللجان المالية لغرفتي البرلمان وإعداد تقريرهما، تقوم المجالس بعد ذلك بدراستها في جلسات عامة، لكن السؤال المطروح يتجسد في معرفة المحل أو الموضوع الذي ينصب عليه النقاش في الجلسة العامة داخل المجلس، أو بتعبير أخر هل يأخذ المجلس الشعبي الوطني مشروع الحكومة كمحل أو موضوع للنقاش، أو النص المتفرع من مداولات لجنة المالية والميزانية (1)، وهو نفس التساؤل يطرح بالنسبة لمجلس الأمة بإعتبار أن الحكومة ملزمة بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب هذا الأخير للإطلاع عليه طبقا نص المادة (20) الفقرة الثالثة من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (2).

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

يعتمد المجلس الشعبي الوطني في مناقشاته لمشروع قانون المالية على مشروع الحكومة كأساس للمناقشة في جلساته العامة، وليس على التقرير الذي تعده لجنة المالية والميزانية، إستنادا لما ورد صراحة في نص المادة (138) الفقرة الثانية من الدستور بنصها :" تنصبّ مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النّصّ الذي يعرضه عليه الوزير الأول ......".

2- على مستوى مجلس الأمة.

بالرغم ماجاء في نص المادة (20) الفقرة الثالثة من القانون العضوي 16-12 :" يتلقى مكتب الغرفة مشروع أو إقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه"، إلا أن الإطلاع هنا هو مجرد إعلام مجلس الأمة بوجد مبادرة تشريعية سواءا كانت مشروع أو إقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وليس التعامل مع النص بالمناقشة، فمناقشة المبادرات البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني لا تتزامن ومناقشتها على مستوى مجلس الأمة، فمحل أو موضوع النقاش بالنسبة لمجلس الأمة هو النص الذي صوت

---

[1]- تنص المادة 138 الفقرة الأولى من الدستور على مايلي: " مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ...."

عليها المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة يناقش ويدرس ما توصل إليه المجلس الشعبي الوطني بشأن مشروع قانون المالية المعروض عليه وليس المشروع الحكومي أو التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية، فهو بذلك يتعامل مع نص قد فصلت فيه الغرفة الأولى إستنادا للنصوص الدستورية والقانونية، فمن الدستور ما ورد في المادة (138) الفقرة الأولى :" مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتمّ المصادقة عليه"، وكذا الفقرة الثالثة من نفس المادة :" .... وتناقش كل غرفة النص الذي صوّتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.. ".

ومن أحكام القانون العضوي 16-12 ماجاءت به المادة (42) :" يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص".

أما فيما يخص النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد قضت المادة (62) الفقرة السادسة:" يتضمن جدول الأعمال النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ..." وكذا المادة (65) الفقرة الثالثة منه على أنه: " .... تنصب التدخلات أثناء المناقشة على مشروع أو إقتراح القانون أو النص ".

II- الإطار الإجرائي لمناقشات مشاريع قوانين المالية.

في القانون الجزائري قاعدة أسبقية الغرفة الأولى في نظر مشاريع قوانين المالية ليس هناك من داع لتكريسها[1]، ذلك أن القاعدة العامة أن جميع مشاريع القوانين تودع مكتب المجلس الشعبي الوطني أولا وله الأسبقية في مناقشتها والتصويت عليها، والإستثناء هو أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الأمة أولا وذلك في مجالات محددة، وقد أكدت هذا الأمر المادة (137) من الدستور بنصها: " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

فمشروع قانون المالية السنوي تتم مناقشته من طرف غرفتي البرلمان، خلال المرحلة الأولى أمام المجلس الشعبي الوطني، ثم أمام مجلس الأمة على التوالي قبل التصويت عليه طبقا لنص المادة (138) من الدستور.

بالنسبة لإجراءات المناقشة، لم يحدد القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية إجراءات مناقشة مشاريع قوانين المالية، إلا أنه عند تفحص أحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم 12/16 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، يتبين لنا خضوع مناقشة مشروع قانون المالية لنفس الإجراءات المتبعة في مناقشة التشريعات العادية، وتسير النقاشات في تسلسل وتنظيم محكم، حيث تخضع المناقشة العامة لقواعد شكلية تضمن السير الحسن لأشغال جلسات المجلس.

---

[1]- قاعدة أسبقية الغرفة الأولى في نظر مشاريع قوانين المالية مكرسة أيضا بموجب المادة (39) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تقتضي بأسبقية الجمعية العامة في نظر قوانين المالية، خلافا للقاعدة التي تقضي بأن مشاريع القوانين تقدم لمكتب أحد المجلسين.

مناقشة مشاريع قوانين المالية على مستوى غرفتي البرلمان تتم بالتتابع، بحيث تتم المناقشة على مستوى الغرفة الأولى (1)، ثم على مستوى الغرفة الثانية (2)، مع إختلاف في المدة المحددة للدراسة والمناقشة بينهما.

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

بعد إنتهاء لجنة المالية والميزانية من دراسة مشروع قانون المالية، تحرر تقريرها التمهيدي الذي يطبع ويوزع على النواب، وهذا كي يتسنى لنواب المجلس الإطلاع على محتوى النص وما توصلت إليه اللجنة، ولهذا الغرض يتعين تسجيله أولا في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة، ويتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد إستشارة الحكومة[1].

يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة ذات الطابع الإعلامي والتنظيمي بغرض إعلام نواب المجلس على الإجراءات التنظيمية التي ستتم وفقا لها مناقشة مشروع قانون المالية، وتتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة، يتم من خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة على إمتداد هذه الفترة، ومع ذلك فإن مكتب المجلس بإمكانه تعديل الجدول عند الإقتضاء وغالبا ما يتم ذلك عدة مرات[2] .

هذا وتعد المناقشة العامة بمثابة الإجراء العادي لدراسة مشروع قانون المالية طبقا للمادة (32) من القانون العضوي 16-12، إذ يهدف هذا الإجراء إلى تحقيق مبدأ المشاركة الواسعة لنواب المجلس الشعبي الوطني، تفتتح المناقشات حول مشروع قانون المالية غالبا في بحر شهري أكتوبر ونوفبمر وتمارس هذه المرحلة من الناحية الإجرائية عبر مرحلتين متتاليتين: هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

فيما يخص المناقشة العامة تكون علانية وتتم وفق الخطوات التالية[3]:

- الإستماع إلى ممثل الحكومة – وزير المالية-، فبعد تدخل هذا الأخير على مستوى لجنة المالية والميزانية يتواجد كذلك على مستوى الجلسات العامة للمناقشة، فعند الشروع في مناقشة مشروع قانون المالية المعروض على نواب المجلس الشعبي تمنح الكلمة أولا إلى ممثل الحكومة وزير المالية .

يقوم وزير المالية بتقديم عرض مختصر عن مشروع قانون المالية، يتمحور الجزء الأول من هذا العرض حول الحالة الإقتصادية والمالية للبلاد والمشاكل التي تواجهها، أما الجزء الثاني فيتضمن الإتجاهات العامة للسياسة المالية التي تعتزم الحكومة نهجها في المستقبل لمعالجة هذه المشاكل.

1- المادة 17 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة السابق الذكر.

- يستثنى مشروع قانون المالية من الإجراءات المتمثلة في أنه لا يمكن تسجيل مشاريع وإقتراحات القوانين في جدول أعمال الجلسة مالم يتم توزيع تقرير اللجنة ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة طبقا للمادة (55) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 – جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 186.

3- المادة 33 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة السابق الذكر التي تنص على مايلي:" يشرع في مناقشة مشروع قانون المالية بالإستماع إلى: ممثل الحكومة، مقرر اللجنة المختصة، إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق..... "

– تدخل مقرر لجنة المالية والميزانية: بعدها يتم الإستماع إلى مقرر لجنة المالية والميزانية، والذي يقوم بعرض مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، ويكتسي التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة كما بينا سابقا دور توجيهي هام في سير المناقشات، إلا أنه لا يعتبر ملزما قانونا، فتعديل اللجنة ومشروع القانون كلاهما يفتقر للقوة القانونية ويبحث عن المصادقة، ولكن وفي نفس الوقت يلعب التقرير التمهيدي دورا هاما في إثارة النقاش وتسليط الضوء على النقائص التي بينتها اللجنة. وتجدر الإشارة أن المناقشة العامة لمشروع القانون تنصب على كامل النص[1]وعلى نصه الأصلي كما قدم من الحكومة، إضافة إلى التقرير التمهيدي للجنة.

– تدخل النواب: بعد إنتهاء مقرر لجنة المالية والميزانية من عرض مشروع قانون المالية، يتم الشروع في المناقشة العامة من خلال الإستماع إلى تدخلات النواب اللذين عليهم مراعاة عدة ضوابط، منها تلك المتعلقة بإحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين الذين تم تسجيلهم بالترتيب[2]، وعلاوة على هذا يجب الأخذ بعين الإعتبار المدة الزمنية للتدخل وهي عادة ما تكون قصيرة لا يستطيع النائب خلالها إعطاء رأيه بوضوح، بل يقتصر على التدخل مكتفيا بعموميات الموضوع، وأثناء هذه المناقشات يجيب أعضاء الحكومة على طلبات النواب كل فيما يخص قطاعه، ويدافعون عن مشروع قانون المالية بحضور وزير المالية.

هذا وقد كفل القانون لممثل الحكومة وزير المالية، ورئيس لجنة المالية والميزانية أو مقررها التدخل وأخذ الكلمة أثناء المناقشة متى طلبوا ذلك[3]، ويكون ذلك من أجل رد ممثل الحكومة وزير المالية على إستفسارات وملاحظات النواب، ولإيضاح النقاط التي لم يثرها خلال تدخله، والتي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأطراف، وتشكل فرصة أخرى من أجل الدفاع عن مشروعه كوسيلة للتأثير على أراء النواب في محاولة لإقناعهم من أجل عدولهم عن الآراء التي إتخذوها، كما يرجع السبب في ذلك إلى إلمام هؤلاء الأطراف بكافة تفاصيل النص من حيث أهدافه وتفاصيله، مما سيؤدي إلى تنوير أفكار النواب، كما أن تدخل هؤلاء الأطراف قد يكون الهدف منه الرد على التأويلات والتفسيرات التي لا تنسجم ومحتوى النص والغرض منه[4].

إن مرحلة المناقشة العامة لا يمكن أن تقدم فيها أي تعديلات سواء كتابية كانت أم شفوية لأنها تتناول النص برمته[5].

أما فيما يخص المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة مادة مادة، فالقانون العضوي رقم 16–12 يسمح فقط لكل من ممثل الحكومة وزير المالية، أو مكتب لجنة المالية والميزانية تقديم تعديلات شفوية، وفي حالة ما

1– المادة 33 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

2– المادة 60 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر التي تنص على مايلي:" يسجل النواب الراغبون في أخذ الكلمة أثناء النقاشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة".

3– المادة 33 الفقرة الرابعة من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

4– سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة)، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013 .ص95 .

5– بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 – من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، العدد السابع، ص 52 .

تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المالية أن التعديل المقدم من طرف المخولين لتقديمه يؤثر في فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة، وذلك لتمكين لجنة المالية من المداولة في شأن إستنتاجاتها بخصوص التعديل، وهنا يكون توقيف الجلسة وجوبا بناءً على طلب ممثل الحكومة أو مكتب لجنة المالية[1].

وما يمكن ملاحظته من خلال هذه النصوص أن لجنة المالية لا تملك السلطة المطلقة في قبول أو رفض التعديلات سواء كانت صادرة من الحكومة أو أعضاء غرفتي البرلمان، بل يعود هذا الإختصاص إلى المجلس ككل عندما يتم عرض مشروع قانون المالية للتصويت[2].

ويتدخل في حالة المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الضرورة يتدخل مكتب لجنة المالية وممثل الحكومة.

يدير المناقشة رئيس المجلس ويسهر على إحترام النظام الداخلي، كما أنه لا يجوز للنائب تناول الكلمة ما لم يأذن له رئيس المجلس، ويقيد النائب أثناء أخذ الكلمة إحترام المهلة المحددة لوقت التدخل لكي لا تسحب منه الكلمة، ولا يحق للنواب الذين يعتبرون أعضاء في اللجنة المختصة التي قامت بدراسة مشروع القانون من التدخل أثناء الجلسة العامة، وذلك إستنادا أن لهم رأي مسبق قد عبروا عنه أثناء المناقشة على مستوى اللجنة. وتعتبر المناقشات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وبالتالي لا يشترط نصاب محدد لصحة المناقشة[3].

2- على مستوى مجلس الأمة.

إن إطار مناقشة أعضاء مجلس الأمة للنص القانوني يتشابه إلى حد كبير مع عمل المجلس الشعبي الوطني في البعض منها، وتختلف عنها في البعض الآخر.

يدرس مجلس الأمة ويناقش ويصوت على مشروع قانون المالية، وذلك بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني لعملية التصويت عليه، وذلك من خلال إجراءات قانونية محددة، تباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني من خلال الإستماع إلى ممثل الحكومة – وزير المالية–، الذي يقدم عرضا مفصلا لمحتوى النص بنفس المحتوى والمنهجية التي قدم بها القانون في المجلس الشعبي الوطني، فإلى مقرر اللجنة المختصة – لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية– والذي يقوم بعرض مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق[4] مع مراعاة عدة ضوابط، منها تلك المتعلقة بإحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين الذين تم تسجيلهم بالترتيب لدى مكتب المجلس، مع إمكانية فقدان عضو مجلس الأمة حقة في التدخل عند غيابه عن جلسة المناقشة. علاوة على هذا يجب الأخذ بعين الإعتبار المدة الزمنية للتدخل، حيث يقيد عضو مجلس الأمة أثناء أخذ الكلمة إحترام المهلة

1– المادة 34 من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

2– عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 177.

3– المواد 58، 59، 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر.

4– المادة 39 من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر، المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

المحددة لوقت التدخل لكي لا تسحب منه الكلمة، وأن يكون التدخل شخصيا حيث لا يجوز لأي عضو التدخل بإسم عضو آخر [1].

يدير المناقشة رئيس المجلس ويسهر على إحترام النظام الداخلي ويحافظ على النظام العام، كما أنه لا يجوز لأي عضو تناول الكلمة ما لم يأذن له رئيس الجلسة، ولا يحق لأعضاء لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية التي قامت بدراسة مشروع قانون المالية من التدخل أثناء الجلسة العامة، وذلك إستنادا أن لهم رأي مسبق قد عبروا عنه أثناء المناقشة على مستوى اللجنة، وتعتبر المناقشات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[2]، وبالتالي لا يشترط نصاب محدد لصحة المناقشة.

أثناء المناقشة العامة وخلافا للمجلس الشعبي الوطني، لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم أي تعديلات على مشروع قانون المالية، بإستثناء تقديم ملاحظات كتابية بعد توزيع لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية تقريرها التمهيدي على النص، ويتم إيداع الملاحظات لدى مكتب لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية[3] التي يمكن لها أن تستمع عند الإقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة[4]، وتقدم في تقريرها التكميلي توصيات معللة على ضوء إستنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة[5].

تنصب التدخلات أثناء مناقشة مشروع قانون المالية على مجمل النص، ويمكن لممثل الحكومة وزير المالية، وأعضاء لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية التدخل وأخذ الكلمة أثناء المناقشة متى طلبوا ذلك[6]، على إثر المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة وليس المجلس ككل مثلما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة، وخلال المناقشة مادة مادة يمكن أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض رئيس الجلسة النص بكامله للمصادقة، لكن من الناحية العملية عادة ما تنصب المناقشة على مجمل النص وعلى مواده في نفس الوقت.

الفرع الثاني

التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية.

بعد دراسة مشاريع قوانين المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بإقتراح تعديلها ومناقشتها، تتولى كل غرفة التصويت على النص محل الدراسة، وتعتبر عملية التصويت العملية الحاسمة في العمل التشريعي، حيث يعبر المجلس عن إرادته كهيئة في الموضوع الذي تمت مناقشته.

---

[1]– المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[2]– المواد 63، 64، 69 الفقرتين الخامسة والسادسة من نفس النظام.

[3]– في ظل النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة لسنة 1999 يتم إيداع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيها شكلا قبل إحالتها على لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، ج.ر العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

[4]– المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر..

[5]– المادة 79 من النظام نفسه.

[6]– المادة 39 الفقرة الثالثة من النظام نفسه.

في المجال المالي تعد مرحلة التصويت والمصادقة على مشاريع قوانين المالية التأشيرة أو الرخصة التي يمنح من خلالها البرلمان للحكومة تنفيذ بنوذه وأحكامه، غير أن عملية التصويت على هاته المشاريع لا تتم بصفة تلقائية من طرف البرلمان، وإنما تخضع لجملة من الأحكام تضبطها العديد من النصوص – الدستورية والقانونية– التي بها يتم تنظيم هذه العملية (أولا)، يترتب عليها – عملية التصويت – ترخيص العمليات المالية المنصوص عليها في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وتحديد مضمونها والتي تضمنتها قوانين المالية المعرفة طبقا للقانون نفسه (ثانيا).

أولا: أحكام عملية التصويت

تعتبر عملية التصويت على مشاريع قوانين المالية إجراء جوهري ومرحلة هامة في العملية التشريعية المالية، لذلك تحكمها عدة أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع وإقتراحات القوانين العادية بصفة عامة (I)، بالإضافة إلى أحكام خاصة بالتصويت على مشروع قانون المالية فقط (II)، والتي وضعت أسسها الكبرى بموجب الدستور والقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 16-12 ، إضافة إلى القوانين المتعلقة بتنظيم العمل البرلماني.

I- الأحكام العامة للتصويت على مشروع قانون المالية للسنة.

تقتضي القاعدة أن التصويت في مجلسي البرلمان على مشروع قانون المالية يستوجب توافر عدد معين من أعضائهما حتى يقوم هذا الإجراء على قرينة من الصحة، كما تتطلب الموافقة على مشروع قانون المالية المعروض على كل مجلس توافر أغلبية معينة من أصوات أعضائهما، غير أن هذه الأغلبية تختلف من غرفة إلى أخرى، وعليه فإن عملية التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية يحكمها كبقية القوانين ضابطان: ضابط النصاب القانوني (1)، وضابط الأغلبية الواجبة لإجازتها (2).

1- النصاب القانوني للتصويت

نقصد هنا بالنصاب القانوني عدد الأعضاء الحضور والممارسين للعمل البرلماني في المجلس والمشاركين في إتخاذ القرار، أو بمعنى آخر الحد الأدنى من أعضاء البرلمان الذين يجب حضورهم جلساته من أجل صحة التصويت على المبادرات والمواضيع المعروضة عليهم.

بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فقد جاء في نظامه الداخلي وبالضبط في المادة (58) الفقرتين الثانية والثالثة منه على أن التصويت لا يعتبر صحيحا إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم تحقق النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست ساعات على الأقل وثماني عشرة ساعة على الأكثر، وحينها يعتبر التصويت صحيحا مهما بلغ عدد الحضور.

ويتولى مراقبة توافر النصاب، كل من رئيس الجلسة وأيضا النواب، الذين يحق لهم تبليغ رئيس الجلسة متى تبين لهم أن النصاب لم يتحقق بعد، وفي حالة ما تحقق ذلك يؤجل التصويت إلى الجلسة الموالية مع مراعاة الأجل المذكور أعلاه، ويصبح التصويت في الجلسة الثانية صحيحا مهما كان عدد الحضور[1].

[1]- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 100.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن المادة (76) من نظامه الداخلي أكدت على أن المصادقة لا تعتبر صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه[1] النصاب القانوني الثابت، كما سمحت بتأجيل الجلسة الأولى للمصادقة إلى الجلسة الموالية في حالة عدم توافر النصاب القانوني، ويتم ذلك بناءا على قرار من مكتب مجلس الأمة وبعد إستشارة الحكومة، مع العلم أن مراقبة النصاب تتم قبل كل عملية تصويت.

ومن المعلوم أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان سمحت للنائب أو العضو بأن يوكل أحد زملائه للتصويت بالنيابة عنه ولكن مع وجوب أن يكون ذلك في حدود التوكيل الواحد.

2- الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين.

مصطلح الأغلبية يراد به التعبير عن عدد الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا في إتجاه واحد لإقرار أو رفض الموضوع المطروح للتصويت.

غاير المؤسس الدستوري بين المجلسين من حيث الأغلبية الواجبة لإقرار نص قانوني معروض للمناقشة فالتصويت والمصادقة عليه، بالنسبة لمجلس الأمة حددت الفقرة الرابعة من المادة (138) من الدستور حجم الأغلبية الواجب توافرها لإقرار نص قانوني سبق للمجلس الشعبي الوطني وأن ناقشه وصوت عليه، وهي أغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية – مشاريع قوانين المالية-، وهو ما أكدته المادة (41) من القانون العضوي 16-12. وهذا خلافا لما كان عليه الأمر في دستور 1996 حيث حددت الفقرة الثالثة من المادة (120) من الدستور حجم الأغلبية الواجب توافرها لإقرار نص قانوني سبق للمجلس الشعبي الوطني وأن ناقشه وصوت عليه، وهي أغلبية خاصة تقدر بـ ¾ أصوات أعضاء مجلس الأمة إذا تعلق الأمر بالمصادقة على قانون عادي.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن المادة (138) من الدستور لم تتضمن ما يفيد اشتراط أغلبية معينة من أصوات النواب للتصويت على مشروع أو اقتراح قانون معروض عليه، حيث يتبين من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد أن يمنح المجلس الشعبي الوطني مطلق الحرية في ذلك.

II- الأحكام الخاصة للتصويت على مشروع قانون المالية للسنة.

تحكم عملية التصويت على مشروع قانون المالية إجراءات متميزة تختلف عن تلك التي تتبع عند التصويت على مشاريع القوانين الأخرى، فخلافا للقواعد العامة التي تقضي أن التصويت على النصوص القانونية يتم على النص بكامله أو مادة بمادة، فإن عملية التصويت على مشاريع القوانين تتميز بطابعها الخاص وفق ماينص عليه القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية (1)، وإن كان البرلمان غير مقيد بأجل محدد للمناقشة والتصويت على مشاريع القوانين، فإن الأمر يختلف في مجال المناقشة والتصويت على مشاريع قوانين

[1]- خلافا لما كان منصوص عليه في ظل النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة لسنة 1999 لا تعتبر المصادقة صحيحة إلا بحضور ¾ أعضائه وفقا للمادة 60 منه.

المالية، نظرا للطابع الإستعجالي لهذا النص القانوني الذي يجب أن يصادق عليه قبل بداية السنة المالية المعنية بمشروع القانون، وهذا لضمان إستمرارية الحياة العامة كما عبر عن ذلك المجلس الدستوري الفرنسي " la continuité de la vie ationale " (2).

1- أسلوب التصويت.

يختلف أسلوب التصويت على مشروع قانون المالية بإختلاف النصوص الدستورية والقانونية لكل دولة، فبعض الدول يتم فيها التصويت على مشروع قانون المالية من قبل النواب بشكل مفصل ودقيق، حتى يصل الأمر في بعض الأحيان للتصويت على هذا المشروع بندا بندا، وهنا يتعين على الحكومة أن تتقيد بالحد المعين في كل بند، أما في بعض الدول الأخرى فيتم فيها التصويت على مشروع قانون المالية من طرف مجلس النواب بشكل أقل تفصيلا، فيجري التصويت على المشروع بابا بابا، أو فصلا فصلا، أو حسب القطاعات، وهي الطريقة المتبعة في الوقت الحاضر في كثير من الدول.

في الجزائر تكرس المادة (70) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية وجود نوع من الخصوصية في التصويت على مشروع قانون المالية، حيث تنص على مايلي:" تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضوع تصويت إجمالي، وفضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على :

- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية.
- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع .
- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.
- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة"

حسب المادة (70) المذكورة أعلاه فإن البرلمان لا يصوت بطريقة مفصلة على أحكام قانون المالية، وإنما يتم ذلك بصفة إجمالية، ويقصد بالتصويت الإجمالي التصويت على النص جملة واحدة، ويتم ذلك بصفة إجمالية على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، كما يصوت بصفة إجمالية على إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، ويصوت أيضا بصفة إجمالية على كل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة والذي لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات بالنسبة لجميع الصناديق.

يقابل نظام التصويت الإجمالي في الأمر 59-02 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي قبل تعديله نظام التصويت الموقف " le vote bloqué" الذي تم النص عليه بموجب المادة (44) الفقرة الثالثة من دستور 1958، ويقتضي هذا النظام تصويت البرلمان تصويتا واحدا على مجمل النص أو على جزء منه تجنبا لتشويه أو تحريف النص الأصلي، وهذا خلافا للقانون العضوي رقم 2001-692 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي الذي حل محل الأمر 59-02، حيث يتم التصويت على مشروع قانون المالية وفق نظام التصويت حسب المهمة، أي التصويت على الإعتمادات عن طريق أهداف معينة ومحددة في السياسات العمومية التي تحدد عن طريق مشروع قانون المالية السنوي، وتقاس مسبقا عن طريق مجموعة من المؤشرات مبينة في التقارير

السنوية للنتائج والجهود المبذولة في ميدان الميزانية وتمتد عل طول السنة المالية، فطريقة التصويت على مشروع قانون المالية وفق القانون العضوي رقم 2001-692 كما يلي:

- إعتمادات الميزانية العامة للدولة يصوت عليها عن طريق مهام وليس عن طريق أبواب أو فصول، فميزانية الدولة وفق هذا النظام – نظام التصويت حسب المهمة- تقسم إلى مهام وكل مهمة تنقسم إلى برامج والبرامج تنقسم بدورها إلى أنشطة، ويصوت البرلمان عل الميزانية العامة حسب هذه الهيكلة على أساس المهمة، فالمهام متعلقة بالسياسات الكبرى للدولة، والبرلمان يمنح رخصة الإنفاق العمومي عن طريق التصويت عليها.

- الميزانيات الملحقة وحسابات التخصيص الخاص يتم التصويت عليها ميزانية بميزانية وحساب بحساب.

- تقديرات الإيرادات وأعباء الخزينة يتم عرضها في جدول مالي، وتمثل موضوع لتصويت واحد .

- سقف التوظيف وكذا سقف توظيف أعوان الدولة موزعة ومقدمة في شكل جدول ملخص يشكل موضوع لتصويت واحد.

2- آجال التصويت:

تضمنت المادة (138) من الدستور الآجال التي يتعين على البرلمان إحترامها عند التصويت على مشروع قانون المالية، والتي تهدف أساسا إلى ضمان إستمرارية التسيير العمومي، وتجنب أي إختناق بسبب الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبعبارة أدق تجنب أي مبادرة برلمانية تهدف إلى خلق الإضطراب في سياسة الحكومة وتنفيذ برنامجها[1].

هاته الآجال تم ضبطها في مهلة زمنية مقدرة بـ 75 يوما، تسري أجالها الدستورية من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث نصت المادة (138) الفقرة التاسعة من الدستور على ما يلي:"... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة..."

فضلا عن ذلك تولى القانون العضوي 16-12 تفصيل هاته الآجال وتقسيمها بين غرفتي البرلمان، وذلك طبقا لنص المادة (44) منه، مانحا مدة سبعة وأربعون (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني تسري إبتداءا من تاريخ إيداعه في مكتبه، ومدة عشرون (20) يوما لمجلس الأمة للمصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء مدة ثمانية أيام للبث في شأنه والتي تجتمع بطلب من الوزير الأول، وتتبع إجراءات إستعجالية سريعة بالنظر إلى الوقت الممنوح لها.

تعد اللجنة المتساوية الأعضاء تقريرا تقترح من خلاله نصا حول الحكم محل الخلاف يبلغ إلى الوزير الأول، الذي يمكنه أن يدخل عليه التعديلات الضرورية خاصة من أجل المحافظة على إنسجام النص القانوني، ثم يعرض النص الجديد للمصادقة عليه من قبل البرلمان.

1 – **Fatiha Benabbou kirane, Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitution algérienne du 28 novembre 1996 , thèse de doctorat, université d'Alger, 2005, P 48.**

إن الهدف الأساسي من تحديد أجال للتصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية، الحصول على قانون مالية قابل للتنفيذ مع بداية السنة المالية الجديدة، وبعبارة أدق فإن الهدف هو الحصول على النص قابلا للإصدار قبل تاريخ 01 جانفي من السنة المالية المعنية، لكن قد تتأخر المصادقة البرلمانية على مشروع قانون المالية لأي سبب كان، أو كان هذا المشروع محل رفض من قبل البرلمان فما الحل القانوني في الحالتين:

إذا حدث أن كان مشروع قانون المالية محل رفض وعدم مصادقة من قبل البرلمان[1] في آجل خمسة وسبعون (75) يوما المنصوص عليها في الدستور، وتجنبا لأي إختناق أو توقف نهائي للتسيير العمومي وتصريف شؤون الدولة يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر له قوة قانون المالية، ويصبح نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفق ما تنص عليه المادة (138) الفقرة العاشرة من الدستور، والتي تنص على مايلي:" ... في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الآجال المنصوص عليها، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر...." ، وكذا المادة (44) الفقرة الخامسة من القانون العضوي 16-12[2].

أشار المشرع الجزائري من خلال المادتين (138) الفقرة العاشرة من الدستور، وكذا المادة (44) الفقرة الخامسة من القانون العضوي 16-12 إلى الحل القانوني في حالة رفض البرلمان المصادقة على مشروع قانون المالية دون الإشارة إلى النتائج التي تترتب عن هذا الرفض، هاته الأخيرة – حالة الرفض- تختلف بإختلاف الأنظمة السياسية المتبعة في الدول وعادة ما تتمثل في إستقالة الحكومة أو حل البرلمان[3].

1- لقد تباينت الآراء الفقهية حول رفض مشروع قانون المالية بين معارض لهذا الرفض ومؤيد له حيث إنقسم هؤلاء الفقهاء إلى فريقين:

فريق ينكر على السلطة التشريعية حق رفض مشروع قانون المالية، ويرى أن حالة الرفض تشكل تعبيرا عن نزاع مستحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبما أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن سير المرافق العمومية بإنتظام وإطراد دون السلطة التشريعية فإنه يجب العمل بما تقرره، وأضافوا قائلين أن قانون المالية هو قانون في الشكل فقط، فهو في حقيقته عمل إداري بحت وليس عملا تشريعيا، وأن السلطة التشريعية عند فحصها ومناقشتها له لا تقوم في حقيقة الأمر بالعمل التشريعي، وإنما تزاول حقها في الرقابة السابقة على الأعمال والتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وقد تقرر لها حق إعتماد مشروع قانون المالية آي ترفع المسئولية من على عاتق السلطة التنفيذية فقط.

أما الفريق الثاني فيعتبر أن رفض مشروع قانون المالية من حق السلطة التشريعية، وأن الرفض يعني عدم الثقة في الحكومة، فإذا إستقالت وحلت محلها حكومة أخرى حائزة على الثقة، وجب على السلطة التشريعية إعتماد مشروع قانون المالية..

قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثالثة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر ، **1978**، ص**13** .

2- تنص المادة **44** الفقرة الخامسة من القانون العضوي **16-12** السابق الذكر على مايلي:" ..... في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ".

3- مثلما حدث في بريطانيا فقد إستعمل حق رفض مشروع قانون المالية مرة واحدة سنة **1783** عندما قام الملك بعزل رئيس الوزراء " أوتلاند " وعين مكانه " وليم بت " فتحزب مجلس العموم لرئيس الوزراء المعزول ورفض الميزانية التي قدمها رئيس الوزراء الجديد ، الأمر الذي دفع الملك إلى حل المجلس وإجراء إنتخابات تشريعية جديدة سابقة لأوانها، فجاءت هذه الإنتخابات بأغلبية لجانب رئيس الوزراء الجديد " وليم بت " وصادق المجلس على ميزانية المملكة،كما إستعمل مجلس النواب الفرنسي حق رفض مشروع قانون المالية سنة **1877** ، وذلك لإرغام رئيس الجمهورية يومها على عزل الحكومة وتعيين حكومة أخرى تكون من بين أعضاء أكثرية المجلس، وإستعمله مجلس الشيوخ الفرنسي كذلك في سنة **1896** لإجبار الحكومة على الإستقالة، إذ رفض إعتمادات إضافية طلبتها منه لتأمين حملتها على مدغشقر، ولما إستقالت الحكومة وخلفتها حكومة أخرى حازت على رضا المجلس أعطاها الإعتمادات الإضافية الخاصة بحملتها.

- محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، **2011-2012**، ص **289**.

عمليا لم يحدث وأن رفضت السلطة التشريعية مشروع قانون المالية المقدم لها من قبل الحكومة، ولا يمكنها رفضه لأسباب موضوعية، أهمها عدم وجود نص دستوري يمنحها حق الرفض، وأن مشروع قانون المالية يعرض قانونا على اللجان المالية في الغرفتين قصد دراسته ومناقشته مع أعضاء الحكومة، مما يتيح إزالة أوجه الخلاف بين السلطتين قبل وصول المشروع إلى التصويت على مستوى المجلسين، فضلا عن أن الحكومة تملك دائما الأغلبية في المجلسين مما يسهل عليها الحصول على مصادقة البرلمان، ولو بشيء من الليونة منها في قبول إدخال بعض التعديلات على مشروعها[1].

بالنسبة للحالة الثانية تأخر المصادقة عل مشروع قانون المالية من قبل البرلمان إلى مابعد دخول السنة المالية الجديدة، والذي يرجع لعدة أسباب، منها تأخر الحكومة في إعداده وإحالته على البرلمان في الوقت المناسب، أو تباطأ البرلمان في دراسته والبت فيه، وإما لعدم إصداره من قبل رئيس الجمهورية، فإن دساتير وقوانين دول العالم تأخذ غالبا بأسلوبين إثنين:

فبعض الحكومات تلجأ إلى تقديم طلب للسلطة التشريعية تلتمس منها المصادقة على ميزانية مؤقتة لمدة شهر أو أكثر وذلك على أساس الأرقام الواردة في مشروع قانون المالية المقترح، والبعض الأخر يلجأ إلى العمل وفق لما ورد في قانون المالية للسنة الجارية، وذلك بتخصيص إعتمادات شهرية على أساس جزء من إثني عشر (12/1) من إعتمادات قانون المالية السابق[2]. وهو الحل الذي أخذ به المشرع الجزائري المتمثل في الميزانية المؤقتة الإثنى عشرية (12/1) وذلك بموجب المادة (69) من القانون 84-17 المتعلق بالقوانين المالية والتي تنص على مايلي:" في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ الأول يناير من السنة المالية المعتبرة .

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الإعتمادات المفتوحة في السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا لمدة ثلاثة أشهر.

ج- بالنسبة لإعتمادات الإستثمار في حدود ربع 4/1 الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير، كما تنتج عن توزيع إعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة والأحكام ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة بالخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

---

[1]- محمد الصالح فنيش، مرجع نفسه، ص 289-290.

[2]- حسن عواضة، المالية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973، ص 169-170.

محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص 523.

إن المادة (69) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية جاءت لتحدد الطرق البديلة التي يمكن إتخاذها في تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة إذا ماكان تاريخ المصادقة على قانون المالية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول جانفي من السنة المالية المعتبرة.

ثانيا: مضمون عملية التصويت

بإعتبار قانون المالية وثيقة سياسية وقانونية تضم حسابات مختلفة كما سبقت الإشارة إليه، والمتمثلة في حساب الميزانية العامة للدولة كحساب أساسي يضم في الأصل معظم العمليات المالية التي تنفذها الحكومة، والتي تعتبر الترجمة الرقمية لبرنامجها من أجل تحقيق الهدف السياسي والإقتصادي والإجتماعي[1]، والحسابات الخاصة للخزينة والميزانيات الملحقة كحسابات فرعية والتي تتميز عن الميزانية العامة بأنها ليست وثائق تقديرية للموارد والنفقات الواجب تنفيذها، وفي المقابل تتميز على غرار الميزانية العامة بالطابع الترخيصي المسبق من البرلمان التي تقتضي إعتمادها قبل دخولها حيز التنفيذ[2]. فإنه يترتب على إقرار مشروع قانون المالية للسنة من قبل السلطة التشريعية ترخيص العمليات المالية المرتبطة بالميزانية العامة للدولة (I)، والعمليات المالية المرتبطة بالحسابات الأخرى - الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة- (II)، المنصوص عليها في القانون 84-17 المعلق بقوانين المالية والتي تتضمنها قوانين المالية المعرفة طبقا للقانون نفسه.

I- العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة.

الميزانية العامة للدولة هي تقدير لمجموع الإيرادات والنفقات لعام قادم مجازة من قبل السلطة التشريعية، وتكون الإجازة بالتصويت بصفة إجمالية على الإيرادات (1)، وعلى نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، ونفقات التجهيز حسب كل قطاع (2)، طبقا لما نصت عليه المادة (70) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

1- تحديد مجمل إيرادات الميزانية العامة .

تعتبر الإيرادات العامة الوسيلة المالية للدولة لتغطية نفقاتها، وقد تطور مفهومها من أداة لتزويد الخزينة العامة بالأموال اللازمة لها إلى أداة للتأثير في الحياة العامة وتحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية، إلى جانب غرضها المالي في ظروف تطور فيها حجم النفقات العامة نتيجة تطور وتنوع الحاجات العامة[3].

تعددت أنواع الإيرادات العامة وتشعبت، وحسب القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم نص المشرع الجزائري في المادة (11) منه على إيرادات الميزانية العامة للدولة[4] وهي كلها تعتبر إيرادات ذات

1- Bachir Yelles Chaouche , le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, alger, p.23.

2- Bachir Yelles Chaouche, Ibid, p153 – 154.

3- مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي (حالة الجزائر 1999-2004)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 362.

4- تنص المادة 11 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي:

طبيعة نهائية. ووفقا لهذه المادة يمكن تقسيم إيرادات الميزانية العامة إلى قسمين إيرادات إجبارية، إيرادات إختيارية.

تتمثل **الإيرادات الإجبارية** في مجموع الإقتطاعات التي تحصل عليها الدولة بصفة إجبارية ودون مقابل، وتتمثل بدورها في:

* **الإيرادات الجبائية:** تتكون من مختلف الضرائب والرسوم أهمها :

– **الضرائب المباشرة:** وهي الضرائب التي تفرض على مختلف أنواع المداخيل كالأرباح الصناعية والتجارية، والأرباح غير التجارية والمرتبات والأجور....الخ.

– **حقوق التسجيل والطابع:** وهي الضرائب الموضوعة على بعض العقود القانونية وكل الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية، مثل حقوق تسجيل نقل الملكية، وطوابع جوازات السفر وبطاقة التعريف...الخ.

– **الضرائب غير المباشرة:** وتتكون أيضا من الضرائب غير المباشرة على الإستهلاك لكنها تخص فقط المنتجات غير الخاضعة للرسوم على رقم الأعمال(كالذهب والكحول...الخ) .

– **الضرائب على رقم الأعمال:** وتفرض على مجموع المواد الإستهلاكية وبالتالي فهي ضرائب غير مباشرة على الإستهلاك.

– **الحقوق الجمركية:** يخضع لهذا الرسم جميع الموارد الموجهة للتصدير والإستراد.

– **الجباية البترولية:** تتكون من مجموع إقتطاعين هما ضريبة على إنتاج البترول السائل والغاز هذا من جهة، وضريبة مباشرة على الأرباح الناتجة عن النشاطات البترولية المتعلقة بالبحث والإستغلال والنقل عبر القنوات.

* **الحصة المستحقة للدولة من أرباح المؤسسات العمومية:** تمثل نسبة من الأرباح الصافية للمؤسسة بعد إقتطاع إشتراكات العمال، حيث أن هذه الضريبة تخضع للقواعد المطبقة في مادة الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية.

1– الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.

2– مداخيل الأملاك التابعة للدولة.

3– التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوي.

4– الأموال المخصصة للهدايا والهبات والمساهمات.

5– التسديد برأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها.

6– مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.

7– مداخيل المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا.

8– الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به" .

– تم تعديل هذه المادة سنة 1988 عن طريق القانون 88–05 السابق الذكر حيث عدل البند الثامن كما يلي:" .... المدفوعات التي تقوم بها صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسندها لها الدولة"

وجاء هذا التغيير تماشيا مع جملة الإصلاحات التي باشرتها الدولة إنطلاقا من 1988 نظرا للتغير في توجهات الدولة الإقتصادية.

* **الغرامات:** وتتمثل في العقوبات المالية الصادرة عن هيئة قضائية مثل المحكمة، مجلس المحاسبة...الخ، كما قد تفرضها هيئة إدارية مثل مفتشية الأسعار، مفتشية الجمارك.

أما **الإيرادات الإختيارية:** يكون هذا النوع من الموارد على المشاركات والمساهمات المدفوعة إراديا من طرف الأشخاص مقابل إستفادتهم بسلعة أو خدمة ما دون غيرهم من طرف الدولة وتتمثل في:

– **مداخيل أملاك الدولة** وهي الموارد التي تحصل عليها الدولة مقابل تصفيتها لثرواتها الطبيعية كالمناجم والغابات .... الخ – مداخيل التصفية–، أو إستغلالها في شكل إجازة أو خدمة أو رخصة –مداخيل الإستغلال–

– **التكاليف المدفوعة مقابل الخدمات المقدمة من طرف الدولة:** تمثل هذه المداخيل كل المكافآت التي تحصل عليها الدولة مقابل إستعمال خدماتها (النشاطات الصناعية والتجارية، النشاطات المالية، النشاطات الإدارية).

– **أموال المساهمات والهدايا والهبات:** هذا النوع من الموارد تقدم للدولة بدون مقابل وتتمثل في الإسهامات المالية المقدمة من طرف الأفراد بمحض إرادتهم بهدف تمويل نفقة عمومية.

عمليا وعلى سبيل المثال يتم تصنيف الإيرادات العامة النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة في الجدول –أ– الملحق بقوانين المالية للسنة في بابين هما الموارد العادية، الجباية البترولية كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول أ– يوضح الإيرادات النهائية المطبقة في ميزانية الدولة لسنة 2018

إيرادات الميزانية	المبالغ (بآلاف دج)
1 – الموارد العادية	
1.1– الإيرادات الجبائية	
201–001– حواصل الضرائب المباشرة	1.391.701.000
201–002– حواصل التسجيل والطابع	136.805.000
201–003– حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال .... (منها الرسم على القيمة المضافة المطبقة على المنتوجات المستوردة)	1.097.116.000 (500.220.000)
	10.000.000

201-004- حواصل الضرائب غير المباشرة .... 201-005- حواصل الجمارك	397.405.000
المجموع الفرعي (1)	**3.033.027.000**
1-2- الإيرادات العادية 201-006- حواصل ومداخيل أملاك الدولة .... 201-007- الحواصل المختلفة للميزانية .... 201-008- الإيرادات النظامية	27.000.000 78.000.000 20.000
المجموع الفرعي (2)	**105.020.000**
1-3- الإيرادات الأخرى الإيرادات الأخرى	800.000.000
المجموع الفرعي (3)	**800.000.000**
2- الجباية البترولية 201-011- الجباية البترولية	2.776.218.000
المجموع العام للإيرادات	**6.714.265.000**

المصدر: قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018[1].

من الجدول الموارد العادية تم تصنيفها في الجدول –أ- إلى:

– **الإيرادات الجبائية:** وتتضمن مجموع الإيرادات التي يتمثل مصدرها في الضرائب والرسوم، وتتمثل حسب الجدول" أ "من قانون المالية على حواصل الضرائب المباشرة على الدخل، وحواصل التسجيل والطابع، والضرائب على الأعمال، أي حواصل الرسوم المختلفة على الأعمال وحواصل الضرائب غير المباشرة وحواصل الجمارك.

– **الإيرادات العادية:** وهي تعتبر موارد عادية غير جبائية وهي على الخصوص حاصل دخل الأملاك الوطنية، والحواصل المختلفة للميزانية والتي تتمثل في حاصل الغرامات التي تفرضها السلطات القضائية والإدارية وهي من غير الموارد الجبائية وأملاك الدولة، وحاصل الإيرادات النظامية وهي الموارد التي تدخل الخزينة دون أي سند للتحصيل.

– **الإيرادات الأخرى:** وهي مختلف الإيرادات من غير الإيرادات التي سبق ذكرها والتي تعتبر مورد لميزانية الدولة .

أما **الجباية البترولية** خصص لها قانون المالية تصنيف متميز عن باقي موارد الميزانية الدولة، وهي تعتبر المصدر الرئيسي لتمويلها نظرا لضخامة حجمها.

1– قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر العدد 76 المؤرخة في 28 ديسمبر 2017.

وجملة القول أن الإيرادات العامة يرخص تحصيلها من طرف قانون المالية، وهو الذي ينص على الوعاء والنسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب وكذا الإعفاء الجبائي[1]، وفضلا عن ذلك لا يمكن تأسيس أي رسم شبه جبائي وتحصيله إلا بناء على حكم من أحكام قانون المالية[2]، بل يمنع منعا باتا تحصيل الإيرادات غير المرخصة تحت طائلة المتابعات الجزائية[3]، وعليه وبعد إقرار السلطة التشريعية مشروع قانون المالية يبدأ تحصيل الإيرادات بناء على إجراءات محددة عن طريق القانون والتي تنصب أساسا في إختصاص السلطة التنفيذية، ويتولى تنظيمها قانون المحاسبة والتنظيمات المطبقة له [4].

2- التصويت على نفقات الميزانية

تمثل النفقات العامة الصورة التي تعكس نشاط الدولة وأداة تحقيق أهدافها وتوجيه إقتصادها وضمان الإستقرار الإقتصادي في البلاد، ويمكن تعريف النفقات بأنها" المبالغ المالية التي تصرفها الدولة إشباعا للحاجات العامة وتحقيقا لتدخلها الإقتصادي والإجتماعي في إدارة مجتمعها الإنساني" [5].

تقسم النفقات العامة في ميزانية الجزائر إلى قسمين نفقات التسيير ونفقات التجهيز، وهذا طبقا للمادة (23) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم[6]، هاته النفقات تكون نهائية ومحددة سنويا بموجب قانون المالية وفقا للمادة (06) من نفس القانون.

بالنسبة **لنفقات لتسيير** هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة، والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهمات الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية والإدارية، أي أن مهمتها تضمن إستمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل على نفقات المستخدمين ونفقات المعدات[7]، تنقسم نفقات التسيير حسب المادة (24) من قانون 84 -17 إلى أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطة العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

---

[1]- المادة 13 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

[2]- المادة 15 من نفس القانون.

[3]- المادة 79 من نفس القانون.

[4]- رضوان أيت حمو، مجال القانون والنظيم في الميدان الميزاني، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص 92.

[5]- مسعود دراوسي، مرجع سابق، ص 347.

[6]- تنص المادة 23 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي: " تشتمل الأعباء الدائمة للدولة على مايلي : - نفقات التسيير، - نفقات الإستثمار، - القروض والتسبيقات".

[7]- مسعود دراوسي، مرجع سابق، ص 347.

كما نصت المادة 05 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم السابق الذكر على أن:" تتمن نفقات التسيير تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إعتماداتها في الميزانية العامة للدولة"

تعتبر نفقات الباب الأول والثاني المنصوص عليها في المادة (24) من القانون 84-17 نفقات مشتركة بين جميع الوزارات، بمعنى أنها لا تخصص أو تنفرد بها وزارة معينة، يتم إدراجها في الجدول –ب– الملحق بقانون المالية تحت عنوان التكاليف المشتركة.

أما النفقات المتعلقة بالباب الثالث والرابع – النفقات الخاصة بوسائل المصالح والتدخلات العمومية– فيتم توزيعها حسب كل دائرة وزارية الذي يحدد قانون المالية السنوي إعتماداتها الإجمالية.

حسب المادة (70) من القانون 84-17 يكون التصويت بصفة إجمالية على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، أي أن سلطة البرلمان في توزيع نفقات التسيير عن طريق قانون المالية السنوي ينصب على تحديد الإعتمادات الإجمالية سنويا حسب هذه الأبواب وتوزيعها لكل دائرة وزارية، هاته الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير تكون حصرية بحيث يجب أن يحدد مبلغ النفقة بصفة حصرية ولا يمكن تجاوزه تطبيقا لمبدأ التخصيص في النفقات، بينما تتولى السلطة التنفيذية توزيع هذه الإعتمادات حسب الأقسام والفصول[1].

على سبيل المثال تم توزيع الإعتمادات في الجدول – ب– الملحق بقانون المالية لسنة 2018 حسب كل دائرة وزارية في مجموع 29 دائرة وزارية بمبلغ إجمالي في المجموع الفرعي بـ 4.109.479.306.000 دج، بالإضافة إلى التكاليف المشتركة المقدرة بـ 474.982.927.000 دج في مجموع عام قيمته 4.584.462.233.000 دج، وفي إطار مانص عليه القانون تبرر الإعتمادات في مجموعها المتعلقة بتغطية نفقات التسيير في كل سنة ولا يمكن تجديدها للسنة المالية التالية[2].

أما **نفقات التجهيز** هي تلك النفقات التي لها طابع الإستثمار، والتي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة وسياستها التي يحددها قانون المالية كل سنة، والذي يتولد عنه إزدياد الناتج الوطني الإجمالي، وبالتالي إزدياد ثروة البلاد ويطلق على نفقات التجهيز إسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الإستثمار، وتكون هذه النفقات في الإستثمارات الهيكلية الإقتصادية الإجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة إستثمارات منتجة، ويضيف لهذه الإستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية[3].

نفقات الإستثمار تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في قانون المالية كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الإقتصادية، حيث أن هذه النفقات توزع على شكل مشاريع إقتصادية توزع على كافة القطاعات، يتم تمويلها من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية، كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض وتسبيقات الخزينة أو من البنك أي خلال رخص التمويل.

تقسم نفقات التجهيز حسب المخطط الإنمائي السنوي، وحسب المادة (35) من قانون 84 -17 توزع نفقات التجهيز على ثلاثة أبواب: إستثمارات منفذة من طرف الحكومة، دعم إستثماري، نفقات رأسمالية أخرى،

---

[1]– المادة 73 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

[2]– المادة 25 من القانون نفسه.

[3]– مسعود دراوسي، مرجع سابق، ص 351.

وهو ماتضمنه المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم[1]، حيث تتضمن ميزانية الدولة للتجهيز عمليات التجهيز والإستثمار وعمليات برأسمال.

تسجل الإستثمارات المنفذة من قبل الدولة ضمن الميزانية العادية للتجهيز حسب القطاعات والمتمثلة في نفقات الإستثمار، وفي إطار النفقات الأخرى بالرأسمال تقوم السلطة التشريعية بتقييد ضمن هذه الميزانية تخصيصات مالية لفائدة مختلف الحسابات الخاصة للخزينة والتي تم فتحها بموجب قانون المالية.

أما إعانات الإستثمار فهي تخصيصات من ميزانية الدولة الموجهة لبرامج خاصة وإلى بعض المؤسسات العمومية.

عمليا تظهر نفقات التجهيز المصادق عليها من قبل السلطة التشريعية في الجدول -ج -الملحق بقانون المالية حسب القطاعات، فعلى سبيل المثال تم توزيع نفقات الإستثمار بموجب قانون المالية لسنة 2018 إلى ثلاثة عناوين (أبواب) وهي:

- الإستثمارات التي تنفذ من طرف الدولة وتتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك الدولة أو إلى المنظمات العمومية.
- إعانات الإستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى برأسمال.

مقسمة إلى تسعة قطاعات هي: الصناعة، الفلاحة والري، دعم الخدمات المنتجة، المنشآت القاعدية الإقتصادية والإدارية، التربية والتكوين، المنشآت القاعدية الإجتماعية والثقافية، دعم الحصول على سكن، مواضيع مختلفة، المخططات البلدية للتنمية، بمجموع فرعي للإستثمار يقدر مبلغه بـ 1.940.506.936 دج فيما يخص رخصة البرامج، ومبلغ 2.175.012.423 دج فيما يخص إعتمادات الدفع، مع الإشارة إلى أن القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات. أما المجموع الفرعي لعمليات برأس المال قدر مبلغه بـ 330.000.000 دج لرخص البرامج ومبلغ 1.868.303.602 دج لإعتمادات الدفع، ليكون مجموع ميزانية التجهيز 2.270.506.936 دج لرخص البرامج، و4.043.316.025 دج لإعتمادات الدفع.

وبالنتيجة فإن مجال تدخل السلطة التشريعية بالترخيص للسلطة التنفيذية بتنفيذ العمليات المالية المرتبطة بميزانية الدولة بصفة إجمالية، والتي تجسد في توزيعها حسب الدوائر الوزارية - نفقات التسيير- أو القطاعات - نفقات التجهيز- بحسب الأحوال، وذلك في إطار مبدأ تخصيص النفقات التي نص عليها القانون هو في الأصل جزء من الإختصاص المالي للسلطة التشريعية.

II- العمليات المرتبطة بحسابات أخرى في قانون المالية.

---

[1]- المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 13 جوان 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر العدد 51 المؤرخة في 15 جويلية 1998. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر العدد 26 المؤرخة في 03 ماي 2009.

طبقا للمادة (70) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية يصوت بصفة إجمالية على إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة (1)، والتصويت بشكل إجمالي على الحد الأقصى للنفقات المرخص بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة (2).

1- الميزانية الملحقة.

تعتبر الميزانية الملحقة كإستثناء وارد على مبدأ وحدة الميزانية وقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، أي عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة[1]، والميزانية الملحقة هي حساب في قانون المالية يتم إنشاؤها أو إلغاؤها بموجب هذا الأخير— قانون المالية-[2]، منفصلة عن الميزانية العامة للدولة غير مستقلة عنها، أي تخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها الميزانية العامة للدولة[3]، وتكون موضوع ميزانيات ملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يضف عليها القانون الشخصية الإعتبارية، والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن[4]. تتضمن الميزانيات الملحقة مجموع الإيرادات والنفقات بما فيها الإعتمادات المخصصة للإستثمارات. حيث تخضع نفقات الإستغلال لنفس القواعد على نفقات تسيير الميزانية العامة للدولة، بينما تخضع نفقات الإستثمارات لنفس القواعد على النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي وذلك مالم تنص أحكام تشريعية على خلاف ذلك[5].

ومعنى ذلك أنها تخضع لمناقشات البرلمان ويصادق عليها في نفس الوقت وبنفس الإجراءات التي تجري على الميزانية العامة كما سبق ذكره، وبالتالي جدول الإيرادات والنفقات للميزانية الملحقة يلحق بقانون المالية، بحيث يلحق بالجزء الثاني من مشروع قانون المالية[6]، وتنفذ الميزانيات الملحقة مثل عمليات الميزانية العامة للدولة أي تطبق عليها أحكام المحاسبة العمومية، فعمليات الميزانية الملحقة مرتبطة بالميزانية العامة إلا في الرصيد الإجمالي فعجزها يتم تغطيته وسده بواسطة الميزانية العامة، وفائض إيرادات الميزانية الملحقة يحول إلى إيرادات الميزانية العامة للدولة[7].

2- الحسابات الخاصة للخزينة

---

[1]- يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وتتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة الواردة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية، ويترتب على مبدأ وحدة الميزانية قاعدة أخرى هي عدم تخصيص الإيرادات، أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة نفقة معينة.

[2]- المادة 44 الفقرة الثانية من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

[3]- حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الأولى، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999، ص 133.

المادة 43 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر التي تنص على مايلي :" .....تخضع لنفس القواعد المطبقة على الميزانية العامة للدولة، مالم تنص على خلاف ذلك أحكام تشريعية، .... وكذا الميزانيات الملحقة".

[4]- المادة 44 الفقرة الأولى من القانون نفسه .

[5]- المادة 45 من القانون نفسه .

[6]- المادة 67 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر: " ....وتقترح في القسم الثاني كذلك: الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة ...."

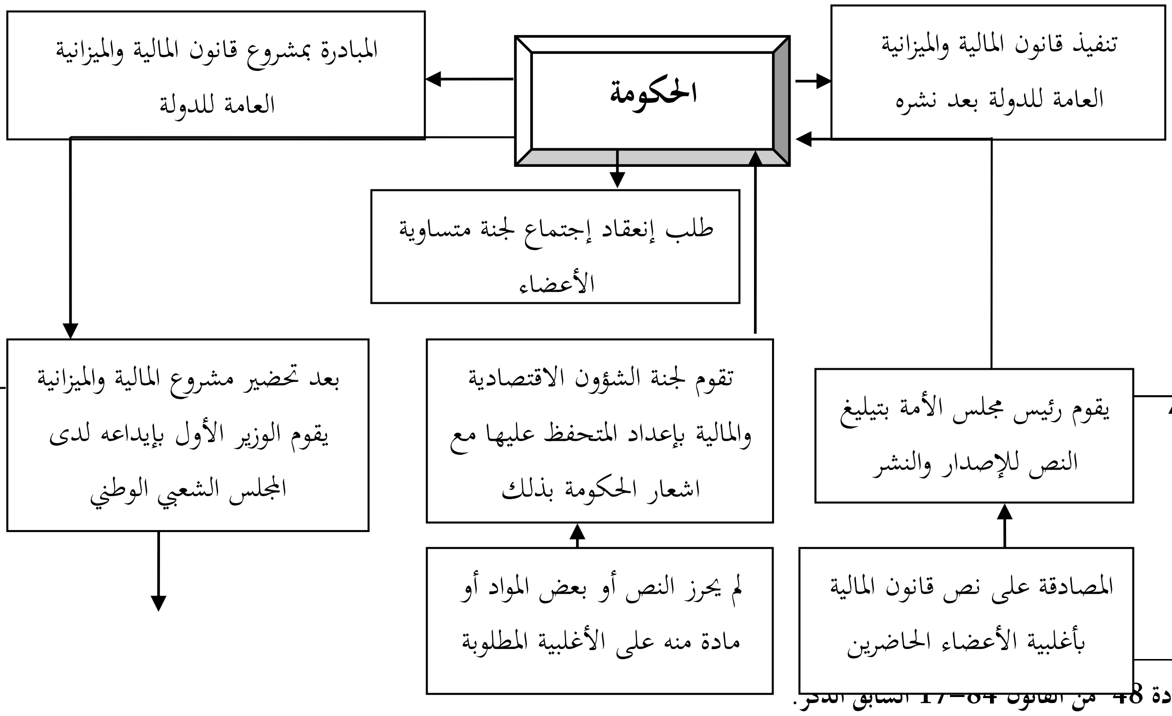
[7]- يحي دنديني، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 67.

تعتبر أيضا الحسابات الخاصة للخزينة كإستثناء وارد على مبدأ وحدة الميزانية وقاعدة عدم تخصيص الإيرادات، والحسابات الخاصة للخزينة هي حساب في قانون المالية يتم إنشاؤها بموجب هذا الأخير— قانون المالية–[1]، فقانون المالية يحتوي على فصل خاص بهاته الحسابات[2]، تتضمن الحسابات الخاصة للخزينة خمسة أصناف وهي[3]:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسبيقات.
- حسابات القروض.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

تعتبر حسابات التخصيص الخاص الأكثر إستعمالا عن باقي الأصناف الأخرى للحسابات الخاصة للخزينة، وتكمن أهمية هذه الحسابات في المرونة التي تتمتع بها بإعتبارها المناسبة لمعالجة الحلول المطروحة، وتعددت هذه الحسابات بحسب تعدد نشاطات الدولة الإقتصادية والمالية، الإجتماعية والثقافية، البيئية والعمرانية والصحية وغير ذلك من الحسابات التي تم فتحها من قبل السلطة التشريعية.

الحسابات الخاصة للخزينة يرجع الإختصاص في مجال إنشاءها وتحديد مضمونها للسلطة التشريعية، كما تقرر ويرخص بها ويتم تنفيذها في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة، هذا من جهة ومن جهة أخرى التصويت على إيراداتها ونفقاتها يكون بصفة إجمالية، والمصادقة عليها تدخل ضمن المصادقة على عمليات الميزانية العامة للدولة.

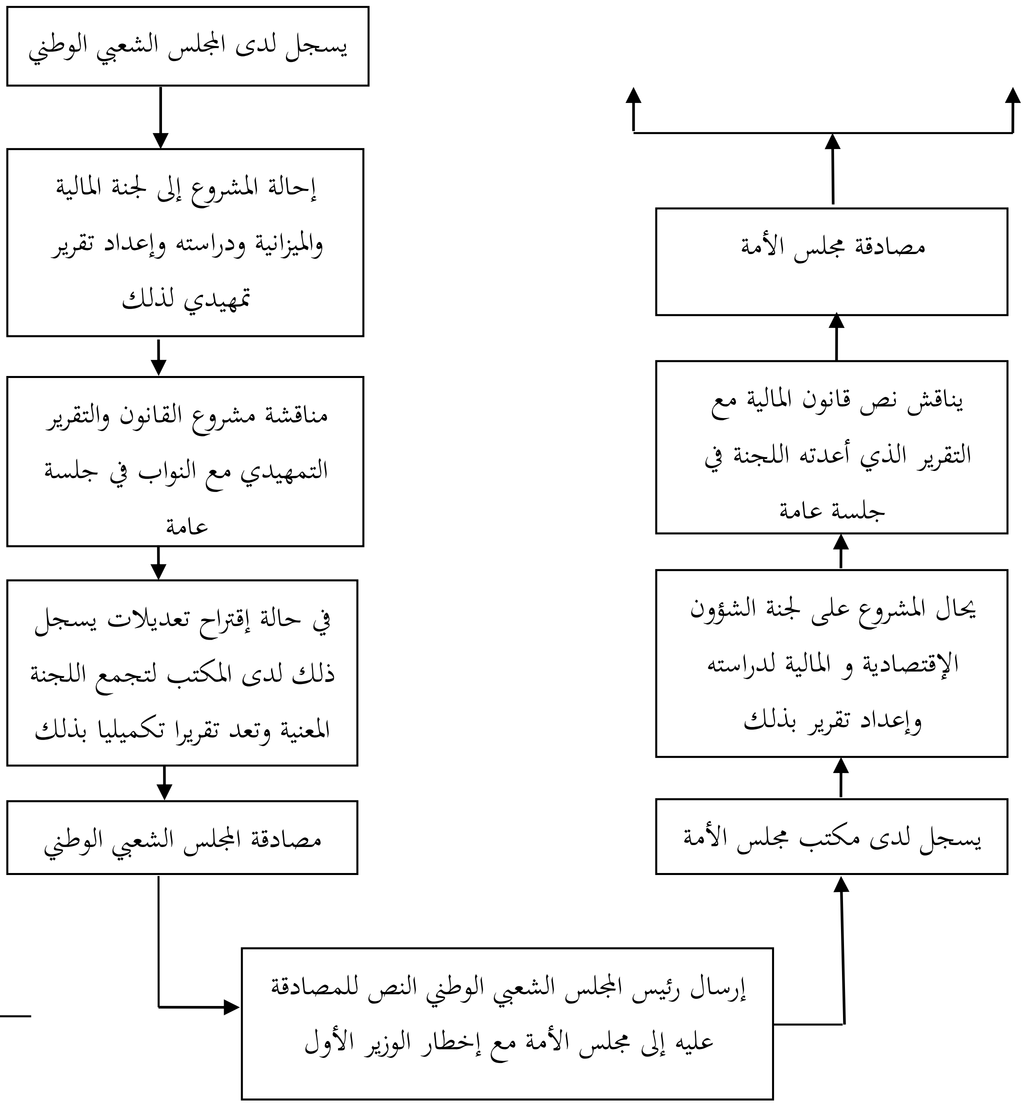


(1) – المادة 48 من القانون 84–17 السابق الذكر.

(2) – المادة 67 من نفس القانون: " ....وتقترح في القسم الثاني كذلك:

– الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة ...."

(3) – المادة 48 من نفس القانون.



مخطط يمثل دورة مشروع قانون المالية أثناء مرحلة التحضير الإعتماد والمصادقة

المبحث الثاني

الإختصاص المالي للسلطة التشريعية بعد إقرار قوانين المالية للسنة

إن التصويت على مشروع قانون المالية للسنة من طرف البرلمان هو ترخيص من هذا الأخير للحكومة لتطبيق أحكامه، ولهذا السبب سمي القرار النهائي للبرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة الترخيص المالي، فالحكومة مرخصة لتغطية وتحصيل الإيرادات ولدفع وصرف النفقات التي نص عليها قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية.

إلا أن هذا التصويت ليس المرحلة الأخيرة في العمل البرلماني، حيث يقوم البرلمان بعد إقرار قوانين المالية للسنة بإعتماد قوانين المالية التكميلية التي تكمل وتعدل أحكامه، والتي تلجأ إليها الحكومة لتغيير

الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الإستجابة للتحولات التي تواجهها الإقتصادية الإجتماعية المالية والدولية (المطلب الأول).

كما يقوم بفحص ورقابة صحة ودقة تنفيذ الإعتمادات المالية، وإتخاذ الإجراءات في حالة ما إذا تم الخروج عنها وتجاوزها عن طريق فحص مشروع قانون تسوية الميزانية، وذلك بعد إقفال السنة المالية المتعلقة بسنة مدنية واحدة، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية والمحاسبية (نفقات وإيرادات) المرخصة من قبل قانون المالية السنوي والتكميلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعتماد قوانين المالية التكميلية

إن الحكومة عند تنفيذها لقانون المالية السنوي والمصادق عليه من طرف البرلمان قد تحتاج إلى إعتمادات إضافية، وللحصول عليها لابد لها من أن ترجع إلى السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية للمصادقة وإجازة المبالغ المالية المطلوب إضافتها في صورة قانون مالية تكميلي، فلا يمكن كقاعدة عامة الرفع في الإعتمادات المالية الأولية إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه.

إن ضرورة موافقة السلطة التشريعية على الإعتمادات المالية الإضافية المدرجة في قانون المالية التكميلي، يرجع إلى تمتع هاته الأخيرة – السلطة التشريعية- بسلطة الإجازة تطبيقا لقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ، من خلال مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي ما يتضمنه من إعتمادات إضافية أو تكميلية للإعتمادات المدرجة في قانون المالية السنوي والمصادقة عليه.

إلا أن إعتماد السلطة التشريعية لقوانين المالية التكميلية يخضع لمجموعة من الأحكام والضوابط (الفرع الأول)، كما تتمتع هاته الأخيرة – قوانين المالية التكميلية- بخصوصيات تظهر على عدة مستويات خاصة على مستوى المسار التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأحكام العامة لقوانين المالية التكميلية.

يقصد بالأحكام العامة لقوانين المالية التكميلية أحكام أو ضوابط إصدارها، أو بمعنى آخر الضوابط التي تعتمد عليها الحكومة عند اللجوء إلى تكملة أو تعديل قانون المالية للسنة والمنصوص عليها ضمنيا في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، ولكن قبل التطرق لهذه الضوابط (ثانيا)، لابد من التطرق إلى مفهوم قانون المالية التكميلي وأساسه الدستوري والقانوني (أولا).

أولا: قانون المالية التكميلي المفهوم الإطار القانوني.

الحديث عن قانون المالية التكميلي يقودنا إلى تحديد مفهومه أولا من خلال تعريفه وتمييزه عن غيره من قوانين المالية الأخرى خاصة قانون المالية السنوي الذي يستمد أهميته منه (I)، ثم التطرق إلى الحديث عن تطوره القانوني منذ الإستقلال إل يومنا هذا (II).

I- مفهوم قانون المالية التكميلي.

تنص المادة الرابعة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على مايلي:" يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

طبقا لنص المادة الرابعة من القانون 84-17 فإن قانون المالية التكميلي هو الوحيد القادر على المساس بأحكام قانون المالية للسنة، فالمقصود به (1)، وفيما يتميز عن قانون المالية للسنة بإعتبار أنه مرتبط في وجوده بوجود هذا الأخير (2).

1- تعريف قانون المالية التكميلي.

نشير في البداية أن القراءة الحرفية لنص المادة الرابعة من القانون 84-17 السالفة الذكر لا توحي بوجود صنف واحد لقوانين المالية المغيرة لأحكام قانون المالية للسنة، بل وجود صنفين قانون مالية تكميلي وقانون مالية معدل، قانون مالية تكميلي "يكمل" أحكام قانون المالية للسنة، وقانون مالية معدل "يعدلها" خلافا لنص المادة الثانية من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 والتي نصت على صنف واحد يتمثل في قوانين المالية التصحيحية والتي تستطيع خلال السنة تعديل أحكام قانون المالية للسنة، لذلك نفضل إستعمال عبارة قانون المالية التكميلي للدلالة على المصطلحين "يكمل"، "يعدل".

وعليه قانون المالية التكميلي هو القانون الوحيد دون سواه المخول لإتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية، وذلك يجعل قانون المالية يتماشى والمستجدات السياسية والإقتصادية التي لم تكن متوقعة أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة، أو هو قانون يصدر بغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق لإيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة. ففكرة قانون المالية التكميلي جاءت نتيجة ضرورة عملية وهي إستدراك النقائص التي ترد على قانون المالية للسنة، والتي تبقى مجرد أحكام مبنية على توقعات وتنبؤات يستحيل أن تكون دقيقة بشكل مطلق، وبالتالي لابد من وجود وسيلة قانونية تكون في نفس مرتبة القانون الأصلي بإمكانها أن تصحح وتساير المستجدات التي قد تحدث، وهو ماكرس فعلا في نص المادة الرابعة من القانون 84-17 بالنص على أن قانون المالية التكميلي هو الوسيلة الوحيدة التي ترخص للحكومة التصرف في المال العام خلافا لما عرض على البرلمان في البداية[1].

2- تمييز قانون المالية التكميلي عن قانون المالية للسنة.

قوانين المالية التكميلية أو المعدلة لها نفس الدرجة القانونية لقانون المالية الإبتدائي أو السنوي طبقا لنص المادة الثانية من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والتي تنص على أنه " يكتسي طابع

[1]- عادل حابسة، الرقابة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 93.

قانون المالية قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة ...."، ولكنها تختلف عنها في مجموعة من النقاط أهمها:

– قانون المالية التكميلي مرتبط في وجوده بقانون المالية للسنة، إذ لا يمكن وجوده في غياب الأول لأنه الأصل الذي يستمد منه مشروعيته، كما أنه يأتي خصيصا لتغيير ماجاء به قانون المالية السنوي إستجابة للمتغيرات التي قد تواجهها الحكومة أثناء تنفيذ هذا الأخير.

– قوانين المالية التكميلية يمكن تعددها خلال السنة المالية، وهو مايفهم من نص المادة الرابعة من القانون 84-17 المعدل والمتمم والتي جاءت بصيغة الجمع " يمكن لقوانين المالية التكميلية ..."، عكس قانون المالية للسنة الذي لا يمكن تعدده[1]، ويمكن أن يكون هناك قانون مالية تكميلي واحد أو عدة قوانين مالية تكميلية.

– يحمل قانون المالية التكميلي إستثناءات للمبادئ العامة لقانون المالية والميزانية وهي خروجه عن مبدأي السنوية ومبدأ الوحدة.

بالنسبة لمبدأ السنوية يقضي هذا المبدأ أن يتم وضع التقديرات المالية للدولة (النفقات والإيرادات) كل سنة، وأن تعرض هذه التقديرات على السلطة التشريعية التي لها حق الترخيص كل سنة، وأن الترخيص الذي يمنح لايكون صالحا إلا لمدة سنة إستنادا لنص المواد الثانية، الثالثة والسادسة من القانون 84-17 المعدل والمتمم. لكن هذا المبدأ يتخلله عدة إستثناءات، ويعد قانون المالية التكميلي أحد هذه الإستثناءات لكون هذا الأخير عادة ما يتم إقراره في منتصف السنة المالية وينتهي أثره بإنتهاء قانون المالية للسنة الذي يعد القانون الأساسي والأصلي الذي إنبثق عنه، وهو مايجعل مدة سريانه أقل من هذا الأخير.

أما مبدأ الوحدة فيقصد به أن تدرج جميع النفقات والإيرادات الخاصة بأجهزة الدولة ضمن وثيقة واحدة شاملة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة الثالثة من القانون 84-17 المعدل والمتمم أن قانون المالية هو من يرخص لمجمل موارد الدولة وأعبائها، مما يعني أنه لا توجد وسيلة أخرى عدا قانون المالية للسنة بإمكانها الترخيص بتحصيل مختلف الموارد وصرف مختلف الأعباء، لكن الملاحظ أن هناك نص قانوني آخر يأتي في مرحلة لاحقة وفي وثيقة مستقلة بإمكانه تغيير أو إضافة أحكام مالية لم تكن مقررة، يتجلى ذلك في قانون المالية التكميلي مشكلا بذلك مساسا بمبدأ الوحدة[2].

II– تطور الإطار الدستوري والقانوني لقانون المالية التكميلي.

---

[1]– فكرة تعدد قوانين المالية التكميلية موجودة أيضا في القانون الفرنسي بموجب المادة **02** من الأمر **59-02** المتعلق بقوانين المالية الفرنسي التي تنص .

« ..seules les lois de finances , dites rectificatives peuvent en cours de l'année , modifier les dispositions de la loi de finance de l'année.. »

[2]– عادل حابسة، مرجع سابق، ص **98**.

مر قانون المالية التكميلي بمجموعة من المراحل يمكن إجمالها في مرحلتين أساسيتين، أولهما قبل صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أي منذ الإستقلال إلى غاية سنة 1984 **(1)**، والمرحلة الثانية من سنة 1984 إلى يومنا هذا **(2)**.

1- قبل صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

خلال هذه الفترة وجدت قوانين المالية التكميلية كعمل تشريعي في الواقع على فترات مختلفة، لكن ليس لهذه القوانين أي أساس دستوري ولا إطار قانوني تعمل ضمنه، مما ترتب عنه أنها تميزت بعدم الإستقرار الشكلي والمادي، فسميت أحيانا معدلة مثل القانون رقم 63-110 المتضمن تعديل قانون المالية لسنة 1962، وأحيانا مكملة مثل قانون المالية المكمل للقانون 65-93 المتضمن قانون المالية لسنة 1965، وأحيانا أخرى معدلة ومكملة مثل الأمر المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1966. وهو ما إستقر عليه الأمر فيما بعد في القانون رقم 84-17 الذي سماها " قوانين المالية التكميلية والمعدلة".

كما تميزت القوانين المالية التكميلية بعدم الإستقرار الموضوعي حيث إشتملت هذه القوانين على المساس بموضوعات خارج المجال المالي للسنة المالية المعنية، منها تعديل ميزانيات سنوات أخرى غير معنية[1].

2- بعد صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

أصبحت قوانين المالية التكميلية خلال هاته الفترة مندرجة ضمن إطار قانوني، وذلك بموجب القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم من خلال المادتين الثانية والرابعة السالفة الذكر.

لكن على الرغم من أن قوانين المالية التكميلية أصبحت تتمتع في هذه الفترة بأساس قانوني بعد صدور القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم إلا أنها بقيت تفتقد إلى أساس الدستوري إلى غاية صدور دستور 1996، وذلك لانعدام أي إشارة إليها لا في دستور 1976، ولا في دستور 1989، إذ إكتفيا فقط بالنص على التوالي في المادة (187) من الأول والمادة (150) من الثاني على قانون تسوية الميزانية دون غيره.

بعد دستور 1996 أصبحت قوانين المالية التكميلية تستند إلى أساس قانوني كما سبقت الإشارة إليه – القانون 84-17-، وإلى أساس دستوري تضمنه دستور 1996 بموجب المادة (123) منه والتي نصت على أنه " يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية ..... القانون المتعلق بقوانين المالية ....." ، وجسده دستور 2016 بموجب المادة (141) منه.

خلال هاته الفترة أين أصبح لقانون المالية التكميلي أساس دستوري وقانوني تميز أيضا بنوع من الإستقرار الشكلي، أي حافظ على تسميته " قانون مكمل ومعدل" دون الإستقرار الموضوعي من خلال تعديله لموضوعات لا تدخل في مجال قانون المالية للسنة المعنية[2].

ثانيا: ضوابط تعديل قانون المالية للسنة.

---

[1]- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص **296**.

[2]- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص **296- 297**.

لم ينص عليها المشرع صراحة ولكن تستشف من نص المادتين الثانية والرابعة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، ويمكن تقسيمها إلى ضوابط موضوية (I) و أخرى شكلية (II).

I- الضوابط الموضوية

تضمنتها نص المادة الرابعة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، وهي أن ينحصر موضوع التعديل في أحكام قانون المالية للسنة دون أن يتعدى غيرها (1)، وأن يكون هذا التعديل خلال السنة المالية المعنية دون أن يمتد إلى سنوات سابقة (2).

1- إنحصار موضوع التعديل في أحكام قانون المالية للسنة.

تنص المادة الرابعة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم :" يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية".

يفهم من نص المادة الرابعة من القانون 84-17 أن قانون المالية التكميلي يأتي لتعديل أحكام قانون المالية السنوي فقط أو إضافة أحكام جديدة متممة للأصلية دون أن يتعدى لغيرها.

فعلاقة قانون المالية التكميلي بقانون المالية السنوي هي علاقة إما تكميلية، والتي تحمل إمكانية إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها قانون المالية للسنة، أو علاقة تعديل أي تعديل لأحكام قانون المالية السنوي بشرط أن لا تخرج في كلتا الحالتين عن الإطار العام له.

إلا أن ماهو موجود عمليا هو خروج قوانين المالية التكميلية عن المبدأ القانوني لها، حيث أنها أصبحت تستخدم من أجل التشريع في مجالات ومواضيع ليست لها علاقة بقانون المالية السنوي من جهة، وليست لها علاقة بالمالية العمومية من جهة أخرى، فعلى سبيل المثال عدل قانون المالية التكميلي لسنة 2009[1] القانون المتعلق بتطوير الإستثمار، وكذا القانون المتعلق بالقرض والنقد بموجب المادتين (35) و (107) منه، كما عدل وتمم قانون المالية التكميلي لسنة 2010[2] عدة قوانين وأوامر تضمنت مواضيع مختلفة (مكافحة التهريب، تطوير الإستثمار، التأمينات، مجلس المحاسبة، ممارسة الأنشطة التجارية) وهو ما يجعل قانون المالية التكميلي يخرج عن الإطار العام لقانون المالية السنوي المحدد في المادة (67) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم – يحتوي قانون المالية السنوي على الأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد وصرف النفقات التي تضمن سير المصالح العمومية في حدود التوازنات المالية-.

2- عدم تجاوز التعديل السنة المالية المعنية.

وهو مايفهم أيضا من نص المادة الرابعة من القانون 84-17 المعدّل والمتمم " .... خلال السنة الجارية"، فقانون المالية التكميلي يأتي ليكمل قانون المالية للسنة المعنية دون أن يمتد إلى قوانين مالية سنوية وقوانين مالية تكميلية لسنوات سابقة، على إعتبار أن أساس وجوده هو القيام بتغطية نقص في قانون المالية

---

[1]- الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر العدد 44 المؤرخة في 26 جويلية 2009.

[2]- الأمر رقم 10-01 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر العدد 49 المؤرخة في 29 أوت 2010.

السنوي، فهو أنشأ من أجله ولخدمته فعليه أن لا يخرج عن هذا الإطار وهو تكملة قانون المالية للسنة، وهو ما تؤكده المادة الأولى من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم حيث تشير إلى أن قانون المالية التكميلي يعدل ويتمم قانون المالية للسنة.

لكن خروج قانون المالية التكميلي عن هذا الإطار وإمتداده لقوانين مالية لسنوات سابقة هل هو قانوني أم لا؟

نعتبر أن تعديل قانون المالية التكميلي لقوانين مالية سنوية أو تكميلية لعدة سنوات سابقة غير قانوني وهذا إستنادا لنص المادة الرابعة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم " .... خلال السنة الجارية، وكذلك حتى لا يتحول قانون المالية التكميلي إلى قانون مالية سنوي ثاني يفلت من الرقابة البرلمانية عليه في حالة إصداره بموجب أمر طبقا للمادة (142) من الدستور، بإعتبار أن التصويت عليها يكون جملة واحدة دون مناقشة وتعديل. فعلى سبيل المثال قانون المالية التكميلي لسنة 2010 والذي أتى ليعدل قانون المالية لسنة 2010 تنطبق عليه مواصفات قانون مالية ثان للسنة من الناحية الشكلية حيث إحتوى على 77 مادة وهو نفس عدد مواد قانون المالية لسنة 2010، ومن الناحية الموضوعية بالنظر إلى حجم التعديلات التي أدخلها على قانون المالية لسنة 2010 وقوانين المالية لسنوات سابقة سنوية وتكميلية – قوانين المالية لسنوات 1994، 2001، 2003، 2007، 2009- والأحكام التي أقرها وحسابات التخصيص التي فتحها وأقفلها - المواد 67، 68، 70، 71 منه-.

II- الضوابط الشكلية.

تضمنتها نص المادتين الثانية والرابعة أيضا من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، وهي أن يتم تعديل قانون المالية للسنة بموجب قانون معدل دون سواه (1)، وأن يخضع قانون المالية التكميلي لنفس الإجراءات القانونية التي يخضع لها قانون المالية للسنة (2).

1- تعديل قانون المالية للسنة لا يكون إلا بموجب قانون معدل دون سواه.

تعديل قانون المالية للسنة لا يكون إلا بموجب قانون من نفس الدرجة القانونية، حيث تنص المادة الرابعة من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم :" يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية". فقانون المالية التكميلي يأتي خصيصا لتغيير ماجاء به قانون المالية السنوي إستجابة للمتغيرات التي قد تواجهها الحكومة أثناء تنفيذ هذا الأخير.

2- خضوع قانون المالية التكميلي لنفس الإجراءات القانونية التي يخضع لها قانون المالية السنوي.

من حيث إجراءات الدراسة والمناقشة أو إجراءات التصويت، فالنصوص القانونية المتعلقة بمناقشة وتصويت البرلمان على قانون المالية السنوي، لا تختلف عن تلك الإجراءات المتعلقة بمناقشة وتصويت البرلمان على مشروع قانون المالية التكميلي، ومن ذلك تطبق عليه أحكام المادة (138) من الدستور، وكذا نص المادة (44) من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة.

الفرع الثاني

مسار إعداد وإعتماد مشروع قانون المالية التكميلي.

يتقاسم مسار إعداد وإعتماد مشروع قانون المالية التكميلي كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تقوم الحكومة كمرحلة أولى وعلى غرار بقية قوانين المالية الأخرى بالمبادرة بمشروع قانون المالية التكميلي خلال السنة المالية المعنية – منتصف السنة المالية–، فتقوم بتحضيره بذات المراحل والأحكام التي يمر بها إعداد مشروع قانون المالية السنوي، تقدم من خلاله الحكومة جملة من الأسباب والعوامل التي أدت إلى إعادة النظر في قانون المالية السنوي وضرورة فتح إعتمادات إضافية (أولا)، وكمرحلة ثانية الحصول على الرخصة البرلمانية، وذلك عن طريق مصادقة أو موافقة السلطة التشريعية على قانون المالية التكميلي وإبداء موقفها من تلك الأسباب والعوامل ومدى إقتناعها بها، من أجل إتمام العملية وإضفاء الصبغة التشريعية على قانون المالية التكميلي (ثانيا).

أولا: الممارسة الحكومية في مجال مشاريع قوانين المالية التكميلية .

بإعتبار أن السلطة التنفيذية هي من تتولى إعداد وتحضير مشروع قانون المالية التكميلي فهي من تملك تقدير أسباب اللجوء إليه، أو بتعبير آخر هي من تملك مدى تقدير الحاجة الفعلية للإعتمادات الإضافية والأسباب التي تدعو لفتحها (I)، وتملك تقدير قيمة الإعتمادات الواجب فتحها بأنواعها المختلفة (II).

I- أسباب لجوء الحكومة إلى قوانين المالية التكميلية.

إن قانون المالية التكميلي هو الإطار القانوني الوحيد الذي يسمح له بتعديل قانون المالية للسنة وهذا إنطلاقا من نفس المادة الرابعة من القانون 84-17 المعدّل و المتمم، إلا أن الملاحظ على هاته المادة أنها لم تحدد أسبابا معينة للجوء إلى طلب إعتمادات إضافية، ولا حتى ذكر حالات محددة يصدر خلالها قانون المالية التكميلي، فالإمكانية الممنوحة من طرف المادة لتعديل الإعتمادات المالية المقررة بموجب قوانين المالية الإبتدائية واسعة جدا، تسمح من الناحية العملية باللجوء الواسع للحكومة لتعديل وإتمام قوانين المالية الإبتدائية أو السنوية[1]، مستندة في ذلك لعدة أسباب قد تكون داخلية **(1)** أو خارجية (دولية) **(2)**.

1- الأسباب الداخلية.

تلجأ الحكومة لإستعمال تقنية قانون المالية التكميلي الذي يؤدي لتغيير الإعتمادات الأولية التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الإستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا، ولمواكبة الظروف والمستجدات التي تطرأ خلال السنة المالية لاسيما المالية منها، بسبب عدم كفاية الإعتمادات المالية الواردة في قانون المالية السنوي أو الإبتدائي، فإذا تبين للحكومة أن المبالغ المالية غير كافية تطلب من البرلمان الموافقة على إعتماد تكميلي تكمل به الإعتماد السابق الموافق عليه والذي تبين عدم كفايته[2]، وهذا مانجده مثلا في قانون المالية التكميلي لسنة 2007 الذي جاء لرفع مبالغ الإعتمادات المالية المسجلة في قانون المالية للسنة نظرا لوجود خلل في التقدير، إذ ورد في عرض الأسباب أنه مبرر بـ " الحاجة إلى ضرورة ضبط ميزانية التسيير

1- جميلة جمعاسي، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية –دراسة مقارنة–، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، **2011-2012**، ص **35**.

2- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، مصر، **1998**، ص **473**.

لبعض الدوائر الوزارية، وإعادة النظر في ميزانية التجهيز لأسباب تتعلق بإعادة تقييم لتكاليف المشاريع في طور الإنجاز سواءا التابعة للبرنامج التكميلي لدعم النمو الإقتصادي أو لبرنامج الجنوب والهضاب العليا، يضاف إلى إعادة التقييم هذه تسجيل مشاريع جديدة بمدونة الإستثمارات العمومية".

كما تلجأ الحكومة لإستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتنفيذ برامج إقتصادية جديدة وذلك بإجراء تخصيصات جديدة، كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، إذ جاء في تقرير تقديم مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2001 أن " مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2001 يعكس بداية التجسيد الميداني للبرنامج الرئاسي لدعم الإنعاش الإقتصادي على المدى القصير والمتوسط".

كما قد تدعو الحاجة إلى إصدار قانون المالية التكميلي مواكبة القرارات المتخذة في الجانب الإجتماعي في إطار تنفيذ الدولة لسياستها الإجتماعية، وهو مايفسر اللجوء لقانون المالية التكميلي لسنة 2007 والذي جاء لدعم الأسر من خلال تدابير متنوعة منها دعم سعر حليب الأكياس، رفع سعر الأجر الوحيد، رفع المنحة المدفوعة للمعوقين بنسبة 100%، تخفيض نسبة الفائدة على القروض الممنوحة للأسر في إطار عملية (أسرتك)، دعم بمقدار 60 % لفتورة الطاقة الكهربائية المستهلكة من قبل أسر الجنوب. أو الجانب المهني كالقرار الذي إتخذته الحكومة في قانون المالية التكميلي لسنة 2001 والذي جاء للتكفل بقطاع الوظيف العمومي، من خلال رفع الحد الأدنى للأجر القاعدي من 6000 إلى 8000 دج وزيادة 15% من أجور موظفي هذا القطاع.

وأخيرا تلجأ الحكومة إلى إصدار قانون المالية التكميلي لمواجهة ظروف القوة القاهرة، والتي من مميزاتها إستحالة التنبؤ بها كالكوارث الطبيعية وغيرها، فلقد شكلت التقبات الجوية لـ 10 نوفمبر 2001 أسبابا موضوعية لرصد موارد إضافية للتكفل بالوضع وذلك بإصدار قانون المالية التكميلي لسنة 2002، كما أسس زلزال 21 ماي 2002 ركيزة لإقرار قانون المالية لسنة 2003 والذي خصص لها مبلغ 144.3 مليار دينار.

2- الأسباب الدولية.

يمكن إراجاعها بصفة أساسية لإضطرابات التي تعرفتها السوق العالمية للبترول، فأهم مايميز قانون المالية في الجزائر إعتماده بشكل كبير على الجباية المتأتية من قطاع البترول، وكما نعلم أن هذه الأسعار معرضة للتقلب، وبالتالي فإن إستقرار وتوازن الميزانية العامة للدولة مرتبط بالتغيرات التي تحصل في أسعار البترول، ومن هذا المنطلق فإن أي تقلب في أسعار البترول يؤثر تأثيرا مباشرا في وضعية الميزانية العامة للدولة مما يحتم اللجوء إلى قانون المالية التكميلي لتصحيح الوضع.

II- تقدير الحكومة حجم الإعتمادات الإضافية.

تملك الحكومة إضافة إلى تقدير أسباب اللجوء إلي قانون المالية التكميلي سلطة تقدير حجم الإعتمادات الإضافية أثناء السنة المالية، والتي تنقسم إلى نوعين من الإعتمادات، الإعتمادات التكميلية (1)، والإعتمادات الإستثنائية (2).

1- الإعتمادات التكميلية.

هي التي تطلب الحكومة موافقة البرلمان على منحها لتغطية نفقات ملحوظة ثبت فيما بعد أن الإعتمادات المحددة لها لم تكن كافية، إما لعدم صحة التقدير وإما لأسباب إقتصادية طارئة، لذلك تعتبر الإعتمادات التكميلية الإجراء الأكثر شيوعا والأكثر إعتيادا الذي يسمح للحكومات بإجراء بعض اللمسات خلال السنة على التقديرات الأولية ومنح بعض الرخص التكميلية.

2- الإعتمادات الإستثنائية.

وهي التي لم تكن واردة أصلا في قانون المالية السنوي، وتفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلا أي إعتماد في قانون المالية، أو هي الاعتمادات التي تتقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن متوقعة وغير واردة بمشروع قانون المالية السنوي، أو لمواجهة توسع تستلزمه ظروف إستثنائية لم تكن أصلا في الحسبان عند إعداد قانون المالية وإعتماده من السلطة التشريعية.

ثانيا: طرق إقرار البرلمان لقوانين المالية التكميلية.

تتم وفق طريقتين، الأولى تكون من خلال القوانين بمفهومها الضيق، وهي أن تعد الحكومة هذه القوانين وتقترحها على البرلمان للمصادقة عليها (I)، والثانية إستعمال الأوامر والتي أصبحت الوسيلة المفضلة في السنوات الأخيرة، وهي أن تقوم الحكومة بإدخال هذه التعديلات على القانون الأساسي بصفة مباشرة وذلك بإستعمال سلطتها لتعرضها فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها (II).

I- الإجراءات العادية.

مشاريع قوانين المالية التكميلية لا تحضى بأي خصوصية من الناحية القانونية خلال المراحل المختلفة التي تمر بها عملية إقرارها، فالإجراء المتبع في إقرار مشاريع قوانين المالية للسنة ينطبق كذلك على إقرار مشاريع قوانين المالية التكميلية، والذي يتم وفق مرحلتين مرحلة الدراسة والمناقشة (1)، مرحلة التصويت (2).

1- دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية التكميلي.

إن مايتعلق بدراسة ومناقشة مشروع قانون المالية التكميلي ينطبق عليه الأحكام المتعلقة بدراسة ومناقشة قانون المالية السنوي، وتتم دراسة مشروع قانون المالية التكميلي على مستوى اللجان المالية بالغرفتين، ثم يتبع ذلك مناقشة علنية في جلسة عامة.

تتم دراسة مشروع قانون المالية التكميلي على مستوى اللجان المالية لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة، وتقوم اللجان المالية قبل مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي في الجلسة العامة بالعديد من الأعمال، تتوجها بتقرير تمهيدي يتضمن النتائج التي وصلت إليها اللجان من خلال دراستها ومناقشتها لمشروع القانون المالية التكميلي مع أعضاء الحكومة والأطراف الذين لهم علاقة بمشروع القانون والمتخصصين في المجال المالي، أما بعد المناقشة العامة وقبل التصويت على قانون المالية التكميلي تقوم اللجان المالية بدراسة التعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والملاحظات المبداة من طرف أعضاء مجلس الأمة، وإعداد التقرير التكميلي حول مشروع قانون المالية التكميلي، لتنتهي عملها بالمراجعة النهائية للنص المصوت عليه.

عقب الإنتهاء من دراسة مشروع قانون المالية التكميلي على التوالي من طرف اللجان المالية لغرفتي البرلمان وإعداد تقريرهما، تقوم المجالس بعد ذلك بمناقشتها في جلسات عامة، وخلال المناقشة للبرلمان فرصة لكي يطلب من الحكومة تفسيرات وتوضيحات على التغييرات التي أدخلها على قانون المالية للسنة، من خلال إستعمالها لتقنيتي تحويل الإعتمادات أو نقل الإعتمادات أو حتى إلغاءها لإعتمادات، ما يشكل ذلك فرصة لإعلام البرلمان وإطلاعه على مختلف المستجدات التي أدت بالحكومة إلى طلب إعتمادات جديدة، أو تعديل الإعتمادات التي تم إقرارها سلفا.

2- التصويت على مشروع قانون المالية التكميلي.

ذات الأمر ينطبق كذلك على عملية التصويت، حيث تخضع عملية التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية التكميلي لنفس الأحكام التي تخضع لها عملية التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة، سواءا تعلق الأمر بالأحكام العامة، وهي أحكام مشتركة مع التصويت على مشاريع وإقتراحات القوانين العادية بصفة عامة (النصاب القانوني للتصويت، الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين)، أو الأحكام الخاصة، حيث يخضع قانون المالية التكميلي لنفس أسلوب التصويت على مشروع قانون المالية للسنة المنصوص عليه بموجب المادة (70) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، لأن مضمون قانون المالية التكميلي من الناحية القانونية لا يختلف عن قانون المالية للسنة، إذ يحترم التقسيم الوارد في نص المادة (67) من القانون 84-17، لأن الدور الوحيد الذي أوجد من أجله قانون المالية التكميلي هو إتمام أحكام قانون المالية للسنة، ونفس آجال التصويت، حيث تعتبر مدة خمسة وسبعون يوما كحد أقصى يجب على البرلمان التصويت خلالها على مشاريع قوانين المالية عامة من بينها قانون المالية التكميلي.

II- إعمال نظام الأوامر الرئاسية لإصدار قوانين المالية التكميلية.

طبقا لنص المادة (142) من الدستور[1] فإن التشريع بأوامر هو حق مكرس دستوريا لرئيس الجمهورية، لكن في المجال المالي يلاحظ ميول كبير لإستعمال هذه الوسيلة في مجال قوانين المالية التكميلية، نظرا لما تتمتع به هذه الأخيرة – الأوامر- من خصوصيات (1)، وإن كانت المادة (142) من الدستور سمحت لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية، فإن مصادقة البرلمان على هذا الأمر أمر ضروري من أجل إتمام العملية وإضفاء الصبغة التشريعية عليه، وهو مايجعلنا نتساءل عن دوره في عملية المصادقة على الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي (2).

1- خلفيات التشريع بأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية.

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه العالمي القاضي بتخويل رئيس الجمهورية سلطة صنع القانون عن طريق التشريع بأوامر، لكنه لم يميز بين مختلف المجالات التي يمكن أن يتدخل بموجها رئيس الجمهورية بين المجالات المالية وغيرها، مما يجعلنا نتساءل أولا هل يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي عن طريق أمر إستنادا لنص المادة (142) من الدستور؟ .

---

[1]- يوافق نص المادة (142) من دستور **2016** نص المادة (124) من دستور **1996**.

واقعيا نجد تقريبا كل قوانين المالية التكميلية صدرت بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان بعد دستور 1996 إستنادا لنص المادة (124) (1)، وخلال العطل البرلمانية بعد دستور 2016 إستنادا لنص المادة (142) (2) من الدستور وهو ما يوضحه الجدول التالي.

السنوات	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
وسيلة التشريع	أمر	قانون	قانون	–	قانون	قانون	أمر	قانون	–	أمر	أمر
السنوات	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
وسيلة التشريع	أمر	أمر	أمر	أمر	قانون	أمر	–	–	–	–	–

المصدر: موقع المجلس الشعبي الوطني /http: www.apn.dz

قانونيا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي عن طريق أمر إستنادا لنص المادة (142) من الدستور للأسباب التالية:

– المادة (142) ليست واضحة وصريحة بالنسبة للموضوعات التي يتولى رئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر، فهي لم تميز بين مختلف المجالات التي يمكن أن يتدخل بموجها رئيس الجمهورية بين المجالات المالية وغيرها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ...." ، بل نصت على الحالات فقط التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر سواءا في ظل الظروف العادية (شغور المجلس الشعبي الوطني، العطلة البرلمانية)، وفي ظل الظروف الاستثنائية (الحالة الإستنائية)، وعليه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في جميع أشكال القانون(3).

1– تنص المادة 124 الفقرة الأولى من دستور 1996 على مايلي:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان..... ".

2– تنص المادة 142 من الدستور على مايلي :" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها 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 الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

3– حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، الطبعة الأولى،سلسلة الإصدارات القانونية، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، 2008، ص 77.

- غياب البرلمان عن ممارسة الإختصاصات الممنوحة له دستوريا في المجال المالي بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، مبررا لتدخل رئيس الجمهورية وإصداره قانون المالية التكميلي عن طريق أمر، على إعتبار أن قوانين المالية عامة - السنوية والتكميلية- متعلقة بمصالح الدولة وبمجالات حيوية وبحاجات عامة لا بد من تلبيتها وذلك في مختلف المجالات، مما لا يسمح بإنتظار عودة البرلمان لنشاطه، فيحول الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق إصداره للأوامر، وهذا ماتضمنته المادة (142) من الدستور " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في ..... حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية...".

- طابع الإستعجال، فرئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مسائل عاجلة " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة ......"، فالتشريع بأوامر تفرضه فكرة الضرورة[1]، أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لإتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة[2]، - مثلا ظهور تحولات ومؤشرات إقتصادية جديدة يصعب التنبؤ بها في بداية السنة المالية، أو ظروف طبيعية غير متوقعة -، والتي تقتضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتمل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو إنتخاب برلمان جديد[3]، مثل الأمر 02-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 والذي جاء لمواجهة فيضانات باب الواد في نوفمبر 2001 وهي ظروف غير متوقعة، أو الأمر 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 والذي جاء لمواجهة الزيادة في الأجور.

نستنتج أن التشريع بأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية حق دستوري لرئيس الجمهورية يمارسه وفقا للمادة (142) من الدستور إنطلاقا للأسباب السابقة وإضافة إلى أسباب ومبررات أخرى منها، ما يتعلق الطبيعة القانونية للأوامر والتي تسمح بإختصار الوقت الذي يتطلبه تعدد الإجراءات المرافقة للقوانين العادية، والتي قد تطول مدتها بسبب مناقشات برلمانية تغلب عليها الإعتبارات السياسية، وهو مايجعل الأوامر أفضل وسيلة يتم اللجوء إليها في مجال قوانين المالية التكميلية، بإعتبار أن هاته الأخيرة - الأوامر- تكتسب الصيغة التشريعية بمجرد إصدارها، وبالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها لأن هذا الأخير ملزم بالموافقة على تلك الأوامر دون مناقشة أو تعديل كما سيأتي بيانه لاحقا، ومنها مايتعلق بمضمون الأوامر، حيث تجد السلطة التنفيذية في الأوامر الوسيلة المثلى التي تمكنها من تمرير قانون المالية التكميلي بكل ما تحتاويه

---

[1]- هذا الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة في المادة 124 من دستور 1996، 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 جلي.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 .

سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 41، 2011، ص 15.

[2]- حميد محديد ، مرجع سابق، ص 78.

[3]- خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة. المجلد 3، العدد 2، 2016، ص 142.

من تدابير دون أية عراقيل من قبل نظيرتها التشريعية، فتلجأ بذلك إلى تضمين هذا النص بأحكام دخيلة من حيث محتواها على قانون المالية، هذه الطريقة تستعملها الحكومة كأداة فعالة لمعالجة ظواهر قانونية أو إقتصادية تستدعي التدخل السريع للدولة ولكن في مجالات ليست لها علاقة بالمالية العمومية، مما يشكل تعديا على مجالات القوانين الأخرى والمقابل توسيع مضمون قانون المالية، وذلك وسط إهتمام إعلامي وشعبي أقل بكثير من ذلك الذي تشهده قوانين المالية للسنة، كما تجد السلطة التنفيذية في الأوامر نتيجة غياب أي رقابة عليها وضمان تطبيقها ودخولها حيز التنفيذ دون إشكال وسيلة قانونية لإلغاء تدابير قانونية هي في الأصل كانت نتيجة إقتراح قانون عبرت الحكومة عن إمتعاضها منها في أول الأمر، لكنه تم إقرارها من قبل البرلمان وحضيت بموافقته، مثل المادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2003 والتي تنص على منع إستراد الخمور بجميع أنواعها والتي تم إقتراحها من قبل نواب حركة الإصلاح والتي لم تلقى تجاوبا من طرف الحكومة وعبرت عن إستيائها من هذا المقترح، لكن تم الموافقة عليها من قبل البرلمان ودخلت حيز التنفيذ، فإستغلت السلطة التنفيذية تقنية التشريع بأوامر وما تتيحه لها من حماية لنصها المعروض على التصويت لتقوم بإلغاء هذه المادة وذلك بموجب المادة (11) من الأمر 05-05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005[1].

2- دور البرلمان في مجال المصادقة على الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي.

يقدم قانون المالية التكميلي الصادر بموجب أمر للمصادقة البرلمانية في شكل قانوني مختلف عن الشكل الذي يقدم به قانون المالية السنوي، فإذا كان هذا الأخير يقدم في شكل مشروع قانون يخضع بالتالي إلى دراسة ومناقشة برلمانية قبل التصويت عليه وحصول الحكومة بذلك على رخصة تنفيذه، فإن قانون المالية التكميلي الصادر بموجب أمر يكتسب الصيغة التشريعية بمجرد إصداره، وبالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها لأن هذا الأخير ملزم بالموافقة على تلك الأوامر دون مناقشة أو تعديل في أول دورة له، وهذا ما أكده القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة في مادته (37) التي تنص على مايلي:" يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرف للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة" .

1- عادل حابسة، مرجع سابق، ص 114-118.

فدور البرلمان في هذه المرحلة يقتصر فقط على الموافقة على الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي دون مناقشة أو تعديل، وذلك بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة – اللجان المالية- [1] على إعتبار أن المادة (142) من الدستور تنص على الموافقة البرلمانية وليس المصادقة، والفرق ينهما واسع لأن التصديق يؤدي إلى تبني النص من طرف الغير وكأنه صادر عنه فيغير من طبيعته من عمل إداري إلى تشريعي، في حين تستهدف الموافقة إستمرار العمل بالنص المعروض على المجلس أو إيقافه، فالبرلمان ملزم فقط بالموافقة دون مناقشة ولا تعديل أو يرفض، وهو أمر مستبعد سواءا من الناحية السياسية نظرا للتركيبة السياسية للبرلمان، ومن الناحية القانونية نظرا للأدوات التي يملكها رئيس الجمهورية بإمكانية حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، أو توجيه خطاب للغرفتين، أو حتى عرضه على الشعب للإستفتاء [2].

المطلب الثاني
فحص قانون تسوية الميزانية

تبدأ السنة المالية بترخيص من البرلمان وتنتهي بموافقته، فما بدأ به البرلمان من المنطقي أن يقوم بإنهائه وهذا إحتراما لمبدأ الشكلية في عمليات الميزانية العامة للدولة، والتي تتطلب من البرلمان الذي رخص أولا أن يقوم بالتصديق والموافقة على ماتم تنفيذه فيما بعد، وتتعلق هذه المرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة بعرض قانون تسوية الميزانية للسنة المالية المنتهية لمناقشته وإعتماده، ثم إصداره في شكل قانون.

1- في هذا المجال تنص المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر على مايلي:" طبقا لأحكام المادة 142 الفقرة الثانية من الدستور وأحكام المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه، تدرس اللجنة المختصة النص المتضمن الموافقة على الأمر وتستمع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريرا في الموضوع.

يعرض النص المتضمن الموافقة على الأمر في جلسة عامة للمصادقة عليه بكامله بعد الإستماع إلى عرض ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة دون مناقشة في الموضوع في أول دورة برلمانية"

2- حميد محديد، مرجع سابق، ص 299.

يعد قانون تسوية الميزانية نوعا خاصا من قوانين المالية لأنه يشكل أداة ربط محورية بين ما نفذ من نفقات وما يتوقع أن ينفذ مستقبلا، إضافة إلى أن نتائجه تساعد السلطتين التشريعية والتنفيذية على ضبط تقديرات النفقات والإيرادات التي تفيد في رسم السياسة العامة للدولة، وفي تطوير النظم المالية وتلافي العيوب التي تشوبها، والتعرف على إتجاهات المؤشرات المالية ومدلولاتها، وهذا مايعكس صورة المركز المالي للدولة، ويحتل قانون تسوية الميزانية في الديمقراطيات الغربية مكانة هامة نظرا للإجراءات الخاصة التي يمر بها، ونتائجه التي تعكس فعالية الرقابة البرلمانية على كيفية تنفيذ الميزانية[1].

عرفت التجارب المقارنة هذا الصنف من القوانين المالية[2]، في فرنسا تأسست الرقابة البرلمانية البعدية بواسطة قانون تسوية الميزانية بقانون 15 ماي 1818، وحققت بذلك شكلا من التوازي في العمل البرلماني، فهو من جهة يرخص في تنفيذ قانون المالية، ومن جهة أخرى يعمل على مراقبة هذا التنفيذ[3]. ونصت عليه المادة (35) من القانون المتعلق بقوانين المالية لسنة 1959، وأعيد التنصيص عليه في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 في فصله الأول.

بالنسبة للجزائر تم تبني هذا المفهوم في ظل دستور 1976، أين نص بموجب المادة (187) الفقرة الثانية على ضرورة إختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، غير أن التجسيد الفعلي لهذا القانون ظهر في فترة الثمانينات بالموازاة مع صدور القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم الذي تضمن النص على قانون تسوية الميزانية.

نظرا لحداثة التجربة البرلمانية الجزائرية في هذا المجال لا بد من التساؤل عن طبيعة الممارسة التي يتسم بها قانون تسوية الميزانية، فالتجربة أكدت أن هناك ترددا في التصويت على هذا القانون، فمن جهة نسجل عدم إكتراث الحكومة بتقديم مشاريعها إلى المجالس حيث تمر عدة سنوات قبل تقديم مشروع قانون لتسوية ميزانية تم تنفيذها من قبل (الفرع الأول)، ومن جهة ثانية عدم إهتمام البرلمانيين الذي يظهر من خلال الغياب المكثف ومضمون التدخلات التي عادة ماتكون قصيرة ومقتضبة (الفرع الثاني).

الفرع الاول

البرلمان الجزائري وعدم يقينية التصويت على قانون تسوية الميزانية.

من البديهي بعد الترخيص للحكومة بصرف النفقات وإستخلاص الإيرادات، أن يقف البرلمان بعد انتهاء العملية المالية على مدى إحترام الحكومة للترخيص المالي المسبق الذي منحه لها، وذلك من خلال التصويت على قانون تسوية الميزانية سنويا تماشيا مع الصفة السنوية التي يتصف بها قانون المالية.

---

[1]– محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 333–334.

[2]– التصويت على قانون تسوية الميزانية لا يعتبر إجراء معتمد في كل أنظمة الميزانية لدى العديد من الدول، منها مثلا إيطاليا التي تمنح سلطة الرقابة المباشرة على تنفيذ الميزانية لمجلس المحاسبة وحده مع إقصاء البرلمان من هذا الإختصاص، وإقتصار دوره على دراسة لجانه للتقارير التي ترسل له من مجلس المحاسبة، إلا أن أغلب الدول تطبق عملية المصادقة البرلمانية على نتائج السنة المالية، مثل العديد من الدول الأروبية كفرنسا، ألمانيا، الدانمارك...... وكذا العديد من الدول الإفريقية مثل المغرب ومصر ولبنان وكذا الجزائر.

[3] -**Jean François Picard, Op.cit , p 240.**

وعلى هذا الأساس فإن مسألة دراسة قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان تعد فرصة سائحة لمعرفة مشروعية الإجراءات المتبعة في تنفيذ الميزانية، وتشكل كذلك الأسلوب الأمثل لتقييم النتائج المترتبة عن التصويت على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه[1]، إلا أن الممارسة البرلمانية المتعلقة بقانون تسوية الميزانية تتسم بعدم الإنتظام، بسبب موقف الحكومة المتعنت أمام تطبيق النصوص القانونية في هذا المجال (أولا)، لكن قبل أن يتمكن البرلمان من فحص مشروع هذا القانون، فإن مرحلة إعداده تتطلب تدخل الحكومة من جهة ومجلس المحاسبة من جهة ثانية (ثانيا).

أولا: تجاهل الحكومة لقانون تسوية الميزانية.

تنص المادة (179) من الدستور على أنه:" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"

إن قراءتنا لنص المادة المذكورة أعلاه يوضح أن قانون تسوية الميزانية هو فعلا الأداة المكرسة لدور البرلمان في مراقبة مدى تنفيذ الحكومة للإعتمادات المرخصة من قبله، والتأكد من جباية الإيرادات العامة طبقا للإجازة، ومع ذلك فإن الممارسة الميدانية أثبتت أن هناك خرقا واضحا لهذا النص من خلال إمتناع الحكومة عن تقديم هذه الوثيقة وذلك نظرا لعدة عوامل، لكن قبل التطرق إلى أسباب تجاهل الحكومة لقانون ضبط الميزانية وإعادة الإعتبار له (II)، سنحاول إبراز مفهومه وطبيعته القانونية (I).

I- مفهوم قانون تسوية الميزانية وطبيعته القانونية.

إن قانون تسوية الميزانية هو آخر عمل يقوم به البرلمان فيما يتعلق بالميزانية خلال سنة مالية معينة، فهو القانون الذي يقفل السنة المالية، وهو يتمتع بنوع من الخصوصية والتميز عن قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي، فمالمقصود بقانون تسوية الميزانية؟، وماهي طبيعته القانونية؟.

1- تعريف قانون تسوية الميزانية[2]

يعرف قانون تسوية الميزانية بأنه القانون الذي يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية، فهو عبارة عن نص بمثابة تقرير يبين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها، ففي باب الإيرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه، وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها فعلا [3].

[1]- بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية وإنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003، ص 37،

[2]- إستعمل المؤسس الدستوري في نص المادة 179 من دستور 2016 بمناسبة النص على قانون ضبط الميزانية كلمة " تسوية" بدلا من كلمة " ضبط" الواردة في القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، علما أن كلا المصطلحين ترجمة لكلمة **réglement** بالفرنسية، وكلا المصطلحين يفي بالغرض في هذا الخصوص، وتسمية بعض التشريعات العربية " الحساب الختامي"كالتشريع المصري والعراقي، كما تسميه بعض الدراسات والتشريعات العربية أيضا " قطع حساب الميزانية".

[3]- يحي دنيني، مرجع سابق، ص 62.

أو هو ذلك القانون الذي يهدف إلى قفل حسابات الميزانية العامة في نهاية السنة المالية، بحيث يحدد النتائج المالية لكل سنة مدنية من خلال إظهار الإيرادات المحصلة فعلا وإبراز النفقات الحقيقية مع توضيح الفارق بينهما[1].

ويتضمن قانون تسوية الميزانية الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد إنتهاء السنة المالية، بحيث سيسمح ذلك بالمقارنة بين الأرقام الفعلية التي يتضمنها قانون تسوية الميزانية ومايقابلها من تقديرات تضمنتها ميزانية الدولة، للتعرف على مدى دقة وواقعية هذه التقديرات على نحو يساعد في إعداد ميزانيات السنوات القادمة[2].

فقانون تسوية الميزانية كشف بالأرقام الفعلية المحققة لتقديرات الميزانية بعد سنة تنفيذها، أي بمعنى الميزانية كما طبقت عمليا، وبذلك يمكن القول أن قانون تسوية الميزانية هو الوجه الفعلي للوجه الإحتمالي المتمثل في الميزانية يغطي نفس السنة المالية لها، وتستخدم الأرقام الفعلية لقانون تسوية الميزانية كإحدى الوسائل في تحضير نفقات وإيرادات السنة الموالية، إضافة إلى حاجة السلطة التشريعية والأجهزة الرقابية إلى كشف فعلي لما أنفقته السلطة التنفيذية لمعرفة مدى إلتزامها بالإعتمادات المقررة، وفيما إذا تجاوزت عليها وأسباب هذه التجاوزات بهدف تحديد المسؤولية وتصحيح الإنحرافات في المستقبل[3].

ويعتبر قانون تسوية الميزانية النوع الثالث من قوانين المالية، إنه يغلق دائرة الميزانية فموضوعه محدد بالمادة الخامسة من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، حيث يشكل قانون تسوية الميزانية " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"، إذن فهو يعطي النتائج المالية لكل سنة مدنية ويوضح الفروقات بين النتائج والتوقعات للقانون المالي السنوي بما فيها القوانين التكميلية، فهو في هذا الإطار يعد بمثابة قانون معاينة وإثبات بخلاف قوانين المالية الأخرى والتي هي قوانين توقع وإجازة، فقانون تسوية الميزانية له وظيفة مزدوجة فهو تصفية للحساب وكذلك تصفية للميزانية، فبإعتباره تصفية للحساب فهو يأخذ شكل تصرف لعملية التنفيذ ونتيجة للعمليات المالية للدولة، أما بإعتباره تصفية للميزانية فإن قانون تسوية الميزانية يأذن بشكل رجعي للعمليات المالية التي تقلص فتح الإعتمادات أو إلغائها حيث لا يشكل سوى نسبة صغيرة من كتلة الميزانية[4].

إنه بهذه الصفة يعتبر قانون ضبط الميزانية قانونا للمالية، وهذا ماأثار تساؤل الفقه حول الطبيعة القانونية لهذا القانون؟.

2- الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية

تنص المادة الثانية من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية: " يكتسي طابع قانون المالية:

1- محمد سالم، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، العدد السابع، جانفي **2018**، ص **188**.

2- جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، **1999**، ص **215**.

3- محمد طاقة – هدى الغزاوي، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الميسرة، الأردن، **2007**، ص **170**.

4- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 72.

– قانون المالية للسنة وقوانين المالية التكميلية والمعدلة.

– قانون ضبط الميزانية ".

من خلال قراءة نص المادة الثانية من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم يظهر بأن قانون تسوية الميزانية له نفس الطبيعة القانونية لقوانين المالية، بإعتبار النص صريح في هذا الخصوص حيث جاء" يكتسي طابع قانون المالية .....قانون ضبط الميزانية".

إذا سلمنا بأن قانون تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية، ويعتبر النوع الثالث من قوانين المالية طبقا لما ورد في نص المادة الثانية من القانون 17/84 المعدل والمتمم المذكور أعلاه، فإن ذلك لا يمنعنا من الإشارة إلى الغموض أو غياب التوافق بين المادة الأولى[1] والخامسة من نفس القانون، إذ نجد أن المادة الأولى تنص على أن قوانين المالية تحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة، في حين تعرف المادة الخامسة قانون تسوية الميزانية على أنه وثيقة يتم بمقتضاها مدى إحترام قانون المالية للسنة أو القوانين المعدلة أو المتممة له، وعليه يثار التساؤل حول أحقية منح صفة قانون المالية لقانون تسوية الميزانية على أساس وجود تباين في مجال ومحتوى كل قانون، فقانون تسوية الميزانية يتفق مع قانون المالية للسنة من حيث الأساس الذي يتبع في تقسيم قانون المالية للسنة يتبع أيضا في قانون تسوية الميزانية سواءا كان هذا التقسيم وفقا لطبيعة النفقة أو وفقا للدوائر الوزارية، أو تقسيم وظيفي أو إقليمي في مجال نفقات التجهيز، ويخضع كل منهما إلى المصادقة البرلمانية، ويختلف معه كون أن هذا الأخير– قانون المالية– عبارة عن بيان تقديري مفصل للنفقات والإيرادات، بينما قانون تسوية الميزانية عبارة عن بيان فعلي مفصل لما تم إنفاقه من النفقات وماتم تحصيله من الإيرادات، وأن قانون المالية للسنة يتم إعداده لفترة قادمة من الزمن، بينما قانون تسوية الميزانية يتم إعداده عن فترة مضت من الزمن.

فإذا كان قانون تسوية الميزانية من بين قوانين المالية فيفترض أن تتبع فيه إجراءات قانون المالية للسنة سواءا من خلال إجراءات ومراحل تحضيره إلى غاية التصويت عليه من قبل البرلمان، وعليه أن يتصف ويراعي المبادئ العامة التي يتصف بها قانون المالية للسنة، كمبدأ السنوية، الوحدة، والشمولية، غير أن هذه المبادئ لا يمكن أن تتحقق من خلال حسابات قانون تسوية الميزانية نتيجة لظروف التنفيذ، فقد تكشف بعض حسابات القانون أن بعض العمليات تمت خارج قانون المالية للسنة مما يخل بمبدأ الشمولية كحسابات التخصيص الخاص، وقد ينحرف التنفيذ فيتم تخصيص موارد معينة لتغطية نفقات معينة بالذات فيختل مبدأ الوحدة، كما أن التنفيذ قد يظهر أن التوازن المقدر في قانون المالية للسنة لم يتحقق في الواقع نتيجة عدم تحقق تقديرات الإيرادات مثلا فيختل أيضا مبدأ التوازن المقدر في قانون المالية للسنة[2] .

1– تنص المادة الأولى من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"

2– محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 336–337.

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي يرى بأن قانون تسوية الميزانية رغم إنحرافه عن التطبيق الفعلي للمبادئ العامة التي يخضع ها قانون المالية للسنة، فهو يبقى في مرتبة قوانين المالية كون أن هذه المبادئ وجدت من أجل موضوع واحد هو ضمان إستمرارية الحياة العامة، وبدون هذا الهدف ليس هناك حاجة لتطبيق هذه القواعد على القانون، المهم أنه يخضع للمصادقة البرلمانية ورقابة المجلس الدستوري الذي يتأكد من أن مشروع القانون أرسل إلى البرلمان مع الوثائق الإلزامية، لذلك يوصف قانون تسوية الميزانية في فرنسا بأنه قانون مالية من نوع خاص، لأن موقعه ضمن قوانين المالية يترجم بخصوصيات قانونية متميزة، فهو من حيث إجراءات التصويت يعتبر قانون مالية، أما من حيث الإجراءات والعمليات الخاصة بنتائج الحسابات فهو يخضع لرقابة السلطة القضائية المختصة ويقصد بها مجلس المحاسبة[1].

وبالتالي فهناك تمييز بين أحكام قانون تسوية الميزانية فبعضها يكتسي طابع قوانين المالية، وبعضها عبارة عن جملة من الأحكام الإجرائية العادية تخضع لرقابة القضاء.

وفي رأي أعتقد أن قانون تسوية الميزانية يختلف عن القوانين المالية الأخرى، لأن التصويت على هذه الأخيرة يكون قبل تنفيذها، ولها تأثير كبير على سير المرافق العمومية، وتهم جميع النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والتي تبقى متوقفة وجامدة بدون إعتماد القانون المالي العادي، على العكس من ذلك فإن التصويت على قانون تسوية الميزانية يأتي بأثر رجعي أهميته رقابية أكثر مما هي مرتبطة باالوضع الإقتصادي والسياسي والإجتماعي للدولة، وفي حالات الإيداع فإن النوع الأول يرتب إتخاذ إجراءات إستعجالية، أما النوع الثاني فتبقى آجال الإيداع مفتوحة ولا يترتب عن ذلك جزاءات سواء بالنسبة للحكومة أو البرلمان.

II- غياب قانون تسوية الميزانية

تنص المادة (179) من الدستور في فقرتها الثانية على ما يلي: " تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".، يستشف من هذه المادة أنّ المؤسس الدستوري قرر ربط إختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية ميزانية السنة المالية بصورة إلزامية، ولم يورد عبارة " يمكن أن تختتم "... والتي توحي بأنّ الأمر إختياري وليس إلزامي.

وبالتالي فإنّ مشروع قانون تسوية الميزانية يعد بمثابة " فرصة بالنسبة للبرلمان لمتابعة الكيفيات التي تم بها تنفيذ الميزانية، ولتقييم النتائج المترتبة عن تصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه كما سبقت الإشارة إليه ، الأمر الذي من شأنه تجسيد سلطة البرلمان في رقابة المجال المالي لأعمال الحكومة.

لكن رغم النص الدستوري أعلاه وما يؤكده من أهمية إلزامية تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان ليتمكن من التصويت عليه، إلا أن الحكومة تمتنع عن القيام بذلك، إذ نادرا ماتم اللجوء إليه إن لم نقل منعدما (1).

---

1 – **Chouvel François . <u>Finances Publiques</u> ,10 ème édition, Gualino éditeur, Paris, 2007, P 116.**

لكن إصرار البرلمان ومطالبته بتقديم هذا القانون في عدة مناسبات أدى بالحكومة ممثلة في شخص وزير المالية إلى تقديم عدة وعود، ومع ذلك فإن هذا النص لم يرى النور إلا في سنة 2010 (2).

1- أسباب عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية.

إن كان قانون تسوية الميزانية يكتسي أهمية على مستوى النصوص القانونية في النظام السياسي الجزائري، إلا أنّ هذا يبقى من ناحية نظرية بحتة فقط، فالحكومة عمليا لم تقدم سوى أربع مشاريع قوانين تسوية الميزانية في فترة سريان دستور 1976 أمام المجلس الشعبي الوطني آنذاك، ومن السنة المالية 1982 بدأت في سياسة الامتناع عن تقديم هذا المشروع إلي غاية 2010 لعدة أسباب يمكن تقسيمها إلى المراحل التالية:

* من سنة 1963 إلى غاية 1977 يرجع غياب قوانين تسوية الميزانية في هذه الفترة إلى غياب تشريع مالي جزائري حقيقي ينظم هذه العملية، حيث لم يكن هناك تشريع مالي بأتم معنى الكلمة، بل ماهو موجود فقط المادة الثامنة من قانون المالية لسنة 1966[1] الذي ينظم المحاسبة العمومية، أما الباقي فقد كان مستلهم من أحكام الأمر الفرنسي رقم 02/59 المؤرخ في 02 جانفي 1959، وهذا بموجب القرار السياسي المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتخذ من طرف السلطات الجزائرية من خلال الإبقاء على القوانين الفرنسية تسري في الحياة التشريعية إلا ما يخالف السيادة الوطنية. يضاف إليها الأوضاع السياسية التي كانت تعيشها الجزائر خاصة بعد أحداث أكتوبر 1965، وعدم وجود مجلس المحاسبة الذي له دور أساسي في رقابة حسابات الدولة.

* من سنة 1978 إلى غاية 1981 تم إصدار قوانين تسوية ميزانيات هذه السنوات بموجب:

- قانون رقم 80/02 لقانون تسوية الميزانية لسنة 1978.
- قانون رقم 84/04 لقانون تسوية الميزانية لسنة 1979.
- قانون رقم 85/10 لقانون تسوية الميزانية لسنة 1980.
- قانون رقم 87/02 لقانون تسوية الميزانية لسنة 1981.

كما تميزت هذه الحقبة من الزمن بإنشاء مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية حديثة النشأة وذلك بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، وهذا تطبيقا لأحكام المادة (190) من دستور 1976، ويخضع تنظيم هذه المؤسسة الدستورية لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل المتمم.

* أما قوانين تسوية الميزانيات لسنوات 1982 إلى 2007 لم ترى النور فقد كان الإعتقاد السائد بخصوص عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين تسوية الميزانية خلال هذه الفترة في بادئ الأمر يعود إلى سكوت التشريع الجاري العمل به عن تحديد آجال قانونية تكون فيها الحكومة ملزمة بتحضير هذه المشاريع، لكن وبعد رفع اللبس من خلال تعديل المادة (68) من القانون 17/84 والتي تنص على إرفاق قانون المالية للسنة (ن)

---

[1]- الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج.ر العدد 108 المؤرخة في 31 ديسمبر 1965.

بمشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية (ن-3)[1] أصبحت الحكومة تفتقد إلى أي أساس قانوني تستند إليه لتبرير موقفها السلبي إتجاه هذا الصنف المتميز من قوانين المالية، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى البحث عن أسباب أخرى تحول دون إستجابة الحكومة لما هو منصوص عليه في الدساتير المختلفة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008، وكذا ماجاء به القانون 17/84 المعدل والمتمم وتمكين البرلمان من إجراء رقابة بعدية على تنفيذ قوانين المالية.

إن أول سبب يمكن الإشارة إليه هو الأوضاع السياسية والإقتصادية والأمنية التي مرت بها الدولة، خاصة في المرحلة الإنتقالية بوجود فراغ سياسي وقانوني مع تبني فكرة إستمرار هذه الوضعية فيما يخص الحفاظ على المصالح العامة وعدم تعرضها للخطر.

وثانيها هو عدم الإستقرار الحكومي الذي ميز الساحة الوطنية، إذ تعاقبت عدة حكومات خلال الفترة الزمنية، مما يفقد قانون تسوية الميزانية أثره الرقابي المتعلق أساس بإثارة مسؤولية الحكومة ومساءلة المسؤوليين الحقيقيين عن هذا التنفيذ[2].

ومما زاد الأمر تعقيدا في ظل عدم الإستقرار هو التأخر الكبير المسجل في ضبط الحسابات، وهو تأخر جد معتبر حوالي ثلاثون سنة (منذ سنة 1981)، وعليه فإنه من غير المهم فتح نقاش حول الميزانيات التي تم تنفيذها منذ عقود من قبل وزراء سابقين وحكومة غير قائمة.

تضاف إلى هذه الأسباب التي يمكن إعتبارها ذات طبيعة سياسية مسألة تعقيد تقنية قانون ضبط الميزانية، إذ أن تحضير هذا الأخير يتطلب إقفال نهائي للحسابات على المستوى المحاسبي وعلى المستوى المالي، فقانون تسوية الميزانية يحضر في إطار برنامج وتقويم محدد وجد معقد نظرا لصعوبة وتعقد المواضيع والمسائل المالية والمحاسبية في ظل نظام محاسبي تشوبه عدة نقائص، وهو ما أدى بالحكومة إلى البحث عن آليات جديدة تسمح لها بتطوير وعصرنة الحسابات بشكل يسمح لها بالإسراع في إيجاد وضعيتها النهائية.

إضافة إلى هذه النقاط نجد سببا أساسيا ومهما وراء عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين تسوية الميزانية هو إهمال وغياب دور مجلس المحاسبة في هذا الميدان، كونه الهيئة العاليا الذي يملك بموجب خبرته وخصوصيته المحاسبية والمالية من إعداد للتقارير التقيمية لمشاريع قوانين تسوية الميزانية التي تساعد كل من الحكومة والبرلمان في الرقابة على تنفيذ الميزانية.

ويضاف إليها عدم ترتيب النصوص القانونية لأي جزاء يتضمن إقامة مسؤولية الحكومة المباشرة أمام غرفتي البرلمان، حيث لا يمكن للبرلمان طرح مسؤوليتها بصورة مباشرة أمامه كجزاء لمخالفتها لأحكام المادة (179) من الدستور، كما أن القانون العضوي 16-12 المفترض فيه تكملة أحكام الدستور وتفصيلها جاء خاليا

---

[1] /- تنص المادة **68** من القانون **17/84** المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم بموجب القانون رقم **24/89** السابقي الذكر على مايلي:" يرفق قانون المالية للسنة بمايلي: ..... مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية -3 "

[2] – **Luc saidj, La loi de règlement et le dévelopement du contrôle parlementaire de la restauration a nos jours, RFPP, N° 51, 1995, P 117.**

من حتى مجرد الإشارة إلى مسألة التصويت على قانون تسوية الميزانية، ناهيك عن تنظيم إجراءاته، وهو نفس الحال بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة[1]، وكذلك الإشارة إلى التأخر في إضفاء صفة القانون العضوي على القانون المحدد لقوانين المالية.

إن عدم تقديم الحكومة لمشاريع قوانين تسوية الميزانية للأسباب السالفة الذكر ينعكس سلبا على صلاحية البرلمان في ممارسة حقه الدستوري في رقابة مدى إلتزام الحكومة بتنفيذها قانون المالية الذي صادق عليه، وبالتالي يحد بصورة فادحة من سلطة البرلمان في رقابة أدائها المالي.

فتصرف الحكومة يعد تعديا على الأحكام الدستورية وإستهتارا بمكانة السلطة التشريعية، فتجميد هذه الصلاحية يعد تجميدا للنص الدستوري ذاته، مما يجعل الحكومة وحدها هي التي تملك زمام المجال المالي للدولة بعيدا عن أية رقابة للبرلمان.

2- إعادة الإعتبار لقانون تسوية الميزانية

كان نتيجة للأسباب السابقة الذكر ضمور وغياب قانون ضبط الميزانية لأكثر من عقدين من الزمن مما شكل فراغا ووضعية غير دستورية إتجاه التشريع المالي الجزائري، وذلك رغم الوعود والتطمينات المختلفة التي تقدم بها الوزراء الذين تعاقبو على قطاع المالية، إذ كان لعرض مشاريع قوانين المالية سنويا في البرلمان مناسبة للضغط على الحكومة من قبل نواب البرلمان لتقديم مشاريع قوانين تسوية الميزانية، فقد أعلن وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1998 بأن مشروع قانون ضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير وسيتم تقديمة في السنوات الثلاث القادمة[2].

هذا الوعد تكرر بمناسبة رد وزير المالية على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2003 ، ثم إن وزير المالية أثناء رده على إنشغالات أعضاء مجلس الأمة على مشروع قانون المالية لسنة 2010 أكد أن قانون ضبط الميزانية لسنة 2007 في طور الإنجاز[3].

كما لعبت اللجان المختصة – اللجان المالية على مستوى غرفتي البرلمان – دورا أساسيا في مطالبة الحكومة بتقديم مشاريع قوانين تسوية الميزانية إذ لاتخلو أي جلسة إستماع لوزير المالية لمطالبته بهذا القانون، فعلى سبيل المثال جاء في البند الثالث عشر من توصيات لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية لمجلس الأمة لدى دراستها لمشروع قانون المالية لسنة 2004 على مايلي:" توصي اللجنة الحكومة بضرورة إعداد قانون ضبط

---

[1]- لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة **1999** لقانون تسوية الميزانية، وهو الأمر الذي تم تداركة بموجب النظام الداخلي الجديد لسنة **2017** حيت تضمنت المادة **80** منه النص على إجراءات المصادقة على النص المتضمن تسوية الميزانية بنصها " تدرس اللجنة المختصة النص المتضمن تسوية الميزانية للسنة المعنية، بالإستماع إلى ممثل الحكومة، وكل من تدعوه اللجنة من الخبراء والمختصين، وتعد تقريرا في الموضوع تضمنه إستنتاجاتها وتوصياتها. يعرض النص المتضمن تسوية الميزانية للمناقشة والمصادقة عليه بكامله في الجلسة العامة"

[2]- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة الخريفية لسنة **1997**، رقم **25** المؤرخة في **24** ديسمبر **1997**، ص **04**.

[3]- البرلمان وقانون المالية لسنة **2010**، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد **24**، جانفي **2010**، ص **110**.

الميزانية المذكور في المادة (160) من الدستور خصوصا وأنها وعدت في السنة الفارطة بأنها ستجسد هذا المطلب الدستوري عن قريب"[1].

وجاء في البند الرابع عشر مايلي:" توصي اللجنة الحكومة وإبتداءا من السنة القادمة أن يقدم السيد وزير المالية مع قانون المالية لسنة 2005 عرضا حول مدى تنفيذ توصيات مجلس الامة، وهذا من حيث التوصيات المطبقة والتوصيات التي صعب تحقيقها مع تحديد تلك الصعوبة، وأخيرا التوصيات التي إستحال تنفيذها، وتحديد أسباب ذلك"[2].

ومن أجل وضع حد للمطالبات المتزايدة من قبل النواب عمدت الحكومة على إعداد مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، لتضع بذلك حدا لحالة الترقب التي شهدتها الساحة السياسية وكذا متتبعي سيرورة الحالة المالية للدولة، وشكل ذلك خطوة في إتجاه تطبيق النصوص القانونية بإختلاف درجاتها والمتضمنة لهذا النوع من قوانين المالية.

إن تقديم قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 جاء في ظل الوتيرة الإقتصادية المتسارعة لنشاط الدولة، وتدخلها من خلال البرامج الإنمائية المعتمدة، وحجم الموارد المسخرة لتنفيذ هذه البرامج، مما حتم على الحكومة إثبات رغبتها في إنفاق هذه الإعتمادات في ظل الشفافية المطلوبة، وتوضيح ظروف صرف المال العام خصوصا في ظل تنامي ظاهرة الفساد والإختلاس التي صاحبت برامج التنمية في الجزائر (برنامج الإنعاش الإقتصادي/ برنامج دعم النمو).

فقانون تسوية الميزانية لسنة 2008 هو محطة مهمة لتفعيل مؤسسات الدولة من خلال إلزام الحكومة بتقديم حساباتها، وتمكين المؤسسة التشريعية من القيام بإحدى وظائفها وهي الرقابة البعدية للرخصة التشريعية الممنوحة للحكومة، وأنه أول قانون تسوية يقدم في ظل برلمان تعددي، حيث عبر مقرر لجنة المالية والميزانية أثناء مناقشة مشروع تسوية الميزانية لسنة 2008 على أهمية الحدث بقوله " إن تقديم قانون تسوية الميزانية من جديد على البرلمان بعد أكثر من عقدين ونصف، وبعد إلحاح من النواب، ولأول مرة في عهد التعددية السياسية هو بمثابة نقلة نوعية في تفعيل دور المؤسسة الدستورية في مجال الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، وضمان شفافية إستعمالها والمخولة للبرلمان طبقا للدستور وأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية"[3]

ومن ناحية أخرى إتخذت الحكومة تدابير مالية تم من خلالها معالجة الحسابات الختامية لميزانية الدولة، والتي تصل إلى 26 قانون تسوية ميزانية وفقا لأحكام المادة (105) من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 حيث نصت على أنه " تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين

[1]– توصيات لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، مارس **2004**، ص **221**.

[2]– توصيات لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية لمجلس الأمة، مرجع نفسه، ص **221**.

[3]– الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة الخريفية لسنة **2010**، رقم **198** المؤرخة في **24** جانفي **2011**، ص **21**.

المتضمنة ضبط الميزانية، موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية، يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية" [1]

وعليه تم تسوية الوضعية المالية بصفة نهائية للفترة الممتدة من سنة 1983 إلى سنة 2007 من خلال إخضاعها للرقابة البرلمانية عند التقديم الأول لقانون تسوية الميزانية.

ثانيا: مراحل وآليات إعداد وتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية

وفقا للقانون الجزائري، فان تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية يخضع إلى نفس الإجراءات والكيفية تقريبا التي يخضع لها قانون المالية للسنة، والسلطة المكلفة بإعداده هي الحكومة التي تملك وحدها حق المبادرة بوضع هذا المشروع (I) ، كما يساهم مجلس المحاسبة في مساعدة الحكومة في إعداده (II).

I- تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية

على غرار بقية قوانين المالية فإن المبادرة بمشروع قانون تسوية الميزانية العامة للدولة تكون من الحكومة بعد إنقضاء السنة المالية المعنية (1)، فتقوم بتحضيره وفقا إلى إجراءات معقدة وطويلة تعكس خصوصيته (2).

1- السلطة المختصة بتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية العامة للدولة.

تنص المادة (179) من الدستور على أنه:" تقدّم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرّتها لكلّ سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخصّ البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كلّ غرفة من البرلمان".

كما نصت المادة (18) من الأمر 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة[2] على أنه: " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقيمية التي أعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها".

فالسلطة المختصة بتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية وفقا لمنطوق المادتين هي الحكومة، من خلال وزارة المالية التي تتمتع بالدور المهيمن في إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية سواءا على الصعيد القانوني (الدستور أو القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية) أو على الصعيد العملي بحكم مسؤولياتها على التوازن المالي العام، وبحكم توفرها وسلطتها على كل الإدارات التي تتدخل في موضوع الإعداد، وهكذا تقع كل الإدارات المتخصصة في ميدان مالية الدولة تحت سلطة وزير المالية[3].

1- الأمر رقم 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 السابق الذكر.

2- الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم ، ج.ر العدد 39 المؤرخة في 23 أوت 1995.

3- عبد القادر تيعلاني، مرجع سابق، ص 117.

فوزير المالية يلعب دورا راجحا في مجال إعداد قانون تسوية الميزانية، حيث يتولى هذا الأخير الإشراف وبالتنسيق مع مختلف الأجهزة التابعة لوزارته (المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للأملاك الوطنية، المديرية العامة للجمارك، المديرية العامة للخزينة) على عملية جمع المعلومات الضرورية والمتعلقة بمشروع قانون تسوية الميزانية مثل وضعية الحسابات الخاصة بالخزينة، الوضعية النهائية للنفقات والإيرادات، تحديد الفارق بين قانون المالية الأولي وقانون المالية التكميلي ......، كما يقوم بإعتباره المسؤول الأساسي عن تنفيذ قوانين المالية، وبالنظر إلى الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف وحسابات المحاسبين العمومين بإعداد الحساب العام للدولة، ويتعلق هذا الأخير بالتفصيلات النهائية للإيرادات والنفقات، وبعملية تنفيذهما التي يشترك فيها الآمرون بالصرف كما المحاسبون، وبإيجاد الحساب العام للدولة يمكن تهيئ مشروع قانون تسوية الميزانية الذي يكتسي قيمة تقنية بإعتباره يعطي خلاصة للرقابة الإدارية والمالية والقضائية على تنفيذ القانون المالي.

2- إجراءات تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية

يبدأ إعداد وتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية بتعليمات تصدر من وزارة المالية، وبالتحديد المديرية العامة للمحاسبة التابعة لها، هاته الأخيرة تضم خمس مديريات[1] منها مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات التي تكلف بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية، وتضم هي الأخرى أربع مديريات فرعية[2] كلفت واحدة منها وهي المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية بالمبادرة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية، حيث تتولى هذه المديرية الفرعية بإستغلال الوثائق المحاسبية والميزانية للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين المعنيين، وجمع أي وثيقة إحصائية ومحاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية[3]. ولهذا الغرض تقوم المديرية العامة للمحاسبة عن طريق المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية بإصدار تعليمات تتضمن في الغالب الأعم مايلي:

[1]- طبقا لنص المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية السابق الذكر، تظم المديرية العامة للمحاسبة خمس مديريات وهي: - مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات.
- مديرية عصرنة وتوحيد المقاييس المحاسبية.
- مديرية التوحيد المحاسبي والمالي.
- مديرية الإعلام الألي.
- مديرية إدارة الوسائل والمالية.

[2]- تضم مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات أربع مديريات فرعية وهي:
- المديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للدولة.
- المديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للجماعات الإدارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات المماثلة.
- المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية.
- المديرية الفرعية للمنازعات.

[3] - تنص المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 364//07 السابق الذكر على مايلي:" ..... المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية وتكلف بمايلي:
- إستغلال الوثائق المحاسبية والميزانية للأمرين بصرف ميزانية الدولة والمحاسبين العموميين المعنيين.

– طلب إرسال حسابات تسوية الميزانية عن السنة المنتهية ضمن آجال محددة كي تتمكن وزارة المالية في النهاية من تحضير قانون تسوية الميزانية في الوقت المناسب.

– تبين التعليمات الكيفيات التي تتبع في تقسيمات الحسابات الخاصة بحسابات تسوية الميزانية لتكون مطابقة مع تقسيمات قانون المالية للسنة.

– تتضمن نماذج جداول للموارد المختلفة توضح من خلالها تقديرات الموارد بجميع أصنافها، والتعديلات التي أدخلت عليها نتيجة صدور قوانين تتعلق بموارد جديدة مثلا خلال السنة المالية، ثم بيان الحصيلة النهائية لكافة الموارد وإيضاح أسباب الزيادة والنقصان والإجراءات التي أتخذت في سبيل ذلك.

– تتضمن كذلك نماذج جداول لحسابات تسوية الميزانية خاصة بالنفقات، توضح فيها تقدير النفقات العمومية الواردة في قانون المالية، وكذا الإعتمادات الإضافية والتي تم نقلها، والتقديرات بعد التعديل، وبيان المبالغ التي صرفت منها فعلا ومابقي، والفرق إن كان هناك وفرا أو تجاوزا للإعتمادات وأسباب ذلك.

– تتضمن الإشارة إلى تذكير الإدارت بوضع بيانات مستقلة توضح ما قد يكون وقع من تجاوزات ترفق بحسابات تسوية الميزانية.

– تتضمن الإشارة إلى تنبية الإدارات بتوضيح أنواع النفقات التي لها وضع خاص في كشوف خاصة، ويراد تحليلها في الإطار العام لقانون تسوية الميزانية.

– تتضمن التوضيح لكيفية بيان الحسابات المدينة، والحسابات الدائنة، والحسابات النظامية، وكيفية إرفاقها بالحساب الخاص بتسوية الميزانية.

– وتختتم هاته التعليمات عادة بالتذكير بأنه يتعين على كل وزير أن يحرر تقريرا حول التسيير المالي في وزارته وأنه لكي تكون مطابقة كافة الوثائق والحسابات مقبولة لابد من إشهاد بذلك من الوزير المعني.

وبعد تلقي كافة الحسابات الخاصة بتسوية الميزانية من كافة الإدارات والدوائر الوزارية، تقوم المديرية العامة للمحاسبة تحت إشراف وزير المالية، بدراسة كافة الوثائق المحاسبية والميزانية للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وجمع أي وثيقة تراها ضرورية لتحضير المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، ثم تقوم هذه المديرية بتوحيد حسابات الآمرين بالصرف في حساب عام واحد، وحساب المحاسبين في حساب عام واحد كذلك، وذلك لإمكانية إجراء المقابلة بين كتابات الآمرين بالصرف وكتابات المحاسبين العموميين، وبعد ذلك تبادر المديرية العامة للمحاسبة بإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية، والذي يقدم لوزير المالية في جلسة قصد إبداء ملاحظاته بشأنه بعد أن يتلقى شرحا لأهم النقاط الواردة فيه.

II– تدخل مجلس المحاسبة.

– جمع أي وثيقة إحصائية ومحاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون الضبط.

– المبادرة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن ضبط الميزانية"

تنص المادة (192) الفقرة الأولى من الدستور على مايلي: " يتمتع مجلس المحاسبة بالإستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ......" .

فمجلس المحاسبة مؤسسة دستورية هامة في مجال الرقابة المالية في الدولة، حيث يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

هذا ما يتضح من خلال الصلاحيات المتعددة للمجلس بين قضائية وإدارية، وفي علاقته مع السلطات السياسية في الدولة سواءا كانت إتجاه رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول والبرلمان، هذا الأخير يتجسد التعاون بينه وبين مجلس المحاسبة من خلال عدة طرق قانونية، البحث فيها من شأنه إبراز مدى مكانة البرلمان في تخطي تصرف الحكومة حياله بالإلمام بالمجال المالي عن طريق إستخدام تعاونه مع مجلس المحاسبة.

1- طرق تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان.

يعد مجلس المحاسبة شريكا أساسيا للبرلمان في ممارسة عملية الرقابة بصورة عامة على المالية العمومية في النظام الجزائري على غرار ماهو معمول به في مختلف الدول[1]، وهذا مانستنتجه من خلال قرائتنا لنصوص المواد (16)، (18)، (20)، (101) من الأمر 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، ويتجسد هذا التعاون من خلال:

- **إرسال التقارير السنوية:** يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يبين فيه المعانيات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحرياته، مرفقة بالتوصيات التي يرى وجوب تقديمها، بالإضافة إلي ردود المسؤولين والممثلين القانونين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك، ويتولى فيما بعد إرسال هذا التقرير إلي رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول [2].

وتجدر الملاحظة أنّ النص الدستوري المتعلق بإنشاء مجلس المحاسبة في ظل دستور 1996[3] يلزم مجلس المحاسبة برفع تقريره السنوي إلي رئيس الجمهورية فقط، ولم يتم النص على رفع هذا التقرير إلي الهيئة التشريعية إلا بموجب هذا الأمر 20/95 ، والذي لم يحدد الآجال التي يتعين على المجلس إرسال تقريره إلى الهيئة التشريعية، ولم يبين جزاء تخلفه عن ذلك.

1- تختلف طبيعة العلاقة الموجودة بين مجلس المحاسبة والبرلمان في مجال الرقابة على المالية العمومية من دولة إلى أخرى، فمثلا في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وبلجيكا فإن الهيئة المكلفة بمراقبة الحسابات تابعة للبرلمان وتوافيه بصورة مباشرة بتقريرها، أما في فرنسا وإيطاليا مثلا فإن هذه الهيئة مستقلة وتقدم مساعدتها لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية على حد سواء.

– Jean Jacoues viseur, le contrôle parlementaire, la cour des comptes, commuunication présentée au collaque international organisé par le parlement algérien en collaboration avec le PNUD, Alger, le 18-20 mars 2006.

2- المادة 192 الفقرة الثانية من الدستور، المادة 16 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السابق الذكر.

3- الفقرة الثانية من المادة 170 من دستور 1996 المعدل التي تنص على مايلي:" يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية"

- **إرسال التقارير التقيمية**[1].

- **عرض البرلمان دراسة ملفات على المجلس:** يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة أن يعرضا على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق إختصاص المجلس[2].

وإن كانت علاقة البرلمان بمجلس المحاسبة قائمة على مجرد العرض فقط لدراسة هذه الملفات، فإن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال تكون بناءا على إخطار لهذا المجلس بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في إختصاصه.

الأمر الذي يترتب عليه إطلاع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن ذلك، كما يمكن للمجلس إعلام رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة وتدخل في نطاق إختصاصه كلما رأى فائدة من ذلك[3].

- **إخطار البرلمان للمجلس:** عكس صلاحية رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الواسعة، فإنّ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة يمكنه إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحيته في رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فقط، وهي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للآمرين بالصرف، لمعاينة مدى مطابقة أعمالهم للأحكام التشريعية التي تسري على إستعمال وتسيير الأموال العمومية وكذا الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، كما يملك سلطة توقيع العقوبات على مخالفي هذه الأحكام التشريعية، وبإرتكابهم الأخطاء الملحقة بالأضرار للخزينة العمومية، ويتعين على المجلس بعد قيامه بالمهام محل الإخطار تبليغ الهيئة التي أخطرته بالنتائج المخصصة لذلك[4]، لكن تجدر الإشارة هنا أنه في حالة عدم قيام المجلس بتبليغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة لا يوجد أي وسيلة في يد هذا الأخير والبرلمان لإلزامه بذلك لأنه جهاز مستقل.

يتضح من خلال ماسبق أن تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة كجهاز متخصص في المجال المالي لعدم تحكم البرلمان فيه - بسبب الطابع التقني المعقد له، وإمتناع الحكومة عن القيام بالإلتزامات الدستورية أمام البرلمان في هذا المجال - لا يرقى إلى المستوى المطلوب، والذي يمكنه تمكين البرلمان من تفعيل رقابته المالية على أعمال الحكومة أمام إهدار هذه الأخيرة للأحكام الدستورية، وعليه لتفعيل تعاون البرلمان مع مجلس المحاسبة يتطلب إعطاء المؤسس الدستوري قيمة دستورية لهذا التعاون، من خلال تكريس واجب على عاتق مجلس المحاسبة في التعاون مع البرلمان بنص دستوري صريح.

2- دور مجلس المحاسبة في إيجاد قانون تسوية الميزانية

1- يتم التطرق إليه من خلال العنصر التالي.

2- المادة 20 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السابق الذكر.

3- المادة 17 من نفس الأمر .

4- المادة 101 من نفس الأمر .

طبقا للمادة (18) من الأمر 20/95 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن مجلس المحاسبة يعد هيئة إستشارية للحكومة[1] في مجال إعداد المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية، الذي يتولى بموجب إختصاصه إعداد تقارير تقييمية لهذا الغرض ترسل إلى الحكومة بعنوان السنة المالية المعنية، والتي بدورها تودع لدى البرلمان كوثيقة إلزامية ترفق بمشروع القانون الخاص بها[2].

إن هذه المادة تؤكد الدور البارز الذي يقوم به مجلس المحاسبة في مجال إعداد مشاريع قوانين تسوية الميزانية، والذي لا ينحصر في الدور الإستشاري البسيط، وإنما يدعم هذا الرأي الإستشاري تقرير تقييمي يقوم بإعداده المجلس ترفق بمشروع قانون تسوية الميزانية المزمع تقديمه للبرلمان.

ويبدأ إعداد التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية عن طريق مذكرات منهجية وتعليمات عامة تصدر من طرف رئيس مجلس المحاسبة، يضبط فيها شروط وطرق إعداد هذا التقرير[3]، حيث تكلف لجنة البرامج والتقارير[4] بتحضير التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية[5]، وفي هذا الصدد ينشأ لدى رئيس مجلس المحاسبة بصفته رئيس لجنة البرامج والتقارير مكتب المقررين العامين، وبأمر من هذا الأخير – رئيس المجلس- يكلف أحد المقررين العامين بكافة الأعمال المرتبطة بتحضير مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، إذ يبدأ العمل في هذا الشأن بمشاركة مستشاري الغرف، حيث تقوم الغرف بالنسبة للقطاعات التي تدخل في إختصاصها بتحضير مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات والملاحظات الضرورية لإعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، ثم يعرض رؤساء الغرف مشاريع المذكرات القطاعية على المقرر العام المكلف بذلك، الذي يتأكد من تطابقها شكلا ومضمونا مع التوجيهات المسطرة في هذا الخصوص، مع الإشارة هنا إلى أنه يمكن عرض مشاريع المذكرات القطاعية بعد إكمالها عند الاقتضاء على تشكيلة المداولة للغرفة المعنية، ثم تبلغ المذكرات القطاعية بعد المصادقة عليها إلى كل وزير معني بذلك، قصد تمكينه من صياغة إجابته ضمن أجل يحدده له مجلس المحاسبة، على ألا يقل هذا الأجل عن شهر واحد[6].

---

[1]– لا ينحصر الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال مشاريع قوانين تسوية الميزانية، وإنما يمتد ليشمل كل مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية وذلك طبقا للمادة 19 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السابق الذكر التي تنص على مايلي: " يمكن إستشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية"

[2]– تنص المادة 18 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقيميية التي أعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها".

[3] –المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 95–377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر العدد 72 المؤرخة في 26 نوفمبر 1995.

[4]– تتكون لجنة البرامج والتقارير من رئيس مجلس المحاسبة، ونائب الرئيس، والناظر العام، ورؤساء الغرف طبقا للمادة 54 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السابق الذكر.

[5]– المادة 54 من نفس الأمر .

[6]– المواد 07، 08، 42، 67، 68 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة السابق الذكر.

وبعد إستلام الأجوبة من الوزراء المعنيين مباشرة يكون رئيس مجلس المحاسبة بموجب مقرر فوج تلخيص يعمل تحت إشراف مقرر عام، حيث يتولى هذا الفوج إعداد مشروع تقرير تقييم المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية بناء على ما ورد في المذكرات القطاعية والأجوبة المستلمة، وبعد الإنتهاء من إعداد مشروع تقرير التقييم يعرض على لجنة البرامج والتقارير لدراسته والمصادقة عليه، علما أنه لا تصح مداولات لجنة البرامج والتقارير إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل[1]، ثم يرسل إلى الحكومة التي ترسله بدورها إلى البرلمان مرفقا بمشروع قانون تسوية الميزانية[2].

ويعد هذا التقرير التقيمي وثيقة أساسية توضح فيها بكل دقة ووضوح كيف تم تنفيذ ميزانية السنة المالية المعنية، ودراسة مفصلة عن التطور والنتائج العامة المتوصل إليها سواءا تعلق الأمر بالميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة، أو الحسابات الخاصة للخزينة.

كما يتضمن هذا التقرير التقييمي تحليل نقدي لمسار التوجه المالي للدولة سنة بسنة، ويعد كوثيقة إعلام للبرلمان تمكنه من الإطلاع على حالة نفقات وإيرادات الدولة خلال السنة المالية المعنية، لأن البرلمان لا يتوفر على ترسانة تقنية تتطلبها الوظيفة الرقابية ولا على الموارد البشرية المؤهلة لهذا العمل، ويأتي التقرير التقييمي على شكل فصول، يتضمن الأول تحليل لعمليات الميزانية العامة للدولة، أما الثاني يتناول الحسابات الخاصة للخزينة، ويخصص الثالث لنتائج وتمويل عمليات الميزانية والخزينة، أما الرابع فيحتوي على شروط تسيير وإستعمال الرخص المالية، ويرفق التقرير بمجموعة من الملاحق تتعلق بإيرادات الدولة ونفقات التسيير والتجهيز، وجداول النتائج وكذا نتائج الحسابات الخاصة للخزينة[3].

وتظهر أهمية هذا التقرير التقييمي من خلال التصريح العام الذي يصدره مجلس المحاسبة، الذي يثبت فيه مدى تطابق العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها. إن التصريح بالمطابقة يمكن إعتباره بمثابة شهادة " لحسن السلوك" التي تلتمسها الحكومة من القضاء المالي[4].

من خلال ماسبق يتضح لنا الدور البارز لمجلس المحاسبة في مساعدة البرلمان من خلال قراءة وتفحص مشروع قانون تسوية الميزانية بفضل التقارير المرفقة به لتوضح صورة أكثر للنواب بموجب عدم تخصصهم الكافي في الميدان المالي والمحاسبي.

الفرع الثاني

تقديم قانون تسوية الميزانية والمصادقة عليه

وفقا لنص المادة الخامسة من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، فإن قانون تسوية الميزانية يشكل تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قوانين المالية (للسنة والتكميلية) المتعلقة بكل سنة مالية،

---

1 – المواد 41، 69 الفقرتين الأولى والثانية من المرسوم نفسه.

2 – المادة 18 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم السابق الذكر .

3 – هذا القسم مستمد من التقرير التقيمي لمجلس المحاسبة المقدم بمناسبة تقديم قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 .

4 – الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 86.

ولإعداد هذه الوثيقة خص المشرع ضوابط قانونية تلتزم الحكومة عند إعدادها للمشروع بمراعاتها (أولا)، لما يعكس محتوى هذا القانون الإمتيازات الممنوحة للبرلمان التي من خلاله يسمح لها بتقييم وفحص في كل سنة مالية النتائج المترتبة عن تنفيذ قوانين المالية التي صوتت عليها (ثانيا).

أولا: كيفية تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية

لقد نصت المادة (76) من القانون 17/84 المعدل والمتمم على الكيفية التي يقدم بها مشروع قانون تسوية الميزانية، وحددت الوثائق التي يجب أن ترفق بالمشروع (I)، كما حددت المادتان (77) و (68) من نفس القانون إطارا زمنيا وموضوعيا تلتزم من خلاله الحكومة بعرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان (II).

I- الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية.

ليتم عرض مشروع قانون تسوية الميزانية أمام البرلمان للمصادقة عليه إشترط القانون 17/84 بموجب المادة (76) منه[1] أن يرفق بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة (1)، علاوة على جدول يبين تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها (2). وفضلا عن ذلك يجب أن يرفق المشروع بتقرير تقييمي يعده مجلس المحاسبة بناءا على الإستشارة المقدمة من الحكومة [2]، لما يتمتع به المجلس من خصوصية في الميدان المالي والمحاسبي كما سبقت الإشارة إليه.

1- التقرير التفسيري: يتولى وزير المالية إعداد التقرير التفسيري الذي يحاول فيه إبراز مختلف الشروط والكيفيات التي تم فيها تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية، معتمدا في ذلك على الوثائق والمعلومات المحاسبية والميزانية التي تزودها به المصالح الإدارية التابعة له، وهي المديرية العامة للمحاسبة، والمديرية الفرعية التابعة لها – مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات–، وبمساعدة المديرية العامة للتقدير والسياسات [3] .

أما محتوى التقرير التفسيري فيبين فيه الشروط والكيفيات التي تم بها تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية، ويحدد فيه بشكل واضح المبلغ النهائي للإعتمادات المفتوحة والنفقات المحققة فعلا، والفروق بين الرخصة البرلمانية والتعديلات التي أدخلت أثناء التنفيذ سواء فيما يتعلق بالميزانية العامة، أو فيما يخص الميزانيات الملحقة إن وجدت، وسواء فيما يخص الحسابات الخاصة للخزينة أو عمليات الخزينة أيضا، كما يشير إن إقتضى الأمر إلى تغير طرق و قواعد المحاسبة المطبقة أثناء الممارسة[4].

2- جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها .

---

[1]- تنص المادة **76** من القانون **17/84** المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي :" 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 مرفوقا بمايلي:

أ- تقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.

ب- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها"

[2]- المادة **18** من الأمر **20/95** المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة السابق الذكر.

[3]- المادة **02** من المرسوم التنفيذي رقم **364/07** المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية السابق الذكر.

[4]- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص **356**.

يلحق بمشروع قانون ضبط الميزانية بثلاث جداول تختلف مضمونا وشكلا عن الجداول المتضمنة في قانون المالية للسنة، رغم توحدهما في التقسيم هذه الجداول تكون على النحو التالي:

الجدول "أ" هو جدول يوضح فيه حصيلة الإيرادات النهائية التي طبقت على ميزانية الدولة لسنة معينة، مع الإشارة إلى الفوارق المسجلة بين ما قدر في قوانين المالية وما تم إنجازه خلال السنة المالية المعنية.

الجدول "ب" هو جدول يبين فيه كيفية توزيع الإعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التسيير لسنة مالية معينة الموزعة حسب كل دائرة وزارية، يدرج فيها مجموع النفقات التي قدرت في قوانين المالية للسنة أو التكميلية، مع تبيان الفوارق بالقيمة حول التقديرات والإعتمادات المراجعة والمستهلكة، كذلك يبين التغيرات التي حصلت أثناء التنفيذ وكذا إلى كيفية تغطية العجز إن حصل أو فائض إن وجد.

الجدول "ج" هو الجدول الذي يبين فيه كيفية توزيع الإعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية التجهيز لسنة مالية معينة، موزعة حسب القطاعات يبرز فيها كيفية تنفيذ هذه النفقات والتي تم تسجيلها على شكل رخص برامج ونفذت بإعتمادات الدفع، مع تسجيل الفوارق بين الإعتمادات المصادق عليها والإعتمادات المراجعة والمعبأة.

II- موضوع قانون تسوية الميزانية وميعاد تقديمه.

تضمنتهما نص المادتين (68) و (77) من القانون 84-17 المعدل والمتمم كوسيلة لتحسين مستوى الأداء والفعالية في تسيير الأموال العمومية.

1- موضوع قانون تسوية الميزانية.

تنص المادة (77) من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على مايلي: " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي:

أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة.

ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

ج- نتائج تسيير عمليات الخزينة" .

وفقا لهذه المادة فإن موضوع قانون تسوية الميزانية[1] ينصب على تبيان الفائض الذي قد يكون حصل في الميزانية للسنة المعنية بسبب إرتفاع في تحصيل الإيرادات العمومية أو إنخفاض في صرف النفقات

[1]- وفقا للقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية الفرنسية لسنة 2001 فإن قانون ضبط الميزانية يشمل فضلا عن التوقيف النهائي لمبالغ الإيرادات والنفقات المسجلة في السنة، ووقف كافة نتائج الحسابات الخاصة للخزينة العمومية وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة العمومية، يبين الموارد والأعباء الخاصة بالخزينة ويجري مقارنة فيما بينها ومدى توازنها وكيفية إستخدامها ضمن الجدول الخاص بذلك، كذلك يبين الفوارق التي يمكن أن تنتج بين تقديرات الميزانية ونتائج التنفيذ النهائية، ويتضمن المصادقة على التغييرات الواردة بموجب المراسيم التنفيذية المتضمنة النفقات التي فتحت ضمن كل برنامج وكذا الإعتمادات الضرورية المخصصة لتسوية بعض التجاوزات المسجلة في الظروف غير العادية، والتي يجب أن تكون ضمن تقارير معللة، كما يتضمن عند الإقتضاء كيفية تنفيذ القوانين المالية التكميلية والمعدلة، كما يمكن أن يتضمن قانون ضبط الميزانية جميع الأحكام المتعلقة بالتحقيق والرقابة

العمومية، وتبيان العجز الذي يمكن أن يكون كذلك قد حصل نتيجة إنخفاض في الإيرادات المقدرة أو إرتفاع في النفقات المعتمدة، ويتم توضيح هذا الفرق عن طريق جداول معدة خصيصا لهذا الغرض، كما ينصب موضوع قانون تسوية الميزانية على بيان النتائج المثبتة في تنفيذ جميع الحسابات الخاصة المفتوحة في تلك السنة المالية المعنية[1]، نظر لخصوصية هذه الحسابات التي تفتح في سنة مالية وتغلق في سنة مالية أخرى كحسابات التخصيص الخاص[2].

وينصب كذلك موضوع قانون تسوية الميزانية على نتائج تسيير عمليات الخزينة المتمثلة على وجه الخصوص فيما يلي[3]:

- إصدارات وتسديدات الإقتراض المنفذة وفقا للترخيصات الممنوحة بمقتضى قانون المالية.
- عمليات الإيداع بأمر ولحساب الهيئات المكتتبة لدى الخزينة العمومية.

لذلك يمكن القول أنه بقدر ما يتوسع مجال موضوع قانون تسوية الميزانية كلما أمكن إعطاء صورة واضحة للبرلمان عن كيفية تنفيذ قوانين المالية للسنة المعنية، لكي يتمكن من تصحيح وتلافي العيوب والعوائق التي صاحبت التنفيذ وأن يرسم سياسة مالية أحسن مستقبلا[4] .

فقانون تسوية الميزانية يعد كآلية بعدية تدخل في صلب صلاحيات البرلمان ومن شانها أن تعزز مكانته السياسية، ولا يتأتى ذلك إلا إذا كان موضوعه شاملا لجميع المعلومات والعمليات المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية للسنة المعنية، على أن يتضمن أيضا العمليات والحسابات التي تمت خارجه لظروف خاصة، ودقيقا فيما يحتويه شكلا ومضمونا، مرآة تعكس الحالة المالية للدولة تجسيدا وإحتراما لمبدأ الدستورية والشرعية ليرقى أن يكون وسيلة لتحسين مستوى الأداء والفعالية في تسيير الأموال العمومية.

لكن الذي يلاحظ على قوانين تسوية الميزانية في الجزائر أن موضوعها لا يتوافق مع نص المادة (77) من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، لأنه لا يحتوي على النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، ونتائج تسيير عمليات الخزينة، وإن أشار إلى ذلك فإن هذه الإشارة تكون مختصرة، مما يجعلها تفلت من الرقابة البرلمانية اللاحقة، وبالنتيجة مخالفة قانون تسوية الميزانية لمبدأ الشرعية، ناهيك عن الإساءة لحسن الأداء والفعالية، وهذا ما ينعكس على محدودية وفعالية قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة تثبت فيه جميع الحسابات ونتائجها في السنة المعنية.

البرلمانية على تسيير المالية العمومية بوجه عام، وكذا المحاسبة العمومية ومستجداتها ونظام المسؤولية الشخصية لأعوان المرافق العمومية، كل هذه المشتملات التي تمثل موضوع قانون ضبط الميزانية تتم المصادقة عليها من قبل مجلس المحاسبة بعد فحصها قصد تحضير تقريره بشأنها.

1- المادة 48 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، المواد من 09-12 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية السابقي الذكر.

2- من أمثلتها حسابات التخصيص التي تفتح في بعض الظروف الإستثنائية، من أمثلتها حسابات التخصيص التي فتحت لتمويل عمليات تعويض ضحايا الإرهاب.

3- المادة 62 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

4- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 340.

2- ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان.

إن الوسيلة القانونية لإعمال الدور الرقابي للبرلمان على المالية العمومية يكمن في مناقشة وتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لذا فإن تحديد تاريخ معين لتقديم الحكومة لقانون تسوية الميزانية يؤدي من الناحية العملية إلى تفعيل هذا الدور، فوجود نص قانوني يبين ميعاد تقديم الحكومة لنتائج السنة المالية معناه وجود إلزامية قانونية ملقاة على عاتق الحكومة يوجب تقديم هذا القانون، الذي يعتبر الوسيلة الأكثر فعالية في تحديد مسار الإعتمادات المالية بعد تنفيذ السنة المالية، وعدم وجود نص قانوني يحدد هذا التاريخ معناه ترك المجال مفتوح أمام الحكومة في تقديمه أو في التأخر عن ذلك لعدة سنوات، إلى درجة تفقد الرقابة البرلمانية كل معناها والغرض الذي من أجله وضع قانون تسوية الميزانية، كما يمكن للحكومة عدم تقديمه أصلا للمناقشة البرلمانية مما يشكل عرقلة حقيقية للعمل الرقابي للبرلمان.

في فرنسا نصت المادة (46) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 على ضرورة إيداع قانون تسوية الميزانية مرفقا بتقرير مجلس المحاسبة قبل أول جوان من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية التي تتعلق به، خلافا لما كان معمولا به في ظل أمر 59-02 المتعلق بقوانين المالية، والذي كان ينص وفقا للماتين (36) و (38) على إيداع قانون تسوية الميزانية قبل 30 ديسمبر أي قبل نهاية السنة المالية التي تلي قفل السنة المالية، فقانون 2001 أقر قاعدة مهمة وهي مناقشة قانون ضبط الميزانية قبل مشروع قانون المالية للسنة، وهو ما يساعد السلطة التنفيذية والبرلمان على السواء على إقرار قانون المالية السنوي بأكثر دراية وإلمام وإتخاذ التدابير المناسبة.

أما بالنسبة للتشريع الجزائري لا يوجد نص يتضمن تاريخ إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية، فقد إكتفى المؤسس الدستوري من خلال المادة (179) بترسيخ حكم يقضي بإلزامية عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان فقط، بينما إقتصر النص المرجعي - القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم- على تحديد تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة على هاته الهيئة دون قانون تسوية الميزانية، حيث ألزمت المادة (67) منه بإحالة مشروع قانون المالية للسنة على البرلمان قبل 30 ستمبر من كل سنة، بينما قضت المادة (68) من نفس القانون على وجوب إرفاق مشروع قانون المالية بمشروع قانون ضبط الميزانية للسنة المالية س-3، أي مشروع قانون ضبط الميزانية المتعلق بالسنة الثالثة السابقة على السنة التي ستنفذ فيها الميزانية.

لكن بإستقراء نص المادتين (67) و (68) من القانون 84-17 المعدل والمتمم نتوصل بأن إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان يكون بعد مرور ثلاث سنوات من إقفال سنة التسيير المتعلقة به، ويجب أن يتحقق ذلك قبل 30 سبتمبر من كل سنة على أساس أن المشرع قد ألزم أن يرفق مشروع قانون المالية السنوي بمشروع قانون تسوية الميزانية للسنة (س-3).

عمليا تعتبر مسألة ضبط مواعيد إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية ذات أهمية، بحيث كلما كانت المواعيد مضبوطة بشكل جيد كلما أمكن ذلك من تحقيق رقابة فعالة، إذ تتمكن السلطة التشريعية من مناقشة

مشروع قانون تسوية الميزانية بشكل مبكر بعد إنتهاء السنة المالية مباشرة، وذلك من أجل محاسبة الوزراء المسؤولين والحكومة ككل المسؤولة على التنفيذ.

ثانيا: إقرار مشروع قانون تسوية الميزانية.

بإعتبار قانون تسوية الميزانية يكتسي طابع قوانين المالية فإنه يخضع لنفس المراحل والإجراءات التي يمر بها إقرار مشروع قانون المالية من طرف البرلمان.

وعليه يمكن تقسيم المراحل التي يمر بها إقرار مشروع قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان إلى مرحلتين: - مرحلة الدراسة (I).

- مرحلة المناقشة التصويت (II).

I- دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية في اللجان المالية.

تتبع اللجان المالية على مستوى غرفتي البرلمان منهجية عمل محددة لدراسة مشروع قانون تسوية الميزانية، تضمنها النظام الداخلي لمجلس الأمة، وأوجدتها التجربة العملية للجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني[1]، تتمثل في آلية الإستماع كأسلوب لجمع المعلومات (1)، لتختتم هاته الإستماعات بإعداد تقرير وحيد يعرض في الجلسة العلنية للتصويت عليه(2).

1- جمع المعلومات حول مشروع قانون تسوية الميزانية.

تعتمد اللجان المالية على مستوى غرفتي البرلمان على آلية الإستماع كأسلوب لجمع المعلومات، حيث تنص المادة (80) من النظام الداخلي لمجلس الأمة " تدرس اللجنة المختصة النص المتضمن تسوية الميزانية للسنة المعنية بالإستماع إلى ممثل الحكومة وكل من تدعوه اللجنة من الخبراء والمختصين ..."، خلافا لذلك لم يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني النص على إجراءات دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية، حيث عملت لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس بالأخذ بهذا الأسلوب - الإستماع- عند دراستها لمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008 والقوانين اللاحقة له. ويتم الإستماع على النحو التالي[2]:

- الإستماع إلى السيد وزير المالية ممثلا للحكومة، الذي يقدم عرضا عن مشروع القانون.
- الإستماع إلى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية أهمها:

. المديرية العامة للمحاسبة، والوكالة المحاسبية المركزية للخزينة بإعتبارها الجهة المخول لها إعداد مشروع القانون.

. رئيس مجلس المحاسبة في شأن التقرير التقييمي الذي أعده المجلس عن مشروع القانون.

---

[1]- لم يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات المصادقة على النص المتضمن تسوية الميزانية خلافا للنظام الداخلي لمجلس الأمة الذي نص في مادته 80 على إجراءات المصادقة على النص المتضمن تسوية الميزانية.

[2]- محمد بريك، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة -دراسة مقارنة-، يوم دراسي حول موضوع التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، 23جوان 2014، ص 25-29.

– الإستماع إلى ممثلي الهيئات والمديريات المركزية بوزارة المالية أهمها: المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للجمارك.

– الإستماع إلى مسؤولي القطاعات الوزارية حيث تتركز إستماعات اللجنة وفق المعايير التالية:

. القطاعات التي تعرف ميزانيتها إستهلاكا معتبرا.

. القطاعات التي إستهلكت إعتماداتها بنسب ضئيلة.

. القطاعات محل ملاحظات مجلس المحاسبة.

حيث تسمح هذه الإستماعات للجنة بتقييم ظروف تنفيذ الميزانية القطاعية بالنسبة للسنة المعنية لا سيما مايتعلق بضعف إستهلاك الإعتمادات وتنفيذ البرامج، إلى جانب تسيير حسابات التخصيص الخاص التابعة للقطاعات الوزارية.

2– إعداد تقارير اللجان المالية.

تقوم لجنتا المالية بالبرلمان الجزائري بعد إستكمال الإستماعات بتحليل النتائج للسنة المعنية بقانون تسوية الميزانية وذلك من خلال:

– تحليل الإيرادات النهائية (الجباية العادية والجباية البترولية) مع إبراز الفارق بين التقديرات (مبلغ الإيرادات الإجمالية حسب التقديرات)، والإنجازات (الإيرادات المحصل عليها)، وذلك بالإستدلال بالملاحظات التي أوردها مجلس المحاسبة في هذا الخصوص حول الإيرادات من حيث التقديرات والإنجازات.

– تحليل نفقات الميزانية (ميزانية التسيير، ميزانية التجهيز) من حيث المبلغ الإجمالي ونسبة الإستهلاك (نسبة التنفيذ)، والإستدلال بالملاحظات التي أوردها مجلس المحاسبة في هذا الخصوص.

لتقوم بعدها لجنتا المالية بإعداد التقارير اللازمة تضمنه ملاحظاته وتوصياتها طبقا للمادة (171) من الدستور والمواد (02) و(05) و(76) إلى (78) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وكذا النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان وذلك لتسهيل المصادقة على مشروع قانون تسوية الميزانية.

تجدر الملاحظة في هذا السياق أن لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني قد إعتمدت بالنسبة لقانون تسوية الميزانية لسنة 2008 أسلوب دراسة مشروع القانون على مرحلتين:

– مرحلة أولية تنتهي باعداد تقرير تمهيدي يعرض على الجلسة العلنية للمناقشة.

– مرحلة تكميلية تستند فيها اللجنة إلى الملاحظات المقدمة في الجلسة العامة حول الميزانية تنتهي باعداد تقرير تكميلي يعرض في جلسة التصويت على مشروع القانون.

غير أن اللجنة تراجعت على هذا النمط للأسباب الآتية:

– أن المناقشة في الجلسة العامة تنصب في الواقع على الملاحظات التي قدمتها اللجنة في تقريرها.

– أن آلية الدراسة على مرحلتين حسب ما نص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي الناظم للعلاقات بين الحكومة والبرلمان تستند إلى المنطق وتتماشى مع نظام التعديلات، وهو ما لا يتماشى وحالة مشروع قانون تسوية الميزانية يتعلق بالمصادقة على الحسابات الختامية، حيث تختتم

السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان طبقا للمادة (171) من الدستور.

وعلىهذا عملت لجنة المالية والميزانية منذ قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 بطريقة تسمح بأخذ الوقت الكافي لدراسة مشروع القانون تنتهي بإعداد تقرير وحيد يعرض في الجلسة العلنية التي تختتم بالتصويت عليه[1].

أما على مستوى مجلس الأمة طبقا لنص المادة (80) من النظام الداخلي، تقوم لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية هي الأخرى بإعداد تقرير وحيد في الموضوع يتضمن إستنتاجاتها وتوصياتها يعرض في الجلسة العلنية التي تختتم بالتصويت عليه.

يتضمن تقرير لجنتا المالية حول مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية ثلاث أجزاء:

- الجزء الأول حول إيرادات الميزانية وملاحظات اللجنة بخصوص ذلك.

- الجزء الثاني حول نفقات الميزانية من خلال تقديم تقديرات ميزانية التسيير والتجهيز للسنة المعنية بقانون تسوية الميزانية، من حيث المبلغ الإجمالي ونسبة التنفيذ، وعرض ملاحظات اللجنة حول ميزانية التسيير والتجهيز لمختلف القطاعات الوزارية، وحسب مختلف تخصيصات الميزانية مع التذكير بملاحظات مجلس المحاسبة في هذا الخصوص – ميزانية التسيير والتجهيز–.

- الجزء الثالث يتضمن إستعراض الوضعية المحاسبية لحسابات التخصيص الخاصة بالخزينة، مع تقديم ملاحظات اللجنة بخصوص مجالات الإنفاق والجدوى الإقتصادية لهذه الحسابات، إلى جانب حصر ملاحظاتها وتوصياتها في هذا الجانب.

كما يرفق تقرير اللجنة بالملاحق الآتية :

- الجدول –أ– يتعلق بالإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة للسنة (ن)، من حيث التقديرات والإنجازات، والفارق بالقيمة المطلقة والنسبية بخصوص الإيرادات المصادق عليها، الإنجازات، الفارق بالقيمة المطلقة والنسبية.

- الجدول –ب– توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التسيير للسنة (ن) حسب كل دائرة وزارية بخصوص الإعتمادات المصادق عليها، الإعتمادات المراجعة بموجب قانون المالية التكميلي، الإعتمادات المستهلكة، الفارق بالقيمة المطلقة والنسبية.

- الجدول – ج– توزيع الإعتمادات بعنوان ميزانية التجهيز للسنة (ن) حسب القطاعات بخصوص الإعتمادات المصادق عليها، الإعتمادات المراجعة بموجب قانون المالية التكميلي، الإعتمادات المستهلكة، الفارق بالقيمة المطلقة والنسبية.

II– التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية.

1– محمد بريك، مرجع سابق، ص 30-31.

إن التصويت على قانون تسوية الميزانية يمثل آخر عمل قانوني يقوم به البرلمان فيما يتعلق بالسنة المالية للدولة، حي يشكل قانون تسوية الميزانية فرصة مناسبة للبرلمان من أجل الوقوف عند ما تم إنجازه من طرف الحكومة تماشيا مع ما جاء به قانون المالية للسنة المعنية، فكيف يتم التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية (1)، وماهي الإجراءات المتبعة أمام البرلمان في ذلك (2).

1- كيفية التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية.

تقتضي منهجية إقرار مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية تصويت إما بالموافقة أو الإعتراض على مشروع القانون دون إدراج آية تعديلات سواءا من طرف اللجان المالية أو من طرف النواب وأعضاء مجلس الأمة، وإنما يقتصر دور البرلمان في هذه المرحلة على تقديم بعض الملاحظات والتوصيات، وذلك تماشيا مع أحكام المادة (179) من الدستور التي تنص بأن " تختتم السنة المالية بالتصويت فيما يخص البرلمان على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة"، والمادة (80) من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تنص" ... يعرض النص المتضمن تسوية الميزانية للمناقشة والمصادقة عليه بكامله في الجلسة العامة"[1].

2- إجراءات التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية.

بإعتبار قانون تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية طبقا للمادة الثانية من القانون 84-17، فإنه يفترض فيه أن يخضع لنفس قواعد وإجراءات التصويت على قوانين المالية للسنة، إلا أن هذا الموضوع يثير عدة إشكالات قانونية وعملية أهمها:

- عدم التنصيص على آجال تصويت البرلمان على مشروع قانون تسوية الميزانية[2]، وهو ما يجعلنا نتساءل عن خضوع قانون تسوية الميزانية للمهلة القانونية للمصادقة البرلمانية على مشروع قانون المالية السنوي والمقدرة بـ 75 يوما طبقا للفقرة العاشرة من المادة (138) من الدستور.

أثارت هاته المسألة نقاش فقهي لدى الفقه المقارن الفرنسي حول مدى خضوع قانون تسوية الميزانية للمهلة المحددة للمصادقة البرلمانية المنصوص عليها في نص المادة (47) من الدستور الفرنسي والمادة (40) من القانون العضوي لسنة 2001، وهي مدة 40 يوما في الجمعية العامة و 20 يوما أمام مجلس الشيوخ لتصل إلى 70 يوما إجمالا، غير أن المجلس الدستوري الفرنسي وضع حدا لهذا الجدل الفقهي بموجب قراره رقم 83-161 الصادر في 19 جويلية 1983 والذي قضى من خلاله بعدم تطبيق المهلة القانونية الواردة في المادة (47) من الدستور الفرنسي على قانون تسوية الميزانية، وبذلك ميز المجلس الدستوري بين قانون المالية السنوي وقانون تسوية الميزانية من حيث آجال ومهل التصويت.

1- لم يتضمن القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابقي الذكر أي نص حول قانون تسوية الميزانية.

2- لم يتناول الدستور والقانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة، وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان هاته المسألة.

– عدم إحترام مبدأ الأسبقية في التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية خلافا للتشريع الفرنسي، حيث نصت المادة (41) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي على أنه: " لا يتم إيداع مشروع قانون المالية للسنة لأجل المناقشة أمام المجلس المعني، قبل تصويت هذا الأخير في قراءة أولى على مشروع قانون التصفية الذي يعود للسنة التي تسبق سنة مناقشة مشروع قانون المالية المذكور". وهو ما أدى إلى تبادل التهم بين الحكومة والبرلمان، حيث حمل النواب الحكومة مسؤولية إعطاء الأسبقية في التصويت على مشروع قانون المالية السنوي على حساب قانون تسوية الميزانية، من خلال تعمدها تأخير إيداع هذا الأخير لدى البرلمان، وهكذا إستغلت النائبة "مريم دراحي" مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 لتوجيه إنتقادات للحكومة، فقد أشارت بأن " ...كما نسجل أيضا بإستغراب شديد عدم إلتفاف الحكومة إلى مطلب تسبيق مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية على مناقشة مشروع قانون المالية، وبهذا تكون الحكومة قد ضربت عرض الحائط بإقترحات النواب وصمت آذانها عن الإصغاء عن كل الملاحظات الموضوعية التي قدمت بهذا الخصوص، وذلك حرصا منا على ترشيد النفقات العامة وتكريس مبدأ الشفافية والنجاعة والرشاد في التسيير، وهو سلوك من الحكومة وينم عن روح إستعلائية غير مبالية ولا مسؤولة"[1]، كما إنتقد النائب فيلالي غويني البرمجة المقررة لمناقشات المجلس الشعبي الوطني بقوله " ... مرة أخرى يفعل مكتب المجلس الموقر فعلته ببرمجة مناقشة مشروع قانون تسوية الميزانية بعد أن تمت المصادقة على قانون المالية لسنة 2014 مكرر الخطأ نفسه المقترف السنة الماضية، فما أشبه الليلة بالبارحة"[2].

غير أن رد وزير المالية على هذه المدخلات كان حازما، حيث حمل مسؤولية تأخير التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية للبرلمان نفسه، حيث صرح بأنه " .... وللعلم فقد تم إرفاق مشروع قانون المالية لسنة 2014 عند إيداعه على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2011 في الآجال القانونية، وتعود مسألة برمجة عرض ومناقشة مشروعي هذين القانونين إلى المجلس بموجب الأحكام القانونية السالفة الذكر ..."[3].

وقد إستغل النائب " إبراهيم بولقان" مرور سنة كاملة أي أثناء مناقشة قانون تسوية الميزانية لسنة 2012 لتوجيه أصابع الإتهام إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، مدعما مداخلته بالتصريح الأخير لوزير المالية " .... بداية أذكر رئيس المجلس الشعبي الوطني برد وزير المالية في السنة الماضية، حيث ذكر أن برمجة مناقشة مشروعي قانوني المالية وتسوية الميزانية ترجع إلى المجلس، وأغلبية النواب طالبوا السنة الماضية بتقديم مشروع تسوية الميزانية على مشروع قانون المالية، فنتساءل مادام مكتب المجلس لم يأخذ إنشغالات النواب بعين الإعتبار، فإن أي مطلع على مشروع قانون تسوية الميزانية، وكذا تقرير مجلس المحاسبة وتقرير اللجنة

---

[1]– الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 153، المؤرخة في 09 فيفري 2015، ص 25.

[2]– الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 85، المؤرخة في 15 جانفي 2015، ص 05.

[3]– الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 85، مرجع سابق، ص 07.

المختصة يستخلص الملاحظات نفسها" [1]، غير أن جواب رئيس المجلس الشعبي الوطني كان معللا، حيث أرجع مسألة التأخير إلى عدم وجود نص في النظام الداخلي يفرض تاريخ التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، وعلى هذا الأساس نبه النائب بأن" النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يفرض تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية قبل مشروع قانون المالية، كل يرغب فيما يريد، هناك من يطلب وهناك من يرفض، علينا أن نحتكم إلى النظام الداخلي ولا نقول لكل واحد له رغبة الحق مع "، فرد عليه النائب "يوسف خبابة" بعد أن أحيلت له الكلمة بالقول " أفتح قوسا وأقول لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن النظام الداخلي لا يمنع أيضا بناءا على رغبة فئة كبيرة من النواب تريد مناقشة مشروع هذا القانون قبل مشروع قانون المالية، وهي في الحقيقة توصية اللجنة منذ سنوات وليست هذه المرة الأولى" [2].

الفصل الثاني

المجالات الأخرى للإختصاص المالي للسلطة التشريعية

لا يقتصر دور البرلمان في المجال المالي على إعتماد وإقرار قوانين المالية بأنواعها المختلفة (قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي، قانون تسوية الميزانية) كما سبقت الإشارة إليه، والتي تعتبر المجال الأساسي الذي يتدخل بموجبه البرلمان في المجال المالي، بل هناك أعمال تدخل في إختصاص السلطة التنفيذية وتكتسي طابعا ماليا يشترط الدستور المصادقة والموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية وذلك نظرا لأهميتها وخطورتها، وتمكينا للبرلمان من إعمال رقابة دقيقة عليها كي لا تنحرف الحكومة في تنفيذها من جهة[3]، ومن جهة أخرى لغرض إشراك ممثلي الشعب في كل مايتعلق بأموال الدولة، منعا للسلطة التنفيذية من التعدي على أفراد الشعب الذين يتحملون الأعباء المالية[4]. وتتمثل في تصديق وموافقة البرلمان على المخططات الوطنية (مخطط عمل الحكومة، المخطط الوطني)، وفي الموافقة على بعض المعاهدات الدولية التي تكون لها

1- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 154 ، المؤرخة في 09 فيفري 2015، ص 04.

2- مرجع نفسه، ص 04.

3- سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، عدد 25، 2001، ص.214.

4- سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع نفسه، ص 214.

آثار على مالية الدولة (المبحث الأول)، ومن جهة أخرى تتجلى في الدور البرلماني في المجال الجبائي، وتأتي ضرورة موافقة البرلمان على هذه الجوانب المهمة إنطلاقا من مبدأ عدم إمكانية فرض الضرائب أو أي أعباء مالية على الشعب إلا بعد موافقة على ذلك من خلال ممثليه[1] (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الإختصاص في مجال التصديق والموافقة

لقد أقر الدستور صراحة على وجوب تقديم بعض الأعمال التشريعية والتي غالبا ما تختص بها السلطة التنفيذية سواء على المستوى الداخلي أو الدولي أمام البرلمان قبل دخولها حيز التنفيذ للتصديق والموافقة عليها، وذلك من أجل مناقشتها وإثرائها وكشف النقائص التي من الممكن وجودها نظرا لصعوبة الإلمام بجميع المسائل هذا من جهة، ومن جهة أخرى من أجل مراقبة عمل رجل التنفيذ والوقوف أمامه في حالة التعسف في إستعمال سلطاته قصد المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية فردية كانت أم جماعية، وتفادي إبرام الدولة للمعاهدات والإتفاقيات الدولية المخالفة للدستور، من أجل عدم تعريضها للمسؤولية الدولية جراء أعمالها التعاقدية مع الدول الأخرى.

ويمكن تعريف الموافقة البرلمانية بأنها الترخيص الذي يمنح للسلطة التنفيذية من أجل مباشرة أعمالها المنصوص عليها في الدستور قبل دخولها حيز التنفيذ[2]، والمتعلقة أساسا بالموافقة والمصادقة على مخطط عمل الحكومة والمخطط الوطني (مخطط التنمية) الذي يتضمن التوجهات الكبرى الإقتصادية والإجتماعية التي تنوي الحكومة تنفيذها لمدة معينة، وبذلك فهو يستلزم نفقات ليست بالقليلة، وهو مايجعلنا نتساءل، هل يمكن إعتبار تصديق البرلمان على المخطط هو بمثابة إختصاص مالي فعلي أم أن هذا التصديق هو مجرد إجراء شكلي تحتاجه الحكومة لإضفاء الشرعية على تنفيذ بنود مخطط هو في الأصل من إعدادها؟. (المطلب الأول)، ومن جهة أخرى وفيما يتعلق أيضا بالمجال الدولي فقد أقرت المادة (149) من الدستور بأن المعاهدات التي تكون لها أثار مالية على ميزانية الدولة لا تقع المصادقة عليها إلا بعد الموافقة البرلمانية، إلا أن التساؤل المطروح، هل كل المعاهدات التي تكون لها أثار مالية على ميزانية الدولة يوافق عليها البرلمان؟، وهل بإمكان البرلمان تعديل بنود المعاهدة؟، ماهي طبيعة وماهية هاته المعاهدات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الموافقة والتصديق على المخططات الوطنية.

تتجلى في نوعين من المخططات مخطط عمل الحكومة والمخطط الوطني أو مخطط التنمية، تكتسي هذه المخططات طابعا ماليا، لذلك يشترط الدستور الجزائري الموافقة والمصادقة عليهما من قبل البرلمان لأسباب السابقة الذكر، ترتبط إرتباطها وثيقا بقانون المالية، بإعتبار أن قانون المالية هو الوسيلة القانونية لتجسيد هذه

1– الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 106.

2– ولد علي تكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر، 2010–2011، ص09.

المخططات سواءا على المدى المتوسط أو الطويل[1]، تتولى السلطة التنفيذية إعدادهما بحكم إختصاصها في إدارة السياسة العامة للدولة والتحكم في الوسائل الضرورية لذلك، أفرد الدستور مخطط عمل الحكومة بمجموعة من النصوص تتضمن شروط وإجراءات الموافقة البرلمانية[2]، وهذا خلافا للمخطط الوطني فإن الدستور الجزائري لم يفرد نصا خاصا لصلاحية البرلمان في هذا المجال بل أدرجها ضمن مجال القانون فالفقرة 11 من المادة (122) من دستور 1996 تنص على أن المصادقة على المخطط الوطني من إختصاص البرلمان[3]، وهو نفس النهج الذي سلكه دستوري 1976، 1989، بإستثناء دستور 2016 بسبب الإستغناء عن العمل بنظام المخططات والإتجاه إلى العمل بالبرامج التنموية كما سيأتي بيانه لاحقا.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لموافقة السلطة التشريعية على مخطط عمل الحكومة (الفرع الأول)، ونتناول في الفرع الثاني المصادقة البرلمانية على مخطط التنمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

مخطط عمل الحكومة هو وثيقة حكومية يتولى إعداده الوزير الأول، فبمجرد تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وتعيين حكومته يقوم بإعداد مخطط عمل حكومته، هذه الخطة تشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواءا في جانبها الإقتصادي أو الإجتماعي أو الثقافي ....، وماتنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة[4]، ليتم عرضه على البرلمان للموافقة عليه في إطار مبدأ الرقابة المنصوص عليها دستوريا لصالح السلطة التشريعية، وذلك بغية تحقيق فائدتين عمليتين في المجال المالي، الأولى معرفة التوجهات والسياسات التي تتبعها الحكومة من خلال رصد الأموال لقطاعات معينة وتحديد حجم المشاريع التي جاء بها المخطط، والثانية معرفة الكميات المالية التي يحتاجها هذا المخطط، على إعتبار أن مسؤولية تنفيذ وتجسيد مخطط العمل تقع على عاتق الوزير الأول عن طريق الوسائل المتاحة له دستوريا وقانونيا، من بينها تجسيد مخطط عمله عن طريق توقعاته المالية لإيرادات ونفقات ميزانية الدولة.

---

[1]– رغم أن المادة 100 من القانون 99 /11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 نصت على أنه: " لا يمكن للقوانين التوجيهية و/أو قوانين البرامج المحددة للأهداف على المستوى المتوسط والطويل، أن تلزم الدولة سنويا على صعيد الميزانية إلا في حدود رخص البرامج والإعتمادات المتضمنة في قانون المالية السنوي.

القانون 99–11 المؤرخ في 23 ديسمبر1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر عدد 92. المؤرخة في 25 ديسمبر 1999.

[2]– المواد 93، 94، 95، 96، 97 من الدستور.

[3]– تنص المادة 122 الفقرة 11 من دستور 1996 على مايلي:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الأتية:"
– المصادقة على المخطط الوطني"

[4]– محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 86.

لهذا الصدد أخضع المشرع الدستوري والقانوني[1] مخطط عمل الحكومة للموافقة البرلمانية، وفقا لإجراءات قانونية محددة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وخاصة بشأن مجلس الأمة (ثانيا)، لكن دون تحديد مفهوم هاته الوثيقة – مخطط العمل– ولا مضمونها (أولا).

أولا: مفهوم مخطط العمل ومضمونه

ظهر مصطلح مخطط عمل الحكومة مع التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008 وتم تكريسه في دستور 2016، لكن لا الدستور ولا القوانين المنظمة لعمل البرلمان تناولت مفهوم هاته الوثيقة – مخطط العمل–، لذلك ينبغي أولا تحديد مفهومه (I)، ثم تحديد مضمونه على إعتبار أن الدستور والقانون أيضا لم يشر إلى مضمون هاته الوثيقة ولا الغرض منها (II).

I – مفهوم مخطط عمل الحكومة.

نتناول من خلال هذا العنصر تعريف مخطط عمل الحكومة (1)، ثم مقارنته مع فكرة برنامج رئيس الجمهورية كبرنامج حكومي، بإعتبار أن مخطط عمل الحكومة عرفت تغيرا بين دستوري 1996 و 2016 من خلال الإنتقال من برنامج عمل الحكومة إلى مخطط عمل الحكومة(2).

1– تعريف مخطط عمل الحكومة.

لتعريف مخطط عمل الحكومة لا بد من الرجوع للفقه الدستوري بحكم عدم ورود تعريف له في الدستور.

مخطط عمل الحكومة، هو الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، ويحدد إستراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، ويحدد الغايات المراد تحقيقها، والوسائل الضرورية لتحقيق هذه الغايات في زمن محدد تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها، والمحدد الفني لأولوياتها، ولوسائل تحقيق هذه الأولويات ومقاييس تقييمها، كما يعد بنظر الفقهاء ميثاقا أو إتفاقا أو عقدا بين الحكومة والبرلمان يتم في نطاقه وعلى أساسه الأداء الحكومي[2].

أو هو إتفاق بين الحكومة والبرلمان، يحدد أداء وعمل الحكومة خلال مدة زمنية محددة، بإعتباره الإطار العام الذي سُتصب فيه السياسة العامة للدولة، ويتضمن الأهداف والوسائل المادية والقانونية المستعملة في مختلف المجالات، والذي ستمارس فيه الحكومة عملها وفقا لما أقره نواب الشعب، ليتمكن البرلمان لاحقا من رقابة أعمال الحكومة وفق ما صادق عليه[3].

ويعرفه الأستاذان" Jean Gicquel ,Pierre Avril " على أنه " أول ميثاق وإتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة" .

وعليه إنطلاقا من الأحكام الدستورية والنصوص القانونية المتعلقة بمخطط عمل الحكومة فإنها تتماشى والتعاريف المكذورة أعلاه، مثلما ذهب إليه رئيس مجلس الأمة السابق على أن مخطط العمل هو "وعاء سياسة

1– من خلال القانون العضوي 16–12 الناظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة السابق الذكر.

2– ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2012–2013، ص 281–282.

3– لوناس مزياني، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، 2019، ص 281.

عامة وإستراتيجية شاملة، وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الإجتماعية، الإقتصادية والأمنية والدفاعية، وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية"[1].

2- علاقة مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية.

ضبط التعديل الدستوري لسنة 2008 علاقة مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية، فبعدما كان في ظل دستور 1996 برنامجين، برنامج رئيس الجمهورية وبرنامج رئيس الحكومة طبقا لنص المادة (79) الفقرة الثانية من الدستور التي تنص " يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء" أصبح هناك برنامج وحيد هو برنامج رئيس الجمهورية ينفده الوزير الأول وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، ويضبط مخطط عمله لتنفيذه، وهذا مانصت عليه المادة (79) من دستور 1996 المعدل سنة 2008[2]. فدور الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 هو تنسيق عمل الحكومة مع تحديده لمخطط عمله الذي ليس برنامجا مستقلا في حد ذاته، وإنما يتعلق بتحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، فمهمة الحكومة تتمثل في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهو البرنامج الذي يكون قد حضي بأغلبية أصوات الشعب خلال الإقتراع المباشر[3] .

فمن خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح الدستور ينص على تكريس برنامج موحد " التوجه نحو أحادية البرمجة" هو البرنامج الرئاسي، وهو كذلك برنامج الحكومة الذي يقوم الوزير الأول بالسعي إلى تنفيذه عن طريق مخطط العمل الذي يعده[4]، وما أدل على ذلك الفقرة الثانية من المادة (80) من دستور 1996 المعدل في 2008 التي أعطت للوزير الأول إمكانية تكييف مخطط عمله على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وهذا ما يعكس حقيقة أن مخطط عمل الحكومة ما هو إلا تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية.

نفس الأمر تم تكريسه من خلال دستور 2016 فالوزير الأول بمجرد تعيينه من رئيس الجمهورية وتعيين حكومته يقوم بإعداد مخطط عمل حكومته لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو مايفهم من الفقرة الثالثة من المادة (93) " تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء"، فالمغزى الحقيقي من عرض مخطط العمل في مجلس الوزراء ليس في الحقيقة إلا عرضه على رئيسه أي رئيس الجمهورية، وما يؤكد ذلك ما

---

[1]- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان " القانون ،الواقع،والتصور"، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003، ص 11.

[2]- تنص المادة 79 الفقرتين الثانية والثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2008 على مايلي:" ..... ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة.

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء".

[3]- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري،_الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2010، ص 130.

[4]- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 135.

توحي إليه الفقرة الثانية من نص المادة (94) من الدستور التي تقضي أنه "ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

نخلص أن مخطط عمل الحكومة هو مجرد خطة وأليات إجرائية من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية[1].

II- مضمون مخطط عمل الحكومة.

لم يتناول الدستور أيضا مضمون وثيقة مخطط عمل الحكومة ولا الغرض منها[2]، لذلك لا بد من الرجوع إلى الممارسة العملية وإلى مختلف الجرائد الرسمية للمداولات الخاصة بالجلسات المنعقدة للموافقة على مخطط عمل الوزير الأول، يتبين لنا أن المواضيع التي إحتوتها سواء برامج الحكومات السابقة وكذا مخططات العمل الساري العمل بها، لا تشكل فروقات جوهرية من حيث الفحوى بين مخطط العمل الذي يعرض كل سنة والذي يليه، ويمكن تقسيمها إلى مجموعة من المحاور (1)، مع الإشارة إلى نماذج عن محتوى محور المالية العومية (2).

1- محاور وأهداف مخطط عمل الحكومة.

عادة مايتألف مخطط عمل الحكومة من مجموعة من المحاور، على أن ترتيب هذه المحاور يختلف من مخطط عمل لآخر حسب أولويات كل حكومة، ويمكن تقسيمها إلى المحاور التالية: ديباجة، تحديد الأهداف والأولويات، محور العدالة والإدارة، محور التنمية الإقتصادية، محور الفلاحة والري، محور المالية العمومية، محور المناجم والطاقة، محور التهيئة العمرانية وحماية البيئة، محور السكن، محور البريد والمواصلات، محور التعليم (الجامعة، المنظومة التربوية)، محور الصحة، محور الضمان الاجتماعي، محور الثقافة، محور العلاقات الخارجية والعمل الدبلوماسي، محور الدفاع الوطني[3]. هذه المحاور يمكن إجمالها في ثلاث محاور كبرى رئيسية، يرمي المحور الأول منها إلى توطيد دولة الحق والقانون، من خلال إعداد مشاريع قوانين عضوية تتعلق بأسلاك العدالة والتنظيم القضائي والمنظمة لكل من مجلس الدولة، والمحكمة العليا، ومحكمة التنازع، وأيضا إعداد مشاريع قوانين المتعلقة بالقضاء والحركة الجمعوية، ومراجعة العديد من القوانين المتعلقة بالقانون المدني والإجراءات المدنية والعقوبات والإجراءات الجزائية، وأيضا قوانين البلدية والولاية والتقسيم الإداري والإقليمي، والقانون الأساسي للوظيف العمومي، ومراجعة قوانين تنظيم السجون وإعادة

1- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 233.

2- مثلا المشرع الدستوري المغربي حدد مضمون برنامج عمل الحكومة في الفصل 88 من دستور 2011 بقوله:" بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب. تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي".

3- محفوظ لعشب ، مرجع سابق، ص 87.

التربية لتكييفه مع الدستور والإتفاقيات الدولية، والقوانين التي تحكم الحياة العامة والقوانين الخاصة بجمع التبرعات.

أما المحور الثاني من محتوى مخطط العمل المعروض أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة، يرمي إلى تعزيز التنمية الإقتصادية، وذلك من خلال إعداد مشاريع قوانين خاصة ببورصة الأموال المنقولة وبهيئات التوظيف المشتركة للأموال المنقولة، إنتاج الكهرباء في إطار الشراكة، ومشاريع قوانين تحدد القواعد الخاصة بتنظيم وإستغلال الأراضي الرعوية أو ذات الطابع الرعوي، ومساحات الحلفاء القابلة للحرث والواقعة في المناطق السهبية، وكذا حقوق وإلتزامات مربي الماشية والفلاحين، تحديد المساحات المخصصة للإستثمار وضبط عمليات الإستصلاح المنتظرة وتحديد مجال وطبيعة دعم الدولة للمستفيدين وتحديد حقوقهم وواجباتهم بموجب دفتر شروط، تحديد مقاييس تشريعية للإلتزام بخدمة الأراضي الفلاحية، مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، والمناجم، والمحروقات والطاقة، والمنشآت القاعدية والخدمات، وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، إعداد مشاريع قوانين توجيهية في مجال الصيد البحري وآخر للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، تكييف النصوص التشريعية التي تسري على قطاع السياحة والصناعة التقليدية والنقل البري، وحول الإصلاح الجبائي والإعفاءات الجبائية والنظام التجاري .

أما المحور الثالث الذي يتضمنه مخطط العمل، يرمي إلى دعم النمو الإجتماعي والإقتصادي ويتضمن في طياته مشاريع القوانين المتعلقة بإعطاء أهمية خاصة للتعليم العالي والبحث العلمي، الحفاظ على التراث الوطني التاريخي والثقافي وتعليمه للناشئة، تخليد روح المجاهد والشهيد، الإعلام صبر الآراء، الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، الخدمة الوطنية، حماية البيئة، الأسرة، تشريع العمل وتكييفه مع التطورات الراهنة، ممارسة الحق النقابي، تكييف الإطار التشريعي والتنظيمي الخاص بالضمان الإجتماعي مع المحيط الجديد، ترقية التربية والمنظومة التربوية، العمران المدينة وتسيير المساحات الحضارية، التنظيم المؤسساتي للتكوين المهني ، حماية الصحة وترقيتها، إدخال تعديلات على الإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكم العلاقات الإجتماعية المهنية خاصة منها تلك المتعلقة بحقوق العامل[1].

2- نمادج عن محتوى محور المالية العمومية .

فيما يخص محور المالية العامة، فان أغلب برامج أو مخططات عمل الحكومات تضمن فيه تفصيلات وتدابير تتعلق بالميزانية العامة للدولة وشؤونها المالية، لذلك نورد مثالين في هذا الصدد الأول في إطار دستور 1996 والثاني في إطار دستور 2016، فقد ورد على سبيل المثال في برنامج حكومة علي بن فليس مايلي: "وفي المدى المنظور، تعمل الحكومة على مضاعفة الموارد المالية للدولة، وتنويع مصادرها من خلال مواصلتها لإصلاح الضرائب وتثمين الأملاك الخاصة للدولة، وتحسين تسيير الأملاك العامة، وكذا من خلال الحرص المستمر على مكافحة الغش والتهرب الضريبي، الذي يجب أن تتجند له كل المؤسسات المعنية.

1- تكفاريناس ولد علي، مرجع سابق، ص 17-19.

وفي هذا السياق تعمل الحكومة على رفع عالية الإنفاق العام بإعتماد تدابير تستهدف عقلنة السياسات القطاعية للتجهيز العمومي، وتحسين البرامج من حيث تسييرها ومضاعفة مصادر التمويل لا سيما باللجوء إلى المبادرة الخاصة الوطنية منها والأجنبية، وتطوير صيغ تعامل جديدة كالإمتياز".

ويضيف نفس البرنامج بخصوص بعض التدابير المالية أنه:

" تتجسد كذلك السياسات المتبعة في إسهام المستثمرين والشركاء الأجانب الذي ستضاف مشاركتهم المالية إلى الأموال العمومية التي تعطي مخطط عمل يزيد مبلغه على 400 مليار دج موزعة في شكل رخص برامج"[1] .

كما ورد على سبيل المثال في مخطط عمل حكومة عبد المجيد تبون سنة 2017 في الفصل الرابع من مخطط العمل تحت عنوان تدعيم المجالين الإقتصادي والمالي مايلي:" إن السياسة الميزانية الجديدة التي ستقودها الحكومة، ترمي إلى الحفاظ على التوازنات المالية للبلاد من خلال تحسين إيرادات الجباية العادية لتغطي في النهاية أهم نفقات التسيير وترشيد النفقات وحشد الموارد الإضافية اللازمة من السوق المالية الداخلية.

وفي هذا الإطار سيتم العمل على التدرج في تكييف الميزانيات والتحكم الأفضل في النفقات العمومية مع الإبقاء على الطابع الإجتماعي للإقتصاد الوطني، وذلك من خلال إعادة ترتيب النفقات في مستويات معيارية قصد ضمان تماسك السياسة الميزانية.

وبالموازاة مع ذلك سيتم مراجعة آليات إعداد برنامج التجهيز وتركيبته ومتابعته وتمويله، وذلك بهدف إعادة تأهيل مبادئ مردودية الإستثمار وفاعليته، وإعادة توزيع الموارد الميزانية تجاه العوامل الأساسية للنمو الداخلي وتنويع موارد التمويل على أساس الشفافية.

فبالنسبة لميزانية التسيير ، فإن مجهود الترشيد يجب أن يحافظ على النفقات غير القابلة للتقليص، ومراعاة خصوصيات كل قطاع، بما يسمح بالحفاظ على السير الحسن للمصالح وتغطية السكان المحرومين بالتحويلات الإجتماعية وكذا المنتجات والخدمات الأساسية .

ومن أجل ترشيد الموارد فإن الحكومة ستعتمد التدابير التي تسمح بتدعيم حشد الموارد المالية في سوق قيم الخزينة ورصد الإحتياط الداخلي بشكل أمثل.

وفي إطار تطبيق المسار الميزانياتي المستدام فإن الحكومة ستقوم بتجسيد إصلاح الإطار الموسساتي على أن يتم بالخصوص:

- تدعيم التسيير المتعدد السنوات للميزانية المؤسسة في قانون المالية لسنة 2015، تسجيل الميزانية المؤسسة على النجاعة.
- تأطير نفقات التسيير قصد إحتوائها ضمن حدود مقبولة.

---

[1]- عرض برنامج حكومة علي بن فليس أمام مجلس الأمة.

الجريدة الرسمية لمناقشات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الرابعة، الدورة الربيعية **2002**، رقم **07** سنة **2002**، ص **05**.

– إعادة توزيع نفقات الميزانية لفائدة النمو الإقتصادي من خلال مخططات الإستثمار المتعددة السنوات، والتي تمنح الأولوية للتجهيزات المدرة للأرباح والكفيلة بدفع إنتاجية الإقتصاد إلى الأمام.

– العمل على إستقرار نفقات الميزانية مع السهر على الحفاظ على نفقات التجهيز في مستوى مطابق لقدرات إقتصادنا ويضمن للمؤسسسات الإبقاء على مستوى نشاط يكفل المحافظة على مناصب الشغل.

– تعزيز حشد الموارد المالية في سوق قيم الخزينة والتعبئة المثلى للإدخار الداخلي.

– إعداد قانون عضوي يتعلق بقوانين المالية.

– تحيين أنظمة المحاسبية المالية وتدعيم قدرة تقييم المشاريع الكبرى.

– تدعيم تظامنا الوطني للإحصائيات وتحسينه طبقا للمقاييس الدولية".

ثانيا: كيفية موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة.

قبل أن تدخل الحكومة في العمل بتنفيذ مخطط عملها فهي ملزمة بالذهاب أولا إلى المجلس الشعبي الوطني وعرض مخطط عملها عليه، حيث يجري المجلس الشعبي الوطني في هذا الإطار مناقشة عامة يتدخل فيها النواب من أجل تقديم ملاحظات وأراء حول مخطط العمل، تنتهي بإصدار حكم الموافقة أو الرفض (I)، كما يلتزم الوزير الأول كمرحلة ثانية بتقديم عرضا عن مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، بهدف إطلاعه بأهم المحاور والأهداف التي يتناولها مخطط العمل يمكن أن يتوج بإصدار لائحة (II).

I– تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

الأصل أنّ مخطط عمل الحكومة الذي تبنّاه مجلس الوزراء لا يمكن إعتباره نهائيا، بل يجب كذلك أن يتبنّاه المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (94) الفقرة الأولى من الدستور التي تنص على مايلي:" يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ......"، فأمر تقديم مخطط عمل الحكومة إلزامي بعد تتعين الحكومة، وكإجراء دستوري جوهري قبل البدء في تنفيذ مخطط العمل، والذي يعتبر في حقيقة الأمر إلتزاما سياسيا من طرف الوزير الأول وحكومته إتجاه المجلس الشعبي الوطني، ويتم ذلك بإتباع مجموعة من الإجراءات (1)، تنتهي بإصدار حكم الموافقة أو الرفض وما يترتب عليهما من نتائج (2).

1– إجراءات تقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني.

تجدر الملاحظة بادئ ذي بدء أن تقديم مخطط عمل الحكومة رغم أهميته إستحوذ القانون العضوي 16–12 على تبيان أحكام ممارسته، بينما جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 خاليا من أي تفصيل بشأنه، كما تجدر الملاحظة أن تقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني يخضع لإجراءات خاصة وجوهرية خلافا للنصوص التشريعية الأخرى تتمل فيمايلي:

– يتولى الوزير الأول تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إستنادا لنص المادة (94) من الدستور، فالوزير الأول هو المعني شخصيا بهذا التقديم، دون إمكانية إنابة أحد أعضاء الحكومة لهذا الغرض، وتولي الوزير الأول هذه المهمة يتفق مع الأهمية البالغة لمخطط العمل في العلاقة بين الحكومة والمجلس.

– تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني يتم خلال خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة، حيث تنص المادة (47) من القانون العضوي 16-12 على أنّه "" يعرض الوزير الأول مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة "، منحت هذه المهلة أساسا لتمكين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من تحضير التوجيهات الكبرى لسياسة الحكومة وإجراء المشاورات الكبرى اللازمة مع جميع الأطراف، ولتفادي أي خلاف قد ينشب بين الحكومة والمجلس[1] بسبب مماطلة الحكومة في تقديم مخطط عملها، على إعتبار أن مدة 45 يوما مدة معقولة لتتمكن الحكومة من وضع الخطوط العريضة لعملها بإعتبار أن مخطط عملها مستمد من برنامج رئيس الجمهورية.

– يعرض مخطط عمل الحكومة مباشرة أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة وهذا خلافا للنصوص التشريعية الأخرى حيث تمر على اللجان البرلمانية المختصة، لدراستها ومناقشتها مع أعضاء الحكومة وإعداد تقرير من أجلها، وهذا ما لا يطبق على مخطط العمل لما يتضمنه من محاور ومجالات تشمل تقريبا جميع إختصاصات اللجان الموجودة بالمجلس.

– لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلاّ بعد سبعة أيام من تبليغ مخطط العمل إلى النواب وفق ماتنص عليه المادة (48) من القانون العضوي 16-12[2]، وهذا حتى يتمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من الإطلاع عليه ودراسته دراسة معمقة بروية وتمعن، وتقديم تعديلات بناءة لمخطط العمل لتعلقه بمصير الأمة.

أما عن كيفية مناقشة مخطط عمل الحكومة فيبدأ بإفتتاح رئيس المجلس الشعبي الوطني جلسة الموافقة ثم تليه الخطوات التالية:

[1]– مثل ما حدث في دولة الكويت بعد إختيار أعضاء مجلس الأمة للفصل التشريعي الثامن، حيث تأخرت الحكومة في تقديم برنامجها للمجلس مما أدى إلى نشوب خلاف بين السلطتين يعود أساسا إلى صياغة المادة (97) من الدستور الكويتي التي تنص " تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج "، فعبارة "فور تشكيلها "كانت سبب الخلاف، فعدم تحديد مدة التقديم أدى إلى ظّن المجلس أن الأمر يتم بصورة فورية بمعنى" حالا "بينما الحكومة تأخرت لأنها أرادت حسب تصريحاتها أن تقدم برنامجا محكما وفق أسس جديدة.

عادل طالب الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، السنة21 ، 1997، ص 13-15.

[2]– تنص المادة 48 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة السابق الذكر على مايلي:" لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ المخطط للنواب"

– **تقديم الوزير الأول لمخطط العمل أمام النواب:** والذي يتعرض فيه لأهم الأعمال التي سوف يتم إنجازها، وعن الأولويات في مختلف القطاعات، وكذا عن طريقة وأهداف الإنجاز، والفترة الزمنية التي سوف تستغرقها.

ويتضمن العرض كل المواضيع والمجالات المتعلقة بالسياسة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتربوية والأمنية والدولية، ويكون هذا المخطط عموما كخلاصة لما ستنجزه الحكومة في ميادين مختلفة وقطاعات حساسة، ويتم ذلك وفقا للمعطيات الإقتصادية والمالية الكبرى التي تملي على الحكومة إتخاذ أو إتباع منهج معين في تسيير شؤون البلاد[1].

– **مناقشة مخطط العمل في الجلسة العامة:** بعد الإستماع إلى تقديم الوزير الأول للنقاط العريضة الذي شمله مخطط عمله، تبدأ المناقشة العامة للنواب لمخطط العمل والتي تكون بتدخلات شفوية أو كتابية، حيث تتمحور تدخلات النواب وملاحظاتهم أساسا حول مخطط العمل برمته لما يأتي به من عموميات تحتمل العديد من التأويلات عمليا، والذي يتناول جميع المسائل والمجالات والمحاور الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والسياسية، وتكون تدخلات النواب مع إحترام مدة التدخل المحددة مسبقا من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رؤساء المجموعات البرلمانية[2]، ويحق للنواب إقتراح أية تعديلات يرونها ضرورية حول هذا المخطط.

– **تكييف الوزير الأول لمخطط العمل:** يتم تكييف مخطط عمل الحكومة من طرف الوزير الأول على ضوء مناقشات النواب شريطة التشاور مع رئيس الجمهورية، وهو مايتشف من نص المادة (94) الفقرة الثانية من الدستور "ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية"، وللوزير الأول واسع النظر وكامل الحرية في الأخذ بعين الإعتبار الملاحظات والطروحات التي دارت في المناقشة المبداة من طرف النواب أو يبقي على مخطط العمل كما هو دون آية تعديلات أو تحويرات.

– **التصويت على مخطط عمل الحكومة:** يكون التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد الإنتهاء من المناقشة العامة خلال عشرة أيام على الأكثر من يوم تقديمه للجلسة سواء تم تكييفه أم لم يتم طبقا للمادة (49) من القانون العضوي 16-12، دون تحديد للأغلبية المطلوبة سواءا من طرف المؤسس الدستوري والمشرع من خلال القانون العضوي 16-12.

---

[1]– تكفاريناس ولد علي ، مرجع سابق، ص 15.

[2]– جاء في كلمة رئيس المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة برنامج الحكومة سنة 2004 :" أشكر السيد رئيس الحكومة على تقديم برنامج طاقمه الحكومي ، وقبل رفع الجلسة أذكر السيدات والسادة النواب بأن مكتب المجلس الشعبي الوطني قرر بعد التشاور مع رؤساء المجوعات البرلمانية تخصيص يومين لمناقشة برنامج الحكومة، ومنح كل نائب مدة قدرها سبع (7) دقائق، وكل رئيس مجموعة برلمانية مدة قدرها خمس عشرة (15) دقيقة " الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة الربيعية لسنة 2004، رقم 97 المؤرخة في 24 ماي 2014.

ويترتب على التصويت على مخطط العمل إما موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل، وهذا يعني أن الحكومة نالت ثقته، وبناءا على هذا تباشر مهامها التنفيذية فورا طبقا للمادة (97) من الدستور التي جاء فيها" ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، وإما عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل وما يترتب عليه من أثار طبقا لنص المادتين (95) و (96) من الدستور والتي ستكون محور الدراسة في العنصر الموالي.

2- الأثار المترتبة على تقديم مخطط العمل للموافقة.

ينشأ عن عرض مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان نتيجتان، إما موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل وهذا يعني أن الحكومة نالت ثقته، وبناءا على هذا تباشر مهامها التنفيذية فورا طبقا للمادة (97) من الدستور كما سبقت الإشارة إليه، بعد إستكمال الإجراءات الدستورية والمتمثلة في عرض الوزير الأول لمخطط العمل أمام مجلس الأمة كإجراء شكلي جوهري، وإما عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل، وفي هذه الحالة فإن آثار الرفض تنصرف إلى هذا المخطط وكذا الأعضاء المكونين للحكومة، وأيضا نواب المجلس الشعبي الوطني وفق ماتنص عليه المادتان (95) و (96) من الدستور[1].

طبقا للمادة (95) من الدستور فإنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة فإن آثار الرفض تنصرف فقط إلى مخطط عمل الحكومة والحكومة المقدمة له، دون أن يؤثر ذلك على المجلس.

- بالنسبة لمخطط عمل الحكومة، فإن عدم الموافقة عليه بطبيعة الحال تؤدي إلى عدم تجسيده على أرض الواقع.

- بالنسبة للحكومة يكون لزاما على الوزير الأول وبقوة القانون تقديم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يعين مرة أخرى وزير أول وحكومة جديدة ثانية تعد برنامجها وتقدمه أمام المجلس.

- بالنسبة للمجلس لم يرتب الدستور في هذه الحالة أي آثار تخص المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم موافقته على مخطط العمل.

بخلاف المادة (96) من الدستور فإنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل للمرة الثانية بعد تعيين وزير أول جديد وتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني فإن آثار الرفض تنصرف إلى مخطط عمل الحكومة والحكومة المقدمة له، والمجلس أيضا.

[1]- تنص المادة **95** من الدستور على مايلي: "يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها "

تنص المادة **96** من الدستور على مايلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

– بالنسبة للبرنامج والحكومة فإنه يسري عليهما نفس مصير الحكومة الأولى و مصير برنامجها، وإن لم يذكر الدستور ضرورة تقديم الحكومة لإستقالتها صراحة إلا أن ذلك يستشف ضمنيا من قصر مهامها على تسيير الشؤون العادية.

– بالنسبة للمجلس فإنه يتعرض للحل التلقائي الوجوبي، وهذا الوضع يؤدي إلى إجراء إنتخابات جديدة وتنصيب مجلس شعبي وطني جديد، وفيما بعد تعيين حكومة جديدة .

II– تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الأمة

وفقا لنص الفقرة الثالثة من المادة (94) من الدستور " يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني". بإستقراء نص الفقرة الثالثة من المادة (94) من الدستور نجد أن المؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة بحكم إستعماله لمصطلح "يقدم"، لكن يظهر صراحة أن الوزير الأول لا يقدم مجمل مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة، بل يقتصر على عرض المحاور الرئيسة والأهداف الأساسية للمخطط، وهو مايفيد إعلام أعضاء مجلس الأمة عن مخطط العمل الذي سينفذ، بحكم أن جميع مشاريع القوانين التي سيقدمها ممثلو الحكومة تنفيذا لمخطط العمل ستمر على المجلس، إذا لا بد لهذا الأخير أن يكون على دراية ولو سطحية على ما سيصادق عليه مستقبلا[1]. فتدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة ليس له تلك المكانة القانونية الهامة لتدخله أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ يظهر ذلك من خلال إجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط العمل (1)، والجزاء السياسي المترتب عليه (2).

1– إجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط العمل.

تجدر الملاحظة بادئ ذي بدء أن المعالجة الدستورية والقانونية لإجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة تختلف عن إجراءات تقديم مخطط العمل إلى المجلس الشعبي الوطني والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

– تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مرتبط بتقديمه للمجلس الشعبي الوطني وموافقته عليه، فرغم أن نص المادة (97) من الدستور تسمح للوزير الأول بتنفيذ المخطط الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، فإن الحكومة ملزمة بحكم الدستور بأن تُقدم إلى مجلس الأمة عرضا حول هذا المخطط بإعتباره شريكا أساسيا في العمل التشريعي والرقابي لكن بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، فنتيجة تصويت المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة هي التي تقرر عرضه على مجلس الأمة من دونه.

– تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة يتم خلال العشرة (10) أيام على الأكثر الموالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إستنادا للفقرة الأولى من المادة (50) من القانون العضوي 16–12، وإن كان الأمر يتعلق بمجرد العرض بغرض الإعلام، فإن الطول النسبي لهذه

---

[1]– تكفاريناس ولد علي ، مرجع سابق، ص 25.

المدة يشكل وقتا كافيا لصالح الحكومة لإتخاذ التدابير اللازمة مع مجلس الأمة قبل تقديم العرض، وهي التدابير التي تنصب أساسا على التعامل مع سلطة هذه الغرفة في إصدار لائحة[1].

– يتم تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة دون إعطاء مدّة لأعضاء مجلس الأمة من أجل دراسة مخطط عمل الحكومة دراسة معمّقة، عكس ماهو معمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فالمناقشة لا تكون إلاّ بعد سبعة (7) أيام من تبليغ مخطط عمل الحكومة إلى النواب للإطلاع عليه ودراسته دراسة معمقة ، وتقديم تعديلات بناءة بشأنه.

– تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة يكون على المخطط بعد تكييفه لا على نصه الأصلي وفقا للفقرة الثالثة من المادة (94) من الدستور " يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني".

أما عن كيفية تقديم مخطط عمل الحكومة فيبدأ بإفتتاح رئيس مجلس الأمة جلسة الموافقة ثم تليه الخطوات التالية:

– **تقديم الوزير الأول عرضا لمخطط العمل الحكومة:** فالوزير الأول غير ملزم بتفصيل مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة " يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة"، حيث يكتفي بتقديم عرضا حول مخطط عمله أي المحاور الكبرى دون التفصيلات[2]، وهو عرض لإعلام مجلس الأمة بحكم أنه مشارك في العملية التشريعية المترتبة عن هذا مخطط العمل، ولا يعقل كذلك أن يقوم مجلس الأمة بسلطة الرقابة على أعمال الحكومة دون علمه بمخطط العمل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

– **مناقشة مخطط العمل في الجلسة العامة:** تنص المادة (80) الفقرة الثالثة من الدستور :"يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني "، فالتمسك بنص المادة (80) من الدستور يفضي إلى عدم إجراء مجلس الأمة لهذه المناقشة بحكم سكوت المؤسس الدستوري عن ذلك، ما يعني منع أعضاء مجلس الأمة من إجراء مناقشة حول مخطط عمل الحكومة، إلا أن الممارسة البرلمانية كرست قيام أعضاء مجلس الأمة بمناقشة مخطط عمل الحكومة دون إعتراض من هذه الأخيرة مع أنها المعنية به مباشرة[3]. بل بالعكس تماما فقبول تدخلات أعضاء مجلس الأمة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة من طرفه، مكّنت أعضاء مجلس الأمة من الإدلاء بآرائهم، وملاحظاتهم، وتحفظاتهم حول مخطط عمل الحكومة، وإيصالها للرأي العام.

---

[1]– لوناس مزياني، مرجع سابق، ص 289.

[2]– من أمثلة ذلك ماتفضل به رئيس الحكومة السابق علي بن فليس أمام أعضاء مجلس الأمة عند القيام بعرض برنامج حكومته بقوله:" يسعدني أن أتقدم أمامكم ..... لأعرض عليكم المحاور الكبرى الرئيسية لبرنامج الحكومة ..."

الجريدة الرسمية لمناقشات مجلس الأمة، رقم 07 المؤرخة في سنة 2002 السابقة الذكر، ص 03.

[3]– عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006 ، ص 259-260.

– **تكييف الوزير الأول لمخطط العمل:** بإعتبار أن الممارسة البرلمانية كرست قيام أعضاء مجلس الأمة بمناقشة مخطط عمل الحكومة فيبقى لهذا الأخير الحق في إقتراح التعديلات وتقديم الملاحظات، على ضوء ماقدم من الوزير الأول للمناقشة التي تتم داخل الأطر الدستورية والضوابط القانونية، رغم أن هذه الأخيرة لا تتضمن مايلزم الحكومة الأخذ بتلك المقترحات أو حتى دراستها قبل الذهاب إلى مصادقة أعضاء مجلس الأمة على المخطط الحكومي أو حتى بعد المصادقة عليه.

– **التصويت على مخطط عمل الحكومة:** يكون التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد الإنتهاء من المناقشة العامة، ويترتب على التصويت إما تزكية مجلس الأمة مخطط العمل رغم فقدان هذه التزكية أو الموافقة لنفس الأثر الواقع أمام الغرفة الأولى– دخول مخطط العمل حيز النفاذ–[1]، وإما عدم تزكية مخطط العمل وهي مسألة معدومة من أي أثر قانوني لأن الحكومة غير مسؤولة أمام مجلس الأمة، وأن هذا المجلس غير قابل للحل، والحل هو الإجراء المقابل لتقرير المسؤولية السياسية للحكومة.

2– الأثر القانوني لعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة.

بمناسبة تقديم عرض لمخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة يمكن لهذا الأخير أن يصدر لائحة قد تتضّمن بيانا يؤيد الحكومة في مسعاها، هذا من شأنه تقوية مركز الحكومة وتدعيما لها، وقد تتضمن بيانا ينتقد فيه مخطط العمل، هذا من شأنه التأثير السلبي على مكانتها وإضعاف مركزها السياسي[2]. وإن كان المؤسس الدستوري والمشرع لم يبينا مضمون هذه اللائحة، فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة نظما شروط وإجراءات إصدار اللائحة دون تبيان آثار إصدارها على الحكومة[3].

نخلص في الأخير أن الموافقة البرلمانية على مخطط عمل الحكومة تكتسي أهمية خاصة ومكانة مرموقة في العلاقات الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، لما لها من تأثير مباشر وفعال على المنظومة القانونية الوطنية، وإنعكاساتها على الإقتصاد الوطني وعلى الواقع الإجتماعي المعاش، ومساهمتها في تغيير الوضع الإقتصادي والإجتماعي والثقافي والأمني، من خلال تعبير النواب عن طريق الموافقة على تزكيتهم لبرنامج رئيس الجمهورية وطموحاته، ما يكسب الموافقة على مخطط العمل حساسية خاصة.

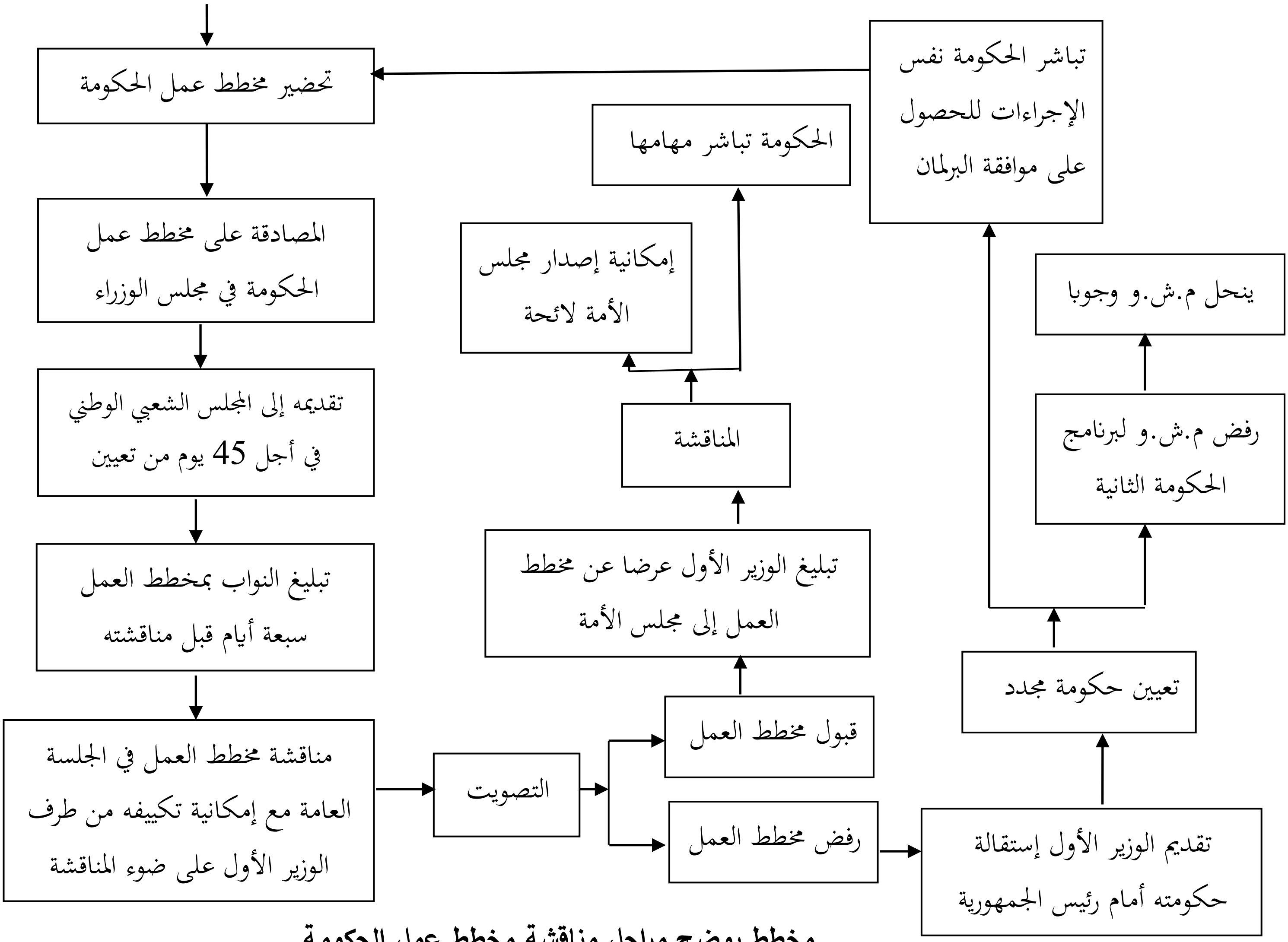
تعيين الحكومة

1– رغم إشتراط المشرع الدستوري حصول الحكومة على موافقة البرلمان قبل الشروع في تنفيذ مخطط عملها، إلا أنه بنصه في المادة (97) على أنه " ينفذ الوزير الأول المخطط الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، يجعل موافقة مجلس الأمة عديمة الأثر لأن المخطط سيدخل حيز النفاذ بمجرد مصادقة الغرفة الأولى عليه، والمصادقة هي آخر مرحلة إجرائية تتم على مستوى البرلمان.

2– إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد الأول،2000، ص 58.

3– تنص المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر على مايلي:" يُشترط لقبول إقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقّعة من قبل ثلاثين (30) عضوا على الأقل. يودَع الاقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم الوزير الأول العرض

يحدد مكتب المجلس كيفيات تطبيق هذه المادة".



مخطط يوضح مراحل مناقشة مخطط عمل الحكومة

الفرع الثاني

التصديق على المخطط الوطني (مخطط التنمية).

هو مجال آخر منح للبرلمان الجزائري لتأكيد سلطته المالية، حيث تنص المادة (122) من دستور 1996 على مايلي:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الأتية .... المصادقة على المخطط الوطني"، هذا المنهج تم إعتماده أيضا في ظل دستوري 1976 في مادته (151) الفقرة 15[1]، و1989 في المادة (115) الفقرة 12[2]، تكريسا للفكر الإشتراكي التدخلي للدولة، لكن إبتداءا من سنة 1999 تم التخلي نهائيا عن العمل بسياسة المخططات والإنتقال إلى سياسة البرامج التنموية، هاته الأخيرة شكلت التوجه الجديد لتدخل الدولة في الإقتصاد، من خلال الإنفاق العام كوسيلة لتحقيق النمو الاقتصادي وذلك نظرا لظروف

---

[1]– تنص المادة 151 الفقرة 15 من دستور 1976 على مايلي:" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون .... إقرار المخطط الوطني ...."

[2]– تنص المادة 115 الفقرة 12 من دستور 1989 على مايلي:" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها أياه الدستور، ويدخل كذلك في مجال القانون مايأتي .... المصادقة على المخطط الوطني ...."

داخلية وخارجية متعددة (أولا)، لكن دون أن يكون لهاته البرامج التنموية أساس دستوري، وإنما شكلت كل من قوانين المالية السنوية والتكميلية الوسيلة المثلى لتأطير ولتحقيق هذه البرامج التنموية بإعتبارها أداة لتنفيذ السياسة الحكومية في المجال الإقتصادي والإجتماعي، وشكلت حسابات التخصيص الخاص الوسيلة المثلى لتنفيذها وتمويلها، وهو ما يطرح التساؤل عن دور البرلمان في الرقابة على هاته البرامج التنموية خاصة وأن دوره يقتصر فقط على إقرارا حسابات التخصيص الخاص دون متابعة تنفيذها (ثانيا).

أولا: من المخطط المسير إلى البرنامج المرافق.

تبنت معظم دول العالم الثالث غداة إستقلالها ومن بينها الجزائر الإيديولوجية الإشتراكية الرامية إلى تحقيق التنمية الإقتصادية والإرتقاء بأنظمتها مقتنعة أنه لا يمكن حدوث التنمية دون تدخل مباشر من جانب الدولة.

لذلك إتخذت الدولة منذ سنة 1965 مجموعة من التدابير تهدف إلى إحداث نظام إقتصادي إشتراكي، وذلك من خلال إحتكار الدولة لجميع الأنشطة الإقتصادية الإستراتيجية، وعدم السماح للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي بتولي عملية التنمية، حيث قرر مجلس الثورة سنة 1966 مبدأ التنمية الإقتصادية والإجتماعية المبنية على التخطيط المركزي ومبدأ التدخل المباشر للدولة في الإستثمارات الإنتاجية. تجسد هذا التدخل الإقتصادي المباشر بواسطة الإستثمار المكثف، وإنتهاج أسلوب التخطيط من خلال مخططات التنمية الرباعية والخماسية، وتفضيل الإنفاق العمومي في مختلف المجالات.(I).

وبعد الأزمة البترولية لسنة 1986، وبسبب ضعف الإمكانيات المالية التي تمكن الدولة من تجسيد سياسات مخططات التنمية المتوسطة وطويلة الأمد نتيجة إنهيار أسعار المحروقات، لجأت الجزائر إلى تغيير المنهج الإقتصادي من خلال محاولة الحد من تدخل الدولة في الإقتصاد، ترجم هذه المحاولات جملة من الإصلاحات الإقتصادية ترمي إلى إنسحاب الدولة كمتعامل إقتصادي مباشر والإنقال من الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق، هذا التوجه أقرّه صراحة دستور الجزائر لسنة 1989 وكرسه التعديل الدستوري لسنة 1996.

لكن النموذج الجزائري في التحول إلى إقتصاد السوق ظل متذبذبا ومتقطعا وأحيانا متدرجا، لأن دور الدولة بقي أقل وضوحا، وذلك لعدم وجود إرادة حقيقية للنظام السياسي بتغيير فعلي للنظام الإقتصادي وتحقيق متطلبات إقتصاد السوق. حيث أنه مع بداية سنة 2000 ومع إرتفاع أسعار المحروقات تمكنت الجزائر من إستعادة التوازنات الكبرى وتراكمت إحتياطيات مالية ضخمة منذ نهاية سنة 1999 خاصة بالعملة الصعبة دفعت الحكومة إلى تخفيف موقفها المالي المتشدد، وإختارت السلطات العمومية مرة أخرى سياسة الإنفاق العمومي كوسيلة لإعادة بعث التنمية تجسدت في برامج لدعم التنمية الاقتصادية (II).

I– التخلي عن سياسة المخططات.

ما المقصود بالمخطط وماهي طبيعته القانونية؟ (1)، وماهي أسباب ومراحل التوقف عن العمل بالمخططات؟ (2) على إعتبار أن الإقتصاد الوطني عرف فيما سبق سياسة المخططات متوسطة الأمد

(الرباعية والخماسية في ظل دستور 1976)، والمخططات السنوية (في ظل دستور 1989) التي وضعتها الدولة لتحقيق التنمية الإقتصادية الشاملة بهدف ضمان تحقيق الحاجيات الأساسية للمواطن.

1- مفهوم المخطط وطبيعته القانونية.

إن مخططات التنمية هي قوانين تضعها المجالس التشريعية حينما تقدم الدولة على سياسة إصلاح معينة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، مع إقتصارها على بيان المبادئ الأساسية لتتولى السلطة التنظيمية مهمة تنفيذها بموجب مراسيم شرط ألا يكون التنفيذ مما يندرج في ميدان القانون[1].

فالمخطط يتضمن مجموعة التوقعات الإقتصادية على المدى البعيد، ويقدم عرضا للوضعية الإقتصاية والتوقعات حول تطورها، ويقيم الحاجيات المالية، كما أن المخطط يحدد الخط العام الذي يجب إتباعه في الميدان الإقتصادي، ويحدد الأهداف الإقتصادية العليا، وبالتالي فإن المخطط يكتسب صفة القانون بما أنه يتضمن تحديد للأهداف ولوسائل العمل[2].

تجدر الإشارة أن الدستور الجزائري لسنة 1996 إستعمل عبارة " المخطط الوطني" وهو نفس الأمر بالنسبة للدساتير السابقة دستوري 1976، 1989 دون وضع تعريف لهذا الأخير، لذلك يشوب النظام القانوني للمخططات بعض الغموض في تحديد الطبيعته القانونية لهذا النوع من النصوص وموضعها في هرم القوانين.

بالنسبة للطبيعة القانونية للمخطط يرى جانب من الفقه أن تحديد الطبيعة القانونية يتوقف على مكانة الجهاز الذي يتولى إصداره، وتبعا لذلك فالمخطط يحمل" طبيعة قانونية مختلطة"، فهو عمل تشريعي بالطبيعة لأنه يصدر عن البرلمان، ويتأسس تدخل البرلمان لإقرار المخططات على تبرير مزدوج، أحدهما منطقي لأنه يشرك ممثلي الشعب في المصادقة على وثيقة أساسية بالنسبة للوطن أولا وهي المخطط، أما التبرير الثاني فهو يستند على ضرورة عملية لأن البرلمان هو الجهاز الوحيد المختص بالمصادقة على النفقات الأساسية لإنجاز المخطط، وفي نفس الوقت هو عمل حكومي بالطبيعة لأن إعداده وتحضيره من إختصاص الحكومة بصفة منفردة، إعتبارا أنها المسؤول الأول والأخير عن تنفيذ المخطط، أما مختلف الأجهزة التابعة للحكومة لاسيما لجان التخطيط، مكاتب الدراسات، الأجهزة الإدارية المختلفة، المركز الوطني للإحصائيات، الوزارات المعنية، وكذا المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي ... يقتصر دورها فقط على تقديم إقتراحات متباينة بشأن مضمون وأهداف المخطط[3].

أما موضع أو مرتبة المخطط في تدرج هرم القوانين فيرى أيضا جانب من الفقه أن المخطط هو تشريع عادي، لأن نفس الجهاز المختص بسن المخطط هو مختص كذلك بسن سائر التشريعات العادية

1- سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد الخامس، الرباط المغرب. 1998، ص 257.

2- عبد الإله إبن قاسم، الإختصاص المالي للغرف البرلمانية الثانية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة المغرب، 2000-2001، ص 31.

3- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 213-214.

الأخرى، وهذا الجهاز مشخص في السلطة التشريعية، ولكنه تشريع عادي يسمو على أقرانه، أو بتعبير أخر أسمى التشريعات العادية لأنه يخضع في إعداده وتحضيره والمصادقة عليه لإجراءات طويلة ومعقدة، مقارنة بتلك المتعلقة بسائر التشريعات العادية الأخرى، والدليل على ذلك مشاركة البلديات والولايات والوزارات المعنية وكذا الأجهزة الإدارية المختلفة، وكذا فتح فضاءات لإستشارة القاعدة الشعبية حول مشروع المخطط، كل ذلك من أجل تحقيق أكبر قدر من الإجماع حوله هذا من جهة، ومن جهة أخرى نظرا لأهمية المواضيع التي يعالجها وضخامة المجالات الموجه إليها، فهو موجه لمعالجة ثلاثة أقطاب رئيسية وهي المجال الإقتصادي، الإجتماعي، والثقافي[1].

وقد شهدت الجزائر مجموعة من المخططات مختلفة المدى، ثلاثة منها متوسطة المدى أولها المخطط الثلاثي 1967-1969، ويعتبر هذا المخطط أول تجربة في مجال التخطيط، ثم مخططين رباعيين أصدر بشكل أوامر نظرا لشغور البرلمان تمثلا في المخطط الرباعي الأول 1970-1973، المخطط الرباعي الثاني 1974-1977، هذا الأخير خصصت له مرحلة تكميلية مدتها سنة من 1978 إلى 1979 لإنجاز ماتبقى. وأخيرا مخططين خماسيين أصدر على شكل قوانين وهما المخطط الخماسي الأول 1980-1984، المخطط الخماسي الثاني 1985-1989.

2- أسباب ومراحل التخلي عن المخطط.

إن البحث في الدوافع التي أدت بالجزائر إلى التخلي عن سياسة المخططات، يصل إلى أن السبب الرئيسي وراء هذا التوجه هو ضعف الإمكانيات المالية التي تمكن الدولة من تجسيد سياسات مخططات التنمية، نتيجة الصدمة البترولية لسنة 1986 والإنهيار الكبير لأسعار البترول، حيث بلغ سعر البترول 27 دولار أمريكي سنة 1985، لينخفض إلى 13 دولار نهاية 1986، وتزامن ذلك مع إنخفاض قيمة الدولار الأمريكي (عملية تسديد الصادرات الجزائرية من المحروقات) وأسعار الغاز وهو ما أدى في الأخير إلى تدهور الإيرادات، حيث إنخفضت الإيرادات بالعملة الصعبة من 14 مليار دولار سنة 1985 إلى 7.5 مليار دولار سنة 1986، أي بإنخفاض قدره 40% سنة 1986، و 31% سنة 1987، و42% سنة 1988 مقارنة مع 1985[2]، هذا الإنخفاض كان له تأثير على الميزانية العامة للدولة بسبب إنخفاض مساهمة الجباية البترولية في إيرادات الميزانية العامة للدولة، حيث سجلت عجز مالي قدر بـ 14 مليار دج في قانون المالية لسنة 1986، وعجزا أخر في ميزانية 1987 بـ 12 مليار دج[3]، وهو مادفع بالدولة إلى التخلي عن سياسة المخططات بإعتبار أن تمويل هاته الأخيرة يتم من خلال الميزانية العامة للدولة.

---

[1]- أحسن رابحي، مرجع نفسه، ص 214-216.

[2]- عبد الله بلوناس، الإقتصاد الجزائري (الإنتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الإقتصادية)، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 76.

[3]- عبد الله بلوناس، مرجع نفسه، ص 103.

هذا التخلي تم تدريجيا وعبر مراحل حيث قامت الدولة بالتراجع عن سياسة المخططات من خلال[1]:

– التخلي عن المخططات متوسطة الأمد ومحاولة إعطاء الأولوية للمخططات السنوية، حيث كان المخطط الخماسي الثاني 1985 – 1989 آخر المخططات رغم أن القانون 88-02 المتعلق بالتخطيط[2] جاء ليكرس إعتماد سياسة المخططات المتوسطة الأمد وفق نظرة جديدة للمنظومة الوطنية للتخطيط الإقتصادي.

– إقرار إمكانية إقامة جهاز خاص للتخطيط لفترة محددة كإجراء إستثنائي عندما تكون هناك تعديلات جوهرية للمحيط الإقتصادي و/أو قيود خارجية من شأنها أن تدخل تسييرا سيئا جسيما على الإقتصاد الوطني طبقا لأحكام المادة الأولى من القانون رقم 89-25[3] يعدل القانون 88-02 المتعلق بالتخطيط، وهو ما يعني وقف العمل بالمخططات متوسطة الأمد كوسيلة لتوجيه الإقتصاد الوطني.

– التخلي عن المخططات الخاصة بالمؤسسات العمومية الإقتصادية وإخراجها من مجال التخطيط المتضمن في القانون 88-02 طبقا لأحكام المادة 28 من الأمر 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

– العمل بالمخططات السنوية أو ما يسمى" المخطط الوطني " إبتداء من سنة 1990 من خلال القانون 89-27 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1990، هذا المخطط الذي يتضمن تدابير ميزانية ومالية، مما جعل منه يحدث نوعا من التداخل في الأحكام مع قانون المالية السنوي، وتواصل العمل بالمخططات الوطنية سنة 1991 و 1992.

– محاولة العودة إلى المخططات متوسطة الأمد من خلال المرسوم التشريعي رقم 93-07 المؤرخ في 24 أفريل سنة 1993 يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993-1997 ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، عملا بأحكام القانون 88-02 ضمن مسعى يرمي إلى التحكم في التخطيط على الأمد المتوسط وفق مقتضيات يجب توفيرها من أجل تشييد إقتصاد سليم، شفاف وقادر على المنافسة بغية ضمان الإستجابة لإحتياجات المواطن الأساسية.

– عدم الوضوح في إيجاد نظام قانوني واضح لقوانين المالية والمخططات السنوية منذ المصادقة على دستور 1996 الذي يقر طابع" القانون العضوي " للقانون المتعلق بقوانين المالية، حيث أن المشرع توقف على العمل بالمخططات الوطنية دون أن يحدد إطارا قانونيا واضحا لقوانين المالية وكذلك للمخططات التنموية.

إلا أن الممارسات المالية في الجزائر أبرزت مفهوما آخر يتمثل في البرنامج غير محدد قانونا ولا يمكن التعرف على ضوابطه نجده أساسا في بعض حسابات التخصيص الخاص.

---

[1]– عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة (دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي)، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 42-43.

[2]– القانون 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط، .ج.ر العدد 02 المؤرخة في 13 جانفي 1988.

[3]– القانون رقم 89-25 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل القانون 88-02 المتعلق بالتخطيط، ج.ر العدد 01 المؤرخة في 03 جانفي 1990.

II- الإنتقال إلى سياسة البرامج.

شرعت الحكومة الجزائرية في تنفيذ سياسة تنموية جديدة منذ بداية القرن الحالي في إطار سياسة منتهجة من قبل أعلى السلطات(رئيس الجمهورية)، بالنظر إلى المتاحات المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار المحروقات، إختلفت تماما عن ما كان يطبق سابقا – سياسة المخططات-، تجسدت هذه السياسة في مجموعة من البرامج التنموية الخماسية ممولة من الميزانية العامة للدولة ومنفذة إستنادا لأحكام قانون المالية باعتباره أداة السياسة الإقتصادية والإجتماعية للحكومة، حيث أنه يشمل مجمل الموارد والنفقات المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتحقيق التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية. تهدف إلى التخفيض من آثار الأزمة الإقتصادية والأمنية التي عرفتهما البلاد من جهة، والسعي إلى دفع عجلة التنمية وإنعاش النشاط الاقتصادي من جهة أخرى. فماذا يقصد بهذه البرامج (1)، وماهي أهم الخصائص التي تتمتع بها مقارنة بالمخططات (2).

1- مفهوم البرامج التنموية.

من الناحية الإصطلاحية يعني البرنامج وضع مجموعة من الأهداف بغية تحقيقها في خلال فترة محددة وهو ما يتطلب التوفر المستمر للإمكانيات التمويلية، أي السيولة لضمان المرونة والسرعة في إنجاز المشاريع، ويتم إعتماده وتقييمه من خلال عدة عوامل تتطلب مقارنة تكاليفه وعائداته وذلك بواسطة جملة من المؤشرات تتعلق أساسا بالنجاعة، الفعالية، مؤشرات النوعية ومؤشرات النتائج النهائية[1].

أو هو البرنامج ببعده التنظيمي مجموعة من الأهداف التي يتم تحقيقها في مجال معين بالوسائل المتاحة في فترة زمنية محددة[2].

أما من الناحية القانونية لم يتناول المشرع الجزائري وضع تعريف قانوني واضح للبرامج بإستثناء ماورد في نص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 09-148، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 1998 السابقي الذكر والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، والتي تنص على أنه:" يقصد بالبرنامج مجموع المشاريع أو النشاطات المحددة والتي تصب في نفس الهدف".

لكن الملاحظ على هذا النص التنظيمي، أنه لا يحدد الطبيعة القانونية للبرنامج ولا الشروط والكيفيات التي يتم من خلالها إعداده، ولا الإجراءات المتعلقة بمختلف مراحله، ولا الأهداف التي يرمي إليها، مما يجعل هذا التعريف لا سيتوفي كافة المعايير التي تصيغ مفهوما محددا للبرنامج.

وقد شهدت الجزائر أربع برامج تنموية كبرى خصصت لها أغلفة مالية ضخمة تتمثل في مايلي:

– **برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي للفترة (2001- 2004):** وجه هذا البرنامج أساسا للمشاريع والعمليات الخاصة بدعم المؤسسات والنشاطات الإنتاجية الفلاحية، وتقوية الخدمات العمومية في مجالات كبرى مثل: الري، النقل، الهياكل القاعدية، تحسين الإطار المعيشي للسكان، ودعم التنمية المحلية، وتنمية الموارد

1- حبيبة نايلي، الآليات القانونية لتنفيذ السياسات الإقتصادية للدولة (النفقات العمومية)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر(1) ، 2015-2016، ص 69.

2- عبد الكريم دحماني، مرجع سابق، ص 90.

البشرية. وقد تزامنت هذه العمليات مع سلسلة من الإجراءات الخاصة بالإصلاحات ودعم المؤسسات الإنتاجية الوطنية[1]، وخصص لهذا البرنامج غلاف مالي أولي بمبلغ 525 مليار دينار أي ما يعادل 7 مليار دولار، قبل أن يصبح هذا الغلاف يقدر بمبلغ 1216 مليار دينار أي ما يعادل 16 مليار دولار نتيجة إضافة مشاريع جديدة، بالإضافة إلى إجراء تقييم لمعظم المشاريع المبرمجة سابقا[2].

– **البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005–2009):** تمت صياغة برنامج وطني لدعم النمو الإقتصادي، وهو برنامج خماسي يمتد للفترة من 2005 إلى 2009 تكملة وإستمرارية لبرنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، يهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للسكان وتحسين الخدمة العمومية وتحديثها، مواصلة تطوير الهياكل التحتية الأساسية التي تم تجسيدها في برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، إعادة التوازن الإقليمي بتطوير شبكة الطرق والسكك الحديدية وتحديثها، دعم التنمية الإقتصادية، إنطلاقا من الإهتمام بتنمية القطاعات الإنتاجية والخدماتية الحيوية[3]. وخصص لهذا البرنامج مبلغا ماليا أوليا بقيمة 4202،7 مليار دج أي ما يعادل 55 مليار دولار، ليصبح المبلغ الإجمالي النهائي 9680 مليار دج، أي ما يعادل 155 مليار دولار، بعد إضافة مخصصات برنامجي الجنوب وبرنامج الهضاب العليا، والمبالغ المتبقية من برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي والتحويلات الخاصة بالخزينة العمومية، وعمليات التقييم للمشاريع الجارية، والبرنامج التكميلي الموجه لإمتصاص السكن الهش، ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى.

– **برنامج التنمية الخماسي " (2010–2014):** أطلق على هذا البرنامج عنوان " برنامج الإستثمارات العمومية، ويندرج هذا البرنامج ضمن سياسة الدولة لإعادة الإعمار الوطني، والتي كان قد تم إنطلاقها قبل عشر سنوات من خلال برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي سنة 2000، على حسب الإمكانيات المتوفرة آنذاك[4]. ويهدف هذا البرنامج إلى تحسين التنمية البشرية ومواصلة تطوير الهياكل القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية، تنويع النسيج الصناعي بهدف دعم تنمية الإقتصاد الوطني. العمل أكثر للتخفيف من مشكلة البطالة وتطوير إقتصاد المعرفة. وخصصت الدولة لهذا البرنامج غلافا ماليا هاما قدرت قيمته الإجمالية بـ 21214 مليار دينار أي حوالي 286 مليار دولار ويشمل:

– إستكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها خاصة في قطاع السكة الحديدية والطرق والمياه بقيمة 9680 مليار دينار (130 مليار دولار) وهو المبلغ المرحل من الإعتمادات المخصصة للبرنامج التكميلي لدعم النمو (2005–2009).

1– العالية مناد، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 16، العدد 22، 2020، ص 209.

2– قويدر معيزي، دور البرامج التنموية في مكافحة البطالة في الجزائر خلال الفترة (2001–2014، مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة، العدد 18، جوان 2018، ص 274.

3– قويدر معيزي، مرجع نفسه، ص 274.

4– العالية مناد، مرجع سابق، ص 211.

– إطلاق مشاريع جديدة بقيمة 11534 مليار دينار أي ما يعادل 156 مليار دولار[1].

– **البرنامج الخماسي لتوطيد النمو الاقتصادي للفترة (2015–2019):** يعتبر هذا البرنامج تكميل للبرامج السابقة، بدأ الشروع في تنفيذه سنة 2015 وتتمثل أهدافه في مايلي:

• الحفاظ على المكاسب الإجتماعية من خلال منح الأولوية لتحسين الظروف المعيشية للسكان في قطاع السكن، التربية، التكوين والصحة العمومية، وربط البيوت بشبكات الكهرباء والمياه والغاز...إلخ وترشيد التحويلات الإجتماعية ودعم الطبقات المحرومة العاملة.

• بلوغ نمو قوي لناتج المحلي الخام، بمستوى نمو سنوي قدره 7% مع حلول سنة 2019 .

• إيلاء الإهتمام الأكثر بالتنوع الإقتصادي وتحقيق نمو الصادرات خارج قطاع المحروقات، والإهتمام بالتنمية الفلاحية والريفية بسبب مساهمتها في تحقيق الأمن الغذائي وتنويعه.

• إستحداث مناصب الشغل، ومواصلة مكافحة البطالة وتشجيع الإستثمار المنتج المحدث للثروة ومناصب العمل.

• إيلاء عناية خاصة بالتكوين ونوعية الموارد البشرية من خلال تشجيع وترقية تكوين الأطر واليد العاملة المؤهلة.

ومع إستمرار إنخفاض أسعار البترول مع حلول سنة 2015 ، أدى بالسلطات الجزائرية تبني مجموعة من الإجراءات الهدف منها ترشيد النفقات العامة من أجل تدارك الوضع الإقتصادي، منها تخفيض معدل تمويل برامج الإستثمارات العمومية، بالإضافة إلى تجميد جميع المشاريع التي لم يكن قد تم الإنطلاق في تنفيذها والحفاظ فقط على الإلتزام بالعمليات الضرورية، والتي تكتسي طابع الأولوية القصوى، وهذا سيؤدي بالضرورة إلى التأثير السلبي على الأهداف التي كان يطمح لها البرامج وخاصة المتعلقة بالنمو والتشغيل[2].

2– خصائص برامج دعم النمو الإقتصادي.

تتميز البرامج التنموية السابقة الذكر والتي شرعت الجزائر في تطبيقها إبتداءا من سنة 2001 بخاصيتين أساسيتين:

أولها: أن هذه البرامج تكتسي طابعا سياسيا، حيث أنها تجسد البرنامج السياسي والإقتصادي لرئيس الجمهورية، الذي عادة ما يصرح بها في الفترة التي تلي إنتخابه، كما أنها وإن تضمنها مخطط عمل الحكومة الذي يقدمه الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة (92) من الدستور، فإنها تقدم على أساس كونها برامج رئيس الجمهورية – مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية–، تم الإعلان عن هذه البرامج في خطابات رئيس الجمهورية، فعلى سبيل المثال تم الإعلان عن برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي من طرف رئيس الجمهورية بمناسبة خطابه في إفتتاح الندوة الوطنية لإطارات الأمة بتاريخ 26 أفريل 2001، حيث وبعد إستعراضه للوضع العام في البلاد وللمؤشرات الإقتصادية، صرح بـ "إطلاق برنامج دعم إنعاش

1– قويدر معيزي، مرجع سابق، ص 282 و 284.

2– العالية مناد، مرجع سابق ، ص 212.

التنمية في بلادنا لسنوات مابين 2001-2004 وكذلك إعتماد مخطط إستعجالي لتنمية ولايات الجنوب الثلاث عشر"

وما يبين أن هذا البرنامج هو تجسيد لبرنامج رئيس الجمهورية هو تصريحه بنفس المناسبة في بداية خطابه :" قبل سنتين وفي غمرة عارمة من الثقة والأمل، بوأني الشعب الجزائري سدة المسؤولية التي أضطلع بها اليوم على أساس برنامج يتوخى إنتشال البلاد من الوهدة التي أردتها الأزمة فيها".

أما فيما يتعلق ببرنامج دعم النمو الاقتصادي، فقد تم الإعلان عنه في خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة الذكرى الأولى لتجديد إنتخابه أمام إطارات الأمة بتاريخ 07 أفريل 2005 " .... وعليه فقد أوعزت إلى الحكومة منذ العام الماضي بإعداد برنامج وطني لدعم النمو الإقتصادي، برنامج خماسي يكون في مستوى التحديات التي لابد للجزائر من رفعها، في حدود الإمكانيات التي تعول موضوعيا على توفرها."

وما يبرز بأن هذا البرنامج هو كذلك تطبيق لبرنامج رئيس الجمهورية هو تصريحه في نفس المناسبة:" لقد تمت صياغة هذا البرنامج بكل عناية، وسهرت شخصيا على تحديد تقاطيعه .....".

ثانيها: غياب نص تشريعي خاص بالبرامج التنموية، يحدد مفهومها وإستراتيجيتها ويبين كيفيات وسبل تنفيذها بشكل دقيق، فصياغة هذه البرامج تتم من خلال تأطيرها في قوانين المالية السنوية أو التكميلية وتنفيذها بواسطة حسابات التخصيص الخاص كما سيأتي بيانه لاحقا دون أن يحدد لها قانون توجيهي أو قانون إطار [1].

ثانيا: دور البرلمان في الرقابة على برامج دعم النمو الإقتصادي.

بإعتبار أن برامج دعم النمو الإقتصادي تتم من خلال تأطيرها في قوانين المالية السنوية أو التكميلية وتنفيذها بواسطة حسابات التخصيص الخاص كما سبقت الإشارة إليه، فإن دور البرلمان يقتصر فقط على فتح حسابات التخصيص الخاص المنصوص عليها في قوانين المالية والتي أسست لبرامج دعم النمو الإقتصادي من جهة (I)، ومن جهة ثانية الترخيص بعمليات هاته الحسابات (التصويت على النفقات والإيرادات) والتي تتم بنفس الكيفيات والإجراءات التي ترخص فيها عمليات الميزانية العامة للدولة (II).

I- التأسيس لبرامج دعم النمو الإقتصادي.

يرجع الإختصاص في مجال إنشاء الحسابات الخاصة للخزينة بما فيها حسابات التخصيص الخاص للبرلمان، وهذا بموجب المادة (48) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الذي ينص على مايلي:" لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية: ..... حسابات التخصيص الخاص..."، وبالتالي فحسابات التخصيص الخاص الخاصة ببرامج دعم

---

[1]- قانون الإطار هو تلك الوثيقة الصادرة عن البرلمان في حدود الإختصاصات التشريعية المخولة له طبقا للدستور، والتي تتعلق بتنظيم مجالات واسعة جدا و متباينة من حيث المصدر ولكنها تلتقي في النهاية عند هدف واحد.

أما القانون التوجيهي فيتعلق عادة بإحداث إصلاح معين في الدولة من خلال تأطير مجال ما بالشكل الكافي من أجل ضمان مسايرته للبرنامج الوطني.

حسن رابحي، مرجع سابق، ص 208 و 210.

النمو الإقتصادي تم إستحداثها بموجب قوانين المالية السنوية أو التكميلية المصادق عليها من قبل السلطة التشريعية على النحو التالي:

- بالنسبة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي فقد تم إستحداثه بموجب أحكام المادة (230) من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22-12-2001 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002 التي تنص على ما يلي:" يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 108-302 وعنوانه " حساب تسيير عمليات الاستثمار العمومي المسجلة بعنوان برنامج دعم الإنعاش".

- أما بالنسبة للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي فقد تم إستحداثه بموجب أحكام المادة (27) من الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 التي تنص على ما يلي:" يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 120-302 وعنوانه" حساب تسيير عمليات الإستثمار العمومي المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش".

- أما برنامج التنمية الخماسي فقد تم إستحداثه بموجب أحكام المادة (70) من القانون 09-09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 والمتضمن قانون المالية لسنة 2010 التي تنص على ما يلي:" يفتح في كتابات الخزينة العمومية حساب تخصيص خاص يحمل رقم 134-302 بعنوان" حساب تسيير عمليات الإستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الإقتصادي 2010-2014".

- وأخيرا البرنامج الخماسي لتوطيد النمو الإقتصادي فقد تم إستحداثه بموجب أحكام المادة (121) من القانون 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 والمتضمن قانون المالية لسنة 2015 التي تنص على ما يلي:" يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 143 - 302 وعنوانه " صندوق تسيير عمليات الإستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الإقتصادي 2015 – 2019".

II- الترخيص لعمليات برامج دعم النمو الإقتصادي.

تدخل عمليات التصويت على إيرادات ونفقات برامج دعم النمو الإقتصادي ضمن المصادقة على عمليات الميزانية العامة للدولة أي تتم بنفس الكيفيات والإجراءات التي ترخص فيها عمليات الميزانية العامة للدولة وفق ماتنص عليه المادة (50) من القانون 84-17:" .... عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ويرخص بها .... في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة ":

1- في باب النفقات:

يكون التصويت على نفقات برامج دعم النمو الإقتصادي بصفة إجمالية، هذا المبدأ جسدته المادة (70) من القانون 84-17 التي تنص على مايلي:" تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي وفضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية: ......

- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة ".

2- في باب الإيرادات:

تم تجسيد نفس القاعدة حيث يكون التصويت على إيرادات برامج دعم النمو الإقتصادي بصفة إجمالية إستنادا لنص المادة (50) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم " .... عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ويرخص بها .... في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة"، وذلك لعدم نص المشرع صراحة من خلال المادة (70) من القانون 84-17 على التصويت على إيرادات الحسابات الخاصة للخزينة بما فيها حسابات التخصيص الخاص.

الجدول التالي يوضح مضمون الترخيص لعمليات برامج دعم النمو الإقتصادي:

البرنامج	في باب الإيرادات	في باب النفقات
برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي (المادة 230 من قانون المالية لسنة 2002)	- باقي إعتمادات الدفع المحررة إلى غاية 31-12-2001 والمتعلقة بالمشاريع المسجلة بعنوان برنامج دعم الإنعاش لسنة 2001. - تخصيصات الميزانية المخصصة سنويا في إطار برنامج دعم الإنعاش.	- النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الإستثمارات العمومية المسجلة بعنوان دعم الإنعاش.
البرنامج التكميلي لدعم النمو الإقتصادي (المادة 27 من قانون المالية التكميلي لسنة 2005).	- باقي إعتمادات الدفع المحررة إلى غاية 31-12-2001 والمتعلقة بالمشاريع المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش . - تخصيصات الميزانية المخصصة سنويا	- النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الإستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش.

	في إطار البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش.	
برنامج التنمية الخماسي (المادة 70 من قانون المالية لسنة 2010)	- مخصصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار برنامج دعم النمو الإقتصادي 2010 -2014.	-النفقات المتصلة بتنفيذ مشاريع الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج دعم النمو الإقتصادي 2010-2014
البرنامج الخماسي لتوطيد النمو الاقتصادي (المادة 121 من قانون المالية لسنة 2015)	- مخصصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015-2019.	- النفقات المتعلقة بتنفيذ مشاريع مسجلة بعنوان برنامج توطيد النمو الاقتصادي 2015-2019

المصدر: قوانين المالية لسنة 2002، 2005، 2010، 2015 السابقة الذكر

المطلب الثاني

الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي

تعتبر المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي وأكثر الوسائل فعالية لتنمية التعاون بين الدول مهما كانت أنظمتها الدستورية والإجتماعية[1]، وبالنتيجة فإن دراسة الأجهزة المخول لها الموافقة على إدماجها في القانون الداخلي تكتسي أهمية كبيرة لما لها من آثار مستقبلية حول إلتزامات الدولة بتنفيذ المعاهدات المصادق عليها بعد حصولها على الموافقة من طرف الأجهزة المختصة، ويتم تحديد هذه الأجهزة من طرف دستور كل دولة، ويختلف الأمر بإختلاف الأنظمة السياسية فهناك ثلاثة مناهج يمكن للدستور أن يسلك أحد منها حسب النظام السياسي المتبع:

1- مرسوم رقم 87-222 مؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1987 يتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي سنة 1969، الجريدة الرسمية العدد 42 المؤرخة في 14 أكتوبر1987، ص 1571 وما بعدها.

الأول إستئثار السلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) بسلطة إبرام المعاهدات: بمعنى إستحواذه على السلطة المطلقة دون إشراك أي من الأجهزة الممثلة للشعب في عملية إبرام المعاهدات مهما كانت طبيعتها، ويتلاءم هذا الأسلوب مع أنظمة الحكم الفردية المطلقة[1] .

الثاني إنفراد السلطة التشريعية بهذا الإختصاص: وإعتمد هذا الأسلوب في الدول التي طبقت نظام حكومة الجمعية، ومن الدول التي أخذت به تركيا في دستورها لسنة 1924 [2]، ولقد إنقرض هذا النظام، ولعل أقرب الأنظمة إليه النظام السويسري وأنظمة بعض الدول الإشتراكية، مثل الإتحاد السوفياتي في دستوره لسنة 1977، الدستور الصيني لسنة 1982.

الثالث إشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في إبرام المعاهدات: ويعتبر هذا الأسلوب الأكثر شيوعا على المستوى العالمي، إذ تأخذ به أغلبية الدول بإختلاف أنظمتها، غير أن دساتير هذه الدول تختلف حول مدى مشاركة الجهاز التشريعي للجهاز التنفيذي، فالبعض منها يشترط مساهمة السلطة التشريعية في إبرام جميع المعاهدات مثل الدستور الأمريكي، والذي ينص على ضرورة حصول رئيس الدولة على نصح وموافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين قبل قيامه بالتصديق على المعاهدة ، ما أدى إلى تطوير أسلوب إبرام ما يعرف بالإتفاقيات التنفيذية أو الإتفاقيات ذات الشكل المبسط وهي الإتفاقيات التي ينفرد رئيس الدولة بإبرامها دون حصوله على موافقة مجلس الشيوخ، وتبرم دون مراعاة القيود الدستورية المتعلقة بإبرام المعاهدات على أساس أن إدارة العلاقات الخارجية تدخل في إختصاص السلطة التنفيذية[3]، أما البعض الآخر فيقيد مشاركة الجهاز التشريعي ويحصرها في إطار عدد محدود من المعاهدات، ويختلف عددها وطبيعتها من دولة لأخرى بل في إطار الدولة الواحدة من دستور لآخر[4] .

في الجزائر تناول المشرع الدستوري الجزائري مسألة مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مراعيا العلاقات بين الجهازين التشريعي والتنفيذي في مجال إدارة وتوجيه العلاقات الخارجية للدولة، من أجل معرفة درجة تدخل البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية.

---

[1]- عرف هذا الأسلوب في الملكيات والإمبراطوريات المطلقة مثل الإمبراطورية الفرنسية الثانية (المادة 6 من دستور 1852)، واليابان من دستور 1889 حتى دستور 1946، وعرفته كذلك بعض الأنظمة الإستبدادية المعاصرة كألمانيا من سنة 1933 حتى 1945 ، وإيطاليا خلال الفترة ما بين الحربين العالميتين وحكومة فيشي الفرنسية من سنة 1940 إلى 1944 .

محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام (القاعدة الدولية)، الطبعة السابعة، الجزء الثاني، مؤسسة المعارف، الإسكندرية،1995، ص 192.

[2] – Charles rousseau, droit international public, 8éme ed.ition, dalloz, Paris, 1976, p36.

[3]- الخير قشي، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة المسيلة، العدد الخامس،1996 ، ص 14.

[4]- ويطلق على هذا الأسلوب أحيانا النموذج البلجيكي-الفرنسي نظرا لأنه إعتمد لأول مرة بمقتضى المادة 68 من الدستور البلجيكي لسنة 1831، والمادة 08 من الدستور الفرنسي لسنة 1875.

Charles rousseau, op .cit, p36-37.

على أن المشرع الجزائري عمل على تحديد مجال تدخل البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية ضمن المادة (149) من الدستور، وذلك بالنص على إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، وتلك المتعلقة بحدود الدولة ومايترتب على تعديلها من تعديل النطاق المكاني لتطبيق القانون، إضافة لتعلقها بعنصر من عناصر وجود الدولة، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وحتى وإن كانت الأعباء المفروضة عليها بسيطة. والإتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي نتيجة التطورات الإقصادية التي تشهدها الجزائر[1]، ويرجع الفقهاء مسألة تحديد مساهمة البرلمان في إبرامه المعاهدات الدولية إلى تبني الدستور مبدأ سمو القانون الدولي الإتفاقي على القانون الداخلي.

يتضح من خلال المادة (149) من الدستور أن تدخل البرلمان في مجال المعاهدات ذات الطابع المالي يتوقف على طائفة معينة من هذه المعاهدات وهي المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة دون غيرها، لكن يجب في هذا الإطار التساؤل عن ماهية وطبيعة هاته المعاهدات، وماهي الإجراءات التي يقوم بها البرلمان للموافقة عليها (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى ماهي الحدود التي تواجه البرلمان في مجال الموافقة، وماهي طبيعة الموافقة البرلمانية على هذا النوع من المعاهدات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ماهية المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وإجراءات الموافقة عليها

إن المبدأ المستقر عليه في جل الدول يتمثل في أن البرلمان هو المختص في مجال التصديق على بعض المعاهدات، ويمكن إعتبار وزن ودور كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي في مجال إجراءات دخول المعاهدات حيز التنفيذ معيارا دالا على نمودجية الأنظمة.

في الجزائر حددت المادة (149) من الدستور الإختصاصات التي تمارس في مجال المعاهدات، لكنها ميزت بين سلطة البرلمان في الموافقة على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وبين سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة عليها، وتستمد الموافقة البرلمانية أساسها مباشرة من سلطة التشريع في الميدان المالي.

---

[1]– لم يتناول المشرع الدستوري الجزائري في ظل دستور **1996** " الإتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي" بل هي إضافة تناواها دستور **2016**.

وبصيغة أخرى فإن ذلك هو نتيجة طبيعية لممارسة السلطة في مجال الميزانية عن طريق الترخيص في الإعتمادات السنوية وممارسة الرقابة عليها، إن مفهوم المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة يكتسيه الغموض ويتميز بعدم الإتقان (أولا)، ورغم التوسع والتضييق في مفهومها فإن إجراءات الموافقة عليها وشكلها غير محددة بالدستور (ثانيا).

أولا: ماهية المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة

لقد ورد في نص المادة (91) من الدستور على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، والواضح من هذا النص أن الأصل في إبرام المعاهدات والتصديق عليها من إختصاص رئيس الجمهورية دون حاجة إلى إذن وموافقة البرلمان.

إلا أنه إستثناءا من الأصل فإن بعض المعاهدات التي تترتب عليها نتائج يمكن أن تحمل خزينة الدولة بعض النفقات يجب موافقة البرلمان عليها مسبقا حتى تكون نافذة في التنظيم القانوني للدولة، بمعنى أنه ليست لهذه المعاهدات أية قوة ملزمة قبل موافقة البرلمان صراحة عليها، فما المقصود بهاته المعاهدات وماهي طبيعتها القانونية (I)، ومامدى مساهمة البرلمان الجزائري في الموافقة على هذا النوع من المعاهدات(II).

I- مفهوم المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وطبيعتها القانونية.

مفهوم المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة يكتسيه الغموض ويتميز بعدم الإتقان (1)، كما أن هناك إختلاف كبير في تفسير طبيعتها القانونية (2).

1- تعريف المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

المعاهدات بصفة عامة هي رابطة تعاقدية تنشأ بين دولتين أو أكثر بغرض تحقيق مصالح محددة قد تكون تنمية الإقتصاد الدولي، أو سد لبعض الإحتياجات الداخلية لدولة، أو نشر السلام كمعاهدات السلام التي تنشأ بين الدول[1].

وقد تعددت التعاريف المقدمة لتحديد ماهية المعاهدات الدولية، فالمعاهدات أو الإتفاقيات هي " إتفاق يكون أطرافه الدول أو غيرها من أشخاص القانون الدولي ممن يملكون أهلية إبرام المعاهدات، ويتضمن الإتفاق إنشاء حقوق وإلتزامات قانونية على عاتق أطرافه، كما يجب أن يكون موضوعه تنظيم علاقة من العلاقات التي يحكمها القانون الدولي"[2].

والمعاهدات محل البحث هي المعاهدات التي تترتب عليها نفقات عير واردة في ميزانية الدولة وهي جزء من المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، والتي نعني بها المعاهدات التي قد تتضمن بنودها إلتزامات تتعلق بكيان الدولة المالي، بمعنى أنه في حالة سريان هذه المعاهدات تلتزم الدولة بإلتزامات مالية تجعلها تؤثر على ماليتها سواء من قريب أو بعيد أو تمس سيادتها[3].

---

[1]- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002. ص 346.

[2]- محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1967، ص 212.

[3]- جيهان حسن سيد أحمد خليل، مرجع سابق، ص 374.

إلا أن مايهمنا في هدا الخصوص هو المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة التي جاءت بشكل غامض في الدستور، حيث إكتفت المادة (149) بذكر المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة دون تحديد ماهية هذه المعاهدات.

المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة قد تكون معاهدات الإنضمام إلى المنظمات الدولية نظرا لما تتطلبه من أعباء مالية تتحملها الدولة، وفي هذا المجال أفتى مجلس الدولة المصري سنة 1947 إن إنضمام مصر إلى منظمة الصحة العالمية تتطلب موافقة البرلمان تطبيقا للمادة (46) من الدستور المصري التي تنص على أن المعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان[1].

طبقا للمادة (149) من الدستور فالحكومة ليست ملزمة كي تعرض على البرلمان إلا المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة للموافقة عليها، ومنح الموافقة يعني الترخيص التشريعي الذي يمنحه البرلمان من أجل المصادقة على هاته المعاهدات، فإرتباط المعاهدة الدولية بالإلتزام المالي هو الذي يخول للبرلمان حق التدخل، وهذا يضفي نوعا من الغموض على هذا الجانب، لأن كل المعاهدات والإتفاقيات التي تبرمها الدولة يمكن أن ينتج عنها إلتزام مادي على الدولة، وبالتالي يصبح أمر عرضها على البرلمان وفق منطوق المادة (149) من الدستور أمرا ضروريا، وهذه الإجراءات من شأنها تعقيد مراحل إبرام المعاهدات التي تتطلب السرعة والوضوح، ومن جهة أخرى يمكن للجهاز التنفيذي أن يتذرع لعدم وجود إرتباط فعلي بين التصديق على المعاهدة الدولية وإلزام المالية العمومية بالتكاليف.

2- الطبيعة القانونية للمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

هناك إختلاف كبير في تفسير طبيعة المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، فمن جهة لا يمكن عرض كل المعاهدات التي تبرمها الدولة على الموافقة البرلمانية بحجة أنها ترتب تكاليف عمومية، ومن جهة ثانية لا يمكن للحكومة أن تقصي البرلمان من منح الترخيص بالموافقة على أي نوع من هذه المعاهدات.

إن هذا المفهوم هو ملتقى عدة فروع قانونية، القانون المالي، القانون الدستوري، القانون الدولي العام، ويبقى له طابع غامض، فكل الدارسين لهذا الجانب إلا ويؤكدون الطابع الغامض لهذا المفهوم، إن هذا الطابع يتميز بعدم اليقينية، إنه لا يشكل موضوع إتفاق بين الفقه.

---

[1]- عبد العزيز محمد سرحان، قواعد القانون الدولي العام في أحكام المحاكم وماجرى عليه العمل في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، **1973**، ص 33.

يقول الأستاذ أحمد لعرابة في تعليقه على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة المنصوص عليها بهذا الشكل في الدستور الجزائري توحي إلى وجود نفقات تتطلب فتح إعتمادات مالية فورية[1]، وتعتبر عبارة النفقات الغير واردة في ميزانية الدولة ضيقة التفسير بالمقارنة بالعبارة المستعملة في الدستور المصري لسنة 1971 في المادة (151) منه التي جاءت على الشكل التالي:" المعاهدات التي تحمل الدولة شيئا من النفقات الغير واردة في الموازنة.....". أما الدستور الفرنسي نص في المادة (53) منه على المعاهدات أو الإتفاقيات الخاصة بالمنظمات الدولية، وكذلك المعاهدات التي تتحملها مالية الدولة، ويقصد بالإتفاقية الخاصة بالمنظمة الدولية الإتفاقية التي تنشأ منظمة دولية، وفيما يخص المعاهدات التي تحمل مالية الدولة تفسيرها من الناحية التطبيقية ضيق حسب " دافيد روزيي DAVID RUZIE" لأن كل معاهدة كما يقول تحمل المالية العامة فيما يخص نفقات التسيير والوسائل البشرية والمادية[2].

نخلص من ذلك أن المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة هي المعاهدات التي يترتب عنها أثر مباشر على ميزانية الدولة، لأن المعاهدة تمس مباشرة التوازن المالي للدولة وذلك يتطلب فتح إعتمادات مالية مباشرة.

II- دور البرلمان الجزائري في الموافقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي.

لقد تطرّق المشرع الدستوري الجزائري في جميع دساتيره إلى مسألة إشراك البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية ولكن بنسب متفاوتة، ويعود السبب في ذلك إلى إختلاف طبيعة النظام السياسي المنتهج، بالإضافة إلى مراعاة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إدارة العلاقات والشؤون الخارجية للدولة (1)، لكن صلاحية إشراك البرلمان دستوريا في الموافقة على المعاهدات الدولية صلاحية شكلية نظرا لأهمية و/أو خطورة بعض المعاهدات، فضلا على أن بعض منها تحمل معاني عامة مطاطة تمكن الرئيس من تجاوز البرلمان كما هو الحال بالنسبة للمعاهدات والإتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي (2).

1- مدى مساهمة البرلمان الجزائري في الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية من خلال الدساتير الجزائرية.

بالرجوع إلى تاريخ دور السلطة التشريعية في مشاركتها في الموافقة على المعاهدات نجدها أقصيت في دستور 1963، ولم يكن لها إلا دورا إستشاريا حسب المادة (42) التي نصت على توقيع ومصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات والإتفاقيات والمواثيق الدولية بعد إستشارة المجلس الوطني، والإستشارة هنا تتوج برأي بسيط غير ملزم لرئيس الجمهورية الأخذ به أوتركه.

---

1 – **Ahmed Laraba, Chronique du droit conventionnel Algérien 1989–1994, Revue Idara, École nationale d'administration, N°01, 1995, P80.**

2 – **David Ruzie, Droit International public, 14EME edition, Edition dalloz, France, 1999, p 16 .**

وبعد تجميد دستور 1963 في فترة قصيرة بعد الإستفتاء عليه، جاءت مرحلة 1965-1976 أثناءها يصادق رئيس الدولة على المعاهدات بأوامر أو مراسيم علما أن هذه المرحلة تميزت بغياب البرلمان.

وبمجيئ دستور 1976 منح المشرع الدستوري المجلس الشعبي الوطني وظيفة مشاركة رئيس الدولة في التصديق على المعاهدات التي نصت عليها المادة (158) من هذا الدستور، فجعلت المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني، فلم توضح هذه المادة لا المعاهدات السياسية ولا التي تغير محتوى القانون، مما ينبثق عن هذا الإشكال مسألة تحديد الجهاز المخول بسلطة تكييف المعاهدات وتحديد طبيعتها، ليثبت الإختصاص العضوي للبرلمان في الموافقة، ويبدو أن الجهاز التنفيذي هو الذي يملك هذه الصلاحية نظرا لأنه هو المختص دستوريا بتقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وبإبرام المعاهدات. أما إتفاقات الهدنة ومعاهدات السلم في المادة (124) من دستور 1976[1] إشتركت كل من الهيئة القيادية للحزب والمجلس الشعبي الوطني في الموافقة عليها، علما أن في مثل هذه المعاهدات تكون فيها البلاد في حالة إستثنائية يوقف العمل بالدستور حسب المادة (123) منه[2].

أما دساتير 1989، 1996، 2016 جاءت بعد تبنيها لنظام التعددية الحزبية، ونظام غرفتي البرلمان بعد 1996، وعلى خلاف دستور 1976 قام دستور 1989 بتحديد مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني في إبرام المعاهدات الدولية[3]، وقام بإخراج فئة من المعاهدات تؤثر بصفة مباشرة على إختصاصه الأصيل المتمثل في التشريع، وهي المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أحكام القانون وعوضتها بالمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، وسلك دستور 1996[4] نفس ماسلكه دستور 1989 وأبقيا على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والمعاهدات السياسية المتمثلة في إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، في حين سار دستور 2016 على نهج سابقيه وأضاف مجموعة أخرى من المعاهدات – الإتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل

1– تنص المادة 124 من دستور 1976 على مايلي: " يوافق رئيس الجمهورية على الهدنة و السلم.
تقدم إتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم، فورا إلى الموافقة الصريحة للهيئة القيادية للحزب طبقا لقانونه الأساسي. كما تعرض على المجلس الشعبي الوطني، طبقا لأحكام المادة 158 من الدستور".

2– تنص المادة 123 من دستور 1976 على مايلي:" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الدولة جميع السلطات".

3– تنص المادة 122 من دستور 1989 على مايلي:" يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد ، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة".

4– تنص المادة 131 من دستور 1996 على مايلي:" يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السّلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدّولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدّولة، بعد أن توافق عليها كلّ غرفة من البرلمان صراحة".

الإقتصادي- وهذه الإضافة جاءت نتيجة التطورات الإقتصادية الراهنة التي تشهدها الجزائر، الأمر الذي يستوجب تسهيل ربط السياسات الإقتصادية وإيجاد نوع من التجانس في الأهداف ومصالح الدول[1].

2- مدى مساهمة البرلمان الجزائري في الموافقة على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

بالرجوع إلى موافقة البرلمان الجزائري على المعاهدات والإتفاقيات الدولية وفق منطوق المادة (141) وخلال مختلف الفترات التشريعية، نجد أنه خلال الفترة التشريعية الأولى (1977-1981) لم تخضع أي إتفاقية دولية لموافقة المجلس الشعبي الوطني، أما الثانية (1982-1986) فكان نصيبها 14 إتفاقية دولية، أما الفترة التشريعية الثالثة (1987-1991) أخضعت لها 31 إتفاقية دولية[2]، وخلال المرحلة الإنتقالية مابين (1992-1998) أخضعت لموافقة السلطة التشريعية 14 إتفاقية متعددة الأطراف، أما فيما يخص المعاهدات والإتفاقيات الثنائية المصادق عليها بعد موافقة السلطة التشريعية منذ 1963 إلى سنة 1998 فعددها 24 معاهدة فقط[3]، أما خلال الفترات التشريعية الرابعة (1997-2002)، الخامسة (2002-2007)، السادسة (2007-2012)، السابعة (2012-2017) أخضعت لموافقة السلطة التشريعية ثلاث إتفاقيات دولية فقط[4].

إلا أن الملاحظ من خلال هاته الإحصائيات أن المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة – موضوع الدراسة- والتي تم النص عليها إنطلاقا من دستور 1989، فلا نعثر على أي إتفاقية دولية في الجريدة الرسمية تمت الموافقة عليها، كما أن المتصفح للجريدة الرسمية يتأكد بأنّ كثيرا من تلك المعاهدات والإتفاقيات بين الجزائر وغيرها، أو بينها وبين البنوك والمصارف – رغم أثرها المالي على الميزانية المقيّد دستوريا –لا تعرض على البرلمان للموافقة، وإنما يكتفي الرئيس بالمصادقة عليها ونشرها لتصبح سارية المفعول، وحتى بالنسبة للمعاهدات التي تعرض على البرلمان فإنها تكون مسبوقة – في حال إحتمال وجود معارضة – بإتصالات وموافقات لاسيما في داخل نظام الحكم الحالي والسابق، لوجود أغلبية مضمونة لصالح رئيس الجمهورية، نتيجة إتفاقات وتحالفات بين الأحزاب الحائزة على أكثرية المقاعد بالغرفة السفلى وأكثرية ¾ مقاعد الغرفة العليا.

من أمثلة المعاهدات والإتفاقيات التي أبرمها رئيس الجمهورية وصادق عليها دون حاجة إلى موافقة البرلمان عليها، بحجة عدم دخولها في أحكام المادة (149) من الدستور، نجد إتفاق المقر بين الجزائر ومنظمة الأمم المتحدة للتغدية والزراعة لإقامة ممثلية لها بالجزائر الموقع عليه بالجزائر في 31 جويلية سنة 2001،

1- حبيب الرحمان غانس- جميلة قرينعي، التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، ماي 2019، ص 70.

2 – Ahmed Laraba , op.cit, PP 59-99.

3- محمد طاهر أرحمون، دليل معاهدات وإتفاقيات الجزائر المنشورة في الجريدة الرسمية 1963-1998، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2000، ص 183.

4 – حصيلة نشاطات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة المنشورة على موقع المجلس الشعبي الوطني www.apn.dz، موقع مجلس الأمة www.majliselouma.dz.

والمصادق عليه في 20 أوت من نفس السنة[1] ، تم التوقيع والمصادقة عليه بعد إختتام دورة الربيع البرلمانية كما يبين تاريخ التوقيع والمصادقة على هذا الإتفاق، فلم يعرض على البرلمان للموافقة عليه رغم أنه يرتب نفقات غير واردة في ميزانية 2001، علما أن ملحق هذا الإتفاق ينص على مساهمة الجزائر لإقامة وتسيير ممثلية منظمة الأمم اللتغدية والزراعة، وتتمثل في محلات وعتاد ونفقات سنوية[2].

ثانيا: إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي[3].

بالرجوع إلى مختلف الوثائق القانونية التي نظمت سير عمل البرلمان من دستور أو نظام داخلي أو قانون عضوي، نجد بأن هناك غياب كامل من طرف المشرع لتغطية عملية الموافقة البرلمانية على المعاهدات، وحتى وإن وجدت نجدها تتطرق إلى كيفية الموافقة لا غير، دون تحديد شكلها وإجراءاتها (I)، ولا مسارها الإجرائي (II).

I- شكل وإجراءات الموافقة البرلمانية

نصت المادة (149) من الدستور على ضرورة الموافقة البرلمانية على نوع معين من المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، وهي المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي إلتزام الدولة بها نهائيا، غير أن النص الدستوري لم يحدد لا الشكل القانوني (1)، ولا إجراء تدخل البرلمان (2).

1- تذبذب قانوني في تحديد شكل الموافقة البرلمانية.

لقد خص الدستور الموافقة البرلمانية بخاصية أساسية ألا وهي عدم التحديد التشريعي، بالإضافة إلى أن النصوص القانونية المنظمة لسير عمل البرلمان لم تحمل الكثير من الدقة وكلها تتسم بالنقص، فمنذ إنشاء المجلس الشعبي الوطني سنة 1977 كل الأنظمة الداخلية التي توالت على المجلس ما عدا النظام الداخلي الأخير لسنة 2000 المعدل، أقرت أن الموافقة على الإتفاقيات تأخذ شكل قانون يقدم في صورة مشروع إلى المجلس، وذلك مانجده في المادة (156) من النظام الداخلي الأول للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 15 أوت 1977 في مادته (89) حيث تنص على" مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني.... "، وهو نفس الحكم الذي تضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، غير أن تعديل النظام الداخلي الصادر بالجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000 تخلّى عنه، ولا نجد للموافقة البرلمانية في هذا النص أثرًا سوى عند التطرق

[1]- مرسوم رئاسي رقم 239/01 مؤرخ في 22 أوت 2001 يتضمن التصديق على إتفاق المقر بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الموقع عليه بالجزائر في 31 جويلية 2001، ج.ر العدد 48 المؤرخة في 26 أوت 2001. ص 6-8.

[2] – الملحق ص 08 في إتفاقية المقر بين الجزائر ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة.

[3]- نفس الحكم ينطبق على كل المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور، من بينها المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

إلى إختصاصات لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية حيث " تدرس المعاهدات والإتفاقيات الدولية المحالة عليها ، وتقدمها إلى المجلس الشعبي للموافقة عليها" [1].

إن الحديث عن إغفال الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتطلب التطرق إلى إقتراح اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المتبناة بتاريخ 25 مارس 2000، التي تطرقت إلى مسألة الموافقة البرلمانية في المادة (67) منها، ونصت على مايلي:" طبقا لأحكام المادة (131) من الدستور تعرض النصوص المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية بكاملها للتصويت بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة."

هذه المادة ولو أنها تناولت إجراء الموافقة البرلمانية، إلا أنها لم تحدد الشكل القانوني لها، إذ لجأت إلى إستعمال مصطلح غامض وهو " النصوص"، والتي تحتمل مشروع أو اقتراح قانون ، لائحة .....".

غير أن المجلس الدستوري قضى بعدم مطابقة هذه المادة للدستور، معللاً رأيه " بإعتبار أن الإتفاقيات والمعاهدات المذكورة في المادة (67) أعلاه تتطلب الموافقة عليها تدخل سلطات أخرى، وبالتالي فهي تمس بإختصاص تلك السلطات، مما يستوجب إخراجها من نطاق النظام الداخلي"[2].

هذا التأسيس يبدو غير منطقي، إذ الموافقة البرلمانية إختصاص حصري لغرفتي البرلمان، ولا يعتبر تعديا على إختصاص أي سلطة كانت.

إضافة إلى ذلك، فالرأي الإستشاري المؤرخ في 31 جويلية 1997، المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 للدستور، لم يعارض المادة (89) من هذا النظام، رغم أنها تناولت نفس الإختصاص[3].

ولما كانت الموافقة البرلمانية إختصاص حصريا لكل غرفة من البرلمان طبقا لنص المادة (131)، فإنه من المنطقي لدخولها حيز النفاذ أن تكون محددة بموجب النظام الداخلي لكل غرفة، والتأسيس الذي إستند إليه المجلس الدستوري يترك المجال واسعا للسلطة التنفيذية لتحديد وفقا لسلطتها التقديرية مجال تدخل البرلمان وحتى وسائل عمله[4].

---

[1]– المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر التي تنص في فقرتها الأولى والرابعة على مايلي:" تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية وبالإتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج ..... تدرس المعاهدات والإتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها".

[2]– رأي رقم 10 ر.ن.د/م.د/2000 المؤرخ في 13 ماي 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر العدد 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.ص06.

– لقد أخرج المجلس الدستوري الموافقة البرلمانية على المعاهدات من إختصاص النظام الداخلي لكلتا الغرفتين، معتبرا أياه تعديا على الإختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية في توجيه السياسة العامة للبلاد طبقا للمادة (77) الفقرة الثالثة والتاسعة من الدستور.

[3]– رأي رقم 03 ر.ن.د/م.د/97 المؤرخ في 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر العدد 53 المؤرخة في 13 أوت 1997. ص23.

[4]– هذا الطرح للمجلس الدستوري ليس خاليا من الخلفيات السياسية، حيث ترك لرئيس الجمهورية وحده تنظيم التفاصيل عن طريق الممارسة، ليقرر بحرية من خلال الممارسة طبيعة وشكل الموافقة البرلمانية، أي الحرية في التحكم في شكل الموافقة، مادام المجلس الدستوري قد أقر له ذلك بشكل ضمني.

ولعل الممارسة الدستورية هي وحدها التي من شأنها تحديد شكل الموافقة البرلمانية، حيث جرت العادة على تقديم الإتفاقيات والمعاهدات إلى المجلس الشعبي الوطني في شكل مشاريع قوانين. .

خلافا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فصل النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017 في هذا الإشكال بموجب المادة (82) منه، التي أقرت أن الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية تأخذ شكل قانون يقدم في صورة مشروع إلى المجلس " ..... تدرس اللجنة المختصة مشروع القانون المتضمن الموافقة على الإتفاقية أو المعاهدة .....", وهذا خلافا لسابقيه – النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 – لا نجد للموافقة البرلمانية في هذا النص أثرًا، سوى عند التطرق إلى إختصاصات لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، حيث" تختص" بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والإتفاقيات الدولية، وقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج"[1].

وهو نفس الإتجاه الذي ذهب إليه القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حيث تطرق إلى الشكل الإجرائي الذي يجب أن تأخذه الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية، فورد في نص المادة (38) منه وتحت عنوان الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات:" لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان...... "[2]، في حين لم يتناول القانون العضوي 99-02 بإعتباره أول قانون ينظم العلاقة ين غرفتي البرلمان والحكومة، بعد التحول من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الثنائية البرلمانية إلى الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ولا شكلها، بالمقارنة مع الموافقة على الأوامر الرئاسية، فقد تعرض القانون العضوي 02/99 لشكل هذه الأخيرة في المادة (38) منه.

وإذا سلمنا أن الموافقة البرلمانية تتم في شكل قانون فما هو الإجراء المتبع للتصويت على هذا القانون؟ هل هو نفس الإجراء بالنسبة لباقي القوانين؟

2- نصوص غير محددة لإجراءات الموافقة البرلمانية.

إن إغفال المؤسس الدستوري والمشرع لتحديد شكل الموافقة البرلمانية تبعه عدم التطرق إلى تحديد إجراءات هذه الموافقة، فلا الدستور ولا القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة[3]، ولا الأنظمة الداخلية أطرت هذه المسألة، مما يدفعنا إلى القول بوجود فراغ قانوني في تنظيم الإجراءات المتبعة لموافقة البرلمان على المعاهدات الدولية حاليا.

---

[1]- تنص المادة (19) النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 على مايلي: "تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والإتفاقيات الدولية، وقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج".

[2]- تنص المادة (38) من القانون الضوي 16-12 السابق الذكر على مايلي:" لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة عقب إختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله"

[3]- ينطبق الأمر على كل من القانون العضوي 99-02 أو 16-12 اللذان يحددان اتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

لقد كرَست الأنظمة الداخلية السابقة للمجلس الشعبي الوطني[1]، إجراء الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، فقد نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الملغى في مادته (89) تحت عنوان الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات على أنه:" لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

يقرر المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله

يجب تعليل الرفض أو التأجيل".

وهو ما أخذت به المادة (67) في إقتراح لائحة النظام الداخلي المتبنى في 25 مارس 2000 في تنظيم الإجراءات المتبعة على الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية والتي كانت تنص على:" طبقا لأحكام المادة 131 من الدستور فإن النصوص المتعلقة بالموافقة على الإتفاقات والإتفاقيات الدولية هي خاضعة في مجملها للتصويت بعد سماع تقرير اللجنة المختصة"، غير أن إلغاء المجلس الدستوري للمادة (67) في رأيه الإستشاري الذي أستعرض في 13 ماي 2000[2] أنكر على المجلس الشعبي الوطني حق تنظيم الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، وهو برأيه هذا كرس الفراغ القانوني وأقر صراحة بعدم إختصاص الأنظمة الداخلية بتنظيمها، مما أدى بالمجلس للعمل على هامش النصوص وترك المسألة للممارسة التي نظمت الإجراءات المتبعة.

نفس الأمر ينطبق على النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999، حيث لم ترد مادة واضحة متعلقة بالإتفاقيات الدولية تقرر القواعد الإجرائية، بل التطبيقات العملية لمجلس الأمة قامت بتسوية الوضعية بإعطائها إجراءات التشريع العادي، وهذا إلى غاية صدور النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017 الذي فصل في الأمر وكرس إجراءات الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية بنص صريح وهو نص المادة (82) منه.

مما سبق نستخلص أن الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية غير محددة بضوابط قانونية تحدد شكلها وإجرائها، غير أن الممارسة كرست الموافقة البرلمانية في شكل قانون بإجراءات تصويت خاصة.

II- النظام الإجرائي للموافقة البرلمانية.

---

[1]- المادة (156) من القانون 77-01 المؤرخ في 15 أوت 1977 يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. ج.ر رقم 68 المؤرخة في 04 سبتمر 1977. التي تنص:" عندما يقدم إلى المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون للترخيص بالمصادقة على إحدى المعاهدات طبقا للمادة (158) من الدستور فإنه لا يصوت على المعاهدات التي تضمنها بالتفصيل ولا يجوز تقديم أي تعديل"، كما تنص المادة (157) من نفس القانون على مايلي:" يقرر المجلس الشعبي الوطني إقرار مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله ويجب تعليل الرفض أو التأجيل".

[2]- رأي رقم 03 ر.ن.د/م.د/97 المؤرخ في 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، السابق الذكر.

بالرجوع إلى التطبيقات البرلمانية في مجال الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، ونص المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس الأمة[1]، فإن الإجراءات المتبعة أمام غرفتي البرلمان في مجال الموافقة هي تقريبا إجراءات التشريع العادي، وذلك من خلال دراسة مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة الدولية (1)، والتصويت عليه بإجراءات خاصة (2).

1- دراسة مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة الدولية.

نشير في البداية إلى مسألة الأجل القانوني الذي على رئيس الجمهورية إحترامه لعرض المعاهدات الدولية بجميع أنواعها، بما فيها المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة على موافقة البرلمان، نلاحظ أنه إكتفى فقط بالنص على أن يعرض فوراً إتفاقيات ومعاهدات السلم المنصوص عليها في المادة (111) من الدستور دون تحديد دقيق بالرغم من أهمية هذه المسألة[2]، لكن بالرغم من الفراغ القانوني الذي يشهده النظام الإجرائي للموافقة البرلمانية على المعاهدة كما سبقت الإشارة إليه، إلا أن الممارسة البرلمانية، والمادة (82) من النظام الداخلي لمجلس الأمة، أثبتت على أن طلبات الموافقة تكون في شكل مشروع قانون يوضع من طرف الوزير الأول على مستوى مكتبي غرفتي البرلمان، كونه صاحب الإختصاص العضوي في إيداع كل النصوص التشريعية المتعلقة بالموافقة على المعاهدات[3]، بعد ذلك يحال هذا المشروع مباشرة لمناقشة محتواه من قبل اللجان المختصة، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج على مستوى مجلس الأمة، التي تعين مقررا من أعضائها من أجل تحرير تقرير كتابي يوزع على النواب أو الأعضاء حسب الحالة قبل عقد الجلسة العامة، وبعد إنجاز اللجنة لتقريرها وتسجيل مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة في جدول أعمال الدورة، يقوم ممثل الحكومة الذي في الغالب يكون وزير الخارجية بتقديم تقرير حول موضوع المعاهدة، والأسباب والدوافع المؤدية إلى إلتزام الدولة الجزائرية بتلك المعاهدة، والآثار التي ستترتب عنها.

عند إنتهاء ممثل الحكومة من عرض تقريره حول المعاهدة، يأتي دور لجنة الشؤون الخارجية على مستوى غرفتي البرلمان لعرض تقريرها من طرف المقرر الذي عينته مسبقاً، بعدها يفسح المجال للنواب أو الأعضاء من أجل التدخل وفتح مناقشة عامة، ثم تعاد الكلمة مرة أخرى لممثل الحكومة للإجابة على مختلف الأسئلة والإستفسارات المطروحة من طرف النواب، ليعطي رئيس مجلس الشعبي الوطني بعدها

1- تنص المادة (82) من النظام الداخلي لمجلس الأمة على مايلي: " طبقا لأحكام المادتين **111** (ف3)، **149** من الدستور، وأحكام المادة **38** من القانون العضوي رقم **16-12** تدرس اللجنة المختصة مشروع القانون المتضمن الموافقة على الإتفاقية أو المعاهدة، وتستمع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريرا في الموضوع

يعرض مشروع القانون المتضمن الموافقة على الإتفاقية أو المعاهدة في جلسة عامة للمناقشة والمصادقة عليه بكامله بعد الإستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة دون إدخال أي تعديل عليه".

2- حبيب الرحمان غانس- جميلة قرينعي، مرجع سابق، ص **75**.

3- المادة **136** الفقرة الثانية من الدستور:" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

الكلمة لرئيس لجنة الشؤون الخارجية ليبين مميزات وإيجابيات هذا المشروع، ويختم المناقشة بإقتراح الموافقة على المعاهدة المذكورة.

2-التصويت على مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة الدولية.

تنص المادة (38) من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه:" لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة عقب إختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

كما تنص المادة (82) الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة:" .... يعرض مشروع القانون المتضمن الموافقة على الإتفاقية أو المعاهدة في جلسة عامة للمناقشة والمصادقة عليه بكامله بعد الإستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة دون إدخال أي تعديل عليه"

يفهم ضمنا من نص المادتين ما يلي:

- أن التصويت على المعاهدة أو الإتفاق الدولي يكون مجملا، وليس على كل نص كما هو الحال في التصديق على مشاريع القوانين، ولا تتم المناقشة مادة مادة، وبالتالي التصويت يكون على كل المعاهدة بدون تفصيل.

- عدم إمكانية تقديم أعضاء البرلمان لأي تعديل على مضمون المعاهدة سواء بالحذف، أو الإضافة، أو التعديل.

- يتم في الأخير إتخاذ موقف من طرف البرلمان بموجب قرار يتضمن الموافقة على المعاهدة إما بالقبول، أو الرفض، أو التأجيل، لكن في حالة الرفض أو التأجيل فإن البرلمان غير ملزم بتبرير وتعليل موقفه، وغير ملزم بذكر الأسباب التي أدت به إتخاذ مثل هذا الموقف، على عكس ما كان منصوص عليه في المادة (89) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 أين كان لزاماً عليه تبرير موقفه.

أما بالحديث عن الأغلبية المطلوبة للموافقة على مشروع القانون فنرى بأنها غير منظمة لا في الدستور ولا في القانون، لذلك نعود إلى الممارسة العملية، التي تقر على أن الأغلبية المطلوبة للموافقة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أي نصف عدد النواب الحاضرين زائد واحد، أما على مستوى مجلس الأمة فتتم بموافقة ثلاثة أرباع أعضاء المجلس، وعليه فإن نتيجة التصويت قد تفضي إلى أحد الأمرين:

في حالة التصويت بالإيجاب، فإن هذه الموافقة تعتبر بمثابة الرخصة أو الإذن لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة التي بطبيعة الحال لا تلزمه في شيء، لأن التصديق إختصاص حصري بيده وحده.

أما في حالة التصويت بالسلب، ومعناه عدم الحصول على النصاب المطلوب للتصويت، فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه التصديق على المعاهدة ما دام الدستور يشترط الموافقة المسبقة من البرلمان، وإذا ما قام

الرئيس بالتصديق رغم عدم موافقة البرلمان، فإن هذا التصديق يعتبر تصديق ناقص ومخالف للإجراءات الدستورية، وبالتالي يجوز الطعن بعدم دستوريته في الشق الإجرائي أمام المجلس الدستوري[1].

الفرع الثاني

حدود دور البرلمان في مجال الموافقة وطبيعتها القانونية

إن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالمعاهدات الدولية تختلف من دستور إلى آخر، فإذا كانت في بعض النصوص الدستورية تستغل حيزا مهما، ويخصص لها المشرع الدستوري العديد من المواد، فإن في بعض الدساتير الأخيرة على خلاف ذلك يتم التعامل معها بشح كبير.

وقد أوضحنا فيما سبق إلى أنه في الجزائر وخارج المادة (149) من الدستور لا نجد أي مادة أخرى تتطرق إلى الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، والإقتصار على هذه المادة يطرح مجموعة من النقائص (أولا)، كما أن عدم تحديد الدستور لشكل وإجراء الموافقة البرلمانية كما سبقت الإشارة إليه، يجعل في تحديد الطبيعة القانونية للموافقة البرلمانية على هذا النوع من المعاهدات الدولية أمر في غاية الصعوبة (ثانيا).

أولا: مجال محدد لتدخل البرلمان

إن محدودية دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية ذات الطابع المالي تظهر في مستويين، فمن جهة أولى هناك قلة المعاهدات الخاضعة للترخيص البرلماني (I)، ومن جهة ثانية فإن البرلمان لا يملك وسائل تمكنه من إلزام السلطة التنفيذية بإخضاع معاهدة ما تدخل ضمن إختصاصاته العضوية (II).

I- مجال الموافقة البرلمانية محصور ومعين.

مجال الموافقة البرلمانية محصور ومعين من الناحية الموضوعية (1)، ومن الناحية الشكلية (2).

1- من الناحية الموضوعية.

لقد حصرت المادة (149) من الدستور الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي قبل الإقدام على تصديقها من طرف رئيس الجمهورية على طائفة واحدة من هذه المعاهدات، وهي المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وتستمد الموافقة البرلمانية أساسها في هذا المجال مباشرة من سلطة التشريع في الميدان المالي، وبصيغة أخرى فإن ذلك هو نتيجة طبيعية لممارسة السلطة في مجال الميزانية عن طريق الترخيص في الإعتمادات السنوية وممارسة الرقابة عليها[2]، فقانون المالية السنوي يعتبر من المجالات الخصبة لتدخل البرلمان، حيث أن مبدأ الرخصة البرلمانية في المجال المالي يعد حجر الأساس فيما يخص المالية العمومية.

---

[1]- حبيب الرحمان غانس- جميلة قرينعي، مرجع سابق، ص 76-77.

[2]- **Abdelkbir fikri**, op.cit, p 105.

المادة (149) من الدستور مستمدة من نص المادة (53) من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ولو أن هذه الأخيرة أشمل من المادة (149) في الدستور الجزائري، حيث قصرت الموافقة على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات إضافية غير واردة في ميزانية الدولة دون غيرها، نجد أن المادة (53) من الدستور الفرنسي قد وسعت من لائحة المعاهدات ذات الطابع المالي الخاضعة للترخيص التشريعي، فالمادة (53) [1] نصت على أن:" ....والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة .... لا يمكن التصديق عليها أو قبولها إلا بقانون"، فالمادة (53) تدمج المعاهدات المرتبطة بمالية الدولة مباشرة في الحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة، وعليه فإنه وبالمقارنة بين نص المادتين نجد أن مجال المادة (53) – المعاهدات المرتبطة بمالية الدولة– أوسع من المادة (149) – المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة–.

2– من الناحية الشكلية

بالإضافة إلى تحديد مجال تدخل البرلمان في الموافقة على المعاهدات ذات الطابع المالي في نوع واحد، وهو المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية، تضمنت المادة (149) تحديدا شكليا، بحيث ربطت الموافقة البرلمانية بالمعاهدات في شكلها الرسمي، أي أن المعاهدات الرسمية التي تحتاج إلى تصديق هي وحدها الخاضعة للموافقة البرلمانية، وهذا مايستشف من خلال قراءتنا لمحتوى المادة (149) من الدستور " يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات...والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة .... بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة "، لكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو :هل يعني بالضرورة أن المعاهدات التي لا تحتاج إلى تصديق، وترتب نفقات إضافية غير واردة في ميزانية الدولة، ألا تخضع لنظام الموافقة البرلمانية؟، الإجابة تكون بنعم للأسباب التالية:

– إن القراءة الحرفية لنص المادة (149) من الدستور، وبالرجوع إلى الممارسة[2]، نجد إستبعادهما للموافقة البرلمانية، رغم تحميل ميزانية الدولة نفقات إضافية والتي تبقى حكرا على السلطة التنفيذية. إن كل معاهدة لا تحتاج إلى تصديق تكون مستبعدة من الموافقة البرلمانية.

– لا يوجد معيار محدد في إختيار المعاهدات التي تخضع للموافقة البرلمانية، فمجال تطبيق المادة (149) يبقى غير محدد من الناحية العملية، وذلك قصد التمييز بين المعاهدات التي تدخل ضمن إطار أحكام المادة (149) وغيرها من الإتفاقيات التي تبقى من إختصاص السلطة التنفيذية وحدها، يقول الأستاذ لعرابة في هذا الشأن: " أن الممارسة قد أعطت تعريفا ضيقا، إذ بغض النظر عن المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، نجد أن المعاهدات المعنية بنص المادة 123 من دستور 1989، وهو نفس نص المادة 131 في الدستور

[1] – تنص المادة 53 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على مايلي:" معاهدات السلام، ومعاهدات التجارة، والمعاهدات أو الإتفقات المتعلقة بالتنظيم الدولي، والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة، وتلك المعدلة للمقتضيات ذات الطبيعة التشريعية، أو المتعلقة بحالة الأشخاص، والمعاهدات المتعلقة بالتنازل أو التبادل أو ضم التراب، لا يمكن التصديق عليها أو قبولها إلا بقانون".

[2] – مثل إتفاق المقر بين الجزائر ومنظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة لإقامة ممثلية لها بالجزائر الموقع عليه بالجزائر في 31 جويلية لسنة 2001 والمصادق عليه في 20 أوت من نفس السنة السابق الذكر.

الحالي تنحصر في المعاهدات المتعددة الأطراف، وبالتالي لا يوجد معيار محدد في إختيار المعاهدات المتعددة الأطراف، وعليه لا يوجد معيار محدد في إختيار المعاهدات التي تخضع للموافقة البرلمانية"[(1)].

– إن مسألة تحديد المعاهدات التي تحتاج إلى تصديق رئيس الجمهورية، ومن ثم خضوعها للموافقة البرلمانية من عدمه تحتاج إلى توضيح، إذ تعد عمليا السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة للتمييز بين المعاهدات الخاضعة للتصديق وغيرها بناء على سلطتها التقديرية[(2)].

– في ظل التطورات السريعة للعلاقات الدولية المعاصرة وبإعتبار أن مراحل إبرام المعاهدات والتصديق عليها تتميز بطولها وبتعقيدات إجراءاتها، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم الإرتباط بالمعاهدات إلا بعد إنقضاء سنوات عديدة، ورغبة في تحقيق نوع من التبسيط والسرعة أنشأ على الصعيد الدولي نظام أطلق عليه إسم الإتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط[(3)]، ولا يتطلب هذا النوع من الإتفاقيات بالضرورة المرور بكافة المراحل المشار إليها، وإنما يتم الإتفاق بمجرد التوصل إلى صيغة محددة لمضمونه (شفاهة أو كتابة)، أي بدون حاجة إلى موافقة أو تدخل السلطات الداخلية في الدولة، الأمر الذي يعني أن الإتفاق يدخل حيز التنفيذ فورا ومن تاريخ توقيعه.

فالمقصود بالإتفاقيات ذات الشكل المبسط، هو كل الإتفاقيات المبرمة والتي لا تتعهد الدولة للإلتزام بها بضرورة التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها، إذ يكفي موافقة الدولة عليها وتوقيع من يمثلها[(4)] . وبناءا على ذلك، فإنه يكفي لرئيس الجمهورية من أجل تجاوز الموافقة البرلمانية المفروضة بالمادة (149) أن يعمد إلى إبرام ما يعرف بالمعاهدات ذات الشكل المبسط، والتي يكفي لتعبير الدولة عن رضاها النهائي الإلتزام بها إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة لها أو قبولها، ويعني ذلك أن المعاهدات التي تتطلب المصادقة عليها الحصول على الموافقة البرلمانية هي الإستثناء، والمبدأ العام هو ترتيب الإلتزام الدولي دون الحاجة للحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة.

نشير في الأخير أن المادة (149) من الدستور، تختلف إختلافا جوهريا عن المادة (53) من الدستور الفرنسي لعام 1958، إذ أن هذه الأخيرة تشترط الموافقة البرلمانية المسبقة سواء بشأن المعاهدات التي تحتاج إلى تصديق أو تلك التي توافق عليها السلطة الفرنسية، ولعل مرجع ذلك هو أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد نجح في تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، ونظام التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لتقرير ما يخدم الصالح العام، بخلاف المشرع الدستوري الجزائري الذي قصر الموافقة فقط على المعاهدات ذات الشكل الرسمي، وذلك من أجل تحقيق هدف واضح هو تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

II– وسائل تدخل البرلمان في مجال الموافقة مشروطة عديمة الأثر.

---

[1]– **Ahmed Laraba , op.cit, P73**

[2] – طبقا لنص المادة **91** الفقرة التاسعة من الدستور التي تنص: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها أياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية: ...... يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها ...."

[3] – نصت عليها المادة **11** من إتفقية فيينا لقانون المعاهدات .

[4] – أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، **1995–1996**، ص **103**.

إذا كانت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية مكلفة بإبرام المعاهدات الدولية، وصاحبة السلطة التقديرية في إعتبار أية إتفاقية ضمن الأنواع المنصوص عليها في المادة (149) من عدمه بما فيها الإتفاقيات ذات الطابع المالي، فإن التساؤل الذي يطرح حول فعالية الوسائل التي يمتلكها البرلمان لكي يحاط علما بوجود إتفاقية تدخل ضمن إختصاصه، وبالتالي تمكنه من ممارسة دوره الرقابي؟، أو بتعبير آخر دور لجنة الشؤون الخارجية على مستوى غرفتي البرلمان بالعلم بإتفاقية معنية بإجراء الموافقة (1)، ومدى تأثير فتح نقاش حول السياسة الخارجية على رئيس الجمهورية لإخضاع إتفاقية تدخل ضمن المادة (149) من الدستور لرقابته، نظرا للشروط الدستورية الواردة عليه وعدم إلزامية اللائحة التي قد تترتب عنه (2).

1- إخطار لجنة الشؤون الخارجية.

تتوفر كل من غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) على لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الخارجية في كلتا الغرفتين، تتشابهان من حي التسمية تقريبا - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية-، وتمارسان نفس الإختصاص فيما يخص الإتفاقيات والمعاهدات الدولية، حيث نجد أن المادة (27) من النظام الداخلي لمجلس الأمة تطابق بشكل كبير نص المادة (21) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في فقرتها الأولى، حيث تتناول المادتان المسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية، وبالاتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج.

فالنظام الداخلي لكل من الغرفتين يعطي صلاحيات واسعة للجنة المذكورة تسمح لها بالاطلاع على كل الإتفاقيات والمعاهدات الدولية، إضافة إلى ذلك فإن المادة (46) من نفس النظامين تجعل من نفس اللجان مكلفتين بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصاتهما، بشرط أن يتم إحالة نفس هذه المسائل إليها من رؤساء الغرفتين، فاللجنتين ليست لها صلاحية الإخطار الذاتي، وإنما تعمل بناء على إحالة من رؤساء الغرفتين، حيث تستعمل المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس الأمة عبارة "يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة ..."، في حين أن المادة (38) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تستعمل عبارة " يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة... "، دون أن توحي كلا العبارتين بالإلزام أو إجبارية الإحالة والتعجيل .

نستنتج أن اللجنتين المذكورتين بالرغم من كونهما دائمتين وذوات إختصاصات معتبرة، إلا أنها لا تستطيع مباشرتها إلا بإحالة من رئيسي الغرفتين، حتى ولو أحيطت علما بطريقة رسمية بوجود إتفاقية أو معاهدة تدخل في إختصاصاتها العضوية.

2- فتح نقاش حول السياسة الخارجية.

تنص المادة (148) على ما يلي " : يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الإقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية".

تتيح المادة (148) من الدستور المذكورة أعلاه للبرلمان إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للإطلاع على السياسة الإتفاقية للدولة، إلا أن هذه الأخيرة مقيدة بمجموعة من الشروط تجعله آلية معقدة وصعبة التحقيق، وإن تحققت فإنها لا تنتهي إلا بإصدار لائحة غير ملزمة.

من نص المادة (148) من الدستور فتح مناقشة حول السياسة الخارجية لا يمكن أن تكون إلا إذا صدرت بمبادرة من ثلاث شخصيات مذكورة على سبيل الحصر "رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين"، فالإختصاص محصور في ثلاث شخصيات، وبالتالي فإن الثلاثة يتمتعون بسلطة تقديرية للمبادرة بالطلب، بحكم أن فتح المناقشة إختياري وغير مشروط بظروف معينة أو حدود قانونية، وهو مايعني أنه لا يمكن للنواب أو أعضاء مجلس الأمة المبادرة بطلب فتح مناقشة مهما كان عددهم.

إضافة لذلك لم يحدد لا القانون العضوي 16-12 ولا النظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية إجراء هذه المناقشة، بإستثناء ماورد في المادة (148) من الدستور " ..... بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ..."، مما يفهم أن المناقشة حول السياسة الخارجية تتم في البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، إلا أنه لا يمكن أن يجتمع البرلمان بهذه الصورة إلا بناءا على إستدعاء من رئيس الجمهورية، دون تقييد أو توضيح هل هذا الإستدعاء إختصاص تقديري أم صلاحية محدودة .

وعليه إذا ماقرر رئيس إحدى الغرفتين فتح مناقشة حول السياسة الخارجية لا بد من توفر الإرادة الصريحة لرئيس الجمهورية لإستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، وبالتالي يعود الإختصاص حصريا لإرادة رئيس الجمهورية، بما يتنافى مع مضمون المادة (148) الفقرة الأولى من الدستور والتي تخول إضافة إلى رئيس الجمهورية رئيسي الغرفتين إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية.

إضافة إلى ما سبق فإن إجتماع البرلمان بغرفتيه يخضع إلى قواعد سير خاصة، بحيث يكون تكوين البرلمان خاصا، ورسميا، وإجراء " تشريعي "خاص يخرج عن الإطار العادي، وهذا الإجتماع لا يكون خاضعا للقواعد الداخلية لكل غرفة. بل إلى نظام داخلي خاص تقترحه لجنة مؤقتة.

حتى بعد إستدعاء البرلمان للإنعقاد بغرفتيه مجتمعتين برئاسة رئيس مجلس الأمة وتبني نظام داخلي خاص لهذا الإجتماع، يمكن أن تتوج هذه المناقشة بإصدار لائحة، حيث تنص المادة (148) الفقرة الثانية من الدستور:" يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الإقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لائحة يبلغها لرئيس الجمهورية" .

وبالتالي نتيجة المناقشة حول السياسة الخارجية تكون في شكل لائحة برلمانية، واللائحة تصرف برلماني يترتب عليها تبليغ موقف البرلمان ورأيه لرئيس الجمهورية، هذا الأخير غير ملزم بها ولا يترتب عنها توجيه نشاطه بسبب عدم التحديد المطلق من النصوص للقيمة القانونية التي تأخذها هذه اللائحة، فلا الدستور ولا القانون العضوي 16-12 حدد شروطها وأثارها القانونية، كما أن التشكيل الرسمي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، يجعل من الصعب تحقيق التوافق حول مضمون اللائحة بوجود الثلث الرئاسي لأعضاء مجلس الأمة الذي قد يعيق إصدار اللائحة والتي تتخذ بالأغلبية.

إذا فالبرلمان لا يمكنه إلزام رئيس الجمهورية على إخضاع المعاهدات الدولية التي تدخل في إختصاصه العضوي، ولا حتى التأثير عليه بصفة مباشرة عن طريق اللوائح التي تعتبر وسيلة إتصال بين البرلمان ورئيس الجمهورية، ولا ترقى إلى تشريع يحاول منع هذا الأخير من إبرام بعض المعاهدات المنصوص عليها في المادة (148) من الدستور، ويكون دائما مكبلا بالإجراءات والترتيبات المطبقة لفتح مناقشة السياسة الخارجية، وبذلك نستشف عدم الإختصاص الموضوعي للبرلمان في مجال إبرام المعاهدات بصفة عامة، ولها فقط أن تعطي موافقتها الشكلية إذا ما طلب منها في مجال محدد مسبقا من الدستور[1].

ثانيا: الطبيعة القانونية للموافقة البرلمانية

تحدد المادة (149) من الدستور المعاهدات الدولية التي تقتضي الموافقة البرلمانية قبل التصديق عليها، والموافقة البرلمانية الصريحة رخصة من البرلمان لرئيس الجمهورية لتأكيد إلتزام الدولة بإتفاقية ما.

قد رأينا أنا الدستور لم يتعرض إلى تكييف الموافقة البرلمانية شكلا وإجراءا، وأن النصوص القانونية المنظمة لعمل البرلمان – القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان– لم تحمل الكثير من الدقة وكلها تتسم بالنقص.

وبالرغم من عدم وجود أي معاهدة تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، فإن الممارسة التي لجأ إليها البرلمان للموافقة على العدد القليل من المعاهدات التي عرضت عليه طبقا لنص المادة (149) من الدستور، طبقت الإطار القانوني المحدد بالأنظمة الداخلية السابقة للمجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال تقديمها في صورة مشاريع قوانين.

إذا إعتبرنا أن القانون المتضمن الموافقة على إتفاقية دولية قانون من حيث الشكل (I)، فإنه من حيث موضوعه لا يحمل نفس خصائص القانون، بحيث لا تغير مواده مراكز قانونية، ولا يترتب عنها إلتزامات تؤدي إلى الجزاء في حال مخالفتها (II).

I– الموافقة البرلمانية قانون شكلي.

إذا كان تقديم المعاهدات الدولية يتم في شكل مشاريع قوانين كما سبقت الإشارة إليه، فماهي الخصائص التي تميز الموافقة البرلمانية عن القانون العادي؟.

1– غياب المبادرة البرلمانية.

بداية يجب الإشارة أن الدستور الجزائري ترك المبادرة للبرلمان بإقتراح القانون ماعدا فيما يخص قانون المالية والذي تحتكر السلطة التنفيذية المبادرة به، غير أن الموافقة البرلمانية المعبر عنها في شكل قانون تفتقر

1– تكفاريناس ولد علي، مرجع سابق، ص 44.

كذلك إلى المبادرة البرلمانية، فقانون الموافقة البرلمانية يبقى منفصلا عن المعاهدة، لأنه يوجد نصان مختلفان، نقصد بذلك نص الموافقة البرلمانية ونص المعاهدة، بحيث يظهر غياب المبادرة البرلمانية على مستوى المبادرة الأساسية كما على مستوى المبادرة في التعديل.

فالبرلمان لا يمتلك حق المبادرة بنص قانون الموافقة سواءا بإقتراح قانون أو تعديله، فنواب المجلس الشعبي الوطني لا يمكنهم المبادرة بإقتراح قانون يتضمن الموافقة على معاهدة ما، إذ بالرجوع إلى الأساس القانوني لهذا النص والذي لا أثر له في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بل يستمد سنده من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نجد أن هذا الأخير ينص في المادة (38) منه على " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان..... تقرر كل غرفة عقب إختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

نص (38) يحجب إمكانية تطبيق الإختصاص العام للمبادرة بالقوانين المذكور بنص المادة (136) من الدستور[1]، ويجعل من هذا الإختصاص حكرا على السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول، ويحجب أيضا إمكانية تقديم أي تعديل أو تغيير في النص بإعتبار أن الموافقة البرلمانية لا تتعلق بنص المعاهدة مباشرة، فالبرلمان لا يصوت على الأحكام المتضمنة بنص المعاهدة، مما يجعله مخيرا بين الموافقة عليها أو رفضها فحسب، ويبقى للسلطة التنفيذية حرية إبداء التحفظات على أحكام المعاهدة أو رفعها، أو حتى التنصل من أحكامها دون العودة إلى البرلمان، وهو مايطرح إشكالية الطبيعة التشريعية للموافقة البرلمانية، ومدى إلزامية الأخذ بها من طرف رئيس الجمهورية.

2- غياب عنصر الإلزام.

إن الطبيعة التشريعية للموافقة البرلمانية تثير مسألة أثرها القانوني، فعلى المستوى الداخلي ليس لها أثر تجاه المواطنين، فهي لا تتضمن الأمر بتنفيذ المعاهدة، ولا تلزم المواطنين بها، ولا ترتب جزاء على من يخالفها، فقانون الموافقة لا يرتب حقوقا أو إلتزامات، فهو لا يتعدى كونه إجراء يهدف إلى منح إذن بخصوص إجراء التصديق على المعاهدة، هاته الأخيرة التي لها أثار داخلية ولكنها متوقفة على التصديق والنشر، إذ هناك شرطان ضروريان لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي وهما التصديق والنشر في الجريدة الرسمية.

أما على المستوى الدولي فالموافقة البرلمانية لا تعتبر سوى عمل تشريعي بالمعنى الشكلي، فما هي إلا إجراء يرخص لرئيس الجمهورية التصديق على المعاهدة، فهي لا تتضمن آثار إلزامية للتنفيذ على المستوى الدولي، بمعنى أنها لا تلزم رئيس الجمهورية بالإلتزام دوليا عن طريق التصديق على المعاهدة.

---

[1]- تنص المادة (136) من الدستور على مايلي:" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضو في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه ".

فموافقة البرلمان ليست مرتبطة بالتنفيذ، فالتصديق يمكن أن لا يتخذ حتى بعد الموافقة البرلمانية، وإذا ما تم التصديق فسترتبط الجزائر نهائيا على الصعيد الدولي لأنه وحده ما يلزم الدولة، وفيما عدا رفض البرلمان الموافقة على المعاهدة الذي يعيق إختصاص رئيس الجمهورية بالتصديق فإن قانون الموافقة البرلمانية لا يرتب أية أثار قانونية وبالتالي فهو قانون شكلي.

II- الموافقة البرلمانية قانون غير موضوعي.

إذا كانت الموافقة البرلمانية تأخذ الشكل القانوني لمشروع قانون، فهل تعتبر قانونا من حيث الموضوع مثلما هي من حيث الشكل؟.

على مستوى الموضوع، يجب الإشارة إلى أن قانون الموافقة يبقى منفصل عن المعاهدة، أي يوجد نصين مختلفين، فالموضوع الذي يتناوله قانون الموافقة يتضمن مادتين وهو جد محدود، تبين المادة الأولى بأن المعاهدة تمت الموافقة عليها، وتنص المادة الثانية أن هذا القانون ينشر في الجريدة الرسمية، بحيث البرلمان لا يوافق على مضمون المعاهدة، وإنما هو إجراء دستوري يقوم به للوصول إلى مرحلة التصديق، فهو لا يشارك في مرحلة المفاوضات وإعداد موضوع الإتفاقية، ما يعني أن البرلمان لا يمكن له أن يشرع في هذا المجال[1].

إن الموافقة البرلمانية المتخذة في شكل قانون، لا تحمل أي صفة تقنينية من حيث الموضوع، بل المعاهدة هي التي تسن القواعد القانونية، فالسلطة التشريعية عند قيامها بالموافقة لا تمارس وظيفة سن القواعد القانونية.

المادة (149) من الدستور لا تستعمل مصطلح الإذن وإنما تستعمل مصطلح الموافقة، ولهذا الإستعمال مدلول سياسي لا تشريعي، فالأمر يتعلق بمنح كفالة الغرفتين لعمل رئاسي وليس إذن يسمح برقابة البرلمان لرئيس الجمهورية، لأنه منطقيا الجهاز المراقب يوجد في درجة أقل من الجهاز المراقب.

فقانون الموافقة قانون إذْنٍ و ليس تقنين، فهو لا يُنشئ قواعد قانونية ترتب التزاماتٍ، وقد أُخِذ هذا التمييز من الفقه الفرنسي، الذي يميز بين التقنين (أي القوانين المُنشِئة لقواعدٍ قانونية ملزمة تجاه المخاطبين بها مواطنين كانوا أم سلطات أخرى)، وقوانين الإذْن التي تمنح الموافقة للسلطة التنفيذية بصفة عامة ولرئيس الجمهورية بصفة خاصة في مجال المعاهدات لمباشرة بعض الأعمال المنصوص عليها دستوريا، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عبد المجيد جبار " الموافقة يكون لها فقط الصفة لإجراءٍ موجه لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي"[2].

ضف إلى ذلك أن الموافقة البرلمانية لا يمكن إعتبارها قانون من حيث الموضوع لأنه يمكن أن تبطل المعاهدة من دون الرجوع إلى البرلمان، عكس ماهو معمول به في إلغاء القوانين.

وبهذا نستنتج بأن الموافقة البرلمانية على المعاهدة تعتبر قانونا من حيث الشكل كون أنها تعطي رأيها الملزم حول المعاهدة، وتشكل جزءا من الحلقة التي تمر عليها المعاهدة قبل التصديق عليها وإدماجها في القانون

1- تكفاريناس ولد علي، مرجع سابق، ص 38.

2- **Abdelmadjid Djebbar, La Politique Conventionnelle De L'Algérie , O.P.U, Alger, 2000, p 278.**

الداخلي، ولا تعتبر قانونا من حيث الموضوع لأنه لا يمكن للبرلمان سن قواعد ملزمة لها آثار تنفيذية على مضمون المعاهدة ولا يمكنه حتى تعديلها أو إلغائها بعد دخولها حيز النفاذ(1).

المبحث الثاني

إختصاص السلطة التشريعية في المجال الجبائي

يقصد بالإختصاص البرلماني في المجال الجبائي ذلك المجال الذي تستطيع من خلاله السلطة التشريعية مباشرة صلاحياتها الدستورية والقانونية سواء تعلق الأمر بسن القوانين، أو مراقبة الحكومة، أو تقييم عملها في هذا المجال، والحديث عن الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي يدفعنا إلى طرح تساؤل أولي مفاده كيف حصل البرلمان على هذا الحق ؟ .

تاريخيا إكتسب البرلمان هذا الحق على إثر الصراع الطويل الذي دار بين الملوك وممثلي الشعب في أوروبا على وجه الخصوص في العصور الوسطى، إذ بعد أن كان الملوك يستحوذون على خزائن الدولة

1- تكفاريناس ولد علي، مرجع سابق، ص 39.

وماليتها ويجعلون الضريبة من شؤونهم الخاصة يفرضونها أو يرفعون من أسعارها كلما شدت بهم الحاجة إلى موارد مالية جديدة، كانت الشعوب تكافح وتثور في سبيل أن تنزع هذه السلطة من الملوك التي أثقلت كواهلهم بما لا ينوؤن عن حمله. فتبلور عن ذلك الصراع في إنتصار الشعوب في دول عدة أبرزها بريطانيا وفرنسا بأن جعل شؤون الضرائب بيد ممثلي الشعب أو السلطة التشريعية، بحيث لا تفرض الضرائب ولا تجبى إلا بقانون ولا يعفى منها إلا بقانون. ولكن ولما خشي أن هذه السلطة التي نالها البرلمان ربما يتنازل عنها أو يفوضها إلى السلطة التنفيذية في فترات ضعفه أو تواطئه مع الأخيرة. رأى القائمون على الثورة أنه لا سبيل لمنع ذلك سوى برفع قاعدة قانونية الضريبة من منزلة القواعد الإعتيادية إلى منزلة القواعد الدستورية السامية، فتحقق ذاك الأمر في فرنسا بعد ثورة 1789 في دستور 1791، علاوة عن تأصيله في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 والذي لم يزل نافذا ويعد ذو قيمة قانونية عند الكثير من الفقه أعلى من الدستور، أما في إنجلترا فإنه على الرغم من أن الدستور الأنجليزي هو دستور قائم على الأعراف والتقاليد غير المكتوبة، إلا أنه تقف إلى جانبه مجموعة من الوثائق الدستورية المكتوبة، والتي سطرت على إثر نجاح ثورات الشعب الأنجليزي في الوقوف بوجه جنوح الملوك إلى فرض الضرائب وجبايتها بدون مراعاة لقدرة الناس وقابليتهم على تحمل عبِئها، فكان العهد الاعظم (الماكنا كارتا) في 1215 ، ووثيقة الحقوق (1628)، وملتمس الحقوق (1688) من أبرز تلك الوثائق التي جعلت شؤون الضرائب بيد ممثلي الشعب الأصليين (مجلس العموم) وليس المعينين (مجلس اللوردات)، فضلا عن كل ذلك أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787، والذي يعد الوثيقة الدستورية المكتوبة الأولى في العصر الحديث وما زالت نافذة، لم يغفل التأسيس لحصر الشؤون الضريبية بالسلطة التشريعية، لا سيما وأن هذه الولايات قد إستقلت عن مملكة التاج البريطانية وكان أبرز دعوات الإستقلال هي المطالبة بعدم فرض الضرائب عليها بدون موافقة ممثلي تلك الولايات[1].

وعلى إثر ذلك أضحى مبدأ قانونية الضريبة من المبادئ الأساسية التي إستقرت في ضمير الأمم وشعوبها، بحيث لم يكد يغفل أي دستور لدولة ديمقراطية بحق من النص عليه، فضلا عن الدول المستقلة حديثا ومنها الدساتير الجزائرية المتعاقبة وآخرها الدستور النافذ لسنة 2016، الذي نص على ذلك في المادة (78) الفقرة الثالثة منه بقوله " لا يجوز أن تُحدَث أيّة ضريبة إلاّ بمقتضى القانون" .

إنطلاقا من ذلك الضريبة لا تفرض ولا تلغى إلا بقانون، والقانون الضريبي يشبه بهذا المضمار القانون الجنائي، فكما أنه لا توجد جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، فانه لا تفرض ضريبة ولا تلغى إلا بنص في القانون[2].

---

[1]– عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2003، ص 20–27.

[2]– منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، مصر، 2004 ، ص 108– 109.

وعليه إذا سلمنا بالنص الدستوري الي يجعل من الضريبة مقترنة بالجهاز التشريعي، وأن السلطة التشريعية هي المؤسسة التي تمثل الأمة في الشأن الجبائي وتوجيهه، فإننا نتساءل عن أساس هذا التدخل (المطلب الأول)، ومن جانب آخر فإن دراسة موضوع السلطة الضريبية التي يمثلها البرلمان من الناحية القانونية تجعلنا نطلع على مضون تدخل السلطة التشريعية في المجال الجبائي وأبعاده (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أسس الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي.

تناول بالدراسة من خلال هذا المطلب أسس الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي، أي السند القانوني الذي تستند عليه السلطة التتشريعية للتدخل في هذا المجال، أو بمعنى آخر مختلف النصوص الدستورية والقانونية التي تؤطر لعمل السلطة التتشريعية في المجال الجبائي. فكما هو معلوم يعتبر الدستور القانون الأسمى والأساسي للدولة، حيث يحدد القواعد والمبادئ الدستورية التي يجب على السلطات العامة للدولة إحترامها، كما يبين ويحدد إختصاصات هذه السلطات، ومن بين هذه الإختصاصات الإختصاص المحدد للبرلمان في الميدان الجبائي (الفرع الأول)، وإلى جانب الدستور نجد مجموعة من القوانين تشكل الأسس الرئيسية لتدخل البرلمان في الميدان الجبائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأسس الدستورية

تمنح النصوص الدستورية سلطة أساسية للبرلمان في المجال الجبائي، حيث جاء في الدستور مجموعة من المواد تحدد إختصاصات ونطاق السلطة التشريعية في هذا المجال، أهمها نص المادتين (78) الفقرة الثالثة من الدستور والتي تجعل الضريبة مجالا من المجالات التشريعية الخصبة للبرلمان من خلال تجسيدها لمبدأ قانونية الضريبة (أولا)، والمادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور التي تحدد نطاق الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي، والذي يمتد ليشمل بالإضافة لجميع الضراب، جميع الرسوم وجميع المساهمات التي يدفعها المواطنين إلى خزينة الدولة (ثانيا).

أولا: مبدأ قانونية الضريبة.

تنص المادة (78) الفقرة الثالثة من الدستور على مايلي:" .... لا يجوز أن تُحدَث أيّة ضريبة إلاّ بمقتضى القانون ....".

المادة (78) من الدستور تجعل البرلمان صاحب الإختصاص الحصري في مجال التشريع الضريبي بإعتباره ممثل الأمة والساهر على إحترام الحقوق الأساسية عن طريق تجسيدها لمبدأ قانونية الضريبة، فما هو مدلول المبدأ (I)، وماهي تطبيقاته في الدساتير الجزائرية (II).

I- مدلول مبدأ قانونية الضريبة.

يحظى مبدأ قانونية الضريبة بأهمية كبرى كونه الضمانة الأهم لعدم تجاوز السلطة التنفيذية على الإختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية فيما يتعلق بشؤون الضرائب، لذا سنحاول تفصيل أحكامه في عنصرين، نتحدث في الأول عن التعريف العام للمبدأ (1)، وفي الثاني عن كيفية نشأة المبدأ (2).

1- تعريف مبدأ قانونية الضريبة.

لم تتطرق التشريعات الضريبية إلى بيان المقصود بمبدأ قانونية الضريبة، الأمر الذي يستدعينا الرجوع إلى الفقه الضريبي لبيان المقصود به، فتعريف هذا المبدأ ينحصر في فكرة مفادها أن الضريبة هي مسألة قانونية صرفة، بمعنى أن إنشاء الضرائب، تعديلها، أو إلغائها يكون بموجب نص قانوني تقره السلطة التشريعية، وهي من الإختصاصات الأصيلة لهذه السلطة[1]، فمبدأ قانونية الضريبة يعني سيادة حكم القانون في شؤون الضرائب، بحيث لا يفرض عبؤها، ولا تعدل أحكامها، ولا تجبى حصيلتها، ولا يعفى أحد من أدائها، إلا بموجب قانون صادر عن البرلمان بإعتباره ممثلا لإرادة الشعب[2].

من خلال تعريف مبدأ قانونية الضريبة يتضح لنا أن هذا المبدأ يتكون من مجموعة من العناصر أو ما يسمى بعناصر قانونية الضريبة، والمتمثلة في فرض، تعديل، جباية الضريبة، والإعفاء منها، والتي غالبا ما يحددها المشرع في صلب الوثيقة الدستورية من أجل توفير حماية وضمانة أساسية للمكلفين، حيث لا يمكن إصدار أي قرار من السلطة التنفيذية يتضمن فرض ضريبة، أو تعديلها، أو جبايتها، أو الإعفاء منه، كون هذه الأسس من إختصاص السلطة التشريعية، ولا يمكن مباشرتها من قبل السلطة التنفيذية إلا إستثناء وفي نطاق ضيق.

فمبدأ قانونية الضريبة يعد مبدأ دستوري تلتزم به السلطتين التشريعية والتنفيذية عند مباشرة إصدار أو تنفيذ الأعمال الضريبية، إذ لا تكتسب هذه الأعمال شرعيتها إلا بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، والتي تختص دون غيرها في إصدار وتنظيم الأوضاع الضريبية دون أن يترك لها الحق في التنازل عن هذا الإختصاص للسلطة التنفيذية، التي لا يترك لها أي سلطة تقديرية في مجال فرض الضريبة أو الإعفاء منها، وبالتالي فإن النص التشريعي الذي يخول السلطة التنفيذية سلطة فرض الضرائب أو الإعفاء منها يكون مخالفا للدستور، فالفقه[3] إستقر على إختصاص السلطة التشريعية وحدها في تشريع القوانين الضريبية، وحصر

---

[1]- عيسى قسايسية، المركز القانوني للمكلف بالضريبة والضمانات الممنوحة له، أطروحة دكتوراه ، جامعة بومرداس، **2019-2020**، ص **263**.

[2]- عثمان سلمان غيلان، مرجع سابق، ص 7-8.

[3]- بالإضافة إلى الفقه ذهب القضاء الدستوري في نفس التوجه بجعل إختصاص السلطة التشريعية وحدها في تشريع القوانين الضريبية، وحصر نطاق السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ التشريعات الضريبية، بما يضمن عدم التعديل، أو التعطيل، أو الاعفاء منها، وإلا أصبحت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية. في هذا الصدد ذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأحد أحكامها إلى القول أن السلطة التشريعية هي (التي تقبض بيدها زمام الضريبة العامة، إذ تتولى بنفسها تنظيم أوضاعها بقانون يصدر عنها، متضمنا تحديد نطاقها وعلى الأخص تحديد وعائها، وأسس تقديرها، وبيان مبلغها، والملتزمين أصلا بأدائها، والمسؤولين عنها، وقواعد ربطها وكيفية أدائها .....".

ذو الفقار علي رسن الساعد، الضمانات الدستورية الضريبية المقيدة لإختصاص القضاء بموجب دستور **2005**، مجلة المفتش العام، إصدارات وزارة الداخلية العراقية، المجلد **1**، العدد **20**، **2017**، ص **13**.

نطاق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ التشريعات الضريبية، بما يضمن عدم التعديل أو التعطيل أو الإعفاء منها وإلا أصبحت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية.

2- نشأة مبدأ قانونية الضريبة.

نشأ مبدأ قانونية الضريبة وفق مرحلتين مرحلة سياسية، حيث كان لهذا المبدأ نشأة سياسية في البداية، إذ إرتبطت الحرية السياسية بالضريبة، وبات راسخا في الأذهان أنه لا حرية سياسية لشعوب تنشأ فيهم الضريبة بدون ممثليهم في المجالس النيابية، وهو ما يعرف بمبدأ " لا ضريبة من دون رضا المكلفين بها في البرلمان" مثلما كان عليه الأمر في إنجلتر وفرنسا كما سبقت الإشارة إليه، وأخرى قانونية وهو ما يعرف بمبدأ " لا ضريبة ولا رسم من دون قانون"، حيث تقوم قاعدة قانونية الضريبة على مبدأ أساسي من مبادئ القانون العام، والقائل بأن إنشاء الضرائب خاصية من خصائص السيادة، وهو مبدأ قال به الفيلسوف " جان بودان"، حيث يرى بأن أولى خصائص السيادة وأبرزها هي سلطة سن القوانين، والضريبة لا تفرض إلا بقانون، وصاحب السلطة والسيادة يتمتع بسلطة مطلقة على نحو ماله في سن القوانين، وبذلك فلا يقتضي إنشاء الضريبة منه الحصول على رضا أنداده أو رعاياه أي رضا الممولين بذاتهم أو عن طريق ممثليهم[1].

ومنذ عهد هذا الفيلسوف أصبح حق إنشاء الضرائب يقتضي تشريعا يتمتع بما يتمتع به التشريع أصلا من خصائص، أبرزها تلك الخاصية التي تظهره على غيره من قواعد السلوك الإجتماعي ألا وهي خاصية الإكراه، كما صار تقريرها من حق صاحب سلطة التشريع مجلسا أم فردا إستنادا إلى حقه في سن القوانين لا إلى المبدأ السياسي القديم " مبدأ رضا المكلفين بالضريبة"، حيث إنكمش هذا المبدأ السياسي الذي إزدهر في العصر الوسيط وضعف شيئا فشيئا منذ أوائل العصر الحديث، وتحول هذا المبدأ وأصبحت القاعدة في شأن إنشاء الضرائب هي لا ضريبة من غير قانون[2].

كما أن جميع الدساتير الديمقراطية الحديثة إستقرت عند هذا التعبير، فالدساتير تنص بصدد الضرائب على عدم جواز إنشائها أو إلغائها إلا بقانون، ودون أن تشير إلى رد الأمر إلى مبدأ رضا المكلفين بالضريبة.

II- مبدأ قانونية الضريبة في الدساتير الجزائرية.

عمدت أغلب الدساتير الحديثة في العالم ومنها الدستور الجزائري على النص على هذا المبدأ، وهو الأمر الذي رفعه إلى مصاف المبادئ الدستورية شكلا وموضوعا، فهو يعد من الناحية الشكلية مبدأ دستوريا لكونه مدرجا في صلب الدستور، ويعد كذلك من الناحية الموضوعية لأنه يتعلق بإختصاص حصري للسلطة التشريعية، وبالتالي فقد أضحى من المبادئ التي تنظم جانبا من العلاقة بين سلطات الدولة، بالإضافة إلى كونه أهم المبادئ التي تحكم العلاقة بين السلطات العمومية والمكلفين بالضريبة. وفيما يتعلق بموقف النظام الدستوري في الجزائر من مبدأ قانونية الضريبة، نجد أن هذا المبدأ لاقى رواجا كبيرا وصدى واسعا في مختلف النظم

[1]- عيسى قسايسية، مرجع سابق، ص 263- 268.

[2]- عيسى قسايسية، مرجع نفسه، ص 268.

الدستورية المتعاقبة التي تبنت هذا المبدأ، ونصت عليه في صلب وثائقها لما يجسده من ضمانة أساسية لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة .

1- تطور مبدأ قانونية الضريبة في الدساتير الجزائرية.

عمل المشرع الدستوري الجزائري على وضع مبدأ قانونية الضريبة في قالب المشروعية الدستورية، من خلال النص عليه صراحة في الوثيقة الدستورية، من أجل إعطائه طابعا دستوريا من الناحيتين الشكلية والموضوعية، بحيث يصبح ضمانة أساسية للمكلفين في مواجهة تعسف الإدارة الضريبية إذا ما حاولت إستغلال سلطاتها بفرض ضرائب، أو تعديلها، أو الإعفاء منها، عندها تصدم بقاعدة دستورية أمرة فتصبح أعمالها باطلة من الناحية القانونية وجديرة بالإلغاء[1]، وتطبيقا لذلك نص المشرع الدستوري الجزائري صراحة على مبدأ قانونية الضريبة لأول مرة بمقتضى المادة (61) من دستور 1989، وإحتفظ بنفس المادة وبنفس الصياغة في دستور 1996 من خلال المادة (64) والدستور الحالي بموجب المادة (78) الفقرة الثالثة من الدستور التي تنص على مايلي:" .... لا يجوز أن تُحدَث أيّة ضريبة إلاّ بمقتضى القانون ...."، وهذا خلافا لدستور 1963 حيث لا نجد أي آثر لهذا المبدأ، ودستور 1976 الذي لم ينص صراحة عليه بالرغم من نص المشرع الدستوري بموجب المادة (78) منه على المبادئ الأخرى التي تحكم الضريبة على غرار مبدأ المساواة أمام الضريبة، مبدأ المقدرة التكليفية في فرض الضريبة، ومبدأ عدم إحداث الضريبة بأثر رجعي[2]، وإسناد إحداث الضرائب للمجلس الشعبي الوطني بموجب الفقرة 17 من المادة (150) من الدستور.

2- عناصر مبدأ قانونية الضريبة في الدستور الجزائري.

كما سبقت الإشارة إليه يتكون مبدأ قانونية الضريبة من مجموعة من العناصر أو ما يسمى بعناصر قانونية الضريبة والمتمثلة في فرض، تعديل، جباية الضريبة، والإعفاء منها، والتي غالبا ما يحددها المشرع في صلب الوثيقة الدستورية، إلا أن الملاحظ من خلال المادة (78) الفقرة الثالثة من الدستور أن المشرع الدستوري الجزائري حصر مجال تطبيق هذا المبدأ في إنشاء وإحداث الضرائب دون أن يتطرق إلى عناصر قانونية الضريبة الأخرى، إلا أن مجال تطبيق هذا المبدأ يمتد ليشمل بالإضافة إلى فرض الضريبة تعديلها وجبايتها وكذا الإعفاء منها، وهذا حتى ولو لم يكن ثمة نص صريح في الدستور على ذلك، وهذا لأنه يكفي أن ينص المشرع الدستوري الجزائري كما هو مبين أعلاه، على أنه لا يجوز إحداث أية ضريبة إلى بمقتضى القانون، حتى يسري ذلك أيضا على تعديلها والإعفاء منها تطبيقا لمبدأ توازي الأشكال[3].

وبالرغم من أن المشرع الدستوري وضع الخيوط الأساسية المتعلقة بالضريبة سواء فرضها، أو تعديلها، أو جبايتها، أو الإعفاء منها بيد السلطة التشريعية، فإن ذلك لا يعني سلب كل دور يمكن أن تقوم به السلطة

1- .عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، العدالة الضريبية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015 ، ص 21.

2- تنص المادة 78 من دستور 1976 على مايلي:"كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة. وعلى كل واحد أن يساهم ، حسب إمكانياته، وفي إطار القانون ، في النفقات العمومية ، لسد الحاجيات الإجتماعية للشعب ولتنمية البلاد والحفاظ على أمنها.

لا يجوز إحداث أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أي حق بأثر رجعي".

3- عادل ذوادي، الضمانات الدستورية الممنوحة للمكلفين بالضريبة في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة باتنة 1، 2016-2017، ص 22.

التنفيذية في هذا المجال، بل تقوم بالكثير من المهام المتعلقة بالشؤون الضريبية مثل إختصاصها بإقتراح القوانين الضريبية، وإختصاصها بإعداد مشاريع القوانين الضريبية.

فيما يخص إقتراح القوانين الضريبية[1] فإن ذلك لا يمنع من ولوج السلطة التنفيذية ميدان إقتراح القوانين لاسيما تلك المتعلقة بالشؤون الضريبية، على أساس أن الإقتراح يدخل ضمن إختصاصها المحدد دستوريا والمنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (136) من الدستور، وأن الاقتراح يأتي في مرحلة سابقة لإعداد مشروع القانون، على أساس أن هذه الفكرة التي تعبر عن مضمون الإقتراح لا تستقيم في سلسلة المراحل التشريعية إلا بعد وضعها في صيغة مشروع تعده السلطة التنفيذية طبقا لإختصاصاتها الدستورية.

أما إعداد مشاريع القوانين الضريبية والتي تعتبر من المهام الأساسية التي توكل للسلطة التنفيذية، فإن مشروع القانون الضريبي لا يرى النور ما لم يوافق عليه البرلمان بغرفتيه، ولذلك لا إشكالية في أن يتناول هذا المشروع بالتنظيم أي مسألة من المسائل الضريبية سواء تعلقت هذه بعناصر قانونية الضريبية أم غيرها، لأنها لا تكون هذه المسائل قابلة للتنفيذ ما لم يقرها صاحب الإختصاص الأصيل بالتشريع وهو البرلمان بغرفتيه.

ثانيا: نطاق الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي.

تنص المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور على مايلي:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذا في المجالات الأتية: ...... إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها ...."[2].

المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور تحدد نطاق الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي، وتبين بوضوح أن البرلمان هو صاحب الإختصاص العام في المجال الجبائي، وأن سلطة البرلمان الجبائية تمتد لتشمل جميع الضرائب (I)، والرسوم (II)، وجميع المساهمات التي يدفعها المواطنين إلى خزينة الدولة.

I- سلطة البرلمان الجبائية بالنسبة للضرائب.

الضريبة هي عمل قانوني سيادي صادر بالإرادة المنفردة للدولة، يكون بموجبه ذوي المقدرة التكليفية الخاضعين لها ملزمين بأداء مبلغ محدد من النقود بصفة نهائية ودون مقابل للخزينة العمومية من أجل تمويل التكاليف العمومية[3]. وإستنادا للنص الدستوري يمكن القول بأن سلطة البرلمان الجبائية بالنسبة للضرائب تشمل فرض جميع الضرائب (1)، بالإضافة إلى تعيين الضريبة تعيينا نافيا للجهالة، لاسيما بالنسبة لوعائها ونسبها (2).

---

[1]- يراد بالاقتراح الضريبي هو إبداء فكرة متعلقة بالشؤون الضريبية تتضمن الرغبة في إنشاء قواعد ضريبية جديدة، أو تعديل قواعد ضريبية قائمة، أو إلغائها سواء مست هذه القواعد القوانين الضريبية السارية المفعول، أو أحكام متعلقة بقوانين أخرى إنطوت على أحكام ضريبية مثل قوانين الإستثمار والتي تحتوي على قواعد ضريبية مختلفة.

رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الإختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، مجلة دراسات قانونية، جامعة الفلوجة العراق، العدد 42، 2018، ص 30.

[2]- المادة 151 من دستور 1976، المادة 115 من دستور 1989، المادة 140 من دستور 1996.

[3]- عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 15.

1- جميع أنواع الضرائب.

يمثل فرض الضريبة الهرم الأساسي الذي تقوم عليه الضريبة، وهو الذي يبث فيها روح الحياة، وعلى ضوئه يمكن أن تتوالى إلى الوجود العناصر الأخرى المرتبطة بمبدأ قانونية الضريبة، وهي الإعفاء من الضريبة وتعديلها وإلغائها وجبايتها، فبدون الأولى لا تكون لهذه العناصر وجود أو إعمال، والمشرع الدستوري درج في التعبير عن عنصر فرض الضريبة بإستعمال مصطلح " إحداث الضرائب" في نص المادتين (78) و(140) من الدستور[1]، ويقصد بفرض الضريبة إنشاء إلتزام أو عبئ مالي تحت مسمى ضريبة أو ما يحمل طبيعتها، على عاتق شخص معين إزاء نشاط معين يمارسه أو عمل يزاوله، وسواء كان هذا الأمر متولدا نتيجة إنفاق الدخل أم رأس المال، أم إستهلاكه، أم تداوله، أم الحصول عليه[2]. طبقا لنص المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور فإن إختصاص المشرع بفرض الضرائب يمتد ليشمل جميع أنواع الضرائب، وذلك لأن مصطلح الضرائب الوارد في المادة أعلاه قد جاء عاما، الأمر الذي يجعل من إختصاص المشرع الجزائري يمتد إلى فرض جميع الضرائب أيّا كانت طبيعتها عامة أو محلية، وهذا على خلاف بعض الدساتير العربية، كالدستور المصري لسنة 2014 مثلا الذي نصت مادته (38) في فقرتها الثانية على أنه: " لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغائها، إلا بقانون"، وعليه فالمشرع المصري لا يحتكر إلا إختصاص فرض الضرائب العامة، بينما إختصاص فرض الضرائب المحلية فهو ليس حكرا عليه، إذ يمكن بمفهوم المخالفة لنص الفقرة للسلطة اللائحية أن تتدخل إلى جانب القانون في فرضها، في حين أن ذلك لم يكن جائزا في دستور 1923[3].

2- وعاء الضريبة ونسبها .

من خلال ما ورد في نص المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور، يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد خول المشرع بالإضافة إلى فرض الضريبة تحديد وعائها(أساسها)، وتحديد نسبها (مبلغها).

يراد بوعاء الضريبة محل الخضوع لها سواء كان هذا المحل شخصا بالنسبة لضريبة الأشخاص، أم مالا بالنسبة لضريبة الأموال[4]، وفي تحديده للوعاء الذي تجبى منه الضريبة يمر المشرع بثلاث مراحل هي[5]:

- **مرحلة إختيار المادة الخاضعة للضريبة:** تتمثل هذه المرحلة في قيام المشرع وفقا لما يتمتع به من سلطة تقديرية بالإختيار والمفاضلة بين مجموعة من الأسس التي يمكن أن يتخذ من أحدها أو أكثر وعاء

1- خلافا مثلا المشرع العراقي لم يقف عند مصطلح معين للتعبير عن فرض الضريبة بل إستخدام مصطلحات عدة للتعبير عن مراد المشرع ومقصده مثل مصطلح فرض الضريبة، مصطلح تقدير الضريبة، مصطلح إستيفاء الضريبة.

2- رائد ناجي أحمد، مرجع سابق، ص 04.

3- هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه ، جامعة المنوفية، مصر، 1997.

4- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، وعاء ضريبة الدخل في التشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008. ص 21-22، ص 27-31.

5- محمد محمد عبد اللطيف، الضمانات الدستورية في المجال الضريبي، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1999، ص 17.

للضريبة، ويتم هذا الإختيار بالتحديد بين كل من الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال، الضريبة الوحيدة والضريبة المتعددة، الضريبة الموحدة (الضريبة عل الدخل الإجمالي) والضريبة النوعية.

– **مرحلة تحديد المادة الخاضعة للضريبة:** وفي هذه المرحلة يعمل المشرع على تحديد كامل الأوصاف والشروط الواجب توافرها في المادة المختارة من قبل حتى يمكن فعلا إعتبارها صالحة قانونا لإخضاعها لإقتطاع الضريبي ويشمل هذا التحديد كل من:

– الواقعة المنشئة للضريبة: وهي المناسبة التي بتحققها يكون المال الذي يمثل الوعاء خاضعا للضريبة[1]، ويكاد ينعقد الإجماع فقها وقضاء على أن دين الضريبة لا يتحدد إلا بتحقق الواقعة المنشئة بها وليس قبل أو بعد ذلك.

– المكلف بالضريبة: هو الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يعنيه القانون بدفع الضريبة، والذي يكون عليه واجب الإلتزام بالمساهمة في الأعباء العامة التي تتحملها الدولة[2]، وقد عبر عن ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي بشكل صريح في قراره الصادر في 08 فيفري 1991 بالقول " إن تحديد المكلفين بالضريبة يتبع تحديد وعائها "[3].

– مكان فرض الضريبة: ويراد به النطاق المكاني الذي يعتد به أساسا لفرض الضريبة، وينفرد المشرع وحده بتحديد مكان فرض الضريبة، وقد يربط هذا المكان بموطن المال الذي إختاره للخضوع للضريبة أي وعاء الضريبة، أو بالشخص الذي يعود إليه وهذا بالتأكيد ينصرف إلى ضريبة الأموال، أما إذا كانت ضريبة أشخاص فإن مكان فرض الضريبة يرتبط بتواجد الشخص في الدولة أو في جزء من إقليمها الذي يخضع بسبب تواجده فيه للضريبة[4].

– زمان فرض الضريبة: يراد بزمان فرض الضريبة الوقت الذي تعد فيه الضريبة سارية إزاء النشاط أو التصرف أو الدخل الذي أخضعه المشرع للضريبة، والراجح أنه يرتبط بالواقعة المنشئة للضريبة على أساس أن دين الضريبة يولد بتحقق هذه الواقعة، كما أن المركز الضريبي المتحقق للمكلف مرتبط بها أيضا[5].

– **مرحلة تقدير المادة الخاضعة للضريبة:** بعد إختيار وتحديد المادة الخاضعة للضريبة يقوم المشرع بتحديد الطرق التي يتم وفقا لها تقدير قيمة المادة، وتحديد متى وكيف تطبق كل طريقة منها على حدى .

بالإضافة إلى تحديد وعاء الضريبة وإستنادا للنص الدستوري يتولى المشرع لوحده تحديد مبلغ الضريبة أو نسبها بالطريقة التي يرها تحقق الأهداف المرجوة من إحداث الضريبة، ويقصد بمبلغ (سعر) الضريبة النسبة

---

[1]– طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي،طبعة منقحة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009، ص 144.

[2]– رابح رتيب ، الممول و الادارة الضريبية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 10.

[3]– محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 23

[4]– رائد ناجي أحمد، مرجع سابق، ص 13.

[5]– رائد ناجي أحمد، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقاته في العراق، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت (العراق)، العدد الثاني، السنة الأولى، 2009، ص 15–17.

التي تؤخذ كضريبة من المال الخاضع لها، ويعد تحديد هذا السعر من المسائل التي يختص بها المشرع وحده إستنادا إلى مبدأ قانونية الضريبة[1].

II- سلطة البرلمان الجبائية بالنسبة للرسوم.

في ظل غياب تعريف تشريعي للرسم، يكاد يجمع الفقهاء في علم المالية والقانون على تعاريف متشابهة للرسم، فقد عرفه البعض على أنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام جبراً مقابل إنتفاعه بخدمة معينة تؤديها له، يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام[2]، كما عرفه البعض الآخر على أنه مبلغ من النقود يدفعه الشخص جبرًا إلى الدولة أو أحد مرافقها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب هذا المرفق أو الهيئة العامة[3].

طبقا لنص المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور فإن أسلوب إنشاء أو إحداث الرسوم أو فرضها يكون بقانون يصدر عن البرلمان، وأن إختصاص المشرع يمتد ليشمل جميع أنواع الرسوم كما هو الحال بالنسبة للضرائب، وذلك لأن مصطلح الرسوم الوارد في المادة أعلاه قد جاء عاما، الأمر الذي يجعل من إختصاص المشرع الجزائري يمتد إلى فرض جميع الرسوم أيّا كان نوعها جبائية أو شبه جبائية، كما يمتد إختصاص المشرع بتحديد نسبة الرسم وهو مانصت عليه صراحة المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور على أن تحديد نسبة الرسم يكون بموجب تشريع يضعه البرلمان، فالمشرع الدستوري فصل صراحة في تحديد نسبة الرسم ويكون ذلك بموجب قانون، فالنص على أساس فرض الرسوم وتحديدها يكون في متن القانون، ويكون ذلك بتحديد مبلغ الرسم في مقابل الموضوع الخاضع للرسم، ويترتب على هذه الآلية ضرورة إلتزام السلطة التنفيذية بما يحدده نص القانون، وإن فرض أو تحديد رسوم أعلى من ذلك يشكل مخالفة قانونية[4].

لكن الملاحظ على نص المادة (140) الفقرة الثانية عشر من الدستور أنها جسدت مبدأ قانونية الرسم، والذي يعني سيادة القانون فيما يتعلق بالرسم، أي إضطلاع السلطة التشريعية بسن القوانين المتعلقة بالرسوم ووفقاً لما يقضي به الدستور، بمعنى آخر أن تستند هذه الفريضة إلى قانون صادر عن السلطة التشريعية بوصفها ممثلة الشعب، وهي صاحبة الإختصاص الأصيل في سن القوانين كافة ومنها القوانين المالية، ويترتب على فرض الرسم بقانون نتيجة منطقية تتجسد في أن إلغاء الرسم، أو تعديله، أو الإعفاء منه ينبغي أن يستند إلى قانون أيضا. لكن المشرع الدستوري حصر مجال تطبيق هذا المبدأ في إنشاء وإحداث الرسوم دون أن يتطرق إلى عناصر قانونية الرسم الأخرى، إلا أن مجال تطبيق هذا المبدأ يمتد ليشمل بالإضافة إلى فرض الرسم ما يتبع ذلك من تعديل أو إلغاء للرسم أو إعفاء منه أو حتى ما يتعلق بتحصيله، فالجهة التي يناط بها

[1] – رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الإختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، مرجع سابق. ص 17.

[2] – محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، سوريا، 1989-1990، ص140 .

[3] – أعاد محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون دار نشر، عمان، 1998 ، ص 64.

[4] – معين البرغوثي، المفهوم القانوني للرسم (تحليل للمبادىء الدستورية والسياسات التشريعية، سلسلة تقارير قانونية (39)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005، ص 42.

فرض الرسم هي التي تتولى فيما بعد التعديل، أو الإلغاء، أو تحديد طريقة تحصيله، أو تقرير الإعفاء منه، اللهم إلا إذا أناط القانون هذه الصلاحية بجهة أخرى تمارسها وفقاً لما يقضي به القانون.

الفرع الثاني

الأسس القانونية.

إلى جانب القواعد الدستورية التي تحدد إختصاص البرلمان في المجال الجبائي، نجد نصوص قانونية إهتمت بنفس الحقل، أهمها القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم حيث جسد هذا القانون نفس المبدأ - الإختصاص العام للبرلمان بالمجال الجبائي- في المواد (12)، (13)، (15)، وعليه يمكن إجمال الأحكام القانونية الواردة في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم بخصوص موضوع سلطة البرلمان الجبائية بما يلي:

أولا: إختصاص المشرع بوضع القواعد الخاصة بالضرائب.

تنص المادة (13) من القانون 84-17 على مايلي:" فضلا عن القوانين المتخذة في المجال الجبائي ...... يمكن لقوانين المالية دون سواها النص على الأحكام المتعلقة بوعاء ونسب وكيفيات تحصيل مختلف أنواع الضرائب وكذا بالإعفاء الجبائي".

طبقا لنص المادة (13) فإنه يرجع الإختصاص في وضع القواعد الخاصة بالضرائب للسلطة التشريعية من خلال المناقشة والتصويت على قانون المالية الذي يختص بتنظيم أغلب الأمور الجبائية، فالضرائب غالبا ما تحدد، أو تعدل، أو تغير أسعارها، أو يتقرر الإعفاء منها، أو الزيادة فيها عند إصدار قانون المالية، وعليه فإختصاص المشرع بوضع القواعد الخاصة بالضرائب يمتد ليشمل طبقا للمادة (13) القواعد الخاصة بالوعاء والسعر وطرق التحصيل، والقواعد الخاصة بالإعفاء.

وإعتبارا أن وعاء وسعر الضريبة تم تناولهما سابقا، سنخصص هذا العنصر لتناول القواعد الخاصة بطرق التحصيل (I)، والقواعد الخاصة بالإعفاء (II).

I- القواعد الخاصة بطرق التحصيل.

تجدر الملاحظة في البداية أن المشرع إستعمل في القانون 84—17 للتعبير عن عنصر جباية الضريبة مصطلح تحصيل الضريبة، وقد أناط المشرع بموجب المادة (13) من ذات القانون أمر تحديد النظام القانوني لجباية الضريبة بالسلطة التشريعية، وعليه وللوقوف على دقائق هذا الموضوع سنوضح في البداية مفهوم جباية الضريبة (1)، في حين سنعرج في العنصر الثاني إلى بيان المعالم الأساسية لجباية الضريبة والتي تحدد نطاق إختصاص السلطة التشريعية في هذا المجال (2).

1- مفهوم جباية الضريبة.

يراد بجباية الضريبة إتخاذ السلطة التنفيذية الإجراءات القانونية المناسبة لتحصيل الضريبة المقدرة وفق الأصول القانونية الصحيحة[1]، وتعد مرحلة جباية الضريبة هي المرحلة الثانية التي تمر بها الضريبة بعد مرحلة

---

[1]- عثمان سلمان غيلان، مرجع سابق، ص 66.

فرضها وتأتي دائما لاحقة لها، وقد أناط المشرع أمر تحديد النظام القانوني لجباية الضريبة بالسلطة التشريعية، وذلك من أجل أن يكون المكلف على علم ويقين تام بإجراءات الجباية، وضمان عدم تعسف الإدارة الضريبية في تحصيل دين الضريبة من خلال جباية ضرائب أكثر من المقرر أو جباية الضريبة في غير وقتها المحدد، وأن لا يكون المكلف تحت رحمة موظفي الإدارة الضريبية فيما لو ترك أمر الجباية للإدارة دون تنظيم إجراءاته من قبل المشرع[1].

2- المعالم الاساسية لجباية الضريبة.

طالما أن المشرع في القانون 84-17 جعل أمر جباية الضريبة من إختصاص السلطة التشريعية، فإن ذلك يعني بالضرورة قيام هاته الأخيرة بتناول جميع المسائل الأساسية المتعلقة بهذا العنصر والمتمثلة في[2]:

- **طريقة جباية الضريبة:** لا بد أن يحدد المشرع وحده طريقة جباية الضريبة أو تحصيلها سواء طريقة الحجز عند المنبع، أو طريقة الإستقطاع المباشر، أو بالدفع مباشرة من االمكلف أم غيرها.

- **طريقة دفع المبلغ الضريبي:** يجب أن يحدد المشرع طريقة دفع الضريبة عينا أو نقدا، ولكن مفهوم النقد يؤخذ بمعناه الواسع وليس الضيق، إذ لا يمنع السلطة التنفيذية من إستيفاء الضريبة بوسيلة أخرى لها حكم النقد، وسواء بطريقة تحرير صك أم تمويل رصيد مصرفي أم غير ذلك من إستخدام الوسائل الإلكترونية في الدفع، وهي وسائل تقلل من حجم المخاطر وتمنع الهدر في الأموال، فضلا عن ذلك المشرع وحده يملك تحديد إمكانية إجراء المقاصة في دين الضريبة بين أموال المكلف المستحقة على الإدارة الضريبية وتلك المستحقة له، فضلا عن قيام المشرع وحده بتحديد مدى إمكانية دفع الضريبة بأقساط أو دفعات أو تدفع دفعة واحدة.

- **تحديد الأشخاص الملزمين بدفع الضريبة:** يحدد المشرع حصرا الشخص الملزم بدفع الضريبة، وهو قد يكون الخاضع للضريبة بصفة أصلية وهي القاعدة العامة، أم يكلف شخصا آخر أو جهة أخرى تكون ملزمة باستقطاع الضريبة وتوريدها إلى السلطة المالية سواء ا كان هذا الشخص طبيعيا أم معنويا، وسواء كان هذا الأخير عاما أم خاصا.

- **ضمانات جباية الضريبة:** يحدد القانون وحده أبرز ضمانات جباية الضريبة مثل منع المكلف من السفر، أو منع خروج وسيلة النقل الخاصة به والتي لها علاقة بنشاط المكلف الخاضع للضريبة، أو الحجز على أمواله المنقولة وغير المنقولة، أو إيقاف معاملاته لدى الدوائر المختصة، أو العقوبات التي تفرض على من يتخلف عن دفع الضريبة في المواعيد المقررة، أو الحجز الإحتياطي على أمواله وغير ذلك من ضمانات قانونية.

1- حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة،: مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2000 ، ص 240.

2- رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الإختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، مرجع سابق، ص 22-23.

– **تحديد إجراءات الجباية:** يحدد القانون ما هي إجراءات جباية الضريبة، سواء ورد هذا التحديد في القانون ذاته أم في قانون خاص أم في الاثنين.

II– القواعد الخاصة بالإعفاء.

بالرجوع لنص المادة (78) الفقرة الثالثة من الدستور نجد أن المشرع الدستوري الجزائري حصر مجال تطبيق مبدأ قانونية الضريبة في إنشاء وإحداث الضرائب دون أن يتطرق إلى مسسألة الإعفاء منها، إلا أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كان دقيقا في هذا المجال ونص على أن الإعفاء من الضرائب يكون بموجب قوانين المالية للسنة دون سواها، وهو مايفهم منه أن الإعفاء من الضريبة جزء من المهام التي أوكلها المشرع للسلطة التشريعية بتأكيده صراحة في المادة (13) من القانون 84-17 المشار إليها أعلاه على عدم الإعفاء من الضريبة إلا بقانون، لذلك سنتناول أولا مفهوم الإعفاء من الضريبة (1)، وثانيا صور الإعفاء من الضريبة (2).

1– مفهوم الإعفاء من الضريبة.

إستعمل المشرع القانوني الجزائري من خلال المادة (13) من القانون 84-17 مصطلح " الإعفاء الجبائي" للدلالة على" الإعفاء من الضريبة"، ويقصد بالإعفاء ميزة يقررها المشرع يستبعد بمقتضاها مال المكلف (اذا كانت ضريبة أموال)، أو شخصه (اذا كانت ضريبة أشخاص) من الخضوع للضريبة بشكل كلي أو جزئي ولمدة مؤقتة أو دائمة، فالقاعدة العامة هي عمومية الضريبة أي يخضع لها ويتحمل عبئها جميع من تتوافر فيهم شروط الخضوع، لكن المشرع قد يستبعد بعض الأشخاص أو بعض الأنشطة من الخضوع لها لمبررات ذات إعتبار اقتصادي، أو إجتماعي، أو سياسي، أو غير ذلك، وبهذا الأمر فان الإعفاء من الضريبة يأخذ مفهوم الإستثناء الذي يرد على حكم التكليف القانوني ويحول دون تطبيقه بحق المكلفين[1].

2– صور الإعفاء من الضريبة.

الإعفاء من الضريبة قد يكون بصورتين: الأولى هي الإعفاء من فرضها كما إذا أعفت السلطة التشريعية نشاطا ما من الخضوع للضريبة، أما الثانية فهي الإعفاء من تحصيلها، وتتحقق هذه الصورة عندما تستكمل الإدارة الضريبية إجراءات تحديد الضريبة على المكلف ولكن المشرع يستخدم صلاحياته القانونية ويعفيه من دفعها، كما يلزم الإدارة الضريبية بعدم المطالبة بها، أي بمعنى آخر قيام المشرع بإسقاط الضريبة عن المكلف لأسباب ومبررات يقدرها[2].

بقي أن نشير إلى تعديل الضريبة وإن كان المشرع في القانون 84-17 سار على نفس نهج المشرع الدستوري بعدم النص عليها في نص المادة (13) إلا أنها تبقى من مجالات إختصاص السلطة التشريعية كما سبقت الإشارة إليه، ويقصد بها إعادة النظر في القاعدة الضريبية الموجودة من خلال إحلال قاعدة ضريبة جديدة

---

[1]– رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الإختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، مرجع سابق، ص 24.

[2]– رائد ناجي أحمد، مرجع نفسه، ص 24.

محلها أو إضافة أحكام جديدة إليها، ويفرز التعريف أعلاه صورتان لتعديل القاعدة الضريبية، الأولى إضافة قاعدة ضريبية جديدة إلى القاعدة الضريبية السابقة، ويتحقق ذلك بإضافة بعض العبارات والمصطلحات إلى متن النص الضريبي تعبر عن مضمونه ومعناه على النحو الذي قصده المشرع وهو ما يسمى بالتعديل بالإضافة، أما الثانية فهي إلغاء القاعدة الضريبية الموجودة وإحلال أخرى محلها ويسمى التعديل بالحذف[1].

نخلص في الأخير أن العناصر الأساسية المتعلقة بالشؤون الضريبية، وهي فرض الضريبة وتعديلها وجبايتها والإعفاء منها، أو ما يطلق عليها إصطلاحا بعناصر قانونية الضريبة بيد السلطة التشريعية لا تشاركها في ذلك أية سلطة أو جهة هذا من جانب، ومن جانب ثاني أن هذا الإختصاص لا يمكن تفويضه أو التنازل عنه بشكل كلي أو جزئي، ومن جانب ثالث لا يمكن لأية جهة أن تباشره غير السلطة التشريعية.

ثانيا: إختصاص المشرع بوضع القواعد الخاصة بالرسوم.

على نهج المشرع الدستوري لم يتناول المشرع في القانون 84-17 كافة القواعد المتعلقة بالرسوم وإنما أشار فقط إلى القواعد المتعلقة بالتحصيل، بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بالرسوم شبه جبائية من خلال المادتين (12) و (15)، لذلك سنتناول من خلال هذا العنصر أنواع الرسوم (I)، ثم إجمال الأحكام الواردة في القانون 84-17 بخصوص موضوع الرسوم (II).

I- أنواع الرسوم.

للرسوم صور متعددة وهي تختلف من دولة لأخرى، بل تختلف في الدولة الواحدة من فترة زمنية لأخرى وذلك حسب وظائف الدولة المتعددة، وحسب طبيعة الخدمة، وحسب الجهة أو المرفق العام الذي يقوم بإشباع هذه الخدمات، إلا أن هناك رسوم مشتركة بين غالبية الدول في العصر الحديث مثل الرسوم القضائية والتوثيقية، والرسوم الإدارية، والرسوم الإمتيازية.

المشرع الجزائري أشار في القانون 84-17 إلى نوع واحد من الرسوم وهي الرسوم شبه الجبائية، وهي كل الحقوق والرسوم والأتاوي المحصلة لفائدة شخص معنوي غير الدولة والمجموعات المحلية، تحصل بهدف تحقيق منفعة إقتصادية أو إجتماعية، فهي موجهة لشخص معنوي من القانون العام أو الخاص غير الدولة والمجموعات المحلية، أي أنها موجهة للمؤسسات الصناعية والتجارية أو الإجتماعية، للجمعيات والهيئات التقنية أو المهنية، وتشكل إقتطاع إجباري مرخص به بموجب أحكام قانون المالية.

أو هو ما تحصل عليه الدولة كإيراد عام نظير تقديم خدماتها ويتحدد عادة طبقا للعرض والطلب وإعمالا بمبدأ المنافسة، ويتم من خلال التعاقد مثل كراء مساحات معينة للعرض، أو استغلال مصالح الدولة ومنشآتها من قبل المكلفين قصد الإستفادة منها، مثل ثمن الإشتراك في الهاتف أو الأنترنيت[2].

1- عثمان سلمان غيلان، مرجع سابق، ص 62-63.

2- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003 ، ص 59 .

II- الأحكام الخاصة بالرسوم.

يمكن إجمال الأحكام الواردة في القانون 84-17 بخصوص موضوع الرسوم بما يلي:

- تأكيدا للقاعدة الدستورية أن إنشاء أو إحداث الرسوم أو فرضها يكون بقانون يصدر عن البرلمان، نصت المادة (15) من القانون 84-17 على أنه لا يمكن تأسيس أي رسم شبه الجبائي إلا بموجب حكم من أحكام قانون المالية، وفقا لهذا المفهوم تتولى السلطة التشريعية فرض الرسم شبه الجبائي من خلال سن القوانين، ومصطلح فرض الرسم يتسع معناه ليشمل تنظيم المسائل الفرعية الأخرى التي تتعلق بالرسم، فالقانون الصادر بفرض الرسم لا يقتصر على ذكر نوع الرسم المفروض والخدمة التي يجبى عنها، بل يمتد ليشمل بالتنظيم تحديد سعر الرسم وطريقة تحصيله وتقرير الإعفاء منه عند توافر شروط معينة[1].

- تحصيل الرسوم بمختلف أنواعها وإجراءات صرفها بإعتبارها جزءًا من الأموال العامة يكون وفق الأحكام الخاصة التي يبينها القانون الذي يصدر في هذا الشأن وهو قانون المالية، على إعتبار أن الترخيص بتحصيل مختلف أنواع الرسوم يكون بموجب قوانين المالية للسنة، ويعد التحصيل إحدى مراحل تطبيق القانون وبه يتم إستيفاء الرسم إيراداً للخزينة ووضعه تحت تصرف الدولة، ويقصد بالتحصيل مجموعة الإجراءات التنفيذية التي تتخذها الجهات الإدارية الموكل إليها أمر جباية الإيراد العام (الرسم)، وتنشأ عنها علاقة بين الجهة القائمة بالتحصيل والشخص المدين للدولة (دافع الرسم)، يلتزم بمقتضاها بتوريد الإيراد العام وتحمل مصروفات إجراءات التحصيل المتخذة ضده، وتتفاوت طرق تحصيل الرسم وغالباً ما يحدد القانون الصادر بفرض الرسم كيفية إستيفائه، بحيث تلزم الجهة التي تطبق القانون بإستيفائه بالكيفية التي حددها القانون، ويتم تحصيل الرسوم بطرق مختلفة، إما أن يكون تحصيلاً مباشراً بإستعمال الإيصال يطلق عليه التحصيل النقدي، وإما يكون التحصيل غير مباشر بإستعمال الطابع أو الدمغة، أو أن يكون التحصيل بإستعمال كشوفات معدة مسبقاً تضم أسماء دافعي الرسم.

نخلص في الأخير أن السلطة التشريعية الجهة المختصة بسن القوانين المتعلقة بالرسوم، ويمنع على أية جهة أخرى تنفيذية ممارسة هذا الإختصاص ما لم يمنحها القانون ذلك عن طريق تخويل محدود يجري بموجبه تقرير كل ما يتعلق بالرسم في حدود القانون وعندها يكون الرسم قد فرض في حدود القانون.

المطلب الثاني

مضمون التدخل البرلماني في المجال الجبائي وأبعاده

يتجسد مضمون التدخل البرلماني في المجال الجبائي من خلال التدخل التشريعي- التدخل التشريعي للبرلمان في المجال الجبائي- وهو أهم تدخل للبرلمان في هذا المجال، فكما سبقت الإشارة إليه أن المشرع الدستوري جعل تنظيم الشؤون الضريبية وهي فرض الضريبة وتعديلها وإلغاءها والإعفاء منها، أو ما يطلق عليها إصطلاحا بعناصر قانونية الضريبة من إختصاص المشرع وحده لا يشاركه في ذلك أية سلطة أو جهة كانت، ولا يمكن لأية جهة أن تباشره غير السلطة التشريعية (الفرع الأول)، وعلى إعتبار أن الضرائب تعتبر أهم مجال

[1]- أعاد علي محمود القيسي، محاضرات في التشريع المالي والمالية العامة، الجزء الأول، بلا دار طبع، بغداد، 1987، ص70.

جبائي لتدخل السلطة التشريعية، فإن هذا التدخل يستند لأبعاد أو مبررات، وما يثمر عنه من تحقيق حماية للمكلفين والخزينة العمومية لأن السلطة التشريعية هي التي تمثل الأمة في الشأن الجبائي وتوجيهه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مضمون التدخل البرلماني في المجال الجبائي.

يعتبر البرلمان من أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري، فهو الجهاز الذي تناقش في إطاره مشاريع وإقتراحات القوانين المقدمة من طرف الحكومة ومن قبل أعضاء غرفتي البرلمان بما في ذلك المشاريع والمقترحات التي تتسم بالطابع الجبائي، وبالتالي للبرلمان إختصاص تشريعي جبائي يتمثل في مساهمة البرلمان في صناعة القانون الجبائي من جهة (أولا)، أو من خلال الموافقة على الإتفاقيات الجبائية من جهة ثانية (ثانيا).

أولا: المساهمة في صناعة القانون الجبائي.

تعتبر القوانين والتشريعات من بين الصلاحيات السيادية للدولة والتي تطورت مع تطور الزمن، هذا التطور أدى إلى ظهور قوانين وتشريعات متخصصة تنظم ظاهرة بعينها ولها مجال محدد، منها القانون الجبائي الذي يحمل القواعد القانونية المفروضة على المكلف بالضريبة، والمتعلقة بالوعاء والتصفية والتحصيل الجبائي، ضف إلى ذلك المنازعات الجبائية بين المكلفين والإدارة الضريبية، ويعد القانون الجبائي فرع من فروع القانون العام[1]، ذلك أنه ينظم العلاقة بين مصلحة الضرائب من جهة (جهة إدارية عمومية) وممولي الضرائب من جهة أخرى، ويعرف على أنه "مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد وتنظم الإقتطاعات الضريبية في مراحلها المتتالية من وعاء وتصفية وتحصيل، يراد تطبيقها في دولة معينة ووقت معين لتحقيق أهداف عامة معينة"[2].

ولعل من أبرز ما يميز القانون الجبائي الجزائري إنطواءه على تشريعات وقوانين مختلفة ومتعددة، ولا تجمعها مدونة واحدة أو تقنين مستقل يحوي تحت ظلاله جميع الأحكام الضريبية داخل الدولة، ضف إلى ذلك أن أغلب الأمور الجبائية يختص بتنظيمها قانون المالية.

لذلك تتمتع السلطة الجبائية للبرلمان في مباشرة إختصاصاتها التشريعية من خلال النظر في مشاريع القوانين الجبائية المختلفة والتصويت عليها (I)، كما أنها تتدخل من خلال المناقشة والتصويت على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية (II).

I- النظر في مشاريع القوانين الجبائية والتصويت عليها .

إلى جانب الإختصاصات المالية الهامة التي أوكلها الدستور لكلا غرفتي البرلمان، فإن هذين المجلسين يتمتعان معا بحق النظر في مشاريع القوانين الجبائية المختلفة والتصويت عليها (2)، وفق إجراءات التصويت على مشاريع القوانين العادية (1).

1- يعرف القانون العام بأنه مجموعة القواعد التي تنظم العلاقة بين الهيئات العامة ببعضها البعض، والهيئات العامة والأفراد.

2- مدني أحميدوش، محاضرات في القانون الجبائي المغربي على ضوء المدونة العامة للضرائب لسنة 2007، كلية الحقوق، جامعة فاس المغرب.

1- إجراءات النظر في مشاريع القوانين الجبائية والتصويت عليها.

تتم إجراءات النظر في مشاريع القوانين الجبائية بنفس الطريقة بالنسبة لباقي مشاريع القوانين العادية، إذ هناك طريقتان تتبعان في دراسة مشروع القانون الضريبي هي الإجراءات العادية، والإجراءات الإستعجالية.

بالنسبة للإجراءات العادية تبتدأ الدراسة والمناقشة داخل اللجان المالية ثم داخل الجلسة العامة. وقد أشرنا فيما سبق إلى كيفية العمل داخل اللجان المالية، الذي يبتدئ عموما بتنظيم مجموعة من الإجتماعات بحضور وزير المالية وأقرب مساعديه، وتخصص معظم هذه الإجتماعات للتوضيحات التي يطلبها أعضاء اللجنة ولشروحات وتفسيرات وزير المالية، هذه الإجراءات تسمح للجان المالية بالإحاطة بكل توجهات مشروع القانون الجبائي، وبأبعاده السياسية والإقتصادية والإجتماعية، وبالنتيجة لا يتم إتخاذ القرار إلا بعد الإحاطة بمضامينه المختلفة، وعموما فإن اللجان المالية هي التي تقوم بتحضير وتقديم الإقتراحات وتوضيحها للغرفتين أثناء مرحلة المناقشة من خلال التقريرين التمهيدي والتكميلي.

أما المناقشة داخل الجلسة العامة فتسمح بعرض ومواجهة مختلف الأراء والأفكار لإتخاذ الموقف المناسب حيال النص الجبائي في مرحلة التصويت، كما يعد إجراء المناقشة حق لكلا غرفتي البرلمان بالتساوي ويتم بالتتابع، بحيث تتم المناقشة على مستوى الغرفة الأولى ثم على مستوى الغرفة الثانية بإقتراح تعديلها ومناقشتها، لتتولى كل غرفة بعد ذلك التصويت على النص محل الدراسة، وتعتبر عملية التصويت العملية الحاسمة في العمل التشريعي، حيث يعبر المجلس عن إرادته كهيئة في الموضوع الذي تمت مناقشته.

بالنسبة للإجراءات الإستعجالية يتم اللجوء إلى الإجراءات الإستعجالية في حالة الخلاف بين الغرفتين، حيث تلجأ الحكومة إلى إستعمال إجراءات المادة (138) من الدستور عن طريق إنشاء لجنة مختلطة متساوية الأعضاء مهمتها الإتفاق على نص واحد خلال الخمسة عشر يوما التي تلي وضع النص أمامها، ليعرض النص بعد ذلك على الغرفتين لأجل المصادقة، ولا يمكن خلال هذه المرحلة إضافة أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، ويحتفظ المجلس الشعبي الوطني بهيمنة ما بالمقارنة مع مجلس الأمة، وتتجلى هذه الهيمنة خاصة في المجال المالي ليس فقط فيما يتعلق بالتصويت على قانون المالية، ولكن أيضا التصويت على كل قانون له طابع مالي خاصة القوانين الجبائية، إذا لم يتم التوصل إلى قاعدة للتوافق ما بين الغرفتين " وفي حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه ".

2- مكونات القانون الجبائي الجزائري

إن المشرع الجزائري خصص جملة من القوانين النموذجية الكفيلة بتأطير القانون الجبائي، بحيث تحين هذه القوانين سنويا بموجب قوانين المالية الأصلية أو التكميلية حسب السياسة العامة للحكومة والمخططات التنموية، وفيما يلي يتكون القانون الجبائي من القوانين التالية[1]:

---

[1]- المصدر المديرية العامة للضرائب . www.mfdji.gov.dz

- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.
- قانون الرسوم على رقم الأعمال.
- قانون الضرائب الغير المباشرة.
- قانون التسجيل.
- قانون الطابع.
- قانون الإجراءات الجبائية: ويحتوي بدوره على إجراءات تخص: إجراءات تحديد الوعاء الضريبي بصفة جزافية، إجراءات الرقابة الجبائية، إجراءات المنازعات الجبائية، إجراءات التحصيل الجبائي، إجراءات وأحكام متعلقة بتسيير وتنظيم المؤسسات الكبرى.

II- التصويت على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية.

بإعتبار قانون المالية يختص بتنظيم أغلب الأمور الجبائية، فالضرائب غالبا ما تحدد، أو تعدل، أو تغير أسعارها، أو يتقرر الإعفاء منها، أو الزيادة فيها عند إصدار قانون المالية، فإن الأمر يستدعي أولا دراسة علاقة القانون الجبائي بقانون المالية (1)، ثم كيفية تصويت البرلمان على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية (2).

1- علاقة القانون الجبائي بقانون المالية.

يعتبر القانون الجبائي فرعا من فروع القانون العام بإعتباره ينظم علاقة الدولة بالأفراد (المكلفين بالضريبة)، وبالتالي فإن لهذا القانون صلات متينة بمختلف فروع القانون العام ومن بينها قانون المالية، هذا الأخير - قانون المالية- يحدد ويسطر السياسة الإقتصادية والإجتماعية المنتظر تنفيذها وتطبيقها خلال السنة المالية، كما يحدد الموارد المالية اللازمة لتمويل النفقات الواردة في الميزانية، كما يرخص القانون المالي للإدارة الضريبية جباية مختلف الضرائب المقررة أو المنصوص عليها في الميزانية، ومن هذا المنطلق يكون القانون المالي محتضنا للقانون الضريبي ويعتبر إطارا له، كما أن المكلفين والمستشارين في المجال الجبائي والمهتمين في مجاله يتعرفون على المستجدات الضريبية من خلال صدور قوانين المالية التي تتسم بعدم الإستقرار ودائمة التحول وهي إحدى خصائص القانون الجبائي[1].

2- كيفية تصويت البرلمان على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية.

إن التصويت على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية يتم وفقا للشروط التي حددها الدستور، بالإضافة إلى الإجراءات التي حددها كل من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، والقانون العضوي 16-12، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان سواء تعلق الأمر بعملية الإيداع المرتبطة بآجال محددة وصارمة، أو عملية المناقشة والتصويت سواءا على مستوى اللجان المالية أو الجلسة العامة كما

[1] - مدني أحميدوش، مرجع سابق، ص 13.

سبق بيانه من خلال الفصل الأول من الدراسة، فالنصوص المتعلقة بالمادة الضريبية شكلت الموارد الأكثر أهمية لتدخل البرلمان، الشيء الذي جعل البعض يطلق على البرلمان إسم " برلمان الضرائب".

تجدر الملاحظة فقط في هذا الشأن أن هناك جانب من الفقه المالي والقانوني[1] ينتقد تضمين قوانين المالية العديد من التشريعات الضريبية التي تفرض ضرائب جديدة، أو ترفع من أسعار الضرائب القائمة، أو تقرير إعفاءات ضريبية، أو إحداث تغييرات وتعديلات على القوانين الضريبية النافذة، إذ يرى أنه مسلك غير محمود من الناحية القانونية والمالية لكونه ينال من قاعدة اليقين الضريبي، على أساس أن قوانين الضرائب هي قوانين دائمة لا يضرب لها أجلا في السريان في أغلب الأحوال، بينما قوانين المالية هي مؤقتة تطبق أحكامها لمدة سنة، ومن ثم فإن صفة الإستقرار التشريعي والتي هي إحدى عناصر تحقق اليقين الضريبي سوف لا تتحقق طالما القوانين الضريبية يدركها التعديل أو الزيادة أو النقصان مع كل قانون مالية يصدر، مما يتعذر على المكلف التعرف على حقيقة القاعدة الضريبية التي تحكم مركزه القانوني، كما أن مثل هذا النهج يحدث الكثير من المشاكل حتى بالنسبة للإدارات الضريبية المكلفة بتطبيق الضريبة، لما تحدثه من إرباك وإضطراب في القواعد القانونية الواجب تنفيذها بين تلك الواردة في القوانين الضريبية الدائمة أو غيرها الواردة في قوانين المالية الصادرة سنويا، مما يدفعها إلى بناء قراراتها على إجتهادات خاطئة وبعيدة عن المشروعية قد تضر بمصالح الخزينة العامة للدولة أو مصالح المكلف دون سند من القانون.

لذلك على السلطة التشريعية وكذا السلطة التنفيذية بعدها التي تعد مشروع قانون المالية أن لا تضمنان الأخيرة أية نصوص وأحكام تتعلق بالشؤون الضريبية للمحافظة على إستقرار النظام الضريبي وثبات أحكامه، وهو ما يساهم في تحقيق قاعدة اليقين الضريبية، كما أن الأشخاص بطبيعة الحال يجبلون ويعتادون على الضريبة حتى وإن كانت مرتفعة ويطاوعون الادارة في تطبيقها، أفضل من تخفيضها سنة وزيادتها سنة أخرى كون ذلك يصيب مراكزهم بالاضطراب والإرباك، فضلا عن ذلك أن إستقرا ر الأحكام الضريبية مهم جدا بالنسبة للإدارات الضريبية لكي يكون تطبيقها للتشريع الضريبي على نمط واحد ونسق ثابت[2].

ثانيا: الموافقة على الإتفاقيات الجبائية الدولية.

تسعى الإتفاقيات الجبائية الدولية إلى وضع حدود لمجال التدخل الضريبي لدولة ما بالنسبة لدولة أخرى، من أجل تفادي أي تداخل لهذا المجال على حساب المكلف، فماهو مفهوم هاته الإتفاقيات (I)، وهل تخضع الإتفاقيات الجبائية الدولية الموقعة من طرف الجزائر لموافقة السلطة التتشريعية (II).

I- مفهوم الإتفاقيات الجبائية الدولية ودوافع إبرامها.

تحديد مفهوم الإتفاقية الجبائية يستوجب تعريفها (1)، وإبراز أهم الدوافع والأسباب التي تؤدي بالدول إلى إبرامها (2).

1- هشام محمد البدري، النص الضريبي بين التفسير الإداري والتفسير التشريعي، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 151-152.

2- رائد ناجي أحمد، السبل القانونية لإصلاح النظام الضريبي في العراق)، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد (العراق)، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان"الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول، 2018، ص 120.

1- تعريف الإتفاقيات الجبائية الدولية.

تعتبر الاتفاقيات الجبائية الدولية[1] مصدرا مهما للقانون الجبائي، إذ توفر إلى جانب القوانين الداخلية للدول قواعدا وطرقا لتنظيم العلاقات الضريبية بينها، وإيجاد حلول للمشاكل الضريبية على المستوى الدولي.

إن تلك الاتفاقيات لا تخرج عن كونها معاهدات دولية تخضع للقانون الدولي، والتي يمكن تعريفها حسب إتفاقية فينا للمعاهدات[2] على أنها: " إتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر ويخضع للقانون الدولي، سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التسمية التي تطبق عليه".

إنطلاقا من هذا المفهوم إنقسم الكتاب في تحديد تعريف الإتفاقيات الجبائية الدولية إلى إتجاهين:

الإتجاه الأول يعتبرها تلك المعاهدات الدولية التي يكون موضوعها ضريبي محض، وهي تختلف عن الإتفاقيات التي تحتوي على بعض النصوص والأحكام الضريبية كإتفاقيات التعاون في المجال العلمي، أو الثقافي، أو التقني التي تتضمن ضمن بنودها بعض الإجراءات الضريبية.

الإتجاه الثاني يعتبرها تلك الإتفاقيات التي يكون موضوعها عاما وتقوم بتنظيم العلاقات الضريبية بين دولتين أو أكثر ودون أن تتعارض مع النصوص والنظم الضريبية للدول المتعاقدة، فقد تشمل بنوذ الإتفاقية مسألة ذات طابع ضريبي، أو تتعلق بمسألة تخص التعاون بين الدول في المجال الضريبي بصفة عامة كتحصيلها، أو المساعدة بين الدول في البحث عن المعلومات ذات الطابع الضريبي.

من التعريفين نصل إلى أن الإتفاقيات الجبائية الدولية هي تلك المعاهدات المبرمة بين دولتين أو أكثر، موضوعها تنظيم العلاقات الضريبية التي تخص ضريبة واحدة أو مجموعة من الضرائب، خاصة منها الضرائب على الدخل والثروة والتركات، وتتعلق بكيفية فرضها ومجال تطبيقها أو تحصيلها، ودون أن تتعارض مع النصوص والنظم الضريبية للدول المتعاقدة[3].

2- دوافع إبرام الإتفاقيات الجبائية الدولية.

تلجأ الدول إلى إبرام الإتفاقيات الجبائية الدولية للأسباب التالية:

- تفادي حدوث مشكلة إزدواج ضريبي دولي، من خلال تحديد مجال الإختصاص الضريبي لكل دولة طرف في الإتفاقية، حيث يمكن أن يمنح الحق في فرض الضريبة لإحدى الدولتين فقط (سواء كانت دولة إقامة المكلف أو الدولة مصدر الدخل)، وفي هذه الحالة فإنه يتم القضاء كليا على تلك المشكلة، وإما أن يوزع الحق في فرض الضريبة على كلتا الدولتين مع الإتفاق على طرق وتقنيات لمعالجة الإزدواج الضريبي، كإعفاء المكلف من دفع الضريبة في دولة إقامته بالنسبة لدخل حققه في دولة أخرى.

---

[1]- للإتفاقيات الجباية الدولية وجود منذ زمن قديم، وأول إتفاقية ذات طابع جبائي محض هي تلك التي كانت بين فرنسا ومملكة بلجيكا بتاريخ 12 أوت 1843 تتعلق بالمساعدة الإدارية حول حقوق الميراث والتعاون بين إدارتي التسجيل في البلدين.

Jarnevic Jean-Pierre, droit fiscal international, Economica, Paris, 1985, p 01.

[2]- تدعى بمعاهدة المعاهدات و تم إبرامها بتاريخ 23 ماي 1969 تحكم المعاهدات الدولية منذ إبرامها إلى غاية إنهائها أو الانسحاب منها.

[3]- عيسى قسايسية، مرجع سابق، ص 161.

– محاربة كل من التهرب والغش الضريبي الدوليين عن طريق تبادل المعلومات بين السلطات الضريبية للدول المتعاقدة حول الوعاء الضريبي للمكلفين المعنيين، بالإضافة إلى تقديم الدول المتعاقدة لبعضها البعض المساعدة في تحصيل الضرائب.

– منع التمييز بين شخص حامل لجنسية الدولة وأخر لا يملك جنسيتها بالنسبة للضرائب والإلتزامات الجبائية التي على هذا الأخير أداءها، والتي يجب ألا تكون أكثر عبئا من تلك التي يتحملها الشخص الذي يحمل جنسيتها.

– تفادي عرقلة التدفق الحر للتجارة والإستثمار ونقل التكنولوجيا على الصعيد الدولي[1].

II– الإتفاقيات الجبائية الدولية الموقعة من طرف الجزائر ومدى خضوعها للموافقة البرلمانية.

لمعرفة مدى خضوع الإتفاقيات الجبائية الدولية الموقعة من طرف الجزائر للموافقة البرلمانية نشير أولا إلى أنواع الإتفاقيات الجبائية الدولية (1)، ثم معرفة مجمل الإتفاقيات التي وقعتها الجزائر في هذا المجال ومدى خضوعها للموافقة البرلمانية (2).

1– أنواع الإتفاقيات الجبائية الدولية.

تتنوع الإتفاقيات الجبائية الدولية من حيث أطرافها ومن حيث موضوعها كما يلي:

من حيث الأطراف يوجد نوعان من الإتفاقيات الجبائية هما إتفاقيات جبائية ثنائية وأخرى متعددة الأطراف، حيث يتمثل النوع الأول في تلك المعاهدات الجبائية التي تبرم بين دولتين فقط، وهو الشكل الأكثر شيوعا، وما يميزها هو سهولة التوصل إلى إتفاق حول الإجراءات والأساليب التي يمكن من خلالها تنظيم العلاقات الضريبية بين الدولتين المتعاقدتين، وتجنب حدوث مشكلة إزدواج ضريبي بالنسبة للمكلفين الذين تربطهم علاقات إجتماعية (الإقامة)، وإقتصادية (ممارسة نشاط إقتصادي) بالبلدين معا، إذ تعد أكثر فعالية لحل تلك المشكلة، إلا أن مجال تطبيقها يبقى محدودا بالدولتين طرفي المعاهدة فقط أي على نطاق ضيق.

أما بالنسبة للإتفاقيات الجبائية متعددة الأطراف فتبرم بين أكثر من دولتين، ونادرا ما يتم اللجوء إلى عقد مثل هذه المعاهدات، لأن الوصول إلى حلول للمشاكل الضريبية بين مجموعة من الدول يعتبر عملية صعبة ومعقدة وتتطلب جهودا كبيرة للتنسيق من أجل إرضاء جميع الأطراف، خاصة في ظل إختلاف الأنظمة الضريبية لكل منها، غير أن هذا الشكل من الإتفاقيات له قدرة أكبر على حل مشكلة التعدد الضريبي وبالأخص الحالة الثلاثية في فرض الضريبة على المكلف[2].

---

[1]– إتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. منشورات الأمم المتحدة. نيويورك. 2001.
تم نشر الإتفاقية النموذجية للإزدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية في عام 1980، وأدخلت عليها العديد من التنقيحات وكان آخرها عام 2004. وكان قبولها على نطاق واسع من الدول، ونجم عنها توحيد الكثير من القواعد الضريبية الدولية.

[2]– إيمان بوقروة، كيفية تفادي الإزدواج الضريبي الدولي في إطار الإتفاقيات الجبائية الدولية (دراسة حالة الإتفاقية الجبائية الجزائرية الفرنسية)، مذكرة ماجستير ، جامعة سكيكدة، 2009–2010، ص 39–40.

من حيث الموضوع توجد العديد من الإتفاقيات التي تعالج القضايا الضريبية أهمها:

– الإتفاقيات الجبائية الدولية لتفادي الإزدواج الضريبي: وهي إتفاقيات تهدف إلى منع وتفادي خضوع المكلف الواحد لأكثر من قاعدة قانونية تخاطبه بدفع الضريبة عن نفس الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة، وبالتالي يتعرض هذا الشخص لدفع الضريبة ذاتها، أو الضريبة من نفس النوع أكثر من مرة لأكثر من سلطة مالية، على الرغم من وحدة المناسبة التي تفرض من أجلها الضريبة[1].

– الإتفاقيات الجبائية الدولية لتجنب التمييز الضريبي: وتهدف هذه الإتفاقيات إلى حماية المكلفين من مختلف أشكال التمييز الضريبي من قبل بلد المصدر وبلد الإقامة، ويقصد بالتمييز الضريبي عدم المساواة بين المواطنين والأجانب بما فيهم الأشخاص المعنوية في أداء الضرائب[2].

– الإتفاقيات الجبائية الدولية لتجنب التهرب والغش الضريبيين[3]: وتهدف هذه الإتفاقيات إلى مكافحة كل تهرب من الضريبة عبر الحدود بطريق مشروع أو غير مشروع، والذي من شأنه أن يحرم هذه الدول ويفقدها موارد هامة لتمويل ميزانياتها العامة[4].

– الإتفاقيات الجبائية الدولية لتحقيق التجانس أو التنسيق الضريبيين: وتهدف هذه الإتفاقيات إلى توحيد الأنظمة الضريبية لمجموعة من الدول المتكاملة أو العضوة في تكتل إقتصادي معين.

– الإتفاقيات الجبائية الدولية للمساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية: تتناول هاته الإتفاقيات قضايا ضريبية إدارية، كتبادل المعلومات الضريبية، أو التعاون والمساعدة في تحصيل الضريبة وتسوية المنازعات الضريبية بين الدول، وتكون المساعدة الإدارية الدولية في المسائل الضريبية في صورتين، حي تسمح من جهة بتبادل المعلومات حول المعطيات المتعلقة بالمكلفين والضرائب التي تدخل في مجال تطبيق الإتفاقية (التعاون يتعلق بالوعاء الضريبي)، ومن جهة ثانية يرخص للسلطات الإدارية والقضائية التابعة للدولة المتعاقدة بأن تلجأ إلى إجراء تحصيل الديون الضريبية للدولة الأخرى سواءا كان بطريق ودي أو تنفيذ جبري (التعاون يتعلق بالتحصيل الضريبي)[5].

2- مدى خضوع الإتفاقيات الجبائية الدولية الموقعة من طرف الجزائر للموافقة البرلمانية.

[1]– عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص 178.

[2]– المادة 24 من الإتفاقية النموذجية لمنظمة التنمية والتعاون الإقتصادي.

صدرت الإتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون والتنمية الإقتصادية لأول مرة في شكل مشروع عام 1963 . وأدخلت عليها العديد من التنقيحات كان آخرها عام 2014 .

[3]– التهرب الضريبي الدولي ماهو إلا صورة من صور التهرب الضريبي، ويعرف على أنه ما يغطي كل إنتهاك إرادي وعن قصد للقانون الضريبي بهدف حجب الدخول ذات الطابع الدولي من الخضوع للضريبة التي يفرضها عليها التشريع الضريبي لأي دولة.

سوزي عدلي ناشد، ظاهرة التهرب الضريبي الدولي وآثارها على إقتصاديات الدول النامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص23.

[4]– عيسى قسايسية، مرجع سابق، ص 167.

[5]– عيسى قسايسية، مرجع نفسه، ص 168.

وقعت الجزائر على العديد من الإتفاقيات الجبائية الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف، والجدول التالي يبين بعض الإتفاقيات الجبائية الدولية التي وقعتها الجزائر:

	البلدان	طبيعة الإتفاق أو الإتفاقية
الاتفاقيات الجبائية مع البلدان الأروبية ألمانيا، النمسا، بلجيكا، بلغاريا، إسبانيا، فرنسا، إيطاليا، البرتغال، رومانيا، روسيا، البوسنة، سويسرا، تركيا، أوكرانيا	ألمانيا	مرسوم رئاسيّ رقم 08- 174 مؤرّخ في 14 جوان سنة 2008 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين الجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية وجمهورية ألمانيا الاتحادية من أجل تفادي الازدواج الضريبي وتجنب التهرب والغش الضريبيين فيما يتعلق بالضرائب على الدخل وعلى الثروة الموقعة بالجزائر في 12 نوفمبر سنة 2007.
	إسبانيا	مرسوم رئاسيّ رقم 05- 234 مؤرّخ في 23 جوان سنة 2005 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين الجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية ومملكة إسبانيا لتجنب الازدواج الضريبي وتفادي التهرب الجبائي فيما يتعلق بالضرائب على الدخل و الثروة الموقعة بمدريد في 07 أكتوبر سنة 2002.
	روسيا	مرسوم رئاسيّ رقم 06 - 127 مؤرّخ في 3 أفريل سنة 2006 يتضمّن التّصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الدDELقراطية الشعبية وحكومة فدرالية روسيا من أجل تجنب الازدواج الضريبي فيما يتعلق بالضرائب على الدخل والثروة الموقعة بالجزائر في 10 مارس سنة 2006.
	سويسرا	مرسوم رئاسي رقم 08 - 425 مؤرّخ 28 ديسمبر سنة 2008 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والمجس الفيدرالي السويسريمن أجل تجنب الازدواج الضريبي فيما يتعلق بالضرائب على الدخل والثروة الموقعة بالجزائر في 03 جوان سنة 2006.
الاتفاقيات الجبائية مع بلدان المغرب العربي إتحاد المغرب العربي، موريطانيا	موريتانيا	مرسوم رئاسي رقم 15-336 مؤرّخ في 27 ديسمبر سنة 2015 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين الجمهورية الجزائرية الدمقراطية الشعبية والجمهوريّة الإسلامية الموريتانية من أجل تفادي الازدواج الضريبي وتجنب التهرب والغش الضريبيين فيما يتعلق بالضرائب على الدخل والثروة الموقّعة في الجزائر بتاريخ 11 ديسمبر سنة 2011.
الاتفاقيات الجبائية مع البلدان العربية العربية السعودية، البحرين، مصر، الإمارات العربية المتحدة، الأردن، الكويت، قطر، إيران،	السعودية	مرسوم رئاسي رقم 15-337 مؤرّخ في 27 ديسمبر سنة 2015 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة المملكة العربية السعودية لتجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي في شأن الضرائب على الدخل وعلى رأس المال الموقعة بمدينة الرياض بتاريخ 19 ديسمبر سنة 2013
	قطر	مرسوم رئاسيّ رقم 10 - 273 مؤرّخ في 3 نوفمبر سنة 2010 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة

لبنان، سوريا، سلطنة عمان، اليمن.		دولة قطر في شأن تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي فيما يتعلق بالضرائب على الدخل الوقّعة في الدوحة بتاريخ 3 جويلية سنة 2008.
الاتفاقيات الجبائية مع البلدان الإقريقية إفريقيا الجنوبية	إفريقيا الجنوبية	مرسوم رئاسيّ رقم 10 - 273 مؤرّخ في 04 ماي سنة 2002 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية جنوب إفريقيا من أجل تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي فيما يتعلق بالضرائب على الدخل والثروة الوقّعة في الجزائر يوم 28 أفريل سنة 1998.
الاتفاقيات الجبائية مع البلدان الأسيوية الصين، كوريا الجنوبية، أندونيسيا	الصين	مرسوم رئاسيّ رقم 07 -174 مؤرّخ في 6 جوان سنة 2007 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية الصّين الشّعبيّة قصد تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب المفروضة على الدخل وعلى الثروة الموقّعة ببكين في 6 نوفمبر سنة 2006.
الاتفاقيات الجبائية مع بلدان أمريكا	كندا	مرسوم رئاسيّ رقم 2000 -364 مؤرّخ في 16 نوفمبر سنة 2000 يتضمن التصديق على الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة كندا قصد تجنب الازدواج الضريبي وتفادي التهرب الجبائي في ميدان الضريبة على الدخل الثروة الموقّعة في الجزائر بتاريخ 28 فيفري سنة 1999.

المصدر : المديرية العامة للضرائب www.mfdgi.gov.dz

من الجدول نلاحظ أن كل الإتفاقيات الجبائية الدولية (36 إتفاقية) صدرت في شكل مراسيم رائاسية ولم تصدر في شكل قوانين، أي لم تخضع للموافقة البرلمانية، بل لجأت الجزائر في إبرامها بالإعتماد على الإتفاقيات ذات الشكل المبسط، وهو مالا يتفق حسب إعتقادي مع نص المادة (149) من الدستور على إعتبار أن الإتفاقيات الجبائية الدولية ذات الطابع الضريبي المحض لابد أن تخضع إلى موافقة البرلمان بإعتبارها ترتب أثار مالية.

وعليه نستنج أن البرلمان لا يلعب أي دور فيما يخص هذا النوع من الإتفاقيات بسبب ترتيب الإلتزام الدولي في المجال الجبائي دون الحاجة للحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة هذا من جهة، ومن جهة أخرى غياب البرلمان عن مراحل إبرام الإتفاقيات الجبائية الدولية والتي ترجع بالأساس إلى الإدارة الضريبية، حيث تلعب هاته الأخيرة دورا فعالا في تحضير وإدارة مفاوضات هاته الإتفاقيات نظرا لتوفرها على المصالح المتخصصة، أهمها المديرية الفرعية للعلاقات الجبائية الدولية التابعة هيكليا لمديرية التشريع والتنظيم الجبائيين التي تشكل القالب النابض للمديرية العامة للضرائب[1]، ونظرا للطابع التقني الذي تتميز به الإتفاقيات الجبائية الدولية وهو ما يتطلب مشاركة خبراء وأعوان الإدارة الجبائية.

[1]– المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 07– 364 المؤرّخ 28 نوفمبر سنة 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية السابق الذكر والتي تنص على مايلي:" .... .المديرية الفرعية للعلاقات الجبائية الدولية وتكلف بما يأتي : – الساهمة في دراسة وإعداد مشاريع الإتفاقيات والإتفاقات الجبائية الدولية والتفاوض بشأنها وكذا في تحضير التدابير والمناهج الأولية المتصلة بها.

الفرع الثاني

أبعاد التدخل البرلماني في المجال الجبائي.

على إعتبار أن الضرائب كما سبقت الإشارة إليه تعتبر أهم مجال جبائي لتدخل السلطة التشريعية، فإنه يمكن حصر أبعاد التدخل البرلماني في المجال الجبائي في حماية حقوق وحريات المكلفين بالضريبة من جهة (أولا)، ومن جهة أخرى حماية حقوق الخزينة العمومية للدولة من كل الأفعال والتصرفات التي قد تؤدي إلى الإضرار بها (ثانيا).

أولا: حماية المكلفين بالضريبة

ويتم ذلك من خلال الأسس والمبادئ التي يتعين على المشرع مراعاتها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة والمنصوص عليها في المادة (78) من الدستور، وتهدف هذه المبادئ إلى التوفيق بين الممول والخزينة العمومية، وذلك من خلال إيجاد نوع من التوازن في المراكز القانونية لأطراف العلاقة الضريبية، ويكون عن طريق تقرير الإلتزامات والحقوق المتقابلة لكلا الطرفين، لذا كان لابد من وجود قواعد أساسية يجب مراعاتها عند فرض الضريبة بموجبها تقاس مدى سلامة الضريبة، ويعتبر الإقتصادي الأنجليزي "آدم سميث" أول من صاغ في كتابه " ثورة الأمم" مجموعة من المبادئ والقواعد الضريبية والتي لا تزال إلى اليوم يسترشد بها المشرع المالي والضريبي في تقرير حقوق وإلتزامات المكلفين بالضريبة، وذلك إلى جانب بعض المبادئ الأخرى التي إستقر عليها الفقه الضريبي، وهي تعتبر بمثابة دستور عام ضمني تخضع له القاعدة القانونية الضريبية[1]، وعدم إحترامها يؤدي من دون شك إلى الإخلال بالمراكز القانونية للمكلفين، مما يدفع السلطة الضريبية إلى التعسف في إستعمال حقها والإفراط في فرض الضريبة، وبذلك تعتبر هذه القواعد أمر حتمي لا يحق للسطة الضريبية الخروج عنها، وتتمثل هذه المبادئ في مبدأي قانونية الضريبة وعدم رجعيتها (I) ، ومبدأ العدالة بما يتضمنه من مبدأين هما العمومية ومبدأ المساواة (II).

I- مبدأ عدم رجعية الضريبة.

يعتبر مبدأ "عدم الرجعية" من المبادئ الدستورية الهامة التي كفلها المشرع لحماية الأفراد ضد أي تدخل تشريعي قد يمس مصالحهم، ويقصد به عدم سريان حكم القانون على الوقائع والتصرفات وآثارها التي تمت قبل نفاذه، وهو مبدأ تسنده ثلاث حجج هي المنطق والعدل والمصلحة، بحيث أن سريان القانون يبدأ من تاريخ لاحق على صدوره لا من تاريخ سابق، أي على الوقائع التي تحدث لاحقا لا على الماضي.

بالنسبة للتشريع الضريبي يجب أن يصدر واضحا من أجل تحقيق قدر من اليقين للمكلف الذي يجب أن يعرف إلتزاماته على نحو يقيني، وأن يكون إلتزامه بدفع الضريبة لاحقا على صدور التشريعات الضريبية، فلا يتصور عقلا ومنطقا أن تفرض الضريبة بأثر رجعي على تصرفات الأفراد التي تمت في الماضي حيث لم يكن

– تسوية المسائل المتعلقة بتطبيق الامتيازات والحصانات الدبلوماسية أو القنصلية في المجال الجبائي والأحكام الجبائية المتضمنة في إتفاقات التعاون الأخرى........."

1– عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 157.

المكلف عندها عالما بصدور هذه التشريعات، كما لم يكن عالما أن النشاط الذي يمارسه يكون خاضعا للضريبة، كما يعد تطبيق القاعدة القانونية على وقائع وأحداث تمت في الماضي إخلالا بالإستقرار الواجب للمعاملات والمراكز القانونية، وبالنظر لخطورة التشريعات الضريبية من حيث المساس بحقوق الأفراد وأموالهم نصت أغلب الدساتير على عدم رجعية القوانين الضريبية من أجل توفير ضمانة أساسية لحقوق المكلفين، فماذا يقصد بهذا المبدأ – مبدأ عدم رجعية الضريبة– ومبررات تطبيقه (1)، وما هوالأساس الدستوري له (2).

1– مفهوم مبدأ عدم رجعية الضريبة ومبررات تطبيقه.

عرف مبدأ عدم رجعية الضريبة بأنه " المبدأ الذي مؤداه أن التشريع الضريبي الجديد يسري إعتبارا من تاريخ نفاده بنشره في الجريدة الرسمية، أو بإنتهاء الميعاد المحدد للنفاذ بعد النشر، ولا يجوز أن تسحب أحكامه على الوقائع والروابط القانونية التي سبقت ذلك التاريخ[1]. وبأنه " المبدأ الذي مؤداه أن التشريع الضريبي يسري من وقت إصداره أو في تاريخ لاحق، فلا يسري بأثر رجعي، فلا يمتد إلى الوقائع التي تمت قبل صدوره، ولا يحكم إلى على ما يحدث في ظله من وقائع"[2]. وبأنه " عدم سريان أحكام التشريع الضريبي على تصرفات ووقائع سبقت تأريخ ميعاد نشره في الجريدة الرسمية أو إنتهاء الميعاد المحدد للنفاذ بعد نشره"[3].

من التعاريف يفهم أن الأعمال الضريبية يجب أن تسري بأثر مباشر على الوقائع التي تنشأ في المستقبل بمقتضى نصوص صريحة ومعلنة تفرض على المكلفين الإلتزام بها دون أن تطبق عليهم بدون علم مسبق، فالأعمال الضريبية سواء كانت منشأه للضريبة، أو معدلة لها، أو تقرر إعفاء منها، يجب أن تنطبق على الواقعة المنشئة للضريبة التي تحدث في ظل سريان هذا العمل، ولا تمتد لتشمل وقائع أو تصرفات وقعت في الماضي، بل أن الأخيرة تسري عليها الأعمال الضريبية التي كانت نافذة وقت حدوثها، كما يفهم بأن هاته التعاريف تنطلق في تعريف مبدأ عدم رجعية الضريبة من مبدأ عام قانوني معروف ومكرس قضاء[4]، وهو مبدأ عدم رجعية القوانين[5]، وبأن تطبيق هذا المبدأ مرده وجود عدة مبررات تبرز أهمية وضرورة إحترام ذلك وهي:

– **رجعية الضريبة تخالف المنطق القانوني:** لأنه ليس من المنطق إنسحاب القوانين الضريبية على الوقائع التي سبقت نفاذه، لأن القاعدة القانونية تعني تكليفا يوجه لشخص ما بأمر، وينبغي لتحمل هذا التكليف أن يكون الشخص المخاطب على علم به، ويفترض علم المخاطب بالتكليف عند نشر القانون

---

[1]– رائد ناجي أحمد، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقه في العراق، مرجع سابق، ص 307.

[2]– محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص179 .

[3]– ذوالفقار علي رسن الساعد، مرجع سابق، ص 20.

[4]– قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1987/02/23 في القضية رقم 44507 الذي قضى بأنه " لا يسري القانون إلا ما على يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي ومن ثم فإن القضاء بما يخالف هذا المبدأ يعد خرقا للقانون ......

ولما كان من الثابت في قضية الحال أن الدعوى رفعت قبل صدور قانون الأسرة فإن قضاة الموضوع الذين قضوا برفع النفقة إعتمادا عل المادة 79 من قانون الأسرة طبقوا قانونا غير موجود وقت الواقعة. ومتى كان ذلك إستوجب نقض القرار المطعون فيه "

محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم، عنابة، 2006 ، ص89 .

[5]– مبدأ عدم رجعية القوانين في الجزائر نصت عليه المادة (02) من القانون المدني بقولها " لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي".

أو بإنقضاء المدة التي حددها القانون بعد النشر لتمام نفاذه، ولذلك فإن المنطق يقتضي ألا يسري حكم القانون إلا على ماهو أت، فيسري على الوقائع التي تعقب نفاده[1].

- **الرجعية تتناف ومبدأ قانونية الضريبة:** لأن إحداث الضريبة وفرضها بأثر رجعي معناه الإعتراف ولو بشكل ضمني بأنها كانت موجودة من قبل، وهو ما يتنافى مع مبدأ قانونية الضريبة لأن القانون هو المصدر الوحيد المنشأ للضريبة وللإلتزام الضريبي.

- **رجعية الضريبة تهدر مبدأ اليقين:** قاعدة اليقين تعني أن تكون الأحكام القانونية الخاصة بالضريبة - التشريع الضريبي- واضحة لا لبس فيها ولا غموض وبالأخص منها تلك المتعلقة بتحديد الواقعة المنشئة للضريبة، ووعائها، ونسبها، وكيفيات الوفاء بها، وإجراءات تحصيلها، كما تعني أن تضع إدارة الضرائب تحت يد المكلف كافة النصوص القانونية التي يخاطب بها لكي يكون على بينة من حقيقة الإلتزام القانوني الواقع عليه[2].

إلا أن رجعية الضريبة تتضاد مع هذه القاعدة، ذلك أن مثل هذه الرجعية ستؤدي إلى الإضطراب في القواعد القانوينة التي يخاطب يها المكلفون، إذ أنهم سيتفاجؤن ببروز عبئ غير متوقع يقع على عاتقهم، وهو مايتسبب في إرباك أحوالهم المالية من ناحية، وعدم إستقرار معاملاتهم من ناحية أخرى.

- **رجعية الضريبة ضررها أكبر من نفعها:** ويكون ذلك من ناحيتين، أولها أن رجعية الضريبة تنال من روح الإدخار والإستثمار، حيث أن من أبرز الأثار الملموسة التي تتركها رجعية الضريبة هي زيادة الأعباء المالية للمكلفين، ذلك أن فرض ضريبة جديدة أو رفع أسعار الضرائب القائمة وسريان آثارها على الماضي يؤدي إلى مطالبة المكلفين بدفع مبالغ إضافية لم تكن في حسبانهم، ومما لا مرء فيه أن هذه الأعباء الإضافية تقود إلى إرباك وضعهم المالي، وقد يتعرضون إلى الإفلاس إذا كانو أصلا يعانون من ضائقة مالية، هذا من جانب ومن جانب آخر تؤدي رجعية القوانين إلى عدم إستقرار سياسات التمويل، ذلك أن تغيير أحكام القانون الضريبي ومحاولة الأخذ بالأحكام الجديدة وتطبيقها على المكلفين عند تقدير إيراداتهم عن سنوات سابقة يعرقل وضع سياسة رصينة بمؤسسات الأعمال ويضعف الحافز على الإدخار والإستثمار.

من ناحية ثانية أن رجعية الضريبة يضر بمصلحة الخزينة العامة، ويتحقق هذا خصوصا إذا لم يقرر المشرع في ظل القانون الجديد فرض ضريبة جديدة أو رفع سعر القائم منها، بل على العكس يقضي بإلغاء إحدى الضرائب المقررة سابقا أو تخفيض سعرها وسحب هذا الأمر على السنوات السابقة لصدوره، مما يعني إلزام الإدارة الضريبية بإعادة الأموال المستقطعة عن السنوات التي شملها الأثر الرجعي، والتي سبق وأن وردت إلى الخزينة العامة إلى من إستقطعت من إيراداتهم مما يضر ذلك بمصلحة الخزينة وينال من سياسة الدولة الإقتصادية والمالية[3].

1- رائد ناجي أحمد، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقه في العراق، مرجع سابق، ص **311**.

2- عادل ذوادي. مرجع سابق. ص **43**.

3- رائد ناجي أحمد، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقه في العراق، مرجع سابق، ص**312- 313**.

2- الأساس الدستوري لمبدأ عدم رجعية الضريبة.

يحتل مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية أهمية كبيرة كونه يوفر ضمانة أساسية لحقوق الأفراد والحفاظ على أموالهم، من خلال عدم جواز تطبيق القوانين الضريبية الجديدة على الوقائع التي تمت في الماضي، وحصر نطاق تطبيقها بالنسبة للمستقبل فقط، لذلك نصت عليه معظم دساتير العالم.

في الجزائر يجد هذا المبدأ أساسه الدستوري في نص المادة (78) من دستور 1976 على أنه: " لا يجوز إحداث أية ضريبة أو جباية، أو رسم أو أي حق بأ ثر رجعي "، ونصت الفقرة الرابعة لكل من المادة (61) من دستور 1989 والمادة (78) من دستور 1996، بعد تعديله في سنة 2016 على أنه: "....... ولا يجوز أن تُحدَث بأثر رجعيّ، أيّة ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أيّ حقّ كيفما كان نوعه......" .

من نص المادة (78) من الدستور يحتل مبدأ عدم رجعية الضريبة مكانة بارزة وأهمية خاصة في حماية المكلفين بالضريبة، بحيث لا يجوز بأي حال من الأحوال الإعتراف بدستورية الضرائب التي يكون سريانها رجعيا، وذلك لأن المؤسس الدستوري الجزائري وعلى خلاف بعض المؤسسين قد طبق مبدأ عدم رجعية الضريبة بصفة صارمة لا يمكن معها القول بإمكانية السماح للمشرع الضريبي الجزائري بالخروج على هذا المبدأ حتى ولو كانت ثمة ضرورة ملحة لذلك[1]. فمبدأ عدم رجعية الضريبة إكتسب حصانة دستورية لا ينبغي المساس بها حتى من قبل المشرع نفسه، ومن ثم لا يجوز في أي وقت أو أوان سن أي قانون، أو إصدار أي تعليمات تتضمن تطبيق أحكام قانون ضريبة ما على الماضي وإلا عد ذلك مخالفة للدستور، بحيث يجوز الطعن به أمام المحكمة المختصة التي تنظر في دستورية القوانين والقرارات الإدارية[2].

II- مبدأ العدالة الضريبية.

تحتل العدالة الضريبية أهمية كبيرة بين المبادئ الضريبية الأخرى، حيث تحرص الدول النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية من أجل سلامة نظامها الضريبي، وعدم إنتهاك حقوق المكلفين، الأمر الذي قد يؤدي إلى نفور المكلفين وتهربهم من دفع الضرائب إذا لم تقم على نظام عادل، لقد جاءت التشريعات عامة والضريبية منها على وجه الخصوص خالية من الإشارة الى بيان المراد بالعدالة الضريبية، الأمر الذي يستدعينا التوجه صوب الفقه لنجد فيه مخرجا لبيان هذا المفهوم. فعلى صعيد الفقه فقد تعددت التعاريف التي قيلت لبيان المراد بمفهوم (العدالة الضريبية)، إلا أنها وإن إختلفت من حيث الصياغة إلا أنها إتفقت من حيث المضمون والجوهر فما يراه البعض محققا للعدالة الضريبية يراه أخرون غير ذلك، كما أن مفهوم العدالة غامض ونسبي وقابل للتغيير والتعديل وفقا لتغيير الزمان والمكان، وعموما يقصد بالعدالة الضريبية بأنها " ضرورة مساهمة جميع أفراد المجتمع الذين تتوفر فيهم شروط الواقعة المنشئة للضريبة في تحمل الأعباء العامة وفقا لمقدرتهم

1- عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 45.

2- رائد ناجي أحمد، مرجع سابق، ص 330.

- في الجزائر تتمثل حاليا في المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 182 من الدستور.

التكليفية"[1]. في الجزائر يعد مبدأ العدالة الضريبية ضمانة دستورية مهمة لحماية المكلفين بالضريبة، وتجد هذه القاعدة أساسها في الدستور الجزائري وذلك بموجب المادة (78) الفقرة الثانية منه، والتي تعتبر أن العدالة الضريبية تقتضي مشاركة كل مواطن في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية[2]، ويتضمن مبدأ العدالة الضريبية مبدأين هما: العمومية (1)، ومبدأ المساواة (2).

1- مبدأ عمومية الضريبة.

يقصد بعمومية الضريبة أن تفرض على كافة الأفراد والأموال داخل الدولة، فلا يعفى منها فرد دون آخر، ولا تفرض على أموال دون أموال أخرى[3]، وهذا يعني أن عمومية الضريبة تقسم إلى عمومية مادية وعمومية شخصية:

فالعمومية المادية يراد بها خضوع جميع الأموال والدخول المتحققة داخل إقليم الدولة للضريبة بحيث لا يستثنى أي مال أو دخل من الخضوع لها[4]، وهذا ما عدا ما قد يستثنيه المشرع الضريبي صراحة لإعتبارات سياسية وإقتصادية وإجتماعية، كتقرير إعفاءات لأغراض تشجيع الإستثمار أو الإعفاءات المقررة للعقارات المملوكة للدول الأجنبية والمتخذة دور للسفارات، وذلك مراعاة للإتفاقيات ولأعراف الدولية ومبدأ المعاملة بالمثل ولا يعد خروجا عن المبدأ. وفي الواقع أن العمومية المادية للضريبة تستند على مبدأ التبعية الإقتصادية أكثر، لأن هذا الأخير يتخذ من مكان توليد الدخل أساسا لفرض الضريبة، بحيث أن وجود أي مال داخل إقليم الدولة يعد سببا كافيا لتقوم هذه الأخيرة بفرض الضريبة عليه[5].

أما العمومية الشخصية تعني أن الضريبة تفرض على جميع الأشخاص الخاضعين لسيادة الدولة والتابعين لها بغض النظر عن معيار التبعية – سياسيا أو إقتصاديا– أيا كانت طبيعتهم القانونية، طبيعية أم معنوية[6]، فالمكلفون بالضريبة حسب هذا المبدأ يجب أن يكونوا كافة المواطنين، سواء كانوا مقيمين في الدولة أم خارجها طالما أن أموالهم لا تزال موجودة داخل إقلايم الدولة، وهذا إحتراما لمقتضيات مبدأ التبعية السياسية، كما يجب أن يكون الأجانب المقيمون لدى الدولة مكلفين كذلك بدفع الضريبة على الدخول التي يحققونها داخل إقليمها استنادا على مبدأ التبعية الاقتصادية[7].

---

[1]– ذوالفقار علي رسن الساعد، مرجع سابق، ص 05.

[2]– المواد 78من دستور 1976 ، 61 من دستور 1989 ، و 78 من دستور 1996 .

[3]– ذوالفقار علي رسن الساعد، مرجع سابق، ص 06.

[4]– صفوت عبدالسلام عوض الله، دروس في المالية العامة، دارالثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 106.

[5]– دلاور علي محمد طه بدوي، أصول القانون الضريبي، دار المعارف، الإسكندرية، دون ذكر تارخ النشر، ص 302 .

[6]– قبس حسن عواد البدراني، المساواة القانونية في التكاليف المالية، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية. جامعة تكريت (العراق)، العدد الثامن، 2005، ص212 .

[7]– عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 93.

مبدأ عمومية الضريبة يجد أساسه في نص المادة (78) الفقرة الثانية من الدستور، ونص المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري والذي مؤداه وجوب تطبيق القانون – التشريعات الضريبية- على كافة أنحاء إقليم الدولة، بحيث تسري على كل الأشخاص والأموال المتواجدة فيه.

2- مبدأ المساواة أمام الضريبة.

لمبدأ المساواة أمام الضريبة أهمية كبيرة، إذ يعد هذا المبدأ قاعدة دستورية تلزم المشرع والإدارة الضريبية بضرورة إحترامها وعدم الخروج على أحكامها، وإلا شاب العمل الضريبي الذي تجاهل هذا المبدأ عيب دستوري وأصبح محلا للإلغاء من قبل القضاء المختص بالرقابة على دستورية الأعمال الضريبية، لذا يعد مبدأ المساواة أمام الضريبة بحق ضمانة مهمة وفعالة للمكلف في مواجهة المشرع والإدارة الضريبية، ويعني مبدأ المساواة أمام الضريبة " خضوع جميع الأفراد أصحاب المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة، وخضوع الأفراد أصحاب المراكز القانونية المختلفة لمعاملة ضريبية مختلفة "[1]. كما يعني " خضوع المكلفين جميعهم الذين يشغلون مراكز قانونية متماثلة لمعاملة قانونيا واحدة دون تفرقة بينهم لأسباب تتعلق بأشخاصهم أو بذواتهم، ولذلك يعد إخلالا بهذا المبدأ تقرير إمتياز أو إستثناء من قاعدة عامة على أساس إنتماء المكلف إلى طبقة معينة أو فئة من فئات المجتمع "[2]. إذن المساواة الضريبية يجب أن تفهم قانونا بمفهوم نسبي، فالمساواة لا تكون إلا بين المكلفين المتواجدين في المركز القانوني نفسه أو في الظروف نفسها، ومن تم فلا مساواة بين فئات المكلفين التي لا تتماثل مراكزهم القانونية أو المالية أو الظروف التي تتواجد فيها- المساواة بين المكلفين ليست مطلقة وإنما هي نسبية مقيدة بتماثل الظروف والشروط، فالمساواة المطلقة لا وجود لها ولا عدل فيها.

حرصت الدساتير الجزائرية على النص بشكل صريح على مبدأ المساواة أمام الضريبة وأولته عنايتها بموجب الفقرة الأولى من المادة (78) من الدستور التي تنص على مايلي:" كلّ المواطنين متساوون في أداء الضّريبة [3]، وهذا بخلاف العديد من الدول التي لم تنص دساتيرها على مبدأ المساواة أمام الضريبة بشكل صريح مثل الدستور الفرنسي والأمريكي والعراقي، بل نصت على مبدأ المساواة بصفة عامة في شقيه المساواة في الحقوق والمساواة في الواجبات والأعباء العامة، وعلى تحريم إقامة أي تمييز بين المواطنين على أساس الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة، ويعمل بمبدأ المساواة أمام الضريبة بوصفه تطبيقا مباشرا لمبدأ المساواة أمام القانون وفي الواجبات العامة الذي تضمنته دساتير هاته الدول.

ثانيا: حماية حقوق الخزينة العمومية

1- ذوالفقار علي رسن الساعد، مرجع سابق، ص 09.

2- فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثالث، المجلد الأول،دار النسر الذهبي، بدون ذكر مكان النشر، 1998، ص 432-433.

3- المواد 78من دستور 1976 ، 61 من دستور 1989 ، و 78 من دستور 1996 .

تعتبر الخزينة العمومية[1] أهم منشأة مالية مكلفة بتسيير مالية الدولة، فعلى عاتقها يقع عبء تسجيل العمليات المالية، وذالك عن طريق تحصيل الموارد المالية لإنفاقها في مختلف الميادين الإقتصادية والإجتماعية ....الخ، فمن بين المداخيل التي تدعم الخزينة العمومية للدولة هي الضرائب بمختلف أنواعها، فالضريبة تعد موردا أساسيا لخزينة الدولة، ووسيلة مالية تستخدمها الدولة لتحقيق أغراضها، فهي إنعكاس للأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية للمجتمع الذي تفرض فيه، حيث ترتكز عليها الدولة لسد نفقاتها العامة، إلا أن كثرتها وإرتفاع نسبتها وعدم إستقرارها أدى إلى زيادة العبئ الضريبي على المكلف بها، مما دفع به إلى محاولة تجنبها والتهرب من دفعها بكل الوسائل والطرق الإحتيالية، وهذا ما نتج عنه ظاهرة خطيرة تسمى التهرب الضريبي، هذا التهرب يؤدي إلى الأضرار بالخزينة العامة للدولة بحيث يفوت على الدولة جزءا هاما من الموارد المالية، لذلك كان من الواجب على المشرع التدخل لمكافحة هذه الظاهرة – ظاهرة التهرب الضريبي- حماية لحقوق الخزينة العمومية.

وعليه سنتعرض بالدراسة في هذا العنصر إلى مفهوم التهرب الضريبي وآثاره الخزينة العمومية (I)، ودور المشرع في حماية الخزينة العمومية من خلال مكافحة هذه الظاهرة (II).

I- مفهوم التهرب الضريبي وآثاره الخزينة العمومية.

يشكل التهرب الضريبي وسيلة يلجأ إليها المكلف بالضريبة من أجل عدم دفع الحقوق الملقاة على عاتقه، إذ يرى كل من André Margairez و Roger Merkli رغم أن الضريبة هي فعل إخضاع فإن التهرب الضريبي يترجم رد الفعل المعتاد للمكلف بالضريبة الذي يظن أنه أخضع لزيادة في الإقتطاع[2].

وهذه الظاهرة هي من أهم انشغالات المشرع لأنها تهدد النظام الضريبي، ونظرا لإنعكاساتها وآثارها السلبية من الناحية المالية، الإقتصادية، الإجتماعية، فما المقصود بالتهرب الضريبي (1)، وماهي آثاره بصفة خاصة على الخزينة العمومية بإعتبار الضرائب هي المصدر الرئيسي لتمويلها (2).

1- تعريف التهرب الضريبي.

لإعطاء مفهوم التهرب الضريبي[3]، يجب تحديد مضمون لفظة تهرب وإن نقرر المعنى الدقيق له، فالمعنى اللغوي الذي جاء في معجم لسان العرب تحت كلمة هرب هو : هرب : فر، وهرب الإنسان أي ساح.

---

[1]- تعرف الخزينة العمومية على أنها "كيان إداري تابع لوزارة المالية، يقوم بالإجراءات الضرورية لتسيير مالية الدولة، والوقوف على إيراداتها ونفقاتها وتؤثر نتيجة ذلك على كل المتغيرات التي تهم من بعيد أو قريب المركز الإقتصادي للدولة"

- يحي دنيدي ، مرجع سابق، ص 162.

[2]- **André Margairez et Markli Roger, la fuite devant l'impôt et les controleurs de Fiscalité, 1978 , page, 05.**

[3]- لم تقدم التشريعات الضريبية المعاصرة تعريفا للتهرب الضريبي وإنما إقتصرت على تعداد صوره وأشكاله تاركة أمر التعريف للفقهاء والشراح، رغم محاولة بعضها على غرار المشرع الجزائري في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وكذا قانون التسجيل بأنه " التهرب الضريبي هو التملص أو محاولة التملص باللجوء إلى أعمال تدليسية في إقرار وعاء أي ضريبة أو حق أو رسم خاضع له أو تصفيته كليا أو جزئيا".

أما بالنسبة لعلم المالية العامة فهنالك عشرات التعاريف، والإجماع على أن التهرب هو " قيام المكلف بالضريبة من التخلص من عبئها كليا أو جزئيا، وذلك دون نقل عبئها على الغير، بإستعمال وسائل وطرق مشروعة أو غير مشروعة تؤدي في النهاية إلى حرمان الخزينة العمومية من إيراداتها"[1] .

ولتحقيق التهرب الضريبي يتخذ المكلف القانوني عدة طرق وأساليب قد تكون مشروعة وغير مشروعة، وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين شكلين للتهرب الضريبي هما:

– تهرب ضريبي بدون إنتهاك القانون الضريبي وهو مايعرف بالتجنب الضريبي – التهرب الضريبي المشروع–، ويقصد به تخلص الممول من آداء الضريبة نتيجة إستفادته من بعض التغيرات الموجودة في التشريع الضريبي، أي الإستفادة من الثغرات القانونية التي تتيح له التخلص من دفع الضريبة، دون أن تكون هناك مخالفة للنصوص القانونية[2].

تهرب ضريبي بإنتهاك القانون الضريبي وهو مايعرف بالغش الضريبي – التهرب الضريبي الغير المشروع– ، ويقصد به التخلص من آداء الضريبة بالمخالفة الصريحة للقوانين الضريبية، وهو ما يطلق عليه أحيانا بالغش الضريبي، وتختلف أشكاله بإختلاف نوع الضريبة التي يراد التهرب منها وما إذا كانت ضريبة مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك بإختلاف هدف التهرب وما إذا كان تهربا جزئيا أو كليا[3].

2– آثار التهرب الضريبي على الخزينة العمومية.

يؤدي التهرب الضريبي إلى الأضرار بالخزينة العامة للدولة بحيث يفوت على الدولة جزءا هاما من الموارد المالية، بسبب عدم تحقيق الضريبة للأهداف التي أنشأت من أجلها والمتمثلة في تمويل الخزينة العمومية بالإيرادات اللازمة لتغطية النفقات، التي يشترط فيها توازن الإيراد مع الإنفاق، وعدم التوازن يؤدي إلى عجز ميزانية الدولة، علما أن الجباية بصفة عامة والضريبة بصفة خاصة يشكلان إستراتيجية تكفل الدول بالمصاريف العامة، ويترتب على ذلك عدم قيام الدولة بالإنفاق العام على الوجه الأكمل، وبالتالي تصبح الدولة عاجزة عن تحقيق المشاريع المقررة للسنة المالية الموالية، مما يصعب عليها التحكم في سياسة الإنفاق، وبالتالي عجزها عن تحقيق واجباتها الأساسية إتجاه مواطنيها، وفي ظل عجز الميزانية تضطر الدولة للجوء إلى وسائل تمويلية أخرى – البحث عن مصادر أخرى لتمويل الخزينة العمومية – كالإصدار النقدي واللجوء إلى الإقتراض (الدين العام)، إلا أن ذلك الإتجاه قد يسبب مخاطر تمس الإستقلال المالي والإقتصادي للبلد المعني، حيث أن الإصدار النقدي وهو ما يعرف أيضا بالتمويل بالتضخم تنتج عنه آثار سلبية منها زيادة مفرطة للأسعار دون أن يقابله زيادة في الإنتاج، كذلك نقص القدرة الشرائية للمواطنين، والتي يندرج عنها إختلال التوازن الإجتماعي بين طبقات المجتمع، كما تنخفض الصادرات في البلاد مما يؤدي إلى قصور في الحصول على العملة الصعبة.

1– بتاتة طورش، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة ماجستير ، جامعة قسنطينة 1، 2011–2012، ص 15.

2– عناية غازي ، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت، 1998. ص 182–183.

3– عناية غازي، مرجع نفسه، ص 182– 183.

II- دور المشرع في مكافحة التهرب الضريبي.

يؤدي التهرب الضريبي إلى آثار سلبية على الخزينة العمومية كما أشرنا سابقا، لذلك يتدخل المشرع لمكافحة هذه الظاهرة حفاظا على موارد الخزينة العمومية، من خلال منع المكلف من الإفلات من إلتزاماته الضريبيةً كليا أو جزئيا، بإستعمال بعض الوسائل منها العمل على إستقرار التشريع الضريبي (1)، تحقيق التنسيق التشريعي(2).

1- العمل على إستقرار التشريع الضريبي:

لأن عدم إستقرار التشريع الضريبي وتعاقب تعديلاته التي نلاحظها كل سنة من خلال كل قانون مالية، يؤدي إلى الغموض وتعقد مهام موظفي الضرائب الذين لا يمكنهم مواكبة هذه التغيرات على مختلف النصوص القانونية، ويصعب عليهم إستيعابها من جهة، ومن جهة أخرى عدم قدرة المكلفين بالضريبة تتبعها وفهمها.

لذلك يجب أن يسعى المشرع إلى إنشاء قانون ضريبي قادر على البقاء لمدة طويلة حتى نضمن تحصيل الضريبة ومتابعتها بالنسبة للموظفين، وأدائها وفهمها بالنسبة للمكلفين، لأن المشكل ليس في إنعدام القوانين أو تعددها بقدر ما هو في إستقرارها، فإستقرار القوانين الضريبية يخفف عبء الضريبة على المكلفين ويضفي على إلتزامتهم نوعا من القناعة والرضا[1].

كما يجب أن يعمل المشرع على صياغة التشريع الضريبي بأسلوب يسهل فهمه على المكلفين، وكذلك على موظفي الضرائب، فالصياغة القانونية الجيدة تسهل على المكلفين فهمها، لذا يجب أن يتسم بالبساطة والوضوح والمرونة، لأن صياغة القانون الضريبي تلعب دورا رئيسيا في نجاح أو فشل أي نوع من أنواع الضرائب.

إذا يجب أن يعتمد التشريع على لغة بسيطة ومتناسقة يحاول من خلالها التقرب إلى المكلفين وتسهيل إجراءات إلتزامهم إتجاه الإدارة، وبالتالي تبسيط لغة النصوص الجبائية التي تساهم في تجنب التفسيرات الفردية والشخصية، والتي تختلف من فرد إلى آخر، لأن عدم وضوحها يجعل الموظفون في المصالح الضريبية غير قادرين على المتابعة اليومية للإجراءات التشريعية المختلفة[2].

---

[1]- بتاتة طورش، مرجع سابق، ص 97.

[2]- لأن المشرع ذاته قد يتيح الفرصة أمام المكلفين للتهرب من الضرائب، وهذا من خلال أوجه القصور التي قد تعتري مسلكه المتبع في التنظيم الوضعي للضرائب، حيث تبرز مظاهر هذا القصور التشريعي في عدة نقاطٍ مثل:

- عدم وضوح النص التشريعي الضريبي: الذي يتجلى إما في نقصٍ يعتريه، بحيث يغفل المشرع بنداً أو عبارةً أو كلمةً في صيغة النص القانوني، مما يتيح فرصةً للمكلف للتهرب من دفع الضريبة أوعدم الخضوع لها أصلاً.

- وجود العبارات المبهمة والفضفاضة في النص القانوني الضريبي: فوجودها يسمح باختلاف التأويل والتفسير بين الأطراف المعنية، سواء كان المكلف أم الإدارة الضريبية. مما يسبب نزاعاتٍ وخلافات بين الطرفين، قد تطول حتى تفقد الحصيلة الضريبية أهميتها وجدواها، أو تمكن المكلف من التخلص من أعبائه الضريبية نهائياً.

2- تحقيق التنسيق التشريعي: سواء بين نصوص التشريع الضريبي أو بينها وبين نصوص التشريعات الأخرى، لأن التعارض في القوانين يتخذ عادة إحدى الصورتين، فهو إما تعارض داخلي ينشأ بين نصٍ ضريبي ونصٍ ضريبي آخر ضمن القانون الضريبي ذاته. وتعاني بعض التشريعات الضريبية في معظم الدول النامية وجود هذا النوع من التعارض بين نصوصها، وإما تعارض خارجي ينشأ بين أحد نصوص التشريع الضريبي ونص آخر من نصوص القوانين غير الضريبية، التي تنظم شؤونا إقتصادية ومالية، وتتضمن إشارة إلى الضرائب.

ملخص الباب الأول.

إنطلاقا مما سبق، يتضح لنا من خلال هذا الباب أن الإختصاص المالي للسلطة التشريعية في الجزائر، يخضع لمجموعة من الأسس الدستورية والقانونية والتي تنظم عمله. إذ نجد بأن الدستور، والقوانين المنظمة لعمل البرلمان، والقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية تعطي للمؤسسة التشريعية صلاحيات في المجال المالي.

فالبرلمان الجزائري يملك إختصاصات مالية متعددة، فهو الذي يصوت على مشاريع قوانين المالية بأنواعها المختلفة – قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي، قانون تسوية الميزانية–، بدءا من إيداعها

– حصر المفاهيم القانونية في حالاتٍ محددة، كمفهوم التهرب الضريبي، كما فعل المشرع المصري في أثناء تعريفه لمفهوم التهرب الضريبي، إذ حصر الحالات التي تشكل تهرباً ضريبياً معاقباً عليه بست حالاتٍ فقط، وهي لم تشمل جميع الحالات الواقعية التي يمكن أن تشكل تهرباً ضريبياً، وهذا منح المكلفين مكنة استغلال هذا التقييد الخاطئ في القيام بالتهرب من دون أدنى مساءلة قانونية تترتب عليهم.

مكتب المجلس الشعبي الوطني، مرورا بعرضها على اللجان المالية، وإنتهاءا بالمناقشة والتصويت عليها على صعيد الجلسة العامة.

وفضلا عن صلاحية البرلمان للتدخل في مجال قوانين المالية والتي تعتبر بمثابة الإختصاص المالي الأساسي للمؤسسة البرلمانية، يلاحظ أن البرلمان هو الذي يتولى الموافقة والمصادقة على بعض الأعمال تكتسي طابعا ماليا وتدخل في إختصاص السلطة التنفيذية، أهمها الموافقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون لها آثار مالية من شانها أن تزيد من نفقات الدولة أو تخفض من مواردها، فهذا الصنف من المعاهدات الدولية، لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصادق عليه إلا بعد موافقة البرلمان بموجب قانون. وكذا المخططات الوطنية – مخطط عمل الحكومة، مخططات وبرامج التنمية– التي لا يمكن أن تصدر بشكلها العادي إلا بعد موافقة وتصديق البرلمان عليها عن طريق التصويت. بالإضافة إلى تدخل البرلمان في المجال الجبائي، وتأتي ضرورة موافقة البرلمان على هذه الجوانب المهمة إنطلاقا من مبدأ عدم إمكانية فرض الضرائب أو أي أعباء مالية على الشعب إلا بعد موافقة على ذلك من خلال ممثليه، إذ أن المبدأ المعروف في هذا الصدد أنه لا ضريبة بدون قانون.

غير أن السلطة المالية للبرلمان تبقى ضعيفة ومقيدة إلى حد بعيد، ذلك أن المشرع وإن منح للبرلمان إختصاصات مالية مختلفة، فإنه ضيق من مجال تدخله فيها بواسطة النصوص الدستورية والقانونية، مما أدى إلى بروز عدم التوازن في الإختصاصات المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة. يضاف إليها مجموعة من العراقيل تفرضها طبيعة الممارسة وطريقة العمل، وكذلك المحيط الذي تمارس فيه هذه الإختصاصات وهو ما سنتناوله في الباب الثاني من هذا البحث.

الباب الثاني

حدود الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية وسبل تجاوزها

الباب الثاني

حدود الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية وسبل تجاوزها.

تعتبر المسائل المالية عامة من المسائل التي كانت من الناحية التاريخية يعود الإختصاص الأصيل لها للبرلمان، وقد كانت السبب في وجوده كما سبق لنا الذكر، لكن تتعمد بعض التشريعات المعاصرة إلى التقييد وبشكل كبير من سلطات البرلمان في المسائل المالية، وذلك بمنح سلطات واسعة للجهاز التنفيذي في هذا المجال، والتقليل من دور البرلمان بواسطة النصوص الدستورية والقانونية، مما أدى إلى بروز عدم التوازن في الإختصاصات المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة.

هذه الترسانة القانونية التي جاءت لتحد من دور البرلمان لم تستثني مجالا من المجالات المالية إلا ونظمته، وجعلته يسير في إتجاه الحكومة دون البرلمان، ممهدة الطريق الأول لمزيد من السيطرة، وقاطعة السبيل الثاني على ممارسة الإختصاص (الفصل الأول).

وإلى جانب الحدود الدستورية والقانونية التي تحول دون ممارسة البرلمان لإختصاصاته المالية، فإننا نجد من الناحية العملية مجموعة من العراقيل تفرضها طبيعة الممارسة وطريقة العمل، وكذلك المحيط الذي تمارس فيه هذه الإختصاصات. لكن السؤال الذي يطرح في ظل وجود هذه الحدود ينصب حول مستقبل الإختصاصات المالية للبرلمان باعتباره ممثلا للأمة ومتحدثا رسميا بإسمها؟ هل يتجه هذا المستقبل نحو مزيد من الأفول أم أن هناك إرادة جماعية تهدف إلى تعزيز هذه الإختصاصات؟ (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الحدود القانونية للإختصاصات المالية للسلطة التشريعية

رغمماينص عليه الدستور من أن السيادة التي يمارسها الشعب بواسطة ممثليه ليس لها قيد ولا شرط، إلا مانص عليه الدستور والقوانين المعمول بها في هذا الإطار[1]، إلا أن الأمر يختلف عندما يتعلق بالمجال المالي، فالسلطة التنفيذية تملك في سبيل الحد من تدخل البرلمان عدة وسائل مبينة بنصوص دستورية وقانونية، تسمح بتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال.

يعتبر الميدان المالي من الناحية الدستورية من إختصاص البرلمان، فالبرلمان الولاية العامة على الأموال العمومية[2]، من خلال تدخله في مجالات مالية مختلفة أهمها وأساسها كما سبقت الإشارة إليه فحصه لمشاريع قوانين المالية، حيث تنص المادة (138) الفقرة الثامنة من الدستور:" .....يصادق البرلمان على قانون المالية ....."، لكن الممارسة تقلص من صلاحيات البرلمان في موضوع قوانين المالية لفائدة الحكومة، فالإطار القانوني للإختصاص المالي للحكومة يحتفظ بحصة الأسد بالتفوق على البرلمان في جميع إجراءات مسلسل إعداد مشروع قانون المالية، وإخراجه إلى الوجود تشريعا ورقابة .

بإستقراء الأحكام الدستورية والقانونية الخاصة بهذا الموضوع، يتبدى حرمان البرلمان من أن يمارس ماله من إختصاص تشريعي، فهو لا يتمتع بحرية الحركة مثل الحكومة من حيث التشريع في المجال المالي، مما يؤكد وجود نقص للإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة (المبحث الأول)، كما أن البرلمان يعجز في مباشرة الرقابة البرلمانية على المالية العمومية لعدم إختصاصه بالمسائل المالية، وصعوبة وصوله إلى المعلومات التي تفيد الرقابة لتوقفها على إرادة السلطة التنفيذية من جهة، وضعف الوسائل الرقابية المتاحة من جهة ثانية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في الجانب المالي

ترتكز دولة القانون على مبدأ سيادة القانون الذي ينجم عنه سيادة البرلمان في مجال القانون، والذي يجسد الإرادة الشعبية وفقا لما كرسته النصوص الدستورية، حيث تعكس سلطة التشريع مظهرا من مظاهر السيادة الوطنية والممارسة الديمقراطية.

يعتبر إعداد القوانين وسنها إختصاص جوهري للبرلمان، والذي يعتبر المبدأ الديمقراطي الذي تبنته معظم الدول، حيث يجعل السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في عملية سن القوانين والتصويت عليها،

1- تنص المادة 11 من الدستور على مايلي:" الشعب حر في إختيار ممثليه لا حدود لتمثيل الشعب إلا مانص عليه الدستور وقانون الإنتخابات"

2- فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 91.

وأقر الدستور الجزائري لسنة 2016 في مادته (112)[1] صراحة أن مهمة وضع القوانين هي من إختصاص البرلمان، كما تبنى المؤسس الدستوري هذا المبدأ في الدساتير السابقة (دستور 1963، 1976، 1989، 1996)[2].

في الجانب المالي منح الدستور في المواد (138) الفقرة الثامنة، المادة (140) الفقرة الحادية عشر، المادة (141) الفقرة السادسة للبرلمان سلطة التشريع في المجال المالي، لكن القراءة الهادئة لأحكام الدستور والتعمق في مواده الأخرى تظهر بصورة واضحة تدخل الحكومة في جميع مراحل وإجراءات التشريع بصفة عامة، والتشريع المالي بصفة خاصة، وهذا إبتداءا من مرحلة المبادرة بالتشريع المالي بإحتكارها وحرمانه من التشريع فيها (المطلب الأول)، مرورا بمرحلة الدراسة والتصويت (المطلب الثاني)، فمشاريع قوانين المالية أصبحت مبادرة من الحكومة، ويقتصر دور البرلمان على عملية التصويت فقط، من خلال مواعيد دستورية وقانونية صارمة، تقيد بشكل كبير من سلطته لما يستتبع عدم إحترام هذه المواعيد من تجريد البرلمان من سلطته في التصويت على هاته المشاريع، إلى ذلك يفتقر البرلمان إلى سلطة تغيير أو تتميم هاته المشاريع المقدمة من الحكومة من خلال المقترحات والتعديلات إلى درجة تجعله مجرد غرفة لتسجيل مشاريع قوانين المالية فقط .

المطلب الأول

التحكم الحكومي في المبادرة التشريعية المالية

المتعارف عليه أن المبادرة بالتشريع تعتبر أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي إكتمالها وإتمامها إلى ميلاد النص القانوني.

وتعرف المبادرة بالتشريع بأنها: " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه " [3]، أو هي "جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونها، مما يجعل المبادرة عنصرا أساسيا في التشريع"[4]، كما يمن تعريفها بأنها " حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية أوالتشريعية أو السلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو إقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليه كما هو أو بإدخال تعديلات عليه"[5].

بالنسبة للدستور فإن المبادرة بالقوانين تعود إلى الوزير اللأول والنواب البرلمانيين وأعضاء مجلس الأمة طبقا للمادة (136) منه، بخلاف دستور 1996 الذي حصر المبادرة بالقوانين للوزير الأول ونواب المجلس

1- تنص المادة 112 من الدستور على مايلي:" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

2- المادة 28 من دستور 1963، المادة 126 من دستور 1976، المادة 92 من دستور 1989، المادة 98 من دستور 1996.

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 124 .

4- إسماعيل البدري، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 434.

5- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثالثة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ، 1993، ص 125.

الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة وفقا لنص المادة (120) منه[1]، وقد ورد النص على المبادرة بالقوانين في صيغة عامة، فلم يميز الدستور المبادرة في المسائل المالية بنظام خاص، وهو ما يعني أن المبادرة في المسائل المالية حق للوزير الأول كما أنه حق للبرلمان .

وبإستقراء أحكام النظام الدستوري الجزائري نجد أن دستور 1963 أطلق يد النائب في المجال المالي[2]، بخلاف دستور 1976 الذي جاء على خلاف الأول في هذا الخصوص، حيث أرسى القاعدة القاضية بالتقييد[3]، وهو نفس المبدأ الذي إستقر عليه التطور الدستوري على تكريسه[4] ، أي جعل المبادرة البرلمانية في الجانب المالي مشروطة، أي تقييد مباشرة الإختصاص البرلماني في الجانب المالي (الفرع الثاني)، وإطلاق سلطة الحكومة في هذا المجال، حيث أصبح التشريع في المجال المالي حكرا على الحكومة، وهي التي تنفرد بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية (الفرع الأول).

الفرع الأول

إحتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في الجانب المالي

تعني المبادرة في المجال المالي التدخل من طرف الجهات المسؤولة بالتقدم بمبادرات تتعلق بالقانون المالي، وبمشاريع تتعلق بإحداث موارد عمومية أو تخفيض بعض منها، وإحداث تكاليف عمومية أو الزيادة فيها[5].

لكن نظرا لما أصاب المجال التشريعي، حيث أصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع الفعلي سواء فيما يتعلق بالتشريع البرلماني أو سواء بالنسبة لتوزيع الإختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، أدى كل هذا إلى وضع القيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة، وعلى المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة[6].

مرحلة المبادرة في المجال المالي أساسية وتطرح أكثر من تساؤل، إذ يتغيب البرلمان خلال الإعداد الحكومي تماما وتستأثر به السلطة التنفيذية (أولا)، كما أن عملية إعداد وتحضير مشروع قانون المالية تفرض تحديد دور مختلف المتدخلين في هذه العملية (ثانيا).

أولا: المبادرة بموجب مشروع في الجانب المالي.

---

[1]– وهو نفس المبدأ المستقر عليه في دستور 1989 حيث يعود حق المبادرة بالقوانين لرئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (113) منه، خلافا لدستوري 1963، 1976 المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية والنواب طبقا لنص المادتين 36، 148.

[2]– تنص المادة 36 من دستور 1963 على مايلي :

" لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين

توضع مشاريع و إقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها "

[3]– المادة 149 من دستور 1976 .

[4]– المادتان 144 و 121 من دستوري 1989 و 1996.

[5]– محمد الغالي، محددات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (مقاربة تحليلية للعمل التشريعي 1984–2002)، أطروحة دكتوراه ، جامة القاضي عياض. المغرب، 2003–2004، ص 362.

[6]– يلاحظ أن ذات الحكم الوارد في المادة 139 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري كان منصوصا عليه في المادة 121 من دستور 1996، و المادتين 149 و 114 من دستوري 1976 و1989 على التوالي، بمعنى أن المؤسس الدستوري بقي محافظا على نفس التوجه في هذا المجال.

إذا كان التشريع في المجال المالي يعتبر من أهم إختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية التي يتمتع بها البرلمان، فإن المبادرة الأصلية أي حق التقدم بمشاريع قوانين المالية هو إختصاص خالص للسلطة التنفيذية، وهو مايكشف عن مدى الإمتياز الذي تتمتع به هذه الأخيرة.[1]

قبل الدستور الفرنسي لسنة 1958 كانت المبادرة بقوانين المالية من إختصاص رئيس الجمهورية والبرلمان، لكن العرف الدستوري شيئا فشيئا إستقر على إستبعاد المقترح البرلماني في الميدان المالي، وقصر هذا الحق على السلطة التنفيذية فقط، حيث أن هذا العرف تم الدفاع عليه من طرف وزير المالية الفرنسي ليون ساي Léon-Say .

فقد دافع Say على هذا الطرح بمناسبة إقتراح النائب **-BODAN-** فتح إعتماد في جلسة 11 يناير سنة 1877 حيث قال:" إن طلب فتح الإعتماد يجب أن يكون من إختصاص الحكومة وحدها، بل إن إقتراح المسائل المالية عموما يجب قصرها على الحكومة، لأن مشاركة النواب في إقتراح القوانين المالية يمكن أن يهدد توازن الميزانية"[2] . فقد رفض وزير المالية الفرنسي Léon-Say تدخل النواب بواسطة إقتراحاتهم في المسائل المالية والميزانية وبين أن:" الحكومة هي السلطة المختصة بتجهيز الميزانية، ولذا يجب أن يقف إختصاص لجنة الميزانية عند حد بيان الأسس التي تقبلها اللجنة وتلك التي ترفضها"[3].

إستقرت الممارسة على إتباع هذا العرف الدستوري إلى أن تم تكريسه بمناسبة دستور1958 والقانون العضوي 59-02 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي، وقد نهج نهجه المشرع الدستوري والقانوني الجزائري، فقانون المالية لا يمكن أن تتم المبادرة به إلا في شكل مشروع، حيث لا يجوز دستوريا وقانونيا أن يكون في شكل إقتراح من مجموعة نواب (I)، لعدة أسباب ومبررات (II). في هذا الصدد يقول الأستاذ جيز (Jèze) :" إن سلطة المجلس الحقيقية فيما يتعلق بالميزانية ليس في الإقتراح بل في الموافقة".

I- أساس إنفراد الحكومة بالجانب المالي.

خلافا للقانون العضوي والتشريعات العادية، تسند عملية إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة، على غرار ماهو معمول به في العديد من الدول وفق لأسس دستورية (1)، وأخرى قانونية (2).

1- الأساس الدستوري.

يجد مصدره في نص المادة (138) الفقرة العاشرة من الدستور والتي تنص :" ....في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر....."، فعبارة مشروع قانون المالية المستعملة هنا تعني أن مصدر النص الحكومة وليس البرلمان، وهو ما كان معتمدا في دستور 1996 من خلال ماجاءت به المادة (120) الفقرة الثامنة.

1- **Brahim Sabri , le pouvoir parlementaire en matière fiscale, thèse pour l'obtention d'un doctorat en droit, université hassane II, Casablanca ,2000-2001, p 42.**

2- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 83.

3 - عمر حلمي فهمي، مرجع نفسه، ص 83.

2- الأساس القانوني.

لم ينص المشرع من خلال مختلف النصوص القانونية صراحة على إختصاص الحكومة بتحضير قانون المالية في القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، بخلاف التشريعات المقارنة، ففي فرنسا مثلا ينص الأمر 59-02 صراحة على أن قانون المالية يأخذ شكل مشروع قانون إذ ورد في المادة (37) منه ما يلي: "تحت إشراف الوزير الأول يقوم وزير المالية بتحضير مشاريع قوانين المالية التي تم تقريرها في مجلس الوزراء."، وهو ما كرسه أيضا القانون العضوي الفرنسي المؤرخ في 01 أوت 2001، وإنما يستنتج ذلك من خلال ماورد في المادة (44) من القانون العضوي 12/16 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة [1]، والتي جاءت بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قانون المالية لا يشارك فيه البرلمان بل هو إختصاصا خالصا للحكومة، وذلك حين أوضحت أن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية، وعبارة مشروع قانون المالية المستعملة هنا كما سبقت الإشارة إليه تعني أن مصدر النص الحكومة وليس البرلمان، لذا فإن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل، بمعنى لا بد من إقراره من طرف البرلمان، أما من ناحية الأساس فهو عمل إداري[2].

نفس المبدأ ورد في المادة (44) من القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي أشارت أيضا إلى مشروع قانون تقدمه الحكومة، فإستعمال مصطلح " .. مشروع الحكومة..." من شأنه تأكيد وإثبات ذلك.

فالبرلمان يبقى غائبا خلال مرحلة التحضير ولا يسمح له بالمشاركة إلا عند تقديم المشروع للمناقشة، وهذا خلافا لما كان عليه الحال في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة، أين كان البرلمان يتمتع بسلطة قوية في المشاركة في تحضير مشروع قانون المالية، وذلك من خلال إرسال هذا المشروع الذي تم تقريره في مجلس الوزراء إلى البرلمان، الذي يحوله بدوره إلى لجنة المالية لتدخل عليه في الغالب تعديلات عميقة، ليتم إعادة طرحه من جديد أمام البرلمان لمناقشته وكأن النص عرض لأول مرة عليه، هذا الأمر لقي إنتقادا كبيرا من قبل الحكومة ليتم عقلنته في ظل الجمهورية الرابعة، أين سمح بإدخال تعديلات فقط أثناء المناقشة، أما في ظل الجمهورية الخامسة ووفقا لما جاء به دستور 1958 فقد تم إستبعاد البرلمان من مرحلة الإعداد، وأصبح النص كما أشرنا إليه هو عبارة عن مشروع قانون، ومع ذلك فإن النواب في فرنسا لهم من الطرق مايمكنهم من تقديم ملاحظاتهم أثناء مرحلة التحضير، على غرار تلك المناقشات التي يجريها بشأن توجيه الميزانية، فكان أول نقاش قد عقد في هذا الصدد في أفريل 1990 بالجمعية الوطنية، وفي جوان 1990 بمجلس الشيوخ، أما النقاش الثاني فقد تم سنة 1997، وكان النقاش الثالث في ظل حكومة Jospin المنعقد يوم 09 جوان 1998 بالجمعية الوطنية، ويوم 25 جوان 1998 أمام مجلس الشيوخ وذلك لتحضير قانون المالية لسنة 1999 [3].

---

[1] – تنص المادة 44 من القانون العضوي 12/16 على مايلي:" في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"

[2] – محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه ، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 219.

[3] – سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 6.

II- مبررات إنفراد الحكومة بالجانب المالي.

إن مبدأ إنفراد الحكومة بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية يسري تقريبا في جميع دول العالم بما فيها الدول التي تعمل بالنظام الرئاسي ومبدأ الفصل التام بين السلطات، وأبرز مثال على هذا هو الولايات المتحدة الأمريكية التي لا يتمتع رئيسها بحق المبادرة بالقوانين، لكن كإستثناء عن هذه القاعدة الأخيرة يؤهله الدستور الأمريكي حق المبادرة بمشاريع القوانين في الميدان المالي والميزاني[1]، ومن أجل ذلك يمكن تبرير إحتفاظ الحكومة بهذا المبدأ بمبررات عدة تتمثل أساسا في مبررات سياسية (1)، وأخرى تقنية (2) .

1- المبررات السياسية.

تتمثل فيما يلي:

- وفق المادة (94) من الدستور فإن الوزير الأول يقدم مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني ثم إلى مجلس الأمة للموافقة عليه، ويعتبر قانون المالية هو وسيلة تنفيذ هذا المخطط، ومن غير المعقول أن تقوم الحكومة بإعداد مخطط عملها ثم تقوم جهة أخرى بإعداد مشروع قانون المالية، لأن هذا الأمر سيثير إشكالية عدم التناسق بين قانون المالية الذي يحتوي على الميزانية العامة للدولة، وبين مخطط عمل الحكومة الموضوع حيز التنفيذ، ومن ثمة فإن من يسهر على تنفيذ المخطط هو الذي تناط مهمة إعداد قانون المالية له[2].

- إن قانون المالية عبارة عن برنامج عمل الحكومة طوال السنة المالية الموضوع من أجلها، فهو تعبير عن سياسة الحكومة في مختلف الميادين الإقتصادية والإجتماعية والمالية ...، إذ تترجم من خلاله توجهاتها وإختياراتها، وأولوياتها، التي غالبا ما تكون قد قدمتها في مخطط عملها أمام البرلمان، ونالت الثقة السياسية عليه، وبالتالي فهي ملزمة بالسعي من أجل تحقيق ما إلتزمت وصرحت به، ولذا فهي الأولى بإعداده وإلا كيف يكون لها أن تحقق سياستها من خلال مشروع لا تحضره هي.

- إن إعداد قانون المالية للسنة من طرف السلطة التنفيذية يضمن رقابة البرلمان عليه، في حين لا يمكن ضمان فعالية هذه الرقابة إذا كان البرلمان هو من يقوم بإعداده. كما أن منح مهمة إعداد قانون المالية للسنة إلى هيئة أخرى إلى جانب الحكومة، سيؤدي لا محالة إلى تداخل الإختصاصات وتضارب المصالح بين الهيئتين، مما قد ينعكس سلبا على ضرورة الإنتهاء من عملية الإعداد خلال فترة محددة.

- تولّي السلطة التنفيذية مهمة تسيير المرافق العامة، يجعلها أقدر من غيرها على معرفة إحتياجات هذه المرافق من نفقات، وعلى دراية بالإيرادات المتوقع تحصيلها، فالمنفذ وحده يمتلك المعلومات الضرورية لإعداد قانون المالية.

---

[1]- بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2008، ص 64.

[2]- عبد السلام سالمي . عبد القادر مداني ، الإنتاج التشريعي لقانون المالية في الجزائر، مجلة التراث، جامعة الجلفة، العدد 25 ، 2017، ص 192.

– إن مركز السلطة التنفيذية في مقابل السلطة التشريعية هو أفضل فيما يخص تحديد الحاجات العامة والأولويات الإجتماعية لعدم خضوعها للإعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء الهيئة التشريعية، حيث أن قانون المالية الذي يحتوي على الميزانية العامة للدولة من النواب الذين لهم ميولهم السياسية والحزبية التي قد تدفعهم لتخصيص الإعتمادات لكسب تأييد الناخبين على حساب المصلحة العامة، ودون مراعاة القواعد التقنية، وهو ما يؤدي إلى إعتماد ميزانية غير متناسقة ومتوازنة من حيث الإيرادات والنفقات، فالسلطة التنفيذية هي المؤهلة على قياس تقديرات أوجه الإنفاق التي تحتاجها المرافق العمومية بفروعها المختلفة، وينطبق الأمر على تقديرات الإيرادات[1].

" ... فالمبادرة البرلمانية في القضايا المالية تعتبر ذات خطورة معتبرة لأنها تتعلق بإحداث نفقات وطلب إعتمادات، فهذا المبدأ الذي يحصر الحكومة في حق طلب المال وحق إعتماده هو عند البعض مبدأ صحيح لأنه لا يوجد شك بأن تأثر النواب بناخبيهم وبمصالحهم الإنتخابية، وقد يمكنهم تحت هذا هدم التوازن في مالية الدولة وأن يقضوا على المال الإحتياطي التي تخزنه، فمن هو معين يكون أكثر مسؤولية ممن هو منتخب....."

2 – المبررات التقنية.

أهمها ما يلي:

– إن عملية المبادرة بقوانين المالية تستدعي توفر بيانات ومعلومات دقيقة حول الوضعية الإقتصادية والمالية والإجتماعية للدولة (نسبة النمو الاقتصادي، نسبة التضخم، البطالة والنمو الديمغرافي)، لذلك فالسلطة التنفيذية هي وحدها من تستطيع الحصول على هذه المعلومات بالنظر إلى الإمكانيات التي تتمتع بها مصالحها التقنية التابعة لها، وبالتالي فالتوزيع العقلاني والعادل للنفقات العمومية على مختلف القطاعات والأقاليم يستدعي أن تكون السلطة المؤهلة هي أكثر معرفة من السلطة التشريعية بالحاجات العامة، والأكثر من ذلك فإن السلطة التنفيذية تكون أكثر اطلاعا فما يتعلق بالقدرة الجبائية للمواطنين، حيث أن هذه البيانات والإحصائيات أمر معقد جدا لا يستطيع الكثير من النواب الإحاطة به وفهمه على حقيقته[2].

– إن إعداد قانون المالية بالنظر لإرتباطه بالإقتصاد الوطني في مجموعه، وبالخطة الإنمائية بصفة عامة، أصبح أمرا معقدا جدا، لا يستطيع كثير من النواب الإحاطة به وفهمه، فهو يتطلب دراسات ميدانية وواقعية، حتى يتسنى معرفة الحاجيات والإمكانيات، وبالتالي العمل على تكييف النفقات وتحديد الموارد بشكل معقلن وعلمي لا يبعد كثيرا عن الواقع، وهذا يتطلب إمكانيات معتبرة، ومعلومات وإحصائيات لا تتوفر عليها إلا الحكومة، بما لديها من إدارات متخصصة ومصالح وأقسام وأطر متنوعة، وموزعة على مختلف أنحاء البلاد.

وعليه فإن حصر المبادرة على السلطة التنفيذية هي أول خاصية يتميز بها قانون المالية بصفة عامة، ميزة تؤكد غياب البرلمان خلال هذه المرحلة، حيث تبقى سلطته منحصرة في مناقشته لمشروع قانون المالية وإجازته، وليس في تقديره.

1– بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 64.

2– بشير يلس شاوش، مرجع نفسه، ص 64.

ثانيا: تحضير الحكومة مشروع قانون المالية.

إذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة في مجال إعداد مشروع قانون المالية، فإن تحضير هذا الأخير يتم من طرف وزارة المالية أساسا بتعاون باقي الوزارات الأخرى، وطبقا لذلك تنص المادة الأولى والثانية، المادة السادسة عشر من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري سنة 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية[1] على أن الوزير المالية هو الذي يتولى تحضير مشاريع قوانين المالية وذلك تحت سلطة الوزير الأول.

وحيث أن كلا من وزير المالية والوزير الأول ينتميان بطبيعة الحال للحكومة، فإن الذي يهم من هذا التنصيص في هذه المرحلة من التحليل هو أن الجهاز التنفيذي هو الذي خول له القانون مسؤولية تحضير قانون المالية وليس جهاز آخر، واللافت للنظر هو الدور المركزي الذي يحظى به وزير المالية ووزارته بطبيعة الحال على هذا المستوى، وبصورة عامة تظل السلطة التنفيذية هي المختصة في جميع الأحوال بتحضير وإعداد قانون المالية لأنها هي من يسأل على تنفيذه.

وتجدر الإشارة إلى أن هاته الأخيرة – السلطة التنفيذية- تشارك بأكملها في التحضير، فحتى مع منح الجزائر أهمية كبيرة لوزير المالية في عملية الإعداد، إلا أن هذه الأخير لا يحضره بمفرده، بل يشاركه في ذلك كل الوزراء الآخرين (I)، ويتم ذلك تحت سلطة كل من رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء والوزير الأول (II).

I- الدور المهيمن لوزير المالية عن باقي الوزراء في إعداد مشروع قانون المالية.

رغم أن السلطة التنفيذية هي المختصة في مجال وضع مشروع قانون المالية كما سبقت الإشارة إليه، فإن وزير المالية هو المكلف كسلطة سياسية وإدارية في نفس الوقت بالإعداد التقني لهذا المشروع، حيث يلعب دورا هاما يكاد يكون إحتكاريا لهذه المهام، وهو الذي يضفي عليه خصوصية على باقي وزارات الحكومة (1)، كما يتم إشتراك باقي الوزراء فيما يخص الميزانيات الفرعية (2)، فكل وزير يضع التقديرات المتعلقة بوزارته ويقدم بشأنها إقتراحات لوزير المالية، وأن نفس هذا الوزير يعتبر مشاركا في التحضير الجماعي لقانون المالية ككل حينما تقدم حكومته بكاملها مخطط عملها، إذ لا يعتد به إلا عبر ترجمته إلى أرض الواقع.

1- إختصاصات وزير المالية في مجال إعداد مشروع قانون المالية.

---

[1]- المرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 فيفري سنة 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 19 مارس 1995.

ينظمها أساسا المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية، بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 98-40[1] المتعلق بتحويل الإختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، على إعتبار أن سنة 1998 تعتبر همزة فصل لتحديد مجال توزيع الإختصاص لوزير المالية في مجال قانون المالية والميزانية العامة للدولة. فقبل سنة 1998 عرفت صلاحيات وزير المالية فيما يخص إعداد وتحضير مشروع قانون المالية والميزانية تداخلا وتنازعا في الإختصاصات بينه وبين وزير التخطيط، حيث كان يعتمد في إعداد مشروع قانون المالية والميزانية على مبدأ الإزدواجية، أي تواجد سلطتين إحداهما مختصة بميزانية الدولة للتجهيز ألا وهي وزير التخطيط، والثانية مختصة بميزانية الدولة للتسيير ألا وهي وزير المالية، أما بعد سنة 1998 وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 98-40 السابق الذكر تم تجميع الإختصاصات والمهام في مجال قانون المالية والميزانية العامة للدولة في دائرة واحدة مركزية، وفي يد شخص واحد أو سلطة واحدة ألا وهو وزير المالية، وذلك بإعطائه أكبر قدر ممكن من الإتساع والحرية بتحويل مهام مندوب التخطيط المتعلقة بميزانية الدولة للتجهيز إلى وزير المالية بموجب المادة الأولى والثانية منه، حيث أصبح وزير المالية يتمتع بصلاحيات فعلية في عملية تحضير إعتمادات الميزانية العامة للدولة بشقيها إعتمادات التسيير وإعتمادات التجهيز، وهو السلطة الوحيدة والمركزية المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية والميزانية.

ففي الجانب الخاص بميزانية الدولة للتسيير، فوزير المالية له حق المبادرة بأي نص يتعلق بميزانيات الدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والهيئات العمومية، ويطبق التدابير والأعمال الرامية والمتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمه والتصويت عليها[2].

أما في الجانب الخاص بميزانية الدولة للتجهيز يتولى وزير المالية إعداد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز، إقتراحات إجراءات تسيير ميزانيات التجهيز وترخيصات البرامج وإعتمادات التجهيز، توزيع وتخصيص الإعتمادات، متابعة تنفيذ ميزانية التجهيز [3].

وعليه وزير المالية هو المسؤول الأول عن إعداد مشروع قانون المالية، مما يجعله يتفوق عن باقي الوزراء، هذا التفوق يظهر من خلال الصلاحيات الممنوحة له فهو :

- سلطة تحقيق التوجيهات الميزانية.
- سلطة تحقيق الإقتراحات الميزانية.
- إمتيازه بصلاحية التحكيم كوسيلة لمراقبة وتحقيق التوازن المالي. هذه الصلاحية تمنح لوزير المالية سلطة الموافقة على المشاريع المحضرة داخل كل قطاع وزاري والتي لها آثار مالية قبل تقديمها للوزير الأول، ويفحص تطابق نشاطات هذه الوزارات مع السياسة المالية للحكومة، فكل وزير له إختصاص وإطلاع في قطاعه

---

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 يتعلق يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج.ر العدد الخامس المؤرخة في 4 فيفري 1998.

[2]- المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية السابق الذكر.

[3]- المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-40 السابق الذكر.

فقط، أما وزير المالية فهو الوحيد إلى جانب الوزير الأول طبعا من له إطلاع على سياسة كل الوزارات فهو يملك رؤية شاملة حول سياسة الحكومة ككل.

يضاف إلى ذلك أن المشرع وضع تحت سلطته العديد من المصالح المتخصصة التابعة لوزارته تساعده من أجل القيام بالمهام المنوطة به، وفي مقدمتها المديرية العامة للميزانية التي تقوم بدور محوري في إعداد مشاريع قوانين المالية تؤازرها في ذلك باقي المديريات الأخرى[1]. المديرية العامة للميزانية هي أهم إدارة مسؤولة عن تحضير مشروع قانون المالية والميزانية، وتعتبر أقوى جهاز فني يساعد الوزير في عملية التحضير، تحتل مكانة مميزة في التنظيم الإداري تعطيها صلاحيات واسعة للتأثير خاصة في القرارات المالية للدولة، من خلال توفير وسائل الدعم لوزير المالية للعب دوره على أكمل وجه كمستشار لدى مجلس الحكومة في مجال توظيف الموارد المتاحة، خاصة من خلال إبداء أرائها حول ما قد ينجر عن المخططات الإستراتجية ومشاريع الإنفاق الوزارية من إنعكاسات إدارية ومالية[2]، تتكفل حسب المادة الثالثة من المرسوم 07-364 بالمساهمة في إعداد سياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية، والمبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يخضع لمجال إختصاصها، دراسة وإقتراح أي إجراء ضروري لترشيد نفقات الدولة وتحسين فعاليتها، إعداد مشروع الميزانية، ضمان تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتقييمها، والعمل على فتح المناصب المالية للمؤسسات والإدارات العمومية وتحويلها وإلغائها وإعادة توزيعها، إلى جانب المساهمة فيما يخصها في دراسة وتحضير وتطبيق الإتفاقيات والإتفاقات الدولية ذات الأثر المالي على ميزانية الدولة ومتابعة إصلاح الميزانية وتنفيذها.

تتكون المديرية العامة للميزانية من خمسة أقسام منها أربعة تمارس مهام مشتركة فهي: قسم التنمية البشرية (DDH)، قسم تطوير النشاط الإقتصادي والإجتماعي (DDAES)، قسم التطوير الإداري والضبط، قسم تطوير المنشأة القاعدية الأساسية (DDI)، هذه الأقسام تقوم بمهام مشتركة تتمثل بإعداد مشاريع الميزانيات السنوية والمتعددة السنوات، إقتراح أي تدبير لترشيد النفقات العمومية، وضع ومتابعة الميزانيات وتقييم تنفيذ الميزانية، وتشتمل هذه الأقسام على مديريات تمارس مهام مشتركة وتكلف كل واحد فيما يخصها باقتراح مشاريع الميزانية بعد التحكيم والمساهمة في تحديد السياسات الميزانية للقطاعات وتنفيذها ومتابعتها، متابعة تنفيذ الميزانية وتقييمها وتمثيل وزير المالية في الهيئات التي تتوفر على موارد ناتجة عن تنفيذ ميزانية الدولة، وتشمل هذه المديريات على مديريات فرعية تمارس مهام مشتركة وتكلف كل واحد فيما يخصها بتحضير العناصر

---

[1]– تشمل الإدارة المركزية بوزارة المالية على مجموعة من المديريات التقنية التي تلعب دورا هاما في إعداد مشروع قانون المالية، وذلك لما لها من اختصاصات تميزها عن باقي الهياكل الأخرى ويتعلق الأمر بالمديرية العامة للتقدير والدراسات، المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للعلاقات الإقتصادية والمالية الخارجية، المديرية العامة للأملاك الوطنية، المديرية العامة للجمارك، قسم الصفقات العمومية، مديرية عمليات الميزانية والمنشآت القاعدية، مديرية الصيانة والوسائل، مديرية الموارد البشرية، مديرية نظام الإعلام، مديرية الوكالة القضائية للخزينة، مديرية الإتصال، المفتشية العامة للمالية.

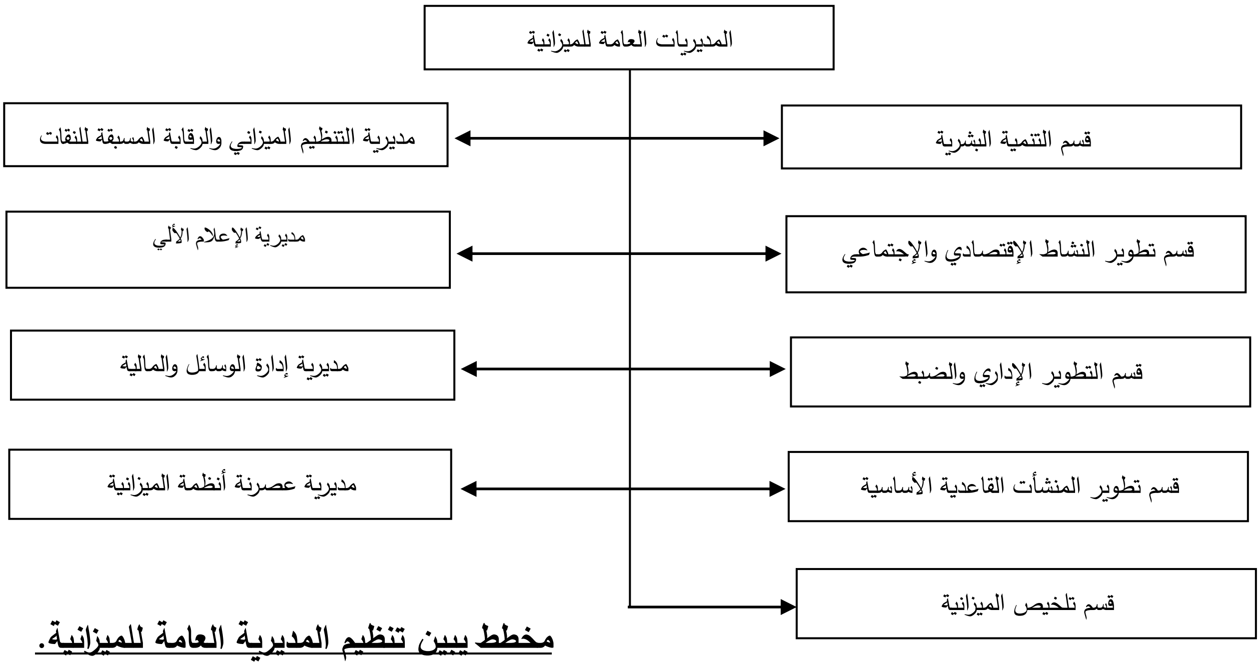
المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية السابق الذكر.

[2]– صادق الأسود، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة – حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 3، 2010–2011، ص 166-167.

الضرورية المتابعة في تقييم تنفيذ الميزانيات، ومتابعة وتحسين مدونات البرامج والمشاريع التي تستفيد من تمويلات الميزانية.

يضاف إلى هذه الأقسام الأربعة قسم تلخيص الميزانية (DSB) يقوم بدوره بمجموعة من المهام المستقلة تتعلق بميزانية الدولة وبالإعتمادات المنصوص عليها في قانون المالية، يتكون من ثلاث مديريات رئيسية، مديرية إعداد الميزانية، مديرية وضع الميزانية ومتابعتها، مديرية الإحصائيات والتوازن الجهوي، تكلف كل واحدة منها بمجموعة من المهام، وتشمل هذه المديريات على مديريات فرعية.

فضلا عن المديرية العامة للميزانية فإن هناك أجهزة تساهم في تحضير مشروع قانون المالية للدولة مثل المديرية العامة للضرائب، والمديرية العامة للأملاك الوطنية، والمديرية العامة للجمارك حيث تساهم هاته المديريات في إعداد مشروع قانون المالية، وخاصة في ما يتعلق بالإيرادات المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية، وكذلك الإجراءات الخاصة بالأملاك الوطنية، وتعتبر هذه الهيئات هي هياكل الأساسية التي تتولى عمليات تحصيل الإيرادات في خزينة الدولة، بالإضافة إلى هاته المديريات هناك المديرية المركزية للخزينة حيث تقوم بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العمومية، وكذلك تتجسد مساهمة الخزينة في إعداد مشروع قانون المالية من خلال جرد مختلف وسائل التمويل النهائية، كذلك تقوم بتسوية العمليات المالية للميزانية العامة للدولة.



<u>مخطط يبين تنظيم المديرية العامة للميزانية.</u>

<u>المصدر :</u> المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر عدد 75 المؤرخة في 02 ديسمبر 2007 .

2- دور باقي الوزراء في تحضير مشروع قانون المالية.

لا يقوم وزير المالية بمفرده بتحضير مشروع قانون المالية بل يشاركه في ذلك بقية الوزراء بصفة فردية وأيضا بصفة جماعية.

بصفة فردية تأسيسا على التوجيهات التي يقررها مجلس الحكومة، يقوم وزير المالية بإعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراهم لإيراداتها ونفقاها عن السنة المالية المقبلة في موعد محدد لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع قانون المالية والميزانية في الوقت المناسب، حيث يرسل إليهم مذكرة منهجية في غضون شهر مارس إلى أفريل من كل سنة، تبين بصفة عامة طرق إعداد نفقات مختلف القطاعات، والمبادئ الواجب تطبيقها لتقدير الإعتمادات.

بعد إصدار المذكرة المنهجية من طرف وزير المالية، وإرسالها إلى جميع القطاعات والهيئات، تأتي مرحلة عملية تقدير النفقات والإيرادات، حيث يقوم كل وزير بوضع التقديرات المالية التي تخص الوزارة التي يشرف عليها ويقدم هذه الإقتراحات إلى وزير المالية، وتبدأ هذه المرحلة عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيأة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ماتحتاج إليه من نفقات ومانتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها، وتقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها وإجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة حتى يتسنى للوزير المعني إرسالها إلى الوزير المكلف بالمالية.

وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة إلى وزارة المالية، تقوم هذه الأخيرة بإضافة تقديرات نفقاتها، أي نفقات وزارة المالية، وبتقدير إيرادات الدولة التي تحصلها المصالح التابعة لها، وتتولى المديرية العامة للميزانية بالوزارة جمع كافة التقديرات المشار إليها وتنسيقها بعد أن تتصل بالوزارات المختلفة إذا إقتضى الأمر، ويكون مشروع الميزانية الذي يرسل إلى المديرية العامة للميزانية بالنسبة للنفقات العامة، والمديرية العامة للضرائب بالنسبة للإيرادات العامة بالوزارة مرفقا به مذكرة تفسيرية أو عرض لأسباب[1].

تأكيدا على ذلك تنص المادة 26[2] الفقرة الثانية من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 21 أوت 1990 المعدل والمتعلق بالمحاسبة العمومية على إعتبار الوزراء آمرين بالصرف بحكم القانون فيما يتعلق بمداخيل ونفقات وزارتهم، حيث يباشرون مهام الإلتزام بنفقات المصالح التابعة لهم، والسهر عليها والأمر بأدائها، كما يتم إستخلاص مداخيل تلك المصالح تحت إشرافهم.

ونتيجة لما تقدم يظهر أن كل وزير أدرى بتقدير الإعتمادات التي يتطلبها تسيير المصالح الخاضعة لسلطته خلال كل سنة مالية، والأجدر بتوقع قيمة المداخيل التي يمكن إستخلاصها بإرتباط مع أنشطة هذه المصالح، فكان طبيعيا نتيجة لذلك أن يعهد لكل وزير– في نطاق إحترام التوجيهات والتوصيات العامة كما يتم الإتفاق عليها داخل مجلس الحكومة، وكما ترد بها رسالة الإطار– بتحضير ميزانية المصالح المركزية والمصالح الخارجية الخاضعة لنفوذه.

1– أبو بكر الصديق بن يحيى– نصيرة قزوح، دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة ، مجلة أفاق للعلوم، جامعة الجلفة، المجلد الأول، العدد الثاني، جانفي 2016، ص 117–118.

2 – تنص المادة 2/26 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" مع مرعاة أحكام المادة 23 أعلاه فإن الأمرين بالصرف الأساسيين هم: .... – الوزراء ....".

أما مشاركة الوزراء في تحضير مشروع قانون المالية بصفة جماعية فتعني مشاركة الحكومة ككل، وفي هذا الصدد يجب التذكير بالمادة (94) من الدستور والتي تنص:" يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.........."

وبديهي أن مخطط عمل الحكومة يشمل مختلف الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ولا يمكن أن يطبق إلا إذا توفرت الحكومة على الوسائل المالية الكفيلة بذلك، وهذا ما يفسر أن تحضير مشروع قانون المالية يهم الحكومة أكثر من أي جهاز آخر للدولة.

II- تدخل الهيئات السياسية إلى جانب وزير المالية في وضع مشروع قانون المالية.

بالرغم من الدور الرائد لوزير المالية في في مجال تحضير مشروع قانون المالية فان نشاطاته تقع تحت سلطة الوزير الأول (2)، ورئيس الجمهورية (1).

1- دور رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء في ميدان إعداد مشروع قانون المالية.

بالنسبة لرئيس الجمهورية وطبقا لنص المادة (136) من الدستور[1] الذي ينص على أن مجلس الوزراء يتداول في التوجهات العامة لمشروع قانون المالية، فإن المجلس ينعقد من أجل تحديد مشروع قانون المالية مبدئيا، برئاسة رئيس الجمهورية الذي يستفسر الحكومة حول بعض جوانب المشروع ويبدي ملاحظاته وتعليماته بهذا الصدد.

ولما كان رئيس الجمهورية هو الذي يرئس مجلس الوزراء ويعين الوزير الأول[2]. كما أنه يعين أعضاء الحكومة بعد إستشارة رئيسها[3]، ويمكنه أيضا وفق نفس النص الدستوري أن يعفي عضو أو أكثر بمبادرة من الوزير الأول أو بناء على إستقالته، لكل ذلك يستنتج أن رئيس الجمهورية له الكلمة الفصل أو النهائية في تحديد أو توجيه إعداد مشروع قانون المالية.

2- سلطة الوزير الأول في إطار مشروع قانون المالية.

1- تنص المادة 136 من الدستور على مايلي:" ...... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدّولة، ثمّ يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمة ".

2- طبقا لنص المادة 91 من الدستور التي تنص:" يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الأتية:

.......4- يرأس مجلس الوزراء

5- يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه......."

3- المادة 93 من الدستور:" يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول. ......"

تم التنصيص في إطار المرسوم التنفيذي 95-54 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية في مادته الأولى على تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول، وتبرز هذه السلطة على مستويين هما التوجيه والتحكيم.

فالوزير الأول بإعتباره مسؤولا دستوريا عن وضع السياسة الحكومية، وعن تنسيق مختلف النشاطات الوزارية (المادة 93 من الدستور[1])، يتوفر على نظرة شمولية وليس فقط قطاعية، تؤهله لتحديد الإختيارات والأولويات الإقتصادية والإجتماعية، وماتستلزمه من تكييفات لأدوات المالية العامة (ضرائب، رسوم، قروض، نفقات...) تحقيقا للتوازنات الإقتصادية والإجتماعية والمالية المرجو بلوغها.

من هذا المنطق فإن الوزير الأول يعد بمناسبة الشروع في إعداد مشروع قانون المالية رسالة تأخذ بعين الإعتبار جميع المعطيات، وفي ضوئها تشرع وزارة المالية ومختلف الوزارات والمصالح الحكومية في تحضير المشروع المذكور .

وترفق هذه الرسالة التوجيهية عادة ما تسمى "رسالة التأطير" "lettre de cadrage" التي تحدد الأغلفة المالية التي يتعين على مختلف القطاعات الحكومية الإلتزام بها عند إعداد مقدرات ميزانياته القطاعية برسم السنة المعنية.

كما يتولى الوزير الأول خلال مختلف مراحل إعداد مشروع قانون المالية، التحكيم بين وزير المالية وباقي الوزراء في شأن الخلافات التي قد تنشأ حول الغلاف المالي المخصص لكل وزارة، أو حول عدم مطابقة مقترحات إحدى الوزارات لتوجيهات الحكومة المتضمنة في الرسالة التوجيهية للوزير الأول.

وأخيرا فإن الوزير الأول يرأس مجلس الحكومة الذي ينعقد لبحث مشروع قانون المالية، وتتسم المناقشات عادة داخل المجلس بالحدة، إما لكون بعض الوزراء يعتبرون أن الموارد الموضوعة رهن تصرفهم غير كافية، أو لأن بعض المقتضيات القانونية المقترحة لا يتحقق حولها الإتفاق، وغالبا ماتقضي هذه المناقشات إلى الوصول إلى حلول توافقية وإلى إغناء المشروع وإعادة صياغته بشكل يحظى بالإجماع، ولكن دون المساس بتوجيهاته العامة وتوازناته الأساسية.

الفرع الثاني

[1]– تنص المادّة 93 من الدستورعلى مايلي:" .... ينسق الوزير الأول عمل الحكومة.

تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء.

تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في المجال المالي

إذا كان حق المبادرة البرلمانية في المجال المالي مقلصا أصلا بسبب إستئثار السلطة التنفيذية بحق إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية التي أصبحت إختصاصا حكوميا بالدرجة الأولى، فإن هذا التقليص يتضاعف أكثر من خلال تقييد حقه في الإقتراح، المبني على الإستعمال الحكومي للمادة (139) من الدستور لرفض المقترحات ذات المصدر البرلماني إذا كان قبولها يؤدي إلى إخلال بالتوازنات المالية للدولة (ثانيا)، وكذا تقاعس الحكومة عن وضع الإطار العام لإعداد قوانين المالية – قانون عضوي متعلق بقوانين المالية– المدرج في المادة (140) من الدستور[1] رغم مرور أكثر من عشرين سنة تبني هذا المبدأ وما يترتب عليه من إستمرار إضعاف سلطة البرلمان في المجال المالي (أولا).

أولا: غياب النص المرجعي لقوانين المالية المنصوص عليه في المادة (141) من الدستور.

أوجب المشرع الدستوري في المادة (141) من الدستور على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة، فالتصويت عليها يكون بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، وإضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية والمسبقة للمجلس الدستوري[2]، وهو الأمر الذي يضفي على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع القوانين العادية، بل خلق علاقة تدريجية بين القوانين العادية (قوانين المالية السنوية) والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، بحيث تخضع الأولى إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونه إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية[3].

لكن رغم النص على هذا الإصلاح دستوريا، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر في سنة 1984 ولم يرقى بعد إلى درجة القانون العضوي، مما يطرح إشكالية دستوريته ومكانتة ضمن هرم تدرج القواعد القانونية (I)، وآثار تخلف صفتة العضوية (II).

I- مكانة القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية ومدى دستوريته.

يطرح سؤال في هذا الصدد: هل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية قانون عضوي أم عادي؟ أو بتعبير آخر هل إكتسب هذا القانون بعد صدور دستور 1996 الصفة العضوية أم بقي على الحالة التي صدر بها لأول مرة (1)، وإن كان الأمر كذلك فما مدى دستوريته (2).

1- مكانة القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية.

---

[1]– تم تبني هذه القاعدة لأول مرة بموجب المادة 123 من دستور 1996 التي تنص على مايلي:" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بموجب قوانين عضوية في المجالات الأتية: " .....القانون المتعلق بقوانين المالية ....."

[2]– المادة 141 من الدستور.

[3]– بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مرجع سابق، ص 30.

يعتبر القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية أهم مرجعية قانونية لتنظيم العمليات المالية في الدولة، ويعرف على أنه بمثابة قانون إطار[1] يحدد ويدقق الشروط والضوابط التي يتم بها إعداد مشروع قانون المالية ومناقشته والتصويت عليه، مرورا بتحديد إيرادات الدولة ونفقاتها وشروط تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية، فهو يشكل الإطار العام لتقديم قوانين المالية في أشكالها الثلاث قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي، قانون تسوية الميزانية.

ويتميز بكونه قانون مرن ودائم التغيير والتعديل، ملائما بذلك تطور الأوضاع ذات الطابع المالي، فأهميته تبرز من خلال المكانة التي يحتلها هذا القانون في المنظومة القانونية، وتطبيقا لذلك أضفت المادة (123) من دستور 1996 الموافقة للمادة (141) بعد تعديل 2016 الصفة العضوية على هذا القانون[2] بنصها:" إضافة للمجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية....... القانون المتعلق بقوانين المالية..."، مما يظهر بشكل جلي مكانته ودوره في ضبط العمليات المالية وتأطيرها، إذ يصنف عادة بعد الدستور في إطار ترتيب القواعد القانوينة، بل إنه قانون مكمل للمبادئ الدستورية ومفسرا لها فيما يخص الجانب المالي.

إلا أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية عمر طويلا ولم يتم تعديله رغم المراجعات الدستورية المتكررة، بل لا يزال على الحالة التي صدر بها سنة 1984 ولم يرقى بعد إلى درجة قانون عضوي، مما ولد إشكالا دستوريا حاول العديد من رجال القانون تناوله، حيث هناك من إعتبر أنه بصدور دستور 1996 يكون القانون 84-17 فقد أساسه الدستوري ولم يعد دستوريا، بإعتبار أن القانون 84-17 قانونا عاديا له نفس القوة القانونية التي تتميز بها قوانين المالية للسنة، ولا يمكن أن يشكل الإطار والمرجع التشريعي لها لغياب علاقة تدريجية بين القانونين لصدورهما عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات. فالقانون 84-17 الذي كان من المفروض

---

[1]- نقصد بالقانون الإطار ذلك الوثيقة الصادرة عن البرلمان في حدود الإختصاصات التشريعية المخولة له طبقا للدستور، وتتعلق بتنظيم مجالات واسعة جدا ومتباينة من حيث المصدر ولكنها تلتقي– في النهاية –عند هدف واحد وأهم قوانين الإطار القانون المتعلق بقوانين المالية.

أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 217.

[2]- تعتبر القوانين العضوية مفهوما جديدا تكرس في إطار القانون الدستوري الغربي منذ دستور 1958، ومنها إنتقل إلى عدة دساتير في دول العالم من بينها الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2016 ويتميز القانون العضوي بعدة خصائص أهمها:

– أن أهم وظيفة للقوانين العضوية هي تكملة أحكام الدستور؛ فهي تتحقق وتنجز أحكامه، وتعمل على تحيين الإجراءات الدستورية المتسمة بخصائص الجمود والإقتضاب والتجريد في صياغتها.

– القانون العضوي له طبيعة دستورية سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور مباشرة، وتعلو القانون العادي، مما يترتب عنه أن القانون العضوي يمكن أن يلغي القانون العادي.

– أن القوانين العضوية تخضع لإجراءات متميزة كالتصويت الذي يكون بالأغلبية المطلقة للنواب في المجلس الشعبي الوطني وكذلك الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة.

– أن القوانين العضوية تسلط عليها الرقابة السابقة والملزمة للمجلس الدستوري للنظر في دستوريتها.

أن يشكل المرجع بالنسبة لقوانين المالية أصبحت هذه الأخيرة هي التي تتحكم في مضمونه، وبذلك تكون العلاقة التدريجية إنقلبت ولم يعد هذا القانون يحترم في الكثير من ترتيباته[1].

بينما هناك من إعتبر أن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية قانونا عضويا إكتسب هذه الصفة بأثر رجعي، وذلك بهدف سد الفراغ القانوني[2]، وهذا قياسا على ما جاء في تفسير الأستاذ " أحمد محيو" بخصوص سريان القانون المدني المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 بأثر رجعي طبقا للمادة (1003)، أي ابتداء من تاريخ 05جويلية 1975، التاريخ الذي تزامن وإلغاء التشريع الفرنسي بصفة نهائية ، ويتعلق الأمر بالمادة الرابعة من الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 المتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 السالف الذكر، الذي أجاز تمديد القوانين الفرنسية غير المتعارضة مع السيادة الوطنية، ومنه ونتيجة لهذه الظروف وتفاديا للصعوبات والفراغات القانونية، أصبحت النصوص المستحدثة بصفة متأخرة تستفيد من السريان بأثر رجعي، فحسب الأستاذ محيو هناك مجالات عديدة لم تستبدل قوانينها وعليه بات على الإدارة إيجاد حل لضمان سير المرافق العامة وإحكام لغة الشرعية القانونية، فإهتدت حسبه إلى تطبيق النصوص القديمة في شكل مناشير داخلية أو أعراف إدارية يجهلها المواطن[3] .

2- مدى دستورية القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

تنص المادة 180 الفقرة الأولى من دستور 1996 الواردة تحت عنوان الأحكام الإنتقالية على مايلي:" ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور:

- سيتم سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور ...... "

وعليه فإن بقاء القانون 17/84 ساري المفعول يشكل مخالفة للدستور هو حكم مؤسس، طالما أن الدستور نفسه أجاز إستمرارية نفاذ القوانين العادية المنظمة لمواضيع تخضع لمجالات القانون العضوي، بصفة مؤقتة إلى غاية تنصيب المؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الدستور وفي مقدمتها البرلمان بغرفتيه من أجل تعديل أو إستبدال هذه القوانين حسب الإجراءات المستحدثة، هذا حتى وإن ورد النص تحت عنوان" الأحكام الانتقالية " التي تقتضي الإسراع في إستبدالها، إلا أنه وفي كثير من الحالات ما يتحول الحكم الإنتقالي إلى حكم دائم وثابت[4] وهو مانتفق معه.

[1]- بشير يلس شاوش، التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مرجع سابق، ص 30-31.

[2]- **Yahia Denideni, la Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances Algériennes, Revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques, 2ème partie, n°02, Univercité alger, 1999, p 13.**

[3]- **Yahia Denideni., Ibid, p 13.**

[4]- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 76.

II- أثر تخلف الصفة العضوية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.

يترتب على تخلف الصفة العضوية للقانون 84-17 نتائج سلبية بعضها يتعلق بحدود ومجال قانون المالية **(2)**، وبعضها الأخر يتعلق بالعلاقة السلمية بينه وبين قوانين المالية للسنة **(1)**.

1- مساواته مع قوانين المالية للسنة.

بمعنى أن له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية للسنة، طالما هو قانون عادي صادر عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات، فلا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين المالية الأخرى، ومنه يمكن لهذه الأخيرة تعديله وإتمامه، وهو ما حدث بالفعل، حيث تم تعديله بموجب المادة (133) من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 التي نصت على مايلي :" تعدل المادة 48 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية وتتمم كما يأتي " المادة 48: .... لا تحتوي إلا على الأصناف الآتية:

6) يمكن أن تفتح حسابات المساهمة والسندات بواسطة تعليمة من الوزير المكلف بالمالية.

وتبين بدقة كيفيات فتح هذه الحسابات وسيرها عن طريق التنظيم".

هذا ما يثبت إنعكاس العلاقة السلمية بينه وبين قوانين المالية للسنة، ففي الوقت الذي كان من المفروض أن تشكل أحكامه إطارها ومرجعها القانوني، أصبحت هذه الأخيرة تحدد وتتحكم في محتواه[1].

2- إتساع مجال قوانين المالية للسنة.

بإستقراء نص المادة (67) من القانون 84-17 والتي سبق التعرض إليها بالدراسة، نستخلص أن مجال قانون المالية السنوي لا يحتوي إلا على الأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد وصرف النفقات التي تضمن السير الحسن للمصالح العمومية في حدود التوازنات المالية، لكن الإطلاع على قوانين المالية السنوية يبين أن مجالها لم يعد يعرف حدودا، إذ صبحت تستخدم إما لإحتواء قوانين جديدة قائمة بذاتها، أو للتشريع في مجالات ليست لها علاقة بالمالية العامة، أو لتعديل أو إلغاء أو تتميم تشريعات قائمة بذاتها.

ومن أمثلة إدراج تشريعات بكاملها داخل مشروع قانون المالية ماتضمنه قانون المالية لسنة 1991[2] حيث إحتوت المادة (38) منه قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة " تؤسس ضريبة على الدخل الإجمالي وضريبة على أرباح الشراكات تسري عليها الأحكام التالية ...." وتتركب هذه الأحكام من 408 مادة شملت كافة أنواع الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، كما صدر قانون الرسم على القيمة المضافة بنفس الشكل بأن إحتوته المادة (65) من قانون المالية لسنة 1991 " يؤسس رسم على القيمة المضافة ورسم خاص على عمليات البنوك والتأمينات تسري عليها الأحكام التالية ...." وتضمنت هذه الأحكام هي الأخرى 175 مادة، ونفس الأمر

---

[1]- نبيل أمالو، مرجع سابق، ص 77.

[2]- القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر العدد 57 المؤرخة في 31 ديسمبر 1990.

بالنسبة لقانون الإجراءات الجبائية حيث إحتوته المادة (40) من قانون المالية لسنة 2002[1] " يؤسس قانون للإجراءات الجبائية، ويتضمن الأحكام الواردة في المواد من 41 إلى 200 من هذا القانون".

أما إحتواء قانون المالية على أحكام جديدة لا علاقة لها بالمالية العمومية من أمثلته ماتضمنه قانون المالية لسنة 1995[2] في مادته (113) على رد المحال التجارية للعروض السينمائية التي أممت في سنة 1964 إلى ملاكها الأصليين الخواص.

وأخيرا من أمثلة تعديل قوانين المالية للسنة تشريعات مستقلة قائمة بذاتها ماتضمنه قانون المالية لسنة 1988 [3] في مادته (165) تعديل أحكام المادة (517) من القانون التجاري المتعلقة بالشيك. وكما هو معروف أن الشيك ووسائل الوفاء به ليست لها علاقة بنفقات وموارد الدولة.

نفس الشيئ بالنسبة لإلغاء تشريعات مستقلة ماتضمنه قانون المالية لسنة 2001 [4] حيث نص في مادته (40) على إلغاء قانون بكامله وهو القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07 فيفري 1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الإستعمال السكني والمهني والتجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية.

أما بخصوص إتمام قوانين المالية للسنة تشريعات مستقلة، ما أضافه قانون المالية لسنة 2005 في مادته (65) إلى القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، بحيث أضاف مادتين هما 12 مكرر و 12 مكرر 1، مدخلا بذلك تعديلات جوهرية على مراحل نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وذلك بإستحداثه ما يعرف بالحيازة الفورية.

إذن الملاحظ من خلال هذه العينات إحتواء قوانين المالية للسنة على أحكام ليست لها علاقة مباشرة بعمليات الإنفاق والتحصيل وكذا التوازنات المالية، وإن كانت هذه الظاهرة لا تقتصر على الجزائر فقط بل معروفة في التشريع المالي الفرنسي تحت تسمية " فرسان الميزانية **les cavaliers Budgétaires** " وإن كانت مقيدة بفضل خضوع قوانين المالية بصفة مستمرة لرقابة المجلس الدستوري الذي لا يتردد في إلغاء هذه الأحكام كلما تأكد من وجودها، حرصا منه على ضمان إحترام مجال قانون المالية كما ورد تحديده في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية[5].

ثانيا: الإستعمال المفرط للمادة (139) من الدستور إضعاف للمبادرة البرلمانية في المجال المالي.

[1]- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر العدد 79 المؤرخة في 23 ديسمبر 2001.

[2]- الأمر رقم 94-03 المؤرخ في 31 ديسمبر 1994 المتضمن قانون المالية لسنة 1995، ج.ر العدد 87 المؤرخة في 31 ديسمبر 1994.

[3]- القانون رقم 87-20 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987 يتضمن قانون المالية لسنة 1988، ج.ر العدد 54 المؤرخة في 28 ديسمبر 1987.

[4]- القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر العدد 80 المؤرخة في 24 ديسمبر 2000.

[5]- بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 34-35.

من القيود العامة التي ترد على سلطة البرلمان في ميدان التشريع المالي ماتتمتع به الحكومة من سلطة الدفع بعدم القبول لكل إقتراح يتقدم به أعضاء البرلمان، إذا كان من شان قبوله أن يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازنات المالية للدولة، ولقد تم تكريس هذا المبدأ بمقتض المادة (139) من الدستور التي تنص على أنه:" لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"[1]. وتعد هذه المادة قيدا صارما على حق البرلمانيين في الإقتراح لأنه يجرد البرلمان من كل سلطة، خاصة إذا علمنا أن أي إقتراح ينطوي على جانب مالي سواءا كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إلى درجة أن هناك من يعتبر هذه المادة بمثابة الإعدام الجاف بالنسبة للبرلمان[2]، فنظام عدم القبول الذي حددته المادة (139) من الدستور يتحدد بنطاق تطبيقها(I)، وبالسلطات التي يمكنها إستعمالها، وبالأساس الذي ترتكز عليه (II).

I- من حيث نطاق تطبيق المادة (139) من الدستور.

إن القراءة الأولية للمادة (139) من الدستور تثير جملة من الملاحظات:

- المادة (139) من الدستور تضع أهم القيود الهامة في الصناعة التشريعية، كشرط مبدئي لإقتراح أي قانون.

- المشرع الدستوري الجزائري أدرج هذا القيد المالي مع الإختلاف في دوافع الأخذ به في جل دساتير الجزائر، فخلافا لدستور 1963، نص دستور 1976 على قيد عدم إضافة نفقات عمومية أو الإنتقاص من الموارد العمومية ولم يتم التراجع عن هذا الإجراء منذ ذلك الحين، بحيث أن كل من دستور 1989، 1996، 2016 عاود النص عليه بحذافيره[3].

- المادة (139) من الدستور جاءت ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية، أي ضمن الأحكام التي تعني بالعملية التشريعية إلا أنها جاءت خالية من التخصيص، إذ لم تذكر الفئة المعنية أساسا بهذا القيد، وذلك على غرار مافعلت به العديد من الدساتير التي نصت عليها على سبيل الحصر وهي أعضاء البرلمان دون سواهم.

- من حيث الصياغة مثلا وبمقارنتها بمثيلاتها في دساتير دول أخرى، نجد أن المشرع الدستوري الجزائري إقتصر ظاهريا في صياغته للمادة (139) من الدستور على عملية " إقتراح القوانين" دون " التعديلات" علما بأن التعديل في الواقع هو كيفية من كيفيات المبادرة التشريعية، غايته أن يصبح قانونا، من خلال تغيير

---

[1]- نص المادة 139 من الدستور مستمدة من المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص:

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »

[2]- **Philippe Ardant. Op.cit. p 563**

[3]- المادة 149 من دستور 1976. المادة 114 من دستور 1989. المادة 121 من دستور 1996. المادة 139 من دستور 2016.

النص المناقش أو الإضافة إليه سواء كنا بصدد مشروع قانون أو إقتراح قانون، وأن التصويت على التعديل المقترح يمكن أن يترتب عنه إما تخفيض في الموارد العامة وإما إحداث عبء في النفقات العامة أو مضاعفته[1]، لذلك نرى أن المشرع الدستوري الجزائري يقصد من مصطلح الإقتراح كل إقتراح وكل تعديل من جانب النواب[2] على إعتبار حق التعديل حق تبعي لحق المبادرة بالقوانين[3].

إنطلاقا من ذلك نص المادة (139) من الدستور يبدو مجالها واسعا، ولا يتحدد إلا بالإجابة على تساؤلين إثنين وهما:

- ماهي النصوص القانونية التي تسري عليها مقتضيات المادة (139) من الدستور؟ (1).
- هل تعني أحام المادة (139) من الدستور حرمان أعضاء البرلمان من التقدم بأي مقترح أوتعديل له إنعكاس مالي؟ (2).

1- النصوص القانونية التي تسري عليها مقتضيات المادة (139) من الدستور.

بالنسبة للنصوص القانونية التي تسري عليها مقتضيات المادة (139) من الدستور، هل تعني كل الإقترحات والتعديلات التي من شأن قبولها الزيادة في النفقات العمومية أو تخفيض في الموارد العمومية بالنسبة لمالية الدولة كيف ما كان نوعها ووقتها، أم أن الرفض خاص بالإقتراحات والتعديلات المقترح إدخالها على مشروع قانون المالية للسنة؟

الواقع أن الدستور لم يتضمن إجابة على هذا التساؤل، وحتى القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم كذلك خال من النص على أحكام من هذا القبيل، ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، فالمادة (139) من الدستور لم تتضمن عبارة " قانون المالية" ولا عبارة " مشروع قانون المالية" [4] وبالتالي يمكن إعتبار هذا الحكم عاما ويشمل كل الإقترحات والتعديلات وليس خاصا بقانون المالية وحده، فالنصوص التي تستعمل في شأنها المادة (139) من الدستور هي النصوص التشريعية العادية سواءا كانت ذات طابع مالي أو غير مالي، أي لا تخص قانون معين بذاته، وإنما هي ذات مدلول عام تشمل كافة القوانين التي من شأنها المساس بالتوازن المالي للدولة، بمعنى تلك التي تحدث إخلالا وإرهاقا بميزانية الدولة من خلال الإنفاق دون توفير مقابل

1- سعيد مقدم، قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014، ص 13-14.

2- بخلاف المشرع الدستوري الفرنسي الذي نص صراحة بموجب المادة (40) من الدستور على عدم قبول إقتراحات وتعديلات القوانين التي تهدف إلى زيادة النفقات العمومية أو الإنقاص من الإيرادات، وهو ماذهب إليه أيضا المشرع الدستوري المغربي في الفصل (77) من دستور 2011.

3- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا لعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999، من خلال المادة 28 منه.

4- بخلاف مثلا المشرع الدستوري المغربي نص صراحة على أن مقتضيات الفصل (77) من الدستور الموافقة للمادة (139) من الدستور الجزائري تسري على قانون المالية بنصه على:" يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة.

وللحكومة أن ترفض، بعد بيان أسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود" .

ذلك من الإيرادات[1]، فالمادة (139) من الدستور تعتبر عامة وتطبق على كل إقتراحات وتعديلات القوانين ولكنها تعتبر مشددة في مجال قانون المالية لعدة مبررات[2] :

- يعد البرلمان مركز قرار في مجال الرقابة وليس في مجال سياسة الميزانية، علما بأن هذه الصلاحيات تدخل ضمن مسؤولية عمل الحكومة.

- بحكم صلاحياتها القانونية فإن لوزراة المالية دور جوهري في تسيير سياسة الميزانية الأمر الذي يعطيها سبقا في هذا المجال (إعداد مشروع قوانين المالية، تنفيذ قانون المالية، ضبط الميزانية)

- تتولى الحكومة إعداد قانون المالية على ضوء التوازنات المالية والإقتصادية المسطرة ضمن المخططات الإنمائية (المادة (68) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية)، مما يحتم على البرلمان الإلتزام بهذا المنحى.

- إن ضيق الحيز الزمني للنقاش والمصادقة على مشروع قانون المالية (75 يوما) ليس من شأنه السماح بالإسترسال في نقاشات التعديلات.

وعليه فإن القراءة المتأنية لنص المادة (139) من الدستور، نجدها تقيد أعضاء البرلمان في التقدم بإقترحات قوانين أو تعديلات، بشرط عدم تضمين الأحكام الواردة في هذه الإقترحات أوالتعديلات مايتعارض مع مبدأ التوازن المالي الذي يعكسه قانون المالية في إتجاه التخفيض في الموارد أو الزيادة في الإنفاق، ولذلك فإن كل إقترح قانون أو تعديل يتقدم به أعضاء البرلمان بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية يتم رفضه بصفة تلقائية إذا كان من شأن هذا الإقترح أو ذاك التعديل أن يؤدي قبوله إلى إحداث إنعكاس مالي في حالتين:

أولا: كون الإقترح أو التعديل الذي يتقدم به أعضاء البرلمان يهدف إلى إقرار تخفيض في الموارد العمومية المحددة في المادة (11) من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، كإلغاء بعض الضرائب والرسوم مثلا، أو تخفيض من مبلغ الغرامات المنصوص عليها في كثير من القوانين.

ثانيا: حالة الإقترحات أو التعديلات التي تهدف إلى الزيادة في النفقات العمومية التي تضم نفقات الأشخاص المعنوية بصفة عامة، بحيث أن الأمر في هذه الحالة يتعلق بالزيادة في مبالغ النفقات المقررة في قانون المالية، وذلك من خلال تقديم إقترحات أو تعديلات يكون لها إنعكاس مالي في شكل زيادة المبالغ المرصدة في الميزانية العامة للإنفاق في مجالات محددة.

يضاف إلى ذلك أن مقتضيات المادة (139) من الدستور لا تسري مبدئيا إلا على الإقترحات أو التعديلات التي لها تأثير مباشر على النفقات والموارد العمومية، فقد ورد في نص المادة (139) عبارة " نتيجة" التي تثير إشكالات عملية فهل يجب في هذه النتيجة أن تكون مباشرة أو غير مباشرة؟، وهل يجب أن تكون حالة أم محققة في الأمد البعيد، حقيقة أم خيالية وإفتراضية؟

1- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 13.

2- مولود صبري، المادة 121 من الدستور ومبرراتها الموضوعية (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014، ص 35-42.

في قانون الميزانية المقارن وبالضبط في تطبيق المادة (40) من الدستور الفرنسي الذي توازيه المادة (139) من الدستور الجزائري، طبقت مقتضياتها في شأن المقترحات لو كانت تؤثر بصفة غير مباشرة على المالية العمومية، فأثناء المناقشات البرلمانية خلال الجمهورية الخامسة فإن أبسط تعديل يحمل أبسط نتيجة غير مباشرة على النفقات والموارد العمومية يقابل بالرفض، حتى أن البعض يرى أن الإقترحات التي تنصب على إلغاء عقوبة الإعدام ترفض لأن المحكوم عليه (الجاني) سيبقى على قيد الحياة ويكلف مالية الدولة، أما في الوقت الحاضر فإنه لوحظ بأن فقط المبادرات البرلمانية المتعلقة مباشرة بالمالية العمومية هي التي ترفض إذا تضمنت محتوى المادة (40) من الدستور الفرنسي، ومن الناحية التطبيقية فإن تحديد الطابع المباشر أو الغير مباشر للتعديلات البرلمانية التي تمس الجوانب المالية تعتبر في غاية من الصعوبة[1].

كما أن المادة (40) من الدستور الفرنسي لا تجعل الإقترحات مرفوضة إلا إذا كانت نتيجتها المالية محققة، فلا يكفي أن تكون هذه الإقتراحات متعلقة بالتخفيض في الموارد أو الزيادة في النفقات على ماتم وضعه في مشروع الحكومة، وإنما يجب أن تكون النتيجة المشار إليها في نص المادة (40) من الدستور الفرنسي محققة بالفعل[2].

2- حالات الإقتراحات والتعديلات البرلمانية المكفولة قانونا.

بالنسبة للتساؤل الثاني المتعلق بحرمان أعضاء البرلمان من التقدم بأي إقترح أوتعديل له إنعكاس مالي، فإن أحكام المادة (139) من الدستور وإن كانت تنص صراحة على الرفض التلقائي لكل إقترح قانون أو تعديل يخل بالتوازن المالي لقانون المالية، فإنها لا تعني رفض كل أنواع الإقترحات أوالتعديلات التي لها إنعكاس مالي، فأعضاء البرلمان على ضوء هذه الأحكام لهم الحق في التقدم بإقتراحات وتعديلات قد يكون لها إنعكاس مالي، ومع ذلك لايجوز رفضها بسبب أحكام المادة (139) وذلك في الحالات التالية:

- حالة الإقترحات أو التعديلات التي من شأنها أن تؤدي إلى الزيادة في الموارد العمومية.
- حالة الإقترحات أو التعديلات التي من شأنها أن تؤدي إلى التخفيض في النفقات العمومية.
- حالة الإقترحات أو التعديلات التي تتضمن الزيادة في النفقات مرفوقة بتدابير تستهدف الزيادة في الموارد.
- حالة الإقترحات أو التعديلات التي تتضمن تخفيضا في الموارد متبوعة بتخفيض للنفقات (توفير مبالغ مساوية لنسبة التخفيض المقترحة للموارد).

بيدا أن هناك حالات أخرى بتفحص القانون المقارن لم تتضمنها المادة (139) من الدستور ينبغي الوقوف عندها.

- حالة الإقترحات أو التعديلات التي من شأنها أن تؤدي إلى إحداث مورد أو موارد مالية إضافية.
- حالة الإقترحات التي ترمي إلى حذف نفقة موجودة.

1- Jean claud Martinez et pierre dimalta. droit budgétaire, op.cit, p 409.

2- Jean claud Martinez et pierre dimalta, ibid, p 410.

– حالة الإقترحات أو التعديلات التي تنبني على توازن مالي في مضمونها، وذلك من خلال إحداث موارد أو الزيادة في موارد وإقتراح التخفيض في مورد أو موارد أخرى بالمقابل، بحيث لا يكون في صيغة المقترح أو التعديل في حالة إعتماده أي إخلال بالتوازن المالي المنصوص عليه في قانون المالية، ويطلق على هذه الحالة المقاصة أو المبادلة بين موارد عمومية مختلفة، وهذه الحالة مرخصة من قبل المجلس الدستوري

الفرنسي[1]، فتعتبر مقبولة كل الإقتراحات أو التعديلات التي تهدف إلى تخفيض الموارد العمومية إذا تم تعويضها بإقتراحات أو تعديلات تهدف إلى إنشاء مورد معادل، على أن يكون المورد الموجه إلى تعويض تخفيض المورد العمومي واقعيا، وأن تستفيد منه نفس الجماعات أو الأجهزة التي تم تحصيل المورد الذي يشكل موضوع تخفيض لصالحها، وأن تكون المقاصة أو التعويض أنيا[2]، فيقبل مثلا بالنسبة لموارد الدولة أن يتم التعويض في حقل نفس الضريبة أو بين ضريبتين متميزتين، وليس بين مورد في الميزانية العامة ومورد جبائي مخصص.

– حالة الإقترحات أو التعديلات التي تقوم على توازن مالي في مضمونها، وذلك من خلال إقتراح إحداث نفقة جديدة أو الزيادة في نفقة موجودة مع تضمين نفس الإقترح أو التعديل حذف نفقة قائمة أو التخفيض منها، أي المقاصة بين نفقات عمومية مختلفة، ومرد ذلك أن كلمة " نفقات" الواردة في المادة (139) من الدستور جمع وليس مفرد[3]، كما أن المادة (139) تتحدث عن النفقات العمومية فهل يتعلق الأمر بإجراء مقاصة فقط بين نفقات الدولة؟ أو بين نفقات لأشخاص عمومية مختلفة؟

لقد عرف المجلس الدستوري الفرنسي[4] النفقات أو الأعباء العمومية تعريفا واسعا حيث أنه لم يدرج فقط أعباء الدولة، ولكن كذلك أعباء هيئات الضمان الإجتماعي، وبالتالي فهذا النوع من المقاصة محظور.

إن الإنعكاس المالي في هذه الحالات يكون إما إيجابيا بالنسبة للقانون المالي أومحايدا لا يؤثر عليه بالزيادة أو النقصان، ولذلك فإن رفض الإقترحات أو التعديلات المدرجة ضمن هذه الحالات لن يكون إلا من قبل التعسف والتجاوز غير المبرر في تفسير أحكام المادة (139) من الدستور، بل أن ذلك يعد إعتداءا

---

1 – المجلس الدستوري الفرنسي الحكم المؤرخ في 1916/06/02

Etienne Douat, Finances publique. finances communautaires. nationales .sociales et locales, P.U.F, Paris, 1999, p 270.

2– **Jean Francois Picard, Op.cit, p 101-102.**

3– هذه النتيجة مستخلصة عن طريق القياس من قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 1982//01/16، ولذي قدر (فسر) أنه بإعتبار كلمة "عبئ" " charge" التي تضمنتها المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مفردة وليست جمع، فليس بالإمكان إجراء مقاصة بين مختلف الأعباء العمومية.

Etienne Douat, op.cit, p 270.

4– قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 01/20 /1:تأمينات المستثمرين الفلاحيين على الأمراض

Etienne Douat, op.cit, p 270.

على سلطة البرلمان المالية دون سند دستوري، وبناءا عليه فإن الإقترحات والتعديلات التي لها إنعكاس مالي والتي تؤدي إلى التأثير على التوازن المالي لقانون المالية بكيفية سلبية أو إتجاه عجز مالي هي وحدها الإقترحات والتعديلات المرفوضة في هذا الشان .

وفي هذا السياق سنحاول توضيح المبادرة البرلمانية المقبولة وغير المقبولة في المجال المالي وفق الجدول التالي:

	إذا كان الإقتراح أو التعديل ينتج عنه مايلي	فهو
المبادئ الأساسية	الإلغاء أو التخفيض في الموارد	غير مقبول
	إحداث أو الزيادة في الموارد	مقبول
	إحداث أو الزيادة في النفقات	غير مقبول
	الإلغاء او التخفيض من النفقات	مقبول
قواعد الميزانية	زيادة في النفقات مرفوقا بتدابير تضمن الزيادة في الموارد	مقبول
	تخفيض في الموارد متبوع بتخفيض للنفقات	مقبول
	إلغاء أو تخفيض في موارد ما مرفقة بإحداث أو الدفع من موارد أخرى	مقبول
	إحداث أو الزيادة في نفقات ما مقابل الإلغاء أو التخفيض في نفقات ما	مقبول

ومن الناحية العملية فإن لجوء الحكومة إلى إستعمال المادة (139) من الدستور في حق إقتراحات أو تعديلات أعضاء البرلمان لا نميز من خلالها بين تلك المقدمة من طرف الأغلبية الموالية لها ولا تعديلات المعارضة، وهذا مايجعل الحكومة تتحكم في قوانين المالية بالشكل الذي تريده، ومن تم تعطيل مبادرة المجموعات البرلمانية في هذا الشأن .

إن تقييد حق أعضاء البرلمان في المواد المالية خاصة فيما يتعلق بالنفقات، وإن كان يهدف إلى منع البرلمانيين من المحاولات الديماغوجية، فهو يؤدي إلى تجريد حق التعديل من جوهره ومحتواه، ذلك أنه نادرا ماتكون الإقترحات المتعلقة بقوانين المالية ليس لها أثر مالي ولا تؤدي إلى زيادة الأعباء المالية للدولة أو تخفيض في الموارد العمومية.

وعلى هذا الأساس يرى بعض الباحثين بأن الجوء إلى المادة (139) من الدستور من قبل الحكومة هو لجوء سياسي يجعلها تستأثر بالوظيفة التشريعية في المجال المالي، وتعطل دور البرلمان كسلطة تشريعية الذي تعود له صلاحية التصويت من أجل الحسم في كل تعديل أو إقتراح سواءا كان من الحكومة أو من جهة عضو من أعضاء البرلمان حتى وإن كان يدخل في نطاق التعديلات حسب منطوق المادة (139) من الدستور[1]. فالمادة (139) من الدستور ذات بعد سياسي لذلك يجب إدراجها في إطار المقاصد العامة

1– خالد الشرقاوي السموني، قانون المالية وإشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، عدد مزدوج 51 – 52، أكتوبر 2003، ص 73.

للمؤسس الرامية إلى تعزيز القيود التي تقع على السلطة المالية للبرلمان والمحصور في مجال ضيق (المادة 140 من الدستور).

II- من حيث السلطات التي يمكنها إستعمال المادة (139) من الدستور.

ماهي الجهة المؤهلة دستوريا وقانونيا للتصريح بما إذا كان مقترح قانون أو التعديل المقدم يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية؟، هل البرلمان نفسه أم الحكومة أم هما معا؟ وفي حالة الخلاف بينهما هل من صلاحيات المجلس الدستوري البث في خلاف من هذا القبيل؟ (1) وماهو سائد من الناحية العملية (2).

1- الجهة المؤهلة دستوريا وقانونيا.

يمكن الحسم منذ البداية أن الدستور الجزائري لم يحددها صراحة، لكن في ظل دستور 1976 وعلى ضوء المادة (149) منه بالتحديد، وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بمقتضى القانون المورخ في 15 أوت 1977 أن الجهة التي لها رفض الإقتراحات والتعديلات التي تمس مالية الدولة والتي تدخل في منطوق المادة (149) من الدستور هي الحكومة والبرلمان معا، حيث تنص المادة (124) من هذا النظام في فقرتيها السادسة والسابعة أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني رفض إيداع أي تعديل طبقا للمادة (120) من نفس النظام التي تنص وبصريح العبارة رفض إيداع إقتراحات القوانين حالة ثبوت عدم قبولها حسب مفهوم المادة (149) من الدستور ، كما يمكن للحكومة أو أي نائب معارضة رفض أي تعديل يتقدم به النواب بالإعتماد على المادة (149) من الدستور[1].

أما في ظل دستور 1996 حيث تم تبني نظام الثنائية البرلمانية، نصت المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 13 أوت 1997 أن الجهة التي لها رفض إقتراحات القوانين ضمن منطوق المادة (121) من الدستور هي الحكومة دون البرلمان بنصها " يمكن للحكومة أن تعترض على إقتراحات القوانين إعتمادا على المادة 121 من الدستور" ، كما حددت المادة في ذات الوقت الإجراءات الموجب إتباعها في هذا الشأن. إلا أنه – النظام الداخلي- لم يشر البتة في التعديلات التي عادة مايتقدم بها النواب بصدد

---

[1]- قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. السابق الذكر. ص 940.

- حيث تنص المادة 120 منه على مايلي:"

وفقا لأحكام المادة 148 من الدستور تودع إقتراحات القوانين من قبل عشرين نائبا على الأقل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

يرفض الإيداع إذا ثبت عدم قبول هذه الإقتراحات حسب مفهوم المادة 149 من الدستور.

يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني عدم القبول، بعد إستشارة الحكومة، ومكتب اللجنة المختصة.

يبلغ عدم القبول إلى صاحب الإقتراح في أجل أقصاه شهران.

يمكن للحكومة أو لكل نائب أن يعترض في كل وقت – معتمدا على المادة 149 من الدستور – على الإقتراحات والتقارير المخالفة لهذه المادة" .

– كما تنص المادة 124 في فقرتيها السادسة والسابعة من نفس النظام على مايلي:" ... إذا تبين أن تعديلا ما يتناقض من المادة 149 من الدستور فعلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أن يرفض إيداعة طبقا للمادة 120 من النظام الداخلي.

يمكن للحكومة أو لكل نائب أن يعترض في أي وقت متعتمدا على أحكام المادة 149 من الدستور على التعديلات المخالفة لهذه المادة"

مشاريع القوانين والتي قد تكون متضمنة تخفيضا في الواردات العمومية أوزيادة في النفقات[1]، ولم يتم الإشارة أيضا إلى إختصاص المجلس سواءا من خلال رئيسه أو المكتب أو النواب لرفض أو معارضة النص المقترح، علما أن الموضوع قد شمله فيما سبق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977. بخلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة بوصفه غرفة ثانية للبرلمان الذي لم يشر قطعا إلى التدابير التطبيقية للمادة (121) من الدستور، ومن المعلوم في هذا الشأن أن سبب غياب هذه التدابير مرجعه إلى المجلس الدستوري الذي أقصى إختصاص مجلس الأمة من مجال تعديل النصوص القانونية المحالة عليه، وبهذه الصفة تم إحداث وضعية قانونية جديدة مفادها أن الهيئة الملزمة لوحدها بمنطوق المادة (121) من الدستور تتمثل في المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

وبعد تعديل الناظمين الداخليين لغرفتي البرلمان على إثر صدور القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة (08 مارس 1999)، الذي نص في الفقرة الرابعة من المادة (25) منه على أنه " لا يقبل إقتراح أي قانون تم رفضه عملا بنص المادة 121 من الدستور"، لم يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هذه المرة الإشارة إلى التدابير التطبيقية للمادة (121) من الدستور، وأنه لا يشير إلى إقتراحات القوانين والتعديلات إلا في المادتين (14) و (61) منه.

نفس المبدأ تم إعتمادة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث لم يتضمن النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان[2] الإشارة إلى التدابير التطبيقية للمادة (139) من الدستور، تطبيقا للقانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (22) منه " لا يقبل أي إقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور لا سيما المادة 139 منه..."، بإستثناء المادتين (14) و (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تشير إلى إقتراحات القوانين والتعديلات، والمواد من (71) إلى (73) من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تشير إلى إقتراحات التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين في مسائل محددة حصرا في المادة (137) من الدستور، دون مشاريع قوانين المالية تطبيقا للمادة (28) من القانون العضوي 12/16، حيث لا يمكن إقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى.

نظرا لغياب التحديد الصريح للجهة المؤهلة لرفض كل تعديل أو إقترح يمس مالية الدولة، الأولى أن البرلمان هو المؤهل دون تدخل الحكومة في رفض كل إقتراح أو تعديل يدخل ضمن مقتضيات المادة

1– النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 11 أوت 1997، ج.ر العدد 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.ص 03.

2– تجدر الملاحظة أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتم تعديله مسايرة للدستور، وتطبيقا للقانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة خلال إنجاز هذه الدراسة بخلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل.

(139) من الدستور، مثل ماهو الحال بخصوص التشريع الفرنسي، نصت المادة (86) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية الواردة في عدم القابلية المالية صراحة على مايلي[1]:

- رفض مكتب المجلس قابلية إيداع إقتراحات القوانين التي يترتب عليها النتائج المنصوص عليها في المادة (40) من الدستور.

- عدم قابلية التعديلات المعروضة في اللجنة والتي تترتب عليها النتائج المنصوص عليها في المادة (40) من الدستور، على أن يتم تقييم عدم القابلية من طرف رئيس اللجنة، وفي حالة الشك يتم التقييم من طرف مكتب اللجنة، وفي حالة المخالفة يمكن أخذ رأي الرئيس أو المقرر العام للجنة المالية، أو أي عضو من المكتب يعين لهذا الغرض.

- قابلية التعديلات المودعة لدى مكتب المجلس مخولة لرئيسه، غير أن مكتب المجلس يرفض إيداع التعديلات إذا كان قبولها يؤدي إلى النتائج المنصوص عليها في المادة (40) من الدستور.

- إمكانية إعتراض الحكومة أو أي نائب على إقتراحات القوانين والتعديلات في كل وقت إذا كان قبولها يؤدي إلى النتائج المنصوص عليها في المادة (40) من الدستور، وكذا الإعتراض على التعديلات التي تدرجها اللجان على النصوص المحالة عليها، على أن يقدر عدم القابلية الرئيس أو المقرر العام للجنة المالية أو أي عضو من المكتب يعين لهذا الغرض.

بالنص على الجهات التي من خلالها يتم الإعلان عن عدم قبول التعديلات الهادفة إلى الرفع من النفقات العمومية أو تخفيض الموارد العمومية، يتضح أن هناك إرادة للمشرع الفرنسي لتفادي الغموض والدخول في تأويلات قد تكون خاطئة وبالتالي الحرص على الوضوح في الصياغة.

2- في الممارسة العملية.

عمليا تكتشف الممارسة أن المجلس الشعبي الوطني يتعامل مع منطوق المادة (139) من الدستور إتباعا لنفس الإجراءات المطبقة في يخص مشاريع القوانين، حيث تلعب لجنة المالية والميزانية دورا محوريا بخصوص دراسة مقترحات التعديلات المخالفة لأحكام المادة (139) من الدستور، طبقا للمادة (61) من النظام الداخلي، حيث تعرض تعديلات النواب المقترحة عن مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الذي يقر قبولها أو رفضها شكلا ، ثم يحيل رئيس المجلس التعديلات المستوفية للشروط الشكلية على لجنة المالية والميزانية التي يكون دورها كالأتي:

- لا تبث في مقترحات التعديلات إلا بعد الإستماع ومناقشة الحجج التي أسس عليها مندوبو أصحاب التعديل.

- تنظر في مدى قابلية التعديلات للتجسيد من الناحية العملية.

- تدقق في إقتراحات التعديلات التي يقترح أصحابها مصادر للتمويل.

---

[1]- محمد بريك، المادة 121 من الدستور والممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014، ص 52-53.

– تبرر رفض المقترحات المخالفة لأحكام المادة (139) من الدستور على أن يتضمن تقريرها التكميلي التبريرات اللازمة.

ثم تعرض مقترحات التعديلات المخالفة لأحكام المادة (139) من الدستور للتصويت، بحيث تكون الجلسة العلنية مفتوحة على كل الإحتمالات، بالنظر إلى تركيبة المجلس الشعبي الوطني الذي يتشكل من مجموعات برلمانية مختلفة حسب التمثيل السياسي الناتج عن الإنتخابات التشريعية.

في هذه الحالة نكون أمام الفرضيات الأتية:

– وجود مجموعات برلمانية تحظى بأغلبية المقاعد، أو وجود تكتل مجموعات برلمانية تتصدى للتصويت برفض التعديلات المخالفة لأحكام المادة (139) من الدستور، وفي هذه الحالة ينتهي الإشكال بالتصويت.

– وجود مجموعات برلمانية تحظى بأغلبية المقاعد، أو وجود تكتل مجموعات برلمانية، ويكون موقفها التصويت بقبول التعديلات المخالفة لأحكام المادة (139) من الدستور (حيث يترتب على هذه الحالة التصويت على أحكام قانونية غير مطابقة للدستور). وعليه فإن الحلول المفترضة في هذه الحالة تتمثل فيما يأتي:

– اللجوء إلى آلية اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للمادة (138) من الدستور، في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، وهو إفتراض لم يحدث في حالة قانون المالية.

– اللجوء إلى آلية إخطار المجلس الدستوري المخولة لرئيس الجمهورية أو لرئيسي غرفتي البرلمان أو الوزير الأول، أو أعضاء غرفتي البرلمان طبقا للمادة (187) من الدستور. إلا أن هذا الإفتراض يصعب اللجوء إليه في حالة قانون المالية المرتبط أساسا بآجال قانونية طبقا للمادة (138) من الدستور التي تنص على أن يصادق البرلمان على قانون المالية في آجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر.

لذلك تبقى الجلسة العلنية مفتوحة على كل الإحتمالات بشأن عملية التصويت على مقترحات التعديلات المخالفة لأحكام المادة (139) من الدستور بإعتبار أن الآليات المكرسة دستوريا (اللجنة المتساوية الأعضاء، إخطار المجلس الدستوري) بالكاد تكون غير محتملة الحدوث في شأن نص قانوني مثل قانون المالية.

ناهيك عن إمكانية تطبيق أحكام المادة (69) السالفة الذكر من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في حالة عدم تمكن البرلمان لإعتبارات معينة من المصادقة على قانون المالية قبل بداية السنة (1 جانفي).

المطلب الثاني

الحضور القوي للحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت

بعدما سبق وأن أوضحنا من خلال المطلب الأول الإمتيازات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في المجال المالي من أفضلية وإحتكارها للمبادرة في هذا المجال. لم يقف المؤسس الدستوري والقانوني عند هذا الحد، وإنما منح السلطة التنفيذية الحق في التدخل في جميع مراحل عملية سن التشريع المالي وهيمنتها عليه، من خلال التطويق الصارم لمناقشة مشاريع قوانين المالية (الفرع الأول)، فضلا عن تحكمها في عملية التصويت (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التطويق الصارم لمناقشة مشاريع قوانين المالية

إن النقاش العام هو عنصر أساسي في النظام الديمقراطي، وهو يشكل جوهر النشاط والعمل البرلماني كونه يسمح بعرض ومواجهة مختلف الأراء والأفكار وإتخاذ القرارات عن طريق التصويت على نصوص القوانين. وتتضمن المناقشة ثلاثة مراحل أساسية وهي الدراسة على مستوى اللجان، فالمناقشة على مستوى الجلسة العامة، ثم أخيرا التعديلات على المبادرة بالتشريع المالي.

تتمع الحكومة على غرار المراحل الأخرى التي يجتازها قانون المالية، بإمتيازات متعددة عند مناقشته على مستوى الجلسات العامة كما سيأتي بيانه لاحقا (أولا)، وكذا عند ممارسة حق التعديل الذي لا يفلت هو الآخر من القيود والشروط المرهقة، والتي تحد من ممارسة البرلمان لحق تعديل مشاريع قوانين المالية، من خلال التدخل الحكومي من كبح النواب في تقديم أي تعديل (ثانيا).

أولا: المناقشة المحدودة لقوانين المالية من طرف البرلمان.

لم يحدد القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم إجراءات مناقشة مشاريع قوانين المالية، لكن بإستقراء نصوص الدستور، وكذا القانون العضوي 16-12، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يتبين لنا خضوع مناقشة مشاريع قوانين المالية لنفس الإجراءات المتبعة في مناقشة التشريعات العادية، إلا أن تنظيم إجراء المناقشة العامة يبقي تفوق الحكومة من خلال منحها مكانة معتبرة ومهيمنة (I)، كما يمكن إستنباط بعض الخصائص الخاصة بالنسبة لمناقشة مشاريع قوانين المالية (II).

I- تفوق الحكومة خلال المناقشة في الجلسة العامة.

ويتجلى هذا التفوق من خلال المحل أو الموضوع الي ينصب عليه النقاش في الجلسة العامة داخل المجلس(1)، وحق الأولوية الذي يتمتع به أعضاء الحكومة واللجان المالية على مجمل النواب أثناء المناقشة (2).

1- هيمنة النص الحكومي.

يعتمد المجلس الشعبي الوطني في مناقشاته لمشروع قانون المالية على مشروع الحكومة كأساس للمناقشة في جلساته العامة، وليس على التقرير الذي تعده لجنة المالية والميزانية إستنادا لما ورد صراحة في نص المادة (138) الفقرة الثانية من الدستور بنصها :" تنصبّ مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النّصّ الذي يعرضه عليه الوزير الأول ......". لذلك يأخذ النص الحكومي نصيب المهيمن أثناء سير

المناقشات العامة وليس تقرير لجنة المالية والميزانية الذي يقدم للمجلس والذي يعبر فقط عن رأي اللجنة حول النص، والذي قد يكون رأي موافق أو مخالف أو مقترح للتعديلات.

2- أولوية أعضاء الحكومة واللجان المالية على مجمل نواب المجلس.

تتمتع الحكومة بمكانة مهمة ومعتبرة خلال مناقشة مشاريع قوانين المالية تتجلى في أولوية أعضاء الحكومة في أخذ الكلمة أثناء المناقشة في الجلسة العامة، فعند الشروع في مناقشة مشروع قانون المالية المعروض على نواب المجلس الشعبي تمنح الكلمة أولا إلى ممثل الحكومة وزير المالية، يتبع ذلك بتدخل مقرر لجنة المالية والميزانية، ثم إلى تدخل النواب بحسب ترتيب تسجيلهم، ويسري هذا الأمر على كل من غرفتي البرلمان سواءا على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة[1].

إضافة إلى ذلك كفل القانون لممثل الحكومة وزير المالية إمتياز التدخل وأخذ الكلمة خلال المناقشة في الجلسة العامة متى شاء دون قيد ولا شرط، وهو نفس الإمتياز الذي يتمتع به رئيس لجنة المالية والميزانية أو مقررها [2]، وهذا على حساب أعضاء لجنة المالية والميزانية وكذا باقي النواب في الجلسة العامة، حيث لا يجوز بتاتا لعضو اللجنة التدخل في المناقشات العامة، كما يبقى حق النائب في التدخل في الجلسة العامة موقوفا على موافقة رئيس الجلسة[3].

وما يعزز أيضا المكانة التي تحتلها الحكومة الإمتياز الآخر الممنوح لممثل الحكومة- وزير المالية- وكذا مقرري اللجان المالية، والمتمثل في عدم تقييدهم بالوقت أثناء تدخلهم في الجلسة، عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لبرلماني المجلس، بحيث حددت هيئة الرؤساء مداخلة كل واحد منهم بسبع (07) دقائق[4].

II- خصائص مناقشة مشاريع قوانين المالية.

المبدأ العام كما سبق بيانه، أنه لا تختلف إجراءات مناقشة مشاريع قوانين المالية عن تلك المتبعة في مناقشة التشريعات العادية، إلا أنه يمكن إستنباط بعض الملاحظات والمميزات التي تنفرد بها مناقشة مشاريع قوانين المالية للسنة (1)، وقوانين المالية التكميلية في حالة إصدارها بموجب أمر من قبل رئيس الجمهورية إستنادا لنص المادة (142) من الدستور (2).

1- مناقشات عامة سطحية غير معمقة لمشاريع قوانين المالية للسنة.

---

[1]- المادة 84 الفقرة الأولى والثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000السابق الذكر، المادة 65 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[2]- المادة 33 الفقرة الرابعة من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

[3]- المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر ، المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[4]- لم ينص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان عن هذا القيد الزمني، وإنما هو ناتج عن تعليمة متخذة من هيئة الرؤساء في كل مجلس.

بالرجوع إلى مناقشات البرلمان لمشاريع قوانين المالية للسنة تتجلى لنا سطحية النقاشات في أغلب الأحيان للأسباب التالية:

- قلة المعلومات الإقتصادية والإحصائية والجبائية التي يملكها أعضاء البرلمان، وعدم تقديم الحكومة للوثائق المساعدة على فهم مشروع قانون المالية سواءا على مستوى الغرفة الأولى أو الثانية يحول دون الإدراك الجيد لنص المشروع ذو الطبيعة التقنية، مما ينجر عنه إنحدار مستوى النقاش وإتخاذه طابعا عاما، سياسيا، إجتماعيا[1]، حيث بدل محاولة الإجتهاد في فهم أحكامه وبنوده بالقدر الذي يسمح لهم بإثراء المشروع الحكومي الأولي، بما يخدم المصلحة العامة للبلاد ويُحقق الغاية والهدف المرجو منه، يفضل بعض البرلمانيين إنتقاد محتواه فقط ووصف مشروعه بأبشع الصور[2].

- ضعف المستوى العلمي والتكوين المالي للنواب، الأمر الذي من شأنه التقليل من قيمة المناقشة العامة، وجعلها مناقشة غير معمقة بعيدة عن الجانب التقني المحاسبي المميز لمحتوى قانون المالية، وهو ما نلمسه من خلال تدخلات النواب التي تميل في كثير من الأحيان إلى الديماغوجيا.

- قصر المدة القانونية المتعلقة بالمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، والمقدرة ب 75 يوما إبتداءا من تاريخ إيداع الحكومة لنص المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني المادة (44) من القانون العضوي 16-12 (47 يوما للمجلس الشعبي الوطني، 20 يوما مجلس الأمة، ثمانية أيام اللجنة المتساوية الأعضاء)، هذه المدة إذا ما إستثنينا منها فترة مناقشة مشروع القانون على مستوى اللجان المالية تبقى قصيرة نظرا لخصوصية النص المطروح عليها للمناقشة، مما يترتب عليه تسريع المناقشات ودراسة مختصرة لأهم أحكام مشروع القانون. فحصر مدة مناقشة قانون المالية في وقت قصير نسبيا من شأنه التأثير على فعالية العمل البرلماني، وعلى حرية البرلمان في إقراره.

2- إفلات الأوامر الرئاسية كليا من سلطة المناقشة.

يتعلق الأمر هنا بقانون المالية التكميلي في حالة إصداره بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية إستنادا لنص المادة (142) من الدستور.

إذا كانت المادة (142) من الدستور قد سمحت لرئيس الجمهورية إستعمال الأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية، فإن هذه الأوامر تخضع لإجراءات خاصة خلافا للمبادرات التشريعية الأخرى - مشروع

---

[1]- فعلى سبيل المثال، غلب على تدخلات بعض أعضاء مجلس الأمة أثناء مناقشتهم العامة لمشروع قانون المالية لسنة 2004 البعد الاجتماعي، يظهر ذلك من خلال الحديث عن مخلفات زلزال 21 ماي 2003 الذي وقع في ولاية بومرداس وضواحيها، كمناشدة السلطات المعنية الإسراع في تخفيف من معاناة المنكوبين وإعادة إسكانهم... .

- ((قانون المالية لسنة 2004 أمام أعضاء مجلس الأمة))، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص ديسمبر 2003، ص 170-219.

[2]- نبيل أمالو، مرجع سابق، ص 121.

أو إقتراح القانون–، إذ تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني بدون مناقشة[1] حسبما نصت عليه المادة (142) من الدستور، وما أكدته المادة (37) من القانون العضوي 16–12 الناظم للعلاقات بين الغرفتين، وبينهما وبين الحكومة في الفرع المتعلق بالتصويت بدون مناقشة على مايلي[2]: " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام القرتين الأولى والثانية من المادة (142) من الدستور ....

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ".

فعرض قانون المالية التكميلي الصادر بموجب أمر على البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة يشكل بشكل لا يقبل النقاش مساسا بالسيادة التشريعية للبرلمان، ويشكل القيد الحقيقي للنواب، ويتم وضعها بشكل صائب في عداد الإجراءات التي تعبر بكل جلاء على طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على تقوية السلطة التنفيذية وهيمنتها على البرلمان.

فالتصويت بدون مناقشة يمثل سلاحا فعالا في يد الحكومة، من شانه أن يسمح لها في أن تؤطر بكل قوة أكثريتها وذلك عن طريق إلزامها على إتباعها سواء رضيت بذلك أم لم ترضى، ومن شأنه أن يضيق بشكل ملحوظ من حرية التقرير التي يفترض أن يتمتع بها البرلمانيون[3] .

كما أن التصويت بدون مناقشة هي آلية في صالح السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية على وجه التحديد– ويمكن للحكومة أن تستفيد من هذه الآلية التشريعية في حالة خشيتها من رفض قانون المالية التكميلي لا سيما إذا كانت لا تتمتع بالأغلبية، وكانت في نفس الوقت على إتفاق مع رئيس الجمهورية أن تلجأ إلى إصدار هذا الأخير بتقنية الأوامر.

ثانيا: الإعتراض الحكومي على التعديلات البرلمانية.

إن التعديل هو جزء من الحقوق المتعلقة بعمل البرلمانين فهو يسمح لممثلي الأمة بالمساهمة والمشاركة في إعداد القواعد القانونية، وذلك بإقتراح تعديلات على النص المعروض للمناقشة والتصويت، وفي هذا الصدد

---

[1]– يلاحظ أن هذا النمط من التصويت كان متاحا للحكومة تطلبه سواء تعلق الأمر بإقتراح أو مشروع قانون، بمعنى أن هذا النمط ليس قاصرا على الأوامر.

المادة 131 من القانون رقم 01/77 يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر حيث جاء فيها : " يمكن للحكومة أو للجنة المختصة بالموضوع أن تطلب تصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو إقتراح قانون

و يقدم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و الذي يعرضه على إجتماع رؤساء اللجان للموافقة "

كما أن ذات الحكم ورد في المادة 73من القانون 16/89 مؤرخ في 13 جمادى الأولى 1420 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره .

[2]– تم تأكيد نمط التصويت بدون مناقشة طبقا للمادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر، وكذا المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[3]– عبد الرضي حسين الطعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا)، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، بنغازي ، 2001 ، ص 352–355.

يقول " Adhemer esmein " " التعديل بمثابة إقتراح تعديل للنص على مشاريع قوانين أو الإقتراحات التي أودعت على الغرف"، في حين " M.Alain brouiller " يعتبر التعديل على أنه التقنية التي يسمح من شأنها إدراج ضمن المشروع أو الإقتراح أحكام جديدة أو طلب إلغاء مواد معينة، أو هو كل إقتراح يهدف إلى تغيير، تبديل، أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو إقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد[1] . وعليه فالغاية من ممارسة هذا الحق هي التوصل إلى تغيير أو تعديل النص المناقش، وبالتالي الوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في جلسة عامة، حتى يتحول النص من مجرد مشروع قانون إلى قانون وفق إجراءات مرتبطة بمرحلة ضرورية، وبالتالي فالتعديل كألية من آليات المبادرة التشريعية.

ويرجع السبب في الإعتراف للبرلمان بسلطة التعديل إنطلاقا من مبدأ شرعية وأحقية المبادرة البرلمانية في التشريع والتي يندرج عنها حق التعديل، إلا أن هذه المبادرة البرلمانية تنعدم في المجال المالي.

فإذا كان تدخل البرلمان في القرار المالي يتجلى بمناسبة المناقشات والتصويت على مختلف قوانين المالية، فإن هذا الحق العام لتعديل مشاريع القوانين المعترف به للنواب يتم بنوع من الخصوصية عند التعامل مع مشاريع قوانين المالية، التي تقيد مجال التدخل البرلماني وتحد من حق البرلمانيين في إقتراح التعديلات عليها سواءا من الناحية الموضوعية (I)، أو الإجرائية (II).

I- الإعتراض الموضوعي.

إذا كانت التعديلات المقدمة من قبل الحكومة محمية من أي قيد برلماني كما سبقت الإشارة إليه، فإن التعديلات ذات الأصل البرلماني على العكس من ذلك تعرف مجموعة من القيود الموضوية سواء على المستوى المالي والتشريعي(1)، وكذا عدم قبول التعديلات المقحمة على مشروع قانون المالية(2).

1- خضوع حق التعديل لعدم القبول المالي والتشريعي.

تم تناول موضوع خضوع حق التعديل لعدم القبول المالي بالتفصيل سابقا، لذلك نخصص هذا العنصر لخضوع حق التعديل لعدم القبول التشريعي، أي رفض المقترحات والتعديلات الخارجة عن مجال القانون.

لم ينص المشرع صراحة على هذا القيد – رفض المقترحات والتعديلات الخارجة عن مجال القانون- [2] وإنما يستنتج من نصوص الدستور، فمادام الدستور يحدد المجال التشريعي ويترك ماعدا ذلك للتنظيم فهذا يعني

---

[1] – المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي.

يجب الإشارة في هذا المجال أن مهمة تعريف التعديل هي مهمة فقهية، أما بالنسبة للنصوص القانونية، فإنها لا تتطرق إلا هذه المسألة و خاصة الدساتير التي قد يذكر بعضها حق التعديل، لكنها لا تحدد مضمونه،أما الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية فهي تنظمه من حيث إجراءاته وشروطه، ولا تتطرق بصفة عامة إلى تعريفه. – الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني (دراسة مقارنة، مجلة الوسيط. إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد10، 2013، ص 117.

[2]– بخلاف بعض التشريعات فعلى سبيل المثال ينص الفصل 79 من الدستور المغربي لسنة 2011:" للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في هذا المجال.

كل خلاف في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الدستورية في أجل ثمانية أيام بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة"

بالإضافة لذلك لم ينظم القانون العضوي 12/16 ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان كيفية حل الخلافات الناشئة بسببه مع الحكومة.

أن الإقتراحات والتعديلات يجب أن تدرج أصلا في مجال التشريع، وتطبيقا لذلك يجب أن يكون كل إقتراح أو تعديل يندرج ضمن مجال القانون أصلا المحدد في المادتين (140)، (141) من الدستور، وعلى هذا الأساس تكون التعديلات المقترحة على مشاريع قوانين المالية والتي تدخل في المجال التنظيمي[1] غير دستورية طالما أنها تخرج عن مجال القانون.

وعليه يمكن للحكومة أن تعترض على المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كانت تدخل في ميدان إختصاص السلطة التنظيمية، أي في ميدان خارج عن القانون بأن تدفع بعدم قبول كل تعديل لا يندرج ضمن المادتين (140)، (141) من الدستور.

ويفسر إعطاء الحكومة حق معارضة التعديلات والمقترحات الخارجة عن مجال القانون بأنها الأولى بحماية مجالها التنظيمي من إعتداء البرلمان، وكل خلاف يحدث بين الحكومة والبرلمان في هذا الصدد يحال إلى المجلس الدستوري الذي له كامل الحرية في النظر في مدى دستورية القوانين[2].

ويلاحظ أنه في الوقت الذي يحمي المشرع الدستوري الحكومة من أي إعتداء لمجال القانون على مجال التنظيم، فإن البرلمان لا يملك أي سلطة في الحفاظ على مجاله وصيانته من تدخل السلطة التنفيذية.

وخلاصة القول في هذا الصدد أن الحكومة تملك حق الإعتراض على مقترحات وتعديلات البرلمانيين خصوصا في المجال المالي الذي يدخل في مجال إختصاص السلطة التنظيمية، وتستطيع تبعا لذلك أن تغير القوانين التي يعتبر المجلس الدستوري أنها تدخل في المجال التنظيمي الذي يعود للحكومة، وقد أثبتت الممارسة في الجزائر اللجوء المكثف من طرف الحكومة إلى إستخدام حق رفض التعديلات البرلمانية التي لا تنسجم وبرنامجها.

2- عدم قبول التعديلات المقحمة على مشروع قانون المالية.

تأكيدا للارتباط الوثيق للقانون المالي بالميزانية وتلافيا لحشوه بمواضيع ليست لها علاقة مباشرة بموضوعه الأساسي، حرص القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على تسييج محتوياته بنبذ ما يسمى بالفرنسية " الفرسان الموازنية les cavaliers budgétaires"[3]، هكذا تنص المادة (67) من القانون القانون 84-17

---

1 - إذا كان المشرع قد حصر مجال القانون وحدد مجالاته بموجب المادتين (140)، (141) من الدستور فإنه وسع من هامش السلطة التنظيمية بأن لم يحدد مجال تدخلها حيث نص في المادة (143) من الدستور بأن :" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، وهو تقليد دستوري إستوحاه المشرع الجزائري من نظيره الفرنسي.

2- تنص المادة 186 من الدستور الفقرة الأولى على مايلي:" بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها أياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات "

3- تطلق تسمية " الفارس " على حكم قانوني عند تواجده في نص قانوني ليس له أي مكان فيه ويمس بفلسفته، فلا يتماشى مع روح هذا القانون و لا ينتمي للحدود التي رسمها القانون العضوي أو القانون الإطار الذي يحكم هذا القانون و يمثل مرجعيته.

و تعرف الأوساط القانونية ثلاث أنواع من الفرسان، الفارس التشريعي، الفارس الإجتماعي و فارس الميزانية وهي ممارسة منبوذة من رجال الفقه الذين قلتّ كتاباتهم عن هذه الظاهرة المستهجنة وكأنهم لا يريدون إعطاءها أكثر من حقها وتعبيرا عن مقتهم لها.

- **Raymond Guillien et Jean Vincent** , **Lexique des termes juridiques**, **10eme edition**, **éditions Dalloz**, **Paris, 1995, p 87**.

على أن مجال قانون المالية السنوي لا يحتوي إلا على الأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد وصرف النفقات التي تضمن السير الحسن للمصالح العمومية في حدود التوازنات المالية.

وإذا كان القانون 84-17 قد حدد مضمون قانون المالية، فإنه لم يتعرض لتعريف فرسان الميزانية "cavaliers Budgétaires » التي تنصرف إلى كل المواضيع الخارجة عن الإطار المحدد لمجال قانون المالية[1]، أو هي أحكام غريبة بطبيعتها عن مجال قوانين المالية ويتم زجها بطريقة غير شرعية لأسباب إنتهازية مما يعرضها للإبطال[2]. أو يقصد بها ممارسات البرلمانيين والحكومة التي تنزلق في قوانين المالية، فهي نصوص أجنبية عن مواضيع ومحتوى قوانين المالية، حيث تدمج في هذه الأخيرة ضامنة بذلك مرورا مستترا لا يثير إنتباها عكس ما لو قدمت في نص منفصل، وهي تظهر بكثرة في قوانين المالية التكميلية[3].

لذلك تعمل الحكومة من خلال تحريك المادة (67) من القانون 84-17 على تأمين حماية قوانين المالية ضد التشوهات الناجمة عن التعديلات أو المواد الإضافية التي تقحم مواضيع لا تدخل عادة ضمن محتويات هذه القوانين، وكذا إلى حرص المشرع على تأمين الإستعمال الأمثل للفترة الزمنية المحددة لدراسة مشروع قانون المالية من طرف البرلمان، وذلك بحثه على التركيز على المسائل الموازنية وتلافي تحول الإهتمام إلى مسائل جانبية لا ترتبط إرتباطا مباشرا بمقاصد الميزانية.

ولما كانت الحكومة هي من تستخدم قوانين المالية لإدخال مواضيع غريبة عن موضوع قوانين المالية أو للتشريع في مجالات ليست لها علاقة بالمالية العامة، فإن هذه المادة تشكل سلاحا مزدوجا بيد الحكومة والبرلمان، إذ لكل طرف منهما الحق في إستعماله متى تبين له خروج بعض المواضيع عن محتوى قوانين المالية، بل يمكن إثارته أيضا من قبل الأقلية البرلمانية، وهو ما يعني التصدي لأي تواطؤ محتمل بين الحكومة والأغلبية البرلمانية. وعلى مستوى الممارسة، إذا كان هذا المنع يفرض على البرلمانيين كما يفرض على الحكومة، فإن تطبيقه يكون أكثر تشددا عندما يتعلق الأمر بالمبادرة البرلمانية[4].

لم يتضمن القانون 84-17 ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان حلا لهذا الإشكال في حالة لجوء الحكومة أو أعضاء البرلمان إلى تضمين قوانين المالية ببعض الأحكام التي تخرج عن محتوى هذا الأخير، لذلك لا بد من الرجوع للقانون المقارن، ففي التشريع المغربي مثلا في حالة وجود مواد مقحمة من قبل الحكومة ضمن مشروع قانونها المالي، فإن الحكومة تفقد حقها في إثارة المادة الثالثة من القانون التنظيمي لقوانين المالية في وجه المقترحات والتعديلات البرلمانية المتعلقة بهذه المواد المقحمة، وفي حالة رفض هذه المواد من قبل أعضاء البرلمان نظرا لعدم شرعيتها، تكون الحكومة مضطرة لسحبها، لكن قد يثار خلاف بين الحكومة وأعضاء البرلمان حول تأويل بعض من المواد المتضمنة في مشروع قانون المالية، فقد يعتبرها بعض البرلمانيين أحكام

---

[1] –**Jean–Claude Martinez et Pierre Di malta**, **Op.cit**, **P 124**.

[2] –**Raymond Guillien et Jean Vincent** ,**op.cit**, **p 87**.

[3]– عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 223.

[4]– نادية نويوي، مرجع سابق، ص 70.

غريبة عن المضامين العادية لقوانين المالية، في حين ترفض الحكومة هذا التأويل وتتمسك بشرعيتها، في هذه الحالة يمكن لرئيس إحدى الغرفتين أو لربع أعضاء المجلسين، في الفترة الممتدة ما بين التصويت على مشروع القانون المالي وإصدار الأمر بتنفيذه، إحالة المواد المتنازع عليها إلى المجلس الدستوري بناء على الفقرة الثالثة من الفصل (81) من الدستور ليبث في مدى دستوريتها، فإذا كانت تخالف أحكام المادة الثالثة من القانون التنظيمي للمالية للسنة، قضى بعدم شرعيتها، وبالتالي إقصائها من القانون المالي والعكس صحيح، كما وضع النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسي مجموعة من الإجراءات للحد من هذه الممارسة، حيث نصت المادة (119) منه على ما يلي:

1- يتم سحب كل مادة أو تعديل يتضمن أحكام غير الأحكام المنصوص عليها في القانون التنظيمي لقانون المالية، وأن تكون موضوع مناقشة منفصلة إذا ما طلبت اللجنة الدائمة المختصة للنظر من حيث الجوهر في المقتضى المذكور في حالة تقديمه في شكل مشروع أو مقترح قانون، وإذا ما وافق على ذلك رئيس لجنة المالية أو مقررها أو عضو من مكتبها معين خصيصا لهذا الغرض.

2- هذه المناقشة يتم تسجيلها تلقائيا في جدول أعمال الجمعية بعد مناقشة قانون المالية إذا كان الأمر يتعلق بإحدى مواد مشروع قانون المالية.

وجسد المجلس الدستوري الفرنسي هذا التوجه – حماية مضمون قانون المالية- حيث قضى في قراره الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1981 بإلغاء المواد المقحمة من قبل الحكومة في مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 1981. وله عند نظره في الأحكام الغريبة عن موضوع قوانين المالية إثارة عدم قانونية بعض الأحكام ولو لم يثرها الطاعنون فلا يقتصر فقط على الأحكام المحددة في رسالة الطعن[1].

II- الإعتراض الإجرائي.

بالإضافة إلى الحدود الموضوعية يخضع حق التعديل البرلماني لحدود إجرائية، تتعلق أساسا بعدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة – اللجان المالية- (1)، وإلى قيود إجرائية عامة تضمنها كل من القانون العضوي 16-12، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، على إعتبار أن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل إلا فيما يتعلق بالمشاريع التي تعرض عليه أولا – مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي[2]، وما عدى ذلك فإن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل (2).

1- عدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة.

هو قيد آخر يضاف إلى القيود التي ترد على حق التعديل البرلماني، بالرغم من كون حق التعديل حق مشترك بين أعضاء البرلمان، إذ منح للحكومة حق الإعتراض على كل إقتراح تعديل تقدم به أعضاء البرلمان لم يعرض مسبقا على اللجنة التي يعنيها الأمر.

1- نادية نويوي، مرجع سابق، ص 72-73.

2- المادة 137 من الدستور، المادة 20 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

لم ينص عليه المشرع صراحة خلافا للقانون المقارن إذ تنص الفقرة الثانية من المادة (44) من الدستور الفرنسي على أن " للحكومة أن تعترض على كل تعديل لم يعرض مقدما على اللجنة ".

فالفقرة الثانية من المادة (44) من الدستور الفرنسي تمنح للحكومة وسيلة تمكنها من الدفاع عن أولويتها وهيمنتها على العملية التشريعية وعن دورها في إدارة هذه العملية، وفي مقابل ذلك نجد المبادرة البرلمانية مقيدة بضرورة عرض هذه التعديلات على اللجان المعنية قبل بدء المناقشة[1]، في حين تبقى سلطات الحكومة في هذا المجال غير مقيدة، حيث تتمتع بالحرية الكاملة في إقتراح التعديلات ولو أثناء المناقشة[2]، وهذا ما يجعل البرلمان في وضعية خضوع للحكومة ما دام بإمكانها أن تقترح تعديلات ولو في آخر لحظة.

المادة (44) من الدستور الفرنسي تكرس هيمنة الحكومة على نشاطات البرلمان الرقابية أو التشريعية، وذلك بغية تفادي أي اقتراح تعديل مفاجئ يحول دون تنفيذ الأولويات التشريعية للحكومة. وهو ما يذهب إليه الأستاذ "شارل ديباش" في تعليقه على الفقرة الثانية من المادة (44) من الدستور الفرنسي قائلا:" إن هذا المقتضى هو أداة للعقلنة البرلمانية وهو يهدف تجنب تعديلات آخر لحظة التي لم يتم التفكير فيها بعمق، ولم يتم فحصها بجدية وتكون بطبيعتها قابلة للمساس بالهندسة العامة للنص وبانسجامه" [3].

فحينما ترفض الحكومة طبقا للمادة (44) من الدستور الفرنسي التعديلات التي لم تعرض مسبقا على اللجان فهي تتوخى من ذلك حسب الأستاذ Bigaut Christien إبعاد تعديلات آخر لحظة والتي يمكن أن تكون لها نتائج مالية.[4]

2- القيود الإجرائية العامة على حق التعديل البرلماني.

نصت المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على مجموعة من الشروط الشكلية[5] التي يجب توفرها أساسا في التعديلات المقدمة من النواب والمتمثلة أساسا في:

---

[1]- أثناء المناقشة لا يملك نواب المجلس الشعبي الوطني أي حق في تقديم تعديلات، أما قبل المناقشة يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني بسلطة تقديم تعديلات على مشروع قانون المالية، ولكن بعد إيداع التعديلات من قبل النواب المجلس الشعبي الوطني، تحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني لدراستها من الناحية الشكلية، ثم يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإحالة التعديلات المقبولة شكلا على لجنة المالية والميزانية التي تقوم بدراستها بحضور مندوب أصحاب التعديل وممثل الحكومة.

[2]- تستطيع الحكومة ممثلة في السيد وزير المالية أن تقدم تعديلات على مشروع قانون المالية في أي وقت، وبدون أن يحدد لها أجل معين، ما لم يتم التصويت على المادة التي تتعلق بها طبقا للمادة 61 الفقرة التاسعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[3]- عبد الحميد الزوبع ، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، أكدال (الرباط)، 2000-2001، ص 388.

[4] -**Bigaut Christian, finances publiques, droit budgétaire de l'Etat, édition copyright, Paris, 1995, P110.**

[5]- تنص المادة 61 الفقرتين الأولى، الثانية والثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر على مايلي:"

تقدم التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين من قبل الحكومة، اللجنة المختصة أو 10 نواب.

يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز، وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إضافة مادة إضافية.

يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية...."

– ضرورة تقديم التعديل من قبل عشرة نواب على الأقل، وهو الشرط الذي لم تأخذ به الأنظمة المقارنة إلا نادرا طالما أن القاعدة هي أن كل نائب من حقه تقديم تعديل بشكل مستقل وهذا تجسيدا لدوره النيابي.

إن الأخذ بهذا الشرط يقلل من المبادرات البرلمانية بالتعديل ويضعف النشاط البرلماني، مما يحتم اللجوء إلى التكتلات وإستبعاد كل مبادرة فردية، فهو شرط قاسي يعيق دور النواب ولا يتماشى مع دخول مرحلة التعددية الحزبية وظهور المجموعات البرلمانية والكتل داخل البرلمان الجزائري[1].

– أن يكون التعديل موقعا وهو شرط تبعي لإشتراط تقديم التعديل من طرف عدد محدد من النواب.

– يجب أن يكون التعديل معللا وموجزا.

– يجب أن يكون التعديل المقترح له علاقة بإقتراح أو مشروع القانون محل التعديل، وهو ما أكدته المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وذلك عند المبادرة بإقتراح تعديل مادة من مواد المشروع أو الإقتراح، أو عند إضافة مادة جديدة.

إن هذا الشرط وإن كانت توجبه غالبية الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية في الأنظمة المقارنة[2]، إلا أنه من الناحية العملية يثير صعوبة التقيد به لأنه من الصعب وضع حدود فاصلة بدقة بين النص من جهة، والتعديل والمواد الإضافية من جهة أخرى.

– يجب أن تقدم التعديلات كتابيا أي أن يكون التعديل مكتوبا، مما يعني أنه لا يمكن تقديمه شفهيا، وأن يتضمن حكما قانونيا يدرج ضمن النص محل التعديل سواءا بحذف، أو إضافة، أو تبديل حكم من أحكامه، إضافة إلى وجوب تعليله[3]. إلا أنه بالإمكان تجاوز ذلك بالإشارة إلى أن التعديل يعلل بنصه.

– نصت المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على وجوب إيداع التعديلات البرلمانية خلال 24 ساعة إبتداءا من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، ومن تم يتضح أن الظرف الزمني الذي إنتهى إلى إعتماده المشرع الجزائري يبدو قصيرا جدا، إذا أخذنا بعين الإعتبار أن لنائب إهتمامات أخرى مادام المجلس عاقد دورته، ومن ذلك حضور الجلسات والمشاركة في أشغال اللجان الدائمة إذا كان عضوا فيها[4]، لذلك يجب إعطاء النائب مدة أطول تتيح له الإلمام بموضوع مشروع القانون محل الدراسة والإطلاع على القوانين التي تمكنه من تقديم تعديل بصورة جدية وسليمة.

---

1 – الأمين شريط، مرجع سابق، ص 139.

2– من ذلك المادة 05/98 من النظام الداخلي للمجلس الوطني في فرنسا التي تنص :" أن التعديلات لا تكون مقبولة إلا إذا كانت تتعلق فعلا بالنص الذي تنصب عليه، وأن تكون مقترحة في إطار مشروع أو إقتراح قانون إذا كانت مواد إضافية"، كما تنص المادة 03/48 من النظام مجلس الشيوخ:" إن المواد الإضافية لا تقبل إذا كانت خالية من كل علاقة في الموضوع محل المناقشة".

3– تشترط المادة 100 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الإيطالي أن يكون التعديل مكتوبا ومرتبطا بمواد معينة، كما تشترط المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الإسباني أن تكون التعديلات مكتوبة ومعللة.

الأمين شريط، مرجع سابق، ص 137.

4– نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، إصدارات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الرابع، 2004، ص 28.

- أن تقدم التعديلات إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل دراسته وفحص مدى توافر شروط قبوليتها.

بالإضافة إلى القيود الإجرائية العامة على حق التعديل البرلماني، لا يخضع قانون المالية التكميلي الصادر بموجب أمر رئاسي لأي تعديل، حيث قرر المشرع الدستوري بموجب المادة (142) من الدستور عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال من الأحوال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان، فالبرلمان لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يبقي على نص الأمر وفق صورته الأصلية التي صدر عليها دون أي تعديل في الموضوع، ولا يبقى للبرلمان في هذا المضمار سوى الإلتجاء إلى الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي وفق ما أتى عليه دون تعديل[1].

الفرع الثاني

تجاوز الحكومة سلطة التصويت البرلماني

لقد زود الدستور السلطة التنفيذية بترسانة حقيقية من الوسائل التي تسمح لها بإرغام البرلمان على المصادقة على مشروع قانون المالية بدون تعديله، بمعنى أنه بإمكان الحكومة الحصول من المؤسسة التشريعية على النص الذي هي بحاجة إليه كي تضع سياستها موضع التنفيذ، وهذا الأمر يتطابق في الحقيقة مع المنطلق الدستوري في الجزائر المؤسس على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

في الحقيقة فإن الدستور قد وضع قواعد قانونية قسرية تجعل البرلمان في حالة رفض (جزئي أو كلي) مجلس الأمة للنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني (حالة الخلاف بين الغرفتين)، تحت وصاية الحكومة (أولا)، وأخطر من ذلك فإن سيادة المؤسسة التشريعية تنتهك في حالة عدم المصادقة (الإمتناع عن المصادقة) على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا (ثانيا).

أولا: أحكام قانونية قسرية في حالة الخلاف بين الغرفتين.

للمصادقة على مشروع قانون المالية يجب أن يتم التصويت عليه كما سبقت الإشارة إليه على التوالي من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (المادة 5/138 من الدستور)، وفي حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، - الإختلاف في وجهات النظر بين أعضاء مجلس الأمة والنواب حول النص القانوني الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني[2] -، فإن المؤسس الدستوري قد وضع قواعد وأحكام وأقام تقنية لحل هذا الإشكال. يتعلق الأمر بتأسيس لجنة متساوية الأعضاء.

وإذا كانت اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الدستورية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، الأمر الذي يوحي بداية أن عمل اللجنة برلماني بحت (ا)، إلا أن النصوص القانونية التي نظمت حلها للخلاف

1- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، 213.

2- المادة 138 الفقرة الخامسة من الدستور فتحت المجال واسعا لمجلس الأمة في أحقية مخالفة المجلس الشعبي الوطني، إذ لا تقيده بطبيعة الخلاف جوهريا كان أم شكليا، على حكم واحد أو عدة أحكام، على فقرة من مادة في النص أو مادة أو مجموعة من المواد أو النص كله.

عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2009-2010، ص 255.

لا تخلو من مظاهر تدخل الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين، سواء في طلب إستدعاء إجتماعها أو في ترتيب الأثار القانونية على وظيفتها (II).

I- مظاهر إستقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما.

تبرز مظاهر إستقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما من خلال إستقلالية شكلية تتمثل في ضبط كل غرفة قائمة ممثليها في تشكيل اللجنة (1)، ولأخرى موضوعية تتمثل في إستقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة (2).

1- إستقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة.

لم يأتي الدستور في المادة (138) منه بمؤشر حول كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، ولا حتى القانون العضوي 12/16 لم يبين ذلك، وإنما إكتفى بتحديد أعضائها، فمن خلال نص المادة (89) من القانون العضوي 12/16 فان كل غرفة تمثل بعشرة أعضاء، يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه العشرة في اللجنة من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من لجنة المالية والميزانية من بينهم رئيسها، وخمسة إحتياطيون لإستخلاف الغائبين حسب نص المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أما أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة فالمادة (87) منه تبين أن مكتب المجلس يقوم بضبط قائمة ممثليه العشرة بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين، بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، مع إحترام مبدأ تمثيل أعضاء من لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بخمسة أعضاء على الأقل ينتخبون من طرفها.

طبقا لذلك يستنتج أنه يراعى في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء إعتباران أولهما سياسي والثاني تقني.

فالإعتبار السياسي يتجلى في تمثيل المجموعات البرلمانية المختلفة في اللجنة وفقا لنسبة تمثيلها في المجلس، فإذا كانت هذه المجموعات لها الوزن الكبير أثناء عملية التصويت على المبادرات القانونية، فإنه من باب أولى أن يكون لها نفس الوزن على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء[1].

أما الإعتبار التقني فيتمثل في إدماج أعضاء من اللجان المالية بحكم أن لهم معرفة كاملة بالأحكام محل الخلاف[2] أكثر من غيرهم، كذلك فإن إدماج هؤلاء الأعضاء في اللجان المالية يعكس نية كلا المجلسين في الدفاع عن مشروع قانون المالية موضوع الخلاف.

2- إستقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة.

تتحدد مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام المختلف فيها، وبالتالي فمهمتهما هي إستنتاج الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني دون أن يصادق عليها أعضاء مجلس الأمة بأغلبية أعضائه

1- عبد السلام سالمي، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية. جامعة الجلفة، المجلد الخامس، العدد الثاني، ديسمبر 2016، ص 83-84.

2- الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2004 ، العدد 05 ، ص91 .

الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية[1]، ولها في إطار ممارسة مهامها أن تستمع إلى أي عضو في البرلمان، أو أي شخص ترى أن الإستماع إليه يفيد في مهامها[2]، إلا أنها لا يمكن أن تباشر هاته المهام دون تسبيب مجلس الأمة لرفضه [3] ودون تقديم رأيه البديل في شكل مصاغ، والذي يمكن أن يشكل نواة الإقتراح الذي تتبناه اللجنة.

ومجلس الأمة من خلال أعضائه في اللجنة موجود على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني من خلال أعضائه فيها، سواء من جانب تقديم المقترحات المناسبة، أو من جانب القبول بها، أو رفضها إذا كانت من أعضاء المجلس المقابل[4].

إن هاته الإقتراحات التي يراها مجلس الأمة مناسبة بشأن الحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي يقدمها من خلال ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء، هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملاحظات التي قدمتها اللجنة المختصة، أي أن مجلس الأمة يمكنه أن يمارس حق التعديل من خلال حق الإختلاف[5].

إن اللجنة ملزمة بتبليغ تقريرها من قبل رئيس الغرفة التي عقدت الإجتماعات في مقرها إلى الوزير الأول[6]، الذي يعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه[7]، وهنا نكون أمام إحتمال واحد فقط تظهر فيه إستقلالية كلا غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء دون أي تدخل من الحكومة، وهو تصويت المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على النص المعروض عليهما بالأغلبية المحددة دستوريا، وهذا لا يطرح إشكالا وبمجرد إستكمال باقي الإجراءات سينتج النص آثاره القانونية.

II- مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين.

إذا كانت غرفتي البرلمان مستقلتان في حل الخلاف بينهما كما سبقت الإشارة إليه، من خلال ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة المتساولية الأعضاء، ومن خلال المصادقة على النص الذي أعدته هذه اللجنة، إلا أن حجر الأساس لهاته الإستقلالية في حقيقته هو شكل من أشكال التدخل الحكومي، فالمؤسس قد منح وأعطى الأفضلية للسلطة التنفيذية وذلك عن طريق وضعها كمدير ومسير للعمل داخل اللجنة، فإجتماع هذه اللجنة لا يكون ممكنا إلا بطلب من الوزير الأول (1)، ولا يمكن تقديم تعديلات من طرف البرلمانيين إلا بترخيص وموافقة الحكومة (2).

---

[1]- المادة 41 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر .

[2]- المادة 94 الفقرة الأولى من نفس القانون.

[3]- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 59.

[4]- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص258

[5]- عقيلة خرباشي، مرجع نفسه، ص258

[6]- المادة 95 الفقرة الرابعة من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر .

[7]- المادة 96 الفقرة الأولى من نفس القانون.

1- إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول.

سواءا تعلق الأمر بمشروع قانون المالية أو مشاريع وإقتراحات القوانين الأخرى، لا يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بناءا على طلب من الوزير الأول، ويتم ذلك بعد أن يبلغ طلب الوزير الأول إلى كل من رئيسي الغرفتين طبقا لأحكام المادة (138) الفقرة الخامسة من الدستور " ..... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء .....".، والمادة (88) من القانون العضوي 12/16 :" يبلغ طلب الوزير الأول بإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور إلى رئيس كل غرفة....".

من خلال هذه الأحكام نجد أن:

- الوزير الأول هو صاحب الحق الحصري في تحريك هذه الآلية، فهو من يملك صلاحية إستدعاء هذه اللجنة دون منح هذه الصلاحية إلى هيئة أخرى، ويرجع حق الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في كون الحكومة هي المكلفة بتسيير الشؤون العامة، بتنفيذها للقوانين، حسب المادة (99) من الدستور، وبالتالي فهي الأكثر حرصا على صدور القانون أكثر من أي هيئة أخرى، لذلك فإذا حدث ما يعطل صدور هذه القوانين في الوقت المناسب لإختلاف في وجهات النظر بين الغرفتين، فإن لها الحق في العمل على حل هذا الإشكال بتحريك الآلية اللازمة لذلك.

- الوزير الأول له كامل السلطة التقديرية في إستدعاء هذه اللجنة، حيث يعود له تقدير نوعية الخلاف[1]، وما إذا كان من المجدي تحريك هذه الآلية أم لا، فإذا رأى بأنه خلاف بسيط وتقني يمكن تجاوزه فإنه يستدعيها، أما إذا تيقن بأن الخلاف أشد من أن تستطيع لجنة مكونة من عشرين عضوا تسويته، فإنه يتجاهل الآلية[2]، بالإضافة إلى أن تحريك الآلية يعود أيضا إلى أهمية النص محل الخلاف، فإذا كان بالنسبة للحكومة بالغ الأهمية فيتوجب عليها تحريك الآلية لحاجتها إلى النص، أما إذا لم يكن النص ذات أهمية فإن تجاهل تحريك الآلية يبقى واردا.

- الوزير الأول غير مقيد بأي أجل لإستدعاء اللجنة، فالحكم الوحيد المتضمن أجلا معينا هو الحكم المتعلق باجتماع اللجنة في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من إستدعائها، وأجل أقصاه خمسة عشر يوما لتنهي نقاشاتها والوارد في المادة (88) الفقرة الثانية[3] من القانون العضوي 12/16، بإستثناء وحيد متعلقا بقانون

1- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص49 .

2- الطاهر طالب، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية .الجزائرية و النظم المقارنة، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، الجزء الثاني، 29- 30 أكتوبر 2000 ، ص73 .

3- تنص المادة (88) الفقرة الثانية من القانون العضوي 12/16 على أنه :" تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما ".

المالية والذي ينظمه حكم خاص وارد في الفقرتين الثامنة والتاسعة من المادة (138) من الدستور[1]، حيث أن أجل التصويت على قانون المالية محدد بخمسة وسبعون يوما للمصادقة عليه حتى في حالة حدوث الخلاف، مما يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير وإعداد تقريرها في ظرف ثمانية أيام، وقد يكون هذا قيدا على الوزير الأول إذ يصبح مجبرا في هذه الحالة على الإسراع في تحريك الآلية، نظرا لأهمية قانون المالية على مختلف المستويات، لكن هذه الفرضية تجرد من قيمتها إذا علمنا بأن لرئيس الجمهورية إمكانية إصدار مشروع الحكومة بأمر رئاسي[2] إذا لم تصوت عليه الغرفتين خلال المدة السابقة، مما يوفر العناء على الغرفتين في إثارة الخلاف، كما يوفره على الوزير الأول الذي لن يستدعي اللجنة لمعرفته بأن مشروع الحكومة سوف يمر دون مشاكل، وهو السبب نفسه الذي سيدفع مجلس الأمة للتخلي عن حقه في إثارة الخلاف المكفول له دستوريا.

وتجدر الملاحظة أنه في الممارسة العملية، لم يحدث وأن عرقل مجلس الأمة التصويت على قانون المالية وذلك لسببين، الأول أن رئيس الجمهورية يملك الحل المباشر للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فالإعتراض لا يجدي، والثاني أن الثلث المعين في مجلس الأمة من قبل الرئيس بإمكانه ترجيح الكفة لصالح رئيس الجمهورية[3].

2- حق التعديل البرلماني مرتبط بترخيص وبموافقة الحكومة.

لا يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه إدخال أي تعديل على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة طبقا للمادة (138) الفقرة السادسة من الدستور.

لا تعبر هذه النقطة سوى عن التواجد المستمر والتدخل اللامحدود للحكومة في كافة مراحل العملية التشريعية، فما بالك بإجراءات تسوية الخلاف بين الغرفتين حول نص يعد في غالب الأحيان من إقتراح الحكومة نفسها، ولنا أن نتساءل هنا: لماذا لا يمكن قبول التعديل على نص اللجنة إلا بموافقة الحكومة؟، قد يكون السبب في ذلك هو حرص الحكومة على ألا تنفلت من يديها زمام الأمور، لأنها إن تركت حرية التعديل للغرفتين فإن ذلك سيؤثر سلبا من ناحيتين:

الأولى أن التعديلات ستؤثر على محتوى النص الذي صاغته الحكومة بناءا على تصوراتها للغاية المنشودة منه.

والثانية أن ترك الحرية للغرفتين في إدخال التعديلات سوف يخلط الأمور، وبالتالي يكون من المستحيل أن تتوصل الغرفتان إلى إتفاق إذا أصرت كل غرفة على إدخال التعديل الذي تراه مناسبا، مما يعيد الأمور إلى نقطة الصفر.

1- المادة (120) الفقرة السابعة من الدستور تنص على أنه: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة "، وتنص الفقرة الثامنة من نفس المادة على أنه: " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

2- إدريس بوكرا، المراجعة الدستوري بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول ، 2003 ، ص45 .

3- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 59.

لذلك فدور الحكومة يكمن في توجيه التعديلات، ومع ذلك فإننا نؤكد دائما على فرضية أن هذا يدخل دائما في تكريس التدخل المستمر في العملية التشريعية.

ثانيا: إقصاء كلي للبرلمان في حالة عدم المصادقة

ويتجلى ذلك من خلال التدخل الكاسح لرئيس الجمهورية في تجاوز إرادة الشعب بإصدار قانون المالية بأمر له قوة القانون من خلال الفقرة العاشرة من المادة (138) من الدستور، والذي يعتبر تجاوز في الأصل لإرادة البرلمان ومساس لإستقلاليته وتعدي على مجال القانون، بإعتبار قانون المالية هو من المجالات المعهودة للسلطة التشريعية. لذلك نتساءل عن سبب وحالات إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر (I)، والنتائج المترتبة عن هذا الإصدار (II).

I-سبب وحالات إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

بخلاف الدساتير السابقة (دستور 1963، 1976، 1989)، منح دستور 1996 والدستور الحالي رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، هذا التطور الدستوري يجعلنا سنتعرض أولا سبب منح رئيس الجمهورية هذه السلطة (1)، وثانيا لحالات ممارسة هاته السلطة (2).

1- سبب إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد يمكن بواسطته لرئيس الجمهورية إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، والمتمثل في إنتهاء المدة المخصصة للبرلمان للمصادقة على قانون المالية والمتمثلة في 75 يوما، وهذا ما تضمنته الفقرة العاشرة من المادة (138) من الدستور التي تنص على مايلي " وفي حالة عدم المصادقة عليه- أي على قانون المالية- في الأجل المحدّد سابقا، يصدر رئيس الجمهوريّة مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة " في الأجل المحدد سابقا " الواردة في الفقرة العاشرة من المادة (138) من الدستور أعلاه، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والواردة في الفقرة التاسعة من المادة (138) من الدستور" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة"، وبالتالي على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما تحسب إبتدءا من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بإعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة بإستثناء ما ورد في نص المادة (137) من الدستور.

إن إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، يرجع من جهة للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة، فلابد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد،

ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة[1]، ومن جهة ثانية لأهمية الميزانية البالغة لدى السلطة التنفيذية باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الإقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك[2].

2- حالات إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

بالرجوع إلى الفقرة العاشرة من المادة (138) من الدستور نجد أيضا أن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بحالة وحيدة، يمكن بواسطتها لرئيس الجمهورية إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وهي عدم مصادقة البرلمان " وفي حالة عدم المصادقة عليه ....."، فإصدار رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا[3]، وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الحالات التالية:

- الإمتناع: قد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.

- التأخير: وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة ثمانية أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

- الرفض: ويتحقق في حالة رفض مشروع قانون المالية عن طريق التصويت بـ "لا"[4].

ففي كل هذه الحالات يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

وعليه فإن سلطة البرلمان في مجال المصادقة على مشروع قانون المالية ليست كاملة أو خالصة، ذلك أن هناك سلطة أخرى تتمثل في رئيس الجمهورية يتمتع بإختصاص مالي تكميلي، وإن كان البعض يرى أنه لاتنافسي لإختصاص البرلمان[5]، فإنه في حقيقة الأمر إختصاص تهديدي يغيب البرلمان كليا عن إختصاصه المالي الأصيل في حالة عدم مصادقته على مشروع قانون المالية.

---

[1]- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص190 .

[2]- بشير بن مالك، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة ماجستير ، جامعة سيدي بلعباس، 1998-1999، ص179 .

[3]- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 189.

[4]- في التشريع الفرنسي فإن إصدار مشروع الحكومة عن طريق أمر يطبق فقط في حالة مإذا لم يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية (أي في حالة الإمتناع عن المصادقة والتصويت)، وليس في حالة رفضه للمشروع إستنادا للمادة (47) الفقرة الثالثة من الدستور، خلافا للمادة (138) من الدستور الجزائري.

[5]- منصور عسو، السلطات المالية للبرلمان، مجلة القانون والإقتصاد، المغرب، العدد 20، 2003، ص 72.

II- النتائج المترتبة على إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

يترتب على إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية نتيجتين أساسيتين، أولها بقاء مشروع قانون المالية على حالتة الأصلية التي أودع بها مكتب المجلس الشعبي الوطني (1)، وثانيها عدم خضوعه للرقابة البرلمانية مما يجعله يختلف عن الأوامر الصادرة بموجب المادة (142) من الدستور (2).

1- الإبقاء على المشروع الحكومي.

يترتب على عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية أجل 75 يوما إصدار على رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية كاملا دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية[1].

وسلطة رئيس الجمهورية ليست سلطة تقديرية إنما هي واجب وإلتزام دستوري يقع عليه، ويظهر ذلك من خلال المصطلحات المستعملة، ففي حين إستعمل المشرع الدستوري في المادة (142) عبارة " لرئيس الجمهورية" بمعنى " يحق له"، أدرج في نص المادة (138) الفقرة العاشرة عبارة " يصدر رئيس الجمهورية" والتي تفيد معنى الأمر والإلزام، فرئيس الجمهورية يمارس هاته السلطة إذا تحقق سبب إتخاذها دون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يشترط إتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أوضرورة إستشارة أية هيئة أخرى.

وتجدر الإشارة هنا أن نفس النتيجة تنطبق على قوانين المالية التكميلية في حالة إصدارها بموجب أمر إستنادا لنص المادة (142) من الدستور وهي الإبقاء على المشروع الحكومي. فبناءا على المادة (142) من الدستور قرر المشرع الدستوري عدم المساس بالأمر الرئاسي المتضمن قانون المالية التكميلي بصورة لا يصح معها بأي حال من الأحوال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان، فالبرلمان لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يبقي على نص الأمر وفق صورته الأصلية التي صدر عليها دون أي تعديل في الموضوع -على حاله كما أقره رئيس الجمهورية -، ولا يبقى للبرلمان في هذا المضمار سوى الإلتجاء إلى الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي وفق مأتى عليه دون تعديل[2].

كما تجدر الإشارة هنا أنه لم يحدث وأن أصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر صادر طبقا للمادة (138) الفقرة العاشرة من الدستور بحيث لا توجد سابقة بشأنها وهي فرضية مستبعدة حسب البعض[3]، إذ جل الأوامر المالية التي صدرت إلى حد التاريخ كانت أوامر تكميلية جاءت تطبيقا لنص المادة (142) المذكورة.

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 189.

2- عبد الله بوقفة، مرجع نفسه، ص 213.

3- نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 27.

2- عدم خضوع الأمر الرئاسي للموافقة البرلمانية.

لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان يفقد إختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور 75 يوما التي يمنحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية[1]، وهذا بديهي لأنه صدر أثناء إنعقاد البرلمان وبالتالي هو أكثر حصانة عن سائر الأوامر المتخذة وفقا للمادة (142) من الدستور، والتي تصبح لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان.

إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية، وهذا ما قضت به المادة (44) من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، حيث نصت الفقرة الخامسة من هذه المادة على أنه:" في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية". فهاته الأوامر لها قوة قانونية ذاتية، لذلك لا يمكن للبرلمان في هاته الحالة تغيير القوة القانونية لها، ولا يمكنه تغيير الطبيعة القانونية لها مهما كانت الظروف، خلافا للأوامر الصادرة بموجب المادة (142) إكتسابها للقوة القانونية متوقف على الموافقة اللاحقة عليها من طرف البرلمان.

المبحث الثاني

هشاشة الرقابة البرلمانية المالية على الحكومة

لا يقتصر دور المجالس التشريعية على وظيفة التشريع فحسب، وإنما تتعداها إلى وظيفة المراقبة التي تضمنها لها النصوص الدستورية، فدور المشرع لا ينحصر في إعداد النصوص التشريعية فقط بل يجب أن يمتد إلى التنفيذ، فمن حق البرلمان ومن واجبه أن يكون على علم بما يقوم به الجهاز التنفيذي.

إن مراقبة تنفيذ قانون المالية يعتبر من المكونات الأساسية للسلطة المالية للبرلمان، فهو المكمل الأساسي لسلطة الترخيص البرلماني، فالبرلمان مطالب بإسم ولحساب منتخبيه القيام بعملية الرقابة على المالية العمومية، هاته الأخيرة – الرقابة البرلمانية على المالية العمومية- يقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي تسبق أو ترافق أو تعقب تنفيذ قانون المالية، قصد تجنب وقوع أي خلل أو خطأ في التنفيذ، وإن وقع صحح في حينه، وبعدها التأكد من أن هذا التنفيذ تم على الوجه الذي يجب أن يتم عليه فعالية ونجاعة وملاءمة وقانونا[2]، أو هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية قصد التأكد من أن العمليات المسجلة في قانون المالية للسنة تستجيب للمتطلبات الإقتصادية والإجتماعية، وأنها تنفذ أو تم تنفيذها على الوجه الذي تم به إعتمادها[3]، لذلك فهذا النوع من الرقابة يعتبر من أهم سلطات البرلمان نظرا لحساسية المجال المالي، ولأنها تبين إلى أي حد يتمتع الجهاز التشريعي بالمصداقية المطلوبة. فا للرقابة هدف سياسي يتمثل في فحص تطبيق قرار البرلمان ومنع الحكومة من تجاوز

1- بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 173.

2- سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الأسكندرية، 2000. ص341 .

3- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 252.

الإعتمادات الممنوحة لها وعدم تحصيل كل الإيرادات المقررة، أما الهدف الثاني فهو مالي يتمثل في تجنب تبدير وتبديد الأموال العمومية.

إلا أن هذه الوظيفة الرقابية أصابها ما أصاب سلطة البرلمان في مجال التشريع المالي، حيث قيدت الآليات التقليدية الموضوعة رهن إشارة النواب والتي تساعدهم على جمع المعلومات (المطلب الثاني)، إضافة إلى إستبعاد البرلمان في ممارسة دوره الرقابي إلى حد أنها جعلت رقابة البرلمان في هذا المجال – المجال المالي- أمرا مستحيلا، وهذا أمر طبيعي لأن الممارسة الدستورية والسياسية في أي نظام ترتبط بطبيعة العلاقة القائمة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية والتي تتميز بتفوق الجهاز التنفيذي (المطلب الأول).

المطلب الأول

إستبعاد الحكومة للبرلمان في ممارسة دوره الرقابي على المالية العمومية

إستبعاد الحكومة للبرلمان في ممارسة دوره الرقابي على المالية العمومية يكون على مستويين، الأول غياب الرقابة البرلمانية على حسابات التخصيص الخاص، هاته الأخيرة صلاحية حكومية بإمتياز إعداد وتنفيذا، يقصر دور البرلمان فيها في الترخيص فقط لهاته الحسابات تاركا بذلك جميع الجوانب الأخرى للسلطة التنظيمية (الفقرة الأولى)، الثاني عجز البرلمان عن متابعة تنفيذ الإعتمادات المرخصة في قانون المالية، بسببب تصرف السلطة التنفيذية في هاته الإعتمادات عن طريق التنظيم وفقا لما تراه مناسبا وكما تشاء (الفقرة الثانية).

الفرع الأول

تركز السلطة في مجال حسابات التخصيص في يد الحكومة

تخضع الميزانية العامة للدولة لمبادئ كلاسيكية أهمها مبدءا وحدة الميزانية وعدم التخصيص في الموارد، ويقصد من مبدأ الوحدة أن تدرج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة، أما مبدأ عدم التخصيص فيقضي بمنع تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة، وإنما تضاف الموارد لبعضها البعض من أجل تغطية كافة النفقات دون تخصيص، ويرمي هذان المبدآن إلى تدعيم الصلاحيات المالية للبرلمان، حيث وجود وثيقة واحدة تجمع فيها كافة نفقات الدولة وإيراداتها دون تخصيص تمكن السلطة التشريعية من أخذ فكرة واضحة عن الوضعية المالية للدولة، وتيسر الرقابة البرلمانية على مالية الدولة، بينما تصعب هذه الرقابة عندما تتعدد الوثائق المالية وتتبعثر عبرها مختلف نفقات الدولة وإيراداتها.

إن قيام هذين المبدأين لم يمنع السلطة التنفيذية من إحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العامة من أجل تنفيذ عمليات مالية كانت في البداية مؤقتة كالقروض والسلفات والكفلات ....، وطالما كانت لهذه العمليات طبيعة مؤقتة فلم تكن تخضع للإختصاص التشريعي عند إحداثها أو ترخيصها أو مراقبة تنفيذها، ولكن عدم خضوع هذه الحسابات للسلطة التشريعية ترتبت عنه مبالغة في إستخدامها، بل وأكثر من ذلك أصبحت

تستخدم من أجل إدراج عمليات مالية نهائية الغرض منها في الواقع إخفاء عجز حقيقي على مستوى الميزانية العامة للدولة[1].

في الجزائر يرتكز النظام الميزاني على ثلاث محاور أساسية تتمثل في كل من الميزانية العامة للدولة التي تعتبر من الناحية القانونية نواة هذا النظام، ومحورين ثانويين يتعلقان بكل من الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، تنصب هذه الركائز في إطار قانون المالية الذي يحدد طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة مع مراعاة مختلف التوازنات العامة.

لكن الممارسة الميزانية الجزائرية عبر قوانين المالية المتتابعة أبرزت الإهتمام الكبير الذي توليه الحكومة لمحور ثانوي في النظام الميزاني وهو الحسابات الخاصة للخزينة، والتي هي من الناحية القانونية تهيئة لكيفية تنفيذ الميزانية العامة للدولة.

ويعود أول ظهور للحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر بعد الإستقلال إلى قانون المالية لسنة 1966 الذي حدد أربعة أنواع أساسية للحسابات الخاصة هي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسبيق وحسابات القروض، وركز قانون المالية على ذات الأصناف، لكن القانون 17/84 والمتعلق بقوانين المالية أضاف نوعا آخر وهو حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

وتجدر الملاحظة أن صنف حسابات التخصيص الخاص[2] هو الأكثر إستعمالا إذ يعتبر ركن جوهري في المالية العمومية، وأخذ منحى متميز ومتزايد في النظام الميزاني الجزائري إلى حد بروزه كوسيلة لجوء خاصة عندما يتعلق الأمر بتنفيذ الإستثمارات العمومية، حيث يعتبر الوسيلة الأكثر مرونة بالنسبة للحكومة لتنفيذ مختلف السياسات العمومية وربطها بمختلف القطاعات التنموية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الممارسة الميزانية عبر قوانين المالية تظهر تباينا واضحا بين الممارسة والقانون المتعلق بقوانين المالية، هذا التطور له أثر مباشر على الشفافية الميزانية ومبدأ الترخيص البرلماني، الشيء الذي يجعلنا نتساءل عن نطاق صلاحيات البرلمان في تأسيسها وترخيصها (أولا)، ومتابعة تنفيذها (ثانيا) علما أنه يتقاسم هذه الصلاحية مع الحكومة.

أولا: نطاق صلاحيات البرلمان في تأسيس وترخيص حسابات التخصيص الخاص

تعرف حسابات التخصيص وفقا لنص المادة (56) من القانون 84-17 على أنها " نفقات ممولة بإيرادات خاصة وتشكل إستثناءا لمبادئ الميزانية"، غير أنها في الممارسة أخذت بعدا آخر لتصبح من حيث الحجم شبه ميزانية أو ميزانية عامة موازية يقرها ويرخصها البرلمان، وتتولى الحكومة تسيير تفاصيلها، وعليه تتمثل صلاحيات البرلمان في مجال حسابات التخصيص الخاص من جهة في الإختصاص المبدئي للبرلمان في التأسيس لهذه الحسابات، بمعنى أنه يرجع الإختصاص في مجال إنشاءها للسلطة التشريعية وبالتالي سلطة

1- بشير يلس شاوش، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة (حسابات التخصيص الخاص) ، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 108.

2- لم يعطي القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر تعريفا جامعا مانعا لحسابات التخصيص الخاص، وإنما بين فقط العمليات التي تتعرض لها هذه الحسابات بموجب المادة (56) منه.

الإنشاء(I)، ومن جهة أخرى في الترخيص بعمليات حسابات التخصيص الخاص والتي تتم بنفس الكيفيات والإجراءات التي ترخص فيها عمليات الميزانية العامة للدولة (II).

I- الإختصاص المبدئي للبرلمان في تأسيس حسابات التخصيص الخاص

يرجع الإختصاص في مجال إنشاء الحسابات الخاصة للخزينة بما فيها حسابات التخصيص الخاص للبرلمان، وهذا بموجب المادة (48) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الذي ينص على مايلي:" لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية: ..... حسابات التخصيص الخاص..."، وبالتالي فحسابات التخصيص الخاص تفتح بموجب قانون المالية السنوي أو التكميلي ولا يمكن أن تخرج عن ما نصت عليه أحكام القانون 84-17 الذي يعتبر كقانون إطار لقوانين المالية، وعليه يمكن أن يتم إقرار إنشاء حساب تخصيص خاص ما بقانون غير قانون المالية، لكن فتحه يقتصر على قانون المالية وحده أي لا يخرج عن الإطار القانوني الذي حددته المادة (48) من القانون 84-17، على سبيل المثال " صندوق دعم الإستثمار" الذي أنشأ بموجب المادة (28) من قانون الإستثمار لسنة 2001 " ينشأ صندوق لدعم الإستثمار في شكل حساب تخصيص خاص...."، وتم فتحه بموجب المادة (227) من قانون المالية لسنة 2002 " يفتح لدى كتابة خزينة الدولة حساب تخصيص خاص ... ". أنشأ بموجب قانون غير قانون المالية، لكن فتحه ضمن كتابات الخزينة العمومية يقتصر على قانون المالية وحده.

والملاحظ من خلال نص المادة (48) من القانون 84-17 هو عدم الإشارة إلى مسألة غلق حسابات التخصيص الخاص، الأمر الذي يمكن أن يفتح المجال أمام نصوص أخرى غير قوانين المالية لغلق هذه الحسابات[1]، لكن تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال ونظرا للطابع الخصوصي الذي يكتسيه قانون المالية، فإن مسؤولية غلق الحسابات مرتبطة هي الأخرى بقانون المالية، وعليه فحسابات التخصيص الخاص يتم فتحها بموجب قانون المالية ويتم غلقها ضمن القواعد نفسها أي بموجب قانون المالية [2]. الذي يحتوي على فصل خاص بالحسابات الخاصة للخزينة تدرج فيه جميع الأحكام الجديدة المنظمة لهذه الحسابات، بما فيها عمليات فتحها أو غلقها[3].

إلا أنه حتى ولو كان الإختصاص في هذا المجال من الناحية القانونية – فتح حسابات التخصيص الخاص- ينعقد للبرلمان وحده، فإنه من الناحية الفعلية الحكومة هي التي تبادر بها وتختار مجالاتها ومضمونها (1)، وتبحث عن سبل تمويلها (2).

1- تنطبق هذه القاعدة على كل أنواع الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للمادة 48 من القانون 84-17.

2- فاتح أمزال، نظام حسابات التخصيص الخاص بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، ص 41.

3- بشير يلس شاوش ، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة (حسابات التخصيص الخاص) ، مرجع سابق، ص 108.

1- المبادرة بإنشاء حسابات التخصيص الخاص وتحديد مضمونها صلاحية حكومية.

خلافا لما هو موجود في فرنسا التي قد تكون المبادرة بإنشاء حسابات خاصة فيها بإقتراح برلماني. تقتصر المبادرة بإنشاء هذه الحسابات في الجزائر على المبادرة الحكومية، حيث تعود صلاحية فتح حسابات التخصيص الخاص إلى الحكومة وهذا باعتبارها الهيئة المخول لها إعداد مشروع قانون المالية كما سبقت الإشارة إليه، بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يتطرق لهذه النقطة في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية[1]، إلا أن ذلك لا يطرح أي إشكال من هذه الناحية، لأن قانون المالية تعده دائما الحكومة وفق الإجراءات المنصوص عليها.

يلعب وزير المالية دورا هاما في هذا المجال بإعتباره المسؤول الأول على قطاع المالية العمومية، حيث تركز السلطة في مجال حسابات التخصيص في يده، هذا التركيز جسدته المادة (89) من قانون المالية لسنة 2000[2] المعدلة بموجب المادة (104) من قانون المالية لسنة 2015[3]، حيث تخضع حسابات التخصيص الخاص إلى سلطته ورقابته من خلال وضع جهاز تنظيمي لكل حساب بالإشتراك مع الآمر بالصرف المعني لوضع مدونة الإيرادات والنفقات، وتحديد كيفية متابعة وتقييم هذه الحسابات.

فعندما تعتزم الحكومة التكفل بمشكلة معينة (السكن، التشغيل، حماية البيئة.....)، فإنها تعزل هذه العملية عن مهامها الأخرى المقيدة في الميزانية العامة للدولة وتفتح لها حسابا خاصا يمول من إيرادات خاصة وينفق على مجالات خاصة كذلك. وتلجأ الحكومة إلى فتح حسابات التخصيص الخاص للأسباب التالية:

---

[1]- خلافا للمشرع الفرنسي الذي حدد هذه المسألة في المادة 18 من أمر 02 جانفي 1959.

[2]- تنص المادة 89 من قانون المالية لسنة 2000 على مايلي :" تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل معد من طرف الامرين بالصرف المعنيين، تحدد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز .

يتم تحديد نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة.

كما يتم وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص، معد من طرف الوزير المكلف بالمالية بالإشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين"

قانون رقم 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 السابق الذكر.

[3]- تنص المادة 104 من قانون المالية لسنة 2015 على مايلي:" تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل يعدّه الآمرون بالصرف المعنيون، تحدد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز .

يترتب على حسابات التخصيص الخاص وضع جهاز تنظيمي يعدّه الوزير المكلّف بالمالية بالاشتراك مع الآمرين بالصرف المعنيين يسمح بما يأتي :

– وضع مدونة الإيرادات والنفقات.

–تحديد كيفيات متابعة وتقييم هذه الحسابات عبر تحديد المتدخلين والنمط العملياتي الموصى به.

يتمّ منح تخصيص من ميزانية الدولة من طرف مصالح الوزير المكلف بالمالية، المقيّد بعنوان إيرادات حسابات التخصيص الخاص المعنية على أقساط حسب تقديم الوثائق الثبوتية وتقارير استعمال الاعتمادات الممنوحة سلفا."

قانون رقم 14- 10 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر العدد 78 المؤرخة في 31 ديسمبر 2014.

– إحساس المواطنين بوجود دور للدولة في معالجة إنشغالاتهم، كون أن فتح حساب تخصيص خاص لمعالجة مشكلة معينة كإرتفاع الأسعار مثلا، يكشف للرأي العام على إهتمام الدولة بقضايا المواطنين وحرصها على معالجتها، وهو مايؤكده الأستاذ " رباتي rabate " أن فتح حسابات التخصيص الخاص ينظر إليه دائما كإجراء سياسي.

– تحقيق أكبر قدر من المرونة في تمويل مشاريع الحكومة، والتمتع بقدر أكبر من الإستقلالية في التعامل مع الإعتمادات المالية المرصودة، خصوصا فيما يتعلق بنقل هذه الإعتمادات.

– ضبط وحصر الأهداف المرجو تحقيقها بإعتبار أن حساب التخصيص الخاص يحمل إسم يوحي بحقيقة الأهداف المسطرة.

– تجسيد برامج إقتصادية وإجتماعية والتحكم أكثر في تقييم فاعلية النشاط العمومي.

2– تمويل حسابات التخصيص الخاص سلطة تقديرية للحكومة.

كما سبقت الإشارة إليه فإن المبادرة بإنشاء حسابات التخصيص الخاص وتحديد مضمونها يرجع إلى الحكومة، وهي نفس القاعدة المطبقة على تمويلها، نميز في هذا العنصر بين حالتين أولهما تتعلق بإعداد وتقييم حسابات التخصيص الخاص، فنفقات وإيرادات حسابات التخصيص الخاص تعد من طرف الحكومة وتقيم في مشروع قانون المالية، بالنسبة لتقييم النفقات يعود إلى كل أعضاء الحكومة بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية، حيث تقوم مصالح المديرية العامة للميزانية بإعداد جداول خاصة بحسابات التخصيص الخاص على غرار الجداول المتعلقة بنفقات التجهيز والتسيير، هذه الجداول ترسل إلى كل مسيري ميزانية الدولة الذين يقومون بإلحاق كل الوثائق اللازمة لطلب فتح حسابات تخصيص خاص جديدة.

أما فيما يخص الإيرادات، فهي الأخرى تقيم من طرف مصالح وزارة المالية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشروع النهائي لقانون المالية الذي يدرس في مجلس الوزراء لا يتضمن معلومات تخص حسابات التخصيص الخاص، وعليه فجل الإيرادات خاصة الإيرادات النهائية تدخل ضمن التنبؤات المتعلقة بالميزانية العامة للدولة.

أما ثانيهما تتعلق بمصادر تمويلها[1]، فبالإعتماد على النصوص المؤسسة والمنظمة لحسابات التخصيص الخاص، نلاحظ أن القاعدة المبدئية هي تمويل هذه الحسابات بموارد خاصة بها تنشأ خصيصا لهذا الغرض،

---

[1]– حسب الأستاذ بشير يلس شاوش فإن مصادر تمويل حسابات التخصيص الخاص تتمثل في: – الموارد الخاصة وتتمثل في الرسوم الجبائية وشبه الجبائية الخاصة. – التمويل بواسطة إعتمادات الميزانية العامة للدولة . هذان المصدران نصت عليهما المادة 56 من القانون 84–17.

– التمويل عن طريق حسابات التخصيص الأخرى لم ينص عليها القانون 84–17 المتعلق بقوانين المالية، لكن قوانين المالية المنشئة لهذه الحسابات آجازت ذلك، ومثال ذلك صندوق تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية، وصندوق تعويض ضحايا وذوي حقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل إستكمال الهوية الوطنية، ويستفيد كلا الصندوقين من مساهمة الصندوق الوطني للتضامن وفق نسبة يحددها وزير المالية.

– الإستقراض وإن كان المبدأ العام هو منعه بموجب المادة 53 من القانون 84–17، فإن قانون المالية وحده بإمكانه رفع هذا المنع، ومثال ذلك الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث حيث سمح فيه المشرع اللجوء إلى الإستقراض.

بشير يلس شاوش، مرجع سابق، ص 114–116.

وهو الأمر الذي نصت عليه المادة (56) من القانون 84-17 :" تدرج في حسابات التخصيص الخاص العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية..."، ولا تتدخل إعتمادات الميزانية العامة للدولة إلا بصفة تكميلية أو إحتياطية، وتحت شروط يحددها قانون المالية وفقا للفقرة الثانية من نفس المادة " .... ويمكن أن تتمم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية".

لكن عمليا نجد أن معظم حسابات التخصيص الخاص تمول بالأساس عن طريق إعتمادات الميزانية العامة دون أي قيد أو شرط، حيث أصبح تتميم موارد حسابات التخصيص الخاص بحصة من ميزانية الدولة أمرا عاديا، بل ويمكن أن تصل نسبة هذه الحصة 100% [1]، على إعتبار أن المشرع لم يشر إلى الحد الأقصى للإيرادات التي تشملها الحصة المسجلة ضمن الميزانية العامة للدولة، كما أن هذه الحصة المسجلة تسجل بصفة مسبقة أي أثناء إعداد قانون المالية والمصادقة عليه، خلافا للمشرع الفرنسي فإن هذا الأخير كان أكثر دقة فيما يتعلق بهذه النقطة، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (21) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 على أنه :" .... يمكن أن تتمم إيرادات حسابات التخصيص الخاص بإعانات من الميزانية العامة للدولة في حدود نسبة أقصاها 10% من مبلغ الإعتمادات الأولية لكل حساب"[2].

يضاف إلى ذلك التغير في مفهوم حسابات التخصيص بموجب قانون المالية لسنة 2000 والذي يجسد مفهوم البرامج والتسيير عن طريق الأهداف وفقا للمادة (89) منه المعدلة بموجب المادة (104) من قانون المالية لسنة 2015 سابقتي الذكر " تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل يعدّه الآمرون بالصرف المعنيون، تحدد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز."[3] والمادة (107) من نفس القانون التي جسدت هذه القاعدة أن حسابات التخصيص الخاص الموجهة لتنفيذ عمليات الاستثمارات العمومية والعمليات ذات الطابع الدائم أو المفاجئ تمول من موارد الميزانية العامة للدولة[4]، حيث إتجهت قوانين المالية منذ سنة 2001 نحو تسجيل الإعتمادات ضمن العنوان الرابع من نفقات التسيير والمتعلق

1- كمثال الحساب رقم 120-302 المعنون ب" حساب تسيير عمليات الإستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم النمو" . المفتوح بموجب المادة 27 من الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 ، ج.ر العدد 52 المؤرخة في 26 جويلية 2005.

2- أمر 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي نجد أن حصة الدعم من مخصصات الميزانية لتمويل حسابات التخصيص الخاص لا تتجاوز نسبة 20% من تقديرات نفقات الحساب.

3- نفس الحكم تضمنته المادة 20 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 حيث نصت على أن كل حساب خاص بالخزينة يجب أن يعبر عن مهمة وإعتماداته مخصصة في برامج، وهي تمثل تعديل للمادة 24 من الأمر 59-02 المتعلق بقوانين المالية الفرنسي.

4- بمفهوم المخالفة لنص المادة 107 من قانون المالية لسنة 2015 التي تنص على مايلي:" باستثناء تلك الموجهة لتنفيذ عمليات الاستثمارات العمومية والعمليات ذات الطابع الدائم أو المفاجئ، يتم إقفال حسابات التخصيص الخاص التي تمول عملياتها، حصريا وكليا، عن طريق موارد الميزانية أو تلك التي لم تعمل خلال فترة ثلاث (3) سنوات متتالية، ويصب رصيدها في حساب نواتج الخزينة .
تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عند الحاجة عن طريق التنظيم".

بالتدخلات العمومية في النشاط الإقتصادي، الإجتماعي، الثقافي، تخصيصات مسجلة ضمن إعتمادات الأعباء المشتركة التي تتضمن إعتمادات إجمالية، الغرض من وجودها تمكين الحكومة من مواجهة نفقات يحتمل صرفها مستقبلا، يصوت البرلمان عليها دون أن يعرف الإتجاه الذي ستصرف فيه ولا الوزارات التي ستستفيذ منها، ولا الأغراض التي ستلبيها، وأن السلطة التنفيذية وحدها هي التي ستتولى توزيعها خلال السنة المالية على الوزارات مستخدمة في ذلك مراسيم التحويل. إلى جانب وجوب أن تكون التخصيصات متضمنة في المبالغ المخصصة لكل قطاع سواء تعلق الأمر برخص البرامج أو بإعتمادات الدفع. وهو ما نوه إليه صندوق النقد الدولي بتحديد تخصيصات الميزانية لفائدة حسابات التخصيص الخاص بطريقة واضحة، إلا أن الممارسة توحي بخلاف حيث تجمع الصناديق في عنوان واحد وهو " دعم النشاط الإقتصادي" أو يتم تقييد المبالغ في ميزانيات التسيير لكل وزارة لتتولى المراسيم التنفيذية بعد ذلك تحديد تلك التخصيصات تاركا بذلك قدرا كبيرا من الحرية للسلطة التنفيذية في التصرف ونقل إعتمادات الميزانية العامة للدولة، وهو ما حد من سلطة البرلمان بشكل كبير وزاد في تعقيد النظام الميزاني الجزائري.

نستخلص مما سبق أن دور البرلمان في مجال إنشاء حسابات التخصيص الخاص وتحديد سبل تمويلها يبقى محصورا فقط في التصديق على ما تقدمه الحكومة من إقتراحات في هذا المجال، وفي بعض الأحيان دون أن تثير هذه الإقتراحات نقاشا مثريا، وتزيد صلاحيات البرلمان تلاشيا عند مرحلة الترخيص السنوي لهذه الحسابات.

II- حدود صلاحيات البرلمان في الترخيص السنوي لحسابات التخصيص الخاص.

تنص المادة (50) من القانون 84-17 على مايلي:" .... عمليات الحسابات الخاصة للخزينة ويرخص بها .... في نفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة"

يفهم من نص المادة أن الترخيص بعمليات الحسابات الخاصة للخزينة، بما فيها حسابات التخصيص الخاص من طرف البرلمان، تتم بنفس الكيفيات والإجراءات التي ترخص فيها عمليات الميزانية العامة للدولة (1)، وبالرغم من أن المادة (68) من القانون 84-17 المعدلة بالمادة الثانية من القانون 89-24 تنص على وجوب إرفاق مشروع قانون المالية بقائمة الحسابات الخاصة للخزينة، إلا أن الحكومة تمتنع عن تقديم أي معلومات تتعلق بحسابات التخصيص الخاص للبرلمان وهو ما يجعل مبدأ الترخيص البرلماني غير فعال (2).

1- إجراءات ميزانية مطابقة لعمليات الميزانية العامة للدولة.

بإعتبار مبدأ الترخيص هو قاعدة جوهرية في المالية العمومية، فإن الترخيص بعمليات الحسابات الخاصة للخزينة يتم بنفس الكيفيات والإجراءات التي ترخص فيها عمليات الميزانية العامة للدولة كما سبقت الإشارة إليه، هذا المبدأ جسدته المادة (70) من القانون 84-17 التي تنص على مايلي:" تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي.

وفضلا عن ذلك، يصوت بصفة إجمالية: ......

– الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة ".

من نص المادة (70) من القانون 84—17 يجري التصويت على الحسابات الخاصة للخزينة بشكل إجمالي، أي أن البرلمان لا يوافق إلا على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة، وبمعنى آخر يجري التصويت جملة واحدة بالنسبة للصنف الواحد من الحسابات، وطالما أن حسابات التخصيص الخاص تشكل بكاملها صنفا واحدا رغم إحتوائها على العشرات من الصناديق فإنها تخضع لتصويت واحد، وهو التصويت الذي لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات بالنسبة لجميع الصناديق دون أن يمتد للموارد على الإطلاق، سواءا من حيث أنواعها، أو من حيث حجمها، كما لا يمتد إلا النفقات الخاصة بكل حساب على حدى طالما أنه ينصب على صنف الحسابات بمجمله[1].

خلافا للتشريع الفرنسي تخضع المصادقة على عمليات الحسابات الخاصة للخزينة لإجراءات خصوصية، تشمل كل من الإيرادات والنفقات، فيما يتعلق بالإيرادات فإن إقرارها يتم حسب كل صنف من الحسابات الخاصة للخزينة، لكن في الواقع إقرارها يتم بصفة إجمالية. أما فيما يتعلق بالنفقات فإن الإجراءات معقدة إذ يتم المصادقة أولا على النفقات المتعلقة بالحسابات المرخص بها ثم النفقات المتعلقة بالترخيصات الجديدة وهذا حسب كل صنف للحسابات الخاصة للخزينة[2].

2– غياب الوثائق الميزانية المرافقة لمشروع قانون المالية.

لضمان قراءة واضحة لأحكام قانون المالية وخلفياته الإقتصادية والمالية يفترض أن يرفق مشروعه بمجموع وثائق لازمة للإعلام والرقابة البرلمانية، من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة طبقا لنص المادة (68) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم والتي تنص على مايلي:" يرفق قانون المالية للسنة بمايلي: ....

2– ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:....

هـ– قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات...."

وعليه وفقا لنص المادة (68) من القانون 84-17 يجب إرفاق مشروع قانون المالية خلال عرضه للمناقشة والتصويت في البرلمان بقائمة الحسابات الخاصة للخزينة، تتضمن المبالغ المتعلقة بكل من نفقات وإيرادات كل حساب وكذا المكشوفات المتعلقة بها، إلا أن الممارسة الميزانية عكس ذلك إذ جرت العادة على تقديم مشروع قانون المالية دون الوثائق المذكورة في المادة (68) من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة[3]، في هذا الصدد أشار صندوق النقد الدولي في تقريره الصادر في 2005 حول مدى شفافية النظام الميزاني

1– بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 117.

2– **Amavi Kouevi, les comptes spéciaux du trésor, L.G.D.J. France, 2000 , p 72-73.**

3– فاتح أمزال، مرجع سابق، ص 41.

الجزائري إلى أنه، " خلافا لأحام المادة (68) من القانون المتعلق بقوانين المالية، فإنه لا تتوفر أي معلومات حول الحسابات الخاصة للخزينة، ماعدا مبالغ الإعتمادات المخصصة من طرف الميزانية العامة لفائدة حسابات التخصيص".

في التشريع الفرنسي يرفق مشروع قانون المالية بقائمة تعرف بـ "الملحق الأزرق المتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة" [1]، هذا الملحق هو عبارة عن وثيقة تفسيرية تتضمن قائمة مفصلة لكل الحسابات الخاصة للخزينة مرتبة ترتيبا أبجديا، كما تحدد لكل حساب خاص للخزينة جميع النصوص المتعلقة به وموضوعه، وهذا مع تقديم تحليل لكل حساب. أما في القانون الجزائري ومن الناحية المنطقية هذه الوثائق متوفرة بسبب أن الأعمال التحضيرية للميزانية تتوقف عليها[2]، إلا أن هذه الوثائق لا تنشر بصفة رسمية، وعليه فلا يمكن تقديم عرض حول هذه الملاحق من خلال الممارسة, ومع ذلك فهناك محاولة تعد فريدة من نوعها من قبل الحكومة في تقديم هذه الوثائق من بينها الوثائق المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص، وهذا في صدد تحضير مشروع قانون المالية لسنة 1999، حيث تم تقديم العمليات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص موزعة حسب الدوائر الوزارية، شمل هذا التقديم النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بفتح هذه الحسابات تنظيمها وتسييرها, كما شمل أيضا إيرادات كل حساب لكن من حيث الطبيعة وليس من ناحية المبالغ, وقد دعم هذا التقديم بوضعية مالية تشمل تنفيذ عمليات مختلف الحسابات والأرصدة المتعلقة بها.

ما عدا هذه المحاولة، فان الحكومة لم تعتد على إلحاق الوثائق المنصوص عليها في المادة (68) بمشروع قانون المالية. الشيء الذي يجعل صلاحيات البرلمان في ميدان حسابات التخصيص الخاص تنقضي عند إنتهائه من المصادقة على مشروع قانون المالية، لأنه يمكن بعدها للحكومة تعديل الاعتمادات المصادق عليها، ومن هنا يصعب القول أن المصادقة على قانون المالية تقيد الحكومة طالما أنه بإمكانها التحرر منها قانونا أو فعليا.

ثانيا: عجز البرلمان عن متابعة تنفيذ حسابات التخصيص الخاص

إن الباحث في واقع حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، يلمس غياب الرقابة على تنفيذ هذه الحسابات بسبب التصرف الإنفرادي للحكومة في هذه الحسابات، والتمتع بقدر أكبر من الإستقلالية للتعامل مع الإعتمادات المالية المرصودة، فالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لم يكرس مبدأ الترخيص في حسابات التخصيص الخاص إلا فيما يتعلق بفتحها وإقرارها, تاركا بذلك جميع الجوانب الأخرى للسلطة التنظيمية, وعليه يبدو جليا بأن الحكومة بإمكانها تعديل الترخيص البرلماني كلية من خلال نقل الاعتمادات ورفعها (I)، وفتح مكشوف (II), فالممارسة الميزانية تبين أن هذه العمليات متكررة وعادية إلى درجة أصبح الترخيص البرلماني جانبي وليس لديه أي تأثير في مجال حسابات التخصيص الخاص.

1- Amavi Kouevi , op.cit, p 68.

2- فاتح أمزال، مرجع سابق، ص 97.

I- نقل ورفع الإعتمادات

تناول المشرع الجزائري هذا الجانب في نص المادة (57) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية من خلال الفقرتين الأولى نقل الإعتمادات من سنة لأخرى (1)، والثانية رفع الإعتمادات (2).

1- نقل الإعتمادات من سنة لأخرى.

يشكل نقل إعتمادات حسابات التخصيص الخاص من سنة لأخرى قاعدة أساسية في تسييرها وليس إستثناءا، وعلى خلاف إعتمادات الميزانية العامة للدولة فإن الإعتمادات المتعلقة بها لا تغلق، كما يشكل نقل إعتمادات حساب التخصيص الخاص من سنة إلى أخرى إستثناءا صريحا لمبدأ سنوية الميزانية وتجاوزا له[1]، والذي من أهم مبرراته جعل رقابة البرلمان دورية ومنتظمة، وأخرى تقنية تتمثل في كون السنة فترة مناسبة لتقييم الآثار الإقتصادية للإيرادات والنفقات[2]. تناول المشرع الجزائري هذا الجانب في الفقرة الأولى من المادة (57) من القانون 84-17 التي تنص على مايلي :" تكون الفوارق الملحوظة عند نهاية السنة المالية بين الموارد والنفقات في حساب التخصيص الخاص، موضوع نقل جديد في نفس الحساب بالنسبة للسنة المالية التالية.........".

من خلال نص المادة (57) من القانون 84-17 يعود هذا النمط لتسير حسابات التخصيص الخاص إلى ثلاث عناصر أساسية وهي[3]:

- أن نقل الاعتمادات من سنة إلى أخرى في حسابات التخصيص الخاص هو نقل يتم بقوة القانون وهو ما كرسته المادة (57) من القانون 84-17 وكذا المادة (51) من نفس القانون[4] التي أكدت على أن الرصيد المتعلق بكل أصناف الحسابات الخاصة للخزينة قابل للنقل من سنة إلى أخرى. وهو نفس الإتجاه الذي إعتمده المشرع الفرنسي بموجب الفقرة الثانية من المادة (21) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 التي نصت على أن :" ترخيصات الإلتزام وإعتمادات الدفع المتوفرة عند نهاية السنة المالية تؤجل إلى السنة اللاحقة ضمن الشروط التي نصت عليها الفقرتان الثانية والرابعة من المادة (15) بمبلغ لا يتجاوز رصيد الحساب الخاص".

- أن النقل لا يشمل فقط الرصيد المتبقي بل ويشمل أيضا الترخيصات بالنفقات التي لم يتم تنفيذها، وهو ما يجعل حسابات التخصيص الخاص تكون موضعا لنفقات تراكمية تنقل من سنة إلى أخرى.

- إن إعتمادات الدفع المتوفرة في نهاية السنة في حسابات التخصيص الخاص والمرتبطة برخص البرامج، تنقل تلقائيا عن طريق مقرر بسيط لنقل الإعتمادات يصدره وزير المالية، وهذه الإعتمادات تنقل كاملة

---

[1]- يقوم مبدأ السنوية الذي يشكل قاعدة من قواعد الميزانية على زاويتين الأولى تحديد أفق الدولة المالي بمدة سنة وهو مالا يقبل إمتداد الرخصة المالية لأكثر من سنة، أما الثانية فتعني أن الحكومة مجبرة على إستنفاذ الإعتمادات التي رخصت لها خلال السنة وهو المبدأ.

[2]- **Yahia Denideni**, **Op.cit**, **p 145-146**.

[3]- فاتح أمزال، مرجع سابق، ص 52.

[4]- تنص الفقرة الأولى من المادة 51 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" ينقل الرصيد الباقي من كل حساب خاص من سنة لأخرى، مالم تنص أحكام قانون المالية على خلاف ذلك".

بالإضافة الإعتمادات المتعلقة بالسنة الموالية، خلافا للمشرع الفرنسي يتم نقل ترخيصات الإلتزام الخاصة بالبرامج المتوفرة عند نهاية السنة المالية إلى السنة اللاحقة بالنسبة لنفس البرنامج أو لبرنامج آخر له نفس الأهداف بموجب قرار مشترك بين وزير المالية ووزير القطاع المعني، على أن يتم إشهار قرار نقل الرصيد في الجريدة الرسمية في آجل أقصاه 31 مارس من السنة المالية الموالية للسنة التي تم خلالها معاينة توفر ترخيصات الإلتزام والتزامات الدفع[1].

هكذا نجد حسابات التخصيص الخاص الصادرة في قوانين المالية تتميز بأن الإعتمادات التي تم تقديرها والتي لم تكن محل إنفاق خلال السنة يتم نقلها إلى السنة الموالية، أي أنه يمكن دفع النفقات من طرف المحاسبين العموميين وطرحها من الإعتمادات الحالية علاوة على باقي الإعتمادات الناتجة عن العمليات المالية للسنة السابقة. بهذا النقل يتم إثراء السنة المالية المعنية بالإعتمادات غير المستهلكة المرتبطة بالسنة الماضية، فالنتائج المسجلة في حسابات التخصيص الخاص لا تحسم من حاصل السنة على غرار الأصناف الأخرى للحسابات الخاصة للخزينة، وهذا يعبر عن تجاوز مبدأ الترخيص الذي بموجبه يرخص البرلمان بفتح اعتمادات دفع تتعلق فقط بالسنة المدنية التي قرر لها قانون المالية.

2- رفع الإعتمادات.

يقصد برفع الإعتمادات تعديل مبلغ النفقات المقررة والمرخصة للسنة إلى المبلغ المحصل فعليا في إيرادات كل حساب تخصيص خاص خلال السنة. وهو ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة (57) من القانون 84- 17 المتعلق بقوانين المالية والتي نصت على مايلي:" :" ... إذا حصل خلال السنة وأن تجاوزت الإيرادات التقديرات، يمكن رفع الإعتمادات في حدود هذا الفائض في الإيرادات طبقا للتشريع والتنظّم المعمول بهما..."

على عكس الأصناف الأخرى للحسابات الخاصة للخزينة، التي لا يمكن رفع الإعتمادات المتعلقة بها، فإن حسابات التخصيص الخاص يمكن رفع إعتماداتها، وهذا خلافا للمشرع الفرنسي الذي أورد نفس الحكم في الفقرة الثانية المادة (21) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 لكن بالنسبة لجميع أصناف الحسابات الخاصة للخزينة حيث نصت على أنه ": إذا كانت موارد حساب خاص المحققة خلال السنة أعلى من تقديرات قانون المالية، فإنه يمكن فتح إعتمادات إضافية في حدود الزيادة في الإيرادات..."

ينفذ هذا الإجراء – رفع الإعتمادات- بمقرر بسيط لوزير المالية وهذا مرتبط بتوفر شرطين أساسيين:

أولا :يجب أن يكون الفائض في الإيرادات قد حصل فعلا في الحساب الذي يكون موضوع رفع الإعتمادات.

ثانيا :أن تكون الإعتمادات المقررة في الرفع لا تزيد عن الفائض المسجل في الإيرادات.

إن إجراءات رفع الإعتمادات أنتقد من طرف الفقه إذ أنه بتعديل الإعتمادات عن طريق التنظيم يكون مبدأ الترخيص الذي يكرس سلطة البرلمان قد أخترق، ففي الممارسة الميزانية في الجزائر شكل رفع الإعتمادات إجراءا

[1]– طبقا للفقرة الثانية والرابعة من المادة 15 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001.

متكررا يصل إلى حد التعسف. عكس التشريع الفرنسي حيث حفاظا على سلطة البرلمان في المجال المالي يتم رفع الإعتمادات بموجب قرار من وزير المالية بشرط إعلام اللجنة البرلمانية ولجنة مجلس الشيوخ المكلفتين بالشؤون المالية مسبقا بمبررات هذه الزيادة في الإيرادات والكيفيات المعتزم إتباعها في إنفاق الإعتمادات الزائدة إلى غاية نهاية السنة المالية المعنية طبقا للفقرة الثانية من المادة (21) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 وهو مالا يوجد في التشريع الجزائري.

II- الترخيص بفتح مكشوف:

ميز المشرع الجزائري بين نوعين فتح مكشوف، فتح مكشوف في حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى (1)، فتح مكشوف في حالة العجز (2) تفتح عن طريق التنظيم.

1- فتح مكشوف في حال الإستعجال أو الضرورة القصوى.

تضمنته المادة (55) من القانون 84-17 والتي جاءت شاملة لجميع أنواع الحسابات الخاصة للخزينة بما فيها حسابات التخصيص الخاص والتي تنص على مايلي:" تمول الحسابات الخاصة للخزينة بإعتمادات حصرية بإستثناء الحسابات التجارية التي يمكن أن يحدد لمكشوفها مبلغ أقصى طبقا للمادة 54 أعلاه.

وفي حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى يمكن فتح إعتمادات أو مكشوفات إضافية عن طريق التنظيم"

المادة (55) من القانون 84-17 حددت طبيعة الإعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص وجعلتها إعتمادات حصرية لا يجوز تجاوز حدود المبلغ الإجمالي المرخص به من طرف البرلمان، إلا أن الفقرة الثانية من نفس المادة أجازت في حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى فتح إعتمادات أو مكشوفات إضافية عن طريق التنظيم، لكن الملاحظ أن المشرع بموجب المادة (55) لم يضع حدا أقصى لهذه المكشوفات ولم يحصر العملية ضمن حدود أو شروط معينة، كما أنه ترك عملية تقدير الحالة الإستعجالية أو الضرورة القصوى للحكومة دون تحديد معايير لذلك أو إشراك سلطة أخرى للتأكد من وجودها وهو مايعتبر تجاوز لصلاحيات البرلمان[1].

2- فتح مكشوف في حالة العجز.

يقصد بفتح المكشوف في هذه الحالة مواصلة الإنفاق حتى مع وجود العجز، فإذا رأت السلطات العمومية أن الإيرادات أدنى من التقديرات -النفقات أعلى من التقديرات- يمكن لها أن ترخص بمواصلة الإنفاق ولو حصل عجز في ميزانية حساب التخصيص الخاص، وهو ما تضمنته الفقرة الثالثة من المادة (57) من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية التي نصت على أنه" .... أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات، يمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم".

[1]- بشير يلس شاوش ، مرجع سابق، ص 119.

بخلاف المشرع الفرنسي الذي حدد شروط فتح مكشوف بالنسبة لحساب تخصيص خاص بموجب الفقرة الثانية من المادة (21) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 والتي تكون خلال الثلاث أشهر الأولى فقط التي تلي إنشاؤه، ويجب ألا يتجاوز مبلغ المكشوف المرخص به المبلغ المحدد في قانون المالية المنشئ لهذا الحساب[1] ، لم يحدد المشرع الجزائري شروط ولا كيفيات فتح المكشوف في نص المادة (57) من القانون 84-17 ماعدا أن تكون الإيرادات أدنى من التقديرات -النفقات أعلى من التقديرات- بل تضمنتها المادة (147) من قانون المالية لسنة 1991 [2] التي أتت بإجراءات ملموسة تتعلق بشروط الترخيص بفتح مكشوف لحسابات التخصيص الخاص حيث تنص على مايلي:" لا يمكن أن يتم التسيير على المكشوف إلا بخصوص حسابات التخصيص الخاصّ للخزينة التي يتقرر رصد لفائدتها تخصيصات في الميزانية ضمن الباب الخاص بإيراداتها.

تدفع الأرصدة المدينة في حسابات التخصيص الخاص المشار إليها في الفقرة أعلاه في أجل أقصاه نهاية كل سنة مالية بواسطة تخصيص في الميزانية ....."

شملت هذه المادة حكمين أساسيين يتعلق الأول بتحديد الحسابات التي يمكن أن تسير على المكشوف بأنها الحسابات التي تغذي الميزانية العامة للدولة مواردها، بينما يتعلق الحكم الثاني بالآليات المطبقة على الأرصدة المدينة للحسابات المعنية.

لكن الملاحظ أن المادة (147) من قانون المالية لسنة 1991 تمتاز بعدم الوضوح وعدم الدقة بإعتبارها لم تشر إلى حسابات التخصيص الخاص التي تسير على المكشوف، هل هي الحسابات التي تعتمد في تمويلها كلية على الميزانية العامة للدولة، أم يكفي أن تشمل إيراداتها على جزء من إعانات الميزانية العامة للدولة؟.

بالنظر إلى الصيغة الواسعة التي إستعملها المشرع في نص المادة (147) - ..... التي يتقرر رصد لفائدتها تخصيصات في الميزانية ضمن الباب الخاص بإيراداتها ....- ، فإنها تفيد أن الترخيص يشمل كلتا الحالتين أي الحسابات التي تعتمد في تمويلها كلية على الميزانية العامة للدولة والحسابات تشمل إيراداتها على جزء من إعانات الميزانية العامة للدولة بشرط أن يتم تسوية العجز مع إختتام السنة المالية التي رخص فيها، وهو مايختلف عن المادة (57) من القانون 84-17 التي لم تحدد لا الحد الأقصى للمكشوف ولا الفترة التي يمكن فيها الترخيص به ماعدا أن تكون الإيرادات أدنى من التقديرات[3].

---

[1]- نفس المبدأ تضمنته الفقرة الثانية من المادة 25 من أمر02 جانفي 1959 التي رخصت بفتح مكشوف لحسابات التخصيص الخاص في الثلاث أشهر الأولى فقط من السنة، وفي هذه الحالة لا يجب أن يتجاوز مبلغ النفقات ربع المبلغ الإجمالي للنفقات المقدرة خلال السنة.

[2]- القانون رقم 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 السابق الذكر.

[3]- في هذا الصدد يرى الأستاذ فاتح أمزال أن هذا الشرط - الإيرادات أدنى من التقديرات- هو شرط وهمي لأنه لا يمكن من الناحية العملية معرفة لا التقديرات المتعلقة بالإيرادات ولا تلك المتعلقة بالنفقات، ولا يمكن تصور أي تطبيق عملي للحكم المنصوص عليه في نص المادة 57 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

فاتح أمزال. مرجع سابق. ص 108.

وعليه يمكن القول أن كل الحسابات التي تتضمن عبارة "إعانات ميزانية الدولة" يمكن أن تكون محل ترخيص بمكشوف، غير أن الممارسة الميزانية أثبتت أنه ضمن حسابات التخصيص الخاص المفتوحة لا يوجد فعليا سوى حسابين بمكشوف[1].

نخلص في الأخير كما ذهب إليه الأستاذ يلس شاوش بشير أنه إذا كانت حسابات التخصيص الخاص تشكل تعبيرا عن إهتمام السلطات السياسية بإنشغالات مواطنيها، إلا أن هذا الأسلوب في تسيير الأموال العامة يطغى عليه نفوذ الحكومة بحكم تخلي البرلمان عن مهامه في هذا المجال، وإن كان دور البرلمان سوف يبقى محدودا عند التأسيس لأنه يقتصر على المصادقة على الإقتراحات الحكومية، إلا أنه مطالب بأن يسترجع ويدعم كافة صلاحياته المالية عند مرحلة الترخيص السنوي لهذه الحسابات، وبأن يفرض وجوده عند متابعة تسيير هذه الحسابات.

الفرع الثاني

التصرف الحكومي في الإعتمادات المرخصة عن طريق التنظيم

تطبيقا لقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ، لا تستطيع الحكومة تنفيذ قانون المالية إلا إذا تم ترخيصه من قبل السلطة التشريعية، فالرخصة البرلمانية هي مايتميز بها قانون المالية، وبما أن كل ترخيص يتطلب حوارا مابين طالب الترخيص ومقدمه، ففي ميدان قانون المالية فإن هذا الحوار يتم مابين الحكومة والبرلمان، فالحكومة هي طالبة للترخيص والبرلمان يعتبر المانح لها، ويعتبر منح الرخصة البرلمانية للحكومة من بين أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية، حيث تشكل وسيلة للحد من حرية النشاط المالي للحكومة ومراقبة أعمالها في جميع المجالات، فالرخصة المالية تأتي لإعطاء الحكومة الضوء الأخضر لتحصيل الإيرادات وصرف النفقات[2]. حسب الأطر المحددة أي وفقا للمبلغ المحدد وموضوع الإعتماد، ويكون ذلك بوضع هذه الإعتمادات تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير والمتصرفين العموميين بالنسبة للنفقات الأخرى، وفقا لما

---

[1]– الحساب رقم 076–302 المعنون " تصفية المؤسسات العمومية" المفتوح بموجب المادة 151 من المرسوم التشريعي رقم 93–18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر العدد 88 المؤرخة في 30 ديسمبر 1993. ص 03.

– الحساب رقم 104 –302 المعنون " حساب تسيير عمليات الإستثمار العمومي الممولة عن طريق قروض خارجية" المفتوح بموجب المادة 11 من القانون رقم 2000–02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج.ر العدد 37 المؤرخة في 28 جوان 2000.ص 3.

[2]– في موضوع الإيرادات تحمل الرخصة البرلمانية طابع الأمر والإلزام، وهذا الإلزام يتكرر كل سنة من خلال المادة الأولى من قانون المالية للسنة، التي تقضي بمواصلة تحصيل كافة الضرائب والرسوم حسب النصوص التنظيمية والقانونية المعمول بها، أما بالنسبة لموضوع النفقات العمومية فإن الرخصة البرلمانية لا تحمل إلزامية الإنفاق وإنما تقوم فقط بفتح إمكانية للإنفاق العمومي، فرخصة السلطة التشريعية للنفقات يعطي للحكومة الخيار في القيام به من عدمه.

محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص 118.

تنص عليه المادة (20) من القانون 84-17 المعدل والمتمم[1]، وذلك عن طريق مراسيم توزيع الإعتمادات بالنسبة لنفقات التسيير[2]، تطبيقا لمبدأ التخصيص حسب الفصول وهو الأمر الذي يختلف بالنسبة لنفقات التجهيزات العمومية (أولا).

لذا فإحترام الرخصة البرلمانية من قبل الحكومة يعد أمرا إلزاميا، من خلال التقيد بكل أوجه الإنفاق الواردة في قانون المالية، لكن الواقع العملي يبين تملص الحكومة من عبء الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان نتيجة تصرفها في الإعتمادات المرخصة عن طريق التنظيم وفقا لما تراه مناسبا وكما تشاء، لأسباب قد تتعلق بسوء التقدير أو ظهور متطلبات جديدة خلال السنة، مما يؤدي بالحكومة إلى السعي لتصحيح الرخصة البرلمانية أو التحايل عليها وفق شروط معينة من خلال إستعمال تقنية تعديل تخصيص الإعتمادات (ثانيا).

إن الهدف من هذا الإجراء - تعديل تخصيص الإعتمادات - هو التخفيف من حدة الرخصة البرلمانية وتجاوزها، وهو تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن تنفيذ الأهداف المحددة في قانون المالية، وكذا الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة، والكشف عن مدى تنفيذ الحكومة لمهامها بصورة فعالة وبطريقة مسؤولة[3].

أولا: حرية توزيع الإعتمادات المالية المرخصة بموجب قانون المالية

يرجع إختصاص توزيع الإعتمادات المالية المرخصة بموجب قانون المالية للسلطة التنفيذية، حيث نميز هنا بين إعتمادات التسيير (I) وإعتمادات التجهيز (II)، هاته الأخيرة - إعتمادات التجهيز- توزيعها بكل تصنيفاتها لا يصدر بنفس الطريقة التي تصدر بها إعتمادات التسيير.

I- توزيع إعتمادات التسيير

طبقا لنص المادة (71) من القانون 84-17 المتعلق بقانون المالية يتم توزيع نفقات التسيير عن طريق التنظيم، أي بواسطة مراسيم توزيعية يصدرها ويوقعها الوزير الأول طبقا لنص المادتين (99) و (143) من الدستور[4]، بإعتباره المسؤول عن تطبيق وتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، لأن مجال التنظيم

1- تنص المادة 20 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على مايلي: توضع الإعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية تحت تصرف الدوائر الوزارية فيما يتعلق بنفقات التسيير وكذا المتصرفين العموميين الذين يتحملون مسؤولية العمليات المخططة فيما يتعلق بنفقات الإستثمار.

تخصص هذه الإعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول أو القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض إستعمالها وفقا لمدونات تحدد عن طريق التنظيم"

2- بانسبة لنفقات التسيير يتم توزيع الإعتمادات المالية المخصصة بموجب قانون المالية بموجب مراسيم توزيعية ، أما بالنسبة لنفقات التجهيز فإنه يتم تحديد شروط وكيفية توزيعها عن طريق التنظيم أي تحديد إطار تنظيمي لكيفية توزيع نفقات التجهيز المخصصة بموجب قانون المالية دون أن يتم توزيعها مباشرة كما هو الحال لنفقات التسيير طبقا لنص المادة 38 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر .

3- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 166.

4- تنص المادة 99 في فقرتيها الثانية والرابعة من الدستور على مايلي:" يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: - يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- يوقع المراسيم التّنفيذيّة ...."

كما تنص المادة 143 من الدستور في فقرتها الثانية على مايلي:"....... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

الذي يمارسه الوزير الأول بموجب مراسيم تنفيذية هو تنظيم مشتق وتنفيذي وليس تنظيم مستقل مستمد من الدستور مباشرة، فالقاعدة أن كل أحكام القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والتي تمت إحالتها للتنظيم يوقعها الوزير الأول دون رئيس الجمهورية، إلا أن الممارسة الميزانية أثبتت أن توزيع الإعتمادات المخصصة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية لبعض الدوائر الوزارية تتم عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية للقانون المتعلق بقوانين المالية 84-17 ولقانون المالية، وتطبيقا لذلك يتم توزيع الإعتمادات المالية المخصصة لنفقات التسيير بموجب مراسيم توزيعية صادرة عن الوزير الأول (2)، ورئيس الجمهورية (1).

1- المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة.

وهي مسألة لا يتم بأي حال من الأحوال تأسيسها دستوريا، على إعتبار أن رئيس الجمهورية يتولى سلطة التنظيم المستقل دون سلطة تنفيذ القوانين الموكولة للوزير الأول، إستنادا لنص المادة (143) من الدستور على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...."، فالتنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الإستناد إلى تشريع قائم، يتضمن أحكاما مبتدأة تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة، ويرتبط إسمها بالمرفق العام أي لوائح تنظيم المرافق العامة[1] لأنها تتضمن أحكاما عامة مستمدة مصدرها من الدستور مباشرة، قصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة، وضمان حسن سيرها بإنتظام دائم، وذلك عن طريق إنشاء الوظائف والمصالح العامة أي المرافق العامة المختلفة وتتحمل مسؤوليتها وإدارتها. يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق القرارات التنظيمية العامة التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية طبقا للمادة للمادة (91) الفقرة السادسة من الدستور" .... يوقع المراسيم الرئاسية ....."، إلا أنه في المجال الميزاني والمالي رئيس الجمهورية له دور تنفيذ القوانين أي مراسيم رئاسية تنفيذية، وبالتالي فهو جهة تنفيذية لقوانين المالية المصادق عليها من طرف البرلمان، يتولى توزيع الإعتمادات المخصصة من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية كل من رئاسة الجمهورية، ووزارة الدفاع الوطني، ووزارة الخارجية، وكذا ميزانية التكاليف المشتركة[2]، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها[3]، وحتى خارج هذه القطاعات السيادية لا يكادو يخلو قطاع من تدخل

---

[1]- يقصد بالمرافق العامة تلك الهيئات التي تنشئها الدولة لتتولى إشباع حاجة عامة.

محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 1964، ص 16.

[2]- ميزانية التكاليف المشتركة هي ميزانية مشتركة بين جميع الوزارات والمؤسسات الدستورية، فطبقا للمادة 24 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية فإن نفقات التسيير تجمع في أربعة أبواب : أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات. تخصيصات السلطات العمومية. النفقات الخاصة بوسائل المصالح . التدخلات العمومية.

تشمل ميزانية التكاليف المشتركة نفقات الباب الأول والثاني.

[3]- المادة 91 الفقرة الأولى الثانية والثالثة من الدستور.

رئيس الجمهورية بإصدار مراسيم رئاسية لتنفيذ قانون المالية[1]، وهذا مايفهم منه على أن هناك مجالين للتنظيم التنفيذي المشتق من القوانين والمستمد منها مباشرة، أحد هاذين المجالين معقود لرئيس الجمهورية وهو مايخالف نص المادتين المادتين (91) و (143) من الدستور، حيث أن الدستور صريح فيما يخص صلاحية التنفيذ فهي تعود من حيث المعيار الشكلي والموضوعي إلى الوزير الأول[2].

2- المرسوم التنفيذي المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة.

المراسيم التنفيذية هي اللوائح التي تتضمن الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات[3]، وهذا ما تشير إليه المادة (99) الفقرة الثانية من الدستور التي تنص على:" ..... يسهر – الوزير الأول- على تنفيذ القوانين....."

إن إختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان حيث تنص المادة (143) الفقرة الثانية من الدستور :" ..... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" ، ويتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية، ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى " بالمراسيم التنفيذية"، وهذا مانصت عليه المادة (99) الفقرة الرابعة من الدستور " ..... يوقع – الوزير الأول- المراسيم التنفيذية....."، ويرجع هذا الإختصاص للحكومة، لأنها و "بحكم موقعها التنفيذي تعد على بينة بما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات دقيقة[4]"، إلا أنه يخرج من هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية لأنهما من المجال المحمي لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يتولى تنظيمهما بواسطة مراسيم رئاسية.

وعليه تطبيقا للدستور والقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، فإنه يعود للوزير الأول إختصاص تنفيذ قوانين المالية، فيما يخص توزيع الإعتمادات المخصصة من نفقات التسيير بموجب قانون المالية والذي بدوره خصصها حسب كل دائرة وزارية، حيث يتولى الوزير الأول إصدار مراسيم تنفذية ملحقة بجداول تتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لكل دائرة وزارية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية بإستثناء رئاسة الجمهورية

1- على سبيل المثال تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مراسيم رئاسية تنفيذية لقانون المالية لسنة **2017** لقطاعات التربية الوطنية، الطاقة، الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري، الشباب والرياضة . ج.ر عدد **77** المؤرخة في **01** ديسمبر **2017**.

2- " ..... لكن قد يذهب البعض إلى إعتماد المعيار العضوي لتبرير تدخل رئيس الجمهورية في مجال تنفيذ القوانين إذا كانت تخص القطاعات التي يتولى الإشراف المباشر عليها (الدفاع والخارجية) وهو تبرير قابل للنقاش نسبيا، لكن في مقابل ذلك نجد الوزير الأول ينسق عمل الحكومة (حكومة الرئيس) التي تشمل مختلف القطاعات بما فيها المذكورين أعلاه، وأن وزير الخارجية يحضر الإجتماعات الحكومية كغيره من الوزراء، أما وزير الدفاع فهو الرئيس، ومن تم يتعذر عليه حضور إجتماعات يترأسها الوزير الأول، ولو بتلك الصفة فقط، لكن الوزير المنتدب للدفاع يحضر إجتماعات الحكومة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن النص الدستوري إذا كان يسند للرئيس الإشراف على القطاعين فإنه لم يخول له بأية طريقة تنفيذ القوانين والتنظيمات".

سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور **1996** " السلطة التنفيذية")، مرجع سابق، ص **441**.

3- يقصد أيضا بالمراسيم التنفيذية هي:" .... نوع أو فئة من القرارات الإدارية العامة المتضمنة للإحكام الجزئية والتفصيلية اللازمة لتوفير الشروط والظروف الإدارية والإجراءات التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقا سليما وفعالا تصدرها السلطة التنفيذية بنص صريح"

عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، **1988**، ص **171**.

4/- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري – دراسة مقارنة –، مرجع سابق، ص **323**.

ووزارة الدفاع ووزارة الخارجية بإعتبارها من المجال المحمي لرئيس الجمهورية كما سبقت الإشارة إليه، وتأخذ هذه المراسيم التنفيذية المتعلقة بتوزيع الإعتمادات المخصصة لمختلف الوزارات من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية هيكل وصياغة موحدة.

II- توزيع إعتمادات التجهيز.

كما هو الشأن بالنسبة لنفقات ميزانية التسيير، فإن إعتمادات التجهيز المصادق عليه بصفة إجمالية بقانون المالية، يتم تخصيصها وتوزيعها على القطاعات التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها أو غرض إستعمالها وفقا لمدونات تحدد وفق التنظيم، ويقصد بمدونة الإستثمارات العمومية الوثيقة المتضمنة الترتيب المنهجي لعمليات الإستثمار العمومي، بالشكل الذي يسمح بربط برامج الإستثمار بالأهداف وإحتياجات المصالح العمومية، وكذا متابعة تنفيذ الإستثمارات العمومية وتسهيل القيام بمختلف الدراسات والتحليلات الإقتصادية لها[1].

وتم التنصيص على إعداد مدونة الإستثمارات العمومية، بموجب المادة (24) من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز[2]، وذلك بنصها على أنه" تصنف نفقات التجهيز العمومي الممولة بمساهمة نهائية في قائمة حسب كل قطاع وكل قطاع فرعي وكل فصل وكل مادة، وتحدد بموجب قرار من وزير المالية". ومن الناحية العملية فإن مدونة الإستثمارات العمومية المعمول بها، تتحدد في تلك الصادرة بالتعليمة المؤرخة في 21 جانفي 1998 عن وزير المالية، والتي تصنف الإستثمارات العمومية إلى أربعة مستويات، تتمثل في كل من القطاع، القطاع الفرعي، الفصل، وأخيرا المادة، كما تبين مدونة الاستثمارات العمومية كذلك نوع البرنامج (ممركز، غير ممركز) الذي ينتمي إليه كل فصل.

تبعا لذلك يقوم وزير المالية بتوزيع إعتمادات التجهيز على القطاعات حسب كل قطاع فرعي عن طريق مقررات التوزيع.

- **بالنسبة للبرامج القطاعية الممركزة:** يرصد وزير المالية إعتمادات الوضع المتعلقة بالتجهيزات العمومية للدولة للبرنامج القطاعي الممركز بموجب مقرر حسب كل قطاع فرعي، وذلك في إطار إحترام مبدأ التخصيص كل من الوزراء ومسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة، كما تبلغ رخص البرامج سنويا وحسب كل قطاع فرعي، إلى الوزراء المختصين ومسؤولي المؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة بموجب مقرر من وزير المالية[3].

1- يوسف جيلالي، الإطار التنظيمي و الميزانياتي لتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، المجلد 11، العدد 02، 2019، ص 22.

2- المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز السابق الذكر.

3- المادة 07 من نفس المرسوم.

– **بالنسبة للبرامج القطاعية غير الممركزة:** تبلغ رخص البرامج القطاعية غير الممركزة حسب كل قطاع فرعي من القائمة بموجب مقرر برنامج من الوزير المكلف بالمالية إلى الولاة[1]، وفيما يتعلق باعتمادات الدفع فتخصص للولاة حسب كل قطاع فرعي من طرف وزير المالية وبدوره الوالي وبموجب مقرر يوزع إعتمادات الدفع المبلغة له حسب كل فصل[2].

– **بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية:** تبلغ رخص البرامج التابعة لمخططات التنمية البلدية من طرف الوزير المكلف بالميزانية بعد إستشارة الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، كما تبلغ إعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة، ويكلف الوالي بعد إستشارة المصالح الولائية بتوزيع هذه الإعتمادات حسب الابواب والبلديات لصالح المجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها[3].

وتجدر الإشارة الى أنه لا تنشر في الجريدة الرسمية، كل مقررات وزير المالية المتضمنة توزيع نفقات التجهيز وأن شكل هذه الوثائق والمطبوعات ومضمونها يحددها الوزير المكلف بالمالية[4].

ثانيا: تعديل توزيع الإعتمادات المالية المرخصة بموجب قانون المالية.

كرست المادة الأولى من القانون 84-17 قاعدة تخصيص الإعتمادات وأحاطتها بحماية مبدئية بموجب المادة الرابعة من نفس القانون، والتي مفادها عدم إمكانية إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها إلا بموجب قانون مالية – قانون المالية التكميلي أو المعدل- صادر من طرف صاحب الإختصاص الأصيل في المجال المالي – السلطة التشريعية-، إلا أن هذا المبدأ أورد عليه المشرع إستناءات في القانون 84-17 بحيث يمكن تعديل الإعتمادات المرخصة بمقتضى قانون المالية عن طريق التنظيم، وهذا بحسب الأحوال ما إذا كان الأمر يتعلق بإعتمادات التسيير (I)، أو إعتمادات التجهيز (II).

I- تعديل توزيع إعتمادات التسيير.

ويكون ذلك عن طريق نقل أو تحويل الإعتمادات المالية (1)، أو إلغائها وإرجاءها (2) بشروط مختلفة.

1- نقل وتحويل الإعتمادات المرخصة.

إذا كانت تقنية نقل أو تحويل الإعتمادات المرخصة تقضي على حق السلطة التشريعية في الإشراف على تنفيذ الميزانية كما سبقت الإشارة إليه، فإن ذلك يكشف عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الإحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الإعتماد المخصص لوزارة عن المصروف الفعلي لها، وهذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية العامة

---

[1]- المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز السابق الذكر.

[2]- المادة 19 من المرسوم نفسه.

[3]- المادة 21 و 22 من المرسوم نفسه.

[4]- المادة 33 من نفس المرسوم .

والتي تؤدي إلى إنتكاسات مالية خطيرة جدا، ومن جهة أخرى يفسر نقل أو تحويل الإعتمادات المالية الطابع العمومي لقانون المالية، وإبتعاده عن التدقيق والتفصيل المؤسس على معايير سليمة[1].

ويقصد بعملية نقل الإعتمادات المالية تلك العملية التي تعدل طبيعة النفقة العمومية المحددة في قانون المالية، أي لا تنتقل هذه النفقة من وزارة إلى وزارة أخرى وإنما تعدل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة دون تغيير المبلغ الإجمالي المخصص من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية[2]، بخلاف تقنية تحويل الإعتمادات التي لا تهدف إلى تغيير في طبيعة النفقة المحددة في قانون المالية، وإنما تغير فقط في المصلحة المكلفة أو المسؤولة عن تنفيذ النفقة ووضعها تحت تصرف المصلحة المسؤولة عن تنفيذها، أي تحول النفقة المخصصة بموجب الرخصة البرلمانية الممنوحة للحكومة من دائرة وزارية إلى دائرة وزارية أخرى[3]، فالتعديل الذي تتضمنه عمليات تحويل الإعتمادات المالية ماهو إلا تعديل عضوي وليس مادي، لذلك نجد أن عمليات تحويل الإعتمادات المالية تمتاز بالمرونة أكثر من عمليات نقل الإعتمادات[4].

تخضع عملية نقل أو تحويل الإعتمادات المرخصة لمجموعة من الشروط تضمنها القانون 84-17 بالإضافة إلى نصوص قانونية أخرى تتمثل في:

– تتم عملية نقل أو تحويل الإعتمادات المرخصة بموجب مرسوم طبقا للمادة (32) من القانون 84-17 [5] دون تحديد طبيعته – رئاسي أم تنفيذي–، إلا أن مصطلح مرسوم يشير في ذلك الوقت – قبل دستور 1989– مباشرة إلى المرسوم الرئاسي[6]، وهذا طبيعي بإعتبار أن القانون 84-17 صدر في ظل دستور 1976 وأن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنظيمية بأنواعها المستقلة والتنفيذية[7] – منصب الوزير الأول غير موجود في تلك الفترة إلا بعد دستور 1989– .

1– عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 166.

2– المادة 33 الفقرة الثانية من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر التي تنص على مايلي:" .... تعدل عمليات النقل طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة....."

3– المادة 33 الفقرة الأولى من القانون نفسه التي تنص على مايلي:" تعدل التحويلات وتعين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغير طبيعة هذه النفقة ......"

4– **Jean claude martinez et pierre di malta, Op.cit ,p 484.**

5– تنص المادة 32 من القانون 84-17 السابق الذكر على مايلي:" يمكن تعديل إعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها يتخذ بناءا على تقرير من الوزير المكلف بالمالية".

6– عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 166.

7– المادة 111 من دستور 1976 التي تنص في فقرتيها العاشرة والحادية عشر على مايلي:" يضططلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: ....
– يضطلع بالسلطة التنظيمية.
– يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ...."

حاليا تتم عملية تحويل الإعتمادات المالية بموجب مراسيم رئاسية نظرا لتعديل تخصيصات مبدأ التخصيص وتقديرا لخطورتها أيضا[1] بإعتبارها تتعلق غالبا بباب التكاليف المشتركة[2]، وبموجب مراسيم تنفيذية لعملية نقل الإعتمادات المالية بإستثناء بعض الدوائر الوزارية يتدخل المرسوم الرئاسي إلى جانب المرسوم التنفيذي لنقل الإعتمادات وهو الثابت في الممارسة الميزانية[3] ، وتتسم عملية النقل أوالتحويل بإزدواجية المبادرة أي تقرير وزير المالية ثم إصدار المرسوم الرئاسي أو التنفيذي.

– لا يمكن إجراء نقل الإعتمادات ولا تحويلها بالنسبة إلى ميزانية التسيير من الفصول التي تتضمن الإعتمادات المخصصة للمستخدمين (الموظفين) إلى فصول أخرى تتضمن أنواع أخرى من النفقات طبقا للمادة (34) من القانون 84-17[4] .

– يجب أن تتم عمليات نقل أو تحويل الإعتمادات المرخصة بين فصول موجودة أصلا، أي دون اللجوء إلى إحداث فصول جديدة، لأن هذه الفصول لم تعرض على البرلمان ولم تحصل على الرخصة البرلمانية، وهو مالم يتم الإشارة إليه إطلاقا في القانون 84-17 [5].

1– بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، مرجع سابق، ص 153.

2– من أجل تجاوز الرخصة البرلمانية تقوم السلطة التنفيذية بتضخيم تقديرات إعتمادات التكاليف المشتركة لتقوم فيما بعد بتحويلها وفقا لما تراه مناسبا دون الحاجة إلى ترخيص من البرلمان، وهو مأشار إليه مجلس المحاسبة في تقريره السنوي لسنة 1995 والذي جاء فيه صراحة :" عدم مراعاة قواعد القانون المالي في تنفيذ ميزانية التسيير ولا سيما في التقديرات والعمليات المتعلقة بالتكاليف المشتركة التي أصبح تزايدها معبث للقلق 35 % إلى 45% من إعتمادات التسيير"، كما سجل مجلس المحاسبة إمتعاضه من هذه الممارسات والتي تهدف إلى التقليص من دور البرلمان وذلك بقوله:" فيما يخص تطور التكاليف المشتركة فإنه يؤكد النزعة نحو الزيادة المستمرة من سنة لأخرى لهذا الصنف من الإعتمادات، ويعزز الفكرة القاضية بأن هذه الإعتمادات لا تشكل في نهاية المطاف حالة إستثنائية بل في غالب الأحيان وسيلة تسهيل أصبحت عادية موضوعة تحت تصرف الهيئة التنفيذية لمواجهة عدم التحكم في التقديرات الميزانية ولتقليص مدى التصويت البرلماني، وبقيت التوصيات التي قدمها مجلس المحاسبة حبرا على ورق"

التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997.

3– يمكن أن نستشف ذلك بالرجوع إلى الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حيث نلاحظ كثرة المراسيم الرئاسية والتنفيذية التي تتضمن نقل الإعتمادات المالية.

Yahia Denideni , La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, Alger, 2002, p 278-279.

4– تنص المادة 34 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" بصرف النظر عن أحكام المادة 33 أعلاه لا يجوز القيام بالنسبة إلى ميزانية التسيير بأي إقتطاع من الفصول التي تتضمن النفقات المخصصة للمستخدمين إلى فصول تتضمن أنواع أخرى من النفقات"

5– عرفت عملية إستحداث فصول جديدة خلال السنة المالية مرحلتين إثنتين:

الأولى قبل صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية أين منع المشرع صراحة إستحداث فصول جديدة خلال السنة وكان ذلك بموجب قانون المالية لسنة 1966 في مادته 04 مكرر وكذا المادة 08 من قانون المالية لسنة 1967.

الثانية بعد صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية والذي حدد شروط النقل والتحويل في المواد 32، 33، 34 دون الإشارة إلى منع الحكومة من إحداث فصول جديدة وهو مايعد مساسا بمبدأ الشفافية المالية.

– يجب أن لا تتم عملية نقل الإعتمادات[1] من إعتماد تقييمي[2] أو وقتي[3] إلى إعتماد حصري[4] طبقا للمادة (33) الفقرة الثانية من القانون 84-17، ومعنى ذلك أن عمليات النقل تكون لفائدة الإعتمادات التقييمية أو الوقتية ولا تمس بالزيادة الإعتمادات الحصرية نظرا لطبيعتها.

– ينبغي أن يدرج مبلغ كل عملية نقل للإعتمادات المالية ضمن حدود الميزانية بمقتضى قانون المالية طبقا للمادة (33) الفقرة الثالثة من القانون 84-17.

إضافة إلى هذه الشروط الواردة في القانون 84-17 نصت المادة (152) [5]من المرسوم التشريعي رقم 93 -01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 المتممة للمادة (32) من القانون 84-17 شروطا جديدة تتعلق بعملية تعديل – نقل أو تحويل- الإعتمادات المرخصة تتمثل فيمايلي:

– يجب أن لا تتجاوز عملية تعديل الإعتمادات المرخصة نسبة 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الإثنين.

– لا يمكن أن تتم عملية تحويل الإعتمادات المرخصة إنطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة.

هذه المادة وإن كانت في الظاهر تهدف إلى حماية الرخصة البرلمانية إلا أن العكس هو الصحيح، بإعتبارها جاءت بشكل مفتوح أي دون تحديد الظروف أو الحالات التي يلجأ فيها إلى التعديل، بالإضافة إلى أن التعديل يتم بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المعني والذي يظهر تدهورا في المعيار القانوني من جهة ومساسا بالرخصة البرلمانية من جهة أخرى.

---

[1]– تنص المادة 26 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر على مايلي:" تكون الإعتمادات إما تقييمية، أو وقتية أو حصرية، وينبغي أن تكون هذه الأصناف الثلاثة من الإعتمادات موضوع فصول متميزة".

[2]– تضمنت المادة 27 من القانون 84-17 تعريفا للإعتمادات التقييمية ومجالاتها، حيث نصت على مايلي: تستعمل الإعتمادات التقييمية للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية أو إتفاقيات مبرمة قانونا.

كما تطبق على تكاليف العدالة والتعويضات المدنية، وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والإعفاءات من الضرائب والرسوم والمبالغ المستردة".

[3]– حددت المادة 30 من القانون 84-17 مجال تطبيق الإعتمادات الوقتية بنصها على مايلي:" تطبق الإعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو مرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية.

تحدد قائمة الفصول التي تكتسي تخصيصاتها طابعا وقتيا في كل سنة بموجب قانون المالية ...."

[4]– تنص المادة 31 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على مايلي:" تكون جميع الإعتمادات التي لا تندرج ضمن الأصناف المشار إليها في المادتين 29 و 30 أعلاه إعتمادات حصرية".

[5]– تنص المادة 152 من المرسوم التشريعي 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 والمتممة للمادة 32 من القانون 84-17 على مايلي:" يمكن تعديل إعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الإعتمادات أو نقلها يتخذ بناءا على تقرير من الوزير المكلف بالمالية.

غير أنه يمكن أن تتم خلال السنة المالية التعديلات المتعلقة بتوزيع إعتمادات مخصصة لفصول تتضمن إعتمادات محددة عن طريق قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني، وتتم هذه التعديلات في حدود 20% من التخصيص الأصلي للفصل الأقل تخصيصا من الإثنين، ولا يمكن لأبواب الإقتطاعات أن تستفيد خلال السنة المالية من تحويل الإعتمادات إنطلاقا من ميزانية التكاليف المشتركة، تحدد عند الإقتضاء كيفيات تطبيق هذه المادة بنص تنظيمي"

مقارنة بالتشريع الفرنسي[1] وتعزيزا لدور البرلمان في رقابة الإعتمادات المرخصة تضمن القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 المتعلق بقوانين المالية النص على مجموعة من الشروط يفتقر إليها التشريع الجزائري منها النص على تحديد نسبة معينة لا يمكن للحكومة تجاوزها أثناء القيام بعملية نقل الإعتمادات المالية لا تتجاوز نسبة 2% بإعتبارها – عمليات نقل الإعتمادات- عملية إستثنائية ومجرد وسيلة بسيطة لتعديل التوزيع الأصلي للإعتمادات المالية[2]. كما أن تحديد هذه النسبة يضمن من الناحية العملية إحترام الرخصة البرلمانية والتي تتضمن التوزيع الأولي للإعتمادات المالية[3].

كما نص على ضرورة قيام الحكومة قبل كل عملية نقل أو تحويل للإعتمادات المالية إعلام اللجان المالية المتواجدة على مستوى البرلمان بغرفتيه، سواءا لجنة المالية على مستوى المجلس الوطني الفرنسي أو لجنة المالية بمجلس الشيوخ، إضافة إلى إعلام كل اللجان المتواجدة على مستوى البرلمان حتى وإن كانت غير معنية بالشؤون المالية، ولكنها معنية بإستعمال الإعتمادات المالية محل النقل[4]، ويتم بموجب كل عملية لنقل أو تحويل الإعتمادات إعداد تقرير خاص يتم إدراجه ضمن الوثائق المرافقة لمشروع قانون ضبط الميزانية[5].

بالإضافة إلى عملية نقل أو تحويل الإعتمادات تملك السلطة التنفيذية تقنية أخرى لتجاوز الرخصة البرلمانية تتمثل في إلغاء الإعتمادات المرخصة.

2- إلغاء الإعتمادات المرخصة.

تم النص على إلغاء الإعتمادات المرخصة[6] بموجب المادة (22) من القانون 84-17 :" يمكن إلغاء أي إعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم.

1- في التشريع الفرنسي نص على إمكانية نقل أو تحويل الإعتمادات المالية بموجب المادة 12 من القانون العضوي 2001-692 المتعلق بقوانين المالية ، والمادة 14 الفقرة الثانية من الأمر 59-02، لكن بشروط محددة ومختلفة من قانون لأخر. وتتم عملية النقل التي تعدل في توزيع الإعتمادات مابين برامج نفس الوزارة بموجب مرسوم يتخذ بناءا على تقرير من وزير المالية، أما عمليات تحويل الإعتمادات كانت تمتاز في ظل الأمر 59-02 ببساطة الإجراءات المتعلقة بها حيث تتم بدون أي قيد أو تحديد، فبمجرد قرار بسيط من وزير المالية يكفي للقيام بأي عملية تحويل لإعتماد ما دون أن ينشئ فصول جديدة في الميزانية، فهو يتضمن فقط تحويل الإعتماد المخصص لوزارة معينة إلى وزارة أخرى. أما في ظل القانون العضوي الجديد رقم 2001-692 تتم بموجب مرسوم يتخذ بناءا على تقرير من وزير المالية.

2 – **Jean claude martinez et pierre di malta, droit budgétaire, Op.cit. p 453**.

3- بموجب الأمر 59-02 الخاص بقوانين المالية الفرنسي القديم كانت النسبة التي لا يمكن للحكومة تجاوزها للقيام بعمليات نقل الإعتمادات 10% وتم تخفيض هذه النسبة في القانون الجديد رقم 2001-692 إلى 2% نتيجة للمبادئ التي تضمنها هذا القانون من مبادئ الشفافية وترشيد النفقات العمومية، وكذا تقوية دور البرلمان في الميدان المالي، إلى جانب إنتهاج منطق النتائج بدل من منطق الأداء في الرقابة المالية.

4- المادة 12 من القانون العضوي الفرنسي 2001-692 .

5- المادة 54 من نفس القانون.

6- في التشريع الفرنسي تم تبني نظام إلغاء الإعتمادات المالية بموجب المادة 14 من القانون رقم 2001-692 والتي حلت محل المادة 13 من الأمر 59-02 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، بسبب مطالبة البرلمانيين الفرنسيين بإعادة صياغتها، لمواجهة الإلغاءات المتكررة، أو تحديد نسبة معينة لا يمكن للتنظيم تجاوزها أثناء القيام بعملية الإلغاء، ويمكن إجراء الإلغاء على بعض الإعتمادات في حالة توقع الإخلال بالتوازن المالي في الميزانية، والمحدد في آخر قانون المالية والمتعلقة بالسنة المعنية.

ويمكن إعادة إستعمال هذه الإعتمادات لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية ووفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم".

المادة (22) من القانون 84-17 تثير العديد من الملاحظات:

- تضمنت النص على إلغاء الإعتمادات المرخصة بصفة عامة دون التمييز بين نفقات التسيير أونفقات التجهيز (الإستثمار)

- تنص على إمكانية إلغاء أي إعتماد عن طريق التنظيم بدون العودة إلى البرلمان الذي شارك في إعداد والمصادقة على كل الإعتمادات المنصوص عليها في قانون المالية.

- نصت على شرط وحيد غير واضح بدقة لإلغاء الإعتمادات المرخصة، هو أن تكون الإعتمادات غير ذي موضوع[1]، هذا الشرط غير ذي معنى لأن كل إعتماد تم تسجيله في قانون المالية السنوي تم وضعه لغرض أو موضوع ما، وهذا مايجعل كل إلغاء لهذا السبب مستحيلا.

- لم تتضمن تحديد وسيلة الإلغاء مرسوم رئاسي أو تنفيذي[2].

- لم تتضمن تحديد النسبة التي لا يجوز للتنظيم تجاوزها.

مقارنة أيضا بالتشريع الفرنسي كما هو الحال بالنسبة لعملية نقل أو تحويل الإعتمادات تضمن القانون العضوي الفرنسي رقم 2001-692 المتعلق بقوانين المالية النص على مجموعة من الشروط يفتقر إليها التشريع الجزائري منها النص على ضرورة إعلام البرلمانيين بكل عملية متعلقة بإلغاء إعتماد ما، وذلك قبل نشر أي مرسوم متعلق بهذا الخصوص، من خلال إعلام اللجنة المالية على مستوى الجمعية الوطنية، وكذا اللجنة المالية بمجلس الشيوخ، كما نصت على إعلام كل لجنة معنية بالإلغاء[3].

1- في تفسير لمجلس المحاسبة الفرنسي فيما يخص الإعتمادات التي أصبحت غير ذي موضوع المنصوص عليها في المادة 13 من الأمر 59-02 الخاص بقوانين المالية الفرنسي، خلال تقريره عن قانون ضبط الميزانية لسنة 1787 أنه لا يمكن إعتبار إعتماد ما غير ذي موضوع، ولا يمكن بالتالي إلغاؤه عن طريق قرار إلا الإعتمادات التي تعتبر زائدة على ماهو متوقع، أو في حالة وقوع حوادث لم تكن متوقعة أثناء التصويت على قانون المالية الرئيسي، فيصبح بالتالي من المستحيل وليس فقط غير ملائم إستعمال هذه الإعتمادات المالية أو الإستعمال الكامل للنفقات التي تم فتحها لإجلها، فالإلغاء لأسباب أخرى يجب أن يكون في إطار قانون المالية التكميلي.

Bernard Plagnet, droit public, tom2, 4ème édition , dalloz, paris , 1997, p 100.

2- إلغاء الإعتمادات المالية في التشريع الفرنسي عن طريق مرسوم يتخذ بناءا على تقرير من الوزير المكلف بالمالية طبقا للمادة المادة 14 الفقرة الأولى من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692.، بينما في ظل الأمر 59-02 الخاص بقوانين المالية الفرنسي أكثر سهولة ومرونة يتم بموجب قرار بسيط من وزير المالية بعد أخذ موافقة الوزير المعني، وهو ماأدى إلى الإفراط في إلغاء الإعتمادات المالية أثناء سير السنة المالية .

3- تم الإشارة إلى هذه الفكرة من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 24 جويلية 1991، حيث قرر بأن كل القرارات المتعلقة بإلغاء الإعتمادات المالية يجب إقرارها عن طريق قانون المالية، وأن قانون المالية التكميلي يجب أن يقدم إذا تبين بأن الخطوط الكبرى للتوازن الإقتصادي والمالي والتي تم تحديدها في قانون المالية للسنة تختلف عما كان متوقع بعد التنفيذ.

Bernard Plagnet, Op.cit, p 100.

كما نص على تحديد النسبة التي لا يجوز للتنظيم أن يتجاوزها، وتتمثل في 1.5 % من قيمة الإعتمادات المفتوحة في إطار قانون المالية للسنة الجارية[1] وهو مايسمح بالحد من التدخل المفرط للتنظيم في تعديل الرخصة البرلمانية أثناء السنة المالية.

إن مجمل التقنيات التي تعرضا لها أعلاه والتي تتيح للحكومة مجالات واسعة للتصرف في الإعتمادات المرخصة برلمانيا – نقل أو تحويل ، إلغاء- تشكل تجاوزا واضحا للرخصة البرلمانية وتغييرا لما جاء به قانون المالية للسنة وذلك بنصوص قانونية أقل منه درجة في هرم النصوص القانونية، حيث أصبحت تشكل في الوقت الحاضر عنصر مهم في السياسة التقديرية والتي تسمح بتغيير السياسة المنتهجة في الميزانية خلال سير السنة المالية بدون العودة للرخصة البرلمانية، كما تشكل ظاهرة خطيرة بالنظر إلى حجم الإعتمادات المعدلة التي تم إدراجها في الرخصة البرلمانية. مما أدى بالبعض إلى إعتبار التدخل الواسع للتنظيم في هذا المجال لا يتعلق بمسألة ضبط الميزانية، ولكن متعلق بإعادة صياغة الميزانية في شكل جديد عن طريق التنظيم وحده دون مراعاة لسلطة البرلمان في هذا المجال[2].

II- تعديل توزيع إعتمادات التجهيز.

يرخص قانون المالية ويخصص الإعتمادات المالية من ميزانية التجهيز حسب كل قطاع إلا أنه يمكن إدخال التغييرات على هذا التخصيص عن طريق التنظيم[3]، وعليه يتم تعديل توزيع رخص البرنامج بين القطاعات بمرسوم تنفيذي[4]، هذا بالنسبة للنقل من قطاع الى قطاع. أما بالنسبة لتعديل التوزيع من قطاع فرعي الى قطاع فرعي فإنه يتم بنفس الإجراءات التي تم الإعتماد عليها في التوزيع الأولي. أي بموجب مقرر توزيع من الوزير المكلف بالمالية هذا بالنسبة لتعديل إعتمادات الدفع في إطار البرنامج القطاعي الممركز[5]، وتبعا لذلك المقرر المتخذ من طرف الوزير المكلف بالمالية يقوم الوزير المختص بإعادة التوزيع ونفس الأمر بالنسبة للمؤسسات التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة.

يمكن للولاة أن يقوموا ضمن حدود إعتمادات الدفع الموضوعة تحت تصرفهم بإدخال تعديلات على توزيعها، وذلك بنقلها من فصل إلى فصل اخر ضمن نفس القطاع ، وذلك في إطار البرامج القطاعية غير الممركزة [6]، والتجهيزات العمومية التابعة لمخططات التنمية البلدية[7]، كما يمكن للولاة وفي حدود إعتمادات

---

[1]- المادة 14 الفقرة الثالثة من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي رقم 2001-692.

[2]- Jean claude martinez et pierre di malta, Op.cit, p468.

[3]- المادة 36 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

[4]- المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز السابق الذكر.

[5]- المواد 11. 12. 13 من المرسوم نفسه.

[6]- المادة 19 من المرسوم نفسه.

[7]- المادة 22 من نفس المرسوم .

الدفع المتوفرة القيام بتحويلات بين قطاعين حسب نسب يحددها قانون المالية[1]، وقد وضع قانون المالية لسنة 1998 هذه الشروط في المادة الثانية منه وتتمثل في:

إستشارة المسؤولين المختصين إقليميا على القطاعات المعنية وأن لا يتجاوز هذا النقل مبلغ 20% من القطاع الأقل تخصيصا، ويجب أن يجرى النقل في حدود إعتمادات الدفع المتوفرة لديه، وألا يؤدي النقل إلى جعل مبلغ الإعتمادات المخصصة لقطاع معين يقل عن نسبة 80% من الإعتمادات لصالح الولاية المعنية، وعلى الوالي أن يبلغ هذا الإجراء على الفور إلى وزير المالية والوزراء المعنيين باالقطاعات والسلطة المكلفة بالتخطيط والمجلس الشعبي الولائي في أول دورة تلي هذه التعديلات.

وفي كل الأحوال يجري تعديل توزيع رخص البرنامج المعتمدة موضوع مقررات البرامج المتعلقة بالبرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة من طرف الوزير المكلف بالمالية وبناءا على إقتراح الوزير المختص أو مسؤول المؤسسة التي تتمتع بالإستقلال المالي والإدارات المتخصصة أو الوالي[2].

المطلب الثاني

إعتراف بحق رقابي عديم الفعالية على المالية العمومية.

أقام الدستور الجزائري جملة من الوسائل توفر للبرلمان صلة الحوار والإتصال بينه وبين الحكومة، ومنها ماتمكنه من جمع المعلومات عن الكيفيات التي يتم بها تنفيذ قوانين المالية، وتتجلى هذه الوسائل في الأسئلة بنوعيها والإستجوابات، وفي لجان تقصي الحقائق بالإضافة إلى اللجان المالية الدائمة بالغرفتين.

إلا أن هذه الوسائل الرقابية وإن كانت تبدو في الظاهر وكأنها إختصاص دستوري يملكه البرلمان بإعتباره معني أكثر من الحكومة بالمجالات المالية، لأن أموال الدولة هي أموال الشعب ومن الضروري أن يقوم هذا الأخير بتتبعها من طرف ممثليه لأن أي أعباء مالية يتحمل الشعب في النهاية ثقلها وتكاليفها، غير أن سلطة البرلمان في تحريك هاته الوسائل الرقابية ضعيفة ومقيدة إلى حد بعيد، بسبب عزوف النواب عن تفعيل بعض الوسائل التي تسمح لهم بالحصول على المعلومات الضرورية، وكذا كشف الإختلالات التي قد تحدث، وإكتفائهم بوسائل رقابية لا يترتب عنها أية آثار أو جزاء وهذا أمر طبيعي لأن الممارسة الدستورية والسياسية كما سبقت الإشارة إليه في أي نظام ترتبط بطبيعة العلاقة القائمة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية والتي تتميز بتفوق الجهاز التنفيذي.

---

[1]– المادة 39 الفقرة الثانية من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم السابق الذكر.

[2]– المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 98–227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز السابق الذكر.

رضوان أيت حمو، مرجع سابق، ص 84–85.

الفرع الأول

ضعف الآليات التقليدية للرقابة البرلمانية

إن متابعة النشاط الحكومي بمختلف أنواعه لا سيما المالي يتطلب حصول البرلمان على المعلومات الكافية للقيام بدوره الرقابي، ولذلك بإمكانه توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة، لكن اللجوء إلى الأسئلة بأنواعها يشوبه محدودية النتائج المترتبة عنه، والتي مردها هيمنة الحكومة وتواجدها في كل مراحله الإجرائية وكذلك إنعدام الجزاء القانوني المترتب عنه، ومع ذلك يبقى الوسيلة المفضلة التي يلجأ إليها النواب (أولا)، وبالمقابل نلمس نقص وعدم إهتمام حيال وسيلة الإستجواب (ثانيا).

أولا: الأسئلة طريقة غير فعالة في المجال المالي.

تعتبر الأسئلة من الناحية النظرية الوسيلة الأكثر مباشرة والأكثر سرعة للحصول على المعلومات والأخبار من الحكومة[1]، وقد نصت عليها المادة (152) من الدستور:" يمكن أعضاء البرلمان أن يوجّهوا أيّ سؤال شفويّ أو كتابيّ إلى أيّ عضو في الحكومة....."

وإستنادا لهذا النص الدستوري نظم المشرع السؤال في القانون العضوي 12/16 وفي النظام الداخلي لكل غرفة لكنه لم يعرفه عكس بعض الأنظمة المقارنة[2].

والسؤال بصورة عامة عبارة :" إستفسار من عضو البرلمان على أمر يجهله، أو الإستعلام عن نية السلطة التنفيذية في مسألة ما"[3]، أو هو :" الألية التي يتمكن من خلالها عضو البرلمان من الحصول على معلومات تتعلق بمشروعات القوانين أو الوسائل المطروحة للنقاش في البرلمان، أو الإستعلام عن الأداء الحكومي في مجال ما، أوالكشف عن مخالفات وطلب التدخل الحكومي"[4].

وتشكل الأسئلة من الناحية الدستورية الوسيلة السياسية المخولة للبرلمان لمراقبة العمل الحكومي، فهي تلعب دورا مهما ومميزا في العلاقات بين المؤسسة البرلمانية والحكومة، إذ عن طريقها يمكن للبرلمان الحصول

---

[1]- بإستقراء التاريخ الدستوري يتبين أن نظام الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلماني على أعمال الحكومة يرجع في جذوره الأولى – لا سيما ماتعلق منها بالمجال المالي – إلى النظام البرلماني البريطاني، حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الأسئلة، ثم إنتقل منها إلى فرنسا ودول النظام البرلماني الأخرى بعد أن إزدادت أهمية هذه الوسيلة الرقابية بسبب تعدد وتنوع وتعقد نشاط الإدارات الحكومية نتيجة الإرتباط الوثيق للحياة الإقتصادية والإجتماعية بوظائف الدولة.

عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 25.

[2]- منها على سبيل المثال المشرع السوري الذي عرف السؤال في المادة (136) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري بأنه ": إستفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله ، أو رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو إستعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور".

الجريدة الرسمية السورية عدد 38 لسنة 1974. وهو نفس المسلك الذي إتخذه المشرع الأردني ، حيث قام هو الآخر بتعريف السؤال.

حمدي سليمان لقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية " دراسة تحليلية وتطبيقية " ، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2010. ص 31.

[3] -Pierre Avril – Jean Gicquel. droit parlementaire, 2 ème édition ,France, 1996, P 240.

[4]- ربيع عمر هشام محرر، موسوعة المفاهيم والمصطلحات الإنتخابية والبرلمانية، مركز الأهرام للدرسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2007.ص27.

على البيانات والمعلومات اللازمة لمباشرة رقابته على أعمال الحكومة، وعن طريقها يمكن تتبع مختلف مراحل تنفيذ الحكومة لبرنامجها السياسي، ومن خلاله تنفيذها لقانون المالية.

إلا أنه إذا كانت المادة (152) الفقرة الأولى من الدستور كما سبقت الإشارة إليه قد أقرت للأعضاء البرلمان حق إستخدام آلية السؤال دون إشتراط نصاب معين ودون إقتصار توجيهه إلى الحكومة كاملة وإنما إلى عضو معين فيها، إلا أن ذلك لا يعني أن طرح عضو البرلمان السؤال يكون دون ضوابط (I)، الذي فصلت فيه أحكام القانون العضوي 12/16 خاصة، في حين أنه لا المؤسس الدستوري ولا المشرع رتبا جزاءا قانونيا على إستعمال هاته الآلية (II).

I- تقسيم السؤال وإجراءات تحريكه.

الأسئلة وسيلة للوصول إلى معرفة نفقات الدولة الحقيقية والكشف عن كثير من الأمور المنتشرة، كما قد يكون الأمر من تكثيف الأسئلة كشف الفساد المالي، والملاحظ أنه رغم تنوع الأسئلة فإن المؤسس الدستوري إكتفى بتمكين أعضاء البرلمان من توجيه نوعين فقط من الأسئلة إلى الحكومة، هما الأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية [1]، وهو نفس التقسيم الذي أخذ به القانون العضوي 12/16 بتقسيم الأسئلة البرلمانية إلى شفوية وكتابية (1)، إلا أنه لم يفرق بينهما من ناحية الإجراءات التي تستوجب طرحها في حين أن تجربة البرلمانات الغربية تكشف عن إختلاف جوهري بين النوعين (2) .

1- أنوع الأسئلة البرلمانية.

إذا كانت الممارسات البرلمانية المقارنة تعترف بوجود عدة أنواع للأسئلة البرلمانية، فإن الدستور الجزائري بموجب الفقرة الأولى من المادة (152) كما سبقت الإشارة إليه لم يعترف إلا بشكلين لهما، يتعلق الأمر هنا بالأسئلة الشفوية من جهة والأسئلة الكتابية من جهة أخرى، فالسؤال الشفوي هو " كل طرح شفاهي من أحد أعضاء الغرفتين موجه بطريقة مباشرة إلى عضو الحكومة المعني في جلسة محددة لطرحه والإجابة عليه"[2].أما

1 – هناك أنواع أخرى من الأسئلة لم تأخذ بها الدساتير الجزائرية وهي، أسئلة الحدث أو الساعة، أسئلة إلى الحكومة، وأسئلة إلى الوزير. فأسئلة الحدث كان يطلق عليها في بداية الأمر إسم " الأسئلة الاستعجالية " وهي مدرجة الآن في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية. أما أسئلة إلى الحكومة فقد ظهرت في 1974/05/30 وتوسعت إلى مجلس الشيوخ في عهد الرئيس الفرنسي " **François Metéran** " ، وأما أسئلة إلى الوزير فظهرت لأول مرة سنة 1989وهي ترتكز حول إستفسار وزير معين حول موضوع ليس له علم به مسبقا.

عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 29.

2 – لم يتناول المشرع الجزائري تعريف السؤال الشفوي في القانون العضوي 12/16، ولا في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، بخلاف التجارب المقارنة حيث تناول المشرع المغربي تعريف السؤال الشفوي في المادة المادة (278) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (284) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين السؤال الشفهي بأنه "طلب جواب عن سؤال، يقدمه النائب أو المستشار إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسة العامة للحكومة أو السياسات الخاصة القطاعية، وفي الحالة الأولى يقدم للوزير الأول وفي الثانية يتولى الوزراء الجواب بحسب القطاعات التي تقع تحت إشرافهم أو وصايتهم، بذلك يستطيع كل برلماني أن يوجه أسئلة شفوية إلى أحد الوزراء في قطاعه أو إلى الوزير الأول إذا تعلق السؤال بالسياسة العامة للحكومة".

السؤال الكتابي فهو" ذلك الطلب الكتابي المقدم من عضو البرلمان بقصد الحصول على معلومات موجهة إلى عضو في الحكومة، يلزم بالإجابة عنها كتابة في أجل محدد" [1].

يشترك السؤال الشفوي والسؤال الكتابي في كونهما أحد الآليات الرقابية الأساسية التي توضع بين يدي ممثلي الشعب لتمكينهم من متابعة ومراقبة العمل الحكومي، ويختلفان في طبيعة الأهداف التي يسعى كل نوع إلى بلوغها حسب أعراف البرلمانات الغربية[2]، بإعتبار أن المادة (152) من الدستور لم توضح مضمون وهدف كل منهما ولا الفرق الموجود بيهما، حيث درجت هذه الأعراف على حصر هدف السؤال الكتابي في الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة أو قضية معينة بالذات، التي غالبا ما تتعلق بكيفية تنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، أو بند من بنود مخطط العمل الحكومي، وكذا بالحلول والمخارج التي لجأت إليها الحكومة فيما يخص المسائل والإنشغالات المحلية، منها خاصة تلك التي تشغل الرأي العام وبقيت عالقة مدة زمنية ليست بالقصيرة، وقد يكون المبتغى من السؤال الكتابي الدفع بالحكومة إلى إيجاد حلول للمشاريع العاطلة، وقد يقتصر موضوعه على مجرد لفت إنتباه الحكومة إلى وجود مشكل يحتاج إلى تدخل سريع وعاجل من طرفها[3] دون إمكانية إطلاع الرأي العام عليه نظرا لعدم عرض إجابته في جلسات البرلمان العلنية، والإكتفاء فقط بتسليمه كتابة إلى العضو السائل. أما السؤال الشفوي يشكل ميكانيزم للمراقبة المباشرة للجهاز التنفيذي نظرا لطبيعته العامة ونظرا كذلك لطريقة ممارسته، نطاقه واسع غير محدد أو مرتبط بموضوعات معينة، بل يمتد إلى كل نشطات ومهام الحكومة الكبرى، له أثر إعلامي واسع النطاق حيث يطرح في جلسة عمومية وبحضور العديد من أعضاء الحكومة والبرلمانيين والصحافة، وتنقل الجلسات على شاشة التلفزيون، مما يسمح بمعرفة صاحب السؤال مع إنتمائه السياسي والوزير المساءل. وأثره على مستوى الرأي العام ومن ثم على المسؤولية السياسية للحكومة سواءا الفردية أو الجماعية عند ثبوت تقصيرها أو تماطلها في التعامل مع القضايا الوطنية الحساسة.

تجدر الملاحظة أن المشرع الدستوري الجزائري إهتم بالأسئلة البرلمانية وذلك منذ الإستقلال بالنص على ذلك في دستور 163 في مادته (38)، غير أن دستور 1976 عرف تراجعا إذ إقتصر على الأسئلة الكتابية فقط، ليستقر بعد ذلك كل من دستور 1989 في مادته (125) ودستور 1996 في مادته (134) والتعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته (152) على الأخذ بالنوعين معا. كما تناولهما القانون العضوي 16-12، والنظام الداخلي لمجلس الأمة الحالي في المواد (93) إلى (99) منه[4] في حين نستشف أن النظام

1- عادل طالب الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية. نشأتها . أنواعها . وظائفها – دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت–، مجلة الحقوق الكويتية، ملحق العدد الأول ، السنة الحادية عشرة ،مارس 1987 ، ص 151.

2- قدور ظريف، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري بإعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة الأداب والعلوم الإجتماعية. إصدارات جامعة سطيف 2، الجزائر، عدد 23 ، ديسمبر 2016، ص 162.

3- قدور ظريف، مرجع نفسه، ص 162.

4- على خلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق لسنة 1999 الذي تناول نظام الأسئلة البرلمانية في المواد 74-76.

الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لم يتطرق لنظام الأسئلة الكتابية وإقتصر على تناول نظام الأسئلة الشفوية في المادة (68) منه[1].

2- شروط و إجراءات تقديم السؤال البرلماني.

لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري في المادة (152) من الدستور إلى مسألة تحديد الشروط الشكلية والموضوعية عند تقديم السؤال البرلماني حيث جاءت بألفاظ عامة بعيدة عن وضع شروط محددة تبين كيفية ممارسة هذا الحق، وهو ما ينطبق على القانون العضوي 16-12 الذي أشار إلى أن شروط وكيفيات توجيه الأسئلة يحددها النظام الداخلي لكل غرفة، الأمر الذي تم تداركه بموجب النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي نص صراحة على مجموعة من الشروط الواجب توفرها عند تقديم السؤال البرلماني، بخلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث تولت التعليمة العامة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المنشورة بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في 17 جويلية 2000 سد هذا النقص بالنص على الشروط الواجب توفرها في نص السؤال. والتي تبقى سارية المفعول إلى غاية صدور النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بما يتماشى والتعديلات المنصوص عليها في القانون العضوي 12/16 .

وعليه لضمان سلامة السؤال من الناحية القانونية يلزم توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية تضمتها التعليمة 2000/08 والمادة (94) من النظام الداخلي لمجلس الأمة[2]، وتتمثل هذه الشروط على العموم فيمايلي:

- أن يوجه السؤال وأن يوقع من نائب واحد .
- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال الوزير المختص دون غيره من الطاقم الحكومي.
- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا من المواضيع التي تشغل الرأي العام.
- أن يحرر نص السؤال كتابة باللغة العربية وبشكل موجز وأن ينصب على المسألة المطلوب الإستفسار عنها.
- أن يكون السؤال خاليا من الكلمات النابية والعبارات غير اللائقة ولا يتضمن تعليقا أو جدلا.
- إرتباط السؤال بقضية تمس الصالح العام.
- أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور أو متعلقا بقضية شخصية أو فردية، أو شخص معني بذاته، أو فيه مساس بطريقة مباشرة بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير ورموزها، أو متعلقا بقضية محل إجراء قضائي.

1- على عكس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة **1997** الذي تطرق للأسئلة الكتابية من خلال مواده **95** إلى **97** والشفوية من **98** إلى **101** .

2- تنص المادة **94** من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر على مايلي:" يجب أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي الموجه إلى عضو الحكومة، محررا باللغة العربية، وأن يتضمن موضوعا واحدا .

يجب ألا يتعلق موضوع السؤال الشفوي أو الكتابي بنص مودع لدى مكتب المجلس، أو بقضية محل إجرا قضائي، وألا يكون ذا طابع شخصي "

– أن لا يتعلق بنص مودع لدى مكتب المجلس، أو يكون موضوع السؤال نظير موضوع تمت الإجابة عنه منذ مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

– أن تودع الأسئلة الشفوية خلال الدورة العادية للبرلمان فقط دون الدورة الإستثنائية.

بتوافر الشروط الشكلية والموضوعية في الأسئلة البرلمانية، وحتى يتم قبولها وتؤهل للإجابة عنها يتبع ذلك إجراءات عديدة، أولها إيداع السؤال البرلماني وتبليغه، فمتى أبدى العضو رغبته في توجيه سؤال إلى أي وزير في الطاقم الحكومي، فإنه يبادر بإيداعه لدى الجهة المختصة، وهي حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة[1] دون تحديد المدة التي يتم خلالها إيداع السؤال[2].

تسجل الأسئلة البرلمانية وتقيد في السجل المخصص لذلك حسب تاريخ الإيداع، ويبث مكتب المجلس في طبيعتها وعددها، ويرسلها للحكومة متى إستوفت الشروط المطلوبة[3]وذلك ليتسنى لها – الحكومة– الإجابة عليه.

بالنسبة للأسئلة الكتابية يكون جواب عضو الحكومة كتابة في أجل ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه به كحد أقصى[4]، ويتم إيداع الجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ليتم فيما بعد تبليغه لصاحبه[5] .

بالنسبة للأسئلة الشفوية يتم تناولها أسبوعيا أي تخصص جلسة كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة، وذلك خلال الدورة العادية لكل غرفة تعقد بالتداول بين غرفتي البرلمان[6]. على أن تحديد يوم المناقشة وعدد الأسئلة التي يتوجب على أعضاء الحكومة الإجابة عليها يتطلب عملية تشاور بين مكتبي غرفتي

---

[1]– المادة 70 الفقرة الأولى من القانون العضوي 12/16 فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية، المادة 73 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية، المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[2]– خلافا لما كان عليه الحال في القانون العضوي 02/99 حيث كانت عملية إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة تتم خلال عشرة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لدراستها طبقا للمادة 69 منه. وسبعة أيام قبل تاريخ الجلسة وفقا للمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق.

[3]– المادة 70 الفقرة الثانية من القانون العضوي 12/16 فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية، المادة 73 الفقرة الثانية من القانون العضوي 16–12 فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية، المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابقي الذكر.

[4]– المادة 152 من الدستور الفقرة الثانية " ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما " ، المادة 74 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

[5]– المادة 74 الفقرة الثالثة من القانون نفسه.

[6]– المادة 152 الفقرة الرابعة من الدستور :" .... يعقد كل من المجلس الشعبي ومجلس الأمة، وبالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة " ، المادة 71 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

البرلمان والإتفاق مع الحكومة[1] ، ويكون جواب عضو الحكومة في أجل لا يتعدى ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ السؤال[2].

خلال إنعقاد الجلسة المقررة لطرح الأسئلة الشفوية يتولى صاحب السؤال عرض سؤاله في مدة محددة حسب عدد الأسئلة ومواضيعها، حددت بالتساوي بين غرفتي البرلمان بثلاث دقائق كما قررته المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ".. يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي..." وجسدته المادة الرابعة من التعليمة رقم 08 السابقة الذكر، والمادة (76) من النظام الداخلي لمجلس الأمة، حيث يتعين على صاحب السؤال الإلتزم بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند العرض في الجلسة العامة، وألا يحوله إلى سؤال أخر عن طريق تغيير بعض الصيغ في النص مثلا تؤدي إلى تحريف مضمون السؤال الأصلي محل الإيداع، وأن لا يطرح سوى سؤال واحد في الجلسة[3]، وفي حالة غيابه غير المبرر عن الجلسة المقررة للأسئلة الشفوية يفقد حقه في طرح السؤال ويتحول تلقائيا إلى سؤال كتابي، أما الغياب المبرر من خلال إشعار كتاب مسبق مودع لدى كتابة المجلس يؤدي إلى إمكانية تأجيل السؤال إلى الجلسة الموالية، على أن هذا التأجيل لا يعمل أكثر من مرة واحدة[4]، مع إمكانية إنابة عضو مجلس الأمة عن زميله في طرح سؤاله الشفوي دون نواب المجلس الشعبي الوطني[5].

بعد عرض صاحب السؤال سؤاله فإنه يتعين على عضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يجيب عليه في جلسات المجلس[6]، وتحديد مدة الإجابة يعود تقديريها لمكتب المجلس الشعبي الوطني تماشيا مع الفقرة الثانية من المادة (68) من النظام الداخلي " ... يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، " جاءت التعليمة السابقة وفي مادتها السادسة لتحدد مدة رد عضو الحكومة بسبع دقائق، وتركت السلطة التقديرية لرئيس الجلسة في إمكانية تمديد هذه المدة إذا إرتأى أن موضوع الإجابة يقتضي ذلك. أما مجلس الأمة حددت مدة إجابة عضو الحكومة بستة دقائق وفقا للفقرة الأولى من المادة (96) من النظام الداخلي لمجلس الأمة. ويترتب على عدم إقتناع صاحب السؤال بجواب الوزير نتيجتين أساسيتين هما حق التعقيب وحق إجراء مناقشة عامة.

يكون حق التعقيب في حالة إذا كانت إجابات أعضاء الحكومة لا تقنع أعضاء البرلمان وتولد حولها إنزعاج حقيقي وتذمر كبير، سواءا بسبب أنها غامضة وغير واضحة أو أنها ناقصة وغير كافية لا تمس بكل جوانب السؤال، ومن ثم فإن العضو السائل عند تناوله الكلمة للتعقيب على مثل هذا النوع من الإجابات يتولى

[1]– المادة 71 الفقرة الثانية والخامسة من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

[2]– المادة 152 الفقرة الثالثة من الدستور:" .... بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثون يوما"، المادة 70 الفقرة الخامسة من القانون العضوي 16–12.

[3]– المادة 71 الفقرة الرابعة من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر " لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة...."

[4]– المادة 05 من التعليمة العامة رقم 2000/08.

[5]– المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[6]– المادة 70 الفقرة الخامسة من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

المطالبة بإزالة هذا اللبس وإماطة اللثام على هذا الغموض، على أن يلتزم النائب هنا حدود ما جاء في الإجابة فقط دون الخروج على الموضوع المطروح حتى لا يتحول التعقيب إلى سؤال آخر، ومن جهة أخرى فإنه يشترط في هذا التعقيب ما كان يشترط في عرض السؤال أول مرة من ضرورة إبتعاده عن التجريح والنقد والإتهام، ومن كونه موجزا مختصرا غايته التوضيح المباشر لا غير، كما يحق للوزير من جهة أخرى التعقيب على هذا التعقيب[1]، وتماشيا مع المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي نصت على أنه ..." : يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها "، جاءت المادة الرابعة من التعليمة رقم 08 السالفة الذكر لتحدد مدة التعقيب بدقيقتين، ومدة رد الوزير بدقيقتين، ويجوز لعضو مجلس الأمة التعقيب في حدود ثلاث دقائق، ولممثل الحكومة الرد على التعقيب في حدود ثلاث دقائق أيضا[2].

أما حق إجراء مناقشة عامة يعتبر من أهم النتائج المترتبة على عدم قدرة العضو الحكومي إقناع العضو البرلماني بإجابته سواءا تعلق الأمر هنا بالسؤال الشفوي أو الكتابي، هذا ما أشارت إليه الفقرة الخامسة من المادة (152) من الدستور[3]، وأكدته المادة (75) من القانون العضوي 16-12 بإحالتهما إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لتحديد شروط المناقشة، وبالعودة إليهما نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جاء خاليا من النص على مثل هذا الشرط، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة جاء بشرط حتى يمكن إجراء هذه المناقشة، وهو ضرورة إيداع طلب موقع عليه من قبل ثلاثون عضوا على الأقل يودع لدى مكتب المجلس، على أن تحديد جلسة المناقشة تتم بالتشاور بين مكتب المجلس والحكومة[4].

II- حقيقة آلية السؤال.

تعتبر الأسئلة البرلمانية أكثر الوسائل التي نص عليها المشرع الدستوري إستعمالا في مراقبة البرلمان للنشاط المالي للحكومة، إذ تستقبل الحكومة -وزارة المالية - سنويا عدد هاما من الأسئلة الشفوية والكتابية تنصب على عدة قضايا منها تسيير المال العام، وتنفيذ قانون المالية، وإدارة المؤسسات العمومية، وغلاء المعيشة، والأجور، والخوصصة، والإستدانة الدولية والضرائب. مما يفسح المجال لأعضاء الحكومة من معرفة كل جوانب قطاعاتهم ومدى حسن سيرها.

لكن رغم ذلك لم تبرهن الأسئلة البرلمانية على فعاليتها، وأبانت على محدودية دورها في التأثير على النشاط المالي للحكومة بسبب قلة اللجوء إليها، إذ لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترقى إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية، وذلك لاجتماع عدة أسباب (2)، الأمر الذي جعلها توصف بأنها

[1]– محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري – دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2014 ،ص 138.

[2]– المادة 96 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[3]– تنص الفقرة الخامسة من المادة 152 من دستور 2016 على مايلي:" إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة"

[4]– المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

إجراء عديم الأثر إتجاه الممارسات التي تقوم بها الحكومة، بسبب غياب الجزاء القانوني الذي يمكن بمقتضاه إحراج الحكومة إذا ما تقاعست عن إعطاء الإجابة المطلوبة (1).

1- عدم ترتيب أي جزاء عن السؤال.

لم يرتب المؤسس الدستوري أي أثر قانوني على تفعيل آلية السؤال، فأقصى عقوبة يمكن أن تترتب على الأسئلة في النظام السياسي الجزائري هي المناقشة فقط، حيث أن المناقشة لا تجرى بالنظر إلى طبيعة السؤال، وإنما تجرى نتيجة للإجابة عنه. هذا ما أشارت إليه الفقرة الخامسة من المادة (152) من الدستور " إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، وأكدته المادة (75) من القانون العضوي 16-12. بشرط أن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الشفوي أو الكتابي المطروح على عضو الحكومة المعني[1].

إلا أن الملاحظ على النصوص الدستورية القانونية المنظمة للأسئلة في النظام الجزائري لم ترتب أي جزاء على المناقشة التي تستتبع الإجابة على الأسئلة[2]، فهذه الآلية لا ترتب أي أثر قانوني على الحكومة بصفة جماعية أو فردية بحكم أن مسؤولية الحكومة في النظام الدستوري الجزائري مسؤولية تضامنية، إضافة إلى أن التجربة البرلمانية الجزائرية لا تحفل حتى باستقالة وزير – الإستقالة كأثر سياسي وليس قانون – نتيجة لسؤال وجهه له عضو برلماني.

2- محدودية السؤال في مجال الرقابة المالية .

يقول "Chatail Cyrille" في ما معناه " تسمح الأسئلة الكتابية والشفوية من حيث الأصل للنواب والأعضاء على مستوى الغرفتين بإستفهام الحكومة في الموضوعات المتعلقة بالميزانية والمالية، ولكن في التطبيق العملي لا توجد أية جلسة للأسئلة الموجهة للحكومة مخصصة لموضوع قوانين المالية " [3].

وإذا تفحصنا ما هو واقع عندنا فإننا نجد أسوء من ذلك، فخلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) لم يتعدى عدد الأسئلة الشفوية الموجهة لقطاع المالية نسبة 6% والكتابية 5% على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أما على مستوى مجلس الأمة لم يوجه أي سؤال كتابي خاص بقطاع المالية بينما لم تتعدى نسبة الأسئلة الشفوية 9%، نفس الوضع إستمر خلال الفترتين التشريعيتين السادسة والسابعة وفق ما يوضحه الجدولين التاليين:

1- المادة 75 الفقرة الثانية من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

2- بخلاف أول نظام داخلي لمجلس الأمة الذي خول أعضاء هذا المجلس إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة، غير أن هذه اللائحة لا يترتب عنها أي جزاء من شأنه أن يهدد وجود الوزير أو الحكومة ككل مادام مجلس الأمة لا يمتلك حق تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها

3- Cyrille Chatail , Finances Publiques , Centre De Publication Universitaire Le Periscope (C P U) , Paris, 2000, p 152.

الفترة التشريعية السادسة 2007- 2012				
الغرفة	طبيعة السؤال	العدد الإجمالي	عدد الأسئلة المطروحة قطاع المالية	نسبتها من المجموع العام %
المجلس الشعبي الوطني	شفوي	698	32	4.58
	كتابي	861	72	8.36
مجلس الأمة	شفوي	418	33	7.89
	كتابي	136	12	8.82

الفترة التشريعية السابعة 2012- 2017							
الغرفة	طبيعة السؤال	العدد الإجمالي	عدد الأسئلة المطروحة	نسبتها من المجموع العام	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإستجابة %
المجلس الشعبي الوطني	شفوي	828	49	5.92	32	17	65.30
	كتابي	1783	89	4.99	87	02	97.75
مجلس الأمة	شفوي	393	13	3.31	10	03	76.92
	كتابي	119	04	3.36	04	00	100

المصدر: وزارة العلاقات مع البرلمان http://www.mrp.gov.dz

تسمح قراءة الجدولين أعلاه المتضمنين لمجموع الأسئلة الكتابية والشفوية الموجهة لقطاع المالية خلال الفترتين التشريعيتين السادسة (2007-2012) والسابعة (2012-2017) بالملاحظات التالية:

- بالرغم من أن مجلسي البرلمان يعرفان نشاطا هاما في طرح الأسئلة سواء الكتابية أو الشفهية، فإنه في المجال المالي لم تتعدى نسبتها خلال الفترتين التشريعيتين في أغلب الأحيان 9% من مجموع الأسئلة المطروحة .

- النواب أكثر نشاطا فيما يخص طرح الأسئلة مقارنة بأعضاء مجلس الأمة، إذ يلاحظ أن هناك تفاوتا ملحوظا خلال الفترتين التشريعيتين بين عدد الأسئلة المقدمة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وتلك المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة الموجهة للحكومة بصفة عامة ولقطاع المالية بصفة خاصة .

- بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني يلاحظ الإهتمام أكثر بالأسئلة الكتابية أكثر من الأسئلة الشفهية، في مقابل ذلك نجد أن أعضاء مجلس الأمة يهتمون أكثر بالأسئلة الشفهية.

- عدم إجابة الحكومة على عدد مهم من الأسئلة الموجهة لقطاع المالية من قبل أعضاء البرلمان خاصة الأسئلة الشفوية – وفق ما هو موضح في الجدول الثاني- يؤثر على الأداء الكمي والكيفي لأعضاء المؤسسة

التشريعية، مما يدل على عدم إكتراث الجهاز الحكومي بالأسئلة المطروحة من قبل البرلمانيين، أو أن الأسئلة المطروحة لم تجد لها جوابا ضمن أعمال الجهاز الحكومي.

على الرغم من أن الرقابة البرلمانية بواسطة الأسئلة تشغل حيزا واسعا في مجال الرقابة المالية، فإننا لا نستطيع المجازفة بالحديث عن نظام فعال لهذه الرقابة، فالممارسة الفعلية لم تبرهن على فعالية آلية السؤال، إذ لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترقى إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية، وذلك لاجتماع عدة أسباب من أهمها:

– سوء توظيفها من قبل البرلمانيين وعدم تفاعل الحكومة معها بالشكل المطلوب، نظرا لغياب النص الملزم صراحة للحكومة بالإجابة على الأسئلة الموجهة لأعضائها، وعدم ذكر أي جزاء في حالة المخالفة.

– الفراغ القانوني الذي يساعد على تملص الحكومة من الإجابة، ومن بين ذلك مسألة عدم تحديد المدة بين إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية وتاريخ المناقشة، إذ يمكن أن يصل الفارق الزمني إلى حد السنة وهو ما يؤثر سلبا على قيمة الأسئلة مما يبدد أهميتها.

– تغيب الوزراء المعنيين بالرد والإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، والذي يقدم غالبا إجابات عامة لا تتصف بالدقة المطلوبة مما يمس بمردود آلية الأسئلة.

– محدودية الوقت المسموح به لتعقيب عضو البرلمان لا يمكنه التعاطي مع المعلومات والإجابات المقدمة من عضو الحكومة، لأن السائل هو المؤهل للتعقيب أكثر وملامسة عناصر الإجابة وتوجيهها صوب محتوى السؤال عكس متلقي السؤال.

– عدم برمجة أسئلة المعارضة والأقلية وتهميشها، لتحكم الأغلبية البرلمانية والحكومة في البرمجة .

– إقتصار طرح الأسئلة على سؤالا شفويا واحدا في كل جلسة أي خلال أسبوع، وبالنظر إلى عدد الأسئلة الشفوية التي غالبا ماتكون موضوعاتها متعلقة بالرأي العام وبظرفية وآنية الإجابة عنها، وبالنظر إلى التباعد بين الجلسات والظروف التي تعيق البرمجة، فإن الكثير من هذه الأسئلة تفقد مصداقيتها.

نخلص في الأخير أنه إذا كانت الأسئلة من الوسائل الرقابية الأكثر إستعمالا من قبل البرلمانيين، فإن أثارها المحدودة لا تتعدى إمكانية إحراج عضو الحكومة بشكل علني أو مجرد المزا يدة السياسية أمام الناخبين، لذلك تعتبر بالدرجة الأولى وسيلة إعلامية يستفيد منها أعضاء البرلمان للحصول على المعلومة بجميع أنواعها ومن بينها الإستفسار على الجانب المالي.

ثانيا: الإستجواب وسيلة دون تفعيل في المجال المالي.

يعرف الإستجواب بأنه :" وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجه للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة". أو هو :" وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية تمارس في مواجهة السلطة التنفيذية، بناء على مبادرة من جماعة من الأعضاء أو النواب، تهدف إلى الكشف

عن الحقيقة في قضية عامة من قضايا الساعة "[1]، فالإستجواب يعتبر بمثابة وسيلة برلمانية للإعلام والرقابة يمكن أعضاء البرلمان من متابعة ومراقبة الحكومة، ويسمح بإستيفاء المعلومات من أعضاء الحكومة ولفت إنتباههم على ضرورة إتخاذ إجراءات ملموسة لإصلاح بعض الأمور.

الإستجواب وليد التجربة الفرنسية، إذ تعد فرنسا الدولة الأولى التي عرفت الإستجواب كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، أما في الجزائر بخلاف دستور 1963[2] أسس المؤسس الدستوري الجزائري لأحكام الإستجواب كوسيلة رقابية برلمانية في كل دساتير الجزائر لسنوات 1976، 1989، 1996، 2016 بموجب المواد (161)، (124)، (133)، (151) [3] على التوالي، حيث تنص هاته الأخيرة – المادة (151)- على أنه ": يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال آجل أقصاه 30 يوما ..." .

فالإستجواب بهذا النص يعد آلية دستورية، بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب إستيضاح إلى الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تهم الصالح العام للبلاد، لممارستة أوجبت النصوص الدستورية والقانونية شروطا وإجراءات يجب إحترامها، الأمر الذي يشكل سببا من أسباب العزوف عن إستعمال هذه الآلية (I)، بالإضافة إلى الآثار المحدودة عن إستخدام هذه الوسيلة (II).

I – شروط وإجراءات الإستجواب.

بالرجوع لأحكام المادة (151) من الدستور ، وكذا القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان[4]، نجدها تضمنت شروطا موزعة بين الشكلية والموضوعية (1)، تسلمنا إلى جملة من الإجراءات هذه الأخيرة يمكن تقسيمها على مراحل (2).

1- شروط إستجواب الحكومة.

قيد المشرع الجزائري ممارسة وسيلة الإستجواب بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية يتوجب توفرهما لممارسته أهمها:

1- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 315.

2- بالرغم من أن دستور 1963 لم يتضمن النص على آلية الإستجواب، فإن النظام الداخلي للمجلس الوطني سنة 1964 نص على هذه الآلية.

3- مايمكن ملاحظته في هذا الشأن أن المؤسس الدستوري الجزائري كرس آلية الإستجواب كوسيلة رقابية في كل دساتير الجزائر بنفس الصياغة تقريبا ونفس المضمون.

4- تباين النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان في النص على آلية الإستجواب، بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 تضمنها في المواد 123، 124، 125 وأغفلها نفس النظام لسنة 1999 الذي لم يتضمن النص على آلية الإستجواب، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 نص على آلية الإستجواب في المواد 76، 77، 78، 79 ، بخلاف النظامان الداخليان لسنة 2000 و 2017 واللذان نص على آلية الإستجواب في مادة واحدة هي على التوالي 73، 92.

– إقتران موضوع الإستجواب بشرط موضوعي يتعلق بقضية من قضايا الساعة وفقا لنص المادة (151) من الدستور، وكذا الفقرة الأولى من المادة (66) من القانون العضوي 16-12 [1]، لكن العبارة – إحدى قضايا الساعة – تتسم بالعمومية والغموض، وتفتح المجال واسعا للتأويل، وتبعث على الحيرة والتردد لأن حيزها واسع[2]، عرفها الأستاذ خالفة معمري بأنها " كل قضية تكون موضوع إنشغالات آنية"[3].

– أن يوجه الإستجواب إلى الحكومة ويقتصر موضوعه على مجال إختصاصها دون غيره، حيث حصرت النصوص القانونية المنظمة للإستجواب توجيهه إلى الحكومة فقط " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة ....."، غير أنه لا يوجد مايمنع من توجيه الإستجواب إلى قطاع وزاري بعينيه، كما يفهم من هذا النص أن الإستجواب لا يوجه بالضرورة إلى الوزير الأول، فبالإمكان أن ينوبه أحد أعضائها، حتى ولو كان الإستجواب موجه بالتحديد إليه، لأنه لا يوجد في النص ما يلزمه شخصيا بالإجابة عنه[4].

– أن يتم التوقيع على نص الإستجواب من طرف ثلاثين نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة[5]، فالإستجواب في الجزائر حق جماعي وليس حقا فرديا، ومعنى ذلك أن الحد الأدنى لمباشرة إجراءات الإستجواب هو 30 نائبا أو 30 عضوا.

– أن يحرر موضوع الإستجواب كتابة لضمان الجدية في تقديمه، وهذا قياسا على مانصت عليه الفقرة الثانية من المادة (92) من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 " ... يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبتّ فيه.."، والفقرة الثانية من المادة (66) من أحكام القانون العضوي 16-12 التي أكدت على ضرورة تبليغ الإستجواب إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل ...، وإشتراط الكتابة تسهل إطلاع أعضاء الغرفة المعنية عليه ليتمكنوا من مناقشتة ومعرفة أبعاده والتحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليه.

– أن يكون الرد على الإستجواب من قبل الحكومة خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما من تبليغه وفقا للمادة (151) من الدستور، والفقرة الثانية من المادة (67) من القانون العضوي 16-12، خلافا لدستور 1996 الذي لم يتضمن النص على هذا الشرط صراحة، بل تضمنه القانون العضوي 99-02 في الفقرة الثانية من المادة (66) أن يكون الرد على الإستجواب خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداعه.

1– تنص الفقرة الأولى من المادّة 66 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر على مايلي:" يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة وفقا لأحكام المادة 151 من الدستور ....." .

2– ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الإستجواب – مقاربة تحليلية–، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الوادي ،العدد الخامس، جوان 2012، ص 245.

3– عمار عباس، الرقابة البرلمانية على الحكومة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 167.

4– ملود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الإستجواب – مقاربة تحليلية–، مرجع سابق، ص 245.

5– الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر، الفقرة الأولى من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 السابق الذكر.

بالإضافة إلى هاته الشروط تحدد التشريعات البرلمانية المقارنة شروطا أخرى لم ينص عليها المشرع الجزائري صراحة يجب توفرها في الإستجواب أهمها:

– أن لا يتضمن الإستجواب عبارات غير لائقة، بمعنى أن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة وأن لا يتضمن وقائع البهتان، كما يتوجب أن يلتزم النائب المستجوب بآداب الإستجواب عند شرحه للإستجواب أو الرد على الوزير المستجوب وعند المناقشة، وإذ يعد هذا الشرط من بين الشروط التي جرت العادة على إتباعها بموجب العرف.

– أن لا يكون مخالفا لأحكام الدستور، لأن الأصل في الإستجواب هو إتهام الحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، وعلى هذا الأساس يتوجب ألا يتعارض هذا الإستجواب مع نص الدستور.

– أن يستهدف الإستجواب المصلحة العامة[1]، بمعنى أن لا يستهدف المصلحة الخاصة أو الشخصية لمقدمه، ذلك أن مجانبة الإستجواب للمصلحة العامة يعد سببا لعدم قبوله، أو مسوغا لرفض الحكومة الرد عليه[2].

– أن لا يقدم إستجواب سبق للمجلس الفصل فيه، حيث ترفض غالبا الإستجوابات التي سبق أن فصل فيها البرلمان في نفس الدورة التشريعية، إلا إذا طرأت وقائع جديدة تفرض ذلك.

2– إجراءات الإستجواب.

بتوافر الشروط الشكلية والموضوعية السابقة الذكر والواجب توافرها في الإستجواب لتقديمه وقبوله تبدأ مراحله الإجرائية، حيث يودع نص الإستجواب مكتب المجلس الشعبي الوطني قياسا على نص المادتين (66) و (67) من القانون العضوي 16–12 بإعتباره لا يوجد نص في نظامه الداخلي ينظم ذلك، ومكتب مجلس الأمة وفقا للفقرة الثانية من المادة (92) من نظامه الداخلي لسنة 2017 التي نصت على ذلك صراحة بقولها" ... يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس...."[3]، يتولى مكتب كل غرفة البث في نص الإستجواب[4].

ليتم بعد ذلك في حالة قبولة تبليغه للحكومة ممثلة في الوزير الأول لإعطائها فرصة جمع المعلومات المتعلقة بمضمون الإستجواب لتحضير الرد عنه بشكل واف لإقناع النواب أو أعضاء الغرفة المعنية، ويكون

---

[1]– نص المشرع على هذا الشرط صراحة في المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 التي تنص على مايلي: " يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر أن لا يترتب على طلب الاستجواب أية متابعة عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة."

[2]– محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988، ص 595.

[3]– نص المشرع كذلك صراحة على أن نص الإستجواب يودع مكتب مجلس الأمة وفقا للمادة 73 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000، والفقرة الثانية من النظام الداخلي الأول للمجلس لسنة 1998. وهو نفس الأمر بالنسبة للقانون رقم 89–16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره والذي نص صراحة على ذلك في المادة 90 منه على أن نص الإستجواب يودع مكتب المجلس الشعبي الوطني، بخلاف الأمر بالنسبة للنظامين الداخليين للمجلس لسنة 1977 و 1997 الذان لم ينص صراحة على ذلك وإنما يفهم ضمنيا من نصوص المواد المنظمة لإجراءات الإستجواب.

[4]– نصت على ذلك صراحة الفقرة الثالثة من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر، على أن مكتب المجلس هو الذي يبث في قبول أو عدم قبول نص الإستجواب.

ذلك خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله من قبل رئيس كل غرفة حسب الحالة[1]. أما في حال رفضه يبلغ قرار الرفض إلى مندوب أصحاب الإستجواب، ويكون قرار الرفض معللا[2].

بعد ذلك يتم تحديد موعد الجلسة المخصصة لعرض نص الإستجواب قصد دراسته ومناقشته بالتشاور بين مكتب الغرفة المعنية والحكومة، ويدرج في جدول أعمال كل غرفة على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوما الموالية لتبليغ الإستجواب[3].

وتمكينا لأعضاء مجلس الأمة من الإطلاع على محتوى الإستجواب، تضمن نظامه الداخلي النص على توزيع نص الإستجواب عليهم وتعليقه بمقر المجلس[4]، في حين سكت النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[5] والقانون العضوي 16-12 عن ذلك.

لتأتي آخر مرحلة بعد ذلك وهي عرض الإستجواب والرد عليه، حيث يتولى مندوب أصحابه في الغرفة المعنية عرض نص الإستجواب، وهو ما يفيد بأن نص الاستجواب يعرض كاملا خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض[6] يبين الوقائع وأدلة إسنادها، وكذا الإنتقادات وحتى الإتهامات الموجهة للحكومة، وبعدها تقوم الحكومة ممثلة بالرد وبالإجابة، غير أن عبارة " تجيب الحكومة" تطرح في هذا الصدد إشكالا في ما المقصود بالحكومة؟ هل الوزير الأول أو أحد الوزراء الممثل لها، أو الوزير المختص وزارته بموضوع الاستجواب، أو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان أو هم جميعا؟. الممارسة أثبتت أن الوزير الأول يفوض وزيرا للإجابة نيابة عنه، فقد أجاب وزير العدل نيابة عن الوزير الأول في الإستجواب المتعلق بالحصانة البرلمانية، والإستجواب المتعلق بتزوير الإنتخابات لسنة 1997، حيث من جملة ماجاء في كلمة رئيس المجلس أنذاك " وجود الحكومة ليس بعدد أفرادها وإنما بمسؤوليتها الأدبية وبوجودها المعنوي، وهي اليوم ممثلة، ثم أن النظام الداخلي لا يشير إلى وجوب حضور رئيس الحكومة أو الحكومة بكاملها وإنما ينص على الحكومة بمفهومها ومضمونها المعنويين" [7]، وكذلك الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في الإستجواب المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية سنة 2003 حيث أثارت مسألة الرد الشخصي للوزير الأول عن الإستجواب، خلافا بين رئيس الكتلة

1- الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

المادة 92 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 السابق الذكر " ... في حالة قبول طلب الاستجواب يُرسل رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول ..."

2- المادة 92 الفقرة الرابعة من نفس النظام " ... وفي حالة رفضه يكون قرار الرفض معلّلا ويُبلَغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب".

3- المادة 67 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

4- المادة 92 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 السابق الذكر " .. في حالة قبول طلب الاستجواب يُرسل رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول ويوزَّع على الأعضاء ويعلق في مقر المجلس..".

5- تم النص على ذلك صراحة في المادة 123 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 " ...يعلق نص الإستجواب بمقر المجلس الشعبي الوطني ويوزع على النواب ".

6- المادة 68 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

7- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة الخريفية لسنة 1997، رقم 21 المؤرخة في 15 ديسمبر 1997،ص 5 و 6.

البرلمانية لحركة مجتمع السلم ورئيس المجلس، حين إنسحب المبادرون بالإستجواب يوم 09 جانفي 2003 إحتجاجا على عدم الحضور الشخصي لرئيس الحكومة للرد على الإستجواب الموجه إليه، وقد أجاب رئيس المجلس أنذاك على مطلبهم بأنه :" للنائب الحق في طرح الإستجواب على الحكومة، وهذه الأخيرة من واجبها أن ترد عليه، لكن ليس في نص القانون مايدل على أن رئيس الحكومة ملزم شخصيا بالرد، لأن الإستجواب موجه للحكومة ككل وليس لشخص، إذن فالحكومة لها كل الصلاحيات القانونية لتفويض أي وزير للرد على الإستجواب، وطبقا للمادة (133) من الدستور أحيلت الكلمة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان المفوض من قبل رئيس الحكومة ليجيب عن الإستجواب بإسم الحكومة"[1]، وهذا ما تواترت عليه الممارسة البرلمانية منذ ذلك الوقت[2].

II- حقيقة آلية الإستجواب.

مما لا ريب فيه أن لجوء أعضاء البرلمان في مختلف الأنظمة الدستورية إلى إستخدام أسلوب الإستجواب، يهدف إلى الضغط على الحكومة لتحقيق جملة من النتائج، قد يتمثل أهمها – وهذا هو الأصل – في تقرير المسؤولية السياسية للحكومة بإعتباره ذو طابع إتهامي للحكومة أو لأحد أعضائها، فهل يقترن حقيقة ممارسة الإستجواب في الجزائر بتقرير مسؤولية الحكومة (1)، وماهو واقع ممارسة هذه الألية في مجال الرقابة البرلمانية بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة (2).

1–عدم إقتران الإستجواب بطرح الثقة.

بالرجوع إلى المنظومة القانونية التي تنظم آلية الإستجواب في الجزائر، والممارسة البرلمانية فإن نتائج تحريكه تؤول إلى أحد الأوضاع التالية:

– رفض الإستجواب: من طرف مكتب كل غرفة حسب الحالة، بإعتباره الهيئة المخول لها النظر في مدى مطابقة الإستجواب للشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانونا، وهذا طبقا لنص المادة (92) من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وقياسا على نص المادتين (66) و (67) من القانون العضوي 16-12 كما سبقت الإشارة إليه[3].

1– الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة الخريفية لسنة 2002 ، رقم 34 المؤرخة في 03 فيفري 2003.

2– محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 319.

3– على سبيل المثال رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني الإستجواب الموجه للحكومة بشأن عدم إعتماد حركة الوفاء والعدل، بحجة أنه لا يتوفر على العناصر القانونية المكونة للمبررات والحجج والإجراءات المطلوبة من الناحية الشكلية، وتتمثل هذه العناصر في كون الإستجواب لا يمثل تاريخا محددا، ولم يعين أصحاب الإستجواب مندوبا عنهم مما يعد مخالفة لأحكام المادة 67 من القانون العضوي 99–02، وعدم توجيه قائمة الموقعين، والإعتماد على مواد لا وجود لها في النظام الداخلي الساري للمجلس منذ تصريح المجلس الدستوري بتاريخ 1 ماي 2000 لتبرير الإستجواب.

– الإجابة عن الإستجواب: تتم الإجابة عن الإستجواب بعد عرضه من مندوب أصحابه، من قبل ممثل الحكومة الذي تمتاز إيجابته غالبا بالعمومية، ولا يجوز للنواب التدخل للرد على جواب ممثل الحكومة، لأن الإستجواب ينتهي برده، وهو مايفهم من نص المادة (151) من الدستور " ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون 30 يوما.." ، والمادة (68) من القانون العضوي 16-12 "... وتجيب الحكومة عن ذلك"[1] .

– إمكانية إجراء مناقشة: لم تشر كل الدساتير الجزائرية إلى مناقشة الإستجواب، ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان[2]، ولا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة[3]، ولكن يفهم ضمنيا من نص المادة (67) من القانون العضوي 16-12 " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة الاستجواب ..." فالنص يوحي بإمكانية إجراء مناقشة، لأن الدراسة تحوي ضمنا المناقشة، وهذا ما أكدته الممارسة البرلمانية خلال الفترتين التشريعية الرابعة والخامسة كما سيأتي بيانه لاحقا.

– تأجيل الإستجواب: أي تأجيل الإجابة على الإستجواب خلال المدة المخصصة لذلك – شهر من تبليغه–، ويكون ذلك من طرف الحكومة للتهرب من مواجهة أعضاء البرلمان في قضايا الساعة التي تستقطب الرأي العام ووسائل الإعلام، مما يفقدها مفعولها، وتصبح من الماضي بعد تغير الأحداث والظروف فيحصل تمييع الإستجواب وتبريد موضوعه بعد أن كان من قضايا الساعة[4].

– سحب أو إسترداد الإستجواب: يكون من قبل مندوب أصحاب الاستجواب [5]، حيث تبلغ الحكومة بذلك من قبل رئيس الغرفة المعنية بالإستجواب، ويتم ذلك قبل الجلسة المخصصة لمناقشته، ويكون سحب أو إسترداد الإستجواب إما لعامل الوقت – طول المدة– بين تاريخ إرسال الإستجواب وتاريخ جلسة الإجابة مما يفقده معناه ومفعوله، الأمر الذي يؤدي إلى إحباط صاحب الإستجواب ويأسه مما يدفعه إلى المطالبة بإسترداده أوسحبه لأنه لم يعد مجديا بمرور الوقت، أو بسبب عامل الضغط والتأثير من الأغلبية أو من الحكومة على أصحاب الإستجواب[6].

– إنشاء لجان تحقيق: إن أقصى نتيجة يفضي إليها الإستجواب في حالة عدم إقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة عنه، هي إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع، وهي نتيجة لم تنص عليها الدساتير الجزائرية، ولا القانون

1– لم يشر دستور 1996 إلى نتيجة الإستجواب، وإنما تضمنها القانون العضوي 99-02 في الفقرة الأخيرة من المادة 67 منه. نفس النتيجة تضمنها النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في الفقرة الأولى من المادة 125، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 في الفقرة الأولى من المادة 79 قبل تعديلهما.

2– بإستثناء النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 قبل تعديله في المادة 79 الفقرة الثانية والثالثة.

3– سواءا تعلق الأمر بالقانون العضوي 99-02 أو 16-12.

4– ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الإستجواب – مقاربة تحليلية–، مرجع سابق، ص 252.

5– المادة 67 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر التي تنص على مايلي: " يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك ".

6– ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الإستجواب – مقاربة تحليلية–، مرجع سابق، ص 253.

العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، وإنما تضمنها فقط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 قبل تعديلهما[1].

وعليه بالنظر إلى المصير الذي تنتهي إليه الإستجوابات نصل إلى أن أخر إجراء يصل إليه هو جواب الحكومة دون أن يرتب أي مسؤولية إتجاهها – طرح الثقة بالحكومة ككل أو بعضو الحكومة المستجوب بصورة فردية– خلافا للتشريعات البرلمانية المقارنة[2]، مما يؤكد لا محالة ضعف آلية الإستجواب وعدم فاعليته، وهذا مايجعل الإستجواب لا يعدو أن يكون سوى سؤال ساعة وفق إجراءات خاصة، يحقق فقط جمع المعلومات حول عمل الحكومة بأسلوب عسير، وهو ماذهب إليه الأستاذ الأمين شريط إلى إعتباره " سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط ناتج عن الإجراءات التي يشترطها النظام الداخلي لممارسة الاستجواب"[3].

2– إنعدام الإستجواب في مجال الرقابة المالية.

لقد أثبت الواقع التطبيقي للاستجواب وعبر التجربة البرلمانية الجزائرية ضآلة توظيفه وعدم فعاليته من جهة، وإنعدامه في المجال المالي من جهة ثانية، وذلك بسبب القيود والعراقيل القانونية المفروضة على النواب والأعضاء لتشكيل طلب الإستجواب، وهذا ماسيوضحه الجدول التالي:

	موضوع الإستجواب	تاريخه	جلسة العرض وتائجها
الفترة التشريعية الرابعة 1997–2002	التجاوزات التي حدثت في الإنتخابات المحلية بتاريخ 23 أكتوبر 1997	1997	ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق
	المساس بالحصانة البرلمانية في حق بعض النواب في شهر أكتوبر 1997	1997	ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق
	عدم إعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجبهة الديمقراطية في سنة 2000	2000	الإجابة دون ترتيب أثر
	عدم إعتماد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أسسه رئيس الحكومة السابق سيد أحمد غزالي في 2001	2001	الإجابة دون ترتيب أثر
	قضية المفقودين في سنة 2001	2001	الإجابة دون ترتيب أثر
	غلق المجال الإعلامي العمومي في سنة .2001	2001	الإجابة دون ترتيب أثر
الفترة	خرق القانون رقم 91–05 المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية وكذا خرق الأمر رقم 96–30 المعدل والمتمم له.	2001 ثم أعيد في 2003/12/22	أجل إلى سنة 2003 ثم أجابت عليه الحكومة في 2003/01/09 دون عرض

[1]– المادة 125 الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، المادة 79 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 السابقي الذكر.

[2]– على سبيل المثال المواد 100–102 من الدستور الكويتي ربطت طرح مسؤولية الوزير بتقديم الإستجواب.

[3]– الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 1990، ص 479.

	أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان	2003/01/09	2003/10/06
	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم يوم 27-02-2003.	2003/03/12	2003/10/06
	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003.	2003/06/15	2003/10/06
	خرق الأمر الرئاسي رقم 76-35 الخاص بالمنظومة التربوية (التربية والتكوين)	2003/09/17	2003/10/06
	إضراب أساتذة الثانويات	2003/09/22	2003/12/25
	منكوبو زلزال 21 ماي 2003	2004/01/05	لم يتم الرد عليه
	الإعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي 2004
	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم	2004/06/05	لم يتم الرد عليه
الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 عدم تقديم أي إستجواب			
الفترة التشريعية السابعة 2012-2017 عدم تقديم أي إستجواب			

جدول يوضح الحصيلة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني من الإستجوابات ونتائجها 1997-2017

المصدر: وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري

تسمح قراءة حصيلة الاستجوابات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان بعدة ملاحظات:

- الإستخدام المحتشم للإستجوابات والتي قدمت كلها من نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، هذا الأخير الذي يقف موقف المتفرج بالنسبة للإستجواب وأصبح غير قادر على تشكيل دعامة للغرفة الأولى في مواجهة الحكومة، بسبب القيد العددي المفروض في التوقيع على نص الإستجواب (ثلاثين نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة)[1]، فالمشرع كرس المساواة بين

[1]- على سبيل المثال في ظل دستور 1976 تحريك الإستجواب يتم بناءا على طلب صاحبه ولا يحتاج الأمر إلى نصاب من توقيعات نواب المجلس الشعبي الوطني طبقا للمواد 147-150 من القانون 77-01 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بينما في ظل دستور 1989 تطلب المشرع توقيع الإستجواب من طرف خمسة نواب على الأقل طبقا للمادة 90 من القانون 89-16 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

غرفتي البرلمان من حيث النصاب المفروض دون الأخذ بعين الإعتبار الفارق العددي في التمثيل على مستوى الغرفتين[1]، فهذا العدد يمثل جزء كبير من نسبة أعضاء مجلس الأمة.

– إهمال إستعمال وسيلة الإستجواب نهائيا من طرف أعضاء البرلمان، حيث لم يقدم خلال الفترتين التشريعيتين السادسة والسابعة أي إستجواب، ووصل عددها خلال الفترتين التشريعيتين الرابعة والخامسة ستة عشر إستجواب فقط، وهو رقم ضعيف مقارنة ببعض الدول، فمثلا الكويت وصل عدد الاستجوابات إلى 25 ما بين 1963 إلى 2002 ، رتب توظيف سبعة منها طرح الثقة بالحكومة وأدى خمسة منها إلى إسقاطها[2].

– تفاعل ضعيف من حيث التعامل مع الاستجواب كأداة للرقابة من قبل الحكومة، حيث لم يتم الرد أصلا على بعض الاستجوابات أو تم الرد عليها بعد مرور مدة زمنية، وإذا تم الرد فالإجابة تمتاز بفقر المضمون وإستغراقها في العموميات وإبتعادها عن ملامسة المطلوب[3]. السبب الذي كان الدافع لإنشاء لجان التحقيق من قبل النواب مثل التي أنشأت للتحقيق بخصوص سير الانتخابات المحلية بعد إستجواب الحكومة سنة 1997 ، وكذا لجنة التحقيق التي أنشأت بخصوص التجاوزات في حق النواب[4].

– لم يقدم أي إستجواب يتعلق بالمجال المالي بالرغم من أن مواضيع الساعة ذات الصلة بالموضوع خلال الفترات التشريعية كثيرة ومتنوعة وخطيرة مثل تبديد الأموال العمومية، الإختلاسات والفساد، وكان بالإمكان إثارتها، لكن التنظيم القانوني للاستجواب المعقد، لما يتضمنه من شروط صعبة ومشددة يشكل عائقا أمام النواب لإثارته وممارسته، كما أن مشاركة الحكومة في جدولة موعد مناقشة الإستجواب مع مكتبي البرلمان من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة المعارضة خاصة في ممارسة حقها الرقابي في الوقت المناسب. بالإضافة إلى وجود الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة جعلت الاستجواب في الجزائر من وسائل الرقابة المستبعدة من جهة، ومن جهة أخرى طبيعة البرلمان وتكوينه ونوعية أداته وكفاءة نوابه، وعدم وجود تكتل بين قوى المعارضة كلها عوامل تقوي من مركز الحكومة[5].

---

[1]– في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 أخذ المشرع بعين الإعتبار الفارق العددي في التمثيل على مستوى الغرفتين، حيث إشترط لتحريك آلية الإستجواب 30 نائبا في المجلس الشعبي الوطني، و 15 عضوا في مجلس الأمة أي نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

[2]– رفعت عبد الحميد عطيفي، الاستجواب وأثره على الأداء البرلماني، موقع مجلس الأمة الكويتي، الكويت، جانفي 2003 ، www.majlesalommah.net.

[3]– ليندة أونيسي– يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية. جامعة خنشلة، العدد الخامس، جانفي 2016، ص 215.

[4]– الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة الخريفية لسنة 1997، رقم 24 المؤرخة في 24 ديسمبر1997، ص 32–33.

[5]– ليندة أونيسي– يحي شراد، مرجع سابق، ص 215.

نخلص أن الإستجواب في الجزائر وسيلة دون تفعيل في كل المجالات من بينها المجال المالي، فإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري نص على الاستجواب كوسيلة رقابية، فإنه ليس بالشكل المتعارف عليها في القانون الدستوري، كونها وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة سواء كانت فردية أو جماعية، فالإستجواب في الجزائر لا يشكل سوى أداة ووسيلة بسيطة للإعلام لا يترتب عليها إتخاذ إجراءات إتجاه الحكومة، ويكون بذلك أمر تعقيد الإجراءات حماية لها وليس عليها لأنه لا يشكل خطرا مسبقا يتوجب على الحكومة الإحتياط له وأخذه بعين الحسبان، على عكس الوضع في الأنظمة المقارنة.

الفرع الثاني

محدودية الإطار القانوني لرقابة اللجان البرلمانية

تضطلع اللجان البرلمانية داخل غرفتي البرلمان بدور مهم في العمل التشريعي، نظرا للدور الرقابي المهم الذي تتمتع به هاته الأخيرة على النشاط الحكومي في المجال المالي، غير أنه مع هبوب رياح العقلنة أعطي الإمتياز للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فتراجع الدور الرقابي للجان سواءا اللجان المالية التي كانت لها مكانة هامة في الرقابة (أولا)، أو بالنسبة للجان تقصي الحقائق (ثانيا).

أولا:عدم فعالية اللجان الدائمة للغرفتين في مجال الرقابة المالية

إذا كانت الرقابة التي تمارسها اللجان المالية على النشاط المالي للحكومة ذات صبغة سياسية متعددة الأبعاد لا تقتصر على النظر في الإختيارات المالية للحكومة (رقابة قبلية)، وتتبع تنفيذها (رقابة مواكبة) فقط، بل تمتد كذلك إلى تقييم حساب نتيجة السنة المالية (رقابة بعدية)، فإن ممارسة هذه الإختصاصات المهمة - نظريا- تصطدم في الواقع العملي الممرساتي بعراقيل متعددة تحد من فعاليتها، وتنزع بشكل متواتر إلى إضعاف السلطة المالية للجان تشريعا ورقابة، في مقابل تقوية المبادرة الحكومية نصا وممارسة من خلال التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان المالية (I)، والسيطرة عليها والتحكم في نتائج أعمالها نظرا لإحتكار هاته الأخيرة – الحكومة- للمعلومة المالية وصعوبة الحصول عليها (II).

I- تدخل الحكومة في عمل اللجان المالية.

لم يشر الدستور إلى العلاقة بين اللجان البرلمانية - اللجان المالية- والحكومة غير أنه أبقاها في السياق العام لعلاقة البرلمان بالحكومة، وترك الأمر للقانون العضوي 16-12 والنظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. لذلك بإمكان الحكومة الحضور لأشغال اللجان المالية (I) والإستماع إليها (II) وفق ما تنص عليه المادة (26) من القانون العضوي 16-12.

1- حضور الحكومة لأشغال اللجان المالية .

أتاح القانون العضوي 16-12 للحكومة إمتيازا هاما يتمثل في حضورها بقوة في قلب العمل التشريعي ومتابعتها عن قرب سيرورة العملية التشريعية بما يتماشى وسياستها العامة[1] وذلك في أول محطة لدراسة ومناقشة التشريعات المالية على مستوى اللجان المالية المختصة، حينما سمح لأعضاء الحكومة أو ممثلها – وزير المالية– حضور أشغالها سواءا بطلب منها أو بطلب من اللجان ، وهو حضور يضمنه القانون وفق ما نصت عليه المادة (26) من القانون العضوي 16-12[2] .

لذلك ليس للجان المالية إستقلالية من حيث تحضير النص التشريعي، وعلة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج العمل التشريعي، ومن هذا المنطلق يصبح بإمكان وزير المالية بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك، ومن تم يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التفسيرات والمعلومات والحجج والمبررات والأرقام، وما في ذلك من تعاليق وملاحظات، وبذلك يمكن أن يؤثر على الرأي العام للجان المالية وفق الإتجاه الذي ترغب فيه الحكومة، أي الذي ترجو أن يكون عليه النص التشريعي[3]، وكل تأثير على اللجان المالية يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه[4].

لعل مجرد حضور شخصيات من الحكومة ومشاركة اللجان المالية أشغالها يهيئ لجو خاص يسود الجلسة، نتيجة الإمتياز الذي يتمتع به عضو الحكومة داخل اللجنة من حيث أخذ الكلمة وأولوية التدخل وقت ما يشاء، سواء بالتعليق أو الإضافة أو الإعتراض على بعض الآراء، بينما في المقابل نجد عضو اللجنة يخضع لإجراءات خاصة من حيث أخذ الكلمة وإقتصارها على وقت محدد، وبالتالي يكون تدخل الأعضاء محدودا ومحصورا، وفي هذا الأمر تأثير فعال ومباشر على قدرة اللجنة في العمل بكفاءة وفعالية وفق التصورات التي تضعها لدراسة النص المحال عليها[5].

2- إقتصار طلبات الإستماع على أعضاء الحكومة وسرية محاضر لجانها.

تملك اللجان المالية لغرفتي البرلمان وسائل عديدة لمرقابة النشاط المالي للحكومة – رقابة إعداد ومتابعة تنفيذ قوانين المالية – من بينها حق الاستماع للحكومة في المجال المالي وذلك طبقا لما ورد في نص المادة (151) الفقرة الثانية من الدستور التي تنص على إمكانية لجان البرلمان أن تستمع إلى الحكومة.

1- نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص25 .

2- تنص المادة 26 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكرعلى مايلي:" للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها وإختصاصاتها إلى ممثل الحكومة كما يمكنها الإستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

يبلغ كل رئيس غرفة الطلب حسب الحالة إلى الحكومة

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة ويستمع إليهم بناءا على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة".

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص159 .

4- نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص25 .

5- حمزة يحياوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير ، جامعة بسكرة، 2009-2010، ص 119-120.

وسعيا لتطبيق الأحكام الدستورية نظم المشرع في القانون العضوي 16-12 [1] حق اللجان الدائمة – اللجان المالية- في البرلمان ، أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، كما لها أن تستمتع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

و في إطار برنامجها وضمن صلاحياتها، تعقد اللجان المالية جلسات بمقر الغرفتين تستمتع فيها إلى ممثل الحكومة الذي يكون في أغلب الحالات وزير المالية، وذلك بمناسبة دراسة ومناقشة قوانين المالية والقوانين ذات الأثر المالي، كقانون الضرائب الجمارك الضمان الاجتماعي ...، غير أن ذلك لا يمنع من الإستماع إلى جميع الوزراء لإستيضاحهم عن نفقات التسيير المخصصة لدوائرهم الوزارية وعن نفقات التجهيز والاستثمار المخصصة لقطاعاتهم كذلك[2].

إلا أن هذا الإجراء تحده عدة قيود، فالمشرع الجزائري حصر مجال رقابة اللجان المالية من حيث صلاحية الإستماع لممثل الحكومة والوزراء فقط أثناء دراسة مشاريع وإقتراحات قوانين المالية والقوانين ذات الأثر المالي، حيث أن كل طلبات الإستماع موجهة لأعضاء الحكومة ولمساعديهم وللإطارات العليا خاصة في وزراة المالية والتجارة ومديرية الميزانية، الجمارك والجباية، دون اللجوء إلى الخبراء والهيئات الخاصة غير الحكومية[3]، كما أن هذا الإجراء الهام – الإستماع- لم ينظمه المشرع الجزائري بكيفية تجعل منه إجراءا ملزما ذلك أنه يكتسي طابعا إختياريا مما يترك لأعضاء الحكومة إمكانية الرد أو عدم الرد على طلب لجنة المالية، ذلك أن اللجان المالية لا تملك أي سلطة لإجبار الأشخاص الذين تم إستدعاؤهم للحضور للإستماع إليهم، فغياب أي نص قانوني يسمح للجان بإلزام الوزراء للحضور أمام اللجنة يخفف بالتالي من مضون المادة (26) من القانون العضوي 16-12 السابقة الذكر.عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي أين منح اللجنة المالية صلاحيات أوسع وذلك بالاستماع إلى أي شخص يرى في سماعه فائدة في مجال الرقابة المالية، وعلى هذا الشخص أن يمتثل لها ويلتزم بعدم تذرعه بالسر المهني إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، تتمثل في الموضوعات ذات الطبيعة السرية المتعلقة بالدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي للدولة، واحترام سرية التحقيقات والأسرار الطبية[4].

---

[1]– المادة 26 من القانون العضوي 16-12 السابقة الذكر.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع نظم حق الإستماع صراحة في الفرع الثاني – جلسات الإستماع للجان الدائمة- من القسم الثالث من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بموجب المادتين 48 و 49 ، وهو مالم يتضمنه النظام السابق، ولم يتضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في إنتظار تعديله وفق مايتماشى مع دستور 2016.

[2]– محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 338-339.

[3]– جرت العادة أثناء دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية على مستوى اللجان المالية الإستماع إلى ممثل الحكومة وزير المالية، وإلى وزراء القطاعات، بالإضافة إلى الإستماع إلى المدير العام للميزانية، المدير العام الجمارك، المدير العام للأملاك الوطنية، المدير العام للمحاسبة، المدير العام للخزينة. أما على مستوى مجلس الأمة فيتم الإستماع إلى ممثل الحكومة وزير المالية.

[4] – **Cyrille Chatail , Finances publiques, 7ème édition, édition paradigm, ,France , 2005- 2006, P 150.**

كما أنه إذا كانت اللجان البرلمانية قد إستغلت الإمكانية التي تفتحها المادة (26) من القانون العضوي 16-12 للإستماع إلى الوزراء ولم تجعلها مقيدة بوجوب دراسة نص قانوني محال إليها، بل إستعملت هذه الآلية خارج هذا الإطار، بما يمكنها من توظيف هذه الآلية في تزويدها بالمعلومات الدقيقة من الحكومة، وتناول أي من الموضوعات التي تدخل في دائرة إختصاصها، والإستماع في ذلك للوزير المعني، والإستفسار منه حول أي قضية تتبع قطاع الوزير المشرف عليه، وتشغل بال أعضاء اللجنة، بمبادلة وجهات النظر معه، ومناقشته في السياسات المتبعة في القطاع الذي يشرف عليه، شرط أن يكون الموضوع في دائرة إختصاصها، وأن تكون جلسة الإستماع مدرجة في جدول أعمالها المعد مسبقا، الذي يطلع عليه رئيس الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة، لكي يباشر إجراءات استدعاء عضو الحكومة المعني بجلسة الاستماع. فإنه في المجال المالي يلاحظ محدودية إتباع هذا الإجراء وإقتصاره في معظمه خلال دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية وذات الأثر المالي.

يضاف إلى ذلك حاجز السرية – سرية محاضر اللجان المالية الخاصة بجلسات الإستماع والنقاش– ، الذي يطغى على عمل هذه اللجان والذي إستمده المشرع الجزائري من النموذج الفرنسي، وتضمنته صراحة أحكام المادتين (45) من النظام الداخلي لمجلس الأمة[1]، المادة (47) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[2]، حيث تتم جميع أشغال اللجان المالية في جو من السرية ويشمل هذا المبدأ المحاضر التي يتم إنجازها بمناسبة كل دراسة أو مناقشة للنصوص القانونية أو القضايا المرتبطة بالقطاعات التي تدخل في نطاق إختصاصها، حيث لا يمكن اللجان المالية نشر أو إعلان محاضرها، ولا يُسمح بالاطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها.

هذا الحظر المتعلق بعدم نشر أو إعلان محاضر أعمال اللجان المالية يعتبر حاجزا غير مبرر يحرم النواب من القيام برقابة برلمانية فعالة على النشاط المالي للحكومة خصوصا وأن برلمانات الدول الديمقراطية لا تسمح فقط بنشر محاضر لجانها الدائمة والتي تلحق بالتقارير التي تعدها، بل أكثر من ذلك فهي ترخص كذلك بالبث السمعي البصري لأشغالها[3] وهذا بغرض إعلام وتحسيس الرأي العام بأعمال اللجان البرلمانية.

---

[1]– تنص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر :" اجتماعات لجان مجلس الأمة الدائمة مغلقة.

لا يمكن اللجان الدائمة نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة.

تحفظ أعمال اللجان الدائمة من محاضر وتسجيلات وغيرها في أرشيف اللجنة ولا يُسمح بالاطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها.

تودع أشغال اللجان الدائمة لدى أرشيف مجلس الأمة عند نهاية كل فترة تشريعية".

[2]– تنص المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر :" يحرّر ملخّص قرارات إجتماعات اللّجان الدّائمة

تحفظ الأشرطة المسموعة في أرشيف اللجنة الدائمة

لايمكن الاطلاع عليها إلا بموافقة رئيس اللجنة

تودع هذه الأشرطة لدى أرشيف المجلس في نهاية الفترة التشريعية".

[3]– المادة 46 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

II- ضعف إمتلاك اللجان المالية للوسائل القانونية المتاحة في مجال الإستعلام والحصول على المعلومة المالية.

الحكومة في المجال المالي هي سيدة الإعلام، تعتبر المصدر الأساسي للمعلومات التي تتوفر لدى اللجان المالية، تتمتع بحقوق واسعة في إعلام أعضائها، تقديمها مرتبط بإرادتها لوحدها، بحيث يسجل غياب أي نص قانوني سواءا في القانون العضوي 16-12 أو النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يلزم الحكومة على تقديم هاته المعلومات لأعضاء اللجان المالية، فأعضاء الحكومة أحسن تمركزا من أجل إعلام اللجان المالية، فبالرغم من وجود إجراء الإستماع الذي تتم بواسطته الرقابة على مشاريع قوانين المالية، والذي يمنح للجان المالية حق إستدعاء ممثل الحكومة – وزير المالية- وأعضائها – الوزراء- من أجل إطلاعهم على المعلومات الضرورية لدراسة مشاريع قوانين المالية والقوانين ذات الأثر المالي، فإن هذا الإجراء لم ينظم بكيفية تجعل منه إجراءا ملزما كما سبقت الإشارة إليه، ذلك أن اللجان المالية لا تملك أي سلطة لإجبار الأشخاص الذين تم إستدعاؤهم للحضور قصد تقديم المعلومات والتفسيرات، أضف إلى ذلك أن الحكومة يمكن أن تحجب عن اللجان المالية العديد من المعلومات المتعلقة بقوانين المالية بحيث يمكن لها أن تتدرع في أي وقت بمفهوم السرية، وذلك كلما تبين لها ذلك من أجل الإمتناع عن تزويد أعضاء اللجان المالية بالمعلومات اللازمة خاصة ماتعلق بالقطاعات السيادية – الشوون الخارجية، الدفاع الوطني-، فالحكومة في هذين المجالين لا تقدم للجان المالية من المعلومات سوى تلك التي لا تشكل لها أي خطر. في مقابل ذلك لا تملك اللجان المالية أي وسائل قانونية للإستعلام والحصول على المعلومات والإطلاع على الوثائق والمستندات المتعلقة بقوانين المالية، وحسابات المؤسسات العمومية وشبه العمومية والشركات الإقتصادية التي تملك فيها الدولة أسهم، بسبب إنعدام وسيلة التحقيق لهاته اللجان وقلة البعثات الإستعلامية (1) وإنعدام قنوات الإتصال بيها وبين الأجهزة العليا للرقابة المالية (2)، مما يجعل سلطة لجنة المالية لكلا من غرفتي البرلمان جد محدودة وحتى منعدمة، وبالتالي فليس لها أن تنازع المعلومات والمعطيات التي يقدمها أعضاء الحكومة، وهكذا فهي مرغمة على قبولها بالرغم من كونها مغلوطة وخاطئة في بعض الأحيان.

1- إنعدام وسيلة التحقيق للجان المالية وقلة البعثات الإستعلامية المؤقتة.

تميز التقاليد البرلمانية بين نوعين من لجان التحقيق التي يعهد إليها المجلس النيابي مهمة التحقيق. وهما اللجان الدائمة ولجان التحقيق الخاصة ، فالأولى لها إختصاص محدد مسبقا بنص القانون أو الدستور، أما لجان التحقيق الخاصة فهي لجان مهامها ظرفية يتم تشكلها حسب الحاجة إليها بحيث ينتهي وجودها القانوني بمجرد إعداد تقرير بشأن الموضوع الذي أنشأت من أجله وتقديمه إلى المجلس الذي تتبعه حتى يتخذ القرار المناسب بشأنه كما سيأتي بيانه في الفقرة الموالية، لذلك فإن الممارسة العملية المتعلقة بطريقة توظيف هذه الآلية الرقابية في النظام البرلماني قد بينت أن الأمر لا يقتصر على تشكيل لجنة تحقيق خاصة بالموضوع محل التحقيق، بل للبرلمان حرية كبيرة في أن يعهد به إلى إحدى لجانه الدائمة عوض أن يكلف به لجنة خاصة، لاسيما وأن في إسناده إلى اللجان الدائمة فيه من الفعالية والخبرة والجدية الكثير لرقابة العمل الحكومي، بحكم

تخصص هذه اللجان وإطلاعها عن قرب على خلفيات العمل الحكومي وعلى كل ما يجري من حولها، وهو ما يكفي من تحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية.

غير أنه وبتفحص النظم الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي رقم 16-12 لا نجد إشارة إلى هذه المهام وهذه الخصوصية، حيث لا تملك اللجان المالية إجراء التحقيقات في الميدان المالي، هذه المهمة التي توكل عادة إلى مقرري اللجان المالية لكل من غرفتي البرلمان الذين يقومون بمتابعة تنفيذ قوانين المالية، أي تنفيذ وتسيير الاعتمادات المخصصة لكل وزارة حسب تخصصهم، عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي من خلال تضمين نصوص مفصلة ومتنوعة في القانون العضوي رقم2001 -692 بقوانين المالية، حيث مكن لكل من اللجنة المالية في الغرفتين من تعيين مقررين خاصين فضلا عن المقرر العام للجنة يتم تعيينهم كل سنة مالية كسفراء عنها في كافة أجهزة الدولة تقريبا كالمقاولات الوطنية، والشركات المختلطة، وكافة الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة[1].

يتميز هؤلاء المقررون بتمتعهم بسلطات واسعة في إطار ما يتعلق بمهمة التحقيقات والتحريات المنصبة على الوثائق أو في عين المكان[2] المتعلقة بالجانب المالي أو الإداري أو جلسات الاستماع التي يرونها مفيدة، وهذا ما أشارت إليه المادة (164) من القانون الداخلي للجمعية الوطنية أين منحت للمقررين الخاصين للجنة المالية إمكانية تحرير تقارير استعلامية على طول السنة ومجموعة من الأسئلة حول التسيير المالي وتقييد الإعتمادات التي ستجل في قانون المالية[3]. وهو مالا يوجد في القانون الجزائري.

يضاف إلى إنعدام وسيلة التحقيق للجان المالية قلة إن لم نقل إنعدام البعثات الإستعلامية المؤقتة التي تقوم بها اللجان المالية، والتي تعتبر من الوسائل الهامة التي تزودها بالمعلومات، من خلال جمعها حصيلة مهمة من البيانات والمعلومات والمعاينات والإحتكاك المباشر بالواقع، بعيدا عن المعلومات والأرقام التي تقدمها الحكومة للبرلمان بغرفتيه، والتي تساعدها على عملها عند دراسة مواد المبادرات التشريعية المعروضة عليها، ليكون متفقا مع متطلبات جموع المواطنين تأكيدا لحق الشعب في الإدلاء بالرأي في الموضوعات العامة، والتي ستخرج في النهاية في صورة قانون يتعامل معه المواطنون ويخضعون له.

هاته الأخيرة - البعثات الإستعلامية المؤقتة- تجد سندها القانوني في نص المادة (115) من الدستور التي تحث عضو البرلمان على أن يبقى وفيا لثقة الشعب وأن يظل يتحسس تطلعاته[4]، ونص المادتين (50) و(51) من النظام الداخلي لمجلس الأمة[5]، حيث يمكن لأية لجنة من اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه،

---

[1]- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق ، ص 340.

[2]- Michel Bouvier. Marie-Christine Esclassan. Jean-Pierre Lassale, Finances Publiques,8ème édition, LGDJ , Paris, 2007, p 462.

[3] - عادل حابسة ، مرجع سابق، ص 154.

[4]- تنص المادة 114 من الدستور على مايلي:" واجب البرلمان، في إطار إختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيا لثقة الشعب، ويظل يتحسّس تطلّعاته".

[5]- تجدر الإشارة أن القانون العضوي 16-12 السابق الذكر لم يتضمن الإشارة إلى البعثات الإستعلامية المؤقتة، ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ولا النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة.

وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة أن تقوم في سياق المهام المنوطة بها، بزيارات ميدانية تستطلع من خلالها واقع وآفاق التنمية في قطاعات بذاتها ومناطق بعينها[1]، بحيث ينتقل أعضاء من اللجنة وليس كل أعضاء اللجنة إلى الولايات لمعاينة مدى تطبيق سياسات معينة أو قوانين سبق للبرلمان أن صادق عليها، وهذا يدخل في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق مخطط عمل الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان[2]. ويشترط في ذلك موافقة رئيس ومكتب الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة المعنية بالقيام بالمهمة الاستطلاعية، وأن يتم ذلك بالتنسيق التام مع الحكومة، ممثلة في الوزارة التي يدخل القطاع المعني بالزيارة في إختصاصها.

2- غياب قنوات الإتصال بين اللجان المالية والأجهزة العليا للرقابة المالية.

خلافا للقانون الفرنسي أين تتمتع اللجنة المالية بإمتيازات كبيرة تجعل منها حلقة وصل بين ممثلي الشعب والهيئات الرقابية الأخرى كمجلس المحاسبة والهيئات الإدارية الأخرى، أين خصص القانون العضوي لسنة 2001 مسارا تتلقى فيه اللجنة المالية المعلومات والتقارير مباشرة من طرف مجلس المحاسبة كهيئة مساعدة يعمل على تزويدها بالمعلومات، الملاحظات والتحقيقات التي أجراها في قضية معينة إذا ما طلب منه ذلك مباشرة حيث يتوجب عليه الإستجابة لمطالب اللجنة [3]. إضافة إلى التقارير التي يعدها خلال السنة المالية سواء تلك المتعلقة بالنتائج النهائية، أو نتائج كلف بمراقبتها تتضمن مسالة معينة، بالإضافة إلى التقارير المرسلة إلى اللجنة المالية المعدة من طرف الهيئات الرقابية الإدارية والوثائق والمعلومات ذات الجانب المالي والمحاسبي للهيئات الخاضعة للرقابة، بإستثناء تلك الوثائق الخاصة بالهيئات الخاصة المذكورة على سبيل الحصر المتعلقة بالدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي للدولة، والأسرار الطبية والتي لا يحق لها مراقبتها، فإن اللجان المالية في كلا الغرفتين في البرلمان الجزائري تعاني من التهميش وقلة الصلاحيات والشح في المعلومات والوثائق والتقارير التي ترسل إليها رغم أنها تتمتع بمركز المرسل إليه، بسبب وضع حد فاصل بينها وبين أجهزة الرقابة الأخرى سواءا التابعة للسلطة التنفيذية (المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية)، أو المستقلة عنها والمتمثلة في مجلس المحاسبة الذي يعد العين الساهرة للبرلمان في الدول الديمقراطية، فاللجان المالية لا يمكنها الإتصال بمجلس المحاسبة إن أرادت ذلك إلا عن طريق رئيس الغرفة المعنية إن أراد هذا الأخير ذلك كما تحدده المادة (20) من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة[4] التي جاء فيها من أنه:" يمكن لرئيس الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق إختصاص المجلس."، وقد كانت نافذة صغيرة يمكن للجان المالية أن تطل

1- أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد17 ، سبتمبر 2007 ، ص 49.

2- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 81.

3- Michel Bouvier. Marie-Christine Esclassan. Jean-Pierre Lassale ,Op.cit, p 462-463.

4- الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة السابق الذكر.

من خلالها على مجلس المحاسبة، وهي نص المادة (22) من نفس الأمر التي كانت تنص على أنه" : يمكن رئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق إختصاص المجلس"، فقام المشرع بإغلاق هذه النافذة عند إلغاء هذه المادة بموجب الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة[1]، حيث نص في المادة (31) منه على أنه " : تلغى أحكام المواد 22 ...... " وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أغلق على اللجان المالية جميع الأبواب والنوافذ ولم يترك لها إلا بابا واحدا وهو إستقبال أعضاء الحكومة في مقر المجلس والإستماع إلى عروضهم[2].

ثانيا: لجان التحقيق البرلمانية تقنية إستثنائية في المجال المالي.

يعتبر حق تشكيل لجان التحقيق البرلمانية أحد الإختصاصات المقررة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، إذا مأعتقدت وجود خلل من الناحية الإدارية أو القانونية أو المالية يدفعها إلى إجراء تحقيق لتقف فيه بنفسها على الحقيقة، فالتحقيق البرلماني يعد شكلا من أشكال الرقابة البرلمانية على الحكومة، ويعرف بأنه " تلك العملية التي تهدف إلى تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة التابعة لها، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس، وذلك بهدف معرفة مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية السياسية أو الإقتصادية أو الإجتماعية، ليتم إعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته وإتخاذ ما يراه مناسبا بشأنه[3].

ومن ثم فإنه يقصد بالتحقيق البرلماني حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق والمعلومات المتعلقة بالشأن العام، ويكون ذلك عن طريق إنشاء لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة حتى يستنير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في إختصاصه. ويجد التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية عادية أصله في بريطانيا، حيث ظهر في القرن السابع عشر في عهد الملك " إدوارد الثاني "، إذ تشكلت هناك أول لجنة تحقيق سنة 1689 للتقصي في مسألة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، وتبعا لذلك جرى التقليد الأنجليزي على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء البرلمان للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، وغالبا ما تكون تقارير هذه اللجان ذات أثر كبير بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها، وإنتقل بعدها لفرنسا، حيث لم يظهر التحقيق البرلماني إلا عام 1828 بغية التحري في المخالفات الإقتصادية المرتكبة

---

[1]- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمكمل للأمر رقم 95 20 - المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر العدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

[2]- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 372.

[3]- حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس (القاهرة)، 2006، ص 36-37.

من طرف الحكومة[1]، وأكدت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية هذا الحق للكونغرس ضمن وظائفه الدستورية[2].

في الجزائر التحقيق البرلماني حق دستوري للبرلمان[3]، تقوم بإجرائه لجنة منتخبة من بين أعضائه، لها كافة الوسائل والإمكانيات التي تؤهلها للإطلاع على جميع المستندات والوثائق، وإستدعاء المسؤولين للمثول أمامها قصد إستفسارهم عن كل ظروف وملابسات ووقائع القضايا محل التحقيق، بهدف إستجلاء جميع عناصرها المادية والمعنوية [4]. وهذا مانص عليه الدستور الجزائري من خلال المادة (180) والتي تنص على مايلي:" يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها، أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ....."، وهذا ما أكدته المادة (77) من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر والتي تنص:" طبقا لأحكام المادة 180 من الدستور يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار إختصاصاته، وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة".

وعليه تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من الوسائل الرقابية الهامة التي يتخذها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام وعلى المجال المالي بوجه خاص، حيث يفترض أن تكون سلطة التحقيق والتفتيش التي يمتلكها البرلمان في هذا المجال من أهم الوسائل التي تمكنه من ممارسة مهمة الرقابة هذه، لأنها تمكنه من تسليط الضوء على حقيقة تسيير الأموال العمومية، وذلك من خلال إطلاع ممثلي الشعب بأنفسهم على ماهو واقع في نطاق الجهاز الحكومي ورصد أي مخالفات أو تجاوزات، ويعكس ذلك الرغبة في التوصل إلى المعلومات اللازمة قصد تلافي الأخطاء أو إصلاح الضرر، وينصب التحقيق على أعمال الحكومة في هذا المجال – المجال المالي- لأنها الجهاز الرئيسي المكلف بتنفيذ قوانين المالية، فكيف يتم تشكيل لجان التحقيق البرلمانية وماهي آليات عملها (I)، ومامدى فاعليتها في تقصي الحقائق ومراقبة العمل الحكومي، خاصة وأن الواقع العملي شهد العديد من التجاوزات وأشكال مختلفة من الفساد الإداري والمالي (II).

I- إجراءات التحقيق البرلماني.

جاءت المادة (180) من الدستور المشار إليها سابقا عامة، وأكتفت أنها قررت الحق لكل غرفة من غرفتي البرلمان أن تنشئ لجان تحقيق بخصوص القضايا ذات المصلحة العامة، حيث جاءت المادة بمعيار

1- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم النيابية " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المملكة الوطنية الهاشمية، المكتبة الوطنية. المملكة الوطنية الهاشمية، 2008 ، ص 229.

2- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002، ص 92-107.

3- بإستثناء دستور 1963 الذي لم يتضمن الإشارة إلى هذه الآلية من آليات الرقابة البرلمانية نتيجة إعتبارات مرحلية، أكد دستور 1976 في المادة 188 منه على حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجان التحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة، وفي أي وقت على أن يكون أعضاء هذه اللجنة من أعضاء المجلس، أما دستور 1989 فقد أكد في المادة 151 أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

4- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 324.

مطاط وفضفاض في تحديد الهدف من تشكيل لجان التحقيق، وإكتفت بقضية ذات مصلحة عامة والذي يعطيها مفهوما واسعا[1].

وتبعا لذلك نظم القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة إجراءات وخطوات إنشاء هذه الآلية الرقابية (1)، وكذا آليات عملها (2) في المواد (77) إلى (87).

1- إنشاء لجان التحقيق البرلمانية.

تبدأ إجراءات تشكيل لجان التحقيق بمبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة عن طريق التصويت على إقتراح لائحة تحدد فيه بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري[2]، يشترط لإعتمادها:

- توفر شرط المصلحة العامة في القضية المراد التحقيق فيها[3] .
- أن تكون موقعة من قبل عشرون نائبا أو عشرون عضوا من مجلس الأمة[4]، فإقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق حكرا على نواب وأعضاء غرفتي البرلمان دون أي طرف أخر[5]،
- ألا يكون موضوع التحقيق محل إجراءات قضائية [6]، وبالتالي يتم إعمال شرط عدم وجود الإجراءات القضائية، أي عندما تكون الوقائع محل تلك الإجراءات متحدة من حيث الأسباب والموضوع والأطراف

---

[1]- نص القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني في المادة الخامسة منه على إعطاء تعريف للقضية ذات المصلحة العامة، والتي تنص على مايلي:" يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤسس في إطار صلاحياته لجنة تحقيق في أي وقت كان وفي كل قطاعات النشاط، سواء كان هذا عاما أو مختلطا أو خاصا، بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة.

يقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقا لمبادئ الميثاق الوطني".

القانون 80-04 المؤرخ في 1 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر العدد 10 المؤرخة في 04 مارس 1980.

[2]- المادة 78 الفقرتين الأولى والثانية من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

[3]- المادة 180 من الدستور . المادة 77 من القانون العضوي 16-12.

[4]- المادة 78 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-12.

الملاحظ على نص المادة أن المشرع سوى بين النصاب القانوني اللازم لتوقيع لائحة إنشاء لجنة التحقيق بين غرفتي البرلمان، رغم الإختلاف العددي الموجود بينهما، خلافا لما كان عليه الحال قبل صدور القانون العضوي 99-02 حيث يشترط في توقيع اللائحة 20 نائبا على مستوى للمجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة 103 من نظامه الداخلي لسنة 1997، و 15 عضوا على الأقل في توقيع اللائحة على مستوى مجلس الأمة وفقا لنظامه الداخلي لسنة 1998 بما يتماشى مع الإختلاف العددي بين المجلسين.

[5]- خلافا لما كان معمول به في ظل القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، حيث خول صلاحية إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة باقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني وباقتراح لائحة من اللجان الدائمة للمجلس نفسه، كما يمكن إنشاؤها أيضا بمبادرة من رئيس الجمهورية والأمين العام للحزب طبقا لنص المادتين 12 الفقرة الثانية، والمادة 13 منه.

[6]- المادة 180 من الدستور الفقرة الثانية:" لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"

في هذا الصدد نشير أن دستور 1996 لم ينص صراحة على هذا الشرط، وإنما تضمنه القانون العضوي 99-02 في مادته 79 التي تنص على مايلي:" لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات ا لقضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف".

مع الوقائع المراد التحقيق فيها[1]، وذلك إحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات - مبدأ التخصص والإستقلال الوظيفي لكل سلطة- ، وضمانا بذلك لعدم تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية، مما يترتب عنه أنّ الإجراءات القضائية مانعا أمام إنشاء لجنة التحقيق. وإحتراما لهذا الشرط بتعين إعلام الوزير المكلف بالعدل من قبل رئيس الغرفة المعنية إقتراح اللائحة المقبول قصد التأكد من أن الوقائع موضوع إقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي، والذي يعلم بدوره المجلس بوجود أو عدم وجود إجراءات قضائية جارية قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع[2] .

- ألا يكون موضوع التحقيق أجري فيه تحقيق سابق، ويتضح ذلك من نص المادة (81) من القانون العضوي 16-12 التي تنص :" .... ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني عشر (12) شهرا إبتداءا من تاريخ إنتهاء مهمتها".

تودع اللائحة المقترحة والموقع عليها لدى مكتب إحدى الغرفتين للنظر في مدى قبول الإقتراح أو رفضه، ولتحديد جلسة التصويت عليها في حال قبولها بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب إقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع[3].

بعد التصويت على إقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق وفق للشروط السالف ذكرها، فإنه يتم تعيين أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وذلك حسب الشروط ذاتها التي يحددها النظام الداخلي في تشكيل اللجان الدائمة[4]، كما لا يمكن أن يعين في هذه اللجنة النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشائها[5] على الرغم من أنهم أدرى بمضمون موضوع التحقيق وممارسته. فالعضوية في لجنة التحقيق تقتصر على أعضاء البرلمان لكي يستمد التحقيق صفة من يقوم به، دون أن يمنع ذلك إستعانة المحققين بخبراء ومختصين لتسهيل عملهم وإعطاء البعد العملي لتدخلهم، أما بالنسبة للتركيبة العددية للجنة التحقيق فلم يتطرق القانون العضوي 16-12 إلى هذا الأمر سواءا من جهة الحد الأدنى أو الأقصى بل إكتفى فقط بالإشارة إلى أن تشكيل لجان التحقيق مثل تشكيل اللجان البرلمانية، مما يجعلنا نستنتج بأن العدد يمكن أن يكون في حدود الحد الأقصى للجان البرلمانية التي تدخل في مجال إختصاصها الموضوع المتعلق بالتحقيق.

وعلى إثر تشكيل اللجنة تستدعى من رئيس المجلس لإنتخاب مكتبها المكون من رئيس، نائب الرئيس ومقرر، وإعداد نظامها الداخلي وجدول أعمالها، حيث توضع تحت تصرفها كل الوسائل المادية والبشرية لضمان

---

[1]- المادة 80 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

[2]- المادة 80 الفقرة الثانية من نفس القانون .

[3]- المادة 78الفقرة الثالثة من نفس القانون

[4]- المادة 79 الفقرة الأولى من نفس القانون التي تنص على مايلي:" يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة ..." .

[5]- المادة 82 من القانون نفسه التي تنص على مايلي:" لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".

حسن سير أشغالها، ويتعين في هذه الحالة على الغرفة التي قامت بإنشاء لجنة تحقيق في قضية معينة أن تعلم الغرفة الأخرى ويكون الإعلام عن طريق رئاسة مكتب كل مجلس[1].

2- آلية عمل لجان التحقيق البرلماني.

إعترف المشرع للجنة التحقيق البرلماني في القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة بسلطات هامة تسمح لها القيام بمهامها منها ماهو متعلق بالأشخاص، الأماكن، الوثائق والمستندات[2]، حيث يمكن للجنة التحقيق:

- الإستماع إلى أي شخص ترى أن بإمكان شهادته أن تفيد سير التحقيق بما في ذلك أعضاء الحكومة أو رئيسها ويتم ضبط برنامج الإستماع بالإتفاق مع الوزير الأول. كما لها سلطة إستدعاء كل شخص ترى بأن هناك أهمية يقدمها عند الإستماع إلى أقواله أو تقديم شهادته، ويتم توجيه إستدعاءات الإستماع لإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها عن طريق السلطة السلمية مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات[3].

- وأن تعاين أي مكان أي الإنتقال إلى قطاعات وزارية أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو أي مكان ترى اللجنة ضرورة في معاينته إفادة لعملية التحقيق، وإجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق.

- وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أنها لها علاقة بموضوع التحقيق وأنها ستساعدها في تقصي الحقائق وجمع المعلومات حول الموضوع. وأخذ نسخة منها والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها. بإستثناء الوثائق ذات الطابع السري والإستراتيجي التي تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي. مع ضرورة أن يكون لهذا الإستثناء مايبرره مع وجوب التعليل من طرف الجهات المعنية حال تمسكها بذلك[4].

يكتسي عمل لجنة التحقيق طابعين هامين التأقيت والسرية، فلجان التحقيق هي لجان مؤقتة بطبيعتها تؤدي عملها في مدة زمنية محددة مسبقا[5]، وتقوم بعملها في سرية تامة سواءا تعلق الأمر بالتحريات أو المعاينات أو المناقشات[6] ضمانا لحسن سيره والحفاظ على مصالح الغير لكون المعلومات التي توصل إليهم قد تمس بهم[7]، ينتهي عملها بإعدادها لتقرير نهائي يحتوي خطة العمل التي إعتمدتها اللجنة للقيام بتحقيقاتها، وكذا الأماكن التي زارتها والوثائق والمستندات التي يسمح القانون بالإطلاع عليها، وكذا شهادات الشهود الذين إستمعت إليهم، والإجراءات التي إتخذتها اللجنة للتقصي والوصول إلى الحقائق عن الموضوع

---

[1]- المادة 79 الفقرة الثانية من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

[2]- المادتين 84 و 85 من نفس القانون.

[3]- المادة 84 نفس القانون.

[4]- المادة 85 من نفس القانون.

[5]- المادة 81 من القانون نفسه التي تنص على مايلي:" تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا ....."

[6]- المادة 83 من نفس القانون.

[7]- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 119.

وعن الجهة التي كلفت بتقصي وجمع الحقائق حولها، كما يتضمن ما يدين الحكومة أو توضيح عدم تهاونها، وتقديم التوصيات والإقتراحات بشأن القضية التي أنشئت من أجلها لمعالجة ما بدا لها من تقصير وإهمال. يسلم التقرير إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة[1]، كما أن نشر التقرير كله أو جزء منه يقرر من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بناءا على اقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، يبث المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، هذا ويمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة عند الإقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير[2].

II- تقييم لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة رقابة في الجزائر.

على الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به لجان التحقيق البرلمانية في مد البرلمان بالمعلومات الكافية التي تمكنه من ممارسة رقابة فعالة على عمل ونشاط الحكومة على أساس الصلاحيات الواسعة التي زودت بها بما يضمن فعاليتها وقوتها في تحقيقها الغاية التي أنشأت من أجلها، إلا أن بإستقراء الأحكام الدستورية والقانونية المخصصة لتنظيمها، يتضح لنا إفراغ هذه اللجان من محتواها وتحويلها إلى أداة رقابية جافة بعيدة عن التأثير في سياسة الحكومة وتوجهاتها، بسبب القيود المفروضة عليها والتي تؤثر على فعاليتها من جهة (1)، وتوظيفها بصورة محتشمة في الممارسة البرلمانية من جهة ثانية رغم أن الواقع الجزائري شهد العديد من التجاوزات وأشكال مختلفة من الفساد الإداري والمالي (2).

1- القيود الواردة على التحقيق البرلماني وأثرها على فعاليته.

وضع القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان مجموعة من القيود على عمل لجان التحقيق البرلمانية منها ما يتعلق بإجراءات الإنشاء، ومنها ما يتعلق بسلطات اللجنة ونتائج عملها نوجزها فيما يلي:

- إشتراط المشرع تشكيل لجان التحقيق البرلمانية في قضية ذات مصلحة عامة، وهو ما يفتح الفرصة للحكومة في غياب معايير محددة تبين هذه القضايا ذات المصلحة العامة أن تعترض على موضوع ما بإعتباره موضوع لا يمس المصلحة العامة، وبالتالي لا يمكن إنشاء لجان التحقيق بصدده.

- إشتراط المشرع لعدد معين من التوقيعات لقبول طلب الإنشاء، عشرون نائبا أو عشرون عضوا من مجلس الأمة، وهو شرط يهدف أساسا إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحقها في الرقابة والتحري، فلا يمكن أن يأخذ نواب الأغلبية البرلمانية المبادرة بالتصويت على لائحة إنشاء لجنة للتحقيق حول عمل

[1]- المادة 86 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

[2]- المادة 87 من نفس القانون .

الحكومة التي يساندونها، فإنشاء لجنة تحقيق يصطدم بظاهرة الأغلبية التي ستوقف كل مبادرة تصب في هذا الإتجاه[1].

– إبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق البرلماني لاسيما وأن في إسناده إليها فيه من الفعالية والخبرة والجدية الكثير لرقابة العمل الحكومي، بحكم تخصص هذه اللجان وإطلاعها عن قرب على خلفيات العمل الحكومي وعلى كل ما يجري من حولها، وهو ما يكفي من تحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية[2].

– إنتفاء العضوية في لجنة التحقيق لكل نائب أو عضو وقع لائحة إنشائها بالرغم من أن المبادرين بإقتراح إنشاء لجنة التحقيق هم الأدرى بمضمون موضوع التحقيق وملابساته، فهم أولى بعضوية اللجنة من غيرهم.

– عدم إقرار جزاء على عدم الإمتثال أمام اللجنة، حيث إعتبر المشرع عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق البرلمانية تقصيرا جسيما، دون أن يثير هذا الفعل أية مسؤولية جزائية للمخالفين، وحمل السلطة السلمية كامل المسؤولية ولكنها مسؤولية غير محددة[3]، كما لم يتطرق المشرع إلى سلطة اللجنة في تحليف الشهود وإرغام من إستدعتهم للإستماع أو التحقيق معهم أو حالة إمتناع الشهود عن الإدلاء بشهادتهم، أو لشهادتهم زورا أو عن رجوعهم في شهادة سبق وأن أدلو بها.

– التدرع بسرية الوثائق وإستراتيجيتها قيد مانع لحصول اللجنة عليها، وبالتالي يمكن للحكومة الاعتراض على إنشاء لجان تحقيق بحجة أن هذا التحقيق يعرض المصالح العليا للبلاد إلى الخطر ، أو أن أسرار الدفاع لا تسمح بتشكيل لجنة تحقيقا بما أنه يمس بالأمن الداخلي والخارجي للبلاد، مما حدى ببعض النواب بالتساؤل عن الفرق بين ماهو سري وماهو إستراتيجي[4].

– عدم وجود جهة حيادية للفصل في سرية الوثائق، مثلا المشرع الفرنسي أعطى سلطة تقدير مدى سرية الوثائق للجنة خاصة تسمى " لجنة الحصول على الوثائق الإدارية" ، ولم يترك الأمر لمحض تقدير الجهة

1– هذا الشرط أدى إلى إحتجاج بعض نواب المجلس الشعبي الوطني وإعتبروه تكميم للأفواه، منهم النائب علي راشدي أثناء مناقشة القانون العضوي 99–02 المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة بقوله:" منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة، لأنه ليس من المنطق أن ننتظر من الأغلبية التحقيق في ممارسة حكومتها، لذا يجب أن تعطى كل مجموعة برلمانية مرة في كل سنة على الأقل الحق في إنشاء لجنة تحقيق في الميدان الذي تريده أو بعدد من النواب، فمثلا يقرر سبع النواب إنشاء لجنة تحقيق بدون تصويت، وفي كل الأحوال تكون اللجنة مكونة من تشكية المجلس" الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة ، الدورة الخريفية لسنة 1998، رقم 107 المؤرخة في 12 ديسمبر 1998، ص 13.

2– السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور1996 ، السلطة التشريعية والمراقبة) ، مرجع سابق، ص183 .

3– المادة 84 من القانون العضوي 16–12 السابق الذكر.

4– النائب علي كربوعة، ومما جاء في تصريحه " ... أنه يظهر بكل وضوح أن نية الحكومة في وضع العراقيل المختلفة للمجلس وإعاقته عن أداء مهمته الرقابية، إذ لا يمكن للجنة أن تحقق في كل مايخص الدفاع الوطني والشؤون الخارجية وأمن الدولة والإقتصاد الوطنين، وفي هذا الصدد نتساءل ماذا بقي للجان التحقيق أن تحقق فيه؟" التصريح بمناسبة مناقشة النواب للقانون العضوي 99–02 الناظم للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 السابقة الذكر، ص 24.

صاحبة الوثيقة أو المستند[1]، أما بالنسبة للتشريع الجزائري فبمجرد تقديم الجهات المعنية تبريرا لرفضها تسليم الوثائق ذات الطابع السري والإستراتيجي بحجة السرية والمساس بالمصلحة العليا للبلاد يجعل الأمر منتهيا بالنسبة للجنة التحقيق البرلماني، أي أن هذه الجهة هي الخصم والحكم في نفس الوقت.

– أن النصوص القانونية لم توجب متابعة لجان التحقيق بمدى تنفيذ الحكومة للتوجيهات التي أقرها البرلمان عند مناقشة تقاريرها، ولم تضع الحلول في حالة إستهانت الحكومة بهذه التوصيات ولم تنفذها.

– أخذ رأي الحكومة في نشر التقرير من عدمه، وهو ما يقيد العمل الرقابي للبرلمان ويجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة خاصة إذا كان التقرير ضدها، فمن المؤكد أنها سترفض التحقيق أصلا، وهذا الوضع بالتأكيد سيؤثر على عمل البرلمان[2]. فنشر التقرير الذي تعده لجنة التحقيق قد يكون بمثابة فضح علني للبعض للتقصير وكذا النقائص الحكومية التي تسجل وتوثق من قبل اللجنة، ويزداد تأثير ذلك بالنشر والإعلان في وسائل الإعلام.

– خلو النصوص القانونية المنظمة للتحقيق البرلماني من أي جزاء يترتب على وجود نقائص أو تقصير في الأداء الحكومي، فرغم ما تتمتع به لجان التحقيق من سلطات وإمكانيات فإنها لا تستطيع فرض أي إجراءات عقابية أو ضغوطات مباشرة على الحكومة وكذلك لا تستطيع إثارة مسؤوليتها السياسية على عكس ماهو جاري العمل به في بعض الأنظمة[3]، مما يضعف من فعالية التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية بصفة عامة والرقابة في المجال المالي بصفة خاصة.

2- لجان التحقيق في الممارسة البرلمانية الجزائرية.

على الرغم من أن إنشاء لجان التحقيق البرلماني حق أصيل للبرلمان وفي أي وقت وفي القضايا ذات المصلحة العامة – ذات الطابع المالي–، إلا أن الحصار الدستوري والقانوني المضروب على هذا الحق، جعل إستعمال المجلس الشعبي الوطني محتشما إذ لم نقل منعدما، أما مجلس الأمة ومنذ نشأته عزف تماما عن ممارسته للتحقيق البرلماني في جميع المجالات.

فبالنسبة لتطبيقات لجان التحقيق البرلماني، فمن مجموع سبع لجان أنشئت خلال فترة الدراسة الممتدة من 1996 إلى يومنا هذا فقد سجلت الممارسة العملية إنشاء لجنتي تحقيق فقط لها علاقة بالمجال المالي، الأولى خلال الفترة التشريعية الخامسة تتعلق بطرق إنفاق المال العام سنة 2004، والثانية خلال الفترة التشريعية السادسة حول ندرة وإرتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع في السوق الوطنية في 20 أفريل 2011، وهو مايوضحه الجدول التالي:

الفترة التشريعية	موضوع التحقيق	تاريخ الإنشاء	مدة التحقيق	مصير التحقيق

1– محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 116.

2– عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص 155.

3– كاولايات المتحدة الأمريكية التي تلعب لجان التحقيق التي ينشؤها الكونغرس دور على قدر كبير من الأهمية، ونفس الشيئ بالنسبة لإيطاليا أين تعرف هذه اللجان أهمية كبيرة في حياتها السياسية ويضرب بها المثل في الديمقراطية الأوروبية.

الرابعة 1997-2002	عدم إنشاء أي لجنة تحقيق في المجال المالي			
الخامسة 2002-2007	أوجه صرف المال العام	25 جانفي 2004	ستة أشهر	لم ينتهي التحقيق
السادسة 2007-2012	ندرة وإرتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع في السوق الوطنية.	20 أفريل 2011	ستة أشهر	نشر بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني
السابعة 2012-2017	عدم إنشاء أي لجنة تحقيق في المجال المالي			

تجدر الملاحظة أنه تم إنشاء خلال الفترات التشريعية الثلاث للمجلس الشعبي الوطني الممتدة من 1977 إلى 1991 أربع لجان تحقيق لها علاقة بالجانب المالي، فقد أنشئت لجنة تحقيق بشأن العقد المبرم بين سوناطراك وشركة البازو الأمريكية سنة 1979، لجنة تحقيق في نشاط الشركة الوطنية للأشغال البحرية سنة 1981، وتم إنشاء لجنتي تحقيق في الفترة التشريعية الثالثة الأولى تتعلق بالغرفة الوطنية للتجارة، والثانية تتعلق بقضية 26 مليار دولار في سنة 1990.

إذن فالمعدل العام لجنتي تحقيق فقط في المجال المالي خلال عشرين سنة، وهو معدل زهيد إن لم نقل منعدما وهو ما يؤكد ضعف إستغلال البرلمان الجزائري لصلاحياته الرقابية في هذا المجال، مما يكرس الإستمرارية في محدودية التأثير البرلماني الفعال على أعمال الحكومة وتوجهاتها بسبب القيود الدستورية والقانونية المفروضة على هذه الآلية الرقابية، مما يجعل آلية التحقيق وسيلة رقابة برلمانية محدودة الآثر إن لم نقل معدومة الأثر فهي لا ترتب أي جزاء أو مسؤولية على الحكومة، وبالتالي تضاف إلى وسائل الأستيضاح وتقصي المعلومات لا أكثر تنتهي بإيداع تقريرها.

الفصل الثاني

الحدود العملية لتراجع دور السلطة لتشريعية ومستقبل إختصاصاتها المالية

لا تكفي الحدود القانونية وحدها – إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في المجال المالي تشريعا ورقابة – لإعطاء الصورة الحقيقية لضعف الإختصاص المالي للسلطة التشريعية، بل هناك حدود أخرى متحكمة في التأثير سلبا على هذا الإختصاص تعرفها حتى برلمانات الدول المتقدمة وليست خاصية لصيقة بالبرلمان الجزائري، وتتعلق بالحدود العملية التي تفرضها طبيعة الممارسة وطريقة العمل وكذلك المحيط الذي تمارس فيه هذه الإختصاصات، هذه الحدود تشكل إكراها أو حدا لتفعيل دور المؤسسة التشريعية في الجانب المالي، وتؤكد أن المصدر المالي والفعلي للسلطة المالية يتمثل في السلطة التنفيذية ولا يشكل البرلمان إلا المصدر الشكلي لها (المطلب الأول).

كما أنه إذا كان تراجع الدور المالي للسلطة التشريعية واقعا فعليا تعيشه جل البرلمانات وذلك نتيجة سيادة فكرة عدم التوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية لصالح الثانية، فإن أسئلة عديدة تطرح في تزايد صارخ حول مستقبل إختصاصاتها بصفة عامة، ومستقبل إختصاصاتها المالية بصفة خاصة (المطلب الثاني).

المبحث الأول

الحدود العملية على الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية

إذا كان الإطار القانوني للإختصاص المالي قد قلص من صلاحيات البرلمان في المجال المالي، فإن الإطار العملي أو الممارسة العملية أفرزت هي الأخرى آليات، وأبانت عن وضعيات، زادت المشكلة تعقيدا، فلا الإطار السياسي والبنيوي للبرلمان يسمح بتجاوزها (المطلب الثاني)، ولا الإمكانيات المادية والبشرية تعمل على تحسينها وتطويرها (المطلب الأول).

المطلب لأول

الإمكانات المادية والبشرية كحد من حدود التدخل البرلماني في المجال المالي.

إن الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في المجال المالي لن يتحقق إلا إذا كان يتوفر على بنية مادية وبشرية قوية ومتماسكة، يستطيع من خلالها بلورة طرق عمله وتحسينها وتطويرها في إتجاه تقويتها وتحسين مردودية البرلمان ككل، لكن الواقع يوكد ضعف هذه الإمكانيات سواءا على المستوى البشري أو على المستوى المادي وهذا على كل مستويات وأجهزة البرلمان.

وعلى هذا الأساس فإن الحدود أو الأسباب التي تواجه عمل السلطة التشريعية في المجال المالي يمكن حصرها في الإكراهات البشرية والعوائق المادية، سواءا على مستوى أعضاء البرلمان (الفرع الأول)، أو على مستوى المؤسسة التشريعية ذاتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المحددات الذاتية لأعضاء البرلمان.

يحتاج النواب البرلمانيون لأن يكونوا كفاءات وذوي قدرات معرفية وسياسية في المستوى المطلوب، وذلك لإستعاب طبيعة النقاش داخل الجلسات العامة، والعمل من خلال اللجان المالية، وهو مايجعلنا نطرح تساؤلات حول تكوين العضو البرلماني سواءا العلمي أو السياسي (أولا)، وعن نوعية الأعضاء وقدرتهم على الإنضباط في عملهم البرلماني عن طريق حضور الجلسات المقررة بموجب نصوص الدستور والأنظمة الداخلية والتقيد بأخلاقيات العمل البرلماني (ثانيا).

أولا: إكراهات التكوين العلمي والسياسي للعضو البرلماني.

تأتي أهمية الحديث عن الموارد البشرية التي تتوفر عليها المؤسسة التشريعية، نتيجة أهمية وخطورة مشاريع قوانين المالية، فبالإضافة إلى ضرورة وجود موارد بشرية تقنية تساعد العضو البرلماني، فإن هذا الأخير نفسه يتطلب أن يكون ذا مستوى تعليمي يؤهله لتحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه (I)، وأن يكون ذو تكوين سياسي نظرا لتداعيات ضعف الثقافة السياسية على العمل البرلماني برمته (II).

I– حدود المستوى التعليمي للعضو البرلماني للتأثير في المجال المالي.

في الأنظمة الديمقراطية وفي الدول المتقدمة عموما، يعتبر المقعد النيابي من أسمى المسؤوليات، وهو أكثر نُبلا وأهمية حتى من الحقيبة الوزارية، لأن النائب مسؤول منتخب من قبل الشعب، والوزير معين من قبل مسؤول منتخب (رئيس الجمهورية).

فالنائب لا يكتفي فقط بحمل هموم من إنتخبوه إلى من هم أقدر على حلها بحكم مواقعهم في الدولة، بل يتعداها إلى التشريع للدولة، وهذا الأمر يتطلب مستوى من التعليم يمكّن صاحبه من القدرة على إقتراح مشاريع القوانين والتعاطي بأخلاقية مع المشاريع التي مصدرها الجهاز التنفيذي، التي قد لا تحمي بالضرورة مصالح الفئات والجهات التي أوكلته للدفاع عنها.

وما هو متعارف عليه، هو أن كل برلمانات العالم يدخلها " نواب أميون"، قد يكونون ممثلين لمجموعات عمالية (نقابيون)، أو لتجمعات سكانية (العروشية)، أو لفئات وحساسيات مجتمعية (ذوو الحاجات الخاصة مثلا)، وهؤلاء قد لم تسعفهم ظروفهم لدخول الجامعة أو حتى المدرسة، غير أن تفشي هذه الظاهرة في الجزائر خلال كل الولايات التشريعية وبنسبة كبيرة يبقى أمرا غير مبرر، لذلك تبرز تساؤلات مشروعة عن أسباب وخلفية تفشي هذه الظاهرة (1)، وعن النتائج المترتبة عليها سواءا على المستوى التشريعي والرقابي للعضو البرلماني في المجال المالي(2).

1 – أسباب تفشي ظاهرة أميون برتبة نواب.

لمعرفة الأسباب الحقيقية الكامنة وراء ولوج أعضاء أميين إلى البرلمان، نورد بعض الأمثلة في التجربة البرلمانية الجزائرية، ولكن نشير قبل ذلك أنه نظرا لصعوبة الحصول على وثائق تمكننا من الإطلاع على توزيع أعضاء البرلمان حسب المستوى الدراسي خلال مختلف الولايات التشريعية، سنكتفي بإعطاء نماذج عن المستوى التعليمي لأعضاء البرلمان بغرفتيه من مصادر مختلفة – تقارير صحفية ، ندوات صحفية، نتائج الإنتخابات– . فعلى سبيل المثال خلال العهدة التشريعية السابعة (2012–2017) نشرت تقارير بخصوصها مضمونها

أن 42% من النواب لا يحملون مؤهلا جامعيا، حيث يوجد 37% منهم لم يتجاوز مستوى التعليم الثانوي، و17% لديهم مستوى تعليم إبتدائي، وكشفت مصادر متطابقة من داخل الأحزاب الفائزة بأغلبية المقاعد في البرلمان ضم هذه الأخيرة لنواب بمستوى عاملات نظافة وحلاقات ......، وكمثال على ذلك فإنه بعد الفوز في الإنتخابات سئل أحد النواب البرلمانيين عن الشهادة التعليمية التي يحملها فأجاب قائلا: " لا أحمل سوى شهادة الميلاد"؟[1].

وخلال العهدة التشريعية الحالية (2017-2022) أفرزت إنتخابات التجديد النصفي لمجلس الأمة لسنة 2018 على فوز حزب جبهة التحرير الوطني بأغلبية المقاعد (29 مقعد من أصل 48 مقعد) يمكن إختزال المستوى التعليمي للأعضاء الفائزين وفق الجدول التالي:

مستوى التكوين	العدد	المستوى الدراسي
دون مستوى	03	
الإبتدائي	06	السادسة أساسي سابقا
المتوسط	08	التاسعة أساسي سابقا
الثانوي	12	الأولى ثانوي(عضو)، الثالثة ثانوي (11 عضو)
الجامعي ومابعد التدرج	00	
المجموع	29	

المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على الموقع الإخباري الجزائر الآن AlgerieLN.01

كما صرح الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني بمناسبة الإنتخابات التشريعية للرابع من ماي لسنة 2017 عن وجود 141 مترشح ضمن قوائم حزبه بمستوى تعليمي لا يتعدى الابتدائي.

وهو ما فسره البعض من المتابعين أن هذه الظاهرة تخص جبهة التحرير الوطني بحكم طبيعة تركيبة مناضليه، الذين يوجد من بينهم الكثير من المجاهدين والمجاهدات وأبناء وبنات الشهداء، الذين تعذر عليهم إدراك مستويات تعليمية عالية بسبب الظروف التي عاشوها خلال حقبة الإحتلال الفرنسي البغيض.

إلا أن تصريح وزير الداخلية أنذاك للصحافة الوطنية بمناسبة الإنتخابات التشريعية أيضا لسنة 2017 كشفت بما لا يدع مجالا للشك، أن محدودية المستوى التعليمي للنواب ليست حكرا على حزب بعينه، وإنما ظاهرة تخص شريحة واسعة من المترشحين وهي ممتدة لتشمل جميع الأحزاب التي قدمت مترشحين عنها للإنتخابات التشريعية المقبلة.

وتشير الأرقام الرسمية بهذا الخصوص إلى أن نصف المترشحين لا يملكون شهادة البكالوريا، وهو معطى مخيف قد يضع البرلمان المقبل على المحك، لأن إحتمال إفراز الإنتخابات المقبلة مجلسا نيابيا (الغرفة السفلى)

[1]- عثمان ليحاني ، نصف المترشحين في البرلمان الجزاري بلا شهادات تعليمية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني .www.alaraby.co.uk .

نصفه من غير الحاصلين على شهادات جامعية يبقى قائما، وهذا قد ينعكس بالسلب على مصداقية هذه الهيئة الحساسة[1].

من خلال القراءة المتأنية للمستوى التعليمي لأعضاء البرلمان وفق الأمثلة المكورة أعلاه نصل أن السبب الرئيسي لتفشي هذه الظاهرة، أي ولوج أعضاء أميين إلى البرلمان هو عدم وجود أي قانون أو تشريع يمنع عديمي المستوى التعليمي أو الأميين من الترشح للتشريعيات أو إستحقاقات أخرى، فالقانون والدستور يسمح لكل مواطن جزائري يتمتع بحقوقه المدنية أن يترشح، وقانون الإنتخابات لم يضع مقاييس أو معايير محددة تتعلق بالمستوى التعليمي في ملفات الترشح، أو أولئك الذين تنتقيهم أحزابهم لدخول السباق نحو كرسي البرلمان، وبناء على ذلك يصبح المرشح مواطنا عاديا ومن حقه الترشح، بغض النظر عن إذا ما كان أميا أو متعلما أو متحصلا على شهادة الدكتوراه.

يضاف إلى ذلك أسباب أخرى أهمها أن الأحزاب السياسية لم تحترم المقاييس والمعايير الواجب إتباعها في إختيار المترشحين على غرار الكفاءة والجدارة للرفع من أداء الممارسة السياسية، وكذا تطوير وتنمية البلاد التي تحتاج إلى كفاءات وإطارات. وأن هذه الأخيرة – الأحزاب السياسية– لم تفكر في الرقي بالأداء البرلماني في الجزائر والسمو بالممارسة السياسية ومن ثم المصلحة العليا للبلاد، بقدر ما فكّرت في مصالحها الضيقة، وهي الحصول على مكاسب سياسية ظرفية وأخرى غير سياسية، بالإضافة إلى ممارسات أخرى غير سوية تعرفها وتعيشها دوما التجربة الإنتخابية في الجزائر قد يكون المال أو ما يعرف في الوسط الشعبي "الشكارة" عاملا فاعلا فيها، مثلما يمكن أن تكون لـ"العروشية" والمحسوبية والمحاباة دور أيضا. كما أن الإنتخابات في الجزائر لا تقوم على النخبة ولا تعتمد عليها في تحضير قوائم المترشحين، وإنما على أولئك الذين يختارهم الشعب وينتقيهم ويفضلهم عن غيرهم، وأولئك الذين يتضامن معهم الناخبون من مختلف الفئات والأطياف، أي أن الجري وراء أصوات الناخبين هو ما يبرر ترشيح أشخاص قد يعجزون عن نقل إنشغالات من إنتخبهم.

2- النتائج المترتبة على تدني المستوى التعليمي والمعرفي للعضو البرلماني.

يترتب على تدني المستوى التعليمي والمعرفي للعضو البرلماني نتيجة حتمية مفادها تخلي العضو البرلماني عن دوره التشريعي والرقابي في المجال المالي، أو بتعبير آخر عدم التفاعل الإيجابي مع بنود وأرقام مشروع قانون المالية. فغياب المستوى التعليمي لأعضاء البرلمان لا يرقى إلى مستوى تفهم وإدارك محتوى ومقصد وثيقة تقنية ومحاسبية مثل مشروع قانون المالية، بما يحتويه من أرقام وبما يكتنفه من تعقيد سواءا على مستوى اللجان المالية أو الجلسات العامة، على إعتبار أن المسائل المالية تتسم بالدقة ولا يدركها إلا المختصون الذين درسوها دراسة معمقة وأحاطوا بكل تفاصيلها. لذلك فإن توفر المؤهلات العلمية يؤدي بشكل إيجابي إلى إرتفاع مستويات أعضاء البرلمان أكثر بالمناقشات البرلمانية، حيث يمكن أن يكون توفر أعضاء البرلمان على مستوى تعليمي لا بأس به الدافع والحافز للسوك الحسن والأداء القيم والإلمام أكثر بمختلف الأمور

[1]- محمد مسلم / إيمان كيموش / إيمان عويمر، بين أرقام الداخلية .. وبين مدافع ومعارض لتركيبة المترشحين. " المستوى التعليمي" للنواب.. مهزلة أم شرّ لا بدّ منه؟ ، جريدة الشروق اليومي، الجزائر، 16 مارس 2017.

والمسائل المتعلقة بالعمل البرلماني، على خلاف مثلا تدني المستوى التعليمي يمكنه أن تنتج عنه مشاعر وتوجهات عامة لدى أعضاء البرلمان في الإستنكاف عن المشاركة في أعمال البرلمان، لما لتوفر مستوى تعليمي لا بأس به من دور في تحفيز البرلمانيين على تقبل تحمل المسؤولية، وإتاحة الفرصة لهم في التعبير عن قدراتهم ومهاراتهم.

كما يؤدي تدني أو إنعدام المستوى التعليمي والمعرفي لأعضاء البرلمان إلى آثار سلبية على أداء ومصداقية المؤسسة التشريعية بصفة عامة، إذ يعطي انطباعا سلبيا على صورة أداء العضو البرلماني وقدرته على ممارسة وظائفه الأساسية المتمثلة بشكل أساسي في إقتراح النصوص التشريعية من جهة، ومواكبة مشاريع القوانين بالمناقشة والتنقيح المقدمة من طرف الحكومة من جهة ثانية. مما يحول البرلمان إلى غرفة تسجيل أكثر منها أداة للتشريع بحكم أنه على مستوى المبادرة التشريعية فإن البرلمانيين لا يقومون سوى بتحويل النص ليتخذ شكلا تشريعيا، وهو ما يجعل من مؤسسة البرلمان مجرد جهاز يشرعن عمل الحكومة فقط بتصويته على المشاريع التي تتقدم بها أمامه.

II- طبيعة التكوين السياسي للعضو البرلماني.

قبل الحديث على عن نتائج ضعف التكوين السياسي للعضو البرلماني وتأثيرها على الأداء التشريعي والرقابي (2)، لابد من معرفة دور الأحزاب السياسية في بلورة هذا التكوين بإعتبار أن مسؤولية الضعف تلقى على عاتقها لأنها هي من تمنح التزكية لمرشحيها (1).

1- قصور دور الأحزاب السياسية في تكوين العضو البرلماني سياسيا.

يعد الإعتراف بحق إنشاء الأحزاب السياسية في النظام السياسي لأي بلد تعبير عن ديمقراطية النظام في حد ذاته على أساس أنه يحقق المشاركة الشعبية في صنع السياسات العامة، ويكرس الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور.

وتعد الجزائر من الدول التي ضمنت دساتيرها هذا الحق، خاصة مع إقرار مبدأ التعددية السياسية الذي توج بصدور العديد من القوانين العضوية المتعلقة بالأحزاب السياسية آخرها القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية[1].

ولقد حددت المادة (11) منه وظائف الأحزاب السياسية، إذ تعتبر هذه الأخيرة مدارس لتخريج إطارات وكوادر قادرة على تولي الحكم عبر ماتقدمه لهم من برامج تثقيفية من خلال مختلف الندوات والمحاضرات. وفي هذا الصدد نصت الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة (11) على أن الحزب السياسي يعمل على " تكوين وتحضير النخب القادرة على تحمل مسؤوليات عامة، إقتراح مترشحين للمجالس الشعبية المحلية والوطنية".

---

[1]- القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 15جانفي 2012.

وعليه يثور سؤال في هذا الشأن هو ما مدى قدرة الأحزاب السياسية في الجزائر فعليا على إنتاج النخب الكفأة والمتمرسة في مجالات شؤون الحياة العامة؟، ومدى قدرتها على التحكم في منح التزكيات للمرشحين بشكل يضمن الدعم للنخب الكفأة والقادرة على تحمل المسؤولية؟.

إذا كانت التزكية هي ذلك العمل أو التصرف الذي بواسطته يعين حزب أو مجموعة سياسية مرشحيه للإنتخابات، أوهي الدعم الرسمي المقدم لمرشح أو لائحة مرشحين من قبل تشكيل سياسي، فإن ذلك يتطلب من الأحزاب السياسية تحري المصداقية في منح التزكية للمرشح القادر على الوفاء بالإلتزامات التمثيلية تجاه المواطنين، لكن المتتبع لمسلسل منح التزكيات خلال العمليات الإنتخابية – إختيار أعضاء البرلمان- من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية لا يستطيع فهم أو تحديد المعايير التي على أساسها تمنحها الأحزاب لمرشحيها، حيث كشف لنا أن الدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية يتنافى كليا مع كونها ركيزة أساسية للنظام الديمقراطي للدولة، وذلك لوجود العديد من النقائص والثغرات أهمها:

إنعدام الشفافية والنزاهة في إختيار ممثلي الشعب سواءا بالنسبة للإنتخابات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، أو الإنتخابات المحلية لمجلس الأمة، بالإضافة إلى إنعدام ضوابط وأسس صحيحة لوضع الأشخاص بالقوائم الإنتخابية، إذ لا زالت عملية وضع القوائم تخضع للإنتماءات الأولية العشائرية والعروشية والقبلية والجهوية والطائفية، حيث وضفت إلى أقصى حد ممكن، ومن قبل كل الفاعلين في جميع المواعيد والإستحقاقات الإنتخابية[1].

بالإضافة إلى إعتبارات مالية، إذ يم ترتيب المترشحين حسب الأولوية التي تأخذ بناءا على معيار المال، وهو ماعرفته كثير من القوائم الإنتخابية بتصدر أصحاب الأموال لهذه القوائم، وذلك لكسب مقعد في البرلمان بهدف الوصول إلى مركز النفوذ والسلطة إضافة إلى المال، وبما يضمن لهم إقامة علاقات مع مسؤولين كبار في الدولة لتسيير أمورهم بكل سهولة ودون عوائق.

كما أن الإغراءات المالية تعد سببا رئيسيا لترشح عدد من الأعضاء والنواب، حيث أصبح الحصول على مقعد في البرلمان يمثل ترقية إجتماعية أكيدة ووسيلة للإثراء، فالسلطة وفرت كل الإمكانيات المادية للنواب لكي تتمكن من تجنيدهم سياسيا وضمان ولاءهم كإستراتيجية دائمة في التعامل معهم، وهي بذلك فهمت جيدا مواطن الضعف لكل واحد من المنتخبين[2].

وبالتالي أصبح الهدف من الترشح للبرلمان هو تحسين الوضع المالي والحصول على الإمتيازات التي تمنحها المؤسسة التشريعية، أما تمثيل الشعب فهو آخر إهتمامات الكثير منهم.

1- صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر الدراسات وتحليل السياسة العامة في الجزائر، الجزائر، 2011، ص 133.

2- صالح بلحاج، مرجع نفسه، ص 134-135.

لذلك فالمسؤولية الأساسية – المسؤولية السياسية – في إختيار أعضاء المؤسسة التشريعية ترجع للأحزاب السياسية التي منحت التزكية لمرشحيها ونالوا ثقة الناخبين على ضوء برامجها، ومن ثمة فهي المعنية بانتقاء النخب الكفأة والمتمرسة، الذين يحملون على عاتقهم مسؤولية تمثيل المواطنين أحسن تمثيل.

2- تداعيات ضعف التكوين السياسي للعضو البرلماني.

من تداعيات ضعف التكوين السياسي للعضو البرلماني مايلي:

– ضعف المبادرة من أصل برلماني وبالتالي الحد من اللجوء إليها، حيث أضحى معه البرلمان مشرعا إستثنائيا مقيد السلطة، ينحصر دوره في الدعم اللامشروط لكل المبادرات الحكومية بشكل جعل من الحكومة الماسكة الحقيقية للمبادرة التشريعية وجعلت من البرلمان غرفة لتمرير المشاريع الحكومية، وهو ما جعل البرلمان في الجزائر يتحول إلى برلمان لرفع الأيادي للموافقة والمصادقة على كل المشاريع التي تقدمها الحكومة دون أدنى بحث أو جدية لها، فالمهم لغالبية أعضاء البرلمان من وصل لقبة البرلمان للأسباب السابقة الذكر هو كسب ود ورضاء الحكومة وليس رضا الشعب، وفي هذا الإطار يقرر الدكتور "محمد الحموري" " على النائب عندما يوافق على تشريع أو يقر سياسة حكومية، أن يشهد أنه بعد أن بحث أو تحرى أو إستعان بمن يعلم، فإن ذلك التشريع أو تلك السياسة هما أفضل ما يمكن الوصول إليه، وإذا كان النائب تبعا لما هو مطلوب منه يأخذ حكم الشاهد، فإنه إن لم يشهد بالحق على النحو السابق يكون شاهد زور"[1].

– سيطرة الأحزاب السياسية على مناضليها داخل قبة البرلمان، فبدلا من تصرفهم بإرادة حرة ونزيهة تماشيا مع الإرادة الشعبية، فإنهم يستسلمون لإرادة الحزب لأن مستقبلهم السياسي مرهون بإحترام وإطاعة أوامر وتوجيهات الحزب، وبالتالي فإن إرادة النائب لا يمكن أن تفلت من بصمة حزبه، وهو مايشكل حاجزا شرعيا بينه وبين وظيفة التمثيل النيابي[2].

– تغليب المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة، فالعضو البرلماني الذي ولج هذه المؤسسة بشكل غير نزيه إما بالدفع مقابل حصوله على صوت، أو بتزكيات حزبية ليست نزيهة لا يهتم إلا بمصالحه الشخصية، ومن تم يكون غير مؤهل للدفاع عم من يمثلهم داخل هذه المؤسسة مما يتسبب في ضعف العمل البرلماني وهزالته. فأغلب المناقشات التي تدور داخل قبة البرلمان تتمحور حول مواضيع تتعلق بالمصالح الشخصية على حساب المصالح الجماعية المتصلة بالمؤسسة البرلمانية.

– وأخيرا أن ضعف التكوين السياسي يجعل العضو البرلماني بعيدا عن طموحات ورغبات المواطنين، مما يجعل الناخب مصرا على الإنعزال وعدم المشاركة في العمل السياسي، ذلك أن شرعية وقوة أي نظام تستمد من الشعب صاحب القرار الفيصلي في إختيار أعضاء جدرين بثقته، وهو ما أكده الفقيه " ميكيافيلي" بتقريره " ينبغي أن يكون المرء جديرا بثقة الشعب لأنه هو الأقوى والأكثر قدرة"[3].

1– محمد الحموري، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، **2010**، ص **71-72**.

2– أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية ، دار الكتاب الحديث، الجزائر، **2016**، ص **110-111**.

3– خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، دون سنة نشر، ص **298**.

ثانيا: ظاهرة الغياب وتكريسها لضعف مساهمة العضو البرلماني في المجال المالي

يعتبر أعضاء البرلمان المحرك الرئيسي والأساسي لدواليب السلطة التشريعية من خلال المهام المسندة إليهم من تشريع ورقابة، فأعضاء البرلمان هم نواب الأمة وثقل الأمانة الملقاة على عاتقهم تفرض عليهم الإنضباط في ممارسة عملهم البرلماني إحتراما للدستور والأنظمة الداخلية والتقيد بأخلاقيات العمل البرلماني، لأن العضوية البرلمانية ليست إمتياز شخصي بقدر ما هي أمانة تقتضي الإنكباب الجاد على إيجاد حلول واقعية للقضايا الملحة للشعب عن طريق المواظبة لحضور إجتماعات البرلمان ولجانه، سعيا لأداء الدور المنوط بهم في النظام السياسي[1].

إلا أن الواقع خلاف ذلك إذ يعاني البرلمان الجزائري من ظاهرة غياب البرلمانيين، والتي تعتبر ظاهرة غير صحية بالنسبة للمسار الديمقراطي عموما، والتجربة البرلمانية بصفة خاصة، فهي تسيئ إلى سمعة التجربة الديمقراطية بالجزائر، وإلى الجهة التي يمثلها البرلماني الذي إعتاد الغياب.

فظاهرة غياب البرلمانيين ظاهرة خطيرة تكاد تفرغ البرلمان من محتواه ومعناه، بل وتشل العمل البرلماني في مجموعه، فهي وإن كانت ظاهرة عالمية لا تخص التجربة البرلمانية بالجزائر وحدها، فإن الأمر إستفحل في الجزائر مما خلق إنطباعا سيئا لدى الرأي العام الوطني وكذا الجسم الإنتخابي.

إن هذه الظاهرة الخطيرة لا تقتصر على الجلسات العامة، وإنما تمتد لتشمل جلسات اللجان كذلك، وهو ما يجعل التساؤل مشروعا عن الأسباب التي تحول دون حضور النائب البرلماني أشغال الجلسات العامة وإجتماعات اللجان واللجان المالية بصفة خاصة (I)، وعن الإجراءات الكفيلة بمحاربة هذه الظاهرة (II).

I- أسباب ظاهرة الغياب.

نشير في البداية أن المقصود بالغياب هنا هو الغياب غير المبرر، أي الغياب عن حضور جلسات البرلمان ولجانه دون إذن ودون عذر، على إعتبار أن المشرع نظم حالات الغياب المبرر أي بموجب عذر مقبول[2]. لذلك لا يمكن دراسة ظاهرة غياب البرلمانيين عن أشغال الجلسات العامة، أو داخل اللجان البرلمانية بصفة عامة واللجان المالية بصفة خاصة بمعزل عن السياق السياسي والأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة، فمن

---

[1]- نوال لصلج، ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر – الأسباب.الحلول–، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد السادس، جوان 2015، ص 309.

[2]- تضمنها صراحة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 السابق الذكر بموجب الفقرة الثالثة من المادة 115 التي تنص على مايلي:" يعد غياب العضو مبررا لأسباب التالية:

– نشاط رسمي في الدائرة الانتخابية.

– مهمة ذات طابع وطني.

– مهمة رسمية خارج الوطن.

– عطلة مرضية أو عطلة أمومة

خلافا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر الذي لم ينص صراحة على حالات الغياب المبرر، وإنما نص على تبرير الغياب فقط من طرف النائب المتغيب بموجب المادة 64 الفقرة الثانية منه " يوجه إشعار الغياب عن جلسات المجلس الشعبي الوطني إلى الرئيس ويكون مبررا".

خلال التمعن في الممارسة البرلمانية الجزائرية عبر مختلف الفترات التشريعية ورغم عدم حصولنا على إحصائيات حول هذه الظاهرة لأسباب نستغني عن ذكرها، نصل إلى أن سبب غياب أعضاء البرلمان يعود إلى أسباب وعوامل مؤسساتية (2)، وأخرى خاصة وشخصية تخص أعضاء البرلمان (1) يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- الأسباب والعوامل الشخصية.

وهي مرتبطة بالسلوك الفردي للعضو البرلماني وتتمثل فيما يلي:

- تغليب المصالح الشخصية على العمل البرلماني: ذلك أن أغلب البرلمانيين يعتبرون أن البرلمان والمؤسسة البرلمانية إلا مطية ودعما للمصالح الخاصة، لذلك تجدهم غائبين بإستمرار، وإن حضروا فلا يكون ذلك إلا بمناسبة مناقشة موضوع أو الدفاع عن نص قانوني يدعم مصالحهم، أو التصويت ضد مشروع أو مقترح قانون يمس بتلك المصالح.

- الغياب كنوع من الإحتجاج من طريقة تعامل الجهاز التنفيذي مع الهيئة التشريعية، ولا أدل من ذلك من مناقشة مشروع قانون المالية في الجزائر التي جرت في قاعة شبه فارغة بعد أن هجرها النواب وأتخذ قرابة 112 نائب من تشكيلات سياسية مختلفة رفع عريضة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني يتضمن إمتعاض من طريقة تعامل الجهاز التنفيذي مع الهيئة التشريعية التي يرونها تحمل إنتقاصا من قيمتهم كنواب وممثلين عن الشعب، وهو ما أدى إلى عزوفهم عن حضور الجلسات التي يشارك فيها الوزراء تطبيقا لسياسة المعاملة بالمثل، وهو ما يخفي الخلل في توازن السلطات[1].

- الغياب بأوامر السلطة أو مايسمى بالغياب الموجه وهو الوجه الثاني للحضور بأوامر السلطة، ذلك أن بعض البرلمانيين إتقانا منهم لدورهم كشركاء للسلطات الإقليمية أو الوطنية لا يعبثون بضرورة الحضور أو الغياب إلا عن طريق مايتلقونه من تعليمات في الموضوع من تلك السلطات، ولا يحضرون أشغال البرلمان إلا من أجل نقل أخباره، أو لأغراض خاصة.

- الغياب بسبب التدخل السلبي في الشؤون الداخلية للمجموعات البرلمانية: إما بهدف زعزعتها أو من أجل التأثير على مواقف أعضائها، وهذا التدخل قد يتم من خارجها، أي من أعضاء مجموعات أخرى أو حتى من طرف وزراء بمن فيهم أولئك الذين ينتمون لنفس الحزب ونفس الأغلبية، وقد يحصل ذلك من داخل المجموعات نفسها، أكثر من ذلك أن الصراعات التي تعرفها التيارات الموجودة داخل الأحزاب السياسية تنتقل عدواها وترمي بظلالها على المجموعات البرلمانية وتساهم في تصدعها وغياب أعضائها وإحجامهم حتى عن المشاركة، وبالأحرى عن الإنتاج التشريعي[2].

---

[1]- نوال لصلج، مرجع سابق، ص **317**.

[2]- فاطمة الزهرة هيرات، دور البرلمان في صنع السياسة المالية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد الخامس، السويسي (المغرب)، **2013**، ص **473**.

– الغياب بسبب تعدد الإلتزامات[1] ويعتبر من أهم أسباب ظاهرة الغياب، حيث يجد النائب البرلماني نفسه تحت إكراه الوفاء بمجموعة من الإلتزامات في مجال زمني ضيق، وهذه الإلتزامات تتفرع إلى مايلي[2]:

– الوفاء بالإلتزامات داخل اللجنة الدائمة التي ينتمي إليها.

– الوفاء بإلتزام الحضور في الجلسة العامة.

– حضور أنشطة المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، ووفائه بإلتزاماته السياسية إتجاهه.

– الإلتزام بعامل الإنتماء للحزب السياسي والذي يفرض إلتزامات خارجية مضاعفة.

– الوفاء بالإلتزامات تجاه المواطنين على إعتبار أن مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية[3].

– الوفاء بالإلتزامات تجاه الناخبين، أي الدائرة الإنتخابية التي حصل فيها النائب على مقعده، حيث يكون ملزما بالوفاء بتواصل مستمر مع أعضاء هذه الدائرة.

2- الأ سباب والعوامل المؤسساتية.

وهي مرتبطة بالآليات التي تعمل بها المؤسسة البرلمانية والحكومية وتتمثل فيما يلي:

– طريقة تسيير أعمال البرلمان عموما، وتنظيم أشغال اللجان بصفة خاصة، حيث لا يجد النائب البرلماني جاذبية من البرلمان تجعله مرتبطا بأشغاله ومتتبعا لمختلف لجانه وجلساته، فهذا رئيس اللجنة يبرمج إجتماعاتها في آخر أيام الأسبوع حيث يتعذر عمليا على أي نائب برلماني أن يحضر أشغالها، وهذا رئيس لجنة وبسبب تغيير أجندة الوزير يقرر تأجيل إجتماع بدون سابق إخبار، أو في وقت يكون فيه البرلمانيون قد رتبوا أمورهم وضبطوا برنامجهم الأسبوعي المخصص للبرلمان، فإذ هم يفاجؤن بتغيير جدول أعمال اللجان، وهذا رئيس لجنة وبدون مشاورة مع مكتبها المكون من ممثلي المجموعات البرلمانية، يبرمج أشغالها خلال ليالي رمضان وفي آخر أيام الأسبوع، والنتيجة أن مشاريع قوانين من الأهمية بمكان تمت مناقشتها بوجود رئيس اللجنة مع نائبين أو ثلاثة[4].

– ضعف تحريك المؤسسة التشريعية من طرف الحكومة: فإما أنها تتباطأ في تقديم النصوص القانونية إلى البرلمان خلال مدة طويلة، وحينما تحيل عليه بعض مشاريع القوانين، فهي تطلب لها الإستعجال والسرعة في المناقشة، حتى أصبحنا في كثير من الأحيان أمام ظاهرة تمرير النصوص الحكومية بأقل مايمكن من المناقشة الجدية والجادة، وهو أمر يدفع كثير من البرلمانيين بمن فيهم المنتمين للأغلبية المساندة للحكومة

---

[1]– كما يعتبر أيضا الجمع بين المهام من أسباب ظاهرة الغياب في بعض الدول، وهو ما لا يطرح في الجزائر على إعتبار أنه لا يمكن الجمع بين مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة، وبين مهام ووظائف أخرى إستنادا لنص المادة 122 من الدستور، وتطبيقا للقانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

القانون العضوي 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

[2]– محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (1984-2002)، أبحاث وأعمال جامعية، سلسلة الدراسات السياسية والقانونية والإجتماعية، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2006، ص 149-150.

[3]– المادة 122 من الدستور.

[4]– فاطمة الزهرة هيرات، مرجع سابق، ص 478-479.

إلى الغياب عن المناقشات داخل اللجان والجلسات العامة، إدراكا من الجميع أن النص سيمر وسيتم التصويت عليه مهما كان عدد الحاضرين، أكثر من ذلك إن الحكومة أمام عدم تجربة أغلب وزرائها، وطغيان الإدارة بتأثيرها على الوزير وإقناعه بضرورة التشبث بالنص الحكومي لا يقبل التعديلات التي يتقدم بها البرلمانيون على مشروعها، بما فيها تعديلات الأغلبية المساندة لها، وهو سبب رئيسي لعزوف البرلمانيين عن الحضور والمشاركة، أي الغياب المستمر والممنهج، وبذلك تبقى الحكومة صاحبة السيادة في التحكم في أوقات عمل اللجان الدائمة شكلا ومضمونا[1].

– تسامح المجلس إزاء غياب الأعضاء دون إذن مسبق وتوقيع الآخرين بأسمائهم في محاضر الغياب والحضور، حيث أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر فقد أجازت نصوص مواده التصويت عن طريق الوكالة لكن في حدود توكيل واحد[2] وهو ما يشجع النواب على الغياب.

وبصفة دقيقة فإن تفسير ظاهرة الغياب كسلوك سلبي تتقاطع فيه مختلف العوامل التي ترجع من جانب إلى طبيعة النظام السياسي والدستوري الجزائري، وفي جانب آخر إلى طبيعة الموارد البشرية السياسية التي تفرزها صناديق الإقتراع.

II- الإجراءات الكفيلة بمحاربة هذه الظاهرة.

يمكن الحسم منذ البداية أن القواعد القانونية لا يمكن إحترامها والإمتثال إليها إلا بسن إجراءات زجرية وعقابية كفيلة بضبط السلوك وجعله في إطار لا يتجاوز الحدود المعقولة، لكن ما يسجل هو غياب قواعد قانونية زجرية إلزامية كفيلة بضبط السلوك البرلماني، وجعل غياب النواب أو أعضاء مجلس الأمة في مرتبة المخالفة السياسية التي تستوجب معاقبتها من طرف إدارة المؤسسة التي ينتمي إليها مكتب أحد المجلسين، خصوصا وأن ظاهرة غياب النواب وعدم إنضباطهم في تصاعد مستمر.

1- بموجب نصوص الدستور.

بالرجوع إلى نصوص الدساتير الجزائرية السابقة لم نعثر على أي نص ذا طابع جزائي رادع لغياب النواب، بل ولا حتى الإشارة إلى ظاهرة تغيب النواب، وإن كان دستور 1996 لم ينص صراحة على ظاهرة الغياب إلا أنه نص بموجب المادة (100) المعدلة في سنة 2014 ضمنيا على ذلك "يجب على عضو البرلمان أن يتفرغ كليا لممارسة عهدته من خلال حضوره الفعلي أعمال البرلمان "، وهو ماتم تداركه من خلال الدستور الحالي والنافذ بموجب المادة (116) بالإشارة إلى ظاهرة تغيب النواب، حيث أوجبت على نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بالمشاركة الفعلية في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المقررة في حالة الغياب، وأحالت ذلك إلى النظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان[3].

1- فاطمة الزهرة هيرات، مرجع سابق، ص 479.

2- المادة (74) الفقرتين الثالة والرابعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر، المادة (63) الفقرتين الثالة والرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر .

3- تنص المادة 116 من الدستور على مايلي:" يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهدته.

2- بموجب النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ألزم المشرع النواب بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني وأشغال اللجان في المادة (64) منه، على أنه للنواب الحق في أن يعتذروا عن حضور جلسة عمومية، ويجب أن تكون طلبات الإعتذار عن عدم الحضور في الدورات العادية بإشعار يوجهه النائب المعني بالأمر إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، دون أن يتضمن النظام الداخلي أي إجراءات لمحاربة ظاهرة الغياب، وذلك بسبب عدم تكييف النظام الداخلي مع التعديل الدسوري لسنة 2016، وهذا خلافا للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وخلافا لسابقيه نص على مجموعة من الإجراءات لمحاربة هاته الظاهرة في الفصل الأول من الباب العاشر المعنون " بالمشاركة في أشغال المجلس وإجراءات الإنضباط" في المواد (114، 115، 116)، والتي تعتبر الغياب غير المبرر بمثابة مخالفة توجب محاسبة المعنيين بها. فهكذا تضمنت المواد المذكورة أعلاه مايلي:

- حضور أعضاء مجلس الأمة أشغال المجلس على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة والمشاركة الفعلية فيها إلزامي[1].

- لأعضاء مجلس الأمة الحق في أن يعتذروا عن حضور أشغال اللجان، أو عن حضور أشغال الجلسات العامة. وتكون طلبات الإعتذار عن حضور أشغال اللجان بإخطار يوجهه عضو اللجنة الدائمة إلى رئيس اللجنة الذي يُبَلّغُه بدوره إلى رئيس المجلس، أما طلبات الإعتذار عن حضور أشغال الجلسات العامة تكون بإخطار يوجهه عضو المجلس إلى رئيس المجلس قبل إنعقاد الجلسة العامة، ويخضع تقدير مدى قبول أو رفض المبررات أو الإخطارات التي توجه بعد إنعقاد الجلسة إلى مكتب المجلس على ألاّ يتعدى أجل ذلك يومي (2) عمل[2].

- وفي حالة الغياب غير المبرر أي الغياب بدون عذر مقبول يوجه رئيس مجلس الأمة تنبيها كتابيا إلى العضو المتغيب عن أشغال اللجان الدائمة لثلاث مرات متتالية خلال الدورة، وتدون أسماء الأعضاء المتغيبين في محاضر إجتماعات اللجنة، ويخصم مبلغ مالي من التعويضات البرلمانية التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة، ويوجه رئيس مجلس الأمة تنبيها كتابيا إلى العضو المتغيب عن أشغال الجلسات العامة لثلاث مرات متتالية خلال الدورة بدون عذر مقبول، وتنشر قائمة الأعضاء المتغيبين في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس، ويخصم مبلغ مالي من التعويضات البرلمانية التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة.

ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب".

[1]- المادة **114** الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[2]- المادة **115** الفقرات الأولى، الثانية، الرابعة من نفس النظام.

وفي كلتا الحالتين – التغيب عن أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات العامة – وفي حالة تكرار العضو الغياب لثلاث مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول يحرم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل[1].

وعليه من خلال هاته المعالجة لظاهرة الغياب بموجب النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكن توجيه الملاحظات التالية:

– أن نشر قائمة الأعضاء المتغيبين عن أشغال الجلسات العامة في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس، يسمح للمواطنين من الإطلاع على درجة حضور البرلمانيين داخل الجلسات.

– عدم فاعلية الخصم المالي من التعويضات البرلمانية لأن بعض أعضاء البرلمان تهمهم الحصانة أكثر مما يهمهم التعويض، فيستمرون في التغيب حتى ولو خضع راتبهم للإقتطاع. لذا كان من الأفضل لمجابهة هذه الظاهرة أن يتم إحتساب تعويضات أعضاء البرلمان على أساس الحضور كما هو الشأن بالنسبة للعديد من الدول(بولونيا مثلا) بدل أن يظل بعض البرلمانيين يستفيدون من تعويضات دون أي مقابل.

– أن العقوبات المقررة في حالة الغياب سواءا عن الجلسات العامة أو أشغال اللجان تظل غير كافية، إذ لا بد من توقيع جزاءا أكثر ردعا على العضو البرلماني المتغيب مثل الإقالة أو الإقصاء مباشرة من مؤسسة البرلمان وإستخلافه بالعضو الذي يليه في القائمة، وذلك ضمانا للسير الحسن للبرلمان ولشفافيته ومصداقيته، مثل ماذهبت إليه بعض التشريعات المقارنة كالتشريع العراقي والذي نص على أنه إذا تجاوزت عدد غيابات العضو البرلماني بدون عذر مشروع لأكثر من ثلاث جلسات المجلس خلال الفصل التشريعي الواحد تتم إقالته[2].

وأخيرا ليس المهم هو التنصيص على هذه الإجراءات التي تحد من الغياب بل يجب أن يتم تفعيلها بممارسات عملية بوضع هذه الإجراءات موضع التنفيذ، من ذلك إصدار تقارير إحصائية بنسب حضور البرلمانيين وغيابهم، ومن يعيد ترشيحه منهم يكون ملزما أمام ناخبيه بالتصريح في أوراق دعايته الإنتخابية بنسبة حضوره في البرلمان[3].

الفرع الثاني

المحددات الذاتية للمؤسسة التشريعية ذاتها.

1– المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

2– أحمد علي عبود الخفاجي، حالات إنتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، إصدارات جامعة الكوفة ،العراق، المجلد الأول، العدد الثامن، 2010، ص 15.

3– نادية نويوي، مرجع سابق، ص 135.

تحتاج المؤسسة التشريعية وبالخصوص اللجان المالية لمختلف الإمكانيات البشرية والمادية الضامنة لسير عملها، غير أنه في مقابل الحكومة التي تتوفر على الدعم اللوجيستي الذي يمكنها من التفوق على المبادرة البرلمانية ليس فقط في المجال المالي بل في مختلف الميادين التشريعة، تعاني المؤسسة التشريعية من ضعف الإمكانيات البشرية التقنية (أولا)، والإمكانيات المادية (ثانيا) وبالتالي النقص في القيام بوظائفها وقصور أداء أفرادها.

أولا: تأثير التركيبة البشرية التقنية على أداء المؤسسة التشريعية في المجال المالي.

إن ضعف الإمكانيات البشرية على مستوى المؤسسة التشريعية ذاتها يتجلى في قلة وضعف الأطر البشرية والتقنية ذات الكفاءات والمهارات الخاصة، لمساعدة متخذي القرار وأولي المسؤولية – أعضاء البرلمان- على القيام بمهامهم البرلمانية على أحسن وجه، فهذه الموارد تعاني عمليا من الضعف والمحدودية على المستوى العددي – قلة عدد الموظين- (I)، أو على المستوى النوعي – عدم تخصصهم الكافي- (II).

I- ضعف الأطر البشرية البرلمانية من حيث العدد.

تتم معالجة هذا الموضوع من خلال السؤال التالي: هل المؤسسة التشريعية بصفة عامة واللجان المالية بصفة خاصة تملك ما يضاهي السلطة التنفيذية من الموارد البشرية التقنية لمعالجة مشاريع قوانين المالية؟.

الإجابة تكون بلا، وبلغة الأرقام نسبة التأطير بالبرلمان الجزائري ضعيفة جدا ولا تتناسب مع الدور المنوط به كمؤسسة تشريعية، فمثلا يضم المجلس الشعبي الوطني ما يقارب 1000 موظف بمختلف الرتب، موزعين على المقر الرئيسي للغرفة السفلى بشارع زيغود يوسف، والملحق الكائن مقره بالعناصر، وموزعين حسب أمكان عملهم من المصالح الإدارية والمالية، والمجموعات البرلمانية، واللجان الدائمة، لكن نسبة التأطير على مستوى اللجان الدائمة – لجنة المالية والميزانية- ضعيفة جدا إذ نجدها تتوفر على عدد قليل من الموظفين – في غالب الأحيان لا يتجاوز خمسة موظفين-، وللمقارنة نجد مثلا في فرنسا أن لجنة الحسابات تتوفر على أزيد من 32 إطارا، وفي داخل اللجنة يوجد قسم إداري لها ومدير اللجنة المكلف بالموظفين، ناهيك عن مستشارين للجنة. أما بالنسبة للنظام الأنجليزي فنجد المراقب العام للحسابات الي يكلفه مجلس العموم بمهمة إعداد التقارير حول تنفيذ الميزانية يؤازره حوالي 500 موظف على دراية تامة بالميدان المالي والمحاسبي في هذا الخصوص[1].

[1]- للمقارنة أيضا فيما يخص التأطير البشري للبرلمان الإشارة إلى العمل الذي قام به الكونغرس الأمريكي في إطار الهيكلة التتشريعية التي تمت سنة 1946 ثم 1970 بدأ يسمح لكل لجنة أن توظف أربة أخصائيين مداومين، ويمكنها كذلك أن تطلب المساعدة المؤقتة لخبراء من خارج الكونغرس بحسب الحاجيات وطبيعة الأعمال المزمع إنجازها وتخصص هؤلاء العاملين، وبسبب ذلك بلغ عدد موظفي الكونغرس الأمريكي في بداية التسعينات أكثر من 20.000 ألف موظف يعملون لفائدته مباشرة، ولفائدة أعضائه البالغ عددهم 535 عضوا من نواب وشيوخ، وهو عدد مرتفع بالمقارنة مع البرلمان الكندي المكون من حوالي 400 نائب وشيخ لكنه لا يضم سوى 3500 موظف وبالأحرى مع الفرنسي الذي يوظف 2243 موظفا (1290 بالجمعية الوطنية، و 953 بمجلس الشيوخ) لخدمة أكثر من 1000 نائب وشيخ.

فاطمة الزهرة هيرات، مرجع سابق، ص 484.

إن قلة عدد الموظفين على مستوى لجنة المالية والميزانية وهذا إن دل على شيئ إنما يدل على الضعف الكمي للموارد البشرية المكونة للجنة، وذلك على الرغم من الدور المهم والمحوري الذي تحتله داخل المؤسسة البرلمانية بشكل عام في مجال الراقبة على تسيير المال العام، إنطلاقا من دراسة ومناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية، وصولا إلى تتبع ومراقبة تنفيذ السياسة المالية للدولة.

إن الضعف الكمي للموارد البشرية للجنة المالية والميزانية له وقع سيئ على عملها من الناحية القانونية، ذلك أن النائب البرلماني لا يستطيع أن يواكب الصفحات التي تعدها الحكومة إلى البرلمان وبالأخص لجنة المالية والميزانية بحكم تداخل مضمونها (التقرير الإقتصادي والمالي، الملحقات التفسيرية، تقرير حول الحسابات الخاصة للخزينة ....)، وعليه فحتى يستطيع العضو البرلماني من مراقبة العمل الحكومي في الميدان المالي لا بد له من طاقم إداري تقني ومتخصص.

علاوة على ذلك، إن هذا الضعف الكمي للموارد البشرية يؤثر في عملية صياغة تقارير لجنة المالية والميزانية، خاصة التقرير الإبتدائي حول مشاريع قوانين المالية، مع العلم أن هذه التقارير تعتبر بمثابة الموجه لأعضاء البرلمان خلال المناقشة العامة.

إضافة إلى ذلك نشير إلى أن عملية مراقبة العمل الحكومي عن طريق آلية الإستعلام يستدعي من رئيس لجنة المالية والميزانية القيام بمهمة مطالبة أعضاء الحكومة من اللجوء إلى اللجنة بهدف مراقبتهم حسب موضوع الطلب كل حسب تخصصه، هذا الإجراء لن يتأتى بشكل مسير إلا بتواجد كم هائل من الأطر البشرية التي تتولى مهمة التنسيق مع مختلف دواوين الحكومة المطلوبة للإستعلام.

II- ضعف الأطر البشرية البرلمانية من حيث الكفاءة.

على غرار المستوى الكمي يثار تساؤل أيضا بخصوص كفاءة الموارد البشرية التقنية التي يتوفر عليها البرلمان ويجعلها في خدمة أعضائه، بصدد معالجة مشاريع قوانين المالية وخاصة على مستوى اللجان المالية؟.

من المعلوم أن النائب البرلماني يكون في حاجة كذلك إلى الموظفين العامليين باللجان الذين يستفسرهم عن الأنشطة والنصوص المبرمجة، ومن المفروض في هؤلاء الموظفين أن يكون من مستوى معرفي عالي، لكن مايجري به العمل أن اللجان تتوفر على عدد قليل من الأطر البشرية كما سبقت الإشارة إليه، وأن مستوياتهم الثقافية والمهنية غير كافية، كما أن العمل الذي يمارسونه يشبه عمل كتابة الضبط لدى رؤساء اللجان، أكثر منه عمل منتج بالنسبة للبرلمانيين، في حين أن بإمكانهم أن يكونوا بمثابة مستشارين تقنيين حقيقيين فعالين ومجدين، ليس فقط بالنسبة لرؤساء اللجان ومقرريها، بل بالنسبة لمجموع أعضاء اللجنة أيضا. خلافا للتجارب المقارنة نجد مثلا أن موظفي البرلمان الفرنسي يعملون كمساعدين مباشرين للنواب في القيام بدورهم في التشريع ومراقبة الحكومة، وفي سبيل ذلك فهم يتولون مهام المديرين أو مديرين مساعدين أو مستشارين أو رؤساء أقسام، ويقومون إما بمهام التأطير والبحث والتحرير، أو بمهام تنفيذ الإجراءات الإدارية، فهم بذلك يخضعون لإلتزامات الحفاظ على السر المهني بصورة صارمة، ويجب عليهم الإلتزام بالحياد السياسي المطلق. كما أن وتيرة عملهم

البرلماني وتنوع المسؤوليات التي يتولونها داخل المؤسسة البرلمانية، تفرض عليهم درجة عالية من التكوين والتفرغ بإعتبارهما من أهم خصوصيات المؤسسة التشريعية[1].

إن ضعف الأطر البشرية الكفأة على مستوى المؤسسة التشريعية بصفة عامة واللجان المالية بصفة خاصة يرجع إلى مجموعة من الأسباب نوجزها يمايلي:

– المحسوبية والمحاباة في التوظيف: حيث كشفت تقارير إعلامية خلال إضراب عمال المجلس الشعبي الوطني، أو ماسمي " بفضيحة الموظفين السامين الذين لا يتوفرون على شهادات علمية" أن سبعين عائلة جزائرية تستحوذ على الأغلبية الساحقة من وظائف الغرفة السفلى للبرلمان، حيث أن هناك من هذه العائلات من يضم أربعة مستخدمين في مبنى زيغود يوسف وملحقة العناصر، وهناك من العائلات من نجح في الظفر بثلاثة مستخدمين، كما تم تسجيل حالات أخرى بموظفين من عائلة واحدة، وفق درجة قرابة من المرتبة الأولى، بالرغم من أن قانون العمل يمنع منعا باتا، على كل مسؤول بمؤسسة عمومية إقتصادية كانت أو إدارية، توظيف أقربائه في المؤسسة التي يديرها، ويمتد هذا المنع إلى القرابة من الدرجة الثالثة.

وتتمثل القرابة من الدرجة الأولى في علاقة الموظف بأبنائه، والدرجة الثانية في علاقة الموظف بأبناء إخوته، في حين تتمثل القرابة من الدرجة الثالثة في علاقة الموظف بابن عمه. وكان يمكن أن تتوزع هذه المناصب على الكفاءات من أبناء الجزائر، غير أن المحسوبية والمحاباة حولتها هذه المناصب ووضعتها في قبضة عائلات بعينها، في إنتهاك صارخ للقوانين المتعلقة بالشغل. ويرجع تفشي هذه الظاهرة إلى إستقلالية البرلمان في التسيير وعدم خضوعه لأي وصاية، من منطلق الفصل بين السلطات، كما يؤكد الدستور على ذلك، الأمر الذي مكن ذوي النفوذ من إستغلال مناصبهم ومسؤولياتهم في توظيف أقاربهم على حساب ذوي الكفاءات[2].

– عدم مسايرة المؤسسة الشريعية لتوجهات التشريع المقارن، والتي تعتبر التكوين معطى أساسيا في نوعية المورد البشري اللازم لتفعيل اللجان المالية لدورها الشريعي والرقابي في هذا الخصوص، فقيام اللجان المالية بمهامها على أحسن وجه يقتضي تكوينا أصليا لأطرها ويتطلب خضوعهم لتكوين مستمر وتأهيل قدراتهم في تقييم أداء المنظومة المالية وحسن تسييرها وتقييم السياسات العامة، كما يتعين كذلك تنظيم حلاقات تكوينية لهم وطنيا مع الخارج لتبادل الخبرات والإستفادة من المستجدات التشريعية والرقابية الأجنبية.

وعلى هذا الأساس فقد حان الوقت لكي يقوم المشرع الجزائري بإعادة النظر في منظومة التركيبة البشرية داخل المؤسسة البرلمانية بشكل عام ولجانه بشكل خاص، عن طريق توظيف أطر مؤهلة ومتخصصة في المجالات القانونية والمالية والمحاسبية حتى يتمكنوا من مساعدة النائب البرلماني على فهم الوثائق التقنية التي تقدمها الحكومة عن طريق مشاريع قوانين المالية، ومن تم مراقبة العمل الحكومي في هذا المجال.

1– فاطمة الزهرة هيرات، مرجع سابق، ص 485.

2– محمد مسلم، قانون العمل يمنع المسؤول من توظيف أقربائه من الدرجة الثالثة (70عائلة تسيطر على مناصب التوظيف في البرلمان)، جريدة الشروق اليومي، الجزائر، 31 جانفي 2010.

ثانيا: مدى كفاية الوسائل المادية المتاحة للمؤسسة التشريعية.

إن تفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في المجال المالي مرتبط على المستوى العملي بطبيعة وحجم الإمكانات المخصصة له في هذا الشأن، إلا أن المتتبع للشأن البرلماني في الجزائر يجد أن البرلمان يعاني من الناحية المادية من ضعف وسائل العمل (I)، ناهيك عن الوسائل المالية المتاحة (II).

I- الوسائل والإمكانيات التقنية.

لأجل ممارسة العضو البرلماني على مستوى الجلسات العامة أو اللجان الدائمة لدوره التشريعي والرقابي على أعمال الحكومة المتعددة والمتشعبة في المجال المالي، يفترض في الهيئة التشريعية أن تتوفر على مجموعة من الوسائل التقنية التي تؤهلها للقيام بهذه الوظيفة.

إلا أن الملاحظ أن البرلمان يفتقد للوسائل والإمكانيات التقنية الضرورية والكفيلة لتسهيل مهام وعمل البرلمانيين واللجان بصفة عامة، وأولى هذه الوسائل عدم توفر البرلمان على جهاز إداري قار، يوفر لأعضاء البرلمان الأدوات الإدارية والهيكلية التي تساعدهم على إنجاز عملهم. فالمصالح الإدارية بالبرلمان عانت ومازالت تعاني من ألم القصور أكثر من المؤسسة نفسها، فقد عاشت تلك المصالح طويلا في وعاء مغلق، بعيدة عن حركة التطور والعصرنة التي تعرفها منذ سنوات الإدارة الجزائرية (الإدارة الإلكترونية)، بل بعيدة عن التجارب التي حصلت في دول أخرى والتي يجب الترحاب والإسترشاد بالناجح منها، ذلك أنه رغم مرور حوالي 57 سنة على بداية التجربة البرلمانية بالجزائر، فإن البرلمان الجزائري سواءا بمجلس واحد أو مجلسين، لم يتوفر لحد الآن على إطار قانوني يحدد إختصاصات المصالح الإدارية ويضبط عملها.

وثاني هذه الوسائل تلك المتعلقة بالتوثيق، أي خزانة في مستوى المؤسسة التشريعية بالبلاد متوفرة على مؤلفات ومنشورات ودوريات، ومسيرون لتلك الخزانة من المستوى الذي يسهل على النائب البرلماني القيام بعمله، إلى غير ذلك مما تتطلبه الخزانة. ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا نجد أن مكتبة الكونغرس الأمريكي التي تعتبر بحق بمثابة الخزانة الوطنية في الولايات المتحدة الأمريكية تشغل أكثر من 3000 شخص، وقد أحدثت لدى تلك المكتبة مصلحة خاصة بالبرلمان وأعضائه تسمى " مصلحة المراجع التشريعية "، وهذه المصلحة التي تشغل أكثر من 300 شخص تضم عدة أقسام، كل منها يشرف عليه مسؤول ذو تخصص عالي، وقد يلجأ هذا المسؤول إلى طلب مساعدة أخصائيين من الخزانة نفسها أوخبراء على العموم.

ومن مهام هذه المصلحة أنها تقوم بتحليل المسائل التي تعرض عليها من طرف اللجان أو من طرف البرلمانيين أنفسهم، إذ يمكنها في زمن قصير أن تحدد رقما معينا أو إحصائيات مضبوطة، وأن تعطي التأويل القانوني المناسب لقضية معينة، وهي تقدم المعلومات حسب رغبة طالبيها في شكل تقرير أو رسم بياني أو ملاحظات مختصرة أو لائحة مراجع ......، ومن الطبيعي أن الموضوعية في عملها هي القاعدة، فإذا تعلق الأمر بمشروع قانون فإن تلك المصلحة تقوم بتقديم نقد غير مضر بذلك العمل، ولا معادي أو مؤيد بصورة مسبقة للشروحات المقدمة من طرف الإدارة، لكنه يكشف عن الثغرات والهفوات ويتحقق من المعطيات الأساسية، ويشير إلى الحلول الأخرى الممكنة إن وجدت، كما تقدم إيجابيات وسلبيات ذلك العمل بكل موضوعية وتجرد،

ويرجع إلى النائب البرلماني أمر إتخاذ الموقف الذي يناسبه، حيث تصبح مهمته أنذاك سهلة، ولكنه يكون قد ربح السرعة والفاعلية[1].

إلا أن البرلمان الجزائري لا يتوفر إلا على مكتبة تشكل أغلب محتوياتها من كتب ومجلات ونشريات المجلس، تضم بعض الموظفين فقط، وبالرغم من تحسنها في السنوات الأخيرة من خلال تزويدها بمختلف المؤلفات ذات الصبغة القانونية والمالية والسياسية في هذا المجال، فإنها لا تلبي إحتياجات النائب البرلماني حسب تصريحات بعض نواب المعارضة بالمجلس الشعبي الوطني.

وفي مجال التوثيق أيضا تعاني المؤسسة التشريعية من عدم التوفر على مصلحة للإعلام البرلماني والإداري، التي يكون من مهامها إستقدام كل المعلومات الإرشادات والمعطيات المتوفرة لدى الإدارة أو المصالح الحكومية التي يطلبها أعضاء البرلمان، فليس للعضو البرلماني الحق في ولوج المصالح المتخصصة التي تتوفر على معلومات وتقارير بمناسبة مناقشة ودراسة مشاريع قوانين المالية، فالعضو البرلماني لا يمكنه أن يطلع على ملفات ووثائق الجهاز الإداري إلا من خلال الوزير المختص – وزير المالية– بسبب هيمنة الإدارة وإحتكارها للمعلومات المالية، مما يؤدي إلى لا مساواة واقعية بين الحكومة والبرلمان، على عكس ماهو حاصل بالنسبة للتشريع المقارن، في فرنسا مثلا فإن لجنة المالية تتوفر على مجموعة من الإمتيازات من خلال المصالح الموجودة بالبرلمان خاصة التشريعة منها، بوجود مصلحة للدراسات تكلف بتزويد البرلمانيين بجميع المعلومات المتعلقة بوظيفتهم النيابية بالإضافة إلى توفرها على نظام معلوماتي للحصول على الوثائق القانونية والإقتصادية[2].

وثالث هاته الوسائل مايتعلق بالمجموعات البرلمانية، فرغم نص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على أنه توضع تحت تصرّف مختلف المجموعات البرلمانيّة الوسائل الماديّة بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها[3]، إلا أن ماهو موجود عمليا عكس ذلك إذ تعاني المجوعات البرلمانية من قلة الوسائل المادية بصفة عامة (مثلا مجموعة برلمانية تضم أكثر من 100 نائب تملك مكتب لرئيس المجموعة، وقاعة صغيرة للإجتماعات) والتقنية بصفة خاصة، الأمر الذي لا يساعد على خلق مكان مناسب للعمل لأعضاء المجموعة أو لطاقمه الإداري. يضاف إلى كل هذا إتخاذ البرلمان بما مجموعه (462) نائب لمقر واحد في حين نجد في فرنسا مثلا أن الجمعية الوطنية وحدها تتوفر على مقر يجمع بين قصر بوبون وإقامة لاهاي وعمارة مجاورة تعرف بإقامة 101 طريق الجامعة.

---

[1]– الحبيب الدقاق، العمل التشريعي للبرلمان أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية، المغرب، 2009، ص194– 195.

[2]– محمد أوراغ ،اللجان البرلمانية الدائمة بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)، 2000، ص 71.

[3]– المادة 58 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر. المادة 52 الفقرة الرابعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر.

وبإختصار إذا ركزنا على المظهر المتعلق بوسائل العمل التي يوفرها البرلمان للنواب البرلمانيين، نلاحظ أن المساعدة التي تقدمها مصالح البرلمان أو من المفروض فيها أن تقدمها للنائب البرلماني المتعدد المهام (مشرع ومراقب للحكومة وممثل للأمة ....)، تعتبر سلبية على مستويين:

– أولا هي سلبية بسبب عدم ملاءمة المصالح الموجودة للمتطلبات الضرورية، ذلك أن ماتتوفر عليه الخزانة من منشورات ومؤلفات لا يساير التطورات التي عرفتها الجزائر وبقية دول العالم في مجال الإنتاج الفكري المتعدد الأنواع والفروع، كما أن تسيير خزانة من مستوى البرلمان يتطلب الموارد المالية والبشرية الكافية والمؤهلة.

– ثانيا: هي سلبية لأن المساعدة التي تقدمها مصالح البرلمان للنواب البرلمانيين ترجع إلى العادة أو العرف، ذلك أنه من المفرض أن يكونو موظفوا البرلمان محايدين سياسيا، ولكن من المشكوك فيه أن هذا الحياد يتم الحفاظ عليه حينما يدخل ذلك الموظف في اللعبة السياسية للنائب البرلماني، عن طريق تسهيل عمله في تحرير أو صياغة مداخلة مطبوعة بالطابع السياسي، بل عن طريق مساعدته في البحث عن المعلومات والمعطيات التي من شأنها أن تدعم أطروحاته التي لا تكون في الغالب إلا سياسية[1].

II– الوسائل المالية.

إضافة إلى محدودية وسائل العمل المتوفرة لدى المؤسسة الشريعية بشكل عام واللجان المالية بشكل خاص، فإن الجانب المالي المتعلق بتسييرها يشكل هو الآخر محددا هاما على مستوى أدائها التشريعي والرقابي، إذ يمكن إعتبار الميزانية الضئيلة والإعتمادات المقررة لتسيير المؤسسة البرلمانية من العوامل الرئيسية التي لم تساعدها على تحقيق دورها الفعال.

فإذا كان البرلمان في الجزائر يتمتع بإستقلالية في إقرار موازنته إستنادا للقانون العضوي 16-12 ووالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان[2]، فإن أكثر من 50% من ميزانية الغرفتين تذهب لتغطية أجور وتعويضات البرلمانيين، فعلى سسبيل المثال بلغت الميزانية السنوية المخصصة للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2019، 644 مليار و400 مليون سنتيم، والتي صُرفت كلها دون إستثناء، خصصت منها 363 مليار للنواب فقط وفق مايبينه الجدول التالي:

1– الحبيب الدقاق، مرجع سابق، ص **190-191**.

2– يتم إعداد ميزانية البرلمان من قبل رئيسي غرفتي البرلمان اللذان يقومان بإعداد مشروع الميزانية وعرضه على مكتب الغرفتين للمصادقة عليه، حيث يصادقان عليه ويقومان بإحالته على لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة، وذلك للإبداء رأيهما فيه خلال عشرة أيام التي تلي إحالة المشروع على اللجنة المعنية. وفي حالة وجود تحفظات على المشروع فيمكن تعديله تبعا لرأي اللجنة، وبعدها يتم تبليغ المشروع إلى الحكومة قصد إدماجه في مشروع القانون المتضمن قانون المالية للسنة المعنية.

المواد **80** الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، المواد **130**، **131** من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة **104** من القانون العضوي **16-12** السابقي الذكر.

الفصل	المادة	العناوين	الإعتمادات المخصصة دج
الأول		تعويضات النواب	
	1	التعويضة الرئيسية	176779700000
	2	التعويضة التكميلية للتمثيل	35356100000
	3	تعويضة المسؤولية	4216400000
	4	تعويضة خاصة بالنواب ممثلي الجالية الجزائرة بالخارج	7614700000
	5	تعويضة تكميلية خاصة بالنواب ممثلي الجالية الجزائرة بالخارج	401300000
	6	المضاعفة الممنوحة للمجاهديين	264600000
	7	تعويضة إستعمال السيارة الشخصية	4435200000
	8	تعويضة جزافية عن إستعمال الهاتف	2982000000
		مجموع الفصل الأول	232050000000

الثاني		تسديدات المصاريف	
	1	المصاريف العامة	68964000000
	2	مصاريف النقل والتنقلات	6000000000
		مجموع الفصل الثاني	74964000000
الثالث		الأعباء الإجتماعية	
	1	الضمان الإجتماعي	56158100000
	2	المنح العائلية	785300000
		مجموع الفصل الثالث	56943400000

مجموع الفرع الأول	363957400000

المصدر: ميزانية المجلس الشعبي الوطني لسنة 2019

من الجدول وبعد حذف أجور موظفي البرلمان والبالغ عددهم حوالي 1000 موظف كما سبقت الإشارة إليه، نلاحظ أن الحصة المتبقية تصبح غير كافية للإستجابة للحاجيات اليومية للبرلمان، وكذا لإستراتيجة التكوين والإعلام، خصوصا وأن دور الإعلام أصبح يتزايد يوما بعد يوم، في ظل الإنفجار الإعلامي الكبير وتحول العالم إلى قرية كوكبية صغيرة.

المطلب الثاني

العوامل السياسية كحد من حدود التدخل البرلماني في المجال المالي

تجتمع مجموعة من الظروف والعوامل السياسية التي تجعل من المؤسسة التشريعية أداة طيعة في يد الحكومة، وذلك بسبب تحكم هذه الأخيرة في الأغلبية البرلمانية على مستوى جميع أجهزة وبنيات البرلمان، وكذا ضعف دور المعارضة البرلمانية (الفرع الأول)، كما أن ضعف المؤسسات المكلفة بحماية التشريع المالي وتكريسها لتفوق الحكومة يزيد في تأزيم وضعية البرلمان في مواجهة هاته الأخيرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التركيبة البرلمانية

نقصد بالتركيبة البرلمانية بالخصوص التركيبة الحزبية داخل البرلمان، وبأكثر دقة وجود أغلبية برلمانية موالية أو معارضة للحكومة، فالأمر يختلف في كلا الحالتين على العملية البرلمانية، فيبدو من خلال التجربة الجزائرية أن الأغلبية البرلمانية عملت على توفير إستقرار مريح للحكومة بالرغم من أنها لا تنبثق عنها[1]، هاته الأخيرة – الحكومة- يمكنها دائما الإعتماد على أغلبيتها الحاضرة في البرلمان من أجل تبني مشاريع قوانين المالية والتعديلات التي ترغب يها، وفي المقابل رفض أي مقترح أو تعديل تعارضه (أولا).

هذا الوضع جعل نواب المعارضة داخل غرفتي البرلمان، يعانون من التهميش أمام هيمنة الأغلبية البرلمانية التي تقف ندا عن كل تعديلاتهم، ومن تم الحيلولة دون إنتقاد سياسة الحكومة في الميدان المالي، وبالتالي فرض وجودها كسلطة سياسية رقابية في هذا الشأن (ثانيا).

أولا: تأييد الأغلبية البرلمانية الدائم للحكومة.

تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع الحكومة سواءا على مستوى اللجان المالية بإعتبارها عصب العمل التشريعي والرقابي في مجال قوانين المالية (I)، أو على مستوى الجلسات العامة (II) نظرا لأنها صاحبة إتخاذ القرار على مستوى غرفتي البرلمان، الأمر الذي يضع الحكومة في وضعية مريحة وهي تناقش مشروع قانون المالية.

I- على مستوى اللجان المالية.

إن تطبيق قاعدة التمثيل النسبي لتعيين أعضاء اللجان المالية يجعل من هذه الأخيرة تعكس وجود المجموعات البرلمانية الممثلة داخل المجلس – توزيع المقاعد داخل اللجان فيما بين المجموعات البرلمانية يكون متناسبا مع عدد أعضائها- ، الشيئ الي يؤدي إلى الهيمنة الثابثة للأغلبية على اللجان المالية، وتتجلى هذه الهيمنة على مستوى هيكلتها (1)، وعلى مستوى سير عملها أو أشغالها(2).

---

[1]– يبدو من خلال التجربة البرلمانية في الجزائر خلال مختلف الفترات التشريعية أن دور الأغلبية نسبيا جدا، فالحكومة لا تنبثق عنها وليس بإمكان البرلمان أن يطيح بها بسهولة، كما أنه ليس بإمكان الأغلبية أن تضمن إستمرارها في أداء مهامها مادام رئيس الجمهورية وحده من يتحكم في إستقرار الحكومة، ومن تم فدور الأغلبية يتمثل أساسا في تقديم المساندة السياسية للحكومة .

1- السيطرة على هياكل اللجان .

وتكون هذه السيطرة على مستوى مناصب مكاتب اللجان المالية وبالخصوص على مستوى رؤسائها ومقرريها.

– بالنسبة لرؤساء اللجان: نظرا لما تثيره رئاسة اللجان من جاذبية وحساسية وإستثارة لطموح الكثيرين من أعضاء المجلس، ونظرا لما يتوفر عليه رئيس اللجنة من سلطات وإختصاصات تجعله المنظم للجلسات العامة للجان، والمتحكم في زمام تسييرها.، خاصة في طريقة توجيه النقاش الدائر داخل اللجنة، ودوره في تسيير التعامل مع التعديلات المقدمة، والمصادقة على تقاريرها المتعلقة بمشاريع قوانين المالية، أخضعها المشرع الجزائري لمبدأ التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية فقط، فبحسب حضور المجموعات البرلمانية وكثرة مقاعدها تنال النصيب الأوفر من رئاسة اللجان. لذلك تعود رئاسة لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الإقتصادية والمالية بمجلس الأمة دائما للمجموعات البرلمانية ذات الأغلبية، أما المعارضة وإن كانت تعطى رئاسة بعض اللجان تكون غير ذات أهمية كبيرة .

– بالنسبة لمقرري اللجان: فالمقرر ينتمي في غالب الأحيان إلى الأغلبية المتواجدة داخل اللجنة، ويعد الناطق الرسمي بإسمها.

إن دور مقرر اللجان المالية مهم جدا، لأنه هو العضو المحرك للمناقشة المالية، لذلك لا يستغرب أن يعتبر البعض بأنه بالنسبة للبرلمان يمثل مايمثله وزير المالية بالنسبة للحكومة[1].

فبالإضافة إلى الدور الأساسي الموكول له، والمتمثل في قولبة خلاصات لجنة المالية، وفي صياغتها في تقارير تعد بمثابة موقف معنوي تجاه أعضاء اللجنة، فإن العمل الذي ينجزه المقرر العام يمكنه من إقتراح تعديلات بمبادرة منه، أو من طرف أعضاء اللجنة، أو من قبل بعض مجموعات المصالح، خاصة وأن حرية أخذ الكلمة الممنوحة له داخل الجلسة العامة تسهل عليه أخذ موقع الدفاع عن تعديلات مجموعته البرلمانية، هذا دون أن ننسى أن له هو الآخر إلى جانب رئيس اللجنة دور بخصوص التعديلات المقدمة[2].

ونتيجة لأهمية الدور التقني والمحوري لمقرر اللجنة، منذ إيداع النص إلى غاية تبنيه النهائي من طرف البرلمان، فقد يؤدي هذا إلى إحتكار التقارير الي يتم إعدادها من طرف الأغلبية.

ووعيا من طرف المجموعات البرلمانية للأغلبية داخل اللجان الدائمة بخصوص أهمية دور المقرر فهي تعمل جاهدة حتى تمنع وصول أعضاء المجموعات البرلمانية للأقلية لإحتلال هذه المناصب.

1– ياسمين صالحي، حق التعديل البرلماني في مشاريع قوانين المالية – قراءة في تجربة نظام الغرفتين بالمغرب– التعديلات المقترحة على مشروع قانون المالية سنة 1998–1999 داخل لجنتي المالية نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عين الشق، الدار البيضاء (المغرب)، 1999، ص62.

2– أحمد قاسمي، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول ، وجدة (المغرب)، 2001–2002، ص 113.

2- التحكم في أشغال اللجان .

ويتجلى ذلك من خلال تحكم الأغلبية البرلمانية في المناقشات وهيمنتها على حق التعديل البرلماني.

بالنسبة للمناقشات فإن دراسة مشاريع قوانين المالية داخل اللجان المالية قد يؤدي إلى إحداث وضعية حقيقية للصراع، وذلك حينما يكون العامل السياسي للنقاش له أهمية أكثر من الجانب القانوني.

لكن بفضل تواجد الأغلبية داخل اللجان، فإنه يصعب تصور وجود نقاش لا يلبي رغبتها وإرادتها، ولا يبقى للمعارضة في هذه الحالة إلا إستعمال الوسائل القانونية التي يمنحها أياها الدستور والنظام الداخلي للمجلس من خلال تأخير أو تعطيل المناقشات، وذلك بالإكثار من التعديلات أو أيضا من خلال المراقبة الآلية بأن جميع أحكام النظام الداخلي المتعلقة بإجتماع اللجان تم إحترامها بصرامة، لذلك فإن المعارضة تبقى ضعيفة لأنها لا تتوفر على أية وسيلة لردع تحركات الأغلبية التي هي قوية عدديا وبالإمتيازات التي يمنحها أياها النظام الداخلي للمجلس[1].

إن الحكومة تمارس مجموعة من الضغوطات السياسية على مستوى اللجان الدائمة وذلك من طرف الأغلبية المساندة لها، فإحتكار اللجان الدائمة من طرف الأغلبية يتم ترجمته من خلال التضامن مع الحكومة، وبهذا الخصوص إعتبر البعض العمل البرلماني على شاكلة جبل جليدي، وأنه لا يجب الإنخداع من خلال الجلسة العامة، فهي لا تشكل إلا الجزء المرئي، وإنها لا تمثل إلا عرضا يتم تقديمه للرأي العام، بعد أن تكون الأغلبية والحكومة قد إتفقتا داخل اللجان الدائمة حول المقتضيات التشريعية التي سوف يتم تبنيها[2].

أما بخصوص حق التعديل المخول لأعضاء اللجان المالية في مادة مشاريع قوانين المالية مرتبط بشكل كبير بالتركيبة السياسية للجان، ورغبة الحكومة في تمرير هذه التعديلات، فهي صاحبة القرار الأول والأخير في هذا المجال، وهي تمتلك عدة وسائل لكبح الرغبة الجامحة للمعارضة في تعديل أكبر عدد من المواد، فهي تعتمد على الأغلبية المساندة لها لرفض هذه التعديلات أثناء مرحلة التصويت، حيث يستحيل على أي لجنة أن تمرر مقترح تعديلي إذا لم يكن مدعوما من قبل الحكومة[3]، فالعلاقات المؤسسة داخل اللجان تعكس رجحان الأغلبية الحكومية التي تعترض المقترحات والتعديلات المقدمة من طرف المعارضة. فعلى سبيل المثال رفضت لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أثناء دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2018 كل مقترحات المعارضة، حيث أحال مكتب المجلس الشعبي الوطني 36 تعديلا على لجنة المالية والميزانية مستوفية للشروط الشكلية وذلك من بين 52 إقتراح تعديل إنصبت في مجملها على 16 مادة قدمت من قبل 25 نائبا، وتم رفض 16 تعديلا لعدم إستفائها الشروط الشكلية ومخالفتها لأحكام الدستور.

[1]- أحمد قاسمي، مرجع سابق، ص 115.

[2]- **Patrik loquet, Finances publiques et droit budgétaire , Edition L.G.D.J, France, 1993, p13.**

[3]- ياسمين صالحي، مرجع سابق، ص70.

II- على مستوى الجلسات العامة.

تشكل الأغلبية البرلمانية أحد العوامل التي تعيق عمل المعارضة خلال المناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية في الجلسات العامة، ذلك أن رغبة المعارضة في ممارسة دورها الرقابي على السياسة المالية للحكومة يضل محدودا في وجود هذا العائق مادامت الأغلبية تكون بالمرصاد من خلال مساندة الحكومة في تمرير مشروعها بالفصل في نتيجة التصويت.

حيث تقف الأغلبية دائما حاجزا أمام المعارضة لرفض تمرير مشاريع قوانين المالية من خلال التصويت بالأغلبية على مشروع الحكومة، فعلى سبيل المثال شهدت قاعة جلسات المجلس الشعبي الوطني معركة سياسية وإقتصادية بإمتياز بين نواب المعارضة من جهة، ونواب الأغلبية الرئاسية من جهة أخرى أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2016 إنتهى بتمرير قانون المالية من قبل الأغلبية البرلمانية رغم رفض المعارضة لمشروع القانون، وذلك في الجلسة التي شهدت إشتباكات بالأيدي بين نواب المعارضة ونواب السلطة، خلال أكثر من ثماني ساعات من الفوضى والمناوشات داخل قبة البرلمان، وقد رفع مجموعة من نواب المعارضة شعارات خلال عملية التصويت، أكدوا من خلالها رفضهم القاطع للقانون، وقد تمثلت هذه الشعارات أساسا في " لا للتصويت على أخطر قانون في الجزائر"، وشعار "لا لتجويع الشعب الجزائري" محملين نواب الأغلبية المشاركة في الحكومة، المسؤولية كاملة على تمرير مشروع قانون المالية لسنة 2016، داعين إياهم إلى تحمل ما ينجر عنه من إنزلاقات جراء الأعباء الإضافية التي يفرضها القانون على المواطن".

ونتيجة لتمرير المشروع توحدت المعارضة في صف واحد ووقفت في وجه الموالاة حيث وقّعت مجموعة من الكتل البرلمانية للمعارضة بيانا إعلاميا، أبدت خلاله رفضها التام لقانون المالية لسنة 2016، حيث أعلن النواب تبرئة أنفسهم أمام الشعب الجزائري، مؤكدين عدم تحملهم لمسؤولية ما قد ينجر عن إقرار هذا القانون، في الوقت الذي قام عدد من النواب بتنظيم وقفة إحتجاجية داخل أروقة البرلمان، ثم قرروا بعد ذلك الخروج إلى الشارع وتنظيم مسيرة في الشارع المحاذي لمبنى البرلمان، إلا أنه تم منعهم من طرف قوات الأمن الوطني.

إن وقوف الأغلبية الدائم في تقديم المساندة للحكومة خلال التصويت على مشاريع قوانين المالية في الجلسات العامة يمكن أن نغزوه لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، حيث أن أغلب النواب يخضعون لذلك ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل المطروحة للتصويت، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبدونه من أراء وملاحظات أو يتقدمون به من طلبات وإقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة سلفا، ويؤدي هذا إلى الحد من الدور الذي يلعبه البرلمان في الميدان المالي، وذلك بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة[1].

فعلى سبيل المثال أيضا وبمناسبة التصويت على قانون المالية لسنة 2016 شق بعض نواب حزب الأغلبية – حزب جبهة التحرير الوطني- عصا الطاعة وأعلنوا في البداية رفضهم لبعض مواد مشروع القانون، التي قالوا أنها تمس جيب المواطن وتثقل كاهله، مما دفع بالأمين العام لحزب الأغلبية بعقد إجتماع مع نواب

---

[1]– عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 163.

حزبه ، شدّد من خلالها على أن الحكومة شكّلها حزب الأغلبية، وأن المصادقة على القانون هو " تزكية" لهذه الحكومة التي " تجسد مشروع الرئيس". وقد خيّر الأمين العام لحزب الأغلبية نواب حزبه داخل البرلمان، بالعمل داخل الكتلة والولاء لها أو الترشح ضمن قوائم الأحرار.

توجيهات حزب الأغلبية لنواب حزبه لا تتوقف فقط على عملية التصويت، بل للمناقشة نصيب من ذلك فقد كان لتدخل أحد النواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية تأكيد كبير على حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه، وإجبارهم بعدم مناقشة مشروع قانون المالية بقوله " وآخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه، وبدأت أصدائه تبلغ مسامعنا مؤخرا، وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم من المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، ولجريمة واحدة إرتكبوها هي أنهم يمثلون حزب الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة، وأي منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية، ثم عدم تنبيه الوزراء إلى النقائص الموجودة في الميدان، ولست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية"، وفي هذا حقيقة أولية تنسف الديمقراطية البرلمانية وحرية النائب وحقه في إبداء ملاحظاته، والتعبير عن رأييه دون قيود[1].

ثانيا: ضعف دور المعارضة البرلمانية.

إن من أهم منابر المعارضة السياسية في الأنظمة السياسية البرلمان، فهو الوسيلة الفعالة التي تمكنها من طرح إنشغالاتها وتميثل شريحة هامة من الفاعلين السياسيين المعارضين للنظام الحاكم، والتعبير عن أفكارهم وتحقيق مصالحهم في إطار المصلحة العامة التي تهم مجموع المواطنين داخل الدولة، فالبرلمان يعد بحق أهم مؤسسة دستورية لنشاط المعارضة السياسية، فهو يمنحهم من خلال أحكام الدستور مجموعة من الآليات التي تؤدي إلى رقابة الحكومة وأدائها ومعارضة أفكارها وطريقة تسييرها في سبيل طرح البديل الذي يمثل فئتها المعارضة للقائمين على النظام السياسي الحاكم. والبرلمان بهذا الشكل يعد الوسيلة المثلى التي تستند المعارضة عليه في عملها، على إعتبار أنه يطلع بدور كبير في ترسيخ قواعد الديمقراطية النيابية القائمة على مبدأ التمثيل النسبي.

ومن خلال إستقراء التجربة الدستورية الجزائرية نجدها أنها لم تعرف أي دسترة لمصطلح " المعارضة البرلمانية" إلا في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، حيث أحدث التعديل الدستوري تطورا هاماً في المركز القانوني للمعارضة البرلمانية وفي وظائفها. فقد تمت دسترة منظومة الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية

1– عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 163.

بموجب المادة (114) من الدستور[1]، وذلك بمنحها حقوق تمكنها من المشاركة في الأشغال البرلمانية وحقوق تمكنها من المشاركة في الحياة السياسية.

وعليه تعتبر الحقوق الممنوحة للمعارضة البرلمانية خطوة ايجابية نحو تكريس الديمقراطية وتعزيز التوازن على القبة البرلمانية بجعلها مؤسسة فعلية للحد من طغيان الأغلبية عليها، إلا أن المعارضة البرلمانية لا تزال تعاني من عوائق وقيود تجعل أمر ممارستها للحقوق المعترف لها به من طرف المؤسس الدستوري صعب أن لم نقول مستحيل وتحول دون تكريس معارضة برلمانية فعالة.

لذلك سنتناول موضوع ضعف المعارضة البرلمانية في المجال المالي في عنصرين إثنين، نخصص الأول لمفهوم وحقوق المعارضة البرلمانية في التشريع الدستوري والقانوني الجزائري (I)، والثاني لمحدودية تدخل المعارضة البرلمانية في الأشغال البرلمانية بصفة عامة وفي المجال المالي بصفة خاصة (II).

I- مفهوم المعارضة البرلمانية.

لقد أحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 تطورا هاماً في المركز القانوني للمعارضة البرلمانية وفي وظائفها، حيث تمت دسترة الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية لأول مرة بموجب المادة (114) من الدستور، لكن مايلاحظ على هذه المادة أنها شكلت إضافات هامة للحقوق الخاصة للمعارضة البرلمانية، بترقيتها إلى حقوق خاصة بها وإلى قانون أساسي لها[2] من جهة (2)، دون التطرق إلى تعريفها من جهة ثانية (1).

1- تنص المادة 114 من الدستور على مايلي:" تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها:

- حرية الرأي والتعبير والإجتماع.
- الإستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان.
- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية.
- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.
- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.
- إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان.
- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

يوضح النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كيفيات تطبيق هذه المادة".

2- مسعود شيهوب، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري – قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2016-، مجلة الوسيط ،إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 13، 2016، ص 31.

1- تعريف المعارضة البرلمانية.

نشير في البداية أن المعارضة بشكل عام يقصد بها:" مجموعة من الأفكار والآراء والسلوكات والمواقف الصادرة عن أشخاص طبيعيين أو عن تنظيمات منظمة أو غير منظمة مناوئة لنظام الحكم"[1].

أما بخصوص المعارضة البرلمانية فنميز بين نوعين من التعريفات، التعريف الفقهي والتعريف القانوني.

من الناحية الفقهية قدم الفقه عدة تعريفات للمعارضة البرلمانية من بينها:

يقصد بالمعارضة البرلمانية:" مجموعة ممثلة في البرلمان مكونة من نواب وأحزاب ومستقلين وأيضا مجموعات نيابية غير ممثلة في الحكومة وتختلف معها ولا تدعمها بشكل منتظم، تساهم في العمل البرلماني على مستوى التشريع والمراقبة وايجاد الحلول والبدائل للسياسات، وبهذه الصفة تشكل المعارضة البرلمانية سلطة مضادة للحكومة على المستوى الدستوري تسعى في حدود وظائفها التي حددها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان إلى تقديم البدائل السياسية للحكومة"[2].

وعرفت أيضا بأنها:" الجهة أو الجهات السياسية التي لم تستطع الوصول إلى سلطة الحكم من خلال الإنتخابات فأصبح دورها متمثلا بكونها معارضة سياسية للنظام الحاكم تعمل ضمن أطر وقواعد اللعبة السياسية المتمثلة بالكشف من أخطاء الحكومة وتعثراتها ومدى الفشل أو النجاح الذي تحققه في مجالات التنمية والتطور الاجتماعي والاقتصادي والثقافي"[3].

كما يقصد أيضا بالمعارضة البرلمانية:" مجموعة من نواب البرلمان التي تنشط تحت غطاء حزب سياسي أو إئتلاف سياسي وتكون في مواجهة الأغلبية البرلمانية التي تؤيد برنامج الحكومة" [4].

أما من الناحية القانونية فإنه وبرجوعنا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 فإننا نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقم بإعطاء تعريف للمعارضة البرلمانية ولا حتى تحديد معالمها لأن ذلك الأمر ليس من إختصاصه، ونفس الشيء بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة إذ برجوعنا إلى أحكامه التي جاءت بعد تعديل دستور سنة 2016 لأن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يعدل لينسجم مع أحكام تعديل دستور سنة 2016 فاننا نجد بأن هذا الأخير لم يعطي تعريفا للمعارضة البرلمانية، إلا أنه وبرجوعنا إلى المادة (56) منه نجد بأنه قد ربط المعارضة البرلمانية بالمجموعة البرلمانية ، إذ لا يمكن أن نتصور وجود معارضة برلمانية دون مجموعة برلمانية ، فالمعارضة البرلمانية وفقا للنظام الداخلي لمجلس الأمة تعتبر حق جماعي تمارس

1- بومصباح كوسيلة، مكانة المعارضة البرلمانية في الدساتير المقارنة، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، المجلد 03 ، العدد 13 ، يناير 2019 ، ص.276 .

2- عبد النور ناجي، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها (التجربة الجزائرية نموذجا))، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة ماي، الجزء الأول، العدد الثاني، 2017 ، ص295 – 296 .

3- ماجد نجم عيدان الجبوري، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، المجلد الخامس ، الاصدار 18 ، 2016 ، ص.6 –5

4- بومصباح كوسيلة، مرجع سابق، ص 276 .

في إطار المجموعة البرلمانية، إذ يتم تحديد الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية بأنها من المعارضة عن طريق ملف تأسيسها الذي تقدمه إلى مكتب مجلس الأمة والذي يتضمن تسمية المجموعة وقائمة أعضائها، وتشكيلة مكتبها المتكون من رئيس ونائب الرئيس والمقرر، وكذا النظام الداخلي الخاص بها[1].

هذا وحتى تتشكل المجموعة البرلمانية المنتمية إلى المعارضة لا بد على الأقل أن تتوفر على عشرة (10) أعضاء من مجلس الأمة[2]، ويتم الإعلان عن إنشائها وكذا تسميتها وقائمة الأعضاء المشكلين لها، وتشكيلة مكتبها في جلسة عامة للمجلس، مع نشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس[3].

2- التأسيس الدستوري لحقوق المعارضة البرلمانية في الجزائر.

إن الإعتراف الدستوري الصريح بالمعارضة البرلمانية تكرس لأول مرة في التعديل الدستوري الصادر في 06 مارس 2016، حيث حدد الدستور مجموعة الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية في المادة (114) منه بما يشكل قانونا أساسيا للمعارضة البرلمانية، موزعا على ثمانية محاور أساسية، يمارسها البرلمانيون بصفة إنفرادية أو بصفة جماعية في إطار مجموعاتهم البرلمانية يمكن تبويبها إلى[4]:

- حقوق المعارضة البرلمانية المتعلقة بالتشريع (أو المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية):جاء النص على هذا الحق ضمن الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية على سبيل التخصيص والتأكيد لحق عام مقرر لجميع أعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية مها كان إنتماؤها السياسي، يهدف إلى تفعيل دور المعارضة البرلمانية بجعلها تشارك فعليا في سن القوانين، ويتخذ هذا الحق عدة صور وهي حق إقتراح القوانين، حق مناقشة مشاريع وإقتراحات القوانين وتقديم التعديلات والتصويت عليها.

- حقوق المعارضة البرلمانية المتعلقة بالرقابة على عمل الحكومة: تحيل هذه الحقوق إلى عدة آليات منها ما يتعلق ابتداء بالمشاركة في مناقشة مخطط عمل الحكومة، ومنها ما يتعلق بحق توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء الحكومة وإستجواب هذه الأخيرة، ومنها ما يتعلق بحق إقراح إنشاء لجان التحقيق، وأخيرا منها ما يتعلق بحق مناقشة بيان السياسة العامة والمشاركة في تقديم ملتمس رقابة إذا لزم الأمر.

- حقوق المعارضة البرلمانية المتعلقة بمجالات أخرى: ويتعلق الأمر بتمثيل المعارضة في هياكل غرفتي البرلمان، وفي البعثات الدبلوماسية البرلمانية، وفي بعثات الإستعلام، وحق إقراح جدول أعمال لجلسة شهرية، وكذلك بعض الحقوق التي تمارسها المعارضة البرلمانية خارج البرلمان مثل حرية التعبير والإجتماع وحق الإستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان.

---

[1]- إبتسام بولقواس، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين التقييد ومحاولة التفعيل، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 5، العدد 2، 2020، ص 738.

[2]- المادة 56 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

[3]- المادة 58 من نفس النظام .

[4]- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 30-31.

– حقوق المعارضة البرلمانية المتعلقة بتحريك رقابة الدستورية: أي إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187(الفقرتان 2 و 3) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان دون اللوائح التنظيمية والمعاهدات، ويتحدد حق إخطار المجلس الدستوري بخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضو في مجلس الأمة.

تجدر الملاحظة أن المادة (114) من الدستور قد أحالت على النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان في كيفيات التطبيق، وكان قصد المؤسس الدستوري من هذه الإحالة هو تحديد كيفيات تطبيق المادة وليس إضافة حالات جديدة أو حقوق إضافية للمعارضة البرلمانية، أوتقييد أي من هذه الحقوق. مما ينتج عنه أن الأغلبية البرلمانية لا تستطيع عند إعداد النظام الداخلي أن تضيق من مجالات تدخل المعارضة البرلمانية لأن الدستور حددها بدقة في قائمة واسعة، ولها فقط أن تحدد الإجراءات والكيفيات اللازمة لوضع هذه الحقوق الدستورية موضع التنفيذ، ويجب أن تكون هذه الإجراءات من أجل تجسيد نية المؤسس الدستوري في " تمكين المعارضة البرلمانية من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية والحياة السياسية"[1].

II– محدودية دور المعارضة البرلمانية في المجال المالي.

على الرغم من تواجد المعارضة الرلمانية داخل قبة البرلمان، بالرغم الحقوق الدستورية المعترف بها لها من أجل كبح جماح كل من السلطة التنفيذية والأغلبية البرلمانية إلا أنها لم تقم بدورها على أكمل وجه في ممارسة مهامها التشريعية وحتى الرقابية في المجال المالي **(1)**، وهو أمر يمكن رده لجملة من الأسباب والعوامل**(2)**.

1– مجالات محدودية دور المعارضة البرلمانية .

ويتجلى ذلك على مستويين المجال التشريعي والمجال الرقابي.

* على مستوى المجال التشريعي: نلاحظ إنعدام المبادرة بإقتراحات القوانين، فأغلب القوانين التي شهدتها الجزائر جاءت كلها بمبادرة من الجهاز الحكومي في الدولة، إذ لم تبادر المعارضة إلا بمقترح واحد فقط منذ العودة إلى المسار الإنتخابي والى يومنا الحالي وهو مقترح تعديل قانون الإنتخابات الذي تقدمت به حركة الإصلاح الوطني، أما بقية المبادرات التي تقدمت بها المعارضة البرلمانية لم ترى النور لأسباب مختلفة[2].

هذا على المستوى التشريعي بصفة عامة أما على مستوى التشريع المالي فإن هذا الحق – المبادرة بإقتراحات قوانين المالية– مجرد حبر على ورق، بحيث يكاد آمر إبدائه من طرف المعارضة البرلمانية مستحيلا بسبب إنفراد الحكومة به للأسباب والمبررات السابقة الذكر من جهة، وبسبب إصطدامه دستوريا مع أحكام المادة (139) من الدستور، فهذه المادة تجمد نهائيا المبادرة بإقتراح القوانين، حيث يستحيل معها تقريبا إقتراح قانون لا تكون له إنعكاسات مالية على الدولة وتسييرها.

1– مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 30 و 52.

2– إبتسام بولقواس، مرجع سابق، ص 746.

* أما على مستوى الرقابة المالية فإننا نجد بأن متنفس المعارضة البرلمانية هو الأسئلة بنوعيها الكتابية والشفوية بالرغم من محدودية إستعمالها، أما بالنسبة للاستجواب فهو منعدم نتيجة القيود المفروضة عليه – ضرورة تقديم نصه وتوقيعه من قبل 30 نائب– وهو الأمر الذي حال دون إستخدامه نهائيا من قبل نواب المعارضة في المجال المالي على مختلف الفترات التشريعية، بينما تم إستخدامه من قبل نواب المعارضة (حزب حركة الإصلاح الوطني والأحرار) ثلاث مرات في مواضيع مختلفة خلال الفترة التشريعية 2007 - 2002 فقط، أما بقية الفترات التشريعية اللاحقة على هاته الفترة التشريعية فانها لم تشهد إستخدام لهاته الوسيلة الرقابية من قبل نواب المعارضة[1].

أما بالنسبة لجان التحقيق البرلماني والتي يأتي إنشاؤها نتيجة التصويت على إقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني موقعة من قبل 20 نائب على الأقل فهي الأخرى وعلى الرغم من محدودية نصابها إلا أن الواقع العملي قد أثبت محدودية إنشائها من قبل نواب المعارضة، فرغم إنشاء لجنتي تحقيق فقط لها علاقة بالمجال المالي، الأولى تتعلق بطرق إنفاق المال العام، والثانية حول ندرة وإرتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع في السوق الوطنية فلم تكن بمبادرة نواب المعارضة، وعموما فإن لجان التحقيق في الجزائر أغلبها تم إنشاؤها من قبل أحزاب الأغلبية البرلمانية، ولم يكن للمعارضة فيها لا نصيب محدود لجنتي تحقيق فقط من قبل حركة الإصلاح الوطني في الفترة التشريعية الممتدة من2007 – 2002 .

2– أسباب محدودية دور المعارضة البرلمانية.

هناك العديد من الأسباب التي تحول دون ممارسة المعارضة البرلمانية لمهامها التشريعية وحتى الرقابية في المجال المالي، خاصة بعد تكريس المؤسس الدستوري بشكل صريح لجملة من الحقوق التي تمكن المعارضة البرلمانية من المشاركة الفعلية في الوظيفة التشريعية والرقابية وفي الحياة السياسية، من أهم هذه العوامل المؤثرة:

– ضعف الضمانات الممنوحة لتمكين المعارضة من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية: بالرجوع لمختلف مواد الدستور المنظمة لجملة الحقوق الواردة في المادة (114) من الدستور والتي خص بها المؤسس الدستوري المعارضة البرلمانية لا نجد أي تميز للمعارضة البرلمانية في ممارسة هذه الحقوق إذ تشاركها فيها أيضا الأغلبية البرلمانية – مثل الإستفادة من إعانات مالية عن منتخبيها في البرلمان، إخطار المجلس الدستوري– مما يعني عدم توافر الضمانات الحقيقية لتفعيل دور المعارضة البرلمانية في العملية التشريعية والرقابية بإستثناء تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان لجلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية معارضة.

فتخصيص جلسة شهرية للمعارضة البرلمانية هو أقصى الأدوات المتاحة لتميز المعارضة البرلمانية في الجزائر عن الأغلبية البرلمانية إستنادا لنص المادة (114) من الدستور، فهي تمثل نموذج عن الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية تتماشى والنماذج المعمول بها في النظم المقارنة مثل رئاسة اللجان البرلمانية، إلا

[1]– إبتسام بولقواس، مرجع سابق، ص 747.

أن هذه الميزة المتاحة للمعارضة البرلمانية لا تزال تفتقر للإطار الإجرائي المحدد لكيفية الدعوة للجلسة وكيفية تسييرها نظرا لعدم صدور النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تماشيا مع تعديلات الدستور سنة 2016 خلافا للوضع في مجلس الأمة الذي نظمها في المادة (86) والتي بالصيغة الحالية لا تفي بالغرض المطلوب، كما أن النظام الداخلي لمجلس الأمة إكتفى بتطبيق نقطة واحدة من النقاط التي تشكل حقوق المعارضة والمدرجة في المادة (114) من الدستور، ما يعني تخلي مجلس الأمة عن ممارسة إختصاصات خولها إياه المؤسس الدستوري[1].

– عدم وجود إجراءات تشريعية خاصة تعطي للمعارضة البرلمانية الإمتياز في إقرار الحقوق المكفولة لها دستوريا لا سيما عند وضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان إنسجاما مع مقتضيات تعديل الدستور، فتفوق الأغلبية البرلمانية عدديا على المعارضة البرلمانية يجعلها تكبح كل المبادرات التي تقدمها المعارضة البرلمانية في هذا المجال من أجل بيان كيفية تطبيق أحكام المادة (114) من الدستور، إذ يمكنها في هذا الصدد أن تتحكم في صياغة مضمون هذه الحقوق المقرر لها[2].

– تجاهل الوثيقة الدستورية لعدد من الحقوق الدستورية المهمة التي أقرتها أنظمة دستورية عديدة للمعارضة البرلمانية على غرار الأسبقية في طرح الأسئلة وإفتتاح الجلسة المخصصة لها، وكذا استشارة المعارضة البرلمانية قبل الإقدام على مبادرة حل البرلمان، ورئاسة اللجنة المعنية بقوانين المالية كما هو الحال في ألمانيا والبرتغال[3].

– غياب الديمقراطية داخل الأحزاب :عدم ديمقراطية الأحزاب ولا سيما أحزاب المعارضة يضعف دورها ويشكل أحد أوجه الأزمة التي تعانيها المعارضة البرلمانية في الجزائر، وبالتالي تساهم غياب الديمقراطية داخل الأحزاب في ضعف الأداء النيابي والبرلماني، إذ يترتب على غياب الديمقراطية أو غياب ترسيخها في أحزاب المعارضة تصدع هذه الأخيرة وإضعاف قدرتها على تحمل مسؤولياتها ولاسيما التشريعية والرقابية[4].

– تأثير النظام الإنتخابي على نواب المعارض داخل قبة البرلمان: يعتبر النظام الإنتخابي أبرز عامل مؤثر في وصول المعارضة إلى البرلمان، وإذا ما تمكنت من الوصول لإكتساب العضوية فيها فإن عددها سيكون محدودا الأمر الذي يحول دون تمكنها من ممارسة إختصاصاتها على أكمل وجه سواءا تعلق الأمر بالإختصاصات التشريعية أو الرقابية، ذلك أن ممارسة هاته الإختصاصات لم يتركها المؤسس الدستوري على إطلاقها وإنما ربطها بنصاب معين كما سبقت الإشارة إليه، وهو النصاب الذي يعتبر مرتفعا نسبيا ويحول دون تمكن المعارضة من المشاركة الفعلية في العملية التشريعية والرقابية على حد السواء.

1– أحسن غربي، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، المجلد 12، العدد 1، القسم(أ)العلوم الاقتصادية والقانونية، 2020، ص 195–196.

2– إبتسام بولقواس، مرجع سابق، ص 749.

3– إبتسام بولقواس، مرجع نفسه، ص 749.

4– أحسن غربي، مرجع سابق، ص 196.

فالمعارضة البرلمانية ونتيجة لطبيعة النظام الإنتخابي الذي أخذ به المشرع الجزائري والمتمثل في نظام التمثيل النسبي مع عتبة 5% للتمثيل قد جعلها مشتتة داخل البرلمان.

الفرع الثاني

تكريس القضاء لتفوق الحكومة في المجال المالي.

نص الدستور على مجموعة من المؤسسات الدستورية مهمتها ضمان حماية الدستور والتشريع من الخروقات والإعتداءات التي قد تصدر من جانب إحدى السلطات، وذلك تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.

وهذه المؤسسات قد تكون ممثلة لإحدى هاته السلطات، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة كممثل للسلطة القضائية، بإعتباره يلعب دورا هاما في تصويب القوانين التي تبادر بها الحكومة من خلال دوره الإستشاري، أو قد تكون ممثلة لجميع السلطات، كما هو الحال بالنسبة للمجلس الدستوري كمؤسسة مهمتها الرقابة على دستورية القوانين.

إلا أن دورها لم يرتقي إلى المستوى المطلوب والمنتظر منها خاصة في مجال التشريع المالي، وذلك لتكريسها لتفوق الحكومة سواءا من جانب الدور الإستشاري لمجلس الدولة (ثانيا)، أو من جانب الرقابة على دستورية القوانين المعقودة للمجلس الدستوري (أولا).

أولا: القضاء الدستوري

لقد ساهم القضاء الدستوري الجزائري في عقلنة دور البرلمان في المجال المالي، سواءا من خلال غياب الإحتكام إلى القضاء الدستوري بخصوص قوانين المالية (I)، أو من خلال مجموعة من القرارات الدستورية التي قلصت بشكل كبير من دور البرلمان التشريعي والرقابي في المجال المالي (II).

I- غياب الرقابة الدستورية لقوانين المالية.

لقد أسند المؤسس الدستوري عملية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر إلى مجلس دستوري مهمته السهر على إحترام الدستور بموجب المادة (182) من الدستور التي تنص على مايلي : " المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلّف بالسّهر على إحترام الدّستور ".

يجسد المجلس الدستوري مهمة السهر على إحترام الدستور من خلال ممارسة الإختصاص المسند إليه في مجال الرقابة على دستورية القوانين بموجب المادة (186)[1]، فالمهمة الأساسية للمجلس الدستوري هي النظر في مدى دستورية النصوص القانونية الصادرة من الأجهزة المختصة في الدولة، هذه العملية إما أن تكون قبلية أو بعدية وتكون جوازية أو وجوبية.

---

[1]- تنص المادة 186 من الدستور على مايلي:" بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات و القوانين والتنظيمات.

يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة "

بالنسبة للرقابة على دستورية قوانين المالية هي رقابة إخيارية لكون قوانين المالية بأنواعها المختلفة قوانين عادية، حيث ترك المؤسس الدستوري الأمر إختياريا للجهات المخولة سلطة الإخطار[1]، إذ يجوز لها أن تخطر المجلس الدستوري وتطلب رأيه في مدى مطابقة هذه النصوص للدستور. هكذا وفي الميدان المالي نسجل عدم خضوع أي قانون مالي لرقابة المجلس الدستوري بالرغم من إنعكاساته الخطيرة، على عكس ماهو الأمر بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، ويتجلى غياب الرقابة الدستورية على قوانين المالية خصوصا على مستوى فرسان الميزانية (1)، وكذا الأوامر المتضمنة قوانين المالية (2).

1- غياب الرقابة على فرسان الميزانية "les cavaliers Budgétaires" .

يقصد بفرسان الميزانية كما سبقت الإشارة إليه كل المواضيع الخارجة عن الإطار المحدد لمجال قانون المالية، أو هي أحكام غريبة بطبيعتها عن مجال قوانين المالية، ويتم زجها بطريقة غير شرعية لأسباب إنتهازية مما يعرضها للإبطال.

ولقد سارع القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لمنعها في مادته (67)، حين أوضح على أن مجال قانون المالية لا يحتوي إلا على الأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد، وصرف النفقات التي تضمن السير الحسن للمصالح العمومية في حدود التوازنات المالية.

وإذا كان أسلوب فرسان الميزانية ممنوع بقوة القانون، فقد يترسخ هذا المنع بالرقابة الدستورية في حالة إحالة قوانين المالية على المجلس الدستوري، إلا أن الممارسة ما زالت تثبت وجود مثل هذه المواضيع الغريبة عن مالية الدولة وفق الأمثلة المذكورة سابقا.

2 - غياب الرقابة الدستورية للأوامر المالية.

لقد جاء الدستور واضحا في مجال تحديد مهام المجلس الدستوري في مراقبة مدى دستورية القوانين وهذا في عدة نصوص، والمجال المحدد للمجلس الدستوري النظر فيه جاء على سبيل الحصر في كل من الدستور وفي النص القانوني المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وهذا المجال المحدد هو القوانين العضوية، التنظيم الداخلي لغرفتي البرلمان، المعاهدات، القوانين، التنظيمات، والملاحظ أن المشرع لم يدرج مصطلح الأوامر في النصوص المتعلقة بالإختصاص الرقابي للمجلس الدستوري، فهل هذه المسألة تعني عدم خضوع الأوامر المتضمنة قوانين المالية للرقابة؟.

---

[1]- الإخطار هو الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري أن يباشر عمله كجهاز مراقب لمدى دستورية كل القوانين، والمشرع الجزائري منح حق إخطار المجلس الدستوري إستنادا للمادة 187 من الدستور لرئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول، بالإضافة إلى 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة. ومعنى هذا أنه لا يمكن للمجلس الدستوري أن يقوم بأي عمل إلا إذا تدخلت إحدى الجهات المذكورة أعلاه.

إن عدم إخضاع الأوامر المتضمنة قوانين المالية للرقابة الدستورية كثيرا ما أثار التحفظ عليه وذلك بسبب عدم إدراج مصطلح الأوامر في المواضيع الخاصة لرقابة المجلس الدستوري[1]، لكن بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة، وبواسطة تحديد الطبيعة القانونية للأوامر نستطيع أن نخرج بنتيجة إيجابية في هذا المجال تتمثل في خضوع الأوامر المتضمنة قوانين المالية التكميلية فقط، والتي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية إستنادا للمادة (142) من الدستور للرقابة الدستورية وذلك للأسباب التالية:

* إن الأوامر تتمتع منذ صدورها بالطبيعة الإدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان فتصبح قانونا، ولذلك يجوز إحالتها على المجلس الدستوري للتأكد من مدى إتفاقها مع أحكام الدستور وفقا للمادة (186) من الدستور، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة وقائية تسبق مرحلة صدور القانون، فالأوامر بعد مصادقة البرلمان عليها شأنها شأن أي قانون آخر يجب عليه إحترام الدستور، لذلك لا يمنح لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر من أجل الخروج عن الدستور وإنما يجب عليه أن يحترم أحكامه.

* بما أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري هي رقابة سابقة ولاحقة فإن ذلك يؤكد على خضوع الأوامر للرقابة، والإستدلال في خضوع هذه الأوامر للرقابة بصفة عامة ورقابة المجلس الدستوري بصفة خاصة يمكن أن يؤسس على المادتين (181) و (191) من الدستور، ذلك أن الأولى تنص على أنه: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف إستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وسيرها"، وتنص المادة (191) على أنه: " إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره إبتداءا من يوم قرار المجلس "، ولذلك لا يعقل أن لا يكون الأمر نصا تشريعيا أو تنظيميا فهو لا يخرج عن ذلك.

II– القرارات الدستورية.

بالإضافة إلى غياب الرقابة الدستورية لقوانين المالية والتي تكرس لتفوق الحكومة في المجال المالي، هناك أيضا مجموعة من قرارات المجلس الدستوري بخصوص قوانين مختلفة لكن لها علاقة بالميدان المالي تكرس أيضا لتفوق الحكومة في هذا المجال، يمكن توزيعها إلى قرارات تهم المبادرة في مجال مشاريع قوانين المالية (1)، وأخرى تهم الرقابة في نفس المجال (2).

1– تقييد القضاء الدستوري للمبادرة في المجال المالي.

---

[1]– يذكر الأستاذ بوقفة في هذا الصدد : ".....و بالمعنى الأكيد لمجمل المواد المتعلقة بالرقابة الدستورية، أن المجلس الدستوري غير مخول دستوريا في أن ينظر في مدى تطابق الأوامر التشريعية مع الدستور سواءا كان ذلك النظر تلقائيا أو عن طريق الإبلاغ من قبل الذين خصهم الدستور بتلك الصلاحية، و مما تقدم أظهر المؤسس الدستوري ما لديه من نية قاطعة و صريحة تتحدد في إبعاد الأوامر الرئاسية عن الرقابة الدستورية كأن هناك مايمنع من الناحية المنطقية والقانونية –خضوع الأوامر للراقبة الدستورية– والبادئ من ذلك يتلخص في مكانة رئيس الجمهورية، بمعنى أن كل ما يصدر عن الرئيس فهو مؤسس على قرينة دستورية".

عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2001.

يتجلى هذا التقييد خصوصا من خلال دعم القرارات الدستورية للقيود الموضوعة على حق المبادرة والتعديل البرلماني، من خلال إجتهادات المجلس الدستوري بإقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة وتعديل النصوص القادمة إليه من طرف الغرفة السفلى، بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 لدستور 1996، ففي مجال المبادرة منع المجلس الدستوري مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية على أساس المادة (119) من الدستور حيث إعتبر أنه " قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب دون سواهم ... كما يتوجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليه "[1]. وبالتالي حصر مهمة مجلس الأمة في رقابة المجلس الشعبي الوطني من خلال المصادقة دون المبادرة.

أما بخصوص حق التعديل البرلماني إرتأى المجلس الدستوري أنه يمكن فقط للنواب إيراد تعديلات على مشاريع القوانين، مستثنيا بذلك مجلس الأمة من هذا الحق المهم والضروري لإكتمال سيادته في إعداد القانون والتصويت عليه، مفسرا ذلك بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 أيضا بأن حق إبداء التعديلات على النصوص محل المناقشة يقتصر فقط على النواب والحكومة تأسيسا على أنه من يملك حق المبادرة بالتشريع يملك حق التعديل[2]، ومؤسسا إجتهاده على الأمور التالية[3]:

* إحتج بمسألة إقصاء مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع من خلال أحام المادة (119) من الدستور.

* تعرض لتفسير نص المادة (120) من الدستور على أساس أن تدخل مجلس الأمة في التشريع يكون تاليا لمصادقة المجلس الشعبي الوطني على النصوص، وبالتالي فإن المادة تقر إحتمال الخلاف بين الغرفتين، أي أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه.

* وبالتالي إعتبر المجلس الدستوري أن إقرار التعديل وإجراءاته الواردة في مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة المعروض عليه يتعارض مع مقتضيات الدستور.

هذا الإقصاء من حق المبادرة وتعديل النصوص القانونية تم تكريسه حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، فبإستثناء مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تودع لدى مكتب مجلس الأمة كما تم تناوله سابقا، تودع مشاريع القوانين الأخرى بما فيها قوانين المالية مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا للإجراءات الي تنص عليها أحكام المادتين (136) و (137) من الدستور وذلك إستنادا للمادة (20) من القانون العضوي 16-12، وبالرجوع إلى المادة (28) الفقرة الثانية من نفس القانون العضوي

1– رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م.د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر العدد 08 المؤرخة في 18 فيفري 1998.

2– مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2015–2016، ص 261-262.

3– رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م.د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور السابق الذكر.

والي تنص " لا يمكن إقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى"، نجد أن المشرع منع مجلس الأمة من حق التعديل في مشاريع القوانين – مشاريع قوانين المالية– التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني تأسيسا على أن أراء المجلس الدستوري السابقة في هذا المجال تتمتع بالحجية المطلقة[1]،الأمر الذي دفع بالمشرع في الإستمرار بمنع مجلس الأمة من حق التعديل خوفا من القضاء بعدم دستورية تلك الأحكام.

وتأكد هذا الأمر من خلال النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بموجب المادة (71) منه التي نظمت حق مجلس الأمة في تعديل مشاريع وإقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها المادة (137) من الدستور، دون التطرق إلى حق مجلس الأمة في إقتراح تعديلات على النصوص المصادق عليها والمحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، متأثرة بذلك بنص المادة (28) من القانون العضوي 16-12.

بالإضافة إلى تأثير المجلس الدستوري على سلطة البرلمان التشريعية من خلال منع مجلس الأمة من حق المبادرة والتعديل البرلماني، عمل المجلس الدستوري أيضا على تأكيد تفوق الحكومة خلال كامل الإجراءات التشريعية في العديد من المناسبات، من خلال مجموعة من الأراء والقرارات الدستورية، منها على سبيل المثال رعاية المجلس الدستوري لتفوق الحكومة بالمبادرة التشريعية خلال فحصه لمدى دستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، المواد 82، 85، 86، 87 أكد المجلس الدستوري أن حق المبادرة بالقوانين يتخذ إحدى الصورتين:" إما مشاريع القوانين إذا كانت المبادرة من الوزير الأول أو إقتراح قوانين إذا كانت المبادرة من النواب أو أعضاء مجلس الأمة"[2]، مع ملاحظة تسبيق المبادرة الحكومية على إقتراح القوانين في جل إجتهاداته، مما يؤكد إتباع المجلس الدستوري لفلسفة المؤسس الدستوري في إعطاء الإمتياز للمبادرة الحكومية المكرسة في المادة (136) من الدستور، مما يستشف منه فقدان البرلمان الريادة في المبادرة بالقوانين لصالح الحكومة المهيمنة على هذا المجال، وإحترام هذا الترتيب جاء تأكيدا لرعاية المجلس الدستوري لتفوق مشاريع القوانين الحكومية على إقتراحات القوانين البرلمانية[3].

وكذا تأكيد المجلس الدستوري لمساهمة الحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت بمناسبة مطابقته النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 للدستور، حيث إعترض المجلس الدستوري على محاولة مجلس الأمة المساس بالتنظيم الدستوري لسير المناقشات العامة بحيث إرتأى أن " ..... موضوع الجلسة العلنية أو المغلقة يضبط من قبل مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة وفقا للمادة 18 من القانون العضوي المنظم للمجلس

1– تنص المادة 191 من الدستور على مايلي:" .... تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

2– رأي رقم 02/ ر.ن.د/م.د/2017 المؤرخ في 25 يوليو 2017 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر العدد 49 المؤرخة في 22 أوت 2017.

3– أحمد بن زيان، أثر الرقابة الدستورية على سيادة لبرلمان في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة بسكرة، 2020، ص 233.

الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ...."، وإعتبر أيضا أن " .... عقد أي جلسات علانية أو مغلقة خارج أحكام المادة 116 من الدستور .... يعد غير مطابق للدستور "[1].

فالمجلس الدستوري من خلال هذا الرأي منح الحكومة إمتيازات في تحديد طبيعة جلسة المناقشة لم يمنحها لها المؤسس الدستوري صراحة ولا المشرع العضوي[2].

2- تقييد القضاء الدستوري لحق الرقابة البرلمانية.

إضافة إلى مختلف أنواع الحدود التي ترد على حق الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في مجال مشاريع قوانين المالية، فإن القضاء الدستوري ساهم هو الآخر في تعقيد المسألة من خلال وقوفه في وجه كل المحاولات التي قام بها البرلمان من أجل توسيع مجال رقابته، ويظهر ذلك من خلال عقلنة وسائل الرقابة البرلمانية على عدة مستويات منها:

- عدم ترتيب أي جزاء عن السؤال: وذلك بمناسبة مطابقة المجلس الدستوري للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، حيث حاول مجلس الأمة بمناسبة صياغتة لنظامه الداخلي أن يجعل لأسئلة أعضائه أثرا يحرج الحكومة سياسيا، بفتحه بالمادة (104) من نظامه الداخلي إمكانية تتويج المناقشة المفتوحة بعد السؤال بالمصادقة على لائحة لإكراه الحكومة على الأقل بتقديم جوابها، فضلا عن موضوعه، غير أن المجلس الدستوري أقصى هذه المحاولة عند مطابقته للدستور معتبرا أن " ... مجلس الأمة أقر بموجب هذه الفقرة إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة (95) من النظام الداخلي دون أن يبين الأساس المعتمد عليه، وإعتبارا من أن المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة (80) الفقرة الرابعة من الدستور الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة، وإعتبارا بالنتيجة أن مجلس الأمة حين أورد حالة أخرى يمكن المصادقة على لائحة غير تلك المنصوص عليها صراحة في المادة (80) الفقرة الرابعة من الدستور يكون قد خالف أحكام هذه المادة"[3].

- التأكيد على الطبيعة الإعلامية للإستجواب: وذلك بمناسبة مطابقة المجلس الدستوري للقانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، حيث أعاد تنظيم الإستجواب بشكل يوافق إرادة المؤسس الدستوري لماهيته وهدفه في مواجهة الحكومة على أنه أسلوب للإعلام لا غير، وليس وسيلة من وسائل العقاب كما ذهب إليه أعضاء البرلمان عند التصويت على القانون العضوي 99-02، الذي جعل رئيس الحكومة (الوزير الأول) وحده المعني بالرد

---

[1]- رأي رقم 09/ ر.ن.د/م.د/ 99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج.ر العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

[2]- مراد رداوي ، مرجع سابق، ص 236.

[3]- رأي رقم 09/ ر.ن.د/م.د/ 99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور . السابق الذكر.

على إستجوابات البرلمانيين، وحاولوا إضفاء صفة العقاب على الإستجواب بنصهم على إمكانية شجب الثقة عن الحكومة، أو إصدار لائحة بخصوص ذلك كنتيجة لأعماله، حيث إعتبر " ... أن المشرع حين حصر إمكانية الإستجواب في رئيس الحكومة دون سواه يكون قد إستثنى إمكانية إستجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعد إخلالا بأحكام الفقرة الأولى من المادة 133 من الدستور" [1] .

– إستبعاد اللجان الدائمة (اللجان المالية) من ممارسة التحقيق البرلماني: وذلك بمناسبة مطابقتة للمادة (49) من النظام الداخلي للدستور، حيث إعتبر أنه " إذا كانت المادة 94 من الدستور تنص على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، فإن المادة 49 من النظام الداخلي لا يمكن في أي من أحكامها أن تمنح للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائها سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات وبالإستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وأن المادة 94 من الدستور في هذه الحالة لا تعطي للجان الدائمة سوى الحق في الزيارات الإعلامية التي تساعدها على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين، غير أنه وبالنظر للجزء الأخير من جملة الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالأتي " .... أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها ...." ، قد يؤدي إلى إضفاء طابع سياسي على التدخل، وهو مايتناقض مع أحكام المادة 151 من الدستور التي تمنح للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة"[2].

ثانيا: القضاء الإداري.

مجسدا في الدور الإستشاري لمجلس الدولة، إذ منح الدستور الجزائري هذا الإختصاص لمجلس الدولة منذ دستور 1996، وذلك بعد إعتماد مبدأ الإزدواجية القضائية بالفصل بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، محاكاة لمختلف الأنظمة التي تأخذ بهذا المبدأ، ومنح مجلس الدولة هذا الإختصاص بقصد أن يكفل للتشريع الدقة وحسن الصياغة، وكمال التنسيق، وعدم التعارض، وضمان تحقيق الإنسجام والتناغم بين التشريع الواحد وما في مرتبته من التشريعات أو ما يسموها كالدستور، حيث قد تثير الصياغة خلافا في التطبيق بما يؤثر على الإستقرار المنشود للمراكز القانونية[3].

في المجال المالي يعتبر مجلس الدولة مستشار مالي للحكومة فيما يخص مشاريع قوانين المالية (I)، إلا أن دوره يعتريه بعض القصور بالنظر إلى مجموعة من العوامل والأسباب (II).

I– مجلس الدولة مستشار مالي للحكومة.

[1]– رأي رقم 09/ ر.ن.د/م.د/ 99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور . السابق الذكر.

[2]– القرار رقم 03/ق.ن.د–م.د/89 مؤرخ في 18 ديسمبر 1989 المتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989.

[3]– سعيد السيد على، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016، ص 07–08.

يطلق على الدور الإستشاري لمجلس الدولة بالرقابة الوقائية على أساس أن دوره في هذا المجال يقتصر على تقديم الرأي بما يتضمنه من نصح وتوجيه وتصويب حول مشاريع قوانين المالية التي تبادر بها الحكومة، وذلك لوجود خلل أو قصور أو ثغرات لا تتماشى مع القواعد الدستورية أو ما يتطلبه وضع التشريع من قواعد وشروط[1].

لذلك سيتم تناول دور مجلس الدولة بإعتباره مستشار مالي للحكومة من خلال تحديد الإطار القانوني للوظيفة الإستشارية المالية لمجلس الدولة (1)، وكذا نطاق الإستشارة المالية وإجراءاتها (2).

1- الإطار القانوني للوظيفة الإستشارية المالية لمجلس الدولة.

يستمد مجلس الدولة الجزائري وظيفته الإستشارية في مجال التشريع المالي من خلال مجموعة من النصوص الدستورية والقانونية، وذلك من خلال نص المادة (136) من الدستور التي جاء في فقرتها الثانية: " ..... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة." وكذا المادة (142) الفقرة الأولى من الدستور " لرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"، ويستمدها أيضا من نص المادة (04) من القانون العضوي رقم 98-01 [2] المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 18-02 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله [3] التي جاء فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، ومن نص المادة (12) من ذات القانون حيث ورد فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة الرابعة أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية"، وأيضا من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 [4] الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة.

من خلال إستقراء هذه النصوص يتضح أن مجلس الدولة يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع المالي، فإن أرادت هذه الأخيرة تقديم مشاريع قوانين المالية يتعين عليها اللجوء إلى مجلس الدولة وأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع، فمجلس الدولة يساهم مساهمة كبيرة في صناعة التشريع المالي وذلك بلفت نظر الحكومة للثغرات التي قد تبدو على بعض المشاريع فيقترح كل تعديل أو إلغاء يراه ضروريا ومناسبا سواء تعلق بجانب الشكل أو الموضوع.

---

[1]- سمير بن أحمد، ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة باتنة، 2019-2020، ص 345.

[2]- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر العدد 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.

[3]- القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 07 مارس 2018.

[4]- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجرءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر العدد 64 المؤرخة في 30 أوت 1998.

2- نطاق الإستشارة المالية وإجراءاتها.

وفقا للنصوص الدستورية فإن مجال إستشارة مجلس الدولة في المجال المالي تقتصر على مشاريع قوانين المالية ومشاريع الأوامر المتضمنة قوانين المالية – قوانين المالية التكميلية الصادرة بموجب المادة (142) من الدستور–، دون أن يمتد إلى المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية التي يصدرها رئيس الجمهورية والوزير الأول تنفيذا لقوانين المالية، ولا إلى إقتراحات القوانين المالية التي يبادر بها أعضاء البرلمان وذلك إستنادا لنص المادتين (136) و (142) من الدستور السابقتي الذكر.

تجدر الملاحظة في هذا الصدد أنه بموجب دستور 1996 فإن مجال الإختصاص الإستشاري بالنسبة لمجلس الدولة في المجال المالي كان مقتصرا فقط على مشاريع قوانين المالية دون أن يمتد إلى الأوامر المتضمنة قوانين المالية[1]، أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 وبالتحديد في المادة (142) منه التي جاءت لتوسع من مجال إستشارة مجلس الدولة الجزائري ليشمل الأوامر المتضمنة قوانين المالية، حيث حددت حالتين يشرع فيها رئيس الجمهورية بعد رأي مجلس الدولة وهما: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطل البرلمانية، وهذا ما جاء به التعديل الأخير للمادة الرابعة من القانون العضوي رقم 18-02 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وعمله تنظيمه، ليضيف مشاريع الأوامر مطابقة للدستور.

أما بالنسبة لإجراءات إستشارة مجلس الدولة فهي إجراءات مشتركة بالنسبة لجميع مشاريع القوانين والأوامر بما فيها تلك المتعلقة بالمجال المالي، تضمنها القانون العضوي 18-02 والمرسوم التنفيذي 98 -261 وكذا النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 19 سبتمبر 2019[2]، ويتداول مجلس الدولة في المجال الإستشاري في شكل لجنة إستشارية، تبدي رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر. يرأس اللجنة الإستشارية رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة من مستشاري الدولة، يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة[3]، وفق التسلسل الأتي.

1- نشيير في هذا الصدد أن سبب حصر مجال إستشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين دون الأوامر يعود إلى رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98، وتفسيره لأحكام المادة (119) الفقرة الثالثة من دستور 1996 بمناسبة مراقبة توافق القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة مع أحكام الدستور.

فبموجب الفقرتين الرابعة والخامسة من نفس الرأي إستبعد المجلس الدستوري مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم التنظيمية من مجال الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة وذلك بإعادة صياغة المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وإعتبار المادة (13) منه غير مطابقة للدستور مما إستوجب إلغاؤها.

رأي رقم 06 / ر.ق.ع/م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر العدد 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.

2- النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 19 سبتمبر 2019، ج.ر العدد 66 المؤرخة في 17 أكتوبر 2019.

3- المواد 35 ، 36، 37 الفقرة الأولى من القانون العضوي 18-02 السابق الذكر، المادة 114 الفقرتين الثانية والثالثة من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق الذكر.

– إخطار مجلس الدولة: ويتم من قبل الأمين العام للحكومة، الذي يلعب دورا محوريا في العلاقة بين الحكومة ومجلس الدولة[1]. وإقتصار الإخطار على الأمين العام للحكومة راجع إلى المجال الضيق للإستشارة الذي يتمثل في مشاريع القوانين والأوامر فقط. وهو الحال الذي يختلف عنه في النموذج الفرنسي بحيث يتنوع الإخطار فيه بتنوع النص المعروض (مشروع قانون، إقتراح قانون، أمر، مرسوم، لائحة).

ويعتبر الإخطار وجوبيا بالنسبة للحكومة متى كان أخذ رأي مجلس الدولة وجوبيا، وإذا تم مخالفة القاعدة المرسومة لأي مشروع قانون أو أمر وذلك بعدم إحترام عملية إخطار مجلس الدولة به، فيكون قد خالف قاعدة دستورية وقانونية معا، مما قد يعرضه لعدم دستوريته في حالة إخطار المجلس الدستوري بذلك، وهي من الشكليات التي قد تثار تلقائيا، دون التعرض للمسائل الموضوعية للقانون.

– تسجيل الإخطار وإيداع النص: يتولى الأمين العام للحكومة بمهمة إرسال مشروع القانون أو مشروع الأمر إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه، ويتم تسجيله في السجل الزمني الخاص بالإخطار، ويكون مرفوقا بجميع عناصر الملف المحتملة التي على أساسها أعدت الحكومة مشروع القانون أو رئيس الجمهورية مشروع الأمر[2]، وذلك حتى يطلع عليها مجلس الدولة لمساعدته في إتخاذ موقفه بكل دقة. وتتكون عناصر الملف المحتملة من عرض الأسباب، توقيعات الوزراء.

– تعيين مقرر: بعد تسجيل الإخطار وتسلم مشروع النص مرفقا بالملف الخاص به، يعين أحد أعضاء اللجنة الإستشارية مقررا، ويتم تعيين المقرر حسب النمط الذي تقرره الأمانة العامة للحكومة، ففي حالة الإستشارة العادية إن تعيين المقرر يكون بموجب أمر من طرف رئيس مجلس الدولة، ويمكن لهذا الأخير تعيين أكثر من مقرر حسب أهمية المشروع وحجم العمل الذي تتطلبه دراسته، كما يمكن لرئيس مجلس الدولة أن يعيّن فوج عمل تلقائيا أو بطلب من المقرر لمساعدة هذا الأخير في أشغاله، أما في حالة الإستعجال فإن تعيين المقرر يكون من قبل رئيس اللجنة الإستشارية[3].

– إعداد التقرير والتقرير النهائي: في حالة الإستشارة العادية يتولى المستشار المقرر دراسة مشروع القانون أو الأمر من كل الجوانب وإعداد التقرير وتهيئته، فهو الذي يتولى قراءة وتفحص ملف المشروع من كل الجوانب والتأكد من إستفائه الشروط المطلوبة، وفي سبيل تكوين قناعته ورأييه يعتمد على مساعدة الخبراء المختصين في شتى فروع القانون، وها مانصت عليه المادة (116) من النظام الداخلي لمجلس الدولة[4]. وفي الأخير يقوم بتحرير تقرير يبلغه لأعضاء اللجنة الإستشارية، وعلى ضوء تسلم التقرير يستدعي رئيس المجلس اللجنة الإستشارية ويخطر الوزير المعني لمناقشة التقرير الذي أعده المقرر ومن تم البث فيه[5].

1– المادة 41 من القانون العضوي 18–02 السابق الذكر، المادة الثانية والثالثة من المرسوم التنفيذي 98–261 السابق الذكر.

2– المادة 41 من نفس القانون ، المادة الثانية و الرابعة من نفس المرسوم.

3– المادة 41 مكرر من القانون نفسه. المادة الخامسة من نفس المرسوم. المادة 122 ، 123، 132 من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق الذكر.

4– تنص المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الدولة السابق الذكر على مايلي:" يمكن مجلس الدولة أن يستعين بخبير أو أكثر لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه، كلما تطلبت طبيعة المشروع المعروض عليه ذلك".

5– المادة 125، 126 من نفس النظام .

تنصب المناقشة على دراسة التقرير أو بالأحرى مشروع النص الذي أعده المقرر والبحث في مكوناته بحضور الوزير المعني أو من يمثله ويكون برتبة مدير مركزي على الأقل، وتتم هذه المناقشة داخل اللجنة الإستشارية، حيث يتولى رئيس المجلس تسييرها ويدون كاتب الجلسة ملاحظات أعضاء اللجنة الإستشارية والوزير المعني أو من يمثله، وبناءا عليها يعد المقرر التقرير النهائي، الذي يتم التصويت عليه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا[1].

أما في حالة الإستعجال يحدد رئيس اللجنة الإستشارية تاريخ الجلسة ويخطر الوزير المعني بذلك ومحافظ الدولة وأعضاء اللجنة لمناقشة التقرير الذي يعده ويقدمه المقرر، ومن تم البث فيه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويوقع عليه كل من المقرر و رئيس اللجنة الإستشارية[2].

أما في حالة الإستعجال يحدد رئيس اللجنة الإستشارية تاريخ الجلسة لدراسة مشروع القانون أو الأمر ويخطر الوزير المعني بذلك ومحافظ الدولة وأعضاء اللجنة لمناقشة التقرير الذي أعده المقرر ومن تم البث فيه.

– إصدار الرأي الإستشاري: يدون رأي مجلس الدولة الذي يرسل في شكل تقرير نهائي من قبل رئيسه إلى الأمين العام للحكومة أو الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ليعرضها الوزير الأول على مجلس الوزراء، ويعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة[3].

II- قصور الدور الإستشاري المالي لمجلس الدولة.

رغم كون إستشارة مجلس الدولة من طرف السلطة التنفيذية إجراءا جوهريا ووجوبيا يترتب على تخلفه التقرير بعدم دستوية النص عند عرضه على المجلس الدستوري إستنادا لنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-291 " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة"، فإن هذا الدور يعتريه بعض القصور بسبب سيطرة السلطة التنفيذية على عمل مجلس الدولة (1)، وكذا غياب القوة الإلزامية لرأي مجلس الدولة (2).

1- سيطرة السلطة التنفيذية على عمل مجلس الدولة.

كرس المؤسس الدستوري سيطرة السلطة التنفيذية على عمل مجلس الدولة وتحكمها فيه من خلال عدة جوانب[4]:

– غياب التخصص الوظيفي للقضاة الإداريين في الجزائر، خاصة وأن مجلس الدولة هو جهاز قضائي ضامن للإجتهاد القضائي ويصنع القوانين، فلا يستطيع القاضي الإداري ممارسة دوره في المجالين القضائي

[1]- المواد 127، 129، 130، 131 من النظام نفسه.

[2]- المواد 133، 134، 135 من نفس النظام.

[3]- المادتنان 136 الفقرة الثالثة والمادة 142 الففرة الثانية من الدستور.

[4]- سمير بن أحمد، مرجع سابق، ص 349-350.

والإستشاري إذ لم يكن يتوفر على الكفاءة اللازمة والتخصص الوظيفي اللذين يمكنانه من الإلمام بجل القوانين خاصة في المجال الإداري الذي يتسم بالتعقيد، يضاف إلى ذلك كثرة القضايا المرفوعة أمامه كجهة نقض وإستئناف في ذات الوقت مع دوره في تقديم الإجتهاد القضائي.

– إشراف السلطة التنفيذية على جهاز القضاء، فرئيس الجمهورية هو الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء، كما أن وزارة العدل تابعة للسلطة التنفيذية، وتعيين القضاة ونقلهم وعزلهم يتم بموجب مرسوم رئاسي، وهو مايتنافى بشكل قاطع مع مبدأ إستقلالية القضاء وحياده.

– حضور ممثلي الوزارات في أشغال جلسات مجلس الدولة عند دراسة مشاريع القوانين والأوامر.

فهذه المعطيات جميعها تجعل من آراء مجلس الدولة تتماشى مع ما تريده السلطة التنفيذية ومصالحها وليس مع مصالح الشعب الذي يصدر قرارته بإسمه، ولا تساهم أيضا في تسهيل عمل البرلمان لأنه من المفترض أن دوره كجهة قضائية متخصصة وفنية تساهم في صنع القوانين وتسهر على إحترامها، وتحمي حدود الإختصاص بين السلطات لأن عمل البرلمان سيأتي مكملا لعمل مجلس الدولة في إطار التعاون بين السلطتين بالشكل الذي يحفظ إستقلالية كل منهما في مواجهة السلطة التنفيذية.

2- غياب القوة الإلزامية لأراء مجلس الدولة.

إذا بادر مجلس الدولة بإبداء رأيه حول مشروع القانون أو أمر، وأصدر رأيه حوله بضرورة إعادة النظر فيه من جديد أو تعديل مجموعة من مواده أو إثرائه، فهل تكون له آثار معينة لدى الحكومة؟.

إن الإجابة على هذا التساؤل حملته نصوص كثيرة، فنجد أن المادة (136) الفقرة الثالثة من الدستور جاء فيها: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة .....", والمادة (142) من الدستور التي تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

إن عبارة " بعد رأي " الواردة في النص الدستوري لا تحمل أكثر من تفسير " الأخذ الوجوبي بالرأي دون الإلتزام به"، فمجلس الدولة في المجال التشريعي يمارس دور الهيئة الإستشارية ولا تحمل آراءه القوة الإلزامية، ولا تلتزم الحكومة الأخذ برأيه، فقد تصرف عنه ولا تأخذ به ولا مسؤولية عليها في هذا الجانب من الناحية القانونية، بينما تلتزم الحكومة وكإجراء وجوبي أن تستشير مجلس الدولة، فلا يتصور أن تبادر الحكومة إلى تقديم مشروع قانون وتعرضه مباشرة على مجلس الوزراء دون عرضه على مجلس الدولة، فهي إن فعلت ذلك فقد تخطت إجراءا جوهريا، فقد كرست المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 98-261 الطابع الإلزامي لطلب الإستشارة بنصها:" يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين". يضاف إلى ذلك عدم الإشارة إلى آثار هذا الرأي كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الدستوري الذي تتمتع أرائه بالقوة الإلزامية والحجية المطلقة في مواجهة جميع السلطات.

وعليه فإنه حتى لو تضمن مشروع القانون أو الأمر الرئاسي ثغرات ونقائص قد تمس بحقوق وحريات الأفراد، فذلك لا يمنع من صدور القانون معيبا في مضمونه حتى ولو تم عرضه على البرلمان الذي هو مجرد

غرفة للتسجيل فقط، وبالتالي فدور مجلس الدولة في حماية التشريع لا يخرج من دائرة كونه حبر على ورق لا أكثر ولا أقل[1]، " خاصة وأن أراء مجلس الدولة بإعتبارها موجهة للسلطة التنفيذية هي ذات طابع سري، إذ لا يجوز له نشر أرائه لتمكين الغير من الإطلاع عليها إلا بترخيص من الحكومة، التي بدورها ليست ملزمة بنشر أراء مجلس الدولة"[2].

ويعود سر الإعتراف للحكومة بحقها في الأخذ برأي مجلس الدولة أو عدم الأخذ به إلى الدستور، حيث ألزم الوزير الأول بوضع مخطط عمل حكومته وعرضه على البرلمان حسب المادة (94) منه، فهنا يعود للوزير الأول صلاحية تحديد السبل المناسبة والضرورية لتنفيذ مخطط عمل، كذلك تحديد الأدوات القانونية التي من شأنها تحقيق وتجسيد هذا المخطط، فكل جزئية في مخطط عمل الحكومة قد تحتاج إلى قوانين ومن ثم لا تستطيع إلزام الوزير الأول بالأخذ برأي مجلس الدولة فقد لا يؤدي هذ الرأي إلى تجسيد أهداف هذا المخطط أو يتعارض مع أحد محاوره.

ومما سبق ذكره نستخلص أن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة حول مشروع أي قانون أو أمر يبقى غير ملزم للحكومة، إذ يمكن لها أن تتقيد به كليا أو جزئيا أو تطرحه تماما ولا تأخذ به غير أنه لا يمكنها إصدار نص يختلف عن مشروعها الأساسي الذي أحالته لإستشارة مجلس الدولة .

إن إفراغ أراء مجلس الدولة في الطابع التخييري يجعل منها آراء شكلية تؤثر شكلا على الوظيفة الإستشارية للمجلس حيث تصبح غير فعالة مقارنة بوظيفته القضائية.

المبحث الثاني
مستقبل الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية.

إذا كان تدخل البرلمان في المجال المالي يتضح من خلال مجالات مالية مختلفة والتي أهمها وأساسها فحصه لمشاريع قوانين المالية، بالإضافة إلى فحص المخططات الوطنية، والموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، وكذا الإختصاص في المجال الجبائي. فإن هذا التدخل يصطدم بمجموعة من العراقيل، وذلك بفعل قواعد العقلنة البرلمانية والتي تحد من سلطة البرلمان المالية، وتجعل السلطة التنفيذية بإعتمادها

1– سمير بن أحمد. مرجع سابق. ص 349.

2– عبد الرزاق زوينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة ، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الأول، 2002، ص 30-31.

على الآليات التي يخولها لها الدستور والقانون، تتقاسم الإختصاص المالي للبرلمان، بل تتفوق عليه لتصبح هي صاحبة المبادرة والأسبقية.

فسلطة البرلمان في المجال المالي أصبحت ثانوية بفعل تراكم مجموعة من الحدود القانونية والعملية السابقة الذكر، والتي تؤثر على مؤسسة البرلمان في هذا المجال. الأمر الذي حدى بالمشرع إلى القيام بإصلاحات تشريعية أهمها إصلاح الإطار القانوني المنظم للمالية العامة المجسد ضمن القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، وهو مايجعلنا نتساءل عن الإضافات الجديدة التي جاء بها هذا القانون العضوي في سبيل إصلاح دور البرلمان وسلطاته في مجال المالية العمومية (المطلب الأول)، دون إغفال نقطة مهمة ألا وهي دراسة النقائص التي تشوب هذا القانون العضوي لأجل وضع مقترحات لتفعيل الدور البرلماني في الميدان المالي (المطلب الثاني).

المطلب لأول

واقع الإصلاح في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

يعتبر القانون العضوي 18-15 الإطار القانوني الجديد لقوانين المالية والميزانية[1]، فهو بمرتبة دستور للمالية العامة، ويأتي تكريسا لأحكام المادة (141) من الدستور، التي تدرج القانون المتعلق بقوانين المالية من مجالات القانون العضوي، ما يجعل إضفاء طابع القانون العضوي على هذا النص أمرا حتميا من الناحية القانونية، وذلك تماشيا مع ما هو معمول به في الدول التي تعتمد نظاما قانونيا مشابها، كما يرمي أيضا إلى التكيّف مع المعايير الدولية الجديدة المعتمدة في مجال التسيير ورقابة المالية العمومية، من خلال وضع الشروط والإجراءات اللازمة لذلك، بما يسمح برفع التحديات لمواكبة التطورات الحاصلة على الصعيد الدولي. وإلى جانب ذلك يهدف هذا القانون العضوي إلى إلغاء القانون رقم 84-17 الساري المفعول، الذي يتسم بطابع القانون العادي، والذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات التي تفرضها المتغيرات والتطورات التي عرفتها بلادنا في المجالين السياسي والإقتصادي نتيجة للإصلاحات السياسية والإقتصادية التي شرعت فيها الجزائر منذ ما يقارب عقدين من الزمن بغية ترسيخ أسس الحكم الراشد[2].

إن القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بالقوانين المالية يشكل قفزة نوعية في مجال عصرنة المنظومة المالية العمومية من خلال ما ينطوي عليه من إحداث لتغييرات وتحولات عميقة في إطار إصلاح الإطار المالي والميزانياتي (الفرع الأول)،وكذا تعزيز السلطة المالية للبرلمان على المالية العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

1- يشكل القانون العضوي 18-15 الإطار القانوني الجديد لقوانين المالية والميزانية بإعتباره ينظم تحضير وإعداد قوانين المالية، وكذا مضمونها وكيفيات تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة، بالإضافة إلى تنفيذ قوانين المالية ورقابة تنفيذها.

2- مداخلة ممثل الحكومة – وزير العلاقات مع البرلمان أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017–2018، السنة الثانية .الجلسة العلنية لمناقشة مشروع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية المنعقدة يوم الأربعاء 23ماي 2018. رقم 74 ، المؤرخة في 24 جوان 2018، ص4.

المحاور الأساسية المتعلقة بالإصلاح المالي والميزاني ضمن القانون العضوي 18-15.

يرمي القانون العضوي **18-15** المتعلق بقوانين المالية إلى تحقيق أربعة محاور رئيسية :

– المحور الأول: إصلاح إطار تسيير المالية العمومية بتوجيهه نحو البحث عن الفعالية والنتائج.

– المحور الثاني: تحسين تقديم قوانين المالية ومحتوياتها للحصول على مقروئية أوضح، وتعزيز شفافية المعلومات الميزانية.

– المحور الثالث: تقوية المعلومة والرقابة البرلمانية.

– المحور الرابع والأخير: إدماج عناصر المرونة في تسيير الميزانية.

وعليه يمكن تقسيم المحاور الرئيسية المتعلقة بالإصلاح المالي والميزاني ضمن أحكام هذا القانون من خلال شقين، الأول متعلق بالتسيير (أولا)، والثاني متعلق بقوانين المالية والميزانية (ثانيا).

أولا: الشق المتعلق بالتسيير.

بخصوص الشق المتعلق بالتسيير عمل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إلى إصلاح الإطار الميزانياتي والمحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفيات تسيير المال العام، بالإنتقال إلى أسلوبي التسيير وفق البرامج (I)، والتسيير القائم على النتائج (II).

I– التسيير وفق البرامج.

يرتكز هذا النوع من التسيير على إعداد الميزانية وفقا لبرامج ترتكز على تحقيق النتائج (1)، وكذا تحديد إطار للميزانية متعدد السنوات يتم تحيينه سنويا، وهو ما يحقق إرساء سياسة إستشراف أكثر فعالية في التسيير، لأجل تحديد الإحتياجات من القروض على أساس البرامج وحسب تقدير حقيقي للنفقات (2).

1– إعداد الميزانية وفقا لبرامج ترتكز على تحقيق النتائج.

إن الجديد الذي جاء به القانون العضوي لقوانين المالية فيما يتعلق بتنظيم الميزانية تمثل في مجموعة من المحاور، ومن أهم هذه المحاور هي إعداد الميزانية وفقا لبرامج تقوم على منطق النتائج، وهذا يعني أنه بدلا من الإعتماد على النظام الميزاني الحالي الذي يعمل على تقسيم الإعتمادات حسب الأبواب والقطاعات أو الفصول، فإنه تم إعتماد صيغة جديدة ترتكز على توزيع الإعتمادات على أساس البرامج[1]، وستسمح هذه الصيغة لمختلف الدوائر الوزارية والمصالح الحكومية ببرمجة كل العمليات التي تدخل في نطاق مسؤوليتها، حيث أن البرنامج يشمل مجموع الإعتمادات المالية الموجهة لتنفيذ نشاط معين أو مجموعة متناسقة من الأنشطة لنفس الوزارة والتي تربط بأهداف محددة ودقيقة طبقا للنتائج المنتظرة والتي تكون موضوع التقييم. كما تجدر الإشارة إلى أن هذه البرامج تنقسم بدورها إلى برامج فرعية وإلى أنشطة وأنشطة فرعية[2]. وبالتالي فإن هيكلة الميزانية الجديدة لأي قطاع ستصبح كما يلي:

1– المادة 79 الفقرة الأولى من القانون العضوي 18–15 السابق الذكر التي تنص على مايلي:" البرنامج هو وحدة تنفيذ الإعتمادات المالية".

2– عبد الغني عكة، نحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة الجزائر 1، المجلد 45، العدد 2، جوان 2008، ص 55.

غلاف مالي ←—— البرامج ←—— برامج فرعية ←—— الأنشطة.

الحقيبة	← وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
البرنامج	← البحث العلمي والتكنولوجي
البرنامج الفرعي	← البحث في علوم الأرض والبيئة
النشاط	← التكنولوجيات البيئية الجديدة

<u>مثال على تفرعات الميزانية القائمة عل البرامج</u>

2- المقاربة الميزانياتية على المدى المتوسط.

ترتبط هذه المقاربة بتقنية الميزانية حسب البرامج[1]، ذلك أن البرامج كثيرا ما تتعدى الإطار السنوي بالخصوص في تطبيق سياساتها المتعلقة بالإستثمارات العمومية، حيث يمكن تعديل البرامج تماشيا مع الإعتمادات المفتوحة، كما تعتبر هذه المقاربة كأسلوب جديد وفعال في تسيير الموارد العمومية بوصفها تعبر بصورة واضحة عن المحاور الكبرى والإلتزامات المستقبلية للدولة فيما يخص تقديرات الإيرادات ونفقات الدولة على مدى يتجاوز السنة، وبالتالي يقدم الإطار المتعدد السنوات نفس التفصيل المستوى من التفصيل للميزانية السنوية، إضافة إلى أنه يشمل تقدير سقف الإيرادات والنفقات الكلية للثلاث السنوات القادمة أي س+1 لاسيما السنتين س+2 و س+3، وقد كرس القانون العضوي لقوانين المالية 18-15 المقاربة الميزانياتية على المدى المتوسط، حيث نص في المادة الخامسة الفقرة الأول منه على أنه "يتم تأطير ميزانياتي متوسط المدى على كل سنة من طرف الحكومة بناءا على إقتراح من الوزير المكلف بالمالية في بداية إجراء إعداد قانون المالية، ويحدد للسنة المقبلة والسنتين المواليتين تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد ميزانية الدولة وكذا مديونية الدولة عند الإقتضاء "

---

[1]- المادة 10 من القانون العضوي 18-15 السابق الذكر التي تنص على مايلي:" يجب أن تتوافق قوانين التوجيه القطاعية وقوانين البرمجة القطاعية، المقرر تمويلها من ميزانية الدولة، مع الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، كما هو معرف في المادة 5 من هذا القانون ولا يمكن تنفيذها إلا في حدود الإعتمادات المالية المرخص بها بموجب قوانين المالية".

تأطير الميزانية على المدى المتوسط يضبط سنويا[1]، ويعرض في وثيقة تحتوي فقط على الإلتزامات المستقبلية للدولة، ويصوت البرلمان على جزء منه يمثل السنة المالية المعنية، وهو مابادرت به الحكومة من خلال إعتماد التقدير الميزانياتي في مشروع قانون المالية لسنة 2018 والذي يحدد بصفة مباشرة التقديرات بالنسبة للسنتين المواليتين 2019 و 2020[2]، وكذا ماجاء في قانون المالية لسنة 2020 حيث تم العمل بقاعدة التمويل التقديري للتكاليف النهائية لميزانية الدولة لثلاثة سنوات قادمة (سنوات 2020، 2021، 2022) [3].

يشمل الإطار الإجمالي للإنفاق المتوسط المدى غلافا ماليا إجماليا محددا في أقصاه من طرف المصالح المركزية، ويتمثل في وثيقة لتوقع السياسات الميزانية على مدى متعدد السنوات يضمن التناسق بين الموارد والنفقات، وقد أدخل هذا الإطار مصطلح " سقف الإنفاق" حسب القطاعات والذي يعتبر عنصرا أساسيا في تأطير تحضير الميزانية حيث يمر هذا الإطار بثلاث خطوات:

- تحديد القيود الإقتصادية الكلية التي تتدخل في عملية تحضير الوضعية المتوقعة المتعددة السنوات للعمليات المالية للدولة.
- إعداد مخطط إستراتيجي سنوي وتحديد أولويات الدولة.
- تحديد التخصصات ما بين الوزارات للموارد على المدى المتوسط مع الأخذ بعين الإعتبار الحد الإجمالي للموارد والمخطط الإستراتيجي الوطني، هذه القرارات تأخذ شكل مغلفات قطاعية[4].

II- التسيير القائم على النتائج.

إن التقنين الحالي للميزانية العامة للدولة يركز على منطق توفير الوسائل في تسيير الأموال العمومية دون الإهتمام بالنتائج والأهداف المرجوة كما لا يوضح النتائج التي يمكن تحقيقها، إضافة إلى ذلك لا يُحمل الآمرين بالصرف المسؤولية، ولا يُظهر الأهداف المحددة مسبقا التي يتعين عليهم بلوغها خلال السنة المالية، وبالتالي لا يمكن من محاسبتهم، لذلك جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على تطبيق مبدأ التسيير

[1]- إعتمدت الحكومة مبدأ تأطير الميزانية على المدى المتوسط بموجب المادة 50 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015. على أن يسري مفعول أحكام هذه المادة ابتداء من أول جانفي سنة 2017.

الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر العدد 40 المؤرخة في 23 جويلية 2015.

[2]- المادة 102 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 المتضمن قانون المالية لسنة 2018 السابق الذكر.

[3]- المادة 117 من القانون رقم 19-14 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المتضمن قانون المالية لسنة 2020. الجريدة الرسمية العدد 81 المؤرخة في 30 ديسمبر 2019.

[4]- محمد فقير، رقابة المؤسسات الدستورية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بالجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة بومرداس، 2019-2020، ص 336.

القائم على النتائج، وهذا إبتداءا من أهداف محددة مسبقا والتي تتماشى مع المنفعة العمومية[1] (1)، مع إدخال مفهوم جديد وهو المسير المسؤول، والذي يعتبر العنصر الأساسي في عملية التسيير والقيادة التي على أساسها يتم تحقيق النتائج (2).

1- الإنتقال من أسلوب التسيير القائم على منطق الوسائل إلى أسلوب يرتكز على منطق النتائج:

إن النظام الميزاني المطبق حاليا في الجزائر متمحور على منطق الوسائل، حيث يرتكز هذا المنطق على تحديد الإعتمادات المالية في ضوء الإمكانيات المتاحة دون وجود أي أهداف محددة التي يجب على مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية تحقيقها. الأمر الذي دفع الجزائر من خلال توليها لمشروع نظامها الميزاني وكذا من خلال إنشاء قاعدة قانونية جديدة تؤطر المالية العمومية في البلاد البحث عن توجيه تسيير النفقات العمومية وفقا للنتائج المتفق عليها، وهو مانصت عليه المادة الثانية من القانون العضوي 18-15 " يعد قانون المالية بالرجوع الى تأطير وبرمجة الميزانية كما هو محدد في المادة الخامسة من هذا القانون، ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم".

فالتسيير القائم على النتائج هو إستراتيجية واسعة جدا للتسيير تهدف إلى إدخال العديد من التغيرات الهامة في طريقة التسيير للهيئات، وذلك بالتركيز على تحسين الأداء وتحقيق النتائج، ويتم ذلك عن طريق تحديد النتائج الواقعية، متابعة مراحل الإنجاز، إدخال كل المعلومات المستخرجة من قرارات التسيير وتقديم المعلومات المتعلقة بالأداء[2]. ويقوم هذا التسيير على مجموعة من المرتكزات هي:

- التسيير بواسطة البرامج لنفقات التسيير ونفقات التجهيز.
- تقييم الأهداف المسطرة بواسطة استعمال مؤشرات الأداء الموضوعة مسبقا[3].

2- وضع المسؤولية على عاتق المسيرين ومراقبة الأداء.

[1]- تنفيذ الميزانيات العمومية وفق مقاربة "التسيير القائم على النتائج" كان من بين مطالبات نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2018، حيث طالب رئيس المجموعة البرلمانية للأحرار وبشدة من خلال مداخلته على هذا التسيير بقوله " ... يشمل مشروع عصرنة الأنظمة الميزانياتية العديد من التغيرات تمس جانب إعداد وتطبيق والرقابة على ميزانية الدولة، وما أثار إنتباهنا بالنسبة إلى هذا الإصلاح هو التسيير القائم على النتائج بدل الوسائل، نطالب بتعجيل إعادة هيكلة مسار النفقة العمومية تنفيذا لبرنامج الدولة، ذلك وفق أهداف محددة ونتائج منتظرة تكون خاضعة للتقييم، بمعنى تنفيذ الميزانية العمومية وفق مقاربة ترتكز ،بطريقة منهجية، على التسيير القائم على النتائج المرسومة من خلال إستعمال المعلومات المتاحة، وذلك من أجل تحسين عملية اتخاذ القرار.....".

الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017-2018، السنة الأولى، رقم 27 المؤرخة في 22 نوفمبر 2017، ص22-23.

[2]- محمد فقير، مرجع سابق، ص 333.

[3]- أمين صابة. كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر 3، المجلد 08، العدد 1، 2020، ص 269.

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بفكرة جديدة لم تعتمد في الجزائر من قبل، وتتمثل في إدخال مفهوم جديد وهو المسير المسؤول، والذي يعتبر العنصر الأساسي في عملية التسيير والقيادة التي على أساسها يتم تحقيق النتائج.

فكرة المسير المسؤول الجديدة تتماشى مع مفهوم البرنامج الذي يشكل الوحدة الجديدة للميزانية، والمسير هو ذلك الشخص الذي تمنح له سلطة تسيير الموارد العمومية، دراسة الإحتياجات المالية ومراقبة التكاليف مقارنة بالنتائج العملية، كما تمنح له سلطة الأمر بالإنفاق وبالتالي هو المسؤول عن إعداد الميزانية الخاصة بهيئته كما أنه مجبر على متابعتها وتقديم الحسابات دوريا[1]، حيث يمكن أن يكون المسؤول المسير على مستوى الإدارة المركزية أو الغير ممركزة وكذلك على مستوى المؤسسات والهيئات العمومية الإدارية، وكذا الهيئات الإقليمية [2].

القانون العضوي 18-15 أعطى دورا جديدا للمسير أين سيتمتع كل من الآمرين بالصرف ومسؤولي البرامج بقدر واسع من الحرية في التسيير واتخاذ القرار، لكن مقابل تحملهم مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الموضوعة تحت تصرفهم[3]، مع إلزامية إعداد تقارير أكثر دقة عن تسيير أدائهم والتي تكون مرفقة بمؤشرات الأداء وهذا ما سيضفي المرونة في التعامل، وتتحقق كذلك هذه الحرية من خلال عملية نقل الإعتمادات حيث يصبح النقل من قبل المسيرين المسؤولين ممكنا من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسم رئاسي يُتخذ بناءا على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني[4]، وفيما يخص تحويل الإعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة بموجب رئاسي يُتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسوؤولي المؤسسات العمومية المعنيين ويتم إبلاغ البرلمان[5]، وتجدر الإشارة هنا أن نسبة التحويل والنقل المرخص بها قانونا لابد أن لا تتعدى نسبة 20% من الإعتماد الأصلي[6].

ثانيا: الشق المتعلق بقوانين المالية والميزانية.

1- عبد الغني عكة. مرجع سابق. ص 61.

2- المادة 79 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر التي تنص على مايلي:" يتم وضع هذه الاعتمادات المالية لفائدة مسيري البرامج المسؤولين عن:

- المصالح المركزية والمصالح غير الممركزة.
- المؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية المكلفة بتنفيذ كل أو جزء من برنامج.
- الهيئات الإقليمية عندما تكلف بتنفيذ كل أو جزء من برنامج".

3- المادة 81 من القانون نفسه التي تنص على مايلي:" يحدد بموجب القانون نظام المسؤولية بما في ذلك ما يتعلق بالإنضباط الميزانياتي والمالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات ونفقات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية".

4- المادة 33 الفقرة الثانية من القانون نفسه.

5- المادة 33 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

6- المادة 33 الفقرة الرابعة من القانون نفسه.

بخصوص الشق المتعلق بقوانين المالية والميزانية حمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية صورة مغايرة تماما لما كانت عليه في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، هذه الصورة حملت مزجا بين التجربة الفرنسية بالموازاة مع مقترحات تتناسب وخصوصية الصبغة الوطنية، ومن بين المحاور الأساسية للإصلاح التي إحتواها هذا المشروع إعادة منح قانون المالية هيكل ومضمون جديد يعبر بشفافية عن إختيارات الحكومة (I)، ومراجعة مدونة الميزانية من خلال إعادة النظر في تبويب وتصنيف النفقات العمومية (II).

I- إعادة هيكلة قانون المالية.

أوضح القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية البنية الجديدة لقانون المالية ضمن الباب الثالث المتعلق بتحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها، حيث ألغى التقسيم الثنائي وتم الإنتقال إلى التقسيم الرباعي (1)، بالإضافة إلى تعزيز التوازن المالي لقوانين المالية (2)، وذلك من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازناتي ولمضمون الرخصة البرلمانية .

1- إلغاء الهيكلة الثنائية الكلاسيكية والإنتقال إلى التقسيم الرباعي.

بغية تحديث أنظمة الميزانية أدخل القانون العضوي تعديلات جوهرية تمثلت في إعادة هيكلة شاملة في قانون المالية، وعليه ستصبح هيكلة أقسام قانون المالية مصنفة إلى أربعة أقسام بدلا من قسمين، كما سيتم فصل الحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة التي تُمثل القسم الثالث لضمان مقروئية أحسن، بينما القسم الرابع فسيخصص لإدخال جداول لضمان تقديم أقصى كم ممكن من المؤشرات حول مكونات الميزانية، ومن المؤشرات السائدة نجد قائمة موحدة تشمل جميع الضرائب والرسوم الموزعة ما بين الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الحسابات الخاصة للخزينة مع الإشارة إلى توازن الميزانية[1].

وطبقا لذلك تضمنت المادة (73) من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية التقسيم الجديد لمشروع قانون المالية في أربعة أجزاء متباينة وهي كالتالي:

- **الجزء الأول: الإيرادات والتوازنات المالية:** يحتوي الجزء الأول على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العمومية وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة والتي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانياتية والمالية للدولة.

- **الجزء الثاني: النفقات:** يحدد الجزء الثاني مايلي:

1- بالنسبة للميزانية العامة، مبلغ رخص الإلتزام وإعتمادات الدفع لكل وزارة ومؤسسة عمومية.

2- مبلغ إعتمادات الدفع، وعند الإقتضاء رخص البرامج لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.

3- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية .

- **الجزء الثالث:الضمانات، الديون وإعلام البرلمان:** يحتوي على:

1- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.

---

[1]- أمين صابة. كمال بن موسى، مرجع سابق، ص 271.

2- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

3- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل جميع الضرائب بإختلاف أنواعها، والتي لا يجب أن تؤثر هذه الأحكام في توازن الميزانية الذي تم تحديده في الجزء الأول.

4- كل حكم متعلق بالمحاسبة العمومية وإعلام البرلمان ورقابته على تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.

- **الجزء الرابع:الجداول الملحقة الجديدة:** تم إجراء تعديلات أيضا على الجداول الملحقة كذلك بإضافة جداول جديدة حيث يضم هذا الجزء الجداول الجديدة التالية:

1- الجدول" أ " ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى إيراد بإيراد.

2- الجدول "ب" [1] ويتعلق بالإعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية، وحسب البرامج وحسب التخصيص الذي يبين رخص الإلتزام وإعتمادات الدفع المفتوحة.

3- الجدول "ج" يوضح قائمة الحسابات الخاصة بالخزينة ومحتواها حسب كل صنف.

4- الجدول "د" الذي يبين التوازنات الميزانية والمالية والإقتصادية[2].

5- الجدول "ه" الذي يبين قائمة الضرائب والإخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة وللجماعات الإقليمية وكذا تلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذا الأخير.

6- الجدول "و" المتعلق بالرسوم شبه الجبائية.

7- الجدول "ز" ويتعلق بالإقتطاعات الإجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الإجتماعي.

8- الجدول"ح" يوضح التقديرات والتخفيضات الجبائية المسماة " النفقات الجبائية."

2- دعم التوازن الهيكلي لقانون المالية.

إلتزمت الدولة في إطار إصلاحاتها بمجموعة من الأعمال تهدف إلى ترشيد النفقات العمومية لاسيما تلك المرتبطة بالتسيير، ومن هذا المنظور فإن القانون العضوي لقوانين المالية يهدف إلى تمويل ميزانية التسيير كاملة بواسطة العائدات العادية[3] بغرض ضمان تحقيق الإستدامة والإستمرارية الميزانياتية، ووعيا من الحكومة بهذا المسعى قررت إدراج قوانين البرمجة وكذا برامج عمل الحكومة التي سيتم تغطيتها من ميزانية الدولة ضمن الإطار الموازني متعدد السنوات والتي يمكن تنفيذها لكن دون تجاوز سقف الأغلفة المالية الكلية المسموح بها في قوانين المالية[4].

II- توحيد الميزانية ومراجعة مدونات الميزانية.

---

[1]- الملحق" ب "يجمع بين الملحقين" ب " و"ج "في القانون 84-17، وهو يقدم الإعتمادات المصوت عليها حسب الوزارات، الهيئات، البرامج.

[2]- يحتوي هذا الملحق على ثلاث أقسام:

القسم الأول :يتضمن حساب الرصيد الميزاني السنوي (توازن أو عجز).

القسم الثاني :يتضمن وسائل التمويل المستعملة من طرف الحكومة لتمويل العجز السنوي (إذا تواجد)، من أجل الوصول للتوازن.

القسم الثالث :يقدم مكونات الدين العمومي والوسائل المرصودة لتمويل سداد أصل الدين العمومي للسنة المالية المعنية.

[3]- المادة الثالثة الفقرة الثانية من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

[4]- أمين صابة. كمال بن موسى، مرجع سابق، ص 268.

نتيجة عدم تماشي مدونة ميزانية التسيير مع مدونة ميزانية التجهيز، بحيث نجد أن تقديم مدونة نفقات التسيير توزع الإعتمادات المالية حسب الدوائر الوزارية، في حين مدونة التجهيز والإستثمار تقسمها على شكل قطاعات مما يصعب على متصفحي الميزانية وقانون المالية عملية فهمها وإستيعابها، عمل المشرع من خلال القانون العضوي 18-15 بوضع تعديلات تمس طريقة تقديم الميزانية من خلال توحيد ميزانيات التسيير والتجهيز وفقا لما يعرف بمبدأ وحدة الميزانية (1)، ووضع تصنيفا جديدا للنفقات العمومية بشكل يتماشى وفق تسيير الميزانية بالبرامج (2).

1- إعداد ميزانية موحدة تضم كافه نفقات الدولة.

إن تقديم الميزانية حاليا وفقا للقانون 84-17 لا يوفر الشفافية اللازمة في الميزانية العامة أمام البرلمان، كما أن الميزانية غير متكاملة إذ يختلف تقديم ميزانية التجهيز عنه تماما في ميزانية التسيير وهذا مايصعب من مهمة المتصفح للميزانية العامة، لهذا جاء القانون 18-15 بتعديلات تمس طريقة تقديم الميزانية من خلال توحيد ميزانيات التسيير والتجهيز في إطار وحدة وحيدة للميزانية، ويتم ذلك من خلال إعداد وثيقة واحدة تضم إجمالي نفقات الدولة الخاصة بالتسيير، الإستثمار، والإعانات، غير أن هذه الأخيرة أي الإعانات التي تمنحها الدولة سوف يتم تمويلها عن طريق إعتمادات التحويل.

ووفقا لهذا التوحيد فإن الدائرة الوزارية سوف تحصل على غلاف مالي واحد لإعداد الميزانية الخاصة بها، وبالتالي المسيرين على مستوى هذه القطاعات هم ملزمونما بتوزيع هذه الإعتمادات على البرامج وحسب الطبيعة الإقتصادية للنفقة بغية تحقيق النتائج المسطرة.

2- تصنيف جديد لمدونة الميزانية.

وهذا حسب المادة (28) من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، حيث يهدف التصنيف الجديد لسد الثغرات الموجودة في التصنيف الحالي، حيث يسمح بجمع المعلومات المالية بصورة واضحة وعميقة ويطور كيفية عرضها بأسلوب موحد كما يسمح بإعطاء قراءة واضحة للمراقبين بصورة تمكنهم من معرفة المسؤولين الإداريين الموكلة لهم عملية تنفيذ النفقات العمومية، كما يعينهم في تقييم النتائج المتوقعة من هذه العملية مقارنة بطبيعتها الإقتصادية صوب الأهداف المعلنة من خلال البرامج المخصصة لذلك. كما يضمن الوصول إلى مقارنة نفقات الميزانية وفقا لآفاق متعددة تضمن تقديم الحسابات، مقارنتها بالتكاليف الفعلية، بالأهداف والنتائج المتوقعة[1]، وعليه وفقا للمادة (28) تصنف أعباء ميزانية الدولة إلى أربعة هي:

1- التصنيف حسب النشاط: يسمح هذا التصنيف بتوضيح وبيان النشاطات بحيث يقسمها إلى مهام واضحة تتجسد كل مهمة في حافظة، حيث تجمع الحافظة مجموعة من البرامج تتفرع بدورها إلى برامج فرعية،

1- عبد الغني عكة، مرجع سابق، ص 59.

ثم عمليات وعمليات فرعية، وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المهام، وحسب هذا التصنيف فإن الميزانية تقسم بالتدرج إلى: حافظات..... برامج..... برامج فرعية.... عمليات.... عمليات فرعية[1].

2- **التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات:** وهذا حسب نص المادة (29) حيث يكون التصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الإقتصادية وذلك كما يلي:

- نفقات المستخدمين.
- نفقات تسيير المصالح.
- نفقات الاستثمار.
- نفقات التحويل.
- أعباء الدين العمومي.
- نفقات العمليات المالية.
- النفقات غير المتوقعة.

يسمح هذا التصنيف بمعرفة طريقة تخصيص الأموال العمومية في شكل أعباء، يقدم قائمة للنفقات حسب الطبيعة في شكل حسابات للدولة، مما يسمح بمتابعة النفقة، ويسهل للمسيرين تحليل وتسيير الأوضاع حسب نوع النفقة[2].

3- **التصنيف حسب الوظائف الكبرى للدولة:** يكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات الكبرى المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة (أشغال عمومية، ري، تعليم، صحة ......).

4- **التصنيف حسب الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** يعتمد هذا التصنيف على توزيع الإعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية أي حسب مراكز المسؤولية وفقا للدور الجديد للمسير[3]، لذ إعتماد ميزانية البرامج يتطلب في إدارته تصنيفا واضحا لمركز المسؤولية عن الحسابات، هذا التصنيف يختلف تماما عن التصنيف الحالي حسب الوزارات والإدارة العامة، لأنه يجب أن يكون أكثر تفصيلا حتى يعطي النتيجة المطلوبة من مسؤولية كل مسير معني بتحضير وتنفيذ الميزانية، كما يكون التصنيف وفق مركز المسؤولية مستقلا عن التصنيفات الأخرى.

تتم هيكلة هذا التصنيف وفق تحديد الهيكل التنظيمي وهيكل قرارات الدولة، ففي كل مرة نحدد فيها نشاطا نحدد المسؤول عنه منذ البداية وذلك على إختلاف الأنشطة (برنامج، برنامج فرعي، عملية......)[4].

---

[1]- فاطمة مفتاح، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي أحمد بالنعامة، العدد الرابع، جوان 2016، ص 336.

[2]- فاطمة مفتاح، مرجع نفسه، ص 337.

[3]- عبد الغني عكة، مرجع سابق، ص 59.

[4]- فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص 337.

وتجدر الإشارة هنا أن التصنيف الرئيسي المعتمد عليه في ميزانية الدولة حسب القانون العضوي لقوانين المالية هو التصنيف حسب الطبيعة الإقتصادية.

الفرع الثاني

السلطة المالية للبرلمان وفق مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.

إن القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم لم يمنح للبرلمان سلطة حقيقية وصلاحيات واسعة في مجال مناقشة وإقرار قوانين المالية، لذلك كانت إثارة موضوع السلطة المالية للبرلمان، خلال السنوات الأخيرة، في عمق النقاش المرتبط بتأهيل المؤسسة البرلمانية. وكان لصدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فرصة لتمكين البرلمان من إختصاصات مالية جديدة، حيث نص على أحكام جديدة تهدف إلى تعزيز السلطة المالية للبرلمان تشريعا ورقابة، فالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من شأنه تعزيز سلطة التشريع في المجال المالي (أولا) وكذا تأهيل الرقابة المالية للبرلمان من خلال تقييمه السياسة المنتهجة والبرامج المسطرة في إطار قانون المالية (ثانيا).

أولا: تعزيز الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي.

القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يهدف إلى تقوية السلطة التشريعية للبرلمان في المجال المالي، وهو مايستشف من تصريح ممثل الحكومة – وزير العلاقات مع البرلمان- في الجلسة العلنية لمناقشة مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أمام المجلس الشعبي الوطني، بأن تحليل بعض أحكام القانون العضوي 18-15 جهد يرمي إلى تعزيز السلطة التشريعية للبرلمان في المجال المالي سواء فيما يخص مرحلة تحضير مشروع قانون المالية أو الترخيص بتحصيل الإيرادات وصرف نفقات"[1]، إذن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من شأنه تعزيز سلطة التشريع في المجال المالي على مستوى الإعداد والتقديم (I)، وكذا على مستوى الدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية (II).

I- على مستوى الإعداد والتقديم.

إذا كان القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية جسد الهيمنة الحكومية في إعداد مشاريع قوانين المالية، وإحتكار المعلومة المالية وما يترتب عليهما من إبعاد المؤسسة البرلمانية من الإطلاع عما يدور في مطبخ السلطة التنفيذية حين إعداد مشروع قانون المالية من جهة، وكبح ولجم لقدرات وإرادة البرلمان في ممارسة رقابة فعلية على مشاريع قوانين المالية من جهة ثانية، فإن هذه الهيمنة الخالصة للسلطة التنفيذية بدأت تنتفي حدتها مع إقرار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي ألزم الحكومة بضرورة إشراك البرلمان منذ مرحلة الإعداد لمشروع قانون المالية (1)، كما ألزم الحكومة بإغناء وتجويد المعلومات المقدمة للبرلمان عند إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من خلال تعزيز الوثائق المرفقة به خلافا لما كان عليه الأمر في القانون 84-17 (2).

[1]- مداخلة ممثل الحكومة – وزير العلاقات مع البرلمان أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني رقم 74. ص 04 السابقة الذكر.

1- إعادة الإعتبار للمبادرة البرلمانية في مجال التشريع المالي.

تشكل مرحلة إعداد مشروع قانون المالية مرحلة في غاية الأهمية، بإعتبارها اللحظة التي يتم خلالها رسم معالم التوجهات المالية للسنة المقبلة، وإذا كان لإستفراد الحكومة بهذه المهمة ما يبرره كما سبقت الإشارة إليه، فإن الإصلاحات الأخيرة وإن نصت بشكل صريح على أن يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول بتحضير مشاريع قوانين المالية[1]، فإنها ألزمت الحكومة بضرورة إشراك البرلمان منذ مرحلة الإعداد لمشروع قانون المالية، وقد وضعت المادة (72) من القانون العضوي أسس إشتراك البرلمان في إعداد مشروع قانون المالية، قبل تاريخ إيداعه مكتب المجلس[2] بنصها " تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريرا حول تطور وضعية الإقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية والذي يحتوي على:

- عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الإقتصادية والميزانياتية.
- تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة.

يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة "

تكتسي عملية إشراك البرلمان في مرحلة الإعداد أهمية بالغة، حيث من شأنها القطع مع الثقافة التي كانت سائدة سابقا لدى العضو البرلماني، والذي كان يعتبر أن الإختصاص المالي هو إختصاص حكومي بالدرجة الأولى، وأن المؤسسة البرلمانية لا تقوم إلا بأدوار شكلية فقط حين عرض مشروع قانون المالية على المصادقة.

كما أن تمكين البرلمان من المعلومة المالية في فترة مبكرة قد يحفز المجموعات البرلمانية للإعداد الجيد لمرحلة المناقشة من خلال إستغلال الحيز الزمني الفارق بين مرحلة عرض الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية ومرحلة إحالة مشروع قانون المالية في 07 أكتوبر على أبعد تقدير. حيث ستتاح لمختلف المجموعات البرلمانية وبخاصة تلك المحسوبة على المعارضة، فرصة الاطلاع على المعلومة المالية والإقتصادية والإجتماعية التي سيصاغ على أساسها مشروع قانون المالية، ومن تمة الإعداد لمرحلة عرض المشروع على البرلمان وتقديم آرائها في شكل مقترحات أو تعديلات على المشروع .

ورغم أن عرض الحكومة -وزير المالية- لا تترتب عنه أية نتائج مباشرة على إعداد قانون المالية، إلا أن المناقشة التي تصاحب هذا العرض تكون فرصة للتواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول المحاور الأساسية التي سيركز عليها مشروع قانون المالية، ومناسبة لتذكير البرلمان للحكومة بالتزاماتها في برنامجها الحكومي.

---

[1]- المادة 69 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر التي تنص على مايلي:" يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء".

[2]- المادة 71 من القانون نفسه التي تنص على مايلي:" يودع مشروع قانون المالية للسنة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 7 أكتوبر كأقصى حد، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية".

2- إغناء وتجويد المعلومات المقدمة للبرلمان.

من خلال تعزيز أكثر للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، فتدليلا للصعوبات التي التي يواجهها أعضاء البرلمان لقراءة مشروع قانون المالية، حمل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية تقديما جديدا للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، فطبقا للمادة (75) يرفق مشروع قانون المالية بمجموعة من الوثائق مجمعة في ثلاث أحجام على النحو التالي[1]:

- الحجم 1: مشروع ميزانية الدولة[2].

هو وثيقة ملحقة بمشروع قانون المالية التي تعرض نظرة شاملة للميزانية حسب الوزارات وحسب البرامج، ويسمح بإعطاء معلومات هامة في شكل جداول (يتضمن الحجم الأول أكثر من 20جدول) تسمح بالتحليل والترجمة الملائمة والسريعة للميزانيات السنوية ويحتوي الحجم على قسمين:

القسم الأول: المعنون بـ " خطة نفقات الحكومة"، ينقسم بدوره إلى فرعين الأول يقدم نفقات الميزانية حسب الدفع، والثاني يصف حالة تقدم الأشغال للمشاريع الكبرى للدولة متمثلة في:

* المشاريع الكبرى الجديدة.
* المشاريع الكبرى الجارية.
* المشاريع الجديدة الممولة بحسابات التخصيص الخاص " CAS ".
* المشاريع الجارية الممولة بـ " CAS".

القسم الثاني: تحت عنوان "الميزانية الرئيسية للنفقات حسب الحافظات"، يقدم تفصيلا عن المبالغ الإجمالية للميزانية الرئيسية المقدمة في الجزء الأول حسب الحافظات، يحتوي هذا القسم على أقسام فرعية بعدد الحافظات في الحكومة.

الحجم 2: تقارير حول الأولويات والتخطيط[3].

يعتبر تقرير الأولويات والتخطيط ملحقا بمشروع قانون المالية، يقدم هو الأخر أمام البرلمان على سبيل الدلالة فقط دون التصويت عليه فهو يقوي قدرتهم التشريعية لأنه يساعد على توضيح إختياراتهم في التصويت على الإعتمادات.

يتم إعداد هذا التقرير من قبل كل وزير وكل مسؤولي المؤسسات العمومية المكلفة بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، المصالح الغير الممركزة الواقعة تحت الوصاية، يتضمن كل برنامج من هذه البرامج لاسيما التوزيع حسب عناوين النفقات والأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها، مع الإشارة لاسيما لقائمة المشاريع الكبرى، وهذا لفترة متعددة السنوات (03 سنوات)، يحتوي هذا الحجم على أربعة أقسام نلخصها كما يلي:

1- فاطمة مفتاح، مرجع سابق، ص 338 إلى 340.

2- المادة 75 الفقرة الثالثة النقطة "أ" من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

3- المادة 75 الفقرة الثالثة النقطة "ب" من نفس القانون .

القسم الأول: يمثل رسالة الوزير الذي يقدم تفسير واضح عن مهمة الوزارة وأهدافها، ويؤكد من طرف الأمين العام للوزارة الذي يضمن إحترام توصيات برنامج الحكومة ووزارة المالية.

القسم الثاني: يرفق بحافظة الوزارة، يقدم معلومات مالية وغير مالية عن الحافظة.

القسم الثالث: معنون بـ " تخطيط سنوي مفصل بالبرامج" يقدم هذا القسم معلومات مالية وغير مالية حول الميزانية وكل البرامج الوزارية، يحتوي على أقسام فرعية حسب عدد البرامج في الوزارة.

القسم الرابع :جاء هذا القسم تحت عنوان "معلومات أخرى" يحمل معلومات مفصلة تتعلق خاصة بالمعلومات المقدمة في هذا الحجم.

- **الحجم رقم 3: التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة[1].**

يعطي هذا الحجم نظرة حول التوزيع الجغرافي لنفقات الميزانية للدولة حسب المصالح الغير ممركزة، ويعتبر هذا الحجم وسيلة مهمة توضع بين أيدي البرلمان لكنه غير معني بتصويته، وهو يحتوي على ثلاثة أقسام.

القسم الأول: يقدم التوزيع الإقليمي للميزانية : توزيع النفقات الإجمالية حسب الولايات.

القسم الثاني: يقدم التوزيع الإقليمي للحافظات: توزيع نفقات الحافظات حسب الولايات.

القسم الثالث: يقدم توزيع النفقات حسب الولايات: توزيع نفقات الولايات حسب الحافظة والبرنامج.

بالإضافة إلى الوثائق الجديدة المجمعة في ثلاث أحجام يرفق مشروع قانون المالية بوثائق أخرى نصت عليها أيضا المادة (75) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية كما يلي:

1) تقرير عن الوضعية والآفاق الإقتصادية والإجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الإقتصادية والمالية التقديرية.

2) ملاحق تفسيرية يبين فيها لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

3) وثائق مجمعة في ثلاث أحجام...

4) جدول إستحقاق الإعتمادات المتعلقة برخص الإلتزامات.

5) قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرز لاسيما مبلغ الإيرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

6) جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية، والذي يعد حسب كيفيات عن طريق التنظيم.

أما البيانات والمعلومات المرتبطة بالمحافظة على المصالح الرئيسية للدولة وبالدفاع الوطني، في وثائق يتم تقديم على شكل ملائم ويتم نشرها مع مراعاة حساسيتها.

---

[1]- المادة 75 الفقرة الثالثة النقطة "ج" من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

إن هاته الوثائق التي ترفق بمشروع قانون المالية وتوضع رهن إشارة البرلمان وتصرفه للإطلاع عليها، ستمكنه من أن يعزز من قدرته الرقابية في مواجهة الحكومة، وستسعفه في إزالة الغموض والإبهام حول مختلف الجوانب المتعلقة بمشاريع قوانين المالية، وهذا مانجده قائما في النظم البرلمانية المقارنة الرائدة في هذا المجال[1].

II- على مستوى الدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية.

جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بأحكام جديدة من شأنها تدعيم شفافية مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية (1)، وتعزيز العملية الترخيصية لهذا الأخير- البرلمان- (2).

1- تدعيم شفافية مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية.

يهدف القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إلى تعزيز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية والرفع من جودة النقاش حول هذا القانون وذلك أساسا عبر:

- **منع إدراج أحكام غير واردة في قانون المالية (منع فرسان الميزانية):** للحد من ظاهرة إحتواء قانون المالية أحكام غير مالية وغير جبائية، جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بمنع وبشكل ضمني حشو هذه الأحكام الغير مختصة بمضمون قوانين المالية بموجب المادة (39) منه التي نصت على أنه " لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية مالم يتعلق الأمر بموضوع هذه القوانين".

لكن هذه المادة لم تحدد بوضوح هذا المفهوم بالتالي التخوف في المستقبل من إدخال أحكام يتم التبرير على أنها تدخل في إطار قوانين المالية[2].

- **إلغاء الأعباء المشتركة في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية:** تبنت المادة (21)[3] من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الأعباء المشتركة والتي يقصد بها " مجموع إعتمادات الميزانية العامة والتي لا يمكن أن يحدد توزيعها على الوزارات حينما يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بالنظر إلى طابعها العام، والتي عادة ما تبرز في قانون المالية أو في ميزانية الدولة على مستوى الجدول "ب" بعد المجموع الفرعي لنفقات التسيير الموضحة حسب القطاعات"[4] .

القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وبالنظر إلى حجمها الكبير بالنسبة لميزانية الدولة ولعدم شفافية محتواها ألغى هذه المادة بشكل نهائي. لكن في المقابل أشار إلى هذا النوع من التكاليف في شكل تخصيصات إجمالية تجمع الإعتمادات المالية المسيرة من قبل الوزير المكلف بالمالية بعنوان الأعباء غير

---

[1]- عثمان الزياني، الرقابة المالية للبرلمان المغربي (بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية)، مجلة الحقوق (سلسلة الأعداد لخاصة)، مطبعة المعارف الجديدة، العدد السادس، **2013**، ص **18**.

[2]- محمد فقير، مرجع سابق، ص **344**.

[3]- تنص المادة **21** من القانون **17/84**المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر على مايلي: " ... يمكن تسجيل نفقات في فصول تشمل إعتمادات إجمالية، عندما يتعلق الأمر بأعباء مشتركة تدرج في ميزانية الدولة أو بنفقات لا يمكن أن يحدد توزيعها حينما يتم التصويت عليها."

[4]- محمد فقير، مرجع سابق، ص **344**.

المتوقعة والتي لم يتم تخصيصها لوزارة أو مؤسسة عمومية، ولا يمكن توزيعها حسب البرنامج عند المصادقة على قانون المالية أو تلك الإعتمادات المالية الموجهة لتغطية النفقات التي لا يمكن التنبؤ بها[1].

– وضع أحكام أكثر شفافية متعلقة بتقديم حسابات التخصيص الخاص ضمن مشروع قانون المالية:

تضمنتها المادة (50) من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والتي حملت العديد من الأحكام المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص أهمها:

– أنها فرضت أن يتم تحديد برنامج لكل حساب[2]، وهذا البرنامج في مفهومه هو ذلك الذي نصت عليه المادة (23) الفقرة الخامسة[3] من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، فكل حساب لابد وأن يتضمن الهدف من إنشائه والمدة اللازمة لتحقيق هذا الهدف، ومن هنا نجد أن حسابات التخصيص الخاص ما هي إلا برامج يحدد مبلغها ضمن مشروع قانون المالية السنوي.

في هذا المجال تؤطر حسابات التخصيص الخاص وجوبا بوجود صلة مباشرة بين الإيرادات المخصصة والنفقات، الأمر الذي سيؤدي إلى حذف عدة حسابات موجودة بموجب القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية[4]، كما سيسمح بروز هذه الحسابات في الجدول "ج" بمتابعة الأموال المخصصة لهذه الحسابات من طرف البرلمان ويمكنهم من متابعة تطورها بعدما كانت لا تظهر ضمن قانون المالية[5].

– تسقيف التمويل الموجه لحسابات التخصيص الخاص من ميزانية الدولة: حيث وضعت المادة (50) الفقرة الثانية من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية سقف لتمويل هذا النوع من الحسابات بنصها أنه يمكن تخصيص مبلغ من ميزانية الدولة لتكملة الموارد الخاصة بحسابات التخصيص الخاص في حدود 10% من مبلغ الموارد المحصلة خلال السنة المالية السابقة، وذلك للحد من التجاوزات التي كانت في ظل المادة (56) من القانون 84-17 أين كانت تمول حسابات التخصيص الخاص بشكل كلي من الميزانية العامة للدولة.

2- مراجعة طريقة تصويت البرلمان على قانون المالية.

من أجل تسهيل إجراءات التصويت وتبسيط قراءة قانون المالية من طرف البرلمان وإدراج المقاربة العامة المبنية على فاعلية ونجاعة النفقات العمومية والتي يكرسها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وذلك عبر تسليط الضوء على المجهود العام المبدول من طرف كل وزارة على حدى من أجل إنجاز إستراتيجية في علاقة

[1]– المادة 24 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

[2]– المادة 50 الفقرة الرابعة من القانون نفسه والتي تنص على مايلي" تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل يعد من طرف الأمرين بالصرف المعنيين، موضحا لكل حساب، الأهداف المرجوة وكذا المواعيد النهائية لتحقيقها "

[3]– تنص المادة 23 الفقرة الخامسة من نفس القانون على مايلي: " يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في انجاز مهمة خاصة تتعلق بمصلحة أو عدة مصالح تابعة لنفس الوازرة أو الهيئة العمومية وتكون محددة أو معرفة بمجموعة متناسقة من الأهداف".

[4]– مداخلة ممثل الحكومة – وزير العلاقات مع البرلمان– أثناء عرضه مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني. رقم 74. ص 05 السابقة الذكر.

[5]– محمد فقير، مرجع سابق.، ص 347.

بأهدافها المعلنة، فإن تصويت البرلمان على قانون المالية سواءا لنفقات التسيير أو التجهيز يصبح وفق الحافظات والبرامج، وليس الفصول والمواد كما هو عليه حاليا.

ثانيا: تأهيل الرقابة المالية للبرلمان.

أولى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أهمية قصوى للراقابة المالية للبرلمان، فمن خلال إستقراء أحكام هذا الأخير، نجد عدة جوانب عملية من شأنها تعزيز مكانة البرلمان لممارسة رقابته على أعمال الحكومة في الشق المتعلق بقوانين المالية، سواءا تعلق الأمر بالرقابة على تنفيذ العمليات المالية خلال السنة (I)، أو الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ قانون المالية بواسطة قانون تسوية الميزانية (II).

I- السلطة البرلمانية أثناء تنفيذ قوانين المالية.

من المعروف أن عبئ تنفيذ قانون المالية يقع عمليا على الحكومة كونها مكلفة بذلك بمجرد الحصول على الرخصة البرلمانية، لكن الأمر لا يبرر إستبعاد البرلمان من مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقته للإطار الذي تمت المصادقة البرلمانية عليه، وهو مانص عليه القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بتكريس إجراءات برلمانية جديدة تسمح بمشاركة أوثق للبرلمان في عملية تنفيذ قانون المالية من خلال إجراءات خاصة بالمعلومات أو بالأراء أهمها:

1- إطلاع البرلمان بالتصرف الحكومي في الإعتمادات المالية.

يشهد قانون المالية أثناء تنفيذه تحويلات مالية كبيرة تقوم على أساس ترحيل ونقل وإلغاء الإعتمادات، لذلك جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية باقتراح حق جديد من المعلومات مفتوح للبرلمانيين خلافا لما كان عليه الأمر في القانون 84-17 يتمثل في إبلاغ البرلمان بـ:

*** إتخاذ مراسيم التسبيق في حالات الإستعجال القصوى:**

مراسيم التسبيق هي كل الإعتمادات المالية الإضافية والتي يمكن أن تعمد الحكومة إلى إصدارها في منتصف السنة المالية والتي يمكن من خلالها رفع الإعتمادات المالية الأولية المقررة في قانون المالية السنوي، القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية لم ينص على آليات فتح إعتمادات مالية إضافية في الحالات الإستعجالية القصوى التي يمكن تسويتها بشكل فوري دون اللجوء مسبقا إلى قانون مالية تصحيحي، وهو ماتم تداركه في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية والذي نص بموجب المادة (27) منه على إمكانية الحكومة إتخاذ مراسيم التسبيق عن طريق فتح إعتمادات مالية إضافية غير منصوص عليها في قانون المالية في حالات الإستعجال القصوى، لإثبات إيرادات إضافية أو لإلغاء إعتمادات مالية.

المادة (27) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لم تترك عملية فتح الإعتمادات المالية عن طريق مراسيم التسبيق في حالات الإستعجال القصوى على إطلاقها، بل جاءت باقتراح حق جديد من المعلومات مفتوح للبرلمانيين، حيث يتم إبلاغ الجهات المختصة في البرلمان بذلك فورا، وفي كل الأحوال يجب أن لا يتجاوز المبلغ المجمع للإعتمادات المالية 3% من الإعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية، وتخضع التعديلات المدرجة لموافقة البرلمان في مشروع قانون المالية التصحيحي القادم.

*** إجراء نقل أو تحويل الإعتمادات المالية خلال السنة:**

نص القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بموجب المادة (33) منه أيضا على إمكانية نقل أو تحويل في الإعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لإعتمادات البرامج، على أن تتجاوز مبالغ الاعتمادات المالية المتراكمة التي كانت موضوع نقل أو تحويل بموجب مرسوم خلال نفس السنة، حدود 20 % من الإعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية.

إن الإجراء الجديد الذي جاء به القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بالمقارنة مع القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية أنه يتم إبلاغ البرلمان بعمليات النقل والتحويل التي تتم من برنامج لأخر على مستوى نفس الوازرة أو نفس المؤسسة العمومية، أو بين وزارات أو مؤسسات عمومية.

إن إعلام البرلمان بفتح إعتمادات مالية عن طريق مراسيم التسبيق، وكذا بإجراء نقل أو تحويل الإعتمادات المالية من شأنه أن يسهل على البرلمان متابعة هاته الإعتمادات وإعمال الرقابة عليها، كما أن تحديد نسبة 3% من الإعتمادات الأولية التي لا يمكن للحكومة فتحها أثناء السنة المالية، و20 % من الإعتمادات المالية المفتوحة بموجب قانون المالية للسنة بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية. يعمل بشكل كبير في تعزيز الرقابة البرلمانية وعدم السماح للحكومة بخرق الرخصة البرلمانية بشكل واسع، فحتى وإن كان البرلمان لا يشارك في تقدير حالة الإستعجال أو أسباب نقل أو تحويل الإعتمادات المالية ، فإن القيام بتحديد هذه النسبة قد وضع قيودا على السلطة التنفيذية في التصرف في الإعتمادات المالية أثناء السنة.

2- تقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية.

خلافا للقانون 84-17 جاء القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بإجراء جديد يتعلق بعمليات التسوية من خلال المادة (26) الفقرة الثالثة منه التي تنص على أنه يقدم الوزير المكلف بالمالية عرضا شاملا عند نهاية كل سنة مالية حول عمليات التسوية أمام الهيئات المختصة للبرلمان، هذه العمليات أو مراسيم التسوية يمكن إتخاذها خلال السنة بناءا على تقرير الوزير المكلف بالمالية، من أجل التكفل عن طريق تجميد أو إلغاء الإعتمادات الموجهة لتغطية النفقات، بوضعية التسوية الضرورية في حالة حدوث خلل في التوازنات العامة.

المشرع في هذه الحالة خطى خطوة إيجابية بالمقارنة على ما هو عليه حاليا باعتبار أن البرلمان يجهل جميع التعديلات المالية التي تقع على الرخصة بموجب التنظيم، كما أن تقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية من شأنه أن يسهل على البرلمان متابعة هاته الإعتمادات وإعمال الرقابة عليها.

II- الرقابة البرلمانية بعد تنفيذ قانون المالية.

أولى المشرع من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إهتماما بقانون تسوية الميزانية من خلال أعطائه صورة جديدة تتماشى مع الإصلاح المالي والميزاني، حيث عمد المشرع أولا إلى ضبط المصطلحات من خلال إستعمال كلمة " تسوية" بمناسبة النص على قانون ضبط الميزانية بدلا من كلمة " ضبط" تماشيا مع نص المادة (179) من الدستور خلافا لما كان عليه الأمر في القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية

المعدل والمتمم. كما خصص له بابا خاص وهو الباب الخامس المعنون بـ " القانون المتضمن تسوية الميزانية" ، والذي ضم ثلاث مواد تصب في إتجاه إحداث تعديلات قانونية وإجرائية/ تقنية مقارنة بالنظام القانوني الساري المفعول، أهمها تحديد ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان(1)، وكذا تعزيز الجانب الإعلامي للبرلمان من خلال إثراء الوثائق والتقارير المرفقة بمشروع هذا القانون عند تقديمه للبرلمان (2).

1- تحديد ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان.

لا شك أن من بين الإشكالات التي تؤدي إلى تجريد قانون تسوية الميزانية من قيمته ووظيفته الرقابية هي حالة عدم تحديد تاريخ إيداعه لدى البرلمان، مما يؤدي إلى حد كبير إلى إفراغه من محتواه وبالتالي التعامل معه بنوع من التراخي وعدم الجدية من طرف الحكومة والبرلمان، وبالتالي جاء القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بصيغة قانونية إلزامية للحكومة في إجبارها على إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية في وقت محدد دون التماطل في ذلك أو البحث عن أسباب واهية للتعطيل.

فإذا كانت المادة (68) من القانون 84-17 نصت على وجوب إرفاق مشروع قانون المالية بمشروع قانون تسوية الميزانية للسنة المالية (س-3)، دون تحديد تاريخ معين لإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية أقر بأنه يتم إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية والوثائق الملحقة به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الأول من شهر أوت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون المتضمن تسوية الميزانية بالسنة المالية (ن-1)[1].

إن تحديد تاريخ لإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية يساهم إلى حد كبير في إعادة الإعتبار لقوانين التسوية بأن تكون وسيلة ناجعة في يد البرلمان لمراقبة السياسة المالية للحكومة على أساس أنها تشكل مرجعا أساسيا للحكومة لتفادي مجموعة من الإختلالات في تسيير قوانين المالية الموالية والمستقبلية، وهذا رهين بأن تتوافر الإرادة الحقيقية لدى الحكومة في إحترام هذه الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون التسوية، وإبداء البرلمان والبرلمانيين للصدقية في التعامل معه بجدية ومصداقية لأنه يكفي أن تتوافر القواعد القانونية دون وجود إرادة في التفعيل والتطبيق[2].

2- تعزيز الجانب الإعلامي للبرلمان.

لتفعيل الرقابة البرلمانية من خلال قانون تسوية الميزانية، جاء القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من أجل إزالة الغموض والضبابية حول مضامين قانون التسوية في حد ذاته من خلال توفير المعلومات التي من شأنها أن تساعد البرلمان في مناقشة هذا القانون بفاعلية، بمعنى لعب دور المراقب والمدقق في مختلف الجوانب الحسابية والتقنية، وذلك من خلال:

1- المادة 87 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

2- عثمان الزياني، مرجع سابق، ص 34.

– **تعديل محتوى قانون تسوية الميزانية:** إضافة إلى أن قانون تسوية الميزانية يثبت المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها والنفقات التي تم صرفها خلال السنة، ويقدم حساب السنة المالية[1]، تم بموجب المادة (86) من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية إدراج أحكام جديدة تحمل في مضمونها شفافية أكثر أهمها:

* أنه يثبت في جدول تمويل المبلغ النهائي لموارد وأعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة.

وزيادة على ذلك فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية:

* يصادق على التعديلات التي تم إدخالها بموجب مرسوم تسبيق على الإعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية.

* يغطي لكل برنامج معني الإعتمادات المالية الضرورية لتسوية التجاوزات المعاينة الناتجة عن حالة القوة القاهرة المبررة قانونا، كما يلغي الإعتمادات المالية غير المستهلكة أو غير المنقولة.

* يرفع لكل حساب خاص معني، مبلغ المكشوف المرخص إلى مستوى المكشوف المعاين.

* يضبط أرصدة الحسابات الخاصة غير المنقولة للسنة المالية القادمة.

* يصفي الأرباح والخسائر الحاصلة في كل حساب خاص.

كما يصادق القانون المتضمن تسوية الميزانية على حساب نتائج السنة المالية الذي يعد على أساس الموارد والأعباء الملحوظة، كما يسجل في الحصيلة نتيجة محاسبة السنة المالية ويصادق على الحصيلة وملحقاتها بعد التخصيص، ومن جهة أخرى يمكن أن يتضمن القانون جميع الأحكام المتعلقة بالإعلام ومراقبة البرلمان لتسيير مالية الدولة وكذا بالمحاسبة العمومية ونظام المسؤولية لأعوان المصالح العمومية.

– **إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية:**

كرس القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية زيادة في الوثائق التفسيرية للعمليات المالية التي تم تنفيذها خلال السنة المالية مقارنة بما كانت عليه في ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، وعلى هذا الأساس ترفق بقانون تسوية الميزانية:

1- الحساب العام للدولة ويتضمن: ميزان العام للحسابات وحساب النتائج، والحصيلة، والملحق أو الملاحق وتقييم إلتزامات الدولة الخارجة عن الحصيلة، وتقرير عرض يوضح على الخصوص التغيرات في الطرق والقواعد المحاسبية المطبقة خلال السنة المالية[2].

---

[1]– يتضمن حساب السنة المالية طبقا للمادة 86 الفقرة الثانية من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر مايلي:

– الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

– الأرباح والخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة.

– الأرباح والخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الميزانية.

[2]– المادة 87 الفقرة الثانية من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

2- ملاحق تفسيرية تتعلق بنتائج العمليات الميزانياتية والحسابات الخاصة للخزينة وعمليات الخزينة[1].

3- مجموعة من التقارير أهمها:

* تقرير وزاري للمردودية، توضح من خلاله الظروف التي نفذت فيها البرامج المسجلة في الميزانية، وكذا مدى بلوغ الأهداف المتوقعة التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها، والنتائج المحققة والتفسيرات المتعلقة بالفوارق المعاينة[2].

* تقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان مايأتي[3]:

– تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وبتسيير الإعتمادات المالية التي تمت دراستها، بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.

– تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض

إثراء الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية من شأنها تحسين تقديم قانون تسوية الميزانية للحصول على نص أوضح وأفضل، ومعلومات ميزانياتية تتميز بالشفافية تعزز الجانب الإعلامي والرقابة البرلمانية اللاحقة للبرلمان، وهو سيحقق قفزة نوعية في مسار الإصلاحات الإقتصادية والمالية كما يحقق مطلب الهيئة التشريعية التي ما فتئت تؤكد تقديمه أمام النواب لمناقشته والمصادقة عليه ليكون سندا قانونيا ملائماً لمتابعة المهمة الرقابية في إطار قانون المالية[4].

المطلب الثاني

مقترحات إصلاح الإختصاص المالي للسلطة التشريعية.

تعاني المؤسسة التشريعية من مجموعة من الحدود القانونية والعملية التي تنعكس على أدائها التشريعي والرقابي في المجال المالي كما سبقت الإشارة إليه .

إنطلاقا من ذلك يبدو واضحا أن تغلب البرلمان الجزائري على هذه الحدود أو العراقيل سيمكنه من المساهمة بشكل بارز في ممارسة إختصاصاته المالية، وهو مايستدعي التفكير بالقيام بإصلاحات على الجانب العضوي – المؤسساتي- لما له من تأثير في جودة عمل أية سلطة (الفرع الثاني)، واصلاحات

1- المادة 87 الفقرة الأولى من نفس القانون.

2- المادة 87 الفقرة الثالثة من نفس القانون.

3- المادة 88 من القانون نفسه.

4- محمد فقير، مرجع سابق، ص 356.

على الجانب الوظيفي – التشريعي والرقابي- يضاف إلى الإصلاح الذي مس القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية (الفرع الأول).

الفرع الأول

إصلاح الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية في المجال المالي.

طبقا لنص المادة (112) من الدستور أن للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وهو ما يفترض عدم تدخل أي جهة في شؤون السلطة التشريعية عند ممارسة مهامها الدستورية، وبالتالي فهي مؤهلة لتسيير شؤونها المالية بحرية تامة بعيدا عن التبعية لأي سلطة أخرى، مما يستدعي معه القيام ببعض الإصلاحات على المستوى التشريعي والذي يعتبر الأساس الذي تنطلق منه أيه سلطة في ممارسة وظائفها (أولا)، زيادة على ذلك يمارس البرلمان الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع أثبت محدوديتها، حيث لا تتعدى وسائل الإعلام والإبلاغ المتبادلة بين البرلمان والحكومة، وبالتالي تبقى وسائل الرقابة بعيدة عما هو مأمول منها، فيجب تفادي هذه النقائص (ثانيا).

أولا: إصلاح الإطار التشريعي للبرلمان في المجال المالي.

إن نجاح تدخل البرلمان في المجال المالي رهين بإصلاح الإطار التشريعي المجسد في الدستور المالي – القانون المتعلق بقوانين المالية- وهو ما تم فعلا من خلال إصلاح الإطار القانوني المنظم للمالية العامة المجسد ضمن القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر، لكن لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل هذا المشروع إلا بعد تطبيقه (I)، وكذا إصلاح إجراءات التشريع المالي بإزالة القيود التي تتحكم فيه سواءا كان قيود دستورية أو قانونية (II).

I- إصلاح القانون المتعلق بقوانين المالية.

إن أهم وثيقة مرجعية عرفتها الجزائر في مجال المالية العامة للدولة تعود إلى سنة 1984 بصدور القانون 84-17 والذي يعد القانون العادي لقوانين المالية الذي يميل إلى كونه قانونا عضويا لقوانين المالية لكنه لم يخضع للرقابة القبلية للمجلس الدستوري، وبالتالي بقي يحمل سمات القانون العادي إلى غاية صدور دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016، والذي نص صراحة أن تسيير مالية الدولة يجب أن تكون بموجب القانون العضوي، وهو ما كلل بصدور القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي تضمن المحاور الرئيسية لإصلاح الإطار المالي والميزانياتي والذي ينقسم إلى قسمين، القسم الأول خاص بإعادة المسار الذي تؤطر النفقة من خلال وضع ميزانية متعددة السنوات، إلى دمج نفقات التسيير والإستثمار، وإبقاء المبدأ القانوني السنوي للميزانية، وإدخال مفهوم الميزانية بالبرامج الذي يرتكز على النتائج، وكذا هيكلة وتحديد تقسيمات جديدة للنفقات حسب الطبيعة والوظيفة التي تحل محل الأبواب والقطاعات، مع تعزيز قدرات التقييم لوزارة المالية. أما القسم الثاني خاص بإنشاء نظام معلوماتي يسمح بتطوير قواعد التسيير الميزاني الدقيق، وتسعى لتحفيز نقاش ذوا إنفتاح أوسع وإعلام أحسن حول إختيارات الدولة. بالإضافة إلى إدخال إصلاحات

عميقة على الإجراءات المالية، وكذا على إعادة التوازن بين الحكومة والبرلمان في المجال المالي خلافا لما كان عليه الأمر في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

إن مجمل النقاط الملاحظة ضمن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية في مجال الإصلاح المالي والميزانياتي، وكذا في مجال تعزيز دور البرلمان في ميدان مالية الدولة لا تسقط الجهد الإيجابي الواضح في الشكل والمضمون، لكن لضمان تطبيق ناجح لهذا القانون العضوي توجب على الدولة أيضا أن تضمن نجاعة أمور عدة من بينها، دراسة ما يواجه تفعيل القانون العضوي من العراقيل والصعوبات (1)، إضافة إلى توفر الشروط الملائمة لتفعيل أحكامه بشكل ناجح (2).

1- الصعوبات التي تواجه تطبيق القانون العضوي[1].

يمكن تلخيصها بالإعتماد على مجموعة من الصعوبات والمشاكل التي تعاني منها الدول العربية عموما والتي تحول دون تحديث أنظمة الميزانية فيما يلي:

* إنعدام نظام محاسبي متطور ومتناسب لتطبيق الإتجاهات الحديثة للميزانية.

* عدم التناسق والملائمة في بعض التنظيمات الإدارية في الأجهزة الحكومية مع متطلبات تطبيق الإتجاهات الحديثة للميزانية.

* قلة مشاركة إطارات المديرية العامة للميزانية في الدورات التكوينية المثبتة في إطار التجربة.

* ندرة الخبراء والكفاءات اللازمة من الموظفين لتطبيق التحديث في الإدارات الحكومية المختلفة

* ضعف القيادة والتسيير في بعض الوزارات فيما يخص تطبيق الإصلاح، إضافة إلى غياب الوعي الكافي بين مختلف الإدارات الحكومية بأهمية مالية الدولة وضرورة تحديثها، مما أضعف التعاون بين هذه الإدرات وجهاز إعداد الميزانية العامة.

* بطء أو قصور تطور الوسائل العلمية والتكنولوجيا في الأجهزة الحكومية، والتي من شأنها أن تسهل وتوفر سبل إستخدام أنظمة الميزانية الحديثة.

* إتصال غير كافي فيما يخص تقديم الإصلاح الميزاني والنتائج المنتظرة على كل مستويات الإدارة العمومية.

2- شروط تفعيل تطبيق القانون العضوي بشكل ناجح.

لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل هذا المشروع إلا بعد تطبيقه، ولكن ما يمكن الإشارة له بشدة هو أن نجاح النظام المالي والميزاني الجديد المعتمد بموجب القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يتطلب توافر جملة من العوامل وهي :

- العوامل السياسية و التشريعية:

* يجب أن تتوافر الإرادة والشجاعة السياسية الجادة للتجسيد الفعلي للقانون العضوي وتحقيق الأهداف[2].

1- محمد فقير، مرجع سابق، ص 363-364.

2 - أمين صابة، مرجع سابق، ص 277.

* تطوير أساليب وميكانيزمات جديدة وهذا بصياغة قاعدة قانونية جديدة للميزانية تتمثل في إصلاح الترسانة القانونية التي تندرج ضمن إطار السياسة الجديدة منها نجد إعادة النظر في القوانين ذات الصلة بالصفقات العمومية، قانون المحاسبة العمومية، المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09- 374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، قانون مجلس المحاسبة، قانون المفتشية العامة للمالية[1].

* ضمان الإنتقال السلس وسريان القانون العضوي الجديد، وذلك بتنفيذ الإصلاح تدريجيا، لتجنب الوقوع في فراغ قانوني جراء إلغاء العمل بالقانون 84 -17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم[2]، ولتمكين كل من الإدارة والمسيرين من التأقلم وحسن تطبيق هذه المحاور بما يخدم إستراتيجية الإصلاح وليس العكس[3]، لهذا السبب إعتمدت الجزائر رزنامة بالنسبة لدخول القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية حيز التنفيذ، حيث سيتم تطبيق أحكامه ابتداء من السنوات 2021 إلى غاية 2022 التي تبقى مسيرة بموجب القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، بإتباع مبدأ التدرج ويتم إعلام اللجان المكلفة بالمالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مسبقا. بينما سيكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون مالية سيتم إعداده ومناقشته والمصادقة عليه وتنفيذه طبقا لأحكام القانون العضوي[4].

في حين تعد وتناقش مشاريع القوانين المتضمنة تسوية الميزانية المتعلقة بالسنوات 2023، 2024، 2025 ويصادق عليها بالرجوع إلى السنة المالية ن-2، وابتداء من سنة 2026 يعد ويناقش ويصادق على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بالرجوع إلى السنة المالية ن-1[5].

* تعزيز العلاقة بين البرلمان والحكومة: تمثل الحكومة محور السلطة التنفيذية بينما يمثل البرلمان محور السلطة التشريعية لذلك يعتبر توطيد العلاقة ما بين هاذين المحورين شرطا أساسيا لنجاح تنفيذ القانون العضوي على أرض الواقع، حيث تمر إجراءات قانون المالية بمختلف مراحله بعملية مد وجزر بين الحكومة والبرلمان لهذا لابد أن تكون العلاقة بين البرلمان والحكومة واضحة المعالم ومحددة المهام والوظائف، فالحكومة تسعى للإستجابة لإحتياجات الشعب بينما يسعى البرلمان لبيان مدى هذه الاستجابة[6].

-العوامل البشرية والتقنية[7]:

وتتمثل في:

1- أمين صابة، مرجع نفسه، ص 277.

2- مراد بوعيشاوي- عماد غزازي ،حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، المجلد 10 ، العدد 01، 2020، ص23.

3- محمد فقير، مرجع سابق، ص 365.

4- المادة 89 الفقرتين الأولى والثانية من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية السابق الذكر.

5- المادة 89 الفقرتين الثالثة والرابعة من القانون نفسه.

6- محمد فقير، مرجع سابق، ص 366.

7- أمين صابة. كمال بن موسى، مرجع سابق، ص 277-278.

* ترسيخ وغرس ثقافة الأداء والإصلاح الموازني للمسؤولين، وقياس مدى إستيعابهم للفكرة ولنصوص هذا القانون من خلال عقد برامج تكوينية مكثفة على مستوى المديرية العامة للميزانية لتأطير الموظفين ومسؤولي البرامج على فهم فلسفة التسيير الجديد القائم على النتائج.

* برمجة دورات تدريبية للموظفين والمسيريين حول كيفية إستخدام تقنيات الحاسوب وتكنولوجيات المعلومات والإتصال عامة والظام المعلوماتي لتسيير الميزانية خاصة.

* فتح حوار شامل ودوري بين الهيئات الإدارية والمديرية العامة للميزانية المكلفة بإصلاح الميزانية بوزارة المالية مع تعزيز وظيفتها الإستشارية لهذه الأخيرة في عملية صنع القرار.

* ضرورة تفعيل دور المراقب المالي والمحاسب العمومي اللذان يعتبران سدا حصينا وراء كل تلاعب بالأموال العمومية من خلال إعداد نص تشريعي يحدد المسؤوليات التي يتحملها من ناحية ومن ناحية أخرى الذي يحمي حقوقه.

* إدراج نظام معلومات لتسيير الميزانية وذلك بربط البيانات والمعلومات الميزانيتية ونشرها في مواقع الدوائر الوزارية والهيئات العمومية.

* الحاجة الماسة لوضع أدلة إرشادية للممارسات الميزانية لضمان نجاح تنفيذ الإصلاح الميزاني وتزويد المسيرين والموظفين بالأدوات العملية التي قد تساهم في معالجة الفجوات القائمة أثناء عملية التنفيذ كدليل الأداء، ودليل ممارسة القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18-15 ودليل ممارسة قانون المحاسبة العمومية.

II- إصلاح إجراءات التشريع المالي.

ويقصد بها الإجراءات التي تمر بها عملية وضع التشريعات وهي إجراءات تتم من خلال عدة مراحل أهمها المبادرة والمناقشة والتصويت. وهي مراحل يلعب البرلمان من خلالها دورا مهما في عملية وضع القوانين بما في ذلك قوانين المالية[1]. غير أن هذه الإجراءات في المجال المالي تعرف عدة قيود كما أوضحنا ذلك سابقا، تعرقل العمل البرلماني وتحد من إمكانياته وإختصاصاته المالية، مما يتطلب إدخال إصلاحات لتجاوزها سواءا تعلق الأمر بالقيود الدستورية (1)، أو بالقيود القانونية (2).

1- إزالة القيود الدستورية التي تتحكم في إجراءات التشريع المالي.

ويتعلق الأمر أولا بإجراء عدم القبول المنصوص عليه في المادة (139) من الدستور، ، والذي يعبر قيد حقيقي على المبادرة البرلمانية في المجال المالي. فالتمسك الصارم بنص هذه المادة من شأنه أن يؤدي لشل المبادرة التشريعية للنواب، لأن ما من مقترح أو تعديل برلماني لا بد أن ينجم عنه تخفيض الموارد العمومية

[1]- سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص111.

أو زيادة النفقات العمومية، وبذلك تعتبر المادة (139) من الدستور بمثابة فيتو تستعمله الحكومة في وجه ممثلي الأمة بمجرد الإعلان عن مقترح لهؤلاء قد يزيد في نفقات عمومية أو يخفض في موارد عمومية[1].

وعليه من الأفضل أن يتم إلغاء مضمون هاته المادة في إجراءات التشريع المالي في أي تعديل دستوري قادم، بحيث يصبح بإمكان أعضاء البرلمان تقديم المقترحات والتعديلات التي يرونها على المشروع المعروض للنقاش بدون قيد، وفي حالة الإبقاء عليه إضافة إجراء ضمن القوانين المنظمة لعمل البرلمان يسمح للحكومة بعد إصدار قانون المالية للسنة أو قوانين المالية التكميلية أن ترفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا ما مست بمواد قانون المالية.

ثانيا وضع ضوابط حقيقية لحل المجلس الشعبي الوطني من خلال تعديل نص المادة (147) من الدستور وذلك بوضع ضوابط حقيقية تضمن حقوق الأطراف (رئيس الجمهورية، أعضاء المجلس الشعبي الوطني) أهمها تسبيب قرار الحل لأن رئيس الجمهورية يملك سلطة مطلقة وتقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني متى رأى أنه يسير في إتجاه لا يلائم مع توجهاته " يصدر رئيس الجمهورية قرارا معللا بحل المجلس الشعبي الوطني...."، وتمكين نواب المجلس الشعبي الوطني من الطعن في قرار الحل إذا كان هناك تعسف في إستعمال السلطة أمام الجهة المختصة خلال آجال معينة.

2- إزالة القيود القانونية التي تتحكم في إجراءات التشريع المالي.

ويظهر ذلك من خلال إصلاح وتطوير القوانين المنظمة لعمل البرلمان، ويتعلق الأمر أساسا بالقانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، بهدف تجاوز عقبات الممارسة التشريعية في المجال المالي، والتي تظهر من خلال تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحل العملية التشريعية المالية.

لذلك فإن إصلاح القوانين المنظمة لعمل البرلمان يهدف إلى إصلاح إجراءات التشريع المالي والتي نوجز أهمها فيما يلي:

- تعديل آجال دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية (70) يوما، وذلك لكون أنه كلما خصص البرلمان وقتا لدراسة مشروع قانون المالية كلما إزداد حجمه وتأثيره، وكلما كانت مدة الدراسة والمصادقة كافية ومعقولة إلا ومنحت الفرصة أكثر للبرلمان في إبراز قدراته في مجال الرقابة والتدقيق والتتبع لمضامين مشروع قانون المالية.

- توسيع صلاحيات البرلمان في مجال التشريع بالأوامر: وذلك بإخضاع قوانين المالية التكميلية الصادرة بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية إستنادا لنص المادة (142) من الدستور لمناقشة وتعديل المجلس الشعبي الوطني، لأن إجراء التصويت دون مناقشة يشكل بشكل لا يقبل النقاش مساسا بالسيادة التشريعية للبرلمان.

[1]- نجيب جيري، تأملات في حدود إصلاح الفعل الرقابي للبرلمان المغربي (نحو مراجعة القانون التنظيمي للمالية))، مجلة الحقوق. (سلسلة الأعداد الخاصة)، مطبعة المعارف الجديدة، العدد السادس، **2013**، ص **102**.

– رفع القيود الإجرائية العامة على حق التعديل البرلماني في مجال قوانين المالية والمنصوص عليها في المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بجعل حق التعديل حق فردي لكل نائب الذي من حقه تقديم تعديل بشكل مستقل وهذا تجسيدا لدوره النيابي. وكذا إعطاء النائب مدة أطول لتقديم التعديل تتيح له الإلمام بموضوع مشروع القانون محل الدراسة، والإطلاع على القوانين التي تمكنه من تقديم تعديل بصورة جدية وسليمة، علما أن المشرع نص على وجوب إيداع التعديلات البرلمانية خلال 24 ساعة إبتداءا من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

– وضع ضوابط فعلية لإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء: وذلك باستحداث نص في الدستور يقضي إلى إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا في حالة الخلاف بين الغرفتين وبدون طلب من الوزير الأول، وبهذا الشأن كان من الأفضل إضافته في نص المادة (138) من الدستور بهدف الحد من هيمنة الوزير الأول على البرلمان.

– توسيع مشاركة أعضاء البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي بمنح البرلمان حق المشاركة في مراحل إبرام المعاهدات الدولية بصفة عامة، والمعاهدات الدولية ذات الطابع المالي بصفة خاصة، لأن هذه الأخيرة تعتبر تشريع يسمو على القانون الداخلي، وبالتالي من الأفضل عدم إقتصار هذا المجال على رئيس الجمهورية لأن البرلمان يستخدم جميع التدابير لتحقيق السمو والحفاظ على الحقوق والحريات العامة. وكذا تعديل نص المادة (149) من الدستور بشكل يجعل رئيس الجمهورية ملزم على إخضاع المعاهدات لموافقة البرلمان.

– العمل على الإنضباط السلوكي والحد من ظاهرة الغياب: وذلك بسن إجراءات زجرية وعقابية في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كفيلة بضبط السلوك البرلماني، وجعل غياب النواب في مرتبة المخالفة السياسية التي تستوجب معاقبتها من طرف إدارة المؤسسة التي ينتمي إليها، خصوصا وأن ظاهرة غياب النواب وعدم إنضباطهم في تصاعد مستمر، وكذا تفعيل الإجراءات المنصوص عليها في المواد (114، 115، 116) من للنظام الداخلي لمجلس الأمة بوضع هذه الإجراءات موضع التنفيذ الفعلي.

ثانيا: إصلاح الإطار الرقابي للبرلمان في المجال المالي.

إن البحث في تفعيل الرقابة المالية للبرلمان ينطلق من خلال إستثمار مختلف مقومات هذه الرقابة وآلياتها، إنطلاقا من تفعيل دور اللجان المالية والمعارضة البرلمانية (I)، وكذا تفعيل الآليات الرقابية الأخرى سواءا المثيرة للمسوؤلية أو غير المثيرة للمسوؤلية السياسية للحكومة (II)، بشكل يسمح بتعزيز الرقابة البرلمانية بمختلف مراحلها القبلية أو السابقة والمواكبة والبعدية أيضا، والإدماج الفعلي للمؤسسة البرلمانية في مختلف مراحل إعتماد قوانين المالية، إنطلاقا من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التنفيذ.

I– تأهيل الدور الرقابي للجان المالية وتفعيل دور المعارضة البرلمانية .

بالنظر إلى عمل اللجان المالية بالبرلمان نجد هناك جملة من الإكراهات والعوارض التي تحول دون القيام بأدوارها الرقابية، أهمها مرتبط بالجانب القانوني/ الإجرائي من حيث مدى الرقابة الي تمارسها على مستوى

قوانين المالية، وهو مايستدعي التعميق في تفعيل دورها في ظل تنامي أدوار اللجان البرلمانية في النظم البرلمانية المقارنة التي غدت تتمع بوسائل مختلفة تدعمها في القيام بعملها على أحسن وجه (1)، بالإضافة إلى تفعيل دور المعارضة البرلمانية التي تتمتع بدور كبير في رقابة الحكومة وأدائها ومعارضة أفكارها وطريقة تسييرها في سبيل طرح البديل (2).

1- تفعيل دور لجنتي المالية بالبرلمان.

اللجان المالية إلى البرلمان هي كالقلب إلى الجسم، وهي التي تحدد دور البرلمان الحقيقي ومدى فعاليته وقدرته على تأكيد إستقلاليته ودوره الرقابي، وهي الأكثر قدرة على مراقبة مشروع قانون المالية في جميع مراحله إعدادا وتنفيذا، وهي متعددة الوظائف، تجمع بين الدراسة والمناقشة والمراقبة والقيام أيضا بمهام الإستطلاع والإخبار، وأيضا البحث والتقصي، فمن أجل أن تقوم اللجان المالية بهاته الوظائف على أكمل وجه لا بد من:

– تحديد العلاقة بين اللجان البرلمانية – اللجان المالية– والحكومة بنصوص دستورية وقانونية صارمة لمنع تدخل الحكومة في أشغال اللجان من أجل ممارسة هاته الأخيرة لدورها التشريعي والرقابي على أحسن وجه.

– تظيم إجراء الإستماع وذلك بتفعيل مضون المادة (26) من القانون العضوي 16-12 بجعله إجراءا ملزما، ومنح اللجان المالية صلاحيات أوسع بالإستماع إلى أي شخص ترى في سماعه فائدة في مجال الرقابة المالية، وأن لا يقصر على ممثل الحكومة والوزراء فقط، وعلى هذا الشخص أن يمتثل لها ويلتزم بعدم تذرعه بالسر المهني إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، تتمثل في الموضوعات ذات الطبيعة السرية المتعلقة بالدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي للدولة، وإحترام سرية التحقيقات والأسرار الطبية.وأن لا يقتصر إجراء الإستماع خلال دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية وذات الأثر المالي فقط بل إستعمال هذه الآلية خارج هذا الإطار، بما يمكنها من توظيف هذه الآلية في تزويدها بالمعلومات الدقيقة من الحكومة، وتناول أي من الموضوعات التي تدخل في دائرة إختصاصها.

– رفع الحظر المتعلق بعدم نشر أو إعلان محاضر أعمال اللجان المالية والذي تضمنته صراحة أحكام المادتين (45) من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة (47) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لتمكين النواب من القيام برقابة برلمانية فعالة على النشاط المالي للحكومة، والإقتداء برلمانات الدول الديمقراطية التي لا تسمح فقط بنشر محاضر لجانها الدائمة والتي تلحق بالتقارير التي تعدها، بل أكثر من ذلك فهي ترخص كذلك بالبث السمعي البصري لأشغالها وهذا بغرض إعلام وتحسيس الرأي العام بأعمال اللجان البرلمانية.

– منح اللجان المالية إجراء التحقيقات في الميدان المالي بموجب النظم الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي رقم 16-12، كما هو معمول به في النماذج المقارنة وخاصة النموذج الفرنسي من خلال تضمينه نصوص مفصلة ومتنوعة في القانون العضوي رقم 2001 -692 بقوانين المالية، حيث مكن لكل من اللجنة المالية في الغرفتين من تعيين مقررين خاصين فضلا عن المقرر العام للجنة يتم تعيينهم كل سنة مالية كسفراء عنها في كافة أجهزة الدولة تقريبا كالمقاولات الوطنية، والشركات المختلطة، وكافة الهيئات الخاضعة لرقابة

مجلس المحاسبة. يتميز هؤلاء المقررون بتمتعهم بسلطات واسعة في إطار ما يتعلق بمهمة التحقيقات والتحريات المنصبة على الوثائق أو في عين المكان المتعلقة بالجانب المالي أو الإداري أو جلسات الاستماع التي يرونها مفيدة، وهذا ما أشارت إليه المادة (164) من القانون الداخلي للجمعية الوطنية أين منحت للمقررين الخاصين للجنة المالية إمكانية تحرير تقارير استعلامية على طول السنة ومجموعة من الأسئلة حول التسيير المالي وتقييد الإعتمادات التي ستجل في قانون المالية.

– تفعيل آلية البعثات الإستعلامية المؤقتة التي تقوم بها اللجان المالية، وإعتبارها كمصدر أساسي للحصول على المعلومات التي تساعد في مراقبة العمل الحكومي في الجانب المالي، وذلك لأن العمل الرقابي الذي يتتم عن قرب أكثر إيجابية ومصداقية وفعالية من العمل الرقابي عن بعد، الذي في الغالب مايؤدي إلى الحصول على معلومات دقيقة وحقيقية وذات مصداقية.

– تأسيس شراكة حقيقية بين اللجان المالية والأجهزة العليا للرقابة المالية أهمها مجلس المحاسبة، من خلال تطوير ممارسة الإستماع إلى قضاة مجلس المحاسبة من طرف اللجان المالية والذي يعتبر في هذا الصدد أمرا حيويا، ويقتضي هذا النوع من العلاقة بين مجلس المحاسبة والبرلمان مبادرة من طرف اللجنة المعنية، هكذا يمكن مثلا أن تلجأ لجنة المالية بمناسبة فحص مشروع تسوية الميزانية إلى الإستماع للرئيس الأول للمجلس. إن هذا الإصلاح سيشكل تطورا مرغوبا فيه نحو تعاون وثيق بين مجلسي البرلمان ومجلس المحاسبة.

2– تفعيل دور المعارضة البرلمانية.

بالنسبة لتفعيل دور المعارضة فرغم الإعتراف الدستوري بنظام يضمن حقوقها في المادة (114) من الدستور، فان الإعتراف بمثل هذا النظام يفترض إعادة تحديد العلاقات السياسية بين الأغلبية والمعارضة التي يمكن أن تحدد في النظامين الداخليين للمجلسين أو نص يصوت عليه البرلمان، ويتعلق الأمر هنا بتقليص عدم التوازن بين الأغلبية والمعارضة بضمان حرية التعبير لهذه الأخيرة.

وهنا نقترح إعطاء المعارضة حصتها الكافية من الزمن خلال دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية، بوضع نظاما لجدول الأعمال يسمح للمعارضة بالتوفر على ثلث هذا الأخير على غرار ما هو معمول به في إنجلترا، حيث تتوفر المعارضة على ثلث وقت المناقشة. وعلى مستوى اللجان يجب إشراك المعارضة في أعمالها، وفي هذا الصدد فإن تدعيم ممارسة وظيفة الرقابة سيكون عبر السماح لرئيس أو مقرر لجنة المالية أن يكون من المعارضة .

II– تفعيل آليات الرقابة البرلمانية.

إن أدوات الرقابة التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية بصفة عامة وفي المجال المالي بصفة خاصة ضعيفة وعديمة الأثر، لأنها معلقة على وجود إرادة التعاون لدى الحكومة لإنجازها، هذا ما يجعل البرلمان في وضعية المتفرج، وعليه فإن فعالية الرقابة البرلمانية المالية تتطلب آليات حقيقية لضمان حسن سير العمل البرلماني وتنظيمه بما يتوافق مع الدستور الذي يحكم العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

لذا يجب تفعيل الآليات التي توصف بأنها رقابة جمع المعلومات كالاستجواب والأسئلة والتحقيق البرلماني (1)، وكذا يجب تفعيل الآليات التي توصف بأنها مرتبة لمسؤولية الحكومة (2).

1- تفعيل آليات الرقابة التي ترتب عليها مسؤولية الحكومة.

سبق القول أن هناك أعمال تدخل في إختصاص السلطة التنفيذية وتكتسي طابعا ماليا يشترط الدستور المصادقة والموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية أهمها الموافقة على مخطط عمل الحكومة، هذا الأخير لا يمكن إعتباره نهائيا، بل يجب أن يتبنّاه المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (94) الفقرة الأولى من الدستور التي تنص على مايلي:" يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ......"، فيقوم المجلس بدراسة هذا المخطط وتقديم ملاحظاته، لكن يفهم من نص المادة (94) الفقرة الأولى من الدستور السالفة الذكر، أن هذا العمل ليس إلزامي للحكومة لأن المادة لم تأتي بصيغة الأمر، لهذا نقترح إعادة صياغة نص المادة (94) الفقرة الأولى من الدستور على نحو الذي يلزم الحكومة على تقديم مخطط عملها كل سنة للبرلمان، كما أن المؤسس الدستوري نص صراحة على أن المخطط يناقش أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فهذا يعتبر تعديا على حقوق الغرفة الثانية، لهذا يجب إعادة الاعتبار لهذه الغرفة وجعلها شريكة أساسية للمجلس الشعبي الوطني. كما يجب تخصيص مادة في الدستور تنص على جزاء إمتناع أو تأخر الحكومة على تقديم مخطط عملها للبرلمان، وكذا تمديد آجال مناقشة مخطط عمل الحكومة بتعديل نص المادة (48) من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان والحكومة، لأن أجل سبعة أيام للمناقشة من تاريخ تبليغ النواب بمخطط عمل الحكومة يبدوا قصيرا بالنظر لأهمية مخطط عمل الحكومة المقدم للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يكون غير كافيا إتجاه النواب من التفكير والإطلاع الكافي على مخطط العمل وتقديم الملاحظات الجدية حوله.

2- تفعيل آليات الرقابة المفتقرة للجزاء.

تتجلى هذه الوسائل في الأسئلة بنوعيها والإستجوابات، وفي لجان تقصي الحقائق هدفها توفير صلة الحوار والإتصال بين البرلمان والحكومة، وتمكينه من جمع المعلومات عن الكيفيات التي يتم بها تنفيذ قوانين المالية، إلا أن هذه الوسائل الرقابية توصف بأنها عديمة الآثار والجزاء بسبب تفوق الجهاز التنفيذي على الجهاز التشريعي.

فرغم أن الأسئلة بنوعيها الشفوية والكتابية أكثر الوسائل إستعمالا من قبل أعضاء البرلمان في المجال المالي رغم إفتقارها لأي أثار قانوني، وعدم إلتزام الحكومة بالرد عليها في كثير من الأحيان، فإننا نقترح جعل هذه الوسيلة أكثر فعالية، وهذا بإعطاء الأسئلة قوة إلزامية بتعديل المادة (152) من الدستور، بتغير مصطلح "يمكن " بمصطلح "يلتزم"، وكذا إدراج جزاء قانوني كأثر عن كل إمتناع أو تماطل أو تهرب من جانب الحكومة في الإجابة على ماطرح عليها من أسئلة، وتعديل أحكام هذا الأخير بما يضمن تأثيره القوي والفعال على توجهات الحكومة. وكذا ضبط الشروط الموضوعية والشكلية وكذا الإجراءات الخاصة بتوظيفه بطريقة تجعله في متناول النواب كلما أرادوا إستعماله خدمة للصالح العام.

أما الاستجواب والذي يعتبر آلية من آليات الرقابة البرلمانية فإنه ينعدم في مجال الرقابة المالية للبرلمان، لذلك لا بد من إعادة النظر في المنظومة التشريعية التي تحكم آليات ممارسة الاستجواب منها على سبيل المثال تخفيض من الحد الأدنى اللازم للمبادرة بالاستجواب مع مراعاة عدد أعضاء كل غرفة، وترتيب كل الآثار القانونية عليه وخاصة إثارة مسؤولية الوزراء الفردية. أو إلغاء الإستجواب وإستبداله بوسائل أخرى هادئة كطرح موضوع للمناقشة.

وأخيرا بالنسبة للجان التحقيق البرلمانية التي تعتبر من الوسائل الرقابية الهامة التي يتخذها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام وعلى المجال المالي بوجه خاص، فيجب تفعيلها برفع القيود المفروضة عل إنشائها من جهة أولى، والقيود المتعلقة بسلطات اللجنة ونتائج عملها والمنصوص عليها في القانون العضوي 16-12 والسابقة الذكر.

الفرع الثاني

إصلاح الإطار المؤسساتي.

من أجل أن يقوم البرلمان بدوره الفعال في المجال المالي، لا يكفي فقط القيام بإصلاحات على المستوى التشريعي، وإنما يجب إصلاح الإطار المؤسساتي، ومن هذا المنطلق يجب القيام بإصلاح المقومات الخاصة بتكوين السلطة التشريعية من جهة (أولا)، وتلك الخاصة بعمل السلطة التشريعية من جهة ثانية (ثانيا).

أولا: إصلاح المقومات الخاصة بتكوين السلطة التشريعية

من بين الأسباب التي أدت إلى تراجع دور السلطة التشريعة في المجال المالي يعود بالأساس إلى تدني التكوين العلمي والسياسي لبعض أعضاء البرلمان الذي يؤهلهم لدراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية، والقوانين ذات الطابع المالي.

لذلك من أجل تفعيل دور المؤسسة التشريعية بصفة عامة، وفي المجال المالي بصفة خاصة، لا بد من توفير أطر بشرية ذات قدرات معرفية وسياسية في المستوى المطلوب، وذلك لإستعاب طبيعة النقاش داخل الجلسات العامة، والعمل من خلال اللجان المالية وهو مايتطلب أمرين : إصلاح نظام الترشح)I(، وتعزيز قدرات البرلمانين)II(.

I- إصلاح النظام الإنتخابي.

يمارس البرلمان طبقا للمادة (115) من الدستور بإعتباره ممثلا للإرادة الشعبية والمعبر عن إنشغالاته مهمة التشريع و الرقابة، وتعني المهمة الأولى ممارسة كل الأعمال ذات صلة بصناعة القانون (المواد 140 و 141 من الدستور)، بينما الثانية يقصد بها متابعة أداء العمل الحكومي، إلا أن التطبيق العملي أثبت عدم قيام هذه الهيئة بالأعمال المسندة إليها، ويعود السبب في ذلك إلى إفتقار الأحزاب السياسية إلى بدائل جدية وإلى عمل بواقعية في ظل نظام إنتخابي[1] مبني على الإقتراع النسبي للقائمة المغلقة والذي أثر بشكل واضح

[1]- للنظام الإنتخابي معنيان ،أحدهما ضيق و الآخر واسع.

على نمط إختيار المرشحين، إذ أصبح الإهتمام منصبا على المرشح الذي يمكنه أن يجلب أكبر عدد من الأصوات على حساب الكفاءة العلمية، كما أن عدم إستيعاب العديد من النواب ترجيح المصالح الشعبية على المصالح الحزبية الضيقة، وتدخل الأحزاب السياسية في توجيه النواب في عملية التصويت على مشاريع القوانين بما يخدم الأهداف الحزبية الضيقة، كان له تأثير عكسي على المبادرات البرلمانية للأقلية التي تفشل بسبب عدم حيازتها للأغلبية، خاصة أنه بدأ يطفوا منذ الإنتخابات التعددية لسنة 1997 على الساحة السياسية ولأول مرة مفهومي الإئتلاف الحكومي والتحالف الرئاسي، وهو ماجعل الخريطة السياسية في الجزائر مقسمة بين نواب الائتلاف ونواب المعارضة، وإنعكس هذا الإنقسام على الأداء البرلماني، حيث أن القراءة المتأنية في حصيلة الفترات التشريعية (1997، 2002، 2007، 2012، 2017) تؤكد أن رغم وجود التنوع على مستوى التمثيل الحزبي داخل البرلمان إلا أن هذا الأخير لم يؤدي دوره المنوط إليه في مجال الرقابة والتشريع[1]. وهو مايستدعي إصلاحات شاملة للنظام الإنتخابي في الجزائر بهدف بناء مؤسسة تشريعية قوية تعبر عن الإرادة العامة وتقوم بمهامها المسندة إليها على أكمل وجه خاصة في مجال التشريع والرقابة.

I- إثراء المنظومة الإنتخابية.

يتطلب إثراء المنظومة الإنتخابية إعادة النظر في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للعملية الإنتخابية[2] من خلال مايلي:

– إعادة النظر في النمط الإنتخابي النسبي المختار، حيث أوجدت نظم كثيرة حلولا تقلل من إفرازات النظام النسبي الذي يعتمد على القائمة المغلقة، ومن أهم هذه الحلول التصويت بالإختيار أو الأفضلية الذي يسمح للناخب بترتيب أسماء المرشحين الوارد في القائمة وفقا لرغبته، أو باللجوء إلى التصويت من خلال المزج بين القوائم المعروضة على الناخب، وإعداد قائمة تتضمن أسماء المرشحين الذين يرغب فيهم[3].

ويقصد بالمعنى الضيق للنظام الإنتخابي تلك التقنيات الرياضية التي تنظم شكل التمثيل في المؤسسة أو الهيئات المنتخبة ،و التي لا تخرج عن العائلتين المعروفتين في هذا المجال هما :نظام الأغلبية والتمثيل النسبي، والنظام المختلط، وعلى هذا الأساس فإن المفهوم الضيق لهذا النظام ينصرف إلى التقنيات التي تسمح بتحويل الأصوات إلى مقاعد في المجالس التي يراد تشكيلها.

أما المعنى الواسع للنظام الإنتخابي فيعني تلك المجموعة من القواعد التي تنظم وتحكم المسار الإنتخابي في مختلف مراحله بدءا من مرحلة حق الإقتراع و الترشح إلى غاية إعلان عن النتائج النهائية بعد الفصل في المنازعات المتعلقة بالعملية الإنتخابية.

عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الإنتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية "مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري". مذكرة ماجستير ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ،2007. ص ج.

1– محمد سالم، أثر النظام الانتخابي على عمل البرلمان الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد الثاني، العدد العاشر، جوان 2018، ص 698.

2– تعرف العملية الانتخابية بأنها مجموعة من الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي بصورة عامة إلى إختيار الحكام والنواب من قبل الشعب.

عبد المؤمن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ج.

3– الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط ، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثامن، 2008، ص 44.

– مراجعة شروط التأهيل الإنتخابي المحددة لمن له حق التصويت، ومن له حق الترشح، فقانون الإنتخاب يساوي في الشروط بين الناخب والمرشح، مع أن دور الناخب ينتهي عند الإدلاء بصوته، فيما يتحمل المنتخب أعباء ومهام صعبة ومعقدة تتطلب قدرا من الكفاءة والمستوى التعليمي العالي والخبرة، وحتى المستوى الأخلاقي، حتى يؤهل لحمل أمانة التمثيل العادل والصحيح(1).

– الحد من سلطة الأحزاب التقديرية في وضع قوائم المرشحين بإشتراط حد أدنى من التكوين والخبرة القانونية والتجربة في المرشح.

– إدخال آليات جديدة وشروط موضوعية تمكن من وصول نخب قادرة على أداء مهمة التمثيل في البرلمان، باشتراط مستوى تعليمي مناسب لاداء هذه المهمة، ويبقى إعتماد هذه الآليات خطوة نحو تفعيل أداء المجالس المنتخبة، على أن يتم ذلك في مناخ تعددي سياسي وحزبي وإعلامي فاعل وناجح، وهذا لا يتحقق إلا إذا كان توجه كل المؤسسات يصب في هذا الإتجاه كل في حدود صلاحيته وإختصاصاته(2).

2– تكريس نزاهة الإنتخابات التشريعية.

إن نجاح السلطة التشريعية في أداء وظيفتها التشريعية والرقابية يتوقف على نوعية أعضائها، وطريقة إختيارهم. فإذا تقلد أعضاؤها مقاعد البرلمان بإنتخابات حرة ونزيهة كانوا ممثلين حقا للمواطنين، تعنيهم مصلحتهم، فيعملون على تحقيقها، يضاف إلى ذلك أن الإنتخابات الحرة النزيهة تتيح للمواطنين تغيير من يقصر منهم في أداء واجباته عن طريق عدم إعادة إنتخابه في المرات القادمة، ونتيجة لذلك فإن الإنتخابات الحرة النزيهة يمكن أن تؤثر على السلطة التشريعية من إتجاهين: أحدهما أنها تساعد على إختيار الأكفأ والأقدر على القيام بمهامه البرلمانية، والآخر أنها تتيح للمواطنين محاسبة المقصرين في أداء واجباتهم، ومن تم دفع الأعضاء لإجتهاد في القيام بمسؤولياتهم. ولكي تكون الإنتخابات حرة نزيهة لابد من تتوفر مجموعة من المقومات أهمها(3):

– أن يتاح للمواطنين جميعا الحق في الترشيح والإنتخاب وذلك دون الفصل أو التمييز بينهما.

– أن تكون كافة الإجراءات التشريعية والإدارية والقضائية الخاصة بالعملية الإنتخابية متاحة ومعلنة بصورة مفتوحة أمام الشعب تلقائيا.

– ضرورة توافر حرية التعبير عن الرأي، وحرية الإجتماع لأعضاء هيئة الناخبين فهما دعامتان أساسيتان له، ذلك أن حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي لا يقوم إلا بها، وبالتبعية لكفالة حرية التعبير تتحقق حرية تناقل المعلومات وتبادل الآراء بواسطة حرية الإجتماع فكلاهما من لوازمها.

[1]– ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 390.

[2]– ميلود ذبيح. مرجع نفسه. ص 390.

[3]– محمد فقير، أسس ومقومات تفعيل الرقابة البرلمانية في مجال المحافظة على المال العام، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 55، العدد 02، جوان 2018، ص 18، ص 18–19.

– ضرورة توافر الرقابة المحقة العادلة، سواءا تمثلت في الرقابة القضائية، أو عن طريق لجان ذات تشكيل جماعي محايدة تشرف على الإنتخابات، على أن تتوافر في هذه اللجان شروطا أساسية أهمها وجود الحصانات الفعلية والكافية لأعضائها ضد كافة الضغوط والمؤثرات السلطوية، فضلا عن تمتع هؤلاء الأعضاء بالإختصاصات والسلطات الحقيقية للفصل في أي نزاع يمكن أن يثور بصدد العملية الإنتخابية في حيادية وإستقلال كاملين.

– أن تكون الإجراءات الإدارية المتعلقة بالعملية الإنتخابية سليمة من جانب القيد في الجداول الإنتخابية، وتحديد اللجان بصورة تتيح لجميع الناخبين المسجلين باللجنة أداء أصواتهم دون عناء، وإتاحة الفرصة في الدعاية الإنتخابية بين المرشحين بصورة كافية ومتساوية، وأخيرا سلامة وصحة عمليات فرز الأصوات وإعلان النتائج.

– إسناد مهمة الفصل في كافة منازعاتها وعلى إمتداد مختلف مراحلها إلى جهة واحدة، وأن تتوافر الضمانات اللازمة لتنفيذ قراراتها، فضلا عن إتاحة فرصة الطعن في هذه الأحكام أمام الجهة المصدرة لها ولائيا ذلك قبل إجراء الإنتخابات، ودون إخلال بحق اللجوء للطعن عقب ذلك أمام الهيئات القضائية التي حددها الدستور والقانون بصورة سابقة أو لاحقة على إعلان نتائج الإنتخابات في كافة الدوائر الإنتخابية.

II– دعم قدرات البرلمانيين في المجال المالي.

إن تعزيز قدرات أعضاء البرلمان في المجال المالي أصبح ضرورة ملحة لتطوير العمل البرلماني، وخصوصا في الشأن المالي على إعتبار أن البرلمانيين يعانون من ضعف في هذا المجال المتسم بكثرة الأرقام والحسابات والتعقيد، وبالتالي لا بد من تحسين المعلومات وتوفير المعطيات الصحيحة والموضوعية لأعضاء البرلمان حتى يتم تيسير مهمة ممثلي الأمة (2)، وكذا الإعتماد على التكوين والتدريب البرلماني (1).

1– تطوير التكوين والتدريب البرلماني.

يمثل التدريب أهمية محورية فى عملية تطوير المؤسسة البرلمانية عموما، وبالنسبة لأعضاء البرلمان خصوصا. لذلك تولي برلمانات العالم إهتماما بالغا بالعملية التدريبية، وذلك لإعتبارات أساسية هي[1]:

* إن التدريب المستمر والمتنوع في مجالاته ومستوياته، هو نافذة البرلمان على مجريات العصر، ووسيلة للإستفادة من خبرات التطوير المختلفة فى برلمانات العالم، والتعرف على ما يسمى " أفضل الممارسات" للعضو البرلماني .

* إنه من الشائع أن يتنقل أعضاء البرلمان بين الحكومة والمجلس والقطاعات المختلفة خلال عهدتهم النيابية، وفقا لإعتبارات متعددة "سواء كانت موضوعية أو سياسية "، وبالتالي فلا بد من التدريب المستمر لهم بما يتوافق وهذا التنقل في موقع العمل.

[1]– علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، إصدارات المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية ، مجلس النواب ، بيروت (لبنان) ، ص 33–34.

* إن أعضاء البرلمان مجموعة متنوعة، ومتحركة، لا تتشابه في القدرات والإهتمامات والإنتماءات الفكرية السياسية، ولا تبقى في مقاعدها فترات طويلة، في حين يتسم العمل الفني البرلماني بالديمومة والإحتراف النسبي، وبالتالي فالعضو البرلماني في حاجة إلى تدريب مستمر، على خلاف "الموظفين" في المؤسسات الإدارية والبيروقراطية.

* إن المهارات المطلوبة في الباحث البرلماني تتسم بالشمول والتغير السريع والتطور المتلاحق في أنحاء العالم، حيث إنهم مطالبون بالتعامل مع سيل من القضايا الجديدة والمعقدة التي لم تكن مطروحة من بضع سنوات خلت، كل هذا يستوجب زيادة الإهتمام بالتدريب في العمل البرلماني.

يلاحظ أن أغلب البرامج التدريبية لأعضاء البرلمان تنقسم الى نوعين، الأول هو تلك البرامج التى تتم بالتنسيق مع البرلمان (وربما تتم داخل مبانى البرلمان، أو تحت إشرافه المباشر أو غير المباشر)، وتلك التى تتم خارج البرلمان (سواء كمبادرة من جانب بعض بيوت الخبرة والمؤسسات التدريبية المحلية أو الأجنبية، أو بتمويل خاص من جانب بعض المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الدولية المهتمة بالحياة البرلمانية).

وبوجه عام، فإن تصميم وتنفيذ البرامج التدريبية فى الحالة الأولى، أي بالتنسيق مع المسؤولين فى البرلمان، يكون أكثر نجاحا وأقل تعقيدا، وأقل عرضة للمشكلات الفنية والتنظيمية أيضا، وذلك بالمقارنة مع النوع الثانى من البرامج، سواء بسبب الحساسية السياسية –من جانب البرلمان أو الجهاز الإدارى والفنى به – من التعامل مع مؤسسات خارج الإطار الرسمى للبرلمان، أو بسبب موضوعات البرامج التدريبية التى تضعها هذه الجهات غير البرلمانية، وربما لا تتفق مع أولويات العمل البرلمانى وطبيعته والظروف السياسية والتوازنات الداخلية فى البرلمان[1].

ومسعى البرلمان الجزائري في هذا الشأن حثيث، فأعضاء البرلمان يستفيدون من ورشات العمل، ومن الندوات والمؤتمرات والأيام الدراسية الوطنية والدولية التي تخصص لدراسة القضايا الفنية والإدارية المرتبطة بالعمل البرلماني، وكذا تنظيم زيارات إلى مختلف برلمانات العالم والمنظمات الدولية، للإطلاع على تجاربها في تحسين وتنظيم وتوجيه الأداء البرلماني، كما تلعب الزيارات التي يقوم بها أعضاء البرلمان في إطار الدبلوماسية البرلمانية دورها في إتاحة الفرصة لهم للإطلاع على تجارب النظم الديمقراطية والإستفادة منها، غير أن هذه المساعي تبقى في حاجة إلى تعميق وتحديث، وجعل تكوين عضو البرلمان بعدا أساسيا في التقيد بواجباته، ذلك لأن بعض النواب لا يرغب في الحضور والإستفادة من التدريب، لحصول قناعة لديهم بأن هذا يمس بمكانتهم، وأن إقباله على هاته الأنشطة هو إنتقاص منه، فيما تعد الإستجابة لدى بعضهم للبرنامج التكويني ضعيفة، وهو مايستدعي تحفيزهم على حضورها لتحسين ثقافتهم البرلمانية وتطوير أدائهم، وجعل ثقافتهم حاضنة لتجارب البرلمانات العريقة، ومستوعبة لما يطرح للنقاش في الندوات والمؤتمرات على المستوى المحلي والدولي[2].

1– علي الصاوي، مرجع سابق، ص 34–35.

2– ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 394–395.

2- تحسين نظام المعلومات.

طبقا لنص المادة (69) من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية يقوم وزير المالية بتحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول، إذن فإعداد قوانين المالية ومتابعة تنفيذها يتطلب تدخلا من المختصين من وزارة المالية، وتمتد إختصاصات هذه الوزارة إلى كل المصالح الوزارية والأجهزة العمومية، وتهدف إلى معالجة كميات كبيرة من المعطيات المالية والعملية.

فوزارة المالية عندما تقدم مشاريع قوانين المالية تكون لها معرفة جد دقيقة بالمالية العمومية، بينما البرلمان تكون له معرفة محدودة خارج ما تريد الحكومة أن تعرفه، ويضع هذا اللاتماثل في المعلومات البرلمان في موقف ضعيف جدا، فحتى مع اللجان الدائمة وموظفيه المختصين فهو ليس في حجم أن يشكل خصما للحكومة. وإذا كان يمكن للحكومة أن تلجأ إلى فحص دقيق لتوقعات النفقات، فإن البرلمانيين نادرا ما يحصلون على معلومات معمقة حول الكيفية التي يتم بها إنفاق الموارد العمومية ونتائج زيادة أو تخفيض القروض التي وضعتها الحكومة في الميزانية، لذلك فإن الإصلاحات المالية ترتبط بشكل وثيق بالمعلومات المقدمة إلى البرلمان وبإشراكه في المسلسل المالي[1]. ويتم ذلك من خلال:

- **تطوير نظام المعلومات والبحوث البرلمانية:** لكي يقوم البرلمان بوظائفه على أكمل وجه فيجب أن يعتمد على نظام معلومات دقيق، فالمعلومات والبحوث من أهم أدوات العمل البرلماني وزيادة القدرة المؤسسية للبرلمان، فالبرغم من كون البرلمان أحد المؤسسات الرئيسية للحكم فإنه لن يكون قادرا على ممارسة الحكم بدون المعلومات الكافية، فالبحوث البرلمانية تمثل ركنا محوريا في عملية دعم قدرات البرلمانيين وذلك من زاويتين[2]:

الأولى: جانب الطلب المتزايد على خدمات البحوث البرلمانية، سيما من جانب الأعضاء الجدد في الموضوعات المتخصصة والمتجددة.

الثانية: جانب العرض، أي التقدم المتسارع في تجارب وبرامج تطوير البحوث البرلمانية ذاتها وخصوصا بإستخدام التقنيات الحديثة، فيما يجعلها منظومة فرعية متكاملة داخل المؤسسة البرلمانية، ولهذا تسمى " نظام البحوث البرلمانية التشريعية".

أما تطوير نظام المعلومات فيشمل النقاط الآتية:

- مركز الإعلام الألي ونظام المعلومات: فوجود مثل هذا المركز يسهل سرعة البحث وإستخراج البيانات المطلوبة، كما يوفر ميزة حفظ المستندات في أقراص الليزر بدلا من الأوراق التي كانت تملأ الأدراج والمكاتب في السابق، ما يساعد في ترتيب مكتبة المجلس وفهرستها إلكترونيا، مما يبسط عملية البحث عن مؤلف معين، بالإضافة إلى ميزة أخرى بالغة الأهمية وهي أن يقوم المركز بتصميم موقع إلكتروني للمؤسسة على شبكة الأنترنت، وربط ذلك الموقع بمصادر المعلومات وقواعد البيانات المختلفة، وربطه بموقع العديد من برلمانات

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 337.

[2]- رابح لعروسي، دور نظام العلومات والبحوث البرلمانية في تطوير العمل البرلماني" الحاجة إلى بيوت الخبرة"، مجلة البحوث السياسية والإدارية. جامعة الجلفة، المجلد الخامس، العدد الثاني، ديسمبر 2016، ص 6-7.

العالم، مما يسهل عملية التواصل البرلماني على المستوى العالمي، كل ذلك يصب في النهاية في أداء العمل البرلماني سواءا للمؤسسة البرلمانية كإطار مؤسسي، أو لعمل الأعضاء بصورة مبسطة وسريعة توفر الكثير من الجهد والمال والوقت[1].

-المكتبة البرلمانية: المكتبة البرلمانية هى مكتبة متخصصة تقوم بخدمة مستفيد معين، هو عضو البرلمان، وكذلك فريق من الباحثين المعاونين للعضو، كما تؤدى دورا أرشيفيا لحفظ الوثائق البرلمانية. ولابد من الإتصال بالأعضاء فى بداية كل فترة تشريعة لتعريفهم بخدمات المكتبة.

وتهدف المكتبة البرلمانية الى تعبئة موارد المعلومات بكل أشكالها ومصادرها فى خدمة أعضاء البرلمان، بما فى ذلك تجميع المعلومات المتعلقة بمصادر المعلومات والبيانات فى نطاق العمل البرلمانى بصرف النظر عن أشكالها ومصادرها، وإعداد حصر شامل لمختلف أنواع الخدمات ومراصد المعلومات والبيانات، وإرشاد المستفيدين الى المصادر المناسبة لما يحتاجون اليه من المعلومات، ولتيسير ذلك لابد أن تحتفظ المكتبة بأدلة وكشافات ومراصد بيانات تغطى الدراسات والبحوث والأطروحات والتقارير وغيرها من الوثائق، والمشروعات الحكومية أو الدولية المتصلة بالعمل البرلمانى، والخبراء الذين يمكن اللجوء إليهم لإعداد تقارير متخصصة أو تقديم المشورة، والإدارات والمؤسسات والأجهزة التى يمكن أن تعاون فى تقديم الخدمات، والمؤتمرات والندوات والحلقات الدراسية[2].

– **الإعتماد على مراكز الخبرة والدراسات:** لأن الإعتماد على كفاءة أعضاء البرلمان لا يكفي لبناء سلطة ناجحة, بل يتطلب الأمر وجود مركز للبحوث والمعلومات يشكل وحدة علمية متخصصة تتبع البرلمان وتتولى تقديم المشورة للنواب في المجالات المختلفة، وصياغتها بشكل مبسط بهدف تلبية الحاجة المعرفية من خلال توسيع الخيارات والبدائل أمام البرلمانيين وصولا الى النقاش العقلاني. في هذا الصدد أنشأ المجلس الشعبي الوطني معهد للتكوين والدراسات التشريعية، والذي ينتظر منه أن يصبح قاطرة عصرنة المجلس الشعبي الوطني باحترافية موارده البشرية، وسبق لهذا المعهد تكوين 650 نائبا برلمانيا، وإستقبل 100 موظف لتحسين تأهيلهم بدروس قدمها بهذا الخصوص، كما تم تنظيم إثنتي عشرة ورشة وطنية ودولية، بمساعدة مالية أجنبية لنفس الغرض[3].

– **الإعتماد على بيوت الخبرة البرلمانية كمقاربة جديدة في المجال المالي:** بيوت الخبرة البرلمانية تعني مستودع التفكير، وهو مصطلح يتم إستخدامه على نطاق واسع، وهو يشير إلى مؤسسات بحثية ذات طبيعة خاصة بدأت تنتشر في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية.

---

[1]– رابح لعروسي، مرجع سابق، ص 7.

[2]– علي الصاوي، مرجع سابق، ص 26–27.

[3]– تصريح رئيس المجلس الشعبي الوطني لدى تقديمه لحصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002–2007). حصيلة الفترة التشريعية الخامسة. الموقع الالكتروني www.apn-dz.org

وبيت الخبرة يختلف عن المؤسسات البحثية الأخرى، في كونه يركز أبحاثه على المسائل التي ترتبط بوضع السياسات، فهي تقوم بأبحاث وتقدم تحليلات وبدائل للأفكار ذات الصلة بالهيئات الحكومية، ومن يضع هذه السياسات وعادة ماتعمل هذه البيوت في المجالات السياسية والإقتصادية، القانونية والعسكرية والإجتماعية والفنية[1].

فتحتاج بيوت الخبرة أن تكون متصلة بالبرلمان موضوعيا ومن حيث أجندة عملها، مع كونها مستقلة عنه تنظيميا لكي تبقى محايدة، ولتستطيع إبتكار أفكار ومبادرات جديدة في التطوير البرلماني.

ثانيا: إصلاح المقومات الخاصة بعمل السلطة التشريعية.

لكي تتم ممارسة الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية بصورة سليمة وفعالة يتعين أولا تجسيد الديمقراطية في ممارسة العمل البرلماني من جهة (I)، ومن جهة ثانية توفير الإمكانيات المتنوعة والضرورية للعمل البرلماني (II).

I- تجسيد ديمقراطة العمل البرلماني.

ويتجلى ذلك في كفالة سير أعمال غرفتي البرلمان، وتسييرها في حياد تام سواءا من الناحية النظرية أو الواقعية العملية، من خلال دور رئيسي المجلسين (1)، ونظامهما الداخليين (2).

1- حياد رئيسي غرفتي البرلمان.

حتى تمارس السلطة التشريعية لإختصاصاتها بصورة عامة، وإختصاصاتها المالية بصورة خاصة لا بد من إتاحة الفرصة لأعضاء الغرفتين لممارسة عملهم بحرية على أكمل وجه، من خلال حياد رئيس المجلس.

فرئيس المجلس يعتبر رمزا له، وهو الممثل للسلطة التشريعية والحكم المحايد بين الأغلبية والأقلية، ثم بين الحكومة والمجلس، لذلك فإن شخصيته تعد من أهم العوامل المؤثرة في سير المناقشات، وأداء المجلس عموما مثلما هو الأمر بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة اللذان يتمتعان بصلاحيات واسعة وهامة، وما تصبغه عليهما من وضع متميز مقارنة بباقي الأعضاء [2].

في هذا الإطار يصنف رؤساء البرلمانات حسب تفاعلهم وتنظيمهم لإدارة الجلسات إلى نوعين الإدارة المحايدة والإدارة الموجهة[3]:

بالنسبة للإدارة المحايدة، تكون الرئاسة محايدة وحازمة في إدارة المناقشات، ولا تشارك كطرف في سيرها، وتلتزم بالإجراءات كاملة، وتتمسك بموقفها إذا ما تعرض البرلمان إلى أي إهانة مهما كانت النتائج والعواقب الناجمة عن هذا الموقف، مثلما هو الأمر في بريطانيا إذ نجد أن رئاسة مجلس العموم تقوم على مبدإ حياد

---

[1]- علي الصاوي، بيوت الخبرة البرلمانية، أعمال حلقة نقاشية " بيوت الخبرة البرلمانية" القاهرة من 22 إلى 24 ديسمبر 2001، جامة القاهرة . كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، 2003، ص 13.

[2]- أحمد طعيبة، محددات أداء المؤسسة التشريعية " دراسة حالة البرلمان في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الأول، العدد الأول، مارس 2008، ص 63.

[3]- جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 16-18.

الرئيس، فهو يتعامل مع الأعضاء على إختلافاتهم (أغلبية ومعارضة) والحكومة على السواء دون ميل لهذا الطرف أو ذاك، فيتجرد من الولاء الحزبي بمجرد تولي منصب الرئيس، ويتعين عليه أن يكون حكما بين الأعضاء والحكومة، وأن يوقف إتصالاته بحزبه ولا يدلي برأيه خارج المجلس، ولا يشارك في المناقشات التي تدور داخل المجلس[1].

أما فيما يخص الإدارة الموجهة ، فهي المتحيزة سياسيا، تساير توجهات ورغبات السلطة التنفيذية، وتحاول توجيه المناقشات في إتجاه ما ترغبه هذه الأخيرة وغالبا ما تسعى لمقاطعة الأعضاء بقصد الإرباك، وتتعامل معهم بنظرة فوقية، وتنزع إلى السيطرة والتوجيه حتى لو كان في ذلك خروج على الإجراءات والتقاليد البرلمانية، مثلما هو الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن رئيس مجلس النواب يختار على أسس حزبية، ويظل مرتبطا بحزبه[2]، وهذا النمط هو السائد في برلمانات دول العالم الثالث ومن بينها الجزائر، خاصة وأنها تعطي لرؤساء المجالس النيابية سلطات وصلاحيات واسعة.

ولاشك أن طريقة إختيار رئيس المجلس ومدته تؤثر تأثيرا شديدا في سير أشغال ومداولات المجلس وبالتالي في أدائه لدوره، سواء ببقائه أسيرا لحزب الأغلبية، أو استخدامه كافة الوسائل التي تحمل البرلمان على تأييد سياسة الحكومة لأن ولاءه في هذه الحالة سيكون للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) التي تقف وراء وصوله إلى هذا المنصب وليس للشعب[3]. لذلك وجب أن يكون رئيس المجلس محايدا قدر الإمكان حتى يمارس الأعضاء مهاهم بكل حرية.

2- إستقلالية سير العمل البرلماني.

يتجلى في إستقلالية غرفتي البرلمان في وضع نظامهما الداخلي، لما لهذا الأخير من تأثير كبير على تحديد وسير عمل البرلمان، فالنظام الداخلي يعبر عن النظام الأساسي، وعلى هديه يسير أداء وظائف البرلمان تشريعا ورقابة، ومن تم يجب أن تتوافر في النظام الداخلي للغرفتين مايلي[4]:

– مراعاة كل عضو في إبداء رأيه، مهما كان عدد النواب أو كان وقت عمل البرلمان، لأن النائب يمثل المواطنين الذين إنتخبوه، فإن لم يتمكن من إبداء رأيه حرم هؤلاء المواطنون من المشاركة في الحكم.

– مراعاة أن يكون صدور القانون معبرا عن أغلبية المواطنين، وذلك بأن يوافق عليه أغلبية النواب جميعا، وليس أغلبية الحاضرين الذين يمثلون جزءا من النواب، فيخرج القانون في النهاية بإرادة الأقلية وليس الأغلبية.

– أن يتاح لكل نائب إستعمال أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية، ولا يجوز بحال من الأحوال أن تحول القواعد المقررة في النظام الداخلي للمجلس بين النائب والرقابة، لا بدعوى ضيق الوقت، ولا بدعوى كثرة إستعمال

---

[1]– بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدتها .الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة حالة الجزائر، درسات ووثائق، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص37.

[2]– جلال بنداري، مرجع سابق، ص 15-16.

[3]– أحمد طعيبة، مرجع سابق، ص 64.

[4]– محمد فقير، أسس ومقومات تفعيل الرقابة البرلمانية في مجال المحافظة على المال العام، مرجع سابق، ص 22-23.

هذه الأدوات الرقابية، وإنما يجب أن تساعد النائب على القيام بهذه الرقابة وأن تجمع بين الشفافية والكتابية للتغلب على ضيق الوقت، أو أن تلزم السلطة التنفيذية بالرد في أجل قصير، أو تمدد من دورة الإنعقاد لتنتهي من الأدوات الرقابية التي قدمت.

– صدور قرارات البرلمان في تنسيق أعماله وإدارته بموافقة أغلبية الأعضاء والتصويت عليها، فلا يجوز أن تجعل ذلك بين يدي عدد محدود من الأعضاء حتى ولو تم تحديدهم بالإنتخاب من قبل النواب، لأن ذلك يؤدي عملا إلى تحكم الأغلبية في سير البرلمان، ومن تم فهي تحجب عن الصدور ماتشاء، وتظهر ماتشاء.

– صيانة حقوق النواب والمحافظة على حرياتهم، وتمكنهم من إستعمالها، فحرية التعبير عن الرأي وحرية الفكر، وحرية الإجتماع، تعد بالنسبة للنواب حقا أساسيا لهم وفي نفس الوقت واجبا عليهم حتى يؤدوا أمناتهم تجاه ناخبيهم، فهي ذات طبيعة مزدوجة ومن تم لا يجوز بأي حال أن تقيد هذه الحريات والحقوق.

II- توفير إمكانيات العمل داخل البرلمان.

سواءا تعلق الأمر بعضو البرلمان (1)، أو بالمؤسسة التشريعية في حد ذاتها (2).

1- بالنسبة لعضو البرلمان.

يقتضي أداء أعضاء البرلمان لدورهم التشريعي والرقابي، توفير إمكانيات مادية وبشرية وفنية، ليتاح لهم ربط العلاقات مع ناخبيهم، ويجب مساعدتهم على إنشاء مكاتبهم في دوائرهم الانتخابية، باعتبار مهمة العضو بالبرلمان وطنية طبقا لنص المادة (105) من الدستور "مهمة عضو البرلمان وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى" ، وإستنادا إلى أحكام المادة الثالثة من القانون العضوي 01-01 المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، التي تنص على أنه "مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني"[1]، وكذا العناية بتمويل نشطاتهم وتوجيه جزء من الدعم المالي لمجال البحث والدراسة، وتيسير وصول عضو البرلمان للمعلومات. ضف إلى ذلك فإن الجهاز التنفيذي مدعو إلى تسهيل وصول أعضاء البرلمان إلى المعلومات كما سبقت الإشارة إليه، وفي كل الأحوال فإن القائمين على إدارة وتسيير المجلسيين مدعوون إلى دعم عضو البرلمان بالإمكانات التي تتيح له أداء جيدا وفعالا، لأن مستوى أداء الأعضاء يقاس بنوعية وكمية الدعم الفني والمادي المتاح له، وبحجم المعلومات المتوفرة لديه[2].

2- بالنسبة للمؤسسة التشريعية ذاتها.

أهمها تطوير التنظيم الإداري للمؤسسة التشريعية من خلال الإعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة المؤسسة التشريعية، والتي أصبحت ضرورة حتمية في أي عمل مؤسسي، وهو مايفرض توجه هذه المؤسسات إلى تحديث عملها وخبرتها بإعتماد هذه التكنولوجيا، ولأن علاقة البرلمان بهذه التكنولوجيا وطيدة فقد نجم عن هذه العلاقة ولادة مايسمى البرلمان الإلكتروني، الذي يتم من خلاله تقديم خدمات من لهم

[1]– القانون العضوي 01-01 المتعلق بعضو البرلمان المؤرخ في 31جانفي 2001، ج.ر العدد 09، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

[2]– ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 393.

صلة بالبرلمان من بينهم أعضاء البرلمان، وتتحدد هذه الخدمات في دعم عمل الأعضاء، لأنه بوابتهم للتعرف على مكونات العمل البرلماني، بمنحهم المعلومات البرلمانية لإحتوائه على قاعدة البيانات المتعلقة بالقوانين ومحاضر الجلسات، كما يدعم إرتباط البرلماني ببيئته الإجتماعية والسياسية والإقتصادية، ويرفع درجة تفاعله مع الناخبين ومع الرأي العام، كما يتيح للنائب فرصة إلتقائه مع ناخبيه ودائرته الإنتخابية، عندما ينشئ النائب موقعا إلكترونيا له لتحسس مواقف ناخبيه، ويستقي منهم المعلومات التي تغذي مواقفه ورؤاه في مجال التشريع والرقابة، كما يكسر التواصل الإلكتروني حاجز السرية ويدعم الشفافية، لأن إحتكار المعلومة يحبط فعالية العمل البرلماني[1].

للإشارة فإن توظيف البرلمان الجزائري لتكنولوجيا المعلومات، أو مايعرف بالبرلمان الإلكتروني قد بلغ مستوى معتبرا، إذا ما قورن ببعض البرلمانات العربية، فموقع المجلس الشعبي الوطني وموقع مجلس الأمة يتيح كل منهما الإطلاع على محاضر الجلسات، وعلى وقائع نشاطات المجلس، وعلى نشاطه في مجال الدبلوماسية البرلمانية، وكذا نشاطه في المجال التشريعي والرقابي، وكذا تغطية نشاط اللجان، ونشاط المكتب وهيئة الرؤساء والتنسيق، غير أن قاعدة البيانات تقتضي التوسيع والتحديث والتفصيل، وتخصيص مواقع للتواصل والإتصال، كما هو الشأن في موقع البرلمان الفرنسي والألماني والأنجليزي وغيرها، بما يتيح للأطراف ذات العلاقة منظومة معلوماتية وإتصالية شاملة ومتكاملة لتفعيل أداء المجلسين وفي حدود الصلاحيات المخولة لها، ما سيوثق تحديث قاعدة البيانات روابط التواصل بين البرلمان وبيئته الداخلية والخارجية، مما يضمن فعالية أدائه[2].

خلاصة الباب الثاني

يتضح من خلال هذا الباب على أن البرلمان تعيقه مجموعة من الحدود والتي تجعله لا يمارس دوره في المجال المالي على أحسن وجه، وهذا راجع إلى مختلف الوسائل والآليات الدستورية والقانونية التي تمنح للحكومة الإمتياز على حساب البرلمان، وتعمل على تقييد إختصاصاته سواءا على المستوى التشريعي أو الرقابي.

1– ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص **401**.

2– ميلود ذبيح، مرجع نفسه، ص **402**.

فالحكومة تستأثر بالوظيفة التشريعية في المجال المالي على حساب المؤسسة البرلمانية، بل إن الجزء الذي تمارسه الحكومة يعتبر أكثر أهمية من الجزء الذي يمارسه البرلمان لأنه يتميز بالإطلاق بينما يتميز تدخل البرلمان بالتقييد والتحديد والحصر. كما أن الآليات الرقابية في المجال المالي تبقى محدودة وغير فعالة وتابعة في مضمونها إلى السلطة التنفيذية.

إضافة للحدود الدستورية والقانونية والتي تجعل من البرلمان مشرعا ثانويا في المجال المالي، هناك حدودا عملية لهذا الإختصاص لا تخرج عن نفس الإطار. فالبرلمان الجزائري مكبل بمجموعة من القيود العملية سواء داخل المؤسسة التشريعية أو خارجها مما يجعل سلطته في المجال المالي محدودة ولا ترقى إلى المستوى المطلوب منه كممثل للأمة.

وفي ظل هذه القيود التي تعاني منها المؤسسة التشريعية، كان لا بد من البحث عن سبل لتجاوز هذه الوضعية، وتتمثل أولها في إصلاح الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية في المجال المالي في شقيه التشريعي والرقابي، وكذا إصلاح الإطار المؤسساتي في شقيه أيضا الخاص بتكوين السلطة التشريعية من جهة أولى، وبعمل السلطة التشريعية من جهة ثانية.

وإن كان إصلاح القانون المتعلق بقوانين المالية من أهم الإصلاحات في الشق التشريعي، فإن تطبيق هذا القانون يبقي التساؤل قائما عن مستقبل هذه المؤسسة في المجال المالي، هل سيعرف المزيد من التراجعات، أم أنه سيتجه نحو تدعيم سلطاتها وإسترجاع ما ضاع منه من إختصاصات؟ .

الخاتمة:

ختاما لموضوعنا، ما يمكن أن ننتهي إليه أن للسلطة التشريعية صلاحيات دستورية وقانونية مهمة في المجال المالي، فمشاريع قوانين المالية لا يمكن إعتمادها إلا بموافقة البرلمان الذي يستنفذ في هذا الإطار مجموعة من الإجراءات لإقرار مدى مشروعيتها والموافقة عليها، كما أن له دور مهم في فحص المخططات الوطنية، والترخيص للمعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، إضافة إلى دوره في الموافقة على إحداث الضرائب وتوزيعها.

لكن ورغم أهمية هذه الصلاحيات فإن دور البرلمان يبقى جد محدود في المجال المالي، نظرا لما تستأثر به الحكومة من إمتيازات في هذا المجال، فبحثنا في موضوع الإختصاص المالي للسلطة التشريعية على مستوى النظام القانوني الجزائري، وفي ضوء القانون المقارن، جعلنا نخلص إلى مجموعة من الملاحظات، ولما كان من غير الممكن هنا منهجا وموضوعا إعادة إستعراض جل تلك الملاحظات التي تمت دراستها أثناء البحث، فإنه إستجابة لهذا المقتضى سيقتصر موضوع هذه الخاتمة الإشارة إلى الملاحظتين الرئيسيتين التاليتين:

* إذا كان الميدان المالي يعتبر من الناحية الدستورية من إختصاص البرلمان، على إعتبار أن للبرلمان الولاية العامة على الأموال العمومية، من خلال تدخله في مجالات مالية مختلفة، إلا أن دوره في هذا المجال أصبح اليوم محدود جدا، فعدم التوازن في توزيع الصلاحيات المالية مابين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لا تخطئه العين في أحكام النصوص الدستورية والقانونية، وما أكده الواقع والممارسة البرلمانية. فالمؤسس الدستوري والقانوني نظم السلطة المالية للبرلمان بكيفية تفرض على هذا الأخير أن يمنح حتما للحكومة الأموال الضرورية لتطبيق سياستها، وهو ما يفسر ضعف الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في المجال المالي.

على المستوى التشريعي السيادة التشريعية للبرلمان في المجال المالي محددة ومقيدة بشكل كبير، بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال بالنظر إلى الوسائل والإمكانيات الممنوحة لها، والصلاحيات التشريعية غير المحددة التي تتمتع بها، وتتجلى هذه الهيمنة من خلال:

– إحتكار الحكومة عملية المبادرة بمشاريع قوانين المالية كإجراء ممهد لعملية إخراج التشريع المالي في صورته النهاية، حيث يتغيب البرلمان خلال الإعداد الحكومي تماما وتستأثر به السلطة التنفيذية بمكوناتها المختلفة لعدة أسباب ومبررات سياسية، وأخرى تقنية، ونظرا للقيود المفروضة على النواب في هذا المجال بمقتضى نصوص الدستور والقوانين الناظمة، أهمها نص المادة (139) من الدستور والتي تشكل قيد جوهري على سلطة البرلمان المالية، بسبب إستغلالها كسلاح لشل وإبطال المبادرة التشريعية للنواب (الإقتراحات والتعديلات البرلمانية)، وهو مايفّسر بأنه إجراء قانوني وجد ليكّرس هيمنة الحكومة.

– مشاركة الحكومة في عملية مناقشة مشاريع قوانين المالية من خلال حضورها في أشغال اللجان المالية، وتمتعها بإمتيازات متعددة عند مناقشتها على مستوى الجلسات العامة، ومنحها مكانة معتبرة ومهيمنة،

وعدم كفاية الحيز الزمني لمناقشة البرلمان قوانين المالية، الأمر الذي من شأنه الدفع نحو تسريع المناقشات وتقييد حق التصويت البرلماني ومنح رخصة الإذن بالإنفاق العمومي.

– توفير الأجواء الملائمة والحماية اللازمة للحكومة عند عدم التصويت على قانون المالية في نهاية السنة المالية بإصدار قانون المالية بأمر له قوة القانون.

على المستوى الرقابي عدم فعالية ونجاعة الرقابة البرلمانية المالية بسبب:

– سعي الحكومة إلى التخلص من هذه الرقابة من خلال تسيير شؤونها خارج الميزانية العامة للدولة وذلك باستعمال تقنية حسابات التخصيص الخاص، وتأثيرها المباشر على الشفافية الميزانية ومبدأ الترخيص البرلماني، بسبب التصرف الإنفرادي للحكومة في هذه الحسابات، والتمتع بقدر أكبر من الإستقلالية للتعامل مع الإعتمادات المالية المرصودة.

– تملص الحكومة من عبء الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان نتيجة تصرفها في الإعتمادات المرخصة عن طريق التنظيم وفقا لما تراه مناسبا وكما تشاء، لأسباب قد تتعلق بسوء التقدير أو ظهور متطلبات جديدة خلال السنة، مما يؤدي بالحكومة إلى السعي لتصحيح الرخصة البرلمانية أو التحايل عليها وفق شروط معينة من خلال إستعمال تقنية تعديل تخصيص الإعتمادات.

– ضعف الأداء الرقابي للبرلمان من خلال وسائل الرقابة البرلمانية، نظرا لحالة العزلة المفروضة عليه سواء في تلقي المعلومات والأخبار أو القيام بالتحريات.

* بالرغم من المجهودات المبذولة التي باشرتها الحكومة الجزائرية في إصدار القانون العضوي لقوانين المالية وما يتضمنه من القواعد والأحكام – يحدد الإطار العام الذي تسجل فيه قوانين المالية وكذا الكيفيات المتعلقة بتحضيرها، وطرق عرضها على الهيئة التشريعية وتنفيذها، وتحقيق النتائج وفقا لأهداف محددة تعزز شفافية المعلومات الميزانياتية–، وما يرافقه من جوانب إيجابية – تكريس مقومات سلطة التشريع في المجال المالي التي توحي إلى الديمقراطية وإرساء رقابة برلمانية فاعلة، يمكن من خلالها تقييم السياسة المنتهجة والبرامج المسطرة في إطار قانون المالية–، إلا أن تطبيق هذا القانون وارساء مبادئه لم يدخل حيز التنفيذ بعد، بل هو يسير بخطوات ثابتة نظرا لغياب النصوص التنظيمية والتطبيقية المرافقة للقانون الأساسي الجديد لقوانين المالية، إضافة إلى عدم توفر الأدلة العملية لدى المسيرين لتسهيل تطبيق نص هذا القانون، ونقص ثقافة الأداء لديهم وصعوبة تقبلهم لفكرة الإصلاح تخوفا من تسليم الحسابات، ونقص برامج التكوين الموجهة لتأطير مسؤولي البرامج والموظفين.

وبالنظر إلى هذه الملاحظات، ومن أجل تفعيل الإختصاص المالي للسلطة التشريعية وإضافة لما تم الإشارة إليه من خلال هذا البحث نوصي بمايلي:

✓ **فيما يخص النظام القانوني:**

– إعادة النظر في بعض مواد الدستور والنصوص الواردة فيه، والأحكام التطبيقية الموجودة في القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي للبرلمان وبينهما وبين الحكومة ليجسد التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصفة عامة وفي المجال المالي بصفة خاصة.

– تعديل بعض أحكام النظامين الداخليين للغرفتين، بما يتماشى وتفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في المجال المالي.

– توفير المحيط والمناخ الملائم لنجاح تطبيق القانون العضوي 18–15 المتعلق بقوانين المالية أهمها:

. ضرورة التعايش بين نمط التسيير التقليدي ونمط التسيير الحديث المبني على النتائج، لأن التحول الجذري نحو النسق الجديد لا يمكن أن يتحقق في فترة قصيرة.

. تكوين الفئة الشابة من الإطارات الكفؤة في المجال المالي القادرين على قيادة الإصلاح.

. إضفاء الشفافية في تقديم المعلومات المالية والمحاسبية.

. تعزيز مبدأ المساءلة والزام المسؤولين على تحمل النتائج المتوصل إليها.

✓ **بخصوص عضو البرلمان:**

– الحرص على ترشيح وإنتخاب نواب ذوي كفاءات مهنية وعلمية تجعل البرلمان يستعيد دوره الأساسي في التشريع بصفة عامة، والتشريع المالي بصفة خاصة حتى لا يبقى حبيسا فقط في الموافقة على المبادرات التي تعرضها عليه الحكومة.

– رفع كفاءة أعضاء البرلمان في الميدان المالي، من خلال تنظيم برامج ودورات تكوينية، والقيام بالمنتديات والملتقيات التي تسمح لهم بتكوين نظرة شاملة حول المسائل المالية.

– تزويد النواب بالمساعدين من الباحثين وأصحاب الإختصاص – التكنوقراط– من خلال تأمين كوادر فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية وتزويدها للجان البرلمانية وخاصة اللجان المالية في البرلمان.

– تشجيع النواب المستقلين على تكوين التكتلات البرلمانية وإعطاء دور أكبر وفعال للمعارضة.

✓ **بخصوص نظم المعلومات والاتصال:**

– تشييد نظام معلوماتي قوي يربط بين غرفتي البرلمان والحكومة مباشرة خصوصا وزارة المالية، مع تجهيز هاته الأخيرة بنظام معلومات آلي، يتصل بمختلف الوزارات، والمديريات منها المديرية العامة للضرائب، الجمارك، الأملاك الوطنية ...الخ، فهذه الطريقة تسهل عمليات الإطلاع على المعلومات حول مالية الدولة.

– تفعيل دور الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان لتكون همزة وصل تسهر على توفير كافة المعلومات اللازمة لنواب وأعضاء البرلمان حول مشاريع وإقتراحات النصوص التشريعية بصفة عامة وذات الطابع المالي بصفة خاصة، بالقدر الذي يسمح لهم من التغلب على المشاكل والصعوبات الفنية المرتبطة بمحتوى هاته القوانين، ويُسهل عليهم التحكم أكثر في عمليتي التشريع والرقابة.

✓ **بخصوص الإستعانة برقابة خارجية مكملة ومساعدة للبرلمان:**

من خلال تفعيل الإطار القانوني الذي يعمل على إيجاد مجالا للتعاون والتكامل وتبادل المعلومات بين البرلمان ومختلف الأجهزة الرقابية سواءا الإدارية أو القضائية أو السياسية، أهمها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، مع ضرورة التفكير في جعل عمل هاته المؤسسات تحت سلطة البرلمان ولو بصورة جزئية، بإعتبار أن نواب الرلمان هم من يحق لهم أكثر معرفة أوجه صرف المال العام الذي هو ملك للشعب.

وفي الأخير وإجمالا للقول نقول أن تفعيل الإختصاص المالي للسلطة التشريعية يكمن في مراجعة النصوص الناقصة أو الغامضة وتكملتها وتوضيحها، وأكثر من ذلك يجب تغيير الذهنيات وإحترام الدستور من قبل ممارسي السلطة حتى يضمن له الدوام والإستقرار، وأكثر من ذلك يجب على ممثلي الشعب ممارسة إختصاصاتهم بكل نزاهة وروح العمل والتفاني، وأن لا يتقيد أعضاؤه خلال ممارستهم لمهامهم بقيود وإجراءات تؤدي إلى إفراغ إختصاصهم التشريعي والرقابي من محتواه، وعليه تصبح المؤسسة التشريعية نابعة إن لم نقل مسيرة من قبل السلطة التنفيذية.

تمت بحمد الله وتوفيقه

قــائمة المصادر والمراجــع

• قائمة المصادر.

أولا: باللغة العربية.

I- الدساتير :

1- دستور 08 سبتمبر 1963

2- دستور 22 نوفمبر 1976 (أمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر العدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976).

3- دستور 23 فيفري 1989 (مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989).

4- دستور 28 نوفمبر 1996 (مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996).

5- قانون رقم 08 - 19 15 نوفمبر سنة2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

6- دستور 06 مارس 2016 (قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016).

7- دستور 01 نوفمبر 2020 (المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020).

II- القوانين.

أ- القوانين العضوية.

1- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر العدد 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.

2- القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

3- القانون العضوي 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

4- القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012.

5- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

6- القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 07 مارس 2018.

7- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 53 المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

ب- القوانين العادية :

1- القانون 77 /02 المؤرخ في 1977/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1978 ، ج.ر العدد 83 المؤرخة في 31 ديسمبر 1977.

2- القانون 80-04 المؤرخ في 1 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر العدد 10 المؤرخة في 04 مارس 1980.

3- القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1984.

4- القانون رقم 87-20 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987 يتضمن قانون المالية لسنة 1988، ج.ر العدد 54 المؤرخة في 28 ديسمبر 1987.

5- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 13 جانفي 1989.

6- القانون 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 13 جانفي 1988.

7- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتمم القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 02 المؤرخة في 13 جانفي 1988.

8- القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 01 المؤرخة في 03 جانفي 1990.

9- القانون رقم 89-25 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل القانون 88-02 المتعلق بالتخطيط، ج.ر العدد 01 المؤرخة في 03 جانفي 1990.

10- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.

11- القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر العدد 57 المؤرخة في 31 ديسمبر 1990.

12- القانون 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر العدد 92 المؤرخة في 25 ديسمبر 1999.

13- القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، ج.ر العدد 37 المؤرخة في 28 جوان 2000.

14- القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج.ر العدد 80 المؤرخة في 24 ديسمبر 2000.

15- القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان المؤرخ في 31جانفي 2001، ج.ر العدد 09 المؤرخة في 4 فيفري 2001.

16- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001. يتضمن قانون المالية لسنة 2002 ج.ر العدد 79 المؤرخة في 23 ديسمبر 2001.

17- قانون رقم 14- 10 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر العدد 78 المؤرخة في 31 ديسمبر 2014.

18- القانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018 ج.ر العدد 76 المؤرخة في 28 ديسمبر 2017.

19- القانون رقم 19-14 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر العدد 81 المؤرخة في 30 ديسمبر 2019.

ج- الأوامر:

1- الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج.ر العدد 108 المؤرخة في 31 ديسمبر 1965.

2- الأمر رقم 94-03 المؤرخ في 31 ديسمبر 1994 المتضمن قانون المالية لسنة 1995، ج.ر العدد 87 المؤرخة في 31 ديسمبر 1994.

3- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، ج.ر العدد 39 المؤرخة في 23 أوت 1995.

4- الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج.ر عدد 52 المؤرخة في 26 جويلية 2005.

5- الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر العدد 44 المؤرخة في 26 جويلية 2009.

6- الأمر رقم 10-01 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر 49 المؤرخة في 29 أوت 2010 .
7- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمكمل للأمر رقم 95 20 - المؤرخ في 17جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر العدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
8- الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر العدد 40 المؤرخة في 23 جويلية 2015.

III- النصوص التنظيمية.

أ- المراسيم الرئاسية:

1- مرسوم رقم 87-222 مؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1987 يتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي سنة 1969، ج.ر العدد 42 المؤرخة في 14 أكتوبر1987.
2- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر العدد 88 المؤرخة في 30 ديسمبر 1993.
3- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر العدد 72 المؤرخة في 26 نوفمبر 1995.
4- مرسوم رئاسي رقم 01-239 مؤرخ في 22 أوت 2001 يتضمن التصديق على إتفاق المقر بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الموقع عليه بالجزائر في 31 جويلية 2001، ج.ر العدد 48 المؤرخة في 26 أوت 2001.

ب- المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم تنفيذي رقم 95-54 مؤرخ في 15 فيفري سنة 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 19 مارس 1995.
2- المرسوم التنفيذي رقم 40-98 المؤرخ في 01 فيفري 1998 يتعلق يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج.ر العدد الخامس المؤرخة في 4 فيفري 1998.
3- المرسوم التنفيذي 98-227 المؤرخ في 13 جوان 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر العدد 51 المؤرخة في 15 جويلية 1998.
4- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجرءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر العدد 64 المؤرخة في 30 أوت 1998.
5- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج.ر العدد 75 المؤرخة في 22 ديسمبر 2007.

6- المرسوم التنفيذي 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج.ر العدد 26 المؤرخة في 03 ماي 2009.

IV- الأنظمة الداخلية :

1- القانون 77-01 المؤرخ في 15 أوت 1977 يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر رقم 68 المؤرخة في 04 سبتمر 1977.

2- القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج.ر رقم 52 المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 11 أوت 1997، ج.ر العدد 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.

4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج.ر العدد 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

5- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999، ج.ر العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

6- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج.ر العدد 49 المؤرخة في 22 أوت 2017.

V-الوثائق :

أ- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

1- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة الخريفية لسنة 1997، رقم 21 المؤرخة في 15 ديسمبر 1997 .

2- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة الخريفية لسنة 1997، رقم 24 المؤرخة في 24 ديسمبر1997

3- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة الخريفية لسنة 1997، رقم 25 المؤرخة في 24 ديسمبر 1997.

4- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة ، الدورة الخريفية لسنة 1998، رقم 107 المؤرخة في 12 ديسمبر 1998.

5- الجريدة الرسمية لمناقشات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الرابعة، الدورة الربيعية 2002، رقم 07 المؤرخة سنة 2002.

6- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة الخريفية لسنة 2002 ، رقم 34 المؤرخة في 03 فيفري 2003 .

7- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة الخريفية لسنة 2010، رقم 198 المؤرخة في 24 جانفي 2011.

8- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة الربيعية لسنة 2004، رقم 97 المؤرخة في 24 ماي 2014.

9- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 85 المؤرخة في 15 جانفي 2015.

10- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني،الفترة التشريعية السابعة، الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 153 المؤرخة في 09 فيفري 2015.

11- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني. الفترة التشريعية السابعة. الدورة الخريفية لسنة 2014، رقم 154 المؤرخة في 09 فيفري 2015.

12- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017-2018، السنة الأولى، رقم 27 المؤرخة في 22 نوفمبر 2017.

13- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017-2018، السنة الثانية، رقم 74 المؤرخة في 24 جوان 2018.

ب- أراء المجلس الدستوري:

1- رأي رقم 03 ر.ن.د/م.د/97 المؤرخ في 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر العدد 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.

2- رأي رقم 04/ر.ن.د/م.د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر العدد 08 المؤرخة في 18 فيفري 1998.

3- رأي رقم 06 / ر.ق.ع/م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر العدد 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.

4- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا لعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج.ر العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

5- رأي رقم 09/ ر.ن.د/م.د/ 99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج.ر العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

6- رأي رقم 10 ر.ن.د/م.د/2000 المؤرخ في 13 ماي 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر العدد 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

7- رأي رقم 02/ ر.ن.د/م.د/2017 المؤرخ في 25 يوليو 2017 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر العدد 49 المؤرخة في 22 أوت 2017.

ج- تقارير:

- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

1- Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le journal officiel N° 0002 du 3 janvier 1959

2- loi organique N 692-2001 du 1er Août 2001 relative aux lois de finance , le journal officiel N° 177 du 2 Août 2001.

• قائمة المراجع.

أولا: باللغة العربية

I- المؤلفات العامة :

1- أرحمون محمد طاهر، دليل معاهدات وإتفاقيات الجزائر المنشورة في الجريدة الرسمية 1963-1998، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2000.

2- أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995-1996.

3- إسماعيل البدري، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

4- أعاد علي محمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، بدون دار نشر، عمان، 1998 .

- أعاد علي محمود القيسي. محاضرات في التشريع المالي والمالية العامة. الجزء الأول. بلا دار طبع. بغداد. 1987.

5- الجنابي طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، طبعة منقحة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009.

6- الحموري محمد، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010.

7- الدباس علي محمد. السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم النيابية " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، المملكة الوطنية الهاشمية، 2008 .

8- الدقاق الحبيب، العمل التشريعي للبرلمان أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية، المغرب، 2009.

9- الغالي محمد، التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (1984-2002)، أبحاث وأعمال جامعية، سلسلة الدراسات السياسية والقانونية والإجتماعية، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2006.

10- الفار مصطفى، الإدارة المالية العامة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

11- الوالي محمود إبراهيم، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.

12- أمزال فاتح، نظام حسابات التخصيص الخاص بالجزائر، دار بلقيس، الجزائر، بدون تاريخ نشر.

13- أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1991 .

14- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.

15- بعلي محمد الصغير، المالية العامة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003 .

- بعلي محمد الصغير، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم، عنابة، 2006 .

16- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- بلحاج صالح، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر الدراسات وتحليل السياسة العامة في الجزائر، الجزائر ، 2011.

17- بلخال عبد الفتاح، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة فضالة، المغرب، بدون تاريخ نشر.

18- بنداري جلال، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2003.

19- بن سرية سعاد. مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008. دار بلقيس. الجزائر. 2010.

20- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التشريعية)، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013 .

- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثالثة، دار الهدى، الجزائر، 1993.

21- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2003 .

22- تيعلاتي عبد القادر، المالية العامة المغربية والمقارنة (قانون الميزانية)، الطبعة الثانية، الجزء الأول، منشورات المعهد العالي للدراسات القانونية والجبائية التطبيقية، المغرب، 1998 .

23- جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن، 1999.

24- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

25- حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2000 .

26- حمدي سليمان لقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية " دراسة تحليلية وتطبيقية "، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن) ، 2010.

27- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية. الجزائر، 2007 .
- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2013.
28- خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، دون سنة نشر.
39- دلاور علي محمد طه بدوي، أصول القانون الضريبي، دار المعارف، الإسكندرية، دون ذكر تارخ النشر،
30- دنديني يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
31- ذنيبات محمد جمال، المالية العامة والشريع المالي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، الأردن، 2003.
32- رابح رتيب، الممول والإدارة الضريبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
33- رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016.
34- ربيع عمر هشام محرر، موسوعة المفاهيم والمصطلحات الإنتخابية والبرلمانية، مركز الأهرام للدرسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة ، 2007.
35- زين العابدين ناصر، الإيرادات والنفقات العامة، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
36- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، مصر، 1998.
37- سامي صادق، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر.
38- سعيد السيد على، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016
39- سعيفان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ السياسية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008 .
40- سوزي عدلي ناشد، ظاهرة التهرب الضريبي الدولي وآثارها على إقتصاديات الدول النامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
41- سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000 .
42- صفوت عبدالسلام عوض الله، دروس في المالية العامة، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية ، 1997.
- صغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الأولى، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999.
43- طاقة محمد. الغزاوي هدى، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الميسرة، الأردن، 2007.
44- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية الجزائر، 2006.
- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

45- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، وعاء ضريبة الدخل في التشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

- عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، العدالة الضريبية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015 .

46- عبد الحفيظ عبد الله. عرفات إبراهيم التهامي،التشريعات الإقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة،1997.

47- عبد الرضي حسين الطعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا)، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2001 .

48- عبد العزيز محمد سرحان، قواعد القانون الدولي العام في أحكام المحاكم وماجرى عليه العمل في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

49- عطية عبد الواحد السيد، الموازنة العامة للدولة (ماهيتها ... إقتصادياتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

50- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980.

51- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988.

52- غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار البيارق للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت ، 1998.

53- فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثالث، المجلد الأول، دار النسر الذهبي، بدون ذكر مكان النشر، 1998.

54- قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثالثة، الهيئة المصرية العامة للكتاب،مصر، 1978.

55- كاظم السعيدي، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد (العراق)، 1969.

56- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر ، 2000.

57- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة في الجزائر، دار الفكر للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

58- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، سلسلة الإصدارات القانونية، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، 2008.

59- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002

60- محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.

61- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق (سوريا)، 2005.

62- محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام (القاعدة الدولية)، الطبعة السابعة، الجزء الثاني، مؤسسة المعارف، الإسكندرية، 1995 .

63- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب (سوريا)، 1989-1990.

64- محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988.

65- محمد عبد الله العربي، ميزانية الدولة، مطبعة المعارف، بغداد (العراق)، 1954.

66- محمد محمد عبد اللطيف، الضمانات الدستورية في المجال الضريبي، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1999 .

67- محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، مصر، 1964.

68- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، مصر، 2004 .

69- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري – دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2014 .

70- هشام محمد البدري، النص الضريبي بين التفسير الإداري والتفسير التشريعي، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005.

71- يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

II- الرسائل الجامعية :

أ- أطروحات الدكتوراه:

1- الزوبع عبد الحميد، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي (دراسة مقارنة)، جامعة محمد الخامس، أكدال (الرباط)، 2000-2001.

2- الأسود صادق، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة – حالة الجزائر، جامعة الجزائر 3، 2010-2011.

3- الغالي محمد، محددات التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (مقاربة تحليلية للعمل التشريعي 1984-2002)، جامة القاضي عياض، المغرب، 2003-2004.

4- الهبري الهبري، الإختصاصات المالية للبرلمان المغربي، جامعة محمد الأول، وجدة المغرب، 2005-2006.

5- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، جامعة تيزي وزو، 2013.

6- بلوناس عبد الله، الإقتصاد الجزائري (الإنتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الإقتصادية)، جامعة الجزائر، 2004-2005.

7- بن أحمد سمير، ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، جامعة باتنة، 2019-2020.

8- بن زيان أحمد، أثر الرقابة الدستورية على سيادة لبرلمان في الجزائر، جامعة بسكرة ، 2020
9- بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، جامعة الجزائر، 2001 .
10- حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة "، جامعة عين الشمس (القاهرة)، 2006 .
11- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، جامعة باتنة، 2009-2010.
12- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي (حالة الجزائر 1999-2004)، جامعة الجزائر، 2005-2006.
13- ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، جامعة باتنة، 2012-2013.
14- ذوادي عادل، الضمانات الدستورية الممنوحة للمكلفين بالضريبة في الجزائر، جامعة باتنة 1، 2016-2017.
15- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، جامعة الجزائر، 2005-2006.
16- رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، جامعة بسكرة، 2015 -2016.
17- سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي " دراسة مقارنة"، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، 1998.
18- شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، جامعة قسنطينة، 1990.
19- عثمان سلمان غيلان، مبدأ قانونية الضريبة وتطبيقاته في تشريع الضرائب المباشرة في العراق، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2003 .
20- فقير محمد، رقابة المؤسسات الدستورية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بالجزائر، جامعة بومرداس، 2019-2020.
21- فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، جامعة الجزائر، 2011-2012.
22- قسايسية عيسى، المركز القانوني للمكلف بالضريبة والضمانات الممنوحة له، جامعة بومرداس، 2019-2020.
23- مزياني لوناس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، جامعة تيزي وزو، 2019.
24- نايلي حبيبة، الآليات القانونية لتنفيذ السياسات الإقتصادية للدولة (النفقات العمومية)، جامعة الجزائر (1)، 2015 -2016.
25- هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي (دراسة مقارنة)، جامعة المنوفية، مصر، 1997.

26- هيرات فاطمة الزهرة، دور البرلمان في صنع السياسة المالية (دراسة مقارنة)، جامعة محمد الخامس، السويسي (المغرب)، 2013.

ب- مذكرات الماجستير.

1- أيت حمو رضوان، مجال القانون والتنظيم في الميدان الميزاني، جامعة الجزائر،2015-2016.

2- أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، الجزائر، 2006-2007.

3- بن مالك بشير، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، جامعة بلعباس، 1998-1999.

4- بوقروة إيمان، كيفية تفادي الإزدواج الضريبي الدولي في إطار الإتفاقيات الجبائية الدولية (دراسة حالة الإتفاقية الجبائية الجزائرية الفرنسية)، جامعة سكيكدة، 2009-2010.

5- تكفاريناس ولد علي، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، جامعة الجزائر، 2010-2011.

6- جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية –دراسة مقارنة-، جامعة بومرداس، 2011-2012.

7- حابسة عادل، الرقابة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، جامعة الجزائر، 2009-2010.

8- دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة (دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي)، جامعة الجزائر (1)، 2011-2012.

9- طورش بتاتة، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، جامعة قسنطينة 1، 2011-2012.

10- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الإنتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية "مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري"، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، 2007.

11- عبد المؤمن محمد، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الإقتصادية، جامعة الجزائر، 1998-1999.

12- كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، جامعة الجزائر، 2000-2001.

13- يحياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، جامعة بسكرة، 2009-2010.

ج- دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام.

1- إبن قاسم عبد الإله، الإختصاص المالي للغرف البرلمانية الثانية (دراسة مقارنة)، جامعة محمد الأول، وجدة المغرب، 2000-2001.

2- أوراغ محمد ، اللجان البرلمانية الدائمة بالمغرب، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)، 2000.

3- صالحي ياسمين، حق التعديل البرلماني في مشاريع قوانين المالية – قراءة في تجربة نظام الغرفتين بالمغرب- التعديلات المقترحة على مشروع قانون المالية سنة 1998-1999 داخل لجنتي المالية نمودجا، جامعة عين الشق، الدار البيضاء (المغرب)، 1999.

4- قاسمي أحمد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المغرب، جامعة محمد الأول ، وجدة (المغرب)، 2001-2002 .

5- نويوي نادية، حدود السيادة المالية للبرلمان في التشريع المغربي – نموذج مشاريع قوانين المالية-، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2005-2006.

III- الدوريات :

1- أحمد علي عبود الخفاجي، حالات إنتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، إصدارات جامعة الكوفة، العراق، المجلد الأول، العدد الثامن، 2010.

2- البرلمان وقانون المالية لسنة 2010، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010.

3- الزياني عثمان، الرقابة المالية للبرلمان المغربي (بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية)، مجلة الحقوق (سلسلة الأعداد لخاصة)، مطبعة المعارف الجديدة، العدد السادس، 2013.

4- السموني خالد الشرقاوي، قانون المالية وإشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51 -52، أكتوبر 2003.

5- الصاوي علي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، إصدارات المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية، مجلس النواب، بيروت (لبنان).

6- الصاوي علي، بيوت الخبرة البرلمانية. أعمال حلقة نقاشية " بيوت الخبرة البرلمانية" القاهرة من 22 إلى 24 ديسمبر 2001، جامة القاهرة ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، 2003.

7- أونيسي ليندة – شراد يحيى ، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد الخامس، جانفي 2016.

8- الطبطبائي عادل طالب ، الأسئلة البرلمانية. نشأتها . أنواعها . وظائفها – دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت-، مجلة الحقوق الكويتية، ملحق العدد الأول ، السنة الحادية عشرة .مارس 1987 .

– الطبطبائي عادل طالب، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، السنة21 ، 1997.

9- بريك محمد، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة –دراسة مقارنة-، يوم دراسي حول موضوع التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، 23جوان 2014.

10- بقالم مراد، دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، تامنغست – الجزائر، المجلد الثامن، العدد الخامس، 2019.

11- بن بريح ياسين، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة، العدد الخامس، الجزء الثاني، 2016.

12- بن صالح عبد القادر، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان " القانون. الواقع. والتصور "، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

13- بن يحيى أبو بكر الصديق – قزوح نصيرة، دور وزارة المالية في إعداد الميزانية العامة للدولة، مجلة أفاق للعلوم، جامعة الجلفة، المجلد الأول، العدد الثاني، جانفي 2016.

14- بنون خير الدين. عصماني مختار، قانون المالية كآلية لتخل الدولة في الإقتصاد في ظل تبني الجزائر لإقتصاد السوق، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي ميلة، العدد الثالث، جوان 2016.

15- بوالشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 41، 2011.

16- بوخاري يحي، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012.

17- بوعيشاوي مراد- غزازي عماد، حوكمة الميزانية العامة في الجزائر على ضوء أحكام القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، المجلد 10 ، العدد 01، 2020.

18- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد الأول، 2000.

- بوكرا إدريس، المراجعة الدستوري بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 2003.

19- بولقواس إبتسام، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين التقييد ومحاولة التفعيل، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 5، العدد 2، 2020.

20- توصيات لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، مارس 2004.

21- جيري نجيب، تأملات في حدود إصلاح الفعل الراقابي للبرلمان المغربي (نحو مراجعة القانون التنظيمي للمالية)، مجلة الحقوق (سلسلة الأعداد لخاصة)، مطبعة المعارف الجديدة، العدد السادس، 2013.

- جيلالي يوسف، الإطار التنظيمي والميزانياتي لتسيير وتنفيذ نفقات التجهيز في الجزائر، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، المجلد 11، العدد 02، 2019.

22- خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 3، العدد 2، 2016.

23- خويضر الطاهر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أفريل 2004 .

24- ذبيح ميلود، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الإستجواب - مقاربة تحليلية-، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الوادي ،العدد الخامس، جوان 2012.

25- ذو الفقار علي رسن الساعد، الضمانات الدستورية الضريبية المقيدة لإختصاص القضاء بموجب دستور 2005، مجلة المفتش العام، إصدارات وزارة الداخلية العراقية، المجلد 1، العدد 20، 2017.

26- رائد ناجي أحمد، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية وتطبيقه في العراق، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت (العراق)، العدد الثاني، السنة الأولى، 2009.

- رائد ناجي أحمد، السبل القانونية لإصلاح النظام الضريبي في العراق، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان "الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول " ، 2018.

- رائد ناجي أحمد، أحوال توزيع الإختصاص الضريبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، مجلة دراسات قانونية، جامعة الفلوجة (العراق)، العدد 42، 2018.

27- رفعت عبد الحميد عطيفي، الاستجواب وأثره على الأداء البرلماني، موقع مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2003.

28- زوينة عبد الرزاق، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة ، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الأول، 2002.

29- سالم محمد، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، العدد السابع، جانفي 2018.

- سالم محمد، أثر النظام الانتخابي على عمل البرلمان الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد الثاني، العدد العاشر جوان 2018.

30- سالمي عبد السلام، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، المجلد الخامس، العدد الثاني، ديسمبر 2016.

- سالمي عبد السلام- مداني عبد القادر، الإنتاج التشريعي لقانون المالية في الجزائر، مجلة التراث، جامعة الجلفة، العدد 25، 2017.

31- سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، عدد 25، 2001.

32- شريط الأمين، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط ، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثامن، 2008.

– شريط الأمين، حق التعديل في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد10، 2013.
33- شيهوب مسعود، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري – قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2016-، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 13، 2016.
34- صابة أمين. بن موسى كمال، دراسة تحليلية للقانون العضوي الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر 3، المجلد 08، العدد 1، 2020.
35- صبري مولود، المادة 121 من الدستور ومبرراتها الموضوعية (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014.
36- طالب الطاهر، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والنظم المقارنة، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2000 .
37- طرطار أحمد، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد17 ، سبتمبر 2007 ، ص 49.
38- طعيبة أحمد، محددات أداء المؤسسة التشريعية " دراسة حالة البرلمان في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الأول، العدد الأول، مارس، 2008.
39- ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري بإعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة الأداب والعلوم الإجتماعية، إصدارات جامعة سطيف 2، الجزائر، عدد 23 ، ديسمبر 2016.
40- عسو منصور، السلطات المالية للبرلمان، مجلة القانون والإقتصاد، المغرب، العدد 20، 2003.
41- عكة عبد الغني، نحو عصرنة أنظمة الميزانية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 45، العدد 2، جوان 2008.
42- على موسى، العملية التشريعية في دول المغرب العربي (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 2003 .
43- غانس حبيب الرحمان- قرينعي جميلة، التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، ماي 2019.
44- غربي أحسن، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، المجلد 12، العدد 1، القسم(أ)العلوم الاقتصادية والقانونية، 2020.
45- فقير محمد، أسس ومقومات تفعيل الرقابة البرلمانية في مجال المحافظة على المال العام، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 55، العدد 02، جوان 2018.

46- قانون المالية لسنة 2004 أمام أعضاء مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة. الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.

47- قبس حسن عواد البدراني، المساواة القانونية في التكاليف المالية، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، جامعة تكريت (العراق)، العدد الثامن، 2005.

48- قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة المسيلة، العدد الخامس، 1996 .

49- كوسيلة بومصباح، مكانة المعارضة البرلمانية في الدساتير المقارنة، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، المجلد 03 ، العدد 13 ، يناير 2019 .

50- لزهاري بوزيد، نظرة السلطة التشريعية ووحدتها ، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة حالة الجزائر ، درسات ووثائق، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.

- لزهاري بوزيد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

- لزهاري بوزيد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، 2004 .

- لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد التاسع، جويلية 2005 .

51- لصلج نوال، ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر (الأسباب.الحلول)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد السادس، جوان 2015.

52- لعروسي رابح، دور نظام العلومات والبحوث البرلمانية في تطوير العمل البرلماني" الحاجة إلى بيوت الخبرة"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، المجلد الخامس، العدد الثاني، ديسمبر 2016.

53- ليحاني عثمان، نصف المترشحين في البرلمان الجزاري بلا شهادات تعليمية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk.

54- ماجد نجم عيدان الجبوري، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، المجلد الخامس، الاصدار 18 ، 2016 .

55- مسلم محمد، ((قانون العمل يمنع المسؤول من توظيف أقربائه من الدرجة الثالثة (70عائلة تسيطر على مناصب التوظيف في البرلمان))، جريدة الشروق اليومي، الجزائر، 31 جانفي 2010.

56- مسلم محمد / كيموش إيمان / عويمر إيمان ، ((بين أرقام الداخلية .. وبين مدافع ومعارض لتركيبة المترشحين. " المستوى التعليمي" للنواب.. مهزلة أم شرّ لا بدّ منه؟))، جريدة الشروق اليومي، الجزائر، 16 مارس 2017.

57- معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، إصدارات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الرابع ، 2004.

58- معيزي قويدر، دور البرامج التنموية في مكافحة البطالة في الجزائر خلال الفترة (2001-2014)، مجلة الأبحاث الاقتصادية، جامعة البليدة، العدد 18، جوان 2018.

59- معين البرغوثي، المفهوم القانوني للرسم (تحليل للمبادىء الدستورية والسياسات التشريعية)، سلسلة تقارير قانونية (39)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005.

60- مفتاح فاطمة، الميزانية العامة بين القانون الأساسي 84-17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي أحمد بالنعامة، العدد الرابع، جوان 2016.

61- مقدم سعيد، قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور، مجلة الوسيط، إصدارات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، 2014.

62- مناد العالية، مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، المجلد 16، العدد 22، 2020.

63- ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها (التجربة الجزائرية نموذجا)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة مايو، الجزء الأول، العدد الثاني،2017 .

64- يحياوي حمزة، اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري، مجلة التراث، جامعة الجلفة، العدد 23، 2016.

65- يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وإنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.

- يلس شاوش بشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة (حسابات التخصيص الخاص)، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.

IV-المحاضرات:

- مدني أحميدوش، محاضرات في القانون الجبائي المغربي على ضوء المدونة العامة للضرائب لسنة 2007، كلية الحقوق، جاممة فاس المغرب.

V- مواقع الأنترنت:

1- وزارة العلاقات مع البرلمان www.mrp.gov.dz.

2- موقع المجلس الشعبي الوطني www.apn.dz.

3- موقع مجلس الأمة www.majliselouma.dz.

4- المديرية العامة للضرائب www.mfdgi.gov.dz.

ثانيا : باللغة الفرنسية

I- OUVRAGES GENEREAUX :

1- Ardant Philippe, Institutions politiques et droit onstitutionnle,12 eme édition. L.G.D.J, France ,2000.

2-Avril Pierre - Gicquel Jean, droit parlementaire, 2 éme édition ,France, 1996.

3- Bouara Mohamed Tahar, Les Finances Publiques, éditions pages bleues, Alger, 2007.

4- Bouvier Michel. Esclassan Marie-Christine. Lassale Jean-Pierre, Finances Publiques, 8ème édition , LGDJ ,Paris, 2007.

5- Chatail Cyrille , Finances Publiques, Centre De Publication Universitaire Le Periscope (C P U), Paris ,2000

6- Chatail Cyrille ,Finances publiques, 7ème édition, édition paradigme, France , 2005- 2006.

7-Christian Bigaut , finances publiques. droit budgétaire de l'Etat , édition copyright . Paris, 1995.

8-Denideni Yahia , La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie, OPU, Alger, 2002 .

9- Djebbar Abdelmadjid, La Politique Conventionnelle De L'Algérie, O.P.U, Alger, 2000.

10-Douat Etienne, Finances publique. finances communautaires. nationales .sociales et locales, P.U.F, Paris, 1999.

11 -François Chouvel ,Finances Publiques , 10 éme édition, Gualino éditeur, Paris, 2007.

12- Guchet Yves, Le Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996.

13- Guillien Raymond et Vincent Jean , Lexique des termes juridiques, 10eme edition, éditions Dalloz, Paris , 1995.

14- Jean-Pierre Jarnevic , droit fiscal international, Economica, Paris, 1985.

15- Kouevi Amavi, les comptes spéciaux du trésor, L.G.D.J, France ,2000 .

16- La Lumière Pierre, les finances publiques, 7 ème Edition, collection paris, 1983.

17- loquet Patrik, Finances publiques et droit budgétaire, Edition L.G.D.J, France, 1993.

18- Margairez André et Roger Markli, la fuite devant l'impôt et les controleurs de Fiscalité, 1978.

19 - Martinez Jean-Claude et dimalta pierre , Droit Budgétaire, 3eme édition, Edition litec, Paris , 1999.

20- maus Didier , Aborder le droit constitutionnel, Edition seuil, France, 1998.

21- Picard Jean Francois, finances publiques, Edition litec, Paris, 1989.

22- Plagnet Bernard, droit public, Tom 2, 4éme édition ,dalloz, paris, 1997.

23- Rousseau Charles, droit international public, 8éme édition, dalloz, Paris, 1976

24- Ruzie David, Droit International public, 14EME édition, Edition dalloz, France, 1999.

25- Yelles Chaouche Bachir, le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, alger .

II- THESES :

1 - Benabbou kirane Fatiha, Les rapports entre le Président de la République et l'assemblée populaire nationale dans la Constitution algérienne du 28 novembre 1996, université d'Alger, 2005.

2- Bouara Mohamed Tahar, La loi de finances en Algérie, Université d'Alger, 2005-2006.

3- Fikri Abdelkbir , le parlement Marocain et les finances publiques, Université Hassan II, Casablana, Maroc, 1984.

4-Sabri Brahim, le pouvoir parlementaire en matière fiscale, université hassane II ,Casablanca , 2000-2001.

III- PERIODIQUES :

1-Denideni Yahia, la Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances Algériennes, Revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques, 2ème partie, n°02, Univercité alger, 1999.

2- Jean Jacoues viseur, le contrôle parlementaire. la cour des comptes, commuunication présentée au collaque international organisé par le parlement algérien en collaboration avec le PNUD, Alger, le 18-20 mars 2006.

3-Laraba Ahmed, Chronique du droit conventionnel Algérien 1989-1994, Revue Idara, École nationale d'administration, N°01, 1995.

4- Saidj Luc, La loi de règlement et le dévelopement du contrôle parlementaire de la restauration a nos jours , RFPP, N° 51, 1995.

الموضوع	الصفحة
مقدمة	7-1
الباب الأول: مضمون الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية في الجزائر	9
الفصل الأول: مجال الإختصاص المالي للسلطة التشريعية	9
المبحث الأول:إختصاص السلطة التشريعية في إعتماد قوانين المالية للسنة	10
المطلب الأول: تقديم مشروع قانون المالية للسنة	11
الفرع الأول: إعداد وتحضير مشروع قانون المالية للسنة	11
أولا : مفهوم قانون المالية	12
I- تعريف قانون المالية وطبيعته القانونية	12
1 - تعريف قانون المالية والميزانية	12
2- الطبيعة القانونية لقانون المالية	14
II- أهمية قانون المالية وخصائصه	15
1- أهمية قانون المالية	15
2- خصائص ومميزات قانون المالية	16
ثانيا: إجراءات إعداد وتحضير مشروع قانون المالية	18
I- مرحلة التحضير الإداري والتحكيم	18
1- التحضير على مستوى وزارة المالية والقطاعات الوزارية الأخرى	18
2- مناقشة إعتمادات القطاعات الوزارية على مستوى وزارة المالية	20
II- مرحلة المصادقة الحكومية	21
1- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على مجلس الحكومة	21
2- عرض المشروع التمهيدي لقانون المالية على مجلس الوزراء	22
الفرع الثاني: إيداع مشروع قانون المالية للسنة	23
أولا: خاصية الآجال	23
I- آجال الإيداع وإنعكاساتها	23
1- تحديد أجال إيداع مشروع قانون المالية للسنة	24
2- إنعكاسات التأخير في تجاوز الآجال	25
II- جزاء الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية	26
1- مسألة وجود الجزاء	27
2- آليات تفعيل الجزاء	27
ثانيا: الشكل القانوني مشروع قانون المالية للسنة	28

I – محتوى مشروع قانون المالية للسنة 28

1 – في ظل القانون 84-17 28

2-في ظل القانون رقم 88-05، والقانون رقم 89-24 المعدلين والمتممين للقانون84-17 30

II- مرفقات مشروع قانون المالية للسنة 32

1- تعداد الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية 32

2- أهمية الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية 33

المطلب الثاني: إقرار مشروع قانون المالية للسنة 36

الفرع الأول: دراسة مشروع قانون المالية 37

أولا: دراسة مشروع قانون المالية في اللجان المالية 37

I- تنظيم اللجان المالية وطرق عملها 38

1- هيكلة اللجان المالية 38

2- نظام سير عمل اللجان المالية 42

II- إختصاصات اللجان المالية 44

1- الدراسة الأولية لمشروع قانون المالية.. 45

2- الدراسة النهاية لمشروع قانون المالية.. 49

ثانيا: مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسة العامة.. 51

I- الإطار الموضوعي لمناقشات مشاريع قوانين المالية 51

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني.. 51

2- على مستوى مجلس الأمة.. 51

II- الإطار الإجراي لمناقشات مشاريع قوانين المالية.. 52

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني.. 53

2- على مستوى مجلس الأمة. 55

الفرع الثاني: التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية.. 57

أولا: أحكام عملية التصويت 57

I- الأحكام العامة للتصويت على مشروع قانون المالية للسنة.. 57

1- النصاب القانوني للتصويت 57

2- الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين.. 58

II- الأحكام الخاصة للتصويت على مشروع قانون المالية للسنة.. 59

1- أسلوب التصويت.. 59

2- آجال التصويت 60

ثانيا: مضمون عملية التصويت 63
I- العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة........................ 63
1- تحديد مجمل إيرادات الميزانية العامة 64
2- التصويت على نفقات الميزانية 67
II- العمليات المرتبطة بحسابات أخرى في قانون المالية........................ 70
1- الميزانية الملحقة........................ 70
2- الحسابات الخاصة للخزينة........................ 71
المبحث الثاني: الإختصاص المالي للسلطة التشريعية بعد إقرار قوانين المالية للسنة ... 73
المطلب الأول: إعتماد قوانين المالية التكميلية 73
الفرع الأول: الأحكام العامة لقوانين المالية التكميلية 74
أولا: قانون المالية التكميلي المفهوم الإطار القانوني 74
I- مفهوم قانون المالية التكميلي 74
1- تعريف قانون المالية التكميلي 74
2- تمييز قانون المالية التكميلي عن قانون المالية للسنة 75
II- تطور الإطار الدستوري والقانوني لقانون المالية التكميلي 76
1- قبل صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية 76
2- بعد صدور القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية 76
ثانيا: ضوابط تعديل قانون المالية للسنة 77
I- الضوابط الموضوية 77
1- إنحصار موضوع التعديل في أحكام قانون المالية للسنة 77
2- عدم تجاوز التعديل السنة المالية المعنية 78
II- الضوابط الشكلية 78
1- تعديل قانون المالية للسنة لا يكون إلا بموجب قانون معدل دون سواه 78
2-خضوع قانون المالية التكميلي لنفس الإجراءات القانونية التي يخضع لها قانون المالية السنوي 79
الفرع الثاني: مسار إعداد وإعتماد مشروع قانون المالية التكميلي 79
أولا: الممارسة الحكومية في مجال مشاريع قوانين المالية التكميلية 79
I- أسباب لجوء الحكومة إلى قوانين المالية التكميلية 79
1- الأسباب الداخلية 71
2- الأسباب الدولية 80

II- تقدير الحكومة حجم الإعتمادات الإضافية 81

1- الإعتمادات التكميلية 81

2- الإعتمادات الإستثنائية 81

ثانيا: طرق إقرار البرلمان لقوانين المالية التكميلية 81

I- الإجراءات العادية 81

1- دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية التكميلي 81

2- التصويت على مشروع قانون المالية التكميلي 82

II- إعمال نظام الأوامر الرئاسية لإصدار قوانين المالية التكميلية 82

1- خلفيات التشريع بأوامر في مجال قوانين المالية التكميلية 83

2- دور البرلمان في مجال المصادقة على الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 85

المطلب الثاني: فحص قانون تسوية الميزانية 87

الفرع الاول: البرلمان الجزائري وعدم يقينية التصويت على قانون تسوية الميزانية 88

أولا: تجاهل الحكومة لقانون تسوية الميزانية 88

I- مفهوم قانون تسوية الميزانية وطبيعته القانونية 88

1- تعريف قانون تسوية الميزانية 89

2- الطبيعة القانونية لقانون تسوية الميزانية 90

II- غياب قانون تسوية الميزانية 91

1- أسباب عدم تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية 92

2- إعادة الإعتبار لقانون تسوية الميزانية 94

ثانيا: مراحل وآليات إعداد وتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية 96

I- تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية 96

1- السلطة المختصة بتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية العامة للدولة 96

2 - إجراءات تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية 97

II- تدخل مجلس المحاسبة 99

1- طرق تعاون مجلس المحاسبة مع البرلمان 99

2- دور مجلس المحاسبة في إيجاد قانون تسوية الميزانية 101

الفرع الثاني: تقديم قانون تسوية الميزانية والمصادقة عليه 103

أولا: كيفية تقديم الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية 103

I- الوثائق المرفقة بمشروع قانون تسوية الميزانية........................ 103

1- التقرير التفسيري 104
2 – جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها 104
II – موضوع قانون تسوية الميزانية وميعاد تقديمه........................ 104
1- موضوع قانون تسوية الميزانية 104
2- ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان 106
ثانيا: إقرار مشروع قانون تسوية الميزانية 107
I- دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية في اللجان المالية 107
1- جمع المعلومات حول مشروع قانون تسوية الميزانية 107
2- إعداد تقارير اللجان المالية 108
II – التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية 110
1- كيفية التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية 110
2 – إجراءات التصويت على مشروع قانون تسوية الميزانية 110
الفصل الثاني: المجالات الأخرى للإختصاص المالي للسلطة التشريعية 113
المبحث الأول: الإختصاص في مجال التصديق والموافقة 113
المطلب الأول: الموافقة والتصديق على المخططات الوطنية 114
الفرع الأول: الموافقة على مخطط عمل الحكومة 115
أولا: مفهوم مخطط العمل ومضمونه 115
I- مفهوم مخطط عمل الحكومة 115
1- تعريف مخطط عمل الحكومة 115
2- علاقة مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية 116
II- مضمون مخطط عمل الحكومة 117
1- محاور وأهداف مخطط عمل الحكومة 118
2- نمادج عن محتوى محور المالية العمومية 119
ثانيا: كيفية موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة 120
I- تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه 121
1- إجراءات تقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني 121
2 – الأثار المترتبة على تقديم مخطط العمل للموافقة 123
II- تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الأمة 124
1- إجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط العمل 124

2- الأثر القانوني لعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة 126

الفرع الثاني: التصديق على المخطط الوطني (مخطط التنمية) 128

أولا: من المخطط المسير إلى البرنامج المرافق 128

I- التخلي عن سياسة المخططات 129

1- مفهوم المخطط وطبيعته القانونية 129

2- أسباب ومراحل التخلي عن المخطط 130

II- الإنتقال إلى سياسة البرامج 132

1- مفهوم البرامج التنموية 132

2- خصائص برامج دعم النمو الإقتصادي 135

ثانيا: دور البرلمان في الرقابة على برامج دعم النمو الإقتصادي 136

I- التأسيس لبرامج دعم النمو الإقتصادي 136

II- الترخيص لعمليات برامج دعم النمو الإقتصادي 137

1- في باب النفقات 137

2- في باب الإيرادات 137

المطلب الثاني: الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي 139

الفرع الأول: ماهية المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وإجراءات الموافقة عليها 141

أولا: ماهية المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة 141

I- مفهوم المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وطبيعتها القانونية 141

1- تعريف المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة 141

2- الطبيعة القانونية للمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة 143

II- دور البرلمان الجزائري في الموافقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي 143

1- مدى مساهمة البرلمان الجزائري في الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية من خلال الدساتير الجزائرية 144

2- مدى مساهمة البرلمان الجزائري في الموافقة على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة 145

ثانيا: إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي 146

I- شكل وإجراءات الموافقة البرلمانية 146

1- تذبذب قانوني في تحديد شكل الموافقة البرلمانية 146

2- نصوص غير محددة لإجراءات الموافقة البرلمانية.......... 149
II- النظام الإجرائي للموافقة البرلمانية 150
1- دراسة مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة الدولية 150
2- التصويت على مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة الدولية 151
الفرع الثاني: حدود دور البرلمان في مجال الموافقة وطبيعتها القانونية 152
أولا: مجال محدد لتدخل البرلمان 152
I- مجال الموافقة البرلمانية محصور ومعين 152
1- من الناحية الموضوعية 152
2 - من الناحية الشكلية 153
II- وسائل تدخل البرلمان في مجال الموافقة مشروطة عديمة الأثر 155
1- إخطار لجنة الشؤون الخارجية 155
2- فتح نقاش حول السياسة الخارجية 156
ثانيا: الطبيعة القانونية للموافقة البرلمانية 157
I- الموافقة البرلمانية قانون شكلي 158
1- غياب المبادرة البرلمانية 158
2- غياب عنصر الإلزام 158
II- الموافقة البرلمانية قانون غير موضوعي.......... 159
المبحث الثاني:إختصاص السلطة التشريعية في المجال الجبائي 161
المطلب الأول: أسس الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي 162
الفرع الأول: الأسس الدستورية 162
أولا: مبدأ قانونية الضريبة 163
I- مدلول مبدأ قانونية الضريبة 163
1- تعريف مبدأ قانونية الضريبة 163
2- نشأة مبدأ قانونية الضريبة 164
II- مبدأ قانونية الضريبة في الدساتير الجزائرية 165
1- تطور مبدأ قانونية الضريبة في الدساتير الجزائرية 165
2- عناصر مبدأ قانونية الضريبة في الدستور الجزائري 165
ثانيا: نطاق الإختصاص البرلماني في المجال الجبائي 166
I- سلطة البرلمان الجبائية بالنسبة للضرائب 167
1- جميع أنواع الضرائب 167

2- وعاء الضريبة ونسبها 168
II- سلطة البرلمان الجبائية بالنسبة للرسوم 169
الفرع الثاني: الأسس القانونية 170
أولا: إختصاص المشرع بوضع القواعد الخاصة بالضرائب 170
I- القواعد الخاصة بطرق التحصيل 171
1- مفهوم جباية الضريبة........................ 171
2- المعالم الاساسية لجباية الضريبة........................ 171
II- القواعد الخاصة بالإعفاء 172
1- مفهوم الإعفاء من الضريبة 172
2- صور الإعفاء من الضريبة........................ 172
ثانيا: إختصاص المشرع بوضع القواعد الخاصة بالرسوم 173
I- أنواع الرسوم 174
II- الأحكام الخاصة بالرسوم 174
المطلب الثاني: مضمون التدخل البرلماني في المجال الجبائي وأبعاده 175
الفرع الأول: مضمون التدخل البرلماني في المجال الجبائي 175
أولا: المساهمة في صناعة القانون الجبائي 175
I- النظر في مشاريع القوانين الجبائية والتصويت عليها 176
1- إجراءات النظر في مشاريع القوانين الجبائية والتصويت عليها 176
2- مكونات القانون الجبائي الجزائري 177
II- التصويت على النصوص الجبائية المدرجة في مشروع قانون المالية 177
1- علاقة القانون الجبائي بقانون المالية 178
2- كيفية تصويت البرلمان على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية.. 178
ثانيا: الموافقة على الإتفاقيات الجبائية الدولية........................ 179
I- مفهوم الإتفاقيات الجبائية الدولية ودوافع إبرامها 179
1- تعريف الإتفاقيات الجبائية الدولية 179
2- دوافع إبرام الإتفاقيات الجبائية الدولية........................ 180
II- الإتفاقيات الجبائية الدولية الموقعة من طرف الجزائر ومدى خضوعها للموافقة البرلمانية........................ 180
1- أنواع الإتفاقيات الجبائية الدولية........................ 181
2- مدى خضوع الإتفاقيات الجبائية الدولية الموقعة من طرف الجزائر للموافقة البرلمانية . 182

الفرع الثاني: أبعاد التدخل البرلماني في المجال الجبائي 184
أولا: حماية المكلفين بالضريبة 184
I- مبدأ عدم رجعية الضريبة........................ 185
1- مفهوم مبدأ عدم رجعية الضريبة ومبررات تطبيقه........................ 185
2- الأساس الدستوري لمبدأ عدم رجعية الضريبة........................ 187
II- مبدأ العدالة الضريبية 188
1- مبدأ عمومية الضريبة 188
2- مبدأ المساواة أمام الضريبة 189
ثانيا: حماية حقوق الخزينة العمومية 190
I- مفهوم التهرب الضريبي وآثاره على الخزينة العمومية 190
1- تعريف التهرب الضريبي 191
2- آثار التهرب الضريبي على الخزينة العمومية 191
II- دور المشرع في مكافحة التهرب الضريبي 192
1- العمل على استقرار التشريع الضريبي 192
2- تحقيق التنسيق التشريعي 193
ملخص الباب الأول 194
الباب الثاني: حدود الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية وسبل تجاوزها 196
الفصل الأول: الحدود القانونية للإختصاصات المالية للسلطة التشريعية 197
المبحث الأول: إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في الجانب المالي 197
المطلب الأول: التحكم الحكومي في المبادرة التشريعية المالية 198
الفرع الأول: إحتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في الجانب المالي 199
أولا: المبادرة بموجب مشروع في الجانب المالي 200
I- أساس إنفراد الحكومة بالجانب المالي........................ 200
1- الأساس الدستوري 200
2- الأساس القانوني........................ 201
II- مبررات إنفراد الحكومة بالجانب المالي........................ 202
1- المبررات السياسية........................ 202
2 – المبررات التقنية........................ 203
ثانيا: تحضير الحكومة مشروع قانون المالية 204
I- الدور المهيمن لوزير المالية عن باقي الوزراء في إعداد مشروع قانون المالية........... 204

1- إختصاصات وزير المالية في مجال إعداد مشروع قانون المالية.................... 205
2- دور باقي الوزراء في تحضير مشروع قانون المالية.. 208
II- تدخل الهيئات السياسية إلى جانب وزير المالية في وضع مشروع قانون المالية........ 209
1- دور رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء في ميدان إعداد مشروع قانون المالية..... 209
2- سلطة الوزير الأول في إطار مشروع قانون المالية.. 210
الفرع الثاني: تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في المجال المالي 211
أولا: غياب النص المرجعي لقوانين المالية المنصوص عليه في المادة (141) من الدستور .. 211
I- مكانة القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية ومدى دستوريته 211
1- مكانة القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية....... 212
2- مدى دستورية القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية...................................... 213
II- أثر تخلف الصفة العضوية للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.. 214
1- مساواته مع قوانين المالية للسنة.. 214
2- إتساع مجال قوانين المالية للسنة.. 214
ثانيا: الإستعمال المفرط للمادة (139) من الدستور إضعاف للمبادرة البرلمانية في المجال المالي 216
I- من حيث نطاق تطبيق المادة (139) من الدستور.. 216
1- النصوص القانونية التي تسري عليها مقتضيات المادة (139) من الدستور.......... 217
2- حالات الإقتراحات والتعديلات البرلمانية المكفولة قانونا 219
II- من حيث السلطات التي يمكنها إستعمال المادة (139) من الدستور......................... 222
1- الجهة المؤهلة دستوريا وقانونيا.. 222
2- في الممارسة العملية 224
المطلب الثاني: الحضور القوي للحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت 226
الفرع الأول: التطويق الصارم لمناقشة مشاريع قوانين المالية 226
أولا: المناقشة المحدودة لقوانين المالية من طرف البرلمان 226
I- تفوق الحكومة خلال المناقشة في الجلسة العامة.. 226
1- هيمنة النص الحكومي... 226
2- أولوية أعضاء الحكومة واللجان المالية على مجمل نواب المجلس.......................... 227
II- خصائص مناقشة مشاريع قوانين المالية.. 227

1- مناقشات عامة سطحية غير معمقة لقوانين المالية للسنة........................ 228
2- إفلات الأوامر الرئاسية كليا من سلطة المناقشة.............................. 228
ثانيا: الإعتراض الحكومي على التعديلات البرلمانية 229
ا- الإعتراض الموضوعي.. 230
1- خضوع حق التعديل لعدم القبول المالي والتشريعي.............................. 230
2- عدم قبول التعديلات المقحمة على مشروع قانون المالية......................... 231
اا- الإعتراض الإجرائي.. 233
1- عدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة....................... 233
2- القيود الإجرائية العامة على حق التعديل البرلماني............................. 234
الفرع الثاني: تجاوز الحكومة سلطة التصويت البرلماني 236
أولا: أحكام قانونية قسرية في حالة الخلاف بين الغرفتين 236
ا- مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما.......................... 237
1- إستقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة..................... 237
2- إستقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة............. 237
اا- مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين............................ 238
1- إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول....................... 239
2- حق التعديل البرلماني مرتبط بترخيص وبموافقة الحكومة........................ 240
ثانيا: إقصاء كلي للبرلمان في حالة عدم المصادقة...................................... 241
ا- سبب وحالات إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر............................ 241
1- سبب إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.................................... 241
2- حالات إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.................................. 242
اا- النتائج المترتبة على إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر..................... 243
1- الإبقاء على المشروع الحكومي... 243
2- عدم خضوع الأمر الرئاسي للموافقة البرلمانية..................................... 244
المبحث الثاني: هشاشة الرقابة البرلمانية المالية على الحكومة.......................... 244
المطلب الأول: إستبعاد الحكومة للبرلمان في ممارسة دوره الرقابي على المالية العمومية 245
الفرع الأول: تركز السلطة في مجال حسابات التخصيص في يد الحكومة 245
أولا: نطاق صلاحيات البرلمان في تأسيس وترخيص حسابات التخصيص الخاص 246
ا- الإختصاص المبدئي للبرلمان في تأسيس حسابات التخصيص الخاص 247
1- المبادرة بإنشاء حسابات التخصيص الخاص وتحديد مضمونها صلاحية حكومية...... 248

2- تمويل حسابات التخصيص الخاص سلطة تقديرية للحكومة........................ 249

II- حدود صلاحيات البرلمان في الترخيص السنوي لحسابات التخصيص الخاص......... 251

1- إجراءات ميزانية مطابقة لعمليات الميزانية العامة للدولة............................. 251

2- غياب الوثائق الميزانية المرافقة لمشروع قانون المالية.............................. 252

ثانيا: عجز البرلمان عن متابعة تنفيذ حسابات التخصيص الخاص 253

I- نقل ورفع الإعتمادات 254

1- نقل الإعتمادات من سنة لأخرى.. 254

2- رفع الإعتمادات 254

II- الترخيص بفتح مكشوف 256

1- فتح مكشوف في حال الإستعجال أو الضرورة القصوى 256

2- فتح مكشوف في حالة العجز.. 256

الفرع الثاني: التصرف الحكومي في الإعتمادات المرخصة عن طريق التنظيم 258

أولا: حرية توزيع الإعتمادات المالية المرخصة بموجب قانون المالية 259

I- توزيع إعتمادات التسيير 259

1- المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة 260

2- المرسوم التنفيذي المتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة 261

II- توزيع إعتمادات التجهيز 262

ثانيا: تعديل توزيع الإعتمادات المالية المرخصة بموجب قانون المالية.................... 263

I- تعديل توزيع إعتمادات التسيير 263

1- نقل وتحويل الإعتمادات المرخصة 263

2 - إلغاء الإعتمادات المرخصة.. 267

II - تعديل توزيع إعتمادات التجهيز 269

المطلب الثاني: إعتراف بحق رقابي عديم الفعالية على المالية العمومية 270

الفرع الأول: ضعف الآليات التقليدية للرقابة البرلمانية 271

أولا: الأسئلة طريقة غير فعالة في المجال المالي.. 271

I- تقسيم السؤال وإجراءات تحريكه... 272

1- أنوع الأسئلة البرلمانية... 272

2- شروط و إجراءات تقديم السؤال البرلماني... 274

II- حقيقة آلية السؤال.. 277

1- عدم ترتيب أي جزاء عن السؤال... 278

2- محدودية السؤال في مجال الرقابة المالية 278
ثانيا: الإستجواب وسيلة دون تفعيل في المجال المالي........................ 280
I- شروط وإجراءات الإستجواب.. 281
1 - شروط إستجواب الحكومة.. 281
2- إجراءات الإستجواب.. 283
II-حقيقة آلية الإستجواب.. 285
1-عدم إقتران الإستجواب بطرح الثقة... 285
2- إنعدام الإستجواب في مجال الرقابة المالية...................................... 287
الفرع الثاني: محدودية الإطار القانوني لرقابة اللجان البرلمانية 290
أولا: عدم فعالية اللجان الدائمة للغرفتين في مجال الرقابة المالية 290
I- تدخل الحكومة في عمل اللجان المالية.. 290
1- حضور الحكومة لأشغال اللجان المالية 291
2- إقتصار طلبات الإستماع على أعضاء الحكومة وسرية محاضر لجانها............ 291
II-ضعف إمتلاك اللجان المالية للوسائل القانونية المتاحة في مجال الإستعلام والحصول على المعلومة المالية 294
1- إنعدام وسيلة التحقيق للجان المالية وقلة البعثات الإستعلامية المؤقتة............ 294
2- غياب قنوات الإتصال بين اللجان المالية والأجهزة العليا للرقابة المالية............ 296
ثانيا: لجان التحقيق البرلمانية تقنية إستثنائية في المجال المالي........................ 297
I- إجراءات التحقيق البرلماني.. 298
1- إنشاء لجان التحقيق البرلمانية.. 299
2- آلية عمل لجان التحقيق البرلماني... 301
II- تقييم لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة رقابة في الجزائر............................ 302
1- القيود الواردة على التحقيق البرلماني وأثرها على فعاليته........................ 302
2- لجان التحقيق في الممارسة البرلمانية الجزائرية.................................... 304
الفصل الثاني: الحدود العملية لتراجع دور السلطة التشريعية ومستقبل إختصاصاتها المالية 306
المبحث الأول: الحدود العملية على الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية 306
المطلب لأول: الإمكانات المادية والبشرية كحد من حدود التدخل البرلماني في المجال المالي 306
الفرع الأول: المحددات الذاتية لأعضاء البرلمان 307

أولا: إكراهات التكوين العلمي والسياسي للعضو البرلماني........................ 307
I- حدود المستوى التعليمي للعضو البرلماني للتأثير في المجال المالي........................ 307
1- أسباب تفشي ظاهرة أميون برتبة نواب 307
2- النتائج المترتبة على تدني المستوى التعليمي والمعرفي للعضو البرلماني........................ 309
II- طبيعة التكوين السياسي للعضو البرلماني........................ 310
1- قصور دور الأحزاب السياسية في تكوين العضو البرلماني سياسيا........................ 310
2- تداعيات ضعف التكوين السياسي للعضو البرلماني........................ 312
ثانيا ظاهرة الغياب وتكريسها لضعف مساهمة العضو البرلماني في المجال المالي 313
I- أسباب ظاهرة الغياب........................ 313
1- الأ سباب والعوامل الشخصية........................ 314
2- الأ سباب والعوامل المؤسساتية........................ 315
II- الإجراءات الكفيلة بمحاربة هذه الظاهرة........................ 316
1- بموجب نصوص الدستور........................ 316
2- بموجب النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان........................ 316
الفرع الثاني: المحددات الذاتية للمؤسسة التشريعية ذاتها 319
أولا: تأثير التركيبة البشرية (التقنية) على أداء المؤسسة التشريعية في المجال المالي 319
I- ضعف الأطر البشرية البرلمانية من حيث العدد........................ 319
II- ضعف الأطر البشرية البرلمانية من حيث الكفاءة........................ 320
ثانيا: مدى كفاية الوسائل المادية المتاحة للمؤسسة التشريعية 322
I- الوسائل والإمكانيات التقنية........................ 322
II- الوسائل المالية........................ 324
المطلب الثاني: العوامل السياسية كحد من حدود التدخل البرلماني في المجال المالي.... 326
الفرع الأول: التركيبة البرلمانية........................ 326
أولا: تأييد الأغلبية البرلمانية الدائم للحكومة........................ 326
I-على مستوى اللجان المالية 326
1- السيطرة على هياكل اللجان 327
2- التحكم في أشغال اللجان 328
II-على مستوى الجلسات العامة 329
ثانيا: ضعف دور المعارضة البرلمانية........................ 330
I- مفهوم المعارضة البرلمانية 331

1- تعريف المعارضة البرلمانية.. 332

2- التأسيس الدستوري لحقوق المعارضة البرلمانية في الجزائر.......... 333

II- محدودية دور المعارضة البرلمانية في المجال المالي.................. 334

1- مجالات محدودية دور المعارضة البرلمانية 334

2- أسباب محدودية دور المعارضة البرلمانية................................ 334

الفرع الثاني: تكريس القضاء لتفوق الحكومة في المجال المالي 337

أولا: القضاء الدستوري 337

I- غياب الرقابة الدستورية لقوانين المالية...................................... 337

1- غياب الرقابة على فرسان الميزانية 338

2- غياب الرقابة الدستورية للأوامر المالية....................................... 338

II- القرارات الدستورية 339

1- تقييد القضاء الدستوري للمبادرة في المجال المالي............................ 340

2- تقييد القضاء الدستوري لحق الرقابة البرلمانية................................. 342

ثانيا: القضاء الإداري.. 343

I- مجلس الدولة مستشار مالي للحكومة 344

1- الإطار القانوني للوظيفة الإستشارية المالية لمجلس الدولة.................... 344

2- نطاق الإستشارة المالية وإجراءاتها.. 345

II- قصور الدور الإستشاري المالي لمجلس الدولة.................................. 347

1- سيطرة السلطة التنفيذية على عمل مجلس الدولة................................ 348

2- غياب القوة الإلزامية لأراء مجلس الدولة.. 348

المبحث الثاني: مستقبل الإختصاصات المالية للسلطة التشريعية.................... 350

المطلب لأول: واقع الإصلاح في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية. 350

الفرع الأول: المحاور الأساسية المتعلقة بالإصلاح المالي والميزاني ضمن القانون العضوي 18-15.. 351

أولا: الشق المتعلق بالتسيير... 351

I- التسيير وفق البرامج.. 351

1- إعداد الميزانية وفقا لبرامج ترتكز على تحقيق النتائج............................ 351

2- المقاربة الميزانياتية على المدى المتوسط.. 352

II- التسيير القائم على النتائج 354

1- الإنتقال من أسلوب التسيير القائم على منطق الوسائل إلى أسلوب يرتكز على منطق

النتائج 354

2- وضع المسؤولية على عاتق المسيرين ومراقبة الأداء.................. 355

ثانيا: الشق المتعلق بقوانين المالية والميزانية................................ 356

I- إعادة هيكلة قانون المالية.. 356

1- إلغاء الهيكلة الثنائية الكلاسيكية والإنتقال إلى التقسيم الرباعي............ 356

2- دعم التوازن الهيكلي لقانون المالية.................................. 357

II- توحيد الميزانية ومراجعة مدونات الميزانية 358

1- إعداد ميزانية موحدة تضم كافه نفقات الدولة................................ 358

2- تصنيف جديد لمدونة الميزانية 358

الفرع الثاني: السلطة المالية للبرلمان وفق مستجدات القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية.. 360

أولا: تعزيز الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي................................ 360

I- على مستوى الإعداد والتقديم.. 360

1- إعادة الإعتبار للمبادرة البرلمانية في مجال التشريع المالي.................... 361

2- إغناء وتجويد المعلومات المقدمة للبرلمان.. 362

II- على مستوى الدراسة والمصادقة على مشروع قانون المالية.................... 364

1- تدعيم شفافية مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية 364

2- مراجعة طريقة تصويت البرلمان على قانون المالية............................ 366

ثانيا: تأهيل الرقابة المالية للبرلمان.. 366

I- السلطة البرلمانية أثناء تنفيذ قوانين المالية.. 366

1- إطلاع البرلمان بالتصرف الحكومي في الإعتمادات المالية.................... 366

2- تقديم وزير المالية عرض شامل للبرلمان حول عمليات التسوية................ 367

II- الرقابة البرلمانية بعد تنفيذ قانون المالية 368

1- تحديد ميعاد تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان.................... 368

2- تعزيز الجانب الإعلامي للبرلمان.. 369

المطلب الثاني: مقترحات إصلاح الإختصاص المالي للسلطة التشريعية................ 371

الفرع الأول: إصلاح الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية في المجال المالي.................. 371

أولا: إصلاح الإطار التشريعي للبرلمان في المجال المالي 371

I- إصلاح القانون المتعلق بقوانين المالية.. 371

1- الصعوبات التي تواجه تطبيق القانون العضوي.. 372
2- شروط تفعيل تطبيق القانون العضوي بشكل 373
ناجح.........................
II- إصلاح إجراءات التشريع المالي.. 374
1- إزالة القيود الدستورية التي تتحكم في إجراءات التشريع المالي.................... 375
2- إزالة القيود القانونية التي تتحكم في إجراءات التشريع المالي 375
ثانيا: إصلاح الإطار الرقابي للبرلمان في المجال المالي.................................. 376
I- تأهيل الدور الرقابي للجان المالية وتفعيل دور المعارضة البرلمانية 377
1- تفعيل دور لجنتي المالية بالبرلمان.. 377
2- تفعيل دور المعارضة البرلمانية 378
II- تفعيل آليات الرقابة البرلمانية 379
1- تفعيل آليات الرقابة التي ترتب عليها مسؤولية الحكومة 379
2- تفعيل آليات الرقابة المفتقرة للجزاء.. 379
الفرع الثاني: إصلاح الإطار المؤسساتي.. 380
أولا: إصلاح المقومات الخاصة بتكوين السلطة التشريعية 380
....
I- إصلاح النظام الإنتخابي 380
1- إثراء المنظومة الإنتخابية.. 381
2- تكريس نزاهة الإنتخابات التشريعية.. 381
II- دعم قدرات البرلمانيين في المجال المالي.. 383
1- تطوير التكوين والتدريب البرلماني 383
2- تحسين نظام المعلومات.. 385
ثانيا: إصلاح المقومات الخاصة بعمل السلطة التشريعية.................................. 387
I- تجسيد ديمقراطة العمل البرلماني 387
1- حياد رئيسي غرفتي البرلمان 387
2- إستقلالية سير العمل البرلماني 388
II- توفير إمكانيات العمل داخل البرلمان 389
1- بالنسبة لعضو البرلمان.. 389
2- بالنسبة للمؤسسة التشريعية ذاتها.. 390
خلاصة الباب الثاني 391

الخاتمة 395-392
قائمة المصادر والمراجع 416-396
الفهرس.. 433-417
الملخصات ....

ملخص:

تعتبر المؤسسة التشريعية محور المؤسسات في الأنظمة الديمقراطية، فما تتوفر عليها من إختصاصات في مجال التشريع والمراقبة يجعل تأثيراتها تشمل مختلف المجالات، ومن أهم الوسائل التي تؤثر بها المؤسسة البرلمانية على الحياة العامة نجد سلطاتها التشريعية والرقابية المرتبطة بالمجال المالي.

تاريخيا تعتبر الوظيفة المالية السبب الرئيسي لنشأة البرلمانات في الغالبية من البلدان، وهي أقدم وظائف البرلمان وأسبق من باقي إختصاصاتها التشريعية.

في الجزائر تم إقرار إختصاص البرلمان صراحة في المجال المالي بعد الإستقلال، حيث تعززت الإختصاصات المالية للبرلمان بشكل تدريجي عبر محطات تاريخية لتشمل حاليا تصويت البرلمان على مشاريع قوانين المالية بأنواعها المختلفة، والتي تعتبر بمثابة الإختصاص المالي الأساسي للمؤسسة البرلمانية، بالإضافة إلى الموافقة والمصادقة على المخططات الوطنية، وكذا المعاهدات التي يمكن أن تكون لها آثار مالية على مالية الدولة، فضلا عن الإختصاص التقليدي المتمثل في موافقة البرلمان على فرض الضريبة.

إلا أن السلطة المالية للبرلمان الجزائري – على غرار بعض التجارب المقارنة التي تنهل من التجربة الدستورية الفرنسية – خضعت لمظاهر العقلنة، ففي ما يتعلق بالجانب التشريعي أصبحت السلطة المالية للبرلمان ضعيفة أمام هيمنة واضحة للحكومة في مختلف المراحل التي تمر منها مشاريع قوانين المالية والقوانين ذات الطابع المالي إلى أن تتم المصادقة عليها، أما الجانب الرقابي فالآليات التي يتوفر عليها البرلمان تبقى محدودة وغير فعالة وتابعة في مضمونها إلى السلطة التنفيذية.

لذلك كانت إثارة موضوع سلطات البرلمان بصفة عامة وسلطاته المالية بصفة خاصة خلال السنوات الأخيرة في عمق النقاش المرتبط بتأهيل المؤسسة البرلمانية، وكان إقرار دستور 2016 وإصدار القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية فرصة للتخفيف من قيود العقلنة، وتمكين البرلمان من إختصاصات جديدة، هذا الأخير الذي نص على إصلاحات جديدة تهدف إلى تعزيز السلطة المالية للبرلمان.

لكن وإن كان إصلاح القانون المتعلق بقوانين المالية من أهم الإصلاحات، فإنه لا يمكن الحكم على نجاح أو فشل هذا المشروع إلا بعد تطبيقه، مما يبقي التساؤل قائما عن مستقبل هذه المؤسسة في المجال المالي، هل سيعرف المزيد من التراجعات، أم أنه سيتجه نحو تدعيم سلطاتها وإسترجاع ما ضاع منها من إختصاصات؟.

RESUME :

L'institution législative est considérée comme la pièce maîtresse des institutions dans les systèmes démocratiques ,Les spécialisations qu'elle possède dans le domaine de la législation et du contrôle font que ses effets englobent divers domaines, et l'un des moyens les plus importants par lesquels l'institution parlementaire affecte la vie publique est sa législation et pouvoirs de contrôle liés au domaine financier.

Historiquement, la situation financière est considérée comme la principale raison de l'émergence des parlements dans la plupart des pays, et c'est la plus ancienne des fonctions parlementaires et est antérieure au reste de ses compétences législatives.

En Algérie, la compétence du parlement dans le domaine financier a été explicitement approuvée après l'indépendance, car les compétences financières du parlement ont été progressivement renforcées par des jalons historiques pour inclure le vote du parlement sur divers types de projets de loi financiers, qui sont considérés comme la compétence financière principale du parlement. institution, en plus d'approuver et d'approuver les plans nationaux., ainsi que les traités qui pourraient avoir des effets financiers sur les finances de l'État, ainsi que le mandat traditionnel d'approbation par le Parlement d'imposer une taxe.

Cependant, l'autorité financière du Parlement algérien - à l'instar de certaines expériences comparatives tirées de l'expérience constitutionnelle française - a fait l'objet de manifestations de rationalisation. Sur le plan législatif, l'autorité financière du parlement s'est affaiblie face d'hégémonie claire du gouvernement dans les différentes étapes par lesquelles passent les projets de loi de finances et les lois de nature financière. Jusqu'à ce qu'il soit approuvé. En ce qui concerne l'aspect de contrôle, les mécanismes auxquels le Parlement a accès restent limités et inefficaces et dépendent de leur contenu a l'autorité exécutive.

Par conséquent, soulever la question des pouvoirs du Parlement en général et de ses pouvoirs financiers en particulier au cours des dernières années était au cœur du débat lié à la qualification de l'institution parlementaire , L'approbation de la constitution de 2016 et la publication de la loi organique 15 -18 liées aux lois de finances a été l'occasion de réduire les restrictions de la rationalisation, et de permettre au Parlement d'avoir de nouvelles compétences, ces dernières, ce qui a prévu de nouvelles réformes visant à renforcer l'autorité financière du parlement.

Mais si la réforme de la loi relative aux lois de finances est l'une des réformes les plus importantes, alors le succès ou l'échec de ce projet ne peut être jugé qu'après sa mise en œuvre, ce qui continue d'interroger sur l'avenir de cette institution dans le domaine financier, le saura-t-il plus de revers, ou va-t-il s'orienter vers le renforcement de ses pouvoirs Et pour récupérer ce qui a été perdu en termes de compétences ?

SUMMARY:

The legislative institution is considered as the centerpiece of institution in democratic systemes, the specializations which it possesses in the field of legislation and control make its effects encompass various fields,and one of the most important means by which the parliamentary institution effects public life and its legislation and powers of control related to the financial field.

Historically,the financial situation is considered to be the main reason for the emergence of parliament in most countries,and it is the oldest of parliamentary functions and entirely whithin the rest of its legislative powers.

In Algeria,the competence of the parialement in the financial field was explicitly approved after independence,as the parliament's financial competencies were gradually strenghtened through historic milestones to include the parliament's vote on various types of financial laws, which are considred as the basic financial competence of the parliamentary institution,in adition to approval the national plans as well as treaties that could have financial implications for the state's finances,as well as the traditional mandate of parliament approving the imposition of tax.

However,the financial authority of the Lgerian parliament similar to some comparative experiences that draw from the France constitutional experience has undergone to manifestations of nationalization,with regard to the legislative aspect,the financial authority of the parliament has become week in front of the clear dominance of the government in the various stages including bills of financial laws and laws of different finantial nature untill it is approved,As regards the aspect of controlling that parliament has access to remain limited and innefctive and content to the executive authority.

Therefore,raising the question of the parliament's powers in general and its financial pawers in particular during recent years was in the debate related to the qualification of the parliamentary institution of 2016 and the publication of the organic law 15- 18 related to the financial laws was an opportunity to reduce the restrictions of rationalization,and to empower parliament from new competences.The later which stipulated new reforms aimed at strenthening the parliament's finantial authority.

However,if the reform of the law related to the finantial laws in one of the most important reforms,the success or failure of this project can be judged after its implementation,which conntinues to raise questions about the futur of this institution in the financial field, will it know more setbacks, or will move towards stenthening its powers and retrieve what has been taken from them in terms of specialization?