

النظام القانوني للهيئات المكتتبة لدى الخزينة العمومية في الجزائر The legal framework of treasury correspondents in Algeria

سخري سفيان¹
SAKHRI Sofiane¹

¹ كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 (الجزائر)، sakhri0002@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2025/10/01؛ تاريخ القبول: 2025/12/12؛ تاريخ النشر: 2025/12/25

ملخص: تلجأ الخزينة العمومية لتلبية احتياجاتها من الموارد المالية إلى مصادر تمويلية متنوعة من بينها أموال الهيئات المكتتبة أو متعاملو الخزينة، وهي الهيئات التي يتعين عليها ايداع أموالها كليا أو جزئيا في حساب لدى الخزينة. لقد تطور التنظيم القانوني لهذه الهيئات في الجزائر من العهد الاستعماري وحتى بعد استقلال الجزائر فقد احتفظت النصوص القانونية المنظمة للمحاسبة والميزانية بفكرة الهيئات المكتتبة المستمدة من القانون الميزاني الفرنسي باعتبارها مصدرا مهما لتغطية حاجيات التمويل المؤقتة بالرغم من وجود نقاش حول جدوى اجبارية ايداع تلك الهيئات أموالها لدى الخزينة. ولهذا يهدف هذا المقال إلى ابراز القواعد القانونية التي طبقت وتطبق على هذه الهيئات، حيث تم التوصل إلى ضرورة اثناء النصوص القانونية بالاستلها من دول أخرى.

كلمات مفتاحية: الخزينة العمومية، هيئة مكتتبة لدى الخزينة، تمويل، ايداع اجباري، تدفقات الخزينة، الجماعات العمومية.

Abstract: To meet its financial needs, the Treasury uses a variety of sources of funding, including funds from “the Treasury correspondents”, which are organizations that must deposit all or part of their funds into an account with the Treasury. The legal organization of these bodies in Algeria has evolved since colonial times and even after Algeria's independence, the legal texts governing accounting and budgeting have retained the idea of treasury correspondents, derived from the French finance law, considering it an important source to cover temporary financing needs, despite the controversy over the feasibility of forcing these bodies to deposit their money with the Treasury.

Accordingly, this article seeks to shed light on the legal frameworks that have been, and continue to be, applied to these entities. It further concludes the necessity of enhancing legal provisions by drawing on comparative experiences from other countries.

Keywords: Public Treasury, Treasury Correspondents, Financing, Obligation of Deposit, cash flow, public communities.

*-المؤلف المرسل : سخري سفيان، البريد الإلكتروني : sakhri0002@gmail.com

تمهيد

تلجأ الخزينة العمومية عادة لمواجهة العجز المؤقت الناتج عن تنفيذ قوانين المالية الى ادوات تمويلية متنوعة، خاصة أن تحصيل الإيرادات لا يتم في وقت محدد ومنتظم بينما تكون النفقات العمومية منتظمة. تتمثل هذه الادوات التمويلية خاصة في سندات الخزينة القروض وكذا استعمال موارد الهيئات العمومية التي يتعين عليها ايداع اموالها جزئيا او كليا بحساب لدى الخزينة بموجب النصوص القانونية المعمول بها. هذه الهيئات سماها القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية " بالهيئات المكتتبة لدى الخزينة العمومية **les correspondants du trésor** ، أما القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي فأطلق على تلك الهيئات تسمية " متعاملي الخزينة ."

إن فكرة الهيئات المكتتبة لدى الخزينة العمومية هي استحداث فرنسي خالص يعود أصله الى المرسوم الامبراطوري المؤرخ في 25 فيفري 1811، عندما أجبرت كل البلديات على إيداع أموالها الزائدة عن احتياجاتها في صندوق الخدمة Caisse de Service، وتم تعميمه لاحقا إلى الجماعات المحلية الأخرى وكذا المؤسسات العمومية بعد الحرب العالمية الأولى، وذلك مقابل تسبيقات على الإيرادات الجبائية تمنح من طرف الدولة¹، وهي بالمناسبة فكرة غير موجودة في الانظمة الانجلوسكسونية التي تترك لتلك الهيئات العمومية حرية التصرف في أموالها. وقد تبنت الجزائر هذه الفكرة مباشرة بعد الاستقلال وأدرجتها ضمن النظام المالي والمحاسبي العمومي ولا يزال العمل بها مستمرا.

ويعرف مجلس المحاسبة في تقريره السنوي حول مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2018 الهيئات المكتتبة كالتالي "جميع الهيئات والخواص المرخص لهم وفقا للقوانين والانظمة المعمول بها بفتح حسابات لدى الخزينة بصفة اجبارية او اختيارية بقصد ايداع أموال لأجل أو تحت التصرف والاستعانة بمحاسبي الخزينة العمومية في العمليات المالية التي تخصهم" وهو نفس التعريف المذكور في النصوص القانونية الفرنسية المتعلقة بالميزانية والمحاسبة .

بالنسبة لأهمية دراسة الهيئات المكتتبة لدى الخزينة فهي تبرز في عدة عناصر، أهمها :

- غياب دراسات أكاديمية متخصصة حول هذه طبيعة هذه الفئة وقواعد تسييرها في القانون الجزائري، حيث تظهر وبشكل مقتضب فقط بمناسبة الحديث عن عمليات الخزينة، الأمر الذي صعب دراسة الموضوع ;
- أهمية مواردها المالية في مواجهة حاجيات التمويل للخزينة العمومية، وهو ما يظهر مثلا في تقارير مجلس المحاسبة ;
- عدم تجانس الطبيعة القانونية لتلك الهيئات، فنجد مثلا الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بريد الجزائر، الموثقون بالإضافة الى دواوين الترقية والتسيير العقاري مما يجعل من دراستها أمرا معقدا، حيث أن كل فئة تخضع لأحكام قانونية منفصلة;

وقد حاولنا في هذا المقال الإجابة على التساؤل التالي: ما هو الطابع المميز لمكتتبي الخزينة العمومية بالنظر الى الدور الذي تؤديه في تمويل الخزينة العمومية؟ حيث نتناول في المبحث الأول تحديد القواعد القانونية للهيئات المكتتبة، أي النصوص القانونية التي عالجت تلك الهيئات، أما المبحث الثاني يدور حول أهمية مواردها في التمويل. وقد اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي في الدراسة.

I - المبحث الأول: تحديد المركز القانوني للهيئات المكتتبه للخزينة

في هذا المبحث، نعالج تطور المعالجة القانونية للهيئات المكتتبه في الجزائر، خلال المرحلة الاستعمارية وبعد الاستقلال حيث تبنى المشرع الجزائري الفكرة وادخلها ضمن النظام المالي الى أن تم تثبيتها من خلال قانون 84-17 وتعززت في إطار الإصلاح الميزاني والمحاسبي، كما تم التطرق إلى التجربة الفرنسية.

I - 1 المطلب الأول: تطور القواعد القانونية المنظمة للهيئات المكتتبه.

الفرع الأول: أثناء المرحلة الاستعمارية

رغم أن القانون المؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1900² منح للجزائر الشخصية المعنوية والاستقلال المالي وكذلك ميزانية متميزة عن الميزانية الفرنسية، إلا أنه لم يمنح أي نوع من الاستقلالية للمصالح المكلفة بالخزينة في الجزائر، فالمادة 13 منه تنص على أن الأموال المتاحة للجزائر Fonds Disponibles d'Algérie تودع إجباريا في حساب جار لدى الخزينة العمومية كأبي مقاطعة فرنسية، أي اعتبار الجزائر كهيئة مكتتبه لدى الخزينة الفرنسية. هذه الوضعية القانونية استمرت إلى حين صدور الأمر المؤرخ في 04 مارس 1943 والذي بموجبه أنشئت الخزينة الجزائرية³.

هذا الأخير يعد النص القانوني الأول الذي يتحدث عن طبيعة الهيئات والمؤسسات التي يتعين إيداع أموالها في حساب جار لدى الخزينة، وهي: أموال الميزانيات الملحقة، البلديات، العمالات Départements، المؤسسات والدواوين العمومية، الهيئات ذات المنفعة العامة وبصفة عامة إيداعات الأموال مع أو بدون فائدة يجب أن تودع في حساب جار بالخزينة الجزائرية، وهو نفس ما ذكرته المادة 26 من الأمر 47-1853 المتضمن التنظيم العضوي للجزائر حيث أضافت الإيداعات التي تتم في حساب جار لدى فرع الصكوك البريدية للجزائر.

أما المرسوم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950⁴ في مادته 98 فقد تكلم عن طبيعة العمليات التي يمكن إدراجها ضمن محاسبة الخزينة الجزائرية تحت عنوان "مكتتبو الخزينة correspondents du trésor"، وهي أعمال الإيرادات والنفقات المتعلقة بالميزانيات الملحقة للجزائر، عمليات المصالح المالية للعمالات والبلديات، ميزانية ومصالح خارج الميزانية للمؤسسات الجزائرية غير المتمتعة بخزينة مستقلة، إيداعات أموال الجماعات والمؤسسات المتمتعة بخزينة مستقلة إضافة إلى إيداعات الغير، دائنين ومدينين للجزائر أو المودعين للأموال لدى الخزينة أو في حسابات بريدية، وهو ما يتماشى مع نفس التعريف المذكور في المرسوم الملكي المؤرخ في 31 ماي 1862 المتضمن تنظيم المحاسبة العمومية الذي اعتمد على تعريف عملي لمكتتبي الخزينة بالتركيز على اعتبارهم كعمليات إيرادات ونفقات تتم لصالح المصالح العمومية وليس باعتبارهم كهيئات تحوز على حساب جار لدى الخزينة، وهنا نشير إلى المادة 283 من مرسوم 1950 التي تنص على إن جميع الأحكام الواردة في وكذا النصوص المكملة له والمطبقة على المصالح الفرنسية les services métropolitains تطبق في الجزائر في جميع الحالات غير المنصوص عليها في هذا النص بشرط عدم تعارضها مع هذا الأخير.

طبقا لنص المادة 18 من القانون رقم 59-1455 المؤرخ في 26 ديسمبر 1959⁵ فإنه تلغى الخزينة الجزائرية وتستبدل بقسم خاص للخزينة العمومية. هذا القسم المسير من طرف المفوض العام للحكومة في الجزائر يبقى خاضعا للقوانين والأنظمة المطبقة على الخزينة الجزائرية، وبالتالي فإن نص المادة يشير إلى الاستمرارية في جميع الأحكام التي كانت مطبقة على

الخزينة الجزائرية ومنها بطبيعة الحال تلك التي تتعلق بالهيئات المكتتبة لدى الخزينة، والتغيير لا يمس إلا ما يتعلق بالتنظيم ولا يمس الجوانب الأخرى.

I - 2 الفرع الثاني: المعالجة القانونية للهيئات المكتتبة بعد الاستقلال

بعد استرجاع السيادة الوطنية تم تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلى إشعار آخر، حيث صدر مرسوم رقم 515-62 المؤرخ في 7 سبتمبر 1962 المتضمن نشر البروتوكولات، الانفاقيات والمعاهدات الموقعة بين الجانبين الفرنسي والجزائري، من بينها بروتوكول 23 أوت 1962 الذي نظم مؤقتا أشكال تنفيذ العمليات المالية الجزائرية والفرنسية فالجزائر لها خزينة مستقلة تنشط على المستوى الوطني، لكن رغم ذلك فإن الفصل الفعلي بين الخزنتين لم يتم إلا في 11 نوفمبر 1962 فتم استبدال هذا البروتوكول باتفاقية 31 ديسمبر 1962.

فيما يتعلق بالهيئات المكتتبة لدى الخزينة، فقد تم التمسك بهذا الصنف من العمليات نظرا للظروف المالية و الاقتصادية الصعبة التي كانت تمر بها الدولة الجزائرية، فأول نص صدر في هذا الإطار هو المرسوم رقم 63-407 المؤرخ في 14 أكتوبر 1963 المنظم لإيداع الأموال ذات الطابع العمومي أو ذات المنفعة العمومية، حيث تنص المادة الأولى منه على أنه تودع اجباريا في حسابات جارية لدى الخزينة الجزائرية أموال الميزانيات الملحقة والوكالات المحاسبية، الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئات والوكالات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، المؤسسات المؤممة وهيئات الضمان الاجتماعي والعمالات والبلديات وكل الهيئات ذات المنفعة العامة. من خلال قراءة هذا النص نلاحظ ما يلي:

- **طبيعة الأموال:** يستعمل النص مصطلح "الطابع العمومي" *caractère public* أو "المنفعة العمومية *intérêt public*" أما يبعد الأموال ذات الطبيعة الخاصة، وبالتالي تكريس الصبغة العمومية على الهيئات التي يتعين عليها إيداع أموالها.

- **اجبارية ايداع الاموال:** الايداع يكون اجباريا لأموال الهيئات المذكورة، مع ذلك فإن المادة الثانية من المرسوم قد أقرت بوجود استثناءات محدودة للمؤسسات والهيئات ذات الطابع الاقتصادي .

- **وجود عمل محاسبي:** باعتبار أن الاموال تودع في حساب جار مفتوح لدى الخزينة.

وقد جاء القرار الوزاري المؤرخ في 13 جويلية 1964⁶ المحدد لطرق تطبيق المرسوم المذكور ليؤكد على إلزامية دفع هذه الهيئات العمومية لأموالها فورا لدى الخزينة بينما أتاح للمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري الاحتفاظ بنسبة 30 % فقط من أموالها في حسابات بنكية. ثم جاء المنشور المؤرخ في 10 سبتمبر 1965⁷ المتعلق بالإيداع الاجباري للأموال لدى الخزينة ليؤكد على اجبارية هذا الاجراء تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القوانين المعمول بها.

يعتبر الأمر رقم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966⁸ أول نص قانوني بعد استرجاع السيادة الوطنية يدرج عمليات فئة "عملاء الخزينة" كما يسميها النص، كجزء من عمليات الخزينة *les opérations de trésorerie* أي حركات الأموال ذات الطابع المؤقت والتي لا تظهر في الميزانية كما لا تعد إيرادا أو نفقة ذات طابع نهائي للدولة⁹، حيث تنص المادة 06 مكرر 04 على العمليات التي يرخص بها في قانون المالية والتي تشتمل على أربع مجموعات متميزة من بينها المجموعة الرابعة عمليات الخزينة الناتجة عن الإصدار وتسديد القروض قصيرة الأجل وإيداعات عملاء الخزينة، وبالتالي فالمشروع الجزائري اتخذ نفس التكييف الذي قرره المشرع الفرنسي في أمر 59-02 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وهنا يعلق الأستاذ محمد الطاهر بوعارة **M.T.BOUARA** : "وفي النهاية، فإن الأمر 65-320 باختياره عرض تلك

العمليات حسب المجموعات، يظهر أنه يريد أن يجعل من عمليات الخزينة موارد عمومية على عكس الأمر العضوي المؤرخ في 02 جانفي 1959 الذي يعالج هذه العمليات في جزء خاص¹⁰. "

وتطبيقا لهذه الأحكام فإن قانون المالية هو العمل الوحيد الذي يرخّص لعمليات مكتتبي الخزينة فالمادة 04 من القانون رقم 77-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978¹¹ حددت بعض الفئات التي يجب أن تودع أموالها لدى الخزينة العمومية وتتمثل بشكل خاص في الهيئات والمؤسسات ذات الطابع الإداري، مؤسسات وتعاونيات التأمينات، هيئات وصناديق وتعاونيات الضمان الاجتماعي إضافة إلى الهيئات وصناديق التقاعد.

المطلب الثاني: القواعد القانونية الحالية في الجزائر ودول أخرى

بعد سنوات من الاستقلال، لم تكن القواعد القانونية المطبقة على الهيئات المكتتبة مستقرة إلى غاية صدور القانون 84-17 ثم القانون العضوي 18-15 المتعلقين بقوانين المالية حيث نجد تشابها بينهما وأضاف القانون 23-17 الخاص بالمحاسبة العمومية أفكارا أخرى، لكن يظهر أن تلك القواعد محدودة مقارنة بدول أخرى.

الفرع الأول: مقارنة القواعد القانونية بين قانون 84-17 والقانون العضوي 18-15

كرست أحكام المادة 62 من قانون 84-17 نظام وطبيعة عمليات الهيئات المكتتبة لدى الخزينة بإدراجها ضمن عمليات الخزينة les opérations de trésorerie التي تنفذها الخزينة العمومية والتي تتميز بطابعها المؤقت وعدم إدراجها في ميزانية الدولة. وما يلاحظ على نص المادة هو وجود شبه تطابق حرفي مع بعض الأحكام الواردة في المادة 15 من امر 59-02 المتعلق بقوانين المالية¹² فيما يخص عمليات الهيئات المكتتبة لدى الخزينة.

بالنسبة للقانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018 الذي يتعلق بقوانين المالية فقد وضع الأموال المودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة ضمن الفصل الثالث المتعلق بموارد الخزينة وابعائها. كما حددت المواد من 60 إلى 63 منه على بعض القواعد المطبقة على هذه الفئة، إلا أنه وعلى غرار القانون رقم 84-17 لم يتطرق إلى تعريف المكتتبين لدى الخزينة. وطبقا لنص القانون العضوي فإنه لا يمكن منح أي مكشوف للمكتتبين لدى الخزينة كما أن قوانين للمالية هي من تحدد أصناف الهيئات والمؤسسات العمومية التي يتعين عليها إيداع أموالها لدى الخزينة. وبصفة عامة، فإن كلا من قانون 84-17 والقانون العضوي 18-15 قد حددا مجموعة من القواعد المطبقة على هذه الهيئات، والتي يمكن تقسيمها كالتالي:

1- تحديد الهيئات المكتتبة: اختصاص حصري لقانون المالية للسنة:

فالمادة 64 من قانون 84-17 خولت بشكل صريح وحصري لقانون المالية للسنة صلاحية تحديد المؤسسات العمومية التي يتعين عليها إيداع أموالها سواء كلياً أو جزئياً لدى الخزينة العمومية، ونلاحظ أن المشرع قد ربط بين إجبارية الإيداع والطبيعة القانونية "العمومية" لتلك الهيئات، وبالتالي فإن قوانين المالية للسنة لا يدخل ضمن نطاق صلاحيتها الهيئات غير العمومية، كما أن قانون المالية للسنة حسب نفس المادة دائماً هو من يحدد شروط دفع هذه الإيداعات¹³ أو استردادها. إنّ قوانين المالية للسنة التي صدرت بعد سنة 1984 لم تخالف تلك الأحكام، فمثلاً المادة 151 من قانون المالية لسنة 1990¹⁴ تنص على أنّ أموال المؤسسات ذات الطابع الإداري تودع لزوماً لدى الخزينة العمومية، كما تنص المادة

71 من قانون المالية لسنة 2004¹⁵ على أنه يتعين على الدواوين العمومية للتسيير العقاري ايداع مواردها المالية التي لا يستلزمها تسييرها العادي في حساب الخزينة.

وهو تقريبا نفس ما نصت عليه المادة 62 من القانون العضوي 18-15 حيث أن الاختلاف يكمن ان الأخير أضاف كلمة "الهيئات العمومية" كما أدخل مفهوم الفوائد لتلك الايداعات.

2- دور التنظيم في تحديد شروط وفتح الحسابات الجارية للهيئات المكتتبة:

لقد منحت المادة 65 من قانون 84-17 للتنظيم الخاص بالمحاسبة العمومية صلاحية تحديد شروط فتح الحسابات الجارية للهيئات العمومية المكتتبة بصفة دائمة لدى الخزينة العمومية، فالتعليمات الصادرة عن المديرية العامة للمحاسبة عادة ما تحدد شروط فتح الحسابات الجارية لدى محاسبي الخزينة نظرا لطابعها المحاسبي التقني المرتبط بهذه العمليات. كمثال على ذلك هو التعليمات المؤرخة في 21 اوت 1994 المتعلقة بفتح حساب بعنوان "إيداعات بدون فائدة لدى الخزينة- البنك الجزائري للتنمية" في مدونة حسابات الخزينة .

بالنسبة للقانون العضوي 18-15 أحال من خلال مادته 63 مجال شروط فتح وسير الحسابات الجارية المفتوحة من طرف الخزينة لفائدة المكتتبين لديها للتنظيم دون ربطه بالمحاسبة العمومية .

لكن ما تجدر الاشارة اليه أن كلا القانونين لم يقدموا تعريفا ل "الهيئات المكتتبة لدى الخزينة" وانما قاما بذكر بعض العناصر التي تدخل في تعريفها، تتمثل فيما يلي:

- أن تكون الهيئات عمومية

- وان تقوم بالإيداع الاجباري لأموالها جزئيا أو كليا بموجب قانون المالية للسنة وذلك في حساب جار لدى الخزينة، لكن القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي تدارك الأمر حيث قام بتعريفهم في مادته 68 لكن مستعملا عبارة " متعاملي الخزينة " بدلا من عبارة " الهيئات المكتتبة " حيث تنص على أنهم الهيئات والخواص الذين يودعون بصورة الزامية أو اختيارية الأموال في الخزينة، أو الذين يرخص لهم بالقيام بعمليات الإيداع والسحب، إما تطبيقا للقوانين والأنظمة، وإما بموجب اتفاقيات .

وتطبيقا لنص المادة 68 السابقة، صدر المرسوم التنفيذي رقم 24-93 الذي يحدد فئات متعاملي الخزينة وكيفية تسيير حسابات إيداع الأموال الذي قدم نفس التعريف في القانون 23-07، لكن عند قراءة مادتيه 3 و4 منه نتفاجأ بأنه قام فقط بتعريف الودائع الإلزامية ثم الودائع الاختيارية دون تقديم قائمة لتلك الهيئات وهو من المفترض أن يكون في النصوص التنظيمية.

الفرع الثاني: القواعد القانونية للهيئات المكتتبة في القانون الفرنسي

في القانون المالي الفرنسي، يظهر من خلال تحليل النصوص القانونية أن القواعد المطبقة على الهيئات المكتتبة تظهر بوضوح أكبر.

فالمرسوم رقم 62-1587 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1962 المتضمن التنظيم العام للمحاسبة العمومية الذي أعطى تعريفا واضحا لهذه الهيئات المكتتبة في مادته 118: "الهيئات المكتتبة لدى الخزينة هي مجموع الهيئات او الاشخاص الخاصة الذين يقومون بإيداع الزامي او اختياري لأموالهم لدى الخزينة او مرخصين للقيام بعمليات ايرادات ونفقات بواسطة محاسبي الخزينة، سواء بموجب القوانين والانظمة، او بموجب اتفاقيات، كما لا يمكن ان يفتح أكثر من حساب واحد لكل

هيئة مكتتبة لدى الخزينة إلا بترخيص صريح من وزير المالية²²، نلاحظ أن التعريف المقدم هو نفسه المذكور في قانون المحاسبة العمومية في الجزائر وهو ما يمكن تبريره باعتبار أن المبدأ نشأ في فرنسا ومر بعدة تطورات قانونية.

أما المرسوم رقم 1246-2012 المؤرخ في 07 نوفمبر 2012 المتعلق بالتسيير الميزاني والمحاسبي العمومي والذي ألغى المرسوم السابق الصادر في سنة 1962 فقد حدد الإطار القانوني للهيئات المكتتبة من خلال مواده من 141 الى 145 بالإضافة الى المادة 197 وهو ما يعد تعزيزا وإثراء واضحا لتلك القواعد التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- عدم إمكانية فتح أكثر من حساب واحد في الخزينة لكل هيئة مكتتبة إلا بترخيص من وزير المالية،
 - عدم إمكانية منح أي مكشوف للهيئات المكتتبة مع وجود استثناءات مقيدة جدا،
 - يمكن للمحاسبين العموميين إجراء عمليات تحصيل ودفع لحساب تلك الهيئات بشروط محددة،
 - بالنسبة للعمليات الخاصة للأفراد كودائع الضمان والكفالات هي عمليات خزينة،
- من جهة أخرى، أقرت المادة 197 بأن الأموال المودعة لدى الخزينة من طرف مختلف الهيئات لا تستفيد من أي عائد أو فائدة مالية كقاعدة عامة، غير أنه يمكن منح ترخيص من الوزير المكلف بالميزانية من أجل توظيف بعض الأموال الحرة وفق صيغ متنوعة:

- في حساب لأجل مفتوحة لدى الخزينة
 - في حساب استثماري مدر للعوائد لدى الخزينة
 - في سندات مقومة بالأورو مملوكة مباشرة ومصدرة أو مضمونة من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.
- وبالتالي نص المادة يكرس مجانية الإيداع الذي يعكس طبيعة الخزينة كمجسدة للدولة ذات السلطة والسيادة، ومن جهة أخرى محاولة تحقيق نوع من التوازن بين المحافظة على صرامة مبدأ وحدة الخزينة وتأمين بعض الأموال المودعة.

II- المبحث الثاني: أهمية موارد الهيئات المكتتبة للخزينة العمومية

في هذا المبحث سنتطرق إلى الشبكة الواسعة لمتعاملي الخزينة في الجزائر، وكذا أهمية الموارد المالية التي توفرها للخزينة العمومية خاصة مؤسسة بريد الجزائر. إضافة إلى التطرق إلى الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الإيداع الاجباري كونه يمس بحرية الهيئات المكتتبة في التصرف في أموالها.

II- 1 المطلب الأول: تنوع الهيئات المكتتبة وعلاقتها مع الخزينة العمومية

لم تقم النصوص القانونية الجزائرية المنظمة للهيئات المكتتبة للخزينة العمومية بوضع قائمة شاملة لتلك الهيئات وإنما يمكن استنباطها من الممارسة أو من خلال الاجتهادات الاكاديمية وهو نفس الأمر بالنسبة لطبيعة العلاقة بين الخزينة ومكتتبها.

الفرع الأول: تنوع فئات مكتتبي الخزينة في القانون الميزاني والمحاسبي

إن الإحصاء الشامل لمكتتبي الخزينة أمر معقد نظرا لعددتها المعترف، وبالتالي يمكن تصنيفها حسب مدى الزامية الدفع إلى إيداعات إجبارية كليا أو جزئيا *dépôts obligatoires* وإيداعات اختيارية *dépôts facultatifs*، فبعض الهيئات مجبرة قانونا على إيداع أموالها كليا مثل المؤسسات ذات الطابع الإداري، وهناك هيئات أخرى ليس عليها إلا دفع جزء من أموالها

في حساب لدى الخزينة كما هو الحال بالنسبة لدواوين الترقية والتسيير العقاري، كما أن هناك إيداعات اختيارية أي أنها لا تخضع لأي إلزامية مهما كانت مثل إيداعات الأشخاص والمؤسسات الخاصة¹⁶.

ومن أجل معرفة الهيئات المكتتة الكبرى للخزينة، يمكن إضافة إلى النصوص القانونية المذكورة سابقاً، اللجوء إلى التعليمات العامة الصادرة في سنة 1968 وكذا الوضعية المختصرة لعمليات الخزينة la SROT التي تصدر عن المديرية العامة للخزينة بوزارة المالية، كما أن التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع قانون التسوية الميزانية لسنوات 2013، 2014، 2015 إلى غاية 2018 يمكن أن يساعد في معرفة ذلك.

وعليه يمكن تقديم أهم مكتتي الخزينة حسب طابعها القانوني كالتالي:

- الجماعات المحلية les collectivités locales وكذا الهيئات المرتبطة بها
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري les Etablissements Publics Administratifs كالجوامع والمدارس الوطنية
- المؤسسات العمومية المالية les établissements publics financiers كالبنوك ومؤسسات التأمين والهيئات المختلفة ذات نفس الطبيعة كالصندوق الوطني للاستثمار (البنك الجزائري للتنمية ex-BAD).
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري les établissements Publics à caractère Industriel et Commercial مثل دواوين الترقية والتسيير العقاري كل هذه المؤسسات لديها ميزانية مستقلة، لكن البعض منها لا يتمتع بخزينة خاصة trésorerie propre أو صندوق متفرد caisse individualisée حيث أن كل عملياتها تنفذ من طرف محاسبي الخزينة¹⁷.
- الموثقون والمحضرون القضائيين الذين يتعين عليهم فتح حسابات ودائع comptes de consignment لإيداع أموال الزبائن بها فالمادة 35 من القانون رقم 03-06 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، تنص على ما يلي: "وينبغي على المحضر القضائي زيادة على ذلك، فتح حساب ودائع لدى الخزينة العمومية ليودع فيها المبالغ التي بحوزته".

ويعتبر بريد الجزائر أهم هيئة مكتتة نظراً للموارد المالية التي يضعها تحت خدمة احتياجات الخزينة العمومية، فالأرصدة الدائنة لأصحاب الحسابات الجارية البريدية تودع لدى الخزينة، حسب المادة 63 من قانون المالية لسنة 2004¹⁸. كما أن التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول مشروع قانون التسوية لسنة 2018 يشير إلى الموارد المالية لبريد الجزائر: "إن بريد الجزائر يساهم في جلب موارد لا بأس بها لتمويل عمليات الخزينة"¹⁹.

الفرع الثاني: طبيعة علاقاتها مع الخزينة العمومية

تتفرع العلاقات التي تربط الدولة مع الهيئات المكتتة لدى الخزينة إلى نوعين: علاقات ميزانية وعلاقات خزينة حسب رأي الأستاذ بلوك ليني BLOCH LAINE، فالعلاقات الميزانية تتحدد إما بتوزيع الأعباء والموارد ذات الطبيعة الميزانية بين الدولة وتلك الهيئات أو عن طريق الإعانات والقروض التي تقدمها لهم الدولة، أما علاقات الخزينة relations de trésorerie فتتحدد بوجود حساب جاري لتلك الهيئة لدى الخزينة وفي بعض الأحيان عن طريق التسيقات²⁰ les avances.

فمثلا علاقة الخزينة بالجماعات المحلية نلاحظ وجود ثلاثة عناصر اساسية²¹:

- الخزينة تسير مجمل المصالح المالية للجماعات الاقليمية فمحاسبوها هم محاسبو الخزينة كأمين الخزينة للولاية وامين الخزينة البلدية فالخزينة تقوم بكل التحصيلات وكل النفقات، فالمادة 173 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية تنص على ما يلي: "تتولى الخزينة العمومية من اجل تغطية حاجات خزينة الولايات تحصيل الايرادات وتقديم تسبيقات على الايرادات الجبائية وفقا للأحكام المحددة في قانون المالية" وهو ما نصت عليه المادة 204 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. اضافة الى ذلك فان المحاسب العمومي هو من يتولى تحصيل الايرادات وتصفية نفقات البلدية كما انه مكلف بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها.

- كل اموال تلك الجماعات تودع كليا لديها وبدون اي فائدة

- الخزينة تقدم تسبيقات على الايرادات لصالح تلك الهيئات كما ورد في نص المادة 173 من قانون الولاية.

من مظاهر علاقة الخزينة بالهيئات المكتتة لديها هو ما جاء به القانون رقم 91-02 المؤرخ في 08 جانفي سنة 1991 الذي يحدد القواعد المطبقة على بعض احكام القضاء خاصة المادة الخامسة منه والتي تنص على ان امين خزينة الولاية يمكنه ان يأمر تلقائيا بسحب مبلغ الدين من حسابات الهيئة المحكوم عليها لصالح الهيئة الدائنة.

كما أن المادة العاشرة من القانون رقم 91-02 تنص على ان الخزينة تحل محل الاشخاص المستفيدين من أحكام القضاء التي تتضمن ادانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري. كما أن أمين الخزينة يقوم بالسحب التلقائي من حسابات أو ميزانيات الهيئات المعنية من أجل استرجاع المبالغ التي سددتها الخزينة.

إلا أن التساؤل الذي يثار في طبيعة العلاقة بين الخزينة ومكتتبها هو ما نصت عليه المادة 174 من قانون البلدية، حيث منحت للبلدية إمكانية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل. بالرغم من أن النص التطبيقي لنص المادة لم يصدر بعد فهل يمكن اعتباره توجهها من السلطات العمومية لإعطاء الجماعات المحلية ومراسلي الخزينة حرية التصرف في اموالها باللجوء الى المؤسسات البنكية.

II - 2 المطلب الثاني: أموال الهيئات المكتتة مورد مهم رغم الانتقادات

تستعمل الخزينة العمومية الأموال المودعة لديها إلزاميا او اختياريا في مواجهة احتياجات التمويل اثناء تنفيذ قوانين المالية باعتبارها موردا متوفرا بصفة آتية، لكن هذا المبدأ تعرض لانتقادات كبيرة نظرا لمساسه بحرية تسيير أموالها.

الفرع الأول: أموال مكتتبي الخزينة: مورد هام للخزينة العمومية

إن أحد أهم وظائف الخزينة يتمثل في البحث عن الوسائل التي تسمح بالحصول على الأموال الضرورية التي تسمح بدفع النفقات او بعبارة اخرى العمل على ايجاد الموارد المالية التي تسمح بمواجهة مختلف الأعباء سواء خلال السنة نظرا لعدم انتظام الايرادات الميزانية خاصة ذات الطبيعة الجبائية أو لمواجهة العجز الميزاني²² فعادة تحصيل الايرادات ودفع النفقات لا يتطابقان في الوقت، أي أن لحظة تحصيل تلك الايرادات لا يتوافق مع اللحظة التي يجب أن تتحقق فيها النفقات وهذا ما يسميه قبطان محمد مشكلة حركة الأموال في الزمان²³.

ولمواجهة هذه المشكلة فإن لدى الخزينة العمومية طرقا محددة لمواجهة ذلك من بينها الأموال التي تودع لديها من طرف الهيئات المكتتة les fonds des correspondants du trésor.

إن هذه الأموال المودعة تتميز بإيجابيات متعددة للدولة، فمن جهة تسمح للخزينة بالاستفادة من موارد مالية بتكاليف منخفضة نظرا لان أغليبيتها تودع بصفة مجانية ولا تستفيد من أية فائدة، إضافة إلى حجمها المتزايد من سنة إلى أخرى وما تمثله من أمن مالي للدولة²⁴.

بالنسبة لتكليفها يرى الاستاذ كزافيي كابان Xavier Cabannes فإن تلك الایداعات تمثل جزء من الدين العمومي بالمعنى الواسع فهي تشكل ما يسمى الدين تحت الطلب²⁵ dette à vue، بحيث يمكن في أي وقت للمودعين التصرف في أموالهم، وبهذا المعنى هذه الأموال ليست إيرادات فعلية، وهي بخلاف سندات الخزينة ليست قابلة للتفاوض²⁶، وبالتالي فإن أموال الهيئات المكتتبة لدى الخزينة تأخذ مدلولاً ثنائياً، فهي مورد مهم بالنسبة للخزينة وعنصر لا غنى عنه لتمويل رصيد تنفيذ قوانين المالية لكنها أيضا دين في نظر تلك الهيئات²⁷.

وحسب التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2018 تعتبر الموارد المالية المحصلة من مراسلي الخزينة إحدى الأدوات التمويلية لعمليات الخزينة. الجدول التالي يعرض أرقام الموارد المالية التي تتحصل عليها الخزينة العمومية من مختلف فئات مكتتبي الخزينة:

الوحدة: مليار دج

2018	2017	2016	2015	
95,503	25,636	41,565	15,174	بريد الجزائر
96,377	332,58	303,859	65,788	المؤسسات العمومية (المصالح العمومية)
7,172	14,154	56,390	125,055	الجماعات المحلية والمؤسسات التابعة لها
326,442	21,026	253,283	223,778	مراسلون آخرون) عمليات الغير وأموال (الخواص)

المصدر: التقارير التقييمية لمجلس

المحاسبة

الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمبدأ إجبارية الايداع

بالرغم من الايجابيات التي تمت الاشارة اليها سابقا لمبدأ إجبارية الايداع لدى الخزينة العمومية فان هناك بعض الانتقادات الموجهة له خاصة أن المبدأ يمس بالاستقلالية المالية او بعبارة أكثر دقة حرية التصرف في خزينة الهيئات العمومية المكتتبة (الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الادارية) فليست لديها حرية التصرف في وضع اموالها لدى البنوك بالرغم من ان لديها ميزانية خاصة فهذه الهيئات لا تملك صندوقا خاصا ومسك محاسبتها يتم من طرف محاسبي الخزينة او بعبارة أخرى ان احتكار الخزينة لا يتماشى بشكل تام مع منطق اللامركزية²⁸.

وفي هذا الإطار يذهب Bernard Poujade²⁹ إلى أن العيب الرئيسي في مبدأ إجبارية إيداع الأموال لدى الخزينة يتمثل في عدم الاستفادة من أي فائدة أو تعويض Rémunération، فالمنتخبون المحليون يطالبون باستقلال حقيقي في التسيير المالي للجماعات المحلية من خلال إنهاء شكل الإيداع المجاني للأموال في الخزينة. إضافة الى ذلك فان بعض المنتخبين يرون أن مبدأ إجبارية الإيداع يشكل عقبة لمبدأ حركة رؤوس الاموال الذي وضعته اتفاقية روما في مادتها 67³⁰. لكن في مواجهة هذه الانتقادات تتجه أغلبية الاتجاهات الفقهية في المالية العمومية إلى أن هذا المبدأ لا يشكل مساسا صارخا بالتسيير العمومي المحلي الجيد، وحتى في فرنسا فإن القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في 1 أوت سنة 2001 المتعلق بقوانين المالية لم يتراجع عن هذا المبدأ الذي يرجع الى سنة 1811³¹ حيث ينص في مادته 3/26 على ما يلي: ” باستثناء حكم صريح لقانون المالية فان الجماعات الاقليمية ومؤسساتها العمومية مجبرة على ايداع اموالها لدى الدولة ”، وهو ما نص عليه المرسوم رقم 2012-1246 المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 المتعلق بالتسيير الميزاني والمحاسبي العمومي³² والقرار المؤرخ في 24 جانفي سنة 2013 المتضمن كفايات تطبيق المواد 138 و 141 ومواد اخرى من المرسوم المذكور.

بالإضافة الى ذلك فإن تسيير أموال الجماعات العمومية، خاصة المحلية عن طريق الخزينة العمومية والحد من حرية التصرف فيها la restriction des placements تسمح للحكومة بامتلاك معلومات كاملة لتدفقات الخزينة، بمعنى آخر هي تشكل أداة لمعرفة التدفقات المالية المنفذة من قبل الهيئات العمومية كما أن الإيداع الاجباري هو وسيلة للحكومة للتحكم في تطور المالية المحلية، وأخيرا فإن تسيير خزينة تلك الجماعات العمومية من طرف شبكة المحاسبين العموميين يكلف ماليا أقل من الشبكات البنكية وكذلك عدم وجود فوائد على الايداعات يمثل تشجيعا على التسيير العقلاني للخزينة المحلية³³.

الخاتمة:

باعتبارها فكرة نشأت في القانون المحاسبي الفرنسي، فقد تطورت النصوص المنظمة للهيئات المكتتبه لدى الخزينة العمومية في الجزائر من العهد الاستعماري ثم تبناها المشرع الجزائري في النصوص المنظمة للمالية العمومية بعد الاستقلال خاصة في الأمر رقم 65-320 وكذا القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية الذي كرس القواعد المطبقة على هذه الفئة من العمليات والقانون العضوي رقم 18-15 الذي عززها. تلك الهيئات بالرغم من أهمية أموالها كمورد هام للخزينة العمومية فهي غير معروفة في ميدان الأبحاث الأكاديمية المتعلقة بمجال المالية والمحاسبة العمومية.

وبالرغم من تنوع هذه الهيئات التي يتعين عليها إيداع أموالها كليا أو جزئيا لدى الخزينة، ومنها الجماعات المحلية وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وغيرهما، فإنه لا يوجد نقاش حاد حول تعريفها الذي أتى متطابقا بين النصوص الجزائرية والفرنسية، ويبقى النقاش يتعلق بمدى جدوى إجبارية إيداع تلك المؤسسات أموالها لدى الخزينة.

وبناء على دراسة المعالجة القانونية للهيئات المكتتبه لدى الخزينة، يمكن تقديم التوصيات التالية:

- السماح قانونيا بإيداع جزء من أموال الهيئات المكتتبه للخزينة لدى المؤسسات البنكية حتى يمكنها الاستفادة من التمويل البنكي لإنجاز مشاريع مربحة.
- تشجيع البحوث العلمية في بعض الجوانب الخفية من الميدان المالي والمحاسبي بين المؤسسات الجامعية ووزارة المالية، سواء عن طريق المقالات والأيام الدراسية أو أطروحات الدكتوراه، فبالإضافة إلى موضوع الهيئات المكتتبه لدى الخزينة، تعد مثلا عمليات الخزينة، مبدأ وحدة الصندوق ومبدأ وحدة الخزينة مواضيع بحثية ممتازة وتحتاج فقط جراءة بحثية.

- تعزيز الإطار القانوني للهيئات المكتتبة لدى الخزينة نظرا للنقص الموجود مقارنة مع القانون الميزاني والمالي الفرنسي.

الإحالات والمراجع:

¹ DALIBOT Véronique, FLAHAUT Libéra (2018), la Banque de France, banquier de l'Etat, revue Gestion et Finances Publiques, JLE Editions, n° 4, p 06.

² قانون مؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1900 المتضمن إنشاء ميزانية خاصة للجزائر

³ أمر المؤرخ في 04 مارس 1943 المتضمن إصلاح النظام المالي للجزائر، الجريدة الرسمية للجزائر رقم 27، الجزء الأول، ص 219

⁴ مرسوم 1413-50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 تنظيم الإدارة العمومية المتعلقة بالنظام المالي للجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، ص 11632

⁵ قانون 1455-59 المؤرخ في 26 ديسمبر 1959 يتعلق بتحديد اعتمادات المصالح المدنية في الجزائر، الجريدة الرسمية الفرنسية، ص 12405

⁶ قرار وزاري مؤرخ في 13 جويلية 1964 يحدد أشكال تطبيق المرسوم رقم 63-407، الجريدة الرسمية رقم 60

⁷ منشور مؤرخ في 10 سبتمبر 1965 يتعلق بالإيداع الاجباري للأموال المتوفرة في الخزينة العامة، الجريدة الرسمية رقم 79، ص 852 .

⁸ أمر رقم 320-65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية رقم 108، ص 1215

⁹ BOUARA Mohamed Tahar, (2005-2006), la loi de finance en Algérie, thèse de doctorat d'Etat en droit public, faculté de droit, Université d'Alger 01, page 56

¹⁰ Idem, page 195

¹¹ قانون رقم 77-02 مؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978، الجريدة الرسمية رقم 83، ص 1029

¹² L'article 15 de l'ordonnance n°59-02 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 3 et 6 ci-dessus, le Trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie. Celles-ci comprennent :

a) Des émissions et remboursements d'emprunts publics ;

b) Des opérations de dépôt, sur ordre et pour compte de correspondants.

¹³ نلاحظ ان النص العربي يستعمل مصطلح "شروط دفع الايداعات" بينما النص الفرنسي يستعمل كلمة "Conditions de rémunération des dépôts" مما يثير نوعا من الغموض لكن الأرجح ان النص يقصد شروط تقييم تلك الايداعات لدى الخزينة.

¹⁴ قانون رقم 89-26 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989 يتضمن قانون المالية لسنة 1990، الجريدة الرسمية رقم 01، ص 37

¹⁵ قانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية رقم 83، ص 2003، ص 30

¹⁶ DENIEL Alain et CORDEAU Jean-Paul (1994), le trésor et la politique financière, France, Direction du Trésor, Paris, France, page 94

¹⁷ Idem P95

¹⁸ قانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004، الجريدة الرسمية رقم 83، ص 2003، ص 28

¹⁹ التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2018، ص 81

²⁰ BLOCK LAINE François, DE VOGUE Pierre (1960), le trésor public et le mouvement général des fonds, Presses Universitaires de France, Paris, P150

²¹ Idem, P 151

²² KOBAN Mohamed (1990), Trésor Public Algérien, Alger, OPU, P 80

²³ Idem P77

²⁴ CABANNES Xavier (2000), Le principe de l'unité de trésorerie en droit public financier, LGDG, France, p 149 et 150

²⁵ Idem p 152

²⁶ CHOUVEL François (2003), Memento finances publiques, Gualino Editeur, France, P 130

²⁷ VALET Elisabeth, Op.cit. p 339.

²⁸ DENIEL Alain et CORDEAU Jean-Paul, Op.cit. p95 et 101

²⁹ POUJADE Bernard (2003), Collectivités territoriales et obligation de dépôt, les Echos, France, P 50

³⁰ L'article 67 du Traité du Rome prévoit : les états membres suppriment progressivement entre eux(..) les restrictions aux mouvements des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les états membres (...)

³¹ بموجب المرسوم الملكي الصادر بتاريخ 27 فيفري 1811 المتعلق بمحاسبة القابضين البلديين

³² L'article 141 du décret n 2012-1246 prévoit : " les personnes morales et physiques qui, soit en application des lois ou règlements, soit en vertu des conventions, déposent à titre obligatoire ou facultatif des fonds au trésor ou sont autorisées à procéder à des opérations de recettes et des dépenses par l'intermédiaire des comptables publics de l'Etat sont les correspondants du trésor"

³³ Alain Deniel et Jean-Paul Cordeau, p103 et 104