

اشكالية الرقابة على دستورية قوانين المالية في الجزائر

أيت حمو رضوان

باحث دكتوراه بجامعة الجزائر 1

ملخص:

تطرح إشكالية الرقابة على دستورية قوانين المالية من خلال التطرق إلى مسألتين أساسيتين: فالمسألة الأولى ترتبط، من جهة، بالفصل في معايير الرقابة التي على أساسها يبني المجلس الدستوري حكمه، ومن جهة أخرى، بنطاق الرقابة انطلاقا من تكييف الرقابة على أنها دستورية وليست شرعية أو برلمانية، من خلال معرفة المخالفات التي تترتب عنها عدم الدستورية. أما المسألة الثانية ترتبط بإشكالية ممارسة المجلس الدستوري لهذه الرقابة من حيث الواقع، حيث لا نجد أثر فعلي لهذه الرقابة مع انعدام اجتهادات القضاء الدستوري في الموضوع، وهو الأمر الذي يستدعي اللجوء إلى القياس على تجارب مماثلة انطلاقا من أحكام التعديل الدستوري الأخير أين تقرر حق الإخطار لأقلية برلمانية وما يمكن أن ينجر عنه من أثار كالأستقرار على اخطار شبه منهجي سنويا وهو ما يصطلح عليه بمبدأ سنوية الطعن في الأنظمة المقارنة.

Abstract

The problem of controlling the constitutionality of financial laws in Algeria
The problem of controlling the constitutionality of financial laws could be raised when discussing two important issues:

The first one is related to both control criteria used by the Constitutional Council in making judgments and control scope in which the control is considered as constitutional rather than legal or parliamentary, through the identification of the infringements that result in unconstitutionality.

The second issue is linked to the real practice of control by the Constitutional Council, knowing that there is no real effect or constitutional jurisprudence on this subject. This requires studying similar experiences according to the last constitutional amendment in which the right of referral is attributed to a parliamentary minority, which can lead to many effects such as maintaining an annual semi-systematic referral commonly named "the principle of annual appeal" in comparative systems.

مقدمة:

على غرار باقي القوانين الأخرى، تخضع قوانين المالية لمبدأ الدستورية الذي يستمد مصدره من مبدأ سمو الدستور، بحيث يجب أن تكون موافقة أو مطابقة، بحسب الأحوال، سواء من حيث الشكل أو المضمون، للقواعد الدستورية تطبيقاً لمبدأ تدرج المعايير القانونية، ويعتبر المجلس الدستوري أعلى هيئة مستقلة مكلفة بالسهر على احترام أحكام الدستور¹، حيث أنه إذا ارتأى أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم صدور قراره، وتعتبر أرائه وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية². يمكن أن تكتسي قوانين المالية أهمية خاصة لرقابة المجلس الدستوري، فهي لا تتعلق فقط بمضمونها الضيق بل تتعدى إلى شكلها وكل القواعد ذات الصلة المحيطة بها. وعليه يمكن الحكم على أي قانون مالية بعدم مطابقته للدستور كله أو في بعض أجزائه لأنه يتضمن أحكام مخالفة لقواعد ومبادئ محددة ومنصوص عليها في الكتلة الدستورية، ويمكن أن تكون كذلك لأن شروطها الشكلية لم تحترم بصرامة، ولمعالجة هذا الموضوع نحاول تسليط الضوء على أسس الرقابة الدستورية على قوانين المالية ونطاقها؟

المبحث الأول: الطبيعة الدستورية للقانون المتعلق بقوانين المالية

تم إصدار القانون المتعلق بقوانين المالية بموجب نص تشريعي طبقاً لدستور 1976، وكانت كل من المواد 111 و151 و154 من مقتضيات القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية وباقي قوانين المالية للسنة التي نصت ضمن المواد الدائمة منها على صدور القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الأول: تكوين الأساس الشكلي القانوني للقانون المتعلق بقوانين المالية

نشأ القانون 17/84 في مرحلة تسعى إلى جعل الميزانية العامة كأداة لتنفيذ المخطط من جهة³، وعودة اهتمام شكلي بقوانين المالية من جهة أخرى⁴، وفي ظل دستور 1976 الذي أشار بدوره إلى موضوع المالية العامة والاختصاص الميزاني في المادتين 149 و151 بحيث استند القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية إلى المادة 151 التي تنص على مجال القانون في التصويت على الميزانية العامة للدولة، دون المادة 149 التي تتناول مدى تدخل البرلمان ومبدأ التوازن الميزاني.

أولاً: مسألة الأسس الدستورية للقانون المتعلق بقوانين المالية.

بالرجوع إلى تأشيرات القانون المتعلق بقوانين المالية 17/84 نجده قد اعتمد على ثلاثة مواد من الدستور لإصداره، حيث أنه استناداً إلى فحوى هذه المواد فإننا لا نجد لا أساس المطابقة ولا الموافقة الكلية مع مجال القانون المتعلق بقوانين المالية وما تم النص عليه دستورياً، وبمفهوم آخر لا يوجد ما يمكن أن يستشف صراحة من أحكام دستور 1976 على أن البرلمان مختص بإصدار القانون المتعلق بقوانين المالية وكنتيجة المصادقة على قوانين المالية بمختلف أنواعها رغم أنه تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 وذلك في طريقة تحديد كل من مجال القانون ومجال التنظيم لا سيما المادتين 34 و47 منه.

استناداً إلى نص المادة 111 من دستور 1976 فإنها ترمي إلى مجال عام متعلق باختصاصات رئيس الجمهورية الدستورية، ولكن البحث عن العلاقة الموجودة بين هذه المادة والقانون المتعلق بقوانين المالية توجي إلى البند الحادي عشر المتضمن اختصاص رئيس الجمهورية في تنفيذ القوانين والتنظيمات⁵، فهي لا تنص حتى على سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين أو سلطته في إصدارها.

إن الاستناد إلى المادة 151 من دستور 1976 يرمي إلى وجود أساس دستوري موافق كون هذه المادة تحضي مجالات تدخل القانون، وبعبارة أخرى يعني أن القانون 17/84 يدخل في مجال التشريع، ولكن البنود المتعلقة بالقانون المتعلق بقوانين المالية أو التصويت على قوانين المالية غير مشار إليها في هذه المادة، وإنما نصت على بنود جزئية متعلقة بمالية الدولة والمتمثلة في "إقرار المخطط الوطني، والتصويت على ميزانية الدولة، وإحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها وتحديد وعائها ونسبها".

إن إقرار المخطط الوطني له علاقة بجزء من أعباء الدولة التي يجب أن ينظمها القانون المتعلق بقوانين المالية ويتضمنها قانون المالية، وهي الأعباء والتكاليف المتعلقة بنفقات التجهيزات العمومية واستثمارات المؤسسات العمومية الاقتصادية⁶، أما التصويت على ميزانية الدولة فهي تعتبر حساب يتضمن نفقات وإيرادات ذات طابع نهائي ضمن قانون المالية للسنة، وبخصوص إحداث الضرائب والجبایات والرسوم فهي تعتبر أيضاً جزء من موارد الدولة التي يتضمنها قانون المالية فيما يخص

الرخصة السنوية للحصول، أو القوانين المتعلقة بالجبايات المختلفة فيما يخص الاحكام الموضوعية والاجرائية المختلفة من غير تلك المتعلقة بمضمون قانون المالية.

إن الممارسة المتكررة سنويا عن طريق اصدار قوانين المالية للسنة والمعدلة أو التكميلية لم تجسد دستوريا ضمن المجال الذي يعود للسلطة التشريعية في اختصاصها بإنتاج القوانين، وكنتيجة لذلك لا تعتبر المادة 151 من دستور 1976 أساس للقانون المتعلق بقوانين المالية وإن كان العكس فهو انحراف في تفسيرها بطريقة تتحول مسألة غير تشريعية إلى تشريعية وذلك تأسيسا على مادة دستورية تعد مجال للقانون مما يسمح بممارسات تشريعية غير دستورية⁷.

ثانيا: قوانين المالية الصادرة قبل صدور القانون المتعلق بقوانين المالية 17/84

اعتبارا أن الدستور الجزائري لسنة 1976 لم ينص صراحة على أن القانون المتعلق بقوانين المالية وقوانين المالية أنهما من اختصاص القانون، وأن قوانين المالية السابقة عن القانون 17/84 لها دور في وضع مبادئ المالية العامة من ناحية ومن ناحية أخرى النص على صدور قانون تنظيمي لقوانين المالية لاحقا⁸ بمقتضى المواد الدائمة لهذه القوانين، لذلك يمكن اعتبارها أسس شكلية قانونية ملزمة نتج عنها صدور قانون إطار متعلق بقوانين المالية رغم حلولها محل الدستور لرسم معالم اختصاص جديدة للسلطات الدستورية وهي إضافة مجال غير منصوص عليه في الدستور ضمن مجالات القانون.

إن المحاولة لإيجاد قانون متعلق بقوانين المالية كانت بمناسبة قانون المالية لسنة 1966 بالتخصيص على مجموعة من الأحكام الدائمة التي تحدد مفاهيم مالية وميزانية لا سيما المادة 6 مكرر التي نصت على وجود قانون لاحق يحدد عرض قوانين المالية، أين عرفت استمرارية قانونية تمهد لصدور القانون 17/84 بواسطة ممارسة تشريعية متكررة.⁹

يمثل قانون المالية لسنة 1983 آخر قانون مالية للسنة يؤسس لقانون متعلق بقوانين المالية ضمن أحكامه الدائمة، حيث ألغى بموجب المادة 24 منه أحكام المواد الدائمة 6 مكرر 5 إلى 8 مكرر من الأمر 320/65 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 هذا من جهة، ومن جهة أخرى نص في المادة 17 منه على صدور نص تشريعي يحدد عرض قوانين المالية إضافة إلى تقنين مفاهيم مالية وميزانية أخرى، والنتيجة هي توسيع اختصاص السلطة التشريعية دون تعديل الدستور.

إن انضمام السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية لفكرة الإصلاح المالي الشامل وتأطير قوانين المالية يعبر عن إرادة سياسية بنيت بالتوافق السياسي¹⁰، الذي أدى إلى انحراف في تأويل أحكام الدستور.

المطلب الثاني: القانون المتعلق بقوانين المالية جزء من الكتلة الدستورية

إن أهم ما جاء به دستور 1996 هو إدراج القانون المتعلق بقوانين المالية ضمن طائفة القوانين العضوية التي نصت عليها المادة 123 منه، والتي تتعلق بالجال التشريعي الذي يعود لاختصاص البرلمان، ولأول مرة نص على التشريع بموجب قوانين عضوية. إلا أن القانون العضوي الذي ينظم الرخصة المالية لم يرى النور بعد، وهو الذي ينتظر منه تحقيق حماية مبدأ الترخيص من تجاوزات الأعضاء الدستورية وتحقيق الشفافية في تسيير المالية العمومية، وصدق الميزانية والحسابات الأخرى.

أولاً: انتماء القانون المتعلق بقوانين المالية للكتلة الدستورية.

ينظم القانون المتعلق بقوانين المالية جزء من المالية العمومية للدولة، وهو يتناول جزء من موضوع العلاقات فيما بين السلطات من جهة، عن طريق تحديد اختصاص كل سلطة في هذا المجال، ومن جهة ثانية ارتباط موضوع علاقة قوانين المالية بالحقوق المالية للأفراد في النظام الدستوري، وهو الثابت في النصوص التأسيسية لحقوق وحرريات الأفراد¹¹.

إن تعدد مجال الاختصاص في الميدان الميزاني التي تنتج منه قواعد الإعداد والمصادقة، والتنفيذ والمراقبة، يؤدي إلى حتمية وجود تأثير على العلاقات الموجودة بين الأعضاء الدستورية، وبعبارة أخرى يساهم نمط توزيع الصلاحيات بين الحكومة والبرلمان في المادة المالية والميزانية في التأثير على مبدأ التوازن بينها ومبدأ الفصل بين السلطات ككل بما فيها استقلالية السلطة القضائية في الرقابة، أي في تحديد حجم الصلاحيات التي تتمتع بها كل سلطة. ويتميز القانون الذي ينظم قوانين المالية بالطابع الدستوري الذي يكمل أحكام الدستور وتحديد شروط تطبيقه، أي يعتبر جزء من الكتلة الدستورية، لأنه يتناول موضوع من طبيعة دستورية، وعليه أدت هذه الخصوصية إلى تنظيمها بقانون عضوي¹².

جاءت القوانين العضوية لأول مرة في المادة 115 من الدستور الفرنسي ل 04 نوفمبر 1848¹³، حيث اعتبرت أحكام القوانين العضوية مكملة للدستور والتي تنظم سير بعض

المؤسسات، إلا أن دستور 04 أكتوبر 1958 منح لها إجراءات خاصة لإعدادها ورقابة دستوريته، وحدد مجالات الإختصاص التشريعي بصدها¹⁴، من بينها أحكام الفقرة الخامسة (5) من المادة 34 التي كانت موضع قانون عضوي متعلق بقوانين المالية، التي تم تجسيدها بصدر أمر 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، والذي تم تعويضه بالقانون العضوي رقم 01-692 المؤرخ في 2001/08/01 الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من أول جانفي 2005. شهد القضاء الدستوري الفرنسي إعطاء القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية مكانة ضمن الكتلة الدستورية¹⁵. حيث شهد التمييز بين السلطة الميزانية واختصاصات السلطة المعيارية¹⁶.

في النظام الدستوري الجزائري تم تبني معيار القوانين العضوية بموجب دستور 1996، مما يثير إشكالية طبيعة القانون المتعلق بقوانين المالية 17/84، حيث أن دستوري 1976 و 1989 لم يتطرقا إلى مثل هكذا قوانين فيما إذا كانت تنتمي إلى الكتلة الدستورية أم لا، بل لم يتطرقا حتى إلى هذا القانون في حد ذاته، حيث أنه لم تتم الإشارة أصلا إلى صنف قانوني متميز عن القوانين العادية الصادرة من طرف السلطة التشريعية¹⁷، ومع دستور 1996 أضفى المؤسس الدستوري الصفة العضوية على القانون المتعلق بقوانين المالية¹⁸، مما يثير التساؤل حول إمكانية تمتع القانون 17/84 بصفة قانون عضوي وإذا كان كذلك فهل ينتمي للكتلة الدستورية؟ هناك من اعتبر القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية أن له قيمة القانون العضوي¹⁹، انطلاقا من المادة 141 من التعديل الدستوري 2016²⁰ بند 6 والمادة 213²¹، من التعديل الدستوري، بينما هناك من اعتبر القانون 17/84 تشريعا عاديا له نفس القوة المعيارية لقوانين المالية للسنة، ولا يمكن بالتالي أن يشكل قوة إلزامية تفوق معيار القانون العادي أي لا توجد بين القانون المتعلق بقوانين المالية وقوانين المالية للسنة علاقة تدرجية، حيث أن معظم إجراءات القانون العضوي من شأنها أن تضيي نوع من التسلسل بين المعايير القانونية، حيث أن بقاء القانون المتعلق بقوانين المالية بالشكل الذي صدر به، رغم نص الدستور، سوف يفقده أساسه الدستوري وحتى دستوريته²²، إلا أن بقاء القانون 17/84 ساري المفعول يعتبر حكما مؤسس دستوريا رغم استنفاد كل أحكام النص

الدستوري وهدفه، منها إنشاء المؤسسات الدستورية، لكن بقاء الحكم الانتقالي كحكم دائم وثابت تعتبر مسألة غير مبررة دستوريا.

إن القانون الذي يعتبر في الوقت الحالي والساري المفعول هو القانون المرجعي لقوانين المالية وهو القانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/7، في حين أن المنطق والقانون يقتضيان وجود علاقة تدرجية بين القانونين (قانون المالية والقوانين الأساسية) ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة التدرجية بين قانونين صادرا عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات مع وجوب تقيد أحدهما بالآخر، فالقانون 17/84 له نفس القوة القانونية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية وبالتالي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى لهذا نجد أن دستور 1996 جاء بحل لهذا التناقض في مادته 123 وأوجب على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق قانون عضوي يخضع عند إعدادهِ لإجراءات خاصة ومتميزة²³.

وبالرغم من هذا الإصلاح في الدستور، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر به (قانون عادي)²⁴، ولم يرقى بعد إلى مرتبة قانون عضوي، وبصدور دستور 1996 يكون القانون 17/84 قد فقد أساسه الدستوري وأصبح غير دستوري مما يسهل الاستخفاف بالأحكام التشريعية الواردة فيه، إذ أن المادة 67 المعدلة بموجب قانون المالية لسنة 1994 من هذا القانون الإطار، المتعلقة بمبكل ومضمون قانون المالية اعتاد خرقها، وذلك بإدراج مواضيع أجنبية عن قانون المالية.

في هذا الصدد يضيف الأستاذ محمد الطاهر بوعارة أن المادة 180 من الدستور (213 بعد التعديل الدستوري) لا تضيي بالضرورة صفة القانون العضوي، حيث أنها تعني فقط استمرارية سريان القانون المتعلق بقوانين المالية، وأن إخطار المجلس الدستوري وحده يمكن الفصل في هذا الصدد²⁵، ولا يعني مصطلح "قانون إطار" فئة متميزة عن القوانين الأخرى²⁶.

إن ما يمكن أن يرتب عدم تطبيق الأحكام الدستورية، وتختلف صفة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، بقاءه في مرتبة مساوية للتشريعات العادية، حيث أنه لا يمكن أن يخضع قوانين المالية التي يؤسس لها، فهذه القوانين بإمكانه حتى تعديله وتتميمه²⁷، وهي مسألة يجب تداركها بالسعي

لقانون عضوي ينظم قوانين المالية. حيث أن القانون العضوي في موضع مانع لأي تعديل، لأنه يخضع لإجراءات خاصة، غير تلك التي تخضع لها قوانين المالية للسنة.

ثانيا: هيكل ومضمون قانون المالية: تعبير عن مجال الطبيعة الدستورية

تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والاعباء المالية للدولة وتخصيصها²⁸، ويكتسي طابع قانون المالية كل من قانون المالية للسنة وقانون المالية التكميلي وكذا قانون ضبط الميزانية.

يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى لتسيير المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال²⁹.

بما أن القانون المتعلق بقوانين المالية ينتمي إلى مجال الكتلة الدستورية باعتباره موضوع يتناوله القانون العضوي حسب ما ينص عليه الدستور، فإنه حتما يجب أن يتضمن في متنه الأحكام المتعلقة بطبيعة موارد الدولة وأعبائها فقط، حيث أن القانون المتعلق بقوانين المالية حدد مضمون قانون المالية بصفة تمنع كل حكم أجنبي متعلق بالسلطة المعيارية لمجال التشريع لا علاقة لهبقانون المالية.

تنظم المادة 67 من القانون المتعلق بقوانين المالية 17/84 المعدلة بالقانون 24/89³⁰ شكل وكيفية عرض ومضمون مشروع قانون المالية للسنة، وقد حددت المادة تاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية كأقصى أجل أمام الحكومة لإيداع مشروع قانون المالية لدى البرلمان، ونصت المادة على شكل ومضمون قانون المالية الذي يجب أن يتضمن مواد تتناول من جديد وفي صيغة واضحة، الأحكام القانونية الجديدة أو المعدلة، ويتكون من جزئين متباينين:

يتضمن الجزء الأول الاحكام 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 للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات فيما يخص اعتمادات التسيير، وحسب كل قطاع بالنسبة لاعتمادات التجهيز.
 - المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأسمال
 - الترخيصات الاجمالية للإيرادات والنفقات وبعدها كل ميزانية ملحقة.
 - الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة.
 - الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة التي لا تنصب إلا على المحتويات التي ينص عليها القانون المتعلق بقوانين المالية.
- كما نصت المادة على وجوب التمييز في مشروع قانون المالية بين الاحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت. حيث أنه يعد كل حكم يقترح مدة تطبيقه صراحة حكما ذات طابع مؤقت.
- ونظرا للأهمية الإعلامية للوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية، والتي تسمح بتقديم رؤية واضحة عن التوازنات الاقتصادية والمالية للبلاد، وتوجيه الاختيارات الميزانية، نصت المادة 68³¹، من القانون المتعلق بقوانين المالية 17/84 على جملة من الوثائق المرفقة وجوبا بمشروع قانون المالية. وتجدر الملاحظة إلى أن هناك تباين بين مشروع قانون المالية الذي يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لدراسته والتصويت والمصادقة عليه، وقانون المالية الذي تمت المصادقة عليه وإصداره ونشره في الجريدة الرسمية.
- زيادة على الأحكام التمهيدية المتضمنة الرخصة السنوية لتحصيل، يتضمن قانون المالية للسنة جزئين رئيسيين، فالأول يمنح للحكومة الرخص الأساسية لتحصيل الموارد العمومية المنصوص عليها صراحة في المادة 11 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، أما الثاني يشتمل على مختلف مكونات قانون المالية للسنة (الميزانية العامة للدولة، الميزانيات الملحقة، والحسابات الخاصة للخزينة) والجدول الملحقة به. ويرفق قانون المالية للسنة بالجدول الملحقة التالية:
- الجدول "أ" الإيرادات المطبقة على الميزانية العامة للدولة لسنة...
- الجدول "ب" توزيع الاعتمادات بعنوان ميزانية التسيير لسنة ... حسب كل دائرة وزارية.

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

إضافة إلى هيكل ومضمون قانون المالية الذي يجب أن يكون مطابقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية، يجب أيضا أن يكون مطابقا لمختلف المبادئ الدستورية لا سيما مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ومبدأ قانونية الضريبة، ومبدأ التوازن، تقدير مدى توافق أحكام قانون المالية مع مبادئ السنوية، عدم التخصيص، والشمولية وغيرها من الأحكام والمبادئ ذات بالطبيعة الدستورية لقوانين المالية.

المبحث الأول: ضرورة تفعيل الرقابة على دستورية قوانين الميزانية

إن التسليم بوجود رقابة دستورية على قوانين المالية والآثار التي تترتب عنها يدفع بنا إلى القول بوجود محل لرقابة دستورية تنصب على احترام محتوى قوانين المالية من جهة، وتوزيع الصلاحيات الميزانية من جهة أخرى، حيث أثبتت الممارسة الميزانية عدم احترام الإطار القانوني لقوانين المالية، ويكتسي إجراء توسيع آلية الإخطار³²، بغية فتح المجال لتحرك المجلس الدستوري أهمية بالغة في تطبيق مبدأ الدستورية.

المطلب الأول: محل الرقابة الدستورية في ميدان الميزانية.

إن القول بضرورة وجود رقابة دستورية على قوانين المالية يتبع بتحديد معايير الرقابة، وعليه فإذا كنا أمام فرصة تسمح لنا بتطبيق أحكام الدستور أي ضرورة مطابقة النصوص القانونية والتنظيمية لأحكام الدستور من جهة وعدم مخالفتها له من جهة أخرى³³، ففي هذا الصدد نسلم بأن هناك رقابة دستورية على القوانين، وإذا لم تكن هناك فرصة لتكييف استلزام وجود رقابة دستورية³⁴، ففي هذا الصدد نكون أمام ضرورة الرقابة الشرعية التي بدورها لا تقتضي تدخل المجلس الدستوري، وبالتالي هل يمكن التسليم بوجود رقابة على دستورية قوانين المالية؟ وبالنتيجة حماية محتوى قانون المالية من طرف المجلس الدستوري (أولا) وهو الأمر الذي يختلف بالنسبة لتوزيع الصلاحيات الميزانية بين الأعضاء الدستورية (ثانيا).

أولاً: الرقابة الدستورية على قوانين المالية

يعتبر قانون المالية رخصة تشريعية تمنح للحكومة لتحصيل أو إنفاق الأموال العمومية وبالتالي فهو تصرف لشروط *acte conditions* فهو يختلف عن التشريعات الأخرى التي تتضمن قواعد عامة ومجردة³⁵، وبالتالي لا يمكن أن يتناول أحكام غير تلك المتعلقة بطبيعة موارد وأعباء الدولة، لكن السلطة التنفيذية أصبحت تستغل فرصة إعداد مشروع قانون المالية بإدراج أحكام أجنبية عن محتواه، ومثال ذلك قانون المالية لسنة 2003 الذي تضمن حكماً مفاده كل من يمارس جنحة الغش الجبائي يحرم من التجارة بالرغم من أن موضوع يتعلق بقانون التجارة. وعليه لرقابة محتوى قانون المالية من الأحكام الأجنبية التي لا تمثل الطابع المالي، واستناداً إلى الدستور الفرنسي لعام 1958 وأمر 02 جانفي 1959 تمكن المجلس الدستوري الفرنسي من استبعاد أي اقتراح تعديل لمشروع قوانين المالية لا يتميز بطابع مالي بالتأسيس على المادة (40) من الدستور و(42) من أمر 02 جانفي 1959³⁶، والمادة 47 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001.

في الجزائر يمثل القانون 17/84 الإطار القانوني لقوانين المالية، والذي صدر في ظل دستور 1976 والذي تأثر بدستور 1958 الفرنسي في مجالصر الاختصاص التشريعي، إلا أنه لم يتأثر به في مجال القيمة الدستورية للقوانين العضوية، ولم يكن هناك مجلس دستوري يسهر على احترام أحكام الدستور، حيث أنه بموجب دستور 1996 تم انشاء معيار قانون عضوي متعلق بقوانين المالية³⁷، إلا أن النص الخاص به لم يتم بعد إصداره وبالتالي يبقى القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية في مصاف القوانين العادية رغم ميزة انتمائه للكتلة الدستورية، ولم تكن هناك أحكام في الدستور تبين أنه يتحول الى قيمة قانون عضوي ولا المجلس الدستوري فصل في ذلك³⁸، إن التعجيل بتطبيق المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 وإصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية يؤدي الى التأسيس لمعيار دستوري لرقابة قوانين المالية، سواء بمنح الحكومة بإدراج مواضيع أجنبية عن قانون المالية أو لمحاولات أعضاء السلطة التشريعية التي تهدف الى خرق مبدأ التوازن الميزاني أو التعديلات التي تقدم خارج موضوع قانون المالية³⁹.

إن غياب العلاقة بين قيمة القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية وانتمائه للكتلة الدستورية يؤدي إلى إفلات قانون المالية للسنة والتكميلي من الرقابة الدستورية لأن المجلس الدستوري ينظر في

مدى دستورية القوانين، سواء من حيث مطابقتها له⁴⁰، أو توافق وعدم مخالفة تلك القوانين لأحكامه. ولا ينظر الى مدى مطابقة قانون لقانون آخر متساويان في القوة المعيارية التشريعية بحيث يعدل بقوانين عادية⁴¹ تتضمن موضوع تعديله، وبعبارة أخرى يسوغ للبرلمان إصدار قوانين تلغي قوانين سابقة أو تكملها ما دامت غير مخالفة للدستور أي له كامل الحرية في مجال اختصاصه بمخالفة القوانين التي أصدرها من قبل وذلك في ظل احترام الدستور.

وطالما أن تعديل أو الغاء أي قانون من غير قوانين المالية أو المبادرة به، فإنه لا يستفيد من الأحكام التي تنطبق على مشروع قانون المالية لا سيما آجال مناقشته و المصادقة عليه في البرلمان، وبالتالي سوف ينتبه النواب لكل تفاصيل أحكام ذلك المشروع المقدم من الحكومة وفي آجال غير محدودة مما لا يحقق مبتغى الحكومة، وبعبارة أخرى تهدف الحكومة الى ادراج مواضيع في مشروع قانون المالية بطريقة تتفادى انتباه نواب البرلمان، بحيث تتوقع عدم التصويت عليها لو تم صياغتها في مشاريع قوانين غير قانون المالية، وحتى إن توقعت التصويت عليها الا أن خصوصية قانون المالية من حيث سرعة الاجراءات التشريعية تدفع بها إلى تضمين قانون المالية تلك الأحكام الأجنبية عنه.

فرضت الممارسة الميزانية تعدي صارخ على أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية ومحتوى قانون المالية للسنة، ويتعلق الأمر بتعديل القانون رقم 11/91 الذي يحدد القواع المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بموجب المادة 65 من قانون المالية لسنة 2005⁴²، حيث نجد قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية يستمد مصدر وجوده من المادة 20 من الدستور⁴³، عكس قانون المالية الذي له أساس مغاير في الدستور⁴⁴، و القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، حيث اتمت المادة 65 المادة 12 بالمواد 12 مكرر و 12 مكرر 1 حيث خلصت الفقرة الأخيرة من هذه المادة الأخيرة إلى حكم مفاده أن الطعون التي يقدمها المعنيون للعدالة لا يمكن أن توقف، بأي حال من الأحوال، تنفيذ إجراء الحياة الفورية التي قامت بها الادارة نازعة الملكية بموجب مرسوم تنفيذي، والنتيجة أن هذا الحكم لا يتعلق بمحتوى قانون المالية للسنة. لذلك يجب تدارك مثل هذه الممارسات من الأعضاء الدستورية ككل، ويمكن ذلك بتعزيز القوة المعيارية للكتلة الدستورية بقانون متعلق بقوانين المالية وبالنتيجة امكانية تحريك الرقابة الدستورية لأن القانون العضوي يفترض فيه

مطابقته للدستور⁴⁵، ومن ثم لا يسوغ مخالفته إلا باتباع إجراءاته الخاصة وإن حدث ذلك يعتبر خرقاً للدستور. وتوفير أساس دستوري لممارسة الرقابة على غرار الأحكام الأخرى في الدستور التي توفر التأسيس الدستوري للمجلس الدستوري كما هو الحال في مجال توزيع الصلاحيات الميزانية بين البرلمان والحكومة أو فيما بين غرفتي البرلمان أو فيما بين المرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي.

ثانياً: رقابة الدستورية على احترام الصلاحيات الميزانية

إن التسليم بضرورة الرقابة الدستورية على احترام توزيع الصلاحيات الميزانية في الدستور هو تبيان اختصاص كل سلطة في الميدان الميزاني⁴⁶، و بالتتابع في ممارستها بحيث تنقسم الصلاحيات الميزانية، طبقاً للدستور، إلى صلاحيات دستورية للبرلمان في الميدان الميزاني وصلاحيات دستورية للسلطة التنفيذية تقتضي رقابة دستورية على احترامها (أ) ورقابة دستورية على احترام الاختصاصات الميزانية بين غرفتي البرلمان (ب) وفي إطار ازدواجية السلطة التنفيذية ووجود الوزير الأول كمؤسسة دستورية يتمتع بصلاحيات مستمدة من الدستور وجب توضيح اختصاصه دستورياً من طرف من يتمتع بصلاحية تأويل أحكام الدستور (ج)

أ: رقابة احترام التوزيع بين السلطة التنفيذية والبرلمان

إن هذه الرقابة التي تنص على احترام توزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تهدف إلى تحقيق التوازن وضمان مجال تدخل كل سلطة لاسيما لتدعيم مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ عام⁴⁷، ويترتب عن ذلك طريقة توزيع الصلاحيات بين السلطتين⁴⁸ التنفيذية والتشريعية في أعداد قوانين المالية، حجم صلاحيات السلطة التنفيذية في الإعداد والتنفيذ وحجم صلاحيات السلطة التشريعية في التصويت والمصادقة وتحديد مضمون الرخصة المالية وحتى إلى وظيفة المراقبة، تحقيق لتوازن السلطات بينها، وبالتالي لا يمكن مثلاً تقرير أحكام تصحيحية لقانون المالية للسنة بموجب أحكام تنظيمية ولا يتم إجازتها من البرلمان ولو بطريقة بعدية، ذلك أن القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية نص على أنه لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها اتمام أو تعديل قانون المالية للسنة الجارية.

في فرنسا يخضع وجوب كل مرسوم تسبيق متخذ لفتح اعتماد لمصادقة البرلمان بصدد المصادقة على قانون المالية التصحيحي⁴⁹، وفيما يتعلق بالقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية يستشف من

بعض أحكامه امكانية تعديل الرخصة الميزانية بمعيار عمل تنظيمي ويتعلق الأمر بإمكانية إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق التنظيم، كما يمكن إعادة استعماله في إطار الشروط التي يحددها التنظيم⁵⁰، وكذا تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم⁵¹، والحال نفسه فيما يخص نفقات الاستثمار⁵²، بل للوأي أن يعدل توزيع بين قطاعين⁵³، كل ذلك يظهر عدم إهتمام بضرورة إخضاع تعديل الرخصة المالية بوسائل تنظيمية لمصادقة البرلمان⁵⁴، والأكثر من ذلك الإفراط في إصدار قوانين المالية التكميلية بموجب أوامر من رئيس الجمهورية⁵⁵، والتي تعتبر في نظر البعض غير مؤسسة دستوريا⁵⁶، وهي ممارسات تحدث في ظل غياب المجلس الدستوري للفصل في المسألة حول ما إذا كانت دستورية من عدمها، وبالتالي إلغاء قوانين أو تنظيمات مخالفة لقاعدة الاختصاص والتي بدورها تعتبر في غاية الأهمية لتحديد احترام مجال تدخل غرفتي البرلمان.

ب: رقابة احترام التوزيع بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في ميدان الميزانية:

انطلاقا من المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 فإنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، ومن خلال نص المادة 138 من التعديل الدستوري يجب أن يكون كل مشروع إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

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 أعضائها أعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة لمشاريع القوانين العضوية

وبما أن المبادرة ليست من حق السلطة التشريعية في مجال قانون المالية فإنها لا تشكل مادة التنازع بين غرفتي البرلمان. وفيما يخص توالي الإجراءات التشريعية فإن المجلس الشعبي الوطني له أولوية مناقشة القوانين والتصويت عليها ثم يلي مجلس الأمة للمصادقة عليها بالتتابع وبالتالي حق الأولوية للمجلس الشعبي الوطني في دراسة مشاريع القوانين ومنها مشروع قانون المالية إلا فيما يتعلق بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁵⁷.

إن نتيجة الرقابة الالزامية من طرف المجلس الدستوري على الانظمة الداخلية للبرلمان أفضت إلى تكريس عدم اختصاص مجلس الأمة في إجراء أي تحويل على النصوص المعروضة عليه للمناقشة ليقى هذا الإجراء حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني، و كان ذلك بمناسبة رقابة المجلس الدستوري على مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور حيث حاول هذا الأخير إقرار حقه في تعديل النصوص القانونية إلا أن قضاء المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 98/4 المؤرخ في 10 فيفري 1998 أدى إلى حل مفاده أن المواد المتعلقة بحق التعديل في النظام الداخلي غير مطابقة للدستور.

إن الرقابة على دستورية القوانين في المادة الميزانية تؤدي الى احترام النصوص الدستورية من جهة وإضفاء الشرعية عليها من جهة ثانية، لضمان تحقيق الهدف من وجودها الذي يجب أن يتحقق كما لو كان الحال أمام اختصاص مرسوم تنفيذي مقابل مرسوم رئاسي⁵⁸.

ج: رقابة دستورية التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي:

يستمد التنظيم المستقل مصدر وجوده من الدستور مباشرة فهو ينفرد به رئيس الجمهورية دون غيره، وهو مستقل لأنه خارج عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين بل خارج المجال المخصص للقانون الذي تتولى التنظيمات التنفيذية تنفيذه وتطبيقه، بحيث تعود هذه الأخيرة للوزير الأول أين يبقى إطار عمله محدود على مستوى تنفيذ القوانين والتنظيمات، لذلك نستنتج بأن هناك مجالين للتنظيم أحدهما معقود لرئيس الجمهورية والثاني للوزير الأول⁵⁹. إلا أنه نجد رئيس الجمهورية يتدخل لتنفيذ القوانين قبل وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ويظهر ذلك في الميدان الميزاني والمالي بحيث يقوم بإصدار مراسيم رئاسية لتنفيذ قانون المالية.

رغم أن رئيس الجمهورية لا يمكن له تنفيذ القوانين على غرار قانون المالية⁶⁰، إلا أن البعض يرى عكس ذلك حيث أن السلطة التنظيمية المستقلة تشمل كل النواحي⁶¹، حيث وصل مجاله الى حد تسمية مدرسة أساسية في ولاية الجزائر⁶²، إلا أن المادتين 99 و 143 تعبران عن فصل وتوزيع بين مجالات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وإذا كان المجلس الدستوري مخول بالرقابة على دستورية التنظيمات⁶³، فإنه في هذا الصدد بإمكانه تأويل أحكام الدستور بما يتماشى والدستورية حيث أن تفصيل الرقابة الدستورية هي الحل الأمثل لضمان الحفاظ على مبدأ التوازن والفصل بين

السلطات، حيث أن توسيع صلاحية الإخطار تمكن المجلس الدستوري باستقبال على الأقل إخطار النواب أو الوزير الأول.

المطلب الثاني: ضرورة تفعيل صلاحية الإخطار لتحريك الرقابة الدستورية.

تطبيقا لنص المادة 166 من دستور 1996 كان لا يمكن إلا لرئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أن يخطر المجلس الدستوري، ويعتبر توسيع الإخطار مؤشر ضمان لإحترام الكتلة الدستورية⁶⁴، ذلك أن التنازع السلبي أو الإيجابي بين مختلف المؤسسات الدستورية يؤدي بنتيجة مفادها حتما إخطار المجلس الدستوري للفصل في المسألة محل الخلاف، وبعبارة أخرى إذا لم تكن وسيلة الإخطار صلاحية مخولة لكل سلطة من السلطات في الدستور فإنها لا تستطيع حماية مجال اختصاصها خاصة وأن المجلس الدستوري لا يتحرك من تلقاء نفسه. وغاية ما في الأمر أنه إذا كان رئيسي كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ورئيس الجمهورية يشكلون قوة واحدة فإنه تنعدم فرص الطعن والإخطار وخاصة في حالة ما إذا كانت إمكانية استعمال الإخطار إختيارية.

إن توسيع آلية الإخطار وتوفير معايير الرقابة من خلال تعزيز الكتلة الدستورية تمكن من حماية محتوى قوانين المالية من جهة والصلاحيات الميزانية من جهة ثانية. ويعد توسيع مجال الإخطار لعدد من النواب من غرفتي البرلمان والوزير الأول خطوة نحو كشف النشاط المعياري للمجلس الدستوري على غرار ما حدث في فرنسا سنة 1974 بمناسبة التعديل الدستوري الذي بموجبه تم توسيع صلاحية إخطار المجلس الدستوري⁶⁵.

وبتفضيل آلية الإخطار يسمح لنواب الأقلية بكبح جماح الأغلبية بوسيلة دستورية شبه آليا كلما ظهر خرق لأحكام الدستور ومبادئ الكتلة الدستورية (أولا) كما يتمكن الوزير الأول من حماية اختصاصاته الميزانية دستوريا (ثانيا).

أولا: امتياز تكريس صلاحية الإخطار لنواب الأقلية

إن توسيع إمكانية إخطار المجلس الدستوري من خلال المراجعة الدستورية لدستور 04 أكتوبر 1958 الفرنسي سمح لنواب الأقلية تقريرا الرجوع سنويا لهذه الآلية التي تجعل قانون المالية أمام المجلس الدستوري للفصل في مدى مطابقته للكتلة الدستورية⁶⁶.

تعتبر أية حركة للنواب تهدف إلى الطعن في دستورية أي عمل يبادر به البرلمان أو الحكومة تجعل المعارضة في مركز المدافع عن الشرعية والمصلحة العامة أمام الرأي العام تمكنها من نيل مكاسب سياسية والتي تدعم بقرار المجلس الدستوري⁶⁷.

إن الفحص شبه المنتظم لقوانين المالية الأولية من طرف المجلس الدستوري يسمح بتطوير اجتهاد قضاء دستوري مثمر يسمح بالتحكم في الاجراء الميزاني أثناء المناقشة، التعديل والمصادقة، على قوانين المالية والتي تكون محل صدق ميزانية الدولة، لاسيما بناء مسلمات المطابقة للكتلة الدستورية لعديد الاجراءات الميزانية ومضمون قانون المالية للسنة والتكميلي.

إن توسيع آلية الاخطار يؤدي الى إثارة عدم القبولية l'irrecevabilité لأي تعديل بمس مضمون المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 أو تضمين قانون المالية لأحكام لم يتم التطرق لها في النقاشات الميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني والأكثر من ذلك تفادي ديكتاتورية الأغلبية⁶⁸، ويكون له أيضا أثر على فعالية الرقابة الدستورية⁶⁹.

سوف يؤدي تمتع الأقلية البرلمانية بحق إخطار المجلس الدستوري إلى مرافقة هذا الأخير الإجراء التشريعي المتعلق بميزانية الدولة ومنح الرخصة المالية ابتداء من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني حتى المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة وبمعنى آخر سوف يتم تجسيد رقابة أثناء وبعد منح الرخصة الميزانية⁷⁰. وعلى العموم أي محاولة من السلطة التنفيذية أو البرلمان من شأنها خرق القانون المتعلق بقوانين المالية أو الأحكام الدستورية والتي تصب برمتها في الكتلة الدستورية⁷¹، ولما كانت المسؤولية تفترض السلطة أي حيث المسؤولية توجد السلطة وجب تمكين الوزير الأول من حق الإخطار.

ثانيا: أهمية ارتباط مجال التنظيم التنفيذي بصلاحيات الإخطار

على الرغم من تحمل الوزير الأول كامل المسؤولية فإنه في المقابل لا يتمتع بالقدر الكافي من الصلاحيات لتفادي المسؤولية أو تحملها، فالوزير الأول هو المسؤول عن تنفيذ القوانين في مجاله التنظيمي وتطبيقها عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن قواعد عامة ومجردة، ولما كان منصب الوزير الأول مؤسسة دستورية له اختصاص واضح المعالم أي جزء من السلطات المنصوص عليها في الدستور بمفهوم التوازن العام فيما بين السلطات، فلا بد من تمكينه من مباشرة اختصاصه كمؤسسة

دستورية. فلا جدوى من إعطاء رئيس الجمهورية حق الإخطار دون الوزير الأول لأن جل الإخطارات التي وقعت كانت من رئيس الجمهورية ضد النصوص التشريعية⁷²، في حين أن بإمكان رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية، والأكثر من ذلك إصدار القوانين وإمضاؤها من طرف رئيس الجمهورية ثم بعد ذلك يتم إخطار المجلس الدستوري.

وتقتضي ازدواجية السلطة التنفيذية ضرورة تمتع الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية بحق إخطار المجلس الدستوري، فمن غير المعقول أن يتمتع الوزير الأول بحق المبادرة بمشاريع القوانين دون أن تكون هناك أية وسيلة تمكنه من الطعن في عدم دستورتها في حالة ما إذا خضعت لتعديلات جوهرية.

وهي الآلية التي تسمح له بالدفاع عن مجاله التنظيمي في مواجهة رئيس الجمهورية حيث أن هذا الأخير يقوم بإصدار مراسيم رئاسية تتضمن تنفيذ قوانين صادرة عن البرلمان وهو الأمر الذي يعتبر مخالف للدستور لاسيما المادة 143 منه.

حول الدستور الفرنسي لسنة 1958 الوزير الأول صلاحية إخطار المجلس الدستوري الى جانب رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية ومعنى ذلك الاعتراف بمركز الوزير الأول وبصلاحيته الدستورية⁷³.

إن النشاط المعياري للمجلس الدستوري وفعالية الرقابة الموكلة إليه تكون ذات مردودية مرتبطة بمدى قدرته على التحرك من عدمها، وبالنتيجة توسيع حظوظ استقبال ارسالات الإخطارات من كل جهة من جهات السلطات الدستورية. وهي المسألة التي يمكن أن تحدث بمناسبة تنازع سلبي أو إيجابي يكون أحد أطرافه الوزير الأول وبصفته الطرف الضعيف في المعادلة، يقوم على إثر ذلك بإخطار المجلس الدستوري.

إن ما يثير اللبس هو تقاسم مهام تنفيذ قوانين المالية بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية والتي تتعلق بالمراسيم الرئاسية المتضمنة توزيع، نقل وتحويل الاعتمادات المالية من ميزانية الدولة المخصصة بقانون المالية، مع العلم أن الوزير الأول هو المسؤول على إعداد مشروع قانون المالية وهو المسؤول بتنفيذه تطبيقا للأحكام الدستورية لا سيما المادة 143 الفقرة الثانية.

خاتمة:

إن سلامة مجالات النشاط القانوني للدولة دستوريا في الميدان الميزاني والمالي، المرسومة بموجب القانون المتعلق بقوانين المالية والذي يتناول مواضيع ذات طبيعة دستورية مكملية للدستور، وتلك المنصوص عليها في الدستور، تقتضي بالضرورة تحقيق تفصيل رقابة دستورية لضمان التوزيع الدستوري والقانوني للصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضمان احترام مضمون الرخصة المالية من خلال تحقيق محتوى قانون المالية أي عدم إدماج مواضيع أجنبية عن قانون المالية وبالنتيجة سلامة تطبيق أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية، أي في إطار نفس المعيار لضمان عدم تجاوزه، هذا إذا اعتبرنا أن القانون المتعلق بقوانين المالية 17/84 جزء من الكتلة الدستورية، وبالتالي استعمال معيار دستوري لحماية محتوى قوانين المالية، ومن جهة ثالثة رقابة التنظيمات التي بموجبها يتم توزيع الاعتمادات المخصصة بموجب قانون المالية وتوزيع الاختصاص دستوريا لتحقيق ممارسة ميزانية في إطار مبدأ الشرعية، ولتفادي عدم الدستورية يجب دفع تحرك المجلس الدستوري باعتباره مؤسسة رقابية مستقلة عن طريق إعمال آلية الاخطار.

الهوامش:

- ¹ المادة 182 من التعديل الدستوري 2016.
- ¹ Favoreu.(L.D) : « le conseil constitutionnel de l'activité normative des pouvoirs publics », in RDP n° 1, 1967, p. 5.
- ² المادة 191 من التعديل الدستوري 2016.
- ³ أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص 69.
- ⁴ برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 63.
- ⁵ برطال حمزة، مرجع سابق، ص 67.
- ⁶ دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص 40.
- ⁷ برطال حمزة، مرجع سابق، ص 68.

⁸Bouara (M.T), La loi de finances en Algérie, thèse de Doctorat d'Etat, Faculté de droit, Université d'Alger 2006, p.345.

⁹ أمالو نبيل، مرجع سابق، ص73.

Idem, p.343 et s.¹⁰

¹¹ نص الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن في 26 أوت 1789 في المادتين 13 و 14 على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من جهة ومبدأ قانونية الضريبة وقبولها من جهة ثانية.

- Article 13 : « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés »
- Article 14 : « les citoyens ont le droit de constater, par eux même ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »

Hubert AMIEL, « Les lois organiques », in Revue du Droit Public, 100^{ème} année, janvier-¹² février, 1984, p.410 et s.

Jean- pierre Camby, « La loi organique dans la constitution de 1958 », in R.D.P, année ¹³ 1989, p. 1403.

Ibid.p.1404¹⁴

L.FAVOREU et L.PHILIP, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 10^e édition, ¹⁵ DALLOZ, paris, 1999 ; p.102

Jean-lucGuièze, le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière ¹⁶ 25 financière. L.G.D.J, paris, 1974.p.

¹⁷ لم تتم الإشارة إلى هذا القانون إلا فيما يخص "القانون الإطار" وإن لم تكن على مستوى النصوص المؤسسة: حيث صرح رئيس المجلس الشعب الوطني:

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

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

cité par : DENIDENI Yahia,la Genèse de la loi organique du 07 juillet 1984 relative aux lois definances Algériennes, R.A.S.J.E.P,volume N°2-1999. p21.

¹⁸ المادة 141 من الدستور

« A partir cette modification constitutionnelle peut-on dire que la loi de 7 juillet 1984 fait ¹⁹ partie du bloc de constitutionnalité comme c'est le cas pour l'ordonnance française du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ? Jusqu'a aujourd'hui le conseil constitutionnel algérien ne s'est pas prononcé sur cette question ni sur la constitutionnalité de la loi du 7 juillet 1984. Le conseil constitutionnel prendrait surement la position du conseil constitutionnel français qui dans une décision du 15 janvier 1960 a affirmé le caractère incontestable des lois organiques prises sous forme d'ordonnance. La position du conseil constitutionnel français. » Idem, p.66

²⁰المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 : " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

-لقانون المتعلق بقوانين المالية،

... تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

²¹المادة 213 : " يستمر سريان مفعول القوانين العادية التي حولها هذا الدستور إلى قوانين عضوية، إلى أن تعدل أول تستبدل وفق الإجراءات الدستورية."

²² يلس شاولش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003، ص 31

²³ «الأغلبية المطلقة للنواب؛ أعضاء مجلس الأمة وخضوعه للرقابة المسبقة والإلزامية للمجلس الدستوري وهو ما يضمن على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع قوانين المالية التي يجب أن تخضع له طبقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية."

²⁴ لم يستعمل المؤسس الدستوري مصطلح قانون عادي في الدستور وإنما فقط للتفريق بينه والقانون العضوي دأب الفقه والقضاء الدستوريين إطلاق تسمية القانون العادي عليه، حيث تم تكريس هذه التسمية بموجب التعديل الدستوري 2016.

²⁵ « L'article 180 de la constitution dispose qu' : « En attendant la mise en place des institutions prévues par la présente constitution :

- les lois en vigueur, relevant du domaine organique demeurent applicables jusqu'à leur modification ou remplacement suivant les procédures prévues par la constitution ;

... ». Prise au pied de la lettre, cette disposition n'implique pas que le texte spécial relatif aux lois de finances revêt automatiquement le caractère organique. En effet, il est peut-être utile de préciser que cet article ne règle pas la question de la nature juridique de la loi 84-17 modifiée et complétée. Les expressions «les lois en vigueur...demeurent applicables..." signifient seulement que le texte spécial continue de s'appliquer en droit positif. Juridiquement, seule une saisine du conseil constitutionnel peut trancher la question » Bouara(M.T), thèse précitée, p.541

²⁶ « L'expression, « loi-cadre » ne renvoie pas une catégorie particulière de loi. La loi-cadre ne peut être juridiquement qu'une loi ordinaire, élaborée et adoptée selon la procédure législative ordinaire. » Idem.p.540

²⁷ تم تعديله بموجب المادة 133 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 1993/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج.ر عدد 88 لسنة 1993، حيث تم تعديل المادة 48 من القانون 17/84 وذلك يجعل إمكانية حسابات المساهمة والسندات بواسطة تعليمات من الوزير المكلف بالمالية، وتم ترك المجال للتنظيم لتحديد كفاءات فتح هذه الحسابات وسيرها.

²⁸ المادة الأولى من القانون 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية.

²⁹ المادة 3 من نفس القانون.

³⁰ القانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج.ر. عدد 01 لسنة 1989.

³¹ نصت المادة 68 من القانون المتعلق بقوانين المالية على: " يرفق قانون المالية للسنة بما يلي:

1. تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وأفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.
2. ملحقات تفسيرية تبين ما يلي:
أ- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى
- ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفوقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع.

د- ملغى (كان فيه توزيع نفقات رخص الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية الاقتصادية).

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

و- القائمة الكاملة للرسم شبه الجبائية.

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

³² w.laggoune, « la conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie », in Revue Idara, volume.n°2, 1996, p18

³³ نص الدستور عن رقابة المطابقة فيما يخص القوانين العضوية والانظمة الداخلية بغرفة البرلمان ورقابة الدستورية التي تنصب على القوانين العادية والتنظيمات والتي تكمن في عدم مخالفتها للدستور دون المطابقة مع احكامه.

-أنظر: جبار عبد المجيد الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، مجلة 10، عدد 2 لسنة 2000، ص78.

³⁴ أصبح قضاء المجلس الدستوري من أهم المصادر القانونية للقانون الميزاني في فرنسا.

« La jurisprudence constitutionnelle représente également une source importante du droit budgétaire et financier ; le conseil constitutionnel a été en effet conduit à préciser, par ses interprétation la plupart des règles continues, notamment dans la loi organique de 2 janvier 1959 et a commencé à interpréter celle de la loi organique de 2001. », François Chouvel, L'essentiel des finances publiques, 21ème édition, Gualino, France, 2014. p.15.

³⁵ « ...distingue d'ailleurs aujourd'hui entre le pouvoir normatif ; qui établit des règles obligatoires, générales et permanentes, et le pouvoir budgétaires qui s'exprime simplement par des « actes-conditions » rendant exécutoires les dépenses et les recettes » (J-C). MARTINEZ ; (P).DIMACTA ; Droit Budgétaire, Paris, France: Edition L.I.E.C, 1998, p.70.

³⁶- création d'une structure chargée de l'information du livre foncier en Alsace - Moselle « décision N°93-320 DC du 21 juin 1993, loi de finance rectificative pour 1993 »

المادة 123 من دستور 1996.³⁷

³⁸« ...cette disposition n'implique pas que le texte spécial relatif aux lois de finances revêt automatiquement le caractère organique (...) Juridiquement, seule une saisine du conseil constitutionnel peut trancher la question ». Bouara(M.T), la loi de finances en Algérie, thèse précitée ; p.541.

³⁹les irrecevabilités financières

⁴⁰ François Luchaire, « les lois organiques devant le conseil constitutionnel ». in R.D.P. 1992. P.382.

⁴¹ مرسوم تشريعي رقم 93-15 مؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1993، يعدل المادة 13 من القانون رقم 84/17 المتعلق بقانون المالية. ج ر عدد 80 لسنة 1993.

⁴² قانون رقم 04-21 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر عدد 85 لسنة 2004.

-تنص المادة 65 من قانون المالية لسنة 2005 على ما يلي: « يتم القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل لسنة 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بالمادتين 12 مكرر و 12 مكرر 1 ... »

⁴³ المادة 20 من دستور 1989 التي بقيت نفسها في دستور 1996 تنص: "لا يتم نزع الملكية الا في اطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف"

⁴⁴ المواد 120، 121، 122، 123 من دستور 1996

⁴⁵ W. Laggounne. Op.cit. p. 16

⁴⁶Loïc PHILIP, Les fondements constitutionnels des Finances publiques, édition Economica, paris, 1995.p.24

⁴⁷ انظر: مسيراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة 2010 ص251.

Cf. YellesChaouche Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de la constitutionnalité à la créativité, O.P.U. Alger, 1999, p. 100 et s.

⁴⁸ ففي ممارسة المجلس الدستوري الجزائري لمهمة الرقابة بين مجال التشريع ومجال التنظيم، نسجل في رأيه الصادر في 1998/06/13 الخاص بدستورية النظام الخاص بالتعويضات والتقاعد لأعضاء البرلمان، حيث أكد أن كفاءات تطبيق القانون يعود للمجال التنظيمي لرئيس الحكومة، نص هذا القانون في إحدى مواده على منح قروض بدون فوائد لشراء السيارات قابل للتسديد مدة 10 سنوات.

- Idem. p.137.

⁴⁹Article 35 de la loi organique N° 2001-692 dispose que : « sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année (....) le cas échéant ; elle ratifier les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finance »

-مع صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001 تم تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات بتوضيح العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا الاختصاص المالي الأصيل للبرلمان وضمان شفافية تسيير الأموال العمومية.

Cf. GICQUEL Jean, « la LOLF et séparation de pouvoirs : Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires » in R.F.F.P. N°97, 2007, p. 7 et suiv.

Cf. GARIAZZO Olivier, « la LOLF et l'équilibre des pouvoirs », in R.F.F.P. N° 94, 2006, p. 77 et s.

50 المادة 22 من القانون 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، معدل ومتمم، الجريدة الرسمية عدد 28 لسنة 1984.

51 المادة 32، نفس المرجع.

52 المادة 36، نفس المرجع.

53 المادة 39 فقرة 2، نفس المرجع.

54 انظر: برطال حمزة، مرجع سابق، ص 85

55 انظر: فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر. 1، ص 298.

56 ((....)) فقد اعتبرنا تدخلنا في هذا الميدان غير دستوري نصا وروحا....)) بالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري.

دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الديوان الوطني للخدمات الجامعية، 2013، ص 193.

57 المادة 137 من التعديل الدستوري 2016

58 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 283 وما يليها.

59 سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق ص 440.

60 سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق ص 442.

61 ".....زيادة على ذلك، فإن مقارنة إطار الاختصاصين يعطي التفوق لرئيس الجمهورية، في مجاله التنظيمي يمكن ان يشمل كل النواحي ما عدا المحجوزة للبرلمان." رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة 2006/2005. ص 444.

62 المرسوم الرئاسي رقم 228-2000 المؤرخ في 07 أكتوبر 2000 المتضمن تسمية مدرسة أساسية بولاية الجزائر.

63 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 228.

64 تنص المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس

الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة..."

65 « Le contrôle du respect des règles budgétaires a été, évidemment, accentué depuis 1974, c'est-à-dire l'élargissement de la saisine aux parlementaires. ... enfin en doit noterque, depuis la réforme de 1974, cette nouvelle situation a plus d'effet sur le gouvernement que sur le parlement. En effet, c'est surtout l'opposition qui, par ses saisines, contraind le gouvernement au respect des règles budgétaires... » Loïc PHILIP, les normes juridiques dans l'élaboration de la loi de finances et le rôle du conseil constitutionnel, Colloque de

deux jours sur le budget de l'Etat, Institution Française Des Sciences Administratives, édition ECONOMICA, Paris, 1988.pp 89, 99.

La loi constitutionnelle N°74-904 du 29 octobre 1974 a prévu que le conseil ⁶⁶ constitutionnel pouvait être saisi, outre par le président de la république, par le premier ministre, le président de l'assemblée nationale et le président de la sénat, par 60 députés ou 60 sénateurs.

- سمح التعديل الدستوري الذي حدث في فرنسا سنة 1974 بالإضافة إلى الوزير الأول ورئيس كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ (60sénateurs) إخطار المجلس الدستوري، أنظر المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

-Article 61 : «...aux mêmes fins, les lois peuvent être déferée au conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la république, le premier ministre, le président de l'assemblée nationale, le président du de sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs... » .

⁶⁷ « Il s'agit souvent pour l'opposition, au-delà d'un simple acte juridique ; de manifester un désaccord politique, d'autant que la décision du conseil, si elle conduit à censurer des mesures ayant un fort impact médiatique pour être exploiter politiquement » Charles Waline ; Pascal des rousseaux et Stanislas Godefray ; le budget de l'Etat, la documentation française, 2012, p.114.

⁶⁸YellesChaouche Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de la constitutionnalité à la créativité,op.cit., p, 166.

⁶⁹ Ibid.p.50.

⁷⁰François cheval, Finances publique, op, cit ; p.95.

⁷¹ تبين الممارسة الميزانية في فرنسا خضوع كل قوانين المالية الأولية للرقابة الدستورية باستثناء قوانين المالية الأولية 1989، 2008، 2007، 1993 و 2009 وذلك من توسيع حق الاخطار لنواب الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ اي منذ 1974.

Cf. Charles Waline, Pascal des rousseaux et Stanislas Godefroy, op, cit ; p115.

⁷²YellesChaouche Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de la constitutionnalité à la créativité, op.cit. P49 et s.

⁷³Article 61 de la constitution française de 04 octobre 1958.