

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مصادر قانون المالية في الجزائر

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق
تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:
أ / ابن يحي أبو بكر الصديق

إعداد الطالبين :
• هاني رشيد
• عبد الكريم طارق

لجنة المناقشة

- 1-أ بن نويوة عبد المجيد.....رئيسا
- 2-أ بن يحي أبو بكر الصديقمشرفا ومقررا
- 3-أ .بشار رشيدمناقشا

السنة الجامعية 2016 / 2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكرو عرفان

نتقدم بالشكر و الامتنان و العرفان العظيم للأستاذ المشرف أبو بكر الصديق بن يحيى الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته القيمة و التي كان لها الأثر الكبير في إخراج هذه المذكرة في صورتها النهائية

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء اللجنة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة

وتصحيح ما احتوته من أخطاء

كما نتقدم بالشكر لكل من ساعدني من قريب أو بعيد على إنجاز هذا العمل.

وشكرا

إهداء

إلى أمي و أبي

إلى جميع الأهل و الأقارب

إلى جميع الأصدقاء

طارق

إهداء

إلى كل عائلي

إلى جميع أصدقائي في العمل وفي الدراسة الجامعية

إهداء خاص للأستاذ بشار رشيد

رشيد

مقدمة

مقدمة

تعتبر مادة المالية العمومية فرعاً هاماً من فروع القانون العام، فبجانب القانون الدستوري الذي يضع الأسس و المبادئ التي تنظم العلاقة المتواجدة بين المؤسسات السياسية، و القانون الإداري الذي يهتم بالتسيير الإداري للدولة، و الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و ضبط القوة العمومية، فإن المالية العمومية تتدخل بدورها لتبين أن كل المؤسسات السياسية و الإدارة العمومية بحاجة إلى مال يسيرها و يكفل بساطها، فالمالية العمومية أو قانون المالية العمومية *le droit des finances publiques*، وهو الذي يهتم بالمسائل المالية العمومية للشخص العمومي و يعمل على تكريس المبادئ التي تحقق تحصيل المال العمومي بصورة عادلة و صرفه من أجل تغطية نفقات ذات منفعة عامة دون تبذير ولا تبديد.

يهتم علم المالية العامة بدراسة المشاكل التي تتعلق بتوجيه الموارد وتخصيصها لسد الحاجيات العامة، فهدف النشاط المالي هو الحصول على الموارد المالية لإشباع الحاجات العامة و قيام الدولة بوظائفها و بالتالي تزداد الحاجة إلى المال كلما ازدادت مهام الدولة واتساع نشاطها، فعلم المالية يدرس العلاقات الاقتصادية التي تنشأ عندما تقوم الدولة بخلق واستخدام الموارد النقدية في سبيل تحقيق الخدمات العامة.

في الجزائر و منذ الاستقلال تبين للدولة أن الإبقاء على النصوص الفرنسية المعمول بها إلى غاية 1962/12/31 إلا في بنودها المنافية للسيادة الوطنية و هذا ما سنفصل فيه في الفصل الأول

لقد عرفت الجزائر عبر تاريخها الطويل أوضاع اقتصادية و اجتماعية و سياسية مختلفة فمنذ العهد العثماني و مروراً بالمرحلة الاستعمارية إلى غاية استقلال الجزائر فكان النظام المالي آنذاك يستند إلى الشريعة الإسلامية و في العهد العثماني¹ اعتمدت الدولة

¹ ناصر الدين سعيدوني، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية (1800-1830)، الجزائر، الشركة الجزائرية، للنشر و التوزيع،

على تنظيم مالي مشابه لباقي الأقطار الإسلامية الأخرى يقوم على مصادر دخل محددة و وجوه إنفاق معينة، حيث تخضع تنظيمات مصادر الدخل في جوهرها لأحكام الشريعة الإسلامية كما تأخذ بالتنظيمات العثمانية بما يتماشى مع ظروف البلاد و وضعيتها و كانت الفرائض أهم مصادر المالية العامة و يتم تحصيل الموارد باستعمال شيوخ القبائل و المرابطين لاستخدام نفوذهم الروحي و القبلي في استمالة الشعب و كذا اختصاص كل منطقة الضريبة تتلاءم و طبيعة تضاريسها و مناخها.

أما وجوه الإنفاق التي كانت تتحملها خزينة الدولة فيمكن تقسيمها إلى نوعين¹:

- النوع الأول: النفقات الضرورية للمحافظة على الأمن و الاستقرار الداخلي و ضمان الفئة الحاكمة.
- النوع الثاني: فتساهم فيه الخزينة العمومية بصورة غير مباشرة عن طريق صندوق بيت المال او مؤسسة الأوقاف و الهيئات المنبثقة عنها أو مؤسسة الزكاة التي تساعد عليه بتنظيم أعمال السخرة أو تخصيص أحد مصادر الدخل للإنفاق.

1 / أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع مصادر قانون المالية في الجزائر في الدور الذي تقوم به الميزانية العامة للدولة أو قانون المالية فهي محل اهتمام كبير من طرف كل من السلطتين التنفيذية و متمثلة في الحكومة و وزير المالية تحديداً، و السلطة التشريعية ممثلة في الجزائر بالمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالإضافة إلى الباحثين و الدارسين و غيرهم من المهتمين بمتابعة السياسة المالية للدولة و رصد تغيراتها السنوية بصفة متواصلة.

¹ المرجع السابق، ص 127-187

2/ أسباب اختيار الموضوع :

أ/ أسباب موضوعية : و تتلخص هذه الأسباب في كون الموضوع جديد على مستوى تخصص الإدارة و المالية و له علاقة مباشرة بهذا الفرع في شقه المالي ،كما أن هذا الاختيار جاء بناء على أن قانون المالية هو من القوانين المتغيرة و السنوية وبالتالي يجب الإلمام به لمعرفة ماهية هذا القانون و علاقته بمختلف أركان الدولة.

ب/ أسباب ذاتية : * و هي أن دراسات ميدان المالية العامة تصف بنوع من السهولة و التشويق بالنسبة لطالب تخصص إدارة و مالية .

* حب المعرفة و الاطلاع على قوانين المالية خلال الحقبة الاستعمارية للجزائر و بدايات الاستقلال.

3/ أهداف الدراسة :

لقد كان هدفنا من هذه الدراسة هو تحديد المصادر الهامة للميزانية العامة للجزائر بعد أكثر نصف قرن من الاستقلال عن فرنسا وكيف أن الجزائر استطاعت خلال هذه المدة من الانسلاخ عن القوانين الفرنسية باعتبارها مصدرا لقوانين المالية في الجزائر و الوصول الى استقلال السياسي.

4/ الدراسات السابقة:

من خلال عملية البحث في كل ما يتعلق بعنوان المذكرة لم نتمكن من إيجاد دراسات في مجال "مصادر قانون المالية في الجزائر إلا بعض مذكرات تتعلق كلها بالميزانية العامة و تنفيذها و إجراءات المصادقة عليها ... ما عدا عنوان مذكرة ماجستير بعنوان "مصادر قانون المحاسبة العمومية في الجزائر " التي كانت لها تقاطعات مع عنوان مذكرتنا باعتبار أن المحاسبة العمومية هي جزء من قانون المالية.

5/ الصعوبات:

تلقينا بعض الصعوبات في الحصول على المراجع التي تثري هذا الموضوع و خاصة المراجع باللغة العربية لأن قانون المالية في الجزائر اعتمد في مصادره على القانون الفرنسي و التشريعات الفرنسية و بالتالي كانت أهم الكتب و الدراسات حوله باللغة الفرنسية إلا أن هذا لم يفي وجود كتب و دراسات كان لها الدور الكبير في تزويد الطلبة و الباحثين و بكل ما يتعلق بعلم المالية العامة و خاصة قانون المالية أو الميزانية العامة و مصادر هذا القانون التطورات التي مست المصادر المادية و الشكلية لقانون المالية في الجزائر و ذلك بطرح الإشكالية العامة التالية :

- مصادر قانون المالية في الجزائر بين الماضي الاستعماري و حاضر الدولة الجزائرية المستقلة.

و على ضوءها نطرح الإشكاليات الفرعية التالية:

- نشأة الميزانية العامة و القوانين المطبقة عليها.
- النظام المالي العام الفرنسي و المحاسبة العمومية الفرنسية و تطبيقهم على الجزائر و هل مواصلة العمل بهم خيار صحيح؟

أما الخزينة العمومية فهي القلب الحساس للدولة و هي المؤثر المباشر على سياسية الحكام فيما يتخذونه من قرارات تخص الحياة المالية و الاقتصادية كما أنها تمثل رمز سياسة الميزانية العامة للدولة الجزائرية قبل الاستعمار الفرنسي.

إلا أن تاريخ نظام المالية العمومية في الجزائر يستمد مصدره من فترة الاستعمار فمرور الإدارة الفرنسية خلال هذه الفترة أثر كثيرا على الأسس القانونية التي نظمت و مازالت تنظم ميزانية الدولة بصفة خاصة و ميزانية المجموعة العمومية يفرض العودة إلى التاريخ من أجل كشف جميع المراحل التي مرت بها هذه الميزانية أو المالية أو قوانين المالية لتعتبر هذه الدراسة أساسية لإضاءة فهم مبادئ و مصادر قانون المالية الجزائري لذا يجب التطرق إلى: كل التطورات التي مست المصادر المادية و الشكلية للمالية العامة أو القوانين المالية في الجزائر و ذلك بطرح الإشكالية العامة التالية :

- مصادر قوانين المالية في الجزائر بين الماضي الاستعماري وحاضر الدولة الجزائرية الحديثة؟

على ضوءها نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- الميزانية نشأة العامة و القوانين المطبقة عليها .
- النظام المالي العام الفرنسي و تطبيقه على الجزائر و هل ضرورة مواصلة العمل به خيار صحيح ؟

- ميلاد الدولة الجزائرية سنة 1962 و الاتجاه نحو قانون مالي جزائري بمصادر جزائرية تتمثل في دساتير و قوانين تحاول الانسلاخ عن التشريعات الفرنسية و هل وفق المشرع الجزائري في هذا الخيار؟
6/ المنهج المتبع:

كل هذه الأسئلة و غيرها عمدنا إلى الإجابة عنها من خلال الاعتماد على المنهج التاريخي في الفصل الأول من المذكرة و ذلك بالتطرق إلى نبذة تاريخية عن نظام المالي في الجزائر في مختلف مراحل الدولة الجزائرية و تشكلها كدولة مستقلة لها نظام مالي و ميزانية عامة ،وصولاً إلى اللجوء إلى المنهج الوصفي في الفصل الثاني حيث تطرقنا الى مرحلة ما بعد الاستقلال و مصادر قانون المالية الجزائري التي تتمثل في الدساتير و القوانين التي أصدرها المشرع الجزائري و كان لها الدور الكبير في سن قوانين المالية على مدار سنوات عديدة من تاريخ الجزائر المستقلة.

كل ما سبق ذكره سنحاول التفصيل فيه من خلال الخطة.

نشأة نصوص و تشريعات مالية للجزائر كمستعمرة فرنسية بطابع خاص.

- ميلاد الدولة الجزائرية سنة 1962 و الاتجاه نحو قانون مالي جزائري بمصادر جزائرية تتمثل في دساتير و قوانين تحاول الانسلاخ عن التشريعات الفرنسية و هل وفق المشرع الجزائري في ذلك هذه الإشكالية العامة للموضوع و الأسئلة المتفرعة عنها سنحاول التفصيل فيها و الإجابة عنها وفق الخطة التالية :

الفصل الأول: مصادر قانون المالية من التشريع الاستعماري.

المبحث الأول: المنظومة القانونية المالية المطبقة.

المبحث الثاني: أول نظام مالي للجزائر المستعمرة.

الفصل الثاني: مصادر قانون المالية في الفترة ما بعد الاستقلال.

المبحث الأول: الاتجاه نحو تقنين قواعد المالية.

المبحث الثاني: النظام المالي في الجزائر المستقلة.

الخاتمة

الفصل الأول

مصادر قانون المالية من التشريع الاستعماري

الفصل الأول: مصادر قانون المالية من التشريع الاستعماري.

تبلورت القواعد المنظمة للمالية العامة في مرحلتين مختلفتين فهي تشمل الفترة الكلاسيكية التي قامت في فرنسا وفق تعيين قانونين لمحاسبة العمومية هما على التوالي النظام العام للمحاسبة العمومية الصادر عن طريق الأمر الملكي المؤرخ في 31 مايو 1838 ثم جاء النظام العام للمحاسبة العمومية الثاني الصادر عن طريق المرسوم الإمبراطوري المؤرخ في 31 مايو 1862 فيما تأسست الفترة الحديثة على أساس النظام العام للمحاسبة العمومية الصادر عن طريق مرسوم 1862.

أما بالنسبة للجزائر فكان احتكاك مبكر بمبادئ المالية العامة باعتبارها امتدادا للأقاليم الفرنسية، و اعتبارها كيانا ذو طبيعة خاصة «المبحث الأول».

و عشية الاستقلال ستواجه الجزائر مشكلة كبيرة في استمرارية العمل بالتشريع الفرنسي المطبق قبل تاريخ 31 ديسمبر 1962 بالنسبة لمجال المالية العمومية لارتباطها الوثيق بمبدأ السيادة الوطنية سيعتمد المشرع الجزائري في حلها على عدة نصوص من معايير قانونية مختلفة كما سنتطرق له في الفصل الثاني من المذكرة .

المبحث الأول: المنظومة القانونية المالية المطبقة.

منذ الوهلة الأولى للاحتلال الفرنسي للجزائر، ظهرت بقوة إدارة السلطات الاستعمارية في إحلال مؤسساتها محل المؤسسات، القائمة في الجزائر و هذا الاختلاف مطلقاتها الحضارية.

و لقد حافظت السلطات الاستعمارية على الضرائب التي كانت سائدة في العهد العثماني في الجزائر، لكونها الحد الأدنى المضمون للخرينة الفرنسية من اجل لتمويل العمليات العسكرية لجيشها و خاصة في السنوات الأولى للاحتلال.

كما حافظت على الموظفين العاملين بقطاع الضرائب و أفلحت في صمم إليها، كما قامت بتحويل الضرائب العينية إلى ضرائب نقدية مما أرق كاهل السكان و زاد في تشديد الخناق عليهم، و ضعف من مقدرتهم الاقتصادية و الاجتماعية و ذلك للحدّ من مقاومتهم¹.

المطلب الأول: النظام العام المالي الفرنسي.

من أجل الاستجابة لمصالح السلطات الفرنسية، وضعت إعادة هيكلة مالية تترجم طموحات البلد الأصلي، و قد عرفت تجسيدا تدريجيا ساهم في تخفيض الأموال الموجهة إلى الجزائر بشكل ملموس و قد استمر هذا الوضع إلى غاية إقرار الاستقلال المالي للجزائر.

الفرع الأول: المحاولات الأولى لإعادة هيكلة الميزانية العامة.

تعتبر المرحلة التي تمتد من 1834 إلى 1844 فترة استكشافية لأن المستعمر لم يكن متأكداً من بقائه في الجزائر و يتضح ذلك من خلال إعادة هيكلة المؤسسات التي قام بها المستعمر فور احتلاله للعاصمة الجزائرية، فيما يخص شأن تنظيم الميزانية ليتمكن القول أنه لم تكن هناك أسس فعلية تسيير شكل و محتوى هذه الميزانية بل لم يكن هناك تناسق و لا حتى قواعد يتبعها الداي لتحصيل الإجراءات و تغطية النفقات الإدارية، فلإصلاح هذه

¹بساعد علي، محاضرات في المالية العمومية، القليعة : المعهد الوطني للمالية (1992)، ص 42.

الوضعية، قامت السلطات الجديدة بوضع ميزانية خاصة بالجزائر لتغطية النفقات العسكرية و النفقات المدنية¹.

ولقد كانت هذه المحاولة الأولى لإعادة هيكلة الميزانية و اتبعت في سنة 1833 بإجراء صدر عن لجنة التحقيق يسمح للنفقات المتعلقة بالجزائر أن تدرج في ميزانية مزدوجة نخضع الأولى لوزارة الحرب تحتوي على النفقات العسكرية و الثانية سميت لميزانية البلدية و تتضمن النفقات المدنية، فازدواجية الميزانية كان له اثر في تعزيز سلطة وزير الحرب، أما من جانب التنظيم الإداري المالي فالأمر الملكي لجويلية 1834 أسس محافظ عام للممتلكات الغربية في الشمال الإفريقي للقيام بتحفيز سنوي للميزانيتين اللتين تتطلبان الدراسة و الموافقة من طرف وزير الحرب، يقوم المحافظ العام بتنفيذ هاتين الميزانيتين و يحفر الحسابات العامة الإيرادات و النفقات التي أمر بصرفها على أموال و الحسابات السنوية للبلديات و يرسلها إلى الوزير الوصي.

تأسس بجانب المحافظ العام، مجلس غدارة في سبتمبر 1834 و يقوم أساس بالمدولة على مشاريع الميزانية، و الشغال التي يجب أن تخضع للمحافظ العام أو الوزير الموافقة عليها، هذا التنظيم الإداري و خاصة تنظيم الميزانية دام غلى غاية 1838 و في سنة 1839، صدر أمر 21 أوت 1893 ينظم المحاسبة الجزائرية و يفرق بين أمرين:

- 1- نفقات الميزانية العامة للمصالح الاستعمارية و الإيرادات التي تعود للمستعمرة .
- 2- نفقات الخزينة و الأموال التي تدرج في ميزانية الدولة الفرنسية غير أن وصول المارشال بيجوا "Bugeaud" على رأس الجزائر أوقف مسار الميزانية الناتج عن أمر 21 أوت 1839 و خاصة بسبب حرب المارشال ضد الأمير عبد القادر التي كانت تكلفتها مرتفعة مما جعل المحافظ العام يطالب باعتمادات إضافية و يستعمل بصورة واسعة ميزانية

¹Denidni yahia «L'histoire du régime de finance en Algérie (premier partie) MALIYA de l'école national des impôts el kolea n°0 juin 2001 p15.

المستعمرة و كانت هذه الوسيلة غير كافية الأمر الذي أدى في سنة 1844 إلى إدخال المالية في انشغالاتهم .

الفرع الثاني : إصلاحات عام 1845.

تبدوا الإصلاحات التي أدخلت سنة 1845 جوهرية و سوف تترك أثرها على الحياة المالية للجزائر إلى غاية 1870 و لا تختفي¹ نهائيا إلا في سنة 1900 بعد ظهور الميزانية المستقلة للجزائر المنبثقة من رغبة البرلمانين في مراقبة إجمالي موارد الدولة .

حيث و في سنة 1844 اقترحت لجنة برلمانية خاصة مكلفة بدراسة دفاتر الاعتمادات الإضافية للجزائر، دمج الميزانيتين في واحدة تكون تحت مراقبة البرلمان و قد تحقق ذلك ابتداء من 01 جانفي 1846 بجعل كل إيرادات و نفقات الجزائر تلحق لميزانية الدولة باستثناء تلك التي لها طبيعة محلية و بلدية و إنها تحدد بأمر ملكي².

و بذلك سجل الإعلان عن تحول تام للنظام المالي في الجزائر و قد تحقق ذلك بفعل الأمر الذي توقع تقدير الإيرادات و النفقات المحلية و البلدية مجملة في وثيقة واحدة هي ميزانية بلديات الجزائر و أقاليمها ثم العمالات الجزائرية³.

أما فترة 1860-1881 و المسماة بفترة الاستقلال الضيق L'autonomie restreinte فالمحافظ العام و الذي يساعده مجلس العلي مكون من 22 عضو (16 موظف و 06 مستشارين رئيسيين معينين) يحضر مشروع الميزانية و يرسله إلى وزير الحرب الذي يدمجه في ميزانيته في سنة 1871 و ان إحلال المدني محل الحاكم العسكري يحول الميزانية إلى وزارة الداخلية .

¹يساعد علي، المرجع السابق. ص 43

²République française (R F) la loi du aout année 1844 portant fixations du budget des dépenses de décret 1845 article5.

³R.F l'ordonnance du 17 janvier année 1845 portant le budget des communes d'Algérie et des provinces.

المطلب الثاني: استمرار العمل بالتشريع المالي الاستعماري ضرورة تقنية.

لقد تبنت الجزائر مبدأ استمرارية العمل بالتشريع الاستعماري كضرورة تقنية و ذلك تقاديا للوقوع في الفراغ القانوني الذي كانت الجزائر في غنى عنه و هي دولة حديثة العهد بالإستقلال¹.

في هذا اطار صدر قانون 62-157² الذي مدد سيران التشريع الساري المفعول إلى تاريخ لاحق و جاء في معرض أسبابه "الدورة الأولى للمجلس الوطني التأسيسي انتهت و الظروف لا تسمح بعد بإعطاء البلد تشريع مطابق لحاجياته و تطلعاته لكنه لا يمكن ترك البلد بدون قانون من اجل ذلك يسمح سريان التشريع المطبق في 31 ديسمبر 1962 باستثناء أحكامه المخالفة للسيادة الوطنية الجزائرية إلى أن يستطيع المجلس الوطني إعطاء البلد تشريعا جديداً هذا الحل الذي أخذ به المجلس التأسيسي، يطرح اشكالية مثيرة بالنسبة لميدان المالية العمومية باعتبارها ميدان سيادة.

هذا الطرح ألقى بظلاله على الفقه المختص في دراسة المالية العامة في تلك الفترة إلى غاية اليوم.

حيث يرى كل من الأستاذ يانات بوعلام و الأستاذ دنيدي يحيى و غيرهما من الأساتذة باستمرارية سريان النصوص الاستعمارية³ المتعلقة بالمالية العمومية، على خلاف

¹F. louchaire«... un principe fondamental le, c'est le maintien de la législation en vigueur au jour de l'Indépendance ...la loi la plus caractéristiques certainement la loi du 13 Décembre 1962». Souligné par M.T.Bauara un finances publiques op.cité .P 35.

²Loi du 13 Décembre 1962 J.OR.A du 11 janvier 1963 .p18.

³ Toutes les lois de finances Algériennes respectent la prestation en deux parties distinctes prévue par l'ordonnance du 02 janvier 1959 B.yanat finances publiques édite par la direction générale de la fonction .Ministère de l'intérieur janvier1970.P35.

الأستاذ محمد الطاهر بوعارة الذي إعتد على فكرة سيادية مجال المالية العمومية في استبعاد¹ تطبيق الفترة الإستعمارية.

يمكن تبسيط و تقريب الاختلاف بين الرأيين كما يلي :

الفرع الأول : من الناحية الشكلية.

تميزت فترة ما بعد الإستقلال (بالنسبة للمالية العمومية بصفة عامة و المحاسبة العمومية بصفة خاصة) بفترتين مختلفتين، الفترة الأولى و التي تمتد إلى غاية صدور قانون 157-62 و التي تميزت بتواجد نص مرسوم 1412-50 ضمن تأشيرات العديدة من النصوص² هذا من جهة و من جهة أخرى تميزت ببعض النصوص و خاصة البروتوكولين³ الأول المتعلق بتنفيذ العمليات المالية الجزائرية و الفرنسية بصفة مؤقتة⁴ من تاريخ 1 جويلية 1962 إلى غاية 31 ديسمبر 1962 حيث تطبق بشأنها حسب المادة 13 القوانين السارية أي بصفة مزدوجة القانون العضوي 02-59 المنظم لقوانين المالية و قانون 50-1413 المتعلق بالنظام المالي للجزائر و هو نفس المفهوم الذي أخذ به كذلك البروتوكول الثاني المتعلق بالرقابة المالية سواء من حيث مدة السريان أو من حيث تمدد العمل بالتشريعات السابقة، هذا بالإضافة إلى أول قانون للمالية للجزائر المستقلة و هو قانون 62-155 حيث مددت المادة الأولى منه العمل بالتشريعات السابقة على الأقل بالنسبة⁵ للإيرادات.

¹A titre d'exemple : Arrête du 25 juin, Arrête du 29 juin 1962 Décret 63/12 du 1962 DECRET 63/125...

²Protocol relatif au controle financier J.O.A du September 1962 p184-185.

³هذا البروتوكول الوحيد الذي يحمل صفة -بصفة مؤقتة- مما يرجح فريضة اعتبار المالية العمومية ميدان سيادة آنذاك من القائمين على وضعه

⁴ فقط بالنسبة للاستثناءات الواردة في قانون 785.59 ص 22.

⁵La loi 62.155 du 31 Décembre 1962 J.O.R.A.D.P 1^{er} année b° 11 31 Décembre 1962.

اما الفترة الثانية، أي بعد صدور قانون 62-157 فالملاحظ هو عدم وجود إشارة في التأشيريات الى نصوص الفترة الاستعمارية بصفة شبه مطلقة، ما يؤكد تمسك المشرع بمبدأ السيادة الوطنية و القطيعة مع الاستعمار .

الفرع الثاني: من الناحية الموضوعية.

يطرح الإشكال بصفة مزدوجة سواء بالنسبة لنص القانون العضوي 59-02 و الذي لم يكن أصلا مطبقا في الجزائر و إنما مدد العمل به في الجزائر عن طريق قانون 59-785 فقط بالنسبة للتصويت و التصديق على الميزانية (المادة1) و كذلك الشأن بالنسبة لما بعد الاستقلال، حيث أن هذا النص ذو طبيعة دستورية مرتبط بنظام سياسي خارجي، حتى في جوانبه التقنية لم يكن محل إهتمام من طرف المشرع الجزائري آنذاك¹ و هو ما يظهر جليا في قوانين المالية الأولى بعد الإستقلال² و كذلك الحال بالنسبة لمرسوم 50-1413 الذي كان اعتباره كمصدر لقوانين المالية العمومية بعد الإستقلال من طرف المشرع متذبذبا فبالرغم من تعارضه مع مبدأ السيادة الوطنية غلا انه كان محل تأشير في العديد من النصوص بعد الاستقلال بصفة عامة، كما انه كان مصدر الهام للمشرع الجزائري في جوانبه التقنية و التي تظهر جليا في قانون المالية 62-155 و الذي جاء متأثرا بشكل ملحوظ بقانون 61-1380 المتضمن تحديد الاعتمادات المفتوحة للمصالح المدنية في الجزائر³.

¹الطبيعة الدستورية للقوانين العضوية في دستور 1958.

²مزيد من التحليل M.T. Bouara les finances publiques op cite p 34

و كذلك :برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، مذكرة من اجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق: فرع دولة و مؤسسات 2009-2010، ص 14.

³تحليل أوضح: الرجوع إلى M.T. Bouasra op .cit p 34

الفرع الثالث: من الناحية القانونية.

ينظم على المالية العمومية ثلاث فرع أساسية و هي: قانون الميزانية قانون الجباية، المحاسبة العمومية¹ بالإضافة إلى المالية الاجتماعية و مالية الجماعات المحلية....، و في هذا الشأن يضيف الأستاذ محمد الأمين بوسماح أن المحاسبة العمومية و بالرغم من هيمنة جوانبها التقنية على جوانبها القانونية، غير أنها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تدخل ضمن طائفة القوانين التي يشملها سريان التشريع السابق لارتباطها هي الأخرى بصفة وثيقة بمفهوم السيادة الوطنية².

المطلب الثالث: ظهور أول نظام المحاسبة العمومية في فرنسا.

ظهرت أولى مبادئ المحاسبة العمومية في فرنسا، في فترة كلاسيكية ميزتها عدة نصوص كان أولها النص الملكي المؤرخ في 14 ديسمبر 1822 المتضمن المحاسبة لكنه لم يصمد طويلا فاسحا المجال لقيام ثاني نظام للمحاسبة العمومية 31 مايو 1862 ووصولاً إلى مرسوم المائوية 29 ديسمبر 1962 .

الفرع الأول: أول نظام عام للمحاسبة العمومية (الأمر الملكي 31 مايو 1838).

المرجح تاريخيا أن مبادئ المحاسبة العمومية لم تظهر ككيان قانوني موحد إلا مع بداية القرن التاسع عشر (XIX^e)، غير أنه و ابتداء من قانون القرن الثاني عشر (XII^e) بدأت تظهر أولى جذورها، خاصة في شقها المتعلق بالرقابة المالية، حيث أنشئ أول مجلس لمتابعة حسابات مفتشي المالية في عهد ملك فرنسا (PHILIPPE LE LONG) ...، ثم أنشئت أول خزينة موحدة في 30 مارس 1788، و بعد ذلك أسس أول مجلس للمحاسبة عن طريق قانون 16 سبتمبر 1807، ثم كرست مسؤولية المحاسب العمومي عن طريق مرسوم

¹برطال حمزة، قانون المالية التكميلي، مرجع سابق، ص 17.

²L.D.Qual Droit de la comptabilité publique op .cite P 7.

سنة 1808¹، هذا بالإضافة إلى أهم نص في تلك الفترة أمر 14 سبتمبر 1822 المتعلق بالمحاسبة و تبرير النفقات العمومية، الذي بدوره جمع مختلف المبادئ التي كرستها مختلف قوانين المالية (أ)، كل هذا القوانين و المراسيم مهدت لصدور أول نظام عام للمحاسبة العمومية عن طريق المر الملكي 31 مايو 1838 (ب).

أ - أمر 14 سبتمبر 1822:

جاء و المتعلق بالمحاسبة و تبرير النفقات العمومية² كمحصلة لأهم المبادئ التي تضمنتها مختلف قوانين المالية للسنة في تلك الفترة، و لعل من أهمها تحديد و تنظيم إجراءات صرف النفقات من مرحلة فتح الاعتماد و حتى تقديم الحساب و التحقق منه، حيث فرض الأمر على الوزراء محاسبة إدارية صارمة- بصفتهم أمرين بالصرف رئيسيين- و واجب تسجيل مختلف العمليات في دفتر يومية و كتاب مزدوج خاص بكل وزارة، مع تقديم بيان شهري لوزارة المالية التي تعرضه بدورها على مجلس المحاسبة، من جهة أخرى كرس الأمر و لأول مرة مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين في مادته 17.

لم يصمد الأمر في وجه التعديلات التي لحقته بياعا، عن طريق مختلف قوانين المالية اللاحقة لصدوره، خاصة قانون المالية لسنة 1823 الذي فرض مسك الحساب العام لوزارة المالية، مع تأسيس ملخص عام عن مختلف العمليات المالية، حتى يسمح لمجلس المحاسبة بإجراء مطابقة بينه و بين حسابات المحاسبين، في حين فرض قانون المالية لسنة 1832 طبع و توزيع التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، فيما ظهرت الميزانيات الملحقة و نظام التقادم المسقط³ عن طريق قانون المالية لسنة 1834.

¹ A. Barilari, les contrôles Financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, op, cité ; p 17.

² Ordinance du roi concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques, in Histoire du droit des finances publiques, vol; 1; Economica, Paris, 1986; P 75ET SUIV.

³ La déchéance quinquennale.

ب- النظام العام للمحاسبة العمومية (أمر 31 ماي 1838):

يعتبر أمر 31 مايو 1838 أول تقنين شامل لمادة المحاسبة العمومية، فمن حيث التنظيم، حوي النص ستمائة و خمسة و تسعين (695) مادة، مرقمة تباعا، مقسمة على ستة و عشرين (26) فصلا، مبنوية في أربعة أبواب.

أما من حيث الموضوع، فمزج النص بين مختلف النصوص المنظمة للمحاسبة العمومية آنذاك، فأما الدستورية منها و التشريعية فأعاد توظيفها كما جاءت دون تعديل، وأما النصوص التنظيمية فشمّلها التعديل و الترتيب¹

شمل الأمر أربع مجالات مختلفة للمحاسبة العمومية، عنون كل باب منها مجالا محددا، فخصص الباب الأول للمحاسبة التشريعية، و هو يتعلق أساسا بالميزانية العامة للدولة من حيث التحضير و المصادقة، بالإضافة إلى التنفيذ (إجراءات تنفيذ و الإيرادات العمومية) الذي يعتبر في الأصل من صميم المحاسبة الإدارية، التي خصص لها الباب الثاني الذي جاء مفرغا من محتواه الأصلي، و وضح هذا الباب مختلف المحاسبات التي يتوجب على كل وزارة مسكها²، كما تضمن مجال مسؤولية المحاسب العمومي³.

نظم النص كذلك رقابة مجلس المحاسبة في الباب الثالث بعنوان المحاسبة القضائية، حيث أعاد توظيف قانون 1807 وكذا مرسوم 1808 المؤسسين لمجلس المحاسبة⁴، ولعل بالإضافة الوحيدة، تلك التي جاءت في المادة 336، و التي أسست ثلاث (3) غرف للمجلس، من جهة أخرى لم يغفل النص محاسبة الهيئات الثانوية (المحلية أو الإقليمية) و التي تشمل المحافظات، البلديات،، و حتى المستعمرات التي خصصت لها محاسبة خاصة نظرا لتمتعها بشخصية معنوية مستقلة، غير ان ماليتها تابعة للميزانية العامة للدولة،

¹ لقد همش الأمر في طبيعته الرسمية لكل مادة مصدرها.

² يتعلق الأمر بكل من دفتر اليومية و الكتاب المزدوج المكرسين بموجب أمر 22 سبتمبر 1822.

³ مسؤولية المحاسبين العموميين تدخل ضمن مجال التنظيم (قانون المالية 24 افريل 1833).

⁴ A. Barilari, les contrôles Financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, op, cité ; p 17.

اختتم النص بباب خاص احتوى مادة وحيدة ألغت أحكام كل النصوص التي سبقت صدور المرسوم.

أعيب وانتقد الأمر، من حيث عدم التسلسل المنطقي، القائم أساسا على تسلسل الهيئات (المعيار العضوي)، وليس على أساس تسلسل العمليات لمحاسبية (المعيار الموضوعي) الذي أعتمده فيما بعد مرسوم 31 مايو 1862¹.

الفرع الثاني: ثاني نظام عام للمحاسبة العمومية (المرسوم الإمبراطوري 31 مايو 1862):

صدر ثاني تقنين للمحاسبة العمومية في ظل قيام الإمبراطورية الفرنسية الثانية، و ما عرفته من تحولات دستورية أضعفت السلطات الميزانية للسلطة التشريعية، حيث أنشئت لجنة بحث في ميدان المالية العمومية برئاسة (1787 - Le marquis d'Audiffret) ²(1878)، حيث كرست اجتهاداتها كمبادئ هامة تضمنها المرسوم الذي استمر به العمل قرنا من الزمن (أ)، برغم التعديلات المعدودة التي طرأت عليه، خاصة عن طريق قانون 10 اوت 1922 المتعلق بالرقابة على النفقات الملتمزم بها (ب).

- مرسوم 31 مايو 1862 النظام العام للمحاسبة العمومية:

على عكس أمر 31 مايو 1838 الذي تبنى النظام العام المطبق على محاسبة المصالح و الهيئات المختلفة للدولة، جاء المرسوم في مادته الأولى بأنها أموال الدولة و المحافظات و البلديات و الهيئات العمومية³، و التي تشمل بالأساس ثلاثة عناصر: الموال

¹ J .Magnet, la comptabilité publique a l'âge classique, in Histoire du droit des finances publiques, op .cite, P63 ET SUIV.

²DIRECTEUR De la comptabilité générale de 1814 à 1827.

³ L.Di Qual, Droit de la comptabilité publique, op.cité, p 9.

ذات الطابع النقدي (Les fonds)، وقيم الصندوق (Valeurs de caisse)، بالإضافة إلى القيم المحفوظة¹ (Valeurs de portefeuille).

أما من حيث التنظيم، فقد احتوى المرسوم ثمانمائة و ثلاثة وثمانين مادة (883)، مرقمة تسلسليا في ثلاثين فصلا، موزعة على خمسة أبواب، مقسمة على قسمين او جزئيين، الجزء الأول بعنوان محاسبة الموال العمومية حوى ثمانية وستون مادة، أما الجزء الثاني بعنوان محاسبة الملاك الخاصة أو التابعة للدولة فحوى اثنان و عشرون مادة.

أما من حيث الموضوع، فيشمل الباب الأول مختلف المفاهيم العامة المتعلقة بمجال البواب اللاحقة لكل من المحاسبة التشريعية المتعلقة أساسا بالميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى المحاسبة الإدارية المتعلقة بمسلك الحسابات، في حين تناول الباب الرابع المحاسبة القضائية المتعلقة أساسا برقابة مجلس المحاسبة، و أدرجت محاسبة الهيئات الإقليمية ضمن محاسبة العمومية، حيث أدرج في المادتين 5 و 8 مبدئين هامين سواء بالنسبة للقانون الميزاني او للمحاسبة العمومية، مهما مبدأ الرخصة الميزانية و مبدأ السنوية، بالإضافة إلى مبدأ عدم تخصيص الاعتمادات في المادة 10.

كما فصل المرسوم الفترة المحاسبية لتسجيل العمليات المالية وفقا لإحدى طريقتين، غما عن طريق نظام السنة المالية (Système de l'exercice) و الذي عرفته المادة 4 بأنه الفترة التي يتم خلالها تنفيذ العمليات الميزانية بالنسبة للعمليات الفعلية و الحقوق المكتسبة (Les services faites droits acquis)، من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر، كمبدأ عام (المادة 6)، وكاستثناء بالنسبة لإتمام العمليات (الفترة الإضافية)، أضافت المادة 7 مدة أخرى لإتمامها، أما الطريقة الثانية فهي نظام التسيير السنوي (Système de la gestion annuelle) حيث فرقت المادة 3 بين العمليات التي يقوم بها المحاسب العمومي خلال السنة (gestion annuelle)، وبين العمليات التي يقوم بها خلال فترة عمله (gestion personnelle) في حالة توقفه عن الخدمة خلال السنة، و حدد المرسوم

¹J. Magnet Eléments de comptabilité publique, Système, 5^e édition, L.G.D.J, Alger 2001, p14.

و لأول مرة وظيفتي كل من المحاسب العمومي و الأمر بالصرف بصفة دقيقة، و كذا التناهي بين الوظيفتين (مبدأ الفصل بين المرين بالصرف و المحاسبين العموميين) كما لم يغفل المرسوم مسؤولية المحاسب الفعلي (comptable de fait) في المادة 25.

أ- قانون 10 أوت 1922 يتضمن الرقابة على النفقات الملتمزم بها:

احتوى القانون على عشرة (10) مواد طويلة نسبيا، أسست ميلاد الرقابة على النفقات الملتمزم بها (contrôle des dépenses engagés)، حيث كرس القانون ميلاد وظيفة المراقب المالي لأول مرة، تزامنا مع نهاية الحرب العالمية الأولى كإجراء وقائي ضد التجاوزات التي ما فتئ الوزراء يرتكبونها (تجاوزوا سقف الاعتمادات المخصصة لكل وزارة)، خاصة من طرف وزارة الحربية و البحرية¹، مما أثار حفيظة البرلمان الذي بعدما وبخ الوزراء، اسس عن طريق قانون 26 ديسمبر 1890 محاسبة النفقات الملتمزم بها، حيث تم انتقاء منصب عون محاسب في كل وزارة يسهر على تنفيذ عملية صرف الإعتمادات.

هذه العوامل مهدت لصدور قانون 10 أوت 1922، الذي نظم وظيفة المراقب المالي، الذي يختار من بين موظفي وزارة المالية باعتباره السلطة السلمية الوحيدة له، اما من حيث الوظيفة فأوجب القانون تأشير المراقب المالي على كل التزام بنفقة، في حين كرس المادة 6 الوظيفة الاستشارية للمراقب المالي فيما يخص القوانين و المراسيم التي تتطلب توقيع وزير المالية.

الفرع الثالث: مرسوم المائوية² (مرسوم 29 ديسمبر 1962):

تاريخيا شهدت الفترة بعد الحربين العالميتين عدة تغيرات و تطورات على المستوى السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي ...، حيث أدت النتائج الكارثية للحربين العالميتين

¹ تجاوز وزير البحرية اعتمادات سنة 1866 بمبلغ 8.240.000.00 فرنك فرنسي و تجاوز وزير الحربية اعتمادات سنة 1867 بمبلغ 6.750.000.00 فرنك فرنسي.

²Dit « décret de centenaire », cite par P. Guerrier, in Histoire du droit des finances publiques, op.cit, p 345.

على البشرية جمعاء، غلى الحاجة إلى تدخل الدولة على كافة المستويات، والتدخل بالأخص في الميدان الاقتصادي، مما أدى إلى تشعب ميدان المالية العمومية، فانقلبت ميزانية الدولة الفرنسية مثلا من مبلغ 50 مليار فرنك سنة 1930 إلى 1250 مليار سنة 194 (أي تضاعف 25 مرة)، و هذا راجع بالأساس إلى السياسة الداخلية المتبعة و المتمثلة في المخططات أو البرامج و الحماية الاجتماعية (لإعادة الأعمار بعد الحربين).

من ناحية أخرى كرس كل دستور 1946 ثم دستور 1958 تنظيم قوانين المالية عن طريق قانون عضوي، أوكلت مهمة إعداده إلى لجنة الإصلاح الميزاني (أ).

و بصفتها فرعا مهما من فروع المالية العمومية سائرت المحاسبة العمومية هذا النهج عن طريق صدور مرسوم المئوية الذي أسس لميلاد محاسبة عمومية حديثة (ب).

أ - مشروع قانون عضوي متعلق بالإصلاح الميزاني:

(لجنة روبرت جاكومي 1949 - 1952) تجد فكرة المشروع أساسها في دستور 27 أكتوبر 1946¹ الذي أحال مسألة تنظيم عرض الميزانية (mode de présentation du budget) عن طريق قانون عضوي، حيث تأسست بهذا الشأن لجنة إصلاح ميزاني بقيادة المراقب العام للقوات المسلحة روبرت جاكومي²، والتي أثمرت عملين منفصلين من 105 مواد مقسمة على 3 أقسام، القسم الأول شمل الميزانية العامة للدولة، فصل من خلاله محتويات الميزانية، من ميزانية عادية و استثمارات و حسابات خاصة و قروض، اما القسم الثاني فخصه لتحضير الميزانية، فيما خصص القسم الثالث و الخير للرقابة على تنفيذ الميزانية (خصه ب 57 بالغة)، من جهة نظر اللجنة، مسألة تنفيذ الرخصة الميزانية يوجهها عائقين كبيرين، المسألة الأولى تتعلق بصلاحيات الحكومة في إعادة توزيع الإعتمادات الممنوحة من طرف البرلمان من جهة، و من جهة أخرى إجراءات تنفيذ النفقات (و بالأخص طويلة المدى منها أو ما يعرف بالبرامج او المخططات).

¹ دستور 1946 أول دستور جاء بفكرة الرقابة العضوية في القانون الدستوري الفرنسي.

² Robert Jacomet, controleur générale des armées françaises.

حاولت اللجنة تقديم حلول مختلفة بالنسبة للمشكلتين، حيث و بالنسبة للنفقات ذات المدى الطويل (التي تتجاوز في تنفيذها السنة الواحدة) أو رخص البرامج أو المخططات، أعطت حلين¹، إما عن طريق تحديد إجمالي لها، أو تحديد اعتماد سنوي لكل جزء من البرنامج.

من جهة أخرى فضل المشروع الاعتماد على نظام التسيير السنوي، عوض النظام السائد آنذاك أي نظام السنة المالية، كما حدد المشروع و بصفة دقيقة و مفصلة صلاحيات و مسؤوليات كل من الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين.

غير أن أهم ما ركزت عليه اللجنة، مسألة قانون ضبط الميزانية (باعتباره أهم أداة في يد البرلمان لفرض رقابة فعالة على احترام الحكومة للرخصة الميزانية)، حيث فرض إجبارية عرض قانون ضبط الميزانية للسنة المنقضية و عرضه على البرلمان قبل نهاية السنة، مرفقا بتقرير مفصل لمجلس المحاسبة حول تنفيذ الميزانية.

مع الأسف بقي المشروع حبرا على ورق إلى غاية صدور مرسوم 10 جوان 1956²

ب- النظام العام للمحاسبة العمومية (مرسوم 29 ديسمبر 1962):

عرف ميدان المالية العمومية عدة إصلاحات بعد مشروع لجنة الإصلاح الميزاني، أولها صدور قانون عضوي متعلق بكيفية عرض الميزانية في 19 جوان 1956، تلاه مباشرة و بإحالة من الدستور الجديد للجمهورية الخامسة - دستور 4 أكتوبر 1958 - الذي أحالت ماديته 34 و 47 تنظيم قوانين المالية عن طريق قانون عضوي، و صدر بهذا الشأن أمر 2 جانفي 1959 يتضمن قانون عضوي منظم لقوانين المالية، و الذي يمثل دستورا ماليا للجمهورية، الذي أحال بدوره عن طريق المادة 45 و بصفه ضمنية مسألة تنفيذ الميزانية على النظام العام للمحاسبة العمومية المشتتة بين مختلف النصوص القانونية الصادرة منذ

¹ حسب طبعة المشروع.

² قانون عضوي الصادر في 19 جوان 1956 يحدد كيفية عرض ميزانية الدولة .

Décret organique du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat, cité par j. Bassot et J-M .RAINNAUD, in Histoire du droit des finances publiques, op.cit, p270.

النظام العام للمحاسبة العمومية الساري المفعول (أمر 31 ماي 1862)¹ ، ولعل أهمها مرسوم 741-53 المعدل بالمرسوم 948-53 المحدد لمسؤوليات المحاسبين العموميين، و الذي تطرق في معرض أسبابه إلى عدم دقة استخدام مفهوم النقود العمومية² (بمفهومها الكلاسيكي) كمعيار لتعريف المحاسبة العمومية، و أسس لمفهوم حديث للمحاسبة العمومية، يقوم على تعريفها بأنها " القواعد المتعلقة بواجبات و مسؤوليات المرين بالصرف و المحاسبين العموميين "، و أشار المرسوم إلى وجوب تبني مشروع عمل شامل يتضمن جمع مختلف النصوص القانونية ، و لم يكن صدور مرسومي سنة 1953 السبب الوحيد لتبني محاسبة عمومية حديثة، و إنما كوجه قانوني لمختلف التطورات التي شهدتها تلك الفترة، أهمها اعتماد محاسبة جديدة تهتم بالنتائج و تكاليف النفقات و ليس فقط بانتظام العمليات و الرقابة عليها ، من الناحية الشكلية، احتوى مرسوم 29 ديسمبر 1962 على مائتين و تسعة و عشرين مادة (229 مادة)، جاءت المادتين الأولى و الثانية محطة عامة لمحتوى المرسوم، حيث حددت المادة الأولى مجال تطبيق المرسوم وفقا لمعيار عضوي محض، في حين أحالت المادة الثانية على الجزء الأول من المرسوم مسألة تحديد المبادئ العامة للمحاسبة العمومية، و شمل هذا الجزء خمسة عناوين الأول خصصه لمفهوم الميزانية، وفصل وظيفتي المرين بالصرف و المحاسبين.

العموميين في العنوان الثاني، أما العنوان الثالث فحدد من خلاله عمليات تنفيذ النفقات و الإيرادات، و في العنوان الرابع حدد كفايات مسك المحاسبات، و ختم في العنوان الخامس بالرقابة المطبقة على كل من المرين بالصرف و المحاسبين العموميين، فرق المرسوم في مادته الأولى على أساس المعيار العضوي بين ثلاثة أنواع من المحاسبات، حيث خصص المحاسبات و الرقابة عليها أخيرا، و كذلك المر بالنسبة للجزء الثالث المخصص لمحاسبة الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري و ذات الطابع الصناعي و التجاري، كما خصص المرسوم جزءا رابعا خارج النص³ خصصه لمحاسبة الهيئات الإقليمية و المحلية .

¹ حوالي 3000 أو 4000 نص مختلف الطبيعة القانونية.

² L.Di Qual, Droit de la comptabilité publique, op .cité, p 9.

من ناحية الموضوعية عمل المرسوم على تجميع و تحيين المبادئ الأساسية و القواعد العامة للمحاسبة العمومية (2)، كما جاء بعدة إصلاحات جديدة شملت أساسا ضبط و تسوية المحاسبة العمومية على أساس المخطط الوطني العام للمحاسبة (3)، بعدما حدد و بصفة دقيقة المجال الجديد لتطبيق قواعد المحاسبة العمومية بمفهومها الحديث (1).

المبحث الثاني: أول نظام مالي للجزائر المستعمرة.

منذ بداية 1830 كان المستعمر الفرنسي يلح على تبديل مؤسسات السلطنة التركية بالمؤسسات الفرنسية فأثناء حكم هذه السلطنة كان النظام المطبق على المالية العمومية مستمداً من النظام الإسلامي فالدولة لم تكن بحاجة إلى قانون المالية للسنة، فإيراداتها و نفقاتها كانت منظمة آنذاك بأحكام الشريعة الإسلامية و التي تعتبر أحكامها دائمة كون إيرادات بيت المال «الخزينة العمومية» تحصل و تدفع وفق قواعد جاهزة و التي لا يمكن تغييرها، فلهذا كانت الدولة تستغني على موافقة سنوية للميزانية، غير انه لأهداف استعمارية و تحقيق أغراض مالية تخدم مصالح السلطات الفرنسية، أعيدت هيكلية النظام المالي المعمول به آنذاك، و هو ما تحقق فيما بعد وذلك بتصويت مبدئي للغرفة البرلمانية في مارس 1900 والإعلان عن قانون يتضمن ميزانية خاصة بالجزائر و منه الاستقلالية المالية.

المطلب الأول: النصوص و التشريعات المالية.

لقد كان للجزائر باعتبارها مستعمرة فرنسية احتكاكا كبيرا بقواعد المالية الفرنسية مكان لها قواعد خاصة بها منظمة لمجال الميزانية العمومية اذ منذ السنوات الأولى للاستعمار سادت تبعية ميزانية الجزائر لميزانية الدولة الفرنسية وجاء المرسوم 21 أوت 1839 .

الفرع الأول: مرسوم 21 أوت 1839.

جاء أول نظام مالي للجزائر المستعمرة عن طريق مرسوم 21 أوت 1839، الذي اختلف الفقهاء في تفسير مضمونه، بين مؤيد لفكرة الشخصية المعنوية (الأستاذ Lambert) و بين من اعتبره تقسيم عادي للميزانية (الأستاذ M.peraldi) و هو الرأي الذي رجحه الأستاذ محمد الطاهر بوعارة الذي اعتبر أنه من غير الممكن اكتساب الشخصية المعنوية من مجرد الاعتماد على طريقة عرض وثيقة الميزانية بخلاف (الأستاذ C.cillot) الذي

أعتبر أمر 1939 امتداد للأمر¹ وأعطى نوعا من الاستقلالية المالية و التنظيم الخاص للمحاسبة العمومية² رغم قلة المعلومات و المراجع بالنسبة لأمر 21 أوت 1839 لكن وضع مقارنة مع أمر 1838 و استنتج ما يلي: بالنسبة للمادة 621 من أمر 1838 قسمت بدقة ميزانية المستعمرات بين ميزانية البحرية و ميزانية دعم المستعمرات من جهة، و حددت المرين بالصرف و هم الوزراء كما حددت المحاسب و هو أمين الصرف للخزينة و من جهة أخرى ميزانية المستعمرات حددت الأمرين بالصرف و هم الوزراء بالإضافة للمحافظ كأمر للصرف متى كان ذلك مناسبا، و حددت المحاسب الذي ، ما أن يكون محاسبا للمستعمرات أو وكيل الصرف Économe و من هو يمكن اعتبارها ميزانية جماعة محلية .

الفرع الثاني: تبعية ميزانية المستعمرة للدولة الفرنسية.

لم يدم العمل بمرسوم 1839 طويلا حيث ربطت فرنسا ميزانية مستعمراتها بميزانيتها العامة عن طريق أمر 17 جانفي 1845 الذي وحد و الحق كل إيرادات و نفقات الجزائر بميزانية فرنسا، بعدما أفرع جوهر ميزانيات المستعمرات و الحقها بميزانية فرنسا.

ليأتي بعد ذلك مرسوم 27 أكتوبر 1858 ليقضي على الشخصية المعنوية للجزائر لصالح المقاطعات (les provinces) التي تتمتع كل واحدة منها بميزانيتها الخاصة بها³.

¹ M.T.Bouara .les finances publiques, Evolution de la loi de finances en droit Algerien op .cite P 57.

² M.T.Bouara .les finances publiques , L'évolution de la loi de finances en droit Algériens op .cite P 57.C.collot les institution politiques Algériennes durant la période coloniale (1830-1962) op .cite P 173.

³M.T.Bouara .les finances publiques, L'évolution de la loi de finances en droit Algériens op .cite P 57.

و بعد تنصيب مجلس أعلى خاص بالجزائر متكون من 22 عضو أوكلت له مهمة تحفيز مشروع الميزانية و إرساله لإدماج في ميزانية الحربية¹ تماشياً مع أفراد الجزائر بميزانية خاصة في مرسوم: 31 مايو 1862 فيما أدمج مرسوم 25 مارس 1881 ميزانية الجزائر في ميزانية فرنسا و أوكلت لكل وزير تسيير المرافق التي تندرج تحت صلاحياته.

و ابتداء من سنة 1891 أصبحت ميزانية الجزائر ميزانية ملحقة بالميزانية العامة الفرنسية و ألغيت سنة 1896 لمخالفتها لمبدأ السنوية، هذا ما مهد لنظام مالي خاص بالجزائر ابتداء من سنة 1900.

الفرع الثالث: قانون 19 ديسمبر 1900.

ابتداء من قانون 19 ديسمبر 1900 تحصلت الجزائر على ميزانية كاملة تحتوي على الأقليم الجزائري و في باب النفقات على كل مصاريف المصالح المدنية هذه الإستقلالية المالية دامت و بقيت محفوظة في نظام 20 سبتمبر 1974 و إلى غاية الإصلاحات التي نتجت عن ثورة التحرير و ذلك ابتداء من 1956.

فتزويد الجزائر بميزانية خاصة هذا لم يمنحها الإستقلالية السياسية فلقد بقيت كيانا إداريا خاضعا لوصاية السلطات الفرنسية فالجماعات الإقليمية التي تكون كيان الجزائر مكلفة بتقدير الإيرادات و النفقات السنوية للشخص الاعتباري «الجزائر» تبقى تحت رقابة وزير الداخلة ووزير المالية.

فالخاصية الأولى لميزانية الجزائر هي كونها ميزانية جماعة لإقليمية لامركزية محفزة من طرف المحافظ العام تحت رقابة الوزارتين المذكورتين (المادة 6 من قانون 19/12/1900 المادة 21 من قانون 20/09/1947 ثم أخذت تتحصل شيئاً فشيئاً على

¹M.T.Bouara .les finances publiques , L'évolution de la loi de finances en droit Algériens op .cite P 57.C.collet les institution politiques Algériennes durant la période coloniale (1830-1962) op .cite P 144

ميزانية حقيقية للدولة مع وسمها بطابع الخصوصية -Budget spécial- تلاه مباشرة فصل إقليم الصحراء لما يمثله من ثروات عن طريق قانون 24 ديسمبر 1902 حيث أصبح إقليما تابعا للدولة الفرنسية إداريا و ماليا عن طريق إلحاقه مباشرة بميزانية فرنسا.

المطلب الثاني: معالم لنظام قانوني خاص بالجزائر.

معالم لنظام قانوني خاص بالجزائر صادق البرلمان على قانون يتم بموجبه إنشاء ميزانية خاصة بالجزائر في 19 ديسمبر 1900 و قد سميت الميزانية الجزائرية الكاملة لأنها تضم في باب الإيرادات حصيلة كل الضرائب و الموارد العامة المحصلة من الإقليم الجزائري و قد جاء قانون 20 سبتمبر ليحفظ على استقلالية هذه الموازنة الى غاية الإصلاحات المحدثة بفعل تأثير ثورة التحرير ابتداء من 1956.

الفرع الأول: قانون 20 سبتمبر 1974.

جاء قانون 20 سبتمبر 1974 متضمنا القانون الأساسي للجزائر¹ لإعطاء صفة دولة قائمة المعالم، خاصة من الجانب المالي حيث أحتوى هذا القانون على ستون مادة (60 مادة موزعة على ثمانية أبواب:

- الباب الأول: النظام السياسي و السلطات العمومية.
- الباب الثاني: النظام التشريعي.
- الباب الثالث: النظام المالي.
- الباب الرابع: تشكيل الجمعية الجزائرية "L'assemblée Algérienne".
- الباب الخامس: السلطات الإدارية لمحافظ الجزائر.
- الباب السادس: قواعد انتقالية.
- الباب السابع: الجماعات الإقليمية.

¹Loi N° 47.1853 du 20 septembre 1974 portant statut organique de l'Algérie J.O.R.F de 21 septembre 1974 .P 9470.

- الباب الثامن : قواعد ملحقة.

لقد احتوى الباب الثالث المتعلق بالنظام المالي على ثلاث عشرة مادة متوسطة إلى طويلة الحجم (من المادة 17 إلى المادة 21) لم يتضمن هذا القانون نظاما محاسبيا خاصاً بالجزائر، و إنما حددّ أساساً صفة المحاسب و هو أمين عام الخزينة الجزائرية و هو بذلك يخضع لرقابة مجلس المحاسبة و الجمعية الجزائرية عن طريق حساب التسيير و الحساب الإداري المعد من طرف محافظ الجزائر «ازدواجية الرقابة سياسية من طرف الجمعية الجزائرية و قضائية من طرف مجلس المحاسبة».

لقد مثل قانون 20 سبتمبر 1974 الخطوط العريضة للنظام المالي الجزائري الذي كرس فيما بعد يفه مستقلة في مرسوم 1950.

الفرع الثاني: مرسوم 13 نوفمبر 1950.

احتوى مرسوم 50-1413 النظام المالي للجزائر¹ بشكل مفصل ودقيق اعتمادا على الخطوط العريضة و القواعد العامة التي وضعها قانون 1947.

تضمن المرسوم على 286 مادة موزعة على 06 أبواب :

- الباب الأول: ميزانية الجزائر و العمليات المالية.
- الباب الثاني: المحاسبة و جهاز التسيير.
- الباب الثالث: الرقابة على العمليات المالية و الخزينة العمومية.
- الباب الرابع: الجهاز المالي للهيئات المحلية و المرافق العمومية.
- الباب الخامس: أجهزة الدولة الفرنسية في الجزائر.
- الباب السادس: قواعد عامة مختلفة.

¹Décret N°50-1413 du 13 novembre 1950 partout règlement d'administration publique relatif au régime financier de l'Algérie J.O.R.F. du 15 novembre 1950 P 11632.

جاءت المواد كثيفة و طويلة تعتبر كدليل لإجراءات¹ Manuel de procédures امن حيث الموضوع احتوى الباب المتعلق بميزانية الجزائر و العمليات المالية، على عدة مواد تتعلق بالمحاسبة العمومية سواء من حيث تنفيذ العمليات و كذا قفل السنة المالية، و ذلك ابتداء من الفصل الثالث من هذا الباب و المتعلق بتنفيذ عمليات الإيرادات و التي لا تتم الإعلان طريق سند الإيراد Titre de perception مختوم من طرف محافظ الجزائر بصفته الأمر بالصرف و لا تتم إلا من طرف أمين خزينة الجزائر -المحاسب- على انه يتم التحصيل من طرفه أو من طرف أحد موظفيه بذلك المفوضين بذلك أو من طرف كل شخص له صفة محاسب (المادة 22) .

أما بالنسبة للنفقات و التي جاءت في الفصل الرابع بصفة دقيقة ابتداء من الالتزام بالنفقة² كما حول المرسوم الرقابة البعدية للجمعية الجزائرية عن طريق الرقابة على الحساب الإداري لمحافظ الجزائر أما الرقابة القضائية فيقوم بها جهازان مستقلان هما مجلس المحاسبة من جهة و مجلس الانضباط الميزاني من جهة أخرى.

و قد عدل المرسوم في مناسبتين الأولى عن طريق مرسوم 57-680 الذي أسس نظام التسيير السنوي Système de la gestion annuelle خلفا لنظام السنة المالية Système de l'exercice المكرس في مرسوم 1950 و التعديل الثاني و هو الهم جاء عن طريق قانون 59-785 الذي عدل طريقه تحفيز الميزانية والمصادقة عليها تماشيا مع³ القانون العضوي 59-02 المتعلق بقوانين المالية و هو ما دفع بالأستاذ بوعلام يانات إلى اعتباره ساري المفعول بالنسبة للجزائر عن طريق قانون 59-785 و كذلك الحال بالنسبة لمرسوم 1950 غير أن الأمر لا يطرح بنفس وجهة النظر بالنسبة للأستاذ محمد الطاهر بوعارة الذي يرى استحالة استمرارية بالعمل بهذه النصوص المخالفة لمبدأ السيادة الوطنية.

¹ تسمية أطلقها الأستاذ: محمد الطاهر بوعارة بمناسبة درس لطلبة الماجستير السنة الجامعية 2007/2008 .

² فرقت المادة 36 بين نوعين من النفقات: النفقات الدائمة « permanentes » التي توجد في الميزانية كل سنة و النفقات الاحتمالية éventuelles التي تتعدى سنة مالية واحدة و يحدده القانون المنشئ لها.

³Loi N° 59-785 portant dispositions financiers intéressante de L'Algérie J.O.R.F 03/07/1959

المطلب الثالث: تعريف الميزانية وقانون المالية.

في الأصل أن مفهوم الميزانية يقوم على المفهوم المحاسبي أي أننا نجد في هذه الوثيقة مجموعة المحاسبات المتعلقة بالإجراءات و النفقات أي المبالغ التي سوف تعرف و هذا ما عرف بالمفهوم التقليدي غير أن المفهوم المعاصر تطغي عليه الصبغة القانونية، فالميزانية أصبحت تسمى بقانون المالية، فالفرق مهم جداً لأن المفهوم التقليدي قد يحصر الميزانية في طابع اقتصادي و بالتالي الأخذ بمحتواها ليس إجبارياً في حين أنه عندما يصبح للميزانية طابع قانوني فالأخذ بمحتواها يصبح إجبارياً و عدم تنفيذه يكيف على أساس خطأ جسيم.

الفرع الأول: تعريف الميزانية و قانون المالية.

إن كلمة (Budget)¹ مستمدة من اللغة الإنجليزية « budget » و التي هي بدورها مشتقة من اللغة الفرنسية القديمة « bouge » او « Bougeotte » و التي تعني الكيس الصغير « petit sac » فالميزانية أو « budget » في القرن 13 عشر كانت تعتبر عن كيس الملك الذي على المال اللازم للنفقات العمومية ،أما في بلادنا فكلمة ميزانية « budget » مرتبطة بدون شك بالإصلاحات المالية التي فرضها المستعمر الفرنسي منذ 1830 غداة احتلاله للجزائر العاصمة ففي قانون 7 جويلية 1984 المعلق بقوانين المالية الجزائرية تنص المادة 6 على أن «الميزانية تتكون من الإيرادات و النفقات النهائية المحددة سنويا في قانون المالية».

بما أن قانون المالية عبارة عن رخصة تعطى من البرلمان إلى الحكومة لاستعمال الأحوال العمومية، فالميزانية اذن تتضمن هذه الرخصة في الخيرة يمكن القول أن الميزانية

¹Etymologiquement dans plusieurs langues , le budget étuve « chose » est non une série d'actes , en France le terme budget officialisé en 1806, à été introatutl dans la langue courante au cour de la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle a la suite de la traduction d'ouvrages sur les finances publique Britanniques considérés a l'époque comme un modèle or le terme ANGLAIS « BUDGET » Signifiait et Signifiait en coré « clarisse » « tas » il provient lui – moine du vieux mot français «bougette » que les Anglais nous avaient emprunte au XIV siècle et qui désignative sac dans lequel le trésor tons portait ses papiers .

هي ما يحتوي عليه قانون المالية من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة و يسمى قانون المالية بالفعل الشرطي «Ade condition» بالفعل الترخيصي Ade d'autorisation بمعنى انه لا يمكن للحكومة استعمالها للمال العام "تحصيل الإيرادات و صرف النفقات" إلا بعد حصولها على الرخصة من البرلمان أي شريطة حصولها على ذلك.

إذا رجعنا إلى التاريخ نجد أن المفهوم الأول للميزانية ذكرته ضمناً المواد 13 و 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و المواطن لـ26 أوت 1789 و التي جاء مضمونها ان «يحق لكل مواطن المشاركة في الاعتناء بالقوة العمومية من جهة و في نفقات الإدارة و ذلك حسب قدراتهم ولهم الحق من جهة أخرى في ملاحظة و إتباع استعمال و تحديد المساهمة العمومية و ان يرضوا عنها بحرية» .

إن مبدأ رضا المواطنين هذا في ساهمة تغطية أعباء الدولة ذكرته جميع الدساتير الجزائرية، فالمادة 2 فقرة 12 من للمراجعة يصوت على ميزانية الدولة أي أن البرلمان بمجرد التصويت فالمادة هذه نجد لها امتداد في قانون 7 جويلية 1984 و الذي هو تحديد طبيعة مبلغ وتوجيه الإيرادات و النفقات المالية للدولة في إطار التوازنات العامة التي تحددها المخططات السنوية و متعددة السنوات للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية¹ لسنة أو الابتدائي قانون المالية التكميلي أو التعديل و قانون ضبط الميزانية.

الفرع الثاني: الميزانية و المفاهيم المشابهة لها.

أولاً: علاقة الميزانية و المحاسبة.

تطرح علاقة الميزانية مع الحساب نوعين من المشاكل ترتبط بالمحاسبة العمومية و المحاسبة الوطنية بالنسبة لعلاقة الميزانية مع المحاسبة العمومية تتبع المشاكل من الاختلاف في التصنيفات أو المسميات «Nomenclature» فتدرج لاعتمادات في الميزانية حسب ترتيب وضعه قانون 84-17 لـ 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية و دقيقة

¹ العضوي يقصد به تنظيمي أي ينظم قوانين المالية المادة 1 من القانون التنظيمي لـ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

نصوص تنظيمية لاحقه، عكس المحاسبة العمومية التي تتبع تصنيفا مختلفا بمعنى أن صيغة تقديم الميزانية العامة أمام البرلمان تختلف تماما من الواجهة الشكلية و الترتيبية عن الصيغة التي يتتبعها المحاسبون في تنفيذ نفس الميزانية و لا يعنى هذا انعدام الموازاة بين الصيغتين، بل توجد روابط فنية محقة تمكن من ضبط متطابق لمختلف التسجيلات فيما يتعلق بعلاقة الميزانية بالمحاسبة الوطنية فالمشكل أكثر صعوبة لكون المحاسبة الوطنية تعرف على مستوى المصطلح أكثر ما تعرف على مستوى الواقع.

تنص المادة 67 من قانون 84-84 على انه¹ «يضم مشروع قانون المالية الموعد في أقصى تاريخ يوم 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، مواد تتناول من جديد و في صيغة واضحة الأحكام القانونية الجديدة او المعدلة تتألف الوثيقة المتضمنة مشروع قانون المالية المقدمة بشكل كامل و التي يسمح محتواها بإجراء دراسة مستفيضة من جزأين متباينين يضم الجزء الأول الإحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و بالطرق و الوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، و الجزء الثاني المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة و الموزعة حسب طبيعة النفقات المخصصة للتسيير».

ثانيا: علاقة الميزانية بالتخطيط الاقتصادي.

أن المخطط السنوي في الجزائر يعتبر عنصرا أساسيا للنمو الاقتصادي و الاجتماعي، فالميزانية إذن تحدد حسب الأهداف المدرجة في الخطة فالمادة الأولى من قانون 84-17 تذكر التوازنات العامة المنصوص عليها في المخططات المتعددة السنوات و السنوية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرف على ضوءها قوانين المالية و التي على إثر توجيهات المخطط تسطر السياسة الاقتصادية المتبعة من خلال الميزانية.

فالسؤال الذي يطرح يتعلق بالروابط التي تجمع او تفصل بين الميزانية و التخطيط خاصة في الدول الليبرالية ذات التخطيط المرن و غير الملزم عكس ما هو المر عليه في

¹قانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07

الدول ذات التخطيط المركزي، إذا تعتبر الميزانية في هذا الإطار الشرط السنوي للخطة الاقتصادية.

الفرع الثالث: الميزانية و المفاهيم المكملة.

أولاً: ميزانية الدولة و ميزانية الجماعات الإقليمية.

هما ميزانيتان منفصلتان قد تربطهما بعض الروابط كما هو الشأن في الإمدادات أو المساعدات التي تدفع من ميزانية الدولة لميزانية الجماعة الإقليمية في حالة ضعف و نقص موارد هذه الأخيرة.

ثانياً: ميزانية الدولة و المفاهيم التكميلية.

من ذيول مصطلح الميزانية مفاهيم تكميلية ترتبط بمفاهيم الميزانية وصيغ تقديمها ، فميزانية الدولة هي ميزانية وسائل تصنف فيها المواد تصنيفاً إدارياً في إطار ثلاثة عناوين محددة و مصنفة إلى أبواب ، الا أنه يوجد في شكل ميزانية برامج .

1- الميزانية الوظيفية: لا تصنف النفقات أو في اطار التقسيم الوظيفي حسب موضوعها بل حسب الوظيفة التي تؤديها و الهدف منه تقسيم تكلفة الانشطة الهامة التي بشرها الدولة بغية إزالة الاستعمالات المزدوجة و التمكين من الاقتصاد في الانفاق.

2- ميزانية البرامج: تضاف ميزانية البرامج كوثيقة إلى الصيغة التقليدية لتقديم الميزانية و غن كان الهدف من ميزانية البرامج يتلقى مع هدف التقسيم الوظيفي إلا أن المبتغى في الحالة الأولى أكثر دقة لأنه يحاول نقل أساليب التسيير في القطاع الخاص إلى القطاع العام و بالتالي عقلنة الأنفاق.

الفرع الرابع: قانون مالية لسنة و مختلف أنواع قوانين المالية.

يمكن تعريف قوانين المالية على أساس المعايير القانونية:

أولاً: المعيار الشكلي أو العضوي.

قوانين المالية هي قوانين يصوت عليها البرلمان وهي تحدد نوع و مبلغ وموارد و تكاليف الدولة و تخصصها و تقسيم هذه القوانين كباقي القوانين الأخرى إلى عدة مواد مع خاصية تنفرد بها قوانين المالية و هي تضمنها لجداول وأرقام عديدة.

ثانياً: المعيار المادي.

هو مضمون قوانين المالية فهي تتعلق فقط بالمواضيع المالية و لا يسمح القانون المتعلق بالمالية بإدراج مقتضيات غريبة عن ميدان المالية العامة في قوانين المالية.

بالإضافة إلى هذه التوضيحات بخصوص مفهوم قانون المالية فإن لهذا القانون أنواعا مختلفة، فصحیح ان ما يعرف عامة هو قانون المالية السنوي الذي يفتح السنة المالية و يسيري في غضوننا حتى نهاية السنة و يأتي قانون آخر يسمى قانون ضبط الميزانية ليقفل السنة المالية، وتصدر خلال السنة عند الاقتضاء قوانين تعديلية و تكميلية و هذا ما نصت عليه المادة رقم 02 من القانون 84-17¹.

أ- قانون المالية للسنة او الابتدائي: la loi de finances de l'année ou initiale

يعرض هذا القانون على البرلمان للمناقشة في السنة المالية - س- و بالضبط في دورة الخريف و هو عبارة عن وثيقة في تقدر وترخص لكل سنة مدينة، مجموع إيرادات و نفقات ميزانية الدولة و المقصود بالسنة المدينة هي السنة التي تبدأ في 01/01 و تنتهي في 12/31 من كل سنة و التي أثناءها تتم عملية التحضير الإداري و التشريعي لميزانية الدولة التي تنفذ عند دخول السنة المدنية المقبلة و لقد حل مصطلح قانون المالية محل مصطلح الميزانية و له بعد قانوني وسياسي.

- من الناحية القانونية: لقانون المالية صيغة تشريعية صادرة عن البرلمان.

¹ القانون 84-17 لـ 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية

- من الناحية السياسية: هو ترجمة و تأكيد عملي و علني لبرنامج الحكومة .

ب- **قانون المالية التكميلي أو التعديلي la loi de finances complémentaire ou modificative.**

يأتي هذا القانون خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي أو للسنة لكي يكمله أو يعدله ويعرف أيضا بمصطلح مجموعات الميزانية les collectifs budgétaire بالنسبة للجزائر جرت العادة أن قانون المالية التكميلي يصدر بين دورتي البرلمان (دورة الخريف ودورة الربيع) ويكون دائما في شكل أمر يتضمن قانون المالية التكميلي أو التعديلي .

ج- **قانون ضبط الميزانية. la loi de Règlement budgétaire.**

هو نص بمثابة تقرير بين المبالغ التي تم فعلا تنفيذها ، ففي باب الايرادات يظهر التحصيل الذي تم فعلا تحقيقه و في باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها بالفعل، إلا أن هذا لنوع من القوانين المالية لم يعرف له تطبيق جدي في تاريخ قانون المالية الجزائري.

خلاصة الفصل الأول

أثناء التطرق لمصادر المالية العمومية أو قانون المالية خلال الفترة الاستعمارية بالنسبة للجزائر كانت النتيجة هي فهم النظام المالي للأموال العمومية، فبالنسبة لميزانية الدولة، يعتبر أمر 02 جانفي 1959 المتضمن للقانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية من بين النصوص الأساسية التي كانت من أهم مصادر في تكوين النص الجزائري و المتمثل في نص رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية و الذي سنتطرق له بالتفصيل في الفصل الأول من مذكرتنا كل هذه المعلومات السالفة الذكر في الفصل الأول كانت من اجل تبيان مصدر هام من مصادر قوانين المالية خلال الفترة الإستعمارية من تاريخ الجزائر و التي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاهلها، رغم المآسي التي عاشتها الجزائر بسبب الإستعمار في ميادين أخرى اقتصادية، اجتماعية، ثقافية... إلخ.

و الهم من ذلك هو اثر نظام المالية العامة الفرنسية على النظام المالي الجزائري و الذي سوف يبقى ساري المفعول لعدة سنوات بعد الاستقلال خاصة و ان استقلال الجزائر سنة 1962 لم يبقي سوى تلك القوانين و الإجراءات التي تتعارض مع السيادة الوطنية .

الفصل الثاني

مصادر قانون المالية في الفترة ما بعد

الاستقلال

الفصل الثاني: مصادر قانون في الفترة ما بعد الاستقلال.

بعد الاستقلال و تجسيدا لمبدأ السيادة الوطنية، كان لزاما على الحكومة الجزائرية التخلّص من كل تبعات المرحلة السابقة ولاسيما في التشريع المالي غير أن السلطات السياسية الجزائرية قدرت أن الوقت غير مناسب.

فقد أجمع المجلس الوطني التأسيسي لأول مرة خلال السداسي الثاني لعام 1962 و في نهاية الدورة الأولى لهذا المجلس أعلنت السلطات بأن الظروف لم تسمح بعد لتخصيص تشريع ملائم لاحتياجات البلاد و طموحاتها، و بما أنه من المستحيل ترك البلاد بدون قانون، يحدد العمل بالتشريع الساري المفعول إلى غاية 1962/12/31 باستثناء ما تعارض منه مع السيادة الوطنية الجزائرية و ذلك حتى يتمكن المجلس الوطني من توفير تشريع جديد للبلاد.

المبحث الأول: الاتجاه نحو تقنين قواعد المالية.

لقد تبين للسلطات الجزائرية أنه من الأساس وضع دستور للدولة الجزائرية المستقلة و كان ذلك مع دستور 1963/09/10 و الذي لم ينفذ إلا لفترة قليلة بسبب المنعرج السياسي لسنة 1965 و الذي نتج عنه نظام جعل من النصوص المتعلقة بالميزانية تصدر عن طريق أوامر هكذا كان وضع أمر 320-65-31 ديسمبر 1965 المتضمن لقانون المالية 1965: و الذي بعض الأحكام جاءت لتنظيم بصفة مؤقتة لميزانية الدولة .

هذا الأمر تضمن بعض القواعد و الأحكام تنظم الميزانية و التي كان تاريخ تطبيقها يبدأ من أول جانفي 1966 أو أول جانفي 1967 فبأمر 1965/12/31 و قوانين المالية التي جاءت بعد ذلك إلى غاية 1984 و قد حاول من خلالها المشرع الجزائري أن يضع مبادئ على شكل أحكام تسيير ميزانية الدولة: من بينها:

- 1- عرض منفصل لميزانية التسيير وميزانية التجهيز.
- 2- تعريف قانون المالية (المادة 6 مكرر لأمر 1965/12/31).

المطلب الأول: الإطار الدستوري.

بعدما تبنت الجد خيار القطيعة مع النصوص الاستعمارية بصفة عامة عن طريق أمر 73-29 الذي ألغى أحكام قانون 62-157 بصفة صريحة، أصبح لزاما الدخول في مرحلة جديدة هي مرحلة التشريع الوطني ،بالخصوص في الميدان المالية العامة التي هي تكون بالأساس أول ما تكون مكرسة بنصوص أساسية¹ تعزز دورها في تحديد صلاحيات السلطات الدستورية في الدولة حيث تكون اول مناسبة لذلك هي دستور 1976، الذي سيعطي أهمية بالغة للمالية العامة و بالأخص وظيفة الرقابة عن طريق هيئات مكلفة بذلك قبيل صدور أو نص شبه دستوري منظم مالية.

¹L. Tallineau L'autorisation Financière, cours polycopie Institut de droit d'Alger p1978.

الفرع الأول: التشريع المالي في ظل دستور 1976.

على عكس دستور 1963 الذي لم يولي أهمية لميدان المالية العامة إلا ما تعلق منها برقابة المجلس الوطني على أعمال الحكومة بصفة عامة (المادة 28) عن طريق الاستماع للوزراء بواسطة آلية الأسئلة الكتابية و الشعورية (المادة 38) جاء دستور 1976 في فترة شبه هيمنة للحزب الواحد و النظام الاشتراكي كمنهج حيث صادقت الندوة الوطنية لإطارات الحزب و الدولة على مشروع الدستور في 06 نوفمبر 1976 ليصدر بموجب المر 76-197 هذه الظروف لم تمنع تخصيص فصل متعلق بوظيفة الرقابة و هو الفصل الخامس تحت عنوان وظيفة الرقابة التي تستهدف بحسب المادة 184 ضمان السير الحسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني و الدستور و قوانين البلاد، عن طريق التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام و تسيير الوسائل البشرية و المادية من طرف الأجهزة الإدارية و الاقتصادية للدولة، بالإضافة إلى التحقق من التطابق بين أعمال الإدارية و الاقتصادية للدولة، هذا بصفة عامة للرقابة أما بالنسبة، للوقاية على مالية الدولة فتفرض المادة 187 على الحكومة تقديم عرض حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها لها المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للسنة المالية المعنية.

و في الخير أسست المادة 190 ميلاد هيئة رقابية على استخدام المال العام و هي مجلس المحاسبة الذي جاء لتولي نصف الصلاحيات المنوط به حيث كلف فقط بالمراقبة اللاحقة على جميع النفقات العمومية -دون الإيرادات- للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها و يزوغ تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية².

¹ أمر 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 136 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976.

² تشير هذه المسألة فكرة أنها هيئة استشارية تابعة لرئيس الجمهورية.

هذا القصور سيتداركه قانون 80-01 ولو بصفة جزئية حيث ستصبح المراقبة مطلقة سواء كانت لاحقة¹ أو سابقة الإيرادات و النفقات ستصدر تطبيقا لأحكام دستور 1976 ابتداء من 1980 أولى النصوص القانونية المتعلقة بوظيفة المراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني و الأجهزة الأخرى.

الفرع الثاني: نشأة الآليات الرقابية.

بعد استقلال الجزائر و إلى غاية 1980 لم تكن هناك سوى رقابة إدارية من طرف هيئة و هي المفتشية العامة للمالية -IGF- inspection générale du finances المنبثقة من إحكام الأمر² 65-320 و النصوص التنظيمية المتعلقة بوزارة البرلمان بمناسبة مناقشتهم لقوانين المالية و قوانين ضبط الميزانية، بالإضافة إلى رقابة المراقب المالي عن النفقات الملتمزم بها في مرسوم 64-57.

هذه المسألة واضحة و تم التطرق إليها³ غير أن السؤال المطروح بالنسبة للفترة بعد تبني امر 73-29 الذي أعلن القطيعة مع النصوص السارية المفعول بموجب قانون 62-157 يطرح تبني النصوص المتعلقة بالرقابة في هذه الفترة إشكالية مزدوجة و من جهة تطبيق أحكام أمر 73-29 ابتداء من 05 جويلية 1975 ، و من جهة أخرى غياب أية نصوص متعلقة بالنظام المالي و المحاسبي تؤطر هذه العملية ، هذا سيؤدي إلى صعوبة تقييم دور الرقابة و محدوديتها في ظل غياب هذه القوانين الأساسية⁴.

إذن صدرت القوانين المتعلقة بالرقابة، في ظل هذه الظروف ،عن طريق تطبيق مباشر لأحكام دستور 1976 ، لاسيما الفصل الخامس المتعلق بوظيفة المراقبة، حيث يمكن تفسير

¹قانون 80-01 المؤرخ في 24 صفر 1400 الموافق لـ 12 جانفي 1980 يتضمن التعديل الدستوري

²B.Yanat. Finances publique, les cahiers de la formation administrative, Ministère de l'intérieur, la direction générale de la fonction publique, janvier 1970 p°61 et suivi.

³انظر تحليلات في الباب المتعلق بالمرحلة بعد الاستقلال.

⁴ S chafouin et A yanat , le contrôle parlementaire des Finances publique en Algérie , communication présente au colloque maghrébin organisée a Tunis du 28 du30/02/1982 parle C.M.E.R.A.

ذلك بالرغبة في تبين نصوص تضمن تسييرا شفافا و عقلانيا للأموال العامة، باعتبار أن الرقابة شرط من شروط تحقيق المجتمع الاشتراكي و هي الوسيلة التي تكفل تسييرا منظما وواضحا و معقولا للبلاد، وتفادي النقائص و الانحراف¹ حيث تظهر في مفهوم موحد وفق أحكام الدستور، وإن تعددت آلياتها في شرعية تسيير الشؤون العامة² في حين يرى الأستاذ محمد الطاهر بوعارة أن تبني هذه النصوص كان الهدف منه إضفاء نوع من المشروعية على النظام القائم بعد سنة 1965 في محاولة لتحقيق تسيير شفاف و عقلاني للأموال العمومية³.

أيا كانت الخلفيات التي تبني بموجبها المؤسس الدستوري و المشرع الجزائري صدرت القوانين المتعلقة بالرقابة في ظل تجربة جزائرية مزجت بين مبادئ الليبرالية المتعلقة باحترام الرخصة للميزانية و الرقابة على تنفيذها في ظل توجه إشتراكي⁴ مقرر بموجب أسمى النصوص و هو الدستور و الميثاق الوطني كمصدرين أساسيين لفكرة الرقابة على الموال العمومية⁵.

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية والإدارية و القضائية.

أولاً: الرقابة البرلمانية.

يمارس السلطة التشريعية و الرقابة البرلمانية في الجزائر برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

¹الميثاق الوطني لسنة 1986.

²عمر الزاهي، آليات مراقبة المؤسسات العمومية و مجلس المحاسبة، ص 628 و ما يليها.

³M.T.Bouara .les finances publiques, op .cite P 300 ET Suivi.

⁴M . Brahim .le contrôle exercée per l'assemblée populaire national R.A.S.J.S.volume XXI N° 02 juin 1984 P.305.

⁵S chaoui et Ayanat , le contrôle parlementaire des Finances publique en Algérie, op .cite P5.

وواجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقي وفيما لثقة الشعب و يظل يتحس تطلعاته¹ و يتطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي².

من الناحية الموضوعية تشير مسألة الرقابة من قبل البرلمان بالجانب المالي مسالتين مختلفتين، الأولى متعلقة بمناقشة و المصادقة على قوانين المالية و في هذا الصدد تبرز هيمنة السلطة التنفيذية بصفة عامة و بالنسبة لقوانين المالية بصفة خاصة³.

ثانيا: الرقابة القضائية و الإدارية لمجلس المحاسبة.

تتاط مهمة الرقابة المالية بمجلس المحاسبة المكرس عن طريق قانون رقم 80-05 الذي يهيمن على رقابة الأجهزة الرقابية الأخرى (المجلس الشعبي الوطني و المفتشية العامة للمالية) لما له من صلاحيات متابعتها و تنسيق عملها.

أثارت العمال التحفيزية لمشروع قانون 80-05 إشكالية هوية الهيئة التي سيخضع المجلس لسنتها، لتستقر المادة 03 على وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية بصفته أي مجلس المحاسبة مستشارا ماليا له.

يقوم مجلس المحاسبة -la cour des comptes- بوظيفة المراقبة بصلاحيات قضائية و إدارية على مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتجة و المجموعات المحلية و المؤسسات⁵ الاشتراكية لجميع أنواعها بالإضافة على اختصاصه كمستشار لرئيس الجمهورية يقدم له تقريرا سنويا -حسب نص المادة 190 من دستور 1976- و كذلك عن طريق التقارير التقييمية للمشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية و طلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية التي يرسلها للمجلس الشعبي الوطني

¹دستور 1969 المادة 170.

²الأمر 95-20 المادة 16.

³M . Brahim .le contrôle exercée par l'assemblée populaire nationale, op .cite P369.

⁴عمر الزاهي، آليات مراقبة المؤسسات العمومية و مجلس المحاسبة ، مرجع سابق ،ص 609.

⁵نفس المرجع، ص 30- الاختصاصات الإدارية للمجلس -التقييم - النصيحة.

-الاختصاصات القضائية للمجلس -تصفية الحسابات-العمل- الطعن.

ثالثا: الرقابة الإدارية للمفتشية العامة للمالية.

هي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية و ليمارس رقابتها على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة.

الجماعات المحلية الهيئات و الهياكل التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية و كذا المستثمرات الفلاحية العمومية و صناديق الضمان الاجتماعي و بصفة عامة كل هيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي و كل الأشخاص الاعتبارية المستفيدة بإعانة الدولة أو هيئة عمومية¹ كما تمارس رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية².

المطلب الثاني: صدور قانون 17/84.

الفرع الأول: ظروف صدوره.

إن غياب نص وطني ينظم المالية العمومية في الجزائر غداة الاستقلال لم يآثر على التشريع الخاص بمالية الدولة فأمر 02 جانفي 1959 كان الدارة الفعالة في تنظيم ميزانية الجزائر لحين ان السلطات الجزائرية إثر مراجعة سير الاقتصاد الجزائري أثناء المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة 1890 فكرة في مشروع ينظم المالية العمومية و بالخصوص قانون المالية.

فبالفعل ضرورة إعادة البنية الاقتصادية نتج عنه إعادة النظر في القواعد التي تحكم كل ميادين المالية العمومية في الجزائر : الميزانية ،الخزينة ،الضرائب ،المحاسبة العمومية و الرقابة على الموال فكل هذه القواعد أوجبت التماشي مع الإصلاحات الاقتصادية التي أوردتها السلطات السياسية و مع التوجهات المنصوص عليها في الميثاق الوطني لـ 27 جوان 1976 و مبادئ دستور 22 نوفمبر 1976 ،فظروف نشأة التشريع في شؤون مالية

¹ ج.ح.د.ش رئاسة الحكومة مرسوم تنفيذي رقم 92.79 مؤرخ في 22 فيفري 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية و الجريدة الرسمية .العدد 15 .بتاريخ 26 فبراير 1992 ،ص 414.

² المرسوم التنفيذي رقم 92.79، مرجع سابق ،المادة 09.

للدولة لم تكن عشوائية بل كانت تعبيراً لملائمة أوضاع سياسية و اقتصادية و تنفيذاً لأحكام دستور 1976.

الفرع الثاني: مصادره.

عند صدور دستور 22 نوفمبر 1976 كان قانون 7 جويلية 1984 من بين القوانين التي تساهم في البناء القانوني للدولة فهو بمثابة امتداد و تطبيق لأحكام دستور 1976، و في سنة 1989 تم تعديل القانون ليصبح ملائماً لأحكام دستور 1989.

و كذا سوف يكون الحال بالنسبة للمراجعة الدستورية لـ 28 نوفمبر 1996 .

- أنظر المادة 180 من هذا الدستور -فقانون 7 جويلية 1984 يستمد أساسه من الدستور أولاً ثم من النصوص التشريعية و تنظيمية أخرى و تتمثل مصادره في مايلي:

1. الدستور : المواد 144 و 151 من دستور 1976.

المواد 114 و 115 من دستور 1989.

المواد 121 و 122 من المراجعة الدستورية لـ 1996.

2. أمر 2 جانفي 1959 المتضمن للقانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية .

3. قوانين المالية منذ استقلال الجزائر إلى غاية صدوره.

4. مرسوم 1950/11/13.

إن فكرة التخضير ووضع قانون خاص ينظم قوانين المالية كانت من بين الاهتمامات التي شغلت الساحة السياسية منذ الاستقلال كون العمل بالتشريع الفرنسي الا في ما يتنافى مع مبدأ السيادة الوطنية عمل لا يمكن الاستمرار فيه.

فسياسة الدولة كانت تعتمد على فكرة البناء القانوني من القاعدة غلى القمة و هذا ما حدث بالفعل كون أن البناء القانوني للإدارة القاعدية و المتمثلة في البلدية ثم في سنة 1967 عند

صدر أول قانون ينظم البلدية ثم بعد ذلك صدور قانون الولاية الذي صدر في سنة 1969، وفي سنة 1976 جاء دستور 22 نوفمبر 1976 ليتم البناء الإداري و السياسي للدولة فقانون 1984/07/07 الذي يمثل تنمة للدستور.

جاء لينظم الجانب المالي للدولة و كل أموال الأشخاص العمومية و المؤسسات ذات الطابع الإداري.

المطلب الثالث: خصائص قانون 17-84.

يعتبر قانون 17-84 بمثابة النص¹ الذي يحدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية -قانون إطار.

و هو بمثابة النص الشامل الذي وضع حداً للممارسات التشريعية و التنظيمية المتفرقة و من بين خصائص قانون 17-84 كونه عمل على تحديد كيفية التحضير الإداري و التشريعي لمشروع قانون المالية (المواد من 67 إلى 70) ، ووضع مبادئ عامة حول مسألة تنفيذ قوانين و مضمونا و هذا رغم التعديلات² التي عرفها في سنة 1988 -1989- 1993 عند الانتهاء عن مناقشة و التصويت على مشروع قانون 17-84 المتعلق³ بقوانين المالية طرح السؤال على السيد: رابح بطاط رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك عن الطبيعة القانونية للنص المذكور فأجاب قائلاً: «أن هذا النص هو بمثابة قانون إطار» فنلاحظ أن إجابة السيد رابح بطاط كانت على دراية بالشروط اللازمة لتكييف النص بالصورة القانونية السليمة، فقانون إطار لقوانين المالية إذن هو النص الذي يتضمن القواعد و الأحكام التي تضبط شكل و محتوى قوانين المالية فتكييف قانون 17-84 على أساس قانون إطار و

¹VDIR : la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie DENIDENI Yahia précité P° 67 .

²قانون رقم 88-05 لـ 12/01/1988.

³ قانون رقم 89-24 لـ 31/12/1989.

مرسوم تشريعي رقم 93-01 لـ 19/01/1993 المتضمن لقانون المالية 1993.

ليس قانون عضوي لأنه في سنة 1984 لم يكن هناك مجلس دستوري¹ و لا الغرفة الثانية (مجلس الأمة) أي توافر الشروط لتكييف النص على أساس انه قانون عضوي مما يجب التذكير به هو ان قانون 84-17 لـ 1984/07/07² تم وضعه من الناحية الفنية أساساً على ضوء الأمر الفرنسي رقم 59-02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن للقانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسية، غير أن الأمر 59-02 في سنة 2001 بمناسبة صدور القانون التنظيمي الجديد رقم 692-2001 المؤرخ في 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية الفرنسية³ الأمر الذي سيجعل حتماً قانون 1984/07/07 بحاجة إلى تعديل أو الإلغاء و إلا كيف يمكن مواصلة العمل بنص لم يعد يتماشى و التطورات التي عرفها النظام السياسي والاقتصادي و المالي في بلادنا.

من حيث الضرورة السياسية و الاقتصادية بنا انه منذ سنة 1988 تخلت الجزائر عن النظام الاشتراكي المعتمد في الاقتصاد الوطني و اعتمدت على اقتصاد السوق فأصبحت الدوائر المنظمة للأموال العمومية من بين الأولويات في الإصلاح المالي و المحاسبي أضف إلى ذلك الضرورات الدستورية التي جاءت بها المراجعة الدستورية لـ 1996/11/28.

كما أن هذا القانون لم يعد يتماشى مع التسيير الفعال للأموال العامة المر الذي لم يدفع إلى إصلاح مالي منحصر في إطار قانوني من اجل التسيير العمومي عن طريق التعهد على الأهداف و التشديد في المسؤولية على المسيرين، فكما هو معروف طبقا للممارسات الحالية، فالرقابة على نجاعة النفقات العمومية أمر سطحي و يمكن القول حتى انه أمر مهمش لأن المسيرين غير مطالبين بتقديم تقارير حول الوسائل التي سخروها أثناء السير العمومي.

¹ L'instigation du constitutionnel été l'innovation de la constitution du 23/02/1989 DENIDENI Yahia précité Algérie 1989 P° 83.

² انظر نص المادة 123 من المراجعة الدستورية لـ 1996/11/28.

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية رقم 03 لـ 11 جانفي 1959.

المبحث الثاني: النظام المالي في الجزائر المستقلة.

يعتبر قانون المالية الابتدائي العمل القانوني الذي يخص و يحدد الوسائل المخولة لمختلف إدارات الدولة، و هو أيضا العبارة الكاملة و الدقيقة لسياسة الدولة و الوسيلة الرئيسية لسياستها الاقتصادية، فدراسة وثيقة قانون المالية تمكن البرلمان من مناقشة و انتقاد و حتى تغيير اتجاه السياسة العامة للحكومة.

فلهذه الأسباب يبقى تحضير وإيداع مشروع قانون المالية في الجزائر حكراً على الحكومة و يبقى التصويت مرتبطاً بأحكام تشريعية ذات قيمة دستورية و لأن مسألة عرض قوانين مالية تتعلق أساساً بالشكل القانوني الذي تقدم فيه و يخضع هذا الشكل إلى عنصرين هامين: هما العنصر القانوني و العنصر المالي و ما يهمننا بالشرح هو العنصر القانوني الذي سنتعرض له في المطلبين القادمين من هذا المبحث من مذكرتنا و التي تضم النصوص القانونية و المراسيم التنفيذية المتعلقة بقانون المالية الجزائري للجزائر المستقلة.

المطلب الأول: النصوص القانونية المتعلقة بقانون المالية.

ابتداء ما تعلق بالوثيقة السياسية الأولى للجزائر المستقلة و هو دستور 10 سبتمبر 1963 فقد تم اقتراح نصه من طرف ج ت و قد اعترف الدستور للمجلس الوطني باختصاصه في مجال الموازنة و في هذا الإطار تمت المصادقة على أول قوانين المالية لسنوات 1963-1964-1965 و قد جاءت هذه القوانين بعناصر قانونية لها تأثير في نظام الميزانية العامة في الجزائر.

الفرع الأول: الميزانية العامة لسنة 1963 - قانون المالية 1963-

تعتبر ميزانية لسنة 1963 ميزانية انتقالية و قد تميزت بمدونة معرفته بثمانية عناوين وهي¹:

- العنوان الأول: الدين العمومي و النفقات للتخفيف من الإيرادات؛
- العنوان الثاني: اعتمادات السلطات العمومية؛
- العنوان الثالث: و سائل المصالح؛
- العنوان الرابع: التدخلات العمومية؛
- العنوان الخامس: الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة؛
- العنوان السادس: دعم الاستثمارات المحققة في الجزائر؛
- العنوان السابع: إصلاح أضرار الحرب؛
- العنوان الثامن: نفقات منجزة على الموارد المخصصة.

كما قام قانون المالية لسنة 1963 بتقديم للميزانيات الملحقة لكل من: البريد و المواصلات و المطبقة الرسمية و الري و لقد لخص الملحق الثاني لهذا القانون الميزانية العامة للدولة حسب الوزارات و العناوين.

أما قانون المالية التكميلي لهذه السنة فبعد أن حدد مبلغ الموارد قسمت ميزانية التسيير حسب العناوين و حسب الوزارات.

ينبغي الإشارة إلى أن سنة 1962 شهدت ضم الأقاليم الشمالية و الجنوبية تحت نفس السيادة ،مما جعل الحكومة الجزائرية تسعى إلى توحيد التشريعات المالية فلقد ألغت العمل بالقوانين الخاصة بالصحراء و في مقابل لم تتحقق محاولة التوحيد المحاسبي للميزانيات إلا من خلال قانون المالية التكميلي لعام 1965 فقد شهدت سنتي 1963 و 1964 تقديم

¹ République Algérienne Démocratique et populaire (R.A.D.P) sans ministères (S.M) la loi N° :62 - 155 du 31 Décembre année (1962) .partant loi de finances pour 1963 J.O N°11 du 31 Décembre 1962 p 126 article 3.

قانون المالية و الميزانية التجهيز في وثيقتين مختلفتين للمجلس الوطني، تمت مناقشتها و الصادقة عليهما منفصلين.

الفرع الثاني: الميزانية العامة لسنة 1964 -قانون المالية 1964-

يمكن إعتبار الميزانية العامة لسنة 1964 كأول ميزانية حقيقة للجزائر المستقلة و تضم جزئيين و تم التصويت عليهما بشكل منفصل¹.

إن القانون المتضمن قانون المالية لسنة 1964² الذي احتوى الجزء الأول منه على الإجراءات السنوية للتحويل و كثير من الأحكام ذات الطابع الجبائي، بعض المواد التي ترتبط بالجزء الثاني الخاص بالميزانية و العمليات المالية للدولة.

في مجال الموارد: تقدير الحواصل و المداخل المطبقة على ميزانية التسيير طبقا للجدول (أ) الملحق بقانون المالية الذي اتصف بالتفصيل الدقيق لمختلف حسابات الموارد مبرزا التقديرات الخاصة المجمل مصادرها، مع الاحتفاظ بالمصادر الأخرى "للبيان" و قد تضمن الجدول حوصلة للموارد مكونة من عشرة حسابات بمجموع فرعي للإيرادات العادية و مجموع عام للإيرادات .

الفرع الثالث: الميزانية العامة لسنة 1965 " قانون المالية 1965".

يعتبر قانون المالية لسنة 1965 بتجسيده عنصرا هاما من عناصر السيادة الوطنية هو العملة الوطنية، حيث قدرت الميزانية العامة للدولة الجزائرية لأول مرة بالدينار الجزائري بدل الفرنك الفرنسي، و قد تمت تغطية السنة المالية 1965 بثلاث قوانين هي :

¹DENIDENI Yahia «l'histoire de Régime financier en Algérie 2^{eme} partie Maliya de l'école Nationale des impôts El Kolda N°1 octobre 2001 P 18

² R.A.D.P .S.M. loi N° 63.496. Du 31 Décembre 1963 par toute loi de finances pour 1964 J.O. N°99 du 31 Décembre 1963 P 1358.

1. الميزانية الأثني عشرية¹: لجأت الحكومة لأول مرة لهذه الميزانية و ذلك قصد تأمين سير المصالح العامة خلال المدة التي سبقت المصادقة على قانون المالية التكميلي ،و التي امتدت من أول جانفي إلى غاية 8 أبريل 1965 ،أي أنها ظلت سارية المفعول لأكثر من ثلاثة أشهر.

2. قانونين للمالية لسنة 1965.

صادق المجلس الوطني على قانونين المالية لسنة 1965 ،و قد تضمن هذا القانون الأولى بالإضافة إلى الإجراء التقليدي المتضمن الرخصة السنوية للتحصيل ،بعض الإجراءات ذات الطابع الجبائي فقط²

3. قانون المالية التكميلي لسنة 1965.

بالنظر إلى الضالة النسبية التي أتمم باه قانون المالية الأولى فقد جاء قانون المالية التكميلي لسنة 1965 شاملا، حيث تضمن كل الإجراءات الواردة في قانون المالية لسنة 1964 الدرجة اعتباره من حيث الشكل قانون أولي.

و خلافا للممارسة السابقة، تضمن قانون المالية التكميلي³المصادق على الميزانية العامة للدولة مجملة،حيث كان التصويت على ميزانيتي التسيير و التجهيز يتم على مرحلتين منفصلتين.

كما تميزت قانون المالية التكميلي لهذه السنة ببعض الإجراءات المتعلقة بنظام الموازنة.

¹R.A.D.P .S.M. loi N° 64.360. Du 31 Décembre année (1964) parant ouverture du douzièmes priorisations ou titre de budgété fonctionnement pour 1965 J.O. N°107 du 31 Décembre 1964 P 1344.

²R.A.D.P .M.F La loi N° 64.361. Du 31 Décembre année (1964) parant La loi de finances pour 1965 J.O. N°01 du 01 janvier 1965 P 01.

³R.A.D.P .S.M. loi N° 65.93. Du 8 avril 1965 parant La loi de finances pour 1965 J.O. N°32 du 14 avril 1965 P 314.

إن ما يميز قانون المالية التكميلي لسنة 1965 هو التفصيل الوارد في الجدول (أ) الملحق به فقد تضمن بالإضافة إلى ملخص تقديرات الحسابات الأساسية للإيرادات الفرعية لها.

الفرع الرابع: قانون المالية لسنة 1966.

يتميز قانون المالية 1966 بتجسيده عنصرا بارزا مكملا لعناصر السيادة الوطنية و هو اللغة الوطنية، حيث ظهرت لأول مرة النسخة العربية لقانون المالية، إلى جانب النسخة الفرنسية و التي لا تزال إلى غاية اليوم النسخة العربية الفعلية.

و إلى جانب ما ورد في قانون المالية لسنة 1965 من إجراءات متعلقة بنظام الموازنة، ينبغي الإشارة إلى أهمية الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1966¹ بالنسبة إلى تطور التشريع المالي الجزائري و بذلك يعتبر قانون المالية لهذه السنة كنموذج مرجعي لقوانين المالية الجزائرية و ذلك لحين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم القوانين المتعلقة بمالية الدولة .

و رغم بساطة قانون المالية لـ 1966 فإن التشريع الذي سوف يوضع تدريجيا سيركز على هذا الأمر لإعداد الميزانيات العامة للسنوات اللاحقة و خاصة تلك المتعلقة بنهاية الستينيات.

بالإضافة إلى هذه القوانين السابقة الذكر جاء قانون المالية لسنة 1970 و قد صادق نهاية المخطط التمهيدي و انطلاقا المخططات التنموية الثلاثية، و لذلك فقد جاء منسجما مع البيئة الاقتصادية حيث تكفل بوضع الإجراءات التي تسمح بتسهيل التسيير و انجاز برامج التجهيز وضبط العلاقات الوظيفية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و

¹ ج.ج.د. ش. بدون وزارة أمر رقم 65-320 مؤرخ في 8 رمضان عام 1375 الموافق لـ 31 ديسمبر سنة 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966 الجريدة الرسمية العدد 17 المؤرخة في 01 مارس 1966، ص 206.

التجاري، و هي السمة المشتركة التي تميز قوانين المالية إلى غاية صدور نص تشريعي يحدد كيفية تقديم قوانين المالية.

المطلب الثاني: المراسيم التنفيذية المتعلقة بقانون المالية.

نظرا لأهمية المجال التشريعي فقد تكفل بإصدار مجموعة من المراسيم المنظمة لمجال المالية العمومية أو قانون المالية و المحاسبة العمومية و التعديلات الواردة عليها لان حاجة الاقتصاد الوطني إلى التطور و مسايرة التحولات الاقتصادية العالمية ألزمت على الدولة إصدار مجموعة من المراسيم لتنظيم مجال المالية العامة .

الفرع الأول: مرسوم تنفيذي رقم 311-91.

ورد أول نص تنظيمي في الجريدة الرسمية عدد 43 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم ،تطبيقا لأحكام المادة 34 من قانون 21-90 التي تنص على أن تعيين المحاسبين العموميين يتم من طرف وزير المالية و المحاسبين العموميين لهذه الصفة موظفين لدى الدولة¹ باعتبارهم يمارسون وظيفتهم المحاسبية بصفة مستقلة عن رتبهم الوظيفية (مفتش - مفتشين رئيسيين)²، كما تتيح الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 311-91 للوزير أو الممثل القانوني له منح الاعتماد للعون المحاسب ويخوله صفة مستقلة عن رتبهم الوظيفية (مفتش - مفتشين رئيسيين)³، كما تتيح الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 311-91 للوزير أو الممثل القانوني له منح الاعتماد للعون المحاسب ويخوله صفة المحاسب العمومي ،أما المواد 3.5.4 فعددت المحاسبين الذي يعينهم وزير المالية وصنفهم كالتالي:

¹ وردت المراسيم التنفيذية الأربعة في نفس العدد 43 من الجريدة الرسمية الأربعاء 9 ربيع الأول 1412 الموافق لـ 18 سبتمبر 1991.

² يخضع للمرسوم التنفيذي 344-90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1996 يتضمن النظام القانوني الخاص بالعمال التابعين للسلك الخاص بالإدارة المالية.

❖ محاسب الدولة (المادة 30).

- العون المحاسب المركزي للخرينة؛.

- أمين الخزينة المركزي؛

- أمين الخزينة الرئيسي ؛

- أمناء الخزينة في الولاية ؛

- العون المحاسب الجامع للموازنات الملحقة؛

- قابضي أملاك الدولة؛

- قابضي الجمارك؛

- محافظي الرهون ؛

❖ محاسبي الهيئات الدستورية و المؤسسات ذات الطابع الإداري (المادة 14)؛

- العون المحاسب للمجلس الدستوري ؛

- العون المحاسب للمجلس الأمة ؛

- العون المحاسب للمجلس الشعبي الوطني¹

- العون المحاسب للمجلس المحاسبية ؛

العون المحاسب للمؤسسات ذات الطابع الإداري².

❖ محاسبي البريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية (المادة 214)

¹ بموجب دستور 1996.

² تستند المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قوانين الإصلاحات الاقتصادية ، أنظر تحليل سابق .

- قابضي البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ؛
- رؤساء مراكز البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ¹ .
- ❖ محاسبي القنصليات الجزائرية في الخارج (المادة 5)
- العون المحاسب لدى المنصب الدبلوماسي أو القنصلي في الخارج.

كما استتنت المادة الرابعة المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية و التكوين اللذين يعتمدون من طرف أمين خزانة الولاية المختص إقليميا ،بناء على تفويض من وزير المالية².

في حين عدت المادة السابعة حالات سحب الاعتماد من طرف وزير المالية باعتباره السلطة صاحبة التعيين والاعتماد، أو ممثله في حالتين :

- بناء على اقتراح السلطة السليمة للمحاسب.
- ارتكاب خطأ جسيم.

أثر صدور قانون 07 جويلية 1984 صدرا أيضاً مرسوم تنفيذي مرسوم 17 نوفمبر 1984 جعل من وزير المالية صاحب سلطة تفوق سلطات الوزراء الآخرين ،ففي مجال تحضير مشروع قانون المالية ،يتحمل وزير المالية مسؤولية هذه المهمة مستعينا بذلك بنائب الوزير المكلف بالميزانية غير أنه في سنة 1995 جاء مرسوم آخر حدّد من سلطات وزير المالية .

بموجب مرسوم رقم 95-54 المؤرخ في 15/02/1995 أصبح للحكومة سلطة واسعة على تحضير مشاريع قوانين المالية و ذلك مما جعل من صلاحيات وزير المالية أن توضع لها حدود ،فالوزير هو دائماً صاحب مشروع قانون المالية إلا أنه لا يتمتع بنفس الصلاحيات التي خولها إياه المرسوم القديم بحيث يجب عليه أن يقدم حسابات على نشاطاته لرئيس الحكومة لمجلس الحكومة و مجلس الوزراء المادة 01 من مرسوم 15/02/1995.

¹ فصلا إلى بريد الجزائر و اتصالات الجزائر .

² المادة 06 من مرسوم تنفيذي 91-311 و التي قللت في فقرتها الثانية من أهمية وظيفة المحاسب العمومي.

الفرع الثاني: مرسوم تنفيذي 91-321.

بعد التنصيب الرسمي يترتب على المحاسب العمومي التوقيع الحضوري على محضر تسليم المهام، و من هنا يبدأ سريان مسؤولية المحاسب العمومي و كغيرهم من الموظفين العموميين يمكن أن يتعرض المحاسبون العموميون إلى المسؤولية التأديبية أو المدنية أو الجزائية إضافة إلى ذلك يمكن أن يتعرضوا إلى مسؤولية أخرى خاصة بهم و هي المسؤولية الشخصية و المالية و التي تقوم عند عدم مراعاتهم لقواعد قانون المحاسبة العمومية.

و ما يثير مسؤولية المحاسب العمومي هو كل إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه¹

المطلب الثالث: ملاحظات وتطبيقات لمفهوم قانون المالية و الميزانية.

يرتبط مفهوم الميزانية العامة بجملة التغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و علاقتها بالمجال التشريعي و قد حددت التشريعات المالية المتعاقبة في الجزائر عدة تعاريف للميزانية العامة للدولة نتناولها في العناصر التالية :

الفرع الأول: في مجال تعريف قانون المالية.

لقد أدخل المشرع الجزائري في قانون الميزانية تعريفا جديدا لقانون المالية فحسب نص المادة 03 معدل لقانون رقم 88-05 المؤرخ في 02 جانفي 1988 المعدل و المتمم للقانون 84 - 17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعلق بقوانين المالية «قانون المالية للسنة يقدر و يرخص لكل سنة مدنية، مجموع الإيرادات و النفقات المالية الموجهة لتسيير المصالح العامة يقدر و يرخص أيضا النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية و نفقات رأس المال».

¹بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،فرع الدولة و المؤسسات العمومية ،السنة الجامعية 2003/2002 ،ص 94 و مايلها.

يمكن القول أن التوجه الاقتصادي الجديد الذي عرفته الجزائر منذ 1988 و الذي يركز على النظام اقتصاد السوق دفع بالسلطات السياسية أن تراجع عددا هائلا من أنظمة بعض القطاعات المالية و المصرفية، مما جعل بعض النصوص القانونية تتعرض لبعض التعديلات كإلغاء الفقرة التي تنص على تمويل تنفيذ - المخطط السنوي للتنمية - التي كانت مذكورة في النص السابق للمادة 03 و تبديلها بفقرة نفقات رأس المال .

الفرع الثاني: إشكالية ضبط الميزانية للسنة المالية 3-N:

رغم التعديل الذي حدث في سنة 1989 و إلزام السلطة التنفيذية أثناء تقديمها لمشروع قانون المالية للسنة أن تصحب هذا الأخير بمشروع آخر يبين تنفيذ السنة المالية س-3 فإن قانون ضبط الميزانية أصبح في الظاهر من بين القوانين التي صعب على الحكومة تخضير وتقديم مشروعها بصورة منتظمة و دورية للمناقشة أمام السلطة التشريعية.

فمن بين قوانين ضبط الميزانية التي تم إصدارها قبل صدور قانون رقم 84-17 لـ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية نجد قانون ضبط الميزانية لسنتي 1979 و 1980 ثم لم يشهد صدور أي قانون ضبط ميزانية آخر و تجدر الإشارة هنا أن في المادة 68 الأصلية لقانون 84-17 لـ 07/07/1984 لم تذكر ضرورة تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية و لقد أدرك المشرع هذه الضرورة في سنة 1989 و قدر أن تقديم عرض هذا المشروع للسنة المالية س-3 كاف جداً لتمكين الحكومة من جمع جميع المعلومات المتعلقة بعمليات التحصيل الجبائي و عمليات دفع النفقات لأنه كما هو معلوم أن القطر الجزائري واسع جداً و إدارة تحصيل الضرائب لم تكن لها في تلك الآونة شبكة معلوماتية متصلة أليا بعضها البعض عبر التراب الوطني لتمكن الحكومة من تحضير فوري لمشاريع ضبط الميزانية.

غير أنه و رغم هذا التعديل، ظلت الحكومة تتجاهل هذا النص إلى غاية أواخر 2010 أين تم إيداع أول مشروع قانون ضبط الميزانية بعد مضي أكثر من 30 سنة و تمت

مناقشة قانون ضبط ميزانية 2008 على مستوى البرلمان وصدر هذا القانون في 2011 في الجريدة الرسمية رقم 13 المؤرخة في 28 فبراير 2011¹ و تمت في السنوات الموالية مواصلة العمل في إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية للسنوات س-3 و إلى غاية اليوم صدر قانون ضبط الميزانية 2009 و قانون ضبط الميزانية 2010 .

كما أن قانون المالية يقوم على مبادئ² ثابتة عرفت بالقواعد الذهبية³ و لقد كان لها تطبيق امتدا عبر فترة طويلة من الزمن، و السبب في ذلك كونها تكمل بعضها البعض و هي مرتبطة فيما بينها و تهدف بالأساس إلى جعل الترخيص البرلماني ترخيصا فعالا يعبر عنه في وثيقة جنسية على أسس طلبية، فمن و هنا نجد مبدأ زمنية كون الميزانية او المعبر عنها بالترخيص البرلماني محدد في السنة المدنية وهذا ما يعرف بمبدأ -السنوية- و نجد مبادئ أخرى تعالج شكل الميزانية كمبدأ -الوحدة- و - الشمولية- و أخرى تخص محتوى الميزانية كمبدأ -التخصيص- على مبالغ الإنفاق ، و مبدأ توازن الميزانية ، إلا أن المشرع الفرنسي أضاف مبدأ سادس في قانون 01 اوت 2001 يهتم بحسابات الميزانية و المتمثل في مبدأ -صدق الميزانية- فهكذا أصبح للميزانية سنة مبادئ تضبطها .

¹قانون رقم 11-01 لـ 17 فيفري 2011 المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم 13 لـ 28/02/2011.

² قانون 12-08 لـ 17 فيفري 2011 المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم 13 لـ 28/02/2011.

³ قانون رقم 13-04 لـ 20 فيفري 2013 المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2010 الجريدة الرسمية رقم 12 لـ 27/02/2013.

خلاصة الفصل الثاني :

بعد استقلال الجزائر عن فرنسا و استلام الجزائريين زمام الأمور و تسيير الدولة و وجد الساسة الجزائريين أنفسهم ،أمام ضرورة الإبقاء على القوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية للدولة الجزائرية و صدر في ظل دستور 1963 ثلاثة قوانين المالية 1963 و 1964 اللذان تضمنتا مرحلة انتقالية حيث كان التقدير بالفرنك الفرنسي ،أما قانون المالية لسنة 1965 فقد تم التقدير فيه بالعملة الوطنية و هي الدينار الجزائري ،بعد أن تم تعليق العمل بدستور 1963 بحركة جوان 1965 حيث جاءت مرحلة جديدة فصدر قانون المالية لسنة 1966 بالنسخة الفرنسية و لأول مرة باللغة العربية و بقي الحال إلى ما هو عليه حتى الآن.

و أصبحت الميزانية العامة في الجزائر كباقي الدول نضعها الحكومة و تناقش أمام البرلمان سنويا و تصدر في شكل قانون يسمى بقانون المالية : loi de finances و يعرف حسب المادة 3 معدل للقانون رقم 88-05 المؤرخ في 02 جانفي 1988 المعدل و المتمم لقانون 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية "" قانون المالية لسنة يقدر ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع الإيرادات و النفقات المالية الموجهة لتسيير المصالح العامة، يقدر و يرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية و النفقات رأس المال ".

خاتمة

إن الدراسة التاريخية للمالية العامة مسألة في غاية الأهمية لأنها تهدف إلى معرفة المراحل التي مرت بها و إلى التغيرات العديدة التي طرأت على القواعد و المبادئ و المصادر التي يتم منها استنباط قانون المالية أو الميزانية العامة التي تقدرها الدول كل عام و هذا ما جعل الدول و الحكومات تولي كل اهتمامها للأموال العمومية فالنظرة التاريخية إذن تعتبر ممراً رئيسياً لدراسة مادة الأموال العامة «قانون المالية» و كما هو معروف تعتبر المرحلة الكلاسيكية و مرحلة تدخل الدولة من بين المراحل التي ساهمت بقوة في التأثير على المبادئ العامة و مصادر قانون المالية المختلفة و من خلال مذكرتنا لتي تطرقنا فيها الى تاريخ المالية العمومية أو قانون المالية في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية و فترة ما بعد الاستقلال و إلى المصادر التي أستنبط منها هذا القانون مختلف تشريعاته و قوانينه ليصل إلى ما هو عليه الآن.

حيث كانت لدراسة مصادر قانون المالية خلال الحقبة الاستعمارية فائدة كبيرة في فهم النظام المالي الجزائري الحالي للأموال العامة فالسنة للميزانية العامة للدولة الجزائرية بصفتها مستعمرة فرنسية يعتبر المر رقم 52- 02 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن للقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسية من بين النصوص القانونية الأساسية التي كانت من أهم المصادر الهامة في تكوين النص الجزائري و تعتبر أساساً لتأطير نظام الميزانية للجزائر المستقلة فيما بعد من خلال قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية الجزائرية باعتباره قانون إطار و مصدر هام لقوانين المالية في الجزائر المستقلة بعد سنوات من إتباع الدولة الجزائرية المستقلة لقانون فرنسي يكرس لحقبة استعمارية عانت منها الجزائر لسنوات في جميع الجوانب الاقتصادية ، الثقافية ، الاجتماعية... إلخ.

حيث أصبح من الضروري بما كان عصرنة المالية العمومية فهذا المر يستلزم تعزيز الشفافية في تسيير الميزانية و إعطاء المعني الكامل للرخصة البرلمانية ،لذا يجب من جهة

على الحكومة أن تقدم أثناء ايداعها لمشروع قانون المالية، تقارير تفصيلية حول الوضعية و الطموحات الاقتصادية ، الاجتماعية و المالية للدولة يجب عليها بالموازاة تقديم شروحات مستقلة بخصوص تطور الإيرادات و النفقات «قانون المالية» و كذا رصد جملة الإيرادات العمومية و من جهة أخرى يجب تقوية سلطة البرلمان في الرقابة على المال العام من خلال مناقشة مشروع قانون المالية و أثناء دراسة لجنة المالية و الميزانية لهذا المشروع لان مكانة هذا القانون لم تعد مجرد وثيقة لبيان نفقات الدولة و إيراداتها فحسب بل أصبحت الميزانية تعكس النشاط الاقتصادي و أداة من الأدوات المالية التي تحقق رغبات المجتمع في الرقي و الرفاهية و الرخاء فأهمية قانون المالية تتجلى في تمويل سياسات الدولة و تنظيم النفقات العامة و توجيهها للتأثير على الإنتاج و الاستهلاك ، كما انها تتدخل في الشؤون الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع المداخيل بغية تحقيق التوازي الاجتماعي .

من خلال كل ما سبق ذكره يمكن أن نستخلص أن قانون المالية جور هام في حياة الدولة و أن السياسية المالية هي حتما ذات تطور مهني و عقلائي مبنى على منطلقات واضحة فإن أحسنت الأنظمة السياسية في التصرف في ماليتها العامة من خلال تعديل نفقاتها و إيراداتها ،فذلك حتما سيؤدي بها إلى تجنب الوقوع في تأزم الأحوال المالية و التصعيد في حداثها و تعريض القدرات التمويلية على هزأت متتالية مضره بها فإذا توفر الاستقرار في قانون المالية و سار وفقا لسياسة واضحة و حكيمة تكون القاعدة السليمة لرسم تشريع مالي للبلاد يستجيب لخصوصيات البلاد الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية مع اعتماد الدولة على الطرق الحديثة في التسيير المالي .

قائمة المراجع المعتمدة

1 المراجع المعتمدة:

- الكتب

1- الكتب العامة

1- شريف مصطفى ، محاضرات في القانون الإداري لطلبة السنة ليسانسي حقوق، الجزء الثاني السنة الجامعية 2003/2004.

2- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس ، الدار البيضاء ، الجزائر ، طبعة 2009.

3- عمار عوابدي، منهجية البحث العمي في العلوم القانونية والادارية ، مطبوعة السنة الجامعية 2007-2008.

2/ الكتب المتخصصة

1- ديدني يحي ، المالية العامة ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية، الجزائر، 2014.

2- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر ، عين مليلة ،الجزائر ،2003.

3- ساعد علي، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية الدراسات العليا في المالية ،ديسمبر 1992.

4- محمد الغير بعلي ،المالية العامة، دار العلوم ،الجزائر.

5- برحمان محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري ،دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ،2015.

6- بن عابد مختار، النصوص التشريعية و التنظيمية في القانون الميزاني والمحاسبة العمومية ،مؤسسة كنوز الحكمة ،الجزائر ، 1434هـ 2014 م .

7- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ،دار الفجر للنشر و التوزيع ، الجزائر ،طبعة 2004.

8- حسين مصطفى حسين، المالية العامة ،جامعة معهد العلوم القانونية و الادارية .ديوان م. ج. ،الجزائر .

ب/ المراجع باللغة الأجنبية:

B.Yanat. Fianances publique , les cahier de la formation administrative , Ministere de l'interirur, la direction générale de la faction publique, janvier 1970

M.T.Bouara .les finances publiques , Levolution de la loi de finances en droit Algérien bleues Alger Novembre 2007 .

3/ المذكرات و الرسائل :

أ/ الدكتوراه :

1- درواسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي ،حالة الجزائر 1990 -2004 اطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة ،جامعة الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية ،قسم العلوم الاقتصادية ،السنة الجامعية 2006/2005.

2 -M.T.Bouara .les finances publiques , Levolution de la loi de finances en droit 2005/2006

ب/ الماجستير :

1- بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الاسلامية و التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة الجزائر ،كلية الحقوق فرع الدولة و المؤسسات العمومية ،السنة الجامعية 2003/2002 .

2- رطال حمزة ،قانون المالية التكميلي ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة الجزائر كلية الحقوق ،فرع دولة و المؤسسات العمومية السنة 2010/2009.

3- براهيم محمد ،مصدر قانون المحاسبية العمومية في الجزائر ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،جامعة الجزائر ،كلية الحقوق ،السنة الجامعية 2013.

ج/ الليسانس :

فرحات شهبناز، الجديد في قانون المالية ،مذكرة التخرج لنيل شهادة الليسانس ،جامعة الجزائر ، دفعة 2004.

4/ المجالات :

ا/ باللغة العربية :

1- عمر الزاهي، آليات مراقبة المؤسسات العمومية و مجلس المحاسبة ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية

2- ق. و . ،اهم الاجراءات التي تضمنها قانون مالية 2008 جريدة المساء 2007/12/31

ب/ باللغة الاجنبية :

3 -J.woeff le budget de l' Algerien de 1959 à 1965 revue des sciences financiers N° 2 avril –juni 1976.

4 - c.collot une fosse reformer : l Assemblée financiers de l' Algérie R.A.S.J.E.P. N° 01, 1986.

-S chaoui et Ayanat , le contrôle parlementaire des Finances publique en Algrie , ou algerie ou la primouté du binôme contrôle efficacité, communication présentée ou colloque maghrébin organisé a tanis du 28 ou 30/01/1988 par le C.M.E.R.A.

5/ النصوص القانونية :

أ/ الدساتير :

- دستور 1963

- دستور 1976

- دستور 1988

- دستور 1996 - مراجعة-

ب/ القوانين (التشريع):

- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق لـ 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ،الجريدة الرسمية رقم :28 المؤرخة في 10 جويلية 1984.

- القانون رقم 05/88 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق لـ 12 يناير 1988 يعدل ويتمم القانون 84- 17 المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق لـ 07 جويلية 1984.

- قانون رقم 21-90 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية .

ج/ المراسيم :

1- المرسوم 17 نوفمبر 1984 المتعلق بمكانة وزير لمال في مجال تحضير مشروع قانون المالية .

2- المرسوم الفرنسي رقم 1413/50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتعلق بالنظام في الجزائر المستعمرة .

3- المرسوم التنفيذي رقم :364/07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتعلق بتقسيم الاداره المركزية لوزارة المالية .

د/ الأوامر:

1-الأمر 02 59 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية الفرنسية .

6/ الأنترنت :

- موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية J.O.R.A.D.P.

- موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية J.O.R.F.

-موقع Légifrance.

فهرس المحتويات

صفحة	الموضوع
	تشكر
	إهداء
02	مقدمة.....
08	الفصل الأول: مصادر قانون المالية من التشريع الاستعماري.....
09	تمهيد
10	المبحث الأول: المنظومة القانونية المالية المطبقة.....
10	المطلب الأول: النظام العام المالي الفرنسي.....
10	الفرع الأول: المحاولات الأولى لإعادة هيكلة الميزانية العامة.....
12	الفرع الثاني : إصلاحات عام 1845.....
	المطلب الثاني: استمرار العمل بالتشريع المالي الإستعماري ضرورة
13	تقنية.....
14	الفرع الأول : من الناحية الشكلية.....
15	الفرع الثاني: من الناحية الموضوعية.....
16	الفرع الثالث: من الناحية القانونية.....
16	المطلب الثالث: ظهور أول نظام المحاسبة العمومية في فرنسا.....
	الفرع الأول: أول نظام عام للمحاسبة العمومية (الأمر الملكي 31 ماي
16	1838).....
	الفرع الثاني: ثاني نظام عام للمحاسبة العمومية (المرسوم الإمبراطوري 31 ماي
19	1862).....
21	الفرع الثالث: مرسوم المائوية (مرسوم 29 ديسمبر 1962).....
26	المبحث الثاني: أول نظام مالي للجزائر المستعمرة.....
26	المطلب الأول: النصوص و التشريعات المالية.....
26	الفرع الأول: مرسوم 21 اوت 1839.....
27	الفرع الثاني: تبعية ميزانية المستعمرة للدولة الفرنسية.....
28	الفرع الثالث: قانون 19 ديسمبر 1900.....

29	المطلب الثاني: معالم لنظام قانوني خاص بالجزائر.....
29	الفرع الأول: قانون 20 سبتمبر 1974.....
30	الفرع الثاني: مرسوم 13 نوفمبر 1950.....
32	المطلب الثالث: تعريف الميزانية وقانون المالية.....
32	الفرع الأول: تعريف الميزانية و قانون المالية.....
33	الفرع الثاني: الميزانية و المفاهيم المشابهة لها.....
35	الفرع الثالث: الميزانية و المفاهيم المكملة.....
35	الفرع الرابع: قانون مالية لسنة ومختلف انواع قوانين المالية.....
38 خلاصة الفصل
39	الفصل الثاني: مصادر قانون في الفترة ما بعد الاستقلال.....
40 تمهيد
41	المبحث الأول: الاتجاه نحو تقنين قواعد المالية.....
41	المطلب الأول: الإطار الدستوري.....
42	الفرع الأول: التشريع المالي في ظل دستور 1976.....
43	الفرع الثاني: نشأة الآليات الرقابية.....
44	الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية و الإدارية و القضائية.....
46	المطلب الثاني: صدور قانون 17/84.....
46	الفرع الأول: ظروف صدوره.....
47	الفرع الثاني: مصادره.....
47	المطلب الثالث: خصائص قانون 17-84.....
48	المبحث الثاني: النظام المالي في الجزائر المستقلة.....
50	المطلب الأول: النصوص القانونية المتعلقة بقانون المالية.....
50	الفرع الأول: الميزانية العامة لسنة 1963 -قانون المالية 1963-.....
51	الفرع الثاني: الميزانية العامة لسنة 1964 -قانون المالية 1964-.....
52	الفرع الثالث: الميزانية العامة لسنة 1965 " قانون المالية 1965".....
52	الفرع الرابع: قانون المالية لسنة 1966.....

54	المطلب الثاني: المراسيم التنفيذية المتعلقة بقانون المالية.....
55	الفرع الأول: مرسوم تنفيذي رقم 91-311.....
55	الفرع الثاني: مرسوم تنفيذي 91-321.....
58	المطلب الثالث: ملاحظات وتطبيقات لمفهوم قانون المالية و الميزانية.....
58	الفرع الأول: في مجال تعريف قانون المالية.....
58	الفرع الثاني: إشكالية ضبط الميزانية للسنة المالية.....
60	خلاصة الفصل الثاني.....
63	خاتمة.....
65	قائمة المراجع.....

