

الاجتهاد الدستوري وقوانين المالية

**Constitutional Jurisprudence and Financial Laws**

أ.د محمد منير حساني

جامعة قاصدي مرباح ورقلة-الجزائر

[hassani.mounir@univ-ouargla.dz](mailto:hassani.mounir@univ-ouargla.dz)

ط.د مراد بن منصور

جامعة قاصدي مرباح ورقلة-الجزائر

[Mourad.ben@inco.dz](mailto:Mourad.ben@inco.dz)

تاريخ الإرسال: 2023 /03/11 \* تاريخ القبول 2023/05/07 \* تاريخ النشر: 2023/ 06 /07

**ملخص**

لقد تناولت الدراسة موقف الاجتهاد الدستوري من دستورية التشريعات المالية، وبيّنت متطلباته لصحتها، وللتطرق لهذه المسألة أهمية دستورية، باعتبار الاجتهادات الثلاثة المتناولة هي الأولى للعدالة الدستورية الجزائرية لرقابة التشريع في المجال المالي، ودراستها تسمح باستخلاص المبادئ الدستورية لمالية الدولة، ومراجعتها الأساسية. وخلص البحث إلى أن المجلس الدستوري حاول ذلك من خلال تأمينه الشكل الدستوري للتشريعات المالية وحفظ التوزيع الموضوعي بينها، وكذا عمله على مراعاة صحة إجراءات سن قانون المالية. وللاستفادة أفضل من تدخل الاجتهاد الدستوري في المجال المالي، يستحسن تضمين قانون المالية بحد ذاته في الرقابة الوجودية، وكذا نشر الاجتهاد الدستوري وتفسيراته إلى المعنيين بهذا المجال.

**الكلمات المفتاحية:** العدالة الدستورية، الاجتهاد الدستوري، قانون المالية، مالية الدولة، رقابة الدستورية.

**Summary**

This study attempts to identify the constitutional jurisprudence attitude about the constitutionality of the financial legislations and clarified the requirements of its validity. The research in this matter has a constitutional importance, considering that these three jurisprudences are the first for the Algerian constitutional justice to control the financial legislation, which allows knowing the constitutional principles for the state's finance, and its legal references. Moreover, the research concluded that the constitutional council has ensured this by preserving the both the constitutional forms of financial legislations, and the validity of financial law legislation procedures. In conclusion, for making a better benefit from the constitutional control in the financial field, it is advisable including the finance law itself in the obligatory control fields, as well as publishing its jurisprudence to those concerned in this field. **Key words:** Constitutional Justice, Constitutional Jurisprudence, Financial Law, Constitutional Review.

## المقدمة

المالية العامة منظومة قانونية ارتبط أصلها بصعود الدولة الليبرالية. ورغم ظهور فكرة المال العام في التجمعات البشرية القديمة قبل الدولة، في الحضارات الفرعونية والرومانية، وفي العهد الإقطاعي في القرون الوسطى، إلا أن مالية الدولة كانت مندمجة بمالية وأملاك الحاكم والعرش، فلم يكن بالإمكان التفرقة بين ممتلكات الملك وعائلته، ومالية الدولة، لفلسفة الملكية المطلقة آنذاك. (Joachim Antoine Joseph Gaudry, pages ; 04et 05).

وبقيام الدولة الليبرالية، اتخذت مالية خاصة بها منفصلة عن الذمة المالية للملك، مشكلة لأمالك الدومين العام، وجعلت الميزانية العامة شقها المالي، وهي الوثيقة المقدره لمجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار لمصالح الدولة، للسنة المدنية المقبلة. وأصبح جمعها وإعدادها بقانون المالية الذي يختص البرلمان بسنه، باعتباره ممثلاً للإرادة العامة، إلى أن ذلك لم يستقر له، بل نازعته فيه السلطة التنفيذية كغيره من مجالات التشريع. إلى أن خلصت الدستورية الغربية في تحولها نحو دولة القانون، إلى هندسة معيارية تصالحية بين السلطتين بمشاركة كل من المشرع والمنفذ في إنتاج القواعد التشريعية (موريس دوفرليه، ص169). وتبنى المؤسس الدستوري بدوره هذه الهندسة الدستورية بتمكينه البرلمان من المبادرة باقتراح قانون، والحكومة بمشروع قانون، وتشريع رئيس الجمهورية بأوامر. وامتدت هذه الهندسة الى التشريع المالي، بنص الدستور على أن "... يصادق البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوماً، من تاريخ إيداعه. في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

ورغم إخضاع المشرع تجسيد الميزانية العامة لرقابة إدارية ومالية قبلية وبعديّة، إلا أن الخطر على المالية العامة قد ينشأ قبل ذلك، عند تحديدها في قانون المالية نفسه، إذ قد يحيد به المشرع عن المبادئ الدستورية لمالية الدولة، ومراجعتها الأساسية، وهنا تبرز الحاجة لرقابة صحتة سن قانون المالية بالأساس، وهو اختصاص للعدالة الدستورية.

وفي التاريخ الدستوري الجزائري، لم يخضع الدستور قانون المالية لرقابة دستورية وجوبية، إلى غاية نص تعديل سنة 2016 للدستور على قانون قوانين المالية كجمال عضوي، مما أخضعه وجوبا لرقابة دستورية قبلية سنة 2018، وأخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري لرقابة دستورية تعديله سنة 2019، كما أخطره أيضا لرقابة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021. هذه الفرص الثلاثة مكنت المجلس الدستوري من المساهمة في عملية إنتاج القواعد القانونية المالية، مما يطرح التساؤل حول رؤيته لكيفية إنتاجها، وحول المقترضات الدستورية التي استجوبها في اجتهاده لصحتها.

## أولا: تأمين المجلس الدستوري للشكل الدستوري لقوانين المالية

لقد توصلت الدستورية الغربية الى تحديد أشكال تنتج بها القواعد المعيارية، إما بالدستور، أو في شكل القانون، أو بالتنظيم، وتختلف بينها في فلسفة وظيفتها في النظام القانوني، وتباين وفقا لذلك

مكانتها في سلم النظام القانوني، حيث أن إنتاج القواعد القانونية – في المنظومات القانونية الليبرالية- يندرج ضمن المفهوم الحركي لمبدأ التدرج القانوني، الذي يعتبر أن القواعد القانونية تُشكل نظاماً قانونياً منظماً، ومتجدداً عن طريق تحديث مبادئه، من خلال عمليات الإلغاء، التعديل أو إنشاء مبادئ جديدة (Eric MILLARD, page : 05).

واستناداً لهذا المبدأ، تدرج القواعد القانونية (ويعتبر الفقيه هانس كلسن أن هذا النظام القانوني – الذي يأخذ حسب نظريته شكل الهرم – يبنى ويُنظم نفسه، عن طريقة ميزة خاصة في القانون هي آلية "السمو" *supériorité*). التي تسمح للقواعد العليا بتنظيم إنشاء القواعد السفلى، لضمان الحركية لَوَحَدَات النظام القانوني (Hent KALMO, 2008)، بني المؤسس الدستوري هندسة خاصة للقواعد التشريعية ذاتها، بفصله لمجالات التشريع العضوي عن مجالات التشريع بقانون عادي، ويعد هذا فصل أهمية، تسمو به الأحكام العضوية على الأحكام العادية. واعتمد المؤسس هذه الهندسة كذلك في التأسيس لمجال المالية، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يرفعها عند مطابقتها نصوصها للدستور، فميز بين مواضيع القانون العضوي عن العادي في مجال المالية (1) وضبط مجالات التنظيم فيه (2).

#### 1- تمييز المجلس الدستوري للمجالات العضوية عن العادية لقانون المالية

إن فلسفة الشكل العضوي للقانون اقتضتها الحاجة لحركية النظام القانوني، كما أشير إليه، والمرتبطة بحركية وتحولات الظواهر الاجتماعية المنظمة لها ذاتها، وتمتد هذه الضرورة الى القواعد الدستورية باعتبارها ظواهر اجتماعية أيضاً، غير أن هذا قد يتعارض والطبيعة الجامدة للدستور، ومعالجة ذلك، أخرجت من الدستور القواعد القانونية المنظمة للمجالات الأكثر حركية، وجعل تنظيمها بقواعد تشريعية ذات أصل وفلسفة دستورية، هي القوانين العضوية، وتسمو بهذه الطبيعة عن القوانين العادية.

وجسد المؤسس الدستوري ذلك سمو من خلال التمييز بين إجراءات التصويت على كل منهما، كون القانون العضوي يصادق عليه بالأغلبية المطلقة للنواب، ويخضع قبل صدوره وجوباً لرقابة المطابقة للدستور (المادة 123 من دستور 28 نوفمبر 1996). بينما يصوت النواب على القانون العادي بأغلبية بسيطة فقط (المادة 120 من نفس التعديل الدستوري)، وإخضاعه لرقابة الدستورية هو أمر اختياري لمالك الاخطار (المادة 165 من نفس التعديل الدستوري).

وسابقاً أدرج تعديل سنة 2016 للدستور مجال المالية ضمن المجالات العضوية، لأساسيتها، غير أن الملاحظ هنا، أن المؤسس لم يجعل قوانين المالية –أي القواعد الموضوعية للمالية- هي التي من المجال العضوي، بل عنى فقط القواعد الشكلية التي تحكم إنتاج قوانين المالية، وجمعها في قانون عضوي لقوانين المالية، بنص المادة 141 من على أن (... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية: ... القانون المتعلق بقوانين المالية ...). في المقابل أبقى التنظيم الموضوعي للمالية وإعداد الميزانية بموجب قانون عادي، لنصه على أن (يصادق البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوماً...)، وأن (... يشرع البرلمان في المسائل التالية : ...-إحداث الضرائب والجبايات

والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها...) (المادة 140 من نفس التعديل الدستوري). كما  
مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من اختصاص التشريع بأمر، وقد يمارسه في مجال المالية،  
ويبقى مجالاً عادياً رغم إخضاع الأمر لرقابة الدستورية القبلية في تعديل سنة 2020 للدستور (الفقرة  
2 من المادة 142 من تعديل الدستور المؤرخ في الفاتح من نوفمبر 2020).

ولقد راعى المجلس الدستوري هذه الهندسة الدستورية، والتمييز الموضوعي بين القانون العضوي  
لقوانين المالية ومجال قانون المالية، حين نص المشرع في المادة 89 من مشروع القانون العضوي  
لقوانين المالية على أنه "... يمكن تغيير تاريخ دخول أحكام هذا القانون العضوي حيز التنفيذ المشار  
إليه، في هذه المادة، عند الانقضاء، بموجب قانون المالية). وذلك لاضفاء بعض الحرية على العمل بهذا  
القانون.

وعند مطابقة دستورية هذه المادة، رأى المجلس الدستوري أن المشرع ينقل بها حكماً عضوياً إلى  
المجال العادي في قانون المالية (وفي اجتهاد مشابه، حول مسألة نقل حكم عضوي إلى مجال عادي،  
رأى المجلس الدستوري سابقاً أن " نقل بعض أحكام الدستور والقانون العضوي والقانون والنظام  
الداخلي لكل من غرفتي البرلمان إلى هذا القانون حرفياً و/ أو نقل مضمونها لا يشكل في حد ذاته  
تشريعاً على أساس إحالة من الدستور أو القانون العضوي بل يعد في حقيقة الأمر نقلاً إلى هذا القانون  
لأحكام يعود فيها الاختصاص لعد نصوص لا تخضع لنفس إجراءات الإعداد والمصادقة والتعديل  
المقررة في الدستور". أنظر: الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001)، معتبراً أن  
"الفقرة الأولى من هذه المادة تنص على أن قانون المالية لسنة 2023 يكون أول قانون يحضر وينفذ  
وفقاً لأحكام هذا القانون العضوي، واعتباراً أن الفقرة الأخيرة من نفس المادة تنص على أنه يمكن تغيير  
تاريخ دخول أحكام هذا القانون حيز التنفيذ، عند الاقتضاء، بموجب حكم قانون المالية، واعتباراً أن  
القانون العضوي، موضوع الاخطار، يحدد بموجب أحد أحكامه تاريخ دخوله حيز التطبيق، فلا يمكن  
تغيير هذا التاريخ إلا بموجب قانون عضوي آخر، واعتباراً أن المؤسس الدستوري يميز بين المجالات  
التي يتم التشريع فيها بموجب قانون عادي طبقاً للمادة 140 من الدستور، وتلك التي يشرع فيها بقانون  
عضوي طبقاً للمادة 141 من الدستور، كما يميز بينهما من حيث قواعد الإعداد والمصادقة والرقابة،  
واعتباراً أنه إذا كان يحق للمشرع أن يقر بكل سيادة أحكاماً وإجراءات تخص دخول نص تشريعي حيز  
التنفيذ، فإنه يعود للمجلس الدستوري التأكد من أن تلك الأحكام والإجراءات لا تخل بمبدأ توزيع  
الاختصاصات، واعتباراً أن المشرع عند تحديده رزمة لدخول القانون العضوي موضوع الاخطار،  
بموجب الأحكام الانتقالية المنصوص عليها في المادة 89 منه، فإنه لا يمكنه بحكم المبدأ الدستوري  
القاضي بتوزيع الاختصاصات أن يقر في الفقرة الأخيرة من هذه المادة إمكانية تغيير تاريخ دخول هذا  
القانون العضوي حيز التنفيذ بموجب حكم قانون المالية باعتباره قانوناً عادياً يختلف عن القانون  
العضوي من حيث قواعد الإعداد والمصادقة والرقابة...) (الرأي رقم 02/ر.ق.ع/م.د/18 مؤرخ في  
02 أوت سنة 2018). لذا أعلن المجلس الدستوري أن الفقرة الأخيرة من المادة 89 غير دستورية.

في المقابل من هذا، وسع المشرع سلطة أحكام القانون العضوي لقوانين المالية، لتحدد وتضبط موضوع قانون المالية العادي، بنصه على أن (يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر ويناقش ويصادق عليه وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويحضر كذلك ويناقش ويصادق على القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي) (نفس الرأي المذكور).

ورأى المجلس الدستوري في هذا الخصوص أن مشروع قانون المالية هو قانون عادي، وبالتالي (...المناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية تتم وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور، واعتبارا أن الإجراءات الأخرى المتعلقة بالمناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية تحدد بموجب القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، طبقا للمادة 132 من الدستور، واعتبارا أن المشرع بتضمينه القانون العضوي، موضوع الاخطار، أحكاما تتعلق بإجراءات مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه، يكون قد سها عن المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات...) (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 مؤرخ في 02 أوت 2018)، ونتيجة لذلك، اعتبر المجلس الدستوري أن الفقرة الأولى من المادة 89 المذكورة، مطابقة جزئيا للدستور.

إن المجلس الدستوري، من خلال هذه الاجتهادات، يكون قد حفظ توزيع الاختصاص بين الاحكام العضوية والعادية في المجال التشريعي للمالية.

## 2- تحديد دور التنظيم في مجالات المالية

في دولة القانون التنظيم هو الشكل القانوني الذي تمارس به السلطة التنفيذية وظيفتها المعيارية، إلى جانب مشاركتها في التشريع بالقانون.

ويأتي التنظيم في مرتبة أدنى من التشريع في سلم القواعد القانونية لهانس كلسن، لذا يجب أن يخضع له ولا يخالفه شكلا ولا موضوعا، وتؤسس الدساتير إلى نوعين من قواعد التنظيم، قواعد عامة ومجردة، مستقلة عن التشريع، لكنها خارج مجالاته، يمارسها رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، وقواعد تنظيمية أخرى تنفيذية للقانون، تمارس في شكل مرسوم تنفيذي من قبل الوزير الأول (وهذا لنص الدستور تعديل 2020 للدستور في المادة 141 منه على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"). ومن هنا يتبين أن كلا شكلي التنظيم لا يختصان بتنظيم مجال المالية، إلا بمناسبة تنفيذ قوانين المالية. كما تجدر الإشارة إلى أن مصطلح التنظيم في النظام القانوني، قد يطلق على أعمال أخرى للوزرات والإدارات العمومية أقل درجة من المرسوم التنفيذي، وليس لها علاقة مباشرة بالقانون مثله.

في هذا الخصوص، جعل المشرع "... إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق مرسوم، بناء على تقرير مشترك بين الوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني والوزير المكلف بالمالية، يمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم" (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م/د.18 المذكور أعلاه).

أي أنه بالحكم المذكور جعل المشرع إلغاء ذلك الاعتماد المالي يتم بواسطة مرسوم، أما إعادة استعماله فتخضع لأحكام يحددها التنظيم، مما أنتج غموضاً قد يمس بمبادئ تنظيم القواعد القانونية، واحتاج إلى تدخل المجلس الدستوري بتحفظ تفسيري تحييدي، لاجلاء غموضه وبناء معناه القويم، معتبر أن "المادة 99 (النقطتان 2 و4) والمادة 143 (الفقرة 2) من الدستور تنصان على أن تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول، واعتباراً أنه إذا كان المشرع قد حدد بوضوح إمكانية إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع، خلال السنة فإن نصه بالمقابل على إعادة استعمال هذا الاعتماد وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم دون تحديد طبيعة النص التنظيمي، يكون قد أضفى غموضاً فيما يخص النص التطبيقي الذي تحدد فيه طريقة إعادة استعمال ذلك الاعتماد وشروطه، واعتباراً أن المشرع قد أقر إمكانية إلغاء الاعتماد الذي يصبح غير ذي موضوع خلال السنة عن طريق مرسوم، وبالتالي فإن إعادة استعمال هذا الاعتماد وشروطه لا يمكن أن يكون إلا عن طريق مرسوم، واعتباراً بالنتيجة، أنه إذا كان المشرع يقصد بعبارة "عن طريق التنظيم" نفس طبيعة النص الذي يلغى بموجبه الاعتماد الذي يصبح غير ذي موضوع، فإن الفقرة الأولى من المادة 26 مطابقة للدستور، مع مراعاة التحفظ المثار" (نفس الرأي المذكور).

وبهذا الاجتهاد لا يحفظ المجلس الدستوري الفصل بين الشكليين المعياريين في التنظيم، المرسوم وما دونه من تنظيمات، فحسب، وإنما يحفظ كذلك مسألة تنظيم المسائل والمواضيع المالية بقانون، والتي يختص بتنفيذها المرسوم التنفيذي دون سواه من التنظيمات التي أقل درجة منه، حسب هندسة السلطة التنظيمية المذكورة أعلاه.

### ثانياً: مراعاة المجلس الدستوري لإجراءات قانون المالية

إن مالية الدولة، لأهميتها في النظام السياسي عموماً، والنظام الاقتصادي بالأخص، تكفل بها الدستور ضمن مبادئه، وجعلها مسألة أساسية دستورية، وبذلك تعد كغيرها من المجالات الاجتماعية موضوعاً للتشريع، وتنظم في قانون المالية، الذي حفظ المجلس الدستوري عند رقابته إجراءات تحضيره ومناقشته (1)، كما راعى المقتضيات التي تطلبها الدستور فيه (2).

#### 1- حفظ إجراءات إنتاج قانون المالية

الاختصاص التقليدي للمحاكم الدستورية، هو ضمان احترام المؤسسات الدستورية لتوزيع السلطات الموجودة في الدستور، بالتحقق من احترام كل مؤسسة لحدود اختصاصاتها الدستورية. وفي النظام الجزائري يعد هذا الاختصاص السبب الرئيس لإنشاء المجلس الدستوري، المصمم - آنذاك - لحفظ

امتيازات الحكومة ضد محاولات تعدي البرلمان لاختصاصه (محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري، 2015، ص 209).

ومبدأ توزيع الاختصاصات، الذي يعد نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات، من أهم مبادئ الهندسة الدستورية لعمل المؤسسات، ويؤمنه المؤسس الدستوري إما بخص كل مؤسسة دستورية بوظيفة معياري، كما يمكن أن يهندس من خلال النص على تعاون عدة مؤسسات إذا كانت الوظيفة تخصهم جميعا، مع تبيين حدود تدخل كل مؤسسة فيها.

وكمثال على الطرح المذكور، نصت المادة 135 من الدستور على أن "يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة" (المادة 135 من تعديل 2020 للدستور). فالبرلمان وفقا لهذا الحكم شريك للحكومة في رسم أحكام العلاقات الوظيفية بينهما، والتي أهمها وظيفة التشريع بقانون، حيث حدد القانون العضوي رقم 16-12 أحكام المبادرة به، ومناقشة اقتراحات ومشاريع القوانين، وكذا كفاءات التصويت عليها.

وقانون المالية هو مجال من مجالات التشريع، فتخضع إجراءات إنتاجه لتلك الاحكام العضوية فقط، غير أن المشرع تجاوز ذلك وأخضعه لأحكام القانون العضوي لقوانين المالية، بنصه على أن "يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر ويناقش ويصادق عليه وينفذ وفقا لاحكام هذا القانون العضوي. ويحضر كذلك ويناقش ويصادق على القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي"، أي القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

ورأى المجلس الدستوري خلافا لذلك، معتبرا أن "... المناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية تتم وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور ...". لذا فإن "...الإجراءات الأخرى المتعلقة بالمناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية تحدد بموجب القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة" (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 المذكور أعلاه)، الذي جعلته المادة 132 من الدستور نصا مشتركا بين البرلمان والحكومة.

واعتبارا أن " المشرع بتضمينه القانون العضوي موضوع الاخطار، أحكاما تتعلق بإجراءات مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه، يكون قد سها عن المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات"، لذلك تعد الفقرة الأولى من المادة 89 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، مطابقة جزئيا للدستور" (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 المذكور).

## 2- رعاية المقتضيات الدستورية في قانون المالية

القانون عمل رسمي، له شكلية رسمية يصدر فيها، تحفظ دستوريته وصحته الخارجية. من عناصر هذه الشكلية إفصاح المشرع عن النصوص المرجعية لنصه، ضمن تأشيريات ومقتضيات قانونية،

ولأهميتها راقبها المجلس الدستوري وضبطها في قوانين المالية، ليساهم بذلك في بلورة كتلة مرجعية لقوانين المالية (1-2).

إلى جانب الشكلية، يُعرّف الدستور للمشرع موضوعات القانون ذاته، والمالية أحد الموضوعات الدستورية للقانون، التي تجسدها قوانين المالية، وقد محصها المجلس الدستوري بمطابقة قواعدها للدستور (2-2).

### 1-2- المساهمة في بلورة كتلة مرجعية لقوانين المالية

يظهر الاجتهاد الدستوري أن المجلس الدستوري يساهم بعمق في تطوير الوظيفة التشريعية، فقد استحدث منهجية لرقابته لا تقف عند حد رقابة الموضوع، بل يشارك في تحديد المقترضات اللازمة لإنشاء أي قانون وصياغته، من خلال إقصائه للتأثيرات غير المتعلقة بالقانون محل الرقابة، وأمره للمشرع بإدراج تأثيرات أخرى يراها تشكل أساسا لعمله، ليحفظ دستوريته الخارجية. وبهذا العمل يكون المجلس الدستوري قد تجاوز عمله التقليدي في الرقابة بإعلانه للدستورية أو عدم الدستورية، إلى التدخل في تحديد شكل العمل التشريعي وصياغته النهائية، ليلعب دورا ذاتيا إيجابيا في تطوير العمل التشريعي (محمد منير حساني، الاجتهاد الدستوري والأمن القانوني، 2019).

في هذا الخصوص، وفي مجال المالية، استخلص المجلس الدستوري بعض النصوص القانونية المرجعية ذكّر المشرع بها، باعتبارها سندا للتشريع في مجال المالية، وبذلك يساهم في تحديد الكتلة المرجعية المالية، وقد بيّنها في تأثيرات مرجعية دستورية وأخرى تشريعية عضوية.

بالنسبة للتأثيرات الدستورية، اعتبر المجلس الدستوري أن "... المادة 78 من الدستور (تعديل سنة 2016) تشكل سندا أساسيا للقانون العضوي (لقوانين المالية) موضوع الاخطار، بسبب علاقتها المباشرة بهذا القانون ... " (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 السالف الذكر)، والتي تنص على أن " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة. ويجب على كل واحد أن يساهم في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تحدث الضريبة إلا بمقتضى القانون. ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو حق كيفما كان نوعه... " (المادة 78 من تعديل 2016 للدستور).

تؤسس هذه المادة لمبدأ شرعية الضريبة، وهو مبدأ مهم في مجال المالية، وموضوع أساسي في قانون المالية لا يخلو منه أبدا، وبالتأسيس له في الدستور يتحتم على المشرع إحترامه وتجسيده وفقا للإرادة التأسيس، باعتباره مرجعا دستوريا في هذا المجال، ومن ثم يلزم التذكير به في تأثيرات قوانين المالية. غير أن المشرع سهى عنه عند اعداده لنصيين ماليين، الأول مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية سنة 2018، والنص الثاني هو مشروع الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، ورقاب المجلس الدستوري هذا الاغفال، وذكر به المشرع في كل مرة، معتبر أن "عدم



الاستناد إلى المادة 78 (المقابلة للمادة 82 من تعديل 2020 للدستور) (...). يعد سهواً يتعين تداركه" (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18، والقرار رقم 22 /ق.م.د/21 مؤرخ في 7 يونيو 2021).

والأبعد من ذلك، استند المشرع المالي الى كامل المادة 136 من الدستور في مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، لكن المجلس الدستوري رأى أن الفقرة الثالثة 03 منها فقط هي السند الدستوري له، والتي تنص على أن "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة..."، والقانون المذكور جاء عن طريق مشروع قانون من الحكومة، فتشكل هذه الفقرة إذاً أساساً دستورياً له، فحث المجلس الدستوري المشرع على تحديدها في التأشيرات معتبراً أن المشرع قد استند "... الى المادة 136 من الدستور، لكنه لم يحدد الفقرة 03 منها، حيث تمثل هذه الفقرة بالتحديد المرجع المراد الاستناد إليه، واعتباراً بالنتيجة أن عدم تحديد الفقرة 03 من المادة 136 ضمن تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، يعد سهواً يتعين تداركه" (الرأي رقم 02-2018 المذكور، والأمر كذلك بالنسبة لإستناده للمادة 186 كاملة، في حين رأى أن الفقرة 02 منها فقط هي التي لها علاقة مباشرة بالقانون العضوي موضوع الإخطار، والتي تطلبت وجوبية رقابة دستوريته أولاً. نفس الرأي).

إلى جانب هذا، ضمّن المجلس الدستوري الفقرتين الأولى والثالثة من المادة 191 من الدستور (تعديل 2016) ضمن الكتلة المرجعية للقانون المذكور أعلاه، واللّتين تؤسسان لحجية مطلقة لإجتهاد المجلس الدستوري، وفي مواجهة جميع السلطات العمومية والسلطات الادارية والقضائية، وتفصلان أثر هذه الحجية.

وبما أن القانون العضوي مشمول برقابة دستورية وجوبية، فإنه معني بتلك الفقرتين، لذا اعتبر المجلس الدستوري أن المادة 191 (فقرة الأولى و3) تعتبر سندا أساسياً لأي قانون عضوي، ويتوقف تطبيق هذا القانون العضوي على رأي المجلس الدستوري، واعتبار بالنتيجة أن عدم ادراجها ضمن تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، يعد سهواً يتعين تداركه" (الرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 المذكور).

إلى جانب المراجع الدستوري، وسع الاجتهاد الدستوري الكتلة المرجعية المالية إلى نصوص تشريعية، ذات قيمة عضوية، وبالاخص القانون العضوي رقم 16-12 المذكور سابقاً (القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016)، والذي "... ينص في مواده 19 وما بعدها على اجراءات وكيفيات ايداع مشاريع القوانين، ومن بينها قوانين المالية التي يخصها القانون العضوي، موضوع الاخطار، (...). وأن نفس القانون يتناول في مواده 26 وما بعدها كيفيات واجراءات دراسة مشاريع القوانين في اللجان الدائمة بغرفتي البرلمان، كما تبين المادتان 44 و 45 من نفس القانون المصادقة على مشروع قانون المالية" ونتيجة لذلك، اعتبر المجلس الدستوري "أن القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، يعتبر سندا للقانون العضوي، وأن عدم إدراجه ضمن تأشيرات القانون العضوي، موضوع الاخطار، يعد سهواً يتعين تداركه" (نفس الرأي الدستوري المذكور أعلاه).

بهذه الاجتهادات يساهم المجلس الدستوري في بلورة الكتلة المرجعية لقوانين المالية، والتي تحوي نوعين من النصوص والمبادئ، مبادئ دستورية، وأخرى تشريعية عضوية، على المشرع الاستناد إليها، ومن ثم الالتزام بها عند سنه لأي قانون في مجال المالية.

## 2-2- مطابقة مواضيع الميزانية للدستور

لم يُعمل المجلس الدستوري رقابته على الشكلية في قوانين المالية المراقبة فقط، بل تعداها الى رقابة دستورية موضوعية لأحكامها، ذلك أن المؤسس الدستوري لا يحدد للمشرع شكلية النصوص المعيارية فقط، بل يحدد له كذلك مواضيعها الدستورية، والتي يتعين على المشرع احترامها أيضا لصحة أعماله. ولا يعد ذلك زيادة من المجلس الدستوري في قواعد عمله، حيث أكد أكثر من مرة بأنه "ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع..." (الرأي رقم: 04/ ر. ق / م. د 98/ المؤرخ في 13 يونيو 1998). وأنه "لايسعه أن يضع تقديره محل تقدير المجلس الشعبي الوطني..." (القرار رقم: 2-ق-ق-م/د/89، مؤرخ في 30 غشت 1989). و"... إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة (...). فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية، أن يسهر على احترام المشرع للأحكام الدستورية حين ممارسة سلطته التشريعية" (الرأي رقم: 04/ ر. ق / م. د 98/ المذكور أعلاه).

وعمليا تتعدد أشكال تعدي المشرع على الفحوى الدستوري للتشريع، فقد يزيد مثلا في المواضيع التي يحددها المؤسس أو ينقص فيها، أو يضع شروطا تضيق التمتع بحق أو ممارسة حرية دستورية.

وقد يأتي التعدي نتيجة غموض أحكام تشريعية، قد تفسر تفسيراً خاطئاً أثناء تطبيقها، ومثالها ما جاء في مشروع القانون العضوي لقوانين المالية، حيث نص المشرع على أن "تتضمن موارد ميزانية الدولة ما يأتي: (...). الأموال المخصصة للمساهمات والهبات والوصايا". واعتبر المجلس الدستوري أن استعمال كلمة "المخصصة" قد يفهم منها أن هناك أموالا مخصصة للمساهمات والهبات والوصايا، في حين أن إدراجها ضمن موارد الميزانية يبين أنها تخص عائدات أموال المساهمات والهبات والوصايا، باعتبارها تدخل في باب الميزانية وليس في باب النفقات..."، ووضح المجلس الدستوري بهذا التحفظ التفسيري طبيعة تلك الأصول للأموال، بأنها من موردا من موارد ميزانية الدولة، وليست أصولا مخصصة للنفقات. واعتبر أن هذه المادة "مطابقة للدستور، مع مراعاة التحفظ المثار" (محمد منير حساني، السياسة التفسيرية للاجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، (2021).

وفي ذات الاجتهاد، ولحرصه على مبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية، راقب المجلس الدستوري المادة 41 من القانون العضوي المختر به، لنصها على أن "تبيين الحسابات الخاصة للخرينة العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير والتي لا تتلاءم طبيعتها مع احترام مبادئ الميزانية. وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات".

والملاحظ من هذه المادة أنها تنص صراحة عن إمكانية وجود حسابات خاصة للميزانية، وطبيعتها لا تلائم احترام مبادئ الميزانية، وتبرر ذلك بالحاجة الى المرونة في تسيير الخزينة.

غير أن المجلس الدستوري اعتبر "أنه طبقاً لمبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية، المنصوص عليه بموجب المادتين 192 (الفقرة 2) و203 (الفقرة الأولى) من الدستور (تعديل 2016)، لا يمكن الترخيص بوجود حسابات خاصة للميزانية لا يخضع تسييرها للمبادئ والقواعد المتعلقة بالميزانية التي يحددها التشريع، لاسيما قانون المالية...". ونتيجة لذلك اعتبر هذه المادة مطابقة جزئياً للدستور، وأزال غموضها بتفسير أعاد به صياغتها من جديد (محمد منير حساني، السياسة التفسيرية للإجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالإجتهاد الدستوري الفرنسي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة التاسعة - العدد 2 - العدد التسلسلي 34 يونيو 2021).

### الخاتمة

في الأخير، ومن دراسة الاجتهادات الدستورية المذكورة، يتبين أن المجلس الدستوري قد عمل حقا على ضبط التشريع في مجال المالية، وفي أول فرصة سنحت له برقابتها وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، وساهم من خلالها في بناء الدستورية الشكلية والموضوعية للتشريع في هذا المجال، ويمكن تأكيد ذلك من خلال إسهاماته التالية:

- شكليا، حرص المجلس الدستوري على أن يصدر قانون المالية، مثله مثل باقي النصوص القانونية، في شكل رسمي يحترم القواعد الدستورية، ويتجلى ذلك في الأشكال التي تطلبها المؤسس ورعاها المجلس الدستوري بحفظ التوزيع الموضوعي بين القانون العضوي لقوانين المالية وقانون المالية العادي.

- إلى جانب ذلك، رأى المجلس الدستوري أن قانون المالية يخضع في صدوره للقواعد العامة لإجراءات صدور القانون، ولم يخصه المؤسس بخصوصية في ذلك، لذ راقب محاولات المشرع لتمييزه في كل من مرحلة المناقشة، الصدور والدخول حيز النفاذ، وأقصى أي خصوصية غير دستورية.

- كما ساهم الاجتهاد الدستوري في بلورة كتلة قانونية مرجعية في مجال المالية، حيث حدد بعض نصوصها، وبين ترتيبها، لتكون سندا للتشريع في هذا المجال مستقبلا، خاصة مع الحجية المطلقة التي يحوزها الاجتهاد الدستوري.

- ما يلاحظ بالنسبة لرقابة المجلس الدستوري لتشريعات المالية كذلك، هو تمحيصه لدستورية موضوعها، وساعده في ذلك تقنيات التفسير، وبالأخص التحفظات التفسيرية، التي ساهم بها في بناء المعنى والفحوى الموضوعي الصحيح لمجال المالية، حيث تمكن من خلالها من إزاحة الغموض عن الكثير من الأحكام والمصطلحات القانونية المالية، كالمديونية مثلا، وكيفية رصدها في قانون المالية.

- فضلا عن ذلك، استند الى بعض المبادئ المالية في اعمال رقابته الموضوعية، منها رجوعه إلى مبادئ تسيير المالية لضمان الشفافية في تسيير الحسابات الخاصة بالخرينة.  
وانطلاقا من النتائج المذكورة، وللاستفادة الأمثل من العدالة الدستورية في مجال المالية، يستحسن ما يلي:

- إن تضمين القانون المتعلق بقوانين المالية في مجال التشريع العضوي بالمادة 140 جعل رقابة دستوريته وجوبية وقبلية، أما قوانين المالية فتبقى تشريعا عاديا، ورغم أهميته لا يخضع لرقابة الدستورية إلا بإرادة مالكي الإخطار، أو في حالة صدوره بأمر تشريعي، لوجوبية الرقابة الدستورية قبلية لهذه الأخيرة وفقا للمادة 142 فقرتها الثانية، لذا حبذا لو ضُمَّت قوانين المالية ذاتها في مجال التشريع العضوي ولا ضير، للاستفادة من مطابقتها الوجوبية للدستور.

- إن الاجتهاد الدستوري وعمله بالتحفظات التفسيرية في مجال المالية، له أهمية في تبيين وإيضاح معيارية الأحكام المالية، خاصة بالنسبة للجهات المعنية بإعداد الميزانية وتنفيذها، لذا كان من المفيد العمل على نشر تلك التفسيرات وإيصالها إليهم، وحتى تدريبهم على فهمها للالتزام بها.

## توثيق المراجع

### النصوص القانونية:

- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بـ: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 الصادرة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008. والمعدل بالقانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ: 6 مارس 2016. الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، والمعدل أخيرا في الفاتح من نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

## الاجتهاد الدستوري

- القرار رقم: 2-ق-ق-م د/89، مؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب،  
الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ: 04 سبتمبر 1989.

- الرأي رقم: 04/ر. ق / م. د / 98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4  
الى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان،  
نشرية الفقه الدستوري الجزائري، رقم: 1998/03.

- الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، لرقابة دستورية القانون المتضمن  
القانون الأساسي لعضو البرلمان، نشرية الاجتهاد والفقه الدستوري الجزائري العدد: 2001/06.

- الرأي رقم 02/ر. ق.ع.م.د/ 18 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 02 غشت سنة  
2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، الصادر في الجريدة  
الرسمية رقم 53 الصادرة في 02 سبتمبر 2018.

- القرار رقم 22 /ق.م د/ 21 مؤرخ يف 26 شوال عام 1442 الموافق 7 يونيو سنة 2021،  
يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021

## الكتب والمؤلفات

- موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري؛ الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة  
جورج سعد، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، لبنان، 169.

- Joachim Antoine Joseph Gaudry, Traité du domaine : comprenant  
le domaine public, Auguste Durand, Paris, 1862,

## الأطروحات

-محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على عمل البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في  
القانون العام، جامعة بسكرة، 2015.

- Hent KALMO, La Hiérarchie Réinterprétée : les multiples sens de  
supérieur, résumé du chapitre 3 de la thèse «The End of Hierarchy ? A Study on  
the Structure of Law », Université de Roma, 30 September 2008.

<http://www.europeanlegalcultures.eu>.

## المقالات

-محمد منير حساني، السياسة التفسيرية للإجتهاد الدستوري الجزائري مقارنة بالإجتهاد الدستوري الفرنسي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة التاسعة - العدد 2 – العدد التسلسلي 34 يونيو 2021.

- Éric Millard. La hiérarchie des normes : Une critique sur un fondement empiriste. Centre de Théorie et Analyse du Droit, 2005.

<https://shs.hal.science/halshs-00132207v1>

## الملتقيات

- محمد منير حساني، الإجتهاد الدستوري والأمن القانوني، مداخلة في الملتقى الدولي العاشر القضاء والدستور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه الأخضر بالوادي، الجزائر، يومي 8 و09 ديسمبر 2019.