

التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)

مسعودي عبد الرؤوف

باحث دكتوراه في القانون العام

كلية الحقوق-جامعة الجزائر 1-

ملخص:

في سياق تأطيره للمجال المالي للدولة بما يسمح بخلق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حدد المؤسس الدستوري لكل من الجزائر، المغرب و تونس ضمن دساتيرها اختصاصات كل من السلطتين، بما يتناسب و مكانة كل سلطة ضمن النظام الدستوري و المؤسساتي لها .
وبذلك يحدد اختصاصات البرلمان في مجال التشريع المالي والتي تتمحور بالأساس و على وجه التشارك بين التجارب الثلاث في سلطة الأخير في اعتماد قوانين المالية، و كذا ممارسته لحق الرقابة المالية على تنفيذها، إضافة لسلطته في مجال التشريع الجبائي و اعتماد المعاهدات الملزمة لمالية الدولة.

في مقابل ذلك، يضع المؤسس الدستوري في مواجهة السلطة التشريعية اختصاصات واسعة للسلطة التنفيذية في المجال المالي للدولة، تشمل على وجه الخصوص سلطة الأخيرة في المبادرة الحكومية بالتشريع المالي، سلطة تقييد المقترحات و التعديلات التي تمس بالتوازن المالي لقانون المالية إضافة لصلاحيات السلطة التنفيذية في تجاوز الترخيص البرلماني لقانون المالية وكذلك منحه لمجال واسع للسلطة التنفيذية في إطار التنظيم المالي بما يقيد يجعل مجال البرلمان مقيد مقابل مجال مفتوح للسلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: الاختصاص الدستوري، التشريع المالي، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية.

summary :

In the context of creating a balance between the legislative and executive branches in the field of state finance, the constitutional founder of Algeria, Morocco and Tunisia defined within their constitutions the competences of the two authorities, commensurate with the status of each authority within the constitutional and institutional system.

Thus, the functions of the parliament in the area of financial legislation are concentrate among the three experiences, mainly the latter's authority to adopt the laws of finance, the exercise of the right of financial control over their implementation, in addition to its authority in the field of fiscal legislation and the adoption of binding treaties of state finance.

In contrast, the constitutional founder places broad powers on the executive branch in the financial field of the state, including the authority of the government initiative on financial legislation, the power to restrict proposals and amendments that affect the financial balance of the finance law, for a broad area of executive power within the framework of financial regulation, making the sphere of parliament restricted to an open area of executive power.

Keywords : Constitutional competence, financial legislation, legislative authority, executive authority.

مقدمة:

عرفت الدولة في إطار سيرورة وظائفها تطورات عديدة، منتقلة في ذلك من نطاق وظائفها التقليدية كدولة حارسة، إلى دولة متدخلة في جميع مجالات الحياة العامة، ثم إلى دولة منتجة في إطار توسع الوظائف الحديثة للدولة . هذا التوسع في وظائف الدولة ساهم لمعالجة في اتساع مسؤولية الدولة تجاه تحقيق حاجياتها المختلفة، والذي نتج عنه ظاهرة تزايد النفقات العامة وتطور في حجم و مصادر الإيرادات العامة للدولة. حيث أصبحت الإيرادات التقليدية غير كافية لتغطية النفقات العامة التي تعرف تطورا كبيرا مع ازدياد حاجيات الدولة، كما أن دور الإيرادات لم يعد مقصورا على تمويل النفقات العامة لتصبح من ابرز أدوات التوجيه الاقتصادي و الاجتماعي للدولة. وبذلك " أصبحت تلعب المالية العامة دورا كبيرا و مهما في حياة الدولة المعاصرة، فالمالية العامة هي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد و الظروف السياسية لكل دولة خلال فترة زمنية معينة"¹.

ومع تطور دور الدولة في إطار جلبها للموارد المالية تشكل أساس ما يعرف بالنظام المالي للدولة، باعتباره أداة الأخيرة في بلوغ مقاصدها السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية، على نحو

عدت معه مسألة فرض الأعباء المالية على أفراد الشعب خاصية من خصائص السيادة، وما إن تؤكد حق الدولة في ذلك حتى برزت معالم استبدادها بما تتمتع به من صلاحيات مطلقة وواسعة على نحو يمس بحقوق و حريات الأفراد المالية، وهو ما شجع على بروز تيار فقهي يبحث في سلطات الدولة و اختصاصاتها بما يساهم بشكل من الأشكال في تقييدها ورسم حدود لسلطتها المطلقة، يجسد فكرة الملائمة بين السلطة السياسية و حاجاتها المستمرة للموارد المالية و كفالة الحقوق وحرريات الأفراد من جهة و لخضوعها لسلطة موازية تحول دون إسراف الدولة في تجاوز اختصاصاتها من جهة أخرى.

وبذلك يبرز الدور البالغ الأهمية للدستور كإطار يهدف أساسا لتنظيم العلاقات بين أجهزة الحكم وتحديد مجال الاختصاص الوظيفي المسند لكل سلطة من سلطاتها العامة، بالإضافة إلى دوره التقليدي المتمثل في تحديد حقوق المواطنين وواجباتهم العامة، ولهذه الأسباب كلها يطلق عليه مصطلح " القانون الأساسي"². ومن خلاله تتجلى مكانة كل سلطة على حساب الأخرى، من خلال ما يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات كأهم المبادئ ذات القيمة الدستورية السامية و الذي استقرت عليه اغلب الأنظمة الديمقراطية الحديثة، مس في عمقه دور الدولة في شقه المالي، هذا الأخير باعتباره عصب الممارسة المتطلبة لتعاون متوازن بين السلطات وبخاصة التشريعية و التنفيذية منها.

وهو ما يدفعنا للتساؤل حول المعالجة التي ذهب بها المشرع الدستوري في توزيعه للاختصاصات ذات الطابع المالي بين كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية ؟

منهج البحث:

بالاعتماد على منهج تحليلي مقارن للقواعد الدستورية التي رسمها المشرع الدستوري الجزائري في تحديده للاختصاصات المالية وبخاصة في شقها الميزانياتي، للسلطتين التشريعية و التنفيذية، مع محاولة سرد واقع التجربة الدستورية المغربية و التونسية على وجه المقارنة.

أهمية وهدف البحث:

تبرز أهمية و قيمة البحث من حيث تركيزه على جانب يتميز بقلّة البحوث و الدراسات و إن كانت فهي تتعلق بدراسة توزيع الاختصاصات بين السلطتين بصفة عامة و ليس على وجه التخصيص و المتمثل في المجال المالي. كما تأخذ الدراسة مكانتها في اهتمام الباحثين لهدفها المرتكز أساسا على الوقوف على مدى و مستوى التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في المجال المالي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات في إطار ما ذهب به المشرع الدستوري.

كما أن هذه الدراسة انصبت على دول المغرب العربي (الجزائر، المغرب و تونس) لأنها تقوم بإصلاحات دستورية عديدة وإصلاحات سياسية للقيام بأنظمة ديمقراطية متوازنة تكريسا لدولة القانون، كما أنها تهدف للبحث في آليات ممارسة السلطة التنفيذية وأسس جديدة تقوم عليها . ومحاولة إيجاد حلول لاسترجاع التوازن بين السلطات الثلاث. كما أن دراسة التجارب الدستورية لكل من الجزائر، المغرب و تونس في إطار مقارنة مقارنة مسألة مهمة على أكثر من مستوى، إذ يمكننا من وصف و تحليل التجارب و إظهار التحولات الإيجابية إن وجدت، و بالتالي تقييم التطور الدستوري للجانب المالي لمالية الدولة.

اعتمدنا على مصادر عديدة تمثلت في دساتير الدول الثلاث محل الدراسة كما اعتمدنا كذلك على عدة دراسات أكاديمية تتوافق و دقة موضوع الدراسة وفق خطة ترتكز على محورين. نتطرق في المحور الأول لأوجه التحديد الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في المجال المالي، ونتطرق في المحور الثاني، لأوجه التحديد الدستوري لاختصاص السلطة التنفيذية في المجال المالي.

أولا: التحديد الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في المجال المالي

لقد كانت السلطة المالية (التشريع المالي) فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها³.

ولقد ذهبت أغلب الأنظمة بهذا التوجه، وذلك نظرا لأهمية و مكانة التشريع المالي داخل التنظيم في علاقته بممارسة الشعب لسلطته الغير مباشرة عن طريق مثليه. حيث نجد أن المشرع

الدستوري في كل من الجزائر، المغرب و تونس قد أسند صلاحية التشريع المالي في الدولة للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان.

في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الدستور الجزائري قد نظم اختصاصات السلطة التشريعية ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات، حيث ووفقا للمادة 112 من دستور 1996 المعدل، " تمارس السلطة التشريعية من قبل البرلمان والذي يتكون وفقه من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ". كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على تمتع البرلمان بالسيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها. بينما نظم الدستور المغربي اختصاصات السلطة التشريعية ضمن الباب الرابع، حيث وفقا للفصل 60 منه " يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب و مجلس المستشارين؛ ويستمد أعضاؤه نيابته من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه.. ". بينما جاء تنظيم السلطة التشريعية في الدستور التونسي ضمن الباب الثالث حيث " يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء " وذلك وفقا للفصل 50 منه. فكيف جاء تنظيم اختصاص التشريع المالي في إطار الصلاحيات المؤطرة ضمن هذه الدساتير للسلطة التشريعية ؟

1- صلاحية البرلمان في اعتماد قوانين المالية :

من ضمن الاختصاصات التشريعية للبرلمان المؤطرة دستوريا، الحق الممنوح للبرلمان بالتشريع بقوانين عضوية في عديد المجالات. وفي إطار الاختصاص المالي نجد المشرع الدستوري الجزائري من خلال المادة 141 من دستور 1996 المعدل، يجعل تنظيم قانون المالية كإطار عام يكون بموجب قانون عضوي يجعل الدور التشريعي فيه من الاختصاص البرلماني. حيث نصت المادة صراحة " يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: ... القانون المتعلق بقوانين المالية.. ". وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يواكب تعديل نص المادة الدستورية في وضع إطار منظم لقوانين المالية بموجب قانون عضوي، حيث ما زال يسري الأمر بموجب قانون و ليس قانون عضوي و هو القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

في نفس السياق، واعتبارا لصلاحيات السلطة التنفيذية في إعداد و تحضير المشاريع المتعلقة بقوانين المالية و المتضمنة للميزانية العامة للدولة سواء سنوية، تكميلية أو متعلقة بضبط الميزانية،

فإن المشرع الدستوري منح حق اعتمادها وإقرارها لاختصاص السلطة التشريعية للبرلمان، وهو ما جاءت به المادة 140 من دستور 1996 المعدل، والتي نصت على أنه " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ... التصويت على ميزانية الدولة...". وهنا تجدر الإشارة، إلى أن المشرع الدستوري لم يتعرض بالتفصيل لبعض الجزئيات المتعلقة باعتماد وإقرار قوانين المالية المعدة سنويا رغم أهميته ضمن مادة خاصة و ذلك بخلاف ما تعرفه بعض الدول، حيث أدرج ذلك ضمن المادة 138 التي تتعلق بالإجراءات العامة لإقرار القوانين من قبل البرلمان بينما جاء النص على قوانين المالية ضمن الفقرة الأخيرة من المادة و التي نصت على أنه " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

في حين نجد أن المشرع الدستوري المغربي يعطي مكانة دستورية مهمة لقانون المالية ضمن الدستور المغربي والذي خصص مادة لقانون المالية (الفصل 75 من الدستور) والتي تنص على أنه " يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي؛ ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية. يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية، إنجاز المخططات التنموية الإستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان، وعندما يوافق على تلك النفقات، ويستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور...".

كما نجد المشرع الدستوري التونسي أخذ نفس المنحى في تقديمه لاختصاص السلطة التشريعية في اعتماد قوانين المالية، وهو ما تضمنه الدستور في الفصل 66 من الباب الثالث المحدد لاختصاصات السلطة التشريعية، حيث أقر الفصل على أنه " يرخّص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية. يصادق مجلس نواب الشعب

على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية. يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر. يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه. وفي صورة الرد، يجتمع المجلس للتداول ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد. يجوز للأطراف المشار إليها بالمطعة الأولى من الفصل 120، خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة حق الرد دون حصوله، الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية التي تبت في أجل لا يتجاوز الأيام الخمسة الموالية للطعن...".

2- صلاحية البرلمان في الرقابة المالية على العمل الحكومي:

تأخذ الرقابة في معناها الواسع مفهوما متعدد الجوانب أما في معناها الضيق فتتحدد وفقا لطبيعة الرقابة من جهة و الهيئة المباشرة لها من جهة أخرى، وبذلك تأخذ الرقابة البرلمانية في مفهوماها الواسع على أنها "رقابة تمارسها مؤسسة دستورية سياسية و سيادية هي البرلمان على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات و وسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف و تقود أعمال الإدارة العامة في الدولة و تتحمل المسؤولية السياسية عنها بالمنطق و الضرورة الدستورية"⁴.

أما في مفهومها الضيق و الذي يتبع طابعه المالي، فهي تتجلى في مختلف الأعمال المخولة دستوريا للبرلمان كسلطة تشريعية مستقلة والتي تخوله الحق في مراقبة الجوانب و الأنظمة المتعلقة بالمالية بصفة عامة و قوانين المالية بما فيها الميزانية العامة للدولة على وجه الخصوص.

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية، هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات و صرف النفقات، وتحقيق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد نهاية السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية من نفقات و إيرادات، بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة.⁵

وفي تحليل رؤية المشرع الدستوري الجزائري حول الرقابة البرلمانية، نجد أن الأخير ومن خلال مختلف الدساتير ابرز اهتماما كبيرا لفكرة الرقابة البرلمانية، وان كان ذلك بشكل متباين. وعلى غرار الآليات العامة التي منحها للبرلمان في الرقابة على العمل الحكومي وفق ما نصت عليه المادة 113 منه⁶، والتي تشمل السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق، و بيان السياسة العامة. فان ممارسة البرلمان للرقابة ذات الطابع المالي تتجلى على وجه الخصوص في الاختصاص الذي منحه إياه الدستور في إقرار قانون ضبط الميزانية نهاية كل سنة مالية.

وفي هذا الإطار، يعد قانون ضبط الميزانية، من بين أهم الأدوات و الوسائل التي اقرها المشرع الدستوري الجزائري لممارسة البرلمان اختصاصه الرقابي على تنفيذ قوانين المالية من طرف الحكومة. حيث وفقا لأحكام المادة 179 من دستور 1996، المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان، عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية . تحتتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان."

وفي هذا الإطار، يذهب المشرع الجزائري من خلال " قانون تسوية الميزانية " لجعل ووضع الحكومة أمام مسؤولية تنفيذ الميزانية العامة للدولة وذلك عن طريق تقديم بعض المؤشرات حول استعمال الاعتمادات المرخصة، وذلك على أساس الأهداف المحددة و الوسائل الموضوعة لتحقيقها. حيث أنه و على أساس التوضيحات المقدمة، يقر البرلمان بعد المناقشات القانون أو بإجراء تعديلات أو دونها، أو برفض المشروع المقدم أمامه. وبذلك تسمح العملية و هذا الإجراء للبرلمان بممارسة رقابة بعدية على الطريقة و الكيفيات التي تمت خلالها تحقيق و تنفيذ العمليات المالية المختلفة والتي كانت موضوع رخصة برلمانية في إطار قانون المالية.

وفي نفس الإطار، نجد المشرع الدستوري المغربي أقر من خلال الفصل 76 منه لاختصاص رقابي برلماني على تنفيذ قوانين المالية، من خلال "قانون التصفية" حيث نص الفصل الدستوري على أنه " تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال

السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون . ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها".

أما الاختصاص الدستوري في رقابة تنفيذ قوانين المالية ضمن الدستور التونسي، فنجد مكرسا ضمن نفس الفصل المتعلق بقوانين المالية، و هو الفصل 66 من الدستور، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل على أنه " يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية".

وما نسجله في هذا الإطار، هو إعطاء المشرع الدستوري التونسي لمكانة دستورية " لقانون غلق الميزانية " مع إحالة شروط عملية غلق الميزانية للقانون الأساسي للميزانية باعتباره القانون الإطار المنظم لقوانين المالية دون تقديم أي تفصيل إجرائي آخر حوله، وبذلك أخذ نفس منحى المشرع الجزائري، وذلك عكس المشرع الدستوري المغربي الذي تميز في هذا الجانب بإفراجه لفصل خاص لقانون تصفية الميزانية من جهة و إلى اتجاهه في تحديد المدة التي يقدم فيها القانون وهي السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية من جهة أخرى. وهو ما يعتبر تقييدا للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، تكون فيه الأولى ملزمة بتقديمه في أجل محدد عكس التأطير الدستوري الجزائري و التونسي.

وفي نفس سياق رقابة البرلمان على تنفيذ قوانين المالية من طرف الحكومة، ضمن القوانين التي تأخذ تسميات مختلفة للتجارب الدستورية المغربية، من "قانون تسوية" في الدستور الجزائري، "قانون تصفية" بالنسبة للدستور المغربي و "قانون غلق" مع الدستور التونسي، فانه تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري كرس ضمن مختلف تلك الدساتير قاعدة قائمة على تفويض الأجهزة العليا للرقابة على المال العام باعتبارها أجهزة مستقلة⁷، بمساعدة السلطة التشريعية (البرلمان) في عملية ضبط الميزانية للسنة المالية المعنية و ذلك باستثناء المشرع الدستوري الجزائري الذي لم يمنح للعملية مكانة دستورية و ترك تنظيم العملية في إطار القانون. وذلك ضمن المادة 18 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل و المتمم، و المتعلق بمجلس المحاسبة⁸.

أما المشرع الدستوري المغربي، فنجده يكرس ذلك من خلال نص الفصل 148 من الدستور المغربي، و الذي جاء فيه على أنه " يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات

المتعلقة بمراقبة المالية العامة ؛ ويجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة".

كما هو الحال مع الدستور التونسي، والذي كرس صراحة تلك القاعدة من خلال الفصل 117 منه، حيث "تختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية".

3- صلاحية البرلمان في مجال التشريع الجبائي:

إن سلطة المشرع في المجال الجبائي، تشكل إحدى أهم تجليات ممارسة السيادة، أي سلطة سن القانون وإعطاء الأمر بتنفيذه، وأن هذا الاختصاص في المجال الضريبي يعتبر إحدى المبادئ الأساسية للقانون العام، بمعنى هناك ارتباط عضوي بين الضريبة والقانون كظاهرتين لصيقتين بمفهوم السيادة، فالعلاقة بين الضريبة والقانون تعبر عن واقع سياسي أفرزه التطور التاريخي للبشرية من خلال اصطدامات وصراعات وثورات خاصة بين الملكيات المطلقة في أوروبا والفئات الشعبية، أدت إلى إرساء قاعدة الموافقة على الضريبة من طرف الشعب عبر ممثليه أي التدخل الضروري للبرلمان في تأسيس أية ضريبة لكونه ممثلا للملزمين، وهكذا يرجع الفضل للضريبة التي كانت وراء نشوء وإرساء دعائم الأنظمة النيابية⁹.

وهكذا فإن صلاحية البرلمان في المادة الجبائية هي صلاحية خاصة لا يمكن فصلها عن التطور الديمقراطي في هذا المجال، وتنبع أهمية تدخل البرلمان في المجال الجبائي انطلاقا من مبدئين أساسيين ومختلفين، الأول يتعلق بمسألة التعبير عن السيادة الوطنية، فيما يرتبط الثاني بمبدأ القبول بالضريبة وهو مبدأ أساسي مدرج في جميع الدساتير الديمقراطية، ومنها الدستور الجزائري حيث نصت المادة 78 منه على " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة. ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون. ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جبائية، أو رسم، أو أي حق كيفما كان نوعه. كل عمل يهدف إلى التحايل في المساواة بين المواطنين والأشخاص المعنويين في أداء الضريبة يعتبر مساسا بمصالح المجموعة الوطنية ويقمعه القانون...". وهو الأمر مع الدستور المغربي حيث نص الفصل 39

أنه " على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور ". أما الفصل العاشر 10 من الدستور التونسي فقد نص على " أداء الضريبة وتحمل التكاليف العامة واجب وفق نظام عادل ومنصف. تضع الدولة الآليات الكفيلة بضمان استخلاص الضريبة، ومقاومة التهرب والغش الجبائيين...".

وما يجدر توضيحه في هذا الإطار هو أنه و على الرغم من ارتباط القانون الجبائي ارتباطا وثيقا بالقانون المالي، حيث غالبا ما يكون تحديد الضرائب أو تعديلها أو تغيير أسعارها أو تقرير الإعفاء منها أو الزيادة فيها عند إصدار القانون المالي، فهذا الأخير يحتوي على مجموعة من التدابير تتعلق أساسا بمجال الضريبة، غير أنه لا يمكن القول بأن كل الأمور المتعلقة بالجبائية يختص بها قانون المالية، حيث يمكن للقوانين العادية أن تنظم بعض الجوانب الخاصة بالضريبة، لكن عمليا يظهر الاختصاص البرلماني في المجال الضريبي، من خلال المناقشة والتصويت على قوانين المالية التي تتضمن إجراءات جبائية جديدة أو تعديلات على تلك السارية المفعول.

وهكذا ينفرد البرلمان بتحديد الوعاء الضريبي، اختياره وطرق تقديره في إطار إحداث ضريبة جديدة لتحديد الأشخاص الخاضعين لها ومكان فرض الضريبة وكذا الواقعة المنشئة لها وطرق تقدير وعائها، أما بالنسبة لسعر الضريبة فلا بد من تحديده من طرف المشرع مع بيان الأنشطة أو المواد أو المناطق الجغرافية المعفاة منها بصورة دقيقة وحصريّة، وكذلك بالنسبة لأساليب وطرق تحصيل أية ضريبة ينبغي تحديدها من طرف المشرع كتحديد الهيئة أو الجهاز المكلف بتحصيلها وأسلوب جبائيتها عن طريق جداول اسمية أو عن طريق الأداء العفوي وكذا مساطر المراقبة والمنازعات المتعلقة بها والغرامات الواجبة التطبيق أثناء تخلف الملتزمين عن أدائها¹⁰.

وفي هذا الإطار، نجد اتجاه المشرع الدستوري الجزائري واضح في منحه اختصاص التشريع في المادة الجبائية للبرلمان، و هو ما تضمنته المادة 140 من الدستور و التي نصت على أنه " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية : إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها، النظام الجمركي...".

وتظل أهم الإصلاحات التي أتى بها الدستور المغربي على المستوى المالي، هو توسيع مجالات اختصاص القانون، ومن ضمنها المجالات ذات الطابع المالي، وخاصة الجبائي كالنظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدارها وطرق تحصيلها وكذا النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي وأيضا نظام الجمارك، وهي عناصر حرص النص الدستوري الجديد على تحديدها بشكل صريح في الفصل 71 من الدستور، الذي يستبعد كل إمكانية لفرض اقتطاعات جبائية خارج إطار الشرعية القانونية. حيث نص الأخير على أنه " يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية: النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها، النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي، نظام الجمارك...".

أما فيما يخص الدستور التونسي، فنجد أنه ينص في الفصل 65 منه، ضمن الباب الثالث المتعلق باختصاصات السلطة التشريعية على أنه " تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة ب: ضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها".

وما ينبغي التأكيد عليه هو أن النصوص المتعلقة بالمادة الجبائية، شكلت إلى حد كبير الموارد الأكثر أهمية لتدخل البرلمان في المجال المالي، غير أن تدخل البرلمان في الميدان الجبائي أصبح يخضع لمتغيرات تحكمه وتأثر عليه، بدءا من الأساس الذي يعطي الاختصاص للجهاز التشريعي.

4- سلطة البرلمان في اعتماد المعاهدات الملزمة لمالية الدولة:

تتبنى معظم الدساتير قاعدة تمنح بموجبها لرأس السلطة التنفيذية والممثلة بالأساس في رئيس الجمهورية في إطار الجمهوريات¹¹ أو الملك في إطار الأنظمة الملكية، صلاحية إبرام و المصادقة على المعاهدات الدولية. كما جاء ذلك وفق المواد 91 من الدستور الجزائري و الفصل 55 من الدستور المغربي و الفصل 71 من الدستور التونسي.

حيث ووفقا لذلك، تتمتع السلطة التنفيذية بدراسة مشاريع المعاهدات الدولية في إطار المجالس الوزارية أو الحكومية تتوج بإبرامها و المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية أو الملك حسب الحالة. إلا أن المشرع الدستوري بالنسبة للتجارب موضوع الدراسة لم يجعل القاعدة مفتوحة حيث وضع نوعا من التقييد على عملية إبرام المعاهدات الدولية و ذلك لما تمثله من أهمية على مستوى

المصلحة العامة ولما تكتسيه من "طبيعة" تسمو في غالبية التجارب على القانون و لما تخلقه كذلك من آثار على المستويين الداخلي و الخارجي.

وبذلك، نجد تحديد المشرع الدستوري لاختصاص السلطة التشريعية في الموافقة على بعض أشكال المعاهدات، والتي من ضمنها ما يتعلق " بالمعاهدات الملزمة لمالية الدولة"، والتي يستمد البرلمان صلاحياته فيها انطلاقا من سلطته التشريعية في الميدان المالي.

وفي هذا الإطار، ذهب المشرع الدستوري الجزائري على أن عملية المصادقة على المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة مشروطة بموافقة البرلمان عليها حيث نصت المادة 149 من الدستور " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف و الاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، و الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وهو ما ذهب به المشرع الدستوري المغربي من خلال الفصل 55 من الدستور، حيث أنه ميز بين سلطة الملك في التوقيع والمصادقة على المعاهدات، وبين سلطة البرلمان في الموافقة على المعاهدات التي يترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، كما ورد في نص الفصل "يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحرريات المواطنين والمواطنين، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون".

وبالنسبة للمشرع التونسي، فنجد أنه يقيد نفاذ المعاهدات المتعلقة "بالتعهدات المالية للدولة" بعملية إقرارها و المصادقة عليها من طرف مجلس نواب الشعب، و هو ما جاء ضمن الفصل 67 من الدستور الذي ينص صراحة على أنه "تعرض المعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي أو بحدود الدولة أو بالتعهدات المالية للدولة أو بحالة الأشخاص أو بأحكام ذات صبغة تشريعية على مجلس نواب الشعب للموافقة. لا تصبح المعاهدات نافذة إلا بعد المصادقة عليها".

و ما يميز الدستور التونسي في هذا السياق، هو تكريسه لنفس القاعدة اظافة للمركز القانوني الذي منحه للنصوص المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، حيث وفقا للفصل 65 من الدستور، أقر المشرع على أخذ شكل قانون أساسي بالنسبة للنصوص المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والذي نص "تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية: الموافقة على المعاهدات.". بينما وفيما يخص الدستور المغربي فهي تأخذ طبيعة "قانون" كما تضمنه نص الفصل 55 من الدستور المغربي المذكور أعلاه. في حين لم يتطرق المشرع الدستوري الجزائري بصراحة للشكل الذي تأخذه النص المتعلق سواء بالنسبة لتلك التي تتطلب موافقة البرلمان أو التي تدخل في إطار صلاحيات رئيس الجمهورية ولا تستلزم إقرار البرلمان للتصديق عليها، غير أنه منح الأخيرة مكانة تسمو فيها على القانون و هو ما تضمنته المادة 150 من الدستور¹².

وما تجدر الإشارة إليه، خلال عرض الاختصاص الدستوري للبرلمان في الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، و المقر من طرف المشرع الدستوري، هو اشتراك التجارب الثلاثة في موضوع ترك المشرع الدستوري لنوع من الغموض حول مفهوم ذلك النوع من المعاهدات. حيث اكتفى الأخير بتحديدتها دون توضيح طبيعتها و مفهومها . و هو ما يجعل التساؤل في هذا الإطار يدور حول المعيار التفسيري لطبيعة المعاهدات الملزمة لمالية الدولة حيث يبرز الإشكال من ناحية عدم إمكانية عرض كل المعاهدات التي تبرمها الدولة بحجة أنها ترتب تكاليف مالية، ومن جهة أخرى يبقى البرلمان الجهة الوحيدة المختصة بمنح الترخيص بالموافقة على المعاهدات التي تكلف مالية الدولة.

ومن أجل توضيح هذا الاختلاف أقام "قاستون جاز" (Gaston Jéze) في استشارة قانونية، تمييزا بين المعاهدات المتعلقة بمالية الدولة والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة، فبالنسبة له تعتبر المعاهدة ملزمة لمالية الدولة إذا كانت تولد عبئا ماليا جديدا ومباشرا، في المقابل لا تلزم مالية الدولة تلك المعاهدات التي تهدف إلى تقليص الدين العمومي، فرغم أن الموافقة على هذه المعاهدات هو مرتبط بمالية الدولة فإنها لا ترتب عليها آثار تلزمها¹³.

وعليه يتضح مراد المشرع من إدراجه لهذا النوع من المعاهدات ضمن تلك التي تتطلب موافقة من طرف البرلمان، حيث تكون الأخيرة معنية عندما يترتب عنها آثار مباشرة تكلف مالية الدولة،

بمعنى تمس بشكل مباشر التوازن المالي للدولة، الشيء الذي يتطلب معه فتح اعتمادات مالية مباشرة، وهذه الاعتمادات لا يمكن رصدها إلا بموافقة البرلمان.

ثانيا: التحديد الدستوري لاختصاص السلطة التنفيذية في المجال المالي

ونظرا لتعدد وسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في النظم الدستورية فيما يخص المجال المالي على وجه الخصوص، والتي لا يتسع المقام في هذا البحث للتعرض إليها كلها، فإننا سنحاول التطرق إلى أهمها بالنظر إلى أهمية نتائجها على توازن السلطات.

1. المبادرة الحكومية في مجال التشريع المالي :

مكن المشرع الدستوري الجزائري، السلطة التنفيذية بصلاحيات المبادرة التشريعية، حيث يمكن للأخيرة ممثلة في الوزير الأول، حق المبادرة بالقوانين، وهو ما يأخذ شكل "مشروع قانون" وهو ما تضمنته المادة 136 من الدستور والتي تنص على أنه " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

إضافة لتمكين رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال وجوده في عطلة برلمانية، إلا أن المؤسس الدستوري قيد ذلك بشرط يتعلق بالمسائل المستعجلة من جهة و الشرط الثاني يتعلق بوجود عرض النص موضوع الأمر التشريعي على البرلمان في أول دورة له من أجل الموافقة على الأمر باعتبار السلطة التشريعية اختصاص حصري للبرلمان وبذلك تكون الأوامر موضوع عدم موافقة البرلمان لاغيه على الرغم من درجة استعجالها أو أهميتها. و ذلك طبقا للمادة الدستورية رقم 142 و التي نصت على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليه. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..... تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

بالنسبة للمهلة المحددة دستوريا للسلطة التنفيذية ممثلة بالأساس في رئيس الجمهورية، فهي ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ تسلم القانون، و ذلك باستثناء حالة إخطار المجلس الدستوري حيث يوقف الأجل لغاية فصل المجلس الدستوري و وفقا لما تضمنته المادة 141 من الدستور الجزائري¹⁴. و هو الأمر مع الدستور المغربي حيث يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالة إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه حيث ينشر القانون الذي صدر الأمر بتنفيذه، بالجريدة الرسمية للمملكة، خلال أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ ظهور إصداره وذلك وفقا للفصل 50 منه.

كما مكن المشرع الدستوري رئيس الجمهورية كرأس السلطة التنفيذية، من خلال المادة 145 منه، بحق إجراء مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه خلال مدة ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، مع اشتراطه لنصاب 3/2 من أعضاء كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. حيث تنص المادة على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون الثلاثين (30 يوما) الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة " .

وبالنسبة للمشرع الدستوري المغربي، وعلى الرغم بالإقرار الصريح ضمن الفصل 70 من الدستور، على أنه يمارس البرلمان السلطة التشريعية، إلا أن الفقرة الثالثة ضمن نفس الفصل، تقر بإمكانية الحكومة للمبادرة التشريعية عن طريق " مراسيم تدابير " في مجالات تدخل في نطاق اختصاص القانون، و هو ما يعرف "بقانون الإذن"، هذا الأخير محدد زمنيا يجرى العمل به بمجرد نشر المرسوم التدييري، إلا أن المشرع الدستوري واعتبارا للاختصاص الحصري للبرلمان في مجال التشريع، فإن الأخير اخضع المراسيم التدييرية الصادرة لإلزامية عرضها على البرلمان للمصادقة عليها و ذلك بمجرد انتهاء الأجل المحدد ضمن قانون الإذن. حيث نصت أحكام الفصل على أنه " للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها . غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما".

إضافة لذلك، وفي إطار المبادرة التشريعية، نجد أن الأخير تعرض لصلاحيات الحكومة في اقتراح القوانين، ضمن باب " ممارسة السلطة التشريعية" من الدستور، حيث نص الفصل 78 منه، على إمكانية رئيس الحكومة كما هو الحال لأعضاء البرلمان بالتقدم باقتراح قوانين، و هو ما يسمح بخلق توازن بين السلطتين من حيث المبادرة. حيث نجد نص الفصل على أنه " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين. تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية وبال تنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين". و في نفس الإطار، ذهب المشرع بإعطاء سلطة اظافية للحكومة في مواجهة البرلمان، و يتعلق الأمر باختصاصها الدستوري بالدفع بعدم قبول المقترحات و التعديلات التي لا تدخل في مجال القانون، و وفقا لما جاء في الفصل 79 من الدستور المغربي " للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون. كل خلاف في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الدستورية، في أجل ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين، أو من رئيس الحكومة".

كما يذهب المشرع الدستوري التونسي في نفس الاتجاه، بإقراره ضمن الفصل 62 من الدستور، بحق كل من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة في المبادرة التشريعية، عن طريق مشاريع قوانين، غير أن المشرع وضمن نفس الفصل في فقرته الثانية نجده يضبط اختصاص رئيس الحكومة في مشاريع قوانين تتعلق أساسا بمجالين اثنين و هما المعاهدات و قوانين المالية، وهو ما يعتبر حصر مجال رئيس الحكومة مقابل رئيس الجمهورية و الذي لم يحدد المشرع الدستوري مجالا بعينه للممارسة الأخير حق المبادرة التشريعية. أما ما يخص دراسة المشاريع من طرف الهيئة التشريعية فهي تخضع لقاعدة " أولوية النظر" . حيث ينص الفصل على ما يلي: " تمارس المبادرة التشريعية بمقتراحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة. ويختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية. ولمشاريع القوانين أولوية النظر".

فيما يخص ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي حالات شغور البرلمان، نجد تكريس المؤسس الدستوري للتجارب الثلاثة موضوع الدراسة لهذه القاعدة، حيث تنص المادة 142 من

الدستور الجزائري على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليه تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..".

بينما نجد الدستور المغربي يمنح الصلاحية لرئيس الحكومة، حيث و بالاتفاق مع اللجان البرلمانية التي يعينها الأمر في كلا مجلسي البرلمان، يمكن الأخيرة إصدار " مراسيم قوانين"، تخضع لمصادقة البرلمان خلال دورته العادية الموالية و ذلك وفقا لأحكام الفصل 81 من الدستور " يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية ".

كما نجد الدستور المغربي من خلال الفصل 83 يمنح للحكومة معارضة التعديلات المقترحة من خلال التصويت الواحد حيث ينص الفصل على أنه " لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل .وللحكومة، بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يُعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر. يبت المجلس المعروض عليه النص، بتصويت واحد، في النص المتناقش فيه، كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها .وبإمكان المجلس المعني بالأمر أن يعترض على هذه المسطرة بأغلبية أعضائه " .

حيث أنه مبدئيا هناك مسطرة خاصة للتصويت على المشروع، ولكن هناك إمكانية اللجوء للتصويت الواحد، ففي المسطرة التشريعية العامة، يمكن للحكومة أن تطلب من أحد مجلسي البرلمان أن يبت بتصويت في النص المتناقش فيه كله أو بعضه، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة. إذ يمكن القول أن هاته المقتضيات تحد من سلطات البرلمان في الاختصاص المالي لصالح الحكومة. مما يعني أن البرلمان بالنسبة للجزء الكبير من موضوع قانون المالية أصبح هو المشرع الاستثنائي و الحكومة هي المشرع الأصلي¹⁵.

كما نجد المشرع التونسي يذهب في اتجاه المشرعين الجزائري و المغربي، فيما يتعلق بسلطة الجهاز التنفيذي لإصدار ما يعرف بالأوامر التشريعية أو مراسيم التدبير، و هنا ميز الدستور التونسي من

خلال الفصل 70 بين حالتين¹⁶، الحالة الأولى تتعلق بسلطة إصدار مراسيم من قبل رئيسي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية و الحكومة) حيث تعرض المراسيم الصادرة على مصادقة المجلس في دورته العادية التالية. أما الحالة الثانية فتخص اختصاص رئيس الحكومة في إصدار مراسيم تدخل في نطاق القانون، و ذلك وفقا لأربعة شروط رئيسية حددتها الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور، والتي تشمل :

- أن يكون التفويض بثلاثة أخماس أعضاء نواب الشعب؛
- أن يكون التفويض لمدة محددة لا تتجاوز الشهرين؛
- أن يكون التفويض يقع على غرض محدد؛
- أن تكون المراسيم الصادرة موضوع مصادقة من طرف مجلس النواب بعد انقضاء المدة المحددة.

2. سلطة تقييد المقترحات و التعديلات التي تمس بالتوازن المالي لقانون المالية:

على غرار الاختصاصات الدستورية الممنوحة للسلطة التنفيذية، فان المؤسس الدستوري لكل من الجزائر، المغرب و تونس يتفقون على تقييد آخر للسلطة التشريعية في المجال المالي، حيث نجد أن الدساتير تمنح للسلطة التنفيذية باعتبارها الهيكل التقني لإعداد قانون المالية نظرا لتمتعها بكافة الآليات و المصالح التي تسمح لها بذلك، بعدم قبول المقترحات و التعديلات التي قد تمس بالتوازن المالي لقانون المالية إلا إذا كانت التعديلات و الاقتراحات لا تمس بالتوازن أو يرافق ذلك جملة من الإجراءات التي تخلق توازن جديد بعد التعديلات المقدمة.

في هذا الإطار، ووفقا للمادة 139 من الدستور الجزائري، فانه لا يقبل اقتراح أي قانون تكون نتيجته تخفيض للموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان ذلك مرفوقا بتدابير وإجراءات توازنية حيث نصت المادة " لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقه".

كما يؤكد المشرع الدستوري المغربي من خلال الفصل 77 من الدستور، على الصلاحية الكاملة للحكومة في رفض المقترحات و التعديلات المقدمة من قبل أعضاء البرلمان في حالة ما

كانت الأخيرة تؤدي لتخفيض الموارد أو إحداث تكاليف جديدة أو الزيادة في تكاليف موجود أصلا، إلا أن المشرع الدستوري المغربي لم يتناول الإجراء التوازني الذي يمكن للبرلمان تقديمه في هذه الحالة كما هو الحال مع الدستور الجزائري، وإنما تناول موضوع عدم التوازن في القانون المالي من جانب واحد حيث نص الفصل على أنه "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود".

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري التونسي فنجد أنه يتناول الموضوع في إطار عام، حيث تضمن الفصل 63 من الدستور، عدم إمكانية قبول مقترحات القوانين و التعديلات المتعلقة بالقوانين في حالة ما كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة المضبوطة في قانون المالية. حيث نص الفصل على ما يلي "مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من قبل النواب لا تكون مقبولة إذا كان إقرارها يخل بالتوازنات المالية للدولة التي تم ضبطها في قوانين المالية".

3. صلاحية السلطة التنفيذية في تجاوز الترخيص البرلماني لقانون المالية:

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد صريح، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما. وذلك بغض النظر عن المجالات التي يمكنها له في إطار الصلاحيات الاستثنائية له في التشريع بأوامر وفقا للمادة 149 من الدستور الجزائري.

إن ما يميز المشرع الجزائري في هذا الإطار، هو عدم منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية إلا من خلال دستور 1996، وذلك خلافا لجميع الدساتير السابقة بما فيها دستور 1989 و التي كانت تعتبر عملية إصدار قانون المالية اختصاص يقتصر على البرلمان. وبذلك يذهب المؤسس الدستوري الجزائري بما ذهب به المشرع الدستوري الفرنسي في دستور 1958 و الذي يمنح فيه من خلال المادة 47 منه¹⁷، لسلطة ائلافية في صالح السلطة التنفيذية مقابل السلطة التشريعية.

حيث ووفقا لنص المادة 138 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل، فإنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات

السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. تحدّد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور".

وهو ما سار عليه المشرع الدستوري المغربي من خلال ما تضمنه الفصل 75 منه، "إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، تطبيقا للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة. ويُستَـرسل العمل، في هذه الحالة، باستخلاص المداخل طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها، باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية؛ أما المداخل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها، فتُستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح".

أما فيما يخص المشرع الدستوري التونسي، فتضمن الفصل 66 منه، على أنه "يقدم مشروع قانون المالية للمجلس في أجل أقصاه 15 أكتوبر ويصادق عليه في أجل أقصاه 10 ديسمبر. يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه. وفي صورة الرد، يجتمع المجلس للتداول ثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد. يجوز للأطراف المشار إليها بالمطعة الأولى من الفصل 120، خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة حق الرد دون حصوله، الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية التي تبت في أجل لا يتجاوز الأيام الخمسة الموالية للطعن. إذا قضت المحكمة بعدم الدستورية، تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة. ويصادق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستورية".

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا¹⁸. كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي

كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك.¹⁹

ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوما، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه. وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة²⁰. وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانونا، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية.

4. مجال واسع للسلطة التنفيذية في مجال التنظيم المالي.. تقييد مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم

ينطلق المؤسس الدستوري الجزائري في توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية على مبدأ تحديد مجال التشريع وتدخل البرلمان و إطلاق يد السلطة التنفيذية في جميع المسائل غير المخصصة للقانون. وعليه فان مجال السلطة التنظيمية يضيق أو يتسع بحسب ضيق أو اتساع نطاق تدخل البرلمان بصورة عكسية وان كان مجال التنظيم يبقى نطاقه أوسع من مجال التشريع طالما أن هذا المجال يبقى محصورا و محددًا في المواد المتفرقة في الدستور.²¹

حيث أنه ووفقا للمادة 143 من الدستور الجزائري، فان رئيس الجمهورية يتمتع باختصاص تنظيمي في جميع المسائل التي لا تعد من المجالات التشريعية لاختصاص البرلمان وفقا لما هو محدد ضمن المواد 140 و 141 منه بالأساس. حيث نصت المادة 140 منه على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول ".

أما المشرع الدستوري المغربي فنجد أنه يمنح السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة، وفق ما تضمنه الفصل 90 من الدستور، " يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء. تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها". كما نجد المشرع الدستوري قد وضع بيد السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة

الاختصاص التنظيمي آلية تمكنها من ضمان انفرادها بالمجال الغير مخصص للقانون، و هو ما جاء به الفصل 73 من الدستور و الذي نص على أنه " يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها".

وفي نفس السياق، أخذ المشرع التونسي منحى المشرع الدستوري المغربي في إقراره بالاختصاص التنظيمي لرئيس الحكومة، وذلك طبقا لما ورد في الفصل 94 من الدستور، و الذي نص على " يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة، ويصدر الأوامر الفردية التي يرضيها بعد مداولة مجلس الوزراء...".

وفي نفس السياق المتعلق بالمجال الدستوري للسلطة التنفيذية، وانطلاقا من قاعدة توازن الرعب بين السلطات (l'équilibre de la terreur) فإن المؤسس الدستوري لمختلف التجارب الدستورية موضوع الدراسة منح سلطة حل البرلمان للأخيرة، مع وجود تباين في التوزيع العمودي لها على مستوى ما جاءت به الدساتير. حيث نجد أن المشرع الدستوري الجزائري و التونسي منح سلطة حل البرلمان لرئيس الجمهورية وفق ما جاءت به المادة 147 منه²² من الدستور الجزائري، والفصل 77 من الدستور التونسي²³، في حين نجد المشرع الدستوري و في إطار توزيع الصلاحيات التنفيذية بين الملك و الحكومة، يمنح صلاحية حل مجلس النواب لرئيس الحكومة وفق ما تضمنه الفصل 104 من الدستور المغربي²⁴.

الخاتمة:

تبين لنا من خلال ما تقدم بحثه لتوزيع الاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في المجال المالي، للتجارب الدستورية موضوع الدراسة، أن المسائل المالية تعد واحدة من أهم الأمور التشريعية التي تناط بالبرلمان ليتولى تنظيمها بمقتضى قوانين نظرا لحساسية تلك القوانين وأهميتها من النواحي كافة. و على الرغم من التقدم الذي عرفته الدساتير المغاربية في منحها اختصاصات دستورية مهمة للبرلمان في المجال المالي وعلى الخصوص ما يخص " القانون المالي " فإن دور البرلمان يبقى جد محدود في التشريع المالي، نظرا لما تستأثر به الحكومة في هذا المجال من آليات دستورية تمنح للسلطة التنفيذية الامتياز على حساب البرلمان. وعليه يمكن القول أن الاختصاصات البرلمانية

في المجال المالي تبقى محدودة وغير فعالة وتابعة في مضمونها إلى السلطة التنفيذية، وبذلك يتميز دور الحكومة بالإطلاق بينما يوصف دور البرلمان بالتقييد والحصص.

وما يجدر تمييزه في هذا الإطار هو كون النظام الذي عمل المؤسس الدستوري على تشييده من خلال دساتير الدول موضوع الدراسة فيما يخص توزيعها للاختصاص في المجال المالي لا يعكس التوازن التقليدي الذي تقوم عليه السلطات في الأنظمة الغربية التقليدية، بل يسعى دائما إلى جعل النظام يركز صلاحيات أوسع للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، و بالخصوص مركز رئيس الجمهورية كرأس لها يحرص على ضمان فعالية سلطاتها في مقابل السلطات الأخرى وهو حال التجربة الجزائرية التي تتميز بالنظام الرئاسي مقارنة بالتجربتين المغربية و التونسية، خاصة هذه الأخيرة أي التونسية التي تشهد توجها برلمانيا. وهو ما ذهب به الفقيه "دوفرجي" في تحديده لخصوصية النظام الرئاسي حيث يرى على أنه يمثل التطبيق غير السليم للنظام الرئاسي الكلاسيكي، الذي يتضح من خلال إضعاف سلطات البرلمان وتقوية سلطات رئيس الدولة²⁵، كما وصف الفقيه بوشمان هذا الشكل من الأنظمة بأنه "مزج بين الفصل و التعاون بين السلطات مع الأخذ من هاتين التقنيتين كل ما يقوي مركز ووسائل تأثير السلطة التنفيذية"²⁶.

وعلى العموم فإن مجموع الإجراءات والآليات الدستورية المرتبطة بالمجال المالي للدولة وعلى وجه الخصوص القانون المالي، تتطلب عقلنة الاختصاصات المالية البرلمانية في علاقتها مع الحكومة، وهو ما يستدعي تهذيب هذه العلاقة من أجل تعزيز دور السلطة التشريعية في المجال المالي.

قائمة المراجع:

- ¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة، الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنسر و التوزيع، طبعة أولى، سنة 2015، ص 9.
- ² محمد نصر مهنا، دراسة تطبيقية في النظام الدستوري و السياسي، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، سنة 2005، ص 2.
- ³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، سنة 1993، ص 223.
- ⁴ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2009، ص 9.
- ⁵ لعروسي رابح، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 4، جوان 2014.

- ⁶ تنص المادة على أنه " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و 98 و 151 و 152 من الدستور. يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور".
- ⁷ الأجهزة العليا للرقابة على المال العام، تشمل " مجلس المحاسبة" بالنسبة للجزائر، " المجلس الأعلى للحسابات" في المغرب و "محكمة المحاسبات" بالنسبة لتونس.
- ⁸ تنص المادة 18 منه على أنه " يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها".
- ⁹ مصطفى منار، الاقتطاع الضريبي و العدالة الاجتماعية، مؤلف جامعي، المغرب، سنة 2007، ص 55.
- ¹⁰ انظر، مصطفى منار، المرجع السابق، ص 58.
- ¹¹ وفقا للمادة 84 من الدستور الجزائري " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد و خارجها". وفقا للفصل 71 من الدستور التونسي " يمارس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وحكومة يرأسها رئيس الحكومة". ووفقا للفصل 42 من الدستور المغربي " الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها..".
- ¹² تنص المادة على أنه " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".
- ¹³ الهبري الهبري: "الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - وجدة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 47.
- ¹⁴ تنص المادة على أنه " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية".
- ¹⁵ ماريه جوهري، التأطير الدستوري للمالية العامة بالمغرب، مجلة القانون و الأعمال، عدد أكتوبر 2016، ص 6.
- ¹⁶ ينص الفصل 70 من الدستور على "في حالة حل مجلس نواب الشعب، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تُعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية. يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أحماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تُعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس. يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم".
- ¹⁷ تنص المادة 47 من الدستور الفرنسي 4 أكتوبر 1958 " وفي حال لم يقدم مشروع قانون الموازنة الذي يحدد الموارد والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب بما يسمح بإصداره قبل بداية تلك السنة المالية، تطلب الحكومة وبصفة مستعجلة من البرلمان أن يفوضها بتحصيل الضرائب كما ستتيح عن طريق القانون الاعتمادات الضرورية ل يتم تعليق العمل بالمواعيد المنصوص عليها في هذه المادة في حال لم يكن البرلمان منعقداً "

- ¹⁸ بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999، ص 174.
- ¹⁹ أنظر، نفس المرجع السابق، ص 174.
- ²⁰ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 190.
- ²¹ مكناش نويمن، السلطة التنفيذية في بعض دساتير بعض الدول المغاربية، الجزائر-المغرب-تونس، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق-جامعة الجزائر 1، سنة 2014-2014، ص 52.
- ²² تنص المادة "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في آلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".
- ²³ ينص الفصل " يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة كما يتولى: حلّ مجلس نواب الشعب في الحالات التي ينصّ عليها الدستور، ولا يجوز حلّ المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية".
- ²⁴ حيث ينص الفصل على انه " يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري. يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه".

²⁵ DUVERGER (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, Tom1, LGDJ, Paris, 1971, p.197.

²⁶ BOUCHMANN (J), L'Afrique noire indépendante, LGDJ, Paris, 1962, p.279.