

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون العام تخصص:

قانون الجماعات المحلية

دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية

تحت إشراف الأستاذ:

بوزاد إدريس

إعداد الطالب:

عبدلي حمو

مهني أمير

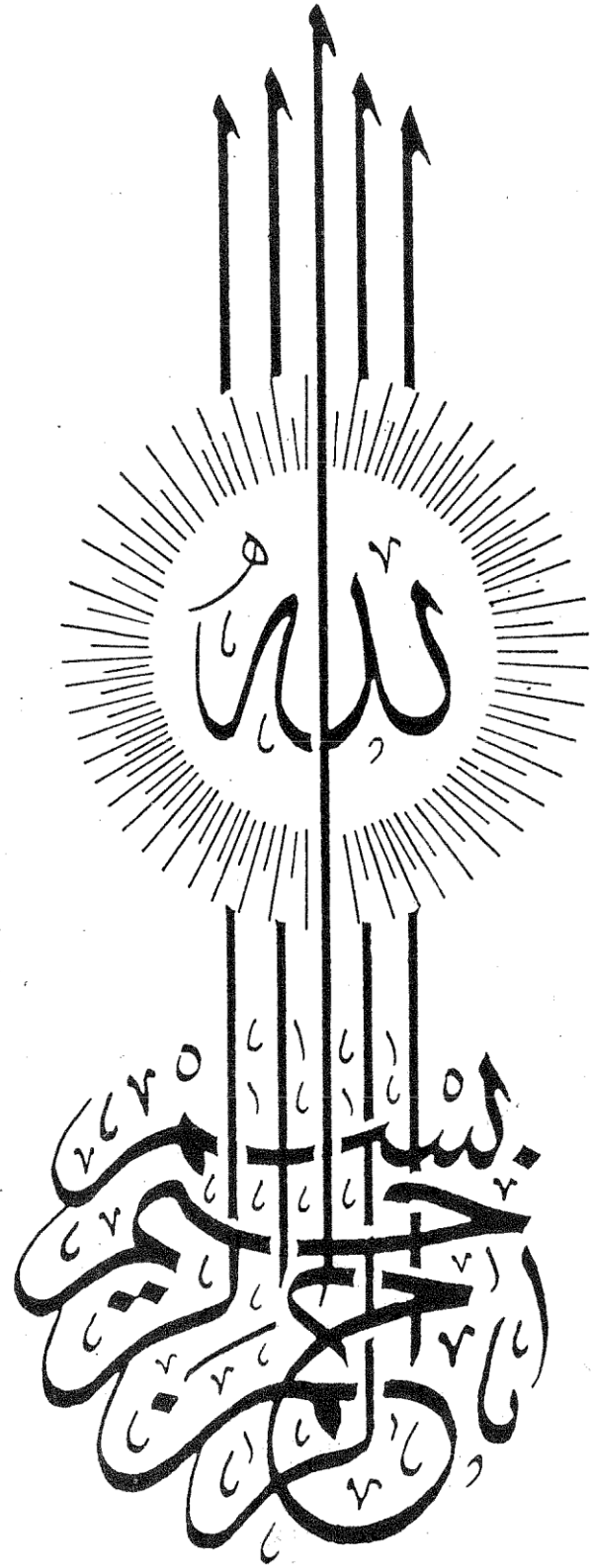
لجنة المناقشة:

الأستاذ.....رئيسا

الأستاذ..... مشرفا

الأستاذ..... ممتحنا

السنة الجامعية: 2015_2016



شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الثناء والشكر له، على تقديره وامتنانه، الذي تفضل علينا بالتوفيق لإنجاز هذه الأطروحة العلمية، والصلاة على نبينا محمد وعلى آله وصحبه.

نتقدم بداية بالشكر لله سبحانه وتعالى الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل، ثم نتقدم بخالص الشكر إلى استادنا بوزاد إدريس على كل ما بدله من جهد لتقويم هذا البحث.

والشكر موصول إلى كافة أعضاء لجنة المناقشة التي قبلت تحمل عبئ مراجعة هذا العمل، وإثرائه بما يناسب هذه الأطروحة.

وفي الختام لايسعنا إلا أن نتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من دعمنا ووقف معنا وشجعنا طيلة الفطرة الدراسية وفطرة إعداد هذه الأطروحة.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله ورعاهما.

إلى إخوتي وأخواتي.

إلى كل الزملاء رفقاء الدرب وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله ورعاهما.

إلى إخوتي وأخواتي.

إلى كل الزملاء رفقاء الدرب وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث.

أمير

مقدمة

تعتبر الجزائر من الدول التي تصنف في مؤخرة الدول التي تعرف انتشارا كبيرا للفساد، وهذا حسب التقرير الصادر من منظمة الشفافية الدولية، مما يؤدي إلى التساؤل حول النصوص القانونية الموضوعة لرقابة المال العام وكذا الهيئات القائمة والتي يفترض إن تلعب دورا حاسما وهاما في محاربة الفساد والحفاظ على المال العام.

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، حيث تهدف الرقابة التي يمارسه مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية¹، وبذلك نجد إن مجلس المحاسبة الجزائري يأتي على رأس هيئات الرقابة التي استحدثها المشرع الجزائري منذ عقود للمحافظة على المال العام .

يعود السبب الرئيسي لتطور الدول بالدرجة الأولى إلى مدى استعمالها العقلاني والرشيد لمواردها الطبيعية والمالية والبشرية والمادية ولا يمكن التأكد من تحقيق ذلك إلا بفضل استعمال تقنية الرقابة، فإذا كان مفهوم الرقابة واسع ويختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله، فإن مفهومه محدود في المجال المالي، ويتعدى ذلك من حيث مراقبة التسيير المالي السليم داخل المؤسسات و الهيئات التي تستعمل الأموال العمومية في تسييرها وإدارة مرافقها.

¹ - محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، د س ن ،ص453.

يعود أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹، تطبيقا للمادة 190 من دستور 22 نوفمبر 1976²، وبإنشائه لمجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، تم التأسيس كذلك ولأول مرة لظهور شكل جديد في ممارسة الرقابة المالية على نشاط الهيئات العمومية يتمثل في الرقابة المالية ذات الطبيعة القضائية، تختلف عن الأشكال الأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري والتي كانت موجودة قبل هذه الفترة ورفع حداثة هذه التجربة وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي نشأ في ظل هذا الجهاز، فان التصور الذي تبناه المشرع حول كيفية تنظيم مجلس المحاسبة ووظيفته، كان أكثر وضوحا مقارنة مع القانون رقم 90-32³، والذي صدر بصفة لاحقة بتاريخ 04 ديسمبر 1990، تطبيقا للمادة 160 من دستور سنة 1989⁴.

خلال المرحلة الانتقالية، شهدت البلاد تطبيق الأحكام التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني، ولقد حددت هذه الأخيرة ضمن أولوياتها وأهدافها السياسية إضفاء الطابع الأخلاقي في تسيير الشؤون العمومية وتعزيز وظائف الرقابة وفي ظل هذا المسعى عمل المجلس الوطني الانتقالي في إطار الوظيفة التشريعية الموكلة إليه، على اصدار نص تشريعي آخر يلغي أحكام قانون 1990 وبعيد النظر في تنظيم مجلس المحاسبة وتسييره، ويتمثل في الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995⁵، الذي تم تعديله لاحقا سنة 2010 بموجب الأمر رقم 10-02

¹ - القانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ج ر ج، عدد 10، صادرة بتاريخ 03 مارس 1980.

² - دستور 1976 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، مصادق عليه بموجب أمر 67-76، ج ر ج ج عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.

³ - القانون رقم 90-32، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، متعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج ر ج ج عدد 53، صادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

⁴ - دستور 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، ج ر ج ج عدد 09، صادرة بتاريخ 01 مارس 1980 (ملغى).

⁵ - أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج عدد 39، صادرة في 23 يوليو 1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج عدد 50 صادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010

المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 غشت (أوت) 2010 وذلك وفقا لدستور 1996 في مادته 192¹.

فبصدور هذا الأمر أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة ليكرس له الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال العمومية والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات، مهما كان الوضع القانوني لمسيرى هذه الأموال، كما أعاد هذا الأمر الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة.

نلاحظ من خلال مختلف هذه النصوص التي عرفها مجلس المحاسبة منذ تأسيسه وإلى غاية الوقت الحاضر، أن المشرع حاول في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية مساندة تلك التحولات السياسية والاقتصادية التي تعرفها البلاد، ولقد حرص في كل مرة على المحافظة على نفس النمط من الرقابة المالية بجعلها رقابة لاحقة، أما فيما يخص تصوره لكيفية تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيله وكذا تحديده لاختصاصاته فان موقفه لم يكن على نفس الدرجة من الاستقرار والوضوح، فقانون 1980 وإن لم يفتح لمجلس المحاسبة الاستقلالية المطلوبة في ممارسة رقابته، فانه كان على الأقل متوافق ومتطابق في مضمونه مع التوحد السياسي والاقتصادي الذي دستور 1976، و من ثم فانه كان أكثر وضوحا ودقة في تحديده لطبيعة هذا الجهاز وتشكيلته وفي ضبط اختصاصاته، مقارنة مع قانون سنة 1990 الذي كان درجة كبيرة من الغموض في نصوصه، وبالتالي فهو كان يشكل في حقيقة الأمر تراجعا كبيرا عما تضمنه قانون سنة 1980 من أحكام وليس إصلاحا وتطويرا له وانطلاقا من ذلك فان الأمر الصادر في سنة 1995 كان يندرج ضمن سياق إصلاح ومعالجة الوضع الذي نتج عن تطبيق أحكام قانون سنة 1990، والذي كانت له انعكاسات جد سلبية على نشاط مجلس المحاسبة، وكان لزاما لتفعيل دور هذا الجهاز، إعادة النظر

¹- دستور 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76 صادرة في بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 ابريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25 صادرة بتاريخ 14 ابريل 2002، ومعدل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016.

في كيفية تنظيمه والعمل على إزالة مختلف الصعوبات التي كانت تعيق نشاطه¹، وهو ما تم تكريسه والتأكيد عليه من خلال الأمر الصادر سنة 2010 والذي أعاد هيكلة مجلس المحاسبة ومنحه صلاحيات بشكل أوسع، بما يتوافق والتطورات الراهنة في البلاد وجعله هيئة ذات فعالية في مراقبة الأموال العمومية والسهر على حمايتها من التبدير والاختلاس مع إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني وهيكله المؤسسات العمومية التي نتج عنها الرقابة في ارتفاع عددها وتعدد ضعف التسيير، وغياب التحكم في النظام المحاسبي المالي²، إلا أن ما عرفته البلاد من فضائح مالية واختلاسات بالجملة وتبذير للمال العام³، يجعلنا نتساءل عن مدى فعالية مجلس المحاسبة كآلية لمراقبة الأموال العمومية؟.

ودعمها لهذه الإشكالية وتعميقا لها نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- فيما يتمثل النظام القانوني لمجلس المحاسبة؟.

- ما هي أنواع الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة؟.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية والإشكالية الفرعية المرتبطة بها، قسمنا بحثنا هذا إلى فصلين حيث نتطرق بالدراسة في الفصلين إلى:

- الفصل الأول لدراسة الإطار القانوني لمجلس المحاسبة، والذي قسم بدوره إلى مبحثين المبحث الأول حول تنظيم مجلس المحاسبة والمركز القانوني لأعضائه، أما المبحث الثاني سندرس فيه طبيعة ومجال رقابة مجلس المحاسبة.

¹ نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006 - 2007، ص 07.

² رونية عبد السميع، "الإصلاح المحاسبي في الجزائر"، مداخلة في الملتقى الوطني حول واقع الإصلاحات المحاسبية العمومية في الجزائر، المنظم من طرف جامعة بسكرة، يومي 29 و 30 نوفمبر 2011، ص 79.

³ - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، بيروت 2005، ص 33.

• الفصل الثاني قمنا بدراسة أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والذي قسم إلى مبحثين، المبحث الأول درسنا من خلاله الرقابة الملية لمجلس المحاسبة، أما المبحث الثاني تطرقنا إلى دراسة الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.

ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع، إلى الأهمية البالغة التي تحظى بها الرقابة المالية، حيث تعتبر من أهم الدراسات والمواضيع التي يبنى عليها الكيان التنظيمي للدولة، فهي حتمية لا بد منها لحماية الأموال العمومية، وكذلك اخترنا هذا الموضوع لأنه يعتبر من قضايا الساعة ولقلة الدراسات والبحوث في هذا المجال وسعياً منا إلى اكتشاف إحدى أهم المؤسسات في الدولة على اعتبار أن مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية بآتم معنى الكلمة.

ولإجراء هذه الدراسة تبيننا المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الأقرب لضبط محتوى هذا البحث والأنجع في توصيل المعلومة والأكثر تناسبا مع طابع الغموض الذي يتمتع به، المجلس ولقياس مدى فعالية آليات المجلس في الرقابة على الأموال العمومية مقارنة مع دول أخرى تم تبني المنهج المقارن.

تم إنشاء مجلس المحاسبة لأول مرة في الجزائر بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1989¹، وهذا تطبيقاً للمادة 190 من دستور سنة 1976 وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه و دستور سنة 1996 في المادة 170 منه ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010²، المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، كما يتمتع بنظام داخلي نظمته المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثاني 1416 الموافق ل 20 نوفمبر 1995³، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، والذي يحدد كذلك هيكله الإداري و تشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها.

يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في التسيير ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية ويديره رئيس ويساعده في ذلك نائب الرئيس، يتولى دور النيابة العامة لدى مجلس المحاسبة ناظر عام بمساعدة ناظر، يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق ل 26 غشت 1995⁴ المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، كما يتوفر على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية وكذلك كتابة الضبط، وهم يعتبرون موظفون عاديون ويخضعون في مساهمهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية ومنتظر لها بالدراسات والتحليل لكل هذا وذلك من خلال مبحثين، المبحث الأول نخصه لدراسة مجلس المحاسبة من حيث التشكيلة والمبحث الثاني لدراسة طبيعة ومجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة.

¹- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، المرجع السابق.

²- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في جويلية 1995 ، المرجع السابق.

³- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 ، مؤرخ في 20 نوفمبر، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر ج ج ،

عدد 72، صادرة بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

⁴- الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتضمن قانون أساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 48،

صادرة بتاريخ 5 سبتمبر 1996 .

المبحث الأول

تنظيم مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة باستقلالية في التسيير ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية، يديره رئيس ويساعده في ذلك نائب الرئيس، يتولى دور النيابة العامة لدى مجلس المحاسبة ناضر عام يساعده ناضر، حيث ينتظم مجلس المحاسبة غرف ذات اختصاص وطني عددها ثمانية (08) غرف، وغرف ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة (09) غرف، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، كما تنقسم الغرف الوطنية والإقليمية إلى فروع¹.

يحتوي مجلس المحاسبة أيضا على كتابة ضبط تسند لكاتب ضبط رئيس يساعده كتاب ضبط، كما يشتمل مجلس المحاسبة كذلك على أقسام تقنية ومصالح إدارية حيث يتولى تنشيط أعمالها و متابعتها والتنسيق بينها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس.

تكلف الأقسام التقنية المتمثلة في قسم تقنيات التحليل والمراقبة وقسم الدراسات ومعالجة المعلومات، بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه ويشتمل مجلس المحاسبة على عدد من القضاة موزعين بين المقر والغرف الإقليمية يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لمجلس المحاسبة، كما يتوفر على مستخدمين إداريين يمارسون النشاطات التقنية و الإدارية إضافة إلى كتابة الضبط، وهم يعتبرون موظفون عاديون ويخضعون في مساهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية، كما تكلف مديرة الإدارة و الوسائل بتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية²، وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل من

¹ - المرسوم رقم 80-85 المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة واختصاصاتها، الجريدة الرسمية، عدد 30، سنة 1980 .

² - باديس بوسعيد، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم و السياسات العامة، جامعة مولود معمري نيزي وزو سنة 2015، ص 76-77 .

خلال المطلبين الآتيين وعلى النحو التالي، هيكله مجلس المحاسبة (مطلب أول)، والمركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة (مطلب ثاني).

المطلب الأول

هيكله مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطها قضائياً و تساعد في ذلك مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة القضائية¹.

ونتطرق لهذا العنصر بالتفصيل في الفرعين التاليين.

الفرع الأول-غرف مجلس المحاسبة:

حسب المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة²، يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني، وتسعة (09) ذات اختصاص إقليمي وتشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع لكن القرار³، المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف، اقتصر على إنشاء فرعين بكل غرفة.

¹- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر عين مليلة، الجزائر سنة 2013، ص 56.

²- المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

³- قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996، الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع، معدل بقرار صادر بتاريخ 16 أفريل 1996، ج ر ج ج، عدد 46.

أولاً- الغر ف ذات الاختصاص الوطني:

تتولى الغر ف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات و التسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها، أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها، وكذلك رقابة المؤسسات العمومية مهما كان نوعها، أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها، وكذلك مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

ويحتوي مجلس المحاسبة على ثمانية(08) غر ف وطنية، تقوم برقاب قطاع أو أكثر وقد تم تحديد مجالات تدخلها وفقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي 95-377 كميالي

➤ المالية

➤ السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية

➤ التعليم و التكوين

➤ الفلاحة و الري

➤ المنشآت القاعدية والنقل

➤ التجارة و البنوك والتأمينات

➤ الصناعة و المواصلات

تطبيقا لذلك فقد حدد القرار²، المؤرخ في 16 جانفي 1996 السابق ذكره، مجال اختصاص الغر ف وفروعها على الشكل التالي:

➤ الغر فة الوطنية للمالية تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية

➤ الغر فة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة

الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات

¹- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010-2011، ص 86، 87.

²-قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996، المرجع السابق.

المحلية وكذلك الهيئات الوطنية ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية.

➤ الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة.

➤ الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

➤ الغرفة الوطنية للفلاحة والري يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري.

➤ الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل يراقب الفرع الأول وزارة الإشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل.

➤ الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين يراقب الفرع الأول وزارة التجارة والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة.

➤ الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات، وتمارس هذه المهام برئاسة رئيس الغرفة بالإضافة إلى رؤساء الفروع، المستشارين المحاسبين وكاتب الضبط¹.

ثانيا-الغرف ذات الاختصاص الإقليمي:

تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (البلديات والولايات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.

¹- منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2014-2015، ص 18، 17.

وبناءً على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، يمكن لهذه الغرفة التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برامج نشاطاتها¹، وهذا بناءً على نص المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وتقام الغرف في الولايات المحددة في المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377²، وهي

كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار³.

-الغرفة الإقليمية للجزائر: وتحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولاية الجزائر والفرع الثاني يراقب ولاية تيبازة.

-الغرفة الإقليمية لوهران:تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولاية وهران ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غليزان، معسكر وسعيدة.

-الغرفة الإقليمية لقسنطينة: تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة، ميله، جيجل والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.

-الغرفة الإقليمية لعنابة:تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق اهراس، ام لبواقي وتبسة.

-الغرفة الإقليمية لتيزي وزو:يراقب الفرع الأول ولايات تيزي وزو، بجاية ، بومرداس والفرع الثاني يراقب ولايات المسيلة، برج بوعريج، البويرة.

-الغرفة الإقليمية لتلمسان: يراقب الفرع الأول ولايات تلمسان، سيدي بلعباس والفرع الثاني يراقب ولايات عين تموشنت، تيارت، النعامة.

¹ - الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة .cours de comptes.org.dz

² - المادة 31 مكرر من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

³ - هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، بدون طبعة الجزائر، دار الهدى الجزائر، سنة 2009، ص 40 .

-الغرفة الإقليمية للبلدية: يراقب الفرع الأول ولايات البلدية، عين الدفلى، المدينة والفرع الثاني يراقب ولايات الشلف، الجلفة وتسمسيت.

-الغرفة الإقليمية لورقلة: يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة، غرداية، الأغواط ويراقب الفرع الثاني ولايات اليزي، الواد وتمنراست.

-الغرفة الإقليمية لبشار: يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف ويراقب الفرع الثاني ولايتي أدرار والبيض¹.

يلاحظ أن عدد الغرف الإقليمية يعتبر محدود جدا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاصات كل غرفة، فهناك ولايات تظم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها، وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وبالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل على ثمانية وعشرون (28) غرفة ولا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة وتقل إيراداتها المالية عن مليونين (200,000) فرنك فرنسي، وبموجب هذا التوزيع فإنه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21 من مجموع البلديات²، وأما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة من الغرف الجهوية.

ثالثا- النظرة العامة وأجهزة الدعم:

يوجد ضمن الجهاز الوظيفي لمجلس المحاسبة، إضافة إلى الغرف الوطنية، و الإقليمية نجد النظرة العامة، تسند إلى هذه الأخيرة مهام النيابة العامة التي بدورها تتشكل من الناظر العام، يساعده ثلاثة (03) إلى (06) ستة نظار مساعدين على مستوى المجلس و ناظر مساعد (01) إلى ناظرين (02) مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي³، طبقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي 95-377، فالنظرة العامة تزود بمصالح إدارية يشترك في تحديد صلاحياتها رئيس

¹- نوار أموج، المرجع السابق، ص 26، 27.

²-Jean claud MARTINEZ et Pierre DIMALTA droit budgétaire édition L. T.E.C، paris، 1999P 889.

³- المادة 205 من المرسوم رئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

مجلس المحاسبة والناظر العام، وتمثل مهام النظارة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على التطبيق للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

وما تجدر الإشارة إليه أن تسمية النظارة العامة في قانون 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، المشرع الجزائري لم ينص عليه صراحة بوجودها، بل نص على وجود ناظر عام يكلف بمهام النيابة العامة، ونفس الشيء مع القانون 90-32 حيث أطلق عليه تسمية المراقب العام، وأوكلت إليه مهام النظارة العامة¹.

كما يحتوي كذلك مجلس المحاسبة على كتابة ضبط، مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلية كل الغرف مجتمعة²، يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلية، يمسك السجلات والدفاتر والملفات ويدون القرارات التي تتخذها اثناء الجلسة، يساعده العديد من كتاب الضبط معنيون على مستوى الغرف الأخرى، يتولون نفس المهام المتعلقة بالتحضير المادي للجلسات مسك السجلات والدفاتر والملفات وتدوين قرارات المتخذة أثناء الجلسات.

تتولى كتابة الضبط كذلك، مهام استلام وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية المتعلقة بهاو كذلك الأجوبة والطعون وكل الوثائق المرسلة أو المودعة لدى المجلس وتعمل على تبليغ وحفض مختلف التقارير، المقررات التي يصدرها مجلس المحاسبة، ومسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية للمجلس وحفضه، كما يتعين على الأمرين بالصرف تقديم حساباتهم الإدارية حسب الكيفية والآجال المحددة، وكذلك يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة الضبط³.

¹ - المادتان 19-26 من قانون رقم 90-32 ، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وتسييره، ج ر ج ج، عدد53، صادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990 .

² - مسعي محمد، المالية العامة، المرجع السابق، ص 149 .

³ - المواد 22-24 من مرسوم رئاسي رقم 95-377 ، المرجع السابق.

إضافة إلى الهياكل القضائية السابقة الذكر، يشتمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة. تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس وتسهل لهم أداء مهامهم، وتتمثل أساسا في المصالح التالية:

- الأمانة العامة ويترأسها أمين عام وهو أمر بالصرف الرئيسي، يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة، ويسهر على السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية والتقنية، وعلى توفير الوسائل والخدمات الضرورية لهياكل المجلس قصد أداء أعمالها على أحسن وجه، وعلى تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة.

- ويتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس، حيث تكلف هذه الأخيرة بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام المجلس لتحسين أدائه¹، ويتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها وهو الأمر بالصرف لميزانية المجلس والذي بدوره يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة يعمل تحت سلطته، تتمثل هذه الأقسام التقنية والمصالح الإدارية في قسم تقنيات التحليل والمراقبة الذي يعد من أهم أقسامها حيث يقوم بعمليات التدقيق والإشراف عليها²، إضافة إلى قسم الدراسات ومعالجة المعلومات الذي يقوم بأية دراسة في الميادين المالية والاقتصادية والقانونية الضرورية لممارسة مهام المجلس كذلك يعد ويضبط باستمرار مجموعات متخصصة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم وتنظم الإدارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس ومديرية الإدارة والوسائل³.

¹ - المادة 35 من الأمر رقم 95-20 المرجع السابق.

² - أيت مانتن دليلة، أيت عيسى سليمة، مجلس المحاسبة كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر، حقيقة أم خيال؟، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، سنة 2013-2014، ص 17، 18.

³ - قرار مؤرخ في 27 سبتمبر 2000، يتضمن تجديد أعضاء لجنة الطعن المختصة بأسلاك المستخدمين الإداريين و التقنيين لمجلس المحاسبة، عدد 81، جريدة رسمية صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2000.

الفرع الثاني - تشكيلة غرف مجلس المحاسبة:

يتم تسيير مجلس المحاسبة بتشكيلات مختلفة وهي (03) ثلاثة مداولات متباينة و سوف نقوم بدراستها كما يلي: تشكيلة الغرف مجتمعة (أولاً)، ثم تشكيلة الغرف و فروعها (ثانياً)، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (ثالثاً).

أولاً-تشكيلة كل الغرف مجتمعة:

تعتبر هذه التشكيلة من أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، بحضور نائب رئيس المجلس ورؤساء الفروع ومستشاري الغرف.

يعين رئيس مجلس المحاسبة أعضاء هذه التشكيلة من بين رؤساء الفروع و المستشارين المؤهلين للمشاركة فيها بناءً على اقتراح من رؤساء الفروع التي يمارسون فيها عملهم، ويتم تجديد هذه التشكيلة كل سنة، وذلك بأمر من رئيس مجلس المحاسبة كما يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر مقرر التشكيلة من ضمن رؤساء الغرف، أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارين المعنيين ضمن هذه التشكيلة، تطبيقاً لنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 35 - 377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة¹، كما يحضر الناظر العام لجلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وله الحق في المشاركة في مناقشة القضايا المطروحة أما التشكيلة، إلا أنه لا يشارك في المسائل ذات الاختصاص القضائي.

ثانياً-تشكيلة الغرف وفروعها:

بناءً على نص المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، وتطبيقاً للمادة 50 من الأمر رقم 99 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه: تتكون الغرفة مجتمعة في تشكيلة مداولة على الأقل وتتكون من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع وقاض آخر من الغرفة في غياب المقرر المراجع، كما تتكون الفرع المجتمع في

¹ - أنظر: المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الفرع، وحسب الحالة من المقرر المراجع و قاض من الفرع أو من قاضيين اثنين في غياب في غياب المقرر المراجع.

يشارك المقرر المراجع في جلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت، تكون تشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المشاركين في الجلسة 07 قضاة¹.

ثالثا- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

تتكون هذه التشكيلة من رئيس الغرفة وستة (06) مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين قابلة للتجديد، ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، لا تصح مداولات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة رئيس الغرفة².

فإذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية، وألحقت ضررا بالخرينة العمومية، أو هيئة عمومية يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته لمسؤولية الخطأ³.

تعتبر هذه الرقابة في النظام الفرنسي من اختصاص محكمة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، التي أنشأت بموجب القانون المؤرخ في 25 سبتمبر 1948، وهي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة⁴.

¹-المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

²-المادة 51 من الأمر 95-20 والمادة 385 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

³- فريدة مكنية وعبد الحليم شويذر، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2002-2001، ص 8.

⁴- Jacques MAGNAIT, les gestions de fait, 2^{ème} édition, L. G. D. J. Paris, 2001, P 276.

المطلب الثاني

المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة

يأخذ مجلس المحاسبة النمط القضائي في طبيعته، ذلك أنه يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية، ويكتسبون صفة القضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم ووضعهم القانوني، ويحكم سير عملهم (فرع أول)، كما يضبط المهام والصلاحيات التي يتمتعون بها بموجب اكتسابهم لهذه الصفة (فرع ثاني).

الفرع الأول-القواعد التي تحكم سير عمل قضاة مجلس المحاسبة:

يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي خاص بهم، يتمثل في الأمر رقم 95-23 السلف ذكره، بحيث ينظم هذا النص مسارهم المهني انطلاقاً من مرحلة توظيفهم وتعيينهم (أولاً)، ثم تقييمهم وترقيتهم (ثانياً)، ويحدد كذلك قواعد تأديبهم وتوقيعهم العقوبات ضدهم وطرق الطعن فيها (ثالثاً).

لقد اعتبر القانون رقم 80-05 السالف ذكره، قضاة مجلس المحاسبة قضاة خاضعين للقانون الأساسي للقضاة¹، أما القانون رقم 90-32 فقد جردهم من هذه الصفة، في حين تم حسم الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 حسب ما هو مبين في المادة 03 فقرة 01 من نفس الأمر، كما أعلنت المادة 39 من الأمر نفسه صفة القضاة لأعضاء مجلس المحاسبة، فهم يخضعون للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995².

أولاً- قواعد توظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة:

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط الواردة القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة السابق ذكره، ويخضعون

¹- أنظر المادة 21 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.

²- الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995، المرجع السابق.

منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهرا يتم خلالها تقييم أدائهم المهني واستعدادهم للوظيفة، وبانقضاء هذه المدة التجريبية يُحوّل رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني، أو تمديد فترة تربصه أو تسريحه نهائيا¹.

في أول تنصيب لقضاة مجلس المحاسبة يؤدون اليمين أمام المجلس، مجتمعاً في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة، ويتم تحرير محضر أداء اليمين من طرف الكاتب الرئيسي للمجلس، وحددت المادة 10 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة المجلس صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وهذا في جلسة رسمية يعقدها مجلس المحاسبة تضم كما أشرنا إليه تشكيلة كل الغرف مجتمعة².

من أجل ممارسة صحيحة للمهام الرقابية يشكل القضاة سلكا يحتوي على ثلاث فئات رئيسية، وتنقسم كل فئة إلى مجموعات وهذا انطلاقاً من المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، وعليه يكون الترقيم على النحو التالي:

- رتبة خارج السلم: وتضم أربع مجموعات، المجموعة الأولى تضم رئيس مجلس المحاسبة، الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي وهذا تطبيقاً لنص المادة 03 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ويتمتع بصلاحيات واسعة، فبالإضافة إلى تلك الواردة في الأمر رقم 95-20³ السابق الذكر، يتولى التنسيق بين أعمال المجلس ومتابعتها وتقديرها، كما يشرف كذلك على شروط وطرق إعداد، اقتراحات برنامج نشاط الرقابة وحاصل إنجازها، التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بمساعدة نائب الرئيس.

¹-نوار أمجوج، المرجع السابق ص 36.

²-أنظر المادة 10 من الأمر رقم 95-23، المرجع السابق.

³-المادة 41 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

أما المجموعة الثانية، فتضم نائب الرئيس والناظر العام، نائب الرئيس الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من مجلس المحاسبة، ويباشر مهامه المنصوص عليها في المادة 42 من الأمر رقم 95-20 السابق ذكره، ويعين الناظر العام بموجب مرسوم رئاسي من بين مجلس المحاسبة بناءً على اقتراح من الوزير الأول، وهذا تطبيقاً للمادة 05 من الأمر رقم 95-23 السالف الذكر، ويتولى الناظر العام مهام النيابة العامة ويساعده في ذلك النظار المساعدون.

المجموعة الثالثة تضم رؤساء الغرف، ويتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، وتتمثل مهامهم في رئاسة الغرف، تنسيق العمل بين تشكيلات الغرف وتحديد القضايا واجبة الدراسة¹.

المجموعة الرابعة تضم رؤساء الفروع، ويعين رئيس الفرع بذات الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين نائب الرئيس ورؤساء الغرف، وهذا بناءً على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، ويتولى رؤساء الفروع حسب المادة 45 من الأمر رقم 95-20 السابق الذكر المهام التالية:

- رئاسة جلسات الفروع.
- إدارة مداوالات الفروع.

- رتبة المستشارين: تضم هذه الرتبة مجموعتين، المجموعة الأولى تتكون من مستشار أول يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة، والمجموعة الثانية تضم مستشار يتم تعيينه بنفس الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين المستشار الأول.

- رتبة المحاسبين: تتكون من ثلاثة مجموعات، محتسب رئيسي ومحتسب من الدرجة الأولى ومحتسب من الدرجة الثانية، وتجدر الإشارة إلى أن المحتسبين يكلفون بأعمال التدقيق أو الدراسة المسندة إليهم، ويشاركون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال المجلس¹.

¹ - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 27، 28.

ثانيا- قواعد تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة:

يكون ذلك بناءً على سنوات الخدمة الفعلية لقضاة مجلس المحاسبة وأدائهم للمهام التي يكلفون بها من طرف رئيس مجلس المحاسبة، فإن هؤلاء القضاة ينتقلون في مسارهم المهني من رتبة إلى رتبة أعلى منها وهذا حسب التدرج.

كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الترقية من رتبة إلى رتبة أخرى أعلى منها، فإنه بناءً على نص المادة 74 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن قضاة المجلس يخضعون أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي يقوم به رؤساء الغرف بناءً رأي رؤساء الفروع، ويتم ضبط التقييم النهائي وكذلك قائمة الاستحقاق المهني في اجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف وهذا تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة، وفي هذا الإطار يسهر مجلس القضاة على احترام مقاييس التقسيم المهني والترتيب في قائمة الاستحقاق كما له صلاحية النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن².

ثالثا- قواعد توقيع العقوبات وطرق الطعن فيها:

لدى إخلال قضاة مجلس المحاسبة للواجبات الوظيفية وارتكابهم للأخطاء المهنية، يتعرضون لعقوبات تضمنها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وحفاظا على استقلالية القاضي أحاط المشرع الجزائري هذا الأخير بضمانات قانونية لتمكينه من طلب إعادة النظر في العقوبات الموقعة ضده.

وتتمثل قواعد توقيع العقوبات على قضاة المجلس من خلال استقراء نص المادتين 80 و81 من الأمر رقم 95-23³ المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، وفي هذا الإطار فالعقوبات مصنفة كما يلي:

¹- لبنى دنش، جريمة الاختلاس والتبذير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007-2008، ص53.

²- انظر: المادة 74 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

³- المادة 80 و81 من الأمر رقم 95-23، المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، المرجع السابق.

- عقوبات من الدرجة الأولى: تتمثل في الإنذار والتوبيخ ويتخذ رئيس مجلس المحاسبة العقوبات من هذه الدرجة بقرارات، بعد طلب توضيحات واستفسارات مكتوبة من القاضي المعني، ويتم إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة.

- عقوبات من الدرجة الثانية: تتمثل هذه العقوبات في التوفيق المؤقت مع الحرمان من كل الراتب أو جزء منه، إلا أنه لا يحرم من التعويضات ذات الطابع العائلي وكذلك التنزيل من درجة إلى ثلاث درجات، وكذا الشطب من قائمة التأهيل، وتصدر هذه العقوبات بقرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد الأخذ بالرأي المطابق لمجلس قضاة مجلس المحاسبة المجتمع كمجلس تأديبي، ويتخذ هذا القرار بالأغلبية البسيطة من عدد الأعضاء الحاضرين.

- عقوبات من الدرجة الثالثة: تتمثل هذه الأخيرة في سحب بعض الوظائف، والإحالة على التقاعد إجبارياً وأيضاً العزل دون إلغاء الحق في المعاش، ويتم اتخاذ هذه العقوبات عن طريق مجلس القضاة المجتمع مجلس تأديبي، ويتخذ فيه القرار بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين.

ويتم تجسيد العقوبات من الدرجة الثالثة بواسطة مرسوم رئاسي ماعدا في حالة التنزيل في الرتبة، فإنه يتم ذلك بواسطة قرار صادر عن رئيس مجلس المحاسبة، وهذا تنفيذاً للمادة 825 من الأمر رقم 95-23¹ سالف الذكر.

لقد أدخل المشرع ترتيبات هامة في هذا المجال بغرض ضمان النزاهة اللازمة في القرارات التي يتخذها المجلس التأديبي و حماية للقضاة من أي تعسف، وتتمثل في تمكين القاضي المعني من الاطلاع على الملف الذي يتم إيداعه لدى أمانة المجلس قبل ثلاثة أيام من تاريخ انعقاد المجلس التأديبي، و كذلك منحه حق الدفاع عن نفسه سواء بصفة شخصية أو عن طريق اختيار شخص آخر مؤهل بأن يدافع عنه إذا أراد ذلك².

¹ - المادة 82، الأمر رقم 95-23، المرجع السابق.

² - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 30، 31.

-طرف الطعن في القرارات: تطبيقاً لنص المادة 96 من القانون الأساسي للقضاة، فإنه يمكن للقاضي تقديم طلب التماس إلغاء العقوبات الموقعة ضده إلى رئيس مجلس المحاسبة، وهذا بعد مرور سنة كاملة من تاريخ توقيع العقوبة، وتقضي نفس المادة على أن العقوبات من الدرجة الأولى تسقط بقوة القانون بمرور سنتين كاملتين ابتداء من تاريخ توقيع العقوبة، شريطة أن لا يتعرض القاضي خلال هذه المدة إلى عقوبات أخرى، أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية و الثالثة، فإن المادة 97 من نفس المرسوم تنص على إمكانية تقديم القاضي لطلب إعادة تأهيله، وإلغاء العقوبات المسلطة عليه إلى مجلس القضاة بعد مرور مدة أربع (04) سنوات كاملة من تاريخ توقيع العقوبة، وفي حالة موافقة المجلس على طلبه تسقط العقوبة التي تعرض لها وتسحب نهائياً من ملف المعني.

يلاحظ أن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، لم يتضمن أي إشارة إلى حق القاضي في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن في القرارات المتخذة ضده، وقياساً على باقي الهيئات التأديبية المماثلة له، فإنه يتم الطعن بالنقض في القرارات التأديبية لمجلس المحاسبة لدى مجلس الدولة¹.

الفرع الثاني-سلطات قضاة مجلس المحاسبة:

يصنف قضاة مجلس المحاسبة في شكل فئات متدرجة في السلطة، حيث يوجد في قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة ويرتب باقي القضاة في مستويات مختلفة من السلم الإداري، تحدد من خلالها سلطاتهم ومهامهم ودرجة المسؤولية الملقاة على كل واحد منهم، فرئيس المجلس هو الرئيس الأول والأعلى للهيئة وبهذه الصفة فهو يتولى مهام الإشراف والتوجيه والرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية والهيئات القضائية للمجلس، وهو المسؤول الوحيد على المجلس في علاقاته الخارجية مع مختلف الأجهزة والهيئات الوطنية، وكذلك مع المنظمات الدولية التي تعتبر المجلس عضو فيها، في حين يمارس رؤساء الغرف صلاحيات الإشراف والتوجيه والرقابة على الفروع التابعة لهم، ورؤساء الفروع بدورهم يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع،

¹ - نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 43.

إلى أن نصل إلى توزيع المهام والمسؤوليات على مختلف المستشارين و المحاسبين الذين يتشكل منهم كل فرع¹.

لتوسيع أكثر في هذا السلم الترتيبي سوف نتطرق إلى دراسة صلاحيات كل من رئيس مجلس المحاسبة (أولا)، ثم الناظر العام (ثانيا)، ورؤساء الغرف والفروع (ثالثا).

أولا- رئيس مجلس المحاسبة:

لم تبين مختلف النصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، وفي الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر العام أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره، وقد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوافر على المؤهلات اللازمة لذلك، ويعين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي وهذا تطبيقا للمادة 03 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة المجلس، ويتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة، وبالإضافة إلى المهام الواردة في المادة 41 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة هناك مهام أخرى تتمثل في²:

- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء.
- يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية وأعضاء الحكومة.
- يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليتة.
- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم.
- يمكنه أن يرأس جلسات الغرف.

¹ - نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 44 .

² -منصوري الهادي، المرجع السابق، ص 32،33.

- يشرف على شروط وطرق إعداد التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بمساعدة نائب الرئيس.

- يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه.

- يعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم¹.

وبما أن رئيس مجلس المحاسبة هو الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، فهو يقوم بمهام تنشيط وتوجيه ومراقبة مختلف المصالح الإدارية والتقنية التي يتكون منها المجلس، أما بصفته رئيس الهيئة القضائية للمجلس فهو يترأس جلسات المجلس بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، ويمكن له أن يترأس جلسات الغرف، كما يوزع رؤساء الغرف والفروع وكذا قضاة مجلس المحاسبة على مناصبهم كما يترأس اجتماعات لجنة البرامج والتقارير².

ثانياً- الناظر العام:

يعين الناظر العام بموجب مرسوم رئاسي من بين قضاة مجلس المحاسبة بناء على اقتراح من الوزير الأول³، ويتولى الناظر العام مهام النيابة العامة ويساعده في ذلك النظائر المساعدون على مستوى المجلس، وهذا مانصت عليه المادتين 32 و33 من الأمر 95-20، بحيث عرفت تسمية الناظر العام عدة تعديلات خلال المراحل التي مر بها مجلس المحاسبة، ففي القانون 80-05 أقر المشرع الجزائري بوجود ناظر عام يكلف بمهام النيابة العامة⁴، أما بالنسبة للقانون 90-32 فقد تحول الناظر العام إلى مراقب عام نتيجة تخلي مجلس المحاسبة عن وظيفته القضائية، حيث أصبح المراقب العام لا يقوم بدور النيابة العامة مثلما كان سابقاً بل أصبحت له وظيفة رقابية إدارية فقط.

¹-المادة 41، من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

²-نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 47.

³-المادة 05 من الأمر رقم 95-23، المرجع السابق.

⁴-المادتين 13،19، من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.

بصدور الأمر رقم 95-20 نجد أن المشرع الجزائري قد أعاد الوظيفة القضائية للمجلس من جديد، وبالتالي استرجاع الناظر العام لوظيفته القضائية المتمثلة في مهمة النيابة العامة، ويمارس الناظر العام وفقا لهذا الأمر الصلاحيات التالية:

- يسهر على تقديم الحسابات بانتظام وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر.

- يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، ويلتمس غرامة على التدخل في شؤون وظيفة المحاسبة العمومية.

- يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

- يحضر جلسات الشكايات القضائية في مجلس المحاسبة، التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، وعند الاقتضاء ملاحظاته الشفوية، أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات.

- يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره.

- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية، ويتابع النتائج الحاصلة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

لقد تبين لنا أن الناظر العام يعين بموجب مرسوم رئاسي ولكن باقتراح من رئيس الحكومة أي الوزير الأول حاليا، وهذا ما يدل على تبعيته للوزير الأول، وما يلاحظ أيضا أن الناظر العام مهمته ممارسة الصلاحيات القضائية للمجلس، لأنه يتمتع بنفس الدور الذي خول للنائب العام على مستوى الهيئات القضائية العادية، كما أنه يؤكد على أن المجلس هيئة قضائية¹.

¹- أيت ماتن دليلة، أيت عيسى سليمة، المرجع السابق، ص 10.

ثالثاً- رؤساء الغرف والفروع:

1- رؤساء الغرف: يعين رؤساء الغرف من بين المستشارين بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من

رئيس مجلس المحاسبة، ويشرفون على مهام القضاة التابعين لهم ويمارسون المهام التالية¹:

- يرأسون الجلسات و يديرون مداوات الغرف.
- يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع.
- إمكانية رئاسة جلسات الفروع.
- يحددون المساعدات التقنية الضرورية للقيام بأعمال الغرفة.
- يتأكدون من حسن تطبيق غرفتهم للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تدير المؤسسة.
- يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق ودلائله ومقاييسه المعتمدة، ويقدمون كل الاقتراحات الرامية إلى تحسين أداء المؤسسة وجودة أعمالها.
- يعدون كشوفاً دورية عن تقدم الأعمال وحصيلة النشاط السنوية، وكذلك تقارير تقييم مدى تنفيذ برنامج الرقابة، وهذا حسب ما تضمنته المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1999 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

إذا تغيب رئيس الغرفة أو وقع له مانع، يخلفه رئيس الفرع الأكثر أقدمية، فإن لم يكن فالقاضي الأعلى رتبة².

2- رؤساء الفروع:

يتم تعيين رؤساء الفروع بذات الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين نائب الرئيس ورؤساء الغرف، أي بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة.

يتولى رؤساء الفروع المهام المنصوص عليها في المادة 45 من الأمر رقم 95-20 وتتمثل

فيما يلي:

¹- المادة 44 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

²- المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

- رئاسة جلسات الفروع.
- إدارة مداوالات الفروع.
- الإشراف على حسن تأدية المهام المسندة إلى فروعهم عن طريق مراقبة نشاط القضاة التابعين لهم.
- يشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها¹.
- يتأكدون من حسن تحضير المقررين، مهام الرقابة، يسهرون على تنفيذها في الآجال المحددة وفي ظل احترام برنامج التدقيق المقرر.
- يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق ودلائله ومقاييسه المعتمدة تطبيقاً فعالاً.
- يتأكدون من جودة أعمال قضاة فروعهم.
- يقدمون كل الاقتراحات الكفيلة بتحسين منهجيات التدقيق وزيادة فعالية أعمال الرقابة.
- يشاركون في إعداد الكشوف الدورية لتنفيذ برنامج نشاط الغرفة عند إعداد حوصلة نشاط فروعهم، المرفقة بتقارير تقييميه عن مدى جودة تنفيذ أعمال الرقابة².

¹-المادة 45 من الأمر رقم 95-20 ، المرجع السابق.

² - المادة 16 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

المبحث الثاني

طبيعة ومجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

إن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة، حيث أوكلت له هذه المهمة على أساس أنه هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير، ضمانا للموضوعية الحياد والفعالية في أعماله، ورقابته لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات، بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء، ويعود هذا إلى ما يملكه مجلس المحاسبة من أدوات رقابية، وتميزه بنظام قانوني خاص به، وتمتعته باختصاصات قضائية وإدارية واسعة¹.

إلا أن مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في القانون الجزائري تبقى تطرح إشكالية، ذلك أن الدستور اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية، ولم يتضمن أية إشارة تسمح بتكليفه كهيئة ذات طبيعة قضائية والتشريع العادي لم ينص بشكل صريح ومباشر على تصنيفه ضمن الهيئات القضائية، ولكن يخضعه في تنظيمه وتسييره لتنظيم قضائي ويخوله صلاحيات قضائية، وهذا يستدعي منا البحث عن العناصر الأساسية التي يتضمنها النظام القانوني الذي يخضع له هذا الجهاز والتي تمكن من تصنيفه بهذه الصفة، وإبراز اختصاصاته وتحديد النطاق الذي تمارس فيه رقابته²، وذلك بإظهار الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة (المطلب الأول)، ثم ضبط الحدود التي تمارس فيها الرقابة، لمعرفة مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة (المطلب الثاني).

¹ - صانع حمزة، مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثامنة عشر، 2010، ص 23، 24 .

² - أمجوج نوار ، المرجع السابق، ص 45 .

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

يصنف الدستور الحالي مجلس المحاسبة ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الأول من الباب الثالث، الذي جاء تحت عنوان "الرقابة والمؤسسات الاستشارية" لا يصنفه ضمن الهيئات القضائية المنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات.

بالرجوع إلى دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، حيث تعتبر المادة 192 من هذا الدستور المادة الوحيدة التي تنص على إنشاء مجلس المحاسبة، هذه الأخيرة لم تتضمن أية إشارة إلى الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة¹.

أما من حيث التشريع، يلاحظ تذبذب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، فقد أقر في القانون رقم 80-05 السابق الذكر أنه يتمتع باختصاصات قضائية، ثم ألغيت هذه الاختصاصات القضائية في قانون 1990، ليتراجع المشرع عن هذا الموقف وليقرر مرة ثانية الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في قانون 1995.

هذا ما يدفعنا للبحث عن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة من خلال دراسة سلسلة التطورات التي عرفها، تتمثل في الطبيعة القانونية في ظل القانون رقم 80-05 (الفرع الأول) والقانون رقم 90-32 والأمر 95-20 (الفرع الثاني).

في حقيقة الأمر، فإن هذه الهيئات ما زالت غامضة في القانون الجزائري، ولم يساهم فيها القضاء بأحكام مرجعية تحدد موقعه منها، ولم يتعرض لها بالدراسة سوى عدد قليل جدا من

¹ - تنص المادة 192 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 01-16 على مايلي: " يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة".

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفع إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيئات الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش".

الدارسين، خلافا لما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي حيث أن مجلس الدولة حاول مسايرة مختلف التطورات التي عرفها التشريع، وأصدر قرارات عديدة لتجديد الطبيعة القانونية لهذا النوع من الهيئات، وكذلك المعيار الشكلي الذي نادى به الأستاذ (P. Klousen) والذي يركز فيه على عناصر أساسية لتكييف أي هيئة ضمن الهيئات القضائية والتي تتمثل في تشكيلة الهيئة، طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها، الطابع النهائي للقرارات التي تصدرها الهيئة وتنظيم طرق الطعن فيها¹.

الفرع الأول- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 80 - 05:

لقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة للرقابة وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها، وذلك بغرض مراقبة أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بمختلف أنواعها، ووضع مجلس المحاسبة على رأس هيئات الرقابة، فهو المكلف بالرقابة اللاحقة على أموال الدولة لمراقبة شرعية الحسابات وفعالية التسيير والتفويض الاقتصادي، وهذا ما أكده الميثاق الوطني المصادق عليه في استفتاء شعبي لسنة 1976 وإثرائه سنة 1980 الذي يمثل المصدر الأرقى لسياسة الأمة وقوانين الدولة².

أقر دستور سنة 1976 في المادة 190 منه بإنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، ولكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى الدور إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون رقم 80 - 05 المؤرخ في 01 مارس 1980، وفي ظل هذا القانون بقي مجلس المحاسبة يمارس رقابة مالية شاملة لجميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموال عمومية مهما كانت طبيعة النشاط، ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية، أما من حيث التشكيلة وطريقة تنظيمه وتسييره، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية، فأعضائه يكتسبون صفة القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة، وكذلك يخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات ولنفس الجهة التي يخضع لها القضاة العاديون، أي أمام المجلس الأعلى للقضاة، وعلى هذا

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 229.

² - بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات و التراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة محلية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2011-2012، ص 05.

الأساس تم تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاة لتشمل رئيس مجلس المحاسبة، وعند الاجتماع للنظر في مسألة تأديب قضاة مجلس المحاسبة، فإنه يشمل أربعة قضاة لمجلس المحاسبة، أما فيما يخص تشكيلاته فكان يضم غرف تختص بمراقبة قطاع أو أكثر، ويمكن أن تنقسم كل غرفة إلى عدة أقسام، ومن مهام الغرف والأقسام إجراء التحقيق التحري والخبرة، أي تمارس الاختصاصات القضائية للمجلس، وتحتوي الغرف كل المحتسبون الذين يعتبرون قضاة من الدرجة الأولى، والمستشارون يمثلون قضاة من الدرجة الثانية، وتتكون كل غرفة و كل قسم من رئيس هذا من جهة، ويشمل مجلس المحاسبة الرئيس ونائبه والناظر العام الذي يمثل دور النيابة العامة و هذا من جهة أخرى، ومن خلال هذه الدراسة نخلص إلى أن تشكيلة مجلس المحاسبة تشبه كثيرا تشكيلات المحكمة العليا، وهي هيئة تابعة للقضاء العادي، أما في فرنسا فنشكيلة "محكمة المحاسبة" بمعنى "مجلس المحاسبة" في الجزائر قريبة من مجلس الدولة¹.

سوف نتعرض لهذه الدراسة بالتحليل من خلال دراسة القانون رقم 80-05 الذي صنف مجلس المحاسبة كهيئة ذات صلاحية قضائية و إدارية (أولا)، ومن حيث تنظيمه و تشكيلته كهيئة ذات طبيعة قضائية(ثانيا).

أولا-هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية:

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976، والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 80-05 يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية².

وقد خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون 80-05 و هو كآآتي:

¹ - أيت ماتن دليلة، أيت عيسى سليمة، المرجع السابق، ص 21،22.

² - المادتان 36،38 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.
- يصفي حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
- يصرح بالتسيير الفعلي ويصفيه.
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.
- يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضم القرارات الوزارية المتضمن تسديد باقي الحسابات المستحقة، أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

أما في مجال رقابته الإدارية، تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من القانون 80-05 كآآتي: يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها.

ثانيا- هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه وتشكيلته:

كان مجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 هيئة قضائية، حيث يظهر ذلك من خلال صفة أعضائه وتشكيلات الحكم فيه وطريقة سيره، فأعضائه يخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات ونفس الجهة التي يخضع لها القضاة العاديون أي أمام المجلس الأعلى للقضاة، وعلى هذا الأساس تم تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاة لتشمل رئيس مجلس المحاسبة¹.

¹- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، طبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2007، ص 24، 23.

وعند الاجتماع للنظر في مسألة تأديب مجلس المحاسبة، فإنه يشمل أربعة قضاة لمجلس المحاسبة، أما فيما يخص تشكيلاته فكان يضم غرف تختص لمراقبة قطاع أو أكثر، ويمكن أن تنقسم كل غرفة إلى عدة أقسام، ومن مهام الغرف و الأقسام إجراء التحقيق، التحري والخبرة، أي تمارس الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، تحتوي الغرف كل من المحتسبون الذين يعتبرون قضاة من الدرجة الأولى، والمستشارون يمثلون قضاة من الدرجة الثانية، وتتكون كل غرفة وكل قسم من رئيس هذا من جهة، ويشمل مجلس المحاسبة الرئيس ونائب والناظر العام الذي يمثل دور النيابة العامة من جهة أخرى¹.

بالرجوع إلى القانون رقم 80-05 نجد أن أعضاء مجلس المحاسبة يتمتعون بصفة القضاة، بحيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، ويؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين ويتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها².

الفرع الثاني-الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32والأمر رقم

20-95 :

نتعرض إلى الطبيعة القانونية في ظل القانون رقم 90-32 (أولا) وإلى الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر رقم 95-20 (ثانيا).

أولا-الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32:

لقد عرف مجلس المحاسبة من خلال هذا القانون عدة تعديلات هامة من بينها، تجريد مجلس المحاسبة من اختصاصاته القضائية تاركا له الاختصاصات الإدارية فقط، كما أخرج المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة اختصاصاته³.

¹ - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 233،234.

² -أنظر: المواد 13، 21، 23، 24، 25 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.

³ - المادة 04 من القانون رقم 90-32، المرجع السابق.

فمن بين التعديلات التي استحدثها القانون 90-32، إخضاع حالات تأديب أعضاء مجلس المحاسبة إلى هيئة خاصة ينشئها هذا القانون، بينما كان في السابق من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء، وتتمثل هذه الهيئة في " مجلس أعضاء مجلس المحاسبة " الذي يتشكل من أعضاء مجلس المحاسبة نفسه، ومن هنا نجد أن المشرع الجزائري لم يكرس الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة¹.

من بين التعديلات التي جاء بها القانون 90-32 إضافة لما سبق ذكره، فهناك تعديل على أعضاء المجلس بحيث أصبحوا لا يتمتعون بصفة القضاة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، والدليل على ذلك اختلاف صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة عن الصيغة التي يؤديها القضاة، وتغيرت تسمية الناظر العام وأصبح يطلق عليه بالمراقب العام، وهذا الأخير لا يمارس دور النيابة العامة لأنه من خصائص التشكيلة القضائية ومجلس المحاسبة لم يعد بهيئة قضائية في ظل هذا القانون. كما عرف مجلس المحاسبة تغييرا فيما يخص الغرف، حيث تحولت الغرف إلى أقسام الرقابة².

منح قانون 90-32 لأعضاء مجلس المحاسبة ممارسة اختصاصات، كذلك التي تمارس في الأعمال القضائية مثل التحقيق والتحري، إلا أن هذا القانون لم يعترف صراحة بالصفة القضائية لمجلس المحاسبة على عكس القانون 80-05 الذي أقر صراحة بذلك.

ثانيا- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20:

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة ويتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد³.

¹ - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 234 .

² - المواد 19 ، 22 ، 23 ، 31 من القانون رقم 90-32 ، المرجع السابق.

³ - خلوفي الرشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 233 .

فبصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، تمت إعادة تنظيم مجلس المحاسبة.

حيث أن الأمر 95-20 اعترف صراحة بالصفة القضائية لمجلس المحاسبة، و قد نصت المادة 03 من قانون سنة 1995 على أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية اللازمة ضمانا للحياد و الموضوعية والفعالية في أعماله، وتتجسد هذه الاستقلالية من الناحية العضوية على أن هذا الجهاز يتكون من هياكل خاصة به يحددها نظامه الداخلي، وتحقق له الاستقلالية في ممارسة وظيفتهم وحمايتهم من كل أشكال الضغط والتأثير عليهم، وتعويض الأخطاء الناجمة عن نشاطهم¹.

كما توضح المادة 38 من الأمر 95-20 اكتساب أعضاء مجلس المحاسبة الصفة القضائية بنصه على "مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، الناظر العام، النظار المساعدون².

أما على مستوى الاختصاصات فلمجلس المحاسبة اختصاص قضائي وإداري، تتمحور حول الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية³.

نستنتج من خلال دراستنا للطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 أنه ذو طبيعة مزدوجة بين الاختصاص القضائي والإداري، ويتبين ذلك بوضوح باستقراء المادة 03 من الأمر 95-20.

لم يصف المشرع الجزائري مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف مثلا المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمل مصطلح "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي"، وبالتالي فإن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية ذات طابع قضائي.

¹ - الأمر رقم 95-20 ، المرجع السابق.

² - الأمر رقم 95-20 ، المرجع نفسه.

³ - المادة 02 من الأمر رقم 95-20، نفس المرجع.

المطلب الثاني

مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

لقد حدد الأمر 95-20 في المواد 7 إلى 12 مجالات تدخل مجلس المحاسبة، بحيث تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، بحيث تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة المتمثلة في رئاسة الجمهورية، الحكومات، الوزارات، والجماعات الإقليمية المتمثلة في البلديات، بالإضافة إلى جميع المؤسسات والهيئات العمومية المختلفة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كذلك يراقب مجلس المحاسبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، كذلك يراقب مجلس المحاسبة نتائج استعمال المساعدات المالية في شكل إعانات و ضمانات أم رسوم¹.

سنعالج من خلال هذا المطلب الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية (الفرع الأول) ومصالح المؤسسات والمرافق العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول-الرقابة على الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية:

نتناول في هذا الفرع الهيئات الإدارية المركزية (أولا) والهيئات الإدارية اللامركزية (ثانيا).

أولا-الرقابة على الهيئات الإدارية المركزية:

تعتبر المؤسسات الإدارية المركزية الهيكل الإداري الأساسي في الجزائر، بحيث تتميز إدارة الدولة عن دولة أخرى بالتوزيع القائم في الأجهزة التي تتولى قيادة الدولة، وكذلك الأجهزة المكلفة بالتحضير والتنفيذ، فالأولى تتمثل في السلطة التنفيذية، في حين تكمن الثانية في الأعوان الإداريين، كما تكتسي إدارة الدولة مبدأ التنظيم الإداري فكل المصالح التي تتولى وظائف إدارية

¹ - صندوق عمر، تطور التنظيم القضائي والإداري في الجزائر، دون طبعة، دار الأمل للطباعة والنشر، تيزي وزو سنة

تكون منظمة في إدارة وزارية تحت سلطة رئيس وهو الوزير، إلا تلك التابعة لرئيس الجمهورية كمدير الوظيفة العمومية¹.

تتمثل هذه الهيئات الإدارية المركزية في: 1- رئاسة الجمهورية، 2- رئاسة الحكومة، 3- و الهيئة الوزارية.

1- رئاسة الجمهورية:

يتكون التنظيم الإداري المركزي من مصالح الدولة المتواجدة بالعاصمة، والتي تسيّر العمل الإداري عبر سائر التراب الوطني، وهي تابعة إلى السلطات السياسية والإدارية وتخضع الهيئة التنفيذية في الجزائر مع كل الأجهزة التابعة لها إلى رقابة مجلس المحاسبة، سواء من حيث تسيير الأموال العمومية أو استعمالها من أمانة عامة ومستشارين.

2- رئاسة الحكومة:

تقوم مصالح ومؤسسات رئاسة الحكومة بنشاطات وتصرفات تدخل في التسيير والتنظيم المالي لرئاسة الحكومة، فتعتبر الأجهزة التابعة لها من مدير، مدير إدارة، الأمانة العامة للحكومة تخضع في تصرفاتها لرقابة مجلس المحاسبة.

3- الهيئة الوزارية:

تتمثل في أعضاء الحكومة، وتتكفل كل وزارة بقطاع معين، كما تضم مصالح أخرى خارجية تتمثل في المديرية المتواجدة في كل ولاية، وكذلك مصالح إدارية مركزية للأجهزة التابعة لها إلى رقابة مجلس المحاسبة من حيث تسييرها المالي واستعمالها الأموال العمومية، وتقوم على رقابة كل السلطات الإدارية المركزية الغرف الوطنية لمجلس المحاسبة².

¹- صانع حمزة، المرجع السابق ص 35، 36.

²- صانع حمزة، المرجع نفسه، ص 33، 34.

ثانيا- الهيئات الإدارية اللامركزية:

تتمثل الهيئات الإدارية اللامركزية في الولايات والبلديات، وتمثل نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية، وبين هيئات إدارية إقليمية، أو مصلحيه مستقلة قانونيا في الإدارة المركزية.

لقد عرّف المشرع الجزائري البلدية في المادة الأولى من قانون 11 - 10 التي تنص على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون".

فالبلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، وفضاء ملائم لممارسة المواطنة، ذلك في إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة، تمارس الصلاحيات في مجال الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون¹.

نظرا للدور المهم الذي تقوم به الجماعات الإقليمية، فلا بد من وجود رقابة تحافظ على سلامة تنفيذ الخطط المالية للجماعات الإقليمية، هذه الرقابة يمارسها مجلس المحاسبة، عن طريق رقابته للبلدية(1)، ورقابة المجلس للولاية(2).

1 - رقابة مجلس المحاسبة للبلدية:

تخضع البلدية لرقابة مجلس المحاسبة، وهذا ما نصت عليه المادة 210 من قانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية، حيث تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية، وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة².

¹ - المواد 01 إلى 03 من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011 .

² - أنظر: المادة 210 من القانون رقم 11 - 10 المرجع السابق.

تتجسد هذه الرقابة في ميزانية البلدية، التي هي عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي أيضا بمثابة عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، ويحدد شكل ومضمون ميزانية البلدية عن طريق التنظيم.

أما من حيث كيفية إعداد الميزانية الأولية فتكون قبل بدء السنة المالية، ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية، حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية، وتحتوي على قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار¹.

2- رقابة مجلس المحاسبة للولاية:

تخضع الولاية لرقابة مجلس المحاسبة وهذا ما تنص عليه المادة 175 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أنه "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرها طبقا للتشريع المعمول به".

وميزانية الولاية هي عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية، كما تعتبر عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، كما تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما: قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار، حيث ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازية وجوبا².

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الجماعات الإقليمية إلى ضمان مراقبة النفقات والتأكد من مدى توفير الاعتمادات، فتكون الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مجال تنفيذ الميزانية بعدية أي بعد تنفيذها، والهدف منها هو توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات المالية، ومدى تطابق الصرف للاعتمادات المالية، ومع كل بند من بنود الميزانية، والتأكد من أن تحصيل الإيرادات كان بطريقة سليمة وأن جميع العمليات المالية تمت بمستندات

¹ - المادتان 176، 177 من قانون رقم 11-10، المرجع السابق.

² - المادتان 157، 158 من قانون رقم 12-07، المرجع السابق.

صحيحة غير مخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وكذلك التأكد من استعمال جميع المواد الاقتصادية من قبل الجماعات الإقليمية بطريقة حسنة¹.

الفرع الثاني- الرقابة على مصالح المؤسسات والمرافق العمومية:

طبقا لأحكام المواد 08- 09- 10 من الأمر رقم 95- 20، تخضع المؤسسات الاقتصادية والمرافق العمومية لرقابة مجلس المحاسبة، وذلك يكون عن طريق مراقبة المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية (أولا) ومراقبة المؤسسات والمرافق الاقتصادية (ثانيا).

أولا- المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية:

لقد أسس دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 01-16، هيئات سيادية عديدة من بينها المجلس الدستوري ومجلس الدولة... إلخ، ويعتبر مجلس المحاسبة نفسه الذي يخضع للرقابة بواسطة هيئة مختصة على مستوى المجلس تتولى رقابة تنفيذ ميزانية مجلس المحاسبة، وهناك هيئات مستحدثة كمجلس المنافسة².

إضافة إلى الهيئات السيادية هناك مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، وهي هيئات لامركزية أنشأتها الدولة، تخضع للوصاية أثناء ممارسة نشاطاتها، وتتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية في تسيير المرافق العمومية، مما يسمح لها بحق التقاضي وبمنحها ذمة مالية مستقلة فهي مسؤولة عن أعمالها، كالجامعات، المستشفيات... إلخ³.

¹ - صانع حمزة ، المرجع السابق ، ص 38 .

² - الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق بالمنافسة، ج ، ر، ج، ج ، عدد 43 ، صادرة في 20 يوليو 2003 .

³ - المادة 01 من قانون رقم 90-21 ، مؤرخ في 15 أوت 1999 ، متعلق بالمحاسبة العمومية، ج ، ر، ج، ج ، عدد 35 ، صادرة في 18 أوت 1990 .

ثانيا- الرقابة على المؤسسات والمرافق الاقتصادية:

وفقا للأمر رقم 95-20 تخضع المؤسسات والمرافق الاقتصادية لرقابة مجلس المحاسبة، من خلال الرقابة على المرافق العمومية: 1- ذات الطابع الصناعي والتجاري، 2- والمرافق العمومية الاقتصادية.

1- الرقابة على المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

تنص المادة 08 من الأمر 95-20 على أنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية، التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية، وتندرج تحت هذا الصنف بعض المؤسسات مثل الشركة الوطنية للنقل بالسكة الحديدية، ديوان الترقية والتسيير العقاري، وكالة عدل حيث تمارس هذه المؤسسات نشاطها بغرض تحقيق الربح، ويطبق عليها قانون مزدوج، فمن حيث تعاملها مع الدولة وكيفية تسييرها تخضع للقانون الإداري ، أما من جهة الأعوان والمستخدمين تخضع للقانون الخاص.

2- الرقابة على المرافق العمومية الاقتصادية:

لقد نص الأمر رقم 95-20 على هذه المرافق في المواد 08 مكرر إلى 12، حيث يمارس مجلس المحاسبة رقابته، على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة القرار.

كما تضيف المادة 09 إلى إمكانية رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها، كما يمارس رقابة الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية¹.

¹ - أنظر: المادة 10 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

كما يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها¹، كما يمكن أيضا لمجلس المحاسبة، أن يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني².

¹ - المادة 11 من الأمر رقم 20-95، المرجع السابق.

² - المادة 12 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه.

من خلا دراستنا لهذا الفصل تحت عنوان الإطار القانوني لمجلس المحاسبة، توصلنا إلى أن مجلس المحاسبة يعتبر هيئة للرقابة المالية اللاحقة، تم تأسيسه لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 190 من دستور 1976، وأقره كذلك كل من دستور سنة 1989 في المادة 160 منه، ودستور سنة 1996 المعدل سنة 2016 في المادة 192 منه.

يعتبر مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري هيئة قضائية وإدارية، تتفرد بخصوصيات في التنظيم، بحيث يتكون من عدة هياكل تضم مجموعة من الأعضاء يكتسبون صفة القضاء ومجموعة أخرى من الموظفين المساعدين، ومن أخرى يضم هياكل داخلية تنقسم إلى غرف وطنية وإقليمية، نظارة العامة وكتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية، تتمثل مهمة هذه التشكيلة البشرية في إدارة وتسيير مجلس المحاسبة عن طريق تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو تشكيلة الغرف وفروعها، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أو بواسطة لجنة البرامج والتقارير.

شهد مجلس المحاسبة منذ نشأته إلى غاية الوقت الحاضر تطورات متتالية ولقد عرف تطبيق ثلاثة نصوص تشريعية أساسية، ترتبت عنها تغييرات هامة على مستوى تنظيمه وتسييره وعلى مستوى اختصاصاته، حيث جاءت متوافقة فيما بينها، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي الرقابة اللاحقة التي تنصب على الأموال العمومية، إلا أن هذه النصوص ليست على نفس الدرجة من التوافق فيما يخص الطبيعة القانونية لهذا الجهاز وبالضبط اختصاصاته، فالقانون 80-05 اعتبره هيئة قضائية إدارية يمارس رقابته على جميع الأموال العمومية دون استثناء ومهما كان وضعها القانوني، أما القانون 90-32 فقد عمل على تجريد المجلس من اختصاصاته القضائية والتضييق من مجال اختصاصاته وذلك بإخراج المؤسسات و الهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري من رقابته، وبصدور الأمر 95-20 الذي تسري أحكامه على المجلس حاليا، أصبح هذا الأخير يتمتع من جديد بالاختصاصات القضائية والإدارية كما وسع من مجالات تدخله وذلك بخضوع المؤسسات الاقتصادية والهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري لرقابته، وتم تعديل هذا القانون سنة 2010 بموجب الأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.

كما تجلى لنا كذلك من خلال هذه الدراسة الجهات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة وتتمثل في الهيئات المركزية التي تشمل مصالح الدولة والهيئات اللامركزية المتمثلة في الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، المصالح والمؤسسات والمرافق العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وفي الأخير يمكن القول أن مجلس المحاسبة الجزائري من ناحية تنظيمه الهيكلي هو مؤسسة دستورية حقيقية تتمتع باختصاصات قضائية وإدارية في مجال حماية الأموال العمومية والسهر على الاستعمال الحسن والعقلاني لهذه الأموال وذلك من خلال القيمة القانونية التي يتمتع بها المجلس على اعتباره هيئة دستورية والتي تجعله مقام رفيع في مجال حماية المال العام.

يجمع الكثير من الفقهاء المختصين على أنه ليس هناك تعريف شامل لمفهوم الرقابة، فلها مدلول واسع وهو التحكم والسيطرة، أما المدلول الضيق يعني الحراسة، بحيث توجد الرقابة السابقة التي تمارس خلال تنفيذ الميزانية وهي وقائية تمنع تنفيذ التصرفات غير المشروعة، والرقابة اللاحقة التي تمارس بعد تنفيذ الميزانية العامة هي بعدية ليست وقائية¹، فهي تسمى بالرقابة الخارجية التي تكون من خارج التنظيم بمعنى تعهد إلى جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية للقيام بها، تمارس من طرف مجلس المحاسبة وغيره من الأجهزة².

يكمن هدف هذه الرقابة في ضمان التيسير الحسن لأجهزة الدولة في إطار احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد، زد على ذلك فتكمن مهمته أيضا في التحري حول الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الاقتصادية للدولة، كما تهدف الرقابة أيضا إلى قمع الاختلاس والسرقة والتزوير وكل الأعمال الإجرامية³.

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاص إداري وقضائي حين ممارسته لمهامه الموكلة إليه فهو يقوم على معيارين، المعيار العضوي بحيث تخضع كل من الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل الهيئات باختلاف أنواعها والتي تستفيد من ميزانية الدولة لرقابة مجلس المحاسبة، أما المعيار الموضوعي أينما كانت الأموال العمومية فإنها تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، فهو المعيار الأساسي والرئيسي في الرقابة⁴، فقانون 1995 قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة، بحيث أصبحت من جديد تشمل الرقابة المالية على أموال المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية، بعد ما استبعدت في قانون 1990.

كما يتمتع المجلس بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، وتكون أشغاله ومداولاته وكذا قراراته باللغة العربية أما مقره يتواجد في مدينة الجزائر، ويمارس رقابته

¹- بلقوريشي حياة، المرجع السابق ص 37.

²- طيبعي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر، 2009، ص 148.

³- المادة 184 من دستور 1976، المرجع السابق.

⁴- بعلي محمد الصغير، يسرى أبوالعلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، ص 119.

في عين المكان على أساس الوثائق المقدمة له إما تلقائيا أو بعد التبليغ¹، ويعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة من مؤسسات الرقابة المالية ورقابة استعمال الأملاك الوطنية وفقا للقوانين والتنظيمات التي تحدد اختصاصاته، وذلك تطبيقا للمادة 131 من القانون رقم 08-14 المتضمن قانون الأملاك الوطنية².

وسندرس خلال هذا الفصل أنواع رقابة مجلس المحاسبة بحيث نتعرض للرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة (المبحث الأول) والرقابة القضائية لمجلس المحاسبة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

يتمثل النوع الأول من الرقابة لمجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية، حيث يكلف مجلس المحاسبة بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له، وفي هذا الإطار يقوم المجلس برقابة حسن استعمال الهيئات التي تخضع لرقابة الأموال العمومية وتقييمها من ناحية الفعالية مع إعداده لتقارير، يوصي فيها بكل الإجراءات والاقتراحات الواجب اتخاذها قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح المراقبة وإرسالها إلى المصالح والهيئات المعنية أو السلطات الوصية لتقديم إجاباتهم التي يحددها لهم مجلس المحاسبة³.

يمارس المجلس مهامه عن طريق حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد، الأموال، القيم والوسائل المادية العمومية وتقييم نوعية سيرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، وفي نهاية

¹ - المواد 3،4،5 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق .

² - القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج د ش، عدد 44 صادرة في 03 أوت 2008.

³ - زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 58،59.

السنة يقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها مناسبة كما يراقب حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا بمراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية¹.

كما يؤهل لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات والهيئات مهما كان وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق والهيئات العمومية جراء من رأسمالها، ويقوم المجلس بمراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة، الجماعات الإقليمية، المرافق العمومية، أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة خاصة تلك التي تكون على شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما كان المستفيد منها والقيام بتقييمها ومراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية والتي تلجا إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضية الإنسانية الاجتماعية العلمية والتربوية².

ينصب دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية وفي مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، كما نصت قوانين الإدارة المحلية بمراقبة كل من الولايات والبلديات، وذلك حسب المادة 175 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية³، والمادة 210 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية⁴، حيث سنتناول في هذا المبحث رقابة نوعية التسيير (المطلب أول)، وإجراءات رقابة نوعية التسيير ونتائجها (المطلب الثاني).

¹- سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 87.

²- بورايب أعمر، الرقابة العمومية على الهيئات والمؤسسات المالية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، والعلوم الإدارية، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر 2001، ص 87 و 88.

³- القانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية ج ر ج ج د ش عدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

⁴- القانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج د ش عدد 37 الصادرة في 03 جويلية سنة 2011.

المطلب الأول

رقابة نوعية التسيير

تتصب مراقبة نوعية التسيير على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء نشاطها تحقيقاً للمصلحة العامة، وعلى الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بهذه الرقابة إلا أنه لا ينبغي له التعدي على حدود تقييم قواعد عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من وجود آليات رقابية داخلية فعالة وموثوقة، وهذا الشكل من الرقابة يقوم على ثلاثة عناصر أساسية وهي الاقتصاد والفعالية والنجاعة، وبنياً بظهور تصور جديد لكيفية تسيير الشؤون العمومية بالاعتماد على معايير اقتصادية بحتة، وذلك بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة عن طريق التأكد من:

- وجود وملائمة وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين، وذلك من خلال التحريات التي يقوم بها مجلس المحاسبة.
 - إقامة الأنظمة والإجراءات على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس ، تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها، وحماية ممتلكاتها ومصالحها، وكذا التسجيل ومتابعة مجريات العاملين والموثقين لكل العمليات المالية والمحاسبية ، والملكية المنجزة .
 - كما يقوم بتقديم التوصيات التي يراها ملائمة ، لتدعيم آليات الرقابة والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية¹.
- يراقب كذلك مجلس المحاسبة شروط استعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة، الجماعات الإقليمية، المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات، ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت لأجلها²، وعند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات، والوفاء بالتزاماتها المحتملة، إزاء الدولة والجماعات

¹-المادة 69 من الأمر رقم 95-20 . المرجع السابق .

²- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 266.

الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحت لها هذه المساعدات، وتجنب استعمال الضمانات التي قد تكون منحتها¹.

وسوف نتعرض لهذا من خلال الفرعين التاليين، نخصص (الفرع الأول) لمفهوم رقابة نوعية التسيير وعناصرها، و(الفرع الثاني) للرقابة على المشاريع والبرامج والسياسيات العمومية .

الفرع الأول- مفهوم رقابة نوعية التسيير وعناصرها:

هي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أدائها ومردودها، وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد، كما جاء في المادة 06 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة رقابة نوعية التسيير² .

ومن خلال تحليل نص المادة 06 من الأمر 95 - 20 يتضح لنا أن المشرع الجزائري من خلال تعريفه هذا فإن رقابة نوعية التسيير تهدف إلى تحقيق هدفين، الهدف الأول هو هدف اقتصادي بحت يتمثل في تقييم مردود الهيئات التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة وكذلك قياس لفعالية النشاط المالي لهذه المؤسسات لتحقيق الأهداف المسطرة لها، أما الهدف الثاني فهو هدف قانوني يتمثل في مراقبة شرعية النشاط المالي للهيئات العمومية، بمعنى مدى مطابقتها أعمالها ونشاطاتها للنصوص القانونية.

ويلاحظ أن المشرع وان خول لمجلس المحاسبة ممارسة هذا النوع من الرقابة، فإنه لم يحدد المعايير اللازمة لكيفية ممارستها واكتفى فقط بالإشارة إلى العناصر الأساسية التي تقوم عليها وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، دون أن يحدد مفهوم هذه العناصر وتقدير مدى ملائمتها مع الطبيعة والقواعد التي تحكم تنظيم وتسيير الإدارة العمومية، ثم البحث عن مدى إمكانية تجسيد هذه الرقابة في ظل نمط التسيير الذي تعتمده الإدارة العمومية³.

أولا - العناصر الأساسية المكونة لرقابة نوعية التسيير :

لقد أدى الانتشار الواسع للنظريات الحديثة التي ناد بها رواد نظريات التنظيم والإدارة العلمية في القرن الماضي، مثل فريديريك تايلور، والمفكر الفرنسي هنري فايول وماكس فيبر، إلى نشأة

¹ - بورايب أعمر ، المرجع السابق ص 90،91 .

² - أنظر: المادة 06 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

³ - منصور الهادي، المرجع السابق ص 49 .

وظهور شكل جديد في الرقابة المالية، يركز على تقييم نشاط الهيئة العمومية بالاعتماد على معايير اقتصادية بحتة وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، وهذه المقاييس هي مستوحاة في الأصل من أنظمة الرقابة المالية المطبقة على المؤسسات الاقتصادية الخاضعة، وهذه الأخيرة تخضع في تسييرها وتنظيمها لقواعد مرنة تمنح لها القدرة على التأقلم والتكيف مع المتغيرات الناتجة عن المحيط الذي تعمل فيه، كما أن نشاطها يقوم على أهداف محددة مسبقا تسعى جاهدة لتحقيقها وهي بمثابة المعيار الحقيقي لقياس مدى مردوديتها ومستوى أدائها الفعلي¹.

ولقد ظهر هذا التوجه في بداية الأمر بالدول الأنجلوساكسونية، ويشمل فيما بعد باقي الدول الأخرى، واقتحم حتى الدول الأكثر تشبهاً بأنماط التسيير التقليدية للإدارة والتي بدأت من نوع من مقاومة لهذا التوجه، مثل فرنسا والتي بدأت منذ بداية الثمانيات تتخلى عن أنماط التسيير الكلاسيكية وتتجه تدريجياً نحو عصنة إدارتها العمومية وإدخال أساليب جديدة في الرقابة المالية على نشاطها، تعتمد على تطبيق قاعدة أساسية متشكلة من ثلاثة عناصر أساسية وهي:

- الفعالية ويقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة .
- النجاعة في الأداء ونعني بها الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة .
- الاقتصاد في التسيير ونعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية².

لكن هذه المفاهيم الجديدة في الرقابة، أصبحت متداولة بشكل واسع في مجال التسيير العمومي، ويقدمها المختصون كوصفة سحرية لتفعيل نشاط الإدارة وتخليصها من مساوئ وسلبيات التسيير البيروقراطي، لكن تجسيدها على أرض الواقع مازال يصطدم ببعض العوائق، ولا سيما على مستوى دول العالم الثالث التي تطمح إلى عصنة إدارتها، البعض من هذه العوائق يعود إلى طبيعة القواعد التي تحكم نشاط الإدارة العمومية والتي تتميز بالثبات والاستقرار وتوصف في غالب الأحيان على أنها قواعد جامدة، في حين أن هذا النوع من الرقابة يتطلب إيجاد قواعد تتصف بالمرونة لتمكينها من التأقلم بسرعة مع المتغيرات التي يفرضها المحيط الخارجي، ومنه ما يعود إلى طبيعة الأهداف التي

¹ -أمجرج نوار، المرجع السابق ص 133.

² - منصورى الهادي، المرجع السابق ص 49 .

ترمي الإدارة العمومية إلى بلوغها، ذلك أن نشاطها مهما كانت طبيعته ينبغي أن يهدف قبل كل شيء إلى تحقيق المنفعة العمومية، وهذه الأخيرة ذات مفهوم مرن ومطاط ويصعب حصرها في شكل أهداف مسبقة ولا يمكن قياسها بشكل دقيق، ومن خلال هذه الجوانب السالفة الذكر، تتجلى لنا بشكل حقيقي صعوبة تقييم مردودية أي جهاز إداري عمومي والحكم على مدى فعاليته ونجاعته بنفس التصور الحاصل في تسيير المؤسسات الاقتصادية والتجارية الخاصة، كما إن هذا النوع من الرقابة يتطلب من قضاة مجلس المحاسبة ليس فقط الإلمام بالجوانب القانونية والمالية، إنما يتعين عليهم كذلك التحكم في جوانب أخرى تقنية وفنية، ويحتاج كذلك إلى ضبط دقيق وضع مقاييس واضحة تحدد كيفية ممارستها، حتى لا يتم تحويلها عن الأغراض التي وجدت من أجلها، ذلك أن مجلس المحاسبة في رقابته لنوعية التسيير لا يملك أي صلاحية لتقدير مدى ملائمة الاختيارات الاستراتيجية للحكومة في وضع وتنفيذ سياستها التتموية¹.

ثانيا - صعوبات الرقابة على نوعية التسيير في الإدارة العمومية :

إن رقابة نوعية التسيير تعني بشكل عام الوصول إلى مستوى من التسيير الذي يحقق حد أقصى من الأهداف المسطرة من الفعالية، وهذا من خلال الاستغلال الأمثل للوسائل والموارد المتاحة (النجاعة) وبأقل التكاليف الممكنة (الاقتصاد)، وهذا التصور يفترض أن يتمتع المسير في أي مستوى كان من المسؤولية بهامش معين من الحرية للقيام بأي مبادرة شخصية في تنظيم الهيئة أو المصلحة التي يشرف على تسييرها وتنظيمها لقواعد مرنة تسمح لنا بالتكيف مع المحيط الذي تعمل فيه، لكن نمط التسيير الذي تعتمده الإدارة العمومية، هو نموذج تسيير بيروقراطي يميل إلى تكريس المركزية في اتخاذ القرارات ونشاطها تحكمه قواعد ثابتة وجامدة، وكل هذا الوضع يجعل من المسير مجرد منفذ لتعليمات صادرة من سلطات أعلى منه سواء كانت رئاسية أو وصائية، وبالتالي فهو يكتفي أولاً وقبل كل شيء بتنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة عن هذه السلطات، وشغله الشاغل هو البحث عن كيفية الاستجابة لرغبات تلك السلطات، والتي غالباً ما تكون بعيدة عن الواقع ولكنها تحتفظ

¹-أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 134،135.

بسلطة القرار بيدها، وهذا الوضع يتجسد بشكل واضح في مجالات عديدة، نذكر منها على سبيل المثال ولا التحديد وضعية المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر¹.

فالرقابة على نوعية التسيير كمنط من أنماط الرقابة التي أوكلت إلى الغرف الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة في فرنسا، كان نتيجة طبيعية لوضع قانوني أوجده القانون الذي صدر بتاريخ 02 مارس 1982، والذي تم بموجبه إلغاء نظام الوصاية على الجماعات الإقليمية ومنحها الاستقلالية والحرية في نشاطات تدعيما للامركزية في تسيير الشؤون المحلية، وانطلاقا من هذا الوضع، أصبح بإمكان الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة بالإضافة إلى الرقابة القضائية المخولة لها، ممارسة رقابة إدارية على النشاط المالي للجماعات المحلية، تخول لها سلطة طلب توضيحات كتابية أو شفوية من رئيس البلدية في حال التأخر عن التصويت على الميزانية والأمر بضبطها بشكل تلقائي في أجل محدد، تقديم اقتراحات لامتناس عجز الميزانية وتأمين توازنها، الأمر كذلك بتسجيل تلقائي للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي².

لكن الوضع الذي توجد فيه الجماعات المحلية في الجزائر، يختلف تماما عن ذلك، فهي لم تصل بعد إلى تحقيق هذه القفزة النوعية في تسيير شؤونها المحلية ومازالت تخضع في نشاطها المالي إلى رقابة وصائية تحد من حريتها في تبني استراتيجيات تسيير تتناسب مع احتياجاتها وخصوصيتها المحلية، كما تخضع إلى رقابة رئاسية غير معلنة بشكل رسمي ولا تتضمنها النصوص القانونية، لكنها موجودة على أرض الواقع، يمارسها الوالي ورؤساء الدوائر على رؤساء المجالس البلدية في أبسط القضايا والشؤون المحلية التي تعتبر من صميم صلاحيات الهيئات المنتخبة، وفي ظل وضع كهذا، فإن محاولات إخضاعها إلى رقابة نوعية التسيير وفق منظور اقتصادي، وهذا عن طريق تقسيم أدائها المالي على أساس الفعالية والنجاعة والاقتصاد، تبقى مجرد تصور ذهني ونظري يتجاهل تماما الواقع الذي تعيشه هذه الهيئات.

الفرع الثاني - الرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات العمومية :

يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات

¹-عناق أكرم، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، ص 25.

²- أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 135.

منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته¹، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، والتي بادرت بها السلطات العمومية على مستوى الاقتصادي والمالي لتحقيق أهداف المصلحة الوطنية، حيث يقوم مجلس المحاسبة بإعداد التقارير الخاصة بالأشغال التقييمية التي يقوم بها، والتي تحتوي على معانيات وملاحظات يقوم بإحالتها إلى مسؤولي المصالح وهيئات المعنية، وعند الضرورة إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية من أجل تقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة، بعد ذلك تقيمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح وهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤولها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية².

ويقوم كذلك بعرض التقرير على رئيس الفرع أو رئيس الغرفة حسب الحالة، كما يعرض التقرير على رئيس التشكيلة المداولة المعنية بقصد المصادقة عليه، ويقوم المقرر بدوره بإعداد مشروع مذكرة تقسيميه وذلك بعد فحص الأجوبة المستلمة أو عند انقضاء الأجل، ويعرضه على رئيس التشكيلة المداولة الذي يمكنه بمبادرته الشخصية أو بناءً على اقتراح المقرر أو بطلب المسؤولين المعنيين أو السلطات المعنية بتنظيم النقاش ويشارك في هذا النقاش، والتي تقوم بدورها بضبط تقييمات مجلس المحاسبة النهائية عقب الإجراءات المقررة، وتكون مرفقة بكل التوصيات والاقتراحات المناسبة، ويقوم المقرر بتحضير مذكرة التقييم النهائية التي يسلمها إلى رئيس التشكيلة أو الذي يعمل على تبليغها إلى المسؤولين المعنيين والسلطات المعنية، وذلك بعد التأكد من مطابقة هذه المذكرة لنتائج المداولة³.

أولاً - الجهات التي تمارس عليها الرقابة:

طبقاً لنصوص المواد من 07 إلى 10 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإنه يجب أن تخضع لرقابة المجلس المصالح المالية التالية:

- مصالح الدولة (المصالح الإدارية المركزية)
- مصالح الجماعات المحلية.

¹- شويخي سامية، المرجع السابق ص 108.

²- المواد 71،72،73 من الأمر رقم 95 - 20، المرجع السابق .

³- المواد 54،56،57 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

- مصالح المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة.
 - مصالح المرافق العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية.
 - مصالح المؤسسات العمومية التي تكون أموالها ذات طبيعة عمومية.
 - تسيير الأهم العمومية لبعض المؤسسات والشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية جزء من رأسمالها.
 - شركات التأمين الإجباري والحماية الإجتماعية¹.
- ثانيا- تقييم مدى فاعلية هذه الرقابة:**

إن للرقابة الإدارية في مجال المشاريع والبرامج والسياسات أثر ودور فعال في الوسط الجزائري، حيث أنه وبداية من سنة 2010 أصبحت الميزانيات السنوية التي تصنعها الحكومة خاضعة ولأول مرة في الجزائر إلى استشارة مجلس المحاسبة، حيث تعتبر هذه الاستشارة بمثابة آلية من الآليات التي تمكن مجلس المحاسبة من الاطلاع على مختلف المشاريع والبرامج والسياسات المسطرة من قبل الدولة، وإعداد تقارير عنها حيث تكون هذه التقارير بمثابة مرفقات تحال بمعية كل مشروع تمهيدي متعلق بالميزانية على البرلمان بغرفته، وهذا ما تم تأكيده في المادة 185 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010، حيث نلاحظ أن هذه الآلية فعالة في الواقع المعاش، حيث و بالرجوع إلى أحد التقارير التقييمية لمجلس المحاسبة نلاحظ أن هذا الأخير قد حذر حول طريقة صرف ميزانية الدولة لسنة 2011 من مخاطر اقتصادية بسبب زيادة الإنفاق وضخ الأموال لإسكات الجهة الاجتماعية دون أي برنامج أو سياسة منتهجة مخطط لها مسبقا، وهذا كله يؤدي إلى زيادة الأعباء العمومية التي تهدد الجزائر بالإفلاس.

لقد أشار التقرير إلى وجود تأخر فادح في انطلاق المشاريع التي حصلت على الموافقة من طرف الحكومة، وخلص إلى وجود ضعف في إنجاز مخطط برنامج التسيير للموارد البشرية الذي أنتج أكثر من 60 ألف منصب شغل في 09 قطاعات وزارية، في حين وحسب التقرير أن العديد من المناصب التي تم فتحها ظلت شاغرة على مستوى المصالح الإدارية المركزية المحلية، وبالرغم من أن

¹- صندوق عمر، المرجع السابق، ص 72.

الدولة رصدت لها كل المخصصات المالية حيث نوه التقرير إلى أن الشغور ناجم عن سياسة فاشلة في برمجة مناصب الشغل لسنة 2011، وأضاف أن التحقيقات التي قامت بها اللجنة المكلفة بالملف كشفت عن وجود فارق كبير بين تعداد الموظفين الحقيقيين وعدد الموظفين الشاغلين لمناصب فعلية، وفسر التقرير هذه الوضعية التي أكد تسجيلها على مدار السنوات السابقة بعدم تجسيد المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية¹.

نوه التقرير في نقطة أخرى وفي إطار الرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات وفي ضوء مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2011، على وجود خروقات قانونية صارخة في تنفيذ الميزانية في مجال التسيير لوزارة الطاقة والمناجم، حيث أنها تحصلت على اعتمادات مالية كبيرة دون وجود ترشيد في استعمالها، ووقف التقرير على عدم احترام قانون الصفقات العمومية فيما يخص الاستشارة وعدم تسجيل الممتلكات والمقتنيات في سجل الجرد، إضافة إلى غياب تام لإجراءات داخلية تسمح بتأطير ومتابعة الاتفاقية المبرمة بين سونا طراك ووزارة الطاقة والمناجم في إطار تحلية مياه البحر².

المطلب الثاني

إجراءات رقابة نوعية التسيير ونتائجها

يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير من خلال ثلاثة مراحل أساسية سنحاول من خلال هذه الدراسة إبراز الإجراءات المتبعة لتقييم نوعية التسيير (الفرع الأول) ثم شرح طبيعة النتائج المترتبة عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إجراءات رقابة نوعية التسيير:

يمارس مجلس المحاسبة رقابته وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم انجازها خلال كل سنة، وتخضع عمليات الرقابة التي ينفذها قضاة مجلس المحاسبة إلى إجراءات أساسية يمكن توزيعها على ثلاثة مراحل وهي: مرحلة إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة (أولا)، مرحلة المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية (ثانيا)، وأخيرا مرحلة المداولة والتقسيم النهائي (ثالثا).

¹ - عنقاق أكرم، المرجع السابق، ص 28، 29.

² - عنقاق أكرم، المرجع السابق، ص 30.

أولاً - إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة:

تبدأ مرحلة إجراء التحقيق، بعدما يصدر رئيس مجلس المحاسبة أمراً يتضمن تعيين مقرر لإجراء رقابة على التسيير المالي لهيئة عمومية معينة والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة¹، وقبل مباشرة عمليات التحقيق والتدقيق يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة، أو الهيئات التي ستخضع للرقابة عن طريق تكوين ملف يتوفر على العناصر المطلوبة، بعد ذلك يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر حسب الآجال المحددة له، ويتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة والتأكد من مدى سلامتها وكذا مطابقتها للمستندات الثبوتية، تحليل أساليب الرقابة الداخلية وكيفية ممارستها من قبل الأعدان المكلفين بها ومستوى أدائهم الوظيفي، إجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، ضبط النقائص المسجلة وتقييم الآثار المترتبة على نتائج التسيير.

بعد انتهاء عمليات التدقيق يحضر المقرر تقريراً يدون فيه نتائج الرقابة ويعرض فيه الواقع بشكل واضح ودقيق، ويقترح على التشكيلة المختصة الإجراءات التي يجب اتخاذها بشأن كل حالة، مع تقديم الأدلة الكافية لتبرير جميع الملاحظات والاقتراحات التي يتضمنها التقرير، ثم يرفع هذا التقرير ويرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته والمصادقة عليه².

ثانياً - المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات العمومية:

بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة والمصادقة عليها، وبعد عملية المصادقة يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية، بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل في كل الأحوال عن شهر واحد، وهذا الأجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى أن ذلك ضروري لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم³.

ثالثاً - المداولة والتقييم النهائي:

عقب انتهاء الأجل المحددة للرد، يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلقة، ويتم بعد ذلك إعداد مشروع مذكرة تقييم حول الملف، ويعرضه على رئيس التشكيلة المداولة المختصة، وهذا الأخير يمكن

¹ - أنظر: المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377، المرجع السابق .

² - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 50.

³ - مسعى محمد، المرجع السابق، ص 155 .

له وبمبادرته الشخصية أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطات المعنية، أن يقرر تنظيم نقاش مباشر يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة المداولة.¹

تجتمع التشكيلة المختصة من جديد، لدراسة الملف على ضوء التوضيحات التي يقدمها مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة، وتضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية وترفقها بالتوصيات والاقتراحات التي تراها لازمة قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير تلك المصالح والهيئات المعنية، عقب انتهاء أشغال المداولة، يتولى المقرر إعداد وتحضير مذكرة التقييم النهائية ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها والتأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات¹.

الفرع الثاني - النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير:

إن الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية، ومن ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، ولا يملك فيها مجلس المحاسبة صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة²، وقد تكشف عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها والتكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، وإنما تقتضي استعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية، وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها، والجهات التي ترسل إليها وهي، رسالة رئيس الغرفة (أولا)، المذكرات (ثانيا)، والتقارير (ثالثا).

أولا - رسالة رئيس الغرفة:

وهي رسالة يطلع بها رئيس الغرفة المختصة بالهيئات والمصالح التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضررا بالخرينة العمومية أو بأمالك تلك الهيئات وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.

ولقد ظهر استعمال هذا النوع من الرسائل لأول مرة في فرنسا في مجال الرقابة على هيئات الضمان الاجتماعي، ثم توسع استعمالها لتشمل المجالات الأخرى من نشاط الإدارة العمومية، بشأن

¹ - امجوج نوار، المرجع السابق ص 140.

² - انظر المادة 73 من الأمر رقم 95 - 20، المرجع السابق.

القضايا ذات الأهمية البسيطة¹، أما المشرع الجزائري فقد حدد استعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية²، وفي حالة حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو لجماعات محلية أو لمرفق عام من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها³.

ثانيا - المذكرات:

وتتمثل المذكرات في المذكرة الاستعجالية (أ)، والمذكرة الاستعجالية (ب) وهي وسيلة يستعملها تكتسب أهمية أكثر من رسالة رئيس الغرفة، وذلك نظرا للجهة الموقعة عليها وإلى مجلس المحاسبة الجهة التي ترسل إليها هذه المذكرات، وهذا ما سوف نتطرق إليه بالتفصيل في العنصرين التاليين.

1- المذكرة الاستعجالية:

لقد نصت المادة 47 الفقرة الثانية من الأمر رقم 95 - 20 السابق ذكره على استعمال هذا الإجراء المستعجل، في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة والتي أشرنا إليها في العنصر السابق، وتتمثل هذه الحالات في وقوع مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية، والفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها، بينما المذكرة الإستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى فهي توقع من طرف رئيس مجلس المحاسبة وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعينين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة، ويتضح لنا من خلال هذا أن المذكرة الإستعجالية هي إجراء من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية وكل السلطات المعنية بالأمر إذا ما تطلب الأمر ذلك.

2- المذكرة المبدئية:

هي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة للسلطات المعنية بالنفاذ التي يكشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذه الصلاحيات أقرتها المادة 26 من الأمر 95-20⁴ وتضمنها

¹-Jean Claude MARTINEZ et PIERRE Di malta ،op cit،page 875 .

²- المادة 24، من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

³- المادة 25، من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

⁴- أنظر: المادة 26 من الأمر رقم 95 - 20، المرجع السابق .

كذلك المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة¹، ويتعين على السلطات المعنية إخطار مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته، فالمذكرة المبدئية وسيلة يستعملها مجلس المحاسبة لإطلاع السلطات المعنية بالنقائص والمشاكل المسجلة في الهيئات الخاضعة لرقابته.

ثالثاً - التقارير:

سنتناول في هذا العنصر أنواع التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة في إطار رقابته على نوعية التسيير والرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات، وهناك نوعين من التقارير، التقرير المفصل (1) الذي يلجأ إليه المجلس في حالة المخالفة الجزائية، والتقرير السنوي (2)، الذي يهدف إلى إطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للدولة.

1- التقرير المفصل:

تسجل الوقائع في التقرير المفصل فيمكن وصفها جزئياً، ويلاحظها مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته²، يستعمل مجلس المحاسبة التقرير في حالتين أساسيتين وهما:

الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات تصادق التشكيلة المداولة المختصة على التقرير المفصل، وتدون فيه جميع الوقائع ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط، ويرسل رفقة عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة³.

الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 وتصادق التشكيلة والمقرر كاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁴.

¹ - انظر: المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377، المرجع السابق.

² - بورايب أعمار، المرجع السابق، ص 90.

³ - أنظر: المادتين 44، 45 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع السابق.

⁴ - أنظر: المادتين 44، 46 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع نفسه.

ب- التقرير السنوي:

يعد التقرير السنوي من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه، فهو يعتبر من جهة وسيلة لتمكين الحكومة من الوقوف على حقيقة النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية، وكذلك العمل على تصحيحها وتفاذي في تنفيذ لميزانية المقبلة، ومن جهة أخرى فهو يعتبر وسيلة هامة لتمكين الهيئة التشريعية من الاطلاع بصحة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها.

لقد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 80-05، واعتبره المشرع كأداة لاطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للهيئات العمومية والمؤسسات الاشتراكية¹، ففي ظل القانون 90-32 الذي ألغى القانون رقم 80-05 عرف التقرير السنوي تطورا نوعيا وهاما، بحيث تقرر إرساله إلى الهيئة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، ولكن وإن أقر المشرع في هذا القانون بنشره التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، فإنه ترك ذلك لتقدير رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث جاءت الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة 12 على الشكل التالي: يمكن بمبادرة من رئيس الجمهورية نشر التقرير السنوي و نفس هذه الصياغة نجدها تتكرر في الفقرة الثانية من المادة 13 كالتالي: "يمكن بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي الوطني نشر التقرير السنوي كليا أو جزئيا".

أما القانون المطبق حاليا 95-20 نجد أنه حدد في مادته 16 بشكل عام مضمونه والجهات التي يرسل إليها، وهي رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وأقرت نفس المادة بنشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية، وتحقق في ظل هذا القانون تطورا آخر لم يشهده سابقه، يتمثل في نشر التوضيحات التي يقدمها مسؤولي الهيئات والسلطات المعنية حول الملاحظات التي يتضمنها تقرير مجلس المحاسبة، إضافة إلى هذه الوسائل، يتدخل مجلس المحاسبة في مجالات أخرى بصفته هيئة استشارية بطلب من السلطات العمومية في بعض القضايا ذات الأهمية الوطنية ويقدم بشأنها تقارير يبرز فيها ملاحظاته وتوصياته للهيئات المعنية وتعد مشاريع قوانين ضبط الميزانية على الهيئة التشريعية مرفقة بتقرير المطابقة الذي يعد مجلس المحاسبة، ويختص بإعداد التقرير السنوي الذي

¹- انظر: المادة 56 من القانون رقم 80-05، المرجع السابق.

يعدده مجلس المحاسبة لجنة مختصة تسمى لجنة البرامج التقارير ويخضع في إعداده للإجراءات التي حددها المرسوم الرئاسي رقم 95-377¹.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

في مجال ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته القضائية، التي يملك صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه وتتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية، لكن وإن كان المجلس يتمتع بسلطة فرض الغرامات فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا فهو يعتبر كقاضي الحسابات، تتمثل وظيفته في مراقبة الهيئات العمومية بغية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أو التصديق عليها فيما يخص الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتلك الخاضعة إلى قواعد المحاسبة التجارية، ويتمتع بسلطة إجبار الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين على إجراء ما يراه مناسبا من تصحيحات، كما يتمتع بسلطة جزائية تخول له إصدار قرارات قضائية مؤقتة أو نهائية معللة على عون من القطاع العام الذي ارتكب أثناء ممارسته لمهامه خطأ بالخرينة العامة، وحين معاينته المجلس أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخرينة العمومية الخاضعة لرقابة يطلع فورا مسؤولي المصالح المعنية وسلطتها السلمية أو الوصائية قصد اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما، وإذا ثبت المجلس أثناء رقابته أنه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، تبقى هذه الأموال مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية يطلع فورا السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية²، بالإضافة إلى رقابة نظامية ومطابقة القوانين والأحكام التنظيمية والتي يؤدي بالمجلس إلى ممارسة صلاحياته القضائية، وبهذا فهو يشبه إلى حد كبير القضاء الإداري³.

¹ - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 145.

² - تركي صونيه، بن معمر تسعديت، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2012-2013، ص 71.

³ - المادة 24، 25 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

المطلب الأول

سلطة التحري وتقديم الحسابات للمجلس

نسلط الضوء في هذا المطلب على دور مجلس المحاسبة في سلطة التحري، وذلك من خلال حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبية واكتشاف مختلف الثغرات التي يمكن أن تحدث (الفرع الأول)، وكذا تقييم مدى فعالية هذه السلطة في الواقع المعاش، كما نتطرق إلى مسألة ضرورة رفع كل الحسابات إلى المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول - حق الاطلاع وسلطة التحري:

أعطى المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل مراقبة العمليات المالية والمحاسبية أو تلك الازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة، كذلك لمجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، وله أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على الوسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع الجاري العمل به¹.

حتى يتمكن مجلس المحاسبة من أداء عمله فلا يلتزم بالسير المهني أو الطريق السلمي، ومن أجل ضمان الطابع السري المرتبط بالوثائق أو المعلومات التي تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني، يجب على المجلس إتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للحفاظ على سرية الوثائق والمعلومات، ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الانتقال إلى عين المكان فجائيا أو عند التبليغ².

كما يمكن لقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم، حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك الجماعات العمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك ترسل إلى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادر عن إدارات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية، يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لسلطته، مهما يكن وضعها القانوني الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق

¹- المادة 55 من الأمر رقم 95-20 المرجع السابق.

²- المادة 14 من الأمر رقم 95-20 المرجع نفسه.

أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات، كما يمكن لمجلس المحاسبة، استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنها مساعدته في أشغال إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو الواجب تقييمها تقتضي ذلك¹، وسوف نتطرق إلى سلطة مجلس المحاسبة في الاطلاع على الوثائق (أولاً) و مدى فعالية سلطة التحري (ثانياً).

أولاً- حق الاطلاع على الوثائق:

يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية، حيث وحسب المادة 55 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن لمجلس المحاسبة آلية فعالة لمراقبة كل ما يمكنه الإخلال بالمال العام، وأما من يعمل على عرقلة المجلس في ممارسة عملية الرقابة يعتبر معرقل لسير العدالة، وبالتالي يتعرض إلى العقوبات المنصوص عليها في القانون الخاص بالإجراءات الجزائية².

كما نلاحظ أنه في إطار سلطة التحري للمجلس يجوز لأعوانه الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك، وهذا حسب المادة 56 من الأمر 20-95 السابق ذكره، كما يمكن لهذا الأخير أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة له مهما يكن وضعها أن يطلع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات و تسييرها³.

لكون مجلس المحاسبة مكلفاً أساساً بمهمة عامة، تتجسد في تدقيق الحسابات ومراقبة الأجهزة تستعمل الأموال العمومية مهما كان نوعها وصفتها القانونية، ونظراً لكثرتها فلقد أجاز المشرع تفويض أمر تصفية حسابات بعض الهيئات العمومية والاطلاع على ملفاتها إلى أجهزة متخصصة أو إلى أعضاء سلك الرقابة والتفتيش، كما يمكن لمجلس المحاسبة تحت مسؤولية وإشرافه وإشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في مهامه المادية بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها، وكذلك

¹ - المواد 56، 58 من الأمر رقم 20-95، المرجع السابق.

² - المادة 55 من الأمر رقم 20-95، المرجع نفسه.

³ - المادة 57 من الأمر رقم 20-95، نفس المرجع .

استشارة أو تعيين اختصاصيين وخبراء لتقديم يد المساعدة إذا كانت الأشغال الواجب القيام بها تقتضي تقييماً أو شيئاً من هذا القبيل¹.

كما يفرض القانون على المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة له أن تبلغه وبانتظام كل اللوائح والمناشير والقرارات المتعلقة بتسيير ومراقبة الأموال العمومية، وعند نهاية عمليات الفحص يحيط المجلس المصالح التي كانت موضوع المراقبة وسلطاتها الوصية بنتائج التحقيق، حتى تتمكن هذه المصالح من تقديم شروحاتها في الميعاد المحدد.

ثانياً - فعالية سلطة التحري:

يلعب قضاة مجلس المحاسبة دوراً هاماً في المراقبة المالية من خلال سلطة التحري في إطار حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من الأشكال التلاعب، أو الاختلاس مما يساعد على توصل المجلس إلى اكتشاف العديد من الخروقات المالية والتلاعب.

من الأمثلة الواقعية في المجتمع الجزائري يمكن ذكر تلك الملايير التي اختفت تحت غطاء التمويل المستشفيات بالأدوية، حيث كان اكتشاف ذلك من خلال سلطة التحري وحق الاطلاع والوقاية التي قام بها المجلس، حيث أظهرت رقابة أجزاها مجلس المحاسبة حول إجراءات تحسين تمويل المستشفيات بالأدوية والمواد الصيدلانية عن قيام وزارة الصحة ومن خلال الاطلاع على الفواتير من عمليات مالية تحمل تجاوزات كبيرة على حساب ميزانية المؤسسات الصحية، ما أدى إلى خلق تداخل ووضعيات غير سوية، وفي هذا الصدد سجل تقرير مجلس المحاسبة بأن مجموع المساهمة المقدرة بـ 27 مليا دينار جزائري التي سددت لها من ميزانية وزارة الصحة، سلمت الصيدلية المركزية للمستشفيات ما يعادل 90 بالمائة فقط، ما نتج عنه ضياع مبلغ 207 مليار دينار جزائري².

وبما أن الرقابة المالية بصفة عامة تهدف إلى المحافظة على المال العام وحمايته من التلاعبات، يجب متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية من قبل الدولة وتقييم الأداء للتأكد من أن التنفيذ يسير وفق السياسات المقررة³، وفي هذا الإطار قام مجلس المحاسبة باكتشاف ثغرات من خلال سلطة التحري بقطاع الثقافة، وذلك بخصوص الديوان الوطني لحقوق المؤلف حول مبلغ لا يعتبر

¹- بلقورشي حياة، المرجع السابق، ص 56.

²- لبنى(د)، مجلس المحاسبة رقابة دون حساب، جريدة الإخبارية، جريدة يومية الجزائر، العدد 499، صادرة بتاريخ 2015/01/04، ص 06.

³- عوف محمود النقراوي، الرابطة المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة، مركز الإسكندرية للتراث، مصر 2006 ص 25.

بالمهين، خلال فترة ترأس الوزارة السابقة (خليدة تومي) للقطاع، حيث كشف المجلس أن الأرقام المسجلة في الحساب الإداري لوزارة الثقافة خلال السنوات السابقة تتقصها المصادقية، حيث أن المسؤول الأول في القطاع قام بتخصيص ميزانيات لمؤسسات لاوجود لها قانونا.

كما يمكن الإشارة إلى التجاوزات على مستوى برامج التكوين والتدريب، حيث تم ملاحظة أن الاعتماد المخصص للتكوين في ميزانية تسيير الوزارة لا يمثل سوى ما نسبته 0.1 بالمائة من اللإعتمادات المقدمة، وأن هذا الاعتماد يتم استهلاك جزء بسيط منه، فما هو مصير المبلغ المتبقي حسب المجلس¹.

وبناءً على ذلك نلاحظ أن لمجلس المحاسبة في مجال سلطة التحري وحق الاطلاع، نجاعة وفعالية كبيرة في معرفة الثغرات المالية وفضحها في كل المجالات التي تخضع لرقابته إلا أنه هناك فئة يصعب عليه التطرق إليها ومراقبتها، وذلك بسبب مسألة الدفاع والاقتصاد الوطني، حيث وبالرجوع إلى المادة 59 المشار إليها سابقا تقتضي بضرورة ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات، وهنا تكمن نقطة ضعف مجلس المحاسبة، حيث نلاحظ أن معظم الفضائح والثغرات المالية تكمن في هاذين القطاعين الحساسين وهما الدفاع و المحروقات².

إن المجلس لا يستطيع التدخل بصفة مباشرة في هذه المسائل، وهذا راجع إلى سياسة التعقيم المنتهجة من قبل الإدارة، بالإضافة إلى ذلك أن مهمة التحري والاطلاع على حسابات المؤسسات، مثل مؤسسة عملاقة كسوننا طراك أمر صعب يحتاج إلى تمويل كبير، حيث لا يمكن التحري ومراقبة 14 ألف حساب دفعة واحدة، وهذا ضعف في الجهاز حسب رئيسه، حيث قال أن الجهاز لا يملك الإمكانيات اللازمة للقيام بهذه العمليات لأنها تكلف الكثير، وهذا الأمر قد أوصلنا كما يعلم الجميع إلى فضيحة سونا طراك³.

وفي الأخير نستنتج أن مجلس المحاسبة فيما يخص صلاحية التحري والاطلاع على الوثائق أنه يقوم بمهامه على أكمل وجه، ومن خلال نشره العديد من التقارير التي تؤكد على وجود العديد من

¹ - سليمان (ح)، الجزائر مهددة بالإفلاس حسب مجلس المحاسبة، جريدة الخبر، جريدة يومية، الجزائر، العدد 7649، صادرة بتاريخ 13 ديسمبر 2014، ص 06.

² - المادة 59 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

³ - عبد الرحمن (س)، سونا طراك خارج رقابة مجلس المحاسبة، جريدة البلاد، جريدة يومية، الجزائر، العدد 712، صادرة بتاريخ 23 جوان ص 12.

الخروقات المالية والمطالبة بتصحيحها وتداركها، إلا أنه يحتاج إلى صلاحيات أوسع وتمويل أكبر لمواصلة هذه الجهود.

الفرع الثاني - تقديم الحسابات للمجلس:

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة و الاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه مجلس المحاسبة عند الاقتضاء، مما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الآلية، حيث نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 على أنه يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة¹، باستثناء حسابات السير الخاصة بالمحاسب المركزي للخرينة العمومية والمحاسب المركزي لوزارة البريد والمواصلات فهي تقدم قبل تاريخ 01 سبتمبر من السنة المالية الموالية، حسب ما تنص عليه المادة 05 من نفس المرسوم.

يخضع تحديد هذه الآجال إلى اعتبارات عملية يقتضيها النظام الذي يخضع له تسيير الأموال العمومية وطبيعية نشاط الهيئات العمومية، فمبدأ السنوية الذي تخضع له الميزانية العمومية يقتضي أن تمنح الترخيصات المالية العمومية لسنة مالية واحدة وأن تنفذ كذلك خلال نفس السنة المالية²، لكن بما أن بعض العمليات المالية قد يتم إنجازها بعد تاريخ 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية وتمتد إلى السنة المالية الموالية لها، فقد أفرد المشرع استثناء لهذا المبدأ وأقر فترة تكميلية لتنفيذ الميزانيات وتصل إلى غاية تاريخ 31 مارس من السنة الموالية.

أما في حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف المصرفي، وله أن يصدر في حقهم كذلك أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم³.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 الموافق ل 22 يناير 1996، يحدد انتقائيا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر ج ج عدد 06 صادرة في 24 جانفي 1996.

² - المادة 03 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية، ج ر ج ج عدد 28، صادرة في 10 جويلية 1984، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 89-24، ج ر ج ج عدد 01، صادرة في 03 جانفي 1990.

³ - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة. <http://www.cours.de.comptes.org.dz>

أولا - تقديم الحسابات الإدارية الأمرين بالصرف:

الأمر بالصرف هو كل موظف معين في منصب مسؤول عن تسيير الوسائل المالية والمادية يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16-17-19-20-21 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية وقد يكون الأمر بالصرف معينا مثل الوالي أو المدير العام في إدارة عمومية كما يمكن أن يكون منتخبا كرئيس المجلس الشعبي البلدي، وحسب المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 91-313 يمكن أن يكون الأمر بالصرف رئيسي أو ابتدائي أو أساسا أو أمر بالصرف ثانوي¹.

يلزم قانون المحاسبة الوطنية الأمر بالصرف بمسك محاسبة إدارية تخص جميع العمليات التي ينجزونها في إطار تنفيذ الميزانية العمومية ، وبحفظ الوثائق والمستندات التي تبرر شرعية تلك العمليات المنجزة سواء في إطار الميزانية الأولية أو في إطار الميزانية الإضافية في شكل جدول عام يتشكل من فصول ومواد مرتبة حسب نفس ترتيب الميزانية، ومن جهة ثانية فالعمليات التي يتم إنجازها بصفة فعلية وتحديد باقي الإنجازات²، وتكتسي الحسابات الإدارية من كونها حسابات ختامية شاملة لها أهمية بالغة في ممارسة وظيفة الرقابة المالية بأشكالها المختلفة، ذلك أنها تشكل إحدى الوسائل التي تمكن السلطات الوصية من الاطلاع على مستوى الأداء المالي لمختلف الهيئات التابعة لها مع نهاية كل سنة مالية ، وتقدير نشاطها وهو ما يسمح بوضع التدابير التي تمكن من تفادي الصعوبات والنقائص المسجلة أثناء عرض الميزانية الإضافية³.

تظهر أهمية الحسابات الإدارية في ممارسة الرقابة المالية الخارجية، وتظهر بشكل أفضل في مجال الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة، حيث أن القانون يلزم جميع الأمرين بالصرف بإعداد هذه الحسابات عند غلق كل سنة مالية وإيداعها على مستوى كتابة الضبط في مجلس المحاسبة بهدف مراقبة نشاطهم المالي، ومعاينة مدى انضباطهم في مجال تسيير الميزانية و المالية بالقواعد التي تحكم المالية العامة كما أن هذه الحسابات الإدارية ليست مجرد وسيلة لضبط الأخطاء والمخالفات المالية المرتكبة وتوقيع العقوبات عليها، وإنما تمكن كذلك من تقييم مردود الهيئات العمومية وتقدير مدى فعالية نشاطها المالي، باعتبار أنها تسمح مع نهاية كل سنة مالية

¹- المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية إسباب تأمين تغطية مسؤولية المحاسبين العموميين ج ر ج ج عدد 43، الصادرة في 17 سبتمبر 1991.

²- محبو أحمد، المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1998 ص 104.

³- شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 104.

بإجراء مقارنة بين التقديرات المالية التي تضمنها الميزانية مع النتائج المنجزة فعلا بعد تنفيذها والفارق بينها يعطي صورة واضحة على الوضعية المالية الحقيقية للهيئة العمومية المعنية، وهو ما يسمح بالوقوف بدقة على مواقع العجز في نشاطها المالي وضبط التدابير المناسبة التي تمكنه من تقادي تلك النقائص المسجلة في الميزانيات المقبلة والعمل على تحسين مستوى آدائها المالي¹.

ثانيا- تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين:

المحاسب العمومي هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أموالا أو قيما، ويكون المحاسب العمومي معين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته ويمكن أن يعتمد بعضهم، وتحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم، وتقتضي وظيفة المحاسب العمومي، مسك محاسبة أكثر دقة من تلك التي يمسكها الآمرون بالصرف، وهذا بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم والتي لا تتوقف فقط على تنفيذ المادي للعمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية، إنما تقتضي كذلك السهر على مراقبة تلك العمليات المنجزة ومن ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات تسيير ختامية عند غلق كل سنة مالية²، يهدف نظام المحاسبة العمومية أساسا إلى حماية الأموال العمومية وضمان التصرف فيها طبقا لما تقتضيه النصوص القانونية، والتأكد من حسن تسييرها والتصرف فيها طبقا لما تقتضيه النصوص القانونية والتأكد من حسن تسييرها والتصرف فيها طبقا للغايات المحددة لها، وتماشيا مع ذلك فإن المحاسبين العموميين بصفتهم المشرفين المباشرين على تنفيذ العمليات المالية، ملزمين بمسك ثلاثة أنواع من المحاسبات ذات وظائف مختلفة، حددتها المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313³ على الشكل التالي:

- محاسبة عامة: تسمح بمعرفة ومراقبة عمليات تنفيذ الميزانيات وعمليات الخزينة العمومية، وتحديد النتائج السنوية المترتبة عن ذلك.
- محاسبة خاصة: تسمح بمتابعة حركات الأموال المنقولة للهيئات العمومية من عتاد ومواد وبيع وقيم ومستندات.

¹- أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 105.

²- محمد بوتين، المحاسبة العامة للمؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 02.

³- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المرجع السابق.

محاسبة تحليلية وتسمى كذلك بمحاسبة التكاليف باعتبارها تهدف إلى تحديد تكلفة المنتجات من سلع وخدمات وتحديد مدى ربحيتها، ويلاحظ أن هذه المحاسبة تستمد قواعدها من حيث المبدأ العام، من المحاسبة التحليلية التي تخضع لها المؤسسات الاقتصادية، ولكن تختلف عنها من حيث الكيفية والغرض وهذا بالنظر إلى طبيعة نشاط الهيئات العمومية، والذي يهدف إلى تقديم خدمات ذات منفعة عامة، أي تقديم العمولة له أهمية قصوى، من كونه يسمح بالتحكم في التكاليف العمومية ويساعد السلطات العمومية على القيام ببعض الاختيارات أثناء ضبطها للسياسة الاقتصادية العامة للدولة¹.

وعند غلق كل سنة مالية يلتزم المحاسبون العموميون بإعداد حسابات ختامية عن تسيرهم المالي، وهي حسابات مماثلة لتلك التي يقدمها الآمرون بالصرف لكنها تعتبر أكثر من تفضيل منها، ويكتسي حساب التسيير أهمية بالغة من الناحيتين المالية والقانونية، فمن الناحية المالية يسمح بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية المعنية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو السلع التي تقدمها ومعرفة مردودها، أما الناحية القانونية تشكل الوسيلة الأساسية التي يعتمد عليها مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات العمومية إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ينبغي أن ترفق بهذا الحساب والتي تعتبر سندا لإثبات لتبرير مختلف العمليات المنجزة وتتوقف عليها المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين أمام قضاة مجلس المحاسبة².

ثالثا - إجراءات تقديم الحسابات للمجلس:

بموجب المادتين 60 و 61 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن إلزامية تقديم الحسابات تقع من حيث المبدأ على كاهل فئتين أساسيتين من أعوان الدولة وهما الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون بحكم ما يتمتعون به من صلاحيات، ولقد أخضع مجلس المحاسبة عملية تقديم الحسابات إلى نفس الإجراءات التي تخضع لها عملية مراجعة الحسابات، وبالتالي فإنه أقر بتطبيق قاعدة القرار المزدوج في مجال إصدار الغرامات المالية على الأشخاص الذين يخالفون الأحكام القانونية المقررة بهذا الشأن، ويترتب على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية الذي يقوم على نظام المحاسبة العمومية، ضرورة التفرقة كذلك في مجال تقديم الحسابات، بين فئتين أساسيتين من الأعوان المستقلين عن بعضهم، لكنهما يتدخلان كل في مجال اختصاصاته في تنفيذ العمليات المالية وهما:

¹- مسعي محمد، المرجع السابق، ص 130.

²- منصور الهادي، المرجع السابق، ص 39.

- المحاسبون العموميون وتضم هذه الفئة عدة أنواع من المحاسبين وهم كالتالي: محاسبو مصالح الدولة و محاسبو الجماعات الإقليمية ومحاسبو الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.

- الآمرون بالصرف وهي تلك الفئة من الأعوان التي حددتها المادة 23 من قانون الحاسبة الوطنية ويقع على كاهلها تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية، وتنقسم إلى نوعين من الآمرين بالصرف الآمرين بالصرف الرئيسيين والآمرين بالصرف الثانويين¹، وعند غلق كل سنة مالية يتولى المحاسبون العموميون بإعداد حساب ختامي خاص بتسييرهم المالي يسمى حساب التسيير، أما الآمرون بالصرف فيقومون بإعداد الحساب الإداري ويتم إيداع هذه الحسابات، من طرف كل فئة على حدى في الآجال المحددة على مستوى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، لتسجيله في نفس تاريخ إيداعه و يتوقف قبول إيداع هذه الحسابات على ضرورة توفرها على البيانات الشكلية التي يقتضيها التنظيم المعمول به بحيث ينبغي أن تحمل توقيع وختم الهيئة التي أصدرته ، مصادقة سلطات الوصايا بالنسبة للبعض منها ، كما ينبغي كذلك أن تكون مرتبة وواضحة وخالية من كل أشكال الحشر والتشطيب وما إلى ذلك من المظاهر التي تجعلها غير قابلة لاستغلالها من طرف قضاة مجلس المحاسبة، ويكتسي تاريخ الإيداع أهمية بالغة في مجال تقديم الحسابات لما يترتب عنه من آثار ولا يأخذ مجلس المحاسبة في هذا المجال بتاريخ إعداد تلك الحسابات، إنما بتاريخ إيداعها بصفة فعلية على مستوى كتابة الضبط.

من ناحية ثانية فإن الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون هم موظفون عموميون ويخضعون لحركات نقل مستمرة تتضمنها ضرورة الخدمة العمومية وقد يحدث قبل غلق السنة المالية أن يتم تحويل محاسب معين و تعويضه بآخر، وهذا يستدعي التساؤل على من تقع مسؤولية تقديم الحسابات، ويلاحظ في هذا المجال، أن النصوص القانونية لا تتضمن على إيضاحات كافية حول كيفية تحديد المسؤوليات في مثل هذه الحالات، ولا توجد مساهمات تمكن معرفة موقف مجلس المحاسبة منها، عكس ما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي الذي عرف تطورا مثاليا بهذا الشأن، وساهم مجلس المحاسبة بقرارات أبرز فيها بوضوح موقفه في عدة مسائل من هذا النوع².

¹- أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 108.

²- أمجوج نوار، المرجع نفسه، ص 109.

كما يتعين على كل محاسب في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال القانونية وإلا تمت معاقبته طبقا لما نصت عليه المادة 61 من الأمر رقم 95-20¹.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يرسل إلى المحاسب أمرا بتقديم حسابه في الأجل الذي يحدده له، إذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراهها ماليا على المحاسب يقدر ب 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين يوما، يمكن تطبيق أحكام الفقرة التالية من المادة 68 من هذا الأمر على المحاسب العمومي بمجرد انقضاء ستين (60) يوم، وإذا لم يتم تسليم الحسابات بعد مضي 60 يوم يتعين على السلطة الإدارية المختصة بتعيين محاسب بعد تقديم طلب إلى مجلس المحاسبة، أما بالنسبة للأمرين بالصرف فيتعين عليهم تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة في التنظيم وإذا وقع أي تأخير في تقديم الحسابات الإدارية تطبق على الأمرين بالصرف الأحكام المنصوص عليها في المادة 61 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، وبالتالي لا بد على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن تقوم بإرسال إلى المجلس وفي الآجال التي يحددها الحسابات والوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من الأمر السابق الذكر، بالإضافة إلى حسابات استعمال المساعدات الثبوتية، وفي حالة عدم إعداد الحسابات الخاصة باستعمال هذه المساعدات يقوم المجلس في حدود صلاحياته بعملية الرقابة انطلاقا من الحسابات السنوية للهيئة المعنية ، كما يتعين كل هذه الهيئات أن تقوم بإرسال الحسابات المتضمنة استعمال الموارد التي تم جمعها ولا بد أن تبين هذه الحسابات تخصيص هذه الموارد حسب كل نوع من أنواع النفقات، وفي حالة رفض أو عدم إرسال هذه الوثائق عند إجراء التحقيقات يعرض مرتكبه لغرامة مالية تتراوح بين 1000 و 10000 دج حسب ما حددته المادة 68 من الأمر 20-95².

¹- بن داوود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات الإدارية و السياسية،كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006-2007، ص104.

²- تركي صونية وبن معمر تسعديت، المرجع السابق ، ص 76.

المطلب الثاني

الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين الفعليين

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من النظام العام، وتتمثل مهمته الأساسية في مراجعة كيفية استعمال الأموال العمومية والتأكد من مدى مطابقة ذلك لقواعد المحاسبة العمومية، ومن ثم فإن اختصاصاته القضائية تشمل من حيث المبدأ فئة أساسية من أعوان المحاسبة العمومية وهم المحاسبون العموميون والذين تقع على عاتقهم مسؤولية مالية شخصية عن جميع الأخطاء التي يرتكبونها في تسييرهم المالي (الفرع الأول)، كما تشمل فئة أخرى من الأعوان والذين لا يُعتبرون بطبيعتهم محاسبين عموميين وإنما قد يتدخلون في وظيفة المحاسب العمومي ويتصرفون في الأموال العمومية دون توفرهم على الصفة القانونية للقيام بذلك، فيصبحون محاسبين فعليين وبالتالي وجب إخضاعهم لرقابة مالية يتحملون على إثرها نفس المسؤولية المالية الملقاة على عاتق المحاسبين العموميين وتسمى هذه الفئة من أعوان المحاسبة العمومية، المحاسبين الفعليين (الفرع الثاني).

الفرع الأول- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

يقوم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر قرارات بشأنها¹، وبما أن رقابة مجلس المحاسبة تعتبر من النظام العام، وأن الدور الأول للمحاسب العمومي هو احترام تنفيذ الميزانية والاستعمال الحسن للمال العام، حيث يقوم بمراجعة كل حسابات التسيير والتدقيق في صحة العمليات المادية الموضوعية فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها².

تنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ 22 يناير سنة 1996، يحدد انتقاليا للأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة على: " يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين ، ومع مراعاة أحكام المادة 9 أدناه على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة"، ومن هنا نرى أن الأمرين

¹- أنظر: المادة 74 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

²مكينة فريدة، شويدر عبد الحليم، المرجع السابق، ص 44.

بالصرف والمحاسبين العموميين ملزومون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، والذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها¹.

بالرجوع إلى الأمر 20-95، على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، الذين لهم الحق في حفظ الوثائق الثبوتية لهذه الحسابات لكن تحت سلطة مجلس المحاسبة².

سوف نقوم بدراسة هذا الفرع من حيث تحديد إجراءات مراجعة المحاسبين العموميين (أولاً) و النتائج المترتبة عن مراجعة هذه الحسابات (ثانياً).

أولاً- إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

تخضع عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لإجراءات أساسية حددها الأمر رقم 20-95 وقد تم توزيع هذه الإجراءات إلى ثلاث مراحل و هي:

1- معاينة الحسابات:

قبل البدء في عمليات التدقيق ينبغي على المحاسب المعين أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة الوثائق والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة منها ما يتعلق بوضعية المحاسب نفسه (قرارا التعيين، محضر التنصيب محضر استلام المهام واكتساب التأمين على المسؤولية المالية)، ومنها ما يتعلق بالعينات المالية المنجزة (كالوثائق الثبوتية للنفقات)، إلى جانب بطبيعة الحال نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة³.

ويتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف القضاة المعنيين وفق طريقة منهجية تتضمن على الخطوات التالية:

- معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به،
- المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة.
- مراجعة مدى تطابق الحسابان وانسجامهما.

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المرجع السابق.

² - المادة 60 من الأمر رقم 20-95، المرجع السابق.

³ - دليل تقديم مجلس المحاسبة لسنة 1999.

- ضبط مبالغ الإعتمادات المالية المخصصة.
- مراجعة العمليات المالية المنجزة.
- مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات.
- مراقبة عمليات الخزينة (حركات الأموال نقدا، حسابات إيداع الحسابات الجارية، حسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية او عليها).

2- الحكم على الحسابات:

في حالة عدم تسجيل خطأ أو مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي، يصدر قرارا الإبراء من طرف تشكيلة المداولة، أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات في حساباته فهي تصدر قرار مؤقت يتضمن على أوامر توجه إلى المحاسب المعين لتقديم التبريرات الناقصة أو إكمال تلك التي تراها التشكيلة غير كافية أو تقديم أية توضيحات أخرى لتبرئة ذمته، ويتم تبليغ القرار للمحاسب المعين للإجابة عليها في أجل شهرين كاملين يحسب من تاريخ التبليغ¹.

3- إصدار القرار النهائي.

بانقضاء الأجل المحدد لإجابة يعين رئيس الغرفة مقررا مراجعا و يكلفه بدراسة الملف على ضوء الإجابات المستلمة وتقديم اقتراحاته، وبعده يرسل الملف كاملا إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، و يعرضه بعد ذلك على تشكيلة المداولة لإصدار القرار النهائي².

ثانيا- النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

يترتب عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين نتيجتين مهمتين:

1-إبراء ذمة المحاسب العمومي.

يمنح مجلس المحاسبة إجراء ذمة المحاسب العمومي بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة³.

¹- منصورى الهادى، المرجع السابق، ص 42.

²- منصورى الهادى، المرجع نفسه، ص 43.

³- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة مصر، سنة 2004، ص

وبناء على نص المادة 84 من الأمر 95-20، فإن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي قرارات تكتسي الطابع القضائي، أي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية الأخرى، وعليه فإن قرار إجراء الخدمة الذي يصدره مجلس المحاسبة لإجراء ذمة المحاسب العمومي المعين يكتسب نفس القوة القانونية للصيغة التنفيذية، هذا القرار يصبح ملزما بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي أصدره.

يلاحظ أن النصوص القانونية السارية المفعول لم توضح الإجراءات التي ينبغي أن يتتبعها مجلس المحاسبة في منح قرارات التبرئة النهائية، وكيفية الفصل فيها، ونفهم من الصياغة التي تتضمنها المادة 85 من القانون السالف الذكر، بأن إصدار القرارات يكون عن طريق المداولة مثل باقي القرار التي يصدرها المجلس¹.

يترتب على حصول المحاسب الذي غادر وظيفته بشكل نهائي على قرار التبرئة النهائية استرجاعه لمبلغ الضمان الشخصي الذي أكتسبه في بداية تنظيمه، وانقضاء باقي الإلتزامات التي تقع على ممتلكاته العقارية².

2- وضع المحاسب العمومي في حالة مدين:

إذا تبين من عمليات المراجعة وجود أخطاء ومخالفات في التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي، مثل تسديد نفقة غير قانونية أو عدم تحصيل إجراء معين أو عجز في أموال الصندوق، ولم يتم المحاسب العمومي بالتسديد من أمواله وضع في حالة مدين.

الملاحظ من خلال النصوص القانونية أن المشرع الجزائري لم يعالج بشكل واضح ودقيق مسألة التعويض الناتج عن الأضرار التي بتسبب بها المحاسبون العموميون، فالمشرع الجزائري أقر وضع المحاسب العمومي في حالة مدين بمبلغ يساوي المبلغ الناقص، فهو لم يبين كيفية حساب المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب، وقد أعطى السلطة التقديرية لقاضي الحسابات لتقدير المبلغ المستحق تسديده³.

¹- أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 122.

²- صندوق عمر، المرجع السابق، ص 138.

³- لعمارة جمال، المرجع السابق، 129.

الفرع الثاني - مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين:

من أجل ضمان الشرعية لازمة في تسيير الأموال العمومية أوجد المشرع الجزائري نظام قانوني يحدد شروط استعمال هذه الأخيرة من أجل تنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية مما يقتضي الحصول على ترخيص مسبق من المجالس الشعبية المحلية بالنسبة لميزانية الولاية والبلدية، والمجلس الشعبي الوطني بالنسبة لميزانية الدولة، إلا أنه كاستثناء يجوز تدخل الأمر بالصرف بتنفيذ عمليات مالية دون الحاجة إلى ترخيص من الهيئات المختصة، وهذه الحالة تجعل من هذا الأخيرة محاسبا فعليا من الهيئات المختصة، ويلتزم بتقديم حساباته لمجلس المحاسبة من أجل مراجعتها و مراقبتها¹.

وسنحاول في هذا الفرع تحديد مفهوم التسيير الفعلي وإبراز مختلف العناصر المكونة ل(أولا) تم إبراز إجراءات التصريح بالتسيير الفعلي (ثانيا) ،والنتائج المترتبة عن إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي (ثالثا).

أولا - مفهوم التسيير الفعلي والعناصر المكونة له:

في الأصل أن المحاسبين القانونيين هم وحدهم المخولين بالتصرف في الأموال العمومية، لكن في بعض الأحيان يتدخل أشخاصا آخرين لا يملكون صفة المحاسب العمومي ولا يعملون تحت رقابته وفي وظيفة المحاسب العمومي، فيصبحون محاسبين فعليين، ويسمى تصرفهم هذا بالتسيير الفعلي²، إذا ما توفرت فيه العناصر الأساسية³.

1- تعريف التسيير الفعلي:

ظهرت نظرية التسيير الفعلي في القانون الفرنسي، وتطورت على مراحل متتالية وبشكل تدريجي تفعيل مساهمة كل من القضاء و الفقه، و يعتبر القرار الذي أصدره مجلس المحاسبة بتاريخ 23 أوت 1834 في قضية ville de roubaix التي أسست لنشأة وتطور هذه النظرية.

أما في الجزائر فمنذ الإقرار الفعلي بإنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون 80-05 في سنة 1980 والذي أقر في المادة 46 باختصاص مجلس المحاسبة بمراجعة التسيير الفعلي.

¹- أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 123.

²- منصور الهادي، المرجع السابق، ص 44.

³- أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 123.

كما خول المشرع الجزائري بموجب المادة 86 الفقرة 03 من الأمر رقم 95-20، لمجلس المحاسبة توقيع عقوبات على المسيرين الفعليين في حالة تشكيل خرق لقواعد المحاسبة العمومية والتعدي على وظيفة المحاسب العمومي¹، وتتمثل هذه العقوبات في غرامات مالية تصل إلى مائة ألف دينار جزائري (100.000 دج) حسب أهمية المبالغ محل التهمة، وتكون العقوبة جزائية إذا تبين أن هذا التعدي يفرض تحقيق أهداف وغايات شخصية لمصلحة عامة، ويتم إحالة الملف إلى القضاء المختص من أجل المتابعات القضائية المطلوبة التي يقرها قانون العقوبات، وهذا بناء على نص المادة 27 من الأمر رقم 95-20².

2- العناصر المكونة للتسيير الفعلي:

لابد من توفر عناصر أساسية للقيام بتسيير فعلي صحيح وهي الآتي:

- أن يوجد هناك تصرف في أموال عمومية سواء تعلق الأمر بتحصيل إيرادات أو تسديد نفقات معينة أو تداول قيم وأموال عمومية
- عدم توفر صفة المحاسب العمومي في الشخص الذي يتصرف في الأموال العمومية وعدم الترخيص له للقيام بذلك.
- أن يتم استعمال تلك الأموال لأغراض المصلحة العامة وليس لأغراض شخصية بحتة ، لأنه في مثل هذه الحالة يكيف سلوك المحاسب الفعلي على أساس أنه اختلاس أو تحويل أموال عمومية ويخضع لأحكام قانون العقوبات³.

ثانيا- إجراءات التصريح بالتسيير الفعلي:

من حيث طرق إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي لم يحدد المشرع طرق محددة لإخطار مجلس المحاسبة بشأن التسيير الفعلي، من خلال القواعد والآليات التي تحكم عمل هذا الجهاز، نستخلص بأنه يمكن إخطاره بوجود تسيير فعلي، إما بطريقة مباشرة وهذا من خلال تقارير الرقابة المنبثقة عن عمليات المراجعة والتدقيق التي يباشرها قضاة المجلس على حساب المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف، وإما بطريقة غير مباشرة وهذا عن طريق الناظر العام، وهذا بناءً على

¹-المادة 86، فقرة 03 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

²- المادة 27 من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

³-مسعي محمد ، المرجع السابق، ص 145.

طلبات مقدمة من هيئة عمومية معينة أو من طرف السلطات السلمية أو الوهمية لها ويمكن أن يقدم الطلب من الشخص نفسه، أي الشخص الذي قام بالتسيير الفعلي ، إذا كان يرغب في تسوية وضعيته و تقديم حساباته لرقابة مجلس المحاسبة، لكن هذه الحالة الأخيرة من النادر جدا حدوثها.

ويتعين على الهيئات التي تتقدم بهذا الطلب إلى مجلس المحاسبة أن تقدم الأدلة الكافية على وجود تسيير فعلي من قبل شخص أو أشخاص معينين ذلك أن مجرد وجود شكوك أو اتهامات غير مؤمنة قد تؤدي بالناظر العام إلى إقرار عدم المتابعة¹.

ثالثا- النتائج المترتبة عن إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي:

إذا توافرت الأدلة الكافية على وجود تسيير فعلي، يتم فتح تحقيق حول هذه القضية ، يباشر خلاله قضاة مجلس المحاسبة الإجراءات المتعلقة بذلك مع الأشخاص المعنيين بها، بحيث يتم إصدار في بداية الأمر قرار مؤقتا يتم فيه التصريح بالتسيير الفعلي ويتضمن على أمر موجه تسييره إلى مجلس المحاسبة في أجل محدد، وإذا امتثل الشخص المعني لهذا الأمر يصبح هذا القرار نهائيا، أم إذا أبدى معارضة لذلك ينظر المجلس في التفسيرات المقدمة من طرفه، فإذا كان هناك ما يبرر موقفه، يتم إقرار عدم متابعته وفي حالة العكس يصدر مجلس المحاسبة قرار نهائيا، يتضمن التصريح بالتسيير الفعلي ويلزمه بتقديم حساباته في الآجال المقررة لذلك لرقابة مجلس المحاسبة².

الفرع الثالث- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية:

تعتبر المخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية الأخطاء أو المخالفات التي تكون طرقا صريحا لأحكام التشريعية و التنظيمية التي **تسرى** على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية³.

سوف نحاول في هذا الفرع دراسة مفهوم رقابة الانضباط (أولا)، وإجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية (ثانيا)، ونتائج رقابة الانضباط (ثالثا).

¹ - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 127.

² - المادة 88 من أمر رقم رقم 95-20، المرجع السابق.

³ - المادة 88 من أمر رقم رقم 95-20 ، المرجع السابق.

أولا - مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية:

حسب الأمر رقم 9-5-20 السالف الذكر في مادته 02/87 أقر المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة بممارسة الرقابة القضائية على التسيير المالي للآمرين بالصرف.

يقصد برقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للآمرين بالصرف بغرض معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية، الموضوعة تحت تصرفهم ويملك فيها سلطة توقيع الجزاءات عليهم في حالة ارتكابهم لأخطاء ألحقت أضرار بالخزينة العمومية ولا يهدف مجلس المحاسبة عند ممارسته لهذه الرقابة، إلى إلغاء أو تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات العمومية الخاضعة للرقابة، لأن ذلك يشكل تدخل في نشاطها، ويعتبر كذلك تعديا على اختصاصات القضاء الإداري الذي يملك وحده سلطة إلغاء القرارات الإدارية غير الشرعية¹.

إذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع لمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابة مسؤولية هذا الخطأ²، حيث يشمل هذا النوع من الرقابة أي مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة، أو في الأجهزة اللامركزية³، وهذا وفقا لأحكام نص المادة 07 و المادة 86 من نفس الأمر.

بالرجوع إلى هذه المواد 07 و 86 نجد أن هذه الرقابة تشمل كل الأعوان والمسيرين المنتمين إلى الهيئات المركزية أو اللامركزية، سواء كانوا موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين أو كانوا أعضاء الحكومة على الرغم من أن هذه الفئة الأخيرة لا تتحمل أي مسؤولية تأديبية فهي تتحمل مسؤولية سياسية.

وقد عمل المشرع على ضبط النطاق الذي تقوم فيه المسؤولية الشخصية والمالية للمسيرين العموميين، بتحديد الأخطاء التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية كالتالي:

¹- نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 145، 146.

²- بعاج مريم، ولعموري إيمان، التدقيق المالي الداخلي و الخارجي، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع المالية و البنوك، الجزائر، سنة 2012 ص 41.

³- أنظر: المادة 87 الفقرة 02 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

- طريق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت لأجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون الاعتماد أو تجاوز التخصيصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتماد، وإما تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابية القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، و الاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسب العمومي بدفع النفقات على أسس غير قانونية وغير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم خلافا لقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارة و الهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه¹.

¹ - المادة 89 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

من هنا فمجلس المحاسبة يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه في حق المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه¹.

هذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 95-20، حيث تنص: " يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 أعلاه بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات، لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المترتب السنوي هذه المخالفات الذي يتقاضاه العون المعين عند تاريخ ارتكاب المخالفة، لا يمكن الجمع بين الغرامة المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة 02 من هذه المادة".

ثانيا - إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:

في حالة تهاون مسير أو مسؤول في أداء التزاماته بغرض الحصول على كسب مالي لمصلحته الشخصية أو يكون قد خرق الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، فإذا ما كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا بأن المخالفة المرتكبة تتمثل خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية، فهنا يوجه رئيس الغرفة تقريرا مفصلا إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد تبليغه إلى الناظر العام الذي بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الطرف القطاع المختص، يقوم إما بحفظ الملف بموجب قرار معلل، إذا كان لا مجال للمتابعة وإما أن يقوم بالمتابعة ويحرر بذلك استنتاجاته التي توصل إليها كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح التحقيق².

يمكن تحديد إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في أربع مراحل وهي:

- إحالة رئيس مجلس المحاسبة الملف الذي تم إخطاره به من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة أو السلطات المعنية، بوجود أخطاء ومخالفات المذكورة في نص المادتين 88 و91 من الأمر رقم 95-20 إلى الناظر العام بهدف المتابعة أمام الغرفة المختصة.

- يحزر الناظر العام الاستنتاجات التي توصل إليها ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق.

¹- بن داوود إبراهيم، المرجع السابق، ص 105.

²- المادة 94 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

- يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررا من بين مستشارين غير التابعين للغرفة القطاعية المختصة ولغرفة الانضباط المالي، وهذا من أجل الدراسة المباشرة للملف ومباشرة التحقيق.

- يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني و الذي له الحق بالاستعانة بمحامي للدفاع عنه¹.

إذا أثبتت النتائج وجود مخالفات لقواعد الانضباط المالي يرسل الناظر العام الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، ويقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية بتعيين مقرر من بين القضايا التي يتضمنها، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة، ويتم عقد القضايا التي يتضمنها، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة، ويتم عقد الجلسة بحضور العون المعين وتطلع خلالها على الاقتراحات التي يقدمها المقرر، وعلى استنتاجات الناظر العام والتوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة أو محاميه، وبعد الاطلاع على أدلة الأطراف يعرض رئي الجلسة القرارات التي اتخذها ويلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار ويقدمه إلى رئيس الجلسة².

تقوم الغرفة بعد الاطلاع على افتراضات المقرر واستنتاجات الناظر العام وشروحات الشخص المتابع بالبت بأغلبية أصوات أعضاء أعضائها ويكون صوت الرئيس مرجح، ويتم الفصل في القضية في جلسة علنية بموجب قرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط ليبلغ بعدها هذا القرار إلى الناظر العام وإلى الشخص محل المتابعة³.

ثالثا- النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:

في حالة ارتكاب الأعوان للأخطاء والمخالفات المنصوص عليها في المادة 88 السالفة الذكر والتي تشكل خرقا لقواعد الانضباط المالي، مجلس المحاسبة غرامة مالية في حق مرتكبي هذه المخالفات ولا يمكن لهذه الغرامة المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة أن تتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

يضاعف المبلغ المقرر في المادة 89 من نفس الأمر، في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في حالة إثبات أن هذه الأخطاء المرتكبة

¹- انظر: المادة 60 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المرجع السابق.

²- مسعي محمد، المرجع السابق، ص 145.

³- بن داوود براهيم، المرجع السابق، ص 106.

تهدف إلى تحقيق مكاسب مالية أو عينية شخصية على حساب الدولة أو الهيئة العمومية، دون المساس بالمتابعات الجزائية، ولا تتعارض الغرامات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية¹.

¹ - المواد 89، 91، 92 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

من خلا دراستنا لهذا الفصل الذي تناولنا فيه أشكال رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية، توصلنا إلى أنه بالرغم من أهمية دور مجلس المحاسبة و المتمثل في الرقابة البعدية لأموال الدولة والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية، إلا أنه تبقى هناك الكثير من النقائص التي يجب تداركها، والتي تقف حاجزا أمام ممارسة المجلس لوظيفته الرقابية، حيث يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات إدارية وأخرى قضائية، في مجال ممارسته لاختصاصاته الإدارية يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ويطلع السلطات السلمية المعينة بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء رقابته، وذلك عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع، بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ما يجعله يقترب في هذا المجال من الرقابة التي تمارسها المفتشة العامة للمالية، لكن تبقى رقابة مجلس المحاسبة في جانبها الإداري تكتسي أهمية بالغة، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة و المتمثلة في السلطة التنفيذية والتشريعية وهي بطبيعتها تقارير عمومية صادرة عن هيئة عليا للرقابة كما أنها قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

أما في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه التي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية، لكن بالرغم من تمتع مجلس المحاسبة بصلاحية توقيع الجزاء فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا، فمجلس المحاسبة هو قاضي الحسابات وتتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة العمليات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له، في حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها وذلك بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة، وإذا تبين له أن تلك ذات صبغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه.

إذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية، فإن ذلك لا يجعل منه إلا قاضيا إداريا ذلك لأن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته ولا يملك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات

عما تصدره من قرارات لممارسة نشاطها المالي، إنما يملك سلطة تقدير مدى مطابقتها لقواعد التشريع المعمول به.

أما فيما يخص ضمانات مواجهة قرارات مجلس المحاسبة، ولضمان حقوق المتقاضين وعدم تسلط المجلس عليهم من غير حق، أعطى المشرع إمكانية الطعن في قرارات مجلس المحاسبة بحيث إذا كانت قرارات المجلس لها نفس الصيغة الإلزامية مع قرارات الجهات القضائية العادية، فإنها سوف تكون مثلها من حيث قابليتها للطعن ولقد تم النص على نوعين من طرق الطعن في الأمر رقم 95-20، وتتمثل في طرق الطعن الداخلية وتشمل المراجعة و الاستئناف، ويكون ذلك وفقا لشروط معينة، وتوجه إلى رئيس مجلس المحاسبة، أما الطعون الخارجية فهي تجري أمام جهة قضائية غير مجلس المحاسبة وتتمثل في الطعن بالنقض ويتم هذا الطعن وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وأمام مجلس الدولة.

من خلال دراستنا لموضوع دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية، وبعد تحديد المهام الموكلة للمجلس والواجبات المنوط به والتي تستوجب ظروف ملائمة للقيام بنشاطه، تبين لنا وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة، وهو نفس التصور عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار والمتعلقة بتنظيم الجهاز.

إن الرقابة على المال العام تستوجب من مجلس المحاسبة إتباع الإجراءات المنصوص عليها في الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة والأمر 95-377 المتعلق بنظامه الداخلي، حيث يعتمد هذا الأخير على جملة من الأسس لإضفاء طابع الدقة والشرعية على الأعمال التي يقوم بها، كأن يكون للإجراءات طابع فاحص وكتابي، وأن تكون سرية تعتمد على مبدأ المواجهة، حيث تنطلق بعملية التحقيق الأولي الذي يقوم به القاضي المقرر الذي يعتمد على مختلف الوسائل المتاحة له للقيام بهذه العملية، وفي حالة إذا كانت العملية المرتكبة مخالفة كبيرة فإنه يتم إحالتها للقاضي المقرر المراجع، وكل ذلك يهدف إلى أن تكون عملية المحاكمة عادلة ومبنية على المشروعية، وفي حالة وجود مخالفات أو تأخير في تقديم الحسابات، سواء بالنسبة للمحاسبين العموميين أو في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية يصدر المجلس عقوبات في شكل غرامات، وللمتقاضى الحق في الاعتراض عليها بالمراجعة والاستئناف.

تعتبر هذه الاختصاصات المخولة لمجلس المحاسبة من الناحية النظرية كافية بأن يمارس دورا هاما في حماية الأموال العمومية والمساهمة في تحسين تسييرها، ذلك أن الرقابة القضائية التي يتمتع بها تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات كقاعدة أساسية في نظام المحاسبة العمومية، وتحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام، بينما يساهم من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وهو ما يجعل منه أداة اقتراح وقوة مبادرة فعالة قادرة على التأثير والمساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل والقضايا المتعلقة بالمالية العمومية.

إن رقابة التي يمارسها أي جهاز في الدولة سواء مجلس المحاسبة أو غيره من الأجهزة، تبقى مرتبط بطبيعتها بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها، والعمل على ممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء، والعمل على تنفيذ نتائجها والأخذ بتوصياتها دون أي إهمال، وبهذا الشكل يصبح الدور الذي تؤديه الهيئات الرقابية له معنى، وفي المقابل فإنه يتولد لدى جميع الأشخاص الذين توكل لهم مهمة تسيير المال العام والتصرف فيه، الإحساس بالزامية تطبيق القانون، وأن التجاوزات التي قد يرتكبونها ستؤدي حتما إلى إقحام مسؤوليتهم المالية وإلى توقيع العقوبات التي يقرها القانون.

بالرغم من هذه الشفافية في التسيير والمراقبة والتحقيق، فإن دور الذي يلعبه مجلس المحاسبة لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التصور والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، مازالت تبدو مجرد فكرة حاملة، فلا يمكن أن ينتظر من هذا الأخير الكثير في ظل ما يتخبط فيه من مشاكل داخلية وأوضاع التدهور والتهميش التي لا تساعد على أداء مهامه على أكمل وجه، ولعل قصور الرقابة التي يؤديها مجلس المحاسبة يمكن إجمالها في الأسباب التالية:

- القرارات التي يصدها مجلس المحاسبة وإن تعتبر قرارات ذات طبيعة قضائية تحوز على قوة الشيء المقضي فيه، فإن تجسيدها يتوقف على إدارة وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها، ويتمتع في ذلك بسلطة تقديرية تمكنه من إعفاء الأشخاص الذين تمت إدانتهم من طرف المجلس.
- التقارير السنوية التي يعدها المجلس لا تلقى الصدى المطلوب لدى رئيس الجمهورية ولا حتى لدى الهيئة التشريعية التي يفترض فيها أن تولي العناية اللازمة لمثل هذه التقارير، لأنها تساعدها على مراقبة النشاط المالي للحكومة وتملك الصلاحيات الدستورية الكاملة لإقرار مسؤوليتها السياسية، إلى جانب ذلك فإنه من المفروض أن يتم نشر هذه التقارير السنوية في الجريدة الرسمية، ولكن في حقيقة الأمر فإن هذا الإجراء الذي ينص عليه القانون، ما زال معطلا ولا يجدي أي تطبيق على أرض الواقع.

-عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب، وهو ما يؤثر على سير عمل قضاة المجلس وينعكس سلبا على قراراتهم.

-عدم وجود إلزام قانوني يفرض على السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة.

-عدم وجود الجزاء المناسب.

فيجب على المشرع تدعيمه بشكل يتلاءم مع مكانته القانونية، وذلك بعلاجه بواسطة وجود إلزام قانوني على كافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة، نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمن تلك التقارير بالإجراءات حيال المخالفين، منح قضاة مجلس المحاسبة وأعاونهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية وحمايتهم من كل أشكال الضغوطات.

-تبني إستراتيجية شاملة في مجال إنتاج المعلومات المتعلقة بالفساد ومظاهره، تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في مواجهة الفساد، إضافة إلى تنمية القدرات المؤسسية للفاعلين الإداريين والمراقبين على مستوى المجلس، التنسيق بين مجلس المحاسبة ومختلف الأجهزة الرقابية.

- يجب أن توفر لمجلس المحاسبة الوسائل البشرية والمادية الضرورية لمزاولة مهامه وأن تكون له إمكانية توظيف كفاءات عالية في مختلف الاختصاصات.

القرار رقم: 2000/03 مؤرخ في 24 سبتمبر 2000

**المتعلق بـ: قضية تسيير الخدمات الاجتماعية
للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى
السنوات المالية 1992 إلى 1995.**

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مجلس المحاسبة

**غرفة الانضباط في مجال
تسيير الميزانية والمالية**

باسم الشعب الجزائري

إن مجلس المحاسبة المجتمع في صيغة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
أصدر القرار التالي نصه :

إن المجلس،

بمقتضى الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 يوليو 1995 المتعلق
بمجلس المحاسبة لاسيما المواد 51، 87، 88، 93 و100 منه.

بمقتضى الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يونيو 1966 المعدل،
المتمم و المتضمن قانون الإجراءات المدنية في مادته 320.

بمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يونيو 1966 المعدل،
المتمم و المتضمن قانون العقوبات في مادته 2.

بمقتضى الأمر رقم 75-28 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم والمتضمن القانون
المدني في مادته 2.

بمقتضى الأمر رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995 المعدل والمتمم والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة لاسيما المواد 14، 59، 62 و63 منه.

بمقتضى القرار رقم 98/01 المؤرخ في 12 جويلية 1998 الصادر عن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بمقتضى الأمر رقم 07 المؤرخ في 08 سبتمبر 1998 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تعيين الأنسة جمعة فريدة بصفة قاضي محقق.

بمقتضى تقرير التحقيق المؤرخ في 15 مارس 1999.

بمقتضى الأمر بالتبليغ رقم 10 المؤرخ في 23 مارس 1999 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة المتضمن تبليغ الملف إلى السيد الناظر العام.

بمقتضى الاستنتاجات النهائية رقم غ/م م 01/2000/01 المؤرخة في 25 جانفي 2000 للناظر العام.

بمقتضى إرسال مجمل الملف من طرف الناظر العام إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتاريخ 26 جانفي 2000.

بمقتضى الأمر رقم 06/2000 المؤرخ في 01 فيفري 2000 الصادر عن رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المتضمن تعيين السيد..... بصفة قاضي مقرر.

بمقتضى اقتراحات القاضي المقرر المؤرخ في 03 أفريل 2000.

بمقتضى الأمر رقم 14/2000 المؤرخ في 18 أفريل 2000 المتضمن تكوين تشكيلة المداولة.

بعد الاستماع إلى القاضي المقرر في اقتراحاته.

بعد الاستماع إلى الناظر العام في استنتاجاته المكتوبة وملاحظاته الشفوية.

بعد الاستماع إلى السيد زيني علي في شروحاته.

وبعد المداولة طبقا للقانون

حيث أنه بمفهوم المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة تعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الأخطاء أو المخالفات الأتي ذكرها (15 حالة) عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخرينة العمومية أو بهيئة عمومية".

حيث أن القرار رقم 98/01 المؤرخ في 12 جويلية 1998 الصادر عن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قد نطق بتأجيل البت في المضمون إلى غاية التحقيق التام في القضية سيما إثبات بصفة حضورية حقيقة الوقائع التي سجلتها الشركة الوطنية للمحاسبة وكذا وصف هذه الوقائع بالنظر إلى أحكام المواد 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المشار إليه أعلاه.

حيث أنه فضلا عن هذا فإن نفس القرار قد أمر بـ:

"التحديد التام لهوية وصفة الأشخاص المعنيين بهذه الوقائع مع الإثبات عند الحاجة علاقتهم بها".
والتحديد عند الحاجة الضرر الذي تكبدته المؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى وكذا العلاقة السببية بين ضرر والأخطاء الملاحظة".

حيث أن تقرير التحقيق المعد في فيفري 1999 لم يحدد هوية الأشخاص المتابعين.

حيث أنه ومع ذلك فإن التقرير السالف الذكر قد خلص إلى أن "المخالفات والملاحظات التي تضمنها التقرير الذي أعدته الشركة الوطنية للمحاسبة لم يتمكن من إثبات المخالفة بالنظر لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المنصوص عليها في المواد 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995.

حيث أن التقرير محل التساؤل رغم أنه لم يشير إلى أية مخالفة لم يتطابق مع أحكام القرار السالف الذكر، كما أنه لم يرقم بالتأسيس الحضور للوقائع وتكليفها بالنظر لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتحديد هوية الأشخاص المتابعين، صفتهم وعلاقة هؤلاء بالوقائع الملاحظة وإثبات الضرر المحتمل إلحاقه بالمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى.

حيث أن تقرير التحقيق لم يحدد هوية الأشخاص المتابعين في هذه القضية.

حيث أنه وبالتالي فإن تورط السيد

حيث أنه وبالمقابل فإن التكليف والمعاقبة على المخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير
المرافق العمومية قد ورد في الأمر رقم 20.95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس
التنصيص لاسيما المواد 87، 88، 89 و91.

حيث أنه وبمفهوم المادة 02 من قانون العقوبات المشار إليه أعلاه تنص على أنه لا يسري
تلك العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة.

حيث أن لقانون رقم 32.90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 لم ينص على تكليف الأفعال ولا
على المعاقبة على الأخطاء المرتكبة من طرف الأعوان ومسؤولي المؤسسات العمومية كما هو
منصوص عليه في القانون رقم 01.88 السالف الذكر.

حيث أنه وبالعكس فإن الأمر رقم 20.95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ينص سيما في مادته
التاسعة (08) على أن تخضع أيضا لمراقبة مجلس المحاسبة وفق الشروط المنصوص عليها في
هذا الأمر المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو مالي والتي تكون أموالها أو
مواردها أو رؤوس أموالها، كلها ذات طبيعة عمومية "إن هذا التعريف يقصد به المؤسسة
الوطنية للأشغال البترولية الكبرى".

وأنه يستنتج إذن أن الأعوان والمسيرين الآخرين للمؤسسة المذكورة هم متقاضو مجلس
المحاسبة كما أنه يتضح من الأمر رقم 20.95 السالف الذكر سيما في مواده 87 (أي مسؤول
أو عون في الهيئات والأشخاص المعنويين المنصوص عليهم في المادة 8... والمادة 91 كل
عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة".

حيث أنه وبالتالي فإن الأمر السالف الذكر بما أنه قد نص على التكليف والمعاقبة على الأخطاء
المرتكبة من طرف المسؤولين وأعوان المؤسسات العمومية الاقتصادية يعتبر قانونا أكثر
صرامة بالمقارنة مع القانون رقم 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والذي لم ينص على
التكليف ولا على العقوبة لهذا الفئة من الأعوان والمسيرين.

حيث أنه وبالتالي فإن الأمر المؤرخ في 17 جويلية 1995 يعتبر قانون أقل شدة ولا يمكن
تطبيقه على الأفعال السابقة لصدوره بمفهوم المادة 2 من قانون العقوبات.

حيث أن حضر الاجتماع المؤرخ في 1991/05/04 المتعلق بتحويل تسيير الخدمات الاقتصادية يؤكد على أن تسيير الخدمات الاجتماعية قد أسند إلى لجنة المساهمة، كما أن تسيير المالي قد تم تحويله إلى لجنة المساهمة".

حيث أنه وبغضاً عن ذلك وكما سبق وأن أشرنا إليه فإن "ميزانية تسيير قطاع الخدمات الاقتصادية هو جزء من ميزانية تسيير المؤسسة وهو كذلك بالنسبة لميزانية التسيير، وهذا في إطار الإجراءات المعمول بها في هذه المؤسسة".

حيث أن قرار الرئيس المدير العام للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى رقم 16 المؤرخ في 03 أكتوبر 1993 في مادته الأولى (01) يؤكد سيما على أن قطاع الخدمات الاجتماعية تابع سنيا وتسييرا للجنة المساهمة".

حيث أنه كذلك تم إنشاء بهذه المؤسسة لجنة عليا للخدمات الاجتماعية والثقافية تحت وصاية لجنة المساهمة مهمتها الرئيسية إعداد برامج النشاطات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية، خدمة ومراقبة تنفيذ هذه البرامج.

حيث أنه يستنتج بأن مسؤولية تسيير قطاع الخدمات الاجتماعية للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى لا يمكن إلقاءها على رئيس قطاع الخدمات الاجتماعية وكاتب اللجنة العليا ضد السيد زيني علي.

حيث أنه وعلى كل حال من الأحوال فإن الوقائع المثارة فيما يخص تسيير مؤسسة عمومية اقتصادية بمفهوم القانون رقم 01.88 المشار إليها أعلاه والتي تعود إلى الفترة من 1992 إلى 1995 أثناء وقوع الأحداث كان القانون المطبق آنذاك هو 32.90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة الذي تم إلغائه.

وأن المادة 3 من هذا القانون تنص على أنه "تتخصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية".

وأن المادة 5 من نفس القانون تنص على "لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقاً للقانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية".

حيث أنه يستنتج من هذه الأحكام بأن مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية لم يكونوا من المتقاضين لمجلس المحاسبة للأخطاء المشكلة لمخالفة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تهذد الأسباب

نت حضورياً

وحكم بعدم متابعة السيد زيني علي رئيس قسم الخدمات الاجتماعية سابقاً للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى.

وهكذا تم الحكم والنطق علانية من طرف مجلس المحاسبة البات في صيغة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتاريخ 24 سبتمبر 2000.

الحاضرون:

رئيساً

عضو

عضو

عضو

الغائبون:

وبحضور : الناظر العام

وبحضور: كاتب ضبط الغرفة.

وهكذا وقع هذا القرار من طرف رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، القاضي المقرر وكاتب ضبط الغرفة وأرسل إلى كاتب الضبط الرئيسي قصد.

1/ تسجيله

2/ تبليغه إلى.

أولاً: المراجع باللغة العربية

1-الكتب:

- * أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، د ب ن، 1998.
- * بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، الجزائر، طبعة 2003.
- * خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- * خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- * شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية(الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- * عوف محمود النقاوي، الرأية المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة، مركز الإسكندرية للتراث، مصر، 2006.
- * صدوق عمر، تطور التنظيم القضائي والإداري في الجزائر، د ط، تيزي وزو، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
- * محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
- * محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- * مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 2003.
- * هوام الشبخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، دار الهدى للنشر، د ط، الجزائر، 2009.

* لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل الجامعية:

* زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

* طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.

ب- المذكرات الجامعية:

1- مذكرات الماجستير:

* أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006-2007.

* باديس بوسعيد، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999-2012، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2015.

* بن داوود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.

* شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

* بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة محلية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2012.

* فريدة مكنية وعبد الحليم شويدي، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2001-2002.

* لبنى دنش، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007-2008.

* زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2001-2002.

* طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة محلية، كلية الحقوق جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001-2002.

* بورايب أعر، الرقابة العمومية على الهيئات والمؤسسات المالية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق والعلوم الإدارية، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001.

2- مذكرات الماجستير:

* أيت ماتن دلييلة، أيت عيسى سليمة، مجلس المحاسبة كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر حقيقة أم خيال؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013-2014.

* تركي صونية، بن معمر تسعديت، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013.

* منصوري الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.

* عنقاق أكرم، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص منازعات القانون العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2015.

* بعاج مريم، لعموري إيمان، التدقيق المالي الداخلي والخارجي، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع المالية والبنوك، جامعة الجزائر، 2012.

3-الملتقيات:

* روينه عبد السميع، الإصلاح المحاسبي في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول واقع الإصلاحات المحاسبية العمومية في الجزائر، المنظم من طرف جامعة بسكرة، يومي 29، 30 نوفمبر 2011.

4-النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

* دستور سنة 1976، الصادر في 22 نوفمبر 1976، بموجب الأمر رقم 76-67، ج ر ج ج، عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.

* دستور سنة 1989، الصادر في 28 فيفري 1989، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89، ج ر ج ج، عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989.

* دستور سنة 1996، المؤرخ 07 سبتمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483، ج ر ج ج، عدد 76، الصادرة في 07 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، والمعدل بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج، عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

ب-النصوص التشريعية:

* القانون رقم 80-05، المؤرخ، في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 10، الصادرة في 03 مارس 1980(ملغى).

* القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج، عدد 35، الصادرة في 18 أوت 1990.

* القانون رقم 90-32، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج ر ج ج، عدد 53، الصادرة في 05 سبتمبر 1990.

* الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، الصادرة في 01 سبتمبر 2010.

* الأمر رقم 95-23، المؤرخ في 26 أوت 1998، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 48، الصادرة في سبتمبر 1995.

* القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 14، الصادرة في 03 جويلية 2011.

* القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

* الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، عدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003.

* القانون رقم 08-14، المؤرخ في 20 يوليو 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

ج-النصوص التنظيمية:

* المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 72، الصادرة في 20 نوفمبر 1995.

* المرسوم الرئاسي رقم 80-185، المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة واختصاصاتها، ج ر ج ج، عدد 30، الصادرة في 1980.

* المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 06، الصادرة في 24 جانفي 1996.

* المرسوم التنفيذي رقم 91-312، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين تغطية مسؤولية المحاسبين العموميين، ج ر ج ج، عدد 43، الصادرة في 17 سبتمبر 1991.

* القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط أقسامها إلى فروع، معدل بقرار صادر في 16 ابريل 1996، ج ر ج ج، عدد 46.

* القرار المؤرخ في 27 سبتمبر 2000، يتضمن تجديد أعضاء لجنة الطعن المختصة بأسلاك المستخدمين الإداريين والتقنيين لمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 81، الصادرة في 30 ديسمبر 2000.

5- الوثائق:

* صانع حمزة، مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثامنة عشرة، 2010.

* لبنى د، مجلس المحاسبة رقابة دون حساب، جريدة الإخبارية، جريدة يومية، الجزائر، العدد 499، صادرة بتاريخ 2015/01/04.

* سليمان ح، الجزائر مهددة بالإفلاس حسب تقارير مجلس المحاسبة، جريدة الخبر، جريدة يومية، الجزائر، العدد 7649، صادرة بتاريخ 2014/12/13.

* عبد الرحمان س، سونطراك خارج رقابة مجلس المحاسبة، جريدة البلاد، جريدة يومية، الجزائر، العدد 712، صادرة بتاريخ 2014/06/23.

1 Ouvrages :

- JaqueMAGNET, les gestions de fait, 5 édition, L G D J, Paris, 2001.
- Jan Claude MARINEZ et Pierre DIMALTA, droit budgétaire, éditions, L TTE, C, Paris,1999.

2-Site électronique :

- Cours des comptes Algérienne, [http//www.ccompts.org.dz](http://www.ccompts.org.dz)

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
1	مقدمة.....
الفصل الأول: الإطار القانوني لمجلس المحاسبة	
7.....	المبحث الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.....
8.....	المطلب الأول: هيكله مجلس المحاسبة.....
8.....	الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة.....
9.....	أولاً: الغرف ذات الاختصاص الوطني.....
10.....	ثانياً: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.....
12.....	ثالثاً: النظارة العامة وأجهزة الدعم.....
15.....	الفرع الثاني: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة.....
15.....	أولاً: تشكيلة كل الغرف مجتمعة.....
15.....	ثانياً: تشكيلة الغرف وفروعها.....
16.....	ثالثاً: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
17.....	المطلب الثاني: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة.....
17.....	الفرع الأول: القواعد التي تحكم سير عمل قضاة مجلس المحاسبة.....
17.....	أولاً: قواعد توظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة.....
20.....	ثانياً: قواعد تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة.....

- 20..... ثالثاً: قواعد توقيع العقوبات وطرق الطعن فيها.
- 22..... الفرع الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة.
- 23..... أولاً: رئيس مجلس المحاسبة.
- 24..... ثانياً: الناظر العام.
- 26..... ثالثاً: رؤساء الغرف والفروع.
- 26..... 1- رؤساء الغرف.
- 26..... 2- رؤساء الفروع.
- 28..... المبحث الثاني: طبيعة ومجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة.
- 29..... المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة.
- 30..... الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05.
- 31..... أولاً: هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية.
- 32..... ثانياً: هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه وتشكيلته.
- الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 والأمر رقم
- 33..... 20-95.
- 33..... أولاً: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32.
- 34..... ثانياً: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20.
- 36..... المطلب الثاني: مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة.
- 36..... الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية.

- أولاً: الرقابة على الهيئات الإدارية المركزية.....36
- 1- رئاسة الجمهورية.....37
- 2- رئاسة الحكومة.....37
- 3- الهيئة الوزارية.....37
- ثانياً: الهيئات الإدارية اللامركزية.....38
- 1- رقابة مجلس المحاسبة للبلدية.....38
- 2- رقابة مجلس المحاسبة للولاية.....39
- الفرع الثاني: الرقابة على مصالح المؤسسات والمرافق العمومية.....40
- أولاً: المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.....40
- ثانياً: الرقابة على المؤسسات والمرافق الاقتصادية.....41
- 1- الرقابة على المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.....41
- 2- الرقابة على المرافق العمومية الاقتصادية.....41
- خلاصة الفصل الأول.....43

الفصل الثاني: أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

- المبحث الأول: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.....47
- المطلب الأول: رقابة نوعية التسيير.....48
- الفرع الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير وعناصرها.....49
- أولاً: العناصر الأساسية المكونة لرقابة نوعية التسيير.....50

- 52.....ثانيا: صعوبات الرقابة على نوعية التسيير في الإدارة العمومية.
- 53.....الفرع الثاني: الرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات العمومية.
- 54.....أولا: الجهات التي تمارس عليها الرقابة.
- 54.....ثانيا: تقييم مدى فاعلية هذه الرقابة.
- 56.....المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير ونتائجها.
- 56.....الفرع الأول: إجراءات رقابة نوعية التسيير.
- 56.....أولا: إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة.
- 57.....ثانيا: المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات العمومية.
- 57.....ثالثا: المداولة والتقييم النهائي.
- 58.....الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.
- 58.....أولا: رسالة رئيس الغرفة.
- 58.....ثانيا: المذكرات.
- 59.....1- المذكرة الاستعجالية.
- 59.....2- المذكرة المبدئية.
- 59.....ثالثا: التقارير.
- 60.....1-التقرير المفصل.
- 60.....2- التقرير السنوي.
- 61.....المبحث الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.
- 62.....المطلب الأول: سلطة التحري وتقديم الحسابات للمجلس.
- 62.....الفرع الأول: حق الاطلاع وسلطة التحري.
- 63.....أولا: حق الاطلاع على الوثائق.

- 64.....ثانيا: فعالية سلطة التحري.
- 66.....الفرع الثاني: تقديم الحسابات للمجلس.
- 67.....أولا: تقديم الحسابات الإدارية الأمرين بالصرف.
- 68.....ثانيا: تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين.
- 70.....ثالثا: إجراءات تقديم الحسابات للمجلس.
- 72.....المطلب الثاني: الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين الفعليين.
- 72.....الفرع الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.
- 73.....أولا: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.
- 74.....1: معاينة الحسابات.
- 74.....2: الحكم على الحسابات.
- 75.....3: إصدار القرار النهائي.
- 75.....ثانيا: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.
- 75.....1: إبراء ذمة المحاسب العمومي.
- 76.....2: وضع المحاسب العمومي في حالة مدين.
- 76.....الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين.
- 77.....أولا: مفهوم التسيير الفعلي والعناصر المكونة له.
- 77.....1- تعريف التسيير الفعلي.
- 78.....2- العناصر المكونة للتسيير الفعلي.

78.....	ثانيا: إجراءات التصريح بالتسيير الفعلي
79.....	ثالثا: النتائج المترتبة عن إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي
79.....	الفرع الثالث: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
79.....	أولا: مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
82.....	ثانيا: إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية
84.....	ثالثا: النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية
85.....	خلاصة الفصل الثاني
87.....	خاتمة
91.....	قائمة المراجع
99.....	فهرس المحتويات

ملخص:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال العمومية، وبالنظر إلى الدور المنوط به فإنه بمثابة أداة لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة، حسب ما أقرته الدساتير المتعاقبة بنظرة متوافقة في إدراجها لمجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة وليس الهيئات القضائية، لكنها لم تتطرق إلى طبيعته القانونية وأحالت ذلك إلى النصوص التشريعية، وبالنظر إلى الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة، فإن مهامه تهدف إلى مراقبة أجهزة الدولة في مجال تسيير الأموال العمومية وأعوانها لتجسيد الشفافية في السياسة المالية، وبالتالي فإن وظيفته مرتبطة بالنظام الديمقراطي مثله مثل أي هيئة أخرى، حيث يمارس مهامه الرقابية من خلال نوعين من الرقابة، الرقابة الإدارية التي تنصب على مراقبة التسيير في الهيئات الإدارية ويصدر فيها توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود الهيئات الخاضعة لرقابته، أما في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية.

RESUME :

La cour des comptes est une institution de contrôle à posteriori des deniers publics, Eu égard à son rôle, elle est vue comme un outil qui consacre la légalité de la gestion des deniers de l'état, comme approuvé par constitutions successives chercher compatible dans l'inclusion du cour des comptes dans les organes de contrôle de la comptabilité et non des organes judiciaires, mais il na pas abordé la nature juridique et il se réfère aux textes législatifs, comptes tenu du rôle joué par le conseil des fonctions comptables destinées à surveiller les agences de l'état dans la gestion des fonds public et de ses agents pour incarner la transparence de la politique budgétaire ainsi, la fonction associée au système démocratique comme tout autre organisme, lorsque les fonctions réglementaires exercées à travers deux types de contrôle administratif de la censure ont porté sur le contrôle de direction au sien des organes d'administration et de formuler les recommandation et soumettre des propositions en vue d'améliorer l'efficacité des organes sous son contrôle, mais dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, cour des comptes a le pouvoir de se sanctionner, ceci est qui le rend différent pour les dispositifs de contrôle administratif et le rend plus proche de la nature des organes judiciaires.