



شهادة تصحيح

يشهد الأستاذ هاشم علي بصفته (ها) رئيس لجنة مناقشة

مذكرة ماستر ل:

الطالب (ة): طيار بونسي رقم التسجيل:

الطالب (ة): أبات حاج أحمد رقم التسجيل:

تخصص: ماستر قانون إداري دفعة: 2024 لنظام (ل م د).

للمذكرة المعنونة ب: مجلس المحاسبة بـ

..... الآليات الخاصة بالإدارة

..... والقضائية

قد تم تصحيحها من طرف الطالب / الطالبين وهي صالحة للإيداع.

غرداية في: 17/18

رئيس القسم

إمضاء الأستاذ رئيس اللجنة المكلف بمتابعة التصحيح

هاشم علي

ملاحظة: تترك هذه الشهادة لدى القسم.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مجلس المحاسبة بين الاختصاصات الإدارية والقضائية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

حقوق تخصص قانون إداري

إشراف الدكتور

سكوتي خالد

إعداد الطالبان

- طمار يونس

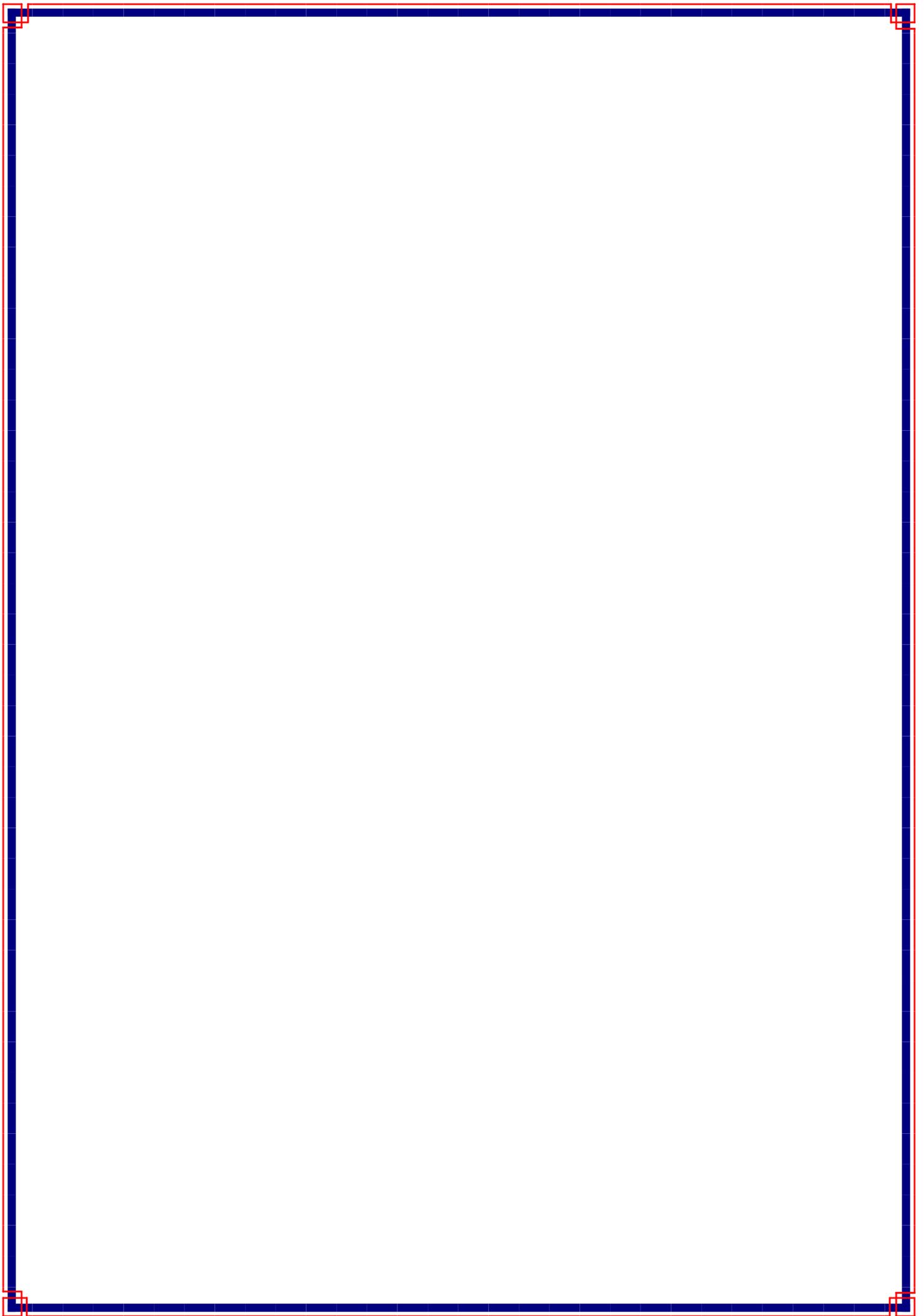
- أبان حاج أحمد

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب واسم الأستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ مساعد "ب"	أ/ هاشم علي
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "ب"	د/ سكوتي خالد
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ مساعد "ب"	أ/ تشعبت محمد

نوقشت بتاريخ: 2024 /06 /22

السنة الجامعية: 1445 هـ - 2024م / 2023-2024م



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مجلس المحاسبة بين الاختصاصات الإدارية والقضائية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

حقوق تخصص قانون إداري

إشراف الدكتور

سكوتي خالد

إعداد الطالبان

- طمار يونس

- أبان حاج أحمد

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب واسم الأستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ مساعد "ب"	أ/ هاشم علي
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "ب"	د/ سكوتي خالد
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ مساعد "ب"	أ/ تشعبت محمد

نوقشت بتاريخ: 2024 / 06 / 22

السنة الجامعية: 1445 هـ - 2024م / 2023-2024م



شكر وعرfan

بسم الله والصلاة والسلام على سيدنا ونبينا

محمد صلى الله عليه وسلم

الحمد لله الذي خلقنا وجعلنا في بيت طيب

أب رؤوف وأم عطوفة

نتقدم بجزيل الشكر والتقدير والامتنان والعرfan

إلى أستاذنا المحترم المشرف على هذه المذكرة الدكتور

سكوتي خالد

على توجيهاته ونصائحه الثمينة وعلى رحابة صدره وسعة أفقه

فجزاه الله عنا كل خير

كما نتقدم بجزيل الشكر، العرفان، التقدير والاحترام

إلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية

بجامعة غرداية





إلى والدي الكريمين اللذين أسعى دائما لإسعادهما في هذه الحياة

وما زلت أنعم بدعمهما لي دائما

والدعاء لي بالتوفيق والنجاح حفظهما الله لي وأدامهم وأطال في عمرهما.

إلى كل إخوتي كل باسمه ، عبد الفتاح ، أسامة، زكرياء، نذير، سعاد،

وتمنيتي لهم بالنجاح والسداد في مسيرتهم

الدراسية والعملية

وإلى كل أقاربي وكل من ساعدني على إتمام هذا العمل من قريب أو بعيد،

والى أصدقائي، ناصر، أسامة، محمد

عبد العزيز، عبيد، رشيد.

يونس





الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لو لا فضل الله علينا،
أهدي ثمرة جهدي وعملي المتواضع إلى من قال تعالى في حقهما: «وبالوالدين إحساناً»،
وقال تعالى: «وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيراً».

إلى منبع الحنان والإيمان في وجودي، إلى من علمني أن الحياة جهد واجتهاد،
إلى من كلله الله بالهيبة والوقار

"أبي العزيز"

إلى التي أول ما نطق بها اللسان، إلى نبع الحب والحنان،

"أمي العزيزة"

أطال الله عمركما فيما يحب ويرضى

إلى أعز ما أهداني الله تعالى: إلى من أعتز وأفتخر بهم

إلى زملائي في دراسة وأصدقائي

أحمد



قائمة المختصرات

أ: باللغة العربية

ج، ر، ج، ح : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ع: العدد

ص: الصفحة

د: دون

ط: طبعة

B: la langue française

P: page

مقدمة

اهتمت الدولة بتنظيم الرقابة على الأموال العامة التي تعود ملكيتها إليها، وتعد الرقابة بشكل عام، والرقابة المالية بشكل خاص أمرا أساسيا في أي مجتمع، ذلك أنها تحقق من مدى احترام الضوابط والحدود لجميع تصرفات أفراد المجتمع سواء كانوا حكاما أو محكومين، وعليه فقد وجدت الرقابة المالية مع وجود الدولة، تهدف لضمان سلامة تصرفات المالية وضبط نفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق لأهداف المتوخاة منها، والرقابة المالية تطورت بتطور الدولة التي غدت ركنا من أركان الإدارة في الدولة الحديثة إلى جانب التخطيط والتوجيه.

وتختلف الهيئة التي تتولى الرقابة من دولة إلى أخرى ففي فرنسا تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة قضائية مستقلة هي محكمة الحسابات، أما في الجزائر يتولى مجلس المحاسبة الرقابة اللاحقة لميزانية الدولة والذي يتمتع بالاستقلالية في تنظيمه وتسييره ويمارس رقابة ذات طبيعة قضائية، حيث يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية، وتهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وبذلك أمر المشرع الجزائري بعد الاستقلال استحداث هذه الهيئة على رأس الهيئات الرقابة للمحافظة على المال العام.

مجلس المحاسبة المنظم على شكل "محكمة حسابات" تم تأسيسه بموجب الدستور الذي وضع الأساس القانوني لسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الاموال العمومية وهو الذي يضمن استقلالية وقد تم التأسيس الفعلي له بموجب دستور 1976 الذي كرس فصلا كاملا لوظيفة الرقابة، حيث نص في مادته 190 على: "يؤسس مجلس المحاسبة المكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية لجميع أنواعه.....، وصدور نظامه الأساسي طبقا للقانون 80-05 الصادر في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ومنحت له اختصاصات ادارية وقضائية لممارسة رقابة شاملة على الجماعات العمومية والمرافق والهيئات والمؤسسات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما كان وضعها القانوني أما بصدور الأمر 90-32 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، والذي صدر تطبيقا لأحكام الدستور 1989 في مادته 160 نص على "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية ...، والذي قلص من مجال تدخل مجلس

المحاسبة، حيث استثنى مراقبة المؤسسات الاقتصادية والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرده من صلاحياته القضائية.

أما حاليا يعود تنظيم مجلس المحاسبة إلى الأمر 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995، وذلك وفقا لدستور 1996 الذي نص في المادة 170 منه على "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية فقد تم تعديله لاحقا بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي أعاد من خلاله المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على استعمال الأموال العمومية والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية، وكرس من جديد الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة.

انطلاقا مما تقدم ومن الدور المهم الذي يلعبه مجلس المحاسبة في سبيل الحفاظ على المال العام من أشكال التبديد والفساد وباعتباره أعلى مؤسسة وضع على عاتقها الدستور مسؤوليات ضمان حماية وحسن تسيير الأموال العمومية من قبل القائمين عليها، وهنا تبرز الأهمية البالغة التي أولها المشرع الجزائري لموضوع الرقابة المالية وترشيد الاتفاق العام.

تظهر الأهمية من دراستنا لاختصاصات الادارية والقضائية لمجلس المحاسبة في ناحيتين أو جانبين الأول نظري والثاني عملي، ومن الجانب النظري تكمن الأهمية في فهم التوجه أو التصور الذي ذهب إليه المشرع في وضع نظام قانوني يحدد من خلاله الإطار العام لعمل مجلس المحاسبة، وتركيزه على شكلي الرقابة الادارية والقضائية وتوسيعها بما يمنح له كامل الصلاحيات في هذا المجال، فكان لابد من إبراز النصوص القانونية والتنظيمية التي أسست نشأة هذا الجهاز وتطوره.

ومن الجانب العملي تكمن الأهمية في كشف المخالفات والتجاوزات المالية المرتكبة في حق الأموال العمومية، ووضع الاجراءات التي من خلالها يضم المجلس حماية المال العام والمتمثلة في تسليط العقوبات عن كل مخالفة أو تجاوز أثبت حدوثه، والتطرق كذلك إلى الآليات القانونية والتشريعية الموضوعة تحت تصرف مجلس المحاسبة للقيام بعمله.

تناولنا لموضوع الاختصاصات الادارية والقضائية لمجلس المحاسبة ونهدف من خلاله إلى:

- معرفة الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة وإبراز الدور الذي يلعبه هذا المجلس من خلال بسط رقابته على المال العام.

- الوقوف على أهم النصوص القانونية التي حددت مجال الرقابة التي يمارسها المجلس.

- محاولة معرفة مدى فعالية ونجاعة الآليات والاجراءات الممنوحة للقيام بدوره الرقابي.
- بيان النتائج التي خلص إليها المجلس من خلال أعمال الرقابة.
- التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة جراء ممارسته لتلك الرقابة
ويرجع اختيارنا لموضوع مجلس المحاسبة بين الاختصاصات الإدارية والقضائية إلى أسباب ذاتية وموضوعية:

- الأسباب الذاتية: وتكمن في رغبتنا في البحث في موضوع الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، وهذا نظرا لكونه موضوعا حيويا وهو بالأهمية بمكان أن نتناوله في هذه بالدراسة. ومن الأسباب كذلك التعرف على هذا الجهاز كونه موضوع الساعة ومعرفة كيفية تنظيمه وهيكلته وميكانزمات عمله.

- الأسباب الموضوعية: وتكمن في جملة الاشكالات التي يطرحها الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في الرقابة اللاحقة للأموال العمومية، ومدى تمتعه بالاستقلالية الكافية التي تضمن له القيام بدوره، ومن الإشكالات كذلك التي تدفع إلى ضرورة البحث في الموضوع، هي جدوى وجود مؤسسة دستورية عليا للرقابة المالية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمتمثلة في مجلس المحاسبة في ظل ما يشهده المال العام من فساد وتجاوزات.

دراسات سابقة: تطرقت لهذا الموضوع عدد من الدراسات الأكاديمية لعل أبرزها:

أ- الدراسة الأولى: ابن زين سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانون العام، دفعة 2018/2019، جامعة وهران 2 الجزائر.

عالجت الدراسة إشكالية رقابة مجلس المحاسبة كدراسة تقييمية ومقارنة لدوره في حماية النفقات العمومية.

تتشرك الدراسة مع بحثنا من حيث تطرقها إلى رقابة مجلس المحاسبة من الناحية النظرية والإجرائية، إلا أن ما ميز دراستنا هو التفصيل في الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة بشقيها الإدارية والقضائية.

ب- الدراسة الثانية: عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، دفعة 2015/2014 جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر.

لقد عالجت الدراسة إشكالية واقع المالية على البلدية في الجزائر وكيف يمكن تفعيلها للحفاظ على المال العام؟

تتقاطع هذه الدراسة مع موضوع بحثنا في قضية الحفاظ على المال العام من خلال تفعيل دور الرقابة المالية، غير أن الاختلاف يكمن في ارتكاز الدراسة السابقة على البلدية كهيئة نموذجية لذلك، بينما تختص دراستنا في مجلس المحاسبة كهيئة رقابية على المال العام أينما وجد.

ج- الدراسة الثالثة: براج خديجة، شبشب غنية، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، دفعة 2016/2015 جامعة أحمد بوقرة بومرداس.

لقد عالجت الدراسة إشكالية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة من حيث أهميته وفعاليته في حماية المال العام.

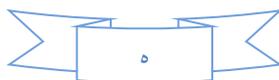
حيث تطرقت الدراسة السابقة الذكر إلى موضوع مجلس المحاسبة من حيث العديد من العناصر التي تشابهت مع دراستنا لاسيما الجانب المفاهيمي لمجلس المحاسبة، ودوره في الرقابة على الأموال العمومية، إلا أن ما ميز دراستنا هو التعمق في الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة بشقيها الإدارية والقضائية.

الصعوبات التي واجهتنا في إطار البحث، كان أهم عامل هو ضيق الوقت الذي عائقا أمام الرغبة في التعمق أكثر في تفاصيل مجلس المحاسبة، إضافة تشعب الموضوع وطبيعته في كثرة القوانين. في إطار دراستنا لموضوع الاختصاصات الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة، فإننا وبهدف الوصول إلى الكشف والتعرف أكثر على هذا الجهاز والدور الرقابي الذي يقع على عاتقه، ضمانه من خلال الاختصاصات التي منحت له، ومن هذا المنطلق تتمحور الدراسة حول الإشكالية الرئيسية التالية:

ما مدى فعالية اختصاصات مجلس المحاسبة أثناء ممارسته لوظيفته الرقابية على الأموال العمومية؟

استنادا إلى طبيعة الموضوع وبهدف الإلمام بمختلف الجوانب المحيطة به، تم اتباع المنهج الوصفي، لتحديد المفاهيم التي انطوت عليها الدراسة، والمتمثلة في بيان هيكله وتنظيم المجلس وتشكيلاته البشرية، التي تضمن له أداء دوره في عملية الرقابة، إضافة إلى المنهج التحليلي، وذلك باستقراء وتحليل النصوص القانونية، كما اعتمدنا كذلك على المنهج التاريخي، وذلك بسرد التطور التاريخي لنشأة المحاسبة.

وسعيا منا للإلمام بالموضوع وضبطه ومعالجة مختلف جوانبه، تم اعتماد الترتيب والتسلسل المنطقي والقانوني للمفاهيم والأفكار، وهذا ما يتجلى في طريقة معالجة البحث بتقسيمه إلى فصلين، ففي الفصل الأول سنتناول فيه الإطار النظري لمجلس المحاسبة، والذي تم تقسيمه إلى مبحثين، أين سنتطرق في المبحث الأول منه إلى نشأته وتحديد تعريف له وكذا التعرف على مختلف مراحل تطوره، أما المبحث الثاني فستتم دراسة النظام القانوني لمجلس المحاسبة. أما الفصل الثاني سنتطرق فيه إلى جوهر موضوعنا، والمتمثل في الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة، ومنه سيقسم إلى مبحثين، ففي المبحث الأول سنتناول فيه الاختصاصات الإدارية وتشمل مراقبة نوعية التسيير وكذا الرقابة على المشاريع والبرامج السياسية العمومية، أما المبحث الثاني فسننتاول فيه الاختصاصات القضائية والتي تشمل تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.



الفصل الأول

الإطار النظري لمجلس المحاسبة

تمهيد

يعد مجلس المحاسبة الأداة الفعالة لممارسة الرقابة، بتوليه الرقابة الخارجية للأموال العمومية وتسمى أيضا بالرقابة البعدية أو اللاحقة، فهذه الأخيرة تكون متنوعة بجزء توقعه هذه المؤسسة الدستورية على المخالفين من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث تعد الأكثر جدية ومن أنجع الرقابات التي تمارس على مالية الدولة، وتتم هذه الرقابة بعد تنفيذ العمليات المالية للسنة المالية المعنية، أي التي تلي عملية التنفيذ والتي تنصب على قسم النفقات والإيرادات، وتهدف إلى التأكد من صحة هذه العملية.

وللرقابة البعدية أهمية بالغة تتمثل في كشف الأخطاء والمخالفات، وتبين أيضا كيفية استعمال وصرف مالية الدولة وبواسطتها يتم تحديد الأضرار التي لحقت بالدولة من جراء الاختلاسات وتبديد المال العام ومكافحة جرائم الفساد.

لذلك وللإحاطة أكثر بالموضوع من جميع الجوانب، تم تقسيم هذا الفصل إلى المباحث

التالية:

المبحث الأول - مفهوم مجلس المحاسبة

المبحث الثاني - النظام القانوني لمجلس المحاسبة

المبحث الأول - مفهوم مجلس المحاسبة

تم إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقاً للمادة 190 من دستور 1976 وكذا نص عليه دستور 1989 بموجب المادة 160 منه دستور سنة 1996 في المادة 192 منه بحسب آخر تعديل في 06 مارس 2016 ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.

المطلب الأول - نشأة وتعريف مجلس المحاسبة ومراحل تطوره

منذ نشأة مجلس المحاسبة إلى غاية الوقت الحاضر عرف تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفتها البلاد ولقد شهد خلالها تطبيق العديد من القوانين الأساسية متميزة عن بعضها البعض، وسنتطرق لنشأة مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، وتعريفه من الناحية الفقهية والقانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول - نشأة مجلس المحاسبة ومراحل تطوره

للإحاطة بنشأة وتطور مجلس المحاسبة سوف يتم التطرق إلى نشأته وتطوره خلال مرحلة الأحادية الحزبية أولاً، ومرحلة ما بعد التعددية الحزبية ثانياً. أولاً - مجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية وهي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستور 1963 ودستور 1976.

1/ مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963

كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر قبل الاستقلال يشكل امتداداً للنظام الفرنسي حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي¹، ولم تنشأ بعد الاستقلال أي هيئة تحل محل هذا المجلس، أما بالنسبة لدستور سنة 1963 فإن وظيفة الرقابة المالية لم يرد في هذا الدستور إطلاقاً ما يفيد وجودها وأن المشرع ترك مسألة تنظيم ممارسة الرقابة المالية للجهاز التنفيذي.

¹/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 ص 232.

أما من حيث التنظيم فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بمصالح وزارة المالية¹ نص في مادته 03 على إنشاء هيئات عديدة تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية ومن بينها مجلس المحاسبة ولكن فكرة إنشائه التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي².

2/ مجلس المحاسبة ضمن دستور 1976

لقد أولى دستور 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة بشكل عام وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها وهذا في الفصل الخامس من الباب الثاني. أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية فلقد تضمن على عدة مواد حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة، كما خول ومنح له كذلك بموجب المادة 189 صلاحيات الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية³.

وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من دستور 1976 تنص على إنشاء مجلس المحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها⁴، لكن رغم نص الدستور على إنشاء هذا الجهاز إلا أنه لم يجسد فعليا إلا في القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1982 الذي يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ويمارس هذا المجلس الرقابة المالية على جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموال عمومية كما يتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية⁵، وبرقابة واسعة وشاملة في ظل القانون 80-05 وعلى سبيل الذكر نتطرق إلى نص المادة 39 من هذا لقانون التي نصت على ما يلي:

¹ / المرسوم الرئاسي رقم 63-127 مؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن الوزارة المالية، ج ر، عدد 23 الصادر سنة 1963 (ملغى).

² / المادة 03 من المرسوم رقم 63-127

³ / المادة 187 من دستور 1976.

⁴ / المادة 190، المرجع نفسه.

⁵ / المادة 03 الفقرة 01 من قانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.

يصدر مجلس المحاسبة عند ممارسته الاختصاصات قضائية قرارات مسببة وفي هذا الإطار له أن:

- يراجع الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف التابعون للمجموعات العمومية ويختتمها بواسطة تصريح بالتطابق.
- يصفى حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
- يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفىها.
- يدين المتقاضين المخطفين بدفع غرامات مالية¹.

الجدير بالذكر، أن هذه المادة نصت على بعض الصلاحيات القضائية، أما في مجال الصلاحيات الإدارية يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابتها، وكما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة للمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها²، إلى جانب ذلك يرسل مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطاته، ويقترح فيها التوصيات والتدابير التي يراها ضرورية لتدارك النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، وإضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية التي تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية³.

ثانيا- مجلس المحاسبة في ظل الانفتاح والتعددية الحزبية

جاء دستور 1989 بإصلاحات جذرية، ولعل أهم ما ميز هذه المرحلة هو أنه نص على التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات، كما جاء بإنشاء مجلس محاسبة يتولى الرقابة المالية البعدية على الأموال العمومية، وهذا ما أقره دستور 1996 أيضا في آخر تعديل له في 06 مارس 2016، باستقلالية هذا الجهاز ومساهمته في تطوير الحكم الراشد والشفافية في

¹ / أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 6، سنة 2005، ص 57.

² / المادة 03 من قانون 80-05، مرجع سابق.

³ / المادة 08 من قانون 80-05، المرجع نفسه.

تسيير الأموال العمومية، ولقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل قانون. ففي ظل قانون 1990، تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي طبيعة الرقابة المسندة إليه:

1/ قانون 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل هذا قانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والمتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، إلا بالطابع الإداري من حيث تنظيمه وتضييق مجال رقابته والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما يأتي: "تتخصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية".¹

كما نصت المادة 04 من نفس هذا القانون صراحة على أنه " لا تخضع الاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقا للقانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية".²

هذا من جهة وكما أصبح مجلس المحاسبة في ظل القانون السابق الذكر هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف وأعضائه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء.³

حتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه".⁴

¹ المادة 03 قانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.

² المادة 04 قانون 90-32، المرجع نفسه.

³ محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر، 2003 ص 117.

⁴ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 233.

ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة " أن أسلك سلوك القاضي النزيه " الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه " أي حذف كلمة القاضي وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة وهذا ما تجلى بصراحة في نص المادة 71 من نفس القانون التي نصت على: " إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون يمكنهم أن يختاروا خلال الثالثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون، في سلوكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة"¹.

2/ الأمر 20-95

بصدور الأمر 20-95 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، عاد المشرع الجزائري إلى تنظيم مجلس المحاسبة كهيئة قضائية وإدارية بصلاحيات واسعة وشاملة وهذا من خلال استرجاع صلاحياته القضائية التي تتمثل في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته والتسيير المالي للأمرين بالصرف ويملك بذلك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء إلى الجهة القضائية الأخرى حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة إلى ذلك عمل المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة وهذا من حيث تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي وهي الفعالية والكفاءة والاقتصاد².

ولقد شهد مجلس المحاسبة تطورا في ظل هذا الأمر من حيث إنشاء غرف وطنية تختص بمراقبة أموال الدولة (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها) وغرف إقليمية تختص بمراقبة أموال الجماعات المحلية: (البلديات، الولايات، الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي)³.

¹ المادة 71 قانون 90-32، مرجع سابق.

² المادة 06 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ المادة 29 من الأمر 20-95، المرجع السابق.

وهذا التحول والتطور الذي جاء به هذا الأمر يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، والتي كانت تستدعي انشاء إدارة عمومية عصرية تتمتع بالاستقلالية وقادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة التي تشهدها الساحة الدولية وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية¹.

الفرع الثاني- تعريف مجلس المحاسبة

للإحاطة بتعريف مجلس المحاسبة وجب علينا التطرق إلى تعريفه من الناحية الفقهية أولاً ثم من الناحية القانونية في التشريع الجزائري ثانياً.

أولاً- التعريف الفقهي لمجلس المحاسبة

يمكن تعريف مجلس المحاسبة على أنه المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها².

ويعرف أيضاً بأنه: "يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والإقليمية والمرافق العامة، وهو هيئة شبه قضائية كونها تتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية، فمن الناحية البشرية يتكون مجلس المحاسبة من قضاة يتولون الرقابة يساعدهم موظفون إداريون وتقنيون، كما أنه مزود بالوسائل المالية والمادية الضرورية لعمل"³.

كما يعرف أيضاً بأنه: "أهم المؤسسات الرقابية التي أولها المشرع أهمية ضمن فحوى الدساتير الجزائرية والتي سبقت الدستور الحالي لسنة 2020⁴، والتي أوكلت له مهمة الرقابة

¹ / أحمد محيو، مرجع سابق، ص 61.

² محمد عبد الباسط لظفاوي، مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام، المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، العدد3، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2020، ص 129.

³ / أحمد بلودنين، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2016، ص 65.

⁴ / المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية بهدف بسط الرقابة المالية على كل النفقات المالية ومنع كل الممارسات الفاسدة التي قد ترتكب"¹.

استنادا إلى التعاريف السابقة يمكن القول بأن مجلس المحاسبة من أهم هذه الهيئات كونه هيئة فنية رقابية خاصة تجسدت مكانته ودوره في أغلب الدساتير حيث يبرز دوره في رقابته على الأموال العمومية والتي يتطلب بالضرورة المحافظة على هذه الأموال من كل تبديد ومظاهر الاختلاسات ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات الغير قانونية أو غير الشرعية.

ثانيا- التعريف القانوني لمجلس المحاسبة في القانون الجزائري

استنادا إلى الدستور الجزائري لسنة 1976 نجده نص بأنه: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية، شريطة أن يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته"². في حين نص الدستور الجزائري لسنة 1989 على أنه: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجامعات الإقليمية، والمرافق العمومية، ويعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا، ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة، وعمله، وجزاء تحقيقاته"³، وهو ما ذهب إليه أيضا المشرع في الدستور لسنة 1996.

وبالرجوع إلى أول قانون رقم 80-05 نجده نص على أن: "مجلس المحاسبة هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويوضع تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، إذ يمكن أن يجرى مراقبته على المؤسسات بجميع أنواعها التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض أو تسبيقات أو ضمانات"⁴.

^{1/} حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر 2012/2011 ص 541.

^{2/} المادة 170 من الأمر رقم: 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج، العدد: 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

^{3/} المادة 160 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة، 1989.

^{4/} المادة 03 من الأمر رقم 05-80 (الملغى)، مرجع سابق.

أما القانون رقم 90-32 فقد عرف مجلس المحاسبة على أنه: "هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقاً للأحكام الدستورية، حيث تحدد أحكام هذا القانون تنظيمه وعمله ونتائج تحقيقاته¹.

في حين نص الأمر رقم 95-20 على أنه: "المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويحدد ويقيم تسييرها، ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها"². وبالتالي فإنه: "مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه حيث يتمتع بالاستقلال الضروري، ضماناً للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله"³.

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن: مجلس المحاسبة هو الهيئة العليا في أعلى هرم مؤسسات الدولة، وهو المسؤول عن الرقابة المالية الخارجية أو المستقلة، يتكفل بمراقبة الأموال العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما يساهم في تسيير الأموال العمومية، ويضبط وينظم عمله، كما يقوم بإعداد تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويحدد تنظيمه وسيره وفقاً للقانون، كما يتعاون مع الهياكل الأخرى في الدولة، والمكلفة بالرقابة والتفتيش وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة.

المطلب الثاني - التعديلات الدستورية في مجلس المحاسبة وفعاليتها

جاء التعديل الدستوري لعام 2020 ليعزز دور مجلس المحاسبة ويوسع صلاحياته، حيث أصبح هيئة دستورية رقابية مستقلة وشاملة⁴، وسنتطرق في التعديل من جانب التأكيد على الاختصاص الشامل لرقابة مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، ومن جانب آخر أدخل حكماً جديداً بخصوص نشر تقرير المجلس وتنظيمه بقانون عضوي (الفرع الثاني).

الفرع الأول - التأكيد على اختصاصات مجلس المحاسبة

¹ المادة 01 من الأمر رقم 90-32 (الملغى)، المرجع السابق.

² المادة 02 من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

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

⁴ كريمة رابحي، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية،

المجلد 02، العدد 04، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2022 ص 78.

أولاً- الرقابة على الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة للمحاسبة العمومية تتولى هيئة الرقابة المالية مهمة مراقبة الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية¹، يتولى مجلس المحاسبة بمراقبة شرعية النفقات والإيرادات المتعمدة واحترام أوامر الصرف للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ويشمل ذلك جميع مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العامة المختلفة الخاضعة لقواعد محاسبة العمومية، وهي الهيئات التي كانت دائماً محل اهتمام وحرص مجالس المحاسبة.

يقصد بالدولة والإيرادات المركزية تشمل:

• السلطة التنفيذية:

الرئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات ومصالحها الخارجية، الجماعات المحلية (الولايات والبلديات)

• هيئات عمومية أخرى:

مجلس المنافسة، مجلس الدولة، مجلس الدستور، إلخ.

تشمل الهيئات اللامركزية التقنية في الجزائر:

• المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مثل: مثل الجامعات والمستشفيات والمرافق

العمومية الأخرى التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية في التسيير، وتخضع للوصاية اثناء ممارسة نشاطها.

الجماعات الإقليمية: تشمل الولايات والبلديات².

ثانياً- الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية والتدخلات الأخرى:

بموجب التعديلات الدستورية الجديدة، تم توسيع نطاق اختصاصات مجلس المحاسبة ليشمل الرقابة على:

- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- المؤسسات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا.
- رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

¹ / المادة 07 و14 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق

² / كريمة رابحي، مرجع سابق، ص79.

ليشمل ذلك جميع الأموال والموارد ورؤوس الأموال ذات الطبيعة العمومية، إضافة إلى الشركات والمؤسسات والهيئات التي تساهم فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية العامة الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية، بمساهمة أغلبية في رأس المال أو السلطة القرار مهيمنة، بالإضافة إلى الهيئات التي تدير النظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية، نطاق عمل هذا التقرير، كما يشمل التقرير المساعدات المالية التي تقدمها الدولة وكل ما يتبعها من جماعات إقليمية أو مرافق عمومية لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية¹.

الفرع الثاني - تنظيم مجلس المحاسبة بقانون عضوي ونشر تقريره

أولاً- نشر تقرير مجلس المحاسبة من قبل رئيسه

جاء التعديل الدستوري 2020 بأحكام جديدة تتعلق بالتقرير الذي يعده مجلس محاسبة، بعدما كان التعديل الدستوري 2016 ينص على أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا يرسله إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، أصبحت المادة 199 من التعديل الدستور لسنة 2020، تنص على أن مجلس المحاسبة يعد تقريرا يرسله إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس القيام بنشره.

ويعد نشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة خطوة هامة في سبيل تعزيز الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك لما يتميز به هذا التقرير من:

1. سهولة الاطلاع على تقرير مجلس المحاسبة:

- نشر الحكم يغني عن التزام إرسال التقارير إلى الأطراف المعنية.

- تعزيز الشفافية في تسيير الأموال العمومية.

2. أهمية التقرير السنوي لمجلس المحاسبة:

- يصدر من جهة مستقلة ومختصة ذات طابع قضائي.

- يتمتع بمصداقية ونزاهة وحياد.

- يعكس الوضعية الفعلية لتسيير وآفاق المالية العمومية.

3. محتوى التقرير

¹ / فتحة بذهبة، الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2019، ص 41.

-جميع المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أعمال المجلس.

-ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات والوصية المعنية بذلك.¹

أما عن إلزامية تطبيق التوصيات التي يخرج بها المجلس بعد كل تحقيق وعملية رقابة فهي غير بحسب رأي رئيس مجلس المحاسبة، من زاوية أنه في حال ثم إلزام المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية بتوصيات مجلس المحاسبة سينقل المسؤولية منها إلى المجلس، فسابقا كان المجلس يقوم بعملية الرقابة وإنهاءها بمجموعة من التوصيات من أجل حسن التسيير المال العام، غير أنه ثم حاليا إنشاء برنامج من أجل الاطلاع على مدى تطبيق التوصيات المقترحة من طرف هذا الأخير².

ثانيا - تنظيم مجلس المحاسبة بقانون عضوي

أتى في التعديل الدستوري 2020 من المادة 199، على أنه ينظم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته بقانون عضوي، يحدد ما يلي:

- تنظيم مجلس المحاسبة: يشمل ذلك هيكله المجلس، وعدد أعضائه، وشروط تعيينهم، ومهامهم، وصلاحياتهم.
- عمل مجلس المحاسبة: يشمل ذلك مهام الرقابة والتفتيش التي يقوم بها المجلس، وطرق ممارستها، والآليات المتبعة في ذلك.
- اختصاصات مجلس المحاسبة: يشمل ذلك صلاحيات المجلس في مجال مساءلة المسؤولين، واتخاذ الإجراءات التصحيحية، وتقديم التوصيات.
- الجزاءات المترتبة عن تحريات مجلس المحاسبة: يشمل ذلك أنواع العقوبات التي يمكن أن يفرضها المجلس على المخالفين وطرق تطبيقها.
- القانون الأساسي لأعضاء مجلس المحاسبة: يشمل ذلك آليات تعيين أعضاء المجلس وحقوقهم، وواجباتهم و ضمانات استقلالهم.

¹/هنان مليكة، بواب بن عامر، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العمومية، العدد 08، جوان 2021، ص 25 وما بعدها.

²/ كريمة رابحي، مرجع سابق، ص 80

- علاقات مجلس المحاسبة بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد: يشمل ذلك آليات التنسيق والتعاون بين مجلس المحاسبة والجهات الأخرى، وتحديد اختصاصات كل جهة.

وتظهر أهمية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري من خلال سموها على قوانين العادية وأهمية المجالات التي ينظمها كما يظهر ذلك من خلال الإجراءات التي حددها الدستور لصياغة هذه القوانين وحين المصادقة عليها حيث تخضع لرقابة وجوبية قبل صدورها كما انها تتمتع بحصانة بحيث لا يمكن إعادة النظر فيها إلا بإلغائها أو تعديلها.¹

المطلب الثالث- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

للإحاطة بالطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة سوف يتم دراسة مجلس المحاسبة كهيئة إدارية من جهة (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى طبيعته القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول- الطبيعة الإدارية لمجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة كهيئة إدارية كل من رقابة نوعية التسيير أولاً، ورقابة الانضباط في مجال تسيير ميزانية المالية ثانياً، وهو ما سوف نعرضه كالتالي:

أولاً- رقابة نوعية التسيير

يمارس مجلس المحاسبة مراقبة نوعية التسيير التي تنصب على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء نشاطها وتحقيق المصلحة العامة فبالرجوع إلى الأمر رقم 95-20، نجده نص على صراحة على أنه: "يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابة الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، وقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك".²

^{1/} سعيداني لونساي جقيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد ، عدد ، ص - .

^{2/} المادة 03 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

وفي مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تترتب عن معايناته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر.

فضال على مراقبته لشروط استعمال ومنح المساعدات والإعانات المالية الممنوحة من قبل الدولة، وذلك تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 95-20، والذي نص على أنه: "يراقب مجلس المحاسبة شروط منح واستعمال إعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية،¹ وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر لشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغاية التي منحت من أجلها كما يتأكد مجلس المحاسبة عند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الدولة أو الجمعيات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات وتجنب استعمال الضمانات التي تكون قد منحتها².

حدد المشرع الجزائري معايير رقابة نوعية التسيير من طرف مجلس المحاسبة وذلك عن طريق العناصر الأساسية التي تقوم عليها: الفعالية، النجاعة، والاقتصاد ويمارس هذا الأخير إجراءات نوعية التسيير من خلال ثلاثة مراحل أساسية كالتالي:

1/ لتحقيق وإعداد تقرير الرقابة

فعندما تتعلق عملية المراقبة بمجال تدخل غرفتين أو أكثر يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يكون بأمر مجموعة قضاة تابعين للغرف المعنية ويعين مقررًا من بينهم ويتولى هذا الأخير الإشراف على أعمال المجموعة، إذ يعرض التقرير المعد عقب المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرف، يحدثها لهذا الغرض رئيس مجلس المحاسبة بأمر، حيث يتأسس هذه التشكيلة رئيس إحدى الغرف المعنية وتتكون من قاضيين عن كل غرفة من هذه الغرف³.

2/ المصادقة على التقرير

¹ المادة 70، المرجع نفسه.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2003 ص 58.

³ المادة 36 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

أثناء اجتماع التشكيلة المتخصصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي تضمنها التقرير، تقوم هذه الأخيرة بالمصادقة عليها،¹ وتبليغه إلى مسؤولي الهيئات بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة،² وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة إذ لا يقل عن شهر واحد، ويكون قابل لتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة في حالة الضرورة من أجل تمكين المعنيين تقديم توضيحاتهم.³

3/ المداولة والتقييم

يقوم المقرر بعرض مشروع مذكرة تقييم حول الملف على رئيس التشكيلة المختصة لدراسة الملف⁴، ويمكن بمبادرة منه أو بناء على طلب تقدمه السلطة المعنية أو بناء على اقتراح من المقرر أن يقرر تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المهنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة⁵، ثم يقوم مجلس المحاسبة بضبط تقييمه النهائي⁶، ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذلك إلى الوزراء والسلطات المعنية.⁷

ثانيا- رقابة الانضباط في مجال تسيير ميزانية والمالية

بالرجوع إلى أحكام الأمر رقم 10-02 نجده نص على أنه: "يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وفي هذا الإطار، يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل مسؤولية:

- أي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية، والأشخاص⁸.
- أي مسؤول أو عون في الهيئات الأخرى والأشخاص المعنويين الآخرين، يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁹."

¹ المادة 45، المرجع نفسه.

² المادة 46، المرجع نفسه.

³ المادة 48، المرجع نفسه.

⁴ المادة 64، المرجع نفسه.

⁵ المادة 65، المرجع نفسه.

⁶ المادة 73، المرجع نفسه.

⁷ المادة 48 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

⁸ المادة 48، المرجع نفسه.

⁹ المادة 20 من الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للقانون رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

من خلال نص المادة أعلاه، يمكن أن نستنتج بأن ممارسة مجلس المحاسبة لرقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية يقصد بها تلك العملية الرقابية الممارسة منه على تسيير الأمرين بالصرف على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، بهدف معاينة مدى احترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما في تسيير الأموال العمومية والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم.

وتعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، الأخطاء أو المخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية، يمكن المجلس في هذا الإطار أن يعاقب على:¹

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الجردات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها الأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الرخصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.

¹/ المادة 88 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

- 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 غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية¹.
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع، للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية، الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه².
- إذا كشفت نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا إذا يتم إخطار مجلس المحاسبة من طرف السلطات تم الكشف عن وجود أخطاء ومخالفات، أو من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة³، وذلك عن طريق تقرير مفصل المختصة يقترح فيه إحالة الملف على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بناء على ذلك يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإحالة الملف الذي أخطر به إلى الناظر العام قصد المتابعة أمام الغرفة المختصة⁴.
- ويعين رئيس مجلس المحاسبة، إذا كان هناك مجال للمتابعة مقررا من بين، وفي حالة ما إذا فتح التحقيق المستشارين يكلف بدراسة الملف، ويكون التحقيق حضوريا بمحام أو أي يطلع الشخص المتابع بذلك فورا برسالة موصى عليها، ويمكنه الاستعانة مساعد يختاره حيث يقوم هذا الأخير بحلف اليمين أمام مجلس المحاسبة حسب الصيغة التي يؤدي بها المحامي ويستفيد من الحقوق الممنوحة للدفاع⁵.

¹ / أحمد بلونين، مرجع سابق، ص 87.

² / المرجع نفسه، ص 88.

³ / المادة 07 والمادة 86 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

⁴ / المادة 94، المرجع نفسه.

⁵ / المادة 95، المرجع نفسه.

بعدها يقوم المقرر بكل أعمال التحقيق التي يراها ضرورية، وفي ختام التحقيق يحرر المقرر تقريره مرفقا باستنتاجاته، ويرسل كل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة لتبليغه إلى الناظر العام، بعدها يعين رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، قاضيا مقرا من بين قضاة هذه الغرفة، يكلفه بالملف لتقديم الاقتراحات¹، ويمكن الشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الاطلاع، لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، على الملف الذي يعنيه كاملا بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، ويكون هذا الأجل قابلا للتمديد مرة واحدة بطلب من المعني أو من يمثله، ويمكن المعني أو ممثله تقديم مذكرة دفاعية².

وفي الأخير تعقد غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية جلستها بمساعدة كاتب الضبط، وبحضور الناظر العام، وإذا تغيب المتابع عن الجلسة رغم استدعائه مرتين قانونا يمكن الغرفة أن تبت في القضية، كما تطلع الغرفة على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام وشروح المتابع أو من يمثله، ويعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة بعد اختتام المرافعات دون حضور المقرر والناظر العام، وتتداول الغرفة في كل اقتراح تقدم به المقرر، كما تبت الغرفة بأغلبية أصوات أعضائها، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، وتبت الغرفة في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط حيث يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية³، ويبلغ القرار المذكور أعلاه إلى الناظر العام وإلى وزير المالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية، وكذا إلى السلطات والمعني السلمية والوصية التي يخضع لها العون المعني⁴.

الفرع الثاني - الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة

حسم المشرع الجزائري الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة ضمن أحكام الأمر رقم 95-20 بنصه على أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بالاختصاص الإداري والقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، وفي نفس السياق وذات الأمر صيغة القضاة لأعضاء مجلس المحاسبة

¹ المادة 98، المرجع نفسه.

² المادة 99، المرجع نفسه.

³ المادة 39 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

⁴ المادة 100، المرجع نفسه.

فهم يخضعون للقانون الأساسي لقضاة توظيفهم وتعيينهم وتحدد قواعد تقييمهم وصولاً لقواعد توقيع العقوبات التأديبية عليهم¹.

وتبرز الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة، من خلال القرارات التي يصدرها وطرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي أول درجة في القرارات التي تصدرها مختلف الغرف وكقاضي استئناف في القرارات التي تصدر عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة والتي تكون قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وهذا استناداً لأحكام القانون العضوي رقم 98-01² كما حدد الأمر رقم 95-20 طرق الطعن في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وتتمثل في كل من المراجع والاستئناف، والطعن بالنقض³.

ويسهر مجلس المحاسبة في مجال تنفيذ صلاحياته القضائية، على تقديم الحسابات من طرف كل مسير للأموال العمومية، ويعمل جاهداً على برمجة عدد هام من حسابات المحاسبين العموميين من أجل مراجعتها، كما يقوم على ترجمة هذا النشاط في مجال إجبارية إيداع حسابات التسيير من قبل المحاسبين العموميين، والحسابات الإدارية من قبل الأمرين بالصرف، بممارسة مهمة المراقبة، سواء على التقديم الدوري لها وإيداعها على مستوى كتابة الضبط الرئيسية لمجلس المحاسبة، أو عن طريق الشروع في تطبيق العقوبات المالية ضد المتقاضين المتأخرين.

كما تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة في هذا المجال جزءاً للتحقيقات المنجزة بمناسبة مراجعة هذه الحسابات سواء بالإبراء أو بإقحام مسؤولية المحاسبين العموميين، حيث تخضع هذه القرارات ذات الطابع القضائي الموضوعية حيز التنفيذ للأحكام والمقررة ضمن أحكام الأمر رقم 95-20، القرار جماعي الصادر عن تشكيلة مداولة إجراء كتابي وحضوري، ويتم تحت مراقبة النيابة العامة المسندة للناظر العام، وتنص على طرق للطعن⁴، تتمثل في طلب المراجعة أمام التشكيلة التي أصدرت القرار، الاستئناف أمام مجلس

¹ محمد عبد الباسط لطفراوي، مرجع سابق، ص 133.

² التقرير الممضي في 9 يونيو 2019، المتعلق بالمصادقة على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 ج.ر.ج.ج، عدد 75 الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019، ص 07.

³ سليمان حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 147.

⁴ التقرير الممضي في: 9 يونيو، 2019 المتعلق بالمصادقة على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، مرجع نفسه.

المحاسبة المنعقد في تشكيلة كل الغرف مجتمعة، أو الطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات والإدارية أمام مجلس الدولة¹.

إن تعميم هذا النوع من أعمال الرقابة سيتم بلوغه عن طريق وضع إجراءات وأدوات مناسبة، منها وضع خاليا لمراجعة الحسابات واعتماد بطاقة للواجبات الدنيا، بالإضافة إلى تطبيق منهجية الانتقاء بالاعتماد على المخاطر².

المطلب الرابع- أهداف ومبادئ مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة يهدف الي الجودة في اعماله الرقابية من أجل دفعها إلى تقديم الخدمات اللازمة، وفي الحين ان مبادئها تعتبر بمثابة القيم المؤسسة لها، للإحاطة في هذا المطلب أهداف مجلس المحاسبة الفرع الأول ومبادئ مجلس المحاسبة في الفرع الثاني.

الفرع الأول- أهداف مجلس المحاسبة

يهدف مجلس المحاسبة إلى تحقيق الجودة في أعماله الرقابية، والجودة في تسيير هذه الأموال ومتابعة الأطراف والجماعات والمؤسسات المسيرة لهذه الأموال من أجل دفعها إلى تقديم الخدمات اللازمة والمشاريع المكلفة بها على أكمل وجه، ويهدف كذلك إلى توفير بيئة عمل صالحة ومحفزة للعمل دون الإخلال بالقواعد العامة أو تبذير الأموال العمومية، من خلال تبني إدارة استراتيجية كقاعدة إدارته المستقبلية على أسس صلبة، ويطمح مجلس المحاسبة من خلال كل هذا إلى أن يكون السلطة الرائدة في تحسين إدارة الأموال العمومية في البلاد حيث طبقا للمواد 96-71-72-86 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة إلى بلوغ الأهداف التالية³:

1/ التحقق من مدى تطبيق قوانين المالية وقواعد الميزانية تطبيقا صحيحا، والتحقق من مدى شرعية العمليات وترخيصها، وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها إضافة إلى مراقبة مدى شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأموال الدولة والجماعات المحلية.

1/ المادة 100 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

² سليمان حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 149.

³ راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد، 11 جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2018 ص 568.

- 2/ الكشف عن المخالفات المالية إذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية.
 - 3/ التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم إحفافها في فرض الضرائب وما حصلت عليه من إيرادات ومداديل.
 - 4/ معرفة ما إذا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة لاستخدام الأموال العمومية¹.
 - 5/ التحقق من قيام المحتسبين بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة.
 - 6/ بلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج بمدى مطابقة السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع الإيرادات المتحصل عليها مقابل تلك النفقات.
 - 7/ كما يهدف إلى تقديم نهائي لأعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، مع تقديم اقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال لأموال الدولة والميزانية العامة.
 - 8/ إصدار قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يقم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي تم فحصه.
 - 9/ يقر مجلس المحاسبة بعد أداء مهمته، بمدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية، إذا قام بارتكاب مخالفات تتعلق بالأموال والموارد التي يستطيع المحاسب العمومي أن يحتج بظروف القوة القاهرة وأنه لم يرتكب أية مخالفة.
 - 10/ التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها والتي تم الحصول عليها عن طريق استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات².
- ### الفرع الثاني - مبادئ مجلس المحاسبة

يقوم مجلس المحاسبة على مبادئ يعتبرها بمثابة القيم المؤسسة له وهي:

1/ الاستقلالية

باعتبار مجلس المحاسبة هو أعلى مؤسسة للرقابة البعدية على الأموال العمومية فهو يعد برامجه الرقابية السنوية بكل حرية ويتمتع بسلطة التحري والجزاء، ولا يتدخل في شؤون تسيير الجهات الخاضعة لرقابته.

2/ الموضوعية

¹ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 241.

² رشيد خلوفي، مرجع سابق، 201.

يحرص مجلس المحاسبة من خلال نظام جودته على أن تكون نتائج مهامه الرقابية مبنية على الإثباتات المادية لا غير¹.

3/ التجرد

يعمل مجلس المحاسبة على ترسيخ روح الحيادية لدى قضاة حفاظا على أعمالهم من الآراء الشخصية المسبقة أو الميولات السياسية أو المصالح الخاصة.

4/ الكفاءة

بالإضافة على التحكم في قواعد المحاسبة والتسيير المالي في القطاع العمومي وإلى الدراية على الدوام بكل القوانين والأنظمة السارية على الجهات الخاضعة للرقابة، يسهر مجلس المحاسبة باستمرار على تطبيق المنهجيات والمعايير المهنية واكتساب معارف وتقنيات جديدة تؤهله لتوسيع نطاق تدخله في مجالات رقابية جديدة.

5/ المهنية

يحرص مجلس المحاسبة على عكس صورة حقيقية عن دوره من خلال الاطلاع بمهامه وفق المعايير المهنية وأخلاقيات المهنة وكذا حسن التواصل مع الجهات الرقابية². نستنتج من خلال عرض أهداف مجلس المحاسبة ومبادئه التي يعتبرها القيم المؤسسة له وان المقصد الأساسي من إنشاء المشرع الجزائري لهذا المجلس من الناحية النظرية هو بسط الرقابة المالية على كل النفقات المالية، ومنع كل هذه الممارسات الفاسدة وأشكال التلاعب المالي التي قد ترتكب، حيث أن هذه الوظيفة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي إحدى الآليات التي من شأنها أن تكفل الاستعمال الحسن وحماية الأموال العامة وطرق الإنفاق عن طريق إتباع أسلوب رقابي جيد وفعال.

المبحث الثاني - النظام القانوني لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة عليا لرقابة المالية اللاحقة، حيث يتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية، كما يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية، تبر مجلس المحاسبة من أهم مؤسسات الرقابة التي أولها المشرع الجزائري أهمية، وذلك بالنص عليها في الدساتير السابقة، بموجب المادة 192 ومنه التي أناطت له مهمته الرقابية في مجال الرقابة المالية.

¹/ راضية مسعود، مرجع سابق، ص 571.

²/ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، 205.

وسيتم التطرق في هذا المبحث إلى أسباب إنشاء مجلس المحاسبة وخصائصه في (المطلب الأول)، ثم التعرف على كيفية تنظيمه وتسييره (المطلب الثاني)، وأخيرا مهام مجلس المحاسبة ومدى استقلاليته (المطلب الثالث).

المطلب الأول- أسباب إنشاء مجلس المحاسبة وخصائصه

سنتناول في هذا المطلب أسباب إنشاء مجلس المحاسبة (الفرع الأول) وخصائص مجلس المحاسبة في (الفرع الثاني)
الفرع الأول- أسباب إنشاء مجلس المحاسبة

إن دولة الجزائر ونظرا للظروف التي مرت بها من بداية الاستعمار إلى غاية الاستقلال كانت الجزائر وقوانينها طبق الأصل لقانون الفرنسي إلى غاية إنشاء قوانين خاصة بها ودستورا خاصا بها وبهذا تم إنشاء مجلس المحاسبة للحفاظ على المال العام للدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وتمثل أسباب إنشاء مجلس المحاسبة فيما يلي:

أولا- من الناحية الاقتصادية

- نظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية للدولة الجزائرية.
- المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه.
- العمل على إدارة المال العام والتحقق من صحة التصرف طبقا للقوانين والأنظمة السارية المفعول¹.

- التنبيه إلى أوجه النقص والقصور في القوانين والأنظمة والتعليمات المالية المعمول بها.
- معرفة المركز المالي للهيئات العمومية.
- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية أي حماية الأموال العمومية من جميع أشكال التلاعب.
- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العامة.
- محاربة كل أنواع الغش.

- تحديد حجم الموارد اللازمة لتحقيق السياسات الموجودة².

ثانيا- من الناحية الاجتماعية والثقافية

¹ / سليمان حمدي القبيلات مرجع سابق، ص 155.

² / المرجع نفسه، ص 156-157.

- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها.
- عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.
- عدم وجود الجزاء المناسب.
- الكشف عن جرائم الاختلاس وتبديد الأموال والأعمال والمخالفات المالية والتحقق فيها ودراسة نواحي القصور في نظام الرقابة الداخلية التي أدت إلى وقوعها واقتراح وسائل علاجها.
- ضبط وكشف المخالفات وجرائم الفساد المالي¹.

الفرع الثاني- خصائص مجلس المحاسبة

تحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة انطلاقاً من الأمر 95-20 المعدل والمتمم وبذلك يقوم بالمهام التالية: يمارس مجلس المحاسبة رقابة على أساس الوثائق المقدمة إليه أو في عين المكان، ويكون فجائية أو بعد التبليغ.

ولأجل تمكينه بالقيام بمهامه خوله المشروع سلطة حق الاطلاع وسلطة التحري حتى يتمكن قضاة مجلس المحاسبة رقابة على أساس الوثائق التي بحوزة الإدارة محل المراقبة التي من شأنها أن تسهل رقابة جميع العمليات المالية التي تساعد فرقة المراقبة من القيام بعملية تقييم عملية التسيير للإدارة المراقبة كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابية.

وله حق الدخول إلى كل المحلات التي تشمل أموالك جماعية عمومية أو أي هيئة تدخل في مجال تدخل مجلس المحاسبة، كما يمكن له الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها الجهات الرقابية الأخ².

المطلب الثاني- ثنائية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة

¹/ سامية شويغي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص المالية العامة، العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والتجارية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011، ص 104.

²/ إبراهيم بن داود، الرقابة المالية للنفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتب الحديثة، القاهرة، 2009، ص 348.

سوف نتناول في هذا المطلب ثنائية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة من خلال التعرف إلى ثنائية تنظيم مجلس المحاسبة في (الفرع الأول) ثم إلى ثنائية التسيير على مستوى مجلس المحاسبة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول- ثنائية تنظيم مجلس المحاسبة

حيث يتم دراسة هذه الثنائية من خلال تنظيم قضائي وإداري.

أولاً- التنظيم القضائي لمجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من أعضاء يتمتعون بصفة قضاة، وذلك لتسهيل تأدية مهمته الرقابية على أكمل وجه، حيث يشكل هؤلاء الأعضاء سلكا يمثل العمود الفقري لمجلس المحاسبة، وهم من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة، التي تتفرد بتكوين طلاب مختصين في تدقيق الحسابات موجهين إلى المفتشية العامة للمالية وللمجلس المحاسبة ومن رجال القانون وآخرون ذوي اختصاصات مختلفة يتم توظيفهم عن طريق مسابقات خارجية من خريجي معاهد أخرى يتمتعون بخبرة في ميدان المحاسبة والمالية والتدقيق لا تقل عن 5 سنوات¹.

وتتمثل هذه الأعضاء التي يتكون منها مجلس المحاسبة والذين لهم صفة قاضي فيما يلي:

1/ رئيس مجلس المحاسبة

يعين بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية وهذا تكريسا لاستقلالية هذه المؤسسة الدستورية، وهو يتولى إدارة المجلس ويقوم بالتنظيم العام لأشغال مجلس المحاسبة. ويتمتع بالصلاحيات التالية:

- الإشراف على تنسيق أعمال المجلس ومتابعتها وتقديرها².

- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء، ويتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، ويسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليتها، ويوافق على برامج النشاط السنوي وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس.

¹ حياة بلقوريشي، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، رسالة ماجستير جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، 2011- 2012، ص 14.

² المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 95- 377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية، العدد 72 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995.

- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم وبإمكانه أن يرأس جلسات الغرف، ويسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه، ويعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم¹.

- يعمل على ضبط شروط إعداد التقرير السنوي التقويمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، ويمكن الإشارة هنا إلى أن رئيس مجلس المحاسبة لم يعد أمر بالصرف لميزانية المجلس خلاف لما كان عليه الحال في القانون السابق، حيث أسندت هذه المهمة إلى الأمين العام طبقاً للمادة رقم 23 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

2/ نائب رئيس مجلس المحاسبة

يعين باقتراح من رئيس المجلس وذلك بموجب مرسوم رئاسي، ويتولى الصلاحيات التالية: مساعدة رئيس المجلس في مهمته خاصة ما يتعلق بتنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها، ويخلفه في حالة غياب رئيس الغرفة أو حدوث مانع وبناء على طلبه².

3/ الناظر العام

يعين الناظر العام بمرسوم رئاسي، وبناء على اقتراح من طرف رئيس الحكومة، فهو الذي يجسد الوظيفة القضائية على مستوى المجلس بتوليه مهام النيابة العامة، يساعده في ذلك نظار مساعدون، ومن بين مهامه ما يلي:

- الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس، ويسهر على تقديم الحسابات بانتظام، وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر³.

- يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ويحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، وعند اقتضاء ملاحظاته الشفوية، أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات، وكذلك يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره، بالإضافة إلى توليه العلاقات بين

¹ المادة 41 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

² المادة 42، المرجع نفسه.

³ المادة 43 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

مجلس المحاسبة والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها¹.

4/ رؤساء الغرف

- يعينون بموجب مرسوم رئاسي، عن طريق اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، ويشترط فيهم الخبرة والكفاءة، ويمارسون الصلاحيات التالية:
- تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقاً للأهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه،
 - يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف وفي الفروع ويرأسون الجلسات ويديرون مداوات الغرف²، ويمكنهم من رئاسة جلسات الفروع،
 - تكليفهم بأي ملف ذو أهمية خاصة من قبل رئيس مجلس المحاسبة، ويتولون تخطيط أشغال القضاة داخل غرفهم وينشطونها ويتابعونها وينسقونها ويراقبونها،
 - يعرضون على الرئيس المقترحات الخاصة بإعداد برنامج النشاط السنوي، وإخطاره دورياً بمدى تنفيذه وبالنتائج المستخلصة،
 - يتخذون كل التدابير لتحسين مردودية أشغال المجلس وجودته³.

5/ رؤساء الفروع

- من بين مهامهم وصلاحياتهم التي يقومون بها هو:
- تنظيم الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها،
 - يشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها، ويرأسون الجلسات ويديرون مداوات الفروع،
 - تنظيمهم لأعمال فروعهم ويسهرون على حسن سيرها،
 - يتابعون ويراقبون نشاط القضاة الذين يمارسون عملهم في فروعهم، ويسهرون على التطبيق الفعلي لمنهجيات الفحص المسطرة ودلائله ومقاييسه ومن حسن تحضير مهمات الرقابة، والسهر على تنفيذها خلال الآجال المحددة وذلك في ظل احترام برنامج التدقيق المقرر،

¹ المادة 45، المرجع نفسه.

² المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

³ المادة 18، المرجع السابق.

- يساهمون في تحضير وإعداد التقارير الدورية حول مدى جودة تنفيذ أعمال الرقابة¹،
- يقدمون الاقتراحات المناسبة لتحسين منهجيات التدقيق وزيادة فعالية أعمال الرقابة، وفي حالة غياب رئيس الفرع أو حدوث طارئ معين ينوب عنه رئيس الغرفة التابع له.

و/ المستشارون والمحتسبون

يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة، ويستطيع رئيس مجلس المحاسبة تعيين موظفين وأعاون من القطاع العام التابعين لأسلاك لتفتيش أو الرقابة والذين يتمتعون بخبرة وتجربة أكيدة معترف بها وطنيا²، وتتمثل صلاحياتهم فيما يلي:

- يقوم المستشارون والمحتسبون بأشغال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم في الآجال المقررة،

- المشاركة جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة، بالإضافة إلى مشاركة المستشارين في إعداد اقتراحات برنامج نشاطات غرفتهم السنوي³.

- المشاركة في إعداد مشروع التقرير السنوي ومشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية،

- يكلفون بتحرير مشاريع المذكرات الاستعجالية والمذكرات المبدئية ويشارك المستشارون والمحتسبون في أعمال تشكيلة كل الغرف مجتمعة وأعمال الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وأعمال لجنة البرامج والتقارير⁴.

ثانيا- التنظيم الإداري لمجلس المحاسبة

توجد على مستوى مجلس المحاسبة هياكل إدارية عديدة تسعى إلى مساعدته لأداء مهامه وهي مشكلة من الأمانة العامة والأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

1/ الأمانة العامة لمجلس المحاسبة

¹ المادة 16، المرجع نفسه.

² المادة 46، الأمر 95-20، مرجع سابق.

³ المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

⁴ حياة بلقوريشي، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مرجع سابق، ص 20.

يدير هذه الأمانة الأمين العام ويعين بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي¹، ويقوم بتسييرها بمساعدة مكاتبين*، حيث يقوم الأمين العام تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة بتنشيط أعمال أقسام المجلس التقنية ومصالحه الإدارية ومتابعتها والتنسيق بينهما، إضافة إلى توليه التسيير المالي لمجلس المحاسبة وفقا للمادة 26² من 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وهو الأمر بالصرف الرئيسي ويمكنه تفويض توقيعه لمسؤولي المصالح الإدارية للمجلس ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما³.

2/ المصالح الإدارية

تمارس المصالح الإدارية مهام المساعدة تحت إشراف الأمين العام وتشمل هذه المصالح مديريات وهي: مديرية الإدارة والوسائل التي تتكون من: المديرية الفرعية للمستخدمين، والمديرية الفرعية للمحاسبة والميزانية، والمديرية الفرعية للوسائل والشؤون العامة، المديرية الفرعية للإعلام الآلي.

حيث تضم كل مديرية فرعية مكاتبين إلى أربعة مكاتب، وتسهر هذه المصالح بالتسيير المالي لمجلس المحاسبة وكذا تسيير المستخدمين ووسائله المادية⁴.

3/ المصالح التقنية

يحتوي مجلس المحاسبة على مصالح تقنية، يتمثل دورها في تزويد الغرف بالمساعدات اللازمة التي تراها ضرورية لممارسة مهامها، وبالتالي فهي ملزمة ببذل الجهود اللازمة لتقديم المساعدات التقنية، من أجل تمكين الغرف بالقيام بمهمة الرقابة والتدقيق، وهي تقوم بتقديم

^{1/} عفاف دواغر، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية، 2012 2013 ص 33
* المكاتبين هما: مكتب العام ومكتب آخر للترجمة.

^{2/} تنص المادة: 26 مع مراعاة المادة 23 أعلاه إن للأمرين بالصرف الأساسيين هم: المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة....."

^{3/} عفاف دواغر، مرجع سابق، ص 34.

^{4/} المرجع السابق، ص 35.

المشورة إلى النظرة العامة والتشكيلات فيما يخص المسائل التقنية والاقتصادية أو القانونية أو المالية المحاسبية¹.

كما يمكن دعوة هذه المصالح في مجالات تخصصها للمساعدة في أعمال الغرف أو التدخل مباشرة أثناء عملية الفحص والتدقيق لتتويرها بوجهات نظر تقنية بحتة، حيث تكلف هذه المصالح التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه².
وتقسم هذه المصالح التقنية إلى قسمين: قسم تقنيات التحليل والرقابة، وقسم الدراسات ومعالجة المعلومات، وفيما يلي سوف نتطرق إلى تكوين ومهام كل قسم على حدى³.

الفرع الثاني- ثنائية التسيير على مستوى مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية في التسيير، ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية وهذه الاستقلالية جعلته يتمتع بالتسيير الثنائي على مستوى المجلس، وذلك من حيث الهياكل المختلفة لمجلس المحاسبة والتي تتلاءم مع المهام والأعمال المتنوعة المنوطة به هذا من جهة ومن جهة أخرى من حيث التشكيلة البشرية لغرفة مجلس المحاسبة المنصوص عليها في الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة.

أولاً- هياكل مجلس المحاسبة

يتشكل مجلس المحاسبة من عدة أنواع من الغرف بتنوع المهام المسندة إليه، وتختلف في مهامها الرقابية وعددها وتتنقسم بدورها إلى فروع، وتمارس هذه الغرف وفروعها مهامها الرقابية ذات الطابع القضائي والإداري تحت إشراف رؤساء الغرف ورؤساء الفروع، وغرفة ثالثة تتمثل في غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بالإضافة إلى هذه الغرف هناك كتابة ضبط رئيسية والنظرة العامة التي تتولى دور النيابة العامة⁴.

1/ الغرف وفروعها

يتكون مجلس المحاسبة من ثمان (08) غرف ذات اختصاص وطني، وتسع (09) غرف ذات اختصاص إقليمي، وتشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى

¹ / حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 21.

² / المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

³ / المادة 35 الأمر 95-20، مرجع سابق.

⁴ / عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، السنة الجامعية، 2015-2014 ص 139.

أربعة فروع لكن القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف، اقتصر على إنشاء فرعين فقط بكل غرفة.

أ/ غرفة ذات اختصاص وطني

ويبلغ عددها ثمانية (08 غرف) وهي¹: غرفة المالية، وغرفة السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، غرفة الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، وغرفة التعليم والتكوين، غرفة الفلاحة والري، غرفة المنشآت القاعدية والنقل، غرفة التجارة والبنوك والتأمينات، غرفة الصناعات والمواصلات.

يوزع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الوطنية على فرعين كما يأتي:

- تحتوي غرفة المالية في فرعها الأول: الوزارة المكلفة بالمالية باستثناء محاسبي الدولة، وفي فرعها الثاني: محاسبو الدولة ما عدا محاسبي البريد والمواصلات.

- تحتوي غرفة السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية كل من: رئاسة الجمهورية، مصالح رئيس الحكومة، الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني والداخلية والمؤسسات الوطنية، وفي فرعها الثاني: الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية والعدل.

- تحتوي غرفة الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: الوزارات المكلفة بالصحة والعمل والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني والمجاهدين، وفي فرعها الثاني: الوزارات المكلفة بالاتصال والثقافة والشبيبة والرياضة.

- تحتوي غرفة التعليم والتكوين: الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية والشؤون الدينية وفي فرعها الثاني: الوزارتان المكلفتان بالتعليم العالي والبحث العلمي

- تحتوي غرفة الفلاحة والري في الفرع الأول: الوزارتان المكلفتان بالفلاحة والغابات، وفي فرعها الثاني: الوزارتان المكلفتان بالري والصيد البحري.

- تحتوي غرفة المنشآت القاعدية في فرعها الأول: الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية والتعمير والبناء والسكن والتهيئة العمرانية، وفي فرعها الثاني: الوزارة المكلفة بالنقل.

¹ / المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

- تحتوي غرفة التجارة والبنوك والتأمينات في فرعها الأول: الوزارة المكلفة بالتجارة، وفي فرعها الثاني البنوك والمؤسسات المالية ومؤسسات التأمين والشركات القابضة العمومية¹.
- تحتوي غرفة الصناعات والمواصلات في فرعها الأول: الوزارات المكلفة بالصناعة والمؤسسات المصغرة والمتوسطة والسياحة والصناعة التقليدية، وفي فرعها الثاني: الوزارتان المكلفتان بالطاقة والبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

ب/ الغرف الإقليمية ومجال اختصاصها:

تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة له، وهذا بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، كما يمكنها أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي².

يبلغ عدد هذه الغرف تسعة (09 غرف) موزعة على التراب الوطني كما يلي: عناية- قسنطينة- تيزي وزو- البليدة- الجزائر- وهران- تلمسان- ورقلة- بشار³.
يوزع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية على فرعين كالتالي:
- تحتوي غرفة عناية في فرعها الأول الولايات التالية: عناية - سكيكدة - الطارف.
وفي فرعها الثاني: قالمة - سوق أهراس - تبسة - أم البواقي.
تحتوي غرفة قسنطينة في فرعها الأول الولايات التالية: قسنطينة - ميلة - جيجل.
وفي فرعها الثاني: باتنة - بسكرة - سطيف - خنشلة.
- تحتوي غرفة تيزي وزو في فرعها الأول الولايات التالية: تيزي وزو - بجاية - بومرداس،
وفي فرعها الثاني: برج بوعريج - المسيلة - البويرة.
- تحتوي غرفة البليدة الولايات التالية في فرعها الأول: البليدة- عين الدفلى-المدية، وفي فرعها الثاني: الشلف - الجلفة - تيسمسيلت.

¹ المادة 02 من القرار مؤرخ في 16 يناير سنة 1996، مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية، العدد 6.

² المادة 31 من الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 يحدد المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

- تحتوي غرفة الجزائر في فرعها الأول ولاية الجزائر، وفي فرعها الثاني: تيبازة¹.
 - تحتوي غرفة وهران في فرعها الأول: على ولايتين وهران ومستغانم. وفي فرعها الثاني: غليزان - معسكر - سعيدة.
 - تحتوي غرفة تلمسان في فرعها الأول: تلمسان - سيدي بلعباس. وفي فرعها الثاني: عين تموشنت - تيارت - النعامة .
 - تحتوي غرفة ورقلة في فرعها الأول: ورقلة - غرداية - الأغواط. وفي فرعها الثاني: إيليزي - الوادي - تمنراست.
 - تحتوي غرفة بشار في فرعها الأول: بشار - تندوف وفي فرعها الثاني: أدرار والبيض.
- يراقب كل فرع من الغرفة الإقليمية الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية².

الملاحظ على الغرف الإقليمية أن أغلبها تضم في فرعها الأول ثلاث ولايات ما عدا وهران وبشار التي تضم في فرعها الأول ولايتين فقط، أما الفرع الثاني فأغلبها تضم من ثلاثة إلى أربع ولايات ما عدا في غرفة بشار فإن الفرع يضم ولايتين فقط .

فيما يلاحظ أيضا، أن الغرفة الإقليمية للجزائر تضم في كلا فرعيها ولاية واحدة ويرجع ذلك إلى أن معظم المرافق العمومية ومؤسسات الدولة متمركزة في العاصمة، أما فيما يخص الفرع الثاني الذي يضم ولاية تيبازة فإن عدد المرافق العمومية ومؤسسات الدولة أقل مما عليه في الفرع الأول، وهذا ما يوجد عدم توازن بين فرعي الغرفة الإقليمية للجزائر³.

20/ غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية

هذه الغرفة في تشكيلة متخصصة في مجلس المحاسبة، مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصه، ويتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس

1/ المادة 03 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996، مرجع سابق.

2 / المادة 03، من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996، المرجع السابق.

3 / حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 27.

المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الداخليين في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحيتها القضائية¹.
تتبع غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقاً للمادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لاسيما الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضرر بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.
فمنذ إنشاء هذه الغرف في الجزائر بقي عددها ثابت ولم يتغير، وهناك إمكانية في تغيير هذه الغرف في حالة إنشاء غرف جديدة تتماشى مع التطورات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تطرأ لها الدولة².

3/ النظرة العامة

تتشكل من الناظر العام وعدد من مساعدين، وتقوم النظرة العامة حسب المادة 32 و 33 من الأمر 95-20 بدور النيابة العامة.
يساعد الناظر العام من ثلاثة (3) إلى ستة (6) نظار مساعدين يمارسون مهامهم في مقر مجلس المحاسبة وناظر مساعد (1) إلى ناظرين (2) عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي وللناظر العام سلطة على النظار المساعدين كما تزود النظرة العامة كمصالح إدارية يشترك في تحديد صلاحيتها رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام، وتعتبر النظرة العامة بمثابة النيابة العامة لدى مجلس المحاسبة³.

تتكون هذه النظرة من قسمين وذلك لتسهيل مهمتها الرقابية وتمكينها بالقيام بصلاحياتها التشريعية المسندة إليها من قبل رئيس مجلس المحاسبة، وهما: القسم المكلف بمتابعة تقديم الحسابات وتنفيذ القرارات، والقسم المكلف بمراقبة تطبيق القوانين والنظم لدى المجلس.
يكلف القسم الأول بمسك قائمة الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الخاضعين لإلزامية تقديم الحسابات إلى المجلس، وبهذا الصدد فهو ملزم على وجه الخصوص بجمع المعلومات

¹ / عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 145.

² TRÈmli Mouloud, *Approche comparative Des Cours Des Comptes Française et Algériennes*, Office Des publications Universitaires, Alger, 1986, p116.

³ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 235.

المتعلقة بحركات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ويعمل هذا القسم على احترام آجال إيداع أو تقديم الحسابات والمستندات الثبوتية، ويعد قائمة الأمرين بالصرف والمحاسبين الذين لم يقدموا حساباتهم، وفي حالة التأخير تطبق عليهم الغرامة المنصوص عليها في القانون¹، ويقوم كذلك بـ:

تحرير العرائض التي يرفعها الناظر العام إلى الجهات القضائية الجزائية المختصة إقليمياً وكذلك متابعة النتائج المترتبة عن ذلك، كما يعد ويضبط الدعائم الأكثر ملائمة لمتابعة منتظمة وفعالة لشروط تنفيذ أو تطبيق قرارات وتوصيات مجلس المحاسبة. أما القسم الثاني للنظارة، فهو مكلف بالأعمال المرتبطة بممارسة الصلاحيات التشريعية، فهو يقوم بالمهام التالية:

دراسة ملفات الرقابة المرسلة من طرف رؤساء الغرف إلى النظارة العامة، وتحضير مشاريع الخلاصات والملاحظات التي تثيرها دراسة هذه الملفات وعرضها على الناظر العام، وكذلك يتم تمثيل الناظر العام من قبل هذا القسم في جلسات تشكيلات المجلس، وعند الاقتضاء يقدم إلى الناظر العام تقرير حول الظروف الخاصة التي حدث فيها نقص في الصندوق لاستخلاص كل اقتراح أو طلب إعفاء المحاسبين المعنيين من عبء المسؤولية الجزائية كذلك جمع الملخصات التحليلية لقرارات المجلس قصد استخلاص عناصر الاجتهاد القضائي في مجال المالية².

4/ كتابة الضبط

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط متشكلة من كتاب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدون تحت رئاسة مجلس المحاسبة، حيث تتولى المهام التالية:

تتلقى وتسجل الحسابات والمستندات الثبوتية والأجوبة والطعون، وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى مجلس المحاسبة أو المرسلة إليه، وتبلغ التقارير والمقررات والقرارات الأخرى التي يصدرها مجلس المحاسبة، كما تسلم نسخاً أو مستخرجات من القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة بعد تصديقها كذلك تمسك وتحفظ أرشيف المجلس الذي يحتوي على

¹ حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 28-29.

² رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 235.

الحسابات المحقق فيها والأوامر المبلغة وكل ماله علاقة بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة، كما تحضر جلسات الغرف والفروع وتدون القرارات المتخذة¹.

ثانياً- التشكيلة البشرية لغرف مجلس المحاسبة

يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة مختلف القضايا المطروحة عليه والفصل فيها في شكل أربعة تشكيلات مختلفة وهي: تشكيلة كل الغرف مجتمعة، تشكيلة الغرفة وفروعها، تشكيلة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، تشكيلة لجنة البرامج والتقارير.

1/ تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تتكون هذه التشكيلة من رئيس مجلس المحاسبة يرأس التشكيلة، ومن نائبه، ورؤساء الغرف، وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف، بحضور الناظر العام الذي يشارك في المناقشات ولا يشارك في المداولات المتعلقة بالمسائل ذات الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة، ويجب حضور نصف أعضائها (1/2) حتى تصح مداولة هذه التشكيلة²، وتختص ب:

- البث في الاستئنافات التي ترفع أمامها ضد قرارات الغرف وفروعها،
- كما تبدي الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقاعدة الإجرائية،
- كما تقدم الاستشارات لرئيس المجلس إذا ما طلب منها ذلك.

حيث تعتبر تشكيلة كل الغرف مجتمعة أعلى تشكيلة قضائية في مجلس المحاسبة، ويتجدد إنشاء هذه التشكيلة كل سنة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة.

2/ تشكيلة الغرف وفروعها

تتشكل الغرف وفروعها في تشكيلة مداولة، من ثلاثة (3) قضاة على الأقل حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي، وهي التي تفصل في التقارير النهائية للتدقيقات

¹/ المواد 22-23-24 من المرسوم الرئاسي 95-377 مرجع سابق.

²/ المادة 49 من الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر، 95-20، مرجع سابق.

والتحقيقات المعروضة عليها بما يتماشى والصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والتابعة لاختصاصاتها¹.

كما تتلقى الطعون من قبل المتقاضي أو من الناظر أو من السلطات السلمية بطلب من المراجعة، وقد تتداول الغرفة الواحدة وفروعها متكونة من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع والمقرر المضاد أو قاضي آخر من الغرفة في حالة غياب المقرر المراجع². يمكن للفرع أن يجتمع في تشكيلة مداولة، والتي تتكون من رئيس الفرع والمقرر المراجع وقاضي من الفرع أو قاضيين اثنين في حالة غياب المقرر المراجع³.

3/ تشكيلة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تتكون هذه الغرفة من رئيسها، وقضاة من بينهم ستة (6) مستشارين على الأقل حيث يعينهم رئيس مجلس المحاسبة بموجب أمر.

تختص هذه الغرفة بالبث في الملفات التي تخطر بها عملاً بأحكام هذا الأمر 7، أي التي تحال إليها من قبل الناظر العام للتأكد من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وفي هذا الإطار يتحمل كل عون في المؤسسة أو المرفق العمومي مسؤوليته عند ارتكابه مخالفة لهذه القواعد، منها الخرق الصريح للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضرر بالخزينة العمومية أو بإحدى الهيئات العمومية، إضافة إلى ذلك المخالفات المتعلقة بعدم احترام الأحكام القانونية الخاصة بمسك المحاسبة والسجلات الخاصة بالجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية. ويعتبر إنشاء هذه التشكيلة أمراً جديداً بالنسبة لمجلس المحاسبة مقارنة مع القوانين الأخرى السابقة لتنظيمه⁴.

4/ لجنة البرامج والتقارير

تتكون لجنة البرامج والتقارير من رئيس مجلس المحاسبة ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف، حيث يحضر الأمين العام أشغال لجنة البرامج والتقارير دون المشاركة في

¹/ المادة 50، المرجع نفسه.

²/ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 237.

³/ حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 31.

⁴/ المرجع السابق، ص 35.

المداولة، ويمكن أن توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة¹.
ومن بين مهامها أنها تكلف بالتحضير والمصادقة على التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة².

المطلب الثالث- مهام مجلس المحاسبة واستقلاليتها

من الملاحظ أن مهام مجلس المحاسبة واستقلاليتها، تكمن في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، ويعتبر مجلس المحاسبة سلطة مستقلة، فهو يمثل أعلى مؤسسة للرقابة البعدية على الأموال العمومية، ولإحاطة بالموضوع، فقد تم التعرف إلى مهام مجلس المحاسبة (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى استقلاليتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول- مهام مجلس المحاسبة

تكمن مهمة مجلس المحاسبة في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد، والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية الالتزام بتقديم الحسابات والشفافية في إدارة المالية العمومية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة مختلف أشكال التزوير والممارسات غير القانونية.

أولاً- مهام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

إن غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي تشكيلة متخصصة في المحاسبة مكلفة بالتحقيق والحكم في الملفات التابعة لمجال اختصاصه.
يتم إخطارها من طرف التشكيلات الداخلية لرقابة مجلس المحاسبة أو من طرف السلطات العمومية وأجهزة الرقابة والتفتيش الداخليين، في حالة ما إذا سجلت مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير استخدام صلاحياتها القضائية، تبث غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية طبقاً للمادتين 88-91 من الأمر رقم 95-20³، في مسؤولية الأعوان في حالة

¹ المادة 53 من الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-20، مرجع سابق.

² المادة 54، المرجع نفسه.

³ المادة 88 والمادة 91 من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لسيماء الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا لأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية تلحق ضرار بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية¹.

تشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية علاوة على رئيسها، من قضاة منهم 6 مستشارين على الأقل، وللبث بطريقة سليمة البد من اجتماع على الأقل قضاة إضافة إلى رئيس الغرفة.

ثانيا- مهام الغرفة الإقليمية ومجال اختصاصها

تكلف الغرفة ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة له، بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، يمكنها أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي².

كذلك الأمر بالنسبة للهيئات الأخرى التي تتلقى أموال عمومية حيث تكون الرقابة الممارسة عليها اختيارية كتسيير المساهمات العمومية للهيئات التي تحوز فيها الجماعات جزء من رأس المال الاجتماعي أو تسيير أنظمة إجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية، وأخيرا تلك التي تلجا إلى التبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والتربوية العلمية³.

تحدد المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 عواصم الولايات التي تقام فيها الغرف ذات الاختصاص الإقليمي⁴.

يوزع مجال تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية (عددها تسعة) المنصوص عليها في المادة 11 المذكورة أعلاه بموجب المادة 3 من القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة⁵.

^{1/} دون مؤلف، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، سبتمبر، 2008، ص 568.

^{2/} المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02، مرجع سابق.

^{3/} رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 340.

^{4/} المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

^{5/} المادة 11، المرجع نفسه.

ثالثا- مهام الغرفة الوطنية ومجالات التدخل

تحدد المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادي الثانية عام 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995 المحدد لنظام الداخلي لمجلس المحاسبة مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تباعا¹، كما أسندت مراقبة المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التي تخضع لوزارة من الوزارات أو تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يرتبط نشاطها بقطاع هذه الوزارة إلى فرع الغرف الوطنية المختصة تجاه تلك الوزارة (المصالح المركزية واللامركزية والمصالح الخارجية) ولذلك بموجب قرار المؤرخ في 25 شعبان عام 1416 الموافق 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة².

ووسعت الأحكام الجديدة بأمر رقم 02-10 مجال رقابة الغرف إلى رقابة تسيير الشركات والمؤسسات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة³.

الفرع الثاني- استقلالية مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة سلطة مستقلة فهو يمثل أعلى مؤسسة للرقابة البعدية على الأموال العمومية، إذ يقوم بإعداد برامج الرقابية السنوية بكل حرية، كما يتمتع بسلطة التحري والجزاء، ولا يتدخل في شؤون تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته، كما لا يخضع لتأثيرات وتدخلات السلطة التنفيذية في شؤونها بالصورة التي تبعتها عن تحقيق الهدف الأساسي أثناء قيامها بوظيفتها الرقابية.

استنادا لما سبق، فإن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، وهذا ما أكده المشرع الجزائري ضمن أحكام الأمر رقم 95-20⁴، أي تمتعه بالحرية والثقة والقدرة على مواجهة أي مشاكل أثناء التطبيق، ومن ثم إنجاز

¹ المادة 10، المرجع نفسه.

² سليمان حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 173.

³ الأمر رقم 02-10، مرجع سابق.

⁴ تنص المادة 3 من الأمر رقم 95-20 المرجع السابق، على أنه: "مجلسه المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة لها، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفاعلية في أعماله".

العمل المكلف به بالكفاءة المطلوبة عند التعامل مع الجهات الخاضعة للرقابة، وبالتالي فإن مبدأ الاستقلالية يمثل مفهوما أساسيا في تأسيس وعمل مجلس المحاسبة كجهاز رقابي أعلى وأن إغفال هذا المفهوم جزئيا أو كليا ينتج عنه إعاقة العمل في مجلس المحاسبة ومنعه من تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها¹.

هذا فضال على أنه مفهوم الاستقلالية في هذا المعنى، تعني حرিতে التامة من أي قيود قد تؤثر سلبا على أداء مهامه الرقابية، وليس المعنى الحرفي بأن يكون بمعزل عن السلطة التشريعية والتنفيذية، فهو بذلك يجب أن يعمل بشكل منسق تعاوني مع الأجهزة الأخرى، وهو مطالب بتزويد السلطة التشريعية بالمعلومات والتقارير عن أي ملاحظات أو قصور في أداء المشاريع والبرامج، وعليه أن يتعاون مع الأجهزة التنفيذية عن طريق تقديم المشورة وتقييم الأداء واقتراح أفضل الحلول وهذا كله قصد الحفاظ على المال العام².

ويقصد أيضا باستقلالية مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، حرিতে في معالجة كافة المسائل المتعلقة بنواحي الرقابة المالية، وعلى ذلك فإن استقلالية مجلس المحاسبة كهيئة رقابية عليا عن السلطة التنفيذية التي يراقب عملها في جوانبه المالية والتي من بينها الرقابة اللاحقة على تنفيذ النفقات العمومية، تعد من العناصر المهمة التي تساعد على فرض رقابة فعالة، ولذلك أكدت معظم الإعلانات التي صدرت عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية وكذا الصادرة عن مجموعة العمل العربية للأجهزة العليا الرقابية للمحاسبة والمالية على ضرورة تحقيق البلدان الأعضاء لاستقلالية أجهزة الرقابة هذه³.

¹ / أحمد بلودنين، مرجع سابق، ص 195.

² / علي زغود، المالية العامة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 391.

³ / خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية: 2017-2018م، ص

خلاصة الفصل الأول

يعتبر مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية بعدية على الأموال العمومية سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات والهيئات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية تجارية. تعود نشأته إلى دستور 1976 بموجب المادة 190 منه وتم تجسيده بصورة فعلية من خلال القانون رقم 80-05 المؤرخ في الأول من مارس 1980 الذي يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الذي منحه اختصاصات واسعة قضائية منها وإدارية. ثم جاء قانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره الذي ضيق من صالحيته بتجريده من الصلاحيات القضائية واستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من مجال رقابته، إلى غاية أن جاء الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة والمعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي أعاد الأمر إلى نصابه، ووسع من مجالات اختصاصه وكذا رقابته الشاملة بشقيها القضائي والإداري.

وكل القوانين والأوامر السالف ذكرها تهتم بجانب نظام سير مجلس المحاسبة، أما من حيث تشكيلة مجلس المحاسبة البشرية نجد من أهم الأوامر والمراسيم والقوانين، الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 الذي يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة والمرسوم التنفيذي رقم 96-30 المؤرخ في 13 جانفي 1996 الذي يحدد الشروط والكيفيات لتطبيق الأمر رقم 95-23.

الفصل الثاني

الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة

تمهيد

تخضع الإدارة العمومية في نشاطها المالي إلى أشكال عديدة من الرقابة، حاول الفقه تقسيمها وتصنيفها بالاعتماد على معايير مختلفة ومتعددة، أدت إلى إيجاد تقسيمات عديدة فهناك من يقسمها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة، وهذا انطلاقاً من الزمن الذي تمارس فيه الرقابة، وهناك من يقسمها إلى رقابة داخلية وإلى رقابة خارجية وهذا من حيث السلطة التي تمارسها، وهناك من يقسمها إلى رقابة على الأموال ورقابة على الأشخاص وهذا من حيث موضوع الرقابة وغير ذلك من التقسيمات النظرية التي يمكن تصورهما في هذا المجال. لكن من الناحية العملية، فإن كل هذه الأشكال من الرقابة المالية، سابقة كانت أم لاحقة، داخلية أم خارجية، تنصب على الأشخاص أم على الأموال، تهدف جميعها إلى تحقيق هدف واحد ومشارك وهو حماية الأموال العامة من كل أشكال التلاعب التي قد تتعرض لها والحفاظ على سلامة استخدامها بما يحقق المصلحة العامة، ومن ثم فهي تتكامل مع بعضها البعض إذا ما تمت ممارستها في الحدود اللازمة لها، أما إذا تجاوزت هذه الحدود فإنها قد تتحول إلى حاجز يعيق نشاط الإدارة العمومية أكثر ما يفيدها، نظراً لما قد ينجم عن ذلك من تداخل في الصلاحيات، دون أن تحقق الغاية التي وجدت من أجلها.

المبحث الأول - الاختصاصات الإدارية لمجلس المحاسبة

يتمثل النوع الأول من رقابة مجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية، والتي تشمل على اختصاصين، الاختصاص الإداري الأول فهو رقابة نوعية التسيير التي تنصب على تقييم مختلف المهام والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لتحقيق المصلحة العمومية (المطلب الأول)، أما الاختصاص الثاني فيصّب في تقييم المشاريع والسياسات والبرامج العمومية، التي يشارك فيها مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي، وهذا بتقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية (المطلب الثاني).

المطلب الأول - تعريف رقابة نوعية التسيير والعناصر المكونة لها

يعمل مجلس المحاسبة على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها لها، وانطلاقاً من ذلك سيتم تعريف رقابة نوعية التسيير (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى تحديد العناصر المكونة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول - تعريف رقابة نوعية التسيير

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 التسيير¹.

ومن خلال تحليل هذه المادة يتضح لنا أن المشرع الجزائري يهدف إلى تحقيق هدفين، فالهدف الأول يتمثل في الهدف الاقتصادي بحيث يتمثل في تقييم مردود الهيئات التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة وقياس مدى فعالية نشاطها المالي لتحقيق الأهداف المسطرة لها، أما الهدف الثاني فهو قانوني يتمثل في مراقبة شرعية النشاط المالي ومدى مطابقة أعمال هذه المؤسسات والهيئات للنصوص القانونية.

¹ / المادة 06، الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

وقد عرفها المرسوم المؤرخ في 18 نوفمبر 1998، المنشئ للمجلس الوطني للتقييم الفرنسي الذي نص على أن رقابة نوعية التسيير هي: "تقييم سياسة عمومية تصرف لتأمين نجاعة هذه السياسة بمقارنة نتائجها بأهدافها المقررة وبالوسائل المستخدمة".¹

الفرع الثاني - العناصر المكونة لرقابة نوعية التسيير

انطلاقاً من تحاليل التعاريف السابقة، وكذا ما ذهب إليه المشرع من خلال المادة 06 من الأمر 95-20 تتضح العناصر التي تقوم عليها هذه الرقابة والمتمثلة في:
أولاً- **الفعالية (Efficacité)** ويقصد بالفاعلية قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.
ثانياً- **النجاعة (Efficience)** وتكون في الأداء، ويقصد بها الاستعمال الأحسن والأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة.

ثالثاً- **الاقتصاد (Economie)** ويكون في التسيير، ويعني الاقتصاد في التسيير تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية.²

المطلب الثاني - إجراءات رقابة نوعية التسيير والنتائج المترتبة عنها

يستند مجلس المحاسبة أثناء أدائه لرقابته المالية البعدية، إلى مجموعة من القواعد الأساسية المشتركة التي تحكم إجراءات الرقابة التي يمارسها، بحيث تكون هذه الإجراءات كتابية وسرية وذات طبيعة فاحصة وتحكمها قاعدة القرار المزدوج وقاعدة الشكل الجماعي للمداولات، وأما عند ممارسته لرقابة نوعية التسيير، فإن مجلس المحاسبة يتبع إجراءات محددة، سنحاول من خلال هذه الدراسة تبيان الإجراءات المتبعة في تنفيذ رقابة نوعية التسيير (الفرع الأول)، ثم نخلص إلى أهم النتائج المترتبة عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إجراءات رقابة نوعية التسيير

ينفذ مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير وفق ثلاث مراحل متتالية، وهي: مرحلة إجراء التحقيق واعداد تقرير الرقابة، ثم مرحلة المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية، وأخيراً مرحلة المداولة والتقييم النهائي.

¹ طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، 86.

² Crucis Henry Michel: **Droit des contrôles financiers**, Paris, France: "édition" A.J.D.A, "1998) page 407.

أولاً- التحقيق وإعداد تقرير الرقابة المالية: بناء على نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، فإن مرحلة إجراء التحقيق تبدأ بعد إصدار أمر من رئيس مجلس المحاسبة يتضمن تعيين مقرر لإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة ويقوم الرئيس بتحديد الرقابة الواجب إنجازها¹، وأيضاً يحدد السنوات المالية المعنية وكذا الآجال المحدد لإيداع تقرير الرقابة، في حالة عملية المراقبة بمجال تدخل غرفتين أو أكثر، فإن الرئيس له أن يعين بأمر مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية ويعين من بينهم مقرراً يشرف على أعمال المجموعة، ويعرض المقرر تقرير بعد إنهاء المهمة على التشكيلة المشتركة بني الغرف²، يتم إحداثها بأمر من رئيس مجلس المحاسبة من أجل هذا الغرض وتتكون هذه التشكيلة من قاضيين من كل غرفة، يرأسها رئيس إحدى الغرف المعنية.

ثانياً- المصادقة على التقرير: 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 عن شهر واحد، وهو أجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى أن ذلك ضرورياً لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم³.

ثالثاً- المداولة والتقييم النهائي: تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة الملف بناء على ما قدمه مسيرو الهيئات المعنية الرقابة، بعد عرض المقرر لمشروع مذكرة تقييم حول الملف على رئيس التشكيلة المتداولة المختصة، ويمكن لهذا الأخير وبمبادرة منه أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطة المعنية، يقرر تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية وأعضاء التشكيلة، وبعده يتم الضبط النهائي للتقييمات النهائية، وإرفاقها بالتوصيات والاقتراحات اللازمة لتحسين مردودية تسيير الهيئات والمصالح المعنية، وبعد الانتهاء من المداولة، يعد المقرر مذكرة التقييم النهائي ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها

¹ / 36 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

² / محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 401.

³ / عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 145.

من أجل التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يبلغها إلى مسؤولي الهيئات المعنيين بالرقابة أو السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات¹.

الفرع الثاني - النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير

بما أن الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية، فإن النتائج المترتبة عنها تتمثل في تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل رقابة، وقد تكشف عمليات الرقابة 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:

أولاً- رسالة رئيس الغرف: وهي رسالة يضطلع بها رئيس الغرفة المختصة والهيئات والمصالح التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي، والتي تلحق الضرر بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات، وهذا بغرض التدابير اللازمة لتصحيح الوضع الذي يقتضي التسيير السليم للأموال العمومية، وفي حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العامة من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها².

ثانياً- المذكرة الاستعجالية: ونص على هذا الإجراء المادة 47 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 على استعمال هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة التي أشرنا إليها في الفقرة السابقة والفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطة السلمية أو الوصية لها³. بينما المذكرة الاستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى، فهي توقع من طرف رئيس مجلس المحاسبة، وتوجه إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت إلى الرقابة.

¹ / أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص 145.

² / المادة 24-25 الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³ / المادة 47 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

ثالثا- المذكرة المبدئية: وهي رسالة يعلم فيها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال تسيير ومراقبة عمال الهيئات العمومية¹، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك وهذه الصلاحيات أقرتها المادة 26 من الأمر 95-20، ويتعين على السلطة المعنية أن تعلم مجلس وإفادته بالنتائج التي المحاسبة تخصصها لمذكراته المبدئية².

رابعا- التقرير المفصل: يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين وهما:

1- إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات، تصادق تشكيلة المدولة 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 يوجهه بدوره إلى الناظر العام ويخطر هذا الأخير النائب العام المختص إقليميا ويرسل إليه الملف برمته.

2- إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وحسب الحالات المنصوص عليها في المادة 88 من الأمر 95-20، وتصادق التشكيلة المدولة المختصة على تقرير مفصل³، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب 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.

خامسا- التقرير السنوي: يعد التقرير السنوي من أهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه، فهو يعتبر من جهة وسيلة يطلع عليه رئيس الجمهورية وتمكين الحكومة من الوقوف على النقائص التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية العمومية، والعمل على تصحيحها وتفاديها في تنفيذ الميزانية المقبلة، ومن جهة أخرى يعتبر وسيلة هامة لتمكين السلطة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها.

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

² المادة 26 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³ المادة 88، المرجع نفسه.

⁴ المادة 44 والمادة 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

وقد نص على هذا التقرير السنوي الأمر 95-20 في مادته 16 حيث نصت على ما يلي: " يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرسله إلى رئيس الجمهورية. ويبين التقرير السنوي المعايير والملاحظات التقييمية الرئيسية، الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك. ينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير للهيئة التشريعية¹. إضافة إلى هذه الوسائل السالفة الذكر، 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 وتوصياتها للهيئات المعنية وتعد مشاريع قوانين ضبط الميزانية أبرز مجال لتدخل مجلس المحاسبة، ويشارك كذلك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية، والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابتها².

المطلب الثالث - الرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات العمومية

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات هامة فيما يتعلق بتقييم السياسات العمومية وذلك من خلال الملاحظات والمعايير والتقارير التي يعدها حول تسيير الهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، ووفقاً لنص المادة 72 من الأمر 95-20 يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين المالي والاقتصادي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية³.

الفرع الأول - المصادقة على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة

¹ المادة 16 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

² أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 147.

³ المادة 72 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يبين فيه المعايينات والملاحظات والتقييمات، ويرسلها إلى رئيس الجمهورية وتكلف لجنة البرامج والتقارير بالتحضير والمصادقة على التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية¹.

وفي إطار نشاطه يسجل المخالفات والعيوب والنقائص المترتبة عن تحرياته، كما يحتوي التوصيات التي يرى المجلس وجوب صياغتها من أجل مباشرة التصحيحات والإصلاحات الضرورية بقصد ضمان استعمال سليم وفعال للاعتمادات المالية الممنوحة وتحقيق الكفاءة في التسيير للهيئات المصالح العمومية، ويرسل هذا التقرير إلى المسؤولين عنها وإلى السلطات السلمية والوصية عنها مع تبليغها للهيئات المعنية بها مع إخطارها مجلس المحاسبة بذلك².

الفرع الثاني - مراقبة ميزانية الدولة والجماعات المحلية

أولاً - رقابة ميزانية الدولة

تمارس الدولة اختصاصاتها المرخص بها قانوناً عن طريق أجهزتها التنفيذية وكذا الجماعات المحلية تخضع هاتين الأخيرتين لنوع من الرقابة عليها، وتتعلق الرقابة التي يمارسها المجلس بمراقبة الميزانية العامة للدولة والمتعلقة بالإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنوياً بموجب قانون المالية، وتنقسم هذه الميزانية إلى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز وتخضع في نهاية السنة المالية إلى تقييم يعده مجلس المحاسبة من خلال ما يسمى بتقرير التقييم للمشروع التمهيدي لضبط الميزانية³.

يتولى مجلس المحاسبة رقابة ميزانية تسيير المصالح المركزية للدولة من خلال الوثائق المقدمة من كل قراره وذلك لتأكد من مدى مطابقة العمليات المالية لهذه الهيئات للقوانين والتنظيمات المعمول بها وكذا التأكد من حسن استعمال الاعتمادات والمساعدات المالية والامتثال لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية، وفي حالة عدم احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية يتعرض مرتكبها إلى غرامة مالية.

¹ المادة 16، المرجع نفسه.

² حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 73.

³ قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 103.

وتنص المادة 10 من قانون مكافحة الفساد على أنه "تتخذ جميع التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للتشريع المعمول بهما، ولاسيما على المستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها"¹.

تشتمل ميزانية التسيير وفق ما نصت عليه المادة 24 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على²:

- مخصصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

أما فيما يتعلق بميزانية التجهيز، تضم الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة وفقاً للمخطط الإنمائي السنوي، لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، في ثلاث أبواب وهي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.
- النفقات الأخرى برأسمال".

ثانياً - مراقبة ميزانية الجماعات المحلية

تنص المادة 210 من قانون البلدية على أنه: "تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاص بها، من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري المفعول"³.

¹/ قانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، ج، ج عدد 14، الصادر في 08 مارس، 2006.

²/ المواد 24 و35 من القانون 84-17 في 08 شوال عام 1404 الموافق 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين، ج ر ج، ج، العدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1984، والمتمم بموجب القانون 89-24 المؤرخ في 31 المالية ديسمبر 1989، ج، ر، ج، ج العدد الأول، صادرة في 03 جانفي 1990.

³/ المادة 210 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية.

وتنص كذلك المادة 175 من قانون الولاية أنه "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقاً لتشريع المعمول به¹، ويتولى مجلس المحاسبة رقابته على مالية الجماعات المحلية انطلاقاً من الغرف المختصة إقليمياً وهذا لطبيعة النظام الإداري الذي يكرس اللامركزية الإدارية، وإضفاء الشخصية المعنوية والاستقلال المالي على هذه الهيئات".

تمثل ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرف النفقات وتتكون من:

- الميزانية الأولية: وتمثل الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة.

- الميزانية الإضافية: وهي التي يتم فيها تصحيح الميزانية الأولية، وتعد في شهر جوان من السنة التي تطبق فيها.

تتشكل ميزانية البلدية والولاية من جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية وتشمل قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوباً ويقطع من مداخل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار وكل تأخير في تقديم سجلات الحسابات الثبوتية من طرف الأمر بالصرف أو المحاسب تفرض عليهما عقوبة تتمثل في دفع غرامة تأخير².

الفرع الثالث - مراقبة ميزانية المؤسسات ذات الطابع الإداري والقطاع الاقتصادي الصناعي والتجاري

يقوم مجلس المحاسبة بمراقبة تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وكل مرفق تسري عليه قواعد المالية العمومية، كما يحق له إجراء تحريات وتحقيقات في عين المكان أو على الوثائق بشأن حسابات تسييرها، بهذا الصدد يمكن له أن يصدر قراراً بالإدانة أو قراراً بالبراءة.

أما فيما يتعلق بالقطاع الاقتصادي، فإن القانون 90-32 الذي تم إلغاؤه، استثنى العمليات الخاصة بالأموال التي تداولها المؤسسات العمومية الاقتصادية طبقاً للقانون المدني

¹ المادة 175 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية.

² حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 75.

والقانون التجاري، من مراقبة مجلس المحاسبة لها، أما حينما صدر الأمر 95-20 ألغى ذلك، وأعاد وأعطى حق التدخل لرقابة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية¹.

الفرع الرابع - المشاركة في إعداد المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية

يشارك مجلس المحاسبة في إعداد تقارير تقييمية للمشاريع التمهيديّة لقوانين ضبط الميزانية بطلب من الحكومة، حيث ترسل هذه الأخيرة التقارير التقييمية المعدة من طرف المجلس إلى المجلس الشعبي الوطني، مرفقة بالمشروع التقرير التقييمي لقانون ضبط الميزانية. ويجب أن يرفق التقرير التقييمي لقانون ضبط الميزانية بالتقرير التفسيري، مبرزا شروط تنفيذ الميزانية العامة وكذا جدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها، كما يكشف قانون ضبط الميزانية عن الحساب الختامي لسنة المالية المنصرمة سواء بوجود فائض أو عجز وكذا النتائج الحقيقية لتنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة ونتائج تسيير عملياتها².

المبحث الثاني - الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة

لقد أعاد المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة اختصاصه القضائي، حيث اعتبرته المادة 03 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، مؤسسة تمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، أما الفقرة الثانية من المادة 06 من الأمر 95-20 السالف الذكر فقد حددت مجالات الرقابة القضائية التي يمارسها والممثلة في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويترتب عن معاینات مجلس المحاسبة الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر.

حيث سنتطرق في (المطلب الأول) لسلطة التحري وتقديم الحسابات من قبل المحاسبين العموميين، أما (المطلب الثاني) سنتناول لرقابة مجلس المحاسبة في تقديم الحسابات ورقابته للانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وأخيرا (المطلب الثالث) بالدراسة النتائج المترتبة عن الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة وطرق الطعن في قراراته.

المطلب الأول - سلطة التحري وتقديم الحسابات من قبل المحاسبين العموميين

¹ / إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 405.

² / المادة 18 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

سنتناول في هذا المطلب تمكين المشرع لقضاة مجلس المحاسبة من سلطة التحري وحق الاطلاع على كل وثيقة بحوزة الإدارة محل المراقبة (الفرع الأول)، وتسلب الضوء كذلك على عملية في بالغ الأهمية في إطار المراقبة القضائية ألا وهي ضرورة تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول - حق الاطلاع وسلطة التحري

خول المشرع لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبة أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، ومنحه كذلك سلطة الاستماع الى اي عون في الجمعات 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 مراعاة للتشريع الجاري العمل به¹.

ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ².

يمكن لقضاة مجلس المحاسبة في إطار مهامهم، الدخول إلى كل المحلات التي تشملها املاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تقتضي التحريات ذلك³. ترسل إلى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادر عن إدارات الدولة والمتعلق بالتنظيم المالي والمحاسبي وبالإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والاموال العمومية، كما يمكن هذا الأخير أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة له مهما يكن وضعها القانوني الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تملكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها⁴.

يمكن كذلك مجلس المحاسبة وتحت مسؤوليته إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها، وله أن يستشير

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

² المادة 14، المرجع نفسه.

³ المادة 56، المرجع نفسه.

⁴ المادة 57 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

اختصاصيين أو يعين خبراء لتقديم يد المساعدة إذا كانت الاشغال الواجب القيام بيها تقتضي تقييماً لذلك¹.

كما يمكن الاختصاصيين أو الخبراء أو الاعوان وتحت رقابة قضاة مجلس الاطلاع على الوثائق والمعلومات، ويلزمون بالسر المهني².

إذا تعلق الأمر بالاطلاع على وثائق أو معلومات من شأن إفشائها المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين، يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ الاجراءات الضرورية ضمانا للطابع السري للوثائق والمعلومات ونتائج التدفقات أو التحقيقات التي يقوم بها³.

الفرع الثاني - تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة

يتعين على كل محاسب عمومي ايداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة ويقع على عاتقه الاحتفاظ بالوثائق الثبوتية لتلك الحسابات والتي قد يطلبها مجلس المحاسبة إذا اقتضت الضرورة، كما يتوجب على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات والادارات العمومية ايداع حسابات التسيير الخاضعة بهم لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، كما أن نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 جاء في هذا الصياغ حيث يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين والمحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجمعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ان يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة.

يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات مالية في حق كل محاسب أو أمر بالصرف ثبت تقصيره من خلال التأخير في ايداع الحسابات أو عدم ارسال وثائق الثبوتية، كما يمكنه ارسال امرا بتقديم حساباتهم في الآجال المحددة لهم.

وانطلاقاً مما سبق، سوف نفصل أكثر في جزئين، الأول نتناول فيه تقديم الحسابات تسيير المحاسبين العموميين، بينما الجزء الثاني يتعلق بتقديم الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف.

أولاً - تقديم حسابات تسيير المحاسبين

¹ / حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 56.

² / المادة 58 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³ / المادة 59، المرجع نفسه.

ألزم المشرع الجزائري كل محاسب عمومي على ضرورة إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، مرفقا بجميع الوثائق والإثباتات التي قد يطلبها مجلس المحاسبة إذا رأى ضرورة لذلك، حيث تقدم أو تودع هذه الحسابات عند نهاية كل سنة مالية وهو ما قضت به أحكام المادة 60 من الأمر 95-20، وقبل التفصيل أكثر في عملية الرقابة التي يمارسها هؤلاء الاعوان يتوجب علينا بيان مفهوم المحاسب العمومي وذلك من خلال المهام الموكلة إليه، ثم نتطرق إلى أهمية حسابات التسيير، ثم إجراءات تقديم الحسابات¹.

1/ تعريف المحاسب العمومي: يعد محاسب عمومي كل شخص مؤهل للقيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبة.

-ضمان دراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها².

تم تعيين المحاسب العمومي عن طريق قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته ويمكن أن يعتمد بعضهم، وتحديد كيفية 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 العمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية.

وإنما تقتضي كذلك السهر على مراقبة تلك العمليات المنجزة ومن ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات تسيير ختامية عند غلق كل سنة مالية³.

تهدف المحاسبة العمومية أساسا إلى حماية الأموال العمومية وضمان تسييرها والتصرف فيها وفق ما تقتضيه النصوص القانونية، وتماشيا مع هذا المسعى فإن المحاسبين العموميين ملزمين بمسك ثلاثة أنواع من الحسابات حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-313 في المادة 35 وهي:

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة ج، ر، العدد 06، المؤرخ في 22 يناير، 1996.

² المادة 33 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³ محمد بوتين، المحاسبة العامة للمؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 95.

- محاسبة عامة: تسمح بمعرفة ومراقبة عمليات تنفيذ الميزانيات وعمليات الخزينة العمومية وتحديد النتائج السنوية المترتبة عن ذلك.

- محاسبة خاصة: تسمح بمتابعة حركة الاموال المنقولة للهيئات العمومية من عتاد ومواد و سلع وقيم ومستندات¹.

- محاسبة تحليلية: تسمى محاسبة التكاليف فهي تهدف إلى تحديد تكلفة المنتجات من سلع وخدمات وتحديد مدى ربحتها وتستمد هذه المحاسبة قواعدها من حيث المبدأ من محاسبة التحليلية التي تخضع لها المؤسسات الاقتصادية، ولكن تختلف عنها من حيث الكيفية والغرض وهذا بالنظر إلى طبيعة نشاط الهيئات العمومية².

2/ أهمية حسابات التسيير: تنقسم أهمية حسابات التسيير إلى قسمين: من الناحية المالية (أ)، وكذا من الناحية القانونية (ب).

أ- من الناحية المالية: حيث يسمح حساب التسيير بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو للسلع التي تقدمها ومعرفة مردودها، ولذلك فإن إعداد هذه الحسابات يتطلب الدقة والأمانة المطلقة في تقييد المعلومات، وأن يشرف على إعدادها أعوان مختصون، يتمتعون بالخبرة والكفاءة العالية.

ب- من الناحية القانونية: تكون موجهة للرقابة التي تمارسها مصالح وزارة المالية، وهي وسيلة يعتمد عليها القاضي في مراجعة الحسابات العمومية، إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ينبغي أن ترفق بهذه الحسابات والتي تعتبر سندا لإثبات لتبرير مختلف العمليات المنجزة وتتوقف عليها المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي أمام قضاة مجلس المحاسبة³.

3/ إجراءات تقديم الحسابات للمجلس: بموجب المادتين 60 و61 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة أقر المشرع إلزامية تقديم الحسابات، وخول لمجلس المحاسبة آليات قانونية لتمكينه من إجبار المعني بالرقابة سواء كانوا محاسبين عموميين أو أمرون بالصرف، بتقديم حساباتهم الإدارية في الآجال القانونية المحددة لها⁴، مع فرض غرامات مالية عن كل تأخير

¹/ مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 130.

²/ المرجع نفسه، ص 131.

³/ محمد بوتين، مرجع سابق، ص 97.

⁴/ المادة 60 و61 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

في إيداعها أو في حالة إرسال وتقديم المستندات الثبوتية، كما تخضع عملية تقديم حسابات الأمرين بالصرف لنفس إجراءات المتابعة في حالة التأخير في تقديم الحسابات الإدارية¹.

ثانياً- تقديم الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف

تنطلق وظيفة الأمر بالصرف من كونها مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيرو الهيئات التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية، ونظراً للصلاحيات المالية التي خولها إياهم القانون والتي تختلف عن الوظيفة التي يمارسها المحاسبين العموميين، فهم ملزمون بموجب القانون بمسك المحاسبة الإدارية وهذا ما يدعو إلى ضرورة إعطاء مفهوم للأمرين بالصرف (1)، ثم تحديد مسؤولياتهم والتزاماتهم (2)، إضافة إلى بيان طبيعة وأهمية الحسابات الإدارية التي يمسكونها (3).

1/ تعريف الأمر بالصرف: هو كل موظف معين في مسؤول تسيير الوسائل المالية والمادية ويؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16/17/19/21 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وجاء في نص المادة 23 من هذا القانون على أنه: "يعد أمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16/17/19/20/21 يخول التعيين أو الانتخابات لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها أعلاه في الفقرة صفة الأمر بالصرف قانونياً، وتزول هذه الصفة بانتهاء هذه الوظيفة² "

ونصت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 313/91: "يمكن أن يكون الأمر بالصرف رئيسي أو ابتدائي أو أساسي، أو أمر بالصرف ثانوي".

الأمرون بالصرف هم مبدئياً مدراء هيئات أو مصالح عمومية، أي أشخاص يديرون هذه الهيئات، حيث أن صلاحياتهم المالية ليست إلا مكملة أو تابعة لصلاحياتهم الإدارية، فهم إذا لا يمثلون سلكاً متخصصاً يضطلع بمهام التسيير المالي، وإنما تلحق بهم هذه الصفة لوجودهم على رأس هذه الهيئات³.

¹ المادة 63، المرجع نفسه.

² المادة 23 من الأمر رقم 90-21، مرجع سابق.

³ مسعي محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 133.

2/ التزامات الأمور بالصرف ومسؤوليتهم: في إطار الصلاحيات المالية المخولة لهم، يخضع الأمور بالصرف إلى التزامات متعلقة مباشرة بتلك الصلاحيات، حيث نصت المادة 24 من القانون 90-21، أنه يتوجب على الأمرين بالصرف اعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين المكلفين بالإيرادات والنفقات والذين يأمرون بتنفيذها، بالإضافة إلى تقديم نموذج عن توقيعهم الشخصي قبل مباشرتهم لصلاحياتهم المالية، كما يتوجب عليهم مسك الميزانية واعداد الحساب الإداري عند غلق السنة المالية وتقديمه إلى مجلس المحاسبة لمراقبته¹.

إضافة إلى هذه الالتزامات، فإنه تقع على عاتق الأمرين بالصرف بعض المسؤوليات حسب طبيعة المهام الموكلة إليهم، حيث تترتب المسؤولية السياسية على أعضاء الحكومة استناداً إلى قاعدة دستورية تتمثل في حق البرلمان في رقابة نشاط الحكومة من خلال استجواب الوزراء، وكذا إنشاء لجان تحقيق في مختلف القضايا، خاصة المالية منها.

أما فيما يخص المسؤولية القانونية، فقد حددتها المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية: "الأمرون بالصرف مسؤولون مدنياً وجزائياً على استعمال وصيانة الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية"².

وبهذا فإن المسؤولية المدنية تقوم على أساس الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الأمر بالصرف، ويلحق الضرر بالهيئة العمومية يستوجب التعويض من الذمة المالية للأمر بالصرف، كما تقوم المسؤولية الجنائية على الأفعال اللاشعورية والأخطاء التي لها وصف الجريمة طبقاً لقانون العقوبات مثل جرائم تبديد الأموال العمومية.

3/ مفهوم الحساب الإداري وأهميته: بعدما تم تناول تقديم الحسابات الإدارية ومن لهم صفة تقديمها وهم الأمور بالصرف، سوف يتم التطرق إلى تعريف الحساب الإداري (أ)، ثم إلى بيان أهميته في الرقابة المالية (ب).

أ/ تعريف الحساب الإداري: يلزم قانون المحاسبة العمومية الأمور بالصرف بمسك محاسبة إدارية تخص كل العمليات المنجزة في إطار تنفيذ الميزانية العمومية، وتظهر هذه العمليات سواء في إطار الميزانية الأولية أو في شكل جدول عام يمثل ميزانية إضافية، ويمكن هذا

¹ المادة 24 من الأمر رقم 90-21، مرجع سابق.

² المادة 31 و 32 من الأمر رقم 90-21، المرجع السابق.

الأخير من خلالها السلطة الوصائية من الاطلاع على مستوى الأداء المالي لدى مختلف المؤسسات والهيئات التابعة لها¹.

ب/ أهمية الحساب الإداري: تمكن أهمية الحساب الإداري في إطار الرقابة المالية الخارجية كونها أحد الوسائل الرقابية للمجلس، حيث أن القانون يلزم الأمرين بالصرف، إعداد هذه الحسابات نهاية كل سنة مالية، وإيداعها على مستوى كتاب ضبط مجلس المحاسبة، وهذا بهدف رقابة النشاط المالي، وكذا معاينة مدى الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية مع القواعد التي تحكم المالية العامة.

إضافة إلى كون الحسابات الإدارية إحدى وسائل ضبط الأخطاء والمخالفات المالية التي يرتكبها الأمرون بالصرف، فهي كذلك تمكن من تقييم مردود الهيئات العمومية وتقدير فعالية نشاطها المالي، وتسمح بإجراء مقارنة التقديرات المالية للميزانية مع النتائج المنجزة بعد تنفيذها لإعطاء صورة واضحة عن الوضعية المالية الحقيقية لتلك الهيئة، وتحديد مواضع العجز المالي، بما يمكن من وضع التدابير المناسبة لتفادي تلك الأخطاء والنقائص في الميزانيات المقبلة².

المطلب الثاني - رقابة مجلس المحاسبة في تقديم الحسابات ورقابته للانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

إن الرقابة البعدية التي منحها المؤسس الجزائري للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فيصرف الأموال العمومية، تقتضي أن تقدم الحكومة حساباتها للهيئة البرلمانية عن كيفية صرفها للاعتمادات المالية التي أقرتها لها لكل سنة مالية، وفي إطار مهامه الدستورية في الرقابة المالية البعدية القضائية لمجلس المحاسبة ألزم المشرع جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها إلى مجلس المحاسبة.

وهذا ما سنتناوله بالدراسة في (الفرع الأول)، ويختص مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته القضائية برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لمسؤولي ومسيري الهيئات الخاضعة لرقابته، حيث يتجلى ويتضح الاختصاص القضائي الخاص بمجلس المحاسبة الجزائري الذي يختلف عن بقية الجهات القضائية العادية الجزائرية وإن كانت هذه

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 237.

² أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 105.

الجهات تعتمد على النتائج التي يتوصل إليها مجلس المحاسبة لتحريك الدعوى العمومية ضد مسؤولي الهيئات الخاضعة لرقابته المخالفين لقواعد المحاسبة العمومية، وهو ما سنتطرق إليه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول - إيداع الحسابات الإدارية والمحاسبية لدى مجلس المحاسبة

الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة مالية الحققة وهي الرقابة التي تمارس بعد تنفيذ الميزانية العامة، أي بعد عملية دفع النفقات وتحصيل الإيرادات من طرف الأعوان المؤهلين قانوناً، وتتصب رقابة مجلس المحاسبة أساساً على الوثائق والمستندات الحسابية للمرحلة الإدارية لتنفيذ عملية دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، وتسمى بالحسابات الإدارية والتي يقدمها أولاً وبصفة إلزامية الأمرون بالصرف والأعوان والمسؤولون المؤهلون قانوناً للهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة والذين حددهم الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم ثانياً يراقب مجلس المحاسبة طائفة أخرى من المستندات والمتعلقة بالمرحلة المحاسبية من تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات وتسمى بحسابات التسيير، ويلتزم بتقديمها لمجلس المحاسبة المحاسبون العموميون.

أولاً - إيداع الحسابات الإدارية لدى مجلس المحاسبة

حتى يتسنى لمجلس المحاسبة القيام بهامه الرقابية المخولة له دستورياً، ألزم المشرع الجزائري في الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، بتقديم مسؤولي الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لحساباتهم للمجلس تحت طائلة الجزاءات في حال عدم قيامهم بذلك، وعليه نتناول بالدراسة تقديم الحسابات الإدارية من حيث:

1/ الأشخاص والهيئات المعنية بتقديم الحسابات الإدارية: يتعين على الأمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 07 من هذا الأمر تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والأجال المحددة عن طريق التنظيم وبالرجوع إلى المادة 07 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم¹، التي تشير إليها هذه المادة، نجد أن الهيئات المعنية بهذا الإلزام

1/ المادة 07 الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

تتمثل في المصالح المركزية للدولة والجماعات الإقليمية، المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري سواء كانت وطنية أو محلية¹.

كما تلتزم ويتعين على الهيئات ومسؤولي المصالح والجماعات والهيئات المسيرة الأسهم العمومية المذكورة والمشار إليها في المواد 08 و09 و10 من الأمر 95-20، أن يرسلوا إلى مجلس المحاسبة، بطلب منه وفي الأجل الذي يحدده لها، الحسابات والتقارير والمحاضر والوثائق الضرورية لممارسة وأداء مهام الرقابة المخولة له والموكلة إليه².

كما تلتزم الهيئات المحددة والمذكورة في المادتين 11 و12 من الأمر 95-20، أن ترسل بطلب من مجلس المحاسبة، استعمال المساعدات المالية الممنوحة له على ترفق بكل المستندات الثبوتية إذا كانت هذه الهيئة مستفيدة من المساعدات المالية لدولة أو الهيئات العمومية وكل هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وأن ترسل حساباتها عند استعمالها للموارد التي تجمعها إذا كانت هذه الهيئات تلجأ إلى جمع التبرعات العمومية، ويجب أن تبين هذه الحسابات تخصيص هذه الموارد حسب كل نوع من أنواع النفقات³.

كما يقوم مجلس المحاسبة بالتحقيق المباشر بواسطة غرف الرقابة وفروعها ويساعدهم في ذلك عند الضرورة مساعدون تقنيون. يتناول هذا التحقيق دراسة الحسابات والمستندات الثبوتية التي يقدمها الأمرون بالصرف ومسؤولي الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة فهو المسئول في الحكم على الحسابات الإدارية.

2/ جال تقديم الحسابات الإدارية: تطبيقاً للمادتين 60 و63 من الأمر 95-20 تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد بصفة مؤقتة كيفية تقديم وإيداع الحسابات الإدارية على مستوى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والذي حدد أجل إيداع الحسابات الإدارية، في أجل أقصاه 30 جوان من السنة المالية الموالية للميزانية المقفلة⁴ بالنسبة لجميع الأمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 07 من الأمر رقم 95-20 مسؤولي الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة حسب المواد من 08 إلى 12 من

1/ المادة 63، المرجع نفسه.

2/ المادة 64-65، المرجع نفسه.

3/ المادة 66-67 الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

4/ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56، مرجع سابق.

الأمر 95-20 فان عليهم ان يرسلوا الحسابات والوثائق المنصوص عليها في المواد من المواد 64 إلى 67 من الأمر 95-20، بناء على طلب مجلس المحاسبة وفي الأجل الذي يحدده لهم ولا يمكن أن يقل عن شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام الطلب¹.

ثانيا إيداع حسابات التسيير لدى مجلس المحاسبة ومراجعتها لها

كما ألزم المشرع الجزائري في الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، المحاسبين العموميين الخاضعون لرقابة مجلس المحاسبة إيداع حسابات تسييرهم للمجلس تحت طائلة الجزاءات في حال عدم قيامهم بذلك، وعليه نتناول بالدراسة تقديم حسابات التسيير كما يلي:

1/ الأشخاص المكلفون بإيداع حسابات التسيير لدى مجلس المحاسبة: عند نهاية كل سنة مالية، يتولى المحاسبون العموميون الذين حددتهم المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56، بإعداد حساباتهم الختامية الخاصة بتسييرهم المالي، وهم المحاسبون العموميون التابعون لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، حيث يتعين على كل المحاسبين العموميين إيداع حساباتهم عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة².

في أجل أقصاه 30 جوان من السنة المالية الموالية للميزانية المقفلة، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يرسل إلى المحاسبين أمرا بتقديم حساباتهم في الأجل الذي يحدده لهم³.

أما الفئة الثانية من المحاسبين المعنية بتقديم حسابات تسييره لمجلس المحاسبة هو المحاسب الفعلي وهو كل شخص آخر لا يملك صفة المحاسب العمومي ولا يعمل تحت رقابته ويقوم بتنفيذ عمليات مالية أو يتدخل في تنفيذها برغم أنها تعتبر من صميم اختصاص المحاسب العمومي ويسمى تصرفه هذا بالتسيير الفعلي ويصرح مجلس المحاسبة بأنه محاسب فعلي ويراجع حساباته ويصدر بشأنها أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين⁴، غير أن المشرع الجزائري لم يحدد الكيفيات أو الوسائل التي على أساسها يقوم مجلس المحاسبة بالتصريح بالتسيير الفعلي لشخص معين، ومن خلال القواعد

¹ المادة 07 من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

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

³ المادة 61، المرجع نفسه.

⁴ المادة 86، المرجع السابق.

والآليات التي تحكم عمل هذا الجهاز، نستنتج بأنه يمكن إخطاره بوجود تسيير فعلي، إما بطريقة مباشرة بواسطة التقارير الرقابية الناتجة عن عمليات المراجعة والتدقيق التي يباشرها قضاة المجلس على حسابات المحاسبين العموميين والأمر ين بالصراف، وإما بطريقة غير مباشرة وهذا عن طريق الناظر العام بناء على طلبات مقدمة له من هيئة عمومية معينة ويمكن أن يقدم الطلب من الشخص نفسه الذي قام بالتسيير الفعلي إذا كان يرغب في تسوية وضعيته وتقديم حساباته لرقابة مجلس المحاسبة¹.

2/ مراجعة مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين: ألزم المشرع المحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم إلى مجلس المحاسبة تحت طائلة العقوبات المقررة لذلك في حالة امتناعهم أو عدم تقديمها في الآجال المحددة، إلى تمكين قضاة مجلس المحاسبة من مراجعة هذه الحسابات والتدقيق في صحة العمليات المالية التي أنجزوها والتأكد من مدى مطابقتها مع القواعد التشريعية والتنظيمية التي تحكم تسيير الأموال العمومية، والبت في مسؤوليتهم الشخصية والمالية ويصدر أحكاماً بشأنها².

وتخضع عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين الإجراءات أساسية حددها الأمر 20-95، وتتمحور حول ثالث مراحل أساسية وهي:

أ/ معاينة حسابات تسيير المحاسبين العموميين: قبل البدء في عمليات التدقيق، ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصر قضاة مجلس المحاسبة، الوثائق والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة والمعاينة والتي تتعلق بوضعية المحاسب نفسه (قرار التعيين محضر التصيب، محضر استلام المهام، اكتاب التأمين على المسؤولية المالية) وكل ما يتعلق بالعمليات المالية المنجزة (الوثائق الثبوتية للنفقات والإيرادات العمومية)، إلى جانب بطبيعة الحال، نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة³.

ويقوم رئيس الغرفة المختصة بمعاينة الحسابات وبموجب أمر بتعيين مقررا يكلف بإجراء التحقيقات لمراجعة حساب أو حسابات التسيير ويمكن أن يساعده في ذلك قضاة آخريين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة، الذين يشر عون في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة

¹ أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 151.

² المادة 74 و 75 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³ المادة 77، المرجع نفسه.

طريقة منهجية تعتمد أساساً على معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول يقوم القاضي بالتأكد من أن الحساب المقدم يتوفر على جميع الشروط الشكلية المطلوبة ثم يقوم بمراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة بهدف التأكد من صحة المبالغ المالية المسجلة مادة بمادة وفصل بفصل، حتى يتسنى للقاضي نقل نتائج التسيير المالي للسنة السابقة بشكل صحيح ومضبوط ومطابقة مبالغ الحوالات ومختلف المستندات للحسابات المدونة في حساب التسيير، كما يراجع مدى تطابق الحسابات وانسجامها بمقارنة حساب التسيير مع الحساب الإداري والنتائج المسجلة مع نتائج وأرصدة حساب التسيير للسنة المالية السابقة، كما يقارن المقرر المكلف الحسابات المسجلة مع الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية الأولية والميزانية الإضافية، التي يقوم بضبطها، ويراجع العمليات المالية المنجزة ويراقب عمليات الخزينة (حركات الأموال نقداً، حسابات الإيداع، الحسابات الجارية، حسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو عليها)¹.

عقب انتهاء عمليات التدقيق والمراجعة، يحرر المقرر تقريراً يدون فيه النتائج المتوصل إليها واقتراحاته ويعرضه على رئيس الفرع المعني ويمكن لهذا الأخير إن رأى ذلك ضرورياً أن يأمر بإجراء تدقيق إضافي لتحسين نوعية التقرير، كما يبلغ رئيس الفرع تقرير الرقابة إلى رئيس الغرفة وهذا الأخير يحيله بدوره بواسطة أمر تبليغ مرفقاً بكافة العناصر التي يتضمنها الملف إلى الناظر العام لتمكينه من تقديم استنتاجاته الكتابية وملاحظاته².

ب/ الحكم على حسابات تسيير المحاسبين العموميين: يحال الملف إلى تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه فإن لم يتم تسجيل أي مخالفة من المخالفات تصدر قرار نهائي بتبرئة ذمته، أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات فإنها في هذه الحالة تصدر قراراً مؤقتاً يوجه للمحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة وإكمال كل ما تراه التشكيلة غير كافي من أجل تبرئة ذمته، ويبلغ هذا القرار المؤقت إلى المحاسب الذي يجيب عليه كتابة خلال مدة زمنية قدرها شهر مدعماً ذلك بمستندات الثبوتية³.

¹ / أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 152-153.

² / حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 77.

³ / أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 154.

3/ إصدار التشكيلة القضائية للقرار النهائي: بعد انقضاء الأجل المحدد قانونا لإجابة المحاسب المعني، يعين رئيس الغرفة مقرا مرجعا يقوم بالتحليل المدقق ومن ثمة استخلاص النتائج النهائية حول تسيير المحاسب المعني ثم يعود الملف مرة أخرى إلى رئيس الغرفة ثم إلى الناظر العام الذي يختمه باستنتاجاته الكتابية.

بعد ذلك تعقد تشكيلة الغرفة المختصة جلستها لدراسة الملف المعروض عليها وتتداول فيه بعد الاطلاع على الاقتراحات والإثباتات والاستنتاجات، وتصدر بعد ذلك قرارا نهائيا تتخذه بأغلبية أصوات أعضاء التشكيلة، إما بإبراء ذمة المحاسب، وإما في حالة مدين¹.

الفرع الثاني - رقابة مجلس المحاسبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

يتعلق الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في الجزائر بعملية الرقابة التي يمارسها بصفته هيئة من هيئات القضاء الإداري الخاصة، حيث تشمل هذه الرقابة القضائية كل الحسابات الإدارية للأمرين بالصرف ومسؤولي كافة الهيئات التي تخضع لقواعد المحاسبة والمحددة في المواد من 07 إلى 12 من الأمر 95-20، بالإضافة إلى رقابته القضائية على حسابات التسيير للمحاسبين العموميين، يختص مجلس المحاسبة برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية، حيث سنتطرق أولا إلى المعنى القانوني لها، وثانيا نعرض للإجراءات التي تخص هذه الرقابة.

أولا- المعنى القانوني لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تعني من الناحية القانونية، رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية اختصاص مجلس المحاسبة القضائي في رقابته للموظفين الإداريين الأمرين بالصرف وكذا مسؤولي الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية مهما كان وضعها القانوني، وكل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو إن يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية².

¹/ حديدان زينب، اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة أم البواقي، كلية الحقوق، 2015-2016، ص 48.

²/ عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، عدد 32، ديسمبر 2012، ص 159.

حيث يقوم مجلس المحاسبة في ممارسة هذا النوع من الرقابة، بالتأكد من مدى احترام هؤلاء الأشخاص لقواعد الانضباط في مجال تسييرهم للميزانية والمالية، ويختص المجلس وفق الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بتحميل المسؤولية لكل:

-مسؤول وعون المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 والأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر وهم المحاسبين الفعليين.

- أي مسؤول أو عون في الهيئات الأخرى والأشخاص المعنويين الآخرين المنصوص عليهم في المواد 09 و08 مكرر و09 و10 و11 و12 من هذا الأمر وفي الحالات الواردة في لفقرات 02 و10 و13 و15 من المادة 88 من هذا الأمر، والذين يرتكبون مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وقد عمل المشرع على ضبط النطاق الذي تقوم فيه المسؤولية الشخصية والمالية للمسيرين العموميين والأشخاص الذين حددتهم المادة 87 من الأمر رقم 95-20، بتحديد المخالفات التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية¹، والتي يرتب عنها مجلس المحاسبة المسؤولية الجزائية المقررة للأشخاص المخالفين من خلال المادة 88 من نفس الأمر كما يلي:

1/ خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
2/ استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو الممنوحة بضمان منها الأهداف غير الأهداف التي منحت لأجلها صراحة.

3/ الالتزام بالنفقات دون الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

4/ الالتزام بالنفقات دون الاعتماد أو تجاوز التخصيصات الخاصة بالميزانية.

5/ خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوز إما في الاعتماد، وإما تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة².

6/ تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

7/ الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابية القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

¹ المادة 87 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

² المادة 88، المرجع السابق.

- 8/ عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- 9/ التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- 10/ 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.
- 11/ 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.
- 12/ الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسب العمومي بدفع النفقات على أسس غير قانونية وغير تنظيمية.
- 13/ أعمال التسيير التي تتم خالفا لقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- 14/ عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارة والهيئات العمومية.
- 15/ تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه¹.

ثانيا- إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تبدأ إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية بتحريك الدعوى العمومية من طرف الناظر العام للبدء في إجراءات المتابعة القضائية ضد كل من يخالف قواعد المحاسبة العمومية وفق التشريع المعمول به بعد عمليات الفحص والمراجعة للوثائق، وتنتهي بصدور القرار القضائي الصادر عن التشكيلة القضائية لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية على مستوى مجلس المحاسبة.

1/ تحريك الدعوى العمومية من طرف الناظر العام: يقوم مجلس المحاسبة بممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، من خلال الرقابة التي يمارسها على الحسابات الإدارية وحسابات الأعوان الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون، التي تقدم بصفة دورية عقب انقضاء كل سنة مالية، أو بناء على طلبه، أو من خلال إخطاره من قبل رؤساء الهيئات والوزراء الذين تؤهلهم المادة 101 من الأمر 95-20 بالوقائع المنسوبة إلى الأعوان التابعين

^{1/} المادة 88 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

لهم، ففي حالة كشفت نتائج تحقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانوناً¹، أن المخالفة التي ارتكبها العون قد تدخل ضمن الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 من الأمر 95-20، في هذه الحالة، يوجه رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً 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 إذا رأى بأنه لا مجال للمتابعة، بموجب قرار معلل قابل للإلغاء، وإذا رأى الناظر العام المتابعة يحذر بذلك استنتاجاته التي توصل إليه كتابياً، ويرجع الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية للمتابعة وإلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح التحقيق².

في الخطوة الثانية يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررًا، وهذا من أجل دراسة للملف ومباشرة التحقيق الذي يكون وجوباً حضورياً بعد اطلاع الشخص المتابع فوراً برسالة موصى عليها والذي له الحق بالاستعانة بمحام أو أي مساعد يختاره³.

وفي ختام التحقيق يحزر المقرر تقريره ويرسل كل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة بغية تبليغه إلى الناظر العام وهنا يكون أمام حالتين:

- إما أن تثبت نتائج التحقيق ألا مجال للمتابعة يقوم بحفظ الملف الناظر العام.
- إما أن يحال الملف على غرفة الانضباط، وهنا يرسل الناظر العام كل الملف مصحوباً باستنتاجاته المكتوبة والمعللة إلى رئيس هذه الغرفة، وهنا يجب على هذا الأخير أن يعين قاضياً مقررًا من ضمن قضاة الغرفة يكلفه بتقديم اقتراحات حول الملف ثم يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة بعد أن يعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك⁴.

يحق للعون المتابع بعد استدعائه بصفة رسمية الاطلاع لدى كتابة الضبط على كامل المعلومات أو الملف الكامل في أجل شهر من تاريخ الجلسة قابلاً لتمديد مرة واحدة بطلب من المعني أو من يمثله كما له تقديم مذكرة دفاعية.

¹ المادة 94، المرجع نفسه.

² المادة 95 و96، المرجع نفسه.

³ المادة 98، المرجع نفسه.

⁴ المادة 98، المرجع نفسه.

2/ صدور القرار: ويتم عقد الجلسة بحضور العون المعني، وتطلع الغرفة على الاقتراحات التي يقدمها المقرر وعلى استنتاجات الناظر العام والتوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة أو من يمثله، وبعد الاطلاع على آراء جميع الأطراف، يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام.

ويتم من خلالها اتخاذ القرارات بالأغلبية وفي حالة تساوى الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، ويكون القرار المتخذ علنياً ويوقعه كل من رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط ويبلغ إلى الناظر العام والمعني، والى وزير المالية وإلى السلطات السلمية والوصية على العون المعني، كما تبلغ الهيئة التي قامت بإخطار مجلس المحاسبة بالقرار المتخذ وفق أحكام المادة 101 من الأمر رقم 95-20¹.

المطلب الثالث - النتائج المترتبة عن الرقابة القضائية

لمجلس المحاسبة وطرق الطعن في قراراته

يمارس مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته القضائية رقابة الهيئات العمومية بهدف فحص والتدقيق في حساباتها ومراجعتها والتصديق عليها فيما يخص الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتلك الخاضعة إلى قواعد المحاسبة مهما يكن وضعها القانوني ويتناول فحص الحسابات جوانب الصحة والنظامية.

وفي مجال رقابته القضائية يتمتع مجلس المحاسبة بسلطة إلزام الأمرين بالصرف وجميع مسؤولي الهيئات الخاضعة لرقابته والمحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين، بإيداع حساباتهم الإدارية المالية وحسابات تسييرهم المالي بغية تأكد من صحة العمليات المادية المدونة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها ومن مدى احترام

¹/ المادة 99- 101 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث سنخصص (الفرع الأول) للنتائج المترتبة عن مختلف اطر الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة، كما يتمتع بسلطة جزائية تخول له إصدار قرارات قضائية مؤقتة أو نهائية معللة على كل عون من القطاع العام الذي ارتكب أثناء ممارسته لمهامه مخالفة من شأنها الأضرار بالخزينة العامة أو بالهيئة العمومية، كما كفل المشرع للعون المعني الصادرة في حقه هذه القرارات حق الطعن فيها بالطرق المقررة لذلك، وهو ما سنتناوله في (الفرع الثاني).

الفرع الأول - النتائج المترتبة عن الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة

سنتعرض بالدراسة في ما يخص النتائج المترتبة عن الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في مختلف أطرها، أولاً سنحدد النتائج المترتبة عن عدم إيداع الحسابات، ثانياً النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات التسيير ورقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

أولاً - النتائج المترتبة عن عدم إيداع الحسابات لمجلس المحاسبة

يلزم المشرع كل أمر بالصرف أو مسؤول في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة وكل محاسب عمومي أو محاسب فعلي أن يقدم حساباته في الآجال القانونية ولا تمت معاقبته طبقاً لما نصت عليه المادة 61 و68 من الأمر رقم 95-20.

1/ بالنسبة للمحاسب العمومي والمحاسب الفعلي: حيث يمكن لمجلس المحاسبة أن يصدر غرامة مالية تتراوح بين 5.000 دج و50.000 دج في حق المحاسب العمومي المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم تقديمها، كما يمكنه أن يرسل أمراً بتقديم حساباتهم في الأجل الذي يحدده له، فإذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراهها مالياً على عدم إيداع هذه الحسابات يقدر بـ 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين يوماً¹، فإذا تجاوز الأجل يمكن لمجلس المحاسبة تطبيق أحكام الفقرة الثالثة من المادة 68 من الأمر رقم 95-20.

ويصدر مجلس المحاسبة نفس الغرامة المقررة للمحاسب العمومي في حق المحاسب الفعلي، كما يعاقبه جراء تدخله في وظائف المحاسب العمومي بصفة غير قانونية، بغرامة

^{1/} المادة 61 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

مالية يصل قدرها إلى 10.000 دج حسب أهمية المبلغ محل التهمة، أو يتخذ المجلس الإجراءات المنصوص عليها في المادة 27 من الأمر رقم 95-20¹.

2/ بالنسبة للآمرين بالصرف ومسؤولي الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة: حيث يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة مالية تتراوح بين 5.000 و50.000 دج في حق كل عون اداري رفض اداع حساباته الإدارية، أو المستندات أو الوثائق الى المجلس، أو سعى لكسب مالي أو عيني غير مبرر لصالحه، أو لم يقدم دون مبرر المعلومات الضرورية لممارسة مهامه أو عرقلتها، وإذا تكررت هذه العرقلة يعاقب عليها طبقا للمادة 43 الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات الجزائية².

ويتضح مما سبق بأن الغرامات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة، تخص حالات محددة تضمنها الأمر رقم 95-20 بشكل صريح، وتتمثل أساسا في:

-التأخير في إيداع الحسابات الإدارية وحسابات التسيير وإرسال المستندات الثبوتية أو الامتناع عن ذلك بشكل نهائي.

-التأخير والامتناع عن الاستجابة للأوامر التي يصدرها مجلس المحاسبة بشكل يعرقل عمليات التدقيق التي يجريها.

إضافة إلى هاتين الحالتين المنصوص عليهما صراحة، فإنه يمكن أن نستخلص حالة أخرى تستدعي توقيع الغرامات المالية، تتمثل في حالة تقديم حسابات غير مطابقة من حيث شكلها أو مضمونها للشروط التي يقتضيها التنظيم المعمول به، والتي تعتبر غير قابلة للمراقبة من حيث المبدأ وبذلك تستوجب تطبيق نفس العقوبة على العون الذي قام بإيداع³.

ثانيا - النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات التسيير ورقابة الانضباط

سنقوم أولا بتحديد النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات تسيير المحاسب العمومي وثانيا النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

1/ النتائج المترتبة عن مراجعة مجلس المحاسبة حسابات تسيير المحاسب العمومي

¹/ المادة 68، المرجع نفسه.

²/ المادة 68، المرجع نفسه.

³/ أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 157.

لقد أُلزم المشرع المحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم إلى مجلس المحاسبة، وفرض عليهم عقوبات في حالة امتناعهم عن ذلك أو عدم تقديمها في الآجال المحددة ومن خلال هذه الحسابات يدقق قضاة مجلس المحاسبة في صحة العمليات المالية التي أنجزوها والتأكد من مدى مطابقتها مع القواعد التشريعية والتنظيمية التي تحكم تسيير الأموال العمومية والبت في مسؤوليتهم الشخصية والمالية يترتب عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين نتيجتين مهمتين:

أ/ إبراء ذمة المحاسب العمومي: حيث يمنح مجلس المحاسبة إبراء ذمة المحاسب العمومي بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة¹.

ب/ وضع المحاسب العمومي في حالة مدين: وضع المحاسب العمومي في حالة مدين حيث إذا توصل مجلس المحاسبة من خلال عمليات المراجعة، وجود أخطاء ومخالفات في حساب التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي، كتسديد نفقة غير قانونية أو عدم تحصيل إيراد معين، أو عجز في أموال الصندوق، ولم يسدد المحاسب المعني من أمواله الخاصة ما يغطي المبلغ المالي المستحق عليه، يضع مجلس المحاسبة المحاسب المعني و بقرار نهائي في حالة مدين بما يساوي المبلغ الناقص، غير أن المشرع، لم يتطرق إلى مسألة التعويض الناتج عن الأضرار التي يتسبب فيها المحاسبون العموميون، من ناحية أخرى، لم تقرر النصوص القانونية السارية المفعول، وجود نسبة من الفوائد واجبة التسديد على هذه المبالغ المستحقة².

2/ النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة للانضباط في مجال الميزانية والمالية

وبخصوص الأخطاء والمخالفات المذكورة على سبيل الحصر في المادة 80 من الأمر رقم 95-20، التي تدخل ضمن المخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المعاقب عنها والتي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية تكون العقوبة المقررة لها دفع غرامة مالية من العون المعني قيمتها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي لهذا العون، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يحكم بغرامة تتعدى ضعف المبلغ المذكور آنفا عندما يتسبب مسئول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية في خرق إحدى الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال الميزانية والمالية أو اكتسب أموال غير مبررة لصالحه أو

¹ المرجع نفسه، ص 157.

² لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع القاهرة، مصر، 2004، ص 121.

على حساب الهيئة التي يعمل بها، أما إذا قدم العون المتابع أدلة كتابية أو أمر صادرة من مسؤولية المؤهلين، دفعته للقيام بهذه الأعمال تتم تبرئته من طرف مجلس المحاسبة ويتحمل المسؤولية هذه التصرفات رؤسائه¹.

الفرع الثاني - طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

من أجل ضمان حقوق المتقاضين، أعطى لهم المشرع إمكانية الطعن في قرارات المجلس، حيث إذا كانت القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة تكتسي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية العادية فإنها تكون مثلها من حيث قابليتها للطعن أمام المجلس نفسه وهذا خلافا لما نص عليه قانون 90-32 اين كانت القرارات الصادرة من هذا المجلس قابلة للطعن أمام الجهات القضائية فقط، أما قانون 80-05 فكان ينص على الطعن بالمراجعة والتصحيح والطعن بالنقض، أما من خلال الأمر رقم 95-20، فيمكن تقسيم الطعون في قرارات مجلس المحاسبة إلى أولا الطعون الداخلية ضد قرارات مجلس المحاسبة وثانيا الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة.

أولا- الطعون الداخلية ضد قرارات مجلس المحاسبة

تشمل الطعون الداخلية التي تتم أمام مجلس المحاسبة، الطعون ضد القرارات الصادرة عنه، مراجعة هذه القرارات واستئنافها أمامه.

1/ مراجعة قرارات مجلس المحاسبة: هي إجراء استثنائي لإعادة النظر في قرارات مجلس المحاسبة القابلة للتنفيذ بسبب اخطاء، أو إغفال أو تزوير، أو استعمال مزدوج أو ظهور عناصر جديدة لم يكن باستطاعة القاضي اكتشافها لحظة اصداره للقرار، وحسب المادة 102 من الأمر 95-20، فانه يمكن مراجعة القرار بطلب من العون المتقاضي أو السلطة السلمية أو الوصفية لها أو الناظر العام، كما يمكن مراجعته بصفة تلقائية من الغرفة التي أصدرت القرار².

يتم تقديم طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار وينبغي أن يشتمل الطلب المقدم على عرض مفصل للوقائع مرفقا بالمستندات

¹ / حياة بلقوريشي، مرجع سابق، ص 97.

² / المادة 102، من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

والوثائق الثبوتية لذلك، لكنه في الحالات التي يثبت فيها أن مجلس المحاسبة قد اتخذ قراره على أساس وثائق مزورة وغير سليمة فإنه يمكن مراجعته بعد فوات الأجل المحدد¹.

ينظر في طلبات المراجعة من طرف نفس الغرفة التي أصدرته، ولا يترتب على إجراءات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، لكنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة، إذا وجد ما يبرر ذلك أن يأمر بتوقيف تنفيذه إلى غاية البت النهائي في طلب المراجعة وذلك بعد استشارة رئيس الغرفة المختصة والناظر العام².

يقوم رئيس الغرفة أو الفرع الذي صدر القرار عن أي منها قاضيا يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحات كتابية في مدى قبول وصحة هذا الطلب وبعد نهاية الدراسة يبلغ الملف إلى الناظر العام من أجل تقديم استنتاجه كتابيا.

يحدد رئيس الغرفة أو الفرع بعد ذلك تاريخ الجلسة، ويبلغ كل الأطراف، كما يشارك صاحب الطلب في الجلسة بطلب منه أو باستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع³.

وقد مكن المشرع الجزائري مجلس المحاسبة، عند الاقتضاء، تعديل القرارات التي اتخذتها أجهزة المراجعة الإدارية، أو مراجعتها في أجل سنتين من تاريخ اتخاذ هذه القرارات كما يمكن الطعن ضدها أمام مجلس المحاسبة من طرف وزير المالية أو وزراء الوصاية المعنيون في أجل شهرين من تاريخ تبليغها⁴.

2/ استئناف قرارات مجلس المحاسبة: طبقا للمادة 107 من الأمر رقم 95-20، تعد قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف في أجل اقضاء شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار ولا يقبل الاستئناف إلا إذا قدم من طرف المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية التي يتبع لها أو الناظر العام، ويترتب على الاستئناف توقيف تنفيذ القرار موضوع الطعن.

تقدم عريضة الاستئناف كتابيا، وتكون موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني وتتضمن على عرض دقيق و مفصل للوقائع والدفع المستند إليها وتودع لدى كتابة الضبط أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام⁵.

¹ المادة 103، المرجع نفسه.

² المادة 106، المرجع نفسه.

³ المادة 104، المرجع السابق.

⁴ المادة 113، المرجع نفسه.

⁵ المادة 107، المرجع نفسه.

ويتم النظر في طلبات الاستئناف من طرف تشكيلة كل الغرف مجتمعة ماعدا الغرفة التي أصدرت القرار، حيث يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقررا لكل ملف، يكلف بالتحقيق والذي بدوره يعد تقريرا يتضمن اقتراحه، ويحيل الملف إلى الناظر العام، يقدم الناظر العام استنتاجاته الكتابية، ويعيد الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ المستأنف بذلك¹.

ثانيا - الطعن بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة

بعد استفاد طرق الطعن الداخلية وهي المراجعة والاستئناف أمام مجلس الدولة الذي اصدر القرار، حيث أجاز المشرع الجزائري للمستأنف بعد استفاده للطرق السالفة الذكر اللجوء إلى طريق آخر للطعن أمام جهة قضائية أخرى مختصة بالطعن بالنقض، حيث نميز بين مرحلتين مهمتين في تاريخ النظام القضائي في الجزائر وهي كالتالي:

1/ مرحلة ما قبل انشاء مجلس الدولة: لقد طرح الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل 1988 تساؤلات حول الجهة القضائية المختصة بالفصل في قرارات مجلس المحاسبة، بحيث اكتفت المادة 110 من الأمر رقم 95-20، بتوضيح قابلية قرارات مجلس المحاسبة الطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية²، وبالرجوع إلى المادة 231 منه فهي تشير إلى اختصاص المحكمة العليا دون تحديد الغرفة المختصة حيث تنص على:

" فيما عدا ما استثنى بنص خاص ومع عدم المساس بالبواب الرابع من هذا الكتاب تختص المحكمة العليا بالحكم في الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس القضائية ومن المحاكم بجميع أنواعها..."³.

2/ مرحلة ما بعد إنشاء مجلس الدولة: بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 تبنى المؤسس الدستوري نظام الازدواجية القضائية، ويصدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة أصبحت مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة في قرارات مجلس المحاسب واضحة بحيث تنص المادة 11 منه على "يفصل مجلس

¹ المادة 108، المرجع نفسه.

² المادة 110 المرجع السابق.

³ المادة 231، المرجع نفسه.

الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة¹.

هذه المادة أكدت على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض المقدمة ضد قرارات مجلس المحاسبة ويلاحظ أن المادة أشارت إلى قرارات مجلس المحاسبة بصيغة عامة ومطلقة دون تحديد لنوع القرار الذي يكون محل طعن بالنقض وهو القرار المؤقت النهائي أم القرار الصادر بعد الاستئناف.

أما المادة 110 من الأمر 95-20 فقد أشارت إلى نوع محدد من القرارات وهي القرارات الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة ونص قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص المادة 958 على: " عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع²."

ويتضح من قراءة نص هذه المادة أن مجلس الدولة في حالة نقضه للقرار يقوم بالفصل في الموضوع وكأنه قاضي درجة أولى وأخيرة شأنه شأن فصله في أي طعن ضد القرارات الإدارية الصادرة من هيئات الإدارة المركزية، وليس كهيئة قضائية مقومة لهيئات القضاء الإداري³.

¹ المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية ج ر عدد 37 لسنة 1998، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ 2018/03/07.

² المادة 110 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، ص 123.

خلاصة الفصل الثاني

نخلص في ختام هذا الفصل، أن المشرع اعتبر مجلس المحاسبة كمؤسسة عليا لرقابة المالية على الأموال العمومية بصفة عامة، ومن هذا المنطلق منحه المشرع اختصاصات إدارية وقضائية لممارسة مهمة الرقابة، فرقابته هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية، وعليه يتولى مجلس المحاسبة ممارسة اختصاصاته الإدارية من خلال رقابته لنوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية، وكذا تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية، لتحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وتحقيقا للفعالية اللازمة في التسيير المالي وفق معايير اقتصادية تقوم على الفعالية والنجاعة. أما الاختصاصات القضائية فتظهر من خلال إجبار المحاسبين العموميين وكذا الفعلين، على تقديم حساباتهم لمجلس المحاسبة، والذي يتولى بدوره مراجعة حساباتهم، وله أن يفرض جزاءات تتمثل في غرامات مالية على كل تأخير في تقديم تلك الحسابات.

بالإضافة إلى اختصاصه في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث يتولى مهمة التحقيق في المخالفة التي تشكل خارقا لقواعد الانضباط في هذا المجال ومن ثم توقيع العقوبات المقررة عليه.

يبرز الطابع القضائي لمجلس المحاسبة من خلال القرارات التي يصدرها وحق الطعن ضدها الذي كفله للمتقاضين، حيث يعتبر قاضي درجة أولى في القرارات الصادرة على مختلف

الغرف، وقاضي استئناف في القرارات التي تصدر على تشكيلة الغرف مجتمعنا وهما اجرأين يمثلان الطعن الداخلي، وطعن في قرارات كل الغرف مجتمعنا بعد الفصل في استئناف يتم على مستوى جهة خارجية هي مجلس الدولة وهو ما يعرف بالطعن الخارجي.

خاتمة

في ختام دراستنا لموضوع مجلس المحاسبة بين الاختصاصات الإدارية، يبين لنا الرغبة القوية للمشرع في تأسيس هيئة أساسية دستورية توكل لها مهمة الرقابة على المال العام واستعمالها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وفي هذا نجد أن المشرع أولى أهمية بالغة في تأسيس هذا الجهاز الرقابي من خلال الدساتير المتعاقبة بدءا من دستور 1976، دستور 1989، دستور 1996، التعديل الدستور 2016 والتي حددت مبدأ الرقابة وإنشاء مجلس للمحاسبة يتولى مهمة الرقابة البعدية على الأموال العمومية.

يتضح من خلال الدساتير أنها لم تشر إلى الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة حيث يتولى ذلك مهمة النصوص التشريعية التي أصدرها المشرع، حيث جاء القانون 80-05 الذي منحه كامل الصلاحيات الإدارية والقضائية، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه ومنحهم حق التمثيل لدى المجلس الأعلى للقضاء، إلا أن دوره كان محدودا.

أما القانون 90-32 شهد مرحلة سياسية انتقلت فيها البلاد من نظام أحادي إلى نظام سياسي تعددي حيث حد من الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة وحصر مجال الرقابة فقط على أموال الهيئات العمومية دون المؤسسات والهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري ولم تمنح له الاستقلالية الكافية لممارسة مهمة التسيير مباشرة بعد ذلك صدر الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 الذي يعود له الفضل في إعادة اصلاحات القضائية لمجلس المحاسبة من جديد وتدارك ذلك بتوسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة حيث اعيد النظر ليشمل جميع الهيئات في الرقابة سواء الادارية أو القضائية، ويمنح لأعوانه صفة القاضي وكرس استقلالية مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتسييره وتعزيز دوره في مجال الرقابة من أجل ضمان نوعية تسيير بنوع من الفعالية والاداء والاقتصاد وحسن استعمال الموارد والاموال والقيم.

وبهذا تحدد الاختصاصات القضائية في ضرورة تقديم حسابات والمحاسبين العموميين ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين والفعالين وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إضافة إلى تمتعه بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه من خلال قرارات القضائية التي يصدرها والتي تمكن من مراجعتها واستعمال حق الطعن الاستئناف فيها، كذا الطعن بالتقاضي ضدها أما مجلس الدولة.

من خلال ما تطرقنا إليه يظهر لنا مجموعة من النتائج المتوصل لها:

- مجلس المحاسبة هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية وله صلاحيات واسعة للقيام برقابة بعدية فعالة على تسيري الأموال العمومية.

- يعتبر الإنفاق العمومي أحد الحلول للخروج من مشكلة الركود والشح، حيث يساهم مجلس المحاسبة في الحد من التبذير والإسراف في استخدام النفقات العمومية.

من خلال ما تطرقنا إليه يظهر لنا من خلال جملة النصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة، أن المشرع نظريا أحاط بجميع الجوانب وفتح مجالا واسعا من الاختصاصات الادارية والقضائية لتمكينه من القيام بدوره الرقابي.

أما فيما يتعلق تجسيد الاطار النظري على أرض الواقع فإن تلك النصوص القانونية لم تحقق الأهداف المسطرة التي عمل المؤسس الدستوري على تحقيقها من خلال إنشائه لهذا الجهاز الرقابي، وذلك راجع إلى حالات الاختلاس والتبديد الممنهج للمال العام وانتشار الفساد المالي في مختلف القطاعات.

وفي إطار تقييم رقابة مجلس المحاسبة من خلال الاختصاصات الادارية والقضائية وكذا الآليات والوسائل الموضوعية تحت تصرفه إلا أنه يمكن انتقاده من خلال:

- أن القانون 1995 لم يعطي لرئيس مجلس المحاسبة الحق في أن يكون هو الأمر بالصرف على ميزانية المجلس في حين تم إعطاء الحق للأمين العام وهذا ما أكدته المادة 26 من المرسوم الرئاسي 377/95 المحدد لنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

- الانتقاد الذي يمكن توجيهه كذلك فيما وراء إخراج أكبر مؤسسة وطنية تشرف على تداول الأموال العمومية بصفة مباشرة من نطاق رقابة مجلس المحاسبة والكلام هنا عن بنك الجزائر الأمر الذي يطرح التساؤل حول غاية المشرع من هذا الإجراء.

- عدم الاستقلالية وتبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وتأثيرها على قراراته، وهو ما يمثل عائقا أمام أداء مهامه الرقابية.

- من حيث زمن أداء الرقابة التي خصها المشرع برقابة البعدية مما ينعكس سلبيا على عدم اكتشاف المخالفات قبل وقوعها وبالتالي يجعل اكتشافها بعد وقوعها ما تدرکها وتصحيحها كما هو الحال بالنسبة لمسيري المجالس البلدية.

- الجزاءات المترتبة عن ارتكاب المخالفات المحصورة فقط في اصدار غرامات مالية لا تتجاوز الاجر السنوي الذي يتقاضاه العون مرتكب المخالفة أو احالة الملف إلى النيابة العامة دون الفصل فيها إذا كان ذا وصف جزائي أو تأديبيا إذا كان له وصف تأديبي كل هذا راجع إلى عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة تحدد من مخالفة القواعد التشريعية والتنظيمية المعمل بيها في مجال الرقابة.

رغم كل ما تم ملاحظته من نقائص وقصور إلا أنه يبقى المؤسسة الوحيدة الأكثر اختصاصا في مراقبة استعمال الموارد المالية، ولذلك فإن من الملائم ومن المحكمة تصور حلول لسد تدارك النقائص يعزز منح الاختصاصات شاملة جميع الهيئات التي يتم تداول الأموال فيها وذلك نقترح:

- تمكين مجلس المحاسبة من رقابة قبلية وأثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة لدولة والمتابعة الدقيقة لها انطلاقا من كونها طريقة وقائية للحفاظ على المال العام.

- منح مجلس المحاسبة سلطة قضائية تعزز استقلالته ووضع ركيزة قانونية تفرض الزامية تطبيق توصياته.

- ضرورة اعداد نموذج خاص لتنبؤ وتوقع الارادات والنفقات بما يسمح بضبط ميزانية الدولة بشكل دقيق اعتمادا على معطيات أكثر واقعية.

- إيلاء السلطة التشريعية العناية اللازمة لتقارير المجلس لأنها من أهم الوسائل التي تساعدنا في مراقبة النشاط المالي للحكومة.

- التكوين المتخصص للقضاة في المجال المالي والمحاسبي من أجل رفع مستوى القضاء.

- منح مجلس المحاسبة الوسائل البشرية والمادية الضرورية لمزاولة مهامه وتمكينه من توظيف كفاءات تساهم في اعطاء أكثر فعالية للمجلس.

- منح مجلس المحاسبة الضمانات القانونية والفعالية خاصة الاستقلالية العضوية والوظيفية عن السلطة التنفيذية، من أجل تكريس شفافية أكثر في الحفاظ على المال العام.

- ضرورة نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة في الجريدة الرسمية، حتى يتسنى للأفراد الاطلاع على كيفية تسيير مواردهم، ضمانا لمبدأ الشفافية في تسيير المال الأموال العمومية.

بالرغم مما أخذ على مجلس المحاسبة ورغم الصعوبة تأمين المهمة الملقاة عليه إلا أنه يبقى المؤسسة الوحيدة الأكثر صرامة في رقابة استعمال الأموال العمومية والتي منحها المشرع الاختصاصات الادارية والقضائية من أجل تقادي النقائص المشار إليها مستقبلا.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- النصوص

أ- النصوص الدستورية

- دستور سنة 1963
- دستور سنة 1976
- دستور سنة 1989
- دستور سنة 1996

ب- النصوص التشريعية

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس المحاسبة
الجريدة الرسمية ج، ج العدد 37 لسنة 1998 المعدل بموجب القانون رقم 18-02 المؤرخ
07/03/2018.

- القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من
طرف مجلس المحاسبة.

- القانون رقم 84-17 في 08 شوال عام 1404 الموافق 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين
الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية العدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1984، والمتمم
بموجب القانون 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، ج، ر، ج، ج العدد الأول صادرة
في 03 جانفي 1990 .

- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.

- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،
ج، ر، ج، ج عدد 14، الصادر في 08 مارس 2006.

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011 المتعلق
بالبلدية.

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2011
المتعلق بالولاية.

- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في: 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج، ر، العدد 94 المؤرخة في: 24 نوفمبر 1976.
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة.
- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 يحدد المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ج- النصوص التنظيمية

- المرسوم الرئاسي رقم 63-127 مؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن الوزارة المالية، ج ر، عدد 23 الصادر سنة 1963 (ملغى).
- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية، العدد 72 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995.
- المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-56، يحدد انتقالا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج، ر، العدد 06، المؤرخ في 22 يناير، 1996.
- القرار المؤرخ في 16 يناير سنة 1996 مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع الجريدة الرسمية، العدد 6.
- التقرير الممضي في 9 يونيو 2019، المتعلق بالمصادقة على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 ج، ر، ج، ج العدد 75 الصادرة بتاريخ 4 ديسمبر 2019.

ثانيا - الكتب والمؤلفات

* المؤلفات باللغة العربية

- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية للنفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتب الحديثة، القاهرة، 2009.
- أحمد بلودنين، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2016.

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 6، سنة 2005.
- رشيد خلوفي، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، السنة الجامعية، 2002-2003.
- علي زغود، المالية العامة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع القاهرة، مصر 2004.
- محمد الصغير بعلي، أ.د يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر 2003.
- محمد بوتين، المحاسبة العامة للمؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2005.
- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2005.
- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

*** المؤلفات باللغة الأجنبية:**

- Remli Mouloud, Approche comparative Des Cours Des Comptes françaises et Algériennes, Office Des publications Universitaires, Alger, 1986.
- Crucis Henry Michel, Droit des contrôles financiers, (Paris, France: édition A.J.D.A, 1998).

ثالثا- البحوث الجامعية

- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر 2011-2012.

- سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانون العام، وكلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم حقوق، جامعة تلمسان السنة الجامعية، 2017-2018.

- عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، السنة الجامعية، 2014-2015.

- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في علوم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017.

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

- حياة بلقوريشي، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011-2012.

- سامية شويغي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص المالية العامة، العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والتجارية، جامعة تلمسان، 2011.

- عفاف دواغر، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، كلية الحقوق ابن عكنون، السنة الجامعية، 2012-2013.

- بوزهبة فتيحة، الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التشريع، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2019.

- حديدان زينب، اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة لدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة ام بواقي، كلية الحقوق، 2015-2016.

رابعاً- المقالات العلمية

- راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في الحماية المال العام من الفساد في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد، 11 جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر 2018.

- سعيداني لوناسي جبيعة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد02، العدد01، 2012.

- عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، عدد 32، ديسمبر 2012.

- كريمة رابحي، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، مجلد 02، العدد04، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2020.

- محمد عبد الباسط لطفراوي، مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابة على المال العام، المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، العدد3، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2020.

- هنان مليكة، بواب بن عامر، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الدراسات في الوظيفة العمومية، العدد08، جوان 2021.

- دون مؤلف، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد11، سبتمبر 2008.

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
	الشكر والعرفان
	الإهداء
أ-هـ	المقدمة
47-7	الفصل الأول: الإطار النظري لمجلس المحاسبة
8	التمهيد
26-9	المبحث الأول: الإطار النظري لدراسة مجلس المحاسبة
17-9	المطلب الأول: نشأة وتعريف مجلس المحاسبة ومراحل تطوره
14-9	الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة ومراحل تطوره
17-14	الفرع الثاني: تعريف مجلس المحاسبة
20-16	المطلب الثاني: التعديلات الدستورية لمجلس المحاسبة وفعاليتها
18-17	الفرع الأول:
20-18	الفرع الثاني:
27-21	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
26-21	الفرع الأول: الطبيعة الإدارية لمجلس المحاسبة
27-26	الفرع الثاني: الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة
30-28	المطلب الرابع: أهداف مجلس المحاسبة ومبادئه
29-28	الفرع الأول: أهداف مجلس المحاسبة
30-29	الفرع الثاني: مبادئ مجلس المحاسبة
49-30	المبحث الثاني: النظام القانوني لمجلس المحاسبة
32-31	المطلب الأول: أسباب إنشاء مجلس المحاسبة وخصائصه
31	الفرع الأول: أسباب مجلس المحاسبة
32	الفرع الثاني: خصائص مجلس المحاسبة
46-32	المطلب الثاني: ثنائية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة
37-32	الفرع الأول: ثنائية تنظيم مجلس المحاسبة

45-37	الفرع الثاني: ثنائية التسيير على مستوى مجلس المحاسبة
49-45	المطلب الثالث: مهام مجلس المحاسبة واستقلاليتها
47-46	الفرع الأول: مهام مجلس المحاسبة
48-47	الفرع الثاني: استقلالية مجلس المحاسبة
49	الخلاصة
85-50	الفصل الثاني: الاختصاصات الرقابية لمجلس المحاسبة
51	تمهيد
61-52	المبحث الأول: الاختصاصات الإدارية لمجلس المحاسبة
53-52	المطلب الأول: تعريف رقابة نوعية التسيير والعناصر المكونة لها
53-52	الفرع الأول: تعريف رقابة نوعية التسيير
53	الفرع الثاني: العناصر المكونة لرقابة نوعية التسيير
57-53	المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير والنتائج المترتبة عنها
55-53	الفرع الأول: إجراءات رقابة نوعية التسيير
57-55	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير
61-57	المطلب الثالث: الرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات العمومية
58-57	الفرع الأول: المصادقة على التقرير السنوي لمجلس المحاسبة
60-58	الفرع الثاني: مراقبة ميزانية الدولة والجماعات المحلية
61-60	الفرع الثالث: مراقبة ميزانية المؤسسات ذات الطابع الإداري والقطاع الاقتصادي الصناعي والتجاري
61	الفرع الرابع: المشاركة في اعداد المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية
85-61	المبحث الثاني: الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة

68-61	المطلب الأول: سلطة التحري وتقديم الحسابات من قبل المحاسبين العموميين
63-62	الفرع الأول: حق الاطلاع وسلطة التحري
68-63	الفرع الثاني: تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة
78-68	المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة في تقديم الحسابات ورقابته للانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
74-69	الفرع الأول: إيداع الحسابات الإدارية والمحاسبية لدى مجلس المحاسبة
78-74	الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية
85-78	المطلب الثالث: النتائج المترتبة عن الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة وطرق الطعن في قراراته
82-79	الفرع الأول: النتائج المترتبة عن الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة
85-82	الفرع الثاني: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة
86	الخلاصة
92-88	الخاتمة
98-93	قائمة المراجع
102-99	فهرس المحتويات
104-103	الملخص

المخلص

المخلص

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا لرقابة البعديّة لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية، وأسس بموجب المادة 190 من الدستور 1976 وأنشئ في سنة 1980، تم تكريسه بموجب المادة 192 من الدستور 2016، لذلك شهد هذا الاخير منذ نشأته الى الوقت الحالي تطورات متتالية من خلال النصوص التشريعية الاساسية (القانون رقم 05-80 والقانون رقم 2009 والامر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02).

كما يتمتع المجلس باختصاص اداري وقضائي وله عهدة شاملة في مجال الرقابة على مصالح الدولة والجماعات الاقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية مهما كانت طبيعتها، وتكمن المهمة الأساسية للمجلس المحاسبة في تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل والأموال العمومية، وترقية اجبارية تقديم الحسابات والشفافية في تعزيز الوقاية ومحاربة جميع الممارسات غير القانونية وغير الشرعية.

الكلمات المفتاحية: مجلس المحاسبة- الهيئة الدستورية- المؤسسة العليا للمال العام- الرقابة المالية- الاختصاص القضائي- رقابة الانضباط.

Abstract

The Accounting Council is considered the supreme institution for the remote control of state funds, regional groups, institutions and public facilities. It was established in accordance with Article 190 of the 1976 Constitution, and was established in 1980. It was consecrated in accordance with Article 192 of the 2016 Constitution. Therefore, the latter has witnessed successive developments from its inception to the present time through Basic legislative texts (Law No. 80-05, Law No. 2009, and Order No. 95-20 amended and supplemented by Order No. 10-02).

The Council also has administrative and judicial jurisdiction and has a comprehensive mandate in the field of oversight of the interests of the state, regional groups, public bodies, institutions and institutions, whatever their nature. The primary mission of the Accounting Council lies in encouraging the legal and effective use of resources, means and public funds, and promoting the obligatory provision of accounts and transparency in enhancing prevention and combating all illegal and illegitimate practices.

Keywords: Accounting Council - Constitutional Authority - Supreme Institution of Public Finance - Financial Oversight - Judicial Jurisdiction - Discipline Oversight" 0