



# مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية  
فرع: الحقوق  
تخصص: قانون إداري

رقم: .....

إعداد الطالبين :

زين حمزة

زغود غريب

يوم: 2022/06/27

## عنوان المذكرة

## الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

### لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	أ.ت.ع	أ.د/ عبد الحليم بن مشري
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أ.ت.ع	أ.د/ شوقي يعيش تمام
مناقشا	جامعة بسكرة	أ.مح أ	أ.د/ رياض دنش

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ

وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ

يُنْفِقُونَ (38) .

سورة الشورى: الآية (38)

# كلمة شكر

نحمد الله تعالى الذي وفقنا لإعداد هذه المذكرة و نتقدم  
بجزيل الشكر و الامتنان إلى أستاذنا الفاضل الدكتور:  
يعيش تمام شوقي الذي تفضل بقبول الإشراف على هذه  
المذكرة جزاه الله عنا كل خير كما نشكر كل من مدّ لنا يد  
العون في بحثنا هذا. و دون استثناء كل أساتذة كلية  
الحقوق و العلوم السياسية، بجامعة -محمد خيضر- بسكرة، و  
كل الطاقم الإداري و العاملين بالكلية.  
أيضا شكرا لكل طالب علم سعى و اجتهد في طلبه.

زين حمزة - زغفور غريب

## مقدمة:

مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، تم إنشاؤه بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقا للمادة 190 من دستور سنة 1976 و كرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه، ودستور سنة 1996 في المادة 170 منه، و يخضع مجلس المحاسبة حاليا في تنظيمه و تسييره لأحكام الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، و قد تم إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة مركزية مستقلة لأداء دور وظيفي أصيل و هو إجراء عملية مراجعة و تدقيق مالية و شاملة و نهائية لمجموع العمليات التي يتولاها القائمين على تنفيذ النفقات العمومية، كما يتوافر مجلس المحاسبة على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطا قضائيا وتساعد في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية و التقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، كما أيضا له دور استشاري في مجال قوانين المالية و خارج مجال قوانين المالية، و يمارس مجلس المحاسبة مهامه الإستشارية وفقا للدستور و غيره من المراجع القانونية اللاحقة بما في ذلك أحكام الأمر 20/95 المؤرخ في : 17/07/1995 المعدل و المتمم و المتعلق بمجلس المحاسبة، و من خلال دراستنا لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، نسلط الضوء على هذا الإختصاص الموكل إليه على غرار الإختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة، و اللافت للنظر أن موضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، مهما يحظى من دراسة و بحث، يبقى اشكالية قائمة و متطورا، بتطور العلاقات المفترض حصولها في المستقبل بين مجلس المحاسبة و الإدارة العامة، لأن مجال الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري الذي ينصب على المعيار العضوي، لا يتحقق بناؤه إلا بتوافر أساس قيام الإختصاص الإستشاري من جانبه العضوي. الدافع الذي يجعل الموضوع ذا جاذبية و أهمية تكسبانه مكانة

مرموقة تقتضي البحث، قصد تطوير الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة، كعنصر حديث يبحث عن مكانه ضمن الهيئات الإستشارية المؤسسة دستوريا، حتى يتمكن من ولوج القضايا المتولدة عن العلاقات المتجددة بفعل ما يطرأ من تغير على كل المستويات العملية التي لها علاقة بمجلس المحاسبة الجزائري، و تكون بمثابة الجواب حول التساؤل الذي يطرح نفسه عن:

- ما هو الأساس، و المجال المعتمدين في تحديد قيام المهمة الموكلة لمجلس المحاسبة في المجال الإستشاري؟

و للوصول إلى الغاية المرجوة من دراسة هذا الموضوع كان لابد أن نعتمد على **المنهج الوصفي**، الذي لا يمكن الإستغناء عنه خاصة فيما يخص توضيح الإطار النظري لمجلس المحاسبة، بالإضافة إلى **المنهج التحليلي** الذي يخدم دراسة الجوانب التطبيقية و العملية للموضوع من خلال ما تضمنته النصوص القانونية و ما هو موجود على أرض الواقع، و تتبلور أهمية موضوع الدراسة في الإلمام بكل الجوانب القانونية و التنظيمية للاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، و معرفة مدى أهميته في إثراء المنظومة التشريعية في الجزائر خاصة في مجال قوانين المالية، هذا من جهة، و من جهة أخرى تفيد هذه الدراسة في الوقوف على مختلف الإشكالات و العراقيل القانونية والتنظيمية التي تحد من فعالية الوظيفة الاستشارية لمجلس المحاسبة الجزائري، وكل ذلك بغية التوصل إلى النتائج التي تساهم في ترقية العملية الاستشارية لمجلس المحاسبة باعتباره هيئة دستورية رقابية ذو طبيعة استشارية.

إن أهمية موضوع الدراسة تظهر جليا كذلك من حيث الأهداف المسطرة لهذا البحث، حيث تم وضع جملة من الأهداف يمكن توضيحها على النحو التالي:

- تسليط الضوء على الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري والتي لم تلقى العناية الكافية من قبل الباحثين مقارنة بالاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة.
- الإحاطة بمختلف الجهود التشريعية للمشروع الجزائري في مجال تدعيم الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري.
- تبيان لمختلف النقائص التي تعترض الإختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري مقارنة بالهيئات الإستشارية الأخرى كمجلس الدولة.
- التنويه إلى أهمية وفعالية الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة في إثراء وتطوير المنظومة القانونية في مجال قوانين المالية، و خارج مجال قوانين المالية في المسائل ذات الصلة باختصاصاته، و التي تعد عاملا هاما في تحقيق الازدهار والتنمية و ترشيد إنفاق المال العام و هذا لصرف انتباه الباحثين و المتخصصين في مجال القانون و الإدارة لهذا الموضوع.

إن تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه، يعتبر بالنسبة لنا الدافع الحقيقي لإختيار موضوع الدراسة، حيث أن تكريس الاستشارة لمجلس المحاسبة الجزائري يعد عاملا هاما في حوكمة القرارات السياسية و الإدارية ذات الصلة باختصاصه، كما أن اعتماد أسلوب الاستشارة في المجال قوانين المالية و خارجها في المسائل ذات الصلة باختصاصات مجلس المحاسبة من حيث إشراكه في العملية التشريعية، سيساهم لا محالة في وضع منظومة تشريعية في هذا المجال ذات جودة و فعالية في تحقيق مسار الأمن و التنمية الإقتصادية.

و مما لا شك فيه، صادفتنا خلال دراستنا لهذا الموضوع صعوبات كثيرة نلخصها فيما يلي:

قلة و شح المراجع و الباحثين في هذا الموضوع رغم وجود معلومات متفرقة في بعض المراجع و النصوص القانونية.

و في هذا السياق نشير إلى بعض المؤلفات و الدراسات السابقة التي عالجت موضوع المذكرة، من بينها:

- الكتاب المؤلف من طرف الأستاذ الدكتور شوقي يعيش تمام، الصادر عن مكتبة الوفاء القانونية -الإسكندرية- سنة 2021، الموسوم بـ: مجلس المحاسبة الجزائري -التنظيم و الإختصاصات-، حيث يهتم بدراسة شاملة لهذه الهيئة الدستورية من حيث الإطار العام الناظم و كذلك الإختصاصات الموكلة لهذا الجهاز.

- أيضا مداخلة الأستاذ الدكتور عبد الحليم بن مشري و الأستاذة الدكتورة حسينة شرون تحت عنوان: الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، و هذا خلال أعمال الملتقى الدولي العاشر تحت عنوان القضاء و الدستور بجامعة الشهيد حمه لخضر -الوادي- يومي 08 و 09 من ديسمبر سنة 2019، حيث تناولت هذه المداخلة دراسة لمقومات مجلس المحاسبة و كذلك الصلاحيات الإستشارية لهذا المجلس، وهي دراسة تحليلية و تأصيلية للوظيفة الاستشارية لمجلس المحاسبة.

و لقد تمت معالجة الموضوع من خلال خطة متضمنة ثلاثة فصول

كالتالي:

الفصل الأول: و سنتناول في هذا الفصل مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول تمت فيه دراسة الإطار العام الناظم لمجلس المحاسبة،

أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة الإطار التأهيلي للإختصاص الاستشاري.

الفصل الثاني: نتطرق فيه إلى دراسة الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية، و لقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول عالج موضوع مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، أما المبحث الثاني فقد عالج المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية.

الفصل الثالث: نتناول فيه الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية و قد تم التطرق إلى استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف الهيئة التنفيذية من خلال المبحث الأول، كما تطرقنا إلى استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف الهيئة التشريعية



# الفصل الأول:

مدخل عام لموضوع

الإختصاص الإستشاري

لمجلس المحاسبة

الجزائري

## الفصل الأول:مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري.

لقد تم إنشاء بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 و هذا تطبيقا

للمادة 190 من دستور سنة 1976، ويخضع مجلس المحاسبة حاليا في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، كما يتوافر مجلس المحاسبة على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطا قضائيا وتساعدتها في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم، هذا لممارسة الإختصاص المخول لمجلس المحاسبة و هو الرقابة المالية اللاحقة، إضافة إلى ذلك فإن الإختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة و الذي يعتبر دورا ثانويا للإختصاص الرئيس، نتطرق لدراسة و تحليل ما سبق سرده من خلال هذا الفصل الأول في مبحثين، المبحث الأول نخصه للإطار العام الناظم لمجلس المحاسبة، أما المبحث الثاني فنخصه بالإطار التأهيلي للإختصاص الاستشاري.

### المبحث الأول: الإطار العام الناظم لمجلس المحاسبة.

الهدف من دراسة الإطار العام الناظم لمجلس المحاسبة هو الوقوف على إمكانيات مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية، حيث نتطرق بشكل موجز إلى القوانين المؤسسة له (المطلب الأول)، ثم تنظيمه (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تأسيس مجلس المحاسبة.

سيتم التطرق إلى تطور النظام القانوني المؤسس لمجلس المحاسبة من خلال دراسة ثلاث فترات هامة الفترة الأولى هي غداة الإستقلال إلى غاية سنة 1975، ثم الفترة الثانية هي نشأة مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية و الممتدة من 1976 إلى 1989، و الفترة الثالثة في ظل التعددية الحزبية الممتدة من 1989 إلى غاية يومنا هذا.

### الفرع الأول: الفترة من 1962 إلى 1975.

ورثت الجزائر بعد الاستقلال المنظومة التشريعية والقانونية الفرنسية، و هذا تجنبا لحصول الفراغ في الجوانب المختلفة للحياة العامة.

قبل الحصول على الاستقلال، كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر يشكل امتدادا للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، و لم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، ذلك أن دستور سنة 1963 لم ينص على إنشاء هيئة تختص بالرقابة المالية.

بالنسبة لدستور 1963 فإنه لم يتضمن، إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام ، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، و المتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء و حق توجيه السؤال الكتابي و السؤال الشفهي.

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجودها وكيفية ممارستها، و يستخلص من هذا السكوت أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تنظيم و ممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي.

أما من حيث التنظيم، فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية، نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات عديدة تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، و هي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخزينة، و هيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية و كذلك لجنة مراقبة المؤسسات الإقتصادية العمومية، لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي ، و تم التخلي عنها فيما بعد بصدور المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 الذي ألغى أحكام المرسوم السابق و أعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية ، و قد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخزينة، و هيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية بوزارة المالية و لم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة و لجنة مراقبة المؤسسات العمومية<sup>(1)</sup>.

(1) أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، (رسالة ماجستير)، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2007، ص 12.

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة، تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية.

### الفرع الثاني: الفترة الممتدة من 1976 إلى 1989.

قبل الإقرار الصريح و التجسيد الدستوري لمجلس المحاسبة سنة 1976<sup>(1)</sup>، سبقه الميثاق الوطني و كان مهذا له، حيث أعطى الأهمية الكبيرة للرقابة و الأجهزة التي تتولاها في الفقرة الرابعة من الفصل الثاني من بابه الثاني منه حيث جاء فيها : "إذا كانت الثورة ثقنها في الناس فهذا لا يمنعنا أن نفكر في وضع أجهزة للمراقبة من القاعدة إلى القمة مهمتها التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية و تنفيذ القرارات يتلاءمان مع التوجه العام للبلاد و يتطابقان مع المقاييس التي ينص عليها القانون ."

كما حث الميثاق الوطني كذلك على أن تستند المراقبة إلى أجهزة دائمة تكون تابعة لمختلف إدارات الدولة و تتكون من رجال يتصفون بالالتزام و الكفاءة و النزاهة و يؤكد على أنها تمارس عن طريق المؤسسات الوطنية الملائمة.

و هذا الاهتمام بقضية الرقابة الذي ورد في الميثاق الوطني ترجم في دستور 1976، الذي جاء فيه أن وظيفة المراقبة عامل رئيسي في مسيرة الثورة و أنها تستهدف ضمان تسيير حسن في نطاق إحترام الميثاق الوطني و الدستور و قوانين البلاد و أنها تمارس بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة بأجهزة الدولة.

فقد أعطى دستور 1976 أهمية لوظيفة الرقابة المالية ، حيث تضمن عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المشرع الجزائري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة ، حيث أقر في المادة 187 منه بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة كل سنة مالية ، و هذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية، كما خول للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية ومنح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية<sup>(2)</sup>.

(1) الصادر بالأمر رقم 76-57 بتاريخ 1976/07/05، الجريدة الرسمية عدد 61، سنة 1976.

(2) محمد شيكوش فاطمة الزهرة، التوازن والتكامل بين مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، مذكرة لمقتضيات نيل شهادة

الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2014-2015، ص6، 7

## الفصل الأول/ مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

و تطبيقا للمادة 189 المشار إليها أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول، يتمثل في القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا عن طريق لجان يتم إنتخابها من طرف أعضاء المجلس. و ينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية و الحسابية و شرعيتها و تقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، ومدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات العمومية، والقضاء على أشكال التبذير و استعمال وسائل الإنتاج و أملاك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة و تهدف هذه الرقابة المسندة للمجلس الشعبي الوطني إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الإقتصاد الوطني، والعمل على تصحيح النقائص المسجلة و محاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية و مظاهر الإنحراف في استعمال أموال و ممتلكات الدولة. و بموجب المادة 190 من نفس الدستور تؤكد إنشاء هيئة رقابية مالية لاحقة مساعدة لمجلس الشعبي الوطني في التصويت قانون ضبط الميزانية حيث جاء نصها أنه: "يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها".

يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية . حدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس و طرق تسييره و جزاءات تحقيقاته. رغم التنصيص الدستوري على إنشاء مجلس المحاسبة إلا أنه لم يتم تجسيد ذلك حتى صدور النص التشريعي رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرفه، حيث جاء في المادة الثالثة الفقرة الأولى منها على أنه: "يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و هو ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها..."

مباشرة بعد صدور هذا القانون شرع مجلس المحاسبة في تنظيم نفسه، و البدء بممارسة مهامه واتخذ من الجزائر العاصمة مقرا له، وكانت بداية تدخلاته قليلة ومحتمشة لكنها سرعان ما بدأت (1)

(1) محمد شيكوش فاطمة الزهرة، مرجع سابق، ص8، 9

تتوسع مع زيادة توظيف المدققين، اتسمت رقابته في بدايتها ببعض النقائص كان سببها نقص الخبرة و الكفاءات المتخصصة، و مع توالي أعمال الرقابة و إصرار إدارة المجلس على الوصول به إلى أعلى مكانة التي تليق به، اكتسب أعوان المجلس خبرة مكنتهم في ظرف وجيز من كسب ثقة السلطة و الجهات المعنية بالرقابة، وهذا من خلال التقارير التي أبرزت نتائج أعمالهم، و استمر على هذا الحال إلى غاية صدور دستور 1989.

### الفرع الثالث: الفترة الممتدة من 1989 إلى غاية يومنا هذا.

تزامنت هذه الفترة بصعود دستور 1989 الذي جاء ناقلا البلاد إلى مرحلة سياسية جديدة تميزت بالتعددية الحزبية و تكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات بعدما كان يكرس النظام السياسي المبني على الأحادية الحزبية و دمج السلطات في دستور 1976 لكن مجلس المحاسبة بقي هيئة دستورية في ظل التعددية الحزبية كذلك، حيث نصت المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، و هو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة.

وبما أن النظام القانوني لمجلس المحاسبة يتأثر بالنظام السياسي و الإقتصادي للدولة ، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة يختلفان من حيث الظروف السياسية و الإقتصادية التي صدر فيها كل نص، و هو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز، سنحاول التعرض إلى كل من القانونين بإيجاز كمايلي :

**أولا: القانون رقم 90-32 هيئة إدارية بصلاحيات محدودة:** التصور الذي تبناه المشرع

لمجلس المحاسبة في ظل قانون رقم 90-32<sup>(1)</sup> ، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور

1989 من مبادئ و توجهات، لأن هذا الأخير أوجد نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ

الفصل بين السلطات وكان لا بد أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة و دور

مجلس المحاسبة بتعزيز مركزه القانوني و تدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>المؤرخ في 1990/12/04، الجريدة الرسمية عدد 53، سنة 1990.

<sup>(2)</sup>أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 18.

## الفصل الأول/ مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

الأنظمة السياسية يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها و تطورها بنشأة و تطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، و هي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية و لا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

ولكون قانون رقم 90-32 المتضمن مجلس المحاسبة و سيره جاء إثر دخول الجزائر نحو الاقتصاد الحر، قرر حينها المشرع أن يحصر مجال تدخلات المجلس في الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، و استثنى كل من المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات العمومية الاقتصادية و هذا بعد تفحصنا للمادتين 03 و 04 من نفس القانون.

و لم يقتصر على تضيق في مجال التدخل بل تعدى إلى نزع صلاحياته القضائية، حيث أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه، لكونه هيئة إدارية من حيث التنظيم و التشكيلة البشرية، و يتكون من أقسام و قطاعات و ليس من غرف و أعضائه أصبحوا لا يتمتعون بصفة القضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم و ليس للقانون الأساسي للقضاء و هذا ما أكدته المادة 71 من القانون السالف ذكره و التي تنص: "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".

تقلصت أعمال المجلس و فقد الكثير من كفاءاته و بقي على هاته الحالة مدة خمس سنوات .  
ثانيا: الأمر رقم 95-20 هيئة قضائية و إدارية واسعة الصلاحيات: من خلال الأمر رقم 95-20<sup>(1)</sup>، المتعلق بمجلس المحاسبة تم استرجاع صلاحياته القضائية و تمثلت في الالتزام تجاهه بتقديم الحسابات، ومراجعتة لحسابات المحاسبين العموميين و رقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، و يملك توقيع الجزاءات بنفسه، و وسع من مجال تدخلاته، و أصبح يراقب المؤسسات العمومية الإقتصادية و المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، و تم<sup>(2)</sup>

(1) المؤرخ في 17/07/1995، الجريدة الرسمية عدد 39، سنة 1995.

(2) أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 21.

تنظيمه الهيكلي الداخلي<sup>(1)</sup> و البشري<sup>(2)</sup> وفق اختصاصه المزدوج الإداري و القضائي، إضافة إلى ذلك عمل المشرع في ظل هذا الأمر على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة ليشمل كذلك الرقابة على الأداء و التسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الإقتصادية، و هي الفعالية و النجاعة و الإقتصاد و يتقرب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية.

وإضافة إلى ما سبق ذكره هناك تطور واضح في نظام الرقابة المالية الجزائري من خلال الأمر رقم 95-20 تم التفرقة بين أموال الدولة و أموال الجماعات المحلية و لهذا الغرض تم إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية و الجماعات المحلية، و تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر و مع زيادة حجم ميزانية الدولة نتيجة الارتفاع المتسارع للإنفاق العمومي، و تحسن مداخلها في السنوات الأخيرة، صاحب هذا التوسع العديد من الظواهر السيئة مثل الفساد و الرشوة و سوء التسيير، حيث كشف تقرير صادر عن منظمة الشفافية الدولية عن تراجع مرتبة الجزائر إلى 105 عالميا من حيث الشفافية، و هذا دليل على تنامي الفساد في الجزائر، و للحد من هذه الظاهرة قامت الدولة بتفعيل دور مجلس المحاسبة، و استجابة لتعليمات رئيس الجمهورية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد تم تعديل قانون مجلس المحاسبة الذي جاء به الأمر 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 و الساري المفعول إلى غاية يومنا هذا<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني: هيكلية مجلس المحاسبة.

ينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني (8 غرف) و غرف ذات اختصاص إقليمي (9 غرف)، سنعرض غرف المجلس ذات الإختصاص الوطني من خلال الفرع لأول ثم غرف المجلس ذات الإختصاص الإقليمي عبر الفرع الثاني.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، المتضمن تحديد النظام الداخلي لمجلس، الجريدة الرسمية عدد 72، سنة 1995 .

(2) الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26/08/1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة المجلس، الجريدة الرسمية عدد 48 ، سنة 1995.

(3) أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 21.



## الفصل الأول/ مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة ذات الإختصاص الوطني.

حددت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20/11/1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة اختصاصات الغرف الثمانية بشكل عام، ثم جاء القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة متضمنا تحديد اختصاصات الغرف بشكل مفصل، و مقتصرًا على انشاء فرعين في كل غرفة خلافا للمادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة التي تنص على تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع، حيث تم تحديد مجال اختصاصات الغرف فروعها على النحو التالي:(1)

المصالح الخاضعة للرقابة	الفرع	الغرفة
مصالح وزارة المالية	الفرعين	الغرفة الوطنية للمالية
مصالح رئاسة الجمهورية، و مصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الهيئات الوطنية.	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للسلطة العمومية و الهيئات الوطنية
وزارة العدل، وزارة الشؤون الخارجية	الفرع الثاني	
وزارة الصحة و السكان، وزارة العمل و الشؤون الإجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للصحة و الشؤون الإجتماعية و الثقافية
وزارة الاتصال، وزارة الثقافة، وزارة الشبيبة و الرياضة	الفرع الثاني	
وزارة التربية الوطنية، وزارة الشؤون الدينية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للتعليم و التكوين
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي	الفرع الثاني	
وزارة الفلاحة و الغابات	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للفلاحة و الري
وزارة الري و الصيد البحري	الفرع الثاني	

## الفصل الأول/ مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء و التعمير و التهيئات العمرانية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية و النقل
وزارة النقل	الفرع الثاني	
وزارة التجارة	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك و مؤسسات التأمين
البنوك، مؤسسات التأمين، و شركات المساهمة	الفرع الثاني	
وزارة الصناعة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للصناعات و الإتصالات
وزارة الطاقة، وزارة البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية	الفرع الثاني	

من خلال هذا الجدول يظهر و بشكل واضح ضخامة حجم الرقابة الممارسة من قبل الغرف الوطنية، ومما يزيد من ثقل هذه الرقابة التعداد البشري المخصص للقيام بمعالجة مختلف العمليات المالية المعقدة و هذا ما يوضحه الجدول التالي<sup>(1)</sup>:

ملاحظات	المدققين الماليين	عدد القضاة	الغرفة
تمت مراقبة 2068 حساب (1073 محاسب عمومي + 995 أمر بالصرف و مسير)	04	10	الأولى
(فرع واحد عملي)	02	12	الثانية
	02	11	الثالثة
	01	14	الرابعة
(معلومات غير موجودة)	/	/	الخامسة
	04	08	السادسة
(معلومات غير موجودة)	/	09	السابعة
	03	08	الثامنة
	16	72	المجموع

(1) أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، مداخلة خلال أعمال الملتقى الدولي العاشر بعنوان القضاء و الدستور، جامعة الشهيد حمه لخضر -الوادي-، يومي 8 و 9 ديسمبر 2019، ص 122،123

الفرع الثاني: غرف المجلس ذات الإختصاص الإقليمي.

سوف نستعرض جدولاً إحصائياً بخصوص غرف المحاسبة ذات الإختصاص الإقليمي، يتضمن التقسيم الإقليمي و الولايات التابعة لكل غرفة إقليمي، ثم نبين عدد البلديات التابعة لكل ولاية، لنصل إلى مجموع الحسابات محل المراقبة المالية بالنسبة لكل غرفة، و نبين ما يقابل هذه الحسابات من قضاة و مدققين ماليين و أعوان إدارة.

الأعوان و المدققين	القضاة	عدد الحسابات	عدد البلديات	الولايات	الغرفة الإقليمية	
عوني إدارة (02)	10	172	57 28	-الجزائر -تيزازة	الجزائر	01
مدققين ماليين 11 عون إدارة	09	442	25 36 64 35 36 22	-البليدة -عين الدفلة -المدية -الشلف -الجلفة -تيسمسالت	البليدة	02
12 عون إداري	09	560	67 32 45 52 34 47	-تيزي وزو -بومرداس -البويرة -بجاية -برج بوعريرج -المسيلة	تيزي وزو	03
مدقق مالي (01) 16 عون إداري	14	389	12 24 34 29 38 26	-عنابة -الطارف -قالمة -أم البواقي -سكيكدة -سوق اهراس	عنابة	04

الفصل الأول/ مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

			28	-تبسة		
20 عون إداري	12	معلومات غير متوفرة	12	-قسنطينة	قسنطينة	05
			32	-ميلة		
			28	-جيجل		
			21	-خنشلة		
			60	-سطيف		
			38	-باتنة		
			33	-بسكرة		
مدقق مالي (01) 15 عون إداري	11	323	26	-وهران	هران	06
			32	-مستغانم		
			47	-معسكر		
			16	-سعيدة		
			38	-غليزان		
مدقق مالي (01) 15 عون إداري	11	379	53	-تلمسان	تلمسان	07
			28	-عين تموشنت		
			12	-النعامة		
			52	-سيدي بلعباس		
			42	-تيارت		
10 أعوان إداريين	11	150	21	-بشار	بشار	08
			02	-تندوف		
			22	-البيض		
			28	-أدرار		
مدقق مالي (01) 10 أعوان إداريين	09	214	21	-ورقلة	ورقلة	09
			10	-تامنغاست		
			30	-الوادي		
			24	-الأغواط		
			06	-إليزي		
			13	-غرداية		

بقراءة بسيطة للجدول السابق نستنتج حجم العمل الرقابي الذي يقوم به القضاة على مستوى الغرف الإقليمية و بالمقارنة مع فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية يصل إلى 28 غرفة، يضاف إلى ذلك أنه لا تدخل ضمن رقابتها البلديات الصغيرة التي لا يقل عدد سكانها 2000 نسمة، و تقل إيراداتها عن مبلغ مليوني فرنك فرنسي (سابقا)، و على هذا الأساس لا يدخل ضمن رقابة الغرف الجهوية إلا ما نسبته 21% من مجموع البلديات، أما البلديات الأخرى فتدخل ضمن الرقابة غير المباشرة<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثاني : الإطار التأهيلي للإختصاص الاستشاري.

إذا كان الاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة ينعقد بمناسبة عمليات تقييم نوعية التسيير أو الفصل في وقائع معينة بما يظهر المجلس على أنه هيئة رقابية ، فإن الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة يظهره بمظهر الهيئة التي تملك ممارسة وظيفة تقديم الاستشارة في وضعيات و حالات معينة ، وان كانت ليست من طبيعة استشارية<sup>(2)</sup>.

**المطلب الأول: مفهوم الاستشارة.**

للإستشارة اصطلاحات متعددة في اللغة و القانون، منها الشورى، و المشورة، و طلب الرأي، و غيرها سنحاول في هذا المقام التطرق لبعض التعريفات الخاصة بالإستشارة (الفرع الأول)، ثم أنواع الإستشارة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف الاستشارة.

لتحديد معنى الاستشارة يتعين البدء بالتعريف اللغوي ثم التعريف الاصطلاحي:

### أولاً: التعريف اللغوي للاستشارة:

الاستشارة مأخوذة من الفعل الرباعي " شاور "، ففي اللغة نقول أشار عليه بمعنى أمره ونصحه ودله<sup>(3)</sup>

(1) د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص 124.

(2) ينبغي التفرقة في هذا الصدد بين المؤسسات الدستورية ذات الطبيعة الاستشارية و بين المؤسسات الدستورية ذات الاختصاص الاستشاري، فالأولى تعتبر الاستشارة بالنسبة لها إختصاص أصيل و هو سبب و هدف إنشائها كما هو الحال بالنسبة للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و المجلس الأعلى للأمن في الجزائر ، حيث توصف في هذه الحالة بأنها مؤسسات دستورية استشارية ، أما الثانية فهي لا تتمتع بالطابع الإستشاري غاية ما في الأمر أن الاستشارة بالنسبة لها هي إختصاص ثانوي و ليس أصيل ، وعليه فطبيعتها قد تكون إدارية أو قضائية ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة و المجلس الدستوري ، و المجلس الأعلى للقضاء ، حيث تستشار في حالات و أوضاع خاصة.

(3) العربي بن علي بوعلام، الإختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه،

جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2021/2020، ص12

على الصواب، شاور فلانا في الأمر أي طلب رأيه، وفعل الاستشارة إذا كان. لازما أصبح معناه " تبيين"، أما إذا كان متعديا أصبح معناه " طلب منه" كما يُقال استشار القوم أي شاور بعضهم بعضا، واستشار أمره أي تبيين و استنار المستشار العليم هو الذي يُؤخذ رأيه في أمر مهم علمي أو فني أو سياسي أو قضائي أو نحوه، والمشورة ما يتضح به من رأي و غيره مما سبق يُفهم أن الاستشارة تكون بين اثنين أو تكون بين الجماعة، وتكون بال رأي و النصح لمن يستشير ممن يصلح أو يكون أهلا للإدلاء برأيه و نصيحته، و ذلك لعلمه وفكره وإحاطته بمجامع الأمر، ولمكانته وتجربته.

**ثانيا: التعريف الاصطلاحي للاستشارة:** لم يتفق فقهاء القانون الإداري على مفهوم جامع مانع لمصطلح الاستشارة، إذ وقع جدل فقهي كبير وتضارب في الآراء حول تحديد مفهوم هذا المصطلح، و من التعاريف التي وضعت لتحديد مفهوم مصطلح الاستشارة نجد قولهم بأن الاستشارة هي إجراء سابق على صدور بعض القرارات من جانب واحد، وقد تكون ثابتة بنص، وتعد بمثابة إقتراح خال من الأثر القانوني، وأن مصدر القرار هو الذي يطلبها وليس لهذا الإجراء أثرا في تقسيم الاختصاص ويذكر الدكتور حنفي محمود سليمان الاستشارة بقوله: "وإذا كانت الاستشارة في نظر الكثير من الفقهاء تعني شرحا منظما يحوي مجموعة من المبادئ الفقهية، فإنه يمكن القول أن الاستشارة مجموعة الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية، فهي والحالة هذه هي أقل من مستوى القانون."

كما يعرف الأستاذان يسرى قنصوة وأحمد رشيد العمل الاستشاري بأنه: " يشمل في جوهره جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ونشر الحقائق وترتيب البيانات ووضعها في الصيغة الملائمة للإفادة منها، وهي من أولى واجبات أجهزة المشورة التي تهتم بأعمالها التسجيل والإحصاء في شتى صورها.

نشير فقط إلى أن مصطلح الاستشارة ومفهومه ليس حديثا ولا وليد القانون الإداري، وإنما وجد منذ القدم وبمصطلحات مختلفة أشهرها كلمة " الشورى" التي عرفت بشكل واضح بمجيء الإسلام، كقوله تعالى: " و أمرهم شورى بينهم" وقد تطور مفهوم مصطلح الاستشارة بتطور مفهوم الدولة والأمة خاصة مع تزايد تدخل الدولة في الكثير من القطاعات والوظائف، مما تطلب واقتضى ضرورة إنشاء هيئات تختص بتقديم الرأي والمشورة في جميع<sup>(1)</sup>

(1) العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص14.

المجالات معتمدة في ذلك على قدرات وكفاءات علمية، وخبرات فنية وبذلك تطورت الاستشارة من شكلها البسيط غير المنظم إلى شكل آخر منظم شكلا ومفهوما، فتحوّلت إلى وظيفة قائمة بذاتها تمارسها هيئات مختلفة مختصة قانونا بذلك، ومن هذه الهيئات نجد مجلس الدولة الذي وعلى غرار التشريعات المقارنة حوّله الدستور الجزائري صراحة صلاحية ممارسة الوظيفة الاستشارية في النطاق والمجال المحدد لها قانونا.

### الفرع الثاني: أنواع الاستشارة.

قد تكون الإستشارة نابعة عن رغبة الجهة المستشيرة، بدون إلزام من القانون، أو أنها مفروضة بقوة القانون، كما أن الأخذ بالرأي الإستشاري قد يكون إختياريا و قد يكون إلزاميا و من ثم يقسم الفقه الإستشارة إلى ثلاث أنواع:

**أولا/ الاستشارة الاختيارية:** هي تلك الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تُزعم اتخاذ قرار معين، وتكون في حالة عدم وجود نص يلزمها بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، حيث أن للسلطة الإدارية الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة.

ويقول الفقيه لافريير في هذا الصدد: " تعتبر المشاورات اختيارية عندما لا تلزم السلطة المستشيرة بطلبها ولا تلزم بتنفيذها"  
تأخذ الاستشارة الاختيارية نوعين:

- 1- الاستشارة التي يقرها نص قانوني معين تاركا للسلطة الإدارية المختصة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها، فلإدارة السلطة التقديرية في ذلك.
  - 2- الاستشارة التي لا ينص عليها القانون وإنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة، فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزعم إصداره، وترى أنه من الأنسب الاسترشاد برأيها بشأنه والاستفادة من الخبرات التي يمتلكها أعضاؤها، وذلك رغم عدم وجود نص قانوني يسمح لها بذلك.
- وفي كلتا الحالتين يتعين على السلطة الإدارية أن تتخذ القرار الذي تراه مناسبا، وليست ملزمة بطلب الاستشارة، وبالتالي ليست ملزمة بإتباع هذه الاستشارة طالما أنه لا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك<sup>(1)</sup>.

(1) العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص 25.

**ثانيا/ الاستشارة الإجبارية:** الاستشارة الإجبارية هي تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها، و بالتالي تكون الاستشارة إلزامية في حالة وجود نص يلزم الإدارة العامة بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذ القرار من ثم فالإدارة هنا تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة، والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم إحترامه إلى البطلان، وبعد اطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه إن هذه الصورة من صور الاستشارة لا تُفترض، ففي كلتا الصورتين السابقتين لا تكون الإدارة ملزمة بالأخذ بما جاء في الرأي الإستشاري، بل إنها تستأنس به عند اتخاذ القرار أو النشاط محل الإستشارة.

**ثالثا/ الاستشارة المطابقة:** تكون هذه الاستشارة عندما تجد الإدارة نفسها ليست ملزمة بطلب الرأي فحسب وإنما بإتباعه، فقرارها يجب أن يكون مطابقا للرأي وإلا اعتبر معيبا حيث تعد الإدارة قد أخلت بإجراء يُعد بمثابة مساس بالنظام العام، وعليه فإن اتخاذ القرار بناء على الرأي من قبل الهيئة الاستشارية واجب إتباعه و من هنا يمكن استخلاص ما يلي:

- 1- وجوب طلب الاستشارة من طرف الهيئة المستشيرة؛
  - 2- وجود نص قانوني واضح يُلزم الإدارة بطلب الرأي؛
  - 3- وجب إتباع الرأي الاستشاري من طرف الهيئة المستشيرة؛
  - 4- عدم الأخذ بالرأي الاستشاري يُعد خرقا للنظام العام
- كما أن الرأي الاستشاري لا يعدل ولا يحدث تغييرا في مسألة الاختصاص، حيث تبقى السلطة المستشيرة صاحبة الاختصاص الأصلي في إصدار القرار، وما الرأي المطابق إلا تقييدا أو حد قانوني لاختصاصها. و إن كان جانب من الفقه يذهب إلى أن الجهة الاستشارية تصبح في هذه الحالة مساهمة في إصدار القرار، كون أن هذا الأخير يصدر وفقا لمضمون الرأي الاستشاري الذي أصدرته هذه الجهة الاستشارية، غير أن الرأي الغالب في الفقه يرى أن ما يصدر عن الجهة الاستشارية من رأي مجرد عمل قانوني تحضيرى خال من أي آثار قانونية.

(1) العربي بن علي بوعلام، مرجع سابق، ص30.



**المطلب الثاني: أهمية الاستشارة.**

المشورة شيء محمود، خاصة إن طلبت من أهلها، غير أن هناك تساؤل فقهي حول قيمة الرأي الإستشاري من الناحية القانونية، هذا ما سنتم دراسته من خلال الفرع الأول، ثم أهمية الإستشارة في عمل مجلس المحاسبة الجزائري.

**الفرع الأول: القيمة القانونية للإستشارة.**

هناك خلاف فقهي و قضائي حول طبيعة الرأي الإستشاري بين من يذهب إلى أن العمل الإستشاري ذو طبيعة قضائية، و من يعتبره بمثابة القرار الإداري، و هناك من يرى بأنه مجرد إجراء من الإجراءات الإدارية الداخلية، أما الإتجاه الغالب فهو الذي يضع الرأي الإستشاري تحت بند العمل القانوني التحضيري، مما لا يجعله محلا لأي نزاع قانوني و تأسيسا على ذلك نشير إلى أن ما يصدر عن مختلف الهيئات في المجال الإستشاري لا يحمل الصفة القضائية، حتى و إن كانت هذه الجهات قضائية، و من خلال ما تم عرضه من أنواع الإستشارة نستطيع استنتاج بأن الرأي الإستشاري لا يخرج عن كونه مجرد رأي، غير أنه إذا نص القانون على إلزامية اللجوء لطلب الإستشارة من هيئة استشارية محددة مع إلزامية الأخذ و العمل بها، مثلما هو في الإستشارة المطابقة، فإن مخالفة الرأي أو التعديل فيه يعد منافيا للقانون فعلى الإدارة أن تلتزم كليا بالرأي، أو أن تصرف النظر عن الموضوع الذي طلب فيه الرأي تماما.

**الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة في إصدار الرأي الإستشاري:**

تمارس الوظيفة الإستشارية في أغلب الأحيان من تشكيلات متخصصة و مستقلة عن التشكيلات القضائية في الهيئات ذات الإختصاص المختلط (قضائي/استشاري)، و لعل هذا الأمر يرجع إلى فكرة البحث عن فعالية أكبر في مجال ممارسة الوظيفة الإستشارية، من حيث التفرغ و الحياد الموضوعي، غير أن هذا الفصل الوظيفي قد يكون فيه المساس بمسألة الإستفادة من الخبرة، حيث أن الجانب العملي سواء كان إداريا أو قضائيا، يمكن المستشار من معرفة خبايا النصوص و عيوبها.

يمكن الإستفادة من تجارب الكثير من الهيئات الإستشارية في المجال القانوني، والتي لا تكاد أن تخرج عن منهج متقارب، حيث تنصب الملاحظات على المشاريع المقدمة من حيث الشكل<sup>(1)</sup>

(1) أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص 129.

## الفصل الأول/ مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري

و الموضوع، و هنا تجدر الإشارة إلى أنه لا توجد إجراءات موحدة في استصدار الإستشارة.

الفرع الثالث: قيمة الرأي الإستشاري الصادر عن مجلس المحاسبة.

بالرجوع إلى نص كل من المواد 17، 18، 19، 20، 21، 22، من الأمر 20/95 المتضمن

للقانون المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل و المتمم و هي التي تعرضت في مجملها

للإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة، في حين أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح

المجلس هذه الوظيفة و اكتفى بالنص على الدور الرقابي للمجلس.

هذا الوضع الذي نرى بأنه يجب أن يكون محل مراجعة، خاصة أن هناك مؤسسات دستورية

قضائية ذات اختصاص استشاري، أي أن الوظيفة الإستشارية بالنسبة لها هي اختصاص

ثانوي، و مع ذلك أقر المؤسس باختصاصها الإستشاري في الدستور و هو حال مجلس

الأعلى للقضاء، و من المعلوم أن النص على الإختصاص الإستشاري في الدستور يمثل ضمانات

أساسية للجهة الإستشارية التي ترقى إلى مصاف المؤسسات الدستورية من جهة، و الأهم من

ذلك أنه يمثل ضمانات لاحترام رأيها الإستشاري من جهة أخرى، فهناك فرق لا محال بين إلزامية

الإستشارة المقرر بنص الدستور و تلك المقررة بنص القانون أو التنظيم<sup>(1)</sup>.

### خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن المشرع الجزائري منح لمجلس المحاسبة المكانة العليا للرقابة

المالية البعدية، و وفر له الضمانات لذلك، حيث تم إنشاءه دستوريا و صرح بأنه هيئة رقابية

دستورية عليا و جعل علاقته بالسلطة التنفيذية و التشريعية علاقة سياسية و منح المشرع

الجزائري من خلال مضمون بعض المواد من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل

و المتمم اختصاصا آخر يعتبر ثانويا بالنسبة للإختصاص الأصيل و الذي هو الإختصاص

الرقابي ألا و هو الإختصاص الإستشاري الذي نرى بأنه جانب مهمل نوعا ما و مفرغ من

المضمون لهذه المؤسسة الدستورية -مجلس المحاسبة-، لكن و وفق المعطيات التي تمت

دراستها من خلال هذا الفصل للإمكانات المادية و البشرية لمجلس المحاسبة نجد أنه بالكاد

يستطيع مراقبة كل العمليات المالية بشكل سنوي، حتى يتفرغ لإنجاز أعمال استشارية خارج

نطاق الرقابة المالية البعدية.

(1) د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص 130، 131، 132.

# الفصل الثاني:

الإختصاص الإستشاري

لمجلس المحاسبة في

مجال قوانين المالية

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

### الفصل الثاني: الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية.

تتخذ هذه الإستشارة صورتين الأولى تتعلق بمشروع قانون المالية السنوي و الثانية تتعلق بمشروع ضبط أو تسوية الميزانية مما يفيد أن هذا النوع من الإستشارة يكون سابقا و / أو لاحقا، و بخصوص استشارة مجلس المحاسبة في مشروع قانون المالية أقر المشرع صراحة بإمكانية اللجوء لإستشارة المجلس في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.<sup>(1)</sup>

غير أنه بالرجوع للقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وكذا مختلف قوانين المالية السنوية المتعاقبة، لا نجد في ديباجتها، و تحديدا في فقرة المقترحات والتأثيرات، ما يدل على أنه تم الأخذ برأي مجلس المحاسبة أو الرجوع إليه في صياغة هذه القوانين.<sup>(2)</sup>

### المبحث الأول: مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

سنتناول في هذا المبحث مفهوم قوانين المالية العمومية (المطلب الأول) و مشاريع قوانين المالية العمومية (المطلب الثاني) و دور مجلس المحاسبة في إعداد مشاريع قوانين المالية (المطلب الثالث).

#### المطلب الأول: مفهوم قوانين المالية العمومية.

إن موضوع قانون المالية العمومية ذا أهمية كبيرة. فهو يختص بدراسة المال العام بكل جوانبه من أين يحصل، كيف يحصل، و أين ينفق و كيف ينفق ومن هنا تبرز أهمية هذا العلم في الاقتصاد فهو أساس تطور المجتمع اقتصاديا و اجتماعيا، فالسياسات المالية يجب تعنى عناية بالغة للوصول إلى تحقيق الأهداف المبتغاة من رسمها، و للإلمام بمفهوم قوانين المالية نتطرق إلى التعريف بقانون المالية (الفرع الأول)، أيضا أنواع قوانين المالية من خلال (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تعريف قانون المالية العمومية.

لقانون المالية عدة تعريفات إلا أننا اختصرنا منها الأكثر وضوحا :

عرفت المادة 3 من قانون المالية 84-17<sup>(3)</sup> بأنه: "يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل

(1) أ.د. يعيش تمام شوقي، مجلس المحاسبة الجزائري -التنظيم و الإختصاصات-، دار الوفاء للطباعة و النشر، الإسكندرية، الطبعة الأولى 2021، ص 95.

(2) أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص 133.

(3) القانون رقم 84-17 المؤرخ في 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، عدد 1040.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر و يرخص علاوة على ذلك المصاريف المتخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأس مال (قانون المالية 17/84).

أيضا عرف ب: عبارة عن برنامج عمل الحكومة طوال السنة المالية الموضوع من أجلها، فهو تعبير عن سياسة الحكومة في مختلف الميادين الإقتصادية و الإجتماعية و المالية، إذ تترجم من خلاله توجهاتها و اختياراتها، و أولوياتها، التي غالبا ما تكون قد قدمتها في التصريح الحكومي أمام البرلمان، ونالت الثقة السياسية عليه، وبالتالي فهي ملزمة بالسعي من أجل تحقيق ما التزمت وصرحت به ولذا فهي الأولى بإعداده و إلا كيف يكون لها أن تحقق سياستها من خلال مشروع الذي تحضره هي<sup>(1)</sup>.

و لقد كان التشريع الجزائري واضحا حيث ربط بين الميزانية العامة السنوية و قوانين المالية، إذ يؤكد أن قوانين المالية تمثل الإطار القانوني الذي يجب أن تصدر فيه الميزانية العامة، و هو ما تضمنته المادة (03) من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية حيث تنص على: "يحدد قانون المالية، بالنسبة لسنة مالية، طبيعة و مبلغ و تخصيص موارد و أعباء الدولة، و كذا التوازن الميزاني و المالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد. تمتد السنة المالية لسنة مدنية

تعمل الدولة، في إطار تسيير المالية العمومية، على تفضيل تغطية نفقات تسييرها بواسطة موارد عادية. و تحدد نسبة التغطية عن طريق قانون المالية"<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: أنواع قوانين المالية.

بالرجوع إلى نص المادة (04) من القانون العضوي 18-15 الذي مفاده: "يكتسي طابع قانون المالية:

#### 1- قانون المالية للسنة،

(1) -أ. عبد الصمد سعودي و أ. كمال سي محمد، التحليل الإقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ (2015-2020)،

مجلة معهد العلوم الإقتصادية، المجلد 24 /العدد 01، السنة 2021، ص 330.

(2) -المادة (03) من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 المتعلق بقوانين المالية جريدة رسمية رقم 53

المؤرخة في 02-09-2018.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

2- قانون المالية التصحيحية،

3- القانون المتضمن تسوية الميزانية.<sup>(1)</sup>

نجد بأن القانون السالف الذكر المتعلق بقوانين المالية حدد ثلاث أنواع من قوانين المالية و هي: قانون المالية الأولي (السنوي)، قانون المالية التكميلي (المعدل)، و الذين سنتطرق إلى التعريف بهما في هذا الفرع أما النوع الثالث و هو القانون المتضمن تسوية الميزانية فستتم دراسته من خلال المبحث الثاني لهذا الفصل الأول.

أولاً: تعريف قانون المالية للسنة (الأولي): و هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الميزانية السنوية و قد عرفه المشرع الجزائري من خلال نص المادة (06) من القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية بأنه: "يقر قانون المالية للسنة و يرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة و أعبائها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقاً للأهداف المحددة و النتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم.<sup>(2)</sup>

ثانياً: تعريف قانون المالية التصحيحي أو التكميلي: يصدر هذا القانون فقط بقصة تغيير أو تعديل معطيات جاء بها قانون المالية السنوي حيث يمكن لقوانين المالية التكميلية دون سواها أو المعدلة دون سواها إتمام إحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية و قد أوضح ذلك المشرع الجزائري من خلال نص المادة (07) من القانون العضوي 15-18: " يهدف قانون المالية التصحيحي إلى تعديل أو تميم أحكام قانون المالية للسنة، خلال السنة الجارية"<sup>(3)</sup>

**المطلب الثاني: إعداد مشاريع قوانين المالية العمومية.**

تختلف قوانين المالية في جوانب متعددة عن غيرها من القوانين الأخرى، و تكتسب هذه الخصوصية من طبيعتها، حيث يرى كثير من فقهاء القانون أن قوانين المالية ليست كغيرها من القوانين، و قد أفرد المشرع الجزائري قوانين المالية ببعض القواعد الخاصة التي لا تنطبق على غيرها، سواء فيما يتعلق بطريقة إعدادها و الجهة المكلفة بذلك، أو طريقة مناقشتها و التصويت عليها.

(1) -المادة (04) من القانون العضوي رقم 15-18، مرجع سابق

(2) -المادة (06) من القانون العضوي رقم 15-18 ، مرجع سابق

(3) -المادة (07) من القانون العضوي رقم 15-18، مرجع سابق.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

الفرع الأول: انفراد السلطة التنفيذية بحق اقتراح مشروع قانون المالية.

نصت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت (غشت) 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة على: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه، و يرسل فوراً إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.<sup>(1)</sup>

و ما يستنتج من هذه المادة أن المشرع قد حصر قوانين المالية في المشاريع المقدمة من أعضاء الحكومة دون الإقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان، و بالتالي فلا يكون مشروع قانون المالية إلا مشروعاً معداً من طرف الحكومة.

و لذلك يعتبر مشروع قانون المالية الإستثناء الوحيد على القاعدة العامة المتعلقة بحق أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين، حيث تتولى الحكومة مهمة إعداد مشروع قانون المالية على أن يقوم البرلمان بالتصويت عليه فيما بعد كشرط أساسي و لازم لوضع الميزانية موضع التنفيذ، و ذلك تطبيقاً للقاعدة الشهيرة "أسبقية الإعتماد على التنفيذ".

و يرجع سبب تخويل السلطة التنفيذية قانوناً سلطة تحضير مشروع قانون المالية إلى اعتبارات عديدة أهمها:<sup>(2)</sup>

(1)- المادة (44) من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت (غشت) 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة جريدة رسمية رقم 50 المؤرخة في 2016/08/28.

(2) - أ. بقالم مراد، خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، ص 613.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

أولاً: تعبر الميزانية عن البرنامج و الخطط الحكومية في المجالات المختلفة.

ثانياً: أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات.

ثالثاً: السلطة أكثر معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، و ذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة.

رابعاً: السلطة التنفيذية أفضل من السلطة التشريعية في تحديد الحاجات العامة و الأولويات الاجتماعية.

خامساً: عدم خضوع السلطة التنفيذية للإعتبارات المحلية و الإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب.

و يمر تحضير مشروع قانون المالية بمراحل متعددة بدءاً بتقدير احتياجات كل الإدارات العمومية و نهاية إلى دراسته على مستوى مجلس الحكومة، و اطلاع مجلس الدولة عليه لإبداء الرأي القانوني حول الصياغة القانونية، ثم يحال على مجلس الوزراء لدراسته دراسة نهائية و المصادقة عليه تحت سلطة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء.

و مباشرة بعد انتهاء الحكومة من اعداد مشروع قانون المالية يتم ايداعه من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ أقصاه (30) الثلاثين سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية<sup>(1)</sup>، و قد نصت المادة 71 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على ضرورة الإيداع لمشروع قانون المالية قبل 07 أكتوبر كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية<sup>(2)</sup>.

و قد كانت الحكومة قبل إلغاء القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية تتعدى في بعض الأحيان تاريخ الثلاثين من سبتمبر، و قد يتم إيداعه قبل المدة المحددة قانوناً بمدة زمنية كبيرة مثل ما حصل مع مشروع قانون المالية لسنة 2009 الذي تم إيداعه في 07 سبتمبر 2008.

(1)-أ. عبد الصمد سعودي و أ. كمال سي محمد، مرجع سابق، ص 334.

(2)-المادة (71) من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.



## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

**الفرع الثاني: خصوصية دور البرلمان عند مناقشة مشاريع قوانين المالية و التصويت عليها.**  
يختلف دور البرلمان عند مناقشة مشاريع قوانين المالية و التصويت عليها عن دوره عند مناقشة القوانين الأخرى و التصويت عليها، فمن ناحية المدة الزمنية لا يجب أن تتعدى 75 يوما وهذا بموجب نص المادة 146<sup>(1)</sup> من الدستور الجزائري بعد التعديل الأخير الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ: 30 ديسمبر 2020، و من ناحية اللجنة المكلفة بدراسته فإنها تختلف عن اللجان الأخرى. أولاً: تحديد المدة زمنية للبرلمان للمصادقة على قوانين المالية:

تفرض العديد من دول العالم على السلطة التنفيذية أن تقدم مشروع الميزانية العامة للسلطة التشريعية قبل موعد معين من بداية السنة المالية، بحيث يمنح للبرلمان حسبما هو شائع في دول العالم المختلفة فترة تتراوح بين شهرين إلى أربعة أشهر للتداول و إقرار الميزانية، و ذلك راجع أساسا إلى منح السلطة التشريعية وقتا كافيا و مناسبا لمراجعة الميزانية و صياغة التعديلات و إقرارها و المصادقة عليها قبل بدء السنة المالية.

ثانيا: خصوصية اللجنة المكلفة بدراسة مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري:

تختلف اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية في البرلمان الجزائري عن غيرها من اللجان الأخرى، حيث تتميز لجنة المالية و الميزانية في المجلس الشعبي الوطني و لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية في مجلس الأمة بالعدد الكبير.<sup>(2)</sup>

**المطلب الثالث: دور مجلس المحاسبة في مشاريع قوانين المالية العمومية.**

تخضع الميزانيات السنوية التي تضعها الحكومة لاستشارة مجلس المحاسبة ، هذه الاستشارة التي تعد بمثابة آلية من آليات الرقابة تمكن مجلس المحاسبة من الإطلاع على المشاريع التمهيديّة ، حيث تكون التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة بمثابة المرفقات التي تحال بمعية المشروع التمهيدي المتعلق بالميزانية على البرلمان بغرفتيه من موقعه الهيئة المسؤولة على عملية التشريع ،

(1) -المادة 146 من الدستور الجزائري بعد التعديل الأخير الصادر في الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ: 30 ديسمبر 2020.

(2)-أ. بقالم مراد، مرجع سابق، ص 616.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

و حسب المادة 19 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه: "يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية."<sup>(1)</sup>، ويتعين على الحكومة بعد استشارة مجلس المحاسبة أن ترسل التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعتمدة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، هذه المادة القانونية التي صدرت في الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة لا تحمل الطابع الملزم للحكومة على استشارة مجلس المحاسبة بداية من المشروع التمهيدي الخاص بميزانية السنة المالية المعنية لأن الإجراء متعلق بإمكانية استشارة مجلس المحاسبة فقط و ليس على سبيل الوجوب، غير أن المشرع أغفل تحديد مدد لإرسال هذه التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة من قبل الحكومة، وبالتالي فإن لجنة البرامج التي تسهر على إعداد هذه التقارير غير مقيدة بآجال هي الأخرى، و بالنظر إلى النقص الكبير في عدد الموظفين في المجلس عموماً، فإن هناك تأخر واضح وغير مقبول في المصادقة على قوانين تسوية الميزانية، ففي أحسن الأحوال تتم المصادقة عليه بعد مرور ثلاث سنوات من استنفاد تطبيق قانون المالية المعني بقانون تسوية الميزانية، و نذكر على سبيل المثال أن القانون رقم 17-08 المؤرخ في 27 مارس 2017 ، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2014 ، و بذلك يفقد قانون تسوية الميزانية أي قيمة له، ذلك أنه يجب المصادقة عليه للسنة المعنية قبل مباشرة و صياغة قانون المالية للسنة الموالية، وهذا حتى يستطيع النواب متابعة طريقة تنفيذ الميزانية، و تقييم النتائج المترتبة على تصويتهم على قانون مالية السابق من أجل الإنطلاق من مناقشة قانون المالية الموالي<sup>(2)</sup>.

### المبحث الثاني: المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية.

يعتبر قانون تسوية الميزانية بمثابة بيان يتم فيه حصر المبلغ النهائي لموارد الدولة و تكاليفها التي تحققت فعلاً في كل سنة، فبواسطته يتم التعرف على حقيقة تنفيذ قانون المالية للسنة المعنية و المبالغ الحقيقية للموارد التي يتم تحصيلها و مبالغ الإعتمادات التي تم صرفها بالفعل، فقانون

(1) المادة 19 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(2) أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص 133.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

تسوية الميزانية هو قانون يحدد النتائج المالية لكل سنة منتهية و يصادق على الفروق الحاصلة ما بين نتائج و توقعات قانون المالية للسنة المعنية، و يأتي هذا القانون كآخر مراحل المراقبة، و قد نصت المادة 86 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية على: "يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم قبضها و النفقات التي تنفيدها خلال السنة...".<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول: مفهوم قانون تسوية الميزانية.

تختتم السنة المالية بالنسبة للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل وهو ما يعرف بقانون ضبط الميزانية، الذي يتضمن بوجه عام عرضا مفصلا لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات و النفقات المنجزة خلال السنة المالية المعنية، تقدمه كل الوزارات و الهيآت العمومية. سنتعرف على مفهوم قانون تسوية الميزانية من خلال التعريف به (الفرع الأول)، ثم أهميته (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف قانون تسوية الميزانية.

نصت المادة 08 من القانون العضوي 18-15 على: "القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة، و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة".<sup>(2)</sup>، كما جاء ضمن نص المادة 86 فقرة 01 من نفس القانون السالف الذكر: "يعاين القانون المتضمن تسوية الميزانية و يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم تحصيلها و النفقات التي تم تنفيذها خلال السنة"، و عليه يمكن تعريف القانون المتضمن تسوية الميزانية بأنه: التقرير الذي يبين المبالغ التي تم تنفيذها فعلا خلال سنة مالية معينة فيظهر في باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها.<sup>(3)</sup>

و يمكن تعريفه أيضا بأنه: تلك الوثيقة المالية و التي تعرض بصفة دورية على البرلمان، لتمكنه من ممارسة الرقابة اللاحقة على الإعتمادات المالية المرصودة لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، و

(2) المادة 86 من القانون العضوي رقم 18-15 ، مرجع سابق.

(1) المادة 8 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

(2) المادة 86 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

العمومية للسنة المالية المعنية وما إذا كان يتم تسجيلها وتصنيفها بشكل صحيح ، مما يشكل الأرصدة بشكل مناسب في الميزانية العمومية. هو نشاط نهائي وحاسم تقوم به السلطة التنفيذية للتأكد من دقة بياناتها المالية قبل غلق و رصد حساباتها للميزانية العمومية في نهاية الدورة المالية للسنة المعنية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية قانون تسوية الميزانية.

تتجلى أهمية قانون تسوية الميزانية في العديد من الجوانب خاصة العملية منها نذكر أهمها:

- يظهر من خلال تفصيلاته كل جوانب الإنفاق و التحصيل المنبثق عن تطبيق قانون المالية
- المصادق عليه سابقا، مما يسمح من معرفة النشاطات و المجهودات المبذولة من طرف الدولة خلال فترة معينة.
- يمكن أعضاء البرلمان من الإطلاع على جوانب الإنفاق و التحصيل استنادا إلى البيانات و المعلومات المالية و مختلف المستندات و الوثائق المالية و المحاسبي، كما يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية و التقييمية للنتائج التي تم تحقيقها، مما يسمح و يسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة.
- قانون تسوية الميزانية من أهم الوسائل الرقابية اللاحقة للتدقيق في مدى شرعية تنفيذ الميزانية العامة التي صادق عليها البرلمان و ذلك عن طريق قيامه من جديد بمراقبة مدى التنفيذ الفعلي، للوقوف على مكامن القصور و الضعف في مجال صرف النفقات العامة و تحصيل الإيرادات بمختلف صورها و أشكالها من خلال التأكد من احترام الحكومة للنصوص القانونية السارية المفعول<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: إجراءات إعداد قانون تسوية الميزانية.

تعتبر عملية ضبط و تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية العامة للدولة قبل عرضه على البرلمان للمصادقة عليه، عملية معقدة و تتطلب تضافر العديد من الجهود و هي عملية لا

<sup>(3)</sup> سامية رايس ، قانون تسوية الميزانية العامة في ظل القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة البحوث القانونية و

الإقتصادية، المجلد 5، العدد 01، جامعة تبسة، سنة 2022، ص 41.

<sup>(1)</sup> سامية رايس ، مرجع نفسه، ص 42.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

تقل أهمية عن عملية إعداد مشروع الميزانية الأولية حيث تتدخل عدة هيئات في عمليات الإعداد، كما يتم ذلك عن طريق مراحل متكاملة وصولاً إلى وضع المشروع:

**الفرع الأول: تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية من طرف وزارة المالية.**

طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 21-252<sup>(1)</sup> تختص وزارة المالية بإعداد المشروع الأولي لقانون

تسوية الميزانية، حيث تختص مديرية التنظيم و التنفيذ المحاسبي للميزانيات إضافة إلى

اختصاصات أخرى ب: إعداد مشروع ضبط الميزانية، إذ تنبثق عن هذه المديرية مديريات أخرى من

بينها: المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية، و التي تكلف أساساً باستغلال الوثائق المحاسبية و

الميزانية للأمرين بالصرف لميزانية الدولة، و المحاسبين العموميين المعنيين، و كذلك جمع أية

وثيقة احصائية و محاسبية ضرورية لتحضير مشروع قانون تسوية الميزانية، إضافة إلى ذلك

المبادرة بالمشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية<sup>(2)</sup>.

**الفرع الثاني: مرحلة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان.**

إن القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة

المالية المعنية و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة، و الملاحظ أن القانون 15-18<sup>(3)</sup>

لم يتناول بالتفصيل الإجراءات المتبعة للمصادقة على قانون تسوية الميزانية منذ عرضه

على مكتب الغرفة المختصة، على غرار ما فعل بالنسبة لقانون المالية و قوانين المالية

التصحيحية، و التي خصها بإجراءات خاصة، و هو ما يحيلنا إلى القواعد العامة المعمول بها

لعرض القوانين على غرفتي البرلمان إذ تلتزم لجنة المالية و الميزانية على مستوى غرفتي البرلمان

في إطار إعداد تقريرها بالإستماع إلى وزير المالية ممثلاً عن الحكومة في تقديم عرض حول

المشروع على غرار المديرية التابعة لوزارة المالية و التي تساهم بطريقة فعالة في ضبط مشروع

قانون تسوية الميزانية.

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 21-252 المؤرخ في 06/06/2021 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية جريدة رسمية رقم

47 المؤرخة في 15/06/2021.

(2) سامية رايس ، مرجع سابق، ص 45.

(3) -القانون العضوي رقم 15-18، مرجع سابق.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

ثم تليها مباشرة مرحلة المناقشة و التصويت على مستوى غرفتي البرلمان، و هي مرحلة كما يصفها البعض بالمرحلة الحقيقية على اعتبار أن عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان يعد فرصة سانحة لتقييم السياسة المالية المتبعة من طرف الحكومة، لكن عند الرجوع لمضمون نص المادة 156 من الدستور الجزائري (بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020) و التي تنص على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"<sup>(1)</sup>.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان. "يتضح لنا أن سلطة أعضاء البرلمان فيما يخص قانون تسوية الميزانية لا تتعدى مجرد تقديم بعض الملاحظات أو التوصيات من دون إمكانية تقديم أو اقتراح بعض التعديلات، على اعتبار أن مضمون مشروع القانون في حد ذاته هو عبارة عن أرقام و مبالغ تترجم عملية المقارنة بين مشروع قانون المالية المصادق عليه سابقا و بين التنفيذ الفعلي لمضمونه على أرض الواقع، مع الإشارة لأهم الصعوبات التي واجهت عملية التنفيذ، و هو ما من شأنه أن يضعف من دور البرلمان في إعداد قانون تسوية الميزانية"<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث: دور مجلس المحاسبة في إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية.

ما ينبغي الإشارة إليه أنه و قبل إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية على مستوى البرلمان، تلتزم وزارة المالية بعرضه على عدة هيئات أخرى على غرار مجلس الحكومة و مجلس الوزراء لإعادة فحصه، أيضا مجلس المحاسبة و هو موضوع هذا المطلب لإبراز دوره في الإعداد لمشروع تسوية الميزانية، حيث يعتبر بأنه المؤسسة العليا بترقابة البعدية على أموال الدولة، إذ يتولى بعد عرض مشروع قانون تسوية الميزانية التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد و الوسائل المادية و الأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصاته، و يقيم عملية تسييرها و يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها، و تبرز ضرورة عرض المشروع المتضمن قانون تسوية الميزانية على مجلس المحاسبة، أن مضمون هذا الأخير

(1) - المادة 156 من الدستور الجزائري بعد التعديل الأخير الصادر في الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ: 30 ديسمبر 2020.

(2) سامية رايس ، المرجع سابق، ص 45.

## الفصل الثاني/ الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية

قد تم استنباطها بناءً على التقارير الصادرة عن المديريات و المديريات الفرعية المختصة الملحقة إداريا بوزارة المالية، و ترفق بالمشروع المودع على مستوى البرلمان، وبهذه الصفة يلعب مجلس المحاسبة دور الجهاز القائم على تشجيع الإستعمال الأمثل و الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و ترقية إجبارية أسلوب تقديم الحسابات و شفافية تسيير المالية العمومية، فحسب المادة 18 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه: "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها"، إذ يتعين على الحكومة بعد استشارة مجلس المحاسبة أن ترسل التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعتمدة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، هذه المادة القانونية التي صدرت في القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة تحمل الطابع الملزم للحكومة على استشارة مجلس المحاسبة بداية من المشروع التمهيدي الخاص بتسوية الميزانية للسنة المالية المعنية<sup>(1)</sup>.

### خلاصة الفصل الثاني:

بعد كل ما تقدم بخصوص الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري في مجال قوانين المالية نقف على أن الأثر المترتب على طلب الإستشارة و المتجلي في رأي مجلس المحاسبة الجزائري يبقى بدهاءة مفرغا و مجردا من أي طابع وجوب الأخذ و الإلتباع، فضلا على كون اللجوء لطلب الإستشارة و كما أسلفنا الإشارة إليه هو أمر جوازي، و هذا ما يفيد على منتهى الإستشارة في حالة طلبها لا يعدو أن يكون رأيا بسيطا لا يلزم الجهة التي تطلبه، بل يكون في مقدورها عدم الأخذ به، و إن كان واقع الحال يؤكد أن رأي مجلس المحاسبة يفرض نفسه بخصوص قانون تسوية الميزانية للسنة المعنية.

و يأتي هذا الطرح متماشيا مع الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة الجزائري بالنسبة لمشاريع القوانين التي تعرضها الحكومة عليه، و إن كان إخطار مجلس الدولة هو إجباري، عكس رأي مجلس المحاسبة الذي يعتبر بسيط من حيث الأخذ أو عدم الأخذ به.

(1) - أ.د. يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 96، 97.

# الفصل الثالث:

الإختصاص الإستشاري

لمجلس المحاسبة

خارج مجال

قوانين المالية



### الفصل الثالث: الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية.

إن الإختصاصالإستشاري لمجلس المحاسبة يتسع خارج دائرة النصوص القانونية المتعلقة بالمالية، و هو ما يتضح من خلال الإعتراف لكل من رئيس الجمهورية -المادة 17 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة-، و رئيسي غرفتي البرلمان - المادة 20 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة-، و الوزير الأول -المادة 21 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة-، و رؤساء المجموعة البرلمانية - المادة 22 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة-، كما أن اللافت أن المشرع ساوى بين جميع الأطراف التي تملك حق اللجوء لإستشارة مجلس المحاسبة دون أن يحدد نصيب كل طرف من الإستشارة أو أهدافها و هو ما يطرح إمكانية التنازع حول نفس موضوع الإستشارة لعدد من الأطراف<sup>(1)</sup>.

### المبحث الأول: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف الهيئة التنفيذية.

سنتناول من خلال هذا المبحث الوظيفة الإستشارية للمجلس و طبيعة الرأي الإستشاري الصادر عنه، حيث يمكن للسلطة التنفيذية سواء رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أن يلتمس من مجلس المحاسبة تقديم استشارة خارج مجالات قوانين المالية لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية في مجال التخصص.

### المطلب الأول: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف رئيس الجمهورية.

يعد مجلس المحاسبة من بين الهيئات الإستشارية لدى رئيس الجمهورية المستحدثة بمراسيم تنفيذية ذات الطابع التقويمي و الرقابي، التي تحظى بأهمية متميزة في الحكومات المقارنة، خاصة في مجال التدقيق و المحاسبة، و ترجع هذه الأهمية أيضا لمجال اختصاصه في الأمور المالية و مراقبة حسابات المؤسسات العمومية و صرف اعتماداتها المالية و رغم أن المجلس يكتسي طابعا رقابيا إلا أن دوره الإستشاري يبقى من الآليات التي تعتمد عليها الدولة في ترشيد نفقاتها العامة، و مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري من حيث الممارسة لاختصاصه الإستشاري فدوره محدود جدا بالمقارنة مع أهمية اختصاصه، وبالرجوع إلى الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

(1) -أ.د. يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 99.

## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

لدراسة ممارسة الإختصاصالإستشاري لمجلس المحاسبة لدى رئيس الجمهورية نجد نص المادة 16<sup>(1)</sup> من الأمر السالف الذكر التي تنص على: "يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية.

و يبين التقرير السنوي المعاينات و الملاحظات و التقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة ، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها و كذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك.

يرسل مجلس المحاسبة نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية".

باستقراء نص هذه المادة نجد بأن المشرع الجزائري ألزم مجلس المحاسبة بإعداد تقريرا سنويا و إرساله إلى رئيس الجمهورية حيث تخصص بإعداده لجنة البرامج و التقارير الموجودة لدى مجلس المحاسبة التي يرأسها رئيس المجلس و يساعده مكتب المقررين العامين الذي يبلغ عددهم ثلاثة، و يكلف كل واحد منهم بتحضير مشاريع التقارير التي حددتها المادة 07 من المرسوم الرئاسي 95-377<sup>(2)</sup> من بينها مشروع التقرير السنوي، هذا لتقرير الذي هو عبارة عن وثيقة تلخص فيها جميع

الملاحظات و المعاينات التي يرى مجلس المحاسبة أنه من الضروري توجيهها إلى رئيس الجمهورية، و يبين هذا التقرير أهم المعاينات و التقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها و كذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك حيث تخضع الملاحظات و التوصيات و التحقيقات التي يجريها المجلس إلى قواعد و مبادئ أساسية تتمثل في مبدأ الشمولية و عدم تكرار و الإرتباط بينهما، و قد ورد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 80-05<sup>(3)</sup> المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة.

(1) المادة 16 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق.

(2) -المادة 07 من المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 72 مؤرخة في: 1995/11/26.

(3)-القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في: 1980/03/04.

## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

و اعتبره المشرع كأداة لإطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للهيئات العمومية و المؤسسات الإشتراكية و أقر نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية بواسطة مرسوم.

و ما يتضح من خلال نص المادة 17<sup>(1)</sup> من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الإعتراف لرئيس الجمهورية بأن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، كما أوردت أيضا أنه يمكن لمجلس المحاسبة أن يعلم رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة، و تدخل في نطاق اختصاصه، كلما رأى ذلك مفيدا، هذا اللجوء إلى مجلس المحاسبة في كل المسائل ذات الصلة باختصاصاته الأصلية و هي وظيفة الرقابة و التدقيق، مع أن هذا النوع من الإستشارة ليس إلزامي من حيث المبدأ العام حيث لم يحدد المشرع الحالات و الأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة من طرف رئيس الجمهورية، في الوقت الذي ينبغي أن نؤكد فيه أن الإستشارة و على فرض التسليم بعدم إلزاميتها فهي قائمة و متعلقة بالهيئات الخاضعة لرقابته و التي تدخل ضمن اختصاص الغرف الوطنية و المحلية.<sup>(2)</sup>

**المطلب الثاني: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة.**

أدخل المؤسس الدستوري الجزائري، لأول مرة، وظيفتين تنفيذيتين، و ذلك بحسب طبيعة الأغلبية البرلمانية، فإذا أفرزت الإنتخابات أغلبية رئاسية فإن الحكومة سيقودها الوزير الأول. بينما إذا أسفرت الإنتخابات على أغلبية برلمانية و هنا يقصد المؤسس الدستوري ضمنا أنها أغلبية مختلفة على الأقل، أو معارضة لرئيس الجمهورية، فالحكومة سيقودها رئيس حكومة و ذلك طبقا للمواد 103، 104، 105، 106 من الدستور المعدل في 12 نوفمبر 2020.

إن مفهوم الوزير الأول، وفقا للمادة 105 من تعديل 2020، يبدو أنه مجرد مساعد تابع في وظيفته لرئيس الجمهورية، حيث تقتصر مهامه في تنسيق العمل الحكومي و تنفيذ البرنامج السياسي و الإنتخابي لرئيس الجمهورية. في حين يشير مفهوم رئيس الحكومة حسب المادة 106

(1)-المادة 17 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(2)-أ.د. يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 100.

## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

من التعديل الدستوري 2020<sup>(1)</sup> إلى أن وظيفة رئيس الحكومة مستقلة، على الأقل جزئيا عن وظيفة الوزير الأول في حالة تبعية دستورية و سياسية مباشرة للأغلبية البرلمانية<sup>(2)</sup> و قد تم سرد هذا التوضيح بشأن وظيفة الوزير الأول و وظيفة رئيس الحكومة تماشيا مع مضمون نص المادة 21 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة التي جاء فيها: "يمكن رئيس الحكومة أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة ملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس"، هنا أيضا و باستقراء نص هذه المادة نلاحظ أيضا عدم تحديد المشرع للحالات و الأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة من طرف رئيس الحكومة، مع عدم وجوب و إلزامية هذه الإستشارة، حيث ترك المجال مفتوح أمام رئيس الحكومة باستشارة مجلس المحاسبة و /أو عدمها باستعمال مصطلح "يمكن"، كما أيضا لم يحدد المقصود بالملفات ذات الأهمية الوطنية و هذا ما نعيبه على المشرع الجزائري من خلال الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

إن الإجراء المتعلق باستشارة مجلس المحاسبة من طرف رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة يندرج ضمن سياق توسيع مهام مجلس المحاسبة، الذي توجد إرادة سياسية كبيرة لإحياء أدواره لتشمل تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تمس الذمة المالية والأموال العمومية ومحاربتها. وضمن هذا السياق تم تفويض مجلس المحاسبة اقتراح توصيات لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة تهدف إلى تعزيز آليات حماية الأموال العمومية ومحاربة أشكال الغش والأضرار بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته.<sup>(3)</sup>

(1)- المادة 106 من الدستور الجزائري ، مرجع سابق.

(2)- سهيلة مزياني، سلطات الوزير الأول في التعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 09/ العدد 01 السنة 2022، ص734.

(3)- موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر.

### المبحث الثاني: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف الهيئة التشريعية.

نتطرق من خلال هذا المبحث إلى الدور الإستشاري للمجلس في مجال التخصص لكل من رئيس الهيئة التشريعية و رئيس المجموعة البرلمانية، لكن قبل ذلك نقوم بالتعريف بكلتا الهيئتين أولاً.

**المطلب الأول: تركيبة الهيئة التشريعية.**

يمارس السلطة التشريعية في الجزائر برلمان مكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة (الهيئة التشريعية) و هذا طبقاً للمادة 114<sup>(1)</sup> من الدستور الجزائري بعد التعديل الأخير سنة 2020، سنتناول من خلال هذا المطلب هيكله الهيئة التشريعية في الجزائر.

#### الفرع الأول: الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني).

و تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، يتكون المجلس الشعبي الوطني من 407 نائباً بعد أن كان عدد النواب 462 نائباً في السابق (ابتداءً من فيفري 2012 تم رفع عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني إلى 462 مقعداً أما حالياً فقد تم تخفيض العدد إلى 407 مقعداً)، و يتم انتخابهم كل خمس سنوات و للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني هناك شروط تتعلق بالترشح و أخرى تتعلق بالإجراءات للترشح، حيث لم ينص المؤسس الدستوري الجزائري من خلال جل التعديلات الدستورية على الشروط المتعلقة بالترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، تاركا ذلك للتنظيم - القانون العضوي للإنتخابات- وهذا طبقاً لنص المادة 123<sup>(2)</sup> من الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2020، و تم تحديد هذه الشروط الخاصة بالترشح حصراً من خلال الأمر 01/21<sup>(3)</sup> المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات<sup>(4)</sup>.

#### الفرع الثاني: الغرفة الثانية (مجلس الأمة).

و هو مجلس منتخب 3/2 من أعضائه عن طريق الإقتراع المباشر و السري من بين أعضاء

(1)- المادة 114 من الدستور الجزائري ، مرجع سابق.

(2)- المادة 123 من الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(3)الأمر 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية عدد 17 المؤرخ في 10 مارس 2021.

(4)د/ عبد الوهاب خريف و ط.د/ نادية مصباحية، السلطة التشريعية في النظام الجزائري من خلال آخر تعديل دستوري 2020، مجلة آفاق للعلوم، المجلد : 07، العدد 01، جامعة لونييسي علي، البليدة -2-، الجزائر، سنة 2022، ص420.

## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

المجالس الشعبية البلدية و الولائية، كما يعين 3/1 "الثالث" من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و كذا الكفاءات الوطنية و هذا ما نصت عليه المادة 121<sup>(1)</sup> من الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2020، و الثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية يشغل عهدة مدتها 6 سنوات لتجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات و هذا بموجب نص المادة 122<sup>(2)</sup>، الفقرتين 2 و 3 من الدستور المعدل سنة 2020، و الملاحظ أن التعديل الأخير للدستور الجزائري -2020- لم يأتي بالجديد فيما يخص تشكيلة مجلس الأمة.

### المطلب الثاني: إختصاصات الهيئة التشريعية.

يمكن تقسيم اختصاصات الهيئة التشريعية في الجزائر إلى ثلاث أنواع تتمثل في: سن القوانين (الإختصاص التشريعي)، و آخر رقابي، و هناك اختصاصات أخرى مكرسة دستوريا.

### الفرع الأول: الإختصاص التشريعي.

و يمثل هذا الإختصاص مجال للتعاون بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية لسن القوانين و يعتبر كذلك الإختصاص الأصيل لغرفتي البرلمان فهو بغرفتيه صاحب الحق في اقتراح القوانين و سنها (المادة 143/ ف1 من التعديل الدستوري الأخير 2020)<sup>(3)</sup>، و كذا مناقشتها و التصويت عليها، و ذلك وفقا للإجراءات التي حددت دستوريا من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، لكن المؤسس الدستوري الجزائري حدد حصريا مجالات اقتراح القوانين بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و هي 29 مجالا من خلال دستور سنة 2016، أما التعديل الأخير لسنة 2020 أضاف مجالا آخر ليصبح عددهم 30 مجالا (المادة 139<sup>(4)</sup> من الدستور المعدل سنة 2020).

أما مجلس الأمة فله حق المبادرة باقتراح مشاريع القوانين في مجالات مختلفة حددت دستوريا على سبيل الحصر، و هي المشاريع التي تتعلق بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و كذا التقسيم الإقليمي. لكن المشرع الجزائري أضاف 06 مجالات للتشريع بقوانين عضوية من خلال آخر تعديل<sup>(5)</sup>

(1)- المادة 121 من الدستور الجزائري ، مرجع سابق.

(2)- المادة 122 من الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(3)- المادة 143 من الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(4)-أنظر إلى المادة 139 من الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(5)-د/ عبد الوهاب خريف و ط.د/نادية مصابحية، مرجع سابق، ص422.

## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

لسنة 2020، (المادة 140<sup>(1)</sup> من الدستور المعدل سنة 2020) حيث تعرض مشاريع القوانين هذه على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ليودعها الوزير الأول حسب الحالة على مكتب الغرفة الأولى أو مكتب الغرفة الثانية لتتم المناقشة، ثم تتم مصادقة غرفتي البرلمان على القانون بأغلبية أعضائهما الحاضرين، و بالأغلبية المطلقة على القوانين العضوية (المادة 145 /ف4 من تعديل الدستور لسنة 2020)<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: الإختصاص الرقابي.

يمارس البرلمان بغرفتيه إختصاصا رقابيا تجاه تصرفا تو أعمال الحكومة، حيث سخر له المؤسس الدستوري آليات عديدة، منها ما ترتب المسؤولية السياسية للحكومة و التي تتمثل في الإستجواب، الأسئلة، و لجان التحقيقو أخرى لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة كالموافقة على مخطط عمل الحكومة أو بيان السياسة العامة.

### الفرع الثالث: إختصاصات أخرى مكرسة دستوريا.

و يقصد بها تلك الإختصاصات الممنوحة للبرلمان إضافة للسابقة و ذلك بموجب النص عليها دستوريا نذكر أهمها:

1-الإختصاص الدبلوماسي: و الذي يتجسد من خلال مصادقة البرلمان على اتفاقيات الهدنة،

و كذا معاهدات السلم، و ذلك قبل مصادقة رئيس الجمهورية عليها (المادة 102 و 153 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020)<sup>(3)</sup>.

2-الإختصاص المالي: يكمن هذا الأختصاص في مصادقة البرلمان بغرفتيه على قانون المالية

كل سنة، لكن المشرع الجزائري حدد مدة قصوى لذلك تقدر بـ 75 يوم، حيث تحسب من تاريخ إيداعه مع وضع حل في حالة عدم المصادقة عليه خلال هذه المدة، لتتدخل السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية لإصداره بموجب أمر (المادة 146<sup>(4)</sup>من الدستور)<sup>(5)</sup>

(1)-أنظر إلى المادة 140من الدستور الجزائري ، مرجع سابق.

(2)-أنظر إلى المادة 145من الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(3)-المادتين 102 و 153 على التواليمن الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(4)-أنظر إلى المادة 139 من الدستور الجزائري ، المرجع نفسه.

(5) -د/ عبد الوهاب خريف و ط.د/ نادية مصباحية، مرجع سابق، ص423.

## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

3- اختصاصات استشارية: للبرلمان دورا استشاريا لهيئات أخرى في مجالات هامة في الدولة، كما يؤدي دور المبادرة لمعرفة موقف هيئات أخرى و ذلك في مسائل هامة كإخطار المجلس الدستوري، و استشارة مجلس المحاسبة الجزائري في المسائل و الملفات ذات الأهمية الوطنية و في هذا الصدد جدير بالذكر كذلك إنعقاده لثبوت مانع لرئيس الجمهورية، أو الشغور بالإستقالة الوجوبية عند استمرار هذا المانع، و أيضا استشارته في حالة إعلان حالات استثنائية، أيضا موافقته منعقدا بغرفتيه مجتمعة ليتم تمديد حالتي الحصار و الطوارئ، إضافة إلى ذلك التصويت على اقتراح تعديل الدستور قبل عرضه للإستفتاء<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري لرئيس الهيئة التشريعية.

يمكن لرئيس الهيئة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني ، مجلس الأمة) أن يلتمس من مجلس محاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس، كما يتم استشارته في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية ، و في المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية حسب ما نصت عليه المادة 20 من الأمر 95-20 "يمكن رئيس الهيئة التشريعية ان يعرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس".<sup>(2)</sup>

ومما يلاحظ في هذا النوع من الاختصاص الاستشاري أنه مبني كذلك على الجواز، فالاستشارة اختيارية من قبل رئيس الهيئة التشريعية، حيث استهل المشرع المادة بعبارة "يمكن"، كما أن المشرع لم يحدد مجالات الاستشارة، واكتفى بإطلاق دلالات النص، من خلال "كل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية التي تدخل في اختصاصات المجلس"، فالمشرع لم يحدد الحالات والأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة، وهو ما يجعل هذا المجال مفرغا من محتواه، خاصة وأنه لم يحدد كذلك الطريقة التي تطلب بها الاستشارة<sup>(3)</sup>.

(1) د/ عبد الوهاب خريف و ط.د/ نادية مصباحية، مرجع سابق، ص423.

(2) -المادة 20 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق.

(3) أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص134



## الفصل الثالث/الاختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية

**المطلب الرابع: الدورالإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري لرئيس المجموعة البرلمانية.**

المجموعة البرلمانية مصطلح يطلق على مجموعة من النواب، أعضاء في البرلمان (الهيئة التشريعية) يمثلون اقليما معينا أو يعبرون عن اتجاهات سياسية متقاربة، يوحّدون جهودهم بهدف عرض وجهات نظرهم أو الدفاع عنها والعمل على تبني أعضاء البرلمان كسلطة تشريعية لها، وذلك بالتأثير في البرلمان و أعضائه للأخذ بوجهات نظرهم او تقريرها في تشريعات او توجيهات عامة، كما نجد أيضا لكل مجموعة برلمانية رئيس<sup>(1)</sup>.

إن الإختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة يتسع خارج دائرة النصوص القانونية المتعلقة بالمالية، وما يتضح من خلال الاعتراف رؤساء المجموعات البرلمانية باللجوء الى مجلس المحاسبة في كل مسار ذات الصلة باختصاصاته الأصلية و هي وظيفة الرقابة و التدقيق<sup>(2)</sup>. و هذا مانصت عليه المادة 22 من الأمر 95-20: "يمكن رئيس المجموعة البرلمانية في الهيئة التشريعية أن يعرض على مجلس المحاسبة دراسة ملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس"<sup>(2)</sup>.

و هذا النوع من الإستشارة ليس إلزامي من حيث المبدأ العام حيث استهل نص المادة بعبارة "يمكن" كذلك، و أيضا لم يحدد المشرع الحالات و الأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة من طرف رئيس المجموعة البرلمانية<sup>(3)</sup>، كما أن المشرع لم يحدد مجالات الاستشارة، واكتفبعبارة "كل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية التي تدخل في اختصاصات المجلس" ليبقي المجال مفتوحا، فالمشرع لم يحدد الحالات و الأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة، وهو ما يجعل هذا المجال مفرغا أيضا من محتواه<sup>(4)</sup>.

(1) -في هذا الصدد أنظر إلى الصفحة الخاصة بوزارة العلاقات مع البرلمان، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على الموقع:

[www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

(2) -المادة 22 من الأمر 20/95 ، مرجع سابق.

(3) -أ.د يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 99.

(4) -أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، مرجع سابق، ص 134.

### خلاصة الفصل الثالث:

مما تقدم يتبين لنا أن مجلس المحاسبة في الجزائر يفتقر إلى الأساس الدستوري الذي يبرر اختصاصه الإستشاري خارج مجال قوانين المالية، في حين أننا عهدنا من المؤسس الدستوري الحرص على التنصيص على الإختصاص الإستشاري للهيئات التي يعترف لها بهذا الإختصاص، و من هنا فإننا نأمل من المؤسس الدستوري الجزائري و من أجل ضمان ممارسة مجلس المحاسبة لهذا الإختصاص على أكمل وجه ممكن ينبغي تأطيره بموجب نص دستوري دون الإكتفاء بالنص عليه بموجب القانون المنظم لمجلس المحاسبة، كذلك تأطير هذا الإختصاص بموجب نصوص تنظيمية و دعم هذا الجهاز بالإمكانات المادية و البشرية حتى يستوفي تقديم الخدمة الإستشارية التي تعتبر من طبيعة مجلس المحاسبة مع ممارسة دوره الرقابي الأصيل الذي أسس من أجله.

## خاتمة:

إن هذه الدراسة الموجزة للإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة سمحت بوضع الملاحظات واقتراح بعض الإصلاحات التي نتمناها في المستقبل، مادام مجلس المحاسبة لا يزال يعرف عدم إلزامية دوره الإستشاري، فإنه يمكن القول أنه لن يصل إلى تحقيق النتائج المرجوة من هذه الإستشارة.

ومن خلال ما تم التطرق إليه في عرض هذه المذكرة من تحديد للمهام الإستشارية الموكلة لمجلس المحاسبة و كيفية القيام بها والتي تستوجب الظروف الملائمة لها فإنه لا يمكن أن ينتظر الكثير من هذا الأخير في ظل ما يتخبط فيه من تهميش لهذا الإختصاص المنوط به والتي لا تساعد على أداء مهامه على أكمل وجه، مما يثير التساؤل عن جدوى الإختصاص الإستشاري لمثل هذه المؤسسة الدستورية الرقابية.

والقانون الجديد لمجلس المحاسبة لسنة 1995 يحمل الكثير من المشاكل العملية التي تعيق الأداء الصحيح و الناجع لهذه المؤسسة الدستورية في مجال دورها، وفي مثل هذه المرحلة الحرجة التي تعيشها البلاد، وأمام التزامات الجزائر اتجاه وجوب التزام الصرامة والحزم في تسيير الأموال والموارد، بطبيعة الحال يقع على عاتق مجلس المحاسبة العملوالسهر والحرص المتواصل على تحقيق ذلك، الذي أصبح مطلوب منه أيضا عدمالتهاون مع مشاريع القوانين و الملفات التي لا تتطابق مع خطاب التقشف ولا حتى مع سياسةالرامية إلى تقليص عجز ميزانية الدولة فمن الناحية النظرية للنصوص القانونية المعالجة للإختصاصالإستشاري لمجلس المحاسبة، نستطيع أن نقول أنها غير متوفرة و غير كافية في الواقع و إلى حد لا يمكن العمل على تنفيذ هذه النصوص المتعلقة بهذا الإختصاص لهذه المؤسسة الدستورية الرقابية التي ما أسسها المشرع إلا لتكون حامية لأموال الشعب والأمة.

وعليه لكي يستطيع مجلس المحاسبة ممارسة الإختصاص الإستشاري على أكمل وجه و لحماية المال العام من جميع أشكال النهب و المخالفات وكذلك حسن التسيير واستعمال

هذا المال نقترح بعض الحلول كنتاج دراسة للموضوع:

1- يجب على المؤسس الدستوري الجزائري و من أجل ضمان ممارسة مجلس المحاسبة لهذا الإختصاص على أكمل وجه ممكن ينبغي تطهيره بموجب نص دستوري دون الإكتفاء بالنص عليه بموجب القانون المنظم لمجلس المحاسبة.

2- يجب أن يستتبط المشرع التشريعات التي تحدد المهام الإستشارية لمجلس المحاسبة وكيفية ممارستها من المبادئ و المفاهيم الأساسية لرقابة الأموال العامة تتكفل بعملية تحسين مستمرة لكفاءات المستخدمين القائمين بالتدقيق حتى يتسنى لهم مواكبة التطورات لاسيما تلك المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية والمنهجيات الحديثة للتسيير.

3- يجب أن يتوفر مجلس المحاسبة على الوسائل البشرية والمادية الضرورية لمزاولة مهامها الإستشارية، وأن تكون له إمكانية توظيف كفاءات عالية في مختلف الاختصاصات.

4- ومن أجل ضمان أقصى لدرجة فعالية للإستشارة، يجب أن تتبع نتائج المراقبة بالإشهار الواسع، لإفادة أكبر عدد ممكن من المسؤولين وإعلام الرأي العام، العمل على وضع آليات للسهر على تطبيق النتائج سواء كانت مخالفات أو تعليمات أو توصيات. لأنه عندما يتم عرض تقارير مجلس المحاسبة فإن أعمال ونشاطات الإدارة ستكون أكثر شفافية و بالمقابل فإن مسؤولية الهيئة المديرة للمؤسسة الإدارية تزداد أهمية نتيجة لاطلاعها على ما يجري من خلال التقارير الرقابية ولذا فإن مسؤوليتها عن حسن إدارة الهيئة تكون أكبر خصوصا فيما يرتبط بتصحيح الأخطاء والعيوب المكتشفة.

5- و أخيرا من الضروري التصريح بأن الاستقلالية الكاملة لمجلس المحاسبة غير موجودة ، و الحديث هنا يجب أن ينصب لا على الاستقلالية و لكن على تقليل التبعية، ويمكن تحديد ذلك في شروط التوظيف و التسريح، والصلاحيات فيما يتعلق بالحصول على المعلومات، إضافة إلى إعداد البرامج السنوية كذلك نطاق العمل والتدخل والموارد والأدوات الموضوعة تحت تصرفه.

## قائمة المصادر

## 1-النصوص القانونية:

1. الدستور الجزائري بعد التعديل الأخير الصادر في الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ: 30 ديسمبر 2020.
2. دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بمرسوم رئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/7 (جريدة رسمية عدد 76 بتاريخ 1996/12/8).
3. القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المعدل و المتمم بالقانون 13/11 المتضمن تنظيم مجلس الدولة و اختصاصه و عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 بتاريخ 1998/06/01.
4. القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 57، بتاريخ 2004/09/08.
5. القانون العضوي 15/18 المؤرخ في 2018/09/02 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، بتاريخ 2018/09/02.
6. قانون رقم 01/88 المؤرخ 12 يناير سنة 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية (جريدة رسمية عدد 2 بتاريخ 13 يناير 1988)
7. الأمر 20/95 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة (جريدة رسمية عدد 39 بتاريخ 23 يوليو 1995).
8. القانون رقم 23/95 المؤرخ في 1995/08/26، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48 بتاريخ 1995/09/03.
9. القانون رقم 38/90 المتعلق بمجلس و سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 33 بتاريخ 1990/12/05.
10. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 35 بتاريخ 1990/08/15.
11. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46 بتاريخ 2006/07/16.

12. الأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010، المعدل و المتمم للأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 05 بتاريخ 2010/09/01.
13. القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 بتاريخ 2011/07/03.
14. القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12 بتاريخ 2012/02/29.
15. القانون 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12 بتاريخ 2012/02/29.
16. القانون رقم 08/20 المؤرخ في 11/07/2020 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2017 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39 بتاريخ 2020/07/11.
17. القانون رقم 01/21 المؤرخ في 13/02/2021 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2018 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 11 بتاريخ 2021/02/15.
18. القانون رقم 04/22 المؤرخ في 25/04/2022 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2019 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39 بتاريخ 2022/04/27.
19. الأمر 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 17 المؤرخ في 10 مارس 2021.

## 2-النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20/11/1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 72 بتاريخ 1995/11/26.
2. المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفيياتها و محتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43 بتاريخ 1991/09/10.
3. المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82 بتاريخ 1992/11/15.

4. المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22/02/1992 المحدد لإختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 15 بتاريخ 25/02/1992.
5. القرار المؤرخ في 16/01/1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 06 بتاريخ 24/01/1996.
6. التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2017.
7. التقرير السنوي المتعلق بمصادقة مجلس المحاسبة على التقرير الخاص بسنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 75 بتاريخ 04/12/2019.

### 3- الكتب:

- 1- رملي مولود، دراسة مقارنة بين مجلس المحاسبة الجزائري و الفرنسي، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 2- محمد تهامي طواهر و أ. مسعود صديقي، المراجعة وتدقيق الحسابات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 3- أ.د. يعيش تمام شوقي، مجلس المحاسبة الجزائري -التنظيم و الإختصاصات-، مكتبة الوفاء القانونية -الإسكندرية، الطبعة الأولى 2021.
- 4- د. أحمد بلودنين، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة و الحرية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع -الجزائر، 2016.

### 4-المقالات العلمية:

- 1- أ. عبد الصمد سعودي و أ. كمال سي محمد، التحليل الإقتصادي لقوانين المالية في الجزائر من المشروع إلى التنفيذ (2015-2020)، مجلة معهد العلوم الإقتصادية، المجلد 24 /العدد 01، السنة 2021
- 2- أ.د/ يعيش تمام شوقي و أ/ شبري عزيزة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق و الحريات، مخبر الحقوق و الحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016.
- 3- أ. سهيلة مزياني، سلطات الوزير الأول في التعديل الدستوري 2020، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 09 /العدد 01 السنة 2022.

- 4-أ. موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر.
- 5-أ. بقالم مراد، خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري، أستاذ بجامعة حسيبة بن بو علي، الشلف.
- 6-أ.د. حليم بن مشري و أ.د. حسينة شرون، الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، مداخلة خلال أعمال الملتقى الدولي العاشر بعنوان القضاء و الدستور، جامعة الشهيد حمه لخضر -الوادي-، يومي 8 و 9 ديسمبر 2019.
- 7-سامية رايس ، قانون تسوية الميزانية العامة في ظل القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مجلة البحوث القانونية و الإقتصادية، المجلد 5، العدد 01، جامعة تبسة، سنة 2022.
- 8-د/ عبد الوهاب خريف و ط.د/ نادية مصابحية، السلطة التشريعية في النظام الجزائري من خلال آخر تعديل دستوري 2020، مجلة آفاق للعلوم، المجلد : 07، العدد 01، جامعة لونيبي علي، البليدة -2-، الجزائر.

#### 5-المذكرات الجامعية:

- 1-الطالب/ فراحتية لخضر، الهيئات العليا للرقابة المالية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في تخصص القانون الإداري، السنة الجامعية: 2021/2020.
- 2-أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، 2007/2006.
- 3- محمد شيكوش فاطمة الزهرة، التوازن والتكامل بين مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، مذكرة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2014-2015
- 4- العربي بن علي بوعلام، الإختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2021/2020.



الفهرس

مقدمة.....	ص أ
الفصل الأول:مدخل عام لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري.....	ص 6
المبحث الأول: الإطار العام الناظم لمجلس المحاسبة و تركيبته.....	ص 7
المطلب الأول: تأسيس مجلس المحاسبة.....	ص 7
الفرع الأول: الفترة من 1962 إلى 1975.....	ص 7
الفرع الثاني: الفترة الممتدة من 1976 إلى 1989.....	ص 9
الفرع الثالث: الفترة الممتدة من 1989 إلى غاية يومنا هذا.....	ص 11
المطلب الثاني: هيكله مجلس المحاسبة.....	ص 13
الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة ذات الإختصاص الوطني.....	ص 14
الفرع الثاني: غرف المجلس ذات الإختصاص الإقليمي.....	ص 16
المبحث الثاني: الإطار التأهيلي للإختصاص الإستشاري.....	ص 18
المطلب الأول: مفهوم الاستشارة.....	ص 18
الفرع الأول: تعريف الاستشارة.....	ص 18
الفرع الثاني: أنواع الاستشارة.....	ص 20
المطلب الثاني: أهمية الإستشارة.....	ص 22
الفرع الأول: القيمة القانونية للإستشارة.....	ص 22
الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة في إصدار الرأي الإستشاري.....	ص 22
الفرع الثالث: قيمة الرأي الإستشاري الصادر عن مجلس المحاسبة.....	ص 23
خلاصة الفصل الأول.....	ص 23
الفصل الثاني: الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة في مجال قوانين المالية.....	ص 24
المبحث الأول: مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية.....	ص 25
المطلب الأول: مفهوم قوانين المالية العمومية.....	ص 25
الفرع الأول: تعريف قانون المالية العمومية.....	ص 25
الفرع الثاني: أنواع قوانين المالية.....	ص 26

- المطلب الثاني: إعداد مشاريع قوانين المالية العمومية.....ص 27
- الفرع الأول: انفراد السلطة التنفيذية بحق اقتراح مشروع قانون المالية..... ص 28
- الفرع الثاني: خصوصية دور البرلمان عند مناقشة مشاريع قوانين المالية و التصويت عليها...ص 30
- المطلب الثالث: دور مجلس المحاسبة في إعداد مشاريع قوانين المالية العمومية.....ص 30
- المبحث الثاني: المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة تسوية الميزانية.....ص 31
- المطلب الأول: مفهوم قانون تسوية الميزانية.....ص 32
- الفرع الأول: تعريف قانون تسوية الميزانية..... ص 32
- الفرع الثاني: أهمية قانون تسوية الميزانية..... ص 33
- المطلب الثاني: إجراءات إعداد قانون تسوية الميزانية..... ص 33
- الفرع الأول: تحضير مشروع قانون تسوية الميزانية من طرف وزارة المالية..... ص 34
- الفرع الثاني: مرحلة عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان..... ص 34
- المطلب الثالث: دور مجلس المحاسبة في إعداد قانون تسوية الميزانية.....ص 35
- خلاصة الفصل الثاني..... ص 36
- الفصل الثالث: الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة خارج مجال قوانين المالية.....ص 37
- المبحث الأول: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف الهيئة التنفيذية.....ص 38
- المطلب الأول: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف رئيس الجمهورية...ص 38
- المطلب الثاني: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف رئيس الحكومة او الوزير الأول..ص 40
- المبحث الثاني: استشارة مجلس المحاسبة في مجال التخصص من طرف الهيئة التشريعية....ص 42
- المطلب الأول: تركيبة الهيئة التشريعية.....ص 42
- الفرع الأول: الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني).....ص 42
- الفرع الثاني: الغرفة الثانية (مجلس الأمة).....ص 42
- المطلب الثاني: إختصاصات الهيئة التشريعية.....ص 43
- الفرع الأول: الإختصاص التشريعي.....ص 43
- الفرع الثاني: الإختصاص الرقابي.....ص 44
- الفرع الثالث: إختصاصات أخرى مكرسة دستوريا.....ص 44
- المطلب الثالث: الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري لرئيس الهيئة التشريعية.....ص 45

المطلب الرابع : الدور الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري لرئيس المجموعة البرلمانية.....ص46
خلاصة الفصل الثالث.....ص 47
خاتمة.....ص48
قائمة المصادر.....ص 50
الفهرس.....ص54

**الملخص:**

مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية رقابية ذو طبيعة استشارية يمارس مهامه الإستشارية وفقا للمراجع القانونية أهمها أحكام الأمر 20/95 المؤرخ في : 17/07/1995 المعدل و المتمم و المتعلق بمجلس المحاسبة، من خلال دراستنا لموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري، نسلط الضوء على هذا الإختصاص الموكل إليه -الإختصاص الإستشاري- على غرار الإختصاص الرقابي ، و اللافت للنظر أن موضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري ، مهما يحظى من دراسة و بحث، يبقى اشكالية قائما و متطورا، لأن مجال الإختصاص الإستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري الذي ينصب على المعيار العضوي، لا يتحقق بناؤه إلا بتوافر أساس قيام الاختصاص الإستشاري من جانبه العضوي، كعنصر حديث يبحث عن مكانه ضمن الهيئات الإستشارية المؤسسة دستوريا، حتى يتمكن من ولوج القضايا المتولدة عن العلاقات المتجددة بفعل ما يطرأ من تغير على كل المستويات العملية التي لها علاقة بمجلس المحاسبة الجزائري.

**الكلمات المفتاحية:** مجلس المحاسبة، الإختصاص الإستشاري، الدستور، المعيار العضوي،.

**Summary:**

The Court of Accounts is a constitutional, oversight institution of an advisory nature that exercises its advisory functions in accordance with legal references, the most important of which is the provisions of Order 95/20 dated: 07/17/1995, amended and supplemented, related to the Court of Accounts. This competence entrusted to him - the advisory competence - is similar to the supervisory competence, and it is noteworthy that the issue of the advisory competence of the Algerian Accounting Council, no matter how it is studied and researched, remains problematic and evolving, because the field of advisory competence of the Algerian Accounting Council, which focuses on the organic standard, Its construction can only be achieved by providing the basis for the establishment of advisory competence from its organic side, As a modern element, it is looking for its place within the constitutionally established advisory bodies, so that it can access the issues arising from the renewed relations due to the changes that occur at all practical levels related to the Algerian Accountability Council.

**Keywords:** Accounting Council, advisory jurisdiction, constitution, organic standard.