

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالب(ة):

(1) حاجب جمانة

(2) سعودي مريم

دور مجلس المحاسبة الجزائري في رقابة الانضباط للميزانية العمومية

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة محمد خيضر	أستاذ تعليم العالي	قرفي إدريس
مشرفا	جامعة محمد خيضر	أستاذ تعليم العالي	نسيغة فيصل
مناقشا	جامعة محمد خيضر	أستاذ تعليم العالي	مستاوي عادل

السنة الجامعية: 2022-2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع الى الوالدين الكريمين حفظهما الله تعالى و أدامهم تاج

فوق رأسي دمتم سندا لي .

وإلى روح أمي الثانية التي فارقتنا بجسدها لكن روحها مازالت ترفرف في سماء حياتي جدتي زينب رحمها
الله

و إلى جدي و جدتي حفظهما الله و أطال في عمرهما

و إلى إخوتي و أخواتي و عائلتي الكريمة رعاهم الله.

وإلى صديقتي و رفيقة دربي في هذا المشوار جمانة .

و الى كل من قدم لي الدعم في اكمال هذه الدراسة .

سعودي مريم .

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع الى الوالدين الكريمين حفظهما الله تعالى و أدامهم تاج

فوق رأسي

و إلى أختي و إخوتي رعاهم الله.

وإلى صديقتي و رفيقة دربي في هذا المشوار مريم .

و الى كل من قدم لي الدعم في اكمال هذه الدراسة .

حاجب جمانة .

الشكر

الثناء والشكر لله عز وجل على نعمة الصبر والاجتهاد في إنجاز هذا العمل.

الحمد لله حمدا كثيرا حتى يبلغ الحمد منتهاه والصلاة والسلام على سيدنا وحبیبنا

محمد أشرف خلق الله.

أما بعد نتقدم بخالص الشكر لأستاذنا الدكتور الفاضل نسیغة فیصل على مجهوداته

وتوجيهاته القيمة التي لم يبخل بها علينا التي ساهمت بإثراء هذا البحث حفظه الله

ورعاه.

كما نشكر كل من قدم لنا يد المساعدة في إتمام هذه الدراسة من أساتذة و زملاء .

مقدمة

تعتبر الميزانية العمومية المرآة العاكسة لمالية الدولة، وأحد المحاور الاستراتيجية وقد عرفت تطورا كبيرا مع تطور المالية العامة فهي تعتبر اداة لتجسيد تدخلات الدولة وتنفيذ السياسات العمومية. ولم يعد دورها فقط ينحصر في التوازن المالي بل امتد إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي. كما يمكن من خلالها تحديد الوضع والاستقرار المالي عند ضبط الميزانية خلال السنة المالية.

والتحكم في الميزانية راجع إلى كبر حجم الحكومات والأدوار الملقاة على عاتقها من اجل معالجة المشاكل الاقتصادية والقضاء على الفساد الذي من شأنه أن يلقي بتأثيراته على استقرار القطاع العمومي، بالإضافة إلى غياب تقييم وتقدير واقعي لصرف النفقات وتحصيل الإيرادات. إلا أن تنفيذ الميزانية العامة للدولة مرتبط بوجود اعوان مكلفين ومؤهلين بحكم القانون للاهتمام بهذا الدور.

ومن هذه الزاوية فقد أسندت هذه المهمة إلى أعلى جهاز في الهرم المؤسسي في شكل هيئة دستورية مستقلة تتمثل في مجلس المحاسبة، إلا ان دورها واحد وفي كل الأحوال تهدف هاته الهيئة إلى حماية المال من مختلف التجاوزات وانواع الفساد.

ويعود اول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى دستور 1976 في مادته 190 و التي جاء فيها " يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الإشتراكية بجميع انواعها، يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس و طرق تسييره و جزاء تحقيقاته"¹.

ويعد مجلس المحاسبة المؤسسة العليا في تسيير الأموال العمومية للدولة والجماعات الإقليمية وهذا من خلال تشجيع الاستخدام الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية².

¹المادة 190 من دستور 1976 في فصله الخامس المتضمن وظيفة المراقبة.

² محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، المطبوعات الجامعية، بن عكنون، د س ن ص 453

وما يعزز ذلك إضفاء روح الشفافية في تسيير المالية، باعتباره يشرف على أكثر أنواع الرقابة فاعلية وأهمها على الإطلاق. والذي بقي محتفظا بمكانته ودوره الأصيل رغم الدساتير والتعديلات التي عرفتها الجزائر، من خلال منحه الصلاحيات الواسعة التي تسمح له بممارسة عملياته الرقابية.

وتعديل دستور 2016 في مادته 192 يبرز لنا الوضع السائد قبل هذا التعديل من خلال ما عرفته البلاد من فضائح مالية واختلاسات بالجملة وتبذير للمال العام من خلال سوء استعمال الاعتمادات المالية بطرق غير رشيدة.

وهذا ما مكن مجلس المحاسبة من نيل المكانة الدستورية التي أصبح يحظى بها في الجزائر، حيث اعتمدت عليه الدولة الجزائرية كأعلى هيئة رقابية بعدية على الأموال العمومية للحفاظ عليها وترشيدها من خلال ممارسة صلاحياته في مكافحة كل أشكال الغش والممارسات الغير قانونية التي تظهر سوء في استغلال المال العام والتي تشكل خطرا على الأملاك والأموال العمومية.

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهم مجلس المحاسبة في تجسيد الرقابة على الأموال العمومية؟

ومن هذا المضمون نطرح بعض التساؤلات الفرعية التي تدور حولها الدراسة التي يمكن صياغتها كالآتي:

• فيما يتمثل الإطار القانوني لمجلس المحاسبة؟

• ما هي اليات الرقابة لمجلس المحاسبة؟

اهمية الموضوع:

يكتسي موضوع دور مجلس المحاسبة في مراقبة الميزانية العمومية على اهمية بالغة خاصة انها تركز على كيفية تسيير الاموال العمومية من قبل القائمين عليها وكذلك بروز دوره من خلال الصلاحية الممنوحة له في مراقبة النفقات للحفاظ على المال العام من التبذير والاختلاس والإسهام في ترشيد إنفاقه.

اسباب اختيار الموضوع:

إن السبب الذي أدى بنا لاختيار هذا الموضوع هو أولاً ميولنا الشخصي لمواضيع الميزانية و المالية العامة في الدولة وثانياً نظراً للأهمية البالغة التي تحظى بها الرقابة المالية، حيث تعتبر من أهم الدراسات والمواضيع التي يبنى عليها الكيان التنظيمي للدولة، لهذا فقد اغتتمنا الفرصة للتطرق إليه عن كثب وعلى جميع العناصر التي يشملها هذا الموضوع.

اهداف الدراسة

ومن خلال دراسة هذا الموضوع تبرز الأهداف التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- معرفة الإطار القانوني لمجلس لمحاسبة واليات الرقابة التي يمارسها
- التوصل الى مجموعة من الاقتراحات التي من شأنها توسيع صلاحيات مجلس المحاسبة ودعمه بكل ما يتلاءم مع مكانته وتعزيز دوره.

المنهج المتبع:

اقتضت طبيعة الموضوع ان نختار المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الأقرب لضبط محتواه، والأنجح في توصيل المعلومة، حيث يتمثل الجانب الوصفي في التطرق للتعريف الضرورية لشرح اهم المفاهيم بشكل تحليلي يساعد على تبسيط البحث حتى لا تكون دراستنا وصفية بحتة.

صعوبات الدراسة:

ومن الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة وهي رغم اهمية هذا الجهاز والدور المنوط به إلا اننا صادفنا صعوبات كبيرة تتلخص في ندرة المراجع والباحثين في هذا المجال وبالرغم من ذلك إلا ان هذا العائق لم يمنعنا من اختيار هذا الموضوع والبحث فيه، لاسيما في الوقت الحاضر اصبحت الرقابة المالية مسألة جوهرية في تسيير الشؤون العمومية للحد من مظاهر الفساد المالي.

تقسيم الموضوع:

حتى نتمكن من ضبط هذا الموضوع ارتأينا تقسيمه إلى فصلين:

تتاولنا في الفصل الأول الإطار القانوني لمجلس المحاسبة، وقسمناه بدوره الى مبحثين، المبحث الأول تطرقنا فيه إلى ماهية مجلس المحاسبة، والمبحث الثاني النظام القانوني لمجلس المحاسبة.

اما الفصل الثاني بعنوان آليات الرقابة لمجلس المحاسبة، والذي قمنا بتقسيمه الى مبحثين، المبحث الأول استعرضنا فيه الرقابة الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة والمبحث الثاني تتاولنا فيه رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية العمومية.

**الفصل الأول: الإطار
القانوني لمجلس
المحاسبة**

الفصل الأول: الإطار القانوني لمجلس المحاسبة

تمهيد

يعتبر مجلس المحاسبة جهة قضائية و إدارية ،تم انشاؤه بموجب الدستور 1976فهو مؤسسة عليا للرقابة البعدية او ما تعرف ايضا بالرقابة اللاحقة ،تم تأسيسه فعليا سنة 1980 بصدور الأمر رقم 05-80 في 01 مارس 1980 و المتعلق بممارسة وظيفته الرقابية و الذي منحه صلاحيات الرقابة الشاملة على المال العام ،كما نصت عليه المادة 160 من دستور 1989 و المادة 170 من دستور 1996 و قد كرس الدستور الجديد 2016 في مادته 192 استقلالية المؤسسة و مدى فعاليتها و نجاعتها في الرقابة على الأموال العمومية ،و يخضع مجلس المحاسبة في تنظيمه و تسييره للأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 اوت 2010 الذي يخوله صلاحيات قضائية وإدارية .

فمن حيث تنظيم مجلس المحاسبة يتكون من قضاة بموجب الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 اوت 1995 بمساعدة موظفون اداريون و تقنيون،و من الناحية الهيكلية فهو مكون في شكل غرف ذات اختصاص وطني و اخرى ذات اختصاص اقليمي بما في ذلك غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية العمومية.

اما من ناحية اختصاصاته فمجلس المحاسبة يمارس مهمة الرقابة على المال العام للدولة وبالتالي هذا ما قسم عليه هذا الفصل،ففي المبحث الأول تناول ماهية مجلس المحاسبة والمبحث الثاني مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة.

المبحث الأول: ماهية مجلس المحاسبة

قبل الولوج الى مفهوم مجلس المحاسبة يجب الإشارة بأنه مؤسسة تتمتع بالاستقلالية ويمارس الرقابة اللاحقة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية،كما يتمتع باختصاص اداري و قضائي ضمانا للموضوعية و الحياد في اعماله.

المطلب الأول: تعريف مجلس المحاسبة ومراحل تطوره

مصطلح مجلس المحاسبة يشير إلى أن يجب الاستعمال العقلاني المحكم و المراقبة الجيدة في استعمال المال العام.

الفرع الأول: تعريف مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة عليا لرقابة المالية اللاحقة، حيث يتمتع بصلاحيات قضائية وادارية، كما يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية، وهذا ما يدفعنا للبحث عن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة من خلال سلسلة التطورات التي عرفها والتي تتمثل في الطبيعة القانونية في ظل القانون 80-05 والقانون رقم 90-32 والأمر 95-20.¹

كما يعتبر 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، وسنحاول في هذا المطلب التطرق إلى نشأة مجلس المحاسبة وهياكله وكذا الأهداف.²

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، كما يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، يقع مقره في مدينة الجزائر.

يدقق مجلس المحاسبة فيما يلي:

شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، يقيم تسييرها، يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

تهدف الرقابة التي يمارسها المجلس من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

¹ أنظر المادتين 36 و 37 من القانون 80 - 05 المؤرخ في 01 مارس 1980، و الذي منحه صلاحيات إدارية و قضائية لممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات و المؤسسات و الهيئات .

² د أحمد محيو، المنازعات الادارية، ترجمة: فائز بيوض، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط6، سنة 2005، ص 57.

" يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

- يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

- يعدّ مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

- يحدّد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش.

الفرع الثاني: مراحل تطور مجلس المحاسبة

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، انعكست على مكانة ودور مجلس المحاسبة انطلاقاً من هذه القوانين قسم بعض الفقهاء منهم الاستاذ رشيد خلوفي المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاثة مراحل أساسية.² وأما الاستاذ مسعود شيهوب فقد قسمها تقسيماً آخر، مرحلة قانون 80-05 وقانون 90-32 أما المرحلة الثانية شملت الأمر 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.³

أولاً: مجلس المحاسبة ضمن المرحلة الاشتراكية وعهد الحزب الواحد:

وهي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستور 1963 و دستور 1976

❖ مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963

¹ انظر المادة 192 من الامر 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

² د رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005، ص 233.

² د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الادارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 215.

³ الجريدة الرسمية، العدد 23 سنة 1963

كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر قبل الاستقلال يشكل امتدادا للنظام الفرنسي حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، ولم تنشأ بعد الاستقلال أي هيئة تحل محل هذا المجلس أما بالنسبة لدستور سنة 1963 فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجود وظيفة الرقابة المالية وأن المشرع ترك مسألة تنظيم ممارسة الرقابة المالية للجهاز التنفيذي، أما من حيث التنظيم فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بمصالح وزارة المالية² 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 فعلي.

❖ مجلس المحاسبة ضمن دستور 1976

قد 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 من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، وهذا كما خول ومنح له كذلك بموجب المادة 189 صلاحيات الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية¹.

وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من دستور 1976 تنص على إنشاء مجلس المحاسبة المراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، 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 الجمهورية¹

ثانيا: مجلس المحاسبة في ظل الانفتاح والتعددية الحزبية:

¹أنظر المادة 187-189 من الدستور 1976 في بابه الثاني ، الفصل الخامس ، وظيفة المراقبة .

² المادة 03 من قانون 80-05، مرجع سابق

بصدور دستور 1989 الذي جاء بإصلاحات جذرية، أهم ما ميز هذه المرحلة هو نص هذا الدستور على التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بني السلطات، وجاء دستور 1989 بإنشاء مجلس محاسبة يتولى الرقابة المالية البعدية على الأموال العمومية وكما أقر دستور 1996 في آخر تعديل له في 06 مارس 2016 باستقلالية هذا الجهاز ومساهمته في تطوير الحكم الرشيد والشفافية في 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 تبنا المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي طبيعة الرقابة المسندة إليه .

❖ قانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة سيره:

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون الا بالطابع الإداري من حيث تنظيمه وتطبيق مجال رقابته والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما يأتي : " تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة المالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية" وكما نصت المادة 04 من نفس القانون صراحة على انه : لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقا للقانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية"¹.

هذا من جهة وكما أصبح مجلس المحاسبة في ظل القانون السابق الذكر هيئة من غرفة وعضائه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء¹ وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة

. الأمر 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10 -02 المؤرخ في 26 أوت 2010:

¹أنظر المادة 04 من الامر 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة و إختصاصاته. ج ر مؤرخة في 18 جمادى الأولى عام 1411 , العدد 53

²محمد الصغير بعلي و يسرى ابو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 117.

بصدور هذا الأمر عاد المشرع الجزائري الى 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 سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء الى الجهة القضائية الأخرى، حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة الى ذلك عمل المشرع الجزائري في ظل هذا الامر 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 والاقتصاد¹ ولقد شهد مجلس المحاسبة تطورا في ظل الامر من حيث انشاء غرف وطنية بمراقبة أموال الدولة (الهيئات الوطنية الوزارات والمصالح التابعة لها)، وغرف إقليمية تختص بمراقبة أموال الجماعات المحلية كالبليات والولايات والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي.²

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

المطلب الثاني: طبيعة مجلس المحاسبة وخصائصه

لقد أصبح مجلس المحاسبة هيئة ذات طابع اداري من حيث تنظيمه وتشكيله، فقد اصبح يتكون من اقسام وقطاعات وليس من غرف و أعضاؤه اصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وسوف نتطرق الى موضوع طبيعة مجلس المحاسبة الهيئات التابعة له واهم القوانين المنصوصة بخصوصه

الفرع الأول: طبيعة مجلس المحاسبة

¹ المادة 06 من الامر 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق ل 17جويلية1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر

² المادة 29 من الأمر 95-20 ، المرجع نفسه.

يصنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة، وتسمى كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص، يخص البرلمان حسب المادة 140 من دستور 2016 في إنشاء الهيئات القضائية¹، فيمكن أن تنشأ هيئات إدارية أخرى (غير مجلس الدولة والمحاكم الإدارية) تكون نشاطاتها وتشكيلاتها والإجراءات المتبعة أمامها تقترب من نشاط وتشكيل الهيئات القضائية العامة، ولكن باستقراء نص المادة 11 من قانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة²، بالرجوع إلى دستور 1996 المعدل القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 حيث تعتبر المادة 192 من هذا الدستور المادة الوحيدة التي تنص على إنشاء مجلس المحاسبة، هذه الأخيرة لم تتضمن أية إشارة إلى الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة³

أولاً: في ظل القانون 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 الذي منحه صلاحيات إدارية و قضائية

لقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة للرقابة وخصص لها فصلاً كاملاً لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها، وذلك بغرض مراقبة أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بمختلف أنواعها، ووضع مجلس المحاسبة على رأس هيئات الرقابة، فهو المكلف بالرقابة اللاحقة على أموال الدولة لمراقبة شرعية الحسابات وفعالية التسيير والتقييم الاقتصادي، وهذا ما أكده الميثاق الوطني المصادق عليه في استفتاء شعبي لسنة 1976 واثرائه سنة 1980 الذي يمثل المصدر الأرقى لسياسة الأمة⁴.

ثانياً: في ظل القانون 90-32 المؤرخ 4 ديسمبر 1990 متعلق بمجلس المحاسبة و اختصاصاته

جاء هذا القانون مختلفاً عن سابقه بخصوص طبيعة مجلس المحاسبة في النظر إلى أعضائه نجدهم ال ينطبق عليهم وصف القضاة، وذلك ليس أنهم ال يخضعون للقانون الأساسي للقضاة فقط، ولكن أيضاً لأنه نص صيغة يمين يؤديها أعضاء مجلس تختلف عن

¹ المادة 140 من القانون رقم 16_01، مرجع سابق

² معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1 كلية الحقوق، 2010-2011، ص.22

³ تنص المادة 192 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 01-16 على ما يلي: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك الرؤوس التجارية التابعة للدولة.

⁴ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 229.

صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، فنجد صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس وفق الصيغة التالية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"، كما ال نجد أية إشارة في القانون الأساسي لمجلس المحاسبة إلى تمتع أعضائه بصفة القضاة، وما يلاحظ في قانون 90-32 أن المشروع احتفظ بطريقة تعيين أعضاء مجلس من بين خريجي الحقوق والعلوم والاقتصادية وغيرها من الفروع باختصاصه.¹

ثالثا: في ظل القانون 95-20 مؤرخ في 4 فيفري 1995 متعلق بمجلس المحاسبة

وبالعودة إلى المادة 3 من الأمر 95-20 نجدها تنص على "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاصه إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه...."، بهذا الوضوح يكرس المشرع الطبيعة القضائية للمجلس وبذلك تخلى عن الاتجاه الذي كان قد أقره في قانون 1990، وبنفس الوضوح كذلك يعلن قانون 1995 على تمتع أعضاء مجلس المحاسبة بصفة القضاة، وما يلاحظ من خلال المادة 3 أن المشرع لم يصف مجلس المحاسبة بهيئة قضائية كما وصف المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمل للتعبير عنها مصطلح "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي"، وبالتالي اعتبار مجلس المحاسبة هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون²

الفرع الثاني: خصائص مجلس المحاسبة

تحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة انطلاقا 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 لإدارة المراقبة كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس

¹ مسعود شيهوب، مبادئ المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعة، الجزائر، 1999، ص. 234,235.

² خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 236.

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 الأخرى¹

المطلب الثالث: اهداف ومهام مجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبية عدة اهداف يسعى لتحقيقها ومهام يعمل على إنجازها ولعل من أبرز هذه الأهداف والمهام ما يلي

الفرع الأول: أهداف مجلس المحاسبة

هدف 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 تذيير 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 حيث طبقا للمواد 86، 72، 71، 69 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة إلى بلوغ الأهداف التالية²:

- 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؛
- التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم إجحافها في فرض الضرائب وما حصلت عليه من إيرادات ومداخيل؛
- الكشف عن المخالفات المالية إذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية؛

¹ أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستور للرقابة المالية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية و السياسية، عدد 14، أكتوبر 2016، ص 169.

² حبي لويزة وآخرون، دور مجلس المحاسبة في تعزيز الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص محاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2021-2022، ص 26.

- معرفة ما إذا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة الاستخدام الأموال العمومية؛
- التحقق من قيام المحاسبين بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة؛
- إبلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج بمدى مطابقة السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع الإيرادات المتحصل عليها مقابل تلك النفقات؛
- كما يهدف إلى تقييم نهائي العمال الهيئات الخاضعة لرقابته، مع تقديم اقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال أموال الدولة والميزانية العامة؛
- إصدار قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يقم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي تم فحصه؛
- يقرر مجلس المحاسبة بعد أداء مهمته، مدى 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 مخالفة¹؛
- التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها والتي تم الحصول عليها عن طريق استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، والتي تقوم بالتبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية مع الغايات والأهداف التي تم صرفها من أجلها... إلخ²

الفرع الثاني: مهام مجلس المحاسبة

لأجهزة المحاسبة عدة مهام وهي:

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 و أجهزة الرقابة

¹ الأمر 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق

² راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، سبتمبر 2018، ص 568، 569

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 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل المتمم المتعلق بمجلس المحاسبة في مسؤولية الأعوان في حالة ارتكاب مخالفات لقواعد الانضباط لسيماء الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقاً صريحاً 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 4 قضاة إضافة إلى رئيس الغرفة.

ثانياً: مهام الغرفة الإقليمية ومجال اختصاصها²

تكلف الغرفة ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات و المؤسسات 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 السنوي (المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة).

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 وأخيراً تلك التي تلجأ إلى التبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والتربوية العلمية.

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

¹ انظر المادتين 91/88 من الأمر 95-20، مرجع سابق

² عبدلي حمو منهي أميرة، دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر. قانون الجماعات المحلية قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، س 2021-2022، ص 28.

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 المحاسبة¹.

ثالثاً: مهام الغرفة الوطنية ومجالات التدخل

تحدد المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995 المحدد لنظام الداخلي لمجلس المحاسبة مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تباعاً، كما أسندت مراقبة المرافق والهيئات العمومية بثتى 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 المحاسبة.

ووسعت الأحكام الجديدة بأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 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 مهيمنة².

المبحث الثاني: النظام القانوني لمجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف ذات اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي إضافة إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية العمومية و هذا ما سنتطرق إليه من خلال المطالب التي سيتم تناولها.

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة
² الأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل و المتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 متعلق بمجلس المحاسبة.

المطلب الأول: هيكل مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطا قضائيا وتساعد في ذلك مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون، أما الإشراف على الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا التزاماتهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة.¹

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة

ينتظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمانية 08 وغرف ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة 09 وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا حسب المادة 09 من المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.²

أولا: الغرف الوطنية لمجلس المحاسبة

تتولى هذه الغرف اختصاص وطنيا في مجال رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية وكما حددت المادة 10 من نفس المرسوم الرئاسي السابق الذكر مجالات تدخل الغرف الوطنية لمجلس المحاسبة تباعا كما يأتي:³

- **الغرفة الوطنية للمالية:** تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية.
- **الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والمؤسسات الوطنية:** يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذا الهيئات الوطنية ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية.

¹ د محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة الجزائر، 2003، ص 56.

² المرسوم الرئاسي 95-377، مرجع سابق

³ معروف بن يعقوب، دور مجلس المحاسبة والمراقبة في تفعيل التحقيق الداخلي للمؤسسة، دراسة تحليلية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات شهادة ماستر في شعبة العلوم المالية والمحاسبة تخصص محاسبة وجباية معمقة، جامعة ابن خلدون، تيارت، سنة 2021-2022، ص 53.

- **الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية:** يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التكوين المهني، ووزارة المجاهدين ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال ووزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة¹.
- **الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين:** يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- **الغرفة الوطنية للفلاحة والري:** يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات أما الفرع الثاني يراقب وزارة الري والصيد البحري.
- **الغرفة الوطنية للهياكل والمنشآت القاعدية والنقل:** يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية ووزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل.
- **الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك ومؤسسات التأمين:** يراقب الفرع الأول منها وزارة التجارة أما الفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة.
- **الغرفة الوطنية للصناعة والمواصلات:** يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة ووزارة السياحة والحرف التقليدية أما الفرع الثاني فيراقب وزارة الطاقة ووزارة البريد، والمواصلات فهنا نكون قد أحصينا ثمانية غرف وطنية وطبيعة اختصاص كل غرفة وتقسيم كل غرفة². حسب المادة 01 و 02 من القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة وكذا حسب المادة 10 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر.

ثانيا: الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة

كما سبق ذكره عددها تسعة 09 غرف وهذا حسب المادة 11 من المرسوم الرئاسي 95-377 التي نصت على أن هذه الغرف تقام في عواصم الولايات الآتية: (عناية - قسنطينة - تيزي وزو - البليدة - الجزائر - وهران - تلمسان - ورقلة - بشار) وتتولى هذه الغرف الرقابة المالية البعدية للجماعات الإقليمية (الولاية البلدية) كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير

¹ www.ccompte.dz:مجلس المحاسبة

² الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة <http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambre-territoriales-ar.html>

الهيئات العمومية التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي والتي تتلقى اعانات من الجماعات الإقليمية.

وبناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير يمكن لهذه الغرف التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها، ومنه يمكن أن تقسم هذه الغرف الإقليمية من حيث الرقابة على النحو التالي¹:

- **الغرفة الإقليمية لعنابة:** تحتوي على فرعين يراقب الفرع الأول عنابة وسكيكدة والطارف أما الفرع الثاني ولايات قالمة سوق أهراس، تبسة، أم البواقي.
- **الغرفة الإقليمية لقسنطينة:** تحتوي على فرعين يراقب الفرع الأول قسنطينة ميله، وجيجل والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة بسكرة سطيف، خنشلة.
- **الغرفة الإقليمية لتيزي وزو:** يراقب الفرع الأول ولايات تيزي وزو بجاية بومرداس أما الفرع الثاني يراقب الولايات مسيلة برج بوعرييج، البويرة.
- **الغرفة الإقليمية للبلدية:** يراقب الفرع الأول الولايات البلدية عين الدفلى والمدينة، والفرع الثاني يراقب ولايات الشلف الجلفة تيسمسيلت
- **الغرفة الإقليمية للجزائر:** يراقب الفرع الأول ولاية الجزائر أما الفرع الثاني ولاية تيبازة
- **الغرفة الإقليمية لوهان:** تحتوي على فرعين الفرع الأول يراقب ولاية وهران مستغانم أما الفرع الثاني يراقب ولايات غيليزان ومعسكر وسعيدة.
- **الغرفة الإقليمية لتلمسان:** يراقب الفرع الأول ولاية تلمسان وولاية سيدي بلعباس أما الفرع الثاني فيراقب ولايات عين تموشنت النعامة وتيارت
- **الغرفة الإقليمية لورقلة:** يراقب الفرع الأول الولايات ورقلة غرداية الأغواط أما الفرع الثاني فيراقب ولايات إيليزي، الواد وتمنراست
- **الغرفة الإقليمية لبشار:** يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف أما الفرع الثاني فيراقب ولايتي أدرار والبيض

¹الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة <http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambre-territoriales-ar.html>

وهذا حسب الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة¹ ويعتبر عدد الغرف الإقليمية قليل جدا اذا ما اخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة وحجم القضايا واختلافها من بلدية لأخرى ومن ولاية لأخرى.

الفرع الثاني: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة

يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة ملفات القضايا المحالة عليه ويفصل فيها في تشكيلات مختلفة قد يجتمع في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو في شكل تشكيلة الغرفة وفروعها أو في شكل غرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية أو لجنة البرامج والتقارير وهذا حسب طبيعة القضية المحالة عليه وكما نصت المادة 47 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

أولا: تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تعتبر هذه التشكيلة من أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة حيث يرأس تشكيلة كل الغرف مجتمعة رئيس مجلس المحاسبة الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي وهذا طبقا للمادة 03 من الامر 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 الذي يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ويتمتع هذا الأخير بصلاحيات واسعة من بينها تمثيل المجلس على الصعيد الرسمي وأمام القضاء، ويتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول وأعضاء الحكومة²، ويسهر كذلك على تطبيق أحكام النظام الداخلي ويوزع رؤساء الغرف والفروع وقضاة مجلس المحاسبة على مناصبهم بالإضافة إلى ترأسه جلسات الغرف ويعتبر بمثابة الرئيس الإداري الأعلى لمجلس المحاسبة ويتراس كذلك اجتماعات لجنة البرامج والتقارير وهذا كله ورد في المادة 41 من الامر رقم 95-20 السابق الذكر.

ثانيا: تشكيلة الغرف وفروعها

بناء على نص المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، وتطبيقا للمادة 50 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه:

¹ <http://www.cour des comptes.org.dz>

² انظر المادة 29-30 من الامر 10-02، مرجع سابق.

" تتكون الغرفة مجتمعة في تشكيلة مداولة على الأقل وتتكون من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع وقاض آخر من الغرفة في غياب المقرر المراجع، كما يتكون الفرع المجتمع في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الفرع، وحسب الحالة من المقرر المراجع وقاض من الفرع أو من قاضيين اثنين في غياب المقرر المراجع. يشارك المقرر المراجع في جلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت، تكون تشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المدعويين للمشاركة في الجلسة سبعة قضاة¹

ثالثا: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية العمومية

يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر لمدة سنتين قابلة للتجديد تشكيلة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تتكون من رئيس الغرفة وستة مستشارين على الأقل، ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصلح مداولات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيسها.²

وإذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته مسؤولية هذا الخطأ³ تعتبر هذه الرقابة في النظام الفرنسي من اختصاص محكمة الانضباط في مجال بموجب أنشئت التي (La Cour de discipline budgétaire et financière) والمالية الميزانية القانون المؤرخ في 25 سبتمبر، 1948 وهي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة⁴

الفرع الثالث: النظرة العامة وأجهزة التدعيم

بالإضافة إلى التشكيلات السابقة يحتوي مجلس المحاسبة أيضا على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وكتابة الضبط، وكذلك على أجهزة تدعيم التي تعمل على توفير الوسائل

1 المادة 35، المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

2 المادة 51 الأمر رقم 95-20 والمادة 38 المرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع نفسه .

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

4 أنظر المادة 53 و 54 الأمر رقم 95-20، مرجع سابق .

الظروف المناسبة التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم، ومن خلال هذا سنتطرق إلى هذه الأجهزة بشيء من التفصيل كما يأتي:

أولاً: النظرة العامة.

إن المشرع الجزائري من خلال المادة 32 و 33 من الأمر 95-20 نص على وجود ناظر عام أوكل إليه مهمة النيابة العامة والتي يعين بموجب مرسوم رئاسي من بين قضاة مجلس المحاسبة بناء على اقتراح من الوزير الأول والى جانبه عدد غير محدد في القانون من المساعدين أي نظار مساعدين ومن بين المهام المنوطة بالناظر العام تذكر بعض المهام التالية¹:

- السهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وفي حالة رفضهم لذلك يطلب تطبيق الغرامات المالية يطلب تنفيذ العقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية.
- يحضر جلسات التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة وكما له ان يقدم استنتاجات مكتوبة وملاحظات شفوية عند الاقتضاء.
- يتأكد من تنفيذ أوامر وقرارات مجلس المحاسبة

يتولى العلاقات بين مجلس الحاسبة والجهات القضائية

ثانياً: كتابة الضبط

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يتولى تسييرها كاتب ضبط رئيسي يساعده كاتب ضبط وهذا تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة ويتولى كاتب الضبط الرئيسي مهام التحضير المادي للجلسات لتشكيلة الغرف والفروع، ويمسك السجلات والدفاتر والملفات وكذا يدون القرارات التي تتخذ أثناء الجلسة، ولا يتمتع كاتب الضبط العاملون بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم ولم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط إنما يطبق عليهم النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات والإدارات العمومية.²

¹أنظر المادة 33 من الأمر 95-20 مرجع نفسه

² أنظر المادة 34 من المرسوم الرئاسي 95-377 , مرجع سابق .

ثالثا: الهياكل الإدارية والتقنية

تعمل هذه الهياكل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة مجلس المحاسبة وتسهيل أداء مهامهم وتمثل هذه الهياكل فيما يلي:

-

الأمانة العامة: التي تقوم باتخاذ كل التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المجلس تتأكد من مساهمة الأقسام المتقدمة في تحقيق مهام مجلس المحاسبة تحقيقاً فعالاً.

- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية: تقع تحت سلطة الأمين العام لمجلس المحاسبة وهذا حسب ما جاء في المادة 27 من المرسوم الرئاسي 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة التي نصت على أن قسم تقنيات التحليل والرقابة يشرف على مساعدة هياكل الرقابة ووضع المنهجيات والمقاييس المقررة حيز التطبيق وتنفيذ الاتصال مع الأمين العام لتنفيذ برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه ، وكذا تحسين مستواهم وتقويم نتائج ذلك دورياً وبالرجوع إلى نص المادة 60 من نفس المرسوم السابق الذكر يكلف قسم الدراسة والمعالجة المعلومات بأية دراسة في الميدان المالي والاقتصادي والقانوني الضروري لممارسة مجلس المحاسبة ويمسك ويسهر دوماً على ضبط بنك المعلومات عن الإدارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة،

المطلب الثاني: قضاة مجلس المحاسبة

يأخذ مجلس المحاسبة النمط القضائي في طبيعته، ذلك أنه يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية، ويكتسبون صفة القضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم ووضعهم القانوني، وسيتم توضيح هذا المركز القانوني من خلال الفرع الأول، كما يضبط هذا القانون سلطات ومهام قضاة مجلس المحاسبة وتوضح هذا الدراسة أكثر من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة

لقد اعتبر القانون رقم 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة أعضاء مجلس المحاسبة قضاة خاضعين للقانون الأساسي للقضاة¹، أما القانون رقم 90-32 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة فقد جردهم من هذه الصفة إلا أن المرحلة الحالية المنطلقة من نفاذ الأمر رقم 95-20 حسمت الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة وهو المبين في المادة 03/01 من نفس الأمر، فقد أعلنت المادة 39 من ذات الأمر صيغة القضاة لأعضاء مجلس المحاسبة، فهم يخضعون للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة رقم 95-20 المؤرخ في 26 أوت، 1995، وهذا انطلاقاً من مرحلة توظيفهم وتعيينهم وتحدد قواعد تقييمهم وصولاً لقواعد توقيع العقوبات التأديبية عليهم.

الفرع الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة

يتشكل قضاة مجلس المحاسبة في شكل هرم، يتأسس قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة الذي يتولى مهمة الإشراف والتوجيه وكذا الرقابة على مختلف أجهزة وهيئات مجلس المحاسبة، فهو الرئيس الأول والأعلى في الهيئة، ويتربط باقي القضاة في مستويات مختلفة من الهرم الترتيبي، تتحدد من خلاله السلطات والمهام الملقاة على كل واحد منهم، فرؤساء الغرف يمارسون صلاحيات الإشراف والتوجيه والرقابة على جميع الفروع التابعة لهم، ورؤساء الفروع يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع إلى غاية الوصول إلى مهام ومسؤوليات المستشارين والمحاسبين الذين يتشكل منهم كل فرع. وللتوسيع أكثر في هذا السلم الترتيبي نتطرق إلى الفروع التالية:

أولاً: مجلس المحاسبة

لم تبين مختلف النصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، وفي الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره، وقد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوافر على المؤهلات اللازمة لذلك²

ثانياً: الناظر العام

¹ انظر المادة 21، القانون رقم 80-05، مرجع سابق .
² نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية. بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006. 2007، ص 44

يعين الناظر العام بموجب مرسوم رئاسي من بين قضاة مجلس المحاسبة بناء على اقتراح من الوزير الأول ويتولى الناظر العام مهام النيابة العامة ويساعده في ذلك النظار المساعدون على مستوى المجلس، وبهذه الصفة يتولى الناظر العام المهام التالية :

- يسهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، وفي حالة رفضهم لذلك يطلب تطبيق الغرامات المالية
- يطلب تنفيذ العقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية
- يحضر جلسات التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة .
- يعرض على التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة واستنتاجاته مكتوبة، كما له أن يقدم ملاحظات شفوية عند الاقتضاء .
- يتأكد من تنفيذ أوامر وتنفيذ قرارات مجلس المحاسبة
- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية¹

ثالثا: رؤساء الغرف والفروع

- رؤساء الغرف:

- يعين رؤساء الغرف من بين المستشارين بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة ويشرفون على مهام القضاة التابعين لهم ويمارسون المهام التالية
- تنسيق الأشغال داخل تشكيلات الغرف كما يسهرون على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة في البرنامج الموافق عليه
 - يرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف.
 - يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع
 - إمكانية رئاسة جلسات الفروع²

المطلب الثالث: مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

² نوار أمجوج، مرجع نفسه، ص 46.

² المادة 44، الامر رقم 95 - 20، مرجع سابق .

يتعلق الاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة بصفته هيئة من هيئات القضاء الإداري الخاصة بعملية الرقابة التي يمارسها على كافة الحسابات والتي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية وكذا الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويتجلى مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في:

الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإدارية المركزية

المركزية واللامركزية أسلوبان مختلفان للتنظيم الإداري فترمي المركزية الإدارية الى التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري او الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية.

بينما تهدف اللامركزية الى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين اشخاص الإدارة المحلية في الاقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة واشراف الإدارة او الحكومة المركزية وذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية.

أولاً: رئاسة الجمهورية

تعتبر الرقابة الرئاسية أحد اهم ركائز نظام المركزية الإدارية، وتتمثل في قيام الرئيس برقابة على مرؤوسيه واعمالهم فالنظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج في السلم الإداري فكل مسؤول اداري ملزم بالرقابة الرئاسية للموظفين الذين هم تحت سلطته.

يمكن تعريفها بأنها مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل المرؤوسين مرتبطين بالرئيس برابطة التبعية والخضوع والسلطة الرئاسية ليست حقاً مطلقاً للرئيس الإداري بل هي اختصاص يمنحه له القانون حفاظاً على المصلحة العامة¹

فالرقابة الرئاسية هي رقابة عمودية من الرئيس على من هو في الرتبة الأدنى، وتشمل هذه الرقابة من جهة الرقابة على الأشخاص كسلطة توزيع وتنظيم العمل، وسلطة التأديب، ومن جهة أخرى الرقابة على أعمال المرؤوس، فيحق بالتالي للرئيس التعيين والترقية والتوجيه والإشراف والتعديل والالغاء. ويمكن تلخيص مظاهر الرقابة الرئاسية بصفة عامة فيما يلي:

¹ نواف كنعان، القانون الإداري . دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص167 .

تتناول الرقابة الرئاسية رقابة الأشخاص المرؤوسين من جهة ورقابة أعمالهم من جهة أخرى:

ثانيا: الرقابة على الأشخاص

يقصد برقابة الرئيس الاداري على الأشخاص السلطات التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية لا الشخصية، وتتمثل هذه الرقابة أساسا في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس و ترقيته و نقله وتأديبه فللرئيس الإداري سلطة التنظيم الداخلي لإدارته واتخاذ كافة القرارات الضرورية لذلك، كتوزيع العمل والاختصاصات الوظيفية بين مرؤوسيه، وسلطة الرئيس على الأشخاص ليست امتيازاً بل هي نوع من الرقابة او اختصاص يجب عليه ان يمارسه في حدود ما يسمح به القانون لا سيما قانون الوظيفة العامة.¹

ثالثا: الرقابة على الاعمال

تهدف الاجهزة الادارية من ممارسة النشاط الاداري إلى تقديم خدمة معينة للمواطنين، وتهدف الرقابة الادارية إلى ضمان انتظام تقديم هذه الخدمة، لذا تمارس السلطة الرئاسية بالإضافة إلى الرقابة على الأشخاص رقابة على أعمالهم وتتجلى هذه الرقابة أساسا في سلطة التوجيه والاشراف على العمل وهي رقابة سابقة، وله كذلك سلطة التعقيب والمصادقة والتعديل والحلول كرقابة لاحقة.

رابعا: رقابة الحكومة والوزارة

تعد الوزارة المكلفة بالمساهمة والإصلاحات هي الهيئة المكلفة بتوجيه ومراقبة القطاعاالاقتصادي، وتسهر على تنفيذ برنامج الحكومة في هذا المجال، وقد صدر المرسوم التنفيذي 311/233 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ويقوم هذا الأخير باقتراح عناصر السياسة

كما يقوم باقتراح الآليات اللازمة لتطوير التنظيم الاقتصادي عن طريق السوق، وهناك مديرية خاصة على مستوى وزارة المساهمة و تنسيق الإصلاحات مكلفة بضبط و تنفيذ الكيفيات التقنية لتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و مراقبتها تسمى مديرية دراسات السياسات و المناهج و التقييم،بالإضافة إلى قسم تسيير مساهمات الدولة ، و تتمثل وسائل

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص156. .

الرقابة هنا في تقديم التقارير الدورية من طرف أجهزة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الجهات المركزية، أو إرسال لجان تحقيق متخصصة من طرف الجهات المركزية إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

حيث وضع المشرع بالإضافة إلى الرقابة الداخلية ورقابة أجهزة المؤسسة، أجهزة خارجية كما المؤسسة العمومية الاقتصادية، و هي أجهزة متخصصة لرقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية المتمثلة أساسا فيمجلس مساهمات الدولة و المنصوص عليه في الأمر 19/10 ، و كذا القوانين منها المرسوم التنفيذي 352/193 .

الفرع الثاني: الهيئات الإدارية اللامركزية

ان استقلال الهيئات المحلية وان كان يعد ركنا من الأركان التي يقوم عليها نظام الادارة المحلية، إلا انه لا يصل بهذه الهيئات إلى درجة الاستقلال الكلي المطلق الذي يحولها من مجرد وحدات لامركزية إدارية تتقاسم مع السلطة المركزية أعباء الوظيفة الإدارية إلى دويلات، بل هو استقلال ذات كيان مستقل داخل الدولة الواحدة ، مما يشكل معه تهديدا لوحدة الدولة²، بحيث أن هناك صلة تربط تلك الجماعات المحلية الحكومة مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها في الواقع تؤلف جزء لا يتجزأ من جماعة أوسع نطاقا ألا وهي المجتمع الوطني، وكل ما يمس بمصالحها يكون له حتما بكيفية مباشرة و غير مباشرة تأثيرا على مجموع المصالح المحلية والمصالح الوطنية.

تتجلى هذه الرقابة بالنسبة لتكوين الهيئات اللامركزية بأن يكون للحكومة الحق في تعيين بعض أعضائها، وذلك إلى جانب الأعضاء المنتخبين أو في تعيين رئيس المجلس المحلي، مع ملاحظة أن م أبد تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية لا ينفي استقلال هذه الهيئات إزاء السلطة المركزية، مادام أن الجانب المنتخب يغلب الجانب المعين في المجالس الممثلة لهذه الهيئات اللامركزية

أولا: رقابة مجلس المحاسبة للبلدية

¹ الأمر 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها . ج ر العدد44 الصادرة في 2001/08/23.

² هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري . دار الثقافة للنشر والتوزيع ط ، 1 ، عمان 2009، ص152.

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها والاستثناء هو أن يقيد ذلك الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية والاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية القانونية، وهو جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية فقط ونسبي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة.

فبالرغم من أن رئيس وأعضاء المجلس منتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعها للرقابة من طرف السلطة الوصية الوالي¹.

وبصدور قانون البلدية الجديد 10_11 فإننا سنحاول التعرف على مختلف صور الرقابة الوصائية على ضوء هذا القانون، كما سنعمد إلى توضيح ما إذا كان هذا القانون قد أضاف جديدا بخصوص تكريس مبدأ استقلالية البلدية، ومدى تخفيفه أو تشديده للرقابة الممارسة عليها وهذا مقارنة مع القانون 08_90 الملغى بموجب هذا القانون.

وتتجسد مختلف صور ومظاهر الرقابة الإدارية على البلدية فيما يلي:

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة أولا بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي حيث يخضع موظف البلدية لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية إذ تنص المادة 125 من قانون البلدية 10_11 على أنه: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية"

وعليه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام الذي يتمتعينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم، كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية².

أما في ظل قانون البلدية الملغى 08_90 فإن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادة 65 منه على أنه: "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها."

¹ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 160.

² انظر المادتين 127 و 128 من قانون البلدية 10-11 .

- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

يتمتع المجلس البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله، بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم إداري وجغرافي، ولها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات قانونية تتخذ بالأغلبية البسيطة من قبل أعضاء المجلس¹ ، وقد فرض قانون البلدية العديد من القيود على هذه المداولات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ، وجعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك ، وذلك كما يلي:

التصديق: ويأخذ شكلين :

التصديق الضمني: القاعدة العامة أن مداولات المجلس تنفذ بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى دار الولاية ليُدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها، وهذا بموجب المادة 5 من قانون البلدية².

التصديق الصحيح: تنص المادة 57 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات متضمنة ما يلي:

-الميزانيات والحسابات

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية

اتفاقيات التوأمة

التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

- الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي.

كما أن الرقابة قد تكون في صورة عقوبات فردية تأخذ شكل الإقصاء أو التوقيف، فإنها يمكن أيضا أن تكون في صورة جماعية كالإيقاف والحل، وما يلاحظ على قانون 10_11 أنه انتهج نهج قانون 08_90 والذي اقتصر في عملة على رقابة الحل مستغنيا بذلك عن رقابة الإيقاف التي كانت تطبق في ظل قانون البلدية 24_67

¹ د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري. دار المجدد للنشر و التوزيع ط ، ،4 سطيف، 2010 ، ص137.

فالحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس البلدي، وآلية وصائية بموجبها يتم إنهاء مهام المجلس البلدي بإزالته قانونا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها¹.

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة للولاية

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة الإدارية التي عرضناها سابقا، مع بعض الأحكام التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري بالدولة.

2

وبالرغم من الاعتراف بتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لإدارة شؤونها، إلا أن ذلك لا يمنع من فرض السلطة المركزية للرقابة الإدارية عليها، على اعتبار أن الرقابة الإدارية من أهم الضمانات التي تمكن الحكومة من تسيير شؤون الدولة على أكمل وجه.

وفي ظل الإصلاحات السياسية التي تشهدها الجزائر في الآونة الأخيرة وتماشيا مع تطور الأحداث والأوضاع_الوطنية منها والدولية_ عمدت الجزائر إلى إجراء تعديلات على بعض القوانين، والتي كان من بينها قانون الولاية 12_07 الملغي لقانون 90_09 فإننا سنحاول إبراز مظاهر الرقابة الإدارية المفروضة على الولاية في ظل هذا التعديل، وتبيان كيفية ممارستها مقارنة مع ما كان معمولا به طبقا للقانون القديم³.

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تمثل الرقابة مظهرا للامركزية النسبية في الجزائر، وذلك باعتبار أن الوالي معين من طرف رئيس الجمهورية في حين أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي جميعهم منتخبون. وعلى أساس ذلك فإن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية -ممثلة في وزير الداخلية - تنصب فقط على الأعضاء المنتخبين لا الوالي، حيث أن هذا الأخير يخضع للسلطة الرئاسية. وتتجسد الرقابة الإدارية في: رقابة الإقالة، الإيقاف والإقصاء، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

- الإقالة الاستقالة الحكيمة

¹ يقابل المادة 101 نص المادة 83 من قانون البلدية 90-08 مؤرخ في 12 رمضان الموافق لـ 17 ابريل 1990 قانون البلدية

² محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام . منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2003 ، ص 29 .

³ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية . منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 157.

تنص الفقرة الأولى من المادة 40 من قانون الولاية 90_09 على أنه: "يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي". وهكذا يتم إبعاد العضو عن المجلس الشعبي الولائي إذا توافرت فيه حالة من الحالتين السابقتين، ويعتبر العضو مستقيلا بحكم القانون¹.

- التوقيف

يهدف المحافظة على مصداقية ونزاهة التمثيل الشعبي، فإن قانون الولاية نص على إمكانية تجريد العضوية بالمجلس الشعبي الولائي مؤقتا، إذ تنص المادة 45 من قانون الولاية 07_12 على أنه: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة مهنته الانتخابية بصفة صحيحة²".

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية³.

- الإقصاء

الإقصاء هو إسقاط العضوية عن المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، أي تجريد العضو من الصفة القانونية التي كان يتمتع بها باعتباره ممثلا للشعب على مستوى الولاية، ولا يتم الإقصاء إلا نتيجة فعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف، ولقد أقر إجراء الإقصاء من أجل المحافظة على مصداقية المجلس الشعبي الولائي³.

- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

¹عتيقة بلجليل، "فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية". مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، أفريل، 2010، ص198.

²انظر المادة 41 من قانون الولاية 90_09، المؤرخ في 07/04/1990، التعلق بنظام الولاية.

³عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. جسور للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص301.

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية.

أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة) باعتبارها مرئوسا، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.

وعلى كل فإن أهم مظاهر وصور تلك الرقابة إنما تتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء¹.

– التصديق

يقصد بالتصديق إقرار السلطة الوصية بأن مداولات المجلس الشعبي الولائي مطابقة للقانون الجاري به العمل فبالصديق فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه، والتصديق يكون على العمل كله لا على جزء منه، حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق، لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الولاية (المجلس الشعبي الولائي)، وهو ما لا يتفق مع القانون².

– البطلان

ان البطلان يعني إلغاء أو إعدام القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، والتي تكون مخالفة للقانون وهذا دون الرجوع إلى القضاء ويشمل البطلان نوعين من القرارات.

قرارات باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون

قرارات باطلة بطلانا نسبيا أي قابلة للإبطال.

الفرع الثالث: الرقابة على مصالح المؤسسات والمرافق العمومية

أولا: الرقابة على المرافق والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية

من المرافق ما ينشأ بموجب القانون ومنها ما ينشأ من طرف هيئات الإدارة المركزية او المحلية ، بحيث أسس دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 هيئات ذات طبيعة سيادية

¹ عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية". مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السادس، أفريل، 2010، ص. 108.

² محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص 35.

من بينها المجلس الدستوري ، و يخضع مجلس المحاسبة للرقابة بواسطة هيئة مختصة على مستوى المجلس تمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية .

وهناك هيئات جديدة كمجلس المنافسة من مهامه و الحفاظ و السهر على تحقيق مبدأ المنافسة الحرة و حماية النظام العام الإقتصادي¹

ثانيا: الرقابة على المؤسسات الاقتصادية

وفقا للأمر رقم 20-95 تخضع المؤسسات والمرافق الاقتصادية لرقابة مجلس المحاسبة من خلال الرقابة على المرافق العمومية

- ذات الطابع الصناعي والتجاري

- والمرافق العمومية الاقتصادية.

- الرقابة على المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تنص المادة 08 من الأمر 20-95 على أنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية² وتتدرج تحت هذا الصنف بعض المؤسسات مثل الشركة الوطنية للنقل بالسكة الحديدية ديوان الترقية والتسيير العقاري وكالة عدل حيث تمارس هذه المؤسسات نشاطها بغرض تحقيق الربح ويطبق عليها قانون مزدوج، فمن حيث تعاملها مع الدولة وكيفية تسييرها تخضع للقانون الإداري الأعوان والمستخدمين تخضع للقانون الخاص

-الرقابة على المرافق العمومية الاقتصادية:

لقد نص الأمر رقم 20-95 على هذه المرافق في المواد 08 مكرر إلى 12، حيث يمارس مجلس المحاسبة رقابته على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها

¹الأمر رقم 03-03 ، مؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق بمجلس المنافسة، ج ر ، ج ، ج ، عدد 43 ، صادرة في 20 يوليو 2003.

²المادة 08 من الأمر 20-95 ، مرجع سابق

القانوني، التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة القرار.

كما تضيف المادة 09 الى إمكانية رقابة مجلس المحاسبة على تسيير لاسهم العمومية لبعض المؤسسات او الشركات او الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها كما يمارس رقابة الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الاجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية.¹

كما يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة لاسيما في شكل إعانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها² ، كما يمكن أيضا لمجلس المحاسبة، أن يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني³

خلاصة الفصل الاول

استخلصنا مما سبق بأن مجلس المحاسبة هيئة دستورية عليا تمارس رقابة بعدية على الأموال العمومية سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات والهيئات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية تعود نشأته إلى دستور 1976 بموجب المادة 190 منه وتم تجسيده بصورة فعلية من خلال القانون رقم 08-05 المؤرخ في الأول من مارس 1980 الذي يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الذي منحه اختصاصات واسعة ، بحيث تطرقنا الى مفهومه وخصائصه و مهامه و هيكله غرفه و اعضائه ، وصولا إلى مجال الرقابة التي يمارسها على الهيئات المركزية و اللامركزية في الدولة ، و الرقابة على مصالح المؤسسات و المرافق العمومية ، حيث رأينا بانه ذو اختصاص مزدوج قضائي و اداري يتمتع بالاستقلالية يعمل هذا الجهاز على تطبيق مبدأ الرقابة الفعالة على جميع المؤسسات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية و ذلك من خلال العمل على تحقيق عنصر النجاعة و الشفافية في ممارساته .

¹أنظر المادة 10/09 من الامر رقم 95-20 ، مرجع سابق.

² أنظر المادة 11 من الامر رقم 95-20 مرجع سابق.

³ المادة 12 من الامر رقم 95-20 المرجع نفسه.

الفصل الثاني:
آليات الرقابة
لمجلس المحاسبة

إن حرص الدولة على ضبط ميزانيتها العمومية لفترة زمنية مستقبلية غالبا ما تكن سنة بقصد تجنب العجز المالي، لا بد من أن يرافقه في الوقت ذاته وجود نظام صارم للرقابة البعدية وذلك من أجل الحد من ظاهرة الفساد المالي و عدم الانحراف في استغلال المال، و كذا الاختلاس الغير عقلاني. ولا بد التتويه في المقام الأول الى الصلاحيات الرقابية المعترف بها لمجلس المحاسبة بالتحقيق في العمليات المالية التي يعهد بها القانون إلى الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين غير ان مجال تدخل مجلس المحاسبة يختلف بحسب ما إذا كان يرمي الى تقييم ظروف استخدام و تسيير الأموال العمومية فيكلف تبعا لذلك بإنجاز تقارير تقييمية، حيث يوصف اختصاصه في هذه الحالة بأنه اختصاص إداري ، كما تنصب رقابة مجلس المحاسبة من ناحية أخرى على التحقيق في وقائع و إصدار قرارات بشأنها بحيث يتضمن منطوقها جزاءات على كل المخالفات المسجلة بمناسبة تدقيق و مراجعة الحسابات العمومية . كما يهدف مجلس المحاسبة في سبيل رقابته على مدى الانضباط في تسيير الميزانية والمالية للتأكد من عدم وجود مخالفات بشأنها المساس بالأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية او الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية او بالهيئة عمومية. و على ضوء مما سبق ذكره قمنا بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، حيث اننا سنعالج في المبحث الأول الرقابة الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة من خلال ثلاثة مطالب تناولنا فيها الرقابة على نوعية التسيير و إجراءات رقابة نوعية التسيير والمطلب الثالثوالأخير رقابة الحسابات العمومية والنتائج المترتبة عليها، في حين خصصنا المبحث الثاني إلى رقابة الانضباط من خلال مطلبين تناولنا في المطلب الأول رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية العمومية والمطلب الثاني طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة .

المبحث الأول: الرقابة الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة

يتمثل النوع الأول من الرقابة لمجلس المحاسبة في الرقابة الإدارية، حيث يكلف بالحرص على ممارسة الصلاحيات المخولة له لتجنب العجز المالي بحيث يقوم بفرض نظام صارم على الهيئات الخاضعة لرقابته مع إعداده لتقارير يوصي فيها بكل الإجراءات والاقتراحات الواجب

اتخاذها قصد تحسين فعالية المصالح المراقبة وإرسالها للمصالح المعنية التي يحددها لهم مجلس المحاسبة¹.

و النوع الثاني يتمثل في الرقابة القضائية التي يمارها مجلس المحاسبة لاختصاصاته القضائية، فمن الناحية القانونية فالنصوص المرجعية التي يعتمد عليها مجلس المحاسبة في إصدار قراراته هي نصوص قانونية تتعلق بتسيير الإدارة العمومية سواء الدولة أو الجماعات المحلية فهي تعتبر إحدى فروع القانون العام .

لمجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاء بنفسه و التحقيق في وقائع و إصدار قرارات بشأنها و التي يتضمن فحواها جزاءات على كل المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية ، و بالتالي يؤهل مجلس المحاسبة في الجزائر لممارسة هذا الدور من خلال ادوات رقابية و التي تنصب على الأنشطة و العمليات المالية ، و باتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة على كل من الأمريين باصرف و المحاسبين العموميين و قد تتعلق م ناحية أخرى بتقييم نوعية التسيير². و عليه سيتم تناول التركيبة القضائية من خلال ما يلي :

المطلب الأول: الرقابة على نوعية التسيير

المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير

المطلب الثالث: رقابة الحسابات العمومية والإجراءات المترتبة عليها

المطلب الأول: الرقابة على نوعية التسيير

إن الرقابة على نوعية التسيير رقابة متطورة و تتعدى المطابقة للنص أي الشرعية الحرفية ، و هي تعد أحدث رقابة اخذ بها الأمر 20-95 المعدل و المتمم من خلال جملة من الأحكام اهمها المادة³ 69 . إلا ان رقابة نوعية التسيير تتمثل في التأكد من نظامية و موثوقية مجموع العمليات المالية الممارسة على الهيئات لعمومية خاضعة لرقابته ، و ذلك قصد مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي ، و العمل على تحسين مستواها من حيث الأداء و المردودية . و يصدر

¹ زقوران، عملية الرقابة الخارجية على اعمال المؤسسات العامة في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق و العلوم السياسية 2001-2002 ص 58-59

² الدكتور شوقي يعيش تمام، مجل المحاسبة الجزائري ، كلية الحق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر الطبعة الأولى 2021 ص 101.

³ المادة 68 من الأمر 20-95 ، المعدلة بموجب المادة 17 من الأمر 10-02

تبعاً لذلك توصيات و مقترحات يرفعها إلى الجهات السلمية او الوصية. وهذا ما سنتطرق له في (الفرع الأول) من خلال تحديد مضمون رقابة نوعية التسيير و عناصرها و (الفرع الثاني) الرقابة على المشاريع و البرامج و السياسات العمومية.

الفرع الأول: مضمون رقابة نوعية التسيير وعناصرها

رقابة نوعية التسيير هي تلك الصلاحية الإدارية الممنوحة لمجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعدية الممارسة على الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك قصد مراقبة مدى شرعية

نشاطها المالي ، عن طريق تقييم شروط استعمال هذه الهيئات ومصالح للموارد و الوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها على اساس الفعالية و النجاعة و الاقتصاد . كما جاء في نص المادة 6 من الأمر 95-20 المتعلق بتسيير و تنظيم مجلس المحاسبة¹ .

و تسييرها يكون على مستوى ثلاث عناصر إقتصادية اساسية و هي :

اولاً: الفعالية

يقصد بها قدرة المؤسسة العمومية على تحقيق اهدافها من خلال التحقيق إذا ما كانت النتائج المستهدفة او المنافع المخططة قد تم تحقيقها²، و تتمثل ايضاً في الأهداف المحددة من قبل السلطات الرسمية مع مراعاة للبدائل المختلفة التي تلك الأهداف المرجوة

ثانياً: الكفاءة (النجاعة)

تعني الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة من خلال استعمال الوحدة الإدارية الحكومية للاعتماداتواأفراد والإمكانيات بشكل اقتصادي يعكس أداء هذه الوحدة وبلوغ الحد الأقصى لتحقيق الأهداف المسطرة.¹

¹ الامر 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ ب 17/07/95

² امجوج نوار ،مرجع سابق ص 134

حيث يقوم على تقليل تكلفة المصادر المستخدمة في العمل المنجز مع مراعاة الوقت والنوعية والكميات المناسبة في إنجاز العمل¹. وهو أيضا المسار الواجب إتباعه من أجل ترشيد تكلفة الموارد المملوكة او المستخدمة وضمان تعبئة فعالة ودائمة لكافة الطاقات المتاحة، مع الأخذ بعين الاعتبار النوعية والجودة المناسبة².

ومن خلال التعريف الوارد في المادة 6 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة الخاص برقابة نوعية التسيير يتبين لنا أن المشرع الجزائري وضع هدفين اساسيين لرقابة نوعية التسيير وهما رقابة مدى شرعية النشاط المالي للمصالح والهيئات العمومية ومدى مطابقته للنصوص القانونية، كما تستهدف تقييم مردودية تلك المصالح³. ويتضح مما سبق أن رقابة نوعية التسيير تتجسد أهدافها فيما يلي:

- فحص الأنظمة التي تم وضعها للحفاظ على مقومات المراقبة و الإقتصاد و الكفاءة و الفعالية.
- تقويم النتائج الكلي المحققة المتعلقة بأهداف البرنامج بما فيها نظم الإستفادة من الموارد البشرية و المالية و التأكد من أن النظم المتبعة تؤدي بصفة مؤكدة إلى تحقيق النتائج المستخدمة بطريقة إقتصادية و فعالة .
- كشف الإنحرافات و التعرف على اساساتها ووضع الإقتراحات التي تعالج اوجه الإنحراف من تقدير الموارد المتاحة لتقليل التكلفة .
- حث الإدارة على إتخاذ التدابير الكفيلة بزيادة الفعالية والكفاءة و التوفير⁴.

¹ دليل رقابة الأداء للدواوين المحاسبة و الرقابة المالية دول مجلس التعاون دول الخليج العربية الأمانة العامة ،سلسلة الأدلة المشتركة ص 13

² خضري حمزة أليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية ،اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2014-2015 ص 227

³ يعيش تمام شوقي ، 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 ص 537

⁴ خضري حمزة ، مرجع سابق ، ص 229

وبالتالي فإن من ابرز ما يترتب على مجلس المحاسبة الرقابة على نوعية التسيير من خلال إصدار تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية و رئيس غرفة البرلمان و الوزير الأول حسب ما نصت عليه المادة 192 من دستور 2016، وعلى تمع مجلس المحاسبة بالإستقلالية و بأنه مكلف بالرقابة البعدية على اموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و كذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة¹ .

وهو نفس التوجه الذي إعتمه المؤسس الدستوري في دستور 2020 من خلال المادة 199 منه وما تم تأكيده بالأمر 95-20 المعدل والمتمم² .

الفرع الثاني: الرقابة على المشاريع والبرامج والسياسات العمومية

يتولى مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي تقييم فعالة النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية. لتحقيق منفعة وطنية، والتي تتم بصورة مباشرة او غير مباشرة من مؤسسات الدولة أو مرافقها العمومية الخاضعة لرقابته³.

و يتمتع المجلس بالصلاحيات القانونية اللازمة لإجراء تقييم السياسات و البرامج العمومية، لا سيما بموجب أحكام المادة 72 من الأمر 95/20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم، التعلق بجلس المحاسبة .

وبصرف النظر عن حالات الإخطار المنصوص عليها في الأمر 95-20 فإن المجلس هو الوحيد المخول له تحديد الأولويات التي تعين منحها عند اختيار المواضيع من قبل التقييم⁴.

و بصرف النظر عن حالات الإخطار المنصوص عليها في الأمر 95-20 فإن المجلس هو الوحيد المخول له تحديد الأولويات التي تعين منحها عند اختيار المواضيع من قبل التقييم⁵.

يقوم المجلس بتقييم السياسات والبرامج والمشاريع في ظل احترام المبادئ الأساسية التي تسيير نشاطاته لاسيما منها الاستقلالية و سرية التحقيق و العمل الجماعي و الإجراءات

¹ المادة 192 من دستور 2016 الصادر ي 06 مارس 2016 ج ر رقم 14 بتاريخ 07 مارس 2016

² مجلس التعاون لدول الخليج ، مرجع سابق ص 14

³ شويخي سامية ، مرجع سابق ص 108

⁴ دليل تقييم السياسات العمومية مجلس المحاسبة الجزائري 2016 ص 4

⁵ المادة 73 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

الحضورية. كما يتم تنفيذه في ظل احترام المعايير المهنية التي اعتمدها المجلس في عام 2014 و كذا المعايير التي اعتمدها منظمة الأنتوساي في هذا الشأن في 2016 .

ومن الشروط التي ينبغي توفيرها لممارسة التقييم من طرف مجلس المحاسبة هي شروط ذات طبيعة قانونية و تنظيمية ومعارية . بحيث يعتبر تقييم السياسات العمومية أحد أنشطة المجلس بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية التي تسري عليه. و عليه فإن القواعد التي تشترك فيها جميع أنواع الرقابة قابلة للتطبيق على تقييم السياسات كما ان طبيعة الرقابة تنصب اساسا على نوعية سياسة أو برنامج من الناحية الاقتصادية و المالية من ناحية النتائج المرتبطة بالأهداف المسطرة .

حيث يقوم المجلس بإعداد التقارير الخاصة بالأشغال التقييمية التي يقوم بها و التي تحتوي على المعاينات بشكل مفصل و التي يتم إسخلاصها فقط من الحقائق و التحليلات ، و الإستنتاجات، و إحالتها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية. مع تقديم إجاباتهم و إقتراحاتهم في الاجال التي حددها مجلس المحاسبة . بعد ذلك يصدر تقييمه النهائي و يرسلها الى مسؤوليها وإلى وزراء السلطات الإدارية المعنية .²

و يتم أيضا عرض التقرير على رئيس الغرفة او الفرع كما يعرض التقرير على رئيس التشكيلة المداولة و تتم الموافقة عليه من طرفه.

اولا: الجهات التي تمارس عليها الرقابة

طبقا لنصوص المواد من 7 الى 10 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإنه يجب ان تخضع رقابة المجلس لمصالح المالية التالية :

- مصالح الدولة (المصالح الإدارية المركزية)
- مصالح الجماعات المحلية
- مصالح المؤسسات و المرافق و الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة .
- مصالح المرافق العمومية ذات الصبغة الصناعية و التجارية
- مصالح المؤسسات العمومية التي تكون اموالها ذات طبيعة عمومية .

- تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات و الشركات التي تملك فيها أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية جزء من رأس مالها¹ .

ثانيا: تقييم مدى فاعلية هذه الرقابة

يساهم مجلس المحاسبة الجزائري في تقييم مدى فاعلية الرقابة الإدارية في مجال المشاريع و البرامج و السياسات التي لها اثر و دور فعال على المستوى الإقتصادي و المالي . و بالتالي اصبحت الميزانيات السنوية التي تصنعها الحكومة لأول مرة بداية من سنة 2010 خاضعة لإستشارة مجلس المحاسبة المالية و التي تمكنه من الإطلاع عليها بغرض تحقيق اهداف ذات منفعة وطنية . و إعداد تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية ، وهذا ما تم تأكيده في المادة 185 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010 .

و بعد قيام مجلس المحاسبة بتقديم هذا التقرير إلى الحكومة ، هذه الأخيرة تحيله الى البرلمان الذي بدوره يكون قد تلقى يد المساعدة بصف غير مباشرة من اجل ممارسة صلاحياته لمراقبة الإدارة المالية و الميزانية التي تضطلع بها الحكومة² .

و تقوم اهمية تقييم مدى فاعلية هذه الرقابة على اساس غايات متمثلة في الغاية السياسة والغاية الإدارية.

1-الغاية السياسية:وهي التي تستجيب لمطلب شفافية النشاط من خلال حسن التصرف في المال العام و تحرص على الفائدة العامة وفقا لما يقتضيهالقانون .

2-الغاية الإدارية: فالغاية الإدارية تمثل عملية التقييم بالنسبة لمسؤولي البرامج او السياسات فهي مصدرا لمعلومات عديدة³ .

¹ صدوق عمر، تطور التنظيم القضائي و الإداري في الجزائر ، د ط ، تيزي وزو ، دار الأمل للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010

² المادة 33 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم ..

³باحمد حنان ، مجلس المحاسبة بين المطابقة و رقابة نوعية التسيير ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة المسيلة كلية الحقوق 2015-2016

المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير

تسند عملية المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أجل تقييم نوعية التسيير إلى مقررين، أين يتم تعيين المقرر و عند الإقتضاء القضاة او المساعدين التقنيين من المجلس المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس مجلس المحاسبة بناء على إقراح رئيس الفرع المعني، بحيث يبرز بدقة طبيعة المراقبة الواجبة انجازها و نطاقها و هدفها و السنوات المالية المعنية، وكذلك الأجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة، أين يكون يكون المقرر مسؤولاً عن الإشراف على مهمة الرقابة المسندة إليه¹.

ويؤدي مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير من خلال ثلاث مراحل أساسية متمثلة فيما يلي:

الفرع الأول: إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة

بناء على نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي المجلس المحاسبة ، فإن مرحلة إجراء التحقيق تبدأ بعد إصدار رئيس مجلس المحاسبة أمر يتضمن تعيين مقرر لإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة، ويقوم رئيس مجلس المحاسبة بتحديد الرقابة الواجب انجازها ، وأيضاً يحدد السنوات المالية المعنية وكذا الأجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة وفي حالة عملية المراقبة يدخل بمجال غرفتين أو أكثر ، فلرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية ويعين من بينهم مقرراً يشرف على أعمال المجموعة، ويعرض المقرر التقرير بعد إنهاء المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرف ، يتم إحداثها بأمر من رئيس مجلس المحاسبة من أجل هذا الغرض، وتتكون هذه التشكيلة من قاضيين من كل غرفة يرأسها رئيس إحدى الغرف المعنية².

ثانياً: المصادقة على التقرير و تبليغه للهيئات العمومية

يرسل التقرير بعد المصادقة عليه إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية، و عند الحاجة إلى السلمية او الوصية من اجل دفعهم الى تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات

¹ راجع المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 95/377 المتضمن النظام الداخلي المتعلق بمجلس المحاسبة ، مصدر سابق ص

. 11

² انظر المادة 36 من الأمر رقم 95-377، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، السابق الذكر .

المسجلة، وذلك خلال الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة لا يقل عن شهر واحد. وهو أجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى أن ذلك ضروريا لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم¹.

ثالثا: المداولة والتقييم النهائي

بعد فحص الأجوبة يعد المقرر بعدها مشروع مذكرة تقييم، و يعرضه على رئيس التشكيلة المداولة الذي يمكنه بمبادرته الشخصية، قص او بناء على اقتراح المقرر بطلب من المسؤولين المعنيين أو السلطات المعنية تنظيم مسألة التقييم النهائي و إصدار كل التوصيات و الإقتراحات اللازمة لتحسين مردودية تسيير الهيئات والمصالح المعنية .

تضبط تشكيلة المداولة تقييمات مجلس المحاسبة النهائية عقب الإجراءات المقررة في المادة 56 ، و ترفقها بكل التوصيات و الإقتراحات المناسبة ،و يجلب المقرر مذكرة التقييم لمراجعتها من أجل التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يبلغها إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات².

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على رقابة نوعية التسيير

بما ان الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية، فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها ، و يقتصر دور مجلس المحاسبة في إطار نوعية التسيير إلا على صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة³ .

كما قد تسفر هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات او وقائع لا يمكن معالجتها و التكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، و إنما تقتضي استعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية و هي مندرجة من حيث اهميتها و طبيعة القضايا التي تتناولها و الجهات التي ترسل إليها، و هي (اولا) رسالة الى رئيس الغرفة ، (ثانيا) المذكرات ، و (ثالثا) التقارير .

¹ مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003 ص 155

² المواد من 56 الى 57 من المرسوم الرئاسي 377/95 ص 13، 14.

³ انظر المادة 73، الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، السابق الذكر. ص 12

أولاً: رسالة إلى رئيس الغرفة

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 ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.

فقد حدد المشرع الجزائري استعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضرراً بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها 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 لاسترجاعها¹.

ثانياً: المذكرات

وتتمثل المذكرات في المذكرة الاستعجالية (1) والمذكرة المبدئية (2)

1- المذكرة الاستعجالية: نصت المادة 47 من الأمر رقم 95-20 على استعمال هذا الإجراء المستعجل في، في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة السابق ذكرها وتتمثل هذه الحالات في وقوع مخالفات تلحق ضرراً بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة. و الذي من خلالها يخطر رئيس مجلس المحاسبة و يطلع السلطات السامية او الوصية او كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك .

2- المذكرة المبدئية: وبموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير وتقدير مراقبة أموال الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته².

ثالثاً: التقارير

¹ انظر المادة 25 من الأمر نفسه.

² بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكاتب الحديث ، الجزائر طبعة 2010 ص 165

سنتناول في هذا العنصر انواع التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة في إطار رقابته على نوعية التسيير والرقابة على البرامج والسياسات. و هناك نوعين من التقارير (1) التقرير الفصل ، (2) التقرير السنوي .

1 - التقرير المفصل:

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين وهما:

أ- الحالة الأولى: إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات تصادق التشكيلة على المداولة المختصة على التقرير المفصل، وتدون فيه جميع الوقائع، ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ويرسل رفقة عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة¹.

ب- الحالة الثانية: إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 95-20، اذ تصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، 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 والمالية².

2 - التقرير السنوي :

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا و يرسله إلى رئيس الجمهورية و الذي يعتبر من اهم الوسائل التي يستعملها مجلس المحاسبة في نشاطه . و يحتوي التقرير على اهم المعايينات و الملاحظات و التقييمات الناجمة عن اشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى انه يجب تقديمها و كذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية

¹ المادة 44 و 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

² المادة 44 و 46 من المرسوم نفسه .

المعنية المرتبطة بذلك و ينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و كذا يرسل مجلس المحاسبة نسخة منه الى الهيئة التشريعية¹ .

و بهذا يتعين على السلطات الإدارية و على مسؤولي الهيئات الخاضعة لرقابته إطلاع مجلس المحاسبة بالنتائج المترتبة على رقابته² .

و لقد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 80-05 ، و إعتبره المشرع كأداة لإطلاع رئيس الجمهوري بالنشاط المالي للهيئات و المؤسسات الإشتراكية³، ففي ظل القانون 90-32 الذي الغى قانون رقم 80-05 عرف التقرير السنوي تطورا نوعيا هاما ، بحيث تقرر إرساله الى الهيئة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية و الى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

اما القانون المطبق حاليا 95-20 نجد انه حدد في مادته 16 مضمونه و الجهات التي يرسل إليها، و هي رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و اقرت نفس المادة بنشره كليا او جزئيا في الجريدة الرسمية ، و تحقق في ظل هذا القانون تطورا اخر لم يشهده سابقه ، يتمثل في نشر التوضيحات التي يقدمها مسؤولي الهيئات و السلطات المعنية حول الملاحظات التي يتضمنها تقرير مجلس المحاسبة.

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 وتوصياته للهيئات المعنية، وتعد مشاريع قوانين ضبط الميزانية أبرز مجال لتدخل مجلس المحاسبة، حيث أن المشرع ألزم الحكومة بعرض هذه المشاريع على الهيئة التشريعية مرفقة بتقرير المطابقة الذي يعده مجلس المحاسبة³.

الفرع الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

¹ المادة 16 من الأمر 95-20 .

² ابن داود إبراهيم ، مرجع سابق ص 167

³ نوار أموج، مجلس المحاسبة، مرجع سابق، ص 145

و هي المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة و المنوص عليها في المواد من 74 الى 80 من الأمر 20-95 المعدل و المتمم ، و لمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر احكاما بشأنها¹.

و في مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها و مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها.

و نص الأمر سابق الذكر انه على كل محاسب عمومي ان يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، الذين لهم الحق في حفظ الوثائق الثبوتية لهذه الحسابات لكن تحت سلطة مجلس المحاسبة².

هذا ما سنتناوله في هذا الفرع من حيث تحديد الثلاثة المراحل الأساسية لإجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و المتمثلة فيما يلي :

اولا : معاينة الحسابات

قبل البدء في عمليات التدقيق ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرفه مجلس المحاسبة الوثائق والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة، منها ما يتعلق بوضعية المحاسب نفسه (قرار التعيين، محضر التصيب، محضر استلام المهام واكتتابالتأمين على المسؤولية المالية)، ومنها ما يتعلق بالعمليات المالية المنجزة (كالوثائقالثبوتية للنفقات)، إلى جانب بطبيعة الحال نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة الماليةموضوع الرقابة.

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

- معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به .
- المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة .
- مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها .
- ضبط مبالغ الاعتمادات المالية المخصصة .

¹ المادة 74 من الأمر 20-95 المعدل و المتمم.

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

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

ثانيا : الحكم على الحسابات

في حالة عدم تسجيل خطأ او مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي ، يصدر قرارا الإبراء من طرف تشكيلة المداولة ، اما في حالة وجود أخطاء او مخالفات في حساباته فهي تصدر قرارمؤقت يتضمن على اوامر توجه إلى المحاسب المعين لتقديم التبريرات الناقصة أو إكمال تلك التي تراها التشكيلة غير كافية او تقييم توضيحات اخرى لتبرئه ذمته ، و يتم تبليغ هذا القرار للمحاسب المعين للإجابة عليها في أجل شهرين كاملين يحسب من تاريخ التبليغ¹ .

ثالثا : إصدار القرار النهائي

بانقضاء الأجل المحدد للإجابة يعين رئيس الغرفة مقرا مراجعا ويكلفه بدراسة الملفعلى ضوء الإجابات المستلمة وتقديم اقتراحاته، وبعده يرسل الملف كاملا إلى الناظر العاملتقديم استنتاجاته، ويعرضه بعد ذلك على تشكيلة المداولة لإصدار القرار النهائي².

الفرع الثاني : النتائج المترتبة على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

تحظى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين على اهمية كبيرة لدى مجلس المحاسبة بحيث ان هذه الرقابة تنصب على الحسابات فقط و ليس على المحاسبين ، كما انها توكل الى مقررين يقومون بالتدقيق في صحة العمليات المادية التي تضمنها ، ومطابقتها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية المعدة وفقا لها و يتم تعيين المقرر و عند الإقتضاء القضاة او المساعدين التقنيين من المجلس المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس الغرفة بناء على إقتراح من

¹ منصورى الهادي ، مجلس المحاسبة في لتشريع الجزائري ، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2014-2015 ص 42

² منصورى الهادي ، مرجع سابق ص 43.

رئيس الفرع المعني ، و يجب أن يتضمن هذا الأمر طبيعة المراقبة الواجب إنجازها و نطاقها و هدفها و السنوات المالية المعنية الاجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة ، و عليه تسري باقي الإجراءات كما سبق و أن تطرقنا إليها و يترتب على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ما يلي :

اولا: إبراء ذمة المحاسب العمومي

إذا ما اتضح بعد إجراء عملية مراجعة لحسابات المحاسب العمومي سلامة و صحة جميع العمليات المالية التي قام بها يمنح له مجلس المحاسبة إبراء للذمة بموجب قرار نهائي ، يقتضي من خلاله وفقا لمبدأ سنوية الميزانية أن يتعلق هذا الإبراء بالتسيير المالي الذي تم فحصه فقط و الذي يدخل في طياته كل العمليات المنجزة خلال تلك السنة المالية ، سواء من طرف المحاسبين الذين كانوا في نفس المنصب و خلال نفس الفترة.

وبناء على نص المادة 84 من الأمر رقم 95-20 فإن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي قرارات تكتسي الطابع القضائي، أي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية الأخرى، وعليه فإن قرار إبراء الذمة الذي يصدره مجلس المحاسبة لإبراء ذمة المحاسب العمومي المعني يكتسب نفس القوة القانونية للصيغة التنفيذية، فهذا القرار يصبح ملزما بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي أصدره. كما يأخذ هذا القرار نفس القوة القانونية في مواجهة جميع الأطراف حتى مجلس المحاسبة نفسه الذي أصدره فلا يمكن له بعد الرجوع فيه و تقرير المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي فيما يخص نفس التسيير المالي الذي تحصل من خلاله المحاسب على إبراء ذمته المالية¹.

ثانيا : وضعه في حالة مدين

يضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي في حالة مدين اذا سجل على ذمته نقص مبلغ او صرف نفقة غير قانونية او غير مبررة او ايراد غير محصل². يتضح مما سبق ان المشرع الجزائري قد اغفل مسألة التعويض الناتج عن الأضرار التي يتسبب فيها المحاسبون العموميين ، فإن اقر من حيث المبدأ بضرورة وضع المحاسب في حالة مدين بمبلغ يساوي

¹ امجوج نوار ، مرجع ابق ص 122

² الفقرة الثانية المادة 83 من الامر 20/95 مرجع سابق ، ص 13.

المبلغ الناقص ، إلا انه لم يحدد طريقة حساب المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب ، حيث منح السلطة التقديرية الكاملة لقاضي الحسابات لتقديرية و هو ما قد ينجر عنه مجموعة من الإشكالات ، فإن كان من السهل تحديد النفقات المستحقة بالنسبة للعمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، فإن الأمر لا يبدو كذلك في حالة العمليات المتعلقة بالخزينة العمومية و التي تتصف بالتعقيد¹.

المبحث الثاني: رقابة الانضباط

يهدف مجلس المحاسبة في سبيل رقابته على مدى الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية للتأكد من عدم وجود أخطاء أو مخالفات من شأنها أن تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على إستعمال و تسيير الاموال العمومية او الوسائل المادية و تلحق ضررا بالخزينة العمومية او بهيئة عمومية² .

و إذا كانت رقابة مجلس المحاسبة على عملية تقديم الحسابات العمومية و مراجعتها و تدقيقها تخاطب المحاسب العمومي او الامر بالصرف ، فإنه و على خلاف ذلك بالنسبة لرقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية حيث ان مجالها ارحب و اوسع كونها تطل كل عون يثبت ارتكابه لإحدى الحالات المبررة للمتابعة التأديبية متى تم تحريك عمل غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية من جانب السلطات و الهيئات التي تملك سلطة إخطار مجلس المحاسبة ف هذا الإطار³.

سوف نحاول في هذا المبحث تحديد رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية (المطلب الأول) ، و طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية العمومية

حسب الأمر رقم 95-20 في مادته 02/87 اقر المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة بممارسة الرقابة القضائية على التسيير المالي للأمرين بالصرف .

¹ امجوج نوار ، مرجع ابق ص 122.

² راجع المادتين 87 ، 88 من الأمر 95-20 ، مصدر سابق ، ص 13

³ المادة 101 من الامر 95-20 .

ويقصد برقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية ، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف بغرض معاينة مدى إحترامهم للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على إستعمال و تسيير الأموال العمومية و الوسائل المادية ، الموضوعة تحت تصرفهم و يملك فيها سلطة توقيع الجزاءات عليهم في حالة إرتكابهم لأخطاء الحققت اضرار بالخرزينة العمومية و لا يهدف مجلس المحاسبة عند ممارسته لهذه الرقابة ، لإلغاء او تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات العمومية الخاضعة للرقابة ، لأن ذلك يشكل تدخل في نشاطها ، و يعتبر كذلك تعديا على إختصاصات القضاء الإداري الذي يملك وحده سلطة إلغاء القرارات الإدارية الغير شرعية¹ .

و قد عمل المشرع على ضبط النطاق الذي تقوم فيه المسؤولية المالية و الشخصية للمسييرين العموميين ، بتحديد المخالفات التي تشكل خرقا لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية من خلال نص المادة 88 من نفس الأمر و المتمثلة فيما يلي :

- خرق الاحكم التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات
- الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة او السلطة او خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية
- التسيير الخفي للأموال او القيم او الوسائل او الأملاك العامة .
- عدم إحترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الاملاك العمومية التي لم تع صالحا للإستعمال او المحجوزة من طرف الإدارات او الهيئات العمومية .

و عليه فإن مجلس المحاسبة يعاقب عن هذه الاخطاء و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها و لا يمكن ان تتعدى هذه المخالفات المرتب السنوي . و هذا ما اكدته المادة 89 من الأمر 20-95 المحددة في الفقرة 02 .

وعليه سنتناول في (الفرع الأول) تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية اما (الفرع الثاني) فخصصناه لإجراءات رقابة الإنضباط لنتطرق بعدها في (الفرع الثالث) للنتائج المترتبة عن رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية العمومية .

¹نوار امجوج ، المرجع السابق ص 144،145

الفرع الأول : تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية

تتضمن المادة 51 من الأمر رقم 95-20 المعدلة بموجب المادة 12 من الامر 10-02 على انه تشكل غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ، زيادة على رئيسها من قضاة بينهم ستة (06) مستشارين على الأقل .

يعين رئيس مجلس المحاسبة المستشارين بموجب امر حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي .

لا تصح مداوات غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية إلا بحضور اربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها¹، و تتكون غرفة الإنضباط عندما تجتمع في تشيكية مداولة من رئيسها و اربعة (04) مستشارين على الأقل².

إلا ان غرفة الإنضباط اصبحت تلعب دورا بارزا إزاء تحريك إجراءات التحقيق ، حيث أصبح رئيسها هو المسؤول و المكلف بفتح إجراءات التحقيق و تعيين المقررين و يتوصل بالتقارير ، فأصبح بذلك لها دور كبير و حاسم في عملية لرقابة .

الفرع الثاني : إجراءات غرفة الانضباط

عند مراقبة مجلس المحاسبة لتسيير مصالح الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات و المرافق العمومية ، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية ، او لشروط إستعمالالإعتمادات او المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات المحلية او اي هيئة عمومية أخرى ، في هذه الحلة يتأكد المجلس من إحترام قواعد الإنضباطالميزاني و المالي ، و بالتالي يمكن ان يمارس المجلس هذه الصلاحية ايضا عند إخطاره من طرف السلطات المؤهلة قانونا لذلك و المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي الوطني ، رئيس مجلس الأمة ، الوزير الأول ، الوزير المكلف بالمالية و الوزراء الآخرين و المسؤولين عن المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الاعوان الخاضعين لسلطتهم³.

¹ المادة 51 من الأمر 95-20 المعدلة بموجب المادة 12 من الأمر 10-02

² المادة 38 من المرسوم الرئاسي 95-377

³ المادة 101 من الأمر 95-20

و بالتالي يتم ذلك بمجرد ما ان تسفر نتائج تدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطا الغرفة المختصة قانونا (وطنية / محلية) ان المخالفة التي إرتكبها العون قد تدخل في مجال تطبيق احكام المادة 88 اين يتعين على رئيس الغرفة تقريراً مفصلاً الى الناظر العام الذي يملك السلطة التقديرية لتقرير لمتابعة من عدمها ، حيث يمكنه طلب معلومات إضافية من الغرفة القطاعية المختصة عند الإقتضاء و اذ تبين له انه لا مجال للمتابعة قرر حفظ الملف بموجب قرار معطل قابل للإلغاء اما تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة و مستشارين اثنين من مجلس المحاسبة و يطلع رئيس الغرفة بذلك ، اما إذا رأى وجوب اللجوء للمتابعة يحرر الإستنتاجات التي توصل إليها و يرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانيو و المالية قصد فتح تحقيق .و يكون هذا التحقيق حضورياً ، اما اذا فتح التحقيق بناء على نص المادة 95 من نفس الأمر يطلع الشخص المتابع بذلك فوراً براسالة موصى عليها و يمكنه الإستعانة في الإجراءات الموالية بمحام او اي مساعد يختاره .

و في جميع الاحوال يعقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 و التي تقر هذه الحالة بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات ، و لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ إرتكاب المخالفة و دون الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى للمرتب السنوي .

غير انه لا يمكن إصدار هذه الغرامات بعد مضي عشر (10) سنوات من تاريخ إرتكاب الخطأ ، كما يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول او عون او ممثل لو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة¹ .

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية العمومية .

مما ينبغي التنويه إليه انه في حالة إرتكاب الأعوان للأخطاء و المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 السالفة الذكر و التي تشكل خرقاً لقواعد الإنضباط المالي يفرض مجلس المحاسبة غرامة مالية في حق مرتكبي هذه المخالفات و لا يمكن لهذه الغرامة المالية التي

¹ المادة 88 من الامر 95-20 مرجع سابق ص 14 ، 15

يصدرها مجلس المحاسبة ان تتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ إرتكاب المخالفة .

كما يضاعف المبلغ المقرر في المادة 89 من نفس الامر ، في حق كل مسؤول او عون او ممثل او قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في حالة إثبات أن هذه الاخطاء المرتكبة تهدف الى تحقيق مكاسب مالية او عينية شخصية على حساب الدولة او الهيئة العمومية ، دون المساس بالمتابعات الجزائية ، و لا تتعارض الغرامات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية¹.

المطلب الثاني: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

بعدها يتم فحص الحسابات من طرف مجلس المحاسبة ، سواء حسابات التسيير او الحسابات الإدارية يصدر المجلس الغرفة الوطنية ، او الغرفة الإقليمية ، او غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية قرارات في شأنها إذا كشفت نتائج التحقيق أخطاء أو مخالفات ن و في هذه الحالة يحق للمعنيين الطعن في قرارات مجلس المحاسبة ، و هناك نوعين من طرق الطعن توجه ضد تلك القرارات و المتمثلة في الطعون الداخلية و التي تكون امام المجلس نفسه و الطعون الخارجية التي تطرح خارج المجلس و تتم حاليا امام مجلس الدولة وفق لما تقتضيه أحكام المدة 11 من القانون العضوي 01-98².

و عليه إرتأينا تناول في هذا المطلب الطعون الداخلية في قرارات مجلس المحاسبة (الفرع الأول) و الطعون الخارجية في قرارات مجلس المحاسبة في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الطعون الداخلية في قرارات مجلس المحاسبة

إن قرارات مجلس المحاسبة تكتسي الطابع التنفيذي مثلها مثل قرارات العدالة الأخرى و تصدر بإسم الشعب الجزائري ، و لقد منح المشرع للمتناضي في مجلس المحاسبة كل حقوق

¹ المواد 89 ، 90 ، 91 من الأمر 95 -20 مرجع سابق

² معزوزي نوال ، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة الجزائر 1، كلية حقوق 2010-

الدفاع ، و من بينها حق الطعن و تتمثل اول خطوة المراجعة و بعدها الإستئناف¹، و التي تعتبر من طرق العن الداخلية لأنها تتم على مستوى مجلس المحاسبة .

اولا: الطعن بالمراجعة

تقبل قرارات مجلس المحاسبة الطعن فيها بالمراجعة إذا شابها اخطاء ، او إغفال او تزوير او الإستعمال المزدوج ، او عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك ، لين يمكن في هذه الحالة لكل من المتقاضي المعني او السلطة السلمية او الوصية التي يخضع لها او كان يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار او من الناظر العام التقدم بهذا الطعن .

و لقبول هذا الطعن يشترط ان يشمل على عرض الوقائع و الوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات و الوثائق الثبوتية ، اين يوجه طلب المراجعة الى رئيس مجلس المحاسبة في اجل اقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن ، كما يمكن إجراء المراجعة بعد الأجل المذكور اعلاه صدر القرار على اساس وثائق اتضح انها خاطئة² .

1 الإجراءات المترتبة على الطعن بالمراجعة :

تشمل الإجراءات المتضمنة في قراره الجديد تلقائيا كل متقاض قد يتذرع قانونا بالعناصر التي ببرت المراجعة في نفس القرار ، و لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية و طلبات المراجعة اثر موقف للقرار وضع الطعن ، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة رئيس الغرفة او الفرع المدني و الناظر العام ، ان يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبيت في طلب المراجعة إذ ما تبين ان الدفوع المستند إليها في المراجعة تبرر ذلك².

2 الآثار المترتبة على الطعن بالمراجعة

ما يكن قوله في الطعن بالمراجعة انه يختلف عن طرق الطعن الاخرى المعروفة في القواعد العامة للمنازعات الإدارية ، فهو شبيه من حيث جوهره لإلتماس إعادة النظر كونهما يقدمان اما نفس الجهة لمصدرة للقرار. إلا انهما يختلفان في آجال رفع الطعن حيث تقدم

¹سني إسماعيل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة و دورها في تحسين الرقابة المالية العليا ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة المدية كلية العلوم الإقتصادية و العلوم التجارية و علم التسيير 2013-2014.

²المادتين 102 و 103 من الأمر 95-20 مرجع سابق ص 17

المراجعة في أجل اقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن ، اما إلتماس إعادة النظر امام مجلس الدولة يحدد بشهرين يسري من تاريخ تبليغ التبليغ الرسمي للقرار، او من تاريخ إكتشافالتزير أو من تاريخ إسترداد الوثيقة المحتجزة بغير حق من طرف الخصم¹.

وإقتصرت المادة 968 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على تمديدي الأجل في حالة إنقضاء الطعن بعد سنة واحدة و إتضح صدور القرار على اساس وثائق خاطئة².

ثانيا : الطعن بالإستئناف

تقبل قرارات مجلس المحاسبة الطعن فيها بالإستئناف في أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن ، و الذي يرفع حصرا من طرف المتقاضي المعني او السلطات السلمية او الوصية او الناظر العام ، اين تقدم عريضة الإستئناف كتابيا على ان ترفق بعرض دقيق و مفصل للوقائع و الدفع المستند إليها .

1 الإجراءات المترتبة على الطعن بالإستئناف

يدرس مجلس المحاسبة الإستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة³، عدا الغرفة التي اصدرت القرار موضوع الطعن و يفصل فيه القرار ، ليعين رئيس مجلس المحاسبة مقررا لكل ملف يكلف بالتحقيق ، و بعد هذا الأخير تقريره مضمنا اياه إقتراحاته و يبلغه إلى الناظر العام من أجل تقديم إستنتاجاته الكتابية ، و يعيد الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة⁴.

2 الآثار المترتبة على الطعن بالإستئناف

نلاحظ ان اثار الإستئناف امام مجلس المحاسبة تختلف عن اثار الإستئناف اما القضاء الإداري ، حيث يتميز الإستئناف امام القضاء الإداري بطابعه الغير غير الموقف " non suspensif" صرحت بذلك المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية . الإستئناف امام مجلس الدولة ليس له أثر موقف ، و هذا اختلافا للإستئناف امام مجلس المحاسبة الذي له

¹ المادة 967 من قانون الإجراءات المدنية

² معزوزي نوال، مرجع سابق ص 87

³ المادة 49 من الأمر 95-20

⁴ المادتين 107-108 من الأمر نفسه

اثر موقف حسب المادة 107 من الأمر 20-95 و التي تنص في فقرتها الاخيرة " للإستئناف
اثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن " ¹.

الفرع الثاني : الطعون الخارجية في قرارات مجلس المحاسبة

يقصد بالطعون الخارجية و هي الطعون التي ترقع للجهة القضائية غير مجلس المحاسبة
²، و المتمثلة في الطعن بالنقض حيث يقصد بهذا الأخير في القرار القضائي فحص مدى
تطبيق القانون من خلال تتبع الإجراءات و الشكليات الواجب إتباعها التي ينص عليها لذلك
سمي قاضي النقض بقاضي القانون ، و الجديد في الأمر 20-95 هو النص صراحة على
الحق في الطعن بالنقض ، الذي لم يشر إليه صراحة الامر 90 - 32 و كان في ظل القانون
05-80 ينظر فيه مجلس المحاسبة بنفسه³ و لقد عرف الطعن بالنقض غموضا في قرارات
مجلس المحاسبة و ذلك لصعوبة معرفة الجهة المختصة بالنظر فيه .

اولا : الطعن بالنقض

تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن
بالنقض امام مجلس الدولة و ذلك حسب قواعد إختصاص هذا الأخير⁴، حيث يمكن تقديم هذا
الطعن بناء على طلب من الأشخاص المعنيين او محام معتمد لدى مجلس الدولة او بطلب
من الناظر العام ، فإذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمثل تشكيلة كل
الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها.⁵

1 الإجراءات و الآثار المترتبة على الطعن بالنقض

اما بخصوص آجال تقديم الطعن بالنقض و إجراءاته و الأوجه التي يبني عليها ، فهي
تخضع بحكم اللزوم القانوني إلى احكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁶، و يكون بطلب

¹ المادة 107 من الأمر 20-95

² معزوزي نوال، مرجع سابق ص 94

³ معزوزي نوال ، مرجع سابق ص 49

⁴ المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل و المتمم للقانون العضوي 13/11 و تقابلها الم 903
من القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج ر ج ج ، عدد 21 بتاريخ
2008/04/23 ص 83

⁵ المادة 28 من الامر 02/10 المعدل و المتمم للأمر 20-95

⁶ المواد من 956 الى 959 من القانون 09/08 مرجع سابق ص 87

من الأشخاص المعنيين او محام معتمد لدى مجلس الدولة . و نصت المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية " عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع " ، فلم يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إلا حالة واحدة يتصدى فيها مجلس الدولة للموضوع بعد نقض القرار المطعون فيه ، الا و هو نقض قرار مجلس المحاسبة ، حيث لا يعاد الملف للجهة المصدرة للقرار (مجلس المحاسبة) إنما يمارس مجلس الدولة كامل ولايته على القضية من ناحية الوقائع و القانون بمعنى انه يتصدى بقوة القانون¹

خلاصة الفصل الثاني

نلخص من خلال تناولنا لهذا الفصل تحت عنوان آليات الرقابة لمجلس المحاسبة بأن مجلس المحاسبة يعد اسمى جهاز للرقابة المالية اللاحقة بإعتباره هيئة إدارية و قضائية ، و الذي لا بد من أن يرافقه نظام صارم للرقابة البعدية على كيفية صرف تلك الميزانية للتأكد من عدم الإنحراف في استغلال المال العام ، و ما قد يتصل بذلك من مختلف صور الفساد المالي كالإختلاس و الإستغلال الغير عقلاني ، و قد نصت المادة 03 من الأمر 20-95

على أن مجلس المحاسبة يتمتع بإختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه . كما يتمتع بسلطة جزائية تخول له إصدار قرارات مؤقتة او نهائية معجلة على كل عون من القطاع الذي ارتكب اثناء ممارسته لمهامه خطأ من شأنه الحاق الضرر للخرينة العمومية او الهيئة العمومية المدقق فيها

بالإضافة إلى كونه يتمتع برقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية و التي تشرف عليها غرفة الإنضباط حيث تتولى مهمة التحقيق في المخالفات المنصوص عليها في الأمر 20-95 و من ثم توقيع العقوبات المقررة عليها .

و يتم التأكد من الطابع القضائي لمجلس المحاسبة من خلال القرارات التي يصدرها و عملية تنظيم طرق الطعن فيها ، و الطعون بدورها تنقسم الى طعون داخلية و طعون خارجية .

¹معزوزي نوال ، مرجع سابق ص 104

و في الأخير يمكن القول ان مجلس المحاسبة الجزائريين ناحية تنظيمه الهيكلي هو مؤسسة دستورية حقيقية تتمتع بإختصاصات قضائية و إدارية في مجال حماية الاموال العمومية و السهر على الإستعمال الحسن و الأمثل و العقلاني لهذه الأموال و ذلك من خلال القيمة القانونية التي يتمتع بها المجلس على إعتباره هيئة دستورية و التي تجعل مقامه رفيع في مجال حماية المال العام .

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة وبعد تحديد المهام الموكلة لمجلس المحاسبة و طبيعة الإجراءات التي يقوم عليها، تبين لنا وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة و هذا من خلال مجموعة القوانين و التشريعات التي درست و تضمنت هذا المجال و حددت اختصاصات هذا الجهاز و سهرت على تنظيمه و سيره.

لقد اجمعت القوانين و التشريعات الجزائرية بداية من دستور 1976 / 1989 / 1996 و تعديلاته على وجود مؤسسة عليا و جهاز رقابي لاحق على الأموال العمومية، لكن رغم توافق القوانين و التشريعات

على طبيعة هذا الجهاز و مجال الرقابة التي يمارسها على الأموال العمومية بجعلها رقابة لاحقة إلا ان

القوانين ليست على توافق في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز .

القانون 80- 05 الذي تأسس بموجبه مجلس المحاسبة لم يمنحه الإستقلالية المطلقة في الرقابة بحيث وضعه تحت وصاية رئيس الجمهورية إلا أنه منحه إختصاصات و صلاحيات مزدوجة قضائية و إدارية، وهذا راجع للنظام السياسي القائم في تلك المرحلة و الذي لم يسمح بظهور هذا النوع من الرقابة المالية، أما في القانون 90-30 جاء في مرحلة سياسية مغايرة و مهمة بحيث إنتقلت الدولة الجزائرية من نظام سياسي احادي الى نظام تعددي ،بحيث تبنى هذا القانون رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و تحديد الرقابة المخول بها فأصبح مجال رقابته ينحصر إلا في الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي الى قواعد المحاسبة العمومية حسب المادة 03 منه، و هذا أدى إلى تقليص دور هذا الجهاز و إنعكاسات جد سلبية على عمله .

بعد ما سبق ذكره في القوانين السابقة و التغييرات التي شهدتها مجلس المحاسبة أعاد المشرع النظر في تنظيمه و سيره و هذا بعد صدور الأمر 95-20 المعدل و المتمم بموجب الأمر 10-02 و الذي جاء بعدة إصلاحات، بحيث استرجع مجلس المحاسبة الصفة القضائية و أعيد تنظيمه حيث أصبح المجلس بموجب هذا الأمر هيئة للرقابة المالية العليا ذو إختصاص مزدوج ، و منح لأعضائه صفة القضاة خلافا لما كانوا عليه ، و عمل هذا القانون على توسيع دائرة

عمله و مجال اختصاصاته بحيث أصبح يشمل جميع الهيئات التي تستخدم في نشاطها أموالاً عمومية مهما كانت صفتها القانونية .

مما سبق يبدو لنا مجمل هذه الاختصاصات المخولة لمجلس المحاسبة تبدو كافية من الناحية النظرية بأن يمارس دوراً هاماً في حماية و مراقبة المال العام و المساهمة في تحسين سيره ذلك أن الرقابة القضائية التي يمارسها تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات كقاعدة أساسية في نظام المحاسبة العمومية، و تحقيق الشفافية و النجاعة المطلوبة في تسيير المال العام ، و هو ما يجعل منه أداة اقتراح و قوة فعالة قادرة على التأثير و المساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل المتعلقة بالمالية .

لكن رغم الدور الفعال الذي يلعبه مجلس المحاسبة في التسيير و المراقبة لم يبلغ هذا المستوى من الشفافية و التصور في تسيير الاموال العمومية مازالت فكرة حاملة و عابرة لم تجسد على أرض الواقع لما تمر به هذه الهيئة الدستورية من مشاكل و عجز داخلي و الذي لم يسمح لها بالقيام بدورها كما ينبغي .

ولعل قصور الرقابة التي يؤديها مجلس المحاسبة يمكن حصرها في الأسباب التالية :

- تهميش دور مجلس المحاسبة من قبل السلطات المعنية و ذلك بعدم دعمه بشكل كافي .
- إهمال التقارير الرقابية التي يعدها و التي من المفترض ان تولى بالعناية اللازمة لمساهمتها في مراقبة النشاط المالي للدولة.
- فقدان أعضائه للاستقلالية و عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكنقضاة مجلس المحاسبة من القيام بوظائفهم على أكمل وجه.
- عدم وجود جزاء مناسب.
- عدم وجود إجبار قانوني يلزم السلطات بالرد على التقارير.

أهم الاقتراحات:

- توسيع صلاحيات مجلس المحاسبة ودعمه بشكل يتلاءم مع مكانته القانونية.
- منح أعضائه الاستقلالية الوظيفية والعضوية وعدم تبعيتهم لسلطات أخرى لكي لا يكون عائقاً في أداء مهامهم.
- يجب تدعيم المجلس بالكفاءات البشرية المؤهلة لمزاولة أعمالهم في مختلف الإختصاصات من أجل تفادي الضغط و سير الأعمال بشكل منظم .
- التنسيق و التعاون بين مجلس المحاسبة و مختلف الأجهزة الرقابية.
- ضرورة وجود إلزام قانوني بالرد على التقارير في مدة معينة .
- توفير مناخ عمل مناسب للمجلس و إعطائه الصلاحيات الواسعة في تعزيز دوره بكل شفافية.

قائمة
المراجع

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية:

1/ النصوص الدستورية :

- دستور 1963
- دستور 1976
- دستور 1996

2/ النصوص التشريعية :

- القانون رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 39 بتاريخ 23/07/1995.
- القانون رقم 80/05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 10 بتاريخ 04/03/1980
- القانون 08/09 المؤرخ في 28/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 21 بتاريخ 23/04/2008 .
- قانون البلدية 90-08 مؤرخ في 12 رمضان الموافق ل 17 ابريل 1990 المتعلق بقانون البلدية.
- قانون الولاية 90_09 ، المؤرخ في 07/04/1990 ، المتعلق بنظام الولاية .
- القانون العضوي 98/01 المؤرخ في 30/05/1998 المعدل و المتمم بالقانون 11/013 المتضمن تنظيم مجلس الدولة و إختصاصه و عمله ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائري ، عدد 37 بتاريخ 01/06/1998.
- الأمر 10/02 المؤرخ في 26/08/200 ، المعدل و المتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 5 بتاريخ 01/09/2010.
- الامر 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وإختصاصاته، جريدة رسمية مؤرخة في 18 جمادى الأولى عام 1411 ، العدد 53
- الأمر 01/04 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خصوصتها . ج ر العدد 44 الصادرة في 23/08/2001.
- الأمر رقم 03-03 ، مؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق بمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، عدد 43 ، صادرة في 20 يوليو 2003 .

2/ النصوص التنظيمية :

- المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 1995/11/20 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 72 ، بتاريخ 1995/11/26.

ثانيا : الكتب و المؤلفات :

1/ الكتب :

1. محيوأحمد ، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 .
2. خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الادارية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.
3. يعيش تمام شوقي ، مجلس المحاسبة الجزائري التنظيم و الإختصاصات ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة - الجزائر الطبعة الولي 2021- الإسكندرية مكتبة الوفاء القانونية.
4. شيهوبمسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الادارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
5. بعليمحمد الصغير و ابو العلاءيسرى ، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
6. مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003.
7. شيهوبمسعود ، مبادئ المنازعات الإدارية ،الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعة ،الجزائر ، 1999.
8. صدوقعمر ، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
9. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري.دار المجدد للنشر و التوزيع طبعة4 سطيف، 2010 .
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. جسور للنشر والتوزيع، طبعة2 الجزائر، 2007.
11. كنعاننواف ، القانون الإداري . دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ،2006.
12. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف ،الإسكندرية ،2003.
13. هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري . دار الثقافة للنشر والتوزيع طبعةالاولى ، عمان2009.

2/ المذكرات و الاطروحات :

اولا: اطروحات الدكتوراه :

خضري حمزة ، اليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 2015/2014.

ثانيا : المذكرات :

1: امجوج نوار ، مجلس المحاسبة ، نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع المؤسسات السياسية الإدارية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الإخوة منتوري 2007/2006.

2: معزوزي نوال ، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر ، I كلية الحقوق ، 2010-2011 .

3: حبي لويزة ، ماريا حميدي ، جبهة حروز ، صباح اللبي، دور مجلس المحاسبة في تعزيز الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر اكايمي، تخصص محاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2021-2022.

4: شويخي سامية ، اهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان 2011/2010.

5: بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العممة بين الشريعة الغسلامية و التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، 2003-2002 .

6: منصوري الهادي ، مجلس المحاسبة في لتشريع الجزائري ، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2014-2015 .

7: سني إسماعيل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة و دورها في تحسين الرقابة المالية العليا ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة المدية كلية العلوم الإقتصادية و العلوم التجارية و علم التسيير 2014-2013.

8: معروف بن يعقوب، دور مجلس المحاسبة والمراقبة في تفعيل التحقيق الداخلي للمؤسسة، دراسة تحليلية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات شهادة ماستر في شعبة العلوم المالية والمحاسبة تخصص محاسبة وجباية معمقة، جامعة ابن خلدون، تيارت، سنة 2021-2022.

9: عبدلي حمو منهي أميرة، دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماستر. قانون الجمعات المحلية قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، س2021.

10: فريد مكنية وعبد الحلیم شويدر، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، (مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال)، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، سنة 2001-2002

3/ المقالات و المجالات العلمية:

1/ المقالات :

1: يعيش تمام شوقي و شبري عزيزة ، دولر 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 .

2: مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، دليل رقابة الأداء لدوليين الحاسبة و الرقابة المالية بدول التعاون دول الخليج العربية ، الدارة العامة لشؤون الدواوين الحاسبة و الرقابة المالية، 2012.

3: محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام . منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان2003.

2/ المجالات :

1: عبد الحلیم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية". مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السادس، أبريل، 2010.

2: عتيقة بلجليل، " فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية". مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السادس، أبريل، 2010.

3: دون مؤلف، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية.

- 4: راضية مسعود ، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري،
مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية. سبتمبر 2018 .
- 5: أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كألية أساسية دستور للرقابة المالية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية و
السياسية، عدد 14 ,اكتوبر 2016 .

ثالثا: المواقع الإلكترونية :

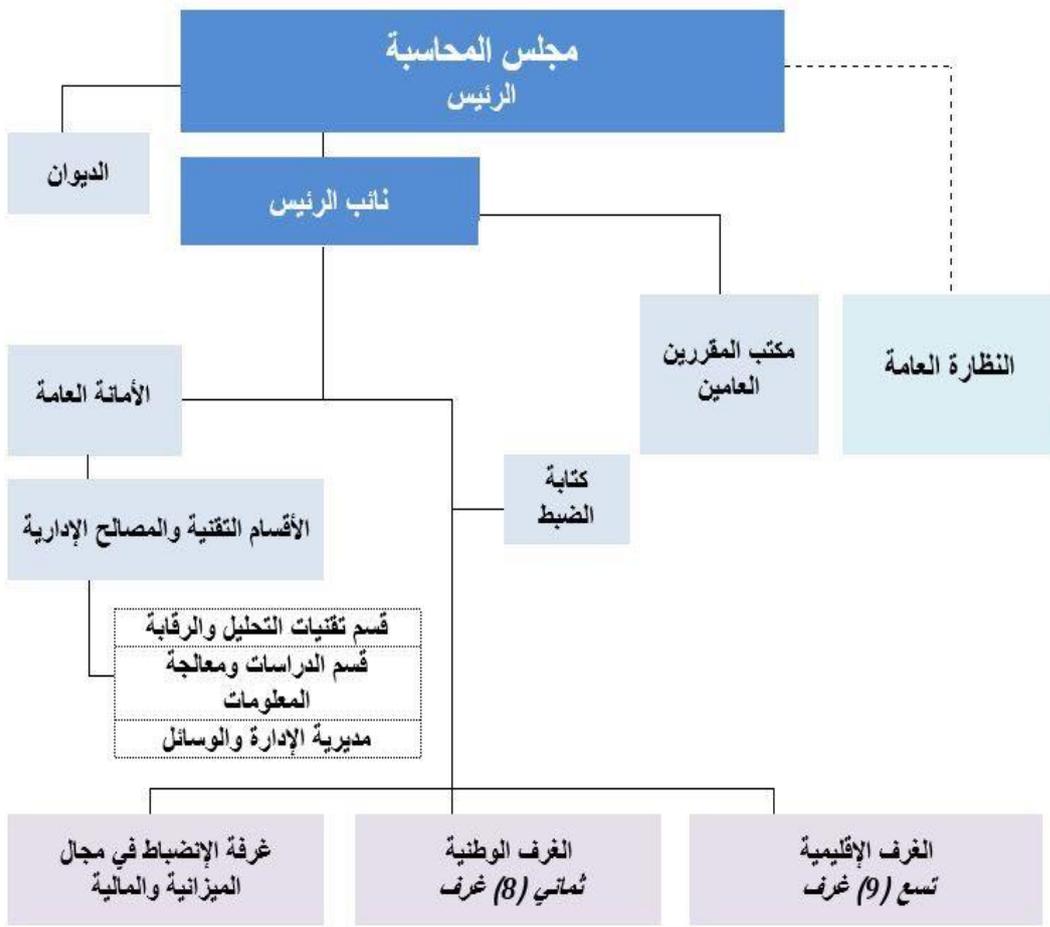
<http://www.Cour des Comptes. Org. Dz.>

i	الإجراءات
iii	الشكر
1	مقدمة
6	الفصل الأول: الإطار القانوني لمجلس المحاسبة
6	تمهيد
6	المبحث الأول: ماهية مجلس المحاسبة
6	المطلب الأول: تعريف مجلس المحاسبة ومراحل تطوره
7	الفرع الأول: تعريف مجلس المحاسبة
8	الفرع الثاني: مراحل تطور مجلس المحاسبة
11	المطلب الثاني: طبيعة مجلس المحاسبة وخصائصه
11	الفرع الأول: طبيعة مجلس المحاسبة
13	الفرع الثاني: خصائص مجلس المحاسبة
14	المطلب الثالث: أهداف ومهام مجلس المحاسبة
14	الفرع الأول: أهداف مجلس المحاسبة
15	الفرع الثاني: مهام مجلس المحاسبة
17	المبحث الثاني: النظام القانوني لمجلس المحاسبة
18	المطلب الأول: هيكل مجلس المحاسبة
18	الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة
21	الفرع الثاني: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة
22	الفرع الثالث: النظارة العامة وأجهزة التدعيم
24	المطلب الثاني: قضاة مجلس المحاسبة
24	الفرع الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة
25	الفرع الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة
26	المطلب الثالث: مجال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة
27	الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإدارية المركزية
29	الفرع الثاني: الهيئات الإدارية اللامركزية

34	الفرع الثالث: الرقابة على مصالح المؤسسات والمرافق العمومية
36	خلاصة الفصل الاول
38	الفصل الثاني:اليات الرقابة لمجلس المحاسبة
38	المبحث الأول: الرقابة الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة
39	المطلب الأول: الرقابة على نوعية التسيير
40	الفرع الأول: مضمون رقابة نوعية التسيير وعناصرها
42	الفرع الثاني: الرقابة على المشايخ والبرامج والسياسات العمومية
45	المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير
45	الفرع الأول: إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة
46	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على رقابة نوعية التسيير
53	المبحث الثاني: رقابة الانضباط
53	المطلب الأول: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية العمومية
55	الفرع الأول : تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية العمومية
55	الفرع الثاني : إجراءات غرفة الانضباط
56	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الإنضباط في تسيير الميزانية و المالية العمومية
57	المطلب الثاني: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة
57	الفرع الأول : الطعون الداخلية في قرارات مجلس المحاسبة
60	الفرع الثاني : الطعون الخارجية في قرارات مجلس المحاسبة
61	خلاصة الفصل الثاني
64	الخاتمة
68	قائمة المراجع
73	فهرس المحتويات
78	ملخص البحث
79	Résumé

المختصرات	المعنى
ج ر	جريدة رسمية
ص	الصفحة
ص ص	من الصفحة الى الصفحة
ط	الطبعة

الأشكال



الشكل رقم 1: هيكله مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة اعلى هيئة دستورية للرقابة المالية البعدية وهذا حسب ما نصت عليها الدساتير المتعاقبة، والتي وضحت مجال الرقابة التي يمارسها، حيث تبين من هذه الدراسة المجال الرقابي الذي يمارسه مجلس المحاسبة وحددت اختصاصاته بموجب النصوص القانونية

فمن حيث تنظيمه جاء به المرسوم الرئاسي رقم 95-377 , حدد هيكله الإداري و تشكيلاته القضائية على شكل غرف ذات اختصاص وطني و أخرى ذات اختصاص إقليمي .

ومن حيث التشكيلة البشرية فحددها المرسوم رقم: 95-23 الذي أقر لأعضائه صفة القضاة و بالنظر الى الدور المهم الذي يلعبه مجلس المحاسبة كهيئة اساسية في مجال التسيير المالي للدولة. فإن مهامه تهدف الى تجسيد الشفافية و النجاعة في السياسة المالية من خلال مراقبة اجهزة الدولة في تسيير الأموال العمومية و بهذا فإن وظيفته مرتبطة بالنظام الديمقراطي كأى هيئة اخرى.

الكلمات المفتاحية: مجلس المحاسبة، الرقابة، المال العام، الميزانية العمومية.

Résumé

La Cour des comptes est la plus haute instance constitutionnelle de contrôle financier ultérieur, conformément à ses dispositions

Les constitutions successives qui ont défini l'étendue du contrôle exercé par celle-ci, comme cette étude montre l'étendue du contrôle exercé par la Cour des Comptes, et ses attributions ont été déterminées conformément aux dispositions de la loi.

Sur le plan de son organisation, le décret présidentiel n° 95-377 a défini ses structures administratives et ses formations judiciaires sous forme de chambres à compétence nationale et d'autres à compétence régionale.

Quant à la composition humaine, elle a été déterminée par le décret n° 95-23 qui a homologué le statut des magistrats par rapport à ses membres.

Compte tenu du rôle important joué par la Cour des comptes en tant qu'organe de base dans le domaine de la gestion financière de l'État. Ses tâches visent à incarner la transparence et l'efficacité de la politique budgétaire en surveillant les agences de l'État dans la gestion des fonds publics, et son travail est donc lié au système démocratique comme tout autre parti.