

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري.

تحت إشراف
أ/عاشور نصر الدين

إعداد الطالب:
منصوري الهادي

السنة الجامعية: 2015 / 2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

A decorative flourish consisting of symmetrical, flowing lines in shades of purple, red, and yellow, with a central diamond-shaped element containing a small golden symbol.

شكر و تقدير

بعد توفيقتي من الله عز وجل في إتمام هذا البحث المتواضع، لا
يسعني إلا أن أتقدم بكامل شكري وخالص عرفاني إلى كل الذين
قدموا لي يد العون والمساعدة، وأخص بالذكر في المقام الأول،
الأستاذ الفاضل عاشر نصر الدين الذي تكرم بالإشراف علي
إنجاز هذا البحث، حيث لم يبخل علي بالنصائح القيمة والتوجيه
والإرشاد والتشجيع والمساعدة.

كما أتقدم كذلك، بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى
الأساتذة الأفاضل الذين قبلوا المشاركة في لجنة مناقشة وتقييم
هذا البحث.

الطالب: منصور الماحي

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله ورعاهما،

إلى إخوتي وأخواتي

إلى زوجتي الغالية،

إلى بناتي: حنين، هديل، هبة الرحمان، رهنه،

إلى كل من ساعدني في انجاز هذا البحث.

مقدمة:

من ضمن أهم مؤسسات الدول الحديثة وجود جهاز أعلى للرقابة المالية، تطلق عليه تسميات مختلفة ويأخذ أشكال وأنظمة قانونية متعددة، تلتقي فيما بينها في خصائص أساسية مشتركة، يمكن بتصنيفها وفق نموذجين رئيسيين وهما: النموذج الأنجلوسكسوني ويختص فيه بممارسة وظيفة الرقابة المالية جهاز أعلى للحسابات ملحق بالهيئة التشريعية، يمارس رقابة إدارية وليست قضائية، وتطبق هذا النظام أساسا كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ويشكل نموذجا تأخذ به دول أخرى عديدة، أما النموذج الثاني فهو النموذج الفرنسي، حيث يتولى وظيفة الرقابة المالية فيه جهاز أعلى للرقابة المالية، يتمتع بالاستقلالية في تنظيمه وتسييره، ويمارس رقابة مالية لاحقة وذات طبيعة قضائية.

ويشكل هذا النظام نموذجا تتبعه دول عديدة، ولكن تطبيقه يتم بأشكال متباينة من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر.

أما بالنسبة للجزائر، وبالنظر إلى طبيعة النظام المالي الذي عملت على تطبيقه بعد الاستقلال والذي يستلهم معظم قواعده من التشريع الفرنسي، فهي تصنف ضمن الدول التي تطبق نظام للرقابة المالية من النموذج الفرنسي، أي إنشاء جهاز مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، يختص بممارسة رقابة مالية لاحقة ويتمتع في ذلك بصلاحيات قضائية، لكن هذا لا يعني أن مجلس المحاسبة في الجزائر هو مطابق تماما في تنظيمه وعمله للنموذج الفرنسي، فهو يتشابه معه في جوانب معينة ويبتعد عنه في جوانب أخرى كثيرة، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا، حيث يعود في نشأته إلى سنة 1807 وتمتد جذوره إلى ما قبل هذا التاريخ بكثير، حيث تطور عبر مراحل زمنية طويلة، سائر فيها مختلف التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفها المجتمع الفرنسي.

ومن ثم فإن هذا النظام للرقابة للمالية الذي استلهم منه المشرع الجزائري يشكل ثمرة تجربة طويلة من الزمن، تستجيب لعوامل متعددة ترتبط بالمجتمع الذي نشأ فيه.



ومحاولة تطبيقه في بيئة أخرى غير تلك التي نشأ فيها ، تقتضي تكييفه مع واقع المجتمع وطبيعة احتياجاته، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال محافظته على المبادئ العامة التي يقتضيها هذا النموذج من الرقابة، أما فيما يخص كيفية تنظيمه لمجلس المحاسبة وتحديد اختصاصاته، فإنه حرص على إيجاد قواعد تختلف نسبيا عن تلك التي نجدها في القانون الفرنسي، وهذا بغرض إيجاد نظام للرقابة المالية يتوافق مع خصوصيات النظام المالي الجزائري ويستجيب لمتطلباته.

وحتى يتسنى لنا فهم التصور الذي أوجده المشرع في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية اللاحقة، والوقوف على مبررات أخذه بهذا النموذج دون اختياره لأشكال أخرى من الرقابة، ربما قد تكون أكثر نجاعة وفعالية من النظام المطبق، فإنه من الضروري الرجوع إلى أهم النصوص القانونية التي أسست لنشأة وتطور مجلس المحاسبة، لدراستها وتحليلها وإبراز الظروف التي صدرت في ظلها، في محاولة لتوضيح الطبيعة القانونية لهذا الجهاز وتشكيلته البشرية، ومن ثم الوقوف على حقيقة الدور المنوط به والوسائل القانونية التي يتوفر عليها في سبيل ذلك.

إشكالية البحث:

رغم حداثة هذه التجربة، وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي الجزائري الذي نشأ في ظلّه هذا الجهاز، فالتساؤل المطروح هو: هل وفق المشرع الجزائري في التصور الذي تبناه حول كيفية تنظيم مجلس المحاسبة، وهل الرؤية التي تضمنتها القوانين المتعاقبة كانت على درجة كافية من الوضوح في تحديد طبيعة الصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كهيئة عليا للرقابة المالية؟ وما هي القواعد التي تحكم هذه الرقابة والنتائج التي تترتب عنها؟

إن مجمل هذه التساؤلات، تستدعي تسليط الضوء على مجموعة من القضايا الهامة والمتعلقة بكيفية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، وبكيفية تحديد اختصاصاته وطبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها في ممارسته لوظيفته الرقابية، وبالتالي فإن معالجتها تقودنا إلى دراسة هذا الجهاز من ناحيتين أساسيتين:

أولاً من الناحية العضوية: سنحاول من خلالها دراسة مجمل القواعد التي تحكم مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه الهيكلي وكيفية تسييره والتشكيلة البشرية التي يتشكل منها هذا الجهاز، والمركز القانوني لمختلف الفئات التي تكونها.

ثانياً من الناحية الوظيفية: سنحاول من خلالها، دراسة القواعد التي تحكم وظيفة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، بإبراز أشكال الرقابة المالية التي يمارسها هذا الجهاز، تحديد الإجراءات التي تحكمها وطبيعة النتائج التي تترتب عنها.

وانطلاقاً من ذلك، فقد قسمت هذا البحث إلى فصلين رئيسيين، خصصت الفصل الأول منه لدراسة مراحل نشأة مجلس المحاسبة وتنظيمه، أما الفصل الثاني، فقد خصصته لدراسة الناحية الوظيفية، حيث تطرقت فيه إلى أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والإجراءات التي تخضع لها، والنتائج المترتبة عنها.

منهج الدراسة:

من حيث منهج الدراسة ومراعاة لطبيعة الموضوع، فقد اعتمدت على منهج وصفي مع المقارنة من حين لآخر مع النموذج الفرنسي الذي أستلهم منه المشرع الجزائري قواعد ومع باقي أنظمة الرقابة المالية الأخرى المطبقة في بعض الدول الأخرى.

صعوبات البحث:

مما لا شك فيه، فإن الطالب في مثل هذه المواضيع يصادف عوائق كثيرة، لعل أهمها نقص المراجع التي تفتقر إليها المكتبة الجزائرية بشكل كبير، وبالرغم من ذلك فإن هذا العائق لم يمنعني من اختيار هذا الموضوع والبحث فيه، محاولاً تقديم إضافات جديدة في هذا المجال الذي يكتسي أهمية بالغة جداً، ولا سيما في الوقت الحاضر الذي أصبحت فيه الرقابة المالية مسألة جوهرية في تسيير الشؤون العمومية، وتشكل أولوية الأولويات بالنسبة للسلطات العمومية للحد من مظاهر الفساد المالي ومحاولة ترشيد الاستهلاك العمومي، وقد يسمح هذا العمل المتواضع

بالإجابة على مختلف التساؤلات التي يثيرها هذا الموضوع ويفتح آفاق لإنجاز
أبحاث ودراسات أخرى في هذا الميدان.

الفصل الأول

مراحل نشأة مجلس المحاسبة وتنظيمه.

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون 80- 05 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقاً للمادة 190 من دستور سنة 1976 وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب المادة 160 منه ودستور سنة 1996 في المادة 170 منه، ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما يتوافر مجلس المحاسبة على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطاً قضائياً وتساعدتها في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة، نتطرق لها بالدراسة والتحليل لكل ذلك المبحثين في مبحثين، المبحث الأول نخصه مراحل نشأة مجلس المحاسبة، أما المبحث الثاني فنخصه لتنظيم مجلس المحاسبة.

المبحث الأول

مراحل نشأة مجلس المحاسبة.

منذ نشأة مجلس المحاسبة في سنة 1980 وإلى غاية الوقت الحاضر، عرف تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفت البلاد في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وقد شهد خلالها تطبيق ثلاثة قوانين أساسية أوجدت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض ، انعكست على مكانة ودور مجلس المحاسبة.

وانطلاقاً من هذه القوانين السالفة الذكر، قسم بعض الفقهاء منهم الأستاذ رشيد خلوفي¹ المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية، وهذا حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني، وأما الأستاذ مسعود شيهوب فقد قسمها تقسيماً آخر ركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل صدور قانون سنة 1995 وهي المرحلة التي شملها تطبيق كل من القانون 05-80 والقانون 32-90 السالف ذكرهما وإلى مرحلة تطبيق الأمر رقم 20-95 الذي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر،² والذي عدل بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010.

وسنحاول في دراستنا هذه، إيجاد تصنيف آخر يتجاوز المعيار الزمني لتطبيق النصوص القانونية السالفة الذكر، ويأخذ بعين الاعتبار مختلف التغييرات التي طرأت على المحيط السياسي والاقتصادي الذي يعمل فيه مجلس المحاسبة، ذلك أن البلاد عرفت منذ استقلالها وإلى غاية الوقت الحالي تطورات سياسية واقتصادية مستمرة انتقلت فيها من نظام سياسي أحادي يكرس الاشتراكية إلى نظام سياسي تعددي ليبرالي وهذا التحول كانت له انعكاسات بارزة في تحديد العلاقة بين مختلف الأجهزة والسلطات العمومية، وعلى شكل توزيع الوظائف فيما بينها بشكل عام وعلى كيفية ممارسة وظيفة الرقابة المالية بشكل خاص حيث سنتعرض لذلك في مطلبين، نتطرق في المطلب الأول لمجلس المحاسبة في ظل

1- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص 233.

2- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص 232.

المرحلة الحزبية الأحادية، أما المطلب الثاني فنخصه لمجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية.

المطلب الأول

مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الحزبية الأحادية.

يتفق فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على تحديد مرحلة الأحادية الحزبية بتلك الفترة التي سبقت صدور دستور سنة 1989، وهي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستورين رئيسيين، وهما دستور 1963 ودستور 1976.

الفرع الأول: مجلس المحاسبة في ظل دستور 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 مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، كذلك بالنسبة لدستور سنة 1963 لم يتضمن إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي ارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام ، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، والمتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء وحق توجيه السؤال الكتابي والسؤال الشفهي.

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجودها كيفية ممارستها، ويستخلص من هذا السكوت، أن المشرع ترك مسألة تنظيم وممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي ، أما من حيث التنظيم، فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية¹ نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، وهي مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخرينة ، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية وكذلك لجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية، لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي ، وتم التخلي عنها فيما بعد

1- الجريدة الرسمية، العدد 23، سنة 1963.

بصدور المرسوم رقم: 71- 259 المؤرخ في: 19 أكتوبر 1971¹ الذي ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، وقد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية بوزارة المالية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية².

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية³.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستور سنة 1976.

تماشيا مع المبادئ الذي تضمنها الميثاق الوطني، والذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية وضمان السير الحسن والمتناسق لأجهزتها وتشكل كذلك أداة فعالة لحماية المجتمع وثرواته من كل أشكال المساس بها، فقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة، وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها (الفصل الخامس من الباب الثاني).

بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن على عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المشرع الجزائري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، وهذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية⁴، كما خول للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية، ومنح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية.

2- الجريدة الرسمية، العدد 90، سنة 1971.

2- Mohamed Kobtan ، Le Trésor Public, Office des Publication Universitaires (O.P.U), Alger, 1990, Page 21.

2 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، الطبعة السادسة، سنة 2005، صفحة 57.

4- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، صفحة 59.

وتطبيقاً للمادة 189 أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول ، يتمثل في القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس، وينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها وتقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، ومدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات العمومية، والقضاء على أشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج وأمالك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة.

وتهدف هذه الرقابة المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني، إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني ، والعمل على تصحيح النقائص المسجلة ومحاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية ومظاهر الانحراف في استعمال أموال وممتلكات الدولة.

وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، لكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة حيث صدر نص تشريعي آخر لتدعيم وظيفة الرقابة المالية، يتمثل في القانون رقم: 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹ الذي تم بموجبه إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية.

في ظل هذا القانون، يمارس مجلس المحاسبة رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالاً عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية نتعرف عليها في الفقرة الأولى أما من حيث طريقة تنظيمه وتسييره وكذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية نتطرق لها في الفقرة الثانية.

أولاً: صلاحيات مجلس المحاسبة القضائية والإدارية.

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

1- الجريدة الرسمية، العدد 10، سنة 1980.

- رئيس الجمهورية¹ ولكن رقابته كانت واسعة جدا ، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية.
- كما تشمل رقابته كذلك، كل الهيئات التي تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال أو حتى في شكل تسبيقات وقروض أو ضمانات مالية.
- وفي سبيل ممارسة هذه الرقابة، خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السالف ذكره كالتالي:
- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.
 - يصفى حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
 - يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
 - يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفىها.
 - يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.
 - يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.
- أما في مجال رقابته الإدارية، يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني وبالنظر كذلك إلى المعايير المعمول بها على المستوى الدولي.
- كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها² حيث يبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى

1- تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من القانون 05-80 " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها " .

2- المادتين 36 و38 من القانون 05-80، مرجع سابق.

السلطات المعنية، ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين¹.

إلى جانب ذلك، يرسل مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطاته، ويقترح فيه التوصيات والتدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية والاقتصادية للدولة.

إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية²، وحول مختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية³.

ثانيا: مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتشكيلته.

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم: 80-05 من عشر (10) غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر من النشاطات⁴، وتشتمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يساعده ناظر مساعدين تتولى مهام النيابة العامة، ويشتمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين⁵. أما أعضاؤه، فهم يتمتعون بصفة القضاة، بحيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، ويؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، ويتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها.

1- المادة 53 من القانون 80-05، مرجع سابق.

2- المادة 08 من القانون 80-05، مرجع سابق.

3- المادة 09 من القانون 80-05، مرجع سابق.

4 - المرسوم رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة و اختصاصاتها، الجريدة الرسمية، العدد 30، سنة 1980.

5- المادة 14 من القانون 80-05، مرجع سابق.

المطلب الثاني

مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية.

بصدور دستور 1989، دخلت الجزائر في مرحلة سياسية جديدة تميزت بالتعددية الحزبية وتكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، ولقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة رقم 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص، وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز¹ ففي ظل قانون 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي طبيعة الرقابة المسندة إليه نخصها بفرع أول، بينما في قانون سنة 1995 تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة وخول له اختصاصات قضائية نتطرق إليها في فرع ثاني.

الفرع الأول: مرحلة تطبيق القانون 90-32 هيئة إدارية بصلاحيات محدود.

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية، يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها وتطورها بنشأة وتطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وهي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية ولا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

1 - صدر القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 عن المجلس الشعبي الوطني، أما الأمر رقم 75-20 المؤرخ في 15/07/1995 فقد صدر عن المجلس الانتقالي الذي كان يمارس الوظيفة التشريعية عن طريق إصدار أوامر.

لكن التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون سنة 1990 ، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، والتي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق.

أولاً: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة.

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما يأتي: " تتحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية." كما تنص المادة 04 من نفس هذا القانون بشكل صريح وواضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقاً لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وهذا التضيق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية¹.

ثانياً: تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة.

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء²، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي

1- انظر المواد من 59 إلى 67 من القانون رقم 90-32، مرجع سابق.

2- بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003 .

العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة "أن أسلك سلوك القاضي النزيه" الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة "أن أسلك السلوك النزيه" فقط، أي بحذف كلمة "القاضي" وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، وهذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف ذكره والتي تنص: "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلوكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة."

وبالمقارنة مع القانون السابق، يمكن القول أن المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إلى النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية و ليد بيئة ليبرالية وأراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، وفي القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاء سلطة مستقلة.

الفرع الثاني: مرحلة تطبيق الأمر 20-95 هيئة قضائية بصلاحيات شاملة.

بصدور الأمر رقم: 20-95 المؤرخ في 1995/07/17 أعاد المشرع الجزائري تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية حيث تعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية نخص به الفقرة الأولى، وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها نتطرق اليه في الفقرة الثانية.

أولا : استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه.

ما ميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 20-95 هو استرجاع لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للآمرين بالصرف، وأصبح

يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة إلى ذلك، عمل المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع مفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية¹.

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة، وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية.

ثانياً: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية.

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 95-20 يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها) بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي.

1- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003، ص 52.

المبحث الثاني

تنظيم مجلس المحاسبة.

يتمتع مجلس المحاسبة بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، والذي حدد هيكله الإدارية وتشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها، وهذا ما سنتناوله من خلال المطلب الأول.

أما من حيث تشكيلته البشرية، فإنه يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده المرسوم رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، كما يقوم المجلس على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية وكذلك على كتابة الضبط ويخضع قضاة المجلس في مساره المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول

هيكلية مجلس المحاسبة.

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطا قضائيا وتساعددها في ذلك مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة¹، ونتطرق لهم بالتفصيل في الفرعين التاليين على التوالي.

1- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص56.

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة.

ينتظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمانية وغرف ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا حسب المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، وكذا المرسوم رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980.

أولاً: الغرف ذات الاختصاص الوطني.

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما تحدد المادتين الأولى والثانية من القرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق لـ 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، مجالات تدخل مجلس المحاسبة وتطبيقات انقسامها إلى فروع وهي:

- ✓ المالية.
- ✓ السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية.
- ✓ الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.
- ✓ التعليم والتكوين.
- ✓ الفلاحة والري.
- ✓ المنشآت القاعدية والنقل.
- ✓ التجارة والبنوك والتأمينات.
- ✓ الصناعة والمواصلات.

وتطبيقاً لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 السالف ذكره، مجال اختصاص الغرف وفروعها على الشكل التالي:

- الغرفة الوطنية للمالية: تختص بفرعها بمراقبة مصالح وزارة المالية.
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية

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

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

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

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

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

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

➤ الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات.

ثانياً: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.

تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي. كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات 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 نشاطها¹، وهذا بناء على نص المادة 31 مكرر من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وتقام الغرف في الولايات المحددة في المادة 11 من المرسوم الرئاسي السابق رقم 95-377 وهي كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البلدية، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، وبشار².

- ◆ الغرفة الإقليمية للجزائر: وتحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولاية الجزائر والفرع الثاني يراقب ولاية تيبازة.
- ◆ الغرفة الإقليمية لوهران: تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولايات وهران.
- ◆ ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غليزان ، معسكر وسعيدة.
- ◆ الغرفة الإقليمية لقسنطينة: تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة، ميلة، جيجل ، والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.
- ◆ الغرفة الإقليمية لعنابة: تحتوي على فرعين ، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة،
- ◆ سكيكدة، الطارف، والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق أهراس ، أم البواقي وتبسة.
- ◆ الغرفة الإقليمية لتيزي وزو: يراقب الفرع الأول ولايات، تيزي وزو، بجاية، بومرداس والفرع الثاني يراقب ولايات مسيلة ، برج بوعريريج ، البويرة.
- ◆ الغرفة الإقليمية لتلمسان: يراقب الفرع الأول ولايات تلمسان، سيدي بلعباس، والفرع الثاني يراقب ولايات عين تموشنت، تيارت والنعام.
- ◆ الغرفة الإقليمية للبلدية : يراقب الفرع الأول ولايات البلدية ، عين الدفلة ، المدينة والفرع الثاني يراقب ولايات الشلف ، الجلفة وتسيميلت.
- ◆ الغرفة الإقليمية لورقلة: يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة ، غرداية، الأغواط
- ◆ ويراقب الفرع الثاني ولايات اليزي ، الواد وتمنراست.
- ◆ الغرفة الإقليمية لبشار: يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف، ويراقب الفرع الثاني ولايتي أدرار والبيض.

1- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres_territoriales_ar.html

2 - هوام الشيخة ، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، ط.د، (الجزائر: دار الهدى، 2009)، ص 40.

ويعتبر عدد الغرف الإقليمية قليل جداً، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها، وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وبالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28) غرفة ولا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة وتقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي، وبموجب هذا التوزيع فإنه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21% من مجموع البلديات، وأما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة للغرف الجهوية¹.

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 أوفي شكل تشكيلة الغرفة وفروعها، أوفي شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وهذا حسب طبيعة القضية المحالة عليه طبقاً لنص المادة 47 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

1: تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

تعتبر هذه التشكيلة من أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، حيث يرأس تشكيلة كل الغرف مجتمعة رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائب رئيس المجلس ورؤساء الغرف وقاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف.

يعين رئيس مجلس المحاسبة أعضاء هذه التشكيلة من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة فيها بناء على اقتراح من رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم. ويتم تجديد هذه التشكيلة كل سنة وذلك بأمر من رئيس مجلس المحاسبة كما تعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر مقرر التشكيلة من ضمن رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارين المعينين ضمن هذه التشكيلة، تطبيقاً لنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة².

1 - Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Op.cit, page 889.

2- انظر، الجريدة الرسمية، العدد 72، لسنة 1995، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

كما يحضر الناظر العام جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وله حق المشاركة في مناقشة مختلف القضايا المطروحة أمام التشكيلة، إلا أنه لا يشارك في المداولات أو في المسائل ذات الاختصاص القضائي.

2: تشكيلة الغرفة وفروعها.

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

3: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

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 رئيسها².

"وإذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقت صريحاً لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضرراً بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية، يختص مجلس المحاسبة بتحميل

1 - المادة 35، المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

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

كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته مسؤولية هذا الخطأ¹.

تعتبر هذه الرقابة في النظام الفرنسي من اختصاص محكمة الانضباط في مجال الميزانية والمالية (La Cour de discipline budgétaire et financière) التي أنشئت بموجب القانون المؤرخ في 25 سبتمبر 1948، وهي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة².

4: لجنة البرامج والتقارير.

وبالإضافة إلى التشكيلات القضائية السابقة، يحتوي مجلس المحاسبة على لجنة للبرامج والتقارير، يرأس هذه الأخيرة رئيس مجلس المحاسبة وتتشكل من نائب رئيس المجلس والناظر العام بالإضافة إلى رؤساء الغرف، أما بالنسبة للأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق التصويت، تضطلع هذه التشكيلة بالتحضير والتصديق على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة كما تشرف على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية، وكذا الهيئة التشريعية وأيضا لها حق الإشراف على التقرير التقني للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، كما تعمل على تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس إلا أنها لا تمارس أي نشاط أو وظيفة قضائية، وهذا بناء على ما جاء في نص المادتين 53 و 54 من الأمر رقم 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة³.

ثانيا: النظرة العامة وأجهزة التدعيم.

نجد أن مجلس المحاسبة بالإضافة إلى التشكيلات السابقة يحتوي أيضا على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وكتابة الضبط، ويشتمل كذلك على أجهزة التدعيم التي تعمل على توفير الوسائل والظروف المناسبة التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم، وهذا ما سيناقتش من خلال العناصر التالية:

1 - 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، 2001-2002، ص 8.

2 - Jacques Magnet ، op.cit, page 276.

3- انظر المادة 53 و 54، الأمر رقم 95 - 20.

1: النظرة العامة.

"إن المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 80-05 الصادر في 01 مارس 1980 لم ينص صراحة على وجود نظارة عامة، لكنه نص على وجود ناظر عام الذي أوكل إليه مهمة النيابة العامة، وإلى جانبه عدد (غير محدد في القانون) من المساعدين¹"، وهذا بدليل نص المادة 33 من الأمر رقم 95-20 السابق الذكر والتي جاء فيها أنه يساعد الناظر العام نظار مساعدون.

2: كتابة الضبط.

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط مستتدة إلى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة ويتولى هذا الأخير مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة، وكذلك يمك السجلات والدفاتر والملفات وكذا يدون القرارات التي تتخذ أثناء الجلسة، ويساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى ولهم نفس المهام كما جاء في نص المادة 34 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على أنه: " لمجلس المحاسبة كتابة ضبط تسند تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة لكتاب الضبط رئيس يساعده كتاب الضبط."

" ولا يتمتع كتاب الضبط العاملون بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم، فلم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط، وإنما يطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات والإدارات العمومية²". وهذا ما نجده من خلال المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377 السالف الذكر.³

3: الهياكل الإدارية والتقنية.

تعمل هذه الهياكل الإدارية والتقنية على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة مجلس المحاسبة، فهي تسهل لهم أداء مهامهم.

1 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008)، ص 235.

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 34.

3 - انظر المادة 31، الأمر رقم 95-377.

تتمثل هذه المهام في المصالح التالية:

أ/ الأمانة العامة.

من مهامها:

- تقوم باتخاذ كل التدابير من أجل وضع الوسائل والخدمات الضرورية تحت تصرف هياكل المؤسسة وأجهزتها من أجل أداء أعمالها على أحسن وجه.
- تسهر على تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص في داخل المؤسسة.
- تسهر على حسن استخدام الوسائل الموضوعه تحت تصرف مجلس المحاسبة.
- تتأكد من مساهمة الأقسام التقنية في تحقيق مهام مجلس المحاسبة تحقيقا فعالا في تحسين أدائه.

ب/ الأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

يقع تحت سلطة الأمين العام لمجلس المحاسبة الأقسام التقنية والمصالح الإدارية، وهي

حسب نص المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن قسم تقنيات التحليل والرقابة يشرف على:

- مساعدة هياكل الرقابة في وضع المنهجيات والمقاييس المقررة حيز التطبيق.
- الاتصال مع الهياكل الأخرى المعنية بدلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق.
- تنفيذ الاتصال مع الأمين العام لتنفيذ برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه الآخرين، وكذا تحسين مستواهم وتقويم نتائج ذلك دوريا.
- تحديد المقاييس والمؤشرات الضرورية للبرمجة الرشيدة والإشراف على عملية التدقيق.
- توفير هياكل رقابة المساعدة التقنية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق التي تتطلب كفاءات خاصة.

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 01/03 من نفس الأمر، فقد أعلنت المادة 39 من ذات الأمر صيغة القضاة لأعضاء مجلس المحاسبة، فهم يخضعون للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995، وهذا انطلاقاً من مرحلة توظيفهم وتعيينهم وتحدد قواعد تقييمهم وصولاً لقواعد توقيع العقوبات التأديبية عليهم.

أولاً: قواعد توظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة.

"يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط الواردة في القانون الأساسي السالف الذكر، ويخضعون منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهراً يتم خلالها تقييم أدائهم المهني واستعداداتهم الوظيفية، وبانقضاء هذه المدة التجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربصه أو تسريحه نهائياً²."

1 - انظر المادة 21، القانون رقم 80-05، المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لـ: 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة.

2- نوار أموج، مرجع سابق، ص 36.

وفي أول تنصيب لقضاة مجلس المحاسبة يؤدون اليمين أمام المجلس، مجتمعاً في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة ويتم تحرير محضر أداء اليمين من طرف الكاتب الرئيسي للمجلس.

وحددت المادة 10 من الأمر رقم 95 - 23 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وهذا في جلسة رسمية يعقدها مجلس المحاسبة في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة تتضمن على الصيغة التالية:

"أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص وأحافظ على سر التحريات وأن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه."

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

1: رتبة خارج السلم.

وتنظم أربع مجموعات.

المجموعة الأولى:

تنظم رئيس مجلس المحاسبة.

يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي وهذا تطبيقاً لنص المادة 03 من الأمر رقم 95 - 23 المتضمن القانون الأساس لقضاة مجلس المحاسبة ويتمتع بصلاحيات واسعة، فبالإضافة إلى تلك الواردة في المادة 41 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر يتولى التنسيق بين أعمال المجلس ومتابعتها وتقديرها.

كما يشرف كذلك على شروط وطرق إعداد:

➤ إقترحات برنامج نشاط الرقابة وحاصل إنجازها.

➤ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

➤ التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بمساعدة نائب الرئيس¹، وهذا تطبيقاً لنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة².

المجموعة الثانية:

تضم نائب الرئيس والناظر العام.

تتص المادة 04 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة على أن نائب الرئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من مجلس المحاسبة، ويتمثل دوره الأساسي حسب نص المادة 42 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر فيما يلي:

➤ "مساعدة رئيس مجلس المحاسبة في مهامه الخاصة ما تعلق منها بتنسيق المجلس ومتابعته وتقييم فعاليته.

➤ ترأس إحدى غرف المجلس إذا غاب رئيسها أو حدث له مانع³.

➤ ويعين الناظر العام بموجب مرسوم رئاسي من بين مجلس المحاسبة بناء على اقتراح من الوزير الأول، وهذا طبقاً للمادة 05 من الأمر رقم 95-23 السالف الذكر، ويتولى الناظر العام مهام النيابة العامة ويساعده في ذلك النظار المساعدون⁴.

المجموعة الثالثة:

تضم رؤساء الغرف.

يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، وتتمثل مهامهم فيما يلي:

➤ رئاسة الغرف.

➤ تنسيق العمل بين تشكيلات الغرف.

1- هوام الشبخة، مرجع سابق، ص 37.

2 - انظر المادة 03، المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

3 هوام الشبخة، مرجع سابق، ص 37.

4 هوام الشبخة، نفس المرجع، ص 38.

➤ تحديد القضايا واجبة الدراسة.¹

المجموعة الرابعة:

تضم رؤساء الفروع.

يعين رئيس الفرع بذات الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين نائب الرئيس ورؤساء الغرف، أي بموجب مرسوم رئاسي، وهذا بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، ويتولى رؤساء الفروع حسب المادة 45 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر المهام التالية:

◆ الإشراف على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها.

◆ رئاسة جلسات الفروع.

◆ إدارة مداورات الفروع.

2: رتبة المستشارين

تضم هذه الرتبة مجموعتين.

المجموعة الأولى:

تتكون من مستشار أول.

يتم تعيين المستشار الأول لقضاة مجلس المحاسبة بصفة مستشار بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة، وتتمثل مهامهم فيما يلي:

• التدقيق والتحقيق والدراسة.

• المشاركة في إعداد مشروع التقرير السنوي ومشروع التقرير التقييمي للمشروع

التمهيدي لقانون ضبط الميزانية².

المجموعة الثانية

تضم مستشار.

يتم تعيين المستشار بنفس الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين المستشار الأول، أي بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة.

1- انظر المادة 44، الأمر رقم 95-20.

2- انظر المادة 06، الأمر رقم 95-23.

3: رتبة المحاسبين.

تتكون من ثلاثة مجموعات وهي:

المجموعة الأولى: تتكون من محتسب رئيسي .

المجموعة الثانية: تتكون من محتسب من الدرجة الأولى.

المجموعة الثالثة: تتكون من محتسب من الدرجة الثانية.

وتجدر الإشارة إلى أن المحاسبين يكلفون بأعمال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم ويشاركون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة.¹

وتشمل مهامهم ما يلي:

◆ التدقيق والتحقيق والدراسة.

◆ المشاركة في إعداد مشروع التقرير السنوي ومشروع التقرير التقييمي التمهيدي لقانون ضبط الميزانية².

"إضافة إلى القضاة أعضاء مجلس المحاسبة، هناك سلك المدققين الماليين أحدثهم

المرسوم التنفيذي رقم 01-240 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001³، المكلفين بمساعدة القضاة في القيام بعملهم، لا سيما في مجال تدقيق الحسابات، كما يمكن أن يشارك في الأعمال الرقابية (غير القضائية) موظفون منتدبون لدى المجلس من مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية وذلك بحسب احتياجاته لكفاءات تقنية معينة.

أما بقية مستخدمي المجلس، فهم موظفون من مختلف الأسلاك والأصناف ويتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين والمهام المنوطة بكتابة الضبط وتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية⁴.

2- لبنى دنش، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة بسكرة، 2007-2008، ص 53.

2- هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، بدون طبعة، الجزائر، دار الهدى، سنة 2009، ص 38.

3- مرسوم التنفيذي رقم 01-240، المؤرخ في 20 ديسمبر 2001، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمدققين الماليين بمجلس المحاسبة.

4- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط.د، (الجزائر، دار الهدى 2003)، ص 148.

ثانيا: قواعد ترقية وتقييم قضاة مجلس المحاسبة.

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

وكما لقضاة مجلس المحاسبة حق الترقية من رتبة إلى أخرى أعلى منها، فإنه وبناء على نص المادة 74 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن قضاة المجلس يخضعون أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، ويتم ضبط التقييم النهائي وكذلك قائمة الاستحقاق المهني في اجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف وهذا تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة، وفي هذا الإطار يسهر مجلس القضاة على احترام مقاييس التقسيم المهني والترتيب في قائمة الاستحقاق كما له صلاحية النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن¹.

ثالثا: قواعد توقيع العقوبات على قضاة مجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها.**1: العقوبات الموقعة على قضاة مجلس المحاسبة.**

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

وتتمثل قواعد توقيع العقوبات على قضاة المجلس من خلال استقراء نص المادتين 80 و81 من الأمر رقم 95-23 المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة وفي هذا الإطار فالعقوبات مصنفة تدرجيا كالتالي:

➤ العقوبات من الدرجة الأولى:

وتتمثل في الإنذار والتوبيخ، ويتخذ رئيس مجلس المحاسبة العقوبات من هذه الدرجة بقرار بعد طلب توضيحات واستفسارات مكتوبة من القاضي المعني، ويتم إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة.

1 - المادة 74، الأمر رقم 95 - 20.

➤ **العقوبات من الدرجة الثانية:**

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

➤ **العقوبات من الدرجة الثالثة:**

وتتمثل هذه الأخيرة في سحب بعض الوظائف، والإحالة على التقاعد إجباريا وأيضا العزل دون إلغاء الحق في المعاش، ويتم اتخاذ هذه العقوبات عن طريق مجلس القضاة المجتمع كمجلس تأديبي ويتخذ فيه القرار بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين. يتم تجسيد العقوبات من الدرجة الثالثة بواسطة مرسوم رئاسي، ماعدا في حالة التنزيل في الرتبة فإنه يتم ذلك بواسطة قرار صادر عن رئيس مجلس المحاسبة وهذا تنفيذا للمادة 82 من الأمر رقم 95-23 السالف الذكر.¹

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

2: طرق الطعن في القرارات التأديبية.

تطبيقا لنص المادة 96 من الأمر رقم 95-23 المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، فإنه بعد مضي سنة واحدة من تاريخ النطق بالعقوبة في المادة 80 من نفس الأمر فإنه يمكن للقاضي المعرض لهذه العقوبة تقديم طلب التماس إلغاء العقوبات الموقعة ضده (طلب رد

1- المادة 82، الأمر رقم 95 - 23 مؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق لـ: 26 غشت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

2- نوار أموج، 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 40.

الاعتبار) ويقدم هذا الأخير إلى رئيس مجلس المحاسبة، وتقضي نفس المادة أن العقوبات من الدرجة الأولى تسقط بقوة القانون بعد فوات سنتين كاملتين ابتداء من تاريخ توقيع العقوبة، إلا أن هذا مرتبط بشروط أن لا يتعرض القاضي خلال هذه المدة إلى عقوبات أخرى.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الثانية والثالثة فإنه وتطبيقاً لنص المادة 97 من الأمر رقم 95-23 السالف الذكر والتي نصت على وجود إمكانية تقديم القاضي المعرض للعقوبات طلب إعادة تأهيله، أي إلغاء العقوبة أو العقوبات التأديبية الموقعة عليه، وهذا بعد فوات مدة أربع سنوات كاملة من تاريخ توقيع العقوبة التأديبية، وتسقط العقوبات المسلطة على القاضي مباشرة وتسحب نهائياً من ملفه في حالة موافقة المجلس على طلب القاضي.

الفرع الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة.

يتشكل قضاة مجلس المحاسبة في شكل هرم، يترأس قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة الذي يتولى مهمة الإشراف والتوجيه وكذا الرقابة على مختلف أجهزة وهيئات مجلس المحاسبة، فهو الرئيس الأول والأعلى في الهيئة، ويترتب 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 والمحتسبين الذين يتشكل منهم كل فرع. وللتوسيع أكثر في هذا السلم الترتيبي نتطرق إلى الفروع التالية:

أولاً: رئيس مجلس المحاسبة.

" لم تبين مختلف النصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، وفي الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره، وقد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوافر على المؤهلات اللازمة لذلك¹.

1- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص44.

ويعين رئيس مجلس قضاة المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي وهذا تطبيقاً للمادة 03 من الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ويتمتع هذا الأخير بصلاحيات واسعة فبالإضافة إلى المهام الواردة في المادة 41 من الأمر رقم 95-23 المتعلق بمجلس المحاسبة هناك مهام أخرى تتمثل في:

- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء.
- يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية وأعضاء الحكومة.
- يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليتيه.
- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم.
- يمكنه أن يرأس جلسات الغرف.
- يشرف على شروط وطرق إعداد التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بمساعدة نائب الرئيس.
- يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه.
- يعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم¹.

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

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

2- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص47.

ثانياً: الناظر العام.

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.

ثالثاً: رؤساء الغرف والفروع.**1: رؤساء الغرف.**

يعين رؤساء الغرف من بين المستشارين بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة ويشرفون على مهام القضاة التابعين لهم ويمارسون المهام التالية:

- رئاسة الغرف.
- تنسيق الأشغال داخل تشكيلات الغرف كما يسهرون على حسن تأديتها تحقيقاً للأهداف المسطرة في البرنامج الموافق عليه.
- يرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف.
- يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع.
- إمكانية رئاسة جلسات الفروع².

1- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص 46.

2- المادة 44، الأمر رقم 95 - 20.

2: رؤساء الفروع.

يتم تعيين رؤساء الفروع بذات الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين نائب الرئيس ورؤساء الغرف، أي بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة. ويتولى رؤساء الفروع المهام المنصوص عليها في المادة 45 من الأمر رقم 20-95 وتتمثل فيما يلي:

➤ رئاسة جلسات الفروع.

➤ إدارة مداوالات الفروع.

➤ الإشراف على حسن تادية المهام المسندة إلى فروعهم عن طريق مراقبة نشاط القضاة التابعين لهم.

الفصل الثاني

الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة

أسندت إلى مجلس المحاسبة صلاحيات واختصاصات واسعة، وتتمثل اختصاصات هذا الأخير في الاختصاصات القضائية والاختصاصات الإدارية، فبالنظر إلى طبيعة الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله، نجد أن الاختصاصات القضائية تأتي في الدرجة الأولى من الاختصاصات الإدارية، فقانون 1995 قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة، بحيث أصبحت من جديد تشمل الرقابة المالية على أموال المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية، بعدما استبعدت في قانون 1990، نظراً في المبحث الأول للرقابة القضائية لمجلس المحاسبة، أما الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة فنخص به المبحث الثاني.

المبحث الأول

الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة.

من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على مختلف الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، حيث سنتطرق في المطلب الأول للاختصاص تقديم حسابات المحاسبين العموميين وتقديم الحسابات الإدارية للأميرين بالصرف، وفي المطلب الثاني سنتناول بالدراسة الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين، أما المطلب الثالث والأخير لهذا المبحث سنتعرض للاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وإظهار إجراءات الرقابة في هذا المجال.

المطلب الأول

تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة.

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه مجلس المحاسبة عند الاقتضاء. كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الآلية.

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 على أنه: " يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة¹."

وفي حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف المقصرين، وله أن يصدر في حقهم كذلك أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم².

1- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 الموافق 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

2 - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

الفرع الأول: تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين.

أولاً: تعريف المحاسب العمومي.

هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أموالاً أو قيماً، ويكون المحاسبون العموميون معينون من قبل الوزير المكلف المالية ويخضعون أساساً لسلطته ويمكن أن يعتمد بعضهم، وتحدد كفاءات تعيين بعض المحاسبين العموميين أو اعتمادهم عن طريق التنظيم.

بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إلى المحاسب العمومي والتي لا تتوقف عند التنفيذ المادي للعمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية فقط، فإن الضرورة تقتضي مسك محاسبة أكثر دقة من تلك التي يمسكها الأمر بالصرف، فهي تقتضي السهر على مراقبة شرعية تلك العمليات المنجزة، ومن ثم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات التسيير الختامية عند غلق كل سنة مالية، حيث يهدف نظام المحاسبة العمومية أساساً إلى حماية الأموال العمومية وضمان التصرف فيها طبقاً لما تقتضيه النصوص القانونية، والتأكد من حسن تسييرها والتصرف فيها طبقاً للغايات المحددة لها، وتنفيذاً لذلك فقد حددت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الزام المحاسبين العموميين بصفتهن المشرفين مباشرة على تنفيذ العمليات المالية بمسك ثلاثة أنواع من المحاسبات وهي:

- 1- **المحاسبة العامة:** تسمح بمعرفة ومراقبة عمليات تنفيذ الميزانيات وعمليات الخزينة العمومية، وتحديد النتائج السنوية المترتبة عن ذلك.¹
- 2- **المحاسبة الخاصة:** تمسك هذه المحاسبات على مستوى مصالح الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي،² وتسمح هذه المحاسبات بمتابعة حركات الأموال المنقولة للهيئات العمومية، من عتاد وبيع وقيم وكذلك السندات.
- 3- **المحاسبة التحليلية:** الغرض الأساسي من مسك المحاسبة التحليلية هو حساب التكلفة وسعر الكلفة لكل نوع منتج سواء كانت سلعة أو خدمة من منتجاتها قصد تحليل النتائج، ومعرفة كيفية تشكيلها والوصول إلى تحديد ربحية كل منتج.³

1- أنظر المادة 03، المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكفاءات اكتتاب تأمين تغطية مسؤولية المحاسبين العموميين.

2 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 130.

3 - محمد مسعي، نفس المرجع، ص 130.

ثانيا: أهمية حساب التسيير.

لحساب التسيير أهمية بالغة من الناحيتين:

1/ المالية: حيث يسمح بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية المعنية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو السلع التي تقدمها ومعرفة مردودها.

2/ القانونية: حيث تشكل الوسيلة الأساسية التي يعتمد عليها قضاة مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات العمومية إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ينبغي أن ترفق بهذا الحساب، والتي تعتبر سند إثبات لتبرير مختلف العمليات المنجزة وتتوقف عليها المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي أمام قضاة مجلس المحاسبة¹.

الفرع الثاني: تقديم الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف.

أولا: تعريف الأمر بالصرف:

هو كل موظف معين في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والمادية ويؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد: 16-17-19-20-21. من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وقد يكون الأمر بالصرف معينا مثل الوالي أو المدير العام في إدارة عمومية كما يمكن أن يكون منتخبا كرئيس المجلس الشعبي البلدي، وحسب المادة السادسة من المرسوم التنفيذي 91-313 يمكن أن يكون الأمر بالصرف "رئيسي أو ابتدائي أو أساسي" أو أمر بالصرف "ثانوي".

يلزم قانون المحاسبة الوطنية الأمرين بالصرف بمسك محاسبة إدارية تخص جميع العمليات التي ينجزونها في إطار تنفيذ الميزانية العمومية، وبحفظ الوثائق والمستندات التي تبرر شرعية تلك العمليات المنجزة، وعند غلق السنة المالية يتم إعداد حساب إداري ختامي يظهر جميع هذه العمليات المنجزة، سواء في إطار الميزانية الأولية أو في إطار الميزانية الإضافية في شكل جدول عام يتشكل من فصول ومواد مرتبة حسب نفس ترتيب الميزانية، ومن جهة ثانية فالعمليات التي تم إنجازها بصفة فعلية وتحديد باقي الإنجازات²، وتكتسي الحسابات الإدارية من كونها حسابات ختامية شاملة لها أهمية بالغة في ممارسة وظيفة

1 - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، ص 103.

2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 104.

الرقابة المالية بأشكالها المختلفة، ذلك أنها تشكل إحدى الوسائل التي تمكن السلطات الرئاسية والوصاية من الإطلاع على مستوى الأداء المالي لمختلف الهيئات التابعة لها مع نهاية كل سنة مالية، وتقدير نشاطها وهو ما يسمح لها بوضع التدابير التي تمكن من تفادي الصعوبات والنقائص المسجلة أثناء عرض الميزانية الإضافية¹ .

ثانياً: أهمية الحساب الإداري في الرقابة المالية.

تظهر أهمية الحسابات الإدارية في ممارسة الرقابة المالية الخارجية، وتظهر بشكل أفضل في مجال الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة، حيث أن القانون يلزم جميع الأمرين بالصرف بإعداد هذه الحسابات عند غلق كل سنة مالية وإيداعها على مستوى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بهدف مراقبة نشاطهم المالي، ومعاينة مدى انضباطهم في مجال تسيير الميزانية والمالية بالقواعد التي تحكم المالية العامة.

كما أن هذه الحسابات الإدارية ليست مجرد وسيلة لضبط الأخطاء والمخالفات المالية المرتكبة وتوقيع العقوبات عليها، وإنما تكمن كذلك من تقييم مردود الهيئات العمومية وتقدير مدى فعالية نشاطها المالي، باعتبار أنها تسمح مع نهاية كل سنة مالية بإجراء مقارنة بين التقديرات المالية التي تضمنتها الميزانية مع النتائج المنجزة فعلاً بعد تنفيذها، والفارق بينهما يعطي صورة واضحة عن الوضعية المالية الحقيقية للهيئة العمومية المعنية، وهو ما يسمح بالوقوف بدقة على مواقع العجز في نشاطها المالي، وضبط التدابير المناسبة التي تمكنه من تفادي تلك النقائص المسجلة في الميزانيات المقبلة والعمل على تحسين مستوى أدائها المالي².

1 - شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 104.

2 - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 105.

المطلب الثاني

الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين.

يشمل هذا النوع من الرقابة على نوعين رئيسيين من الرقابة، يتمثل النوع الأول من هذه الرقابة في الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين، ونهتم بدراسة هذا النوع من الرقابة في الفرع الأول، أما النوع الثاني من الرقابة فنخص به مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

يتعين على مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكاماً بشأنها، فهو يقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة، أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته يمكنه من أن يحمل المسؤولية الشخصية أو المالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي المعني طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به¹، وهذا ما أكدته المادة 82 من الأمر رقم 95 - 20.

كما نصت المادة 75 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على أنه: "يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها."

أولاً: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

حدد الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة عمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة في إطار صورة الرقابة إلى إجراءات إلزامية ويترتب عليها إما إبراء ذمة المحاسب العمومي أو إقحام مسؤوليته المالية الشخصية.

وتخضع عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لإجراءات أساسية حددها الأمر رقم 95-20 السالف الذكر، وقد تم توزيع هذه الإجراءات على ثلاث مراحل وهي:

1 - فريدة مكنية وعبد الحليم شويدر، مرجع سابق، ص 06.

2 - انظر المادة 82، الأمر رقم 95-20.

01/ معاينة الحسابات:

قبل البدء في عمليات التدقيق ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة الوثائق والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة، منها ما يتعلق بوضعية المحاسب نفسه (قرار التعيين، محضر التصيب، محضر استلام المهام واكتتاب التأمين على المسؤولية المالية)، ومنها ما يتعلق بالعمليات المالية المنجزة (كالوثائق الثبوتية للنفقات)، إلى جانب بطبيعة الحال نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة¹.

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

- ✓ معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به.
- ✓ المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة.
- ✓ مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها.
- ✓ ضبط مبالغ الإعتمادات المالية المخصصة.
- ✓ مراجعة العمليات المالية المنجزة.
- ✓ مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات.
- ✓ مراقبة عمليات الخزينة (حركات الأموال نقدا، حسابات إيداع الحسابات الجارية، حسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو عليها).

02/ الحكم على الحسابات.

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

1 - دليل تقديم مجلس المحاسبة لسنة 1999 .

103/ إصدار القرار النهائي.

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

ثانيا: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

يترتب عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين نتيجتين مهمتين:

101/ إبراء ذمة المحاسب العمومي.

يمنح مجلس المحاسبة إبراء ذمة المحاسب العمومي بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة.¹

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.

"ويلاحظ أن النصوص القانونية السارية المفعول لم توضح الإجراءات التي ينبغي أن يتبناها مجلس المحاسبة في منح قرارات التبرئة النهائية، وكيفية الفصل فيها، وفهم من الصياغة التي تضمنتها المادة 85 من القانون السالف الذكر، بأن إصدار صورة القرارات يكون عن طريق المداولة، مثل باقي القرارات التي يصدرها المجلس".²

ويترتب عن حصول المحاسب الذي غادر وظيفته بشكل نهائي على قرار التبرئة النهائية استرجاعه لمبلغ الضمان الشخصي الذي اكتسبه في بداية تنظيمه، وانقضاء باقي الالتزامات التي تقع على ممتلكاته العقارية.³

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

2 - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 122.

3- عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، بدون طبعة، الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، ص 138.

102/ وضع المحاسب العمومي في حالة مدين.

إذا تبين من عمليات المراجعة وجود أخطاء ومخالفات في التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي، ومثل ذلك تسديد نفقة غير قانونية أو عدم تحصيل إبراء معين أو عجز في أموال الصندوق، ولم يقم المحاسب العمومي بالتسديد من أمواله وضع في حالة مدين والملاحظ من خلال النصوص القانونية أن المشرع الجزائري لم يعالج بشكل واضح ودقيق مسألة التعويض الناتج عن الأضرار التي يتسبب بها المحاسبون العموميون، فالمشرع الجزائري أقر وضع المحاسب العمومي في حالة مدين بمبلغ يساوي المبلغ الناقص، فهو لم يبين كيفية حساب المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب، وقد أعطى السلطة التقديرية لقاضي الحسابات لتقدير المبلغ المستحق تسديده¹.

الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين.

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

أولاً: مفهوم التسيير الفعلي.

منذ الإقرار الفعلي بإنشاء المحاسبة بموجب القانون 80-05 في سنة 1980 والذي أقر في مادته 46 باختصاص مجلس المحاسبة بمراجعة التسيير الفعلي، فقد عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي في نص المادة 51 من القانون 90-51 المتعلق بالمحاسبة العمومية بنصه على أنه: "يعد شبه محاسب في مفهوم هذا القانون كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أو يداول القيم والأموال العمومية دون أن تكون له صفة محاسب عمومي، ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض"

1- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق، 129.

كما خول المشرع الجزائي بموجب المادة 86 / 03 من الأمر رقم 95 - 20 لمجلس المحاسبة توقيع عقوبات على المسيرين الفعليين في حالة تشكيل خرق لقواعد المحاسبة العمومية والتعدي على وظيفة المحاسب العمومي¹، وتتمثل هذه العقوبات في غرامات مالية تصل إلى مائة ألف دينار جزائري (100,000 دج) حسب أهمية المبالغ محل التهمة. وتكون العقوبة جزائية إذا تبين أن هذا التعدي يفرض تحقيق أهداف وغايات شخصية لمصلحة عامة، وتتم إحالة الملف إلى القضاء المختص من أجل المتابعات القضائية المطلوبة التي يقرها قانون العقوبات، وهذا بناء على نص المادة 27 من الأمر رقم 95 - 20².

ثانياً: العناصر المكونة للتسيير الفعلي.

من أجل القيام بتسيير فعلي صحيح لا بد من توفر ثلاثة عناصر أساسية وهي كالآتي:

101 أن يوجد هناك تصرف في أموال عمومية سواء تعلق الأمر بتحصيل إيرادات أو تسديد نفقات معينة أو تداول قيم وأموال عمومية.

102 عدم توفر صفة المحاسب العمومي في الشخص الذي يتصرف في الأموال العمومية وعدم الترخيص له للقيام بذلك.

103 أن يتم استعمال تلك الأموال لأغراض المصلحة العامة وليس لأغراض شخصية بحتة، لأنه في مثل هذه الحالة وكيف سلوك المحاسب الفعلي على أساس أنه اختلاس أو تحويل أموال عمومية ويخضع لأحكام قانون العقوبات³.

ثالثاً: النتائج المترتبة عن إخطار مجلس المحاسبة بالتسيير الفعلي.

إذا توافرت الأدلة الكافية على وجود تسيير فعلي، يتم فتح تحقيق حول هذه القضية، يباشر خلاله قضاة مجلس المحاسبة الإجراءات المتعلقة بذلك مع الأشخاص المعنيين بها، بحيث يتم إصدار الأمر في بداية الأمر قراراً مؤقتاً يتم فيه التصريح بالتسيير الفعلي ويتضمن على أمر موجه إلى الشخص المعني بغرض إلزامه على تقديم حسابات تسييره إلى مجلس المحاسبة في أجل محدد، وإذا امتثل الشخص المعني لهذا الأمر يصبح هذا القرار نهائياً، أما إذا أبدى معارضته لذلك ينظر المجلس في التفسيرات المقدمة من طرفه، فإذا كان هناك ما

1 - انظر المادة 86 / 03، الأمر رقم 95 - 20.

2 - انظر المادة 27، الأمر رقم 95 - 20.

3 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 145.

يبرر موقفه، يتم إقرار عدم متابعته وفي حالة العكس يصدر مجلس المحاسبة قرارا نهائيا، يتضمن التصريح بالتسيير الفعلي ويلزمه بتقديم حساباته في الآجال المقررة لذلك لرقابة مجلس المحاسبة¹.

الفرع الثالث: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

خول المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة صلاحية ممارسة الرقابة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، والهدف من وراء ذلك هو تحميل مسؤولية مالية شخصية لأمرين بالصرف عن أخطائهم التي ترتكب خلال تسييرهم المالي، وعليه فلا بد لنا من التطرق أولا إلى مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وكذا إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من خلال الفرعين التاليين.

أولا: مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

أقر المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة بممارسة الرقابة القضائية على التسيير المالي للأمرين بالصرف حسب ما نصت عليه المادة 02/87 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر².

01/ تعريف رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، هي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، لمعاينة مدى مطابقة أعمالهم للأحكام التشريعية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية وكذا الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم، كما يملك سلطة توقيع العقوبات على مخالفتي هذه الأحكام التشريعية وبارتكابهم الأخطاء الملحقة بالأضرار للخزينة العمومية.

02/ مجال ممارسة رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية.

يشتمل هذا النوع من الرقابة أي مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة، أو في الأجهزة اللامركزية لها (الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية الإدارية لها³)، طبقا لنص المادة 87 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر والتي تحيلنا إلى نص المادة 07 والمادة 86 من نفس الأمر، وبالتالي فالمشرع قد شمل بهذه الرقابة كل الأعوان والمسيرين المنتمين

1 - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 129.

2 - انظر المادة 02/87، الأمر رقم 95-20.

3 - انظر المادة 02/87، الأمر رقم 95-20.

إلى الهيئات المركزية أو اللامركزية، سواء كانوا موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين أو كانوا أعضاء الحكومة على الرغم من أن هذه الفئة الأخيرة لا تتحمل أية مسؤولية تأديبية فهي تتحمل مسؤولية سياسية.

وقد ضبط المشرع الجزائي نطاق قيام المسؤولية الشخصية المالية للمسيرين العموميين عن طريق تحديده الأخطاء التي تعتبر خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا من خلال نص المادة 88 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر.

ثانياً: إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

01/ إحالة رئيس مجلس المحاسبة الملف الذي تم إخطاره به من طرف رئيس الغرفة القطاعية المختصة أو السلطات المعنية، بوجود أخطاء ومخالفات المذكورة في نص المادتين 88 و 91 من الأمر المشار إليه سابقاً إلى الناظر العام بهدف المتابعة أمام الغرفة المختصة.

02/ يحرر الناظر العام الاستنتاجات التي توصل إليها ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق.

03/ يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررًا من بين مستشارين غير التابعين للغرفة القطاعية المختصة ولغرفة الانضباط المالي، وهذا من أجل الدراسة المباشرة للملف ومباشرة التحقيق،

04/ يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني والذي له الحق بالاستعانة بمحامي الدفاع عنه¹، ويمكن للمقرر أن يسأل عن أي عون آخر سواء كتابياً أو شفويًا، ويحرر بعد ذلك تقريراً يدون فيه ملاحظاته واستنتاجاته ويتم إرساله إلى رئيس المجلس مرفقاً بعناصر الملف ليتم إحالته على الناظر العام من قبل هذا الأخير ليقيم استنتاجاته².

إذا أثبتت النتائج وجود مخالفات لقواعد الانضباط المالي يرسل الناظر العام الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، ويقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية بتعيين مقرر من بين قضاة الغرفة التابعين له، لدراسة الملف وتقديم اقتراحات حول القضايا التي يتضمنها، ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة، ويتم عقد الجلسة بحضور العون المعني وتطلع خلالها على الاقتراحات التي يقدمها المقرر، وعلى استنتاجات

1- انظر المادة 60، المرسوم الرئاسي رقم 95-377

2- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 151.

الناظر العام والتوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة أو محاميه، وبعد الاطلاع على أدلة الأطراف يعرض رئيس الجلسة القرارات التي يتم اتخاذها ويسلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار ويقدمه إلى رئيس الجلسة¹.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.

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

المطلب الأول

رقابة نوعية التسيير.

تنصب مراقبة نوعية التسيير على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء نشاطها تحقيقا للمصلحة العامة، وعلى الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بهذه الرقابة إلا أنه لا ينبغي له التعدي على حدود تقييم قواعد عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من وجود آليات رقابية داخلية فعالة وموثوقة، نتعرض لذلك في ثلاثة فروع، نخص الفرع الأول لماهية رقابة نوعية التسيير، والفرع الثاني نتطرق فيه لإجراءات رقابة نوعية التسيير، أما الفرع الثالث نخصه للنتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.

1 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 145.

الفرع الأول: ماهية رقابة نوعية التسيير.

- أولاً: تعريف رقابة نوعية التسيير.

هي تلك الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي، وكذا العمل على تحسين مستوى أدائها ومردودها، وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد كما جاء في المادة 06 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة رقابة نوعية التسيير¹.

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

- ثانياً: معايير رقابة نوعية التسيير.

نجد من خلال التحليل الثاني للمادة السابقة الذكر أن المشرع حدد المعايير اللازمة لكيفية ممارسة مجلس المحاسبة لرقابة نوعية التسيير عن طريق اشارته للعناصر التي تقوم عليها، وتتمثل هذه الأخيرة في:

- 1- **الفعالية (Efficacité):** ويقصد بالفاعلية قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.
- 2- **النجاعة (Efficiency):** وتكون في الأداء، ويقصد بها الاستعمال الأحسن والأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة.
- 3- **الإقتصاد (Economie):** ويكون في التسيير، ويعني الاقتصاد في التسيير تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية².

1- انظر المادة 06، الأمر رقم 95-20.

2- Crucis Henry Michel : Droit des controles financiers, (Paris,France:edition A.J.D.A,1998) page 407.

الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير.

يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير من خلال ثلاث مراحل أساسية وهي:

أولاً: التحقيق وإعداد تقرير الرقابة.

بناء على نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس 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 الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة، وفي حالة عملية المراقبة بمجال تدخل غرفتين أو أكثر، فإنه لرئيس 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 المعنية¹.

ثانياً: المصادقة على التقرير.

"بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة والمصادقة عليها، وبعد عملية المصادقة يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل عن شهر واحد، وهو أجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى أن ذلك ضروريا لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم²."

ثالثاً: المداولة والتقييم النهائي.

تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة الملف بناء على ما قدمه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة، بعد عرض المقرر لمشروع مذكرة تقييم حول الملف على رئيس التشكيلة المتداولة المختصة، ويمكن لهذا الأخير بمبادرة منه أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب

1 - انظر المادة 36، الأمر رقم 95-377.

2 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 155.

تقدمه السلطة المعنية، يقرر تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة وبعده يتم الضبط النهائي للتقييمات النهائية ويتم إرفاقها بالتوصيات والاقتراحات اللازمة لتحسين مردودية تسيير الهيئات والمصالح المعنية.

بعد الانتهاء من المداولة يعد المقرر مذكرة التقييم النهائي ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة 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 الهيئات.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.

بما أن الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية، فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، ولا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة¹، وقد تكشف عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها والتكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، وإنما تقتضي استعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية، وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها، والجهات التي ترسل إليها وهي:

أولاً: رسالة رئيس الغرف.

وهي رسالة يضطلع بها رئيس الغرفة المختصة والهيئات والمصالح التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.

ولقد ظهر استعمال هذا النوع من الرسائل لأول مرة في فرنسا في مجال الرقابة على هيئات الضمان الاجتماعي، ثم توسع استعمالها لتشمل المجالات الأخرى من نشاط الإدارة العمومية، بشأن القضايا ذات الأهمية البسيطة².

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

1- انظر المادة 73، الأمر رقم 20-95.

2-Jean Claude Martinez et Pierre Di Malt: Droit Budgétaire, Paris, France: édition L.I.T.E.1999, page 875.

للأموال العمومية¹، وفي حالات حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العامة من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها².

ثانيا: المذكرة الاستعجالية.

لقد نصت المادة 47 الفقرة الثانية من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر على استعمال هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة والتي أشرنا إليها في الفقرة السابقة، والفرق الموجود بينهما هو أن مذكرة رئيس الغرفة يوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها، بينما المذكرة الاستعجالية تكتسي أهمية أكثر من الأولى فهي توقع من طرف رئيس المجلس المحاسبة وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة.

ثالثا: المذكرة المبدئية.

وهي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذه الصلاحية أقرتها المادة 26 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر³، وتضمنها كذلك المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁴، ويتعين على السلطات المعنية أن تعلم مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته.

رابعا: التقرير المفصل.

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين وهما:

✓ **الحالة الأولى:** إذا تم الكشف عن وقائع قابلة للوصف الجزائي حسب قانون العقوبات تصادق التشكيلة المداولة المختصة على التقرير المفصل، وتدون فيه جميع الوقائع ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط، ويرسل رفقة

1- انظر المادة 24، الأمر رقم 95-20.

2- انظر المادة 25، الأمر رقم 95-20.

3- انظر المادة 26، الأمر رقم 95-20.

4- انظر المادة 48، المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

عناصر الإثبات اللازمة إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة¹.

✓ **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 20-95 وتصادق التشكيلة المدولة 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.

خامسا: التقرير السنوي.

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

لقد ورد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 80-05، واعتبره المشرع كأداة لإطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للهيئات العمومية والمؤسسات الاشتراكية³، ففي ظل القانون 90-32 الذي ألغى القانون السالف الذكر عرف التقرير السنوي تطورا نوعيا هاما، بحيث تقرر إرساله إلى الهيئة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية وأقر كذلك نشره في الجريدة الرسمية، وأوكلت هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، لكن وإن أقر المشرع في هذا القانون بنشر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، فإنه ترك ذلك لتقدير رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث جاءت الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة رقم 12 على الشكل التالي: " يمكن بمبادرة من رئيس الجمهورية نشر التقرير السنوي"، ونفس هذه

1- انظر المادة 44 و 45، المرسوم الرئاسي 95-377.

2- انظر المادة 44 و 46، المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

3- انظر المادة 56، القانون رقم 80-05 .

الصياغة نجدها تتكرر في الفقرة الثانية من المادة 13 كالتالي: " يمكن بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي الوطني نشر التقرير السنوي كليا أو جزئيا".

أما القانون المطبق حاليا 95-20 نجد أنه حدد في مادته 16 بشكل عام مضمونه والجهات التي يرسل إليها، وهي رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وأقرت نفس المادة نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية، وتحقق في ظل هذا القانون تطورا آخر لم يشهده سابقه، يتمثل في نشر التوضيحات التي يقدمها مسؤولي الهيئات والسلطات المعنية حول الملاحظات التي تضمنها 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 المحاسبة¹.

المطلب الثاني

تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية.

يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته².

وطبقا لنص المواد من (07 إلى 10) من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر، فإنه يجب أن تخضع لرقابة المجلس المصالح المالية التالية:

✓ مصالح الدولة (المصالح الإدارية المركزية).

✓ مصالح الجماعات المحلية.

1- نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 145.

2 - سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مرجع سابق،

- ✓ مصالح المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة.
- ✓ مصالح المرافق العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية.
- ✓ مصالح المؤسسات العمومية التي تكون أموالها ذات طبيعة عمومية.
- ✓ تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات والشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية جزءا من رأسمالها.
- ✓ شركات التأمين الاجباري والحماية الاجتماعية¹.

المبحث الثالث

نطاق اختصاص مجلس المحاسبة.

سنحاول في هذا المبحث تحديد النطاق الذي تُمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة وهذا بمعرفة الزمن الذي تمارس فيه هذه الرقابة مطلب أول وتحديد طبيعة الأشخاص الخاضعين لهذه الرقابة في مطلب ثان ومعرفة طبيعة النتائج المترتبة عن الرقابة التي يمارسها هذا الجهاز في مطلب ثالث

المطلب الأول

من حيث الزمن الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة.

تخضع الميزانية العمومية لمبدأ السنوية (principe de l'annualité) وهذا من حيث إعدادها وتنفيذها، ويعني هذا المبدأ أن الترخيصات المالية التي أقرها البرلمان أثناء التصويت على قانون المالية تكون صالحة لمدة سنة مالية واحدة² وهذا الأمر تقتضيه معطيات تتعلق بتنظيم اقتصاد الدولة، ومعطيات قانونية كذلك تتعلق بحق الرقابة الذي يخوله الدستور للبرلمان على نشاط الحكومة.

وتطبيقا لهذا المبدأ، فإن مجلس المحاسبة لا يمكن له أن يمارس رقابته أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ولا يملك صلاحية ممارسة أي رقابة مسبقة على النفقات العمومية كما هو معمول

1 - عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، ط.د، (الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010) ص 72.

2 - السنة المالية في الجزائر تتطابق مع السنة المدنية، ونفس الوضع في فرنسا، وفي بعض الدول لا تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية مثل بريطانيا التي تبدأ فيها السنة المالية في شهر أبريل.

به في بعض الدول، إنما يتدخل بعد انقضاء السنة المالية بإلزام الهيئات العمومية بتقديم حساباتها لرقابته بصفة دورية ومنظمة.

المطلب الثاني

من حيث الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة.

يقوم نظام المحاسبة العمومية الذي تخضع له الهيئات العمومية الإدارية في نشاطها المالي، على مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهذا المبدأ تقره المادة 55 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 بالمحاسبة العمومية¹ والتي تنص على أن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي، وهذا المبدأ أدرجه المشرع كذلك في قانون الانتخابات الذي ينص على تنافي العضوية في المجالس الشعبية البلدية مع ممارسة وظيفة المحاسب العمومي في نفس دائرة الاختصاص².

ويعني هذا المبدأ، أن تنفيذ الميزانية العمومية يستدعي تدخل فئتان مستقلتان عن بعضهما البعض من أعوان الدولة وهما الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون، بحيث تختص الفئة الأولى بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية، بينما تختص الفئة الثانية بإجراءات المرحلة المحاسبية.

وتطبيقا لذلك، فعمليات تحصيل الإيرادات العمومية تقتضي أن يقوم الأمر بالصرف بإجراءات إثبات حقوق الدائن العمومي وتصفيته ثم الأمر بتحصيلها ويتكفل المحاسب العمومي بإجراءات تحصيلها في الآجال القانونية المحددة لها.

وفي مجال النفقات العمومية، فالأمر بالصرف هو الذي يلتزم بالنفقة العمومية وهو الذي يقدر مبلغها ويأمر بتسديدها بعد التأكد من تنفيذ موضوعها وأما المحاسب العمومي فهو الذي يقوم بمراقبة مدى مطابقة تلك النفقة لقواعد المحاسبة العمومية ويتولى تسديدها ماديا لصالح الأشخاص المعنيين بها.

1 - تنص المادة 55 من القانون 90-21 على ما يلي: "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 1990.

2 - المادة 98 من الأمر 97-07 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

قد يبدو أن هذه الإجراءات التي يقتضيها تطبيق هذا المبدأ، من شأنها أن تضيي نوع من التعقيد على النشاط المالي للإدارة العمومية وهي إحدى الانتقادات الموجهة عادة لنظام المحاسبة العمومية، لكن من الناحية العملية فهي ذات أهمية بالغة ذلك أن الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية ليس هو مجرد توزيع للوظائف بين مختلف الأجهزة الإدارية لتسهيل تنفيذ الميزانية العمومية، بل يساعد كذلك على ممارسة رقابة مالية وقائية قبل تنفيذ العمليات المالية.

فالأمر بالصرف وإن كان يتمتع بسلطة القرار وحرية تقدير كيفية استعمال الوسائل المالية المخصصة له، فإنه لا توجد تحت تصرفه مبالغ نقدية يمكن له أن يتصرف فيها مباشرة ولا يمكن له تنفيذ قراراته إلا بتوجيه أمر إلى المحاسب العمومي، وبالمقابل فإن المحاسب العمومي الذي توجد بحوزته تلك الأموال لا يملك سلطة اتخاذ القرارات لصرفها ولا يمكن له القيام بذلك إلا إذا تحصل على أمر من الأمر بالصرف مطابق في شكله ومضمونه لقواعد المحاسبة العمومية، وفي حالة مخالفته لذلك فإن المحاسب العمومي ملزم¹ بأن يرفض تنفيذه، وفي هذه الحالة يبقى أمام الأمر بالصرف إلا اتخاذ قرار تسخير المحاسب العمومي ويتحمل في ذلك المسؤولية الكاملة²

وبهذا الفصل الكلي بين الوظائف والتوازن في الصلاحيات، تتحقق رقابة آلية داخلية على النشاط المالي للإدارة العمومية تتدخل فيها أطراف متعددة وعلى مستويات مختلفة من مراحل تنفيذه، وهذا انطلاقاً من الإجراءات الأولى التي تقتضيها المرحلة الإدارية ومروراً بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية وصولاً في النهاية إلى الإجراءات التي تقتضيها المرحلة المحاسبية.

وإذا كان مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، يمكن من ممارسة رقابة داخلية فإنه يساعد كذلك على ممارسة رقابة خارجية فعالة، ذلك أن قضاة مجلس المحاسبة يعتمدون في تدقيقاتهم المالية على التسجيلات الواردة في حسابات التسيير التي

1 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 130.

2 - يجب على المحاسب أن يرفض الامتثال للتسخير في خمس حالات وهي : حالة عدم توفر الإعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة، عدم توفر أموال الخزينة، انعدام إثبات أداء الخدمة، طابع النفقة غير الإبرائي، انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشير لجنة الصفقات العمومية المختصة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم (م 48 قانون المحاسبة العمومية).

يقدمها المحاسبون العموميون والحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف، والمقارنة بين هذين الحسابين تسمح لهم باكتشاف وتحديد طبيعة الأخطاء المرتكبة.

وبعيدا عن الاستثناءات القانونية التي ترد على تطبيق هذا المبدأ لضرورات عملية¹، فإنه قد يحدث أن يتجاوز الأمر بالصرف حدود الاختصاصات المخولة له ويتدخل في اختصاصات المحاسب العمومي، وهذا الوضع يجعل منه محاسبا فعليا ويتحمل فيه نفس المسؤولية القانونية التي تقع على المحاسب العمومي، فضلا عن العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها نتيجة انتحاله لهذه الصفة.

وقد يحدث كذلك أن يتدخل المحاسب العمومي في اختصاصات الأمر بالصرف وهذا يؤدي إلى تحميله مسؤولية مالية شخصية ويتم وضعه في حالة مدين بالمبلغ الذي صرفه بصفة غير شرعية، وفي حالة تحصيله لإيرادات غير شرعية ودون سند تحصيلها فإن ذلك يعرضه لعقوبات جزائية (جريمة الغدر أو الابتزاز أو الاختلاس).

الفرع الأول: الآمرون بالصرف.

إن الأمر بالصرف ليس وظيفة إدارية مستقلة، إنما هو صلاحية مالية مكاملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيري الهيئات التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية مثل الوزراء على مستوى قطاعاتهم الوزارية، الولاية على مستوى الولايات، رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى البلديات والمديرين على مستوى المؤسسات الإدارية العمومية، وبالتالي فإن الأمرين بالصرف لا يمثلون سلكا إداريا خاصا إنما هم موظفون عموميون أو أعضاء منتخبون يتمتعون بصلاحيات مالية تستدعيها وظائفهم الإدارية.

1 - ترد على تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي استثناءات قانونية تبررها ضرورات عملية ولا سيما في مجال الإيرادات العمومية حيث يظهر فيها تطبيق هذا المبدأ بشكل نسبي ويصعب في الكثير من الحالات التمييز بين المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية مثل تحصيل الضرائب غير المباشرة، الحقوق الجمركية، حقوق التسجيل، وكالات الإيرادات.

أما في مجال النفقات العمومية، فإن تطبيق هذا المبدأ يبدو شبه مطلق ولا ترد عليه إلا استثناءات تسيير الأموال (Régies d'avances) محصورة في حالات محددة قانونا مثل وكالات التسيقات دفع معاشات التقاعد ومعاشات المجاهدين (Fonds Spéciaux) الخاصة.

أولاً: تعريف الأمرين بالصرف وأنواعهم.

عرف المشرع الجزائري في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية بـ: "أنه كل شخص مؤهل لإثبات دين معين لصالح هيئة عمومية معينة والعمل على تصفيته والأمر بتحصيله أو لإنشاء دين معين على عاتق هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه".
ويوجد في النظام القانوني الجزائري فئتان أساسيتان من الأمرين بالصرف وهما :
الأمرون بالصرف الأساسيين والأمرون بالصرف الثانويين، يخضعان لنفس الالتزامات وتترتب عليهم نفس المسؤوليات¹.

فالأمرون بالصرف الأساسيين هم الذين تخصص لهم مباشرة الإعتمادات المالية المرخص بها في الميزانية العمومية، وتحدد المادة 26 من القانون السالف ذكره الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الأمر بالصرف الأساسي كالتالي:
بالنسبة لميزانية الدولة:

- المسؤولون المكلفون بالتنسيق المالي بالمجلس الدستوري ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني،
 - الوزراء كل في مجال قطاعه،
 - المسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات ذات الطابع الإداري،
 - المسؤولون المعينون قانوناً على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة،
 - المسؤولون الذين يتم تعيينهم أو انتخابهم لوظيفة لها من بين الصلاحيات القيام بنفقات عمومية أو تحصيل إيرادات عمومية.
- بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية:
- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
 - رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية.

ونظراً لتزايد حجم النشاط المالي للإدارة العمومية وتنوعه، فإنه أصبح من غير الممكن للأمر بالصرف الرئيسي أن يقرر بنفسه في جميع العمليات المالية الخاصة بقطاعه ومن ثم

1 - Bachir Yelles Chaouche budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU Alger, 1990, page167 .

تبين أن عدم تركيز الصلاحيات المالية يسمح بتسهيل عمل المصالح العمومية وتحسين مردودها ومن ثم أجاز له المشرع تفويض جزء من صلاحياته المالية إلى أمرين بالصرف ثانويين.

ثانيا: التزامات الأمرين بالصرف ومسئولياتهم.

يُلزم الأمرين بالصرف بموجب المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين بتقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم في المنصب الذي يخول لهم صفة الأمر بالصرف بالإضافة إلى تقديم نموذج عن توقيعهم الشخصي قبل مباشرتهم لصلاحياتهم المالية، كما يلزمهم القانون بمسك محاسبة إدارية خاصة بتسييرهم المالي تدون فيها كل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ويتعين عليهم عند غلق كل سنة مالية إعداد حساب إداري وتقديمه إلى مجلس المحاسبة لمراقبته.

ومن بين الالتزامات المرتبطة كذلك بالوظيفة المالية للأمرين بالصرف الامتناع عن إدارة أو مراقبة مشاريع وأعمال تكون لهم فيها مصلحة شخصية، أو أن تكون لهم حصص¹ ومساهمات في المقاولات والشركات التي يبرمون معها اتفاقيات وصفقات باسم الهيئة التي يعملون لحسابها.

إضافة إلى هذه الالتزامات، فإنه تقع على عاتقهم عدة أنواع من المسؤوليات حسب طبيعة المهام الموكلة إليهم وهي:

- **المسؤولية السياسية:** تترتب المسؤولية السياسية على أعضاء الحكومة وتستند في ذلك إلى قاعدة دستورية تتمثل في حق البرلمان في مراقبة نشاط الحكومة عن طريق مساءلة واستجواب الوزراء أو إنشاء لجان تحقيق في مختلف القضايا الهامة بما في ذلك المسائل المالية والتي قد يترتب عنها إسقاط الحكومة إذا ثبت وجود تجاوزات مخالفة للقانون.

1 - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، بدون طبعة، عنابة. الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع،

- المسؤولية القانونية: تنص المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية على أن الأمور بالصرف مسؤولون مدنيا¹ وجزائيا على استعمال وصيانة الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وتقوم المسؤولية المدنية أساسا على الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الأمر بالصرف، والذي يلحق به ضررا بالهيئة العمومية التي يعمل لصالحها وتتصرف آثار هذه المسؤولية إلى تعويض الضرر الحاصل من الذمة المالية الشخصية للأمر بالصرف.

الفرع الثاني: المحاسبون العموميون.

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات²

وعلى العكس من وظيفة الأمر بالصرف التي تعتبر صلاحية مكملة للوظيفة الإدارية، فإن وظيفة المحاسب العمومي هي وظيفة أصلية قائمة بذاتها ولا يمكن ممارستها إلا من طرف أشخاص تلقوا تكوينا متخصصا ويعينون بصفة قانونية لشغل ذلك المنصب وهم يخضعون في نشاطهم لسلطة وزير المالية.

أولا: أنواع المحاسبين العموميين.

حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 19 جانفي 31991 يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين.

يتصف بصفة المحاسب الرئيسي، الأعوان العموميون المحددين في المادة رقم 31 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره وهم:

- العون المحاسب المركزي للخرينة العمومية،
- أمين الخزينة المركزي،

1 - تم إقرار المسؤولية المدنية لأعوان الإدارة عن الأخطاء الشخصية التي تلحق ضررا بالهيئة العمومية التي يعملون لصالحها منذ صدور قرار مجلس الدولة الفرنسي في 28 جويلية 1951 بشأن حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية بأن أعوان الإدارة، (LARUELLE) قضية العمومية ليسوا مسؤولين عن الأضرار التي تترتب عن أخطائهم المرفقية، أما الأضرار الناشئة عن أخطاء شخصية التي يمكن فصلها عن الوظيفة التي يمارسونها، فتترتب عليها مسؤولية مالية شخصية (Jacques Magnet: op.cit, page)

2 - المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- أمين الخزينة الرئيسي،
 - أمناء الخزينة في الولاية،
 - الأعوان المحاسبون المعينون للميزانيات الملحقة.
- أما المحاسبون الثانويين، فهم فئة محددة من أعوان المحاسبة العمومية، تضمنتها المواد 32 ، 33 ، 53 ، 54 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره، وهم كالتالي:
- قابضو الضرائب،
 - قابضو أملاك الدولة،
 - قابضو الجمارك،
 - محافظو الرهون،
 - أمناء الخزينة على مستوى لبلديات،
 - رؤساء مراكز البريد والمواصلات،
 - قابضو مراكز البريد والمواصلات،
 - أمناء خزائن المراكز الإستشفائية الجامعية والقطاعات الصحية.

ثانيا: التزامات المحاسبين العموميين.

يكتسب المحاسبون العموميون بجميع أنواعهم صفة الموظف العمومي،¹ ويخضعون بالتالي للمبادئ العامة التي تقتضيها الوظيفة العامة، مثل احترام مبدأ التدرج الإداري، مبدأ المسؤولية الشخصية، مبدأ عدم الجمع بين الوظائف العمومية، واجب التحفظ والحفاظ على السر المهني، وغير ذلك من المبادئ المقررة لضمان السير الحسن للمصالح العمومية. إضافة إلى هذه المبادئ العامة السالفة الذكر، يخضع المحاسب العمومي لمبادئ خاصة تضمنها القانون الخاص بسلك المحاسبين العموميين تترتب عنها التزامات خاصة² ومسؤولية مالية شخصية ملازمة للوظيفة التي يمارسها المحاسب العمومي لا يخضع لها باقي أعوان الإدارات العمومية.

1 - علي زغود، المالية العامة، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2006، ص 93.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية، العدد 46، سنة 1990.

فالمحاسب العمومي وقبل مباشرته لمهامه، ملزم بالقيام بجملة من الإجراءات الإدارية تشكل ضمانات لممارسة هذه الوظيفة وتمثل في: تأدية اليمين، تقديم ضمانات مالية تغطي مسؤوليته الشخصية والمالية، إضافة إلى إجراءات التنصيب.

المطلب الثالث

من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات إدارية وأخرى قضائية، في مجال ممارسته لاختصاصاته الإدارية يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ويطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي حولها له المشرع، وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ويقترّب مجلس المحاسبة كثيرا في هذا المجال من الرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، لكن رقابة المجلس وحتى في جانبها الإداري تكتسي أهمية أفضل، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة (رئيس الجمهورية، الهيئة التشريعية) وهي بطبيعتها تقارير عمومية أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية، ويجعله يقترّب في طبيعته من الهيئات القضائية.

لكن وإن كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية، فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا، فمجلس المحاسبة هو قاضي حسابات، تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له، في حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها، بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة، وإذا رأى أن تلك الأخطاء ذات صبغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية، فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه.

وإذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية فإن ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا، ذلك أن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء

القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته¹، ولا يملك كذلك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات عما تصدره من قرارات لممارسة نشاطها المالي، إنما يملك سلطة تقدير مدى مطابقتها لقواعد التشريع المعمول به.

1 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 144.

الخاتمة

لقد تبين من خلال هذا البحث وجود رغبة صريحة للمشرع الجزائري في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة، وهذا من خلال جملة القوانين التي تضمنتها مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا المجال، المتعلقة بتنظيم هذا الجهاز وتحديد اختصاصاته.

لكن هذه النصوص، إن جاءت متوافقة ومتطابقة فيما بينها، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، بجعلها رقابة لاحقة وتنصب على الأموال العمومية، فهي ليست على نفس هذه الدرجة من التوافق فـي تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز وتحديد اختصاصاته.

فالقانون 80-05 الذي تم بموجبه تأسيس مجلس للمحاسبة، وضعه تحت وصاية رئيس الجمهورية، حيث منحه اختصاصات قضائية وإدارية، حيث كانت رقابته تشمل أموال الدولة، والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، لكن طبيعة النظام السياسي الذي كان قائما آنذاك، لم تكن تسمح ببروز هذا النوع من الرقابة المالية.

أما القانون رقم 90-32 الذي جاء في مرحلة سياسية جد هامة من تاريخ البلاد، حيث انتقلت فيها الجزائر من نظام سياسي أحادي إلى نظام تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، عمل على تجريد مجلس المحاسبة من اختصاصاته القضائية وتضييق مجال رقابته، بحيث حصر وظيفته في مراقبة أموال الهيئات العمومية التي تخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية، أي مراقبة أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية الإدارية، مما أدى إلى تقليص دور هذا الجهاز والحد من فعالية الرقابة التي يمارسها.

لكن بعد صدور الأمر رقم 95-20 أعاد المشرع الجزائري النظر في كيفية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، وفي المركز القانوني لأعضائه، حيث أصبح هذا الجهاز يكتسي الطبيعة القضائية وأعضاؤه أصبحوا يتمتعون من جديد بصفة القضاة، وعمل هذا القانون على توسيع مجال رقابته، ليشمل جميع الهيئات التي

تستعمل في نشاطها أموالاً عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية، وتم إنشاء غرف إقليمية تابعة لمجلس المحاسبة تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها.

إن مجمل هذه الاختصاصات المخولة لمجلس المحاسبة، تبدو من الناحية النظرية كافية بأن يمارس مجلس المحاسبة دوراً هاماً في حماية الأموال العمومية والمساهمة في تحسين تسييرها، ذلك أن الرقابة القضائية التي يتمتع بها، تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات كقاعدة أساسية في نظام المحاسبة العمومية وتحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام، بينما يساهم من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وتحقيق الفعالية اللازمة في تسييرها المالي، ويشارك من خلال ما يتمتع به من صلاحيات استشارية في تحسين المنظومة التشريعية والتنظيمية وهو ما يجعل منه أداة اقتراح وقوة مبادرة فعالة، قادرة على التأثير والمساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل والقضايا المتعلقة بالمالية العمومية.

لكن ما نلمسه في الواقع، نجد أن مجلس المحاسبة وبالرغم من هذه الإصلاحات المتتالية التي عرفها، فإن دوره لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التصور، والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، مازالت تبدو مجرد فكرة حاملة، والفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي، ما هي إلا تصور ذهني تقابلها على أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرغها من محتواها، هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل فيما إذا كان هذا النمط من الرقابة تبرر وجوده غايات حقيقية وفعالية، أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تقليد ومحاكاة لنموذج خارجي جاهز، تأثر به المشرع وأراد تطبيقه في بيئة تختلف عن تلك التي نشأ وترعرع فيها، وهو ما يفسر إذا محدوديته مقارنة مع النموذج الأصلي الذي استلهم منه قواعده التي تسمح له ببناء دولة القانون.

ولعل قصور الرقابة التي يؤديها مجلس المحاسبة يمكن إجمالها في الأسباب

التالية:

- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها.

- عدم وجود الجزاء المناسب.
 - فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية.
 - عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.
- وعلاجا لذلك:
- لا بد أن يكون هناك إلزام قانوني لكافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة.
 - نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمين تلك التقارير إجراءات حيال المخالفين.
 - منح قضاة مجلس المحاسبة وأعاونهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية وحمايتهم من شتى أشكال الضغوطات.

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية:

1/ النصوص الدستورية.

- دستور 10 سبتمبر 1963

- دستور 22 نوفمبر 1976

- دستور 23 فيفري 1989

- دستور 28 نوفمبر 1996

2/ النصوص التشريعية.

✓ القانون رقم 04-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني.

✓ القانون رقم 05-80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة.

✓ القانون رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمكمل.

✓ القانون رقم 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، المعدل والمكمل.

✓ القانون رقم 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلديات المعدل والمكمل.

✓ القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية .

✓ القانون رقم 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة.

✓ الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة.

✓ الأمر رقم 23-95 المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

✓ الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

✓ الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمكمل للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.

3/ النصوص التنظيمية .

- ✓ المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.
- ✓ المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية.
- ✓ المرسوم رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة و مجال اختصاصاتها.
- ✓ المرسوم التنفيذي 90-343 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون ويضبط كيفياتها ومحتواها.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية ممارسة التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المؤرخ في 13 جانفي 1996 ، يحدد شروط وكيفية تطبيق الأمر 95-23 السالف ذكره.

- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة.
- ✓ الأمر 97-07 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

ثانيا: الكتب والمؤلفات:

➤ المؤلفات باللغة العربية.

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
2. بعلي محمد الصغير و يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003 .
3. خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2005.
4. علي زغودود. المالية العامة. الطبعة الثانية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2006.
5. عمر صدوق. تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر. بدون طبعة. الجزائر: دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
6. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005 .
7. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 2005 .
8. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة مصر، سنة 2004.
9. مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003 .

➤ المؤلفات باللغة الفرنسية

- CRUCIS Henry Michel ، Droit des contrôles financiers, éditions comptes, presses universitaires AIX-MARSEILLE, France, 2001.
- KOBAN Mohamed ، Le trésor public, O.P.U, Alger, 1990.
- MAGNET Jacques ، La Cour des comptes, Editions Berger-Levrault, Paris, France, 1986.
- MAGNET Jacques ، Les gestions de fait, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, France, 2001.
- MARTINEZ Jean Claude et Pierre Di Malta ، Droit Budgétaire, éditions L.I.T.E.C, Paris, France, 1999.
- RAHMANI Chérif ، Les finances des communes Algériennes, éditions Casbah, Alger, 2002.
- YELLES CHAUCHE Bachir ، le budget de l'Etat et des collectivités locales, O.P.U, Alger, 1990.

ثالثا: المذكرات:

1. سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص، تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
2. 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، 2001-2002.
3. لبنى دنش، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2007-2008.
4. 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.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

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

الفهرس

أ	.....مقدمة:
05	.....الفصل الأول:مراحل نشأة مجلس المحاسبة وتنظيمه
06	.....المبحث الأول: مراحل نشأة مجلس المحاسبة
07	.....المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الحزبية الأحادية
07	.....الفرع الأول: مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963
08	.....الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستور سنة 1976
12	.....المطلب الثاني: مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية
12	.....الفرع الأول: مرحلة تطبيق القانون 90-32 هيئة إدارية بصلاحيات محدود
14	.....الفرع الثاني: مرحلة تطبيق الأمر 95-20 هيئة قضائية بصلاحيات شاملة
16	.....المبحث الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة
16	.....المطلب الأول: هيكله مجلس المحاسبة
17	.....الفرع الأول:غرف مجلس المحاسبة
20	.....الفرع الثاني: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة
25	.....المطلب الثاني: قضاة مجلس المحاسبة
25	.....الفرع الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة
32	.....الفرع الثاني:سلطات قضاة مجلس المحاسبة
36	.....الفصل الثاني: الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة
37	.....المبحث الأول: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة
37	.....المطلب الأول: تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة
38	.....الفرع الأول: تقديم حسابات تسيير المحاسبين العموميين
39	.....الفرع الثاني: تقديم الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف
41	.....المطلب الثاني: الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين
41	.....الفرع الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
44	.....الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين
46	.....الفرع الثالث: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

الفهرس

48	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.....
48	المطلب الأول: رقابة نوعــــــــــــــــية التسيير.....
49	الفرع الأول: ماهية رقابة نوعية التسيير.....
50	الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير.....
51	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير.....
54	المطلب الثاني: تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية.....
55	المبحث الثالث: نطاق اختصاص مجلس المحاسبة.....
55	المطلب الأول: من حيث الزمن الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة.....
56	المطلب الثاني: من حيث الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة.....
58	الفرع الأول: الأمور بالصرف.....
61	الفرع الثاني: المحاسبون العموميون.....
63	المطلب الثالث: من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.....
65	الخاتمة:.....
68	قائمة المراجع:.....
72	الفهــــــــــــــــرس:.....

ملخص البحث

يعتبر مجلس المحاسبة الجزائري أعلى هيئة دستورية للرقابة المالية اللاحقة، حسب ما أقرته الدساتير المتعاقبة بنظرة متوافقة في إدراجها لمجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة وليس ضمن الهيئات القضائية، لكنها لم تنطرق إلى طبيعته القانونية أحالت ذلك إلى النصوص التشريعية، حيث تم تأسيسه لأول مرة بموجب المادة 190 من دستور 1976، إلا أن النشأة الفعلية له تعود إلى تطبيق أحكام القانون رقم: 80-05، والذي استمر تطبيقه إلى غاية صدور القانون رقم: 90-32 الذي لم يتم تطبيقه لفترة طويلة، حيث ألغي بموجب الأمر رقم: 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم: 10-02 الذي استقر العمل بأحكامه إلى غاية الوقت الحالي.

أما من حيث تنظيم مجلس المحاسبة جاء به المرسوم الرئاسي رقم: 95-377، حيث حدد هيكله الإداري وتشكيلاته القضائية على شكل غرف ذات اختصاص وطني وأخرى ذات اختصاص إقليمي.

أما من حيث التشكيلة البشرية فحددها المرسوم رقم: 95-23 الذي أقر لأعضائه صفة القضاة.

وبالنظر إلى دور مجلس المحاسبة الذي يعد هيئة أساسية لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة، فإن مهامه تهدف إلى مراقبة أجهزة الدولة في مجال تسيير الأموال العمومية وأعوانها لتجسيد الشفافية في السياسة المالية، وبالتالي فإن وظيفته مرتبطة بالنظام الديمقراطي مثله مثل أي هيئة أخرى.