

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية

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

إشراف الأستاذ:

- د/ محمد لمعيني

إعداد الطالب:

- هشام نصري

الموسم الجامعي: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ

الرَّحِيمِ

شكر

أتقدم بجزيل الشكر و وافر الاحترام والتقدير إلى أستاذي الدكتور الفاضل محمد لمعيني لتفضله بالإشراف على هذا البحث، وفقه الله وجزاه عني خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بمناقشة هذا البحث، و ستكون لملاحظاتهم القيمة الأثر الطيب في إخراجهم بالصورة المثلى.

كما أتوجه بالشكر إلى كلية الحقوق بجامعة محمد خيضر - بسكرة - عمادة ورئاسة و إلى قسم الحقوق فيها، رئاسة وأساتذة على ما أحاطوني به من علم ورعاية و اهتمام خلال الدراسة و خلال إعداد هذا البحث.

وشكري موصول إلى موظفي مصلحة الميزانية لجامعة محمد خيضر - بسكرة على رأسهم السيد مسعود بالورغي و الطاهر سارسة الذين قدموا لي المساعدة في العمل لأتمكن من مزاولة دراستي.

الإهداء

إلى أُمي العزيزة بآرك الله في عمرها

إلى والدي الكريم بآرك الله في عمره

إلى زوجتي الكريمة

إلى إخوتي و أخواتي و أبناءهم

إلى كل قريب و صديق

أهدي هذا الجهد المتواضع

المقدمة

مقدمة:

إن السبب الرئيسي لتطور الدول يرجع بالدرجة الأولى إلى مدى استعمالها العقلاني و الرشيد لمواردها الطبيعية و البشرية و المادية، ولا يمكن التأكد من تحقيق ذلك إلا بفضل استعمال تقنية الرقابة، حيث يقال حينما كانت الأموال العمومية كانت الرقابة موجودة بكلتا نوعيها القبلية و البعدية، إذن ضرورة وجود جهاز رقابي في أي دولة أمر يتفق عليه الجميع، فلا وجود لتسيير نزيه دون وجود تقنية رقابة محكمة.

وبما أن هذه الرقابة تتم على الأموال العمومية، فإنها تدور حول فكرة المال العام الذي يلعب العنصر المهم فيها بل و يعتبر الركن الأساسي في بناء أي دولة فبوجوده تستطيع هذه الأخيرة الاحتفاظ بسيادتها و حريتها والذي ينصب على الأرصدة والقيم و الإعتمادات المالية الموجودة في ميزانية الدولة في شكل نفقات و إيرادات. و حفاظا على تسيير المال العام بكل عقلانية ونزاهة وكذا الحد من جرائم اختلاس الأموال ونهبها، كان لزاما على الدولة وضع جهاز أعلى للرقابة المالية في بنائها المؤسساتي تمثل في مجلس المحاسبة.

إن مجلس المحاسبة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنظم على شكل "محكمة حسابات" هو الجهاز الأعلى للرقابة البعدية في البلاد و قد تأسس بموجب الدستور الذي وضع الأساس للسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الأموال العمومية و هو الذي يضمن استقلاليته، و قد جاء الأمر الرئاسي رقم: 20/95 الصادر في: 17 جوان 1995 المعدل و المتمم ليكرس تلك الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال والقيم والوسائل العمومية للدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات.

يعتبر مجلس المحاسبة النواة الأساسية في نظام الرقابة في الدولة و نظرا للمسؤوليات الجسام الموضوعة على عاتقه في مجال الحفاظ على الأموال العمومية و ضمان حسن سيرها فقد وضع في اعتباره تقديم المثل أن يكون النموذج الأعلى في التسيير يعترف له الجميع في حسن إدارته و بجودة أعماله الرقابية و بتوفير بيئة العمل

الأصلح و الأكثر جاذبية و هذه الغاية هي التي تدفعه إلى تبني الإدارة الإستراتيجية كقاعدة لإدارته المستقبلية على أسس صلبة.

و قد كشف تقرير منظمة الشفافية الدولية أن الجزائر لا تزال تقبع في مؤخرة ترتيب الدول التي تعرف انتشارا كبيرا للفساد، وبعد هذا التقرير عادت الأسئلة تحوم حول النصوص القانونية الموضوعة لرقابة المال العام، وكذا الهيئات القائمة والتي يفترض أن تلعب دورا حاسما في محاربة الفساد.

و نظرا لما عرفته البلاد من اختلالات في التسيير المالي لنفقات الدولة، الأمر الذي يجعلنا نطرح التساؤل التالي:

ما مدى نجاعة الآليات الممنوحة قانونا لمجلس المحاسبة في مجال الرقابة عن الأموال العمومية؟

أسباب اختيار الموضوع:

• أسباب ذاتية: بحكم وظيفتي في جامعة محمد خيضر بسكرة بمصلحة الميزانية و المحاسبة.

• أسباب موضوعية:

- و ترجع إلى أهميته البالغة التي تتجسد في التعريف بأعلى جهاز للرقابة المالية الموجود ضمن البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية، فهو الذي يبني عليه الكيان التنظيمي المالي للدولة الحديثة.
- دراسة مدى فاعلية مجلس المحاسبة في أداء المهام المنوط بها و معرفة مدى مساهمته في تحقيق الرقابة حسب التشريعات المنشئة لها.
- التنبيه إلى بعض أوجه النقص و الخلل في التشريعات و الإجراءات الرقابية المعمول بها و اقتراح حلول لمعالجتها.

المنهج المتبع:

واستنادا إلى طبيعة الموضوع ولإلمام بمختلف الجوانب المحيطة به، تم اتباع المنهج الوصفي والتحليلي، وذلك من أجل سرد مختلف المفاهيم المتعلقة بالبحث موضوع الدراسة ووصفها بشكل تحليلي للنصوص القانونية التي حددت تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة.

الصعوبات:

ومما لاشك فيه وكأي موضوع متخصص، فإن الطالب يواجه صعوبات وعوائق كثيرة مردها إلى:

➤ قلة المادة العلمية المتخصصة.

➤ عدم التمكن من الحصول على قرارات أو نماذج لقرارات الرقابة من مجلس المحاسبة، وسبب ذلك تخوف الهيئة من إقضاء الأسرار المتعلقة بموضوع الرقابة خاصة هوية المؤسسات والهيئات العمومية المراقبة.

وسعيا مني لبلوغ التسلسل المنطقي والقانوني في الأفكار، قسمت هذا البحث إلى فصلين رئيسيين، حيث تطرقت في الفصل الأول إلى ضبط الجانب التنظيمي لمجلس المحاسبة ومستخدميه، فقد تعرضت فيه للتنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة أما الفصل الثاني فقد خصصته لدراسة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الأموال العمومية.

الفصل الأول

التنظيم الهيكلي لمجلس
المحاسبة

إن تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة يكون في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس قضائي، و أجهزة أخرى مساعدة تمارس أعمالها على أساس إداري، مع العلم أن سير مجلس المحاسبة في العالم يكون على نوعين، النمط القضائي الذي نشأ بفرنسا و تأخذ به عدة دول منها الجزائر، تونس و المغرب، أما النمط الإداري فقد نشأ بالدول الأنجلوسكسونية و تأخذ بها كل من ليبيا، سوريا، السعودية و مصر.

إن تفضيل نمط على آخر يكون على أساس الإجراءات المتبعة في كلا النمطين، فإذا كان مجلس المحاسبة هيئة قضائية فمراقبة الحسابات يكون على أساس قضائي، أما إذا كان الجهاز إداريا فمراقبة الحسابات يكون على أساس إداري.

بالنسبة للدول التي تأخذ مجلس المحاسبة كهيئة قضائية تقسم مجلس المحاسبة على أساس الهياكل القضائية العادية كما هو الحال في الجزائر.

لقد صنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة، و ما يعرف كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص، ففي الجزائر ما زلت وضعية هذه الهيئة غامضة و لم تعرف لها أي دراسة و تصريح من قبل المشرع، فتحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في الجزائر مسألة معقدة لا توجد أية إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية بل اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة تتمتع باختصاص قضائي إداري⁽¹⁾.

لذلك سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال التعرف على مجلس المحاسبة من خلال الإطار القانوني لمجلس المحاسبة (المبحث الأول)، و تنظيم مجلس المحاسبة (المبحث الثاني).

(1)- زغود علي، المالية العامة، طبعة الثانية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2006، ص 165، 166.

المبحث الأول: الإطار القانوني لمجلس المحاسبة.

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة، كونها تسعى للحفاظ على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وعلى هذا الأساس قام المشرع الجزائري بتنظيم مجلس المحاسبة، وذلك بدعمه بوسائل مادية وهياكل متنوعة وتشكيلة بشرية مختلفة، من أجل الوصول إلى النتائج المرغوب تحقيقها وضمان حسن سيره، بالإضافة إلى التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة، نجد أنه زوّد كذلك باختصاصات قضائية وإدارية، و أعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال و تسيير الأموال العمومية⁽¹⁾، وهذا ما جعل تحديد الطبيعة القانونية للمجلس أمرا أثار عدة تساؤلات حول هذه المسألة، لذلك سنقوم بمعالجة هذا المبحث في التعرف على مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الحزبية الأحادية (المطلب الأول) مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الحزبية الأحادية.

إن فكرة تأسيس مجلس المحاسبة يعود إلى دستور 1976⁽²⁾، و لكن نشأته الفعلية لم تتحقق إلا بعد صدور القانون رقم 05/80 المؤرخ في: 01 مارس 1980 و بصدر دستور سنة 1989 دخلت الجزائر مرحلة سياسية جديدة ولقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس المحاسبة⁽³⁾.

(1)- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2003، ص 146.

(2)- أنظر المادة 190 من دستور سنة 1976، الصادر في 22 نوفمبر 1976، بموجب الأمر 67/76 ج.ر.ج.د.ش، عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.

(3)- المادة 160 دستور سنة 1989، الصادر في 28 فيفري 1989، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 ج.ر.ج.د.ش عدد 09 الصادرة في: 01 مارس 1989.

و نفس الشيء أقر به دستور سنة 1996 في المادة 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلال في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الأخيرة فيه⁽¹⁾.

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 أرسنها 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 و كيفية ممارستها، و يستخلص من هذا السكوت أن المشرع ترك مسألة تنظيم وممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي، أما من حيث التنظيم فإن المرسوم رقم: 127/63 المؤرخ في: 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية⁽²⁾ نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات عديدة تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، وهي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخرينة، و هيئة 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 بصدور المرسوم رقم: 259/71 المؤرخ

(1)- المادة 170 من دستور سنة 1996 ، الذي وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76 ،الصادرة في 07 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج.ر.ج.د.ش، عدد 25 ،الصادرة في 14 أبريل 2002 ،والقانون العضوي رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج.
(2)- القانون رقم: 127/63 المؤرخ في: 19 أبريل 1963، الجريدة الرسمية، العدد 23، سنة 1963 .

في: 19 أكتوبر 1971⁽¹⁾ الذي ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، و قد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخبزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية و المفتشية العامة للمالية بوزارة المالية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية.

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 الوطنية⁽²⁾.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستور سنة 1976 .

تماشيا مع المبادئ الذي تضمنها الميثاق الوطني، و الذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية و ضمان السير الحسن و المتناسق لأجهزتها و تشكل كذلك أداة فعالة لحماية المجتمع و ثرواته من كل أشكال المساس بها، فقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة، و خصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها و ممارستها (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، و هذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية⁽³⁾، كما خول للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية، و منح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية.

(1)- الجريدة الرسمية، العدد 90، سنة 1971.

(2)- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، الطبعة السادسة 2005، ص 57.

(3)- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 59.

و تطبيقاً للمادة 189 أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول، يتمثل في القانون رقم: 04/80 المؤرخ في: 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني، و هذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس، و ينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية و الحسابية و شرعيتها و تقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، و مدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات العمومية، و القضاء على أشكال التبذير و استعمال وسائل الإنتاج و أملاك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة.

و تهدف هذه الرقابة المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني، إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني، و العمل على تصحيح النقائص المسجلة و محاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية و مظاهر الانحراف في استعمال أموال و ممتلكات الدولة.

و في 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: 05/80 المؤرخ في: 01 مارس 1980⁽¹⁾ 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، و هذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه و يتمتع فيها بصلاحيات قضائية و أخرى إدارية نتعرف عليها في الفقرة الأولى أما من حيث طريقة تنظيمه و تسييره و كذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية نتطرق لها في الفقرة الثانية.

(1) - القانون رقم: 05/80 المؤرخ في: 01 مارس 1980، الجريدة الرسمية، العدد 10، سنة 1980.

أولاً: صلاحيات مجلس المحاسبة القضائية والإدارية.

تماشياً مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976 الذي كان يقوم على مبدأ دمج لسلطات، فقد كان مجلس المحاسبة يخضع نشاطه في ظل قانون 05/80 لسلطة رئيس الجمهورية⁽¹⁾ و لكن رقابته كانت واسعة جداً، بحيث تشمل أموال الدولة و الحزب و الجماعات المحلية و كذلك 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 و قروض أو ضمانات مالية.

و في سبيل ممارسة هذه الرقابة خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة حددتها المادة 39 من القانون السالف ذكره كالتالي⁽²⁾:

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف و يختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.
- يصفي حسابات المحاسبين العموميين و يوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
- يصرح بالتسييرات الفعلية و يصفها.
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.
- يبت نهائياً في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها و ضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

(1)- تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من القانون 05/80 "يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس وهو هيئة

ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها."

(2)- المادة 39 من القانون 05/80، مرجع سابق.

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 و الخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، و يتابع تنفيذها واستغلال نتائجها⁽¹⁾ حيث يبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى 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 المعنيين⁽²⁾.

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 و طلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية⁽³⁾، و حول مختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

ثانيا :مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتشكيلته.

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم: 05/80 من عشر (10) غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر من النشاطات⁽⁵⁾، و تشتمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يساعده نظار مساعدين تتولى مهام النيابة العامة، و يشتمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين .

(1)- المادتين 36 و 38 من القانون 05/80، مرجع سابق.

(2)- المادة 53 من القانون 05/80، مرجع سابق.

(3)- المادة 08 من القانون 05/80، مرجع سابق.

(4)- المادة 09 من القانون 05/80، مرجع سابق.

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

(1)- المادة 14 من القانون 05/80، مرجع سابق.

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⁾.

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية.

بصدور دستور 1989، دخلت الجزائر في مرحلة سياسية جديدة تميزت بالتعددية الحزبية و تكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، و لقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، و هو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة 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 و تسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص و هو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و في تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز⁽²⁾.

ففي ظل قانون 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و في طبيعة الرقابة المسندة إليه نخصها بالفرع الأول، بينما في قانون سنة 1995 تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة و خول له اختصاصات قضائية نتطرق إليها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مرحلة تطبيق القانون 32/90 هيئة إدارية بصلاحيات محدودة.

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و كان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة و دور مجلس المحاسبة و هذا لتعزيز مركزه القانوني و تدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها و تطورها بنشأة و تطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، و هي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل

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

ممارسته للوظيفة التشريعية عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية ولا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

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 و التي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري و تجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق.

أولاً: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة.

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 32/90 إلا بمجال ضيق للرقابة و الذي 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⁽¹⁾.

وهذا التضيق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه و لم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية⁽²⁾.

ثانياً: تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة.

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه و تشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام و قطاعات و ليس من غرف و أعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم و ليس للقانون الأساسي

(1)- المادتين 03 و 04 من القانون 32/90، مرجع سابق.

(2)- انظر المواد من 59 إلى 67 من القانون رقم : 32/90، مرجع سابق.

للقضاء⁽¹⁾ ، و حتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، و قد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة و صدق و أحافظ على السر المهني و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه " و يلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة "أن أسلك سلوك القاضي النزيه " الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة و استبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه" فقط، أي بحذف كلمة "القاضي" و هي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، و هذا 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 سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة"⁽²⁾.

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

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

بصدور الأمر رقم: 20/95 المؤرخ في: 17 جويلية 1995 أعاد المشرع الجزائري تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبني 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 و

(1)- بعلي محمد الصغير و يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003.

(2)- انظر المادة 71 من القانون رقم : 32/90، مرجع سابق.

الهيئات التابعة و هذا ما اقره التعديل الأخير حسب المادة 140 من دستور 2016 في إنشاء الهيئات القضائية⁽¹⁾، لها نتطرق اليه في الفقرة الثانية.

أولا : استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية و توسيع مجال اختصاصه.

إن أهم ما ميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 20/95 هو استرجاع لصلاحياته القضائية في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين و رقابته للتسيير المالي للآمرين بالصرف و أصبح 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 لمفهوم 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، و هي الفعالية و النجاعة و الاقتصاد و يقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية⁽²⁾.

و هذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية تلك التطورات السياسية و الاقتصادية التي تعرفها الدولة و التي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة و بإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع و بما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية.

ثانيا: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية.

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 20/90 يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، و الذي 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

(1)- المادة 140 من قانون رقم: 01/06 ، المؤرخ في 6 مارس، المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996 ، ج.ر، العدد 14، 2016.

(2)- مسعي محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 52 .

الجماعات المحلية (البلديات والولايات) و الهيئات و المرافق و المؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي.

المبحث الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة.

نصت المادة 192 من دستور 2016 على تمتع مجلس المحاسبة باستقلالية و يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة⁽¹⁾، وهذا ما تم التأكيد عليه بموجب الأمر 95-20 المعدل والمتمم، وعليه فإن الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابة المجلس ، ويتمتع مجلس المحاسبة بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 المؤرخ في: 20-11-1995 و الذي حدد هياكله الإدارية و تشكيلاته القضائية و يضبط طرق تسييرها و تنظيمها، و هذا ما سنتناوله من خلال المطلب الأول.

أما من حيث تشكيلته البشرية فإنه يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية و يتمتعون بمركز قانوني يحدده المرسوم رقم: 23/95 المؤرخ في: 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، كما يقوم المجلس على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية و كذلك على كتابة الضبط و يخضع قضاة المجلس في مسارهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات و الهيئات العمومية و هذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: هيكلية مجلس المحاسبة.

يتكون مجلس المحاسبة من غرف و تشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطا قضائيا و تساعدنا في ذلك مختلف المصالح الإدارية و التقنية و التي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف و التشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة و يحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية و يضبط حقوقهم و كذا الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة⁽²⁾ ، و نتطرق لهم بالتفصيل في الفرعين التاليين على التوالي.

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة.

(1) - المادة 192 من دستور 2016، مرجع سابق.

(2) - مسعي محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 56.

يُنْتَظَم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمانية و غرف ذات اختصاص إقليمي و عددها تسعة و غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و هذا حسب المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، و كذا المرسوم رقم: 185/80 المؤرخ في: 01 جويلية 1980⁽²⁾.

أولاً: الغرف ذات الاختصاص الوطني.

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات و التسيير المالي للوزارات و رقابة الهيئات و المرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها و كذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما تحدد المادتين الأولى و الثانية من القرار المؤرخ في: 25 شعبان 1416 الموافق لـ: 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، مجالات تدخل مجلس المحاسبة و تطبيقات انقسامها إلى فروع و هي⁽¹⁾:

* المالية .

* السلطة العمومية و المؤسسات الوطنية.

* الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

* التعليم و التكوين.

* الفلاحة و الري.

* المنشآت القاعدية و النقل.

* التجارة و البنوك و التأمينات.

* الصناعة و المواصلات.

وتطبيقاً لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 السالف ذكره مجال اختصاص

الغرف و فروعها على الشكل التالي:

➤ الغرفة الوطنية للمالية: تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية.

(2)- المرسوم الرئاسي رقم: 377/95، مرجع سابق.

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

- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية و مصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و كذلك الهيئات الوطنية و يختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل و وزارة الشؤون الخارجية.
- الغرفة الوطنية للصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة و السكان، وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، و يراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة و وزارة الشبيبة والرياضة.
- الغرفة الوطنية للتعليم و التكوين: يراقب الفرع الأول وزارة التربية و وزارة الشؤون الدينية، و يراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي و البحث العلمي.
- الغرفة الوطنية للفلاحة و الري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة و الغابات، و يراقب الفرع الثاني وزارة الري و الصيد البحري.
- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية و النقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء و التعمير و التهيئة العمرانية، و يراقب الفرع الثاني وزارة النقل.
- الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك و مؤسسات التأمين: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، و الفرع الثاني يراقب البنوك و مؤسسات التأمين و شركات المساهمة.
- الغرفة الوطنية للصناعة و الاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة و وزارة الصناعات الصغيرة و المتوسطة، وزارة السياحة و الحرف التقليدية و يراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة و وزارة البريد و المواصلات.
- الغرفة الوطنية للصناعة و الاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة و وزارة الصناعات الصغيرة و المتوسطة، وزارة السياحة و الحرف التقليدية و يراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة و وزارة البريد و المواصلات.

ثانيا: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.

- تنص المادة 16 من دستور 2016 على أنه تمثل الجماعات الإقليمية للدولة البلدية والولاية⁽¹⁾.
- تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات)

(1) - المادة 16 من دستور 2016، مرجع سابق.

التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.

وبناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة و بعد أخذ رأي لجنة البرامج و التقارير يمكن لهذه الغرف التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها⁽¹⁾، و هذا بناء على نص المادة 31 مكرر من الأمر رقم: 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وتقام الغرف في الولايات المحددة في المادة 11 من المرسوم الرئاسي السابق رقم: 377/95 وهي كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، وبشار⁽¹⁾.

* الغرفة الإقليمية للجزائر: و تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولاية الجزائر و الفرع الثاني يراقب ولاية تيبازة.

* الغرفة الإقليمية لوهران: تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات وهران، و مستغانم و الفرع الثاني يراقب ولايات غليزان ، معسكر و سعيدة.

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

* الغرفة الإقليمية لعنابة: تحتوي على فرعين يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف، و الفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق أهراس ، أم البواقي و تبسة.

* الغرفة الإقليمية لتيزي وزو: يراقب الفرع الأول ولايات، تيزي وزو، بجاية، بومرداس و الفرع الثاني يراقب ولايات مسيلة ، برج بوعريريج و البويرة.

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

* الغرفة الإقليمية للبليدة: يراقب الفرع الأول ولايات البليدة ، عين الدفلة ، المدينة و الفرع الثاني يراقب ولايات الشلف ، الجلفة و تسيميلت.

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

* الغرفة الإقليمية لورقلة: يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة ، غرداية، الأغواط و يراقب الفرع الثاني ولايات اليزي ، الوادي و تمنراست .

* الغرفة الإقليمية لبشار: يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف، ويراقب الفرع الثاني ولايتي أدرار والبيض.

و يعتبر عدد الغرف الإقليمية قليل جدا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات و المؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، فهناك ولايات تضم عددا معتبرا من البلديات و المؤسسات المحلية التابعة لها، وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، و بالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28) غرفة و لا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة و تقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي، و بموجب 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 الجهوية.

الفرع الثاني: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة.

يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة ملفات القضايا المحالة عليه و يفصل فيها في تشكيلات مختلفة قد يجتمع في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو في شكل تشكيلة الغرفة و فروعها، أو في شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و هذا حسب طبيعة القضية المحالة عليه طبقا لنص المادة 47 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة⁽¹⁾.

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 و رؤساء الغرف و قاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع و مستشاري الغرف.

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

(2)- المادة 47 من الأمر رقم: 20/95 ، مرجع سابق.

يعين رئيس مجلس المحاسبة أعضاء هذه التشكيلة من بين رؤساء الفروع و المستشارين المؤهلين للمشاركة فيها بناء على اقتراح من رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم. و يتم تجديد هذه التشكيلة كل سنة و ذلك 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 : 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁽¹⁾.

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

2. تشكيل الغرفة وفروعها.

بناء على نص المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة و تطبيقاً للمادة 50 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه " تتكون الغرفة مجتمعة في تشكيل مدولة على الأقل و تتكون من رئيس الغرفة و رئيس الفرع المعني و المقرر المراجع و قاض آخر من الغرفة في غياب المقرر المراجع، كما يتكون الفرع المجتمع في تشكيل مدولة على الأقل من رئيس الفرع و حسب الحالة من المقرر المراجع و قاض من الفرع أو من قاضيين اثنين في غياب المقرر المراجع"⁽²⁾.

يشارك المقرر المراجع في جلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت تكون تشكيلات المدولة بأمر من رئيس الغرفة و لا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المدعويين للمشاركة في الجلسة سبعة قضاة⁽³⁾.

3. غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر لمدة سنتين قابلة للتجديد تشكيل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و التي تتكون من رئيس الغرفة و ستة مستشارين على الأقل و يتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى و لا تصلح

(1)- انظر، الجريدة الرسمية، العدد 72 ، لسنة 1995 ، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

(2)- المادة من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 و المادة 50 من الأمر رقم: 20/95، مرجع سابق.

مداولات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيسها (4).

" و إذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية و المالية و ألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته مسؤولية هذا الخطأ(1) ".

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

4. لجنة البرامج والتقارير .

و بالإضافة إلى التشكيلات القضائية السابقة يحتوي مجلس المحاسبة على لجنة للبرامج و التقارير يرأس هذه الأخيرة رئيس مجلس المحاسبة و تتشكل من نائب رئيس المجلس و الناظر 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 و التصديق على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة كما تشرف على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية و كذا الهيئة التشريعية و أيضا لها حق الإشراف على التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، كما تعمل على تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس إلا أنها لا تمارس أي نشاط أو وظيفة قضائية، و هذا بناء على ما جاء في نص المادتين 53 و 54 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة(2).

5. النظرة العامة وأجهزة التدعيم.

(3) - المادة 35 ، المرسوم الرئاسي رقم: 377/95.

(4) - المادة 51 ، الأمر رقم: 20/95 و المادة 38، المرسوم الرئاسي رقم: 377/95.

(1) - فريد مكنية و عبد الحليم شويذر، 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) - انظر المادة 53 و 54 ، الأمر رقم: 20/95.

نجد أن لمجلس 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:

1.5- النظارة العامة.

"إن المشرع الجزائري من خلال القانون رقم: 05/80 الصادر في: 01 مارس 1980 لم ينص صراحة على وجود نظارة عامة، لكنه نص على وجود ناظر عام الذي أوكل إليه مهمة النيابة العامة، و إلى جانبه عدد (غير محدد في القانون) من المساعدين⁽¹⁾ " ، و هذا بدليل نص المادة 33 من الأمر رقم: 20/95 السابق الذكر والتي جاء فيها أنه يساعد الناظر العام نظار مساعدون .

2.5- كتابة الضبط.

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط مستندة إلى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة و يتولى هذا الأخير مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة و كذلك يمك السجلات و الدفاتر و الملفات و كذا يدون القرارات التي تتخذ أثناء الجلسة، و يساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى و لهم نفس المهام كما جاء في نص المادة 34 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة على أنه " لمجلس المحاسبة كتابة ضبط تسند تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة لكتاب الضبط رئيس يساعده كتاب الضبط".

" و لا يتمتع كتاب الضبط العاملون بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم فلم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط و إنما يطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي نفس

(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: 377/95.

النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات و الإدارات العمومية⁽²⁾ " و هذا ما نجده من خلال المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 السالف الذكر⁽³⁾.

3.5- الهياكل الإدارية و التقنية.

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

و تتمثل هذه المهام في المصالح التالية:

أ /الأمانة العامة.

من مهامها:

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

ب /الأقسام التقنية و المصالح الإدارية.

يقع تحت سلطة الأمين العام لمجلس المحاسبة الأقسام التقنية و المصالح الإدارية و هي حسب نص المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن قسم تقنيات التحليل و الرقابة يشرف على⁽¹⁾:

- مساعدة هياكل الرقابة في وضع المنهجيات و المقاييس المقررة حيز التطبيق.
- الاتصال مع الهياكل الأخرى المعنية بدلائل الفحص و الأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق.
- تنفيذ الاتصال مع الأمين العام لتنفيذ برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة و مستخدميه الآخرين و كذا تحسين مستواهم و تقويم نتائج ذلك دوريا.

(1)- انظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95

- تحديد المقاييس و المؤشرات الضرورية للبرمجة الرشيدة و الإشراف 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، و يكتسبون صفة القضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم و وضعهم القانوني، و سيتم توضيح هذا المركز القانوني من خلال الفرع الأول، كما يضبط هذا القانون سلطات ومهام قضاة مجلس المحاسبة و توضح هذا الدراسة أكثر من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة.

لقد اعتبر القانون رقم: 05/80 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة أعضاء مجلس المحاسبة قضاة خاضعين للقانون الأساسي للقضاة⁽¹⁾ أما القانون رقم: 32/90 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة فقد جردهم من هذه الصفة. إلا أن المرحلة الحالية المنطلقة من نفاذ الأمر رقم: 20/95 حسمت الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة و هو 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: 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 وهذا انطلاقا من مرحلة توظيفهم و تعيينهم و تحدد قواعد تقييمهم وصولا لقواعد توقيع العقوبات التأديبية عليهم.

أولا: قواعد توظيف و تعيين قضاة مجلس المحاسبة.

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر وفقا للشروط الواردة في القانون الأساسي السالف الذكر، و يخضعون منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهرا يتم خلالها تقييم أدائهم المهني و استعداداتهم الوظيفية، و بانقضاء هذه المدة التجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة

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

لإبداء الرأي، و بناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربصه أو تسريحه نهائياً⁽¹⁾.

وفي أول تنصيب لقضاة مجلس المحاسبة يؤدون اليمين أمام المجلس مجتمعاً في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة و يتم تحرير محضر أداء اليمين من طرف الكاتب الرئيسي للمجلس. و حددت المادة 10 من الأمر رقم: 23/95 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⁽²⁾: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة و صدق و إخلاص و أحافظ على سر التحريات و أن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه".

و من أجل ممارسة صحيحة للمهام الرقابية يشكل القضاة سلكا يحتوي على ثلاث فئات رئيسية و تنقسم كل فئة إلى مجموعات و هذا انطلاقاً من المادة 38 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه يكون الترقيم على النحو التالي:

1. رتبة خارج السلم.

و تظم أربع مجموعات.

المجموعة الأولى:

تظم رئيس مجلس المحاسبة.

يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي و هذا تطبيقاً لنص المادة 03 من الأمر رقم: 23/95 المتضمن القانون الأساس لقضاة مجلس المحاسبة ويتمتع بصلاحيات واسعة، فبالإضافة إلى تلك الواردة في المادة 41 من الأمر رقم: 20-95 السالف الذكر يتولى التنسيق بين أعمال المجلس و متابعتها و تقديرها، كما يشرف كذلك على شروط و طرق إعداد:

* إقتراحات برنامج نشاط الرقابة و حاصل إنجازها .

* التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

(1)- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص36 .

(2)- انظر المادة 10 ، المرسوم الرئاسي رقم: 377/95، مرجع سابق.

* التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بمساعدة نائب الرئيس و هذا تطبيقاً لنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁽¹⁾.

المجموعة الثانية:

تضم نائب الرئيس و الناظر العام .

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

* مساعدة رئيس مجلس المحاسبة في مهامه الخاصة ما تعلق منها بتنسيق المجلس و متابعته و تقييم فعاليته .

* ترأس إحدى غرف المجلس إذا غاب رئيسها أو حدث له مانع⁽²⁾.

* و يعين الناظر العام بموجب مرسوم رئاسي من بين مجلس المحاسبة بناء على اقتراح من الوزير الأول و هذا طبقاً للمادة 05 من الأمر رقم: 23/95 السالف الذكر و يتولى الناظر العام مهام النيابة العامة و يساعده في ذلك النظار المساعدون⁽³⁾.

المجموعة الثالثة:

تضم رؤساء الغرف.

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

* رئاسة الغرف .

* تنسيق العمل بين تشكيلات الغرف.

* تحديد القضايا واجبة الدراسة.

(1)- هوام الشیخة، مرجع سابق، ص 37 .

(2)- انظر المادة 03 ، المرسوم الرئاسي رقم: 377/95.

(3)- هوام الشیخة، مرجع سابق، ص 38.

المجموعة الرابعة:

تضم رؤساء الفروع.

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

* الإشراف على مهام التحقيق و التدقيق التي يكلفون بها.

* رئاسة جلسات الفروع.

* إدارة مداوالات 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، و تتمثل مهامهم فيما يلي:

* التدقيق و التحقيق و الدراسة.

* المشاركة في إعداد مشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع .

التمهيدي لقانون ضبط الميزانية⁽¹⁾.

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.

3. رتبة المحتسبين:

(1)- انظر المادة 06 ، الأمر رقم: 23/95.

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.

و تجدر الإشارة إلى أن المحتسبين يكلفون بأعمال التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم و يشاركون 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 الميزانية⁽²⁾.

إضافة إلى القضاة أعضاء مجلس المحاسبة هناك سلك المدققين الماليين أحدثهم المرسوم التنفيذي رقم: 240/01 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001⁽³⁾، 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 و المؤسسات العمومية و ذلك بحسب احتياجاته لكفاءات تقنية معينة.

أما بقية مستخدمي المجلس فهم موظفون من مختلف الأسلاك و الأصناف و يتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين و المهام المنوطة بكتابة الضبط و تسيير مالية المجلس ومستخدميه و وسائله المادية⁽⁴⁾.

ثانيا :قواعد ترقية و تقييم قضاة مجلس المحاسبة.

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

(2)- هوام الشيخة، ص 38، مرجع سابق.

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

(4)- محمد مسعي مرجع سابق، ص 148 .

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

و كما لقضاة مجلس المحاسبة حق الترقية من رتبة إلى أخرى أعلى منها، فإنه و بناء على نص المادة 74 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن قضاة المجلس يخضعون أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، و يتم ضبط التقييم النهائي و كذلك قائمة الاستحقاق المهني في اجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف و هذا تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة و في هذا الإطار يسهر مجلس القضاة على احترام مقاييس التقسيم المهني و الترتيب في قائمة الاستحقاق كما له صلاحية النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن⁽¹⁾.

ثالثا: قواعد توقيع العقوبات على قضاة مجلس المحاسبة و طرق الطعن فيها.

1. العقوبات الموقعة على قضاة مجلس المحاسبة:

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

و تتمثل قواعد توقيع العقوبات على قضاة المجلس من خلال استقراء نص المادتين 80 و 81 من الأمر رقم: 23/95 المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة وفي هذا الإطار فالعقوبات مصنفة تدرجيا كالتالي:

❖ العقوبات من الدرجة الأولى:

و تتمثل في الإنذار و التوبيخ، و يتخذ رئيس مجلس المحاسبة العقوبات من هذه الدرجة بقرار بعد طلب توضيحات و استفسارات مكتوبة من القاضي المعني، و يتم إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة.

❖ العقوبات من الدرجة الثانية:

(1) - المادة 74 ، الأمر رقم: 20-95.

و تتمثل هذه العقوبات في التوقيف المؤقت مع الحرمان من كل الراتب أو جزء منه إلا أنه لا يحرم من التعويضات ذات الطابع العائلي و كذلك التنزيل من درجة إلى ثلاث درجات و كذا الشطب من قائمة التأهيل، و تصدر هذه العقوبات بقرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد الأخذ بالرأي المطابق لمجلس قضاة مجلس المحاسبة المجتمع كمجلس تأديبي و يتخذ 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، و يتم اتخاذ هذه العقوبات عن طريق مجلس القضاة المجتمع كمجلس تأديبي و يتخذ فيه القرار بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين.

و 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 23/95 السالف الذكر⁽¹⁾.

ولقد أدخل المشرع ترتيبات هامة في هذا المجال بغرض ضمان النزاهة اللازمة في القرارات التي يتخذها المجلس التأديبي و حماية للقضاة من أي تعسف، و تتمثل في تمكين القاضي المعني من الإطلاع على الملف الذي يتم إيداعه لدى أمانة المجلس قبل ثلاثة أيام من تاريخ انعقاد المجلس التأديبي و كذلك منحه حق الدفاع عن نفسه سواء بصفة شخصية أو عن طريق اختيار شخص آخر مؤهل بأن يدافع عنه إذا أراد ذلك⁽²⁾.

(1)- المادة 82 ، الأمر رقم: 23/95 ، مرجع سابق.

(2)- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص 40.

2. طرق الطعن في القرارات التأديبية:

تطبيقاً لنص المادة 96 من الأمر رقم: 23/95 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⁽¹⁾ (طلب رد الاعتبار) و يقدم هذا الأخير إلى رئيس مجلس المحاسبة و تقضي نفس المادة أن العقوبات من الدرجة الأولى تسقط بقوة القانون بعد فوات سنتين كاملتين ابتداء من تاريخ توقيع العقوبة، إلا أن هذا مرتبط بشرط أن لا يتعرض القاضي خلال هذه المدة إلى عقوبات أخرى.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجتين الثانية و الثالثة فإنه و تطبيقاً لنص المادة 97 من الأمر رقم: 23/95 السالف الذكر و التي نصت على وجود إمكانية تقديم القاضي المعرض للعقوبات طلب إعادة تأهيله⁽²⁾، أي إلغاء العقوبة أو العقوبات التأديبية الموقعة عليه و هذا بعد فوات مدة أربع سنوات كاملة من تاريخ توقيع العقوبة التأديبية، و تسقط العقوبات المسلطة على القاضي مباشرة و تسحب 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 و التوجيه و كذا الرقابة على مختلف أجهزة و هيئات مجلس المحاسبة، فهو الرئيس الأول و الأعلى في الهيئة و يترتب باقي القضاة في مستويات مختلفة من الهرم الترتيبي تتحدد من خلاله السلطات و المهام الملقاة على كل واحد منهم، فرؤساء الغرف يمارسون صلاحيات الإشراف و التوجيه والرقابة على جميع الفروع التابعة لهم، و رؤساء الفروع يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع إلى غاية الوصول إلى مهام و مسؤوليات المستشارين و المحنسين الذين يتشكل منهم كل فرع.

و للتوسيع أكثر في هذا السلم الترتيبي نتطرق إلى الفروع التالية:

أولاً : رئيس مجلس المحاسبة.

(1) - المادة 96 ، الأمر رقم: 23/95 ،مرجع سابق.

(2) - المادة 97 ، الأمر رقم: 23/95 ،مرجع سابق.

لم تبين مختلف النصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، و في الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره، و قد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوافر على المؤهلات اللازمة لذلك⁽¹⁾.

ويعين رئيس مجلس قضاة المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي وهذا تطبيقاً للمادة 03 من الأمر رقم: 23/95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ويتمتع هذا الأخير بصلاحيات واسعة فبالإضافة إلى المهام الواردة في المادة 41 من الأمر رقم: 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة هناك مهام أخرى تتمثل في:

- ✓ يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي و أمام القضاء.
- ✓ يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية و رئيس الهيئة التشريعية و أعضاء الحكومة.
- ✓ يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي و يتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس و فعاليته.
- ✓ يوزع رؤساء الغرف و رؤساء الفروع و قضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم.
- ✓ يمكنه أن يرأس جلسات الغرف.
- ✓ يشرف على شروط و طرق إعداد التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية بمساعدة نائب الرئيس.
- ✓ يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة و مستخدميه.
- ✓ يعين و يوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم⁽²⁾.

و باعتبار أن رئيس مجلس المحاسبة هو الرئيس الإداري الأعلى للمجلس فهو يقوم بمهام تنشيط و توجيه و مراقبة مختلف المصالح الإدارية و التقنية التي يتكون منها المجلس أما بصفته

(1) - نوار أمجوج، مرجع سابق، ص44 .

(2) - المادة 41 ، الأمر رقم: 20/95، مرجع سابق.

رئيس الهيئة القضائية للمجلس فهو يترأس الجلسات لمجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة و يمكن له أن يترأس جلسات الغرف كما يوزع رؤساء الغرف والفروع و كذا قضاة مجلس المحاسبة على مناصبهم، كما يترأس اجتماعات لجنة البرامج و التقارير⁽¹⁾.

ثانيا: الناظر العام.

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

- ✓ يسهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، و في حالة رفضهم لذلك يطلب تطبيق الغرامات المالية.
- ✓ يطلب تنفيذ العقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية .
- ✓ يحضر جلسات التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة.
- ✓ يعرض على التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة و استنتاجاته مكتوبة، كما له أن يقدم ملاحظات شفوية عند الاقتضاء.
- ✓ يتأكد من تنفيذ أوامر و تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة.
- ✓ يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة و الجهات القضائية⁽²⁾.

ثالثا: رؤساء الغرف والفروع.

1. رؤساء الغرف.

- يعين رؤساء الغرف من بين المستشارين بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة و يشرفون على مهام القضاة التابعين لهم و يمارسون المهام التالية:
- ✓ رئاسة الغرف.
- ✓ تنسيق الأشغال داخل تشكيلات الغرف كما يسهرون على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة في البرنامج الموافق عليه.

(1)- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص 47 .

(2)- نوار أمجوج، مرجع سابق، ص 46.

✓ يرأسون الجلسات و يديرون مداولات الغرف.

✓ يحددون القضايا الواجب دراستها في الغرف و الفروع.

✓ إمكانية رئاسة جلسات الفروع⁽¹⁾.

2. رؤساء الفروع.

يتم تعيين رؤساء الفروع بذات الوسيلة القانونية الخاصة بتعيين نائب الرئيس و رؤساء

الغرف، أي بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة.

و يتولى رؤساء الفروع المهام المنصوص عليها في المادة 45 من الأمر رقم: 20/95

وتتمثل فيما يلي⁽²⁾:

✓ رئاسة جلسات الفروع.

✓ إدارة مداولات الفروع.

✓ الإشراف على حسن تادية المهام المسندة إلى فروعهم عن طريق مراقبة نشاط القضاة

التابعين لهم.

(1) - المادة 44، الأمر رقم: 20/95، مرجع سابق.

(2) - المادة 45، الأمر رقم: 20/95، مرجع سابق.

الفصل الثاني

الرقابة التي يمارسها مجلس
المحاسبة على الأموال
العمومية

إذا كان مفهوم الرقابة واسع و يختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله، فان مفهومه محدود في المجال المالي و يتعدى ذلك من حيث مراقبة التسيير، أي رقابة الفعالية و المردودية، و للرقابة عدة أهداف، سياسية، مالية، إدارية، و اقتصادية كما يمكن أن تتم في عين المكان أو بواسطة الوثائق فقط، أما وقت الرقابة فيمكن أن يكون قبل وقوع العمل المالي و تسمى رقابة قبلية، أو موافقة للعمل المالي و تسمى رقابة آنية، أو بعد الانتهاء من صرف النفقات و تحصيل الإيرادات و تسمى رقابة بعدية.

لذلك سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال التعرف على مفهوم الرقابة على الأموال العمومية و أهدافها (المبحث الأول) و الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية على الأموال العمومية (المبحث ثاني).

المبحث الأول: مفهوم الرقابة على الأموال العمومية و أهدافها.

إذا كان مفهوم الرقابة واسع و يختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله، فإن مفهومه محدود في المجال المالي و يتعدى ذلك من حيث مراقبة التسيير، أي رقابة الفعالية و المردودة و للرقابة عدة أهداف، سياسية، مالية، إدارية، و اقتصادية كما يمكن أن تتم في عين المكان أو بواسطة الوثائق فقط أما وقت الرقابة فيمكن أن يكون قبل وقوع العمل المالي و تسمى رقابة قبلية، أو موافقة للعمل المالي و تسمى رقابة آنية، أو بعد الانتهاء من صرف النفقات و تحصيل الإيرادات و تسمى رقابة بعدية.

و يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية و تهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصّارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية، و ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير الأموال العمومية، حيث يخول الأمر رقم: 20/95 المؤرخ في: 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا لرقابة كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيريها أو المستفيدين منها⁽¹⁾، كما يخول له سلطة رقابة و تقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية و النجاعة و الاقتصاد في تنفيذ الميزانية و هذا من خلال اختصاصاته التي تقسم إلى الإطلاع و سلطة التحري و رقابة نوعية التسيير و كذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بذلك نجد أن مجلس المحاسبة يأتي على رأس هيئات الرقابة التي استحدثها المشرع الجزائري منذ عقود للمحافظة على المال العام.

لذلك سنقوم بمعالجة هذا المبحث في التعرف على مفهوم الرقابة على الأموال العمومية (المطلب الأول) آليات و مبادئ الرقابة على الأموال العمومية (المطلب الثاني).

(1)- الأمر رقم: 20/95، مرجع سابق.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على الأموال العمومية.

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا و الرقابة المالية لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة.

الفرع الأول: تعريف الرقابة.

مصطلح الرقابة نجده مستعملا في الدراسات بصفة مكثفة دون أن يكون مفهومه واضحا من قبل، والرقابة تستعمل في جميع المجالات سواء كانت سياسية اقتصادية قضائية أو إدارية. **تعريف الرقابة:** اختلف معنى الرقابة من حيث المقاييس و الأساليب المستعملة، فالرقابة على القضاء تختلف عن الرقابة على الأموال العمومية وغيرها من الرقابة الأخرى، لكن يمكن التوصل إلى استخلاص المبادئ الأساسية للرقابة و تقديمها في شكل تعريف متضمنا النقاط المشتركة لمختلف أنواعها⁽¹⁾ فهي جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء و تقويمه في حالة اعوجاجه و هو المفهوم الإيجابي للرقابة و ليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الأخطاء و هو المفهوم السلبي لها.

و بالتالي فالرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش و الملاحظة و المتابعة و التحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية و المادية و المالية، و كذلك الوثائق و الحسابات، و احترام القوانين و المراسيم و التعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين و معاقبة المخالفين و لا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات و الأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية، بل أيضا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء مستقبلا و يمكن استخلاص مفهوم الرقابة على الأموال العمومية على أنها ملاحظة و متابعة النفقات و الإيرادات التي يقوم

(1) - عبد الكريم صادق بركات، يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد الدراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986 ص 441 .

بصرفها و تحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، و التحقق من مدى مطابقتها للقواعد و المقاييس الموضوعة لتنظيمها، كأن يتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه، أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات و قوانين المحاسبة العمومية فالمراقب يقيم المسؤولية الملقاة على عاتق مرتكبي الأخطاء فيطلب من الجهات المختصة بإيقاع العقوبات اللازمة أو يقوم هو بذلك إن كان في سلطته و يسهر على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء كما أن الرقابة على الأموال العمومية هي في آن واحد رقابة على صرف النفقات و تحصيل الإيرادات.

و على ضوء التعاريف السابقة يتضح أن الرقابة على الأموال العمومية تشمل مايلي:

أ / **الفحص:** و هو التأكد من صحة و سلامة العمليات التي تم تنفيذها، و ما يتبع ذلك من اللجوء إلى الأدلة و الإثباتات المختلفة، كوسيلة للتأكد من سلامة القياس الكمي و النقدي للعمليات المالية.

ب / **التحقيق:** و يقصد به إمكانية الحكم على الحسابات الختامية كتعبير سليم على نتيجة العمليات المالية و الأرصدة و المركز المالي في نهاية مدة معينة.

ج / **التقرير:** و هو بلورة نتائج الفحص و التحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصة⁽¹⁾.

و موضوع رقابة التسيير هو معرفة درجة تحقيق الأهداف أي رقابة الفعالية "Le contrôle de l'efficacité" وإذا ما كان استعمال الوسائل المتاحة بطريقة مثلى مقارنة بالأهداف المحققة أي رقابة المردودية "Le contrôle de l'efficience" و هي رقابة بعيدة تتم بعد اتخاذ القرارات. و مفهوم التقييم يتعلق حديثا بالنسبة للإدارة، ففي فرنسا مثلا تم تعريفه على أنه برنامج يهدف إلى البحث عما إذا كانت الوسائل القانونية الإدارية و المالية المسخرة لتنفيذ برامج أو سياسة معينة تسمح بتحقيق النتائج والوصول إلى الأهداف المحددة لذلك.

حيث تتميز العملية بـ:

➤ التزام الموضوعية، إذ لا بد أن تكون قاعدة المعطيات و المستندات المستعملة في العملية دقيقة و كافية لاتخاذ القرارات.

(1)- الصحن عبد الفتاح: مبادئ و أسس المراجعة علما و عملا، الطبعة 2، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية 74، ص 05 .

➤ استقلالية الأحكام الصادرة.

➤ التزام الشفافية، إذ يجب أن تكون طريقة و معايير و نتائج التقييم واضحة، لذلك فإن وضع نظام التقييم يهدف إلى جعل الإدارة تعيد النظر كل مرة في طريقة تسييرها.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة على الأموال العمومية.

تعتبر الأموال العمومية من إيرادات و نفقات وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة، و طبعاً يجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها لكن أثناء أداء هذه الأخيرة لمهامها قد ترتكب أخطاء عن قصد أو غير قصد مما يستدعي ضرورة مراقبتها، وإن كان هدف المراقبة الأساسي هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية، أي التسيير الحسن للأموال العمومية و ترشيد استعمالها.

و نظراً لأهمية الجهاز الرقابي فقد ارتأينا أن نتطرق إلى الأهداف التي يرمي إليها على مختلف النواحي مالياً اقتصادياً و سياسياً.

1. الهدف المالي للرقابة:

إن الهدف المالي للرقابة هو ضمان تسيير حسن و استعمال سليم و عقلاني للاعتمادات الممنوحة، و لتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية و التنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة، و البحث عن مواضع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية و الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى، فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات⁽¹⁾.

و تركز الجهات الرقابية في تحقيقاتها و تحرياتها على ثلاث محاور:

أ- المحور الأول: يتمثل في مدى شرعية و صحة العمليات المالية.

(1) - عبد الكريم صادق بركات، و آخرون، مرجع سابق، ص 448 .

ب- المحور الثاني: يتناول دقة العمليات المالية و الحسابية حيث الجهاز الرقابي يكشف الأخطاء العددية التي ترتكب خلال تنفيذ العمليات المالية و ذلك بمقارنة مدى تطابقها مع الوثائق المثبتة.

ج- المحور الثالث: حيث تعتمد فيه الرقابة على نزاهة و سلامة كل العمليات المالية و الحسابية بكونها خالية من كل ضروب التزوير و التدليس.

2. الهدف الإداري للرقابة:

من الناحية الإدارية تهدف الرقابة إلى محاربة البيروقراطية و التباطؤ الإداري و مختلف أشكال السلوك التي تؤدي إلى إهانة المواطن و المساس بمصالحه، كما أن الهدف من الرقابة، كذلك هو التحقيق في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية و المادية من طرف الأجهزة الإدارية و الاقتصادية للدولة، و بذلك يقوم الجهاز الرقابي بضمان السير الحسن و السليم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على أحسن وجه⁽¹⁾.

و بالتالي محاربة النقص و التقصير و سوء التنظيم و غياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات و المؤسسات العمومية.

كما أن الرقابة تقوم بتقديم الاقتراحات و المعلومات اللازمة لإعادة التنظيم الجيد حتى تكون مردودية أداء العمل على أكمل وجه.

3. الهدف الاقتصادي للرقابة:

إن البرامج الإنمائية، الاقتصادية و الاجتماعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان تشكل إطارا للبرامج الاستثمارية و التي من خلالها تحاول تكثيف مجهوداتها بغية التطور الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد و تحتوى هذه البرامج الإنمائية نوعية التجهيز و المبالغ المخصصة للتنفيذ و الفترة الزمنية⁽²⁾ و أجهزة الرقابة بإمكانها مراقبة و ضمان مدى مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة و المسطرة في البرامج الإنمائية، وعادة ما

(1)- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية 1995، ص 85 .

(2)- حسين الصغير ، دروس في المالية و المحاسبة العمومية ،دار المحمدية العامة،الجزائر 1999 ،ص 155 .

ترجع صلاحيات المراقبة و التحقيق في هذا الميدان إلى البرلمان و الهيئات التابعة للوزارات المكلفة بالمالية بالإضافة إلى السلطات الوصية.

4. الهدف السياسي للرقابة:

إن الهدف السياسي من الرقابة على الأموال العمومية سواء من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك الخارجية عن إدارتها و الممارسة من طرف هيئات دستورية قائمة بذاتها يتمثل في جانبين⁽¹⁾:

أ- **رقابة داخلية:** و هنا تحاول الحكومة أن تعطي صورة حسنة عن تنفيذها للميزانية، وذلك بمحاولة تجنب وقوعها في الأخطاء حتى تكون حصيلتها السنوية المقدمة مطابقة للتقديرات، عملاً بمبدأ المراقبة الذاتية.

ب- **رقابة خارجية:** و هي تلك التي تقوم بها أجهزة غير تابعة للحكومة كالبرلمان و مجلس المحاسبة و الهدف منها تقويم سياسة الحكومة لتحقيق نمو اقتصادي و اجتماعي.

المطلب الثاني: آليات و مبادئ الرقابة على الأموال العمومية.

تأكدت أهمية الرقابة المالية مع التطور التنظيمي، الإداري و المالي للدولة الحديثة، حيث أنه كلما تنامي حجم الإدارة و تعددت أنشطتها و رغبت الدولة تحقيق التنمية و الازدهار في مجتمعها كلما تعقدت آليات و مبادئ الرقابة و صعب معها تعقب عملية الرقابة على الأموال العمومية.

الفرع الأول: آليات الرقابة على الأموال العمومية.

للرقابة آليات كثيرة و متنوعة بل و تختلف أنواعها من هيئة لأخرى، إذ أن لكل هيئة رقابية آليات خاصة بها للوصول إلى أداء مهامها بصفة ناجعة و فعالة و تقسم آليات الرقابة إلى:

1. من حيث اعتمادها على التوقيت الزمني لممارسة الرقابة:

(1)- عبد الكريم خيطاس مدير مدونة عبد الكريم خيطاس، دليل الإداري والمسير المالي في الجزائر.

- يمكن أن تقع قبل التنفيذ و تسمى الرقابة السابقة.
 - يمكن أن تقع أثناء التنفيذ و تسمى الرقابة الآنية.
 - يمكن أن تقع بعد التنفيذ و تسمى الرقابة اللاحقة.
- و بالتالي فكل هيئة تعتمد علي وقت معين لممارسة وظيفة المراقبة⁽¹⁾.

2. من حيث طريقة ممارسة الرقابة:

- رقابة فجائية.
- رقابة دورية حسب فترات معروفة و منتظمة.
- رقابة دورية غير منتظمة وذات إشعار مسبق.

3. من حيث شموليتها:

أ- رقابة بالوثائق: على سبيل المثال مجلس المحاسبة يمارس وظيفة المراقبة البعدية للسنة السابقة بواسطة مستندات يرسلها له الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون⁽²⁾.

ب- الرقابة في عين المكان: يمكن في مجال مراقبة تسيير الإدارات العمومية القيام بالمهام في شكل ملاحظة و تحقيق بعين المكان قصد استخلاص الوقائع و الملابسات الحقيقية لتلك الأخطاء كما يخول القانون الحق للمراقب في الاستماع إلى كل مسؤول أو عون على مستوى تلك الهيئة المعنية.

الفرع الثاني: مبادئ الرقابة على الأموال العمومية.

إن نظام الرقابة علي الأموال العمومية يركز علي عدة مبادئ تمثل أساس و ركيزة هذا النظام هي مبادئ الشرعية، النظامية، الفعالية و المردودية⁽³⁾.

(1) - مقالة للأستاذ: صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، جامعة أم البواقي - الجزائر، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، 09 مارس 2005 .

(2) - القانون رقم: 32/90 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة، المادة 05.

(3) - صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مرجع سابق.

أولاً: مبدأ الشرعية و النظامية:

تنفيذ النفقات و الإيرادات المرصودة في الميزانية يجب أن تكون باحترام القواعد القانونية و المالية التي تحكم ذلك.

1. مبدأ الشرعية: فعلمية تحصيل الإيرادات و صرف النفقات لا يمكن أن تتم إلا بعد موافقة قانونية مسبقة و لا يمكن تنفيذه إلا من طرف شخص مؤهل قانوناً⁽¹⁾.

أ / عملية تنفيذ النفقات والإيرادات يجب أن تكون مجازة قانوناً:

فكل تنفيذ لنفقة أو إيراد يجب أن تتوفر علي إجازة قانونية حيث تمثل شرط أساسي لازم لتنفيذها و يجب أن يأخذ بعين الاعتبار ثلاث جوانب هي:

❖ **الجانب السياسي** : إذا يجب موافقة البرلمان علي الميزانية و بالتالي توفر رخصة صرف النفقات المرصودة و تحصيل الإيرادات.

❖ **الجانب المالي**: يجب أن لا يتعدى الإنفاق سقف محدد مسبقاً و هذا للحفاظ علي التوازن المالي.

❖ **الجانب الإداري**: يجب تهيئة الشروط اللازمة لمنع كل تبذير أو سوء استعمال من طرف أعوان الإدارة المكلفين بتنفيذ الميزانية و لتجنب أن تفقد هذه الإجازة معانيها بسبب عدم احترام هذه الجوانب فإن تنفيذ الميزانية أخضع لعدة إجراءات صارمة تخص طرق التنفيذ مدته و لأعوان المكلفين بذلك.

ب / عملية تنفيذ الميزانية تكون من طرف أشخاص مؤهلين قانوناً:

فتنفيذ الميزانية يجب أن يكون مجازة قانوناً، فقط بل يجب أن يكلف بها أشخاص مؤهلين مكلفين بتنفيذ العمليات المالية هما الأمر بالصرف و المحاسب العمومي و في هذا الموضوع تنص المادة 14 الفقرة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية " تنفيذ النفقة و العمليات المالية يكون من طرف الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و ذلك

(1)- عبد الكريم خيطاس مدير مدونة عبد الكريم خيطاس، دليل الإداري والمسير المالي في الجزائر، مرجع سابق.

حسب الشروط المحددة في القانون رقم: 17/84 للمؤرخ في 17 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية⁽¹⁾ .

والأمر بالصرف و المحاسب العمومي هم جزء من التنظيم الإداري، لكن مفصولان عن بعضهما و العلاقة التي تربطهما تكون تكاملية أثناء أداء مهامهما، و الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي أتت به التشريعات المالية الفرنسية، وأخذت به التشريعات المالية الجزائرية خاصة في القانون رقم: 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر⁽²⁾.

2. مبدأ نظامية العمل المالي:

أ/ نظامية عملية التسيير: في هذا الإطار يجب التحقق من مدى مطابقة التصرف المالي مع الإجازة الميزانية و القوانين و التنظيمات، و موافقة العملية المالية مع الإجازة الميزانية إذ أن احترام هذه الإجازة يعني احترام مبدأ سنوية الاعتمادات و التخصيص القانوني للعملية و سقف الاعتمادات. فاحترام الإجازة الميزانية تكون لاعتمادات لا تتجاوز مدة استعمالها سنة ميلادية، و عمليات الإنفاق المنصبة على اعتمادات مفتوحة صالحة فقط للسنة التي تم فيها إجازتها و بعد انتهاء المدة لا يسمح بأي نفقة دون فتح اعتمادات جديدة والمادة 25 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تنص على الاعتمادات الضرورية لنفقات التسيير يجب أن تبرر سنويا وبالمجاميع ولا تعطي أي حق لاستعمالها في السنة المقبلة⁽³⁾، إذا فالاعتمادات المفتوحة مقبولة لسنة واحدة فقط و لا يمكن أن تمدد لسنة أخرى.

لكن هذا المبدأ لا يطبق بصفة مطلقة، فهناك استثناءات في بعض الأحيان كما هو الحال بالنسبة لبرامج التجهيز التي تتعدى عدة سنوات و قد نصت عليها المادة 06 من القانون رقم: 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فإجازات البرامج تطبق

(1)- المادة 01 القانون رقم: 32/90، مرجع سابق.

(2)- المادة 25 من القانون رقم: 21/90 ، مرجع سابق.

(3)- المادة 25 من القانون رقم: 17/84 المؤرخ في 17-07-1984 المتعلق بقوانين المالية.

على نفقات التجهيزات العمومية والإنفاق الاستثماري و الإنفاق في رأس المال فتدون في الميزانية العامة للدولة في شكل إجازات البرامج، وتنفذ بواسطة اعتمادات للدفع⁽¹⁾، و إجازات البرامج تشكل الحد الأعلى لنفقات الأمرين بالصرف التي يمكنهم الالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المخططة و تبقى صالحة دون تحديد مدتها إلى غاية إلغائها و اعتمادات الدفع تمثل المبالغ السنوية التي يجب أن يأمر بصرفها و إصدارها بشكل حوالات لتغطية الالتزامات المتعاقد عليها كما أن احترام مبدأ التخصيص القانوني هو شرط أساسي لنظامية العمل المالي فالقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية نص على أن الاعتمادات المفتوحة تخصص بفصول أو قطاعات حسب الحالة تجمع النفقات حسب طبيعتها و توجهاتها طبقا لمدونات محددة بواسطة التنظيم⁽²⁾.

ب/ موافقة عملية الإنفاق للتشريعات و اللوائح:

عملية الإنفاق يجب أن تكون موافقة للقوانين و اللوائح و عند التنفيذ يجب احترام النظم المطبقة في هذا المجال و النصوص المتعددة التي تحتوي على قواعد تنفيذ العمليات المالية تكون مرتبطة أكثر بشكلية التنفيذ و مثالنا على ذلك بعض العمليات المالية كالتعويضات الأساسية و التكميلية للموظفين، القواعد المطبقة لمصاريف التنقلات، نظام مساعدات الدولة للقطاع الاجتماعي.

ج/ انتظام وصحة القيود المحاسبية:

تنفيذ العمليات المالية تتطلب من الأعوان المكلفين بذلك مسك دفاتر محاسبية و هي تعتبر عملية قانونية، فالأمر بالصرف الذي ينفذ العمليات المالية بمرحلتها الإدارية لا بد أن يمسك محاسبة للالتزامات و أخرى للحوالات المصدرة، بينما

(1)- المادة 06 من القانون رقم: 21/90، مرجع سابق.

(2)- المادة 20 من القانون رقم: 17/84، مرجع سابق.

المحاسب العمومي لا بد له من مسك محاسبة خاصة بدخول و خروج الأموال و يجب أن تكون القيود المحاسبية مقدمة بكل صدق و أمانة و تنظيم محكم⁽¹⁾ . و الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية لا بد لهم أن يحترموا التعليمات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية.

و نعني بالمحاسبة العمومية كل القواعد و الأحكام القانونية التي تبين و تحكم كيفية تنفيذ و مراقبة الميزانيات و الحسابات و العمليات الخاصة بالدولة و المجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني، و كل الحسابات و الميزانيات الملحقة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، كما تبين التزامات الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين و مسؤولياتهم و كذلك كيفية مسك الحسابات سواء بالنسبة للآمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين⁽²⁾ . ويرجع أصل المحاسبة العمومية في الجزائر إلى المرسوم الفرنسي المؤرخ في 31 ماي 1862 وبعد الاستقلال تم الأخذ بالمرسوم رقم: 259/65 المتضمن مسؤوليات وواجبات المحاسبين العموميين، وأخيرا القانون رقم: 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية بالإضافة إلى كل الأحكام الجديدة التي تنص عليها كل قوانين المالية⁽³⁾ .

ثانيا: مبدأ الفعالية و المردودية "L'efficacité et l'efficience":

هذا المبدأ يقودنا إلى التحقق من فعالية التسيير ثم مردودية العمل الإداري و بالتالي

المرفق العام.

1. فعالية التسيير:

(1) - المرسوم التنفيذي رقم: 313/91 المؤرخ في: 07-09-1991 المتعلق بإجراءات تسخير الآمرين بالصرف و المحاسبين

العموميين. المعدد و المتمم بالمرسوم التنفيذي 03-42 المؤرخ في: 19 جانفي 2003، ج ر عدد 4، 2003.

(2) - حسين الصغير: دروس في المالية و المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 134.

(3) - القانون رقم: 21/90، مرجع سابق.

إن فعالية التسيير تفرض التفرقة بين فعالية المؤسسات الاقتصادية الفعالية في المرفق العام إذ أنهما مختلفان تماما، فمفهوم فعالية التسيير في المؤسسات الاقتصادية يعني الربح و الفائدة و يتطلب هذا استعمال تقنيات تسييرية و مراقبة الفعالية في المؤسسات هي مراقبة التسيير الذي ينصب على تقييم اختيارات الوسائل بالمقارنة مع التكاليف المحتملة، و تحليل التكاليف لاختيار أحسن توليفة ممكنة بين الوسائل المالية المستعملة، و الأهداف المسطرة أو المحققة، و هنا يجب التفريق بين المردودية التي تعني تحقيق الأهداف المسطرة بواسطة الوسائل المتاحة و الفعالية التي تعني تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكاليف.

بينما مفهوم الفعالية في المرافق العامة فهو مختلف اختلافا جوهريا، لأن مفهوم الربح منعدم تماما و مفهوم الفعالية للتسيير العمومي مرتبط بالمنفعة العامة المقدمة من المرفق العام، كما أن مفهوم الفعالية مرتبط بالحاجات العامة و ذلك بالبحث عن موازنة بين الغايات و النتائج المحصل عليها⁽¹⁾، و من هذا المنظور فمفهوم الفعالية في الإدارة العمومية ينصب على البحث عن أثر برنامج أو سياسة معينة على المجتمع و ذلك بمعرفة مدى تحقيقها للأهداف المرجوة، مثلا إذا أرادت الدولة تطبيق برنامج لتنظيم الولادات ففعالية مثل هذا البرنامج تكون بمعرفة أثره على عدد الولادات، فإذا تحددت الولادات هذا يعني أن البرنامج حقق الهدف منه، إن الإدارة التي تعمل لتحقيق أهداف معينة لا يجب أن تكتفي بالنتائج المحققة لكن أن تبحث هل هذه النتائج كافية أو مناسبة بالمقارنة مع الوسائل المستعملة، و بالتالي فمفهوم الفعالية في التسيير العمومي يتطلب تحديد مفهوم التحكم في الإدارة، وذلك بتحديد درجة الكفاية و الفعالية للتسيير المالي للإدارة العمومية، و الكفاية تعني تحديد هل الإدارة سيرت و استعملت الوسائل المادية و البشرية بطريقة اقتصادية لتحقيق الأهداف و بالتالي فالكفاية هي مرادفة للإنتاجية التي تسمح بقياس المردودية النهائية ثم إن البحث عن توازن بين الأهداف المسطرة و النتائج المتحصل عليها صعبة للغاية خاصة عندما تكون درجة المنفعة العامة صعبة التقييم، و انه من الصعب معرفة ما إذا كانت النتائج المتوخاة قد تحصلنا عليها فعلا.

(1) - صالح رويلى: اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 10 .

إن صعوبة التقييم الكمي للنتائج المتحصل عليها في غياب معايير كافية لذلك يشكل أحد أهم الصعوبات في البحث على الفعالية في التسيير العمومي.

2. مردودية العمل الإداري:

لضمان تقديم الخدمات العامة تقوم الدولة بتسخير وسائل هامة خاصة اعتمادات مالية ضخمة و رغم كون هذه الخدمات العمومية غير معنية بقوانين المنافسة الحرة لكنها قد تكلف غالبا في حالة ما إذا كان هناك سوء تسيير، و إذا اختفت الرقابة يعني ذلك غياب آليات تضمن استعمال رشيد للوسائل، إن التسيير الجيد للأموال العمومية يستلزم قياس التكاليف و المردودية و تستلزم بالضرورة القيام بالمقارنة بين التكاليف و المردودية⁽¹⁾.

و دراسة هذه التكاليف ضرورية لتقدير مردودية المرافق العامة و حث المسيرين على استعمال الموارد بصفة مثلى خاصة إذا كانت الدولة تعاني من مشاكل مالية و قياس المردودية للمؤسسات العمومية يقودنا إلى قياس المردودية للإدارات العمومية و قياسها لمؤسسات ذات طابع صناعي و تجاري.

أ - قياس التكاليف و المردودية في المرافق العامة والإدارات العمومية:

إن قياس التكاليف و المردودية في المرافق العامة صعب التحقيق نظرا لكون الخدمات المقدمة لا يمكن قياس تكلفتها بدقة بل يكون ذلك بصفة تقديرية، و رغم كون هذا التقييم لا يعطي بصفة دقيقة تكاليف الخدمات المقدمة و رغم كون النتائج المحصل عليها غير كافية لكنها تعتبر مهمة حيث تسمح للمسيرين باستعمال الوسائل بصفة مثلى وبالتالي تحسين تسيير المرافق العامة.

و لقياس تكلفة مصلحة معينة يجب حساب كل ما يكلفه تسيير المرفق لمدة

سنة و هناك ثلاث مفاهيم للتكلفة هي:

(1) - صالح رويلى: اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 12.

➤ **التكلفة الداخلية:** و تأخذ بعين الاعتبار فقط تكاليف النفقات المتعلقة مباشرة بسير المصلحة، أي كافة نفقات المستخدمين و جزء من نفقات المنقولات و العقارات.

➤ **التكلفة الخاصة بالتسيير:** و تشمل النفقات الداخلية و نفقات التسيير، مثلا بالنسبة لمصلحة الطرقات و الجسور فإنه تضاف لها تكاليف صيانة الطرقات.

➤ **التكاليف الشاملة أو الكلية:** و تشمل بالإضافة إلى ما سبق باقي التكاليف مثل نفقات التحويل، كمنح المجاهدين و أرامل الشهداء و أهم ما تركز عليه الرقابة هو تكاليف التسيير مع العلم أن تكلفة المصالح الخارجية تتضمن بالإضافة إلى تكاليفها جزء من تكلفة الإدارة المركزية، أي السلطة الوصية.

كما أنه لا يمكن معرفة علاقة التكلفة بالمردودية إلا إذا قمنا بحساب:

✓ تكلفة العون أي العلاقة بين التكلفة و الوظيفة بمتوسط عدد المستخدمين.

✓ السعر المرجعي أي تكلفة تنفيذ وحدة من الخدمة المؤداة.

✓ المرودية أي عدد العمليات من نوع معين و التي يتكلف بها عون لمدة سنة.

ب - البحث على أقل تكلفة: إن البحث على أقل تكلفة يستلزم القضاء على التبذير و

الاستعمال الأمثل للوسائل المتاحة للمرفق العام، و يتمثل ذلك في جانبين:

الجانب الأول: القضاء على عوامل التبذير: إن آثار التبذير متعددة و تظهر على عدة مستويات و هي عادة ناتجة عن الإهمال في المرافق العامة ففي مجال المستخدمين مثلا أثر التبذير هو زيادة عدد العمال على الاحتياجات، و الزيادة في تصنيف رتبهم، وخلق وظائف غير مبررة و تظهر آثار التبذير عادة في الاستعمال المفرط للسيارات الإدارية خاصة خارج أوقات العمل، كذلك استعمال الهاتف لأغراض شخصية⁽¹⁾.

(1)- صالح رويلى: اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 14.

الجانب الثاني: الاستعمال الأمثل للوسائل: إن المرافق العمومية مزودة بوسائل هامة لكن من الضروري، استعمالها بصفة مثلى، و هو ما يظهر عند إبرام عقود التوريد بالمنتجات و التجهيزات و عقود العمل حيث يجب على المرافق العامة أن تستعمل كفاءات الأعوان من إمكانيات الدراسة، الاقتراحات و التفاوض للحصول على أفضل الأسعار و أحسن النوعيات للتجهيزات و الخدمات المقدمة من الموردين.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية.

يمكن تقسيم الرقابة على الأموال العمومية إلى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها الباحث.

المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية.

تتنوع الرقابة المالية التي بموجبها يتم تقسيم هذه الأنواع، فهي من حيث الزمن الذي تمارس فيه فتتقسم إلى رقابة مالية قبلية و آنية و بعدية أو لاحقة، و هي من حيث من حيث طريقة معالجتها للأخطاء تنقسم إلى رقابة وقائية و الرقابة الكاشفة أو العقابية.

الفرع الأول: من حيث الزمن الذي تمارس فيه.

يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى ثلاث أقسام⁽¹⁾:

أ- الرقابة القبلية:

هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، و تؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين و الأنظمة المعمول بها و بالتالي فهي رقابة وقائية.

ب- الرقابة الآنية:

هي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات و النفقات، و قد يكون الجهاز المكلف بها جزء من الأعران المكلفين بتنفيذ العمليات المالية كأن يقوم المحاسب العمومي بمراقبة الأمر بالصراف، و هي تعتبر رقابة داخلية و الهدف منها هو الوقاية من الوقوع في الأخطاء.

ج- الرقابة البعدية أو اللاحقة:

و هي رقابة تأتي بعد تنفيذ عمليات الميزانية، و تتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها، و هدف هذا النوع من الرقابة هو التحقيق من التنفيذ و كشف الأخطاء و التجاوزات التي تحصل.

الفرع الثاني: من حيث طريقة معالجتها للأخطاء.

حيث تصنف إلى:

أ- رقابة وقائية:

(1) - عبد الكريم صادق بركات، و آخرون، مرجع سابق، ص 444.

و هي رقابة التي تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء، و بتالي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين و القواعد التنظيمية المعمول بها، و التي ينجر عنها عقوبات و هو الأحسن من الرقابة لأنه يضمن التسيير الحسن للأموال العمومية و الحفاظ عليها⁽¹⁾.

و حسب رأينا فان تدعيم الرقابة الوقائية يجعل من عملية التنفيذ معقدة إذا يجب أن تمر علي عدة مراحل مما يحول دون تسيير حسن للأموال العمومية نتيجة صعوبة التنفيذ و البيروقراطية مما يجعلنا نلجأ إلى النوع الثاني.

ب-الرقابة الكاشفة أو العقابية :

و هي الرقابة التي تكون بعد تنفيذ الإيرادات و النفقات فنقيم نوعية التسيير و تكشف الأخطاء و بالتالي يتم تسليط العقوبات علي مرتكبيها و هي ضرورية حتى لا تتكرر مثل هذه الأعمال و هذا النوع من الرقابة لا يعيق عملية التنفيذ إذ تتم عملية التفتيش بعد الانتهاء من تنفيذ الإيرادات و النفقات.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية على الأموال العمومية.

طبقا للمواد 69 إلى 86 من الأمر رقم: 20-95 يقوم مجلس المحاسبة بنوعين من الرقابة، رقابة إدارية و أخرى قضائية⁽²⁾.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية.

فطبقا للمواد من 69 إلى 73 من نفس الأمر يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليها برقابة نوعية التسيير على النحو التالي:

~ يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته و حسن استعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف و الوسائل المستعملة.

~ يعمل على التأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية تنظم عمل هذه الهيئات.

(1) - عبد الكريم صادق بركات، و آخرون، مرجع سابق، ص 445 .

(2)- المواد 69 الى 86 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

~ يقوم بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه الهيئات المساعدات المالية و الإعانات من طرف الدولة، و مدى محاولاتها اتخاذ كل الترتيبات اللازمة للحد من اللجوء إلى هذه المساعدات.

~ يقوم أيضا بمراقبة النفقات التي تصرفها مع الأهداف المسطرة.

~ يشارك في تقييم فعاليات الأعمال و المخططات و البرامج و التدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابته.

~ يقوم بكل الإجراءات الملائمة لضمان حسن تسيير المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته و ذلك بإعداد تقارير تحتوي على الملاحظات و التقييمات و ترسل إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية أو السلمية لتقديم إجاباتهم و ملاحظاتهم⁽¹⁾.

~ كما ينظم مجلس المحاسبة نقاش يشارك فيه مسؤولوا الهيئات المعنية و بعد ذلك يضبط تقييمه النهائي و يصدر جميع التوصيات و الاقتراحات و ذلك قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير مصالح الهيئات، و يتم إرسالها إلى مسؤوليها و كذا إلى الوزارات و السلطات الإدارية المعنية.

غير انه و ما يلاحظ على الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة أنها تستثني أي تدخل لهذا الأخير في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته، و أية إعادة نظر في صحة و جدوى السياسات و أهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولوا الهيئات التي تمت مراقبتها⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية.

تتمثل الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في استعماله لسلطة التحري و البحث عن المخالفات المالية و تقييمه للحسابات المقدمة من المحاسبين العموميين و مراجعتها و كذا رقابة الانضباط في مجال الميزانية و المالية.

(1) - صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مرجع سابق.

(2) - المادة 15 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

1. حق الإطلاع و سلطة التحري.

يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته، و هذه السلطة مقررة بمقتضى القانون⁽¹⁾.

و في هذا الإطار له أن يجري كل التحريات اللازمة التي يراها ضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة و ذلك بالاتصال مع إدارات و مؤسسات القطاع العام.

كما يمكن أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية لهذه الإدارات و المؤسسات الخاضعة لرقابته و مهما يكن وضعها القانوني الإطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات و تسييرها⁽²⁾.

و من أجل ضمان الأداء الفعال لمجلس المحاسبة لسلطة التحري والإطلاع منحهم المشرع حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابته عندما تتطلب التحريات ذلك⁽³⁾.

و يمكن له إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته في أعماله المادية و تحت مسؤوليته و بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها.

كما يمكن له استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقديمها أو الوقائع الواجب الحكم فيها تقتضي ذلك، و من أجل أداء هؤلاء الخبراء مهامهم على أحسن وجه أجاز المشرع لهم الإطلاع على الوثائق و المعلومات و يلزمون بالسر المهني⁽⁴⁾.

و في هذا الإطار يعفى المسؤولون أو الأعوان التابعون للمصالح و الهيئات الخاضعة للرقابة و كذا التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو المهني تجاه مجلس المحاسبة.

(1)- المادة 55 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(2)- المادة 57 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(3)- المادة 56 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(4)- المادة 58 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

غير أنه إذا تعلق الأمر بالإطلاع على وثائق أو معلومات يمكن أن يؤدي إفشاؤها إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات المتعلقة بنتائج التدقيقات أو التحقيقات التي يقوم بها.

كما يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ إجراءات مماثلة من أجل الحفاظ على الأسرار التجارية والصناعية للمؤسسات⁽¹⁾.

(1) - المادة 59 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الختمة

الخاتمة:

إن مجلس المحاسبة بالرغم من مرور أكثر من ثلاثين سنة من تأسيسه، و الإصلاحات المتتالية التي عرفها، فإن دوره لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التصور و الشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، و الفعالية التي يسعى إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي ما هي إلا مجرد تصور ذهني تقابلها في أرض الواقع ممارسات تناقضها و تفرغها من محتواها، و هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل فيما إذا كان هذا النمط من الرقابة تبرره حاجات اجتماعية حقيقية و فعلية، أم أن الأمر ما هو إلا مجرد تقليد و محاكاة لنموذج خارجي جاهز تأثر به المشرع و أراد تطبيقه في بيئة تختلف عن تلك التي نشأ فيها، و هو ما يفسر إذا محدوديته مقارنة مع النموذج الذي استلهم منه قواعده.

لكن نعتقد أن الرقابة كقاعدة عامة هي مطلب أساسي في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة، و حتماً فإن مجتمعنا الذي يسعى منذ صدور دستور 1989 إلى بناء نظام سياسي ديمقراطي، و يطالب بالمزيد من الشفافية في تسيير الشؤون العمومية لا يمكن له أن يخرج عن هذه القاعدة، فحاجته إلى وجود هيئات قادرة على ممارسة رقابة فعلية تبدو ملحة أكثر من أي مجتمع آخر، و من ثم فإن حالة التهميش التي يوجد فيها هذا الجهاز لا يمكن أن تكون إلا نتيجة طبيعية للواقع الذي يفرضه النظام السياسي القائم، و الذي لم يتخلص بعد من قضايا الفكر الأحادي و الرغبة في الهيمنة التي تمارسها الهيئة التنفيذية على حساب باقي الهيئات الأخرى، و مثل هذا الوضع يمكن إن يسمح ببروز أي جهاز رقابة مهما كانت طبيعته يتمتع بالاستقلالية الحقيقية و يملك القدرة على مراقبة نشاطها بالفعالية المطلوبة.

إن رقابة مجلس المحاسبة ترتبط بطبيعتها بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها و حرصها على ممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء، و العمل على تنفيذ نتائجها و الأخذ بعين الاعتبار بتوصياتها دون أي إهمال، و بهذا الشكل يصبح الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة له معنى و يتولد لدى قضاته الإحساس بالاستقرار و الحصانة الكافية في ممارسة وظيفتهم، و في المقابل فإنه يتولد لدى جميع الأشخاص

الذين توكل لهم مهمة تسيير المال العام و التصرف فيه، الإحساس بإلزامية تطبيق القانون، و أن التجاوزات التي قد يرتكبونها ستؤدي حتما إلى إقحام مسؤوليتهم المالية و إلى توقيع العقوبات التي يقرها القانون .

لكن الشيء الملاحظ أن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و إن تعتبر قرارات ذات طبيعة قضائية و تحوز على قوة الشيء المقضي فيه فإن تجسيدها يتوقف على إرادة وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها و يتمتع في ذلك بسلطة تقديرية تمكنه من إعفاء الأشخاص الذين تمت إدانتهم من طرف المجلس من تسديد مبلغ الغرامة المالية الموقعة ضدهم إما بصفة جزئية أو كلية.

أما التقارير السنوية التي يعدها مجلس المحاسبة فهي لا تلقى الصدى المطلوب لدى رئيس الجمهورية و لا حتى لدى الهيئة التشريعية التي يفترض فيها أن تولي العناية اللازمة لمثل هذه التقارير، لأنها تساعد على مراقبة النشاط المالي للحكومة و تملك الصلاحيات الدستورية الكاملة لإقرار مسؤوليتها السياسية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا : النصوص القانونية

• النصوص الدستورية

- دستور 10 سبتمبر 1963
- دستور 22 نوفمبر 1976
- دستور 23 فيفري 1989
- دستور 28 نوفمبر 1996
- دستور 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، ج ر عدد 14، 2016.

• النصوص التشريعية

- القانون رقم: 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، و المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- القانون رقم: 05/80 المؤرخ في: 01 مارس 1980، و المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة.
- لقانون رقم: 17/84 للمؤرخ في 17 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية، المعدل و المكمل.
- القانون رقم: 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، و 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 10-02 المؤرخ في 10 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 20-95، ج ر عدد 50، 2010.

• النصوص التنظيمية

- المرسوم 127/63 المؤرخ في: 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية.
- المرسوم رقم: 259/71 المؤرخ في: 19 أكتوبر 1971، المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية المعدل و مكمل.
- المرسوم رقم: 185/80 المؤرخ في: 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة و مجال اختصاصاتها.
- المرسوم التنفيذي 03-42 المؤرخ في: 19 جانفي 2003، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم: 313/91 المؤرخ في: 07 سبتمبر 1991 المتعلق بإجراءات تسخير الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، ج ر عدد 04، 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم: 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.
- المرسوم رقم: 23/95 المؤرخ في: 08 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
- مرسوم التنفيذي رقم: 240/01، المؤرخ في 20 ديسمبر 2001 ، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمدققين الماليين بمجلس المحاسبة.

ثانيا : الكتب و المؤلفات

• المؤلفات باللغة العربية

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ، الطبعة السادسة، سنة 2005 .
- بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2003.
- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008.

- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1995.
- حسين الصغير، دروس في المالية و المحاسبة العمومية ، دار المحمدية العامة،الجزائر سنة 1999 .
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، الجزائر، ديوان.المطبوعات الجامعية، سنة 2008 .
- زغدود علي، المالية العامة، طبعة الثانية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2006.
- 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.
- عبد الكريم صادق بركات،يونس احمد البطريق، حامد عبد المجيد الدراز، المالية العامة،الدار الجامعية، بيروت، سنة 1986 .
- عبد الفتاح الصحن: مبادئ و أسس المراجعة علما و عملا، الطبعة الثانية ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية 1974.
- صالح رويلى: اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية 2002.
- لبنى دنش، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة بسكرة، 2007-2008.
- مسعي محمد،المحاسبة العمومية،دار الهدى للطباعة و النشر،عين مليلة،الجزائر، سنة 2003.
- 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.
- هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، ط.د، الجزائر :دار الهدى، سنة 2009 .

ثالثا : المقالات

- عبد الكريم خيطاس مدير مدونة عبد الكريم خيطاس، دليل الإداري والمسير المالي في الجزائر.
- صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، جامعة أم البواقي - الجزائر، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، 09 مارس 2005 .

رابعا: المواقع الكترونية

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

الفهرس

الفهرس

أ	.....	مقدمة
5	.....	الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة
6	.....	المبحث الأول: الإطار القانوني لمجلس المحاسبة
6	.....	المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الحزبية الأحادية
7	.....	الفرع الأول: مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963
8	.....	الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستور سنة 1976
10	.....	أولاً: صلاحيات مجلس المحاسبة القضائية والإدارية
11	.....	ثانياً: مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتشكيلته
12	.....	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية
12	.....	الفرع الأول: مرحلة تطبيق القانون 32/90 هيئة إدارية بصلاحيات محدودة
13	.....	أولاً: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة
13	.....	ثانياً: تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة
14	.....	الفرع الثاني: مرحلة تطبيق الأمر 20/95 هيئة قضائية بصلاحيات شاملة
15	.....	أولاً: سترجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية و توسيع مجال اختصاصه
15	.....	ثانياً: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية
17	.....	المبحث الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة
17	.....	المطلب الأول: هيكل مجلس المحاسبة
17	.....	الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة
18	.....	أولاً: الغرف ذات الاختصاص الوطني
19	.....	ثانياً: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي
21	.....	الفرع الثاني: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة
21	.....	1. تشكيلة كل الغرف مجتمعة
22	.....	2. تشكيلة الغرفة وفروعها
22	.....	3. غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

23	.....	4. لجنة البرامج والتقارير
23	.....	5. النظارة العامة وأجهزة التدعيم
26	.....	المطلب الثاني: قضاة مجلس المحاسبة
26	.....	الفرع الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة
26	.....	أولاً: قواعد توظيف و تعيين قضاة مجلس المحاسبة
27	.....	1. رتبة خارج السلم
29	.....	2. رتبة المستشارين
30	.....	3. رتبة المحتسين
31	.....	ثانياً: قواعد ترقية و تقييم قضاة مجلس المحاسبة
31	.....	ثالثاً: قواعد توقيع العقوبات على قضاة مجلس المحاسبة و طرق الطعن فيها
31	.....	1. العقوبات الموقعة على قضاة مجلس المحاسبة
33	.....	2. طرق الطعن في القرارات التأديبية
33	.....	الفرع الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة
34	.....	أولاً: رئيس مجلس المحاسبة
35	.....	ثانياً: الناظر العام
35	.....	ثالثاً: رؤساء الغرف والفروع
35	.....	1. رؤساء الغرف
35	.....	2. رؤساء الفروع
38	.....	الفصل الثاني: الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الأموال العمومية
39	.....	المبحث الأول: مفهوم الرقابة على الأموال العمومية و أهدافها
40	.....	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على الأموال العمومية
40	.....	الفرع الأول: تعريف الرقابة
42	.....	الفرع الثاني: أهداف الرقابة على الأموال العمومية
42	.....	1. الهدف المالي للرقابة
43	.....	2. الهدف الإداري للرقابة
43	.....	3. الهدف الاقتصادي للرقابة

44	.....	4. الهدف السياسي للرقابة
44	.....	المطلب الثاني: آليات و مبادئ الرقابة على الأموال العمومية
44	.....	الفرع الأول: آليات الرقابة على الأموال العمومية
45	.....	1. من حيث اعتمادها على التوقيت الزمني لممارسة الرقابة
45	.....	2. من حيث طريقة ممارسة الرقابة
45	.....	3. من حيث شموليتها
45	.....	الفرع الثاني: مبادئ الرقابة على الأموال العمومية
46	.....	أولاً: مبدأ الشرعية و النظامية
46	.....	1. مبدأ الشرعية
47	.....	2. مبدأ نظامية العمل المالي
49	.....	ثانياً: مبدأ الفعالية و المردودية
49	.....	1. فعالية التسيير
51	.....	2. مردودية العمل الإداري
54	.....	المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية
54	.....	المطلب الأول: أنواع الرقابة المالية
54	.....	الفرع الأول: من حيث الزمن الذي تمارس فيه
54	.....	أ- الرقابة القبلية
54	.....	ب- الرقابة الآنية
54	.....	ج- الرقابة البعدية أو اللاحقة
54	.....	الفرع الثاني: من حيث طريقة معالجتها للأخطاء
54	.....	أ- رقابة وقائية
55	.....	ب- الرقابة الكاشفة أو العقابية
55	.....	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية على الأموال العمومية
55	.....	الفرع الأول: الرقابة الإدارية
56	.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية
60	.....	الخاتمة

63	.....	قائمة المراجع
68	.....	الفهرس

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 تتطرق 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: 05/80، والذي استمر تطبيقه إلى غاية صدور القانون رقم: 32/90، الذي لم يتم تطبيقه لفترة طويلة، حيث ألغي بموجب الأمر رقم: 20/95 المعدل والمتمم بالأمر رقم: 02/10 الذي استقر العمل بأحكامه إلى غاية الوقت الحالي.

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

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

ويبرز الدور الرقابي لمجلس المحاسبة من خلال علاقته بكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث تعتبر علاقته بالسلطة التنفيذية علاقة تبعية لرئيس الجمهورية من خلال الجانب العضوي المتمثل في التعيين والجانب الوظيفي المتمثل في مدى إلزامية آراء مجلس ومن ثم إعداد التقرير السنوي والذي يوجه إلى رئيس الجمهورية، أما علاقته بالسلطة التشريعية تظهر من خلال إبداء الرأي ومناقشة الميزانية.

و بالنظر 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.