



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



رقابة مجلس المحاسبة على المؤسسات
العمومية ذات الطابع الإداري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر ل.م.د في الحقوق

تخصص: القانون الإداري

إشراف الأستاذ

د/ محمد العروسي منصور

إعداد الطالب

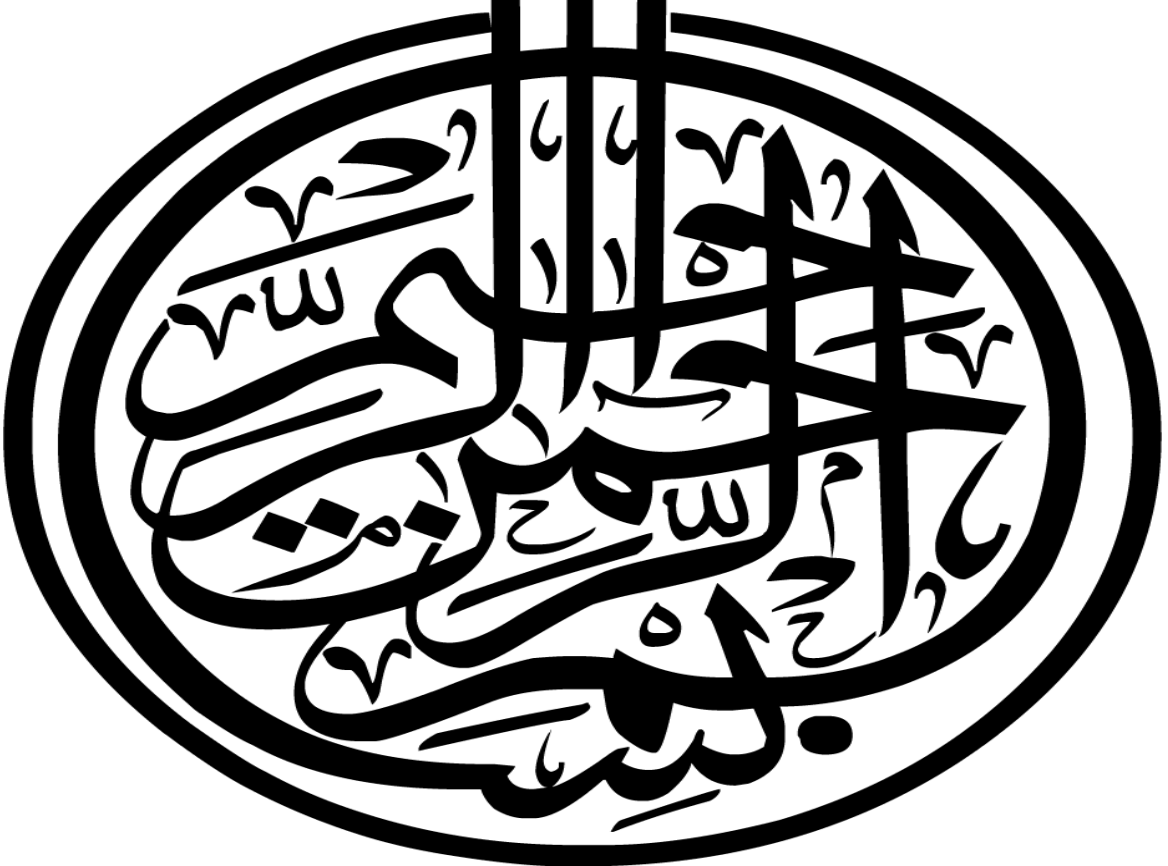
فاتح بربيش

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	المؤسسة	الصفة
حراش أحلام	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د/ محمد العروسي منصور	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقرا
مبروكة عمامرة	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ



الإهداء

أهدي ثمرة هذا المجهود

إلى.....

رمز التعاون والعطاء

إلى.....

الأهل والأحباء.

كلمة شكر

- الحمد والشكر لله تعالى على فضله وتوفيقه .
- أتقدم بالشكر إلى الأستاذ المشرف الدكتور " محمد العروسي منصوري " على اهتمامه ومتابعته بالتوجيهات ومسايرته لي في كل الظروف طيلة فترة إنجاز هذا البحث.
- كما اشكر أعضاء لجنة المناقشة على اهتمامهم ودراستهم لهذا البحث.
- أشكر كل من ساهم ولو بقدر يسير في إتمام هذا البحث .

قائمة المختصرات

*ص: صفحة

*ج.ر: الجريدة الرسمية

*م.ر: المرسوم الرئاسي

*م.ت: المرسوم التنفيذي

*ط: الطبعة

*د.ط: دون طبعة

*ق.إ.م.إ: قانون الاجراءات المدنية والإدارية

*ع: العدد

*م.م: مجلس المحاسبة

مقدمة

مقدمة

تعتبر الرقابة أهم الدعائم الأساسية في المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فهي عملية تتطلب إجراءات مدروسة من أجل ضمان تنفيذ المخطط والسياسة المعتمدة للمؤسسات في سير أعمالها، حيث تحافظ على التوازن بين الوسائل والأهداف والنتائج.

والرقابة عبارة عن أداة مطبقة منذ نشأة الدولة فبمجرد تطور مهام الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في مختلف الجوانب، أصبحت الحاجة إلى جهاز رقابي أمر ضروري للمحافظة على الاستعمال الاحسن للمال العام بشتى الطرق والوسائل وذلك عن طريق رقابة صارمة.

ولقد تطور مفهوم الرقابة بتطور المبادئ المتحكمة في النشاط المالي للمؤسسة العمومية الإدارية حيث كانت بالمفهوم المالي التقليدي المتمثل في رقابة المحاسبية التي تعتمد على التحقق من سلامة تطبيق القوانين المالية إلى رقابة تقييم أعمال الاجهزة الخاضعة للرقابة و معرفة كفاءاتها وقدرتها على تحقيق الاهداف الموضوعة وفق الزمن المحدد لها.

حيث أصبحت الرقابة المالية من أهم مقومات الدولة وهي ضرورة ملحة لحماية المال العام، ويعتبر تنظيمها من أدق التنظيمات لما لها من أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات وعلى الإدارة بوجه عام.

كما تعتبر الوظيفة الأساسية في المؤسسة العمومية الإدارية من خلالها تكشف الأخطاء والانحرافات حيث أنه بواسطة الرقابة يتم التحقق من أن التنفيذ يتم داخل الإدارة كما هو مقرر في الخطة والتعليمات والقواعد الموضوعة، بقصد اكتشاف نقاط الضعف وعلاجها وتقادي تكرارها.

وبما أن المال العام هو قوام الدولة واحد ركائزها الاساسية فهي بحاجة إلى إدارتها للمرافق والمؤسسات العمومية إلى أموال منها ما هو ثابت ومنها ما هو منقول وقد تكون أموال خاصة أو ما يطلق عليها "بالدومين الخاص"، فهي لا تخصص للنفع العام، وقد تكون أموال عامة تحت مسمى "الدومين العام" وتخصص هذه الاخيرة لاستعمال الجمهور لها بصورة مباشرة أو لخدمة مرفق عام، حيث حدد القانون أساليب استخدامها وكيفية التعامل معها والجهات المنوط بها، وحمائته غير مقتصرة على الدولة فحسب بل مسؤولية كل فرد من أفراد المجتمع، وبما ان

المؤسسات العمومية الإدارية هي اداة لتحقيق الرقي لهذا المجتمع كان لابد من إخضاعها للرقابة التي تعتبر الآلية الامثل للوصول إلى النتائج البارزة، ولهذا كرست لها الدول مجموعة من الآليات من أجل حمايتها وذلك عن طريق عدة أنواع من الرقابة سواء الرقابة الداخلية أو الخارجية والتي سيحين شرحها في هذه الدراسة .

الجزائر كغيرها من دول العام اهتمت بمجال تطوير الإدارة أو المؤسسات العمومية الإدارية بصفة عامة، وسعت منذ الاستقلال إلى بذل مجهودات جبارة في سبيل الرقي بها، وتجسد ذلك من خلال الاصلاحات القانونية في مجال الإدارة، وبما أن الأموال العمومية هي عصب الحياة بالنسبة لكيان الدولة وهي التي تحافظ على وجودها من أجل تأمين العيش الكريم لمواطنيها وتمكين من خلالها تحقيق التنمية والرفاهية لمختلف فئات الشعب فإن تسيير المال لابد من المحافظة عليه من التبذير والاختلاس لذلك كانت للرقابة أهمية على تسيير الأموال العمومية حيث تساهم في ترشيد استغلالها.

انتهجت الجزائر سياسة رقابية تهدف إلى سلامة التصرفات المالية وضبط النفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها بحيث تعددت الرقابة ما بين رقابة قبلية أي الرقابة السابقة ورقابة بعدية أي الرقابة اللاحقة على تسيير المالي في المؤسسات العمومية الإدارية بشكل خاص والأموال العمومية بصفة عامة وحيث يختص كل نوع من الرقابة بأجهزة خاصة وتكمل كل منهما الأخرى .

وقد عرفت الجزائر تعاقب عدة نصوص تشريعية الهدف منها تدعيم نجاعة وفعالية تنفيذ العمليات المالية ورقابتها، لذلك أنشئت هيئات رقابية عديدة من بينها مجلس المحاسبة الذي يعتبر جهاز مستقل للرقابة المالية .

حيث يعتبر مجلس المحاسبة من أهم مؤسسات الدولة الحديثة وهو أعلى جهاز للرقابة المالية البعدية، والذي يرجع ظهوره لأول مرة بموجب المادة 190 من دستور 1976، يهدف إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، يتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة مهامه كما يتمتع بالاستقلالية والموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.

إن مجال اختصاص مجلس المحاسبة قد عرف عدة تعديلات منذ إنشائه، ففي بداية الأمر كان اختصاصه يمتد إلى جميع المؤسسات العمومية والإدارات بمختلف أنواعها، إلى ان

انحصر مجال تدخله في المؤسسات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وانطلاقاً من التعديل الجديد لسنة 2010 فإن مجال تدخله أصبح يشمل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العامة والهيئات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العامة، والعمل من كل هذا التوسع هو العمل على تشجيع الاستعمال الصارم للموارد وكافة الوسائل المادية وترشيد النفقات العامة بكل شفافية وحياد.

يعمل مجلس المحاسبة على المحافظة على الأداء المالي وتحسين المردودية داخل المؤسسات العمومية بصفة عامة، كما يسعى إلى المحافظة على توازنها المالي وتحقيق الفائض في الخزينة، وكذلك يحاول إيجاد الحلول المناسبة لتفادي الوقوع في نقاط الضعف والمحافظة على نقاط القوة، وذلك عن طريق مقارنة النتائج مع الأهداف المسطرة وفق عملية التخطيط المالي ووضع الإجراءات الصحيحة وإعطاء قرارات مالية جديدة .

*أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كون أن موضوع رقابة مجلس المحاسبة للتسيير المالي للمؤسسة العمومية الإدارية أصبح مسألة ذات أهمية بالغة، خاصة أنها تتركز على كيفية تسيير الأموال العمومية من قبل القائمين عليها وذلك من أجل الحد من ظاهرة الفساد المالي وكذا محاولة ترشيد وعقلنة النفقات العمومية، وذلك بإعطاء مختلف الهيئات الصلاحيات من أجل الرقابة على الأموال العمومية .

*أسباب اختيار الموضوع:

ويرجع سبب الخوض في موضوع مجلس المحاسبة ودوره الرقابي إلى دوافع موضوعية بحثة والتي من أهمها:

*أهميته البالغة والتي تتجسد في كثير من النواحي حيث أن موضوع الرقابة المالية من أهم الدراسات والموضوعات التي يبني عليها الهيكل التنظيمي للدولة، فهي حتمية لا بد منها لحماية الأموال العمومية.

*دراسة مدى فعالية مجلس المحاسبة في أداء المهام المنوط بها ومعرفة مدى مساهمته في تحقيق الرقابة حسب التشريعات المنشئة لها.

*التنبية إلى أوجه النقص والخلل في التشريعات والإجراءات الرقابية المعمول بها واقتراح أوجه معالجتها.

*أهداف الدراسة:

وتهدف هذه الدراسة إلى محاولة معرفة مدى نجاعة مجلس المحاسبة في مراقبة التسيير المالي للمؤسسة العمومية الإدارية من خلال إبراز كيفية الرقابة التي يمارسها والوقوف على أهم النصوص القانونية التي نصت على الرقابة التي يمارسها المجلس وتبيان أهم النتائج التي يتوصل إليها من خلال استعماله للصلاحيات الإدارية والقضائية المخولة له قانوناً، محاولين إبراز التقارير التي يصدرها والأحكام التي يسلطها على مرتكبي الأخطاء من أجل معرفة الدور الرقابي المتمثل في الصلاحيات الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة من أجل المحافظة على أموال المؤسسة العمومية الإدارية.

*الإشكالية:

وفي هذا الإطار ومن خلال هذا البحث يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

ما مدى كفاية الآليات الرقابية لمجلس المحاسبة في تحقيق شفافية وترشيد تسيير النفقات العمومية للمؤسسات ذات الطابع الإداري؟

وتتفرع من هذه الإشكالية العديد من الإشكالات الفرعية، ولكن يبقى أهمها:

*فيما تتمثل الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؟

*ما طبيعة القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة؟ وما مصيرها؟

*منهج الدراسة:

من أجل الإجابة على الإشكالية موضوع البحث تمت الدراسة بالاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي والمنهج المقارن من خلال التطرق إلى تبيان النظام القانوني لمجلس المحاسبة والمؤسسة العمومية الإدارية وكيفية تطورهما وأشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، كما تناولنا بالتحليل من خلال التطرق إلى النصوص القانونية.

*صعوبات الموضوع:

واجهتنا عدة صعوبات في هذا البحث بدءا بقلة المراجع المتخصصة ان لم يصح القول بأنها شبه منعدمة، وهذا ليس في جامعتنا فحسب بل على مستوى المكتبات الجامعية ككل، مما دعت الضرورة إلى الاعتماد على المادة القانونية والعمل على تحليلها تحليلا منطقيًا وإعطاء الآراء والاقتراحات بشأنها ونقدها نقدا بناءا قانونيا بما يخدم الموضوع، ومن الصعوبات ايضا هو عدم الحصول على نماذج للقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة والتقارير التي يهدها رئيس المجلس.

*خطة الدراسة:

ولتناول هذا الموضوع تم تقسيمه إلى فصلين على الشكل التالي :

الفصل الأول، سيتم الخوض في الاطار المفاهيمي لدور مجلس المحاسبة الرقابي من خلال مبحثين أولهما يتناول النظام القانوني لمجلس المحاسبة، أما المبحث الثاني فيتناول معايير خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري لقواعد المحاسبة العمومية.

الفصل الثاني، سيتم التعمق في دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتم تقسيم الفصل إلى مبحثين، الأول يتكلم عن صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في مجال المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أما الثاني فيتناول الطعن في قرارات مجلس المحاسبة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لرقابة مجلس

المحاسبة على المؤسسات العمومية ذات

الطابع الإداري

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لرقابة مجلس المحاسبة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

يعد مجلس المحاسبة أعلى هيئة للرقابة المالية، يتميز عن غيره من الهيئات المكلفة بالرقابة بتمتعته بالاستقلال الضروري وتزويده بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام بالرقابة البعيدة والفاعلة لتسيير الاموال العمومية .

وهذا استنادا للمادة 192 من التعديل دستور سنة 2016 حيث جاء فيها أن مجلس المحاسبة "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية ، وكذلك رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة".

ويساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الاموال العمومية، وقد تم وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وزود باختصاصات قضائية وإدارية، كما أعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال وتسيير الاموال العمومية من قبل الدولة والجماعات الاقليمية ومختلف الهيئات والمرافق العمومية مهما كانت طبيعة نشاطها.

وتعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من بين الهيئات التي يمارس مجلس المحاسبة رقابته اللاحقة عليها من خلال رقابة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمرافق العمومية الاقتصادية التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية .

وقبل التطرق إلى الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على المؤسسة العمومية يجب ان نوضح النظام القانوني لكل من مجلس المحاسبة والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من خلال التطرق إلى النظام القانوني المجلس المحاسبة ثم التطرق إلى إعطاء مفهوم للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري التي شهدت تقلبات عديدة.

سنتطرق في هذا الفصل إلى النظام القانوني لمجلس المحاسبة (المبحث الأول)، وخضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد المحاسبة العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

النظام القانوني لمجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة جهة قضائية و إدارية، وهو أحد أهم المؤسسات الدستورية التي تم إنشاؤها بموجب دستور 1976 وهو هيئة تعنى بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، والمؤسسات العمومية الاقتصادية هي من بين المؤسسات التي تعتبر أموالها تابعة للدولة، حيث تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها لتشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

ومنذ نشأته إلى غاية الوقت الحاضر عرف تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفتھا البلاد، وحاولنا من خلال دراستنا هذه التطرق إلى التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في المطلب الأول، وذلك بإبراز مختلف الفترات التي مرى بها مجلس المحاسبة من فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة ثم فترة نشأة مجلس المحاسبة كهيئة قضائية للرقابة المالية اللاحقة ثم التطرق للفترة التي تقلصت فيها مجال الرقابة ثم توسيع مجال رقابة مجلس المحاسبة يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال في التسيير ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية، ويديره رئيس ويساعده في ذلك نائب الرئيس ويتولى مهام النيابة العامة ناظر العام كما يتوفر على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية وكذلك كتابة الضبط.

كما يخضع مجلس المحاسبة في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 20/95¹ ويتمتع بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 337/95 الذي يحدد هيكله الإدارية وتشكيلاته، وسنحاول توضيح ذلك من خلال المطلب الثاني، حيث سنتناول من خلاله تنظيم مجلس المحاسبة وذلك بالتطرق إلى هيكله الإدارية المتكونة من غرف المجلس وتشكيلاتها المختلفة، ثم التطرق إلى النظرة العامة وأجهزة الدعم والهيئة القضائية.²

¹- الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة والمؤرخ في 17/07/1995، ج ر 39 الصادرة في 23/07/1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 02/10 مؤرخ في 26/08/2010 ج ر 50 الصادرة بتاريخ 01/09/2010 .

²- المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20/11/1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر العدد 72، الصادرة بتاريخ 26/11/1995.

المطلب الأول

التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة

تأسس مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية حديثة النشأة بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 تطبيقاً للمادة 190 من دستور سنة 1976، و كرس تأسيسه كل من دستور 1989¹ في المادة 160 منه، ودستور 1996² في المادة 170، ويخضع مجلس المحاسبة في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر 20/95، كما يتوافر على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة .

منذ تأسيس مجلس المحاسبة إلى غاية الوقت الحاضر عرف عدة تطورات مرتبطة بالتحويلات التي عرفتها البلاد في مختلف المجالات، وقسم بعض فقهاء القانون ومنهم الاستاد رشيد خلوفي³ المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث وهذا حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني.

وهناك من قسمها تقسيماً أخرى ركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995، بحيث قسم المراحل التي شملها تطبيق كل من قانون 05/80⁴ والقانون 32/90، وإلى مرحلة تطبيق الأمر رقم 20/95 الذي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر .

وسنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أهم الفترات التي مرى بها مجلس المحاسبة، وهذا تماشياً مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البلاد.

الفرع الأول: فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة

قبل حصول الجزائر على الاستقلال، كان نظام الرقابة المالية المطبق يشكل امتداداً للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة

¹ المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28/02/1989، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 09، الصادرة بتاريخ 1989/03/01.

² دستور 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07/12/1996، ج ر العدد 96، الصادرة بتاريخ 196/12/08.

³ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 233.

⁴ قانون 05/80 مؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 10، صادرة بتاريخ 1980/03/04.

الفرنسي، ولم تنشأ بعد الاستقلال هيئة تحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي¹، لأن دستور 1963 لم ينص على إنشاء هيئة تخص الرقابة المالية اللاحقة ومن تم فإن التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة يعود إلى دستور سنة 1976، ولكن النشأة الفعلية لم تتحقق إلا بعد صدور القانون رقم 05/80 اسالف الذكر.

أولاً: في ظل دستور سنة 1963

لم يتضمن دستور 1963 إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها والمتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء وحق توجيه السؤال الكتابي والشفهي، أما وظيفة الرقابة المالية لم ترد في هذا الدستور وترك المؤسس الدستوري مسألة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي.

أما من حيث النصوص، فإن المرسوم 63/127 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية، نص على إنشاء هيئات عديدة تابعة لوزارة المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية وهي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، وكالة القضاية للخزينة، هيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية ولجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية لكن فكرة مجلس المحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي²، وتم التخلي عنها بعد صدور المرسوم رقم 259/71³ الذي الغى أحكام المرسوم السابق

وتمثل مظهر ممارسة الرقابة المالية اللاحقة، في تلك الرقابة التي يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية⁴.

¹ - أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية مذكورة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2007، ص 11

² - المرجع نفسه، ص 14.

³ - المرسوم 259/71 المؤرخ في 19/10/1971، المتضمن تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، ج ر، عدد 90، الصادرة بتاريخ 05/11/1971.

⁴ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، 2005، ص 57.

ثانياً: في ظل دستور 1976 من (1976 إلى 1980)

تماشياً مع مبادئ الميثاق الوطني الذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية، ولضمان السير الحسن والمتناسق لأجهزتها وحماية ثروات المجتمع فقد تضمن عدة مواد لممارسة الرقابة المالية حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية وهذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية، كما خول للجهاز التشريعي في المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية ومنح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات العمومية الاشتراكية¹.

الفرع الثاني: نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة

تطبيق للمادة 189 أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول، يتمثل في القانون رقم 04/80 المؤرخ في 1980/03/01²، يتعلق بممارسة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس، ينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها وتقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسة الاشتراكية، ومدى فعالية أجهزتها في ترشيد النفقات والقضاء على أشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج وأملاك المؤسسات لأغراض شخصية أو للغير، وهذا لإضفاء الشفافية على تسيير الاقتصاد الوطني والعمل على محاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية، كما نصت المادة 190 من نفس الدستور على إنشاء مجلس المحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، وعليه صدر نص تشريعي لتدعيم وظيفة الرقابة المالية وهو قانون 05/80 وبموجبه تم إنشاء مجلس المحاسبة فعليا، بحيث يراقب ماليا جميع الهيئات التي تستعمل أموال عمومية مهما كانت طبيعة نشاطها. وتماشياً مع طبيعة النظام السياسي الذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة يخضع نشاطه في ظل هذا القانون لسلطة رئيس الجمهورية ولكن رقابته كانت واسعة جدا بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية.

¹ - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 15

² - القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني، ج ر، عدد 10، صادرة بتاريخ 04/03/1980.

كما تشمل الرقابة كل الهيئات التي تستفيد من أموال الدولة أو أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في راس المال أو حتى في شكل تسبيقات وقروضا وضمادات مالية .

وفي سبيل ممارسة هذه الرقابة خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية حددتها المادة 139¹ من الأمر 05/80 كما يلي :

* مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.

* يصفى حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية .

* يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.

* يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفيها

* يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية

* يبيث نهائيا في الطعون المقدمة بدفع القرارات التي يصدرها و ضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف اجهزة إدارية

أما في مجال رقابته الإدارية، يعمل على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، وهذا بالرجوع إلى الاهداف المسطرة في المخطط الوطني وبالنظر كذلك إلى المعايير المعمول بها على المستوى الدولي .

كما يشرف على توجيه اعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها²، حيث يبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى السلطات المعنية، ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له ان يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنين .

¹ - المادة 39 من القانون 04/80، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.

² - المادة 36 من المرجع نفسه.

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

إضافة إلى الاختصاصات السابقة يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية تتمثل في ابداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية وحول ومختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية¹.

وبصدور دستور 1989 دخلت البلاد في مرحلة سياسية جديدة تميزت بالتعددية الحزبية وتكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ونص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس المحاسبة يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، وهو ما جاء في نص المادة 170 من دستور 1996 مع وجود بعض الاختلافات في الصياغة .

أما من حيث التشريع، فقد شهدت هذه الفترة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة ، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدرتا فيها كل نص وهو ما أدى إلى تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز² وفي ظل قانون 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي طبيعة الرقابة المسندة إليه بينما في قانون سنة 1995 تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاصه وخول له اختصاصات قضائية³.

الفرع الثالث: فترة تضيق ثم توسيع مجال رقابة مجلس المحاسبة

مر مجلس المحاسبة بعدة فترات تمت فيه تضيق من صلاحياته حيث أصبح مجرد هيئة إدارية ، وبعدها جاءت فترة جديدة وسعت من صلاحيات المجلس وسنورها بالتفصيل .

¹ - المواد 16، 17، 18 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .

² - أمجوج نوار، مرجع السابق، ص 20

³ - منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014

أولاً: فترة تطبيق القانون 32/90 اعتبار مجلس المحاسبة هيئة إدارية بصلاحيات

محدودة

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ومن المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة ايجابية على مكانة مجلس المحاسبة وتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الانظمة السياسية يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها وتطورها بتطور الأنظمة الديمقراطية وهي في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان ممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية .

التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون 1990 لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة والتي لم تكن سوى مؤسسة ذات طابع إداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق.¹

1/ تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته القضائية

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 32/90 إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييره المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من القانون على ما يلي " تتحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري"

وتنص المادة 04 من نفس هذا القانون بشكل صريح على أنه (لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقاً لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية) وهذا التضيق في المجال الرقابة أدى إلى عدم تمتع المجلس بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه بل مجرد تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية بعد أن يتم توجيه الإنذارات إلى المعنيين أو إبلاغ وزير المالية.²

¹ - منصور الهادي، المرجع السابق، ص 17

² - المواد من 03، 04 من القانون 32/90، المؤرخ في 04 /12/ 1990، المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ 1990/12/05.

ولقد عرف مجلس المحاسبة من خلال هذا القانون عدة تعديلات هامة من بينها تجريده من اختصاصاته القضائية تاركا له الاختصاصات الإدارية فقط كما أخرج المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة اختصاصه، واخضاع حالات تأديب أعضاء مجلس المحاسبة إلى هيئة خاصة ينشئها القانون، بينما كان في السابق من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء وتتمثل هذه الهيئة في "مجلس أعضاء المحاسبة" الذي يتشكل من أعضاء مجلس المحاسبة نفسه ومن هذا نجد أن المشرع الجزائري لم يكرس الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة إضافة إلى ذلك فإن أعضاء المجلس أصبحوا لا يتمتعون بصفة القضاة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء وأصبح الناظر العام يطلق عليه بالمراقب العام وهذا الأخير لا يمارس دور النيابة العامة لأنه من اختصاص التشكيلة القضائية وتغيرت الغرف إلى أقسام¹.

2/ تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وفي تشكيلته

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيلته فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء²، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة وقد جاءت صياغتها على شكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم ان أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال المفروضة علي وان أسلك السلوك النزيه"، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة أن أسلك سلوك القاضي النزيه الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة ان أسالك السلوك النزيه فقط أي بحذف كلمة القاضي وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة وهذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف ذكره والتي تنص (إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة اشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة) وبالمقارنة مع القانون السابق، يمكن القول ان المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إلى النقيض، ففي قانون سنة

¹ -المواد من 19،22،23 من المرجع نفسه .

² - منصورى الهادي، مرجع سابق، ص 17 .

1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية ولید بيئة ليبرالية و أراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، وفي القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاة سلطة مستقلة.¹

ثانيا: فترة تطبيق الأمر 20/95 إعتبار مجلس المحاسبة هيئة قضائية بصلاحيه شاملة

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة ويتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد.²

بصدور الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية³ 1995، اعاد المشرع 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 تتعدى رقابة المطابقة ليشمل تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها وسنتطرق إلى ذلك بالتفصيل.⁴

1/ استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه

ما ميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 20/95 هو استرجاع لصلاحياته القضائية، في مراجعة لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته التسيير المالي للأمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق .

نصت المادة 03 من قانون سنة 1995 على أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية اللازمة ضمانا للحياد والموضوعية والفعالية في أعماله وتتجسد هذه الاستقلالية من الناحية العضوية على أن الجهاز يتكون من هياكل خاصة به يتحدد نظامها الداخلي ويتحقق له

¹ - منصور الهادي، مرجع سابق، ص 18

² - خلوفي الرشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004 ص 233.

³ - الأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة .

⁴ - منصور الهادي ، مرجع سابق ص 18.

الاستقلالية في ممارسة وظيفتهم وحمايتهم من كل أشكال الضغط والتأثير عليهم وتعويض الأخطاء الناجمة عن نشاطهم¹.

كما توضح المادة 38 من الأمر 20/95 اكتساب أعضاء المجلس الصفة القضائية بنصه "مجلس المحاسبة نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع المستشارون المحاسبون، الناظر العام، الناظر المساعدون"².

ورغم أن القضاة لا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء لكنهم يخضعون للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة رقم 20/95³ وأصبح مجلس المحاسبة جهة قضائية لكن ليس كالمحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بل استعمل المشرع عبارة مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي وبالتالي فهو هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون. أما على مستوى الاختصاصات فالمجلس اختصاص قضائي وإداري، تتمحور مهمته حول الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية⁴.

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، وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويقترّب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلو سكسونية⁵.

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفتتها الدولة، والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة، وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية⁶.

¹ - المادة 03 الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة

² - المادة 38 من المرجع نفسه.

³ - المادة 02 من المرجع نفسه.

⁴ - المادة 03 من المرجع نفسه.

⁵ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة ط 2، سنة 2003، ص 52 .

⁶ - منصور الهادي ، مرجع سابق، ص 19

2/ إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية

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

وبهذا فإن الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 04/12/1995 قد أعاد الاعتبار لمجلس المحاسبة ووسع من صلاحياته الرقابية مع الاستقلالية في ممارسة مهامه ثم تم إجراء تعديل على هذا الأمر السابق بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، حيث تم إعادة الاعتبار لصفة القاضي ولأعضاء مجلس المحاسبة مع تدارك الثغرات القانونية السابقة¹.

المطلب الثاني

تنظيم مجلس المحاسبة

يخضع مجلس المحاسبة في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 20/95 ويتمتع بنظام داخلي ينضمه المرسوم الرئاسي رقم 377/95 الذي يحدد هيكله الإدارية والتشكيلات القضائية.

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل عديدة لحسن سير المجلس منها ذات طبيعة قضائية تشكلها مجموعة من الغرف ذات اختصاص وطني وإقليمي (فرع الأول) كما تحتوي على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وكتابة ضبط إلى جانب توفره على مختلف المصالح ادارية والأقسام التقنية التي تتولى مهام التدعيم يتم الاشراف عليها بواسطة مستخدمون إداريون (فرع الثاني) .

أما الغرف والتشكيلات القضائية فيكون عن طريق أعضاء يكتسبون صفة القضاة يحكمهم القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة وتعرف بالهيئة القضائية (الفرع الثالث)

¹ - محمد صغير بعلي، يسري أبو العلا ، المالية العامة دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة 2003 ، ص117

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها المختلفة

يتكون مجلس المحاسبة من ثماني 08 غرف ذات اختصاص وطني وتسع 09 غرف أخرى ذات اختصاص إقليمي، ويعقد المداورات للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة ويتوفر كذلك على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة،¹ ورد في المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة².

يتكون مجلس المحاسبة من ثماني غرف ذات اختصاص وطني وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي وتشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع.

لكن القرار المؤرخ في 16 / 01 / 1996 الذي اصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف اقتصر على إنشاء فرعين بكل غرفة .

أولاً: الغرف ذات الاختصاص الوطني

يضم مجلس المحاسبة ثماني غرف وطنية تختص كل واحدة منها بمراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط ولقد حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، القطاعات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف على الشكل التالي:

- 1- المالية
- 2- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية
- 3- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية
- 4- التعليم والتكوين
- 5- الفلاحة والري
- 6- المنشآت القاعدية والنقل
- 7- التجارة والبنوك و التأمينات
- 8- الصناعة والمواصلات

¹ - أمجوج نوار ، مرجع سابق ، ص 25.

² - المادة 09 المرسوم الرئاسي 377/95 ، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

تطبيقاً لذلك فقد حدد القرار المؤرخ في 16 /01/ 1996 مجال اختصاص الغرف وفروعها على الشكل التالي:¹

- * الغرفة الوطنية المالية تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية.
- * الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والهيئات الوطنية ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل و وزارة الشؤون الخارجية
- * الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية يراقب الأول منها وزارة الصحة والسكان ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال ووزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة .
- * الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .
- * الغرفة الوطنية للفلاحة والري يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري .
- * الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية، والنقل يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، يراقب الفرع الثاني وزارة النقل.
- * الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين يراقب الفرع الأول وزارة التجارة والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة.
- * الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة ووزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات، وتمارس هذه المهام برئاسة رئيس الغرفة بالإضافة إلى رؤساء الفروع المستشارين المحتسبين وكاتب الضبط.

ثانياً: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي

¹ -المادة 02 من القرار مؤرخ في 16 /01/ 1996، يحدد مجالات تدخل غرف المجلس ويضبط انقسامها الى فروع، صادر عن مجلس المحاسبة، ج ر العدد06 الصادرة بتاريخ 1996/01/24.

تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (البلديات والولايات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجامعات الإقليمية .

وبناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج و التقارير، يمكن لهذه الغرفة التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برامج نشاطاتها وهذا بناء على نص م 31 مكرر من الأمر رقم 102 / 10¹.

وتقام الغرف في الولايات المحدد في المادة 11 من م. ر رقم 377/95 السالف الذكر²، و هي كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة ، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار .
*الغرفة الإقليمية للجزائر وتحتوي على فرعين، يراقب الأول ولاية الجزائر، أما الثاني يراقب ولاية تيبازة .

*الغرفة الإقليمية لوهران : تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولاية وهران ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولاية غليزان ، معسكر وسعيدة .

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

*الغرفة الإقليمية لتيزي وزو يراقب الفرع الأول ولاية تيزي وزو، بجاية ، والفرع الثاني يراقب ولايات المسية، برج بوعريج، البويرة .

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

*الغرفة الإقليمية للبليدة، يراقب الفرع الأول ولايات البليدة، عين الدفلى، المدية، الفرع الثاني يراقب ولايات الشلف، الجلفة وتسمسيلات.

*الغرفة الإقليمية لبشار: يراقب الفرع الأول ولاية بشار، تندوف، أما الثاني ولاية ادرار،البيض.

¹ - المادة 31 مكرر من الأمر 02/10، المؤرخ في 10 / 08 / 2010، المعدل والمتمم للأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة الرسمية ، العدد 20 الصادرة بتاريخ 01 / 09 / 2010
² - المادة 11 من المرسوم الرئاسي 377/95، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

*الغرفة الإقليمية لورقلة: يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة، غرداية، الأغواط، ويراقب

الفرع الثاني ولايات إليزي، الوادي، تمنراست¹.

ثالثا: تشكيلات مختلف غرف مجلس المحاسبة

يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة مختلف القضايا المطروحة عليه، والفصل فيها في شكل تشكيلات مختلفة، وهذا حسب مختلف القضايا المطروحة عليه فهو يجتمع للمداولة أما في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو شكل الغرف وفروعها أو شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، أو في شكل لجنة البرامج والتقارير².

1/ تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تعتبر هذه التشكيلة كل الغرف المجتمعة من أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة يرأسها رئيس المجلس بحضور نائب رئيس المجلس ورؤساء الغرف قاضي من كل غرفة يتم اختيارهم من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف³.

يعين رئيس مجلس المحاسبة أعضاء هذه التشكيلة من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة فيها بناء على اقتراح من رؤساء الفروع التي يمارسون فيها عملهم، ويتم تجديد هذه التشكيلة كل سنة وذلك بأمر من رئيس مجلس المحاسبة.

كما يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر مقرر التشكيلة من ضمن رؤساء الغرف أو الفروع أو القضاة المستشارين المعنيين ضمن هذه التشكيلة تطبيقا لنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي 377/25 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁴ يتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس من ضمن رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارين المعنيين ضمن التشكيلة.

¹ - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 29.

² - المادة 47 من الأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة .

³ - منصوري الهادي، مرجع سابق، ص 24.

⁴ - المادة 37 من المرسوم الرئاسي 377/95، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

كما يحضر الناظر العام جلسات تشكيلية كل الغرف مجتمعة، وله الحق في المشاركة في مناقشة القضايا المطروحة أمام التشكيلية، إلا أنه لا يشارك في المسائل ذات الاختصاص القضائي ولا تصح مداولات كل الغرف مجتمعة إلا بحضور نصف أعضائها¹.

2/ تشكيلية الغرفة وفروعها

بناء على نص المادة 35 من المرسوم الرئاسي 377/95 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، وتطبيقا للمادة 50 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإنه تتكون الغرفة مجتمعة في تشكيلية مداولة على الأقل وتتكون من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع وقاضي آخر من الغرفة في غياب المقرر المراجع، كما يتكون الفرع المجتمع في تشكيلية مداولة على الأقل من رئيس الفرع حسب الحالة من المقرر المراجع .

يشارك المقرر المراجع في الجلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت، تكون تشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المشاركين في الجلسة 07 قضاة².

3/ غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تتكون هذه التشكيلية من رئيس الغرفة وستة مستشارين على الأقل يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين قابلة للتجديد، ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، لا تصح مداولات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة رئيس الغرفة³. تختص هذه الغرف بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والمحددة في المادتين رقم 91،88 من الأمر 20/95.

ويلاحظ أن هذه الرقابة في النظام الفرنسي تعتبر من اختصاص محكمة الانضباط في مجال الميزانية والمالية أنشئت بموجب القانون المؤرخ في 25 /09/ 1948 وهي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة.

¹ - براهيم خديجة/ شبيب غنية، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الاموال العمومية، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس سنة 2015 ص 21.

² - المادة 35 من المرسوم الرئاسي 377/95، مرجع سابق

³ - المادة 51 من الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة .

تبدو في تنظيمها كأنها امتداد لمجلس المحاسبة بحيث يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، يتولى مهام النيابة العامة فيها نائب عام لمجلس المحاسبة وتضم بالتساوي عضوين من مجلس المحاسبة وعضوين من مجلس الدولة.

ويخضع لرقابة هذه الهيئة اعوان الدولة والمؤسسات التابعة لها وأعوان الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التابعة لها وكذلك مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، ولا يخضع لرقابتها اعضاء الحكومة وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، باعتبار انهم يتحملون مسؤولية سياسية وليس تأديبية، وتتمتع بسلطة توقيع العقوبات على المخالفات المرتكبة في تسيير الأموال، العمومية عن طريق فرض غرامات مالية، وتعتبر قرارات قابلة للطعن بالنقض أما م مجلس الدولة الفرنسي¹.

4/ لجنة البرامج والتقارير

وإلى جانب هذه التشكيلات القضائية يحتوي المجلس على لجنة للبرامج والتقارير يرأسها رئيس مجلس وتتشكل من نائب رئيس المجلس و الناظر العام ورؤساء الغرف أما الامين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون ان يتمتع بحق المشاركة في المدأولات ويمكن ان توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة، ولا تمارس هذه اللجنة أي وظيفة قضائية وإنما تتكفل بالتحضير والمصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة وعلى التقرير السنوي لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، وكذلك تعمل على تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس².

الفرع الثاني: النظارة العامة وأجهزتها

إلى جانب الغرف السابقة الذكر، يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وعلى كتابة ضبط كما يحتوي على أجهزة تدعيم تعمل على توفير الوسائل والظروف السياسية التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم³.

1 - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 32

2- الماديتين 53، 54 من الأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة .

3- أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 33.

أولاً: النظرة العامة

لم ينص المشرع في قانون سنة 1980 على وجود نظارة عامة لكنه نص على وجود منصب ناظر عام وأوكل له مهمة النيابة العامة ويساعده في ذلك نظار مساعدين¹. وفي قانون سنة 1990 أوجد تسمية أخرى وهي "المراقب العام" و أوكل له نفس المهام التي تضمنتها المادة 19 من القانون السابق، أما في قانون 1995 فيسميها النظارة العامة ويشرف عليها ناظر عام يقوم بدور النيابة العامة.

ثانياً : كتابة الضبط

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط، مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلة كل_الغرف مجتمعة، يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة، يمسك السجلات والدفاتر والملفات يدون القرارات التي تتخذها اثناء الجلسة يساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الاخرى²، يتولون نفس المهام المتعلقة بالتحضير المادي للجلسات، مسك السجلات والدفاتر والملفات وتدوين القرارات المتخذة اثناء الجلسات .

تتولى كتابة الضبط كذلك مهام استلام وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية المتعلقة بها وكذلك الأجوبة والطعون وكل الوثائق المرسلة أو المودعة لدى المجلس وتعمل على تبليغ وحفظ التقارير والمقررات والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة.

ولا يتمتع كتاب الضبط العامين بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم ولم يخضعهم المشرع للقانون الاساسي لكتاب الضبط وإنما تطبق عليهم نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات والإدارات العمومية³.

ثالثاً : الهياكل الإدارية والتقنية

إلى جانب الهياكل القضائية السابقة الذكر، يشتمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس وتسهيل لهم أداء مهامهم وتتمثل أساساً في المصالح التالية :

¹ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص235.

² - منصور الهادي، مرجع سابق ، ص 27.

³ - المادة 34 من المرسوم الرئاسي 377/95، مرجع سابق .

1/ الأمانة العامة

يتأسس أمين عام وهو الأمر بالصرف الرئيسي، يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة ويسهر على السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية والتقنية، وعلى توفير الوسائل والخدمات الضرورية لهياكل المجلس قصد أداء أعمالها على أحسن وجه وعلى تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة.¹

2/ الأقسام التقنية والمصالح الإدارية

يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تعمل تحت إشراف الأمين العام لمجلس وهي:

قسم تقنيات التحليل الرقابة يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية اللازمة لقضاة المجلس للقيام بعمليات التدقيق والتحقيق وتوفير دلائل الفحص و الأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق والمراجعة وضع المقاييس والمؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة، يعمل كذلك بالتنسيق مع الأمين العام على تحضير برامج لتكوين القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم وتقييم ذلك بصفة دورية.²

قسم الدراسات ومعالجة المعلومات يتولى هذا القسم إعادة دراسات في الميادين الاقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، تسيير بنك المعلومات حول المؤسسات والهيئات التي تخضع لرقابته تكوين وتسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، إعداد وتوزيع منشورات مجلس المحاسبة ومنتجاته الوثائقية.³

مديرية الإدارة والوسائل تنفرع هذه المديرية إلى أربع (04) مديريات فرعية وتهتم بتسيير شؤون المستخدمين، تسيير الشؤون المالية للمجلس، الوسائل والشؤون العامة والإعلام الآلي⁴، إلى جانب ذلك يلحق برئيس مجلس المحاسبة ديوان يشرف عليه رئيس ديوان ويضم مديريين (02) للدراسات يتولى مهام مختلفة تتعلق بوجه عام بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية وكذلك علاقات المجلس مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة

¹ - المادة 26 من المرسوم الرئاسي 377/95، النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

² - المادة 27 من المرسوم الرئاسي 377/95.

³ - المادة 28 من المرجع نفسه.

⁴ - المادة 30 من المرجع نفسه.

المالية والمنظمات الجهوية الدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها أي المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية (afrosa) والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (arabosa) والمنظمة الإفريقية لأجهزة الرقابة المالية (afrosa).

ويتبع كذلك لرئيس مجلس المحاسبة مكتب المقررين العامين للجنة والبرامج والتقارير، يتولى تحضير مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي الخاص بقانون ضبط الميزانية، تحضير مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي الخاص بقانون ضبط الميزانية، تحضير مشروع التقرير السنوي الذي يرسله المجلس إلى رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية وكذلك المشروع التمهيدي لبرنامج المجلس .

الفرع الثالث: الهيئة القضائية لمجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بالصفة القضائية لكونه هيئة ذات طبيعة قضائية، يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية مع اكتسابهم لصفة القضاة يتم تعيينهم عن طريق مراسيم رئاسية رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون.

ويعتبر كل من الناظر العام والنظار المساعدون قضاة¹، حيث يتم توظيفه هؤلاء عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر ثم يخضعون لفترة تجريبية مدتها سنة واحدة، يتم تقييم أدائهم المهني منذ تنصيبهم حسب نص المادة، 28، 29، 30، 31 من نفس الأمر السابق وبعد أداء اليمين² و التعيين مباشرة يرتب قضاة مجلس المحاسبة في ثلاث فئات رسمية كل فئة أو رتب إلى مجموعات، ويمكن تحديد ذلك كالتالي: فئة خارج السلم وتتكون من أربع مجموعات وهم على التوالي رئيس المجلس، ونائب الرئيس ورئيس الغرفة، رئيس الفرع .

الرتبة الأولى: مقسمة إلى مجموعتين وهم على التوالي : مستشار أول و مستشار .

الرتبة الثانية: مقسمة ثلاث مجموعات وهم على التوالي: محتسب رئيسي، محتسب من الدرجة الأولى، محتسب من الدرجة الثانية .

¹ - المادة 02 من الأمر 23/95 المؤرخ في 26/09/1995، المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، ج ر 48، الصادر بتاريخ 03/09/1995.

² - المادة 10 من المرجع نفسه.

1/ رئيس مجلس المحاسبة

يمثل رئيس مجلس المحاسبة رئيس قضاة مجلس المحاسبة يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي تكريسا لاستقلال مجلس المحاسبة دستوريا حيث يتولى إدارة المؤسسة والقيام بالتنظيم العام لأشغال المجلس المحاسبة¹ والموافقة على برامج النشاطات السنوية على مناصبهم.

2/ نائب رئيس المجلس

يعين باقتراح من رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي ويقوم بمساعدة الرئيس في تأدية مهامه كما يساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها كما يمكنه في حالة حدوث مانع أو غياب رئيس من رؤساء الغرف يستخلفه في رئاسة الغرفة.

3/ الناظر العام

يعتبر بمثابة النيابة العامة ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الحكومة (الوزير الأول)²، يساعده في ذلك نظار مساعدون كما يمارس الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس³.

4/ رؤساء الغرف

يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة ومن المهام المسندة إليهم تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ومحاولة السهر على حسن تأدية تحقيق الاهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه، تحديد القضايا وإدارة مداوالات الغرف كما يمكن رئاسة جلسات الفروع وقد يكلفهم رئيس المجلس بأي ملف ذي أهمية خاصة.

5/ رؤساء الفروع

طبقا لنص المادة 04 من الأمر 23/95، يتم تعيين رؤساء الفروع بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، بحيث يتابع رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى الفروع ويسهرون على حسن تأديتها ويشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها، أضيف إلى رئاسة الجلسات وإدارة الفروع⁴.

¹ - بن داود براهيم، رقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2009، ص 154.

² - المادة 5 من الأمر 23/95، المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة.

³ - المادة 43 من المرجع نفسه.

⁴ - المادة 45 من المرجع نفسه.

المبحث الثاني

خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد المحاسبة العمومية

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية عالية للرقابة المالية مهمته الرقابة البعدية لميزانية الدولة احاطه المشرع الجزائري بمجموعة من القوانين والتنظيمات الساري بها العمل، وبالرجوع إلى نص المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية نجد أن مجلس المحاسبة يخضع لقواعد المحاسبة العمومية وكذا المؤسسات ذات الطابع الإداري خلافا للمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري الخاضعة لقواعد المحاسبة الخاصة، كما يتمتع مجلس المحاسبة بازواجية رقابية تصحيحية، من رقابة مطابقة للقوانين والأنظمة والتنظيمات المعمول بها ورقابة نوعية التسيير.²

بالرجوع للمادة 07 و08 من الأمر رقم 20/95 المنظم لمجلس المحاسبة فإنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل من: مصالح الدولة والجماعات الاقليمية والمحلية والمؤسسات والمرافق العمومية مهما يكن وضعها القانوني ومهما كان نوعها .. إلخ ، ومن هاته المؤسسات نجد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي هي محور الدراسة، فالطريقة التي يراقب بها مجلس المحاسبة المؤسسات العمومية الإدارية ليست بذاتها الكيفية التي يراقب بها بقية المؤسسات الاخرى (المؤسسات الاقتصادية، المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري) نظرا لخصوصية نشاط كل مؤسسة أو قطاع عمومي.

فالمؤسسة العمومية الإدارية تختلف عن المؤسسة الاقتصادية سواء من جانبها العضوي أو الجانب الموضوعي، فالأولى نجدها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية وهذا ما أكدته المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية على غرار المؤسسات الاقتصادية التي تخضع لقواعد المحاسبة الخاصة نظرا لخصوصيتها

¹ - أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، فرع القانون العام، جامعة محمد

خيضر ، بسكرة 2015، ص 275

2 - بن داود براهيم ، مرجع سابق، ص 134

المطلب الأول

المعيار الشكلي لخضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد المحاسبة العمومية

تعتبر المحاسبة العمومية نظاما خاصا للمعلومات المحاسبية يحكم النشاط المالي لوحدات القطاع العام ذات الطابع الإداري أو الغير الربحي حيث ترتبط ارتباطا وثيقا بالنصوص التشريعية ذات الطابع المالي بحيث خصها المشرع بإطار قانوني يهدف إلى ضبط اليات تحصيل الإيرادات وسد النفقات وذلك من أجل فرض رقابة مستمرة وصارمة على اعوان المحاسبة العمومية بتحديد صلاحياتهم والعمليات المالية الواقعة على عاتقها ومسؤولية كل عون لضمان مشروعية تنفيذ الميزانية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وحماية المال العام من كل اشكال الفساد المالي و الإداري، فنقول عن مؤسسة عمومية بأنها مؤسسة ادارية اذا تواجد فيها أمر بالصرف، محاسب عمومي، مراقب مالي أو ما يطلق عليهم بأجهزة الرقابة المالية الداخلية، فلأمر بالصرف لديه حساب اداري والمحاسب العمومي ينجز حساب تسيير.

ويظهر دور مجلس المحاسبة في مراقبة الحساب الإداري لكل منهم باعتباره الاساس المحوري لهذه العملية الرقابية¹.

أما اعوان المؤسسة الاقتصادية نجد محافظوا الحسابات، مندوبي الحسابات، الجمعية العامة....الخ.

الفرع الأول: أعوان المحاسبة العمومية الإدارية

أولاً: الأمر بالصرف

أ-تعريفه

عرفت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم (يعتبر امرا بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم، الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير

¹ - زهير شلال، افاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2013/2014، ص 15

المالية البشرية والمادية التي تفوض له السلطة وفقا للمواد 29/28/26 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل)، وبالتالي هذه المادة احوالتنا إلى قانون المحاسبة العمومية الذي عرف الأمر بالصرف انطلاقا من العمليات المالية التي يقوم بها طبقا للمواد السالف ذكرها، وكذلك المادة 03 من ذات المرسوم التنفيذي وضحت لنا حالة تعدد هياكل التسيير، فإذا كان يملك صفة التسيير المالي فهو امر بالصرف، أما اذا كان له وسائل مادية وبشرية هنا نعطيه صفة التكليف، فكلية مؤهلا التي اتت بها المادة 23 من القانون 21/90 فيكون معينا أو منتخبا أي اهله القانون، فقد يكون معينا ولا يؤهله القانون مثل مدير النقل، رئيس المجلس الشعبي الولائي فهذا الاخير منتخب لكن ليس له صفة الأمر بالصرف، على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يحوز على هذه الصفة¹.

II- اصناف الأمرين بالصرف

بالرجوع إلى المادة 06 من المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ في 10/07/1991 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفيةاتها وحتوياتها فان الأمر بالصرف يكون إما ابتدائيين أو ثانويين².

1- الأمر بالصرف الرئيسي أو الابتدائي: الأمر بالصرف الرئيسي أو الابتدائي هم الأشخاص الذين يتواجدون في المناصب التالية وهم على سبيل التحديد في نص المادة 26 من القانون رقم 21/90، وهذا ما أكدته المادة 07 من المرسوم التنفيذي 313/91 السابق الذكر.

وبالتالي فالأمر بالصرف الرئيسيون هم الاشخاص المتواجدون على أعلى الهرم الإداري حيث توضع لديهم الاعتمادات مباشرة لصرفها دون تدخل أي وسيط هم :

***الوزراء :** لهم صفة الأمر بالصرف الرئيس، والولاية عندما يتصرفون باسم الدولة ولحسابه وأيضا المسؤولين المعنيين على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري عندما ينفذون عمليات خاصة بالمؤسسة المعنيين على رأسها.

¹ - المادة 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 288/97 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1997 يحدد الاجراءات المتعلقة بالالتزام

بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط الصلاحيات الأمر بالصرف وسؤوليتهم ج.ر عدد 48

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفيةاتها ج.ر عدد 43.

***المسؤولين المعيّنين على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة و المسؤولين على وظائف المتعلقة بتنفيذ نفقات وإيرادات الخاصة بميزانية الدولة .**

2-الأمر بالصرف الثانوي: يباشرون مهمتهم بصفتهم رؤساء المصالح غير المركزية وينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال اختصاصهم وفي الإطار الإقليمي المعينون فيه وبتفويض من الوزير الأمر بالصرف الرئيسي.

بصورة أخرى هم المسؤولون عن الإدارات الفرعية بصفتهم رؤساء مصالح خاضعين للوصاية المركزية (المدراء التنفيذيين على مستوى الولايات، مديرية الصحة، مديرية السكن، الأشغال العمومية....).

كما اضافت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 313/91 (الأمرون بالصرف الثانويون هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدنيين).

3-الأمر بالصرف بالتفويض: حسب المادة 29 من 21/90 فإنه يمكن للأمرين بالصرف تفويض بالتوقيع إلى الموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم مباشرة وفق شروط محددة كالتالي:

*وجب أن يكون أمر بالصرف رئيسي.

*وجب أن تفوض لموظف مرسم.

*وجب أن تفوض لموظف تحت سلطة رئاستهم.

*وجب أن تفوض في حدود اختصاص الأمر بالصرف.

*وجب أن تفوض تحت مسؤولية الأمر بالصرف الرئيسي.

III-تنفيذ العمليات المالية العمومية التي يقوم بها الأمر بالصرف

1-ان الإجراءات الواجب اتباعها في انفاق مبلغ معين هي الالتزام بالنفقة والتصفية والأمر بالصرف أي الدفع.

أ/الالتزام بالدفع: أي اثبات نشوء الدين على المؤسسة عن طريق عمليات قد تكون قرار اداري أو صفقة عمومية أو استشارة، (المادة 09 من القانون 21/90).

ب/التصفية: أي تحديد حق الدائن بدقة متناهية قد يكون بالمقايضة أو وضع الاعفاءات من الرسوم قبل الأمر بالتحصيل، (المادة 20 من القانون 21/90).

ج/الأمر بالصرف: وهو استدعاء مكتوب ومبرر من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي كي ينفذ النفقة، وللأمر بالصرف شروط وهي:

*وجوب تحرير اسم الدائن.

*تعيين السنة المالية.

*تعيين الفصل والمادة والسطر الميزانياتي عند الاقتضاء.

*تعيين الوثائق المرفقة والمبررة لوجوب النفقة على جدول ارسال الحوالات.

*توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب العمومي¹.

2-إجراءات تحصيل الإيرادات: يتم تحصيل الإيرادات وفق إجراءات الإثبات والتصفية

والتحصيل

أ/الإثبات: عرفته المادة 16 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنه الاجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي (الدولة) وبالتالي فهي مرحلة ينشأ فيها حق الخزينة العمومية على الغير وهذا الاجراء ليس اجراء مادي بل هو قانوني.

ب/التصفية: وهي المرحلة التي تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدنيين لصالح الخزينة.

ج/الأمر بالتحصيل: هو سند يصدره الأمر بالصرف يستدعي فيه المحصل ما يحتوي عليه هذا السند من الإيرادات.

IV- مسؤولية الأمر بالصرف

ان الأمر بالصرف مسؤول شخصي اداري على الاثباتات الكتابية التي يسلمها وعلى جميع الاخطاء التي يرتكبها والتي لا يمكن ان تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق كما انه مسؤول شخصيا على مسك جرد الممتلكات العقارية والمنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم، وهذا ما جاء في نص المادتين 31 و32 على التوالي من القانون 21/90 السابق الذكر.

¹ - المادتين 19 و20 من القانون رقم 21/90 ، مرجع سابق.

كما اضافت المادة 09 من المرسوم التنفيذي 268/97 ان أي عقوبة ادارية تتخذ ضد الأمر بالصرف تعتبر باطلة ولا مفعول لها اذا اثبتت ان الأوامر التي رفضت تنفيذها كان من شأنها ان تحمله المسؤولية الشخصية والمالية¹.

ثانيا: المراقب المالي

أ-تعريفه

ان المراقب المالي لم يأخذ حظه من الدراسة باعتباره ركن من اركان القانون الاداري حتى ان قانون المحاسبة العمومية في أول مرة لم يعط دقة على عكس بقية الاعوان (الأمر بالصرف والمحاسب العمومي) سواء بالنسبة للتعريف أو العمليات المالية الرقابية الموكلة إليه أو تحديد المسؤولية.

كما انه لا يوجد أي قانون أو مرسوم تنفيذي عرف لنا المراقب المالي، استثناء نجد المرسوم التنفيذي 314/91، والمرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بمصالح المراقبة المالية اعطى مهام وتصنيف المراقب المالي لكن بغض النظر عن هذا.

فهناك من يعرفه على انه عون تابع لوزارة المالية يعين بمقتضى قرار وزاري ورقابته رقابة مشروعية سابقة أي يراقب النفقات دون الايرادات، وهناك من يعرفه بأنه موظف يقوم بعملية التدقيق،وتقديم تقرير يبدي فيه رأيه حول القوائم المالية للمشروع بحيث يشرف على الرقابة المالية في الجزائر ويعين من طرف السلطة الوصية،ويساعده في ذلك مصالح الرقابة المالية².

II-اصناف المراقب المالي

يوجد مراقب مالي رئيسي ومراقب مالي مساعد، أما بالنسبة للعدد نجد أن القرار الوزاري المشترك الصادر في 2012/07/09 حدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين، فبالنسبة للإدارة المركزية يوجد 60 مراقب مالي و180 مراقب مساعد أما على مستوى الولايات فنجد صنف ثلاث مجموعات أي يوجد في كل ولاية تنتمي أما للمجموعة الأولى أو الثانية أو الثالثة مراقب مالي، أما المراقبين المساعدين فنجد 5 مراقبين في كل ولاية من الولايات المجموعة الأولى، و4 مراقبين لكل ولاية من ولايات المجموعة الثانية وثلاث

¹ - المادة 32،21 من القانون رقم 90-21، المرجع السابق.

² - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المرجع السابق .

مراقبين للولايات التي تنتمي للمجموعه الثالثة، فالمشروع هنا لم يذكر العدد بل اعتمد في ذلك على التصنيف العددي في المجموعات، في حين انه تحدد عدد المراقبين الماليين للبلديات ب398 مراقب مالي و1592 مراقب مالي مساعد¹.

III- مهام المراقب المالي

المهمة الاساسية للمراقب المالي التي تتمثل أساسا في التأشير وهذا طبقا للمرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 398/09 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها فصلاحياته مهمة ومتشعبة جدا حتى ان المرسوم التنفيذي 380/11 حدد مهام المراقب المالي الرئيسي في نص المادة 10 منه في الشكل نقاط على سبيل الحصر وذات الأمر بالنسبة للمراقب المالي المساعد في نص المادة 13 منه، وذلك في الفصل الثالث والفصل الرابع على التوالي.

وبالتالي وظيفة النفقات العامة أي وظيفة المراقب المالي هي رقابة مطابقة (رقابة مشروعية للنصوص المعمول بها) يمارسها المراقب بالتحقق المسبق لمختلف السندات والوثائق الثبوتية، وكذا مدى توفر الاعتمادات أو النصوص أو المناصب المالية وذلك في اجل اقصاه 10 ايام مع العلم انها تمدد في الحالات الاستثنائية إلى 10 أيام اخرى وهذا ما قضى به المرسوم التنفيذي رقم 414/92 السابق ذكره، لكن في التعديل لسنة 2009 لم يشر إلى التمديد (10 ايام دون تمديد)، وبالرغم من ذلك لا يوجد أي نص يحدد الجزاء المترتب على المراقب المالي في حالة فوات المدة 10 ايم دون منح التأشير أو رفضها؟

IV- مسؤولية المراقب المالي

ان المراقب المالي اثناء تصديه للملف، بمنح التأشير أو رفض منحها بصفة مؤقتة أو نهائية، فان الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، بل ان مسؤوليته تكون قائمة في جميع الاحوال سواء تعلق الأمر بمراقبة مالية سابقة أو كانت رقابة ملائمة و ذلك حسب الهيئة العامة الخاضعة للرقابة وحسب طبيعة النفقة الملتمزم بها، وبالتالي مسؤوليته شخصية يخضع لعقوبات تأديبية.

¹ - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09 /07/ 2012، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع ، عدد 28 ، ص 24.

وفي كل عملية أو إجراء يتخذه المراقب المالي يعد بشأنه تقرير سنوي يقدمه للوزير المكلف بالمالية وهذا الأخير يراقبه رقابة رئاسية أي يخضع إلى السلم الإداري بمعنى أنه لا ينجر عنه التعديل ولا السحب ولا الإلغاء لأنه ليس قرار كما أنه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة لكنه لا يخضع لرقابة المحاسب العمومي¹

ثالثا: المحاسب العمومي

1-تعريفه

يعد محاسب عموميا بحسب المادة 33 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

*تحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية.

*ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف بمراقبتها والمحافظة عليها.

*حركة حسابات الموجودات.

فالمحاسب العمومي هو موظف معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، ويخضع لسلطته (المادة 34 من قانون 21/90)، كما أن الوزير المكلف بالمالية يعين أو يعتمد الأعوان المحاسبين في الهيئات التالية (المادة 04 من المرسوم التنفيذي 311/91 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم)²:

*المجلس الشعبي الوطني.

*مجلس الأمة.

*مجلس المحاسبة.

*المجلس الدستوري

*المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باستثناء المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية والتكوين والذين يعتمدون من قبل أمين خزينة الولاية المختص إقليميا بناء على تفويض من الوزير المكلف بالمالية.

1 - علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2014، ص 120

2 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، ط 2، سنة 2003، ص 41

II- أنواع المحاسبين العموميين

تنص المادة 09 من المرسوم 313/91 الذي يحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون والمؤرخ في 07/09/1991 على " يكون المحاسبون العموميون أما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض " ¹.

1- المحاسبون العموميون الرئيسيون :

يتصف بصفة المحاسب العمومي الرئيس، الاعوان العموميون المحددين في المادة 31 من المرسوم 313/91 وهم: العون المحاسب المركزي للخزينة العمومية، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، الاعوان المحاسبون المعنيون للميزانيات الملحقة ².

2- المحاسبون العموميون الثانويين

هم فئة محددة من أعوان المحاسبة العمومية تضمنتها المواد 32، 33، 53، 54 من المرسوم التنفيذي 313/91 المحدد لإجراءات المحاسبة وهم: قابضوا الضرائب، قابضوا أملاك الدولة، وقابضو الجمارك، محافظو الرهون، أمناء الخزينة على مستوى البلديات، رؤساء مراكز البريد والمواصلات قابضوا مراكز البريد والمواصلات، أمناء خزائن المراكز الاستشفائية الجامعية والقطاعات الصحية.

III - صلاحيات المحاسب العمومي

حسب المادة 33 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية فإن صلاحية المحاسب العمومي تكمن في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، تداول الأموال والقيم والسندات والممتلكات والعائدات والمواد ضمان حراسة الأموال أو السندات والقيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، حركة حسابات الموجودات فضلا عن ذلك وحسب المادتين 18 و22 من نفس القانون فان صلاحيات المحاسب العمومي تنقسم إلى قسمين :

1-الصلاحيات المتعلقة بالإيرادات

¹ - المادة 09 من المرسوم الرئاسي 313/91 يحدد إجراءات المحاسبة .

² -المرجع نفسه.

وتتم عن التحصيل أي بعد الاجراء الذي يتم بموجبه إبرام الديون العمومية ، حيث يصدر الأمر بالصرف أوامر الايرادات ويرسلها للمحاسب العمومي للتحصيل لكن على المحاسب العمومي التأكد من أن هذا الاخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة والتأكد من صحة السندات¹ .

2- الصلاحيات المتعلقة بالنفقات

وتتم عبر الدفع أي التسديد ويعد الاجراء الذي يتم بموجبه إبرام الدين العمومي أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة وقد تكون عملية الصرف نقدا أو شيكا مهما كان نوعه²، كما يجب على المحاسب العمومي التأكد من :

* صفة الأمر بالصرف أو المفوض له شرعية عمليات

* تصفية النفقات .

* توفير الاعتمادات المالية، وان كانت الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة.

* الطابع الابرائي للدفع.

* تأشيرات عمليات المراقب التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

* الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

* صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه أي المعروف لديه بتسليم نسخة من المرسوم

أو قرار تعيينه إضافة إلى نماذج إمضائه.

* صحة الخصم، أي تناسب النفقة مع نوع الاعتماد المخصص، أي مع المادة والفصل.

* صحة الدين، أي تبرير الخدمة المنجزة .

* صحة التصفية وتقديم الوثائق المبررة و شرعية الوثائق المقدمة.

IV - التزامات المحاسبين العموميين

¹ - أحمد بوجلال، مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية،

جامعة عمار ثلجي، الأغواط، 2010 ، ص 22

² - المادة 22 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

المحاسب العموميون بجميع أنواعهم يكتسبون صفة الموظف العمومي، يخضعون للمبادئ العامة التي تقتضيها الوظيفة العامة كاحترام مبدأ التدرج الإداري وغيرها من المبادئ الأخرى ويخضع للمبادئ الخاصة تضمنها القانون الخاص بسلك المحاسبين العموميين تترتب عنها التزامات خاصة.

يلتزم المحاسب العمومي بالقيام بجملة من الإجراءات الإدارية وذلك قبل مباشرة مهامه والتي تشكل ضمانات لممارسة هذه الوظيفة وتتمثل في تأدية اليمين، وتقديم ضمانات مالية تغطي مسؤوليته الشخصية والمالية، إضافة إلى التنصيب¹.

1/تأدية اليمين

قبل مباشرة المحاسب العمومي لمهامه يؤدي اليمين والذي يكون بالصيغة التالية "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال ووظيفتي بأمانة وصدق وأحافظ على سر المهني وأن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي "وهي بمثابة ضمان والتزام معنوي يقدمه بشكل رسمي أما محكمة الإقامة الإدارية في أول تنصيب له².

2/تقديم الضمانات المالية

الضمانات المفروضة على المحاسب العمومي تتمثل في اكتتاب تأمين يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤولية المالية ويتحقق التأمين أما بعقد تأمين فردي يكتتب لدى هيئة تأمين أو بالانضمام إلى تعاضدية المحاسبين العموميين .

3/تنصيب وتسليم المهام

يعين وزير المالية أو ممثله المحاسب العمومي في منصبه، ويترتب على هذا التنصيب تحرير محضر تسليم المهام، ويوقع عليه من طرف المحاسب الذي يباشر مهامه والمحاسب المنتهية مهامه، ويكتسي تاريخ تسليم المهام أهمية قصوى في تحديد مسؤولية كل طرف، فالمحاسب الجديد لا يتحمل مسؤولية تسيير أسلافه.

¹ - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 39

² - زينب حديدان، اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة ، مذكرة ماستر، شعبة الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي سنة 2015، ص 39

لكن هناك عمليات مالية تنشأ قبل تاريخ استلام وتستمر في فترة تسييره وهو يتحمل جميع الآثار المترتبة عنها إذا تكفل بها ولم يبدي بشأنها أي اعتراض في أجل ثلاث أشهر ابتداءً من تاريخ التنصيب¹ ، وبعدها يمكن مباشرة المهام الموكلة اليه.

IV - مسؤولية المحاسبين العموميين

يعتبر المحاسب العموميين مسؤولون مسؤولية شخصية ومالية عن الأموال والحقوق المالية التي تحت تصرفهم وبصفة عامة كل تعامل في الأموال العمومية وحركاتها ويحمي قانون المحاسبة العمومية من التهديد بعقوبات إذا اثبت أن الأمر الذي رفض الامتثال به كان من شأنه تحريك مسؤوليتهم الشخصية والمالية.

1- المسؤولية من حيث الواجبات

المحاسبون العموميين مسؤولون كما يلي :

- *التكفل بتحصيل الإيرادات وتسديد المصروفات .
- *إستعمال الأموال وعمليات حسابات الموجودات .
- *مسك محاسبة المراكز المحاسبية التي يديرونها .
- *حفظ المسندات المثبتة للعمليات والوثائق المحاسبية .

حيث تطبق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية على جميع عمليات القسم الذي يديره منذ تاريخ تنصيبه فيه إلى تاريخ إنتهاء مهامه.²

2-المسؤولية المالية

حيث أن المحاسب مسؤول على تعويض الأموال والقيم الضائعة أو الناقصة من الخزينة، وتغطية العجز الذي يسببه وليس بإمكانه أن يصلح الإجراءات، فبمجرد وجود خلل في الحسابات يجب عليه التعويض مباشرة أي لا يؤخذ بالنية في الاخطاء³.

¹ - أمجوج نوار ، مرجع سابق ص 90

² - المادة 41 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

³ - المادة 42 من القانون 21/90 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية .

فتعويض الضرر الحاصل يكون من أموال المحاسب العمومي الخاصة، وتقوم هذه المسؤولية على أساس مادي، ذلك أن مجلس المحاسبة هو قاضي حسابات تنصب وظيفته على معاينة الجوانب المالية للحسابات مثلاً: صرف نفقة غير شرعية يعتبر قرينة على وجود تقصير من طرف المحاسب العمومي ويقضي اقتحام مسؤوليته المالية .

3/ المسؤولية الشخصية

المحاسب العمومي هو المسؤول الوحيد عن كل المخالفات التي تقوم أثناء تأدية المهام المنوطة به حيث تنص المادة 43 من القانون السابق المتعلق بالمحاسبة العمومية: (على أن المحاسب العمومي مسؤول شخصياً عن كل مخالفة في تنفيذ العمليات المالية ، ولا يمكنه إرجاع هذه المسؤولية على موظف أو عون ينتمي إليه)¹.

لا تقتصر المسؤولية على التسيير الشخصي للمحاسب العمومي، بل تشمل حتى العمليات التي يقوم بها باقي الاعوان التابعين له والخاضعين لرقابته، كما تكون مسؤوليته تضامنية وهذا في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها عن وكلاء الإيرادات والنفقات العمومية الذين يتم اعتمادهم².

المطلب الثاني

المعيار الموضوعي لخضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد المحاسبة العمومية

الفرع الأول: الجانب الموضوعي للمحاسبة العمومية

ان المحاسبة العمومية تعتبر فرع من فروع المحاسبة تقوم على مجموعة من المبادئ التي تحكم عمليات التسجيل والتبويب للإيرادات والنفقات المتعلقة بنشاط الوحدات الحكومية والرقابة عليها، والمساعدة في اتخاذ القرار تمكن اساساً في ان الوثائق المالية الحكومية كالحساب الختامي هي الاساس الذي يساعد على اتخاذ القرارات الرشيدة ، وبالرجوع لنص المادة 01 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية. فالمحاسبة بصفة عامة تعني الكتابات التي تعبر بالأرقام عن العمليات الحسابية الخاصة بتنفيذ الإيرادات والنفقات بواسطة تقنيات خاصة

¹ - المادة 43 من القانون 21/90، المتعلق بالمحاسبة العمومية

² - مجوع نوار مرجع سابق، ص 92

وإجراءات محددة قانونا من أجل المتابعة المستمرة والدائمة للوضعية المالية، والمحاسبة هي العلم ملاحظة يمكن التعبير عن تسييرها بالأرقام، فالمحاسبة العمومية تغطي طائفة واسعة من نظام المحاسبة وهي تخص الدولة والجماعات الإقليمية والهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لكن توجد بعض الكيانات تخضع لرقابة الجمهور مثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهذه الأخيرة تخضع لقواعد المحاسبة الخاصة، ورغم ذلك نجدها تخضع لرقابة الدولة¹.

وتتلخص أهداف المحاسبة العمومية فيما يلي :

*أداة للتسجيل: أي تسجيل العمليات المالية العمومية من إيرادات ونفقات بكل تفاصيلها للوحدات الحكومية .

*وسيلة للإثبات: بمعنى انها وسيلة حفظ المستندات المبررة للعمليات المالية العمومية أو حفظ مذكرات العمليات المالية التي تؤديها الوحدات الحكومية .

*اعداد التقارير الدورية: فالقصد منها هو المساعدة في اتخاذ مختلف القرارات والسياسات ووضع الخطط للفترة المقبلة.

*وسيلة رقابة: فالرقابة تعتبر كضمانة من ضمانات مبدأ المشروعية، هدفها التأكد من مدى مطابقة سير العمليات المالية العمومية للتعليمات الصادرة بشأنها وكذا القوانين المعمول بها²

الفرع الثاني: الجانب الموضوعي للمحاسبة الخاصة

تتم عملية تدقيق الحسابات من قبل مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها، وإذا كانت هذه العمليات تتطابق مع الاحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها³.

حيث يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها، وهو الوحيد الذي يقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو

¹ - نسيمه كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين توافق والتناقض، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01 ، كلية الحقوق، 2012 / 2013، ص 11، 12، 13.

² - عبد الحميد مرغيت، محاضرات في مقياس المحاسبة العمومية ، المرجع السابق، ص 04 - 03

³ - المادة 75 من الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة.

ضياح الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لا يرتكب أي خطأ¹.

حيث تعد هذه المراجعة من بين الاعمال القضائية التي تتعلق بالصحة المادية لعملية الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

أولاً: إجراءات مراجعة الحسابات

تمر عملية مراجعة حسابات المحاسبين العموميين بثلاث مراحل أساسية حددها الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة وهي :

1/ معاينة الحسابات

بعد التحقق من تقديم جميع السندات والوثائق تتم تدقيق الحسابات، ثم يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من شرعيتها وصحتها المالية ، ويتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف القضاة المعنيين²، وفق طريقة منهجية تتضمن بشكل عام الخطوات التالية :

- * معاينة مدى مطابقة حسابات التسيير للتنظيم المعمول به .
- * مراجعة الحسابات للمبالغ المسجلة .
- * مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها.
- * ضبط مبالغ الاعتمادات المالية المخصصة .
- * مراجعة العمليات المالية المنجزة.
- * مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسبيقات .
- * مراقبة عمليات الخزينة (حركة الأموال نقداً، إيداع الحسابات الجارية)³.

2/ الحكم على الحسابات

1 - المادة 82 من المرجع نفسه .

2 - المادة 77 من المرجع نفسه .

3 - زينب حديدان، مرجع سابق، ص 47.

في هذه المرحلة يوجه الملف إلى تشكيلة المداولة للنظر والبث فيه فإن لم يتم تسجيل أي مخالفة من مخالفات تصدر قرار نهائي بتبرئة ذمته¹.

أما في حالة وجود أخطاء أو مخالفات فإنها في هذه الحالة تصدر قرار مؤقتا يوجه للمحاسب المعني لتقديم التبريرات الناقصة وإكمال كل ما تراه التشكيلة ناقصا من أجل تبرئة ذمته، ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب الذي يجيب عليه كتابة خلال شهر مدعما ذلك بمستندات الثبوتية².

3/ إصدار القرار النهائي

بانقضاء المدة الزمنية المحددة في القانون للإجابة يعين رئيس الغرفة مقررا مراجعا يقوم بالتحليل المدقق ومن ثمة استخلاص النتائج النهائية حول تسيير المحاسب المعني ثم يعود الملف مرة أخرى إلى رئيس الغرفة ثم إلى الناظر العام الذي يختمه باستنتاجاته الكتابية³.

فتعقد التشكيلة جلستها لدراسة الملف المعروض عليها وتتداول فيه بعد الاطلاع على الاقتراحات والإثباتات والاستنتاجات، وتصدر بعد ذلك قرار نهائي تتخذه بأغلبية أصوات أعضاء التشكيلة أما بإبراء ذمته أو العكس ووضعه في حالة مدين⁴.

¹ - المادة 83 من الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة .

² - المرجع نفسه ، ص 47.

³ - المادة 80 من الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة .

⁴ - أمجوج نوار ، مرجع سابق، ص 120.

خلاصة الفصل الأول

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية للرقابة المالية اللاحقة، تم تأسيسه لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 190 من دستور سنة 1976، وقره كذلك كل من دستور 1989 في المادة 160 ودستور 1996 في المادة 170.

بالنظر إلى الدور المنوط به يعتبر مجلس المحاسبة هيئة أساسية لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة، فمهمته تهدف إلى مراقبة أجهزة الدولة وأعاونها في مجال تسيير الأموال العمومية، ويساهم من خلالها بتجسيد الشفافية في السياسة المالية للدولة وترقية الزامية تقديم الحسابات، كمبدأ في تسيير الشؤون العمومية وبالتالي فان وظيفته ترتبط مباشرة بالنظام الديمقراطي، مثل أي هيئة أخرى للرقابة.

لذلك شهد مجلس المحاسبة منذ نشأته وإلى غاية الوقت الحاضر تطورات متتالية وتدور حوله نقاشات مستمرة، ولقد عرف تطبيق ثلاثة نصوص تشريعية أساسية ترتبت عنها تغييرات هامة على مستوى تنظيمه وتسييره وعلى مستوى اختصاصاته.

وتعود النشأة الفعلية لمجلس المحاسبة إلى تطبيق احكام القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 والذي استمر تطبيقه إلى غاية صدور القانون 32/90، الذي لم يدم تطبيقه لفترة طويلة حيث تم إلغاء احكامه بموجب الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 و استقر العمل بأحكام هذا الأمر إلى غاية الوقت الحالي.

الفصل الثاني

دور مجلس المحاسبة في الرقابة على
المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

الفصل الثاني

دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الاداري

لم تكن الغاية من تأسيس مجلس المحاسبة في بداية نشأته بفرنسا فرض أي رقابة قضائية على النشاط المالي للحكومة، وهذا ما تجسد بشكل واضح وصريح في المادة 18 من قانون 1807/12/16 والتي حددت الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة على حسابات المحاسبين العموميين دون التسيير المالي للأمرين بالصرف.

ولكنه وان كان مجلس المحاسبة لا يملك أي صلاحية قضائية في مراقبة النشاط المالي للأمرين بالصرف فان المشرع الزمه في مواد أخرى بان يعلم وزير المالية والعدل بالتجاوزات والمخالفات المالية التي قد يرتكبها هؤلاء في تسييرهم والعمل على ادراجها كذلك في تقرير سنوي.

اما المشرع الجزائري فقد تبنى نظرة مغايرة لذلك، حيث اوكل لمجلس المحاسبة ممارسة نوعين من الرقابة على الامرين بالصرف وهما: رقابة ذات طبيعة ادارية تتمثل في مراقبة نوعية التسيير، ورقابة قضائية تتمثل في مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وعليه سنتطرق في هذا الفصل إلى صلاحية مجلس المحاسبة الرقابية في مجال المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري (المبحث الأول)، الطعن في قرارات مجلس المحاسبة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

صلاحية مجلس المحاسبة الرقابية في مجال المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري

يتمتع مجلس المحاسبة بالازدواجية في مجال الرقابة (الثنائية الرقابية)، و المتمثلة أساسا في الرقابة المتطابقة أي المطابقة للقانون و التنظيمات المعمول بها و رقابة نوعية التسيير التي تعتبر وجه ثاني للرقابة لذلك سيتم التطرق لهاذين النوعين من الرقابة في مطلبين على التوالي .

المطلب الأول

رقابة المطابقة

يطلق على رقابة المطابقة la conformite، أي الرقابة الشرعية أو الرقابة القانونية ويقصد بها ما مدى توافق الأنشطة و المعلومات المالية و المعلومات الواردة في البيانات المالية مع النصوص القانونية بما فيها الميزانية المتعلقة بالأحكام الخاصة بالأموال و العقود و اتفاقيات المنح و النصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية و المراسيم والتنظيمات، و يكلف مجلس المحاسبة بمراقبة حسن استعمال الموارد و الأموال و القيم و الوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصاته و كذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبة للقوانين و مراقبة الأنظمة السارية المفعول.¹

الفرع الأول : مراقبة مجلس المحاسبة للمحاسبين العموميين و الفعليين

إن الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة تشتمل من حيث المبدأ فئة أساسية من اعوان المحاسبة العمومية وهم المحاسبون العموميون، كما تشتمل فئة أخرى من الأعوان و الذين لا يعتبرون بطبيعتهم محاسبين عموميين و إنما يتدخلون في وظيفة المحاسب العمومي و يتصرفون بالأموال العمومية دون توفرهم للصفة القانونية للقيام بذلك وإنما يصبحون محاسبون فعليين.²

¹ - حنان بجمد، مجلس المحاسبة بين رقابة المطابقة و رقابة نوعية التسيير، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة ، 2015-2016 ، ص 08.

² - نوار أمجوج، مرجع سابق ، ص116.

أولاً : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يتعين على مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و إصدار أحكام بشأنها فهو يقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي لأن يحتج فيها بعمل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته يمكنه من أن يتحمل المسؤولية الشخصية أو المالية للوكلاء أو الأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به موضوع المادة 82 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، أضيف إلى ذلك نص المادة 75 من الأمر السالف ذكره : "يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها".

1/ إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

حدد الأمر رقم 20/95 المتعلق بعمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة في إطار صورة الرقابة إلى إجراءات إلزامية يترتب عليها إبراء ذمة المحاسب العمومي أو إقحام مسؤوليته المالية الشخصية، وقد تم توزيع هذه الإجراءات على ثلاث مراحل وهي :

معاينة الحسابات، الحكم على الحسابات، إصدار القرار النهائي¹.

ثانياً : النتائج المترتبة على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

طبقاً لنص المادة 84 من الأمر 20/95² فإن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي قرارات ذو طابع قضائي أي تكتسي الصيغة التنفيذية قياساً على قرارات الجهات القضائية الإدارية الأخرى وعليه فإن قرار إبراء الذمة الذي يصدره مجلس المحاسبة لإبراء ذمة المحاسب العمومي المعني يكتسب نفس القوة القانونية للصيغة التنفيذية فهذا القرار يصبح ملزماً لمجلس المحاسبة الذي أصدره، مع الملاحظ أن النصوص القانونية لم توضح الإجراءات التي ينبغي أن يتبعها مجلس المحاسبة في منحي قرارات التبرئة النهائية و كيفية الفصل فيها.

و يترتب عن حصول المحاسب الذي غادرت وظيفته بشكل نهائي على قرار التبرئة النهائية واسترجاعه لمبلغ الضمان الشخصي الذي اكتسبه في بداية تنظيمه وانقضاء باقي الالتزامات التي تقع على ممتلكاته العقارية .

¹ - حنان بأحمد، المرجع السابق ، ص09.

² - المادة 84 من الأمر رقم 20-95 ، المرجع السابق .

2/ وضع المحاسب العمومي في حالة المدين

تعد الحالة الثانية للنتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وضع المحاسب العمومي في حالة مدين إذا وجدت أخطاء و مخالفات في التسيير المالي الذي قدمه المحاسب العمومي كأن يتم تسديد نفقة غير شرعية أو عدم تحصيل إيراد معين أو ثبت وجود عجز في أموال الصندوق، فإنه يتحمل مسؤولية تعويض الضرر الحاصل من أمواله الخاصة و إذا لم يقم المحاسب العمومي بالتسديد من أمواله وضع في حالة مدين،

و تقوم هذه المسؤولية على الأساس المادي ذلك أن مجلس المحاسبة هو قاضي الحسابات، تنصب وظيفته على معاينة الحسابات و الحكم عليها دون أن تنصرف إلى تقدير السلوك الشخصي للمحاسبين العموميين، إذ أن الهدف من مراقبة المحاسبين العموميين هو البحث عن مدى نظامية المحاسبة العمومية، لكن الملاحظ أن المشروع الجزائي لم يبين لنا كيفية حساب المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب العمومي بل أعطى السلطة التقديرية لقاضي الحسابات للقيام بذلك¹.

الفرع الثاني : رقابة الانضباط

أولا : التعريف برقابة الانضباط

يقصد بها تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للأمرين بالصرف لمعاينة مدى تطابق أعمالها للأحكام التشريعية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية، كما يملك سلطة توقيع العقوبات على كل من يخالف هذه الأحكام التشريعية أو كل من يرتكب خطأ يلحق ضررا بالخزينة العمومية وبالرجوع لنص المادة 87 من الأمر 02/10، المعدلة لنص المادة 87 من الأمر 20/95 فإن مجلس المحاسبة يتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وتدخل في دائرة المخالفات ما يلي² :

- * خرق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتنظيم و تنفيذ الإيرادات و النفقات .
- * الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا لقواعد الرقابة القبلية.
- * الرفض الغير مؤسس للتأشيرات و العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية .

¹ - الدليل العام لمراجعة الحسابات ، ص49. <https://www.ccomptes.dz>

² - نسيمه كموش، مرجع السابق ، ص

* عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمكتب الحسابات وسجلات الجرد و الاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية¹ .

ثانيا : تقديم الأمرين بالصرف للحسابات الإدارية

طبقا لنص م 02 من المرسوم التنفيذي 56/96 والذي يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة، فإن الأمرين بالصرف ملزومين بتقديم حساباتهم الإدارية إلى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة المالية للميزانية المقفولة² .

وبالرجوع إلى نص المادة 55 من القانون 21/90 التي تتضمن الفصل في وظيفة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي بمعنى آخر أن تكون وظيفة الأمر بالصرف متميزة عن وظيفة المحاسب العمومي و عدم الجمع بينهما إلا ما أستثني بنص.

ثالثا : إجراءات نقابة الانضباط

أحال رئيس مجلس المحاسبة الملف الذي تم إخطاره به إلى الناظر العام قصد المتابعة أما م الغرفة المختصة و يحزر هذا الأخير (الناظر) الاستنتاجات التي توصل إليها، و يرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق، بعدها يعين رئيس المجلس مقررًا من بين مستشارين غير تابعين للغرفة القضائية المختصة ولغرفة الانضباط المالي و بعدها يقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني و الذي له الحق بالاستعانة بمحامي للدفاع عنه.

ويمكن المقرر أن يسأل عن أي عون آخر سواء كتابيا أو شفويا، ويحزر بعد ذلك تقريرا يدون فيه ملاحظاته و استنتاجاته و يتم إرساله إلى رئيس المجلس مرفقا بعناصر الملف ليتم إحالته إلى الناظر العام من قبل هذا الأخير يقدم استنتاجاته وإذا أثبتت النتائج مخالفة قواعد الانضباط المالي يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضد المحاسبين أو أعوان المرافق أو

¹ - فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية رقابية للحد من الفساد في الجزائر، المركز الجامعي نور البشير البيض، ديسمبر 2017، ص 08 ، 09.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96، المؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة .

المؤسسات و الهيئات و يتم ذلك عبر الإجراءات الطويلة و المعقدة المنصوص عليها في الأمر 20/95 المعدل و المتمم المتعلقة بمجلس المحاسبة¹ .

وكذا المرسوم الرئاسي في 377/95 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 415/98 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، حيث يتم إحالة الملف المتعلقة بمخالفات لقواعد الانضباط الميزاني و المالي إلى غرفة الانضباط و التي تصدر بدورها قرارات تتضمن غرامات مالية ضد الأعوان الذين ثبت ارتكابهم لهذه الأخطاء ولا يمكن لمجلس المحاسبة أن يوقع غرامة مالية تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني² .

عند تاريخ ارتكاب المخالفة بحيث أن الغرامات والمتابعات التي يصدرها مجلس المحاسبة لا تتعارض مع تطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية عند الاقتضاء³ .

المطلب الثاني

رقابة الملائمة (رقابة نوعية التسيير)

تعتبر رقابة نوعية التسيير الوجه الثاني من الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة ، فهناك من يطلق عليها أيضا برقابة الملائمة وذلك بمراقبة مختلف الهيئات و المرافق و المؤسسات العمومية و التي تدخل في مجال اختصاصه بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، مع العلم أن مختلف القوانين التي تنظم مجلس المحاسبة لم تذكر ذلك بصريح العبارة بل عم كل المؤسسات و الشركات مهما كان وضعها القانوني و بناء على ذلك سيتم التطرق إلى تعريفها و إجراءاتها و النتائج المترتبة عنها⁴ .

الفرع الأول : إجراءات رقابة الملائمة

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

¹ - خديجة حرم، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام، جامعة الجزائر1، نشر بتاريخ 10/30 /2019، ص 343، 345.

² - المرسوم الرئاسي رقم 377/95، مرجع سابق

³ - المرجع نفسه.

⁴ - حنان بأحمد ، مجلس المحاسبة بين رقابة المطابقة و رقابة نوع التسيير ، مرجع سابق ، ص 48،64،65.

أولا / التحقيق و إعداد تقرير الرقابة

بالرجوع للمرسوم الرئاسي 377/95 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 415/98 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة و بالتحديد نص المادة 36 منه فإن هذه المرحلة تبدأ بعد إصدار مجلس المحاسبة أمر بتعيين المقرر بإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة، و يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتحديد الرقابة الواجب إنجازها و أيضا يحدد السندات المالية و الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة¹، بحيث يجمع المقرر جل المعلومات اللازمة حول الهيئات الخاصة للرقابة (بطاقات تقنية حول الهيئة، ضبط برنامج الرقابة، المستندات المتعلقة بالموضوع محل الرقابة، توزيع المهم على المساعدين ...) وبعدها يقوم بتنفيذ البرنامج المقرر حسب المدة الزمنية المحددة له، و يتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة و التأكد من مدى مطابقة السندات الثبوتية وضبط النقائص إن وجدت و تقييم الآثار المترتبة على نتائج التسيير، و بعد إنهاء المهمة فإن المقرر يقوم بتحديد تقرير يدون فيه كل النتائج التي توصل إليها و المعلومات التي تخص هاته المهمة، وبعدها يعرض المقرر هذا التقرير على تشكيلة مشتركة بين الغرف، و يتم إحداثها بموجب أمر رئيس مجلس المحاسبة و يعرض عليها الإجراءات الواجب إتباعها بشأن كل حالة و تقوم حينها بدراسته و من ثم المصادقة عليه².

ثانيا / المصادقة على عملية التقرير

بعد دراسة و مناقشة كل المسائل والملاحظات الموجودة في تقرير الرقابة من قبل التشكيلة التي تصادق عليه، و من ثم يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولين الهيئة المعنية بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة في أجل يحدده مجلس المحاسبة (لا يتعدى شهر) مع العلم أن هذا الأجل لا يمكن تمديده من طرف رئيس الغرفة المختصة إذا دعى الأمر ذلك .

ثالثا / المداولة و التقييم النهائي

عقب انتهاء الأجل المحدد للرد، فإن المقرر يقوم بفحص الأجهزة المستلمة و بعد ذلك يتم إعداد مشروع مذكرة تقييم حول الملف³ و يعرضه على رئيس تشكيلة المداومة المختصة وهذا

¹ - المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95 ، المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 415/98 ، مرجع سابق .

² - حليلة موساوي، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 05، عدد 01، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر ص 09.

³ - نوار أمجوج ، مرجع سابق، ص 137.

الأخير يمكن له أن يقرر تنظيم نقاش مباشر يشارك فيه مسيري الهيئات المعنية برقابة و أعضاء تشكيلة المداولة، أما بمبادرته الشخصية أو بناءا على اقتراح من المقرر أو بناءا على طلب تقدمه السلطات المعنية.

تستمع التشكيلة المختصة من جديد بدارسة الملف وتضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية مع إرفاقها بمختلف التوصيات و التوضيحات التي تراها ضرورية قصد تحكيم فعالية و مردودية تسيير تلك المصالح و الهيئات المعنية.

بعد الانتهاء من المداولة يعد المقرر مذكرة التقييم النهائي و يسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة قصد مراجعتها و التأكد من مدى مطابقتها مع نتائج المداولة ثم يبلغها إلى مسؤولي الهيئات المعنية و بالرقابة و إلى السلطات الرئيسية أو الوصية التي تتبع تلك الهيئات¹.

الفرع الثاني : النتائج المترتبة على رقابة الملائمة

من خلال الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة فإن رقابة نوعية التسيير يترتب عليها ما يلي:

أولا / مذكرة التقييم: عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية و يصدر كل التوصيات و الاقتراحات بغرض تحسين فعالية و مردود تسيير المصالح و الهيئات المعنية، ويرسلها إلى مسؤوليها و إلى الوزراء و كذا السلطات الإدارية المعنية، و ذلك من خلال إلزام مسؤولي الجماعات و الهيئات الخاضعة لمجلس المحاسبة، الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة بتبليغها الهيئات المداولة لتلك الجماعات². و الهيئات في أجل أقصاه شهرين إخطار مجلس المحاسبة من طرف المسؤولين المعنيين.

ثانيا / رسالة رئيس الغرفة: تطلع مسؤولي المصالح و الهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المتعلقة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات و المؤسسات العمومية الخاضعة لرقابة بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح الأموال العمومية³.

¹ - المرجع نفسه ، ص 137.

² - حليلة موساوي ، المرجع السابق ، ص 10.

³ - فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد، الجزائر، دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، ديسمبر 2017، ص 12.

ثالثا /الإجراء المستعجل: يكون في شكل رسالة يبعثها مجلس المحاسبة إلى السلطات المختصة و ذلك بغرض استرجاع الأموال الضائعة في حالة أن ثبت لديه خلل بشكل خطرا على المال العام، اذ توجب إطلاع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 25/24 من المرسوم 377/95 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي 415/98 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي¹ .

رابعا/ المذكرة المبدئية: وهي رسالة يتطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة الوطنية للمصالح أو الهيئات المراقبة بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على الأموال العمومية، و يقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة ذلك طبقا للمادة 26 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم بالأمر 02/10 وبالتحديد نص المادة 07 التي أضافت فقرة 02 إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها و محاسبتها و مراقبتها، يتطلع السلطات المعنية بمعانياته وملاحظاته مصحوبة بالتوجيهات التي يعتقد أنه من واجبه تقديمها².

وتهدف توصيات مجلس المحاسبة زيادة على ذلك إلى تعميم آليات حماية الأموال و الأملاك العمومية و مكافحة كل أشكال الغش و الضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئة العمومية الخاضعة للرقابة، لدينا بعض المذكرات المبدئية الصادرة عن مجلس المحاسبة مثلا تلك المتعلقة بديوان الحضيرتين الوطنيتين للطاسيلي والهقار حيث جاء في المذكرة ولما عكف مجلس المحاسبة على فحص تسيير هذين الديوانين من أجل تقييم شروط التكفل بالمهام المخولة لها بدت له جوانب نقص مرتبطة بعدم ملائمة الوسائل المستعملة من جهة و بضعف تدخل السلطة الوصية من جهة أخرى وعدم وجود جرد للثروات الطبيعية والثقافية، عدم ملائمة الوسائل مع المهام المخولة للديوانين³ .

¹ -المادتين 24،25 من المرسوم الرئاسي 377/95 المعدل و المتمم بالمرسوم الرئيسي 145/98، مرجع السابق .

²-المادة 26 من الأمر رقم 20/95 المعدل و المتمم الأمر رقم 02/10، مرجع السابق .

³-المرسوم رقم 168/72، المؤرخ في 1972/07/27، يتضمن إنشاء الحظيرة الوطنية للطاسيلي و المؤسسة العمومية المكلفة بتسييرها .

خامسا/ التقرير السنوي: يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا تلخص فيه جميع المعايينات و الملاحظات التي يرى أنها من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية وهنا ينتهي دوره مع الإشارة إلى أن التقرير السنوي يبين فيه جميع المعايينات و التقييمات و الملاحظات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه من الواجب تقديمها أضف إلى ذلك ردود المسؤولين و الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية.

يتم نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بناء على قرار صادر عن رئيس الجمهورية مع إرسال نسخة منه إلى الهيئة التشريعية¹

لكن ما يلاحظ على التقارير السنوية التي أعدها مجلس المحاسبة لم يتم نشرها إلى تقريرين سنويين الأول كان في سنة 1997، و هو تقرير خاص لسنة 1995 يحتوي على 312 صفحة أما التقرير الثاني الذي تم نشره في 1999 وهو التقرير الخاص بسنة 1996/1997 احتوى كذلك على 232 صفحة تناول فيها جانبين الأول تعلق بشرعية و نظامية العمليات المحاسبة التي قامت بها الجهات العمومية التي خضعت للرقابة، أما الجانب الثاني نجده يتعلق بنوعية تسيير هذه الجهات من حيث الكفاءة و الفعالية و الاقتصاد قياسيا في المهام المسطرة والأهداف المنشودة و الوسائل المسخرة، ومن حسن الحظ تم نشر تقرير السنوي لمجلس المحاسبة في جوان 2019.² من بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي راقبها مجلس المحاسبة لدينا المخبر الوطني لمراقبة المنتوجات الصيدلانية باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمثل مهمتها الرئيسية في دراسة ومراقبة نوعية المنتوجات الصيدلانية الموجهة للطب البشري و خبرته التي تشمل الأدوية والكواشف البيولوجية و المواد الغالية، والضمادات و جميع المواد الأخرى الضرورية لطب البشري و البيطري³.

سادسا/ التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية: يحظر مجلس المحاسبة مشروع تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي في قانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة و ترسله فيما بعد إلى الهيئة التشريعية مرفوقا بمشروع قانون الضبط⁴.

1- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، المؤرخ في 04 /12/ 2019 ، ج.ر ، العدد 75، ص 09.

2- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة ، المرجع السابق ، ص 350.

3- المرجع نفسه، ص 350 .

4- راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، جامعة العربي التبسي، نشر بتاريخ 4 /07/ 2018، عدد 11 ، ص 09،08 .

المبحث الثاني

الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

بعد فحص الحسابات من طرف مجلس المحاسبة سواء حسابات التسيير أو الحسابات الإدارية والتي تناولناها سابقا، يصدر المجلس قرارات بشأنها إذ كشفت نتائج التحقيق مخالفات أو أخطاء هنا يحق للمعنيين بالأمر الطعن في قراراته، ويمكن تصنيف هذه الطعون إلى صنفين متماثلة في الطعون الداخلية التي خصصناها كمطلب أول تليها في المطلب الثاني الطعون الخارجية أي تلك التي تطرح خارج مجلس المحاسبة.¹

المطلب الأول

طرق الطعن الداخلية

إن المشرع الجزائري قد كفل للمتقاضي كل حقوق الدفاع والطعن كوسيلة قانونية التي تسمح من خلالها بمراقبة القرارات الصادرة عن مجلس الحاسبة ، فأول خطوة هي المراجعة وبعدها الاستئناف.

الفرع الأول: الطعن بالمراجعة

بالرجوع إلى الأمر 20/95 المعدل والمتمم فإن هذا الإجراء منظم من المواد 102 إلى 106 منه، وبالتالي تكون قرارات مجلس المحاسبة محل مراجعة من طرف المتقاضي أو السلطة السلمية أو الوصية أو من الناظر العام، وهذا ما أكدته نص المادة 102 أعلاه، وحددت نص المادة الحالات التي تتم فيها المراجعة:

* الأخطاء، الإغفال أو التزوير، الاستعمال المزدوج عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.²

ولقبول طلب المراجعة يجب أن يشمل على عرض الوقائع مرفقا بكل المستندات والوثائق الثبوتية، هذا الطلب يوجه إلى رئيس مجلس المحاسبة وذلك في أجل أقصاه سنة واحدة من

¹ - رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 2002، ص 238.

² - المادة 106، 105، 104، 103، 102 من الأمر رقم 20/95، مرجع السابق.

تاريخ تبليغ قرار موضوع الطعن، مع إمكانية إجراء المراجعة بعد الأجل المذكور إذ صدر قرار على أساس وثائق اتضح أنها خاطئة موضوع المادة 103. ¹

أولا/ الفصل في طلب المراجعة

إن مراحل البت في المراجعة تبدأ بعد أن يعرض قرار موضوع طلب المراجعة، مرفقا بكامل الملف على الغرفة أو الفرع نفسه الذي أصدر هذا القرار، وبالرجوع إلى نص المادة 104 بقولها " تدرس الغرفة أو الفرع طلب مراجعة القرار موضوع الطعن الذي صدر عن أي منها". ² يعين رئيس الغرفة أو الفرع قاضيا يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحات كتابية في مدى قبول وصحة هذا الطلب.

يبلغ الملف بعد نهاية الدراسة إلى الناظر العام لتقديم استنتاجات كتابية .

يحدد رئيس الغرفة أو الفرع بعد ذلك تاريخ الجلسة ويبلغ كل الأطراف.

يشارك صاحب الطلب في الجلسة بطلب منه أو بالاستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع.

ثانيا/ الآثار المترتبة على مراجعة قرارات مجلس المحاسبة

نستشفها من خلال المادتين 105،106 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، حيث إذا راجع مجلس المحاسبة قراره، تشمل الإجراءات المتضمنة في قراره الجديد تلقائيا كل متقاضي قد يتدفع قانونيا بالعناصر التي بررت المراجعة في نفس القرار. ³

وأشارت المادة 106 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، بأن إجراءات المراجعة التلقائية لا توقف تنفيذ قرار موضوع الطعن، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة، بعد إستشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام، يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبت في طلب المراجعة إذ تبين أن الدفوع المستند إليها في المراجعة تبرر ذلك. ⁴

¹-مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط05، 2009، ص 240.

²-المادة 104 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

³- المادتين 106/105، من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق.

⁴- المادة 106 من الأمر رقم 20/95، المرجع السابق .

الفرع الثاني : الطعن بالاستئناف

هناك طريق آخر لمواجهة قرارات مجلس المحاسبة وهو الاستئناف، شأنه شأن الاستئناف العادي بمعنى أنه المرحلة الثانية التي تأتي بعد الطعن بالمراجعة، أي أن الأحكام الصادرة بعد الطعن بالمراجعة تخضع للاستئناف، وهذا ما أكدت عليه المادة 107 من الأمر رقم 20/95 المعدل و المتمم، وهو طريقة للطعن تطبق على قرار ابتدائي صادر عن جهة قضائية أولى هو يسمح للشخص المتنازعي أو المعني بالأمر الذي لم يرضى بالحكم الابتدائي بإعادة مع الامتثال لبعض الشروط، حيث نصت المادة 01/107 "تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن"¹.

لا يقبل الاستئناف إلا من قبل المتنازعي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية المعنية أو الناظر العام، أي أن القرارات التي تصدرها الغرف و الفروع قابلة للاستئناف بغرض تعديلها المحتمل أمام مجلس المحاسبة².

أولاً - إجراءات الطعن بالاستئناف : طبقاً لنفس المادة أعلاه فقرة 02 : "تقدم عريضة الاستئناف كتابياً موقعة من صاحب الطلب و ممثله قانونياً"، و ترفق عريضة الاستئناف بعرض دقيق و مفصل للوقائع و الدفوع المستند إليها، حيث تودع هذه العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام³.

من الملاحظ أن إجراءات الطعن بالاستئناف أما م مجلس المحاسبة شبيهة بالإجراءات المتبعة أما م الجهات القضائية، حيث أضافة المادة 108 من الأمر السالف ذكره أن دراسة الاستئناف يكون بتشكيلة كل الغرف مجتمعة باستثناء الغرفة التي أصدرت القرار المطعون فيه ويفصل فيه بقرار، حيث يعين رئيس مجلس المحاسبة مقرراً لكل ملف يكلف بتحقيق و يعد المقرر تقريره المتضمن اقتراحاته، يبلغ الملف إلى الناظر العام وهذا الأخير يقدم استنتاجاته الكتابية وبعدها يرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة و الذي بدوره يحدد تاريخ الجلسة مع التبليغ المستأنف بذلك، حيث تتطلع تشكيلة كل الغرف المجتمعة في جلستها على العريضة و الوسائل المسند إليها في دعم الاستئناف و المقترحات المقرر و استنتاجات الناظر العام⁴.

¹ - إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 164، 165.

² - مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 241.

³ - المادة 107 فقرة 02، 03 ، 04، من الأمر 20/95، المرجع السابق .

⁴ - محمد الصغير بعلي ، الإجراءات القضائية الإدارية ، ص 269-270.

وأخيرا تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات (مادة 108 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم)

ثاني/ آثار الطعن بالاستئناف : يترتب على هذا الإجراء أثرين مهمين وهما :

انطلاقا من نص المادة 107 السالف ذكرها في فقرتها الاخيرة "للاستئناف أثر موقف لتنفيذ قرار موضوع الطعن"، و هذا ما يختلف تماما عن آثار الاستئناف أمام القضاء الإداري فبالعودة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية المادة 908 منه "الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف"، بمعنى آخر الاستئناف أمام مجلس الدولة لا يوقف التنفيذ، فالطرف الصادر لمصلحته حكم المحكمة الإدارية بإمكانه الشروع في تنفيذه رغم الاستئناف ومع ذلك يجوز لمجلس الدولة وقف تنفيذ هذا الحكم بناء على طلب الطرف الآخر.¹

ينقل الاستئناف القضية إلى محكمة الدرجة الثانية ليفصل فيها من جديد من حيث الوقائع والمسائل القانونية وعليه تملك الغرف المجتمعة نفس سلطات الغرف الوطنية والإقليمية وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي فصلت في القضية باعتبارها أول درجة، وذلك بموجب الأثر الناقل الذي يسمح بإعادة النظر في القضية من حيث الوقائع والقانون.

لكن استثناء الغرف المجتمعة بالفصل في كل طلبات الاستئناف يتولد عنه إنقال كاهله بسبب كثرة القضايا المرفوعة أمامها ولتخفيف العبء عنها، نرى أن تختص الغرف المجتمعة في الفصل في الاستئنافات المرفوعة ضد قرارات الغرف الوطنية وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية.²

في حين يتعين رفع الطعون بالاستئناف ضد القرارات الصادرة عن الغرف الإقليمية أمام غرفة خاصة بالاستئناف لمجلس المحاسبة تنشأ لهذا الغرض.

عند تصفح قانون مجلس المحاسبة الجزائري وبالتحديد الأمر 20/95 المعدل والمتمم نلاحظ عدم انسجام النصوص الخاصة بأحكام الطعن والتي تم تناولها سابقا(المراجعة والاستئناف)، فالمشروع الجزائري بدأ بالمراجعة ثم الاستئناف فكان من الأصح البدء بالاستئناف كأول إجراء يمكن إتباعه لممارسة عملية الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة لأنه يجسد مبدأ التقاضي على درجتين باعتبارها أهم مبدأ على الإطلاق، ثم إن ممارسته غير

¹-المادة 908 من الأمر رقم 09/08، المؤرخ في 2008/02/23، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، 2008.

²-رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، المرجع السابق، ص 232، 240.

مرتبطة بتحقيق أو بتوافر حالات معينة أو شروط محددة كما هو الحال بالنسبة للمراجعة، فهذه الأخيرة طريق استثنائي وإجراءاتها لا توقف تنفيذ القرار موضوع الطعن¹.

المطلب الثاني

طرق الطعن الخارجية

أو ما يطلق عليها في بعض المراجع بالطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، ويقصد بالرقابة الخارجية سلطة التعقيب المخولة لهيئة خارجية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة والمتمثلة أساسا في الطعن بالنقض أي فحص مدى تطبيق القانون وفق الشكليات والإجراءات الواجب إتباعها لذلك سمي قاضي النقض بقاضي القانون، وتكريسها لدولة القانون يتعين أن تكون هذه الجهة هيئة قضائية عالية فلما كانت مواضع المالية العامة من مجالات اختصاص القاضي الإداري².

فقرر أن يعيد النظر لمجلس الدولة باعتباره جهة مقومة لقرارات مجلس المحاسبة القضائية ، لذلك يتعين عليها التطرق إلى شروط الطعن بالنقض ، آثاره... الخ³.

الفرع الأول : الطعن بالنقض

في هذه الحالة يتعين المرور بفترتين :

أولا: قبل سنة 1998

يثور التساؤل حول الجهة القضائية المختصة بالفصل في الطعن في قرارات مجلس المحاسبة، حيث اكتفت المادة 110 من الأمر 20/95 بإحالة الأمر إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 231 " المحكمة العليا هي الجهة المختصة في الطعن بالنقض"، فإذا أجابت هذه المادة من السؤال حول تحديد المحكمة العليا كجهة مختصة فإنها لم تبين الغرفة المختصة بهذا الطعن بالنقض خاصة وأن قانون الإجراءات المدنية خصه مجموعة

¹ - محمد عبد الحق بن وارث، الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، مجلة ميلاف للدراسات والبحوث، جامعة باجي مختار، عنابة، نشر بتاريخ 07/02/2019، ص 318.

² - فتحي قسيمة، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الدراسية 2011/2012، ص 81.

³ - رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم و إختصاص، المرجع السابق، ص 240-242.

من مواده إلى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، لكن التصريح باختصاص الغرفة الإدارية يثير نوعا من التحفظ لسببين، الأول يتمثل في غموض المادة 110 من الأمر 20/95، أما الثاني يتمثل في توزيع الاختصاص الذي نظمه قانون الإجراءات المدنية بين الغرفة الإدارية للمحكمة العليا من جهة و الغرف الأخرى من جهة أخرى.

ثانيا : بعد سنة 1998

أصبحت مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة في الطعن بالنقض بقرارات مجلس المحاسبة سهلة ، فبالرجوع إلى نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل و المتمم بالقانون العضوي 02/18 نجد بأن هذا الأخير يفصل في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة وهذه المادة نجدها مطابقة 903 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية)، وتؤكد هذه العلاقة بين مجلس المحاسبة و مجلس الدولة من حيث طبيعة الرقابة (الطعن بالنقض) التي يقوم بها القاضي على قرارات الأول أن لهذا الأخير طبيعة قضائية (مجلس المحاسبة) وهذا ما أشارت إليه المادة 02 من الأمر 20/95 المعدل و المتمم لمجلس المحاسبة¹ .

إن المادة 110 قد خضعت لتعديل في الأمر 02/10 و بالتحديد نص المادة 28 منه و ذلك باستبدال بعض المصطلحات سابقا كانت تخضع لقرارات مجلس المحاسبة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية، لكن بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بموجب الأمر 09/08 أضاف مصطلح (الإدارية) أضف إلى ذلك في ذات المادة 03 استبدل مصطلح المحكمة العليا لمجلس الدولة لأن هذا الأخير تم استحداثه في سنة 1998 و المشرع الجزائري حسن الفعل² .

أولا: شروط الطعن بالنقض: يمكن تصنيفها إلى أربعة أصناف كما يلي :

1- الشروط المتعلقة بمحل الطعن بالنقض

¹ - رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم و إختصاص، مرجع السابق ، ص 234.

² - المادة 110 من الأمر 20/95، المعدل و المتمم بموجب المادة 22 من الأمر 02/10، المؤرخ في 26 /08 /2010، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 .

ينبغي أن يكون القرار صادرا عن مجلس المحاسبة بتشكيلة الغرف المجتمعة ، حتى يمكن الطعن فيه بالنقض أما م مجلس الدولة طبقا لنص المادة 01/110 وبالتالي يمكن القول بأن هذا القرار هو قرار قضائي نهائي صادر بعد ممارسة الطعن بالاستئناف أما م الغرف المجتمعة.

2- الشروط المتعلقة بالطعن

لا بد أن تتوفر فيه شرطا الصفة و المصلحة، وبالرجوع لنص المادة 110 المذكورة سابقا نجدها قد حددت الأطراف التي يحق لها تقديم الطعن بالنقض، حيث يرفع بناء على طلب الأشخاص المعنيين أو المتقاضين أمام مجلس المحاسبة أو محامي معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام ، يهدف توسيع و دعم الرقابة القضائية على المال العام¹ .

3- الشروط المتعلقة بعريضة الطعن بالنقض

لا بد أن تستوفي الشروط و البيانات الوارد ذكرها في المادة 15 من ق ا ج م ا مع ضرورة تقديمها من طرف محامي معتمد لدى مجلس الدولة باستثناء الدولة، و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و ترفع هذه العريضة بالقرار المطعون فيه مع دفع الرسوم القضائية² .

4- الشروط المتعلقة بالميعاد

يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن وهذا ما ورد في نص المادة 956 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فالميعاد يعتبر من النظام العام و بانقضائه يسقط الحق في الطعن³ .

ثانيا/ أوجه الطعن بالنقض

¹ - محمد عبد الحق بن وارث، الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، مرجع السابق ، ص325، 326.
² - علام لياس، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة ميلود معمري، تيزو وزو، ص119.
³ - المادة 956 من الأمر رقم 09/08، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المرجع السابق .

إن المادة 956 من ق ا ج م ا نجدها قد أحالتها لنص المادة 358 من نفس القانون و المتعلقة بأوجه الطعن بالنقض وهي 18 وجه أي أنها واردة على سبيل الحصر لا للمثال فلا بد أن يبين الطعن بالنقض على وجه واحد أو أكثر من هذه الأوجه نذكر منها :

- _ مخالفة القاعدة الجوهرية للإجراءات .
- _ إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات .
- _ عدم الإختصاص .
- _ تجاوز السلطة .
- _ مخالفة القانون الداخلي .
- _ مخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة .
- _ مخالفة الإتفاقيات الدولية .
- _ إنعدام الأساس القانوني .
- _ قصور التسيب .
- _ تحريف المضمون الواضح و الدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار .

_ وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار¹.

لكن الملاحظ من هذه الأوجه نجد أن بعضها غير مناسبة للطعن بالنقض في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة أمام مجلس الدولة فعلى سبيل المثال الوجه السادس، من أوجه الطعن بالنقض فنجد هذه الأخيرة مناسبة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا وليس أمام مجلس الدولة².

ثالثا: آثار الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة

إن دور قاضي النقض يتجسد إلا على رقابة مدى صحة الأحكام من قبيل أخذها و عدم أخذها بحكم القانون، ولا يترتب على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وقف تنفيذ القرار

¹ - المادة 358 من الأمر رقم 09/08، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

² - محمد عبد الحق بن وارث، مرجع السابق ، ص327.

الصادر عن مجلس المحاسبة وهذا ما أكدته المادة 900 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹ والمادة 958،

لكن نلاحظ من هذه المادة حكمها يخالف القاعدة العامة في مجال الطعن بالنقض ذلك أن مجلس الدولة إذا ألغى الحكم المطعون فيه بالنقض، فإنه لا يفصل في الموضوع بل يحيله إلى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم المنقوض مشكلة تشكيلا آخر أو إلى جهة قضائية أخرى .

الفرع الثاني: مستجدات الدور الرقابي لمجلس المحاسبة الجزائري

تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة الجزائري لا يكون إلا من خلال تمتعه باستقلالية عضوية ووظيفية تمكنه من أداء مهامه، غير أن مجلس المحاسبة الجزائري بقي لعدة سنوات جهازا تابعا عضويا ووظيفيا للسلطة التنفيذية إلى غاية سنة 2020 وهذا ما سنوضحه كما يلي:

1/ الآليات الجديدة لدعم استقلالية مجلس المحاسبة الجزائري بعد 2020

لقد دعم دستور 2020 استقلالية مجلس المحاسبة من خلال ما جاء به في المادة 199 من التعديل الدستوري 2020، هو تعيين رئيس مجلس المحاسبة وفقا لنظام العهدة و ذلك مدة قدرها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وهذا ما يعد ضمانا لرئيس مجلس المحاسبة من ممارسة مهامه بكل استقلالية خلال عهده، وله في ذلك ضوء أخضر لمساءلة المسؤولين عن المال العام، و لا يمكن إنهاء مهامه إلا بانتهاء عهده .

كما أن تحديد مدة العهدة و عدد العهدة لا يبقي المنصب مفتوح لسنوات طويلة في يد شخص واحد بما قد يؤثر على حيادية عمل المجلس، كما يسمح بممارسة الديمقراطية التداولية. غير أن تعيينه بقي من صلاحيات رئيس الجمهورية، وكان من الأفضل أن يتم تعيينه عن طريق الانتخاب من بين القضاة بدل تعيينه بمرسوم رئاسي .

كما جاء في المادة 199 من التعديل الدستوري 2020: "تنظيم مجلس المحاسبة وعمله و اختصاصه و الجزاءات المترتبة عن تحرياته و قانون الأساسي لأعضائه و تحديد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة و التفتيش و مكافحة الفساد"، يكون بموجب قانون

¹ - المادة 909 من الأمر رقم 09/08، المرجع السابق .

عضوي على عكس ما كان في السابق تنظيم وعمل المجلس يكون بموجب قانون، وفي هذا ضمانه للاستقرار التشريعي فيما يتعلق بتنظيم و عمل مجلس المحاسبة .

2/ شفافية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة صلاحيات قضائية، إدارية و استشارية بتشكيلة عضوية متنوعة في شكل غرف وطنية و أخرى جهوية وفقا لمعايير المساءلة و الشفافية التي شاهدت تعزيز كبيرا من خلال دستور 2020 نفضل فيها على النحو التالي¹ :

أ/ الدور الرقابي لمجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات واسعة، حيث تمتد رقابته على كل ما هو مال، و تتمثل صلاحياته القضائية في مراجعة الحسابات التي يقدمها الأمرون بالصرف و المحاسبين العموميين الذين يجب عليهم تقديم حساباتهم لدى كاتب ضبط مجلس المحاسبة من أجل 30 يوم في السنة الموالية للميزانية المقفلة ليقوم رئيس الغرفة بمراجعتها و تقديم تقرير للناظر العام الذي يقوم بدورها بعرضها للمداولة التي تنتهي بعدم وجود أي مخالفة للمحاسب أو بثبوتها في حقه فيتم تبليغ المحاسب المعني لتمكنه من الدفاع عن نفسه وتقديم ما يثبت عكس ذلك.

بالإضافة إلى التدقيق في شروط استعمال الموارد المالية من خلال التحريات و المعاینات²، وممارسة حق الإطلاع و التحري على كل الوثائق و المستندات و الدفاتر ومدى مطابقتها مع الاحكام التشريعية و التنظيمية .

أما صلاحيته الإدارية فتتمثل في الرقابة على فعالية و نوعية التسيير المالي وفق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني³، كما أن مجلس المحاسبة له دورا في رقابة المخالفات المتعلقة بالانضباط في مجال الميزانية و المالية، و تحميل المسيرين المسؤولية و المعاقبة بتوقيع غرامات على المسيرين الذين الحقوا ضررا بالخزينة العمومية بالإضافة إلى تقييم المخططات و البرامج التي قامت بها الهيئات و المؤسسات العمومية على المستويين الاقتصادي و المالي من

1 - ضياف ياسمينه، مستجدات الدور الرقابي لمجلس المحاسبة الجزائري،مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة،مجلد07، ع 02، 2022 ص 372.

²- فايز خير الدين، محمد فقير، تحت إشراف مولود ديدان، أبحاث في الاصلاح المالي، دار بلقيس،2009/2008، ص 288.

³- أمجوج نورا ، مرجع سابق، ص14.

أجل تقادي النقائص المسجلة وتصحيح الاخطاء المرتكبة بغرض تحقيق الاهداف المسطرة.¹
ودور استشاري حول المشروع التمهيدي للميزانية، لذلك فهو يتميز بتشكيلة بشرية متمثلة في :

رئيس مجلس المحاسبة يتولى إدارة المجلس، نائب الرئيس يساعد الرئيس بتنظيم أشغال المجلس، رؤساء الغرف يتولون تنسيق أشغال القضاة، رؤساء الفروع يتولون الأشغال المستندة لفروعهم، المستشارون و المحتسبون يتولون التدقيق و التحقيق، الناظر العام يقوم بدور النائب العام و المساعدون يتولون مساعدة الناظر العام .

و أخرى هيكلية، فيتشكل من الغرف (غرف وطنية متخصصة في ثمانية مجالات: المالية، السلطة العمومية و المؤسسات العمومية، الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية، التكوين و التعليم، الفلاحة و الري، المنشآت القاعدية و النقل، التجارة و البنوك و التأمينات، الصناعة و المواصلات و 09 غرف إقليمية موزعة كما يلي: عنابة، قسنطينة ، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار) الذي حدد اختصاصها، القرار الصادر في 16/01/1996، والتي تختص بالرقابة على جماعات الإقليمية فقط²، النظرة العامة كتابة ضبط، الأقسام التقنية و المصالح الإدارية، ديوان رئيس المجلس المحاسبة مكتب المقررين العامين للجنة البرامج و التقارير و يجتمع المجلس في تشكيلات مختلفة:

_ كل الغرف مجتمعة (المادة 47 من الأمر 20/95، يتعلق بمجلس المحاسبة، سنة 1995) "البت في استئنافات قرارات الغرف، إبداء الرأي في الاجتهاد القضائي، تقديم الاستشارات لرئيس مجلس المحاسبة "

_ الغرف و فروعها، (تظم 3 قضاة من أجل الفصل في النتائج التحقيقات و التدقيقات).
_ غرف الانضباط في مجال التسيير الميزانية و المالية، (تتكون من رئيس و 06 مستشارين تختص بالبت في ملفات الميزانية و المالية)

_ لجنة برامج و التقرير

تظم الناظر العام و رؤساء الغرف بحضور الأمين العام من أجل تخضير و المصادقة على: التقرير السنوي موجه للرئيس، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة،

¹ - سويقات أحمد ، مجلس المحاسبة كآلية أساسية للرقابة المالية في الجزائر، ص 240.

² - ضياف ياسمين، مرجع سابق، ص 373

و الوزير الأول، التقرير التقييمي حول مشروع ضبط الميزانية مشروع البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة وحوصلته العامة)

وتنتهي رقابة مجلس المحاسبة بتقديم توصيات تتمثل في :

_ **مذكرة التقييم:** وتتعلق برقابة نوعية التسيير حول مردودية و فعالية التسيير، ترسل إلى الوزراء و الهيئات و السلطات الإدارية المعنية (المادة 73 من الأمر 20/95، يتعلق بمجلس المحاسبة، سنة 1995) .

_ **الإجراء المستعجل :** يخطر رئيس مجلس المحاسبة السلطة السليمة لأمر مستعجل إذا تطلب الأمر .

_ **المذكرة المبدئية :** يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطة حول النقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال و تسيير الأموال العمومية و هيئات الخاضعة لرقابتها¹.

التقرير المفصل: يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن أن توصف بالوصف التي لاحظها المجلس أثناء ممارسة رقابته ، فيوجه الناظر العام هذا التقرير لوكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بمجمل الملف² .

تقرير تقييمي: حول مشروع تمهيدي لضبط الميزانية: يعد مجلس المحاسبة لهذا التقرير ويرسله للحكومة والتي ترسله بدورها إلى السلطة التشريعية مرفقا بقانون ضبط الميزانية المتعلقة به³.

تقرير سنوي: يرسل إلى رئيس الجمهورية، يبيد فيه المعايينات والمخالفات والتقييمات، ومختلف ردود وأراء ممثلي السلطة الوصية مرفقا بالتوصيات.

3/دعم شفافية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة

إن الجزائر بإنظامها لميثاق الأمم المتحدة لمحاربة الفساد والميثاق الإفريقي لحقوق الشعوب (الميثاق الإفريقي لحقوق الشعوب صادقت عليه الجزائر في 16/04/2006)، والميثاق الإفريقي للخدمات العامة (الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة و الإدارة، مصادق عليه سنة 201) والذي صادقت عليه بموجب المرسوم الرئاسي 425/12 والتي تبنت

¹ - ضياف ياسمينية، ص 374.

² - فايز خير الدين، محمد فقير، المرجع السابق، ص 236.

³ - المرجع نفسه، ص 236 .

جميعها الحكم الراشد من خلال إرسال الديمقراطية التشاركية ومبادئ الشفافية، هذا الأخير الذي إنعكس في التشريع الداخلي من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 01/06، وقانون البلدية 10/11، وتنظيم الصفقات القانونية 247/15، ثم ترقية المبدأ كأحد الحقوق الدستورية في المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 51، من التعديل الدستوري 2016) ، التي نصت على الحق في الحصول على المعلومة، ومن أجل أن يتحقق هذا المطلب فلا بد أن ينسحب مجال تطبيقه على مؤسسات الدولة .

وهذا بالفعل ما قام به مجلس المحاسبة الجزائري من خلال تبني المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة INTOSAL وهي منظمة غير حكومية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة عضويتها مفتوحة للأجهزة الرقابية المالية العليا والتي حددت مجموعة من المعايير التي تتضمن المتطلبات الأساسية من أجل جودة أدائها وإضفاء الشرعية على توصيتها¹. لا سيما من خلال تبني مبادئ المساءلة والشفافية والحصول على المعلومة وهو نفس التوجه الذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي جاء فيها أن مجلس المحاسبة يساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية غير أن هذا النص لم يأتي على ذكر آليات تكريس شفافية عمل مجلس المحاسبة الذي يبقى عمله منذ تأسيسه ضبابيا، لا يخرج من دواليب الإدارة وغير معروف لدى الرأي العام.

غير أن ما جاء به التعديل الدستوري 2020، حول تكريس شفافية عمل مجلس المحاسبة من خلال نشر تقرير مجلس المحاسبة وإطلاع الرأي العام حول نتائجه ورقابته على المال العام، بما يسمح بممارسة الرقابة الشعبية على عمل المجلس والتي يمكن للرأي العام من خلالها التأثير من أجل أن تتخذ ملفات الفساد في المجلس طريقها إلى العدالة والمحاسبة² .

¹ - براق عيسى، أثر المعايير الرقابية للمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة الانتوساي ومشاكل تطبيقاتها، تجربة مجلس المحاسبة الجزائري. مجلة الابحاث الاقتصادية، البلدة، عدد04، ديسمبر 2010، ص 93.

² - ضياف ياسمين، مرجع سابق، ص 376.

خلاصة الفصل الثاني

لقد سمحت اصلاحات سنة 1995 والتي كانت تتدرج ضمن سياق سياسي عام بإصدار قانون جديد ينظم مجلس المحاسبة، يتمثل في الأمر 20/95 والذي منح لمجلس المحاسبة صلاحيات شاملة لمراقبة جميع الأموال العمومية مهما كانت الطبيعة القانونية لمسيرتها أو المستفيدين منها، وأعاد كذلك لمجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية.

وبالتالي فان هذا الفصل ينحصر في هذا المجال بالذات وتهدف إلى توضيح الرؤية بشأن العديد من المسائل والقضايا التي تثيرها الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة ووظيفته في ظل تطبيق احكام الأمر 20/95 السالف الذكر، الذي كرس استقلالية مجلس الحاسبة من حيث تنظيمه وتسييره وخول له ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه يظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة قضائية ادارية، من مهامها اصدار قرارات تكتسي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية وهي قابلة للمراجعة والاستئناف، ويتم الطعن بالنقض فيها أما م مجلس الدولة.

ولا تتوقف وظيفة مجلس المحاسبة على البحث عن الاخطاء والتجاوزات المالية ومعاينة مرتكبيها، انما يمارس كذلك رقابة ادارية تتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس اقتصادية، وتقوم على عناصر اساسية وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين ادائها المالي.

خاتمة

خاتمة

لقد تبين من خلال الدساتير الثلاثة التي عرفت الجزائر (76، 89، 96)، وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة، و هو نفس هذا التصور الذي عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار، المتعلقة بتنظيم هذا الجهاز وتحديد اختصاصاته.

لكن هذه النصوص، وإن جاءت متوافقة و متطابقة فيما بينها، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة بجعلها رقابة لاحقة وتتصب على الأموال العمومية، فهي ليست على نفس هذه الدرجة من التوافق في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز و في ضبط اختصاصاته. فالقانون 05/80 الذي تم بموجبه تأسيس مجلس للمحاسبة، وضع هذا الجهاز تحت سلطة رئيس الجمهورية و منحه اختصاصات قضائية و إدارية و عمل على توسيع مجال رقابته ، بحيث كانت رقابته تشمل أموال الدولة، و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، لكن دوره ظل محدودا في تلك الفترة، وهذا الحدثة نشأته و عدم توفره على الوسائل المادية و البشرية الكافية لأداء نشاطه، كما أن طبيعة النظام السياسي الذي كان قائما آنذاك، لم تكن تسمح ببروز هذا النوع من الرقابة المالية.

أما القانون رقم 1390 الذي تم بموجبه إلغاء القانون السابق ذكره ، فقد جاء في مرحلة سياسية جد هامة من تاريخ البلاد، حيث انتقلت فيها من نظام سياسي أحادي إلى نظام تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، و من ثم فإنه كان من الطبيعي جدا أن يتم إعطاء الاستقلالية لمجلس المحاسبة في نشاطه، ولكن هذا القانون و إن أقر ذلك فإنه عمل على تجريده من اختصاصاته القضائية و تضيق مجال، رقابته بحيث حصر وظيفته في مراقبة أموال الهيئات العمومية التي تخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية أي مراقبة أموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية الإدارية، وقد أدى هذا الوضع إلى تقليص دور هذا الجهاز والحد من فعالية الرقابة التي يمارسها.

بصدور الأمر رقم 20/95 أعاد المشرع النظر في كيفية تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة و في المركز القانوني لأعضائه، حيث أصبح هذا الجهاز يكتسي الطبيعة القضائية وأعضاؤه أصبحوا يتمتعون من جديد بصفة القضاة، و عمل هذا القانون على توسيع مجال رقابته، ليشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها

القانونية وتم إنشاء غرف إقليمية تابعة لمجلس المحاسبة تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها.

لقد كرس هذا القانون استقلالية مجلس المحاسبة، من حيث تنظيمه و تسييره و خول له ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه يظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة قضائية إدارية متخصصة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.

تتجسد هذه الاختصاصات القضائية المخولة له عن طريق إصدار قرارات تكتسي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية و هي قابلة للمراجعة و الإستئناف، و يتم الطعن بالنقض فيها أما م مجلس الدولة.

لكن وظيفة مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون لا تتوقف فقط على البحث عن الأخطاء والتجاوزات المالية ومعاقبة مرتكبيها، إنما يمارس كذلك رقابة إدارية تتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس إقتصادية، و تقوم على عناصر أساسية، و هي الفعالية النجاعة و الاقتصاد و يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين أدائها المالي.

و إضافة إلى وظيفته الرقابية، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في مجالات هامة جدا، تتعلق أساسا بمشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، ويمكن له كذلك أن يقدم اقتراحاته وتوصياته حول مختلف القضايا ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمبادرة منه، أو بشأن تلك التي يتم إخطاره بها من طرف السلطات العمومية المؤهلة قانونا، و هذا كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

بصدور الأمر رقم 20/95، أعاد المشرع النظر في كيفية تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، و في المركز القانوني لأعضائه، حيث أصبح هذا الجهاز يكتسي الطبيعة القضائية وأعضاؤه أصبحوا يتمتعون من جديد بصفة القضاة، و عمل هذا القانون على توسيع مجال رقابته، ليشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية وتم إنشاء غرف إقليمية تابعة لمجلس المحاسبة تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها.

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

نعتقد أن الرقابة كقاعدة عامة، هي مطلب أساسي في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وحتما 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 ملحّة 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 يعيشه المجتمع و طبيعة النظام السياسي الذي يحكمه، و الذي لم يتخلص بعد من بقايا الفكر الأحادي و ينكر فكرة قيام في ممارسة الصلاحيات الدستورية المخولة لها لإلزامها بذلك، و إقرار مسؤوليتها السياسية في مختلف القضايا المتعلقة بالفساد المالي و التي ألحقت أضرارا معتبرة بالخزينة العمومية.

* الاقتراحات والتوصيات

* تكريس الرقابة القبلية لمجلس المحاسبة زيادة على الرقابة البعدية، فبهذه الكيفية يمكن تدارك الخطأ قبل وبعد حدوثه.

* الدعوة إلى نشر التقارير السنوية التي يعدها مجلس المحاسبة والتي تجسد لنا أهم مبدأ وهو مبدأ الشفافية في الرقابة والحياد في العمل، فلم ينشر إلا تقريرين، فالأول كان سنة 1995، والثاني نشر سنة 2019، وهذا ما له تأثير معنوي على قضاة مجلس المحاسبة في إعداد التقارير بصفة جيدة.

* إعادة النظر فيما يخص المادة 03 من الامر 02/10، حيث استتنت البنك من رقابة مجلس المحاسبة. فعلى اعطاء تبرير لذلك، فهو تسيير مال عمومي، فلماذا اضيف هذا الاستثناء في التعديل الجديد وما الغرض من ذلك؟ لذلك لابد من اعادة النظر بخصوصها .

* تفعيل رقابة دورية على مستوى الولايات الوطن ميدانيا. لعل هذا يبعث الخوف والرهبة من قبل الهيئات والمؤسسات المعنية بالرقابة وتطبيق القوانين بحذافيرها.

* العمل على تعديل القوانين والمواد الاخرى المتعلقة بالعقوبات فمن المستحسن تشديدها وفرض جزاءات ردية على كل من يهدر المال العام.

* فما دامت الرقابة تخلو من الفعالية والنجاعة في الجانب العملي فان تلك القوانين تظل حبرا على ورق ولعلا ضعف الرقابة راجع اللامبالاة بالتقارير التي يعدها المجلس بالرغم من أهميتها ومضمونها في انتظار تعديلات بخصوص كل هذه المسائل.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع

1-المصادر

أولاً/القرآن الكريم

ثانياً/النصوص القانونية

1/الدساتير

-دستور 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07/12/1996، ج ر عدد96، الصادرة بتاريخ 08/12/196.

2/القوانين

*القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 10، صادرة بتاريخ 04/03/1980.

* القانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35.

*القانون 32/90 المؤرخ في 04/12/1990، المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ 05/12/1990.

3/الأوامر

*الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة والمؤرخ في 17/07/1995، الجريدة الرسمية 39 الصادرة في 23/07/1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 02/10 مؤرخ في 26/08/2010 ج ر 50 الصادرة بتاريخ 01/09/2010 .

*الأمر 23/95 المؤرخ في 26/09/1995، المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، ج ر عدد 48، الصادر بتاريخ 03/09/1995.

* الأمر 02/10، المؤرخ في 10/08/2010، المعدل والمتمم للأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة الرسمية، العدد 20 الصادرة بتاريخ 01/09/2010.

4/المراسيم.

*المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28/02/1989، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 09، الصادرة بتاريخ 01/03/1989.

* المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20/11/1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر العدد 72، الصادرة بتاريخ 26/11/1995.

*المرسوم 259/71 المؤرخ في 19/10/1971، المتضمن تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، ج ر العدد 90، الصادرة بتاريخ 05/11/1971.

*المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07/09/1991 يحدد اجراءات المحاسبة التي يمكنها الامرون بالصرف والمحاسبون العموميين وكيفياتها ج.ر عدد 43.

*المرسوم التنفيذي رقم 56/96، المؤرخ في 22/01/1996، يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة .

*المرسوم التنفيذي رقم 288/97 المؤرخ في 21/07/1997 يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط الصلاحيات الأمر بالصرف ومسؤوليتهم، ج.ر عدد 48.

5/القرارات

*القرار مؤرخ في 16/01/1996، يحدد مجالات تدخل غرف المجلس ويضبط انقسامها إلى فروع، صادر عن مجلس المحاسبة، ج ر العدد 06 الصادرة بتاريخ 24/01/1996.

*قرار وزاري مشترك مؤرخ في 09/07/2012، يحدد عدد المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين وكذا تنظيم مصالح المراقبة المالية في مكاتب وفروع .

II-المراجع

أولا/المراجع باللغة العربية

1/الكتب

*أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، 2005.

* بن داود براهيم، رقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2009 .

* رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

* فايز خير الدين، محمد فقير، تحت إشراف مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، 2009/2008.

* محمد صغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2003

* محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة ط 2، 2003.

* مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط05، 2009.

2/الرسائل الجامعية.

*اطروحات الدكتوراه

* أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2015.

* زهير شلال، افاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2014/2013

*رسائل الماجستير

* نوار أمجوج، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية مذكرة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2007.

* أحمد بوجلال، مدى فعالية المحاسبة العمومية في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 2010 .

*الهادي منصور، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة
محمد خيضر بسكرة، 2014

*حنان باحمد، مجلس المحاسبة بين رقابة المطابقة ورقابة نوعية التسيير، مذكرة ماجستير،
قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، 2016/2015.

* خديجة براجح/ شبيب غنية، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة
ماستر في الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس سنة 2015.

*زينب حديدان، اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة، مذكرة
ماستر، شعبة الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي 2015.

*علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،
2014/2013.

*فتحي قسيمة، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة
الجزائر، كلية الحقوق، 2012/2011

* لياس علام، مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون فرع
تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة ميلود معمري، تيزو وزو، دون تاريخ

*نسيمة كموش، رقابة المطابقة ورقابة التقييم على النفقات العمومية بين توافق والتناقص،
مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01 ، كلية
الحقوق، 2013/ 2012

3/المقالات

*حليمة موساوي، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية
للدراسات السياسية، المجلد 05، عدد 01، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر.

*خديجة حرمل، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام، جامعة الجزائر 1، نشر بتاريخ
2019 /10/30.

*راضية مسعود، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع
الجزائري، جامعة العربي التبسي، نشر بتاريخ 4 /07/ 2018، العدد 11 .

*فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد في الجزائر، دراسات في الوظيفة العامة،المركز الجامعي نور البشير، البيض،ديسمبر 2017.

*عيسى براق، أثر المعايير الرقابية للمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة الانتوساي ومشاكل تطبيقاتها، تجربة مجلس المحاسبة الجزائري. مجلة الابحاث الاقتصادية، البلدية، عدد04، ديسمبر 2010.

* محمد عبد الحق بن وارث، الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، مجلة ميلاف للدراسات والبحوث، جامعة باجي مختار، عنابة، نشر بتاريخ 07/02/2019.

* ياسمينه ضياف، مستجدات الدور الرقابي لمجلس المحاسبة الجزائري، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة، مجلد07، ع 02، 2022 .

التقارير

*التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، المؤرخ في 04 /12/ 2019، ج.ر ، العدد 75.

المواقع الإلكترونية.

*الدليل العام لمراجعة الحسابات . <https://www.ccomptes.dz>

الفهرس

إهداء	.....
شكر وتقدير	.....
ملخص الدراسة	.....
المقدمة	..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة. -ه
الفصل الأول: الاطار المفاهيمي لرقابة مجلس المحاسبة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري	
المبحث الأول : النظام القانوني لمجلس المحاسبة	..... 1
المطلب الأول: التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة	..... 3
الفرع الأول : فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة	..... 3
الفرع الثاني: نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة	..... 5
الفرع الثالث : فترة تضيق ثم توسيع مجال رقابة مجلس المحاسبة	..... 7
المطلب الثاني : تنظيم مجلس المحاسبة	..... 12
الفرع الأول : غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها المختلفة	..... 13
الفرع الثاني: النظارة العامة وأجهزتها	..... 18
الفرع الثالث : الهيئة القضائية لمجلس المحاسبة	..... 21
المبحث الثاني: خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري لقواعد المحاسبة العمومية:	
المطلب الأول: المعيار الشكلي لخضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري لقواعد المحاسبة العمومية	..... 23
الفرع الأول: اعوان المحاسبة العمومية الإدارية	..... 24
المطلب الثاني: المعيار الموضوعي لخضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري لقواعد المحاسبة العمومية	..... 24
المطلب الثاني: المعيار الموضوعي لخضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري لقواعد المحاسبة العمومية	..... 35

الفصل الثاني: دور مجلس المحاسبة في الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع
الاداري

المبحث الأول : صلاحية مجلس المحاسبة الرقابية في مجال المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.....	41
المطلب الأول: رقابة المطابقة.....	42
الفرع الأول : مراقبة مجلس المحاسبة للمحاسبين العموميين و الفعليين.....	42
الفرع الثاني : رقابة الانضباط.....	44
المطلب الثاني : رقابة الملائمة (رقابة نوعية التسيير).....	46
الفرع الأول : إجراءات رقابة الملائمة.....	46
الفرع الثاني : النتائج المترتبة على رقابة الملائمة.....	48
المبحث الثاني :الطعن في قرارات مجلس المحاسبة.....	51
المطلب الأول : طرق الطعن الداخلية.....	51
الفرع الأول: الطعن بالمراجعة.....	51
الفرع الثاني : الطعن بالاستئناف.....	53
المطلب الثاني : طرق الطعن الخارجية :.....	55
الفرع الأول : الطعن بالنقض.....	55
الفرع الثاني : مستجدات الدور الرقابي لمجلس المحاسبة الجزائري.....	59
الخاتمة.....	66
قائمة المصادر و المراجع:..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.	

ملخص

يعد مجلس المحاسبة جهة قضائية وإدارية وهو أحد أهم المؤسسات الدستورية التي تم إنشاؤها بموجب دستور 1976، غير ان الانطلاقة الفعلية كانت بالأمر رقم 20/95 والذي منح لمجلس المحاسبة صلاحيات شاملة لمراقبة جميع الأموال العمومية مهما كانت الطبيعة القانونية لمسيرتها أو المستفيدين منها.

ويعنى مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية حيث تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها لتشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وبذلك فان مجلس المحاسبة يأتي على رأس هيئات الرقابة التي استحدثها المشرع الجزائري منذ عقود للمحافظة على المال العام.

بالرجوع للمادة 07 و08 من الأمر رقم 20/95 المنظم لمجلس المحاسبة فانه يخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل من: مصالح الدولة والجماعات الاقليمية والمحلية والمؤسسات والمرافق العمومية مهما يكن وضعها القانوني ومهما كان نوعها الخ .

الكلمات المفتاحية: مجلس المحاسبة، الرقابة المالية، الأموال العمومية، الدستور، مؤسسات إدارية.

Abstract

The Court of Accounts is a judicial and administrative body, and it is one of the most important constitutional institutions established under the 1976 constitution. However, the actual launch was with Order No. 95/20, which granted the Court of Accounts comprehensive powers to monitor all public funds, regardless of the legal nature of their course or the beneficiaries thereof.

The Court of Accounts is concerned with the dimensional control of state funds, regional groups and public utilities, where the oversight exercised by the Court of Accounts through the results it reaches aims to encourage the effective and strict use of resources, material means and public funds. Public money.

Referring to Articles 07 and 08 of Ordinance No. 95/20 regulating the Court of Accounts, it is subject to the oversight of the Court of Accounts of: State interests, regional and local groups, institutions and public facilities, whatever their legal status and whatever their type....etc.

key words: Accountancy Board, Financial Supervision, public funds, Constitution, Administrative institutions.