

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان : الحقوق و العلوم السياسية

فرع : الحقوق

تخصص: قانون إداري

كلية : الحقوق و العلوم السياسية

قسم : الحقوق و العلوم الإدارية

رقم :



مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبة : سليمة نويبات

تحت عنوان :

مجلس المحاسبة كآلية لتحسين الأداء الوظيفي

لجنة المناقشة :

الأستاذ الدكتور: قسمية محمد

الأستاذ الدكتور : لجلط فواز

الأستاذ الدكتور: قاوي السعيد

رئيسا

جامعة المسيلة

مشرفا و مقررا

جامعة المسيلة

مناقشا

جامعة المسيلة

السنة الجامعية

2019/2018

شكر وعرفان

نبدأ بالحمد لله تعالى الذي وفقني في انجاز هذا العمل المتواضع و من تمام شكره تعالى ، أن نشكر أهل الفضل على جهودهم و فضلهم .

كما نتقدم بخالص عبارات الشكر و العرفان إلى كل من ساعدنا و شجعنا على انجاز هذه المذكرة و نخص بالذكر الأستاذ المشرف " الدكتور لجلط فواز " الذي لم يبخل علينا إرشاداته و توجيهاته و التي كانت حافزا لنا لإتمام هذا العمل ، كما نشكره على الوقت الذي خصصه في تصحيح و تقييم و توجيه مضمون العمل و سعيه الدؤوب في تسهيل انجازه ، رغم انشغالاته الكثيرة ، كما نتوجه بالشكر لجميع أساتذة قسم الحقوق الذين ساهموا في تكويني و الى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى :

روح والدي رحمه الله و إلى أُمي الغالية.

إلى إخوتي و أخواتي كل باسمه.

إلى صديقاتي و أصدقائي في الدراسة.

و إلى كل العائلة

إلى أستاذنا المشرف الذي شاركني عناء هذا البحث الدكتور لجلط فواز

إلى كل الأساتذة ، إلى كل من علمني حرفا فلا أنسى له فضلا ، و دعمني و
كان عوانا و سنداً.

و إلى كل من هو في القلب و لم يذكره القلم.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

مقدمة

إن المبادئ التي تحكم الدول الحديثة تقتضي وجود جهاز أعلى للرقابة المالية، تطلق عليه تسميات مختلفة ويأخذ أشكال وأنظمة قانونية متعددة تلنقي فيما بينها في خصائص أساسية مشتركة، تسمح بتصنيفها وفق نموذجين رئيسيين وهما: النموذج الأنجلوسكسوني ويختص فيه بممارسة وظيفة الرقابة المالية جهاز أعلى للحسابات ملحق بالهيئة التشريعية، يمارس رقابة إدارية وليست قضائية، وتطبق هذا النظام أساسا كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، أما النموذج الثاني فهو النموذج الفرنسي، حيث يتولى وظيفة الرقابة المالية فيها جهاز أعلى للرقابة المالية، يتمتع بالاستقلالية في تنظيمه وتسييره، ويمارس رقابة مالية لاحقة، وذات طبيعة قضائية.

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

أما بالنسبة للجزائر، وبالنظر إلى طبيعة النظام المالي الذي عملت على تطبيقه بعد الاستقلال والذي يستلهم معظم قواعده من التشريع الفرنسي، وهذا الجهاز مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، يختص بممارسة رقابة مالية لاحقة ويتمتع في ذلك بصلاحيات قضائية وإدارية، لكن هذا لايعني أن مجلس المحاسبة في الجزائر هو مطابق تماما في تنظيمه وعمله للنموذج الفرنسي، فهو يتشابه معه في جوانب معينة وبيتعد عنه في جوانب أخرى كثيرة، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا، يعود في نشأته إلى سنة 1807 و تمتد جذوره إلى ما قبل هذا التاريخ بكثير، حيث تطور عبر مراحل زمنية طويلة، ساير فيها مختلف التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفها المجتمع الفرنسي.

ومن ثم فإن هذا النظام للرقابة للمالية الذي استلهم منه المشرع الجزائري يشكل ثمرة تجربة طويلة من الزمن، تستجيب لعوامل متعددة ترتبط بالمجتمع الذي نشأ فيه ومحاولة تطبيقه في بيئة أخرى غير تلك التي نشأ فيها، تقتضي تكييفه مع واقع المجتمع وطبيعة احتياجاته، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال محافظته على المبادئ العامة التي يقتضيها هذا النموذج من الرقابة، أما فيما يخص كيفية تنظيمه لمجلس المحاسبة وتحديد اختصاصاته، فإنه حرص على إيجاد قواعد تختلف نسبيا عن تلك التي نجدها في القانون الفرنسي، وهذا بغرض إيجاد نظام للرقابة المالية يتوافق مع خصوصيات النظام المالي الجزائري ويستجيب لمتطلباته.

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

إشكالية البحث:

رغم حداثة هذه التجربة، وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي الجزائري الذي نشأ في ظلّه هذا الجهاز، فالتساؤل الذي يطرح:

ما مدى مساهمة مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي؟
ودعما لهذه الإشكالية وتعميقا لها نطرح التساؤلات الفرعية التالية :

- ما هو مجلس المحاسبة ؟
- ماهي هيكلية مجلس المحاسبة ؟
- ما هو عمل مجلس المحاسبة؟

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب تناولنا لهذا الموضوع إلى الأهمية البالغة التي يحظى بها مجلس المحاسبة كأعلى هيئة للرقابة المالية اللاحقة، إضافة إلى أن موضوع الرقابة المالية يعتبر من أهم الدراسات والمواضيع التي يبنى عليها الكيان التنظيمي لدولة معينة، فهو حتمية لا بد منها لحماية الأموال العمومية، وكذلك قلة المراجع المتعلقة لمجلس المحاسبة.

المنهج المتبع:

استنادا إلى طبيعة الموضوع والإلمام بمختلف الجوانب المحيطة به تم اتباع المنهج الوصفي والتحليلي، وذلك من أجل سرد مختلف المفاهيم المتعلقة بالبحث موضوع الدراسة ووصفها بشكل تفصيلي للنصوص القانونية التي حددت تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة بالإضافة إلى المقارنة من حين لآخر مع النموذج الفرنسي الذي استلهم منه معظم قواعده.

الصعوبات:

فيما يتعلق بالصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة:

- صعوبة الحصول على المعلومات نظرا لقلّة المراجع المتداولة لموضوع مجلس المحاسبة.
 - عدم تناول الفقهاء والقانونيين لموضوع مجلس المحاسبة ويرجع السبب إلى خوف من إفشاء الأسرار المهنية لمجلس المحاسبة وعدم الجاهزية للعمل مع الباحثين للموضوع.
- أما فيما يخص تقسيم خطة البحث، فقد تطرقنا في الفصل الأول إلى التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة، والذي قسم بدوره إلى مبحثين: المبحث الأول حول التطور القانوني لمجلس المحاسبة، أما المبحث الثاني فسندرس فيه الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة ومجالات اختصاصه.

وفي الفصل الثاني قمنا بدراسة دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي والذي قسم بدوره إلى مبحثين المبحث الأول درسنا رقابة نوعية التسيير ، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه إلى رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

الفصل الأول

التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة

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

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

ولقد صنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة، وما يعرف كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص، ففي الجزائر ما زالت وضعية هذه الهيئة غامضة ولم تعرف لها أي دراسة وتصريح من قبل المشرع، تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في الجزائر مسألة معقدة لا توجد أي إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية بل اكتفت بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة تتمتع باختصاص قضائي إداري.

لذلك سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال التعرف على مجلس المحاسبة من خلال التطور القانوني لمجلس المحاسبة (المبحث الأول)، وتحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة ومجالات اختصاصه في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التطور القانوني لمجلس المحاسبة

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

وعليه حاولنا توضيح الوضعية القانونية لمجلس المحاسبة في ظل مختلف الدساتير والتنظيمات في (المطلب الأول)، وسنحاول التطرق إلى تنظيمه الهيكلي في (المطلب الثاني) كالآتي:

المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل النصوص الدستورية والقانونية

لقد قسم بعض الفقهاء منهم الأستاذ رشيد خلوفي مراحل إنشاء مجلس المحاسبة إلى ثلاثة مراحل أساسية، وهذا حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني¹، أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد تبني تقسيما مغايرا ركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995 بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل قانون 80-05 والقانون 90-32 وإلى مرحلة تطبيق الأمر 95-20 المعدل بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 أوت 2010².

وعليه تناولنا هذا في فرعين يخصص (الفرع الأول)، لدراسة مجلس المحاسبة في ظل المرحلة الحزبية الأحادية ويخصص (الفرع الثاني)، لدراسة مجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية.

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

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

الفرع الأول: مجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية

يتفق فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على تحديد مرحلة الأحادية الحزبية بتلك الفترة التي سبقت صدور دستور 1989، وهي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستورين رئيسيين، وهما دستور 1963 ودستور¹ 1976.

أولاً: مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963

بعد استرجاع الجزائر سيادتها بدأ التفكير في تنظيم أجهزة الدولة فصدر مرسوم 1963 الذي نظم هيكل وزارة المالية نص فيه على إمكانية إحداث مجلس المحاسبة لوزارة المالية، غير أنه ألغى دون أن ينفذ بعد صدوره بعدة أشهر.

صدرت بعد ذلك توصية في سنة 1968 تتمحور حول رأيين الأول يرى وجوب إحداث غرفة بالمجلس القضائي الأعلى يتكفل بمراقبة المالية أما الرأي الثاني فإنه يرى إحداث هيئة مستقلة للرقابة².

لم يرد في دستور 1963، ولا نص يتكلم على إنشاء مجلس المحاسبة يتولى وظيفة الرقابة المالية³.

ثانياً: مجلس المحاسبة في ظل دستور من 1976 إلى 1980

لقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة المالية، وخصص لها فصلاً كاملاً لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها، وبالنسبة لوظيفة الرقابة المالية فقد تضمن عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المشرع الجزائري.

في كيفية ممارسة هذه الوظيفة حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية.

وتطبيقاً للمادة 189 تم إصدار نص تشريعي أول يتمثل في القانون رقم 80-04 المؤرخ في 1980/03/1 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس وينصب هذا النوع من الرقابة على

¹ نوار أمجوح، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2006-2007.

² علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، 2011، ص 159-160.

³ نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 14.

تقدير مدى سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها وتقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، وفي نفس هذا النطاق نجد المادة 190 من نفس الدستور تنص على إنشاء مجلس المحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة الحزب، الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها وتطبيقا لذلك صدر نص تشريعي آخر وفي نفس الفترة لتدعيم وظيفة الرقابة المالية، ويتمثل في القانون 80-05 المؤرخ في أول مارس والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، والذي تم بموجبه الإنشاء الفعلي لمجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية

بصدور دستور سنة 1989، دخلت البلاد في مرحلة سياسية أخرى جديدة حيث تم تكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ نصت المادة 160 منه على إنشاء مجلس المحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور سنة 1996 حيث نصت المادة 170¹ منه على أنه: " يؤسس مجلس المحاسبة ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"، أما في فقرته الثانية فقد نص على أنه: " يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وجزاء تحقيقاته"² أما من حيث التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونية أساسين يتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي جاء فيها كل نص.

أولا: مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32

يعد القانون رقم 90/32 المؤرخ في 1990 انتكاسة حقيقية مست مجلس المحاسبة في جوهر كيانه، والذي نزع منه الصلاحيات القضائية، وجعله مجرد هيئة إدارية وطنية مستقلة للرقابة اللاحقة، وأغفل إغفالا تاما النص على الرقابة على نوعية التسيير، فنص في المادة 08 من نفس القانون على أنه: " تتضمن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة صحة الحسابات وانتظامها ودقتها..."

وأخرج من دائرة اختصاصه رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث نص في المادة 4 منه على أنه: " لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي تتداول طبقا للقانون المدني والقانون التجاري، المؤسسات العمومية الاقتصادية "، وختمها بنزع

¹- نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 16.

الحصانة القضائية عن أعضائه وجعلهم مجرد موظفين عموميين يخضعون لقواعد الحماية العادية المقررة للموظف العمومي العادي، غير أن هذه الانتكاسة لم تعمر في عمقها طويلا، إذ تم تعديل نص القانون 32/90.

ثانيا: مجلس المحاسبة في ظل الأمر 20-95

مجلس المحاسبة مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي، يتمتع بالاستقلال الضروري لتسييره، وهو يحتل مكانة هامة ومتميزة في مجال الرقابة المالية، حيث خوله الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 17/07/1995 المعدل بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 17/07/2010 اختصاصات شاملة لرقابة على كل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها والمستفيدين منها، كما خوله سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية¹.

والملاحظ أن تعديل 2010 استثنى المشرع بنك الجزائر من رقابة مجلس المحاسبة، والجديد أيضا في الأمر 20-95 هو النص صراحة على حق الطعن بالنقض، والذي لم يشير إليه صراحة القانون 90-32 وكان في ظل القانون 80-05 ينظر فيه مجلس المحاسبة نفسه، وفي هذا الصدد يثير التطور الذي عرفه النظام القضائي في سنة 1998 (تأسيس مجلس الدولة، المحاكم الإدارية ومحكمة التنازع) ضرورة التمييز بين الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل وبعد هذا التاريخ، وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساهم الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة.

¹ - محمد الصالح فنيش، محاضرات موجهة لطلبة سنة ثانية حقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص

المطلب الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة

يعد المرسوم الرئاسي 95-377¹ المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الهياكل الإدارية والتشكيلة القضائية لمجلس المحاسبة ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها في (الفرع الأول) أما من حيث الجانب البشري فإن المجلس يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني محدد بموجب المرسوم 95-23 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاة، كما يحتوي المجلس على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية وكذلك على كتابة الضبط في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجانب الهيكلي لمجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطا قضائيا وتساعد في ذلك مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون، أما الإشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف أعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة القضائية وهذا ما سنتطرق إليه كما يلي²:

أولاً: غرف مجلس المحاسبة

تنص المادة 9 من المرسوم 95-377 على أن مجلس المحاسبة يتكون من ثماني غرف ذات اختصاص وطني، وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي، بالإضافة إلى غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، حيث أن المادة 12 من المرسوم 95-377 أشارت على أن كل غرفة تنقسم إلى أربعة فروع³، لكن القرار المؤرخ في 16 يناير 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة اقتصر على إنشاء فرعين لكل غرفة.

¹ - المرسوم الرئاسي 95-377، المؤرخ في 20 نوفمبر 195 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج4، عدد 72، 1995.

² - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2013، ص 6.

³ - المادة 9 و 12 من المرسوم الرئاسي 95-377، مرجع سابق، ص 6-7.

1- الغرف ذات الاختصاص الوطني

يتشكل مجلس المحاسبة من ثماني غرف وطنية تنقسم كل واحدة منها إلى فرعين وتمارس اختصاصاتها حسب التوزيع المبين في الجدول التالي¹:

الغرفة الوطنية	الفرع الأول	الفرع الثاني
1- المالية	الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء محاسبي الدولة)	محاسبو الدولة (ما عدا محاسبي البريد والمواصلات)
2- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية	- رئاسة الحكومة - مصالح رئيس الحكومة - الوزارتان المكلفتان بالدفاع الوطني والداخلية - المؤسسات الوطنية	- الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية والعدل
3- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية	- الوزارات المكلفة بالصحة والعمل والشؤون الاجتماعية والتكوين المهني والمجاهدين	الوزارات المكلفة بالاتصال والثقافة والشبيبة والرياضة
4- التعليم والتكوين	الوزارتان المكلفتان بالتربية الوطنية والشؤون الدينية	الوزارتان المكلفتان بالتعليم العالي والبحث العلمي
5- الفلاحة والري	الوزارتان المكلفتان بالفلاحة والغابات	الوزارتان المكلفتان بالري والصيد البحري
6- المنشآت القاعدية	الوزارات المكلفة بالأشغال العمومية والتعمير والبناء والسكن والتهيئة العمرانية	الوزارة المكلفة بالنقل
7- التجارة والبنوك والتأمينات	الوزارة المكلفة بالتجارة	البنوك والمؤسسات المالية

¹ - بشيرشاوش يلس ، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2017، ص 310-311.

ومؤسسات التأمين وشركات القايسة العمومية		
الوزارتان المكلفتان بالطاقة والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	الوزارات المكلفة بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياسية والصناعة التقليدية	8- الصناعات والمواصلات

تسند مراقبة المصالح والهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة للوزارة أو تتلقى منها مساعدات مالية إلى فرع الغرفة الوطنية المختصة تجاه تلك الوزارة (المصالح المركزية واللامركزية والخارجية)¹.

2- الغرف ذات الاختصاص الإقليمي

يبلغ عدد الغرف الإقليمية تسع غرف تضم كل واحدة منها فرعين وتمارس مهام حسب التوزيع الإقليمي التالي:

الغرفة الإقليمية	الفرع الأول	الفرع الثاني
	الولاية	الولاية
عنابة	عنابة - سكيكدة - الطارف	قالمة - سوق أهراس - تبسة - أم البواقي
قسنطينة	قسنطينة - ميلة - جيجل	باتنة - بسكرة - سطيف - خنشلة
تيزي وزو	تيزي وزو - بجاية - بومرداس	برج بوعريرج - المسيلة - البويرة
البليدة	البليدة - عين الدفلى - المدينة	الشلف - الجلفة - تيسيمسيلات
الجزائر	الجزائر	تيزازة
وهران	وهران - مستغانم	غليزان - معسكر - سعيدة
تلمسان	تلمسان - سيدي بلعباس	عين تموشنت - تيارت - النعامة
ورقلة	ورقلة - غرداية - الأغواط	إليزي - الوادي - تمنراست

¹ - بشير شاوش يلس ، المرجع نفسه، ص 310 - 311.

بشار	بشار - تندوف	أدرار - البيض
------	--------------	---------------

يراقب كل فرع من الغرفة الإقليمية الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاص له، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية، كما يمكن أن يكلفها رئيس المجلس بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها¹.

1: تشكيلة غرف مجلس المحاسبة

حسب المادة 47 من الأمر 95-20²، يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة مختلف القضايا المطروحة عليه والفصل فيها في شكل تشكيلات مختلفة، وهذا حسب طبيعة القضايا المطروحة عليه، فهو يجتمع للمداولة إما في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو في شكل تشكيلة الغرف وفروعها، أو في شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

• تشكيلة كل الغرف مجتمعة

تعتبر تشكيلة كل الغرف مجتمعة أعلى تشكيلة قضائية في مجلس المحاسبة يرأسها رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائبا رئيس المجلس، رؤساء الغرف، قاضي من كل غرفة، يتم اختياره من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف، حسب الكيفيات التي يحددها النظام الداخلي³.

ويجدد إنشاء هذه التشكيلة كل سنة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة، ويعين أعضاؤها من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة في هذه التشكيلة، ويتم اقتراحهم من طرف رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، أما مقرري هذه التشكيلة فيتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس من ضمن رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة أو المستشارين المعيّنين ضمن هذه التشكيلة⁴.

¹ - بشير شاوش يلس، المرجع نفسه، ص311 .

² - المادة 47 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، ج ج، عدد 39 صادر في 23 يوليو 1995، معدل بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، صادر بتاريخ 1 ديسمبر 2010 ص8.

³ - المادة 49 من الأمر 95-20 ص8.

⁴ - المادة 37 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع السابق، ص11.

يحضر النائب العام جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة في مجلس المحاسبة ويشارك في المناقشات غير أنه لا يشارك في المداولات أو في المسائل ذات الاختصاص القضائي. لا تصح مداولات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف (1/2) عدد أعضائها على الأقل¹، ويشمل اختصاصها المسائل التالية:

- البت في المسائل المحالة عليه تطبيقاً لهذا الأمر.

- إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية

يمكن لرئيس المجلس أن يستشير الغرفة في مجال تنظيم المجلس وسيره وكذلك في كل المسائل التي يرى فيها ضرورة².

• تشكيلة الغرف وفروعها

تتكون هذه التشكيلة على الأقل من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني بالقضية والمقرر المراجع أو قاض آخر من نفس الغرفة في حالة غياب المقرر المراجع تفصل هذه التشكيلة في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تخص المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصاتها³.

• غرفة الانضباط في مجال تسير الميزانية والمالية

تتكون هذه التشكيلة 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 ولا تصح مداولات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيس الغرفة⁴.

تختص هذه الغرفة بالنظر في القضايا التي تتعلق أساساً بالتصرفات المالية، التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسير الميزانية والمالية والمحددة في المادتين 98 و 91 من الأمر 95-20.

• لجنة البرامج والتقارير

¹ المادة 5/49 من الأمر 95-20. مرجع سابق، ص 8.

² المادة 43 من الأمر 95-20، مرجع نفسه، ص 7.

³ المادة 50 من الأمر 95-20 مرجع نفسه، ص 9.

⁴ المادة 51 من الأمر 95-20 مرجع نفسه، ص 9.

يرأسها رئيس مجلس المحاسبة وتتشكل من نائب رئيس المجلس والناظر العام ورؤساء الغرف، أما الأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق المشاركة في المداولات، ويمكن أن توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم المشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة¹.

ولا تمارس هذه اللجنة أي وظيفة قضائية، إنما تتكفل بالتحضير والمصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة وعلى التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، كذلك تعمل على تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس².

ثانيا - النظرة العامة وأجهزة التدعيم

يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهمة النيابة العامة وأيضا على كتابة ضبط، ويشمل على أجهزة التدعيم والتي تعمل على توفير الوسائل والظروف المناسبة حتى يمكن لقضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم.

1- النظرة العامة

لم ينص المشرع الجزائري في القانون 80-05 على وجود نظارة عامة، ولكنه نص على وجود منصب ناظر عام وأوكل له مهمة النيابة العامة ويساعده ناظر مساعد³، أما قانون 90-32 فقد نص على تسمية أخرى وهي المراقب العام وهذا ما نصت عليه المادة 27 منه أما في القانون 1995 قسيمها النظرة العامة، ويشرف عليها ناظر عام ويقوم بدور النيابة العامة.

2 - كتابة الضبط

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط تسير تحت سلطة رئيسه، مكونة من كاتب ضبط رئيسي يساعده كاتب ضبط حيث يعد كاتب الضبط الرئيسي جدول أعمال جلسات مجلس المحاسبة للمجتمع في تشكيلة الغرف المجتمعة، ويدون القرارات المتخذة، ويتولى مسلك الجداول

¹ - المادة 50 من الأمر 95-20 مرجع نفسه، ص9.

² - المادة 54 من الأمر 95-20، مرجع نفسه، ص9.

³ - المادة 14 من القانون 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ج ر، ج ج، عدد 10، صادر بتاريخ 3 مارس 1980، ص339.

والسجلات¹، وتتولى كتابة الضبط أيضا بتسلم وتسجل الحسابات والمستندات المعلقة بالإثبات، والأجوبة والطعون وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى مجلس المحاسبة، والمرسلة إليه، تبلغ التقارير والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة².

ثالثا: الهياكل الإدارية والتقنية

تتمثل مهمتها الأساسية في تسهيل أداء قضاة المجلس وتتمثل في:

1- الأمانة العامة

يترأسها الأمين العام وهو الأمر بالصرف الرئيسي الذي يلحق به مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة، و يسهر على السير الحسن للأقسام التقنية والمصالح الإدارية، وكذا توفير الوسائل والخدمات الضرورية لهياكل المجلس قصد أداء أعمالها، ويسهر على تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة³.

رابعا - الأقسام التقنية والمصالح الإدارية

يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية وهي كالاتي:

1- قسم تقنيات التحليل والرقابة

حيث يقوم بتقديم الدعم الضروري، لقيام المجلس بمهامه وتحسين أدائه⁴، حيث يحدد المقاييس والمؤشرات الضرورية للبرمجة الرشيدة والإشراف على عمليات التدقيق، ويعد وينفذ بالاتصال مع الأمين العام برنامج تكوين قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه الآخرين وتحسين مستواهم ويقوم بتقييم نتائج ذلك دوريا.

2- قسم الدراسات ومعالجة المعلومات

يقوم بإعداد دراسات في الميادين الاقتصادية والمالية والقانونية الضرورية لممارسة مهام المجلس، يسهر على ضبط بنك المعلومات في المؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، كما يعد ويوزع منشورات مجلس المحاسبة ومنتجاته الوثائقية⁵

¹-المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 377/95، مرجع سابق، ص9.

²- المواد 23، 24، و 22 من المرسوم الرئاسي 377-95، ص9.

³- المادة 26 من المرسوم الرئاسي 95 - 377، مرجع نفسه، ص9.

⁴- المادة 2/35 من الأمر 20/95، مرجع سابق، ص10.

⁵- المادة 28 من المرسوم الرئاسي 95 - 377، مرجع سابق، ص28.

3- مديرية الإدارة والوسائل

تتفرع هذه المديرية إلى أربعة مديريات المتمثلة في مديرية الفرعية للمستخدمين، المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة وكذا المديرية الفرعية للوسائل والشؤون العامة والمديرية الفرعية للإعلام الآلي¹.

4- ديوان رئيس مجلس المحاسبة

يزود المجلس بديوان يتكون من رئيس الديوان ومديرين اثنين (2) للدراسات، تتمثل مهمته في القيام بكل الأعمال التي لا تدخل ضمن اختصاص هيكل المجلس وأجهزته الأخرى، حيث ينظم ويتابع العلاقات مع المؤسسات العمومية الوطنية، يضمن العلاقات مع أجهزة الإعلام، ويتابع العلاقات مع المؤسسات الأجنبية للرقابة والمنظمات الجهوية والدولية التي يكون المجلس عضوا فيها، ينسق بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المهنية الأخرى، دراسات مشاريع النصوص المعروضة على المجلس لإبداء الرأي فيها، يقوم لحساب المجلس بكل أعمال البحث والدراسة والاستشارة المرتبطة بنشاطاته، ينظم بطلب من رئيس المجلس كل مهمة تفتيش أو تحقيق إداري تتطلبها وضعية خاصة أو يشرف عليها، ويحدد رئيس المجلس توزيع مهام أعضاء الديوان².

5- مكتب المقررين العامين

ينشأ لدى رئيس المجلس بصفته رئيس لجنة البرامج والتقارير، مكتب المقررين العامين وعددهم ثلاثة (3) يكلفون بأعمال مرتبطة بتحضير مشروع التقرير السنوي، مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، المشروع التمهيدي لبرنامج النشاط السنوي للمجلس ومشروع التقرير التقييمي لتنفيذ البرنامج المصادق عليه، يشارك المقررين العامين في مداورات اللجنة ويتمتعون بحق التصويت، ويعين المقررون العامين من قضاة خارج السلم ويتمتعون بالوضع القانوني الذي يتمتع به رؤساء الغرف³.

الفرع الثاني: الجانب البشري لمجلس المحاسبة

1- المادة 30 من المرسوم الرئاسي 95-377، مرجع نفسه، ص30.

2- المادتين 5 و6 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع نفسه، ص6.

3- المادتين 7 و8 من المرسوم الرئاسي 95-377، المرجع نفسه، ص6.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية، فهو يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية، ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم القانوني ولهم سلطات ومهام وهذا ما سيتم التطرق إليه كما يلي:

أولاً: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة

اعتبر قانون 80-05 قضاة المجلس الخاضعين للقانون الأساسي للقضاة، أما القانون 90-32 فقد جردهم من هذه الصفة، ولكن بموجب الأمر 95-20 فقد حدد الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة فقد نصت المادة 39 من هذا الأمر على أنه تحدد حقوق قضاة مجلس المحاسبة وواجباتهم بموجب أمر وبعدها عدلت المادة بموجب الأمر 10-102¹ يخضع هؤلاء القضاة للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة رقم 95-23² وينظم هذا القانون كيفية تعيين وتوظيف القضاة وكذا تقييم وترقيتهم ويحدد كذلك قواعد توقيع العقوبات وتأديبهم.

يوظف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط الواردة في القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة³ ويخضعون في تنظيمهم إلى فترة تجريبية مدتها سنة واحدة يتم خلالها تقييم أدائهم المهني وعند انقضاء هذه المدة التجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي وبناء على هذا الرأي يتم إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المدني أو تجديد فترة تربصه أو تسريحه نهائياً⁴، وعند تنصيب القاضي يؤدي اليمين في جلسة رسمية للمجلس في تشكيلة كل الغرف مجتمعة بالصيغة الآتية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص وأحافظ على سر التحريات وأكتم سر المداولات وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وإن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه، يحرر كاتب الضبط

1- المادة 39 من الأمر 95-20 المعدلة بموجب المادة 11 من الأمر 10-02.

2- الأمر 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج4، عدد 48، 1995.

3- المادتين 28 و31 من الأمر 95-23، مرجع نفسه، ص13-14.

4- المادة 5 من المرسوم التنفيذي 95-30، المؤرخ في 13 يناير 1996، المتضمن تحديد شروط وكيفيات تطبيق الأمر 95-23، ج ر عدد4، 1996.

الرئيسي في المجلس محضر أداء اليمين¹، ويحتوي سلك قضاة المجلس على رقبة خارج السلم ورتبتين مقسمة إلى مجموعات كالآتي :

أ- خارج السلم

أ- المجموعة الأولى: رئيس مجلس المحاسبة

ب- المجموعة الثانية: نائب رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام.

ج- المجموعة الثالثة: رئيس الغرفة

د- المجموعة الرابعة: رئيس الفرع وناظر عام.

1- الرتبة الأولى:

- المجموعة الأولى: مستشار أول

- المجموعة الثانية: مستشار

2- الرتبة الثانية:

- المجموعة الأولى: محتسب رئيسي

- المجموعة الثانية: محتسب من الدرجة الأولى

- المجموعة الثالثة: محتسب من الدرجة الثانية²

إضافة إلى أعضاء مجلس المحاسبة هناك مدققين ماليين³

أما فيما يخص قواعد ترقية وتقييم قضاة مجلس المحاسبة فهي منظمة بموجب الأمر 95-423.

وعند إخلال قضاة مجلس المحاسبة بواجبات الوظيفة وارتكابهم للأخطاء المهنية يتعرضون لعقوبات تضمنها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وحفاظا على استقلالية القاضي فلقد أحاطه المشرع الجزائري بضمانات قانونية لتمكينه من طلب إعادة النظر في العقوبات الموقعة ضده⁵.

1- المادة 10 من الأمر 95-23، مرجع سابق، ص12.

2- المادة 32 من الأمر 95-23، مرجع نفسه، ص14.

3- لقد تم استحداث هذا السلك بموجب المرسوم 01-240 المؤرخ في 20 سبتمبر وهم مكلفون بمساعدة القضاة على القيام بعملهم لاسيما في مجال تدقيق الحسابات.

4- المواد 33 و34 و36 و37 من الأمر 95-23، مرجع سابق، ص14.

5- المواد 83 و81 و82 و96 و97 من الأمر 95-23، مرجع نفسه، ص19-20.

ثانيا: سلطات قضاة مجلس المحاسبة

يشكل قضاة مجلس المحاسبة هرم يتألف من قضاة الهرم رئيس مجلس المحاسبة والذي يتولى مهمة الإشراف والتوجيه، وكذا الرقابة على مختلف أجهزة وهيئات مجلس المحاسبة فهو الرئيس الأول والأعلى في الهيئة، ثم يليه باقي القضاة في ترتيبات مختلفة، ولكل منهم سلطات ومهام يكلفون بها يمارس رؤساء الغرف صلاحيات الإشراف والتوجيه والرقابة على جميع الفروع التابعة لهم، أما بالنسبة لرؤساء الفروع فيقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع¹.

1- رئيس مجلس المحاسبة

يعين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي²، ومن صلاحياته أنه يقوم بإدارة المؤسسة، ويقوم بالتنظيم العام لأشغالها، يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي وأمام القضاء، ويتولى العلاقات مع رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، الوزير الأول وأعضاء الحكومة ويسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، يتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليته، ويوافق على برامج النشاط السنوي وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس، يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم، يمكنه أن يتألف جلسات الغرف، يسير المسار المهني بمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه، كما يعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة تعيينهم أو توزيعهم³، تشير أن رئيس المجلس لم يعد هو الأمر بالصرف لميزانية المجلس خلافا لما عليه في القانون السابق 90-32 حيث أسندت هذه المهمة إلى الأمين العام طبقا للمادة 26 من الأمر 95-377.

2- الناظر العام

يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس الحكومة⁴ (الوزير الأول)، ويتولى الناظر العام مهام النيابة العامة⁵، يساعده في ذلك نظار مساعدين¹ وهو يتابع ممارسة

¹نوار امجوح، مرجع سابق، ص 44.

² المادة 3 من الأمر: 95-23، مرجع سابق، ص11.

³ المادة 41 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص15.

⁴ المادة 5 من الأمر 95-23، مرجع سابق، ص12.

⁵ المادة 32 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص32.

الصلاحيات القضائية للمجلس ويمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس وبهذه الصفة فهو يقوم بالسهر على تقديم الحسابات بانتظام، وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعديل بطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر، يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، ويلتمس غرامة على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي، ويطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة وعند الاقتضاء ملاحظاته الشفوية أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات وهو يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة، ويتأكد من مدى تنفيذه الأوامر

ويتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف أن موضوع إرسال لها.

3- رؤساء الغرف

يتم تعيين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة²، ويمارس المهام التالية:

* تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقاً للأهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه، كما يحدد رؤساء الغرف القضايا الواجب دراستها في الغرف وفي الفروع ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف³.

4- رؤساء الفروع

يتم تعيين رؤساء الفروع بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المحاسبة⁴، يتولى رؤساء الفروع رئاسة الجلسات ويديرون مداولات الفروع⁵.

1- المادة 31 من الأمر 95-20، مرجع نفسه، ص6.

2- المادة 4 من الأمر 95-23، مرجع سابق، ص4.

3- المادة 44 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص8.

4- المادة 4 من الأمر 95-23، مرجع سابق، ص4.

5- المادة 45 من الأمر 95-20، مرجع سابق، ص8.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة ومجالات اختصاصه

إن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة، حيث أوكلت له هذه المهمة على أساس أنه هيئة متخصصة تتمتع بالاستقلال في التسيير، ضمانا للموضوعية والحياد في أعماله، ورقابته لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات، بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء، ويعود هذا إلى ما يملكه مجلس المحاسبة من أدوات رقابية، وتميزه بنظام قانوني خاص به، وتمتعه باختصاصات قضائية وإدارية واسعة¹.

إن مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في القانون الجزائري تبقى تطرح إشكالية، ذلك أن الدستور اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية، ولم يتضمن أية إشارة تسمح بتكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية والتشريع العادي لم ينص بشكل صريح على تصنيفه ضمن الهيئات القضائية، ولكن يخضعه في تنظيمه وتسييره لتنظيم قضائي وخوله صلاحيات قضائية²، وعليه سننتقل إلى الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة (المطلب الأول)، ثم ضبط الحدود التي تمارس فيها الرقابة، يعرفه مجال اختصاص مجلس المحاسبة (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

يصنف الدستور الحالي مجلس المحاسبة ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الأول من الباب الثالث، الذي جاء تحت عنوان: " الرقابة والمؤسسات الاستشارية " لا يصنفه ضمن الهيئات القضائية المنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات³، حيث يصنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة، يختص البرلمان حسب المادة 140 من دستور 2016 في إنشاء الهيئات القضائية، فيمكن أن تنشأ هيئات إدارية أخرى (غير مجلس الدولة والمحاكم الإدارية).

تكون نشاطاتها وتشكيلاتها والإجراءات المتبعة أمامها تقترب من نشاط وتشكيل الهيئات القضائية العامة، ولكن باستثناء نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس

¹ حمزة صانع، مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثانية عشر، 2010، ص 23-24.

² نوار أمجوح، المرجع، ص 45.

³ خديجة براح، غنية شبشب، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة ماستر، جامعة علي بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2015-2016، ص 6.

الدولة، يتضح أنه هناك جهات أخرى لها طابع قضائي بحيث يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائياً، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة وعليه فإن مسألة تحديد هذه الجهات، في حالة سكوت النص القانوني التأسيسي، يستدعي البحث في معايير مختلفة.

المعيار الأول: فيما يخص مشروعيتها

إن تأسيس هيئات قضائية يعود إلى السلطة التشريعية وبالتالي فإن القاضي لا يعترف الهيئات المؤسسة خارج هذا الإطار القانوني صفة جهة ذات الطابع القضائي وتكون كذلك غير مشروعة.

المعيار الثاني: فيما يتعلق بتنظيمها

حتى يمكن تصنيف هيئة ما ضمن الجهات ذات الطابع القضائي لا بد أن تكون مستقلة حسب نص المادة 156 من دستور أي لا تخضع لسلطة رئاسية ولا بد عليها أن تخضع أعمالها بعض القواعد الإجرائية مثل احترام حق الدفاع احترام الطابع الاتهامي لتحقيق وتسبيب قراراتها.

وعليه سوف نتعرض للهيئات القضائية المتخصصة في (الفرع الأول) وتكييف مجلس المحاسبة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الهيئات القضائية المتخصصة

عرف محمد الصغير بعلي الهيئات القضائية المتخصصة بأنها: جهات وهيئات قائمة خارج السلطة القضائية تتمتع عادة باختصاصات إدارية وقضائية، وخلافا لهذا نجد أن الفقه والقضاء الإداري الفرنسي قد أثار نقاشات واسعة حول مفهوم الهيئات القضائية المتخصصة ووضع معايير من أجل تعريفها.

أولاً: المعايير الفقهية

نظرا لكثرة المواقف الفقهية سنقتصر على ما كتبه الأستاذ " شابلي" (chapus) وما قاله كلاوسن (klaousen) وكذلك والعميد فيدال فإن تصنيف هيئة ضمن الجهات القضائية في حالة سكوت النص القانوني أو غموضه يتم انطلاقاً من المعايير التالية¹:

¹ - خديجة براهيم، غنية شبشب، مرجع سابق، ص 8.

1- المعيار المادي:

ناد به الأستاذ (Renéchapus) والذي يرى أن الهيئة تكتسب الطبيعة القضائية عندما تقوم بمهمة ردعية تأديبية، واعتمد هذا الأخير على تحصيل القرارات التي أصدرها مجلس الدولة في القضايا العديدة والمختلفة التي فصل فيها ولا سيما القرار الذي يعتبره حكم مرجعي والصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1956 في قضية (DEBAYO)

2- المعيار الشكلي

والذي ناد به الأستاذ (p.klaousen) والذي ركز فيه على عناصر أساسية لتكييف أي هيئة ضمن الهيئات القضائية والتي تتمثل في: تشكيلة الهيئة، طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها، الطابع النهائي للقرارات التي تصدرها وتنظيم طرق الطعن فيها¹.

3- أما العميد (GeorgeoVEDEL)

فقد جمع بين المعيارين معا في تصنيفه وتكييفه لهذه الهيئات، بحيث يركز على شرطين أساسيين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، يتمثل الشرط الأول في تمتع ذلك الهيئة بصلاحيات قضائية والشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للاستئناف أو الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

ثانيا: المعايير القضائية

يستخلص من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أن المعايير التي تعطى صفة الطابع القضائي لهيئة ما يكمن في:

- وجود سلطة التقرير.
- أن تكون الهيئة ملزمة بممارسة سلطة التقرير.
- أن تمارس هذه الهيئة سلطة بصفة جماعية².

الفرع الثاني: تكييف مجلس المحاسبة

من خلال التعريف الذي أعطاه الأستاذ " محمد الصغير بعلي " المذكور سابقا يتضح لنا أنه ينطبق على مجلس المحاسبة حيث يعتبر هيئة تتمتع باختصاصات قضائية وإدارية قائم خارج السلطة القضائية، حيث ورد النص عليه في الفصل الخاص بالرقابة¹.

¹- نوار امجوح، المرجع، ص 45.

²- رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 238.

إن أول نص قانوني أشار إلى مجلس المحاسبة، يتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث نص على إنشاء مجلس المحاسبة كعضو لوزارة المالية، ولما صدر دستور 1976 أشار في المادة 190 منه إلى مبدأ الرقابة وإنشاء مجلس المحاسبة²، والذي تم النص عليه في الفصل الخاص بوظيفة الرقابة وليس الفصل الخاص بالوظيفة القضائية، ولكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد صدور القانون 80-05 والذي اعتبره هيئة ذات اختصاصات قضائية وإدارية.

يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية، حيث أن رقابته واسعة جدا، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية، كما تنص على ذلك المادة 03 من القانون 80-05.

كما تشمل رقابته كذلك أي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال أو حتى في شكل تسبيقات وقروض أو ضمانات مالية.

وفي سبيل ممارسة هذه الرقابة خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السالف ذكره³.

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

كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها، ويبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى السلطات المعنية، ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي⁴.

1- خديجة بزابح غنية شبشب، ص9، مرجع سابق.

2- سهيلة بوزيرة، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد"، الملتقى الوطني السادس، دور الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة يحي فارس، المدية، كلية الحقوق، يوم 20 ماي 2013، ص 02.

3- عبد القادري موسى، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بين النص القانوني والممارسة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2015-2016، ص 58-59.

4- عبد القادر سي موسى، المرجع نفسه، ص 59.

أما فيما يخص أعضاؤه فهم يتمتعون بصفة القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة ويعينون بمرسوم بناء على اقتراح مجلس المحاسبة ويؤدون اليمين كما هو منصوص عليه في القانون الأساسي للقضاء¹.

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

وتنص المادة 4 من نفس القانون بشكل واضح على أنه "لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية."

وهذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة قابله تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يعد بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه انذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية².

ونجد أن أعضاؤه لا يخضعون لقانون أساسي للقضاة كما كان منصوص عليه في قانون 80-05 وإنما يخضعون لقانون أساسي محدد بموجب مرسوم ويؤدون اليمين أمام المجلس القضائي بالجزائر العاصمة على النحو التالي: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي، وأن أسلك السلوك النزيه."

وعليه فإن أعضاء مجلس المحاسبة ليس لهم صفة القضاة وهذا يظهر جليا من خلال تغيير أعضاء مجلس المحاسبة المتمتعين بصفة القضاة أثناء صدور هذا القانون وفي مدة ثلاثة أشهر (03) إما إدماجهم في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة³.

1- -- خديجة براج ، غنية شبشب، مرجع سابق، ص 9.

2 عبد القادر سي موسي، مرجع سابق، ص 60.

3- المواد 18 و 31 و 71 من قانون 90-32 ، مرجع سابق.

أما الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الاختصاص القضائي لهذا الجهاز، وعزز مكانة مجلس المحاسبة، وأصبح مجال تدخله واسعا جدا، مما أعطاه دفعا جديدا في مجال رقابة البعدية على استعمال الأموال العمومية من جهة، وتدقيق وتقييم استعمال تلك الأموال من طرف الجهات والأشخاص الذين استفادوا من دعم الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة¹.

وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق².

وهكذا فإن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون³.

المطلب الثاني: مجالات اختصاص مجلس المحاسبة

يقوم اختصاص مجلس على معيار عضوي وآخر موضوعي⁴، فطبقا للمعيار العضوي تخضع كل من الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل الهيئات باختلاف أنواعها، والتي تستفيد من ميزانية الدولة لرقابة مجلس المحاسبة.

كما يمكن القول على العموم أنه يتحدد مجال اختصاص مجلس المحاسبة بموضوعه، حيث أنه أينما كانت الأموال العمومية كانت رقابة مجلس المحاسبة، فهي المعيار الرئيسي لرقابة مجلس المحاسبة⁵.

الفرع الأول: المعيار العضوي

نصت المادة 192 من دستور 2016 على: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"¹.

¹ - أحمد سويقات، "مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، العدد 14 أكتوبر 2016، ص 182.

² - عبد القادر سي موسي، مرجع سابق، ص 62.

³ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 234.

⁴ - محمد الصغير بعلي، و أبو العلا يسري، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 119.

⁵ - حياة بلقروشي، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012، ص 60.

كما تم النص عليه بموجب المادة 7 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 وعليه يمكن تحديد مجال تدخل مجلس المحاسبة من خلال المعيار العضوي كما يلي:

مصالح الدولة، الجماعات الإقليمية، وجميع المؤسسات والهيئات العمومية على اختلاف أنواعها الخاضعة، لقواعد المحاسبة العمومية².

أولاً: الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية

1- الدولة

هي شخص معنوي عام تتكون من أفراد يقيمون بصورة دائمة ومستقرة على أرض تربطهم بها صفة الانتماء ويخضعون لنظام معين.

فالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية هي واحدة من الدول التي تستمد دعائمها الدستورية من ديمقراطية مؤسساتها بمختلف وظائفها وأجهزتها وإرساء المبادئ والقيم العليا تجسيد السلطة وإرادة الشعب، مما يعطى لمجلس المحاسبة السلطة العليا من أجل ممارسة الرقابة على أموال الدولة³.

2- الجماعات الإقليمية

تنص المادة 16 من دستور 2016 على أنه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية⁴ تخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل الجماعات الإقليمية المتواجدة على مستوى التراب الوطني، تتمثل في الولايات والبلديات".

• البلدية

عرف المشرع الجزائري البلدية في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 التي تنص على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون"¹.

¹ المادة 192 من قانون رقم 06-01 المؤرخ في 6 مارس 2006، المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، ج 4، العدد 14، 2016.

² محمد الصغير بعلي، ويسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص 120.

³ حياة بلقروشي، المرجع السابق، ص 62.

⁴ المادة 16 من دستور 2016، مرجع سابق.

• الولاية

تنص المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة"².

3- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

وهي مؤسسات أنشأتها الدولة ولها الشخصية المعنوية مما يسمح لها ويمنحها ذمة مالية وحق التقاضي وهي مسؤولة عن أعمالها، وهي تعتبر نوع من اللامركزية التقنية وتخضع للوصاية، وأول ما ظهر منها كانت المستشفيات ثم الجامعات...³.

4- المؤسسات الاقتصادية والصناعية والتجارية

لقد عرفت الرقابة على المؤسسات الاقتصادية والصناعية والتجارية تذبذبا وذلك لكون أن قانون 90-32 في مضمونه قد أنشئ المؤسسات العمومية الاقتصادية الصناعية والتجارية من رقابة مجلس المحاسبة وأن العمليات الخاصة بالأموال التي تتناولها هذه المؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو اقتصاديا، والتي تكون أموالها ذات طبيعة عمومية تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، وتمتد رقابة المجلس على تسيير الشركات والمؤسسات مهما كان وضعها القانوني، تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأسمالها أو سلطة قرار مهيمنة⁴.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي

لم يحدد المشرع بالضبط أي على سبيل الحصر ماهية الأموال العمومية بل تحدث في الأمر 95-20 في مادته الثانية أن رقابة المجلس تقع على الأموال الدولة والجماعات الإقليمية

¹ - المادة 1 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، ج ر، ج ج، عدد 14، صادر بتاريخ 3 جويلية 2011، ولقد نص كذلك القانون القديم رقم 90-08 في مادته 176 على: " يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلديات طبقا للتشريع المعمول به.

² - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012، كما نصت المادة 155 من قانون الولاية القديم رقم 90-09 على: " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية والتسييرية للولايات وتصنيفها وفقا للتشريع المعمول به.

³ - خديجة برايج، وغنية شيبشب، مرجع سابق، ص 27.

⁴ - المادتان 8 و8 مكرر من الأمر 95-20، ص4.

والمرافق العمومية وبهذه الصورة يدقق المجلس في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه كما يقدم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

فقد تكون حسب ما ورد في المادة 688 من القانون المدني: "تعتبر أموال الدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئتها طابع إداري، ولقد حدد دستور 1996 المال العام في المواد 17 و18 منه.

بالنسبة للأموال الوطنية العمومية فتشمل كل من الحقوق والأموال المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف المواطنين إما مباشرة أو بواسطة مرفق عام.

¹ حياة بلقروشي، مرجع سابق، ص 63.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لهذا الفصل تحت عنوان التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة، توصلنا إلى أن مجلس المحاسبة يعتبر هيئة للرقابة المالية اللاحقة، تم تأسيسه لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 190 من دستور 1976، وأقره كذلك كل من دستور سنة 1989 في المادة 160 منه، ودستور 1996 المعدل سنة 2016 في المادة 192 منه.

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

أما من حيث تنظيمه فهو يتكون من عدة هياكل تضم مجموعة من الأعضاء يكتسبون صفة القضاة ومجموعات أخرى من الموظفين المساعدين، ومن أخرى يضم هياكل داخلية تنقسم إلى غرف وطنية وإقليمية، نظارة العامة وكتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية، تتمثل مهمة هذه التشكيلة البشرية في إدارة وتسيير مجلس المحاسبة عن طريق تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وتشكيلة الغرف وفروعها، وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أو بواسطة لجنة البرامج والتقارير.

أما من حيث الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، فالقانون 80 - 05 اعتبره هيئة قضائية إدارية يمارس رقابته على جميع الأموال العمومية دون استثناء مهما كان وضعها القانوني، أما القانون 90 - 32 فقد جرده من اختصاصاته القضائية وضيق في مجال اختصاصاته وذلك بإخراج المؤسسات والهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري من رقابته، وبصدور الأمر 95 - 20 الذي تسري أحكامه على المجلس حالياً، أصبح هذا الأخير يتمتع من جديد بالاختصاصات القضائية والإدارية كما وسع من مجالات تدخله وذلك بخضوع المؤسسات الاقتصادية والهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري لرقابته، وتم تعديل هذا القانون سنة 2010 بموجب الأمر 10 - 02 المؤرخ في 26 أوت 2010.

كما اتضح لنا كذلك من خلال هذه الدراسة الجهات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة وتتمثل في الهيئات المركزية التي تشمل مصالح الدولة والهيئات اللامركزية المتمثلة في الجماعات الإقليمية، المصالح والمؤسسات والمرافق العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

الفصل الثاني

دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء
الوظيفي

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

يمارس مجلس المحاسبة عملية الرقابة المالية على مختلف الهيئات و المؤسسات العمومية، و هي رقابة مالية بعدية تتناول جانب من النفقات العامة و الإيرادات العامة و الوسائل المادية و الأموال العمومية، على حد سواء فهي رقابة بعدية لمعالجة الأخطاء و تداركها و تصحيحها، و لتحميل المسؤولية لكافة الجهات الخاضعة لهذه الرقابة.

وتشمل رقابة مجلس المحاسبة من الناحية الموضوعية نوعين من الرقابة هما: الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وهذا حسب ما جاء في نص المادة 01/3 من الأمر 20-95 المعدل و المتمم فحينما يمارس صلاحيات إدارية يصدر مذكرة تقييمية أو توصيات فالمذكرة التقييمية تحدد حال النظر في فعالية التسيير و السهر على كفاءة إدارة الأموال العمومية و تسييرها على مستوى من الفعالية و الكفاءة و النجاعة على أساس المهام المسطرة.

في حين يباشر مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق قرارات في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيريون.

فالرقابة القضائية تتولاها هيئة قضائية تكون مسؤولة عن إجراء عمليات الرقابة المالية و المحاسبية و اكتشاف المخالفات و يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن ارتكاب هذه المخالفات و توقيع الجزاء.

و عليه سنتناول في هذا الفصل رقابة نوعية التسيير في (المبحث الأول)، ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في (المبحث الثاني).

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

المبحث الأول: رقابة نوعية التسيير

تتمثل الصلاحية الإدارية لمجلس المحاسبة في رقابة نوعية التسيير أو الملائمة وهي بمثابة رقابة متطورة وتتعدى المطابقة للنص أي الشرعية الحرفية، وتعد أحدث رقابة وقد أخذ بها الأمر 95-20 المعدل والمتمم من خلال جملة من الأحكام أهمها المادة 69 وتكون هذه الرقابة وفقا لمبادئ الفعالية والكفاءة والاقتصاد¹.

وعليه سوف نتطرق إلى مفهوم رقابة نوعية التسيير وعناصرها في (المطلب الأول) وإجراءات رقابة نوعية التسيير والنتائج المترتبة عنها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير وعناصرها

يقصد برقابة نوعية التسيير تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي والعمل على تحسين مستوى أدائها ومردوديتها، وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها، من حيث الفعالية، النجاعة والاقتصاد².

يتضح من خلال هذا التعريف أن رقابة نوعية التسيير تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين هما:

- هدف قانوني

ويتمثل في رقابة مدى شرعية النشاط المالي من صحة وسلامة الحسابات المالية التي تقدمها تلك الهيئات.

- هدف اقتصادي

ويتمثل في تقييم مردودية تلك الهيئات الخاضعة لرقابته وقياس مدى فعالية ونجاعة نشاطها في تحقيق الأهداف المسطرة.

ويلاحظ أن المشرع خول لمجلس المحاسبة ممارسة هذا النوع من الرقابة، ولم يحدد المعايير اللازمة لكيفية ممارستها واكتفى فقط بالإشارة إلى العناصر الأساسية التي تقوم عليها وهي

¹- خديجة برايج ، نجاة شبشب، مرجع سابق، ص 34.

²- محمد مسعي، مرجع سابق، ص 156.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

الفعالية والنجاعة والاقتصاد دون أن يحدد مفهوم العناصر السالف ذكرها وكيفية تجسيدها عمليا¹.

وعليه حاولنا تحديد مفهوم هذه العناصر وتقدير مدى ملائمتها مع طبيعة القواعد التي تحكم تنظيم وتسيير الإدارة العمومية في (الفرع الأول) ثم إلى الصعوبات تجسيد هذه الرقابة في ظل نمط التسيير الذي تعتمد الإدارة العمومية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العناصر الأساسية المكونة لرقابة نوعية التسيير

لقد أدى الانتشار الواسع للنظريات الحديثة والتي نادى بها رواد نظريات التنظيم والإدارة العلمية في القرن الماضي، مثل فريدريك تايلور والمفكر الفرنسي هنري فايول وماكس فيبر، إلى نشأة وظهور مفاهيم وأساليب جديدة في تسيير وتنظيم الإدارة العمومية، ترتب عنها ظهور شكل جديد في الرقابة المالية، يركز على تقييم نشاط الهيئة العمومية بالاعتماد على معايير اقتصادية بحتة وهي: الفعالية، النجاعة والاقتصاد.

وهذه المقاييس هي مستوحاة في الأصل من أنظمة الرقابة المالية المطبقة على المؤسسات الاقتصادية الخاصة، وهذه الأخيرة تخضع في تسييرها وتنظيمها لقواعد مرنة تمنح لها القدرة على التأقلم مع المتغيرات الناتجة عن المحيط الذي تعمل فيه، كما أن نشاطها يقوم على أهداف محددة سلفا تسعى جاهدة لتحقيقها وهي بمثابة المعيار الحقيقي لقياس مدى مردوديتها ومستوى أدائها الفعلي.

ولقد ظهر هذا التوجه في بداية الأمر بالدول الأنجلوسكسونية وشمل فيما بعد باقي الدول الأخرى، وأقتحم حتى الدول الأكثر تمسكا بأنماط التسيير التقليدية للإدارة والتي أبدت نوع من المقاومة لهذا التوجه، مثل فرنسا، والتي بدأت منذ بداية الثمانينات تتخلى عن أنماط التسيير الكلاسيكية وتتجه تدريجيا نحو عصرنه إدارتها العمومية وإدخال أساليب جديدة في الرقابة المالية على نشاطها، تعتمد على تطبيق قاعدة أساسية مشكلة من ثلاثة عناصر أساسية وهي:

-**الفعالية:** ويقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

- **النجاعة في الأداء:** ونعني بها الاستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات

العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق أهدافها.

¹ - خديجة براهيم ، نجاة شيبش، مرجع سابق، ص 34.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

– الاقتصاد في التسيير: ونعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل كلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية¹.

لكن هذه المفاهيم الجديدة في الرقابة وإن أصبحت متداولة بشكل واسع في مجال التسيير العمومي، ويقدمها المختصون كوصفة لتفعيل نشاط الإدارة وتخليصها من مساوئ وسلبيات التسيير البيروقراطي، فإن تجسيدها على أرض الواقع ما زال يصطدم ببعض العوائق، ولا سيما على مستوى دول العالم الثالث التي تطمح إلى عصنة إدارتها، البعض من هذه العوائق يعود إلى طبيعة القواعد التي تحكم نشاط الإدارة العمومية والتي توصف في غالب الأحيان على أنها قواعد جامدة، في حين أن هذا النوع من الرقابة يتطلب وجود قواعد مرنة لتتمكن من التأقلم بسرعة مع المتغيرات الخارجية، ومنه ما يعود إلى طبيعة الأهداف التي ترمي الإدارة العمومية إلى بلوغها ذلك أن نشاطها مهما كانت طبيعته، يسعى لتحقيق المنفعة العمومية، وهذا مفهوم مرن ويصعب حصره في شكل أهداف مسبقة.

ومن خلال هذه الجوانب التي سبق ذكرها، تتجلى بشكل حقيقي صعوبة تقييم مردودية أي جهاز عمومي والحكم على مدى فعاليته ونجاعته بنفس التصور الحاصل في تسيير المؤسسات الاقتصادية والتجارية خاصة.

كما أن هذا النوع من الرقابة يتطلب من قضاة مجلس المحاسبة ليس فقط الإلمام بالجوانب القانونية والمالية، إنما يتعين عليهم كذلك التحكم في جوانب أخرى تقنية وفنية حتى يتمكنوا من تحديد وتقييم نوعية الخدمة، وتحديد آجالها بدقة وتقدير كلفتها الحقيقية.

ويحتاج كذلك إلى ضبط دقيق وإلى وضع مقاييس واضحة تحدد كيفية ممارستها حتى لا يتم تحويلها عن الأغراض التي وجدت من أجلها، ذلك أن مجلس المحاسبة في رقابته لنوعية التسيير لا يملك أي صلاحية لتقدير مدى ملائمة الاختيارات الإستراتيجية للحكومة في وضع وتنفيذ سياستها التنموية، لأن ذلك من صلاحيات الهيئة التشريعية وحدها².

الفرع الثاني: صعوبات رقابة نوعية التسيير

إن رقابة نوعية التسيير تعني بشكل عام الوصول إلى مستوى من التسيير الذي يحقق حد أقصى من الأهداف المسطرة من حيث الفعالية وهذا التصور يفترض أن يتمتع المسير بهامش

¹– نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 133-134.

²– نوار أمجوح، مرجع نفسه، ص 134.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

من الحرية للقيام بأي مبادرة شخصية في تنظيم الهيئة أو المصلحة التي يشرف عليها، وأن تخضع تلك الهيئة في تسييرها وتنظيمها لقواعد مرنة، لكن نمط التسيير¹ الذي تعتمد الإدارة العمومية هو نموذج تسيير بيروقراطي يميل إلى تكريس المركزية في اتخاذ القرارات وبالتالي يصبح المسير مجرد منفذ لتعليمات الصادرة عن السلطات الأعلى سواء الرئاسية أو الوصائية، وبالتالي الاكتفاء بتنفيذ تلك الرغبات والتي غالبا ما تكون بعيدة عن الواقع، ولكنها تحتفظ بسلطة القرار.

فالرقابة على نوعية التسيير كنمط من أنماط الرقابة التي أوكلت إلى الغرفة الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة في فرنسا، فإنه نتيجة طبيعية لوضع قانوني أوجده القانون الذي صدر بتاريخ 02 مارس 1982 والذي تم بموجبه إنشاء نظام الوصاية على الجماعات الإقليمية ومنحها الاستقلالية والحرية في نشاطها تدعيما للمركزية في تسيير الشؤون المحلية، حيث كان لزاما في مقابل تلك الاستقلالية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الإقليمية يتناسب مع الوضع القانوني الجديد لهذه الهيئات، وهو أمر مهم بتكريس الشفافية المطلوبة في تسيير الأموال العمومية².

وانطلاقا من هذا الوضع صار بإمكان الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة بالإضافة إلى الرقابة القضائية المخولة لها، ممارسة رقابة إدارية على النشاط المالي للجماعات الإقليمية، تخول لها سلطة طلب توضيحات كتابية أو شفوية من رئيس البلدية في حالة التأخر عن التصويت على الميزانية والأمر بضبطها بشكل تلقائي في أجل محدد، تقديم اقتراحات لامتناس العجز في الميزانية وتأمين توازنها، الأمر كذلك بتسجيل تلقائي للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس البلدي.

لكن الوضع الذي توجد فيه الجماعات الإقليمية في الجزائر، يختلف تماما على ذلك فهي لم تصل بعد إلى تحقيق هذه القفزة النوعية في تسيير شؤونها المحلية وما زالت تخضع في نشاطها المالي إلى رقابة وصائية تحد من حريتها في تبني إستراتيجيات تسيير تتناسب مع احتياجاتها وخصوصياتها المحلية، وإلى رقابة رئاسية غير معلنة بشكل رسمي ولا تتضمنها النصوص القانونية، لكنها موجودة على أرض الواقع، يمارسها الوالي ورؤساء المجالس البلدية في أبسط

¹ - نور الدين سعيدي، مرجع سابق، ص 98.

² - نور الدين سعيدي، مرجع نفسه، ص 98 - 99.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

القضايا والشؤون المحلية التي تعتبر من صميم صلاحيات الهيئات المنتخبة، وفي ظل وضع كهذا فإن محاولة إخضاعها إلى رقابة نوعية التسيير وفق منظور اقتصادي، وهذا عن طريق تقييم أدائها المالي على أساس الفعالية والنجاعة والاقتصاد، تبقى مجرد تصور ذهني ونظري يتجاهل تماما الواقع الذي تعيشه هذه الهيئات¹.

المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير والنتائج المترتبة عنها

يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير من خلال ثلاثة مراحل أساسية سنحاول من خلال هذه الدراسة إبراز الإجراءات المتبعة لتقييم نوعية التسيير (الفرع الأول) ثم شرح طبيعة النتائج المترتبة عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراءات رقابة نوعية التسيير

يمارس مجلس المحاسبة رقبته وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم إنجازها كل سنة، وتخضع عمليات الرقابة التي يتخذها قضاة مجلس المحاسبة إلى إجراءات أساسية يمكن توزيعها على ثلاثة مراحل وهي: مرحلة إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة (أولاً)، مرحلة المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية (ثانياً) وأخيراً مرحلة المداولة والتقييم النهائي (ثالثاً)².

أولاً: إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة

تبدأ هذه المرحلة بالتحقيق، بعدما يصدر رئيس مجلس المحاسبة أمراً يتضمن تعيين مقرر لإجراء رقابة على التسيير المالي لهيئة معينة، يحدد فيه بدقة طبيعة الرقابة الواجب إنجازها ونطاقها والسنوات المالية المعنية، والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة، وقبل مباشرة عمليات التحقيق والتدقيق يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة والهيئات التي ستخضع الرقابة، عن طريق تكوين ملف يتوفر على العناصر المطلوبة.

بعد ذلك يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر حسب الآجال المحددة له، يتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة والتأكد من مدى سلامتها وكذا مطابقتها للمستندات الثبوتية، تحليل أساليب الرقابة الداخلية وكيفية ممارستها من قبل أعوان المكلفين بها ومستوى أدائهم الوظيفي، إجراء

¹ - نور الدين سعيدي، مرجع نفسه، ص 99.

² - عبدلي حمو، أمير مهني، دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، 2015-2016، ص 55.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، ضبط النقائص المسجلة وتقييم شامل للآثار المترتبة عن نتائج الرقابة ويعرض فيه الوقائع بشكل واضح ودقيق يقترح على التشكيلة المختصة الإجراءات التي يجب اتخاذها بشأن كل حالة مع تقديم الأدلة الكافية لتبرير جميع الملاحظات والاقتراحات التي يتضمنها التقرير ثم يوقع هذا التقرير ويرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته والمصادقة عليه¹.

ثانياً: المصادقة على تقرير الرقابة وتبليغه إلى الهيئات المعنية

بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة والمصادقة عليها، وبعد عملية المصادقة يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية، بغرض إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل في كل الأحوال عن شهر واحد، وهذا الأجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة، إذا رأى أن ذلك ضروري لتمكين المعنيين به من تقديم توصياتهم².

ثالثاً: المداولة والتقييم النهائي

عقب انتهاء الأجل المحدد للرد، يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلمة، ويتم بعد ذلك إعداد مشروع مذكرة تقييم حول الملف، ويعرضه على رئيس التشكيلة المداولة المختصة، وهذا الأخير يمكن له وبمبادرة شخصية أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطات المعنية، أن يقرر لتنظيم نقاش مباشر يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة المداولة

تجتمع التشكيلة المختصة من جديد، لدراسة الملف على ضوء التوضيحات التي قدمها مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة، وتضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية وترفعها بالتوصيات والاقتراحات التي تراها لازمة قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير تلك المصالح والهيئات المعنية.

عقب انتهاء أشغال المداولة، يتولى المقرر إعداد وتحضير مذكرة النهائية ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها والتأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يشرف على تبليغها

¹ - سعاد شيبوب، مرجع سابق، ص 57.

² - نور الدين سعدي، مرجع سابق، ص 101.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات¹.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير

الرقابة على نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية ومن ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية للهيئات المعنية بها، ولا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات والتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة، وقد تكشف عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها والتكفل بها بواسطة مذكرات التقييم، وإنما تقتضي استعمال وسائل قانونية أخرى أكثر فعالية وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها والجهات التي ترسل إليها وهي التالي²:

أولاً- مذكرة التقييم

عقب مراقبة نوعية التسيير يضبط مجلس المحاسبة تقييماته النهائية ويصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليها وإلى الوزراء وإلى السلطات الإدارية المعنية.

ثانياً- رسالة رئيس الغرفة

تطلع مسؤولي المصالح والهيئات التي خضعت للرقابة بملاحظات مجلس المحاسبة المكلفة بالوضعيات أو بالوقائع أو المخالفات التي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته بغرض اتخاذ التدابير التي يتطلبها تسيير صحيح للأموال العمومية³.

ولقد ظهر استعمال هذا النوع من الوسائل لأول مرة في فرنسا في مجال الرقابة على هيئات الضمان الاجتماعي، ثم توسع استعمالها لتشمل المجالات الأخرى من نشاط الإدارة العمومية، بشأن القضايا ذات الأهمية البسيطة⁴.

¹ - نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 139.

² - نور الدين سعيد، مرجع سابق، ص 102.

³ - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة www.Cours.de.comptes.Dz أطلع عليه بتاريخ 15-04-2018.

⁴ - نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 140.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

أما المشرع الجزائري، فقد حدد استعمالها بشكل عام، في حالات وقوع مخالفات تلحق ضرر بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية¹ (المادة 34 من الأمر 95-20)

وفي حالة حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو لجماعة الإقليمية أو المرفق العام من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين، بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها².

ثالثا - الإجراء المستعجل

تعتبر المذكرات الاستعجالية من أولى مظاهر ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية في فرنسا تطبيقا للمادة 16 المؤرخ في 16 سبتمبر 1807 والتي تلزمه بإخطار وزاري المالية والعدل بالتجاوزات والمخالفات التي يرتكبها الآمرون بالصرف، بغرض متابعتهم أمام الهيئات القضائية المختصة ونتيجة للضرورة العملية تعددت القضايا التي يستعمل فيها مجلس المحاسبة هذه المذكرات وأصبح لا يقتصر إرسالها إلى وزير العدل والمالية فقط وإنما أصبحت تشكل جميع الوزراء.

ولقد عرف مجلس المحاسبة الفرنسي في بداية استعماله لهذه المذكرات، صعوبات في الحصول على الأجوبة اللازمة من الوزراء المعنيين، مما أدى إلى إنشاء لجنة مختصة على مستوى وزارة المالية، وهذا بموجب مرسوم 13 ماي 1911 للتنسيق بين مجلس المحاسبة ومختلف الوزارات بغرض الحصول على الإجابات المطلوبة في أجل لا يتعدى أربعة أشهر لكن تدخلات هذه اللجنة أضافت عراقيل أخرى لتلك التي كانت موجودة سابقا، مما دفع بمجلس المحاسبة إلى طلب إلغائها في تقريره السنوي وهو ما تحقق له فعلا بصور مرسوم 13 مارس 1924 والذي حدد أربعة أشهر للإجابة على هذه المذكرات بالنسبة لجميع الهيئات الموجودة على مستوى المستعمرات، وتم تخفيض هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر في نصوص لاحقة.

وإذا كان الوزراء ملزمون بتقديم إجاباتهم على المذكرات الاستعجالية التي يوجهها لهم مجلس المحاسبة وباحترام الأجل المحدد لها، فإنه لا يوجد نص يلزمهم بتنفيذ الالتزامات التي تتضمنها

¹ - المادة 24 من الأمر 95 - 20، ص 5.

² - المادة 25 من الأمر 95 - 20، ص 5.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

هذه المذكرة، وفي هذه الحالة لا يملك مجلس المحاسبة إلا أدراج ملاحظاته في تقريره السنوي الذي يوجهه إلى رئيس الجمهورية وإلى الهيئة التشريعية¹.

وفي القانون الجزائري، فإنه يتم اللجوء إلى هذا الإجراء إذا توجب إطلاع السلطات الرئاسية أو السلطات الوصية بالوقائع والوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و 25 من النظام الداخلي يخطر مجلس المحاسبة كل هؤلاء عن طريق إجراء استعجالي.

رابعاً - المذكرة المبدئية

يطلع رئيس مجلس المحاسبة السلطات الوصية للمصالح أو الهيئات التي خضعت للرقابة عن طريق مذكرة مبدئية بالنقائص المسجلة في مجال تطبيق النصوص التي تسري على تسيير الأموال العمومية².

خامساً - التقرير السنوي

من الناحية التاريخية، تقرر استعمال التقرير السنوي في القانون الفرنسي منذ تأسيس مجلس المحاسبة في سنة 1807، ويرى فقهاء القانون الفرنسي أن هذا الإجراء ما هو إلا امتداد لعرائض التنبيه التي كانت تقدمها البرلمانات إلى الملك في عهد النظام الإقطاعي، وأصبح في عهد هيئات الرقابة المالية التي سبقت تأسيس مجلس المحاسبة كوسيلة لإعلام الهيئة التشريعية بوضعية التسيير المالي.

ولقد ارتبط التقرير العمومي في مضمونه وشكله بالتحويلات السياسية التي عرفها النظام السياسي الفرنسي، فلقد كان يكتسي في بداية استعماله طابعاً سرياً ولا يطلع عليه إلا رئيس الدولة، وفي مرحلة موالية أصبح يرسل كذلك إلى الهيئة التشريعية، ثم تقرر نشره لأول مرة في سنة 1938 ليتم إلغاؤه وتعويضه بتقرير مختصر حول نشاطات مجلس المحاسبة لمدة سبع سنوات ومنذ قانون 07 أكتوبر 1946 وبقيّة القوانين اللاحقة له، استقر استعماله بالشكل الذي يعرف به حالياً، أي كوسيلة لإعلام رئيس الجمهورية وكذلك الهيئة التشريعية وإعلام كذلك المواطنين بأنه وفد عن طريق نشره في الجريدة الرسمية³.

¹- نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 141.

²- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، مرجع سابق .

³- نوار أمجوح، مرجع سابق، ص 142- 143

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

أما بالنسبة للقانون الجزائري يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ينص فيه جميع المعايينات والملاحظات التي يرى أنه من الضروري إرسالها إلى رئيس الجمهورية.

كما يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بكل مسألة ذات أهمية خاصة، تدخل في اختصاصاته كلما رأى ذلك مفيداً.

يبين التقرير السنوي المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسة الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذا ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك¹.

ينشر التقرير السنوي العام كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية، بعد إرساله لرئيس الجمهورية والرأي يعود له السلطة التقديرية في نشر التقرير السنوي كلياً أو جزئياً مما يشكل خرقاً صارخاً لصفة العمومية التي هي ميزة أساسية في هذا التقرير. وفي القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الذي كان يقضي في المادتين 12، 13 منه بأنه يمكن بمبادرة من رئيس الجمهورية ومن رئيس المجلس الشعبي الوطني نشر التقرير السنوي كلياً أو جزئياً.

لذلك تبقى تدخلات مجلس المحاسبة أمام الرأي العام هزيلة جداً ومقتصرة على التقرير السنوي العام الذي يرسله لرئيس الجمهورية، والذي تعود له السلطة التقديرية في نشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية، إضافة إلى ذلك أن الإطلاع على هذا التقرير في الجريدة الرسمية على العموم يكون محدوداً جداً، بسبب التأخر الكبير في نشره، وحتى مع التطور الحاصل في مجال الإنترنت " الشبكة العنكبوتية" فإن نشر هذه التقارير السنوية على موقع مجلس المحاسبة ما زال محتشماً².

¹- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

²- محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 199.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

المبحث الثاني: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تعتبر غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية هي التشكيلة المتخصصة في مجلس المحاسبة ومكلفة بالتحقيق في الملفات التابعة لمجال اختصاصه، حيث خول المشرع لهذا الجهاز صلاحية ممارسة اختصاصات قضائية في رقابته على التسيير المالي الأمرين بالصرف، ولقد أراد من وراء ذلك تحميل هذه الفئة من أعوان الدولة، مسؤولية شخصية عن الأخطاء التي يرتكبونها في تسييرهم المالي على غرار تلك المسؤولية المقررة على عاتق المحاسبين، العموميين، حيث يتأكد المجلس في هذا الشأن من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويحمل المسؤولية لكل مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 7 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، وذلك بمراقبة الأخطاء والمخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال الأموال العمومية.

المطلب الأول: مفهوم رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

قام المشرع الجزائري بالتكلم عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية في الفصل الرابع تحديدا في المادة 87 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم حيث عدد طبيعة المخالفات والأخطاء التي تعتبر من قبيل المساس بقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ولم يعطي تعريفا لهذه الرقابة بل اكتفى بإعطاء العقوبات الواجب توقيعها وجاء هذا في المواد 88، 89، 90، 91¹ فهذه الرقابة تعد اختصاصا يتميز به مجلس المحاسبة الجزائري عن مثيله الفرنسي، إذ أن رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية في فرنسا أسندت إلى مجلس مستقل ولقد لقي هذا الاستقلال نقدا كبيرا من الفقهاء الفرنسيين، حيث يرون بأنه من الأحسن إلغاء هذا المجلس وبعده باختصاصاته إلى مجلس المحاسبة، نظرا لكون القضايا المحالة إليه تكون من مجلس المحاسبة، أما في الجزائر فأسندت مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى غرفة مختصة بمجلس المحاسبة².

¹ - سعاد شيبوب، مرجع سابق، ص 40 - 41.

² - أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 172 - 173.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

وعليه سنتناول في هذا المطلب تعريف رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (الفرع الأول) ونطاق ممارسة رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف رقابة الانضباط

تعنى رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، أن يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على الموظفين الإداريين، وتشمل أيضا أعمال كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية حيث يتأكد المجلس في هذا الشأن من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويحمل المسؤولية لكل مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 7 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم والأشخاص المذكورين في المادة 08 و 08 مكرر و 09 و 10 و 11 و 12 من هذا الأمر، وفي الحالات الواردة في الفقرات 2 و 10 و 13 و 15 من المادة 88 من هذا الأمر، يرتكب مخالفة¹.

ويسمى البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة وخاصة الرقابة على عمليات الإيرادات العامة بجميع مراحلها والرقابة على الهيئات الاتفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة وتصفياتها والأمر بالصرف².

الفرع الثاني: نطاق ممارسة رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

تنص الفقرة الثانية من المادة 87 من الأمر 95-20 على أن هذا النوع من الرقابة يشمل أي مسؤول أو عون في الأجهزة المركزية للدولة أو في الجماعات المحلية أو في الهيئات العمومية الإدارية ويستخلص من هذه الصياغة العامة التي جاءت بها هذه الفقرة، أن المشرع

¹ عبد العزيز عزة، "اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 32، ديسمبر 2012، ص 11.

² شيبوب سعاد، مرجع سابق، ص 42.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

يشمل بهذه الرقابة جميع الأعوان والمسيرين المنتمين إلى الهيئات السالفة الذكر، سواء كانوا موظفين عموميين أو أعضاء منتخبين¹.

الفرع الثالث: نطاق ممارسة رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية

وفي هذا الصدد عمل المشرع في المادة 88 من الأمر 95-20 على ضبط النطاق الذي تقوم فيه المسؤولية الشخصية والمالية المسيرين العموميين، بتحديدته للأخطاء التي تشكل غرfa لقواعد الانضباط في مجال تسيير والمالية كما يلي²:

- 01- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة لتنفيذ الإيرادات والنفقات
- 02 - استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الهيئات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- 03 - الالتزام بالنفقات دون توفر الصدفة أو السلطة أو خرقا لقواعد الرقابة القبلية.
- 04- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- 05- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوز أما في الاعتمادات أو تعبيرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- 06- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- 07- الرفض غير مؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الوقاية القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- 08- عدم احترام الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبة وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- 09- التسيير الخفي للأموال أو التقييم أو الوسائل أو الأملاك العمومية.

¹- قادري فوزي، المعايير الدولية للمراجعة وتطبيقاتها من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية في الجزائر، دراسة حالة مجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، فرع المحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2015-2016، ص 131.

²- شوقي يعيش تمام، بشرى عزيزة، "دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، مارس 2016، ص 535-536.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

- 10- كل تهاون يترتب عنه عدم حاصل الإيرادات الجبائية أو شبة الجبائية التي كانت موضوع اقتصاع من المصدر في الآجال وفق الشروط التي أقرها التشريع
 - 11- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديد أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة للأحكام الصادرة عن القضاء.
 - 12- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي لمطالبته المحاسن العموميين بدفع نفقات على أسس غير قانونية وغير تنظيمية.
 - 13- أعمال التسيير التي تتم باختراق لقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
 - 14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
 - 15 - تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.
- وتضيف المادة 91 من نفس الأمر حالة أخرى من الحالات التي تترتب عليها إما جزاءات قضائية، وتتمثل في الامتيازات المالية والعينة غير المبررة، والتي يكتسبها المديرون العموميون لحسابهم أو تلك التي يمنحونها لغيرهم على حساب الدولة والجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية التي يعملون لصالحها.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

المطلب الثاني: إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية والنتائج المترتبة عنها

يمارس مجلس المحاسبة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بصفة آلية، من خلال الرقابة التي يمارسها على المساحات الإدارية التي يقدمها له الآمرون بالصرف بصفة دورية، ففي حالة اكتشافه أثناء هذه الرقابة لأخطاء أو مخالفات فيتم إخطار غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية لمباشرة التحقيقات والتدقيقات هذا النوع من الرقابة.

كما يمكن لمجلس المحاسبة القيام بهذه الرقابة بناء على طلب من السلطات التي حددتها المادة 101 من الأمر 95-20 في حالة تسيير الأموال المتعلقة بإدارتهم وهذه السلطات هي:

- رئيس الهيئة التشريعية المؤهلة قانونا لذلك.

- الوزير الأول

- الوزير المكلف بالمالية.

- الوزراء

- المسؤولون على المؤسسات الوطنية المستقلة.

وسنحاول في هذا الإطار التطرق إلى إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية في (الفرع الأول)، والنتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية في (الفرع الثاني)

الفرع الأول: إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

إذا كشفت نتائج تدقيقات الغرفة المختصة للمجلس ارتكاب مخالفات يوجه رئيس هذه الغرفة تقريراً مفصلاً إلى الناظر العام، كما يؤهل كل من رئيس الهيئة التشريعية والوزير الأول والوزير المكلف بالمالية والوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع المنسوبة إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

يملك الناظر العام وحده سلطة المتابعة أمام مجلس المحاسبة، ومن ثم إذا رأى أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلن قابل للإلغاء أمام تشكيلة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين، أما إذا قرر المتابعة، يحوز استنتاجاته الكتابية ويرجع الملف إلى رئيس

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

مجلس المحاسبة الذي يعين مقررًا من بين المستشارين من أجل التحقيق في القضية، ويبلغ فورًا بالمتابعة الشخص المعني برسالة موصى عليها والذي يمكنه الاستعانة بمحام أو أي مساعد يختاره.

يجوز للمقرر الاستماع إلى كل عون قد تقحم مسؤوليته، أو يسأله شفهيًا أو كتابيًا، كما يمكنه استجواب أي شخص، ويختتم المقرر تحقيقه بتحرير تقرير مرفق باستنتاجاته ويرسل كل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة لتبلغه إلى الناظر العام، إذا أسفرت نتائج التحقيق إلى عدم ثبوت المخالفة، يمكن للناظر العام أن يقرر حفظ الملف، أما إذا بررت الوقائع إحالة الملف على غرفة الانضباط، يرسل الناظر العام الملف مصحوبًا باستنتاجاته المكتوبة والمحلاة إلى رئيس هذه الغرفة، وبعد هذا الإرسال أخطار الغرفة¹.

بمجرد أخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية يقوم رئيسها بتعيين قاض من بين قضاة نفس الغرفة يكلفه بالملف ويطلب منه تقديم اقتراحاته وبعد تحديد تاريخ الجلسة يعلم الناظر العام بذلك، ويستدعي الشخص المتابع برسالة موصى عليها على إشعار بالاستلام، وطالما أن إجراءات التقاضي وجاهية يحق للشخص المتابع أو محاميه أم مساعده الإطلاع لدى كتابة ضبط المجلس على ملف القضية كاملاً بما فيه الاستنتاجات الكتابية للناظر العام ويكون ذلك في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، وهو أجل قابل للتמיד مرة واحدة.

تعد غرفة الانضباط جلساتها بحضور كاتب الضبط والناظر العام وبحضور الشخص المتابع، إذا تغيب هذا الأخير مرتين وتم استدعائه قانوناً، يمكن الغرفة أن نبت في القضية بعد الإطلاع على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام وشروع الشخص المتابع أو من يمثله، ثم تعرض المداولة بعد اختتام المناقشات دون حضور المقرر والناظر العام.

يتخذ القرار بأغلبية أصوات أعضائها، وفي حالة تساوي الأصوات يرجع صوت الرئيس. يكتسي القرار المتخذ الصيغة التنفيذية ويبلغ إلى كل من الناظر العام والمعني والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ وإلى السلطات السلمية أو الوصية التي يخضع لها العون².

¹ - بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 320 - 321.

² - يلس شاوش، مرجع نفسه، ص 301 - 302.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

ويلاحظ في هذا الخصوص أن الإجراءات المتبعة أمام مجلس المحاسبة، في مجال إثبات مخالفات قواعد الانضباط، تتميز بأنها إجراءات طويلة، فضلا على أنها تتميز بما يلي:

* إجراءات طويلة مطبوعة بمراحل كبيرة قد تنتهي بحفظ ملف القضية.

* إجراءات تعطى للناظر العام سلطة تقديرية واسعة في حفظ الملف.

* إجراءات قد تمس بحق وحرية الدفاع.

الأصل أن الشخص المتابع الحق في أن يستعين بعد تبليغه في متابعة الإجراءات بمحام أو أي مساعد يختاره، لكن المشرع عند موازنته بين هذا الحق وبين المحافظة على الأسرار المتعلقة بالدفاع الوطني أو الاقتصاد الوطني، وكذا الأسرار الصناعية والتجارية للمؤسسات، رجح المحافظة على هذه الأسرار على حق وحرية الدفاع عن المتهم أمام مجلس المحاسبة، مما يعني المساس بهذا الحق، وحرمان المتهم من الاستفادة منه، عندما يتدرع بالمحافظة على تلك الأسرار الأمر الذي يؤدي في النهاية منها إلى ظلم هذا الأخير¹.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

قرر الأمر 95-20 المعدل والمتمم جملة من العقوبات على المخالفات السالفة الذكر التي يرتكبها الموظفون الإداريون بمناسبة قيامهم بوظائفهم، والتي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية تمثل هذه الجزاءات في فرض عقوبة الغرامة على حسب مقتضى الحال في حق مرتكبي هذه المخالفات، تصدر عن مجلس المحاسبة ولا يمكن أن تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، وإذا تعددت الغرامات فإنه لا يمكن الجمع بينها إلا في حدود المبلغ الأقصى.

وإذا قامت المخالفة التي يرتكبها عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة تتمثل في خرقه حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، فإن المبلغ الأقصى يكون ضعف مبلغ المرتب السنوي الموظف.

¹ - محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 183.

الفصل الثاني دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي

تجدر للإشارة إلى أنه لا يقع التعارض بين تطبيق المتابعات والغرامات التي تصدرها مجلس المحاسبة والعقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء، أي أن أحكام مجلس المحاسبة، وقراراته يمكن أن تسري على المعني بالموازاة مع الأحكام القضائية الأخرى.

ثانيا: الإعفاء من العقوبة

لمجلس المحاسبة أن يقرر حالة العفو على مرتكبي المخالفات المذكورة في المادة 88 و 91 من هذا الأمر في مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، حتى تذرعو كتابي أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا بتنفيذ الأمر أصدره مسؤولوهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة كل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم، وهذا لأنهم ملزمون بواجب التزامهم بمبدأ الطاعة للرئيس الإداري على مرؤوسيه.

ثالثا: التقادم المسقط

يسري التقادم المسقط بالمتابعة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي عشر سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

خلاصة الفصل الثاني

يمارس مجلس المحاسبة صلاحيات إدارية تتمثل في رقابة نوعية التسيير وهي رقابة متطورة حيث أخذ بها الأمر 20-95 المعدل و المتمم من خلال أحكام المادة 69 و تهدف هذه الرقابة إلى مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي و العمل على تحسين أدائها و مردوديتها من حيث الفعالية و النجاعة و الاقتصاد.

و تتم إجراءات رقابة نوعية التسيير من خلال ثلاث مراحل ابتداء بمرحلة اجراءات التحقيق و إعداد تقرير الرقابة حيث يتم مراجعة الحسابات المقدمة و التأكد من سلامتها و ذلك بمطابقتها للمستندات الثبوتية، و تحليل أساليب الرقابة الداخلية و كيفية ممارستها.

أما المرحلة الثانية فيتم بالمصادقة على تقرير الرقابة و تبليغه للهيئات المعنية بغرض اجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة إذا ارتأى ضرورة في تمكين المعنيين مم تقديم توضيحاتهم و ليختم بمرحلة ثالثة و هي المداولة و التقييم.

بمعنى التأكيد عليه أن الرقابة نوعية التسيير هي رقابة إدارية و ليست قضائية و بالتالي فإن النتائج المترتبة عنها ليست الزامية للهيئات المعنية و لا يملك فيها مجلس المحاسبة إلا صلاحية تقديم التوصيات و التوجيهات من أجل تصحيح الوضع و تحسين مردودية تلك الهيئات بواسطة مذكرة التقييم.

أما الصلاحيات القضائية تتمثل في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و التي تشرف عليها غرفة الانضباط حيث تتولى مهمة التحقيق في المخالفات المنصوص عليها في الأمر 20-95 من ثم توضع العقوبات المقررة عليها.

خاتمة

لقد تبين من خلال دراستنا لمجلس المحاسبة كآلية لتحسين الأداء الوظيفي ومن خلال الدساتير المتعاقبة، وجود رقابة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة، وهو نفس التصور الذي عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم هذا الجهاز وتحديد اختصاصاته.

لكن هذه النصوص وإن جاءت متوافقة، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها بجعلها رقابة لاحقة تنصب على الأموال العمومية، فهي ليست على نفس الدرجة من التوافق في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز وفي ضبط اختصاصاته، فالقانون 80-05 الذي أسس بموجبه، وضع هذا الجهاز تحت سلطة رئيس الجمهورية وعمل على توسيع مجال رقابته، لكن دوره ظل محدودا في تلك الفترة وهذا لحدثة نشأته.

أما القانون رقم 90-32 والذي تم بموجبه إلغاء القانون السابق ذكره، فقد عمل على تضيق مجال رقابته وبالتالي تقليص دور هذا الجهاز وتم الحد من فعالية الرقابة التي يمارسها. وبصدور الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم أعاد المشرع النظر في كيفية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، بحيث كرس هذا القانون استقلالية مجلس المحاسبة، وخول له ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه، ويظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة قضائية إدارية، متخصصة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية.

وكذلك رقابة إدارية تتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس اقتصادية، وتقوم على عناصر أساسية، وهي الفعالية، النجاعة والاقتصاد ويوصى في نهاية تحرياته وتحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين أدائها الوظيفي.

إن مجمل هذه الاختصاصات المخولة له تبدو من الناحية النظرية كافية بأن يمارس مجلس المحاسبة دورا هاما في حماية الأموال العمومية والمساهمة في تسييرها، ذلك أن الرقابة القضائية التي يتمتع بها تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات كقاعدة أساسية في نظام المحاسبة العمومية وتحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام، بينما يساهم من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وتحقيق الفعالية اللازمة في تسييرها المالي.

لكن من الناحية الحقيقية لا نجد له أي صدى على أرض الواقع، فإن مجلس المحاسبة منذ تأسيسه إلى غاية اليوم، ورغم الإصلاحات المتتالية التي عرفها لم يحقق أي مسؤولية في بلوغ الهدف الذي أنشأ من أجله، والشفافية المراد تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، والفعالية التي تسعى إلى ترسيخها في مجال ترشيد الانفاق العمومي ما هي إلا مجرد تصور خيالي يقابلها في الواقع ممارسات متناقضة تقلل من قيمتها، وبالتالي فهل تكريس هذا الجهاز يتولى الرقابة المالية يكون على أساس تلبية حاجات حقيقية وفعالية، أم أنها مجرد تقليد لنظام خارجي جاهز، تأثر به المشرع الجزائري وهذا ما يفسر محدوديته مقارنة مع بيئته الأصلية.

لكننا نعتقد أن الرقابة كقاعدة عامة هي مطلب أساسي في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة والذي عمل المشرع على تجسيده منذ صدور دستور 1989 لبناء نظام سياسي ديمقراطي ويطالب بالمزيد من الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، لكن حالة التهميش التي يوجد فيها هذا الجهاز، ترجع للواقع الذي يعيشه المجتمع وطبيعة النظام السياسي الذي يحكمه، والذي لم يتلخص بعد من بقايا الفكر الأحادي فكرة قيام مسؤولية الحاكم أمام محكوميه، وهذا ما أدى إلى تكريس هيمنة فعالية للجهاز التنفيذي وبالتالي تقليص دور الهيئات الفاعلة التي تمثله لأداء وظيفة الرقابة الموكلة إليها، بما في ذلك الجهاز التشريعي الذي يخوله الدستور صلاحيات هامة لمراقبة نشاط الحكومة والتي لا نجد لها تجسيد فعلي على أرض الواقع.

وبالنسبة للقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة فإنها تعتبر قرارات ذات طبيعة قضائية قابلة للتنفيذ، فإن تجسيدها يتوقف على إرادة وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها، ويتمتع كذلك بسلطة تقديرية تمكنه حتى من إعفاء الأشخاص الذين يتم إدانتهم من طرف مجلس المحاسبة، وهذا ما يقلل من شأنه ومصادقته كهيئة مستقلة ذات طبيعة قضائية.

أما التقارير السنوية التي يعدها مجلس المحاسبة والتي تعتبر أهم الوسائل لممارسة رقابته، فهي لا تلقى الصدى المطلوب، ولا سيما لدى الهيئة التشريعية التي يفترض فيها أن تولى العناية اللازمة لهذه التقارير.

وبالرغم من هذه النقائص المسجلة فإن ذلك لا يؤدي إلى إنكار كلي لأهمية الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة، بل نذهب إلى التأكيد على ضرورة تدعيمه بشكل أكثر، وهذا عن طريق منح هذا الجهاز الضمانات والوسائل الكافية التي تحقق له استقلالية فعلية في نشاطه، وإعادة النظر في قواعد عمله وتنظيمه وفق تصور شامل يأخذ بعين الاعتبار مختلف العوائق

والصعوبات المطروحة، فالنصوص القانونية مهما كانت قوتها وبراعة صياغتها تبقى غير كافية، فهي تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يحول دون وقوع ممارسات تفرغها من محتواها، وهو السبيل الوحيد الذي يكسبها المصداقية والاحترام من طرف جميع أفراد المجتمع، وهذا يتطلب توفر إرادة سياسية حقيقية لتكريس الديمقراطية في التسيير، وبلوغ المجتمع درجة عالية من النضج السياسي الذي تسمح له ببناء دولة القانون.

المصادر

والمراجع

قائمة المراجع

أولا : النصوص القانونية:

1- النصوص الدستورية:

- دستور سنة 1976، صادر في 22 فيفري 1976، بموجب الأمر 76- 67 ، الجريدة الرسمية ، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.
- دستور سنة 1989، صادر في 28 فيفري 1989، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 ، الجريدة الرسمية ، عدد 9 صادر في 1 مارس 1989.
- دستور سنة 1996، مؤرخ في 7 سبتمبر 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483 الجريدة الرسمية ، عدد 76 صادر في 7 ديسمبر 1996.
- دستور 7 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، الجريدة الرسمية ، عدد 14، 2016.

2- النصوص التشريعية :

- القانون رقم 80- 04 المؤرخ في 1/3/1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- القانون 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية ، عدد 10، صاد بتاريخ 3 مارس 1980.
- الامر 95 - 20 المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10- 02 المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريد الرسمية ، عدد 39 ، المؤرخ في 17 جويلية 1995 .
- الأمر 95- 23 المؤرخ في 26 غشت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج4، عدد 48، 1995.

- القانون رقم 11- 10 مؤرخ في 22 جوان 2011،متعلق بالبلدية، ج ر، ج ج، عدد 14،صادرة في 3 جويلية 2011.

- قانون رقم 12- 07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012.

3- النصوص التنظيمية:

- المرسوم 63 -127 مؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية.

- المرسوم الرئاسي 95- 377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة،جريدة الرسمية،عدد 72،صادر في 20 نوفمبر 1995.

ثانيا: الكتب و المؤلفات:

- بشير شاوش يلس المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الثانية ، 2017.

- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ، 2005.

- علي زغود،المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة الرابعة، 2011.

- محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة ،دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابة، 2003.

- محمد مسعي ،المحاسبة العمومية،دار الهدى للطباعة و النشر عين مليلة ،الجزائر،سنة 2013.

- مسعود شيهوب،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،الجزء الثاني،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 2005.

ثالثا: المذكرات :

- سي موسى عبد القادر، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بين النص القانوني والممارسة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2015-2016.
- نوار أمجوح، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2006-2007.
- حياة بلقروشي، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات و التراجع، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012 .
- قادري فوزي، المعايير الدولية للمراجعة و تطبيقاتها من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية في الجزائر، دراسة حالة مجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، فرع المحاسبة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، الجزائر، 2015-2016.
- نور الدين سعيدي، دور الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي وفق المقترحات الانتوساي، أطروحة ماجستير، جامعة يحي فارس، المدية، كلية الاقتصاد و العلوم التجارية و علوم التسيير، 2015-2016.
- صوفية تركي، بن معمر تسعديت، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012-2013.
- سعاد شيبوب، دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015/2016.
- صانع حمزة، مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثانية عشر، 2010.
- براهيم خديجة، شبشب غنية، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية، مذكرة ماستر، جامعة علي بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2015-2016.

- حمو عبدلي، أمير مهني، دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، 2015-2016.

رابعاً: المحاضرات:

- محمد الصالح فنيش، محاضرات موجهة لطلبة سنة ثانية حقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015 .

خامساً: الملتقيات و المجالات :

- سهيلة بوزيرة ،دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد، الملتقى الوطني السادس، دورالصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة يحي فارس، المدية، كلية الحقوق، يوم 20 ماي 2013.

- عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في الجزائر، التواصل في العلوم الإنسانية و الاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 32، ديسمبر 2012.

- أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، العدد 14 أكتوبر 2016.

- شوقي يعيش تمام، بشير بعزيزة ، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، مارس 2016.

سادساً: المواقع الإلكترونية :

- الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة www.ccomptes.dz .

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات :

تشكرات	
إهداء	
مقدمة	2
الفصل الأول: التنظيم القانوني لمجلس المحاسبة	
تمهيد.....	06
المبحث الأول: التطور القانوني لمجلس المحاسبة.....	07
المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل النصوص الدستورية و القانونية.	07
الفرع الأول : مجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية	08
الفرع الثاني : مجلس المحاسبة في ظل مرحلة التعددية الحزبية	09
المطلب الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة	11
الفرع الأول: الجانب الهيكلي لمجلس المحاسبة	11
الفرع الثاني: الجانب البشري لمجلس المحاسبة	19
المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و مجالات اختصاصه..	23
المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة	23
الفرع الأول: تعريف الهيئات القضائية المتخصصة	24
الفرع الثاني: تكوين مجلس المحاسبة	26

28	المطلب الثاني: مجالات اختصاص مجلس المحاسبة
29	الفرع الأول: المعيار العضوي
31	الفرع الثاني: المعيار الموضوعي
	الفصل الثاني : دور مجلس المحاسبة في تحسين الأداء الوظيفي
34	تمهيد.....
35	المبحث الأول: رقابة نوعية التسيير
35	المطلب الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير و عناصرها.....
36	الفرع الأول: العناصر الأساسية المكونة لرقابة نوعية التسيير
37	الفرع الثاني: صعوبات رقابة نوعية التسيير
39	المطلب الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير و النتائج المترتبة عنها ...
39	الفرع الأول: إجراءات رقابة نوعية التسيير
41	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير
45	المبحث الثاني: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية
46	المطلب الأول: مفهوم رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية
46	الفرع الأول: تعريف رقابة الانضباط
46	الفرع الثاني: نطاق ممارسة رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية
48	المطلب الثاني: إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية و النتائج المترتبة عنها

49	الفرع الأول: إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية: ...
51	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:
55	خاتمة.....
59	قائمة المراجع

ملخص:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة للأموال العمومية، و بالنظر إلى الدور المنوط به فإنه بمثابة أداة لإقرار شرعية التسيير المالي للدولة، حسب ما أقرته الدساتير المتعاقبة ، بنظرة متوافقة في إدراجها لمجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة و ليس الهيئات القضائية ، لكنها لم تتطرق إلى طبيعته القانونية و أحالت ذلك على النصوص التشريعية، و بالنظر إلى الدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة فإن مهامه تهدف إلى مراقبة أجهزة الدولة في مجال تسيير الأموال العمومية و أعوانها لتجسيد الشفافية في السياسة المالية، و بالتالي فإن وظيفته مرتبطة بالنظام الديمقراطي مثله مثل أي هيئة أخرى، حيث يمارس مهامه الرقابية من خلال نوعين من الرقابة ، الرقابة الإدارية التي تنصب على مراقبة التسيير في الهيئات الإدارية و يصدر فيها توصيات و يقدم اقتراحات بغرض تحسين مردودية الهيئات الخاضع لرقابته. أما في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية.

RESUME :

La cour des comptes est une institution de contrôle à posteriori des deniers publics, Eu égard à son rôle, elle est vue comme un outil qui consacre la légalité de la gestion des deniers de l'état, comme approuvé par constitutions successives chercher compatible dans l'inclusion du cour des comptes dans les organes de contrôle de la comptabilité et non des organes judiciaires, mais il na pas abordé la nature juridique et il se réfère aux textes législatifs, comptes tenu du rôle joué par le conseil des fonctions comptables destinées à surveiller les agences de l'état dans la gestion des fonds public et de ses agents pour incarner la transparence de la politique budgétaire ainsi, la fonction associée au système démocratique comme tout autre organisme, lorsque les fonctions réglementaires exercées à travers deux types de contrôle administratif de la censure ont porté sur le contrôle de direction au sien des organes d'administration et de formuler les recommandation et soumettre des propositions en vue d'améliorer l'efficacité des organes sous son contrôle, mais dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, cour des comptes a le pouvoir de se sanctionner, ceci est qui le rend différent pour les dispositifs de contrôle administratif et le rend plus proche de la nature des organes judiciaires.