

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: القانون العام

تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

رقم:

الهيئات العليا للرقابة المالية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في تخصص القانون الإداري

تحت إشراف أ.د.:

- ظريفي نادية

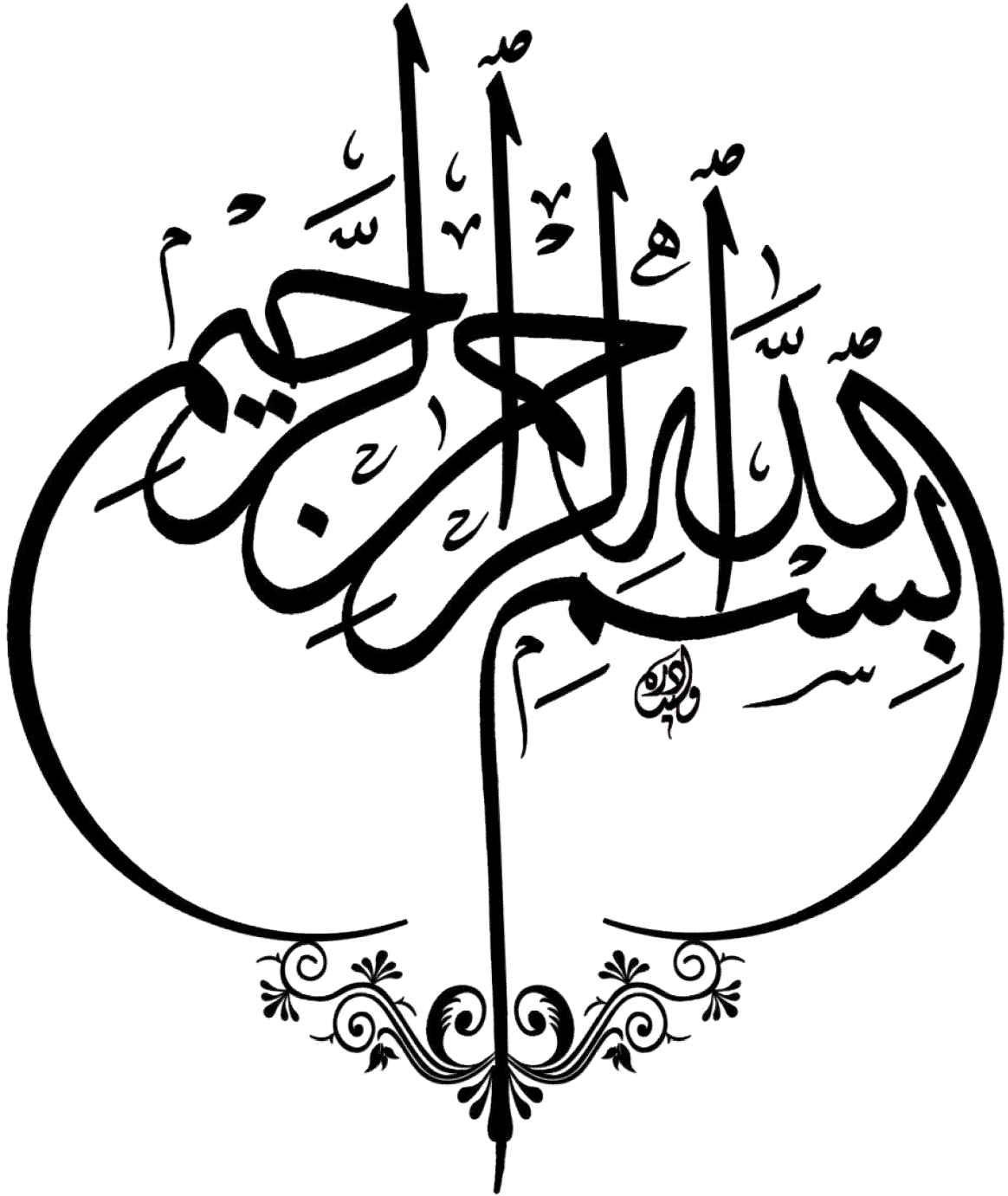
من إعداد الطالب :

- فراحتية لخضر

لجنة المناقشة		
رئيسا	جامعة محمد بوضياف - المسيلة -	
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف - المسيلة -	أ.د- ظريفي نادية
مناقشا	جامعة محمد بوضياف - المسيلة -	

السنة الجامعية

2021/2020



تَشْكُرَات

الحمد والشكر لله كما يبغني بجلال وجهه وعظيم سلطانه والصلاة والسلام

على الحبيب سيد الأنام

تعبية شكر وتقدير وعرفان للأستاذة الفاضلة: ظريفي نادية

التي لم تبخل علينا بإرشاداتها ونصائحها وملاحظاتها وجزاها الله خيرا

على صبرها وطول بالها

ايضا في هذا المقام نتوجه بتحية لكل شخص ساهم من قريب أو من

بعيد في إتمام هذا العمل

إهداء

الحمد لله الذي أعاننا بالعلم وهدانا إلى هذا العمل وأكرمنا بالتقوى

اهدي هذا العمل المتواضع إلى:

أمي حفظها الله

إلى أبي رحمه الله

إلى عائلتي الكريمة

إلى كل من علمني حرفاً.

إلى كل الأحباب والأصدقاء.

إلى

كل محب للعلم اهدي هذا العمل



27 ديسمبر 2020

ملحق بالقرار رقم 1082... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي: جامعة محمد نوضاف - السيلة

نموذج التصريح الشرقي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،

السيد(ة): فراحتة خنصر الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالب
الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 10.1529638 والصادرة بتاريخ: 2016/10/29
المسجل(ة) بكلية / معهد العلوم السياسية قسم الحقوق
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: الهيئات العلمية للريادة المالية في الجزائر

أصح بشر في أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2021/06/29

توقيع المعني (ة)

مقدمة

سعت الجزائر من خلال سياستها إلى الرقي والتقدم بمجتمعها والعمل على معالجة مختلف المشاكل التي تواجهها وذلك منذ الاستقلال مروراً بمختلف المراحل التي عرفها نظامها من الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق، وتغير وظائفها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة أين أصبحت تضطلع بوظائف اقتصادية، اجتماعية، سياسية وأمنية عديدة، وهذا لن يتأتى إلا عن طريق حسن سير واستغلال الموارد المالية التي عرفتها ولا زالت تعرفها الدول النامية منها الجزائر إثر تذبذب أسعار البترول وتراجع عائداتها في الآونة الأخيرة.

من خلال هذا المنطلق أدركت الجزائر منذ الاستقلال أن الوصول إلى الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية المرجوة لن تؤمن إلا عن طريق مسائلة مختلف الهيئات والمؤسسات لضمان الحماية من التصرفات غير المشروعة وتبيد الأموال العمومية، فكان بذلك تكريس الأجهزة الرقابية نتيجة حتمية لهذه المساعي.

إلا أنه ورغم كل هذه الجهود تبقى الجزائر تشهد استمرار انتشار ظاهرة الفساد واختلاس الأموال العمومية وسوء تسييرها وعدم تحقيق كفاءة ومردودية عالية من سياسة التوسع الإنفاقي التي انتهجتها، وقد استدعى هذا الأمر تكاتل الجهود لأجل العمل على محاربة كل جرائم الفساد من خلال تعزيز أدوات الرقابة على غرار مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية كأجهزة رقابية عليا ، وهذا ما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء في مضمون الفقرة الثانية من المادة 192 منه على " يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية "، وكذا تعليمة السيد الوزير الأول حيث جاء فيها " من المهم أن يتم تعزيز أدوات رقابة الدولة ولا سيما في المجال المالي والضريبي...، ويكلف السيد وزير المالية شخصيا وتحت سلطتي بالسهر على التنفيذ الصارم للأحكام الميزانية والمالية"،

إن هذه الأجهزة الرقابية عامة باعتبارها موضوع بحثنا أوكلت لها مهام الرقابة المالية اللاحقة لضمان شرعية التصرفات المالية، وحماية المال العام.

وقد شهدت هذه الهيئات الرقابية تغيرات في تنظيمها الهيكلي والوظيفي موازاة والتطورات التي عرفها النظام السياسي والاقتصادي الجزائري، ولا يتوقف الأمر على التغيير من النظام الاشتراكي إلى الرأسمالي فحسب بل تعدى الأمر إلى محاولة مواكبة الأفكار الحديثة في تسيير الأموال العمومية بغية التخفيض من حدة المخاطر المتعلقة بالفساد المالي على مختلف المستويات والمؤسسات في الدولة واعتماد الحكومة على الحكم الرشيد كنهج لإدارة مصالح البلاد، ليشمل الرشادة في استعمال الموارد المتاحة قصد تحقيق حوكمة رشيدة في قطاع المالية العامة والتحسين من نجاعة الإنفاق العمومي

وتبرز أهمية موضوع الهيئات العليا للرقابة المالية من ناحيتين : علمية و عملية فتكمن أهمية هذا الموضوع من الناحية العلمية في التعرف على أجهزة الرقابة العليا المنوطة بحماية المال العام والاطلاع على النصوص التنظيمية التي أنشأتها من خلال وصفها وتحليلها والوقوف على أدوار هذه الأجهزة ، وإبراز الميكانيزمات التي منحها إياها المشرع لأداء مهامها الرقابية ، وتسلط الضوء على دور ووظيفة هذه الأجهزة في حماية المال العام ، أما الأهمية العملية لهذا الموضوع فتتمثل في ضرورة توحيد الجهود من أجل تفعيل دور هذه الهيئات للقيام بالدور المنوط بها وتطبيق النصوص النظرية على أرض الواقع ، كما تعد دراسة هذا الموضوع مصدرا أكاديميا مهما تستفيد منه أجهزة الرقابة من أجل تصويب العيوب التي تشوب آليات عملها.

أما عن أسباب اختيار الموضوع فتتصرف بين دوافع ذاتية و أخرى موضوعية فالأسباب الذاتية تتجلى في رغبة الباحث في تناول موضوع الهيئات العليا للرقابة المالية، ومواكبة الاتجاهات نحو الاهتمام بهذا الموضوع الذي هو محل إشكالات قانونية مطروحة ، كما جاء اختيار الموضوع في ظل التعديل الدستوري الأخير 2020 والذي نطمح أن تكون له إضافات بالنسبة لموضوع الهيئات الرقابية ، أما الأسباب الموضوعية فترجمت في إمكانية إثراء المكتبة القانونية في مجال الرقابة المالية ، و الوقوف على أدوار هذه الهيئات في ظل الانتشار الرهيب لجرائم الفساد على المستوى الوطني وكذا الوقوف على مدى تمتع هذه الأجهزة بمهام حقيقية تعكس فعلا سبب وجودها و مدى استقلاليتها والضمانات الكفيلة بحيادها ، وهذه الأسباب كلها نجدها حركت الفضول لدينا لتقصي أمر هذه الهيئات و عن الميكانيزمات التي تعمل بها والعراقيل التي تواجهها.

ونشير أننا بمناسبة إنجاز هذا البحث عثرنا على عدة دراسات و أبحاث قيمة سبقت موضوعنا إلا أنها تختلف في جوانب نذكر منها

التوازن والتكامل بين مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، مذكرة ماستر مقدمة من طرف الطالبة محمد شيكوش فاطمة الزهراء 2014 -2015

أما عن أهداف الدراسة الرئيسية فهي تتمحور حول عرض معلومات تمثل الحد الأدنى النظري حول هذه الهيئات وتسلط الضوء على الصلاحيات التي تتمتع بها من أجل حماية المال العام وما توجهه من عراقيل جراء ما تملكه من وسائل وأدوات ذلك أن تحديد أطر هذه المحاولة العلمية المجسدة من خلال هذه المذكرة اختير لها الإشكالية التالية:

ما مدى توازن المعالجة القانونية للهيئات العليا للرقابة المالية ؟

وعلى ضوء هذا الإشكال تدرج الأسئلة الفرعية التالية :

كيف جسدت المكانة القانونية لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ؟

هل وفق المشرع الجزائري في التصور الذي تبناه حول كيفية تنظيم وتسيير الرقابة المالية لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة وحتى نصل إلى ثمرة هذا الموضوع كان لا بد أن نعتمد على المنهج الوصفي، الذي لا يمكن الاستغناء عنه خاصة فيما يخص تبيان الإطار النظري لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية ، بالإضافة إلى المنهج التحليلي النقدي الذي يخدم دراسة الجوانب التطبيقية والعملية للموضوع من خلال الوقوف على حقيقة ما تضمنته النصوص القانونية وما هو موجود على أرض الواقع.

وستتم دراسة موضوعنا هذا في إطار هذه المذكرة من خلال الخطة البحثية

المقسمة

إلى فصلين:

الفصل الأول عنون بالإطار القانوني لهيئات الرقابة المالية العليا في الجزائر وقد جاء هذا الفصل مقسما إلى مبحثين ،فالمبحث الأول جاء موسوما بالمكانة القانونية للهيئات العليا للرقابة المالية لجأت من خلاله إلى إبراز التأسيس الدستوري والتنظيمي وبيان طبيعتها القانونية، أما المبحث الثاني فعنون بتنظيم الهيئات العليا للرقابة المالية والذي تطرقت فيه إلى مختلف هياكل تلك الهيئات إضافة إلى أثر التنظيم على سموها

أما الفصل الثاني فعنون بصلاحيات الهيئات العليا للرقابة المالية والذي تناولت فيه مجمل الصلاحيات لكل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة لمالية وقد جاء هذا الفصل مقسما إلى مبحثين ،فالمبحث الأول جاء بعنوان صلاحيات مجلس المحاسبة أين تطرقت فيه إلى مختلف صلاحيات مجلس المحاسبة والى آثار ممارسة تلك الصلاحيات وكذا العراقيل التي توجهها ومثله المبحث الثاني والذي يخص المفتشية العامة للمالية .

الفصل الأول

الإطار التنظيمي للهيئات العليا
للرقابة المالية في الجزائر.

المبحث الأول: المكانة القانونية لهيئات الرقابة المالية العليا

لإبراز المكانة القانونية لهيئات العليا للرقابة المالية سنتناول الأساس الدستوري لها (المطلب الأول) ثم نتناول الأساس التنظيمي والتشريعي لها (المطلب الثاني) ثم تكييف تلك الهيئات (المطلب الثالث)

المطلب الأول : الأساس الدستوري لهيئات الرقابة المالية العليا

نتناول التجسيد الدستوري لكل من مجلس المحاسبة (الفرع الأول) والمفتشية العامة للمالية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مجلس المحاسبة

يعتبر هذا المجلس مؤسسة دستورية حديثة النشأة وقد أثر المشرع دسترة هذه الهيئة لدورها الرقابي الكبير على مؤسسات الدولة بما فيها التشريعية والتنفيذية والقضائية بداية من دستور 1976 (المادة 190) ثم دستور 1989 (المادة 160) ودستور 1996 (المادة 170) تم التعديل الدستوري 2016 (المادة 192) وأخيرا دستور 2020 حيث جاء في نص المادة 199 منه في الفقرة الأولى " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية ،يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة".

ومن ذلك تبينت مكانة مجلس المحاسبة من خلال الدساتير التي عرفتها الجزائر

أولا: دستور 1963

في هذه الفترة لم تكن على أي استعداد من أجل إنشاء نصوص قانونية لتنظيم أجهزة الدولة وإنما كان هناك امتداد للقانون الفرنسي الجزائري¹ بمعنى لم يرد في هذا الدستور ما يؤكد على وجود رقابة مالية وإنما ترك هذا الدور إلى الجهاز التنفيذي من خلال استحداث جمعية وطنية تمارس الرقابة على نشاطات الحكومة بشكل عام ، كما نصت المادة 03 من المرسوم 63-127 والمتعلق بتنظيم وزارة المالية ،غير أن هذا المرسوم ألغي دون أن ينفذ بعد صدوره بعدة أشهر .

¹ بن داود إبراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العمومية ، دار الكتب الحديثة ، سنة 2010 ، ص 155

ثانيا: دستور 1976

يعود أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى دستور 1976 فقد أولى أهمية بالغة للرقابة المالية مخصصا لها المواد 187، 188، 189 لذلك أقر في مادته 190 على إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية البعدية، إلا أنه لم يرى النور إلا بصدور القانون 05-80 الذي وضعه تحت سلطة رئيس الجمهورية وقام بتوسيع صلاحيات الرقابة البعدية في تسيير المال العام¹

إذ كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية وهذا مهما كانت طبيعة النشاط التي تمارسه وتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية.

وعليه يمكن القول أن مكانة الهيئة العليا للرقابة المالية قد وجدت في ظل الحزب الواحد، غير أن هذه المكانة لم تكن كافية لإعطاء صورة واضحة وقوية لهذه الهيئة نظرا ل :

- ✓ دستور 1976 لم ينص على استقلالية هذه الهيئة وعلى حصانة أعضائها وترك الأمر للتشريع العادي، مما يؤدي إلى جعل الهيئة ضعيفة من حيث استقلاليتها.
- ✓ تبعيتها إلى سلطة واحدة حيث جاء في نص المادة 03 الفقرة الأولى من القانون 05-80 " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية ".

ثالثا : دستور 1989

بصدور دستور 1989 ودخول الجزائر في ظل التعددية الحزبية نجد أن مجلس المحاسبة قد كرس مرة أخرى في نص المادة 160 ضمن الفصل الخاص بالرقابة وليس ضمن الفصل الخاص بالسلطة القضائية حيث أسند له نفس الاختصاص والذي لا يختلف عن المادة 190 من دستور 1976 سوى من حيث استبعاد الحزب والمؤسسات الاشتراكية من نظام اختصاصه بحكم تغير النظام السياسي حيث كلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية كما كلف أيضا بإعداد تقرير سنوي يسلم إلى رئيس

¹ معروزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر سنة

2010-2011، ص 5

الجمهورية، وتطبيقا لأحكام هذا الدستور صدر نص آخر¹ في سنة 1990 نظم مجلس المحاسبة من جديد، وتميز بحصر مجال تدخله واستثنى من مراقبته المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرد من صلاحياته القضائية وأصبح فقط هيئة إدارية.

رابعاً : دستور 1996

لم يكن هناك أي تغيير في النصوص القانونية الخاصة بمجلس المحاسبة بل كان هناك تكريس أكثر للتأسيس القانوني الخاص به ويظهر ذلك من خلال المادة 170 من دستور 1996 والتي تنص على أنه

" يؤسس مجلس المحاسبة ،يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العامة

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته "

خامساً : دستور 2016

جاء تعديل 2016 في ظل أوضاع جيوسياسية وأمنية عرفت الجزائر وقد كرس هذا التعديل مرة أخرى مجلس المحاسبة في مادته 192 فمنح مجلس المحاسبة الاستقلالية وعزز دوره في مجال الرقابة على رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وخوله مهمة المساهمة في تطوير الحكم الراشد للمال العام وترقية الشفافية في التسيير العمومي ،وسابقاً في دستور 1996 كان مجلس المحاسبة يرفع التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية فقط ،لكن في دستور 2016 يرفع تقريره السنوي إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

¹ القانون 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ج.ر 53

خامسا : دستور 2020

حافظ المؤسس الدستوري على تكريس مجلس المحاسبة حيث جاء في نص المادة 199 في الفصل الثاني من الباب الرابع تحت مسمى مؤسسات الرقابة على أن¹ :

" مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهددة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره.

يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد".

وأكد عبد القادر معروف، رئيس مجلس المحاسبة على أهمية التعديلات التي جاء بها مشروع تعديل الدستور، بالنسبة للهيئة التي يرأسها منذ سنوات، بعد أن تضمن إضافتين هامتين تدعمان استقلالية المجلس، وتتعلق الأولى بتحديد عهددة رئيس المجلس، بما يحميه من أي قرارات "غير عادلة" قد تصدر عن السلطات العليا، وتتعلق الثانية بتمكين رئيس المجلس من نشر التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الجمهورية، مما يسمح بكسر الحاجز الذي كان موجودا بين المجلس والمواطن، وإضفاء شفافية أكبر على عمله².

وقال رئيس مجلس المحاسبة إن هاتين الإضافتين اللتين رسختا مبدأ شمولية دور المجلس التي تضمنها دستور 2016، أن توسيع مهام هذه الهيئة لممارسة مهامها الرقابية حتى على

¹ المادة 199 من دستور 2020

² عبد القادر معروف، رئيس مجلس المحاسبة منتدى "القناة الأولى" للإذاعة الوطنية،

رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة "القطاع الاقتصادي التابع للدولة"، يعد مكسبا هاما لتوسيع صلاحيات المجلس، التي كانت من قبل محصورة في الجماعات المحلية والإدارات العمومية.

كما أشار إلى أهمية إشراك المجلس . وفقا لمشروع تعديل الدستور- في مسألة "ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات"، مثلما تقول المادة 199، وهو ما اعتبره بمثابة الضوء الأخضر للمجلس من أجل القيام بـ«مساءلة» المسؤولين عن المال العام. وأوضح قائلا "إن هذه الفقرة من المادة 199، تعطي ركيزة متينة لدور المجلس في تقديم الحسابات."

الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية تابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية¹ تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية وتعد مؤسسة رقابية دائمة وهامة للدولة.

وقد اهتم المشرع الجزائري بهذا الجهاز و يظهر ذلك من خلال النصوص القانونية غير أنها لم ترتقي إلى مستوى دسترة هذه الهيئة تحت مسمى المفتشية العامة للمالية بشكل صريح مثل مجلس المحاسبة ونجد ذلك في

✓ نص المادة 185 الفقرة الأولى منها في الفصل الخاص بوظيفة المراقبة في دستور 1976 على أنه تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة وبأجهزة دائمة للدولة

✓ نص المادة 192 الفقرة الأخيرة منها في الفصل الخاص بالرقابة من التعديل الدستوري 2016 وكذلك نص المادة 199 الفقرة الأخيرة منها في الفصل الثاني من الباب الرابع الخاص بمؤسسات الرقابة من دستور 2020 والتي أشارتا إلى علاقة مجلس المحاسبة بباقي الهيئات المكلفة بالرقابة والتفتيش وهو اعتراف ضمني بوجود

¹ رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011 ص244

هيئات أخرى إلى جانب مجلس المحاسبة لها مهمة الرقابة والتفتيش من بينها المفتشية العامة للمالية

" يحدّد القانون صلاحيّات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش"¹

" يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاء المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد"².

المطلب الثاني : الأساس التشريعي والتنظيمي لهيئات الرقابة المالية العليا

صدرت عدة قوانين تتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وكل قانون صدر في ظروف سياسية خاصة ما انعكس على تنظيم وظيفة الرقابة المالية لكل منهما

الفرع الأول: مجلس المحاسبة

عرف مجلس المحاسبة في الجزائر منذ نشأته تطبيق قوانين أساسية متميزة عن بعضها البعض ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفت البلاد في المجالات السياسية والاقتصادية انعكست على دوره ومكانته وهي:

أولا - مجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05 :

من خلال نص المادة 190 من دستور 1976 ، كلف مجلس المحاسبة بمراقبة النفقات العمومية للدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، وتطبيقا لنص المادة صدر القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والذي تم بموجبه إنشاء مجلس المحاسبة بصفة فعلية، كما جاء هذا القانون ليتمكن مجلس المحاسبة من ممارسة الرقابة الإدارية والقضائية على الدولة، وكل الهيئات التابعة لها وتستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كان وضعها القانوني

¹ أنظر المادة 192 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 2016

² أنظر المادة 199 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 2020

أ - الصلاحيات الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة

خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة حددتها المادة 39 من القانون 80-05 في سبيل ممارسة هذه الرقابة وهي كالتالي :

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.
- يصفي حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
- يصرح بالتيسيرات الفعلية ويصفيها.
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية
- يبيث نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية

أما في مجال رقابته الإدارية، يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية وعلى 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، و تحسين طرق و إجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين.¹

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

¹ المواد 36 و 38 و 53 من القانون 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة،

ب - تشكيلة وتنظيم جهاز مجلس المحاسبة ذات الطبيعة القضائية

أما من حيث التشكيلة وطريقة تنظيمه وتسييره، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية، فأعضائه يكتسبون صفة القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة، وكذلك يخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات ولنفس الجهة التي يخضع لها القضاة العاديون، أي أمام المجلس الأعلى للقضاة، وعلى هذا الأساس تم تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاة لتشمل رئيس مجلس المحاسبة، وعند الاجتماع للنظر في مسألة تأديب قضاة مجلس المحاسبة، فإنه يشمل أربعة قضاة لمجلس المحاسبة،

أما فيما يخص تشكيلاته فكان يضم عشرة غرف تختص بمراقبة قطاع أو أكثر¹، ويمكن أن تنقسم كل غرفة إلى عدة أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يتولى مهام النيابة العامة ويساعده نظار مساعدون، ويشمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط ومن مهام الغرف والأقسام إجراء التحقيق التحري الرئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدون²

ثانيا - مجلس المحاسبة في ظل القانون: 90-32 :

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

أ - تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة:

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

¹ المرسوم 80-185 مؤرخ في 01 جويلية 1980 يحدد عدد الغرف لمجلس المحاسبة واختصاصاته ج، ر، ج، ح، العدد 30 صادرة في 22 جويلية 1980

² المادة 14 من القانون 80-05

المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

ب- تجريده من صلاحياته القضائية

أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990 هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيله ، بحيث يتكون من أقسام وقطاعات بدلا من الغرف وأعضاؤه يخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء، فهم لا يتمتعون بصفة قضاة، فأصبحت صيغة اليمين التي يؤديها القضاة على الشكل التالي : " اقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وان اسلك السلوك النزيه"، فقد حذفت عبارة " أن اسلك سلوك القاضي النزيه" الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدلت بعبارة " أن اسلك السلوك النزيه"، بحيث حذفت صفة القاضي من أعضاء مجلس المحاسبة

فالمشرع الجزائري عمل على تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر فيه القضاء سلطة مستقلة

ثالثا : مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 :

بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995¹ أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح يتمتع في ظل هذا الأمر باختصاصات قضائية شاملة، كما تبني تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية، وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها

أ- استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه:
استرجع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية في ظل الأمر رقم 95-20 المتمثلة في

¹ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية ، 1995 معدل ومتمم بالأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر ج ح عدد 50 صادر في أول سبتمبر 2010.

مراجعة حسابات المحاسبين العموميين¹، ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف بالإضافة إلى استرجاع سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية.

وتبنى المشرع في ظل هذا الأمر، تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، ليشمل الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

هذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، والتي تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف والمعطيات الجديدة، وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية.²

ب- إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية:

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 95-20 يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات، والمصالح التابعة لها)، بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، ويقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا³، والذي تسند فيه وظيفة الرقابية المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة.

1 الفقرة الثانية من المادة 06 من الأمر 95-20 المؤرخ في 11 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-01 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة

2 أموج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006 - 2007، ص 23 و 24.

3 بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، دار هومة، الجزائر، 2016، ص 68

الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية

يعود ذكر المفتشية العامة للمالية لأول مرة إلى سنة 1963 على مستوى النصوص التشريعية والتنظيمية وذلك ضمن المرسوم رقم 63-127 الذي نص في المادة الثالثة منه على استحداث هيئات رقابية من بينها المفتشية العامة للمالية تتبع مباشرة لسلطة وزير المالية، وأشارت أنه سيحدد تشكيل ومهام وسير تلك الهيئات بنصوص قانونية لاحقة، وفي الواقع لم تأتي هذه النصوص التطبيقية بل تم إدماج مهام الرقابة والتفتيش ضمن مديرتين فرعيتين تابعتين لمديرية الميزانية والرقابة على التوالي مديرية فرعية للرقابة، مديرية فرعية للتفتيش¹

وفي سنة 1971 صدر المرسوم رقم 71-259 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادتين 01 و02 منه على وجود مديرية للتفتيش المالي والتي لم تكن لها نفس المهام الرقابية المنوطة بالمفتشية العامة للمالية

وفي سنة 1980 وتطبيقا لما ورد في دستور 1976 في نص المادة 185 الفقرة الأولى ظهرت من جديد تحت مسمى المفتشية العامة للمالية بواسطة المرسوم 80-53 والمتضمن إحداثها² والتي احتلت آنذاك مكانا متميزا في الرقابة الممارسة من قبل الهيئات الدائمة للدولة حيث وضعت تحت السلطة المباشرة لوزير المالية بناء على نص المادة الأولى منه تختص بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات اللامركزية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الاشتراكية وفروعها والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والتأمينات والتعاون وكل هيئة أخرى تأخذ طابعا اجتماعيا³.

وفي سنة 1992 صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-32⁴ المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والمرسوم التنفيذي رقم 92-33⁵ المتضمن تنظيم المصالح الخارجية لها وتحديد اختصاصاتها، حيث أدخل هذان النصان تعديلات جوهرية

¹ القرار الوزاري المؤرخ في 15-05-1963 والمتضمن التنظيم الداخلي ومهام وصلاحيات مديرية الميزانية والرقابة المالية

² الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1980

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 08-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية

⁴ المؤرخ في 20-01-1992، ج.ر. عدد 06

⁵ المؤرخ في 20-01-1992، ج.ر. عدد 06

فيما يخص تنظيم الهياكل المركزية والمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، أين أصبحت هذه الأخيرة لا تقتصر فقط على مدير الدراسات، بل أصبحت تشتمل على هياكل عملية خاصة بالرقابة والتقويم¹

أما بالنسبة للمصالح الخارجية للمفتشية، فتتكون من مديريات جهوية موضوعة تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية

بينما وجدت عدة تعديلات أساسية أتى بها المرسوم 92-78 مقارنة بالنص السابق، إذ أنه ألغى جميع أحكام مرسوم 80-53 باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإنشاء المفتشية العامة للمالية ووضعها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتوسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية بموجب مرسوم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992 ليشمل التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الذي يخول لها سلطة مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية

وفي سنة 2008 وتطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 07-364 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية الذي نص في المادة الأولى منه على أن المفتشية العامة للمالية يحكمها نص خاص صدرت النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بتنظيم المفتشية العامة للمالية حيث تضمن المرسوم التنفيذي رقم 08-272² تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية وحدد المرسوم التنفيذي رقم 08-273³ تنظيم الهياكل المركزية لها و أما المرسوم التنفيذي رقم 08-274⁴ فقد تضمن تنظيم المفتشيات الجهوية التابعة لها، كذلك وتوج المشرع ترسانة النصوص القانونية المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 09-96⁵ والمحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية الذي شهد توسيع اختصاص هذه الهيئة ليشمل هيئات الضمان الاجتماعي وكل الأشخاص المعنوية التي تستفيد من مساعدات الدولة كما أصبحت تضطلع بإنجاز الدراسات والخبرات الاقتصادية أو ذات الطابع التقني والمالي لصالح الهيئات العمومية الأخرى.

¹ بوسعدية محمد سعيد، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، ط 0، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014 ص 129

² الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2008

³ الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2008

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2008

⁵ الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2009

المطلب الثالث : تكييف الهيئات العليا للرقابة المالية

في حقيقة الأمر، إن وضعية هذه الهيئات مازالت غامضة في القانون الجزائري، وهي هيئات إدارية أم قضائية أم هي هيئات إدارية قضائية متخصصة نجد أن القضاء لم يساهم بأحكام مرجعية تحدد موقفه منها، ولم يتعرض لها بالدراسة سوى عدد قليل من الدراسين ، خلافا لما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي.

الفرع الأول: الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة

أولا : وفق المعايير الفقهية

لقد ساهم الفقه الفرنسي باجتهادات كثيرة حاول من خلالها وضع معايير تمكن من تصنيف هذه الهيئات وتكييفها، نذكر منها:

المعيار المادي: الذي ناد به الأستاذ Rene Chapus: والذي يرى أن الهيئة تكتسب الطبيعة القضائية، عندما تقوم بمهمة ردعية تأديبية، وأعتد الأخير على تحليل القرارات التي أصدرها مجلس الدولة في القضايا العديدة والمختلفة التي فصل فيها ولا سيما القرار الذي يعتبره حكم مرجعي والصادر تاريخ 12 ديسمبر 1953 في قضية (DE BAYO).¹

المعيار الشكلي: يذهب الأستاذ "كلاوسن" إلى أنه إذا كان المعيار المادي كافي فإنه لا يمكن أن يكون المعيار الوحيد، بحيث يلعب المعيار الشكلي دورا في تكييف الهيئات القضائية المتخصصة ومن تحديد دقيق لها فان هذا المعيار يركز على شكل الهيئة، ويتمثل هذا المعيار في ضرورة أن تتضمن تشكيلة الهيئة على قضاة بين أعضائها، وتكون الإجراءات المتبعة أمام تلك الهيئة كالإجراءات القضائية و أن تكون قراراتها ذات طابع نهائي، وأن تنظم طرق الطعن ضد هذه القرارات

أما العميد (VEDEL Georges)، فهو يجمع في تصنيفه وتكييفه لهذه الهيئات بين المعيارين بحيث أنه يركز على شرطين أساسيين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، يتمثل:

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 168، 169

- الشرط الأول في تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية
- الشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للاستئناف أو الطعن بالنقص أمام مجلس الدولة

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي فقد عرف الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة بأنها جهات وهيئات قائمة خارج السلطة القضائية تتمتع عادة باختصاصات إدارية وقضائية .

ثانيا : وفق المعايير القضائية

يستخلص من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أن المعايير التي تعطي صفة الطابع القضائي لهيئة ما يكمن¹ في :
-وجود سلطة التقرير .

-أن تكون الهيئة ملزمة بممارسة سلطة التقرير .

-أن تمارس هذه الهيئة سلطة بصفة جماعية

الفرع الثاني: تكييف الهيئات العليا للرقابة

نتناول مجلس المحاسبة ثم المفتشية العامة للمالية

أولاً: مجلس المحاسبة الجزائري هيئة قضائية أو هيئة إدارية

تتفق جل الدساتير التي مرت بها الجزائر على تصنيف مجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة و ليس ضمن الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية، فالدستور الحالي يصنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الثاني من الباب الرابع الذي جاء تحت عنوان " مؤسسات الرقابة "، و لا يصنفه ضمن الهيئات القضائية المنصوص عليها في الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بتنظيم السلطات والفصل بينها. إذ لم تتضمن المادة 199 من هذا الدستور أي إشارة إلى الطبيعة القضائية لهذا الجهاز

أما من حيث التشريع ، يلاحظ تذبذب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، فقد أقر في قانون سنة 1980 أنه يتمتع باختصاصات قضائية، ثم ألغى ذلك في قانون سنة، 1990 ثم يتراجع عن هذا الموقف ليقر مرة ثانية

¹ حلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 230.

الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في قانون سنة 1995 حيث نصت المادة 03 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على ما يلي " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.

يظهر من نص المادة أن المشرع لم يصف مجلس المحاسبة بالجهة القضائية صراحة كما وصف مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية، لذا وجب علينا البحث في وصف المظاهر القضائية له :

- حيث أن مجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيات واختصاصات قضائية هذا ما جاء في نص المادة 03 من الأمر رقم 95-20 ، وفي مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وكذا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بحيث يملك توقيع غرامات مالية في حال وجود مخالفات¹، وهو ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية. ورغم ذلك فهذا لا يجعله قاضيا جنائيا، لأنه متى اكتسبت الأخطاء الصيغة الجنائية لزم عليه إرسال الملف الجهات القضائية المختصة، لأنه قاضي حسابات فقط. كما أنه ليس قاضيا إداريا، لأنه لا يملك صلاحية إلغاء قرارات الهيئات الخاضعة لرقابته².

- من ناحية الأعضاء يعتبرون قضاة³ ويتمتعون بقانون أساسي⁴، بالإضافة إلى التمتع بالاستقلال اللازم لممارسة الوظيفة وهذا ما نصت عليه المادة 03 من الأمر 95-20 سبق الإشارة إليها.

- وأخيرا النظام الداخلي⁵ الذي هو أشبه إن لم نقل عينه نظام الهيئات القضائية، ودون إغفال القواعد العامة التي تحكم إجراءات التقاضي أمام المجلس وقواعد الفصل فيما ينظر

¹ أنظر المادة : 74 والمادة 89 من الأمر رقم 95-20 والمادة 87 من نفس المادة المعدلة والمتممة بالمادة 20 من الأمر رقم 10-02 المرجع السابق

² نوار أمجوج، مجلس المحاسبة ودوره، المرجع السابق، ص.94

³ -المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المرجع السابق

⁴ الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48، الصادرة في 3 سبتمبر 1995

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ 20 نوفمبر 1995، المتعلق بتحديد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 72 الصادرة في 26 نوفمبر 1995 ،

فيه، وكذا طبيعة القرارات التي يصدرها وطرق الطعن فيها، والتي تحكم له بالصفة القضائية¹.

ثانيا : المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية بحتة

المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، تابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية²، أنشأت بموجب المرسوم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية وتعد مؤسسة رقابية دائمة أساسية وهامة للدولة.

تنصب رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلى جانب صناديق الضمان الاجتماعي وكذا الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو من الجماعات المحلية أو هيئة عمومية. وهذا ما نصت عليه صراحة المواد الأولى والثانية من المرسوم رقم 80-53 السالف الذكر.³

وقد عرف التنظيم القانوني لهذا الجهاز تغييرات في تنظيمه الهيكلي والوظيفي، حسب التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفه النظام الجزائري من خلال عدة مراسيم تنفيذية حددت صلاحيات المفتشية وتنظيمات الهياكل المركزية والجهوية لها، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 والمتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/06 والمتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية (3) كما صدر المرسوم رقم 274/08 المؤرخ في 2008/09/06 والمتضمن تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها حيث نصت المادة 02 منه على أنه تهيكل المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية.

¹ نوار أحمج، مجلس المحاسبة ودوره، المرجع السابق، ص 51.

² زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 244.

³ أيدير مالية وحمار كريمة، الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 60.

ولقد حدد التنظيم الاختصاص الإقليمي للمفتشيات الجهوية بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية.

المبحث الثاني : تنظيم الهيئات العليا للرقابة المالية

سنتطرق في هذا المبحث إلى الجانب التنظيمي لهيئات الرقابة المالية العليا في الجزائر حيث نتناول في المطلب الأول (مجلس المحاسبة) وفي المطلب الثاني (المفتشية العامة للمالية) تم أثر التنظيم على سمو تلك الهيئات (كمطلب ثالث).

المطلب الأول: مجلس المحاسبة

لمجلس المحاسبة عدة هياكل تتلائم والمهام المنوطة به، فبعض هذه الهياكل نظم بالشكل الذي يتناسب مع الوظيفة الرئيسية (القضائية والإدارية) له، وبعضها نظم في شكل هياكل إدارية مساعدة، لذلك سيتم تناول التشكيلة البشرية في الفرع الأول وهياكل مجلس المحاسبة في الفرع الثاني،

الفرع الأول: الهياكل البشرية:

وتتمثل التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة في كل من :

1. رئيس مجلس المحاسبة:

يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية¹، يتولى رئيس مجلس المحاسبة وبموجب المادة 41 من الأمر 95-20 فهو يتمتع بصلاحيات واسعة تخولها له أحكام هذا الأمر، والمتمثلة في إدارة المؤسسة، و التنظيم العام لأشغالها.

و بهذه الصفة يقوم بالمهام التالية:

-يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي و أمام القضاء.

-يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني

ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول وأعضاء الحكومة.

1 المادة 03 من المرسوم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر العدد 48 لسنة 1995 .

يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس و فعاليتها.

يوافق على برامج النشاط السنوية و كذا الكشف التقديري لنفقات المجلس.

يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم. يمكنه أن يرأس جلسات الغرف.

يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة و مستخدميه.

يعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم

بالإضافة إلى مهام أخرى وهي :

ترأس تشكيلة كل الغرف المجتمعة¹ وبشارك في اجتماعات لجنة البرامج والتقارير، يقوم بتنشيط وتوجيه ومراقبة المصالح الإدارية والتقنية ، ويمكن الإشارة إلى أن رئيس المجلس خلافا لما كان عليه في القانون السابق حيث أسندت هذه المهمة إلى الأمين العام طبقا للمادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية² .

2. نائب رئيس مجلس المحاسبة

يتم تعيين نائب رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة هذا ما نصت عليه المادة 04 من الأمر 95-23 ومهمته تتمثل كما نصت عليه المادة 42 من الأمر 95-23 في مساعدة رئيس مجلس المحاسبة في مهمته كما يساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها ويمكن أن يخلف رئيس مجلس المحاسبة في حالة غيابه بسبب مانع ما وأن يتراأس الغرف³ .

3. الناظر العام:

يعين الناظر العام و الناظر المساعدون، بموجب مرسوم رئاسي من بين قضاة مجلس المحاسبة، ذلك باقتراح من الوزير الأول.⁴

1 المادة 49 من الأمر 95-20

2 القانون 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر العدد 35 لسنة 1990 .

3 المادة 42 من الأمر 95-20

4 المادة 05 من المرسوم 95-23

يكلف الناظر العام على مستوى مجلس المحاسبة في الجزائر بمهمة النيابة العامة، يساعده نظار مساعدون وهذا ما نصت عليه كل من المادة 32 والمادة 33 من الأمر 95-23 ، ويمارس الناظر العام وفقا للمادة 43 من الأمر 95-20 الصلاحيات التالية :

- يسهر على تقديم الحسابات بانتظام و في حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر.
 - يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، و يلتزم غرامة على التدخل في شؤون وظيفة المحاسبة العمومي.
 - يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.
 - يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، وعند الاقتضاء ملاحظاته الشفوية، أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات.
 - يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة و يتأكد من مدى تنفيذ أوامره.
 - يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.
- ويساعد الناظر العام ثلاثة (03) إلى ستة (06) نظار مساعدين يمارسون مهامهم في مقر مجلس المحاسبة، و ناظر مساعد إلى ناظرين مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي، فالناظر العام يملك السلطة على النظار المساعدين¹.

4. رؤساء الغرف :

طبقا للمادة 04 من المرسوم 95-23 يعين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس المجلس، وتشتترط فيهم الخبرة والكفاءة، ويقومون بالمهام المنصوص عليها في المادة 44 من الأمر 95-20 وتتمثل في تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه ، كما يقومون

¹ المادة 20 من الأمر 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر العدد 48 لسنة 1995 .

بتحديد القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع، ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف ويمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يكلفهم بأي ملف ذي أهمية خاصة¹.

5. رؤساء الفروع:

يتم تعيين رؤساء الفروع بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة طبقا للمادة 04 من الأمر 95-23، ويتولون المهام المنصوص عليها في المادة 45 من الأمر 95-20 حيث يقومون بمتابعة الأشغال المسندة إلى فروعهم ويسهرون على حسن تأديتها، كما يكلفون بمهام التحقيق والتدقيق ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات فروعهم

6. المستشارون والمحتسبون

يعينون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة،² ويكلفون بمجموعة من الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين 17 و18 من المرسوم الرئاسي 95-377، يقومون بأشغال التدقيق والتحقيق، أو الدراسة المسندة إليهم، ويشاركون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة، يتولى المستشارون والمحتسبون أعمال التدقيق والتحقيق أو الدراسة المسندة إليهم:

- يشاركون في أعمال تشكيلة كل الغرف مجتمعة وأعمال لجنة غرف الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أعمال لجنة البرامج والتقارير
- يساهمون في إعداد مشروع التقرير السنوي والمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية وكذا تحرير مشاريع المذكرات الاستعجالية³

1 المادة 44 من الأمر 95-20

2 المادة 06 من الأمر 95-23، مرجع سابق

3 المادة 46 من الأمر 95-20

- أما في عملية المراقبة فهم مكلفون بتحضير وتخطيط سير مهمة الرقابة في المواعيد المقررة والعمل على تنفيذ وإنجاز أشغال التدقيق
- يمررون تقارير الرقابة في ختام أعمالهم ويوقعون عليها ثم يتم تقديمها إلى تشكيلة المدولة المختصة مرفقة باقتراحات معللة بخصوص ما ينبغي أن تعتمدة التشكيلة.¹

الفرع الثاني: هياكل مجلس المحاسبة

ينظم مجلس المحاسبة في غرف ذات إختصاص وطني وأخرى ذات إختصاص إقليمي، إضافة إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، النظارة العامة، كتابة الضبط، المصالح التقنية والإدارية²

أولاً : غرف مجلس المحاسبة :

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

1-الغرف الوطنية

تتولى الغرف ذات الإختصاص الوطني رقابة الحسابات و التسيير المالي للوزارات و رقابة الهيئات و المرافق العمومية مهما كان نوعها، أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها، وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يحتوي مجلس المحاسبة على ثمانية(08) غرف وطنية، تقوم برقابة قطاع أو أكثر، وقد تم تحديد مجالات تدخلها وفقاً للمادة 54 من المرسوم الرئاسي 59-833 كما يأتي:

- المالية.
- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية.
- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية

¹ أنظر المواد من 16 إلى 18 من المرسوم 95-377، مرجع سابق

² حلوقي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، الجزائر، 2007، ص 234.

- التعليم والتكوين.
- الفلاحة والري.
- المنشآت القاعدية والنقل.
- التجارة والبنوك والتأمينات.
- الصناعة والمواصلات

وتمارس هذه المهام برئاسة رئيس الغرفة، بالإضافة إلى رؤساء الفروع، المستشارين، المحتسبين وكاتب ضبط، ويوزع مجال تدخل هذه لغرف إلى فرعين، طبقا لما نص عليه القرار الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي يحدد مجالات تدخل كل غرف مجلس المحاسبة¹ ويضبط انقسامها إلى فروع كما يلي :

- الغرفة الوطنية للمالية : تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك الهيئات الوطنية، ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية
- الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة
- الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين : يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
- الغرفة الوطنية للفلاحة والري : يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات، ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري
- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل
- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل

¹ المادة 02 من القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 المحدد لاختصاص كل غرفة و الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة

- الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة
- الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات: يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات

2- الغرف الإقليمية:

أنشئت الغرف الإقليمية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، بحيث تقوم بالرقابة البعدية أو اللاحقة على مالية الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة المحلية، إذ تراقب مدى الاستعمال النزيه والعقلاني للمساعدات التي تمنحها الدولة لهذه الجماعات والقطاعات المحلية¹.

ويتشكل مجلس المحاسبة من تسعة (09) غرف إقليمية وتوزع على مستوى التراب الوطني، بحيث تتواجد في عواصم الولايات التالية: عنابة - قسنطينة - تيزي وزو - البليدة - الجزائر - وهران - تلمسان - ورقلة - بشار².

و حسب المادة 31 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 فان هذه الغرف تزود بهيكل إداري يسيره موظف له رتبة نائب مدير في إدارة مجلس المحاسبة، ويحدد رئيس مجلس المحاسبة بقرار ينشر في الجريدة الرسمية مجالات تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية، ويضبط انقسامه إلى فروع

3- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية

تتضمن المادة 51 من الأمر رقم: 95-20 المعدلة بموجب المادة 12 من الأمر 10-02 على أنه : تتشكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، زيادة على رئيسها من قضاة من بينهم ستة (06) مستشارين على الأقل.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 95-377

² المادة 11 من المرسوم الرئاسي 95-377

يعين رئيس مجلس المحاسبة المستشارين بموجب أمر حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي، لا تصح مداوات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلا بحضور أربعة (4) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها¹.

وتتكون غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية عندما تجتمع في تشكيلة مداولة من رئيسها وأربعة (4)مستشارين على الأقل².

تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالتكفل بجميع ملفات الانضباط التي تحال عليها وفقا لما يقضي به القانون حيث تقوم بكافة الأعمال التي تراها ضرورية ولتحقيق هذه المهام تنظم غرفة الانضباط في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم وتترتب عن تحرياتها الجزاءات القضائية³.

ثانيا : النظارة العامة

منح القانون رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم النظارة العامة دور النيابة العامة، ويتولى هذه الهيئة ناظر عام يساعده ناظر مساعدون يتراوح عددهم بين 03 و 06 يمارسون مهامهم في مقر مجلس المحاسبة، إضافة إلى مصالح إدارية⁴ تتمثل مهام النظارة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، و السهر على التطبيق السليم للقوانين و التّنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة

ثالثا: كتابة الضبط

يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط تتكون من كاتب ضبط رئيسي، يساعده مجموعة كتاب ضبط تعمل تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة⁵.

ومن المهام الأساسية المسندة إليها استلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة ،وتحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى، بالإضافة إلى تبليغ التقارير والمقررات والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة،مسك الأرشيف المتعلق

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

² المادة 38 من المرسوم الرئاسي 95-377.

³ المادة 30 فقرة 02 (معدلة) والمادة 52 من الأمر 95-20

⁴ المواد 32، 33 من الأمر رقم - 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، معدل ومتمم.

⁵ المادة 34 من الأمر رقم - 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، معدل ومتمم

بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية للمجلس وحفظه، كما يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة الضبط، و كذلك يتعين على الأمرين بالصرف تقديم حساباتهم الإدارية حسب الكيفية والآجال المحددة.

رابعاً: مكتب المقررين العامين :

ينشأ لدى مجلس المحاسبة مكتب للمقررين العامين عددهم ثلاثة يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة بالتحضير لـ :

- مشروع التقرير السنوي
- مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية
- المشروع التمهيدي لبرنامج النشاط السنوي لمجلس المحاسبة وحصيلته

يشترك المقررون العامون في مداورات لجنة البرامج والتقارير ويتمتعون بحق التصويت فيها.

الهيكل الإدارية والتقنية:

يضم مجلس المحاسبة مختلف الهياكل الإدارية والتقنية، حيث تكلف هذه الأخيرة بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة لتحسين أداءه¹، و يمكنها أن تشارك في عمليات التدقيق والتحقق والتقييم، وهي تتمثل في :

1- الأمانة العامة: ويتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها وهو الأمر بالصرف لميزانية المجلس² والذي بدوره يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة يعمل تحت سلطته.

2- الأقسام التقنية و المصالح الإدارية وهي تتمثل في :

- قسم تقنيات التحليل والرقابة : يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية لقضاة المجلس وذلك للقيام بعمليات التدقيق والتحقق، وتوفير دلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة ووضع المقاييس والمؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة، يعمل هذا القسم كذلك على تحضير برامج لتكوين

1 المادة 35 من الأمر رقم 95-20،

2 مسعي محمد، المالية العامة، مرجع سابق، ص 147

القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم وتقييم ذلك بصفة دورية وهذا بالتنسيق مع الأمين العام¹

- **قسم الدراسات ومعالجة المعلومات:** يتولى هذا القسم إعداد دراسات في الميادين الاقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، وتسيير بنك المعلومات حول المؤسسات والهيئات التي تخضع لرقابته، كذلك تكوين وتسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، إضافة إلى ذلك يقوم هذا القسم بإعداد وتوزيع منشورات مجلس المحاسبة ومنتجاته القضائية²
- **مديرية الإدارة والوسائل:** تتفرع هذه الأخيرة إلى أربع مديريات فرعية وتهتم بتسيير شؤون المستخدمين، وكذلك تسيير الشؤون المالية للمجلس بالإضافة إلى الوسائل والشؤون العامة والإعلام الآلي.³

3- ديوان رئيس مجلس المحاسبة :

يشرف عليه رئيس ديوان ويضم مديرين للدراسات، يتولى مهام مختلفة تتعلق أساسا بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية وكذلك علاقاته مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية والدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها، ويتبع كذلك لرئيس مجلس المحاسبة مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير .

المطلب الثاني : المفتشية العامة للمالية

إن التنظيم الداخلي لأية هيئة أو جهاز يعد دعامة الأساسية، فهو بمثابة العمود الفقري للجسم، وبقدر ما يكون هذا التنظيم محكما ومتوازنا بقدر ما يكون عمل الهيئة ناجحا فعلا⁴.

¹ المادة 27 من المرسوم الرئاسي 377-95

² المادة 28 من المرسوم الرئاسي 377-95

³ المادة 30 من المرسوم الرئاسي 377-95

⁴ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013،

تضم المفتشية العامة للمالية هياكل مركزية ومفتشيات جهوية

الفرع الأول : التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي ويكون تابعا لسلطة الوزير المكلف بالمالية، وقد اعتبر المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية¹ منصب رئيس المفتشية العامة للمالية من الوظائف العليا في الدولة.

يسهر رئيس المفتشية العامة للمالية على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة وبمساعده على ذلك مديران للدراسات.²

إضافة إلى الرئيس، تضم المفتشية العامة للمالية ثلاثة (03) هياكل مركزية

أولا : هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم :

حيث أنه توكل مهام الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالمفتشية العامة للمالية لأربعة مراقبين عاملين للمالية ، موضوعين تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية ، حيث يراقب أو يمارس المراقب العام للمالية اختصاصه على عدة قطاعات نشاط³.

ويعد منصب المراقب العام وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفعة راتبها إلى وظيفة مفتش عام لوزارة، ويتم تحديد مجالات الاختصاصات القطاعية للمراقبين العاملين للمالية كما يأتي:

✓ المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات إدارات السلطة، والوكالات المالية والإدارات المكلفة بالصناعة والمناجم والطاقة، وكذا الجماعات المحلية

✓ المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والتكوين والصحة والشؤون الاجتماعية

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 06-09-2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 ، صادر في 07-09-2008

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273

³ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 80-275 :مرجع سابق

والتضامن الوطني والثقافة والاتصال والشؤون الدينية والشباب والرياضة والمجاهدين والعمل والتشغيل.

- ✓ المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق وتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات الري والأشغال العمومية والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات
- ✓ المراقب العام للمالية المكلف برقابة وتدقيق المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات المالية العمومية، وكذا تدقيق القروض الخارجية.

ثانيا : الوحدات العملية : يدير هذه الوحدات مديرو البعثات والمكلفون بالتفتيش:
1- مديرو البعثات:

يتمثل عددهم في 20 مدير ويعملون تحت إشراف المراقبين العامين للمالية يقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدات العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها، كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية

وفي هذا الإطار يسهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية وتوزيع الأعمال بينها وغيرها من المهام التي نصت عليها المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-273 والتي من شأنها تحسين ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية¹.

هذا ويكون المفتشون ملزمون بما يأتي أثناء أداء مهامهم:

- ✓ تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها.
- ✓ المحافظة في كل الظروف على السر المهني.
- ✓ القيام بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة.
- ✓ تقديم تقرير كتابي عن معايناتهم مع الإشارة إلى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته

2 - المكلفون بالتفتيش : يدير فرق مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين ويمارسون تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، ويحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة

¹ - المادتين 09 ، 10 من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق

المسندة إلى الفرقة وينظمها ويتابعها ويقودها، ومن بين مهامه توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة ومتابعة سير الأعمال وكذلك تحليل أجوية المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقضي، إعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليهم¹.

ثالثا : هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير:

تضم المفتشية العامة للمالية هياكل الدراسات و التفتيش و الإدارة والتسيير، وهي مجموعة من المديريات منها مديرية البرامج و التحليل و التلخيص ، وكذا مديرية المناهج و التفتيش و الإعلام الآلي و كذا مديرية إدارة الوسائل².

أ- مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص:

تهتم بإعداد الملخص الدوري والسنوي للتدخلات، وجمع وتحليل البيانات من أجل تحسين نوعية عمل المفتشية، كما تقوم أيضا بصياغة التقارير المهمة وضمان نقلها غالى الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة، وتسهر على تنفيذ كل الأعمال التي تدخل في إدارة اختصاصاتها ، وتضم هذه المديرية:

- ✓ رئيس لدراسات مكلف بالبرنامج و التلخيص.
- ✓ رئيس دراسات مكلف بالتحليل و جمع المعطيات.
- ✓ رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير و حفظها و أرشفتها.

ب- مديرية المناهج و التقييس و الإعلام الآلي ، والتي تضم:

تسعى مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي إلى المحافظة على الوثائق الخاصة بالمفتشية وجمع المعلومات الضرورية لتحضير البرنامج السنوي للتدخل وكذا تسطير جدول خاص بالجوانب والحالات المتعلقة بمهمة التفتيش ، وتضم هذه المديرية :

- ✓ رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييمات.
- ✓ رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي و التوثيق.

¹ - المادتين 12 ، 13 من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق

² - بن داوود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص91

ج : مديرية إدارة الوسائل ، والتي تضم:

✓ المديرية الفرعية للمستخدمين

✓ المديرية الفرعية للوسائل العامة

✓ المديرية الفرعية للتكوين و تحسين المستوى.

وتختص هذه المديرية بمجموعة من المهام المنوطة إليها، والمتمثلة في:

✓ تسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف المهمات التقنيّة.

✓ تنفيذ ميزانية المفتشية. وتسيير وظائف مستخدمى المفتشية

الفرع الثاني : التنظيم الجهوي للمفتشية العامة للمالية

تضم المفتشية العامة للمالية مصالح خارجية في شكل مفتشيات جهوية تدرج تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، تتولى على المستوى الجهوي تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوط بالمفتشية العامة للمالية، والتكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة الصادرة عن السلطات المؤهلة¹، أما مقار هذه المفتشيات الجهوية واختصاصها الإقليمي فقد حددها القرار الصادر عن وزير المالية المؤرخ في، 02-02-1999 حيث تقع في عواصم 10 ولايات هي: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران.

و تتولى المفتشيات الجهوية المهام التالية:

• تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق و التقييم و الخبرة المنوط بالمفتشية العامة للمالية.

• التكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة الصادرة من السلطات المؤهلة.

ويدير المفتشية الجهوية مفتش جهوي، و هذا الأخير يقوم بممارسة السلطة السلمية على المستخدمين التابعين لها، في حين الوحدات العملية التي يديرها المفتش الجهوي وكذا المكلفون بالتفتيش فيتولون تنفيذ عمليات الرقابة الموكلة للمفتشيات الجهوية².

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 274 مؤرخ في 06-09-2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها،

ج ر عدد، 50 صادر في 07-09-2008

² - المواد 3،4،5،6 من المرسوم التنفيذي ، 08-274

المطلب الثالث : أثر التنظيم على سمو الهيئات العليا للرقابة المالية

يقصد بأجهزة الرقابة المالية العليا تلك الأجهزة المتخصصة والمستقلة، تنبثق من الدولة وتختص بالرقابة على المال العام عن طريق مراقبة حسابات الدولة وحسابات الهيئات والمؤسسات العامة وعملياتها المالية، والقيام بغيرها من الأعمال التي ضرورة القيام بها أو التي يعهد بها إليها القانون أو إحدى السلطات العليا المختصة وفقا للتشريعات المنظمة لهذه الرقابة فيكل بلد، وفي إطار المبادئ العامة للرقابة المتعارف عليها في ذلك¹.

ويمكن تعريف الأجهزة العليا للرقابة المالية استنادا إلى المادة 02 من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي) كل جهاز أيا كانت تسميته وطريقة تأليفه وتنظيمه الذي يمارس بمقتضى القانون الرقابة العليا للمالية العمومية للدولة، أي أن أجهزة الرقابة المالية العليا تتميز بمجموعة من الخصائص لا نجدها باقي أجهزة الرقابة المالية للدولة بحكم مكانتها في منظومة الرقابة المالية الدولة وهي :

- صفة العليا : تصف أجهزة الرقابة المالية بصفة العليا لأنها تستمد هذه الصفة من القانون الذي بموجبه تم إنشاؤها ألا وهو الدستور وهو الضامن لاستقلاليتها، وفي هذا نجد أن معظم أجهزة الرقابة المالية في العالم تم إنشاؤها بموجب الدستور
- صفة الاستقلالية: تعتبر من أهم الخصائص التي يجب أن تتمتع بها أجهزة الرقابة المالية العليا والتي تميزها عن باقي أجهزة الرقابة الأخرى، ويقصد بالاستقلال هنا الاستقلال القانوني والتنظيمي عن السلطة التنفيذية، ولا نعني استقلال الجهاز عن السلطة بل استقلال أعضائه وهم المسؤولون عن اتخاذ القرارات، وأهم شيء في الاستقلال التنظيمي والقانوني الاستقلال المالي والإداري والاستقلال الوظيفي

ولإظهار المكانة القانونية السامية لهيئات الرقابة المالية العليا في الجزائر وجب علينا الاعتماد على تلك الصفات التي أقرتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي).

¹ حامد العربي الحضري، التنسيق في العمل ما بين هيئات الرقابة المالية العليا ومكاتب مراقبة الحسابات، مجلة الرقابة المالية، العدد الأول، تونس 1984، ص 04

الفرع الأول: مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام

باعتبار أن خاصية الصفة العليا لأجهزة الرقابة تستمد من القانون الذي أنشأها، وانطلاقاً من دستور 1976 فإننا نجد جل الدساتير الجزائرية قد أقرت بأن مجلس المحاسبة هيئة عليا للرقابة المالية، غير أن خاصية الاستقلالية ضلت الهاجس الأكبر، وحتى يمارس مجلس المحاسبة الوظيفة الرقابية باعتباره هيئة عليا للرقابة المالية بكل استقلالية وحياد وموضوعية، يجب أن تتوفر له ضمانات أكيدة دستوريا وقانونيا تشكل أساساً قويا لهذه الاستقلالية

أولاً: الأساس الدستوري :

تطرقت الدساتير الجزائرية إلى إنشاء جهاز مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة المالية دون أن توضح مدى استقلاليته عن الأجهزة التنفيذية الخاضعة لرقابته، فدستور 1963 لم ينص على إنشاء جهاز للرقابة المالية، إلا أن دستور 1976 كرس فصلاً كاملاً لوظيفة الرقابة تضمن مادة تنص على تأسيس مجلس المحاسبة، دون التطرق ولو بالإشارة إلى استقلالية هذا الجهاز عن الأجهزة الأخرى التي تخضع لرقابته ونصها كالتالي: يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية و الجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها¹

أما دستور 1989 وبالرغم من توجه الجزائر إلى نظام التعددية واقتصاد السوق، حرص المشرع خلاله على إبقاء أجهزة الرقابة وهذا للمحافظة على كيان الدولة وأموالها، فنصت المادة 160 منه على تأسيس مجلس المحاسبة دون توضيح مدى استقلالية هذا الجهاز وجاءت كما يلي:

"يؤسس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً، ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية.
يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة، وعمله وجزء تحقيقاته".²

¹ المادة 190 من القانون رقم 08-81 يتضمن تعديل الدستور،

² المادة 170 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 يتعلق بتعديل الدستور،

أما بالنسبة لدستور 1996 فنص على تأسيس مجلس المحاسبة دون أن يشير إلى مسالة استقلالية مجلس المحاسبة عن الأجهزة الأخرى، الخاضعة لرقابته فجاءت المادة 170 على شاكلة المادة 160 من دستور 1989 إلا أن الاستثناء جاء من خلال دستور 2016 الذي نص صراحة على استقلالية مجلس المحاسبة و أضاف أحكاما جديدة حيث مدد اختصاصه دستوريا لرؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما أضيف له اختصاص المساهمة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية¹

وهذا ما نصت عليه المادة 192 منه: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ..."

أما دستور 2020 فقد أتى بضمانات أكبر حيث ورد في نص المادة 199 في الفقرة الأولى منه : " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية ،يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهددة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره.

يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي لأعضائه ،كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد"².

إذ تضمن إضافتين هامتين تدعمان استقلالية المجلس، وتتعلق الأولى بتحديد عهددة رئيس المجلس، بما يحميه من أي قرارات "غير عادلة" قد تصدر عن السلطات العليا، وتتعلق الثانية بتمكين رئيس المجلس من نشر التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الجمهورية، وهذا يعد

¹ المادة 192 من القانون 01-16 ، يتضمن تعديل الدستور

² المادة 199 من دستور 2020

تطورا كبيرا إلا أن هذه الاستقلالية تبقى منقوصة من حيث عدم التنصيص على المبادئ الأساسية لصلاحيات مجلس الحاسبة وطرق تنظيمه وجزء تحرياته دستوريا أيضا

ثانيا: الأساس القانوني:

إن القوانين الصادرة من طرف المشرع، والتي نظم من خلالها مجلس المحاسبة أقرت باستقلالية هذا الجهاز، فنص قانون 80-05 صراحة على استقلالية هذا المجلس من خلال ما يلي «يتمتع مجلس المحاسبة باستقلالية التسيير، كما أبقى قانون 90-32 على استقلالية مجلس المحاسبة، رغم تقليص دوره الرقابي من خلال نزع الاختصاص القضائي منه، فنص على ما يلي: «مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقا لأحكام الدستور.

وأقر الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، باستقلالية المجلس بالنص على ذلك كالآتي: «... وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والفعالية في أعماله.

ثالثا : الأساس العضوي:

لقد خص المشرع قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي، وهذا من خلال صدور الأمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، والذي يحدد حقوقهم وواجباتهم، وينظم مسارهم الوظيفي

1. من حيث التعيين:

تطبيقا لما جاء به الأمر 95-23 فإن رئيس مجلس المحاسبة يعين بمرسوم رئاسي¹، بالإضافة إلى تعيين نائب رئيس مجلس المحاسبة² ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، كما يعين الناظر العام والنظار المساعدون من بين قضاة مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس الحكومة³.

¹ المادة 03 من الأمر 95-23 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة،

² المادة 04 من الأمر 95-23 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة،

³ المادة 05 من الأمر 95-23 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة،

إن تعيين أعضاء مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي، يجعل من الجهاز غير مستقل عن باقي أجهزة الدولة أو الوزارات، فمجلس المحاسبة يتبع لرئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية ومسؤول أمامه مباشرة عن نتائج أعماله، إلا أن هذه التبعية لا تمس باستقلاله عن الأجهزة التنفيذية التي تخضع لمراقبته، فعلاقة مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية علاقة وظيفية في إطار وحدة وظيفة الدولة ككل، وليست علاقة تسلسلية كما هو الحال في التسلسل الإداري، إنها تبعية خاصة في إطار تكامل وظائف الدولة، فتبعية مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تمكن هذا الجهاز من الابتعاد على هيمنة الهيئات التنفيذية أي الوزارات من ناحية وضمان حياده واستقلاله في ممارسة اختصاصه التي يستمدّها من الدستور والقوانين

2. من حيث الحقوق والواجبات :

يضمن مجلس المحاسبة، احترام حقوق قضاة المجلس، وقيامهم بالتزاماتهم، فهم محاطون بحماية خاصة وبامتياز قضائي، ولا يمكن إخضاعهم أثناء ممارستهم لمهامهم لأي جهة أخرى أو هيئة سوى سلطة القانون، ومن خلال ما جاء في المادة 39 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة تحدد بنص خاص غير القانون الأساسي للقضاء¹، ونصها كالتالي: « تحدد حقوق قضاة مجلس المحاسبة وواجباتهم في قانون أساسي بموجب أمر² ».

وقد خص قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي يتمثل في الأمر رقم 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، والذي يحدد حقوقهم وواجباتهم، وينظم مسارهم الوظيفي، وهذا طبقا للمادة الأولى من هذا الأمر

الفرع الثاني : موقع المفتشية العامة للمالية :

أولا: الاستقلال العضوي:

من المعلوم أن جهاز المفتشية العامة للمالية مستقل على أجهزة مديريات وزارة المالية وهي تسير شؤونها في إطار الاستقلالية³، إذ يتم تعيين رئيسها بموجب مرسوم

¹ خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 177 .

² المادة 39 من الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو، 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة

³ زغودود علي، المالية العامة، ط 3 ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 144 .

رئاسي، لكن بناءً على اقتراح من وزير المالية الذي يخضع لسلطته، وما يمكن ملاحظته انعدام وجود أي دور للبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، زيادة إلى عدم تحديد مدة الانتداب والتي تعتبر إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز الاستقلالية العضوية للهيئة الرقابية، حيث لو تم النص على تعيين رئيسها لمدة غير محددة قانوناً، فلا يمكننا الكلام عن أية استقلالية عضوية، نتيجة جعل رئيسها عرضة للعزل في أي وقت، وهذا ما ينقص من استقلالية رئيس المفتشية ويضعه تحت رحمة وزير المالية ورئيس الجمهورية في التعيين والعزل واستئصال مبدأ الحصانة والضمانات لمدة انتدابه، الأمر الذي يؤدي إلى تقزيم وتقبيد دوره الرقابي¹.

كما يخضع بقية الموظفون لمجموع القواعد والأحكام المقررة في قانون الوظيفة العمومي والمتعلقة بموظفي قطاع المالية، وهذا يعني أنها لا تتمتع بقوانين تنماشى مع الخصوصيات ومتطلبات العمل الرقابي من حيث الاستقلالية والحصانة².

ثانياً: الاستقلال الوظيفي

وبمقارنة المظاهر التي أوصت بها منظمة الانتوساي والوضع القانوني للمفتشية العامة للمالية في الجزائر يلاحظ أنها جزء من وزارة المالية ولا تتمتع بأي استقلالية وظيفية من أي نوع كان، وأن مهمتها الأساسية استشارية ويجعل أعضائها مجرد موظفين لدى الوزارة يأتزمون بأوامرها، وما نلاحظه للأسف الشديد أن تبعية المفتشية العامة للمالية لوزارة المالية يتنافى أساساً مع مبدأ استقلاليتها، حيث أن هذه التبعية تحد من سلطاتها وتفرض عليها قيوداً مما يؤدي في النهاية إلى ضعف فعالية الرقابة وعدم تحقيق أهدافه.

¹ زطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 117.

² شطارة نبيلة، شطارة نبيلة، فعالية تقييم الأداء المالي للمؤسسة العمومية الاقتصادية حسب مقارنة المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص: الإدارة المالية للمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2014 ص 134

الفصل الثاني

صلاحيات الهيئات العليا للرقابة المالية

تمهيد

تطرقنا في الفصل الأول لدراسة المكانة القانونية لكل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية من خلال نظامهما القانوني، كما تطرقنا كذلك لتنظيمهما وخلصنا في الأخير أن مجلس المحاسبة هو هيئة و مؤسسة عليا للرقابة المالية، بينما المفتشية العامة للمالية هي أدنى منه مرتبة من حيث النظام القانوني الذي عكس بطبيعة الحال على التنظيم كذلك، لذا سنحاول في هذا الفصل و بنوع من الإيجاز التطرق لاختصاصات كل منهما و النتائج المترتبة عنها وكذلك تقييم تلك النتائج، لهذا الغرض قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول يخص مجلس من حيث الصلاحيات وكذلك عرض ما يترتب عن تلك الصلاحيات وتقييمها أما المبحث الثاني فهو خاص بالمفتشية العامة للمالية.

المبحث الأول: طبيعة وتقييم صلاحيات مجلس المحاسبة

إن مجلس المحاسبة تبرز فعاليته من خلال الصلاحيات المنوطة به، لذا سنحاول في هذا المبحث إبراز صلاحياته (المطلب الأول) وعرض الآثار المترتبة عن ممارسة تلك الصلاحيات (المطلب الثاني) وتقييم تلك الصلاحيات (المطلب الثالث)

المطلب الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

بناءً على ما جاء في الأمر 20-95 المتعلق برقابة مجلس المحاسبة المعدل والمتمم بناءً على الأمر 20-10 يباشر مجلس المحاسبة العديد من الصلاحيات منها ما هو قضائي (الفرع الأول) ومنها ما هو إداري (الفرع الثاني) كما يمارس بعض الصلاحيات الأخرى (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الصلاحيات القضائية

يُكلف مجلس المحاسبة على المستوى القضائي بالتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في ما يخص تقديم الحسابات، وتصفية حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

أولاً: تقديم الحسابات

تعد عملية تقديم الحسابات من العمليات البالغة الأهمية في المراقبة القضائية لمجلس المحاسبة، إذ تقع على عاتق الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة بشكل دوري ومنظم، فيتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء¹، وبنفس الطريقة يقوم الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية، في الآجال القانونية المحددة وهي ثلاثون (يوليو) من السنة المالية للميزانية المقفلة² وهذا حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-

¹ المادة 60 من الأمر 20-95 للمعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المادة 63 من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

56 الذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة،¹ وينجر عن التأخير في تقديم الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية عقوبة يساها مجلس المحاسبة متمثلة في إصدار غرامات في حق المحاسبين والأمين بالصرف المقصرين، مع إمكانية إرسال أمر بتقديم الحساب في الآجال التي يحددها لهم.

1 : تقديم حسابات تسيير المحاسبون العموميون

تقتضي وظيفة المحاسب العمومي مسك أكثر دقة من تلك التي يمسها الأمور بالصرف وهذا بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم والتي لا تتوقف فقط على التنفيذ المادي للعمليات المالية وتقييدها في السجلات المحاسبية، إنما تقتضي كذلك السهر على مراقبة شرعية تلك العمليات المنجزة ومن تم فإنهم ملزمون بإعداد حسابات تسيير ختامية عند غلق كل سنة مالية وتقديمها إلى مجلس المحاسبة لمراجعتها .

ويكتسي حساب التسيير أهمية بالغة من الناحيتين المالية والقانونية فمن :

- **الناحية المالية** : يسمح بمعرفة المركز المالي للهيئة العمومية المعنية وضبط التكلفة الحقيقية للخدمات أو السلع التي تقدمها ومعرفة مردودها.
- **الناحية القانونية** : فإن هذا النوع من الحسابات يشكل الوسيلة الأساسية التي يعتمد عليها قضاة مجلس المحاسبة في مراجعة الحسابات العمومية إلى جانب الوثائق الثبوتية التي ينبغي أن ترفق بهذا الحساب والتي تعتبر سند إثبات لتبرير مختلف العمليات المنجزة وتتوقف عليها المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي أمام قضاة مجلس المحاسبة².

2 : تقديم الحسابات الإدارية للأمين بالصرف

تتم مراقبة الأمور بالصرف من خلال المستندات الملزمين بمسكها وهي:

- مسك حسابات التعهد .

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

² أموج نوار ، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006 - 2007 ص 103.

- الأمر بتنفيذ النفقات العمومية.

- حسابات حقوق الهيئة في مجال الإيرادات.

- الأمر في مجال النفقات العمومية .

وتكتسي الحسابات الإدارية من كونها حسابات ختامية شاملة أهمية بالغة في ممارسة وظيفة الرقابة المالية بأشكالها المختلفة ، ذلك أنها تشكل إحدى الوسائل التي تمكن السلطات الرئاسية والوصائية من الإطلاع على مستوى الأداء المالي لمختلف الهيئات التابعة لها مع نهاية كل سنة مالية وتقدير نشاطها ، وهو يسمح بوضع التدابير التي تمكن من تفادي الصعوبات والنقائص المسجلة أثناء عرض الميزانية الإضافية¹.

ثانيا: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة والمنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد من 74 إلى 80 من الأمر رقم :95-20 المعدل والمتمم.

ولمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها².

وفي مجال مراجعة حسابات التسيير يدقق مجلس المحاسبة في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها³. ويقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات سرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته⁴.

تخضع هذه العملية لجملة من الإجراءات والتي يتم توزيعها على ثلاث مراحل وهي

كما يلي :

1 أحمد محيو، المنازعات الإدارية ط 6 ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 ص 104.

2 المادة 74 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

3 المادة 75 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

4 المادة 82 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

1: معاينة الحسابات

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين بإصدار أحكام، من خلال التدقيق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية، ويكلف بإجراء التدقيقات لمراجعة الحسابات أو حسابات التسيير إما يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين¹.

2: الحكم على الحسابات

هو إجراء كتابي وحضوري يدون المقرر في تقرير كتابي عند نهاية التدقيقات معيّناته وملاحظاته والاقتراحات المعللة بالردود الواجب تخصيصها إياها، ثم يرسل رئيس الغرفة هذا التقرير بعد إتمام التدقيق الإضافي، المحتمل عند الاقتضاء إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية ثم يعرض كل الملف على التشكيلة المحاولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى، وعند الاقتضاء يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب في أجل شهر من تاريخ التبليغ، لإرسال إجابته إلى مجلس المحاسبة مصحوبة بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته، لكن يمكن لرئيس الغرفة تمديد الآجال بطلب معلل يقدمه المحاسب المعني².

3: إصدار القرار النهائي.

بعد استلام الإجابات يعين رئيس الغرفة بموجب أمر أو عند انقضاء الآجال مقررا مراجعا يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيا في تسيير المحاسب ويعرض الملف على رئيس الغرفة ثم يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية³

ثالثا: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

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

1 المادة 74 من الأمر رقم 95-20 مرجع السابق

2 المادة 76 إلى 78 من الأمر رقم 95-20

3 المادة 80 من الأمر 95-20.

بجميع مراحلها والرقابة على عمليات الإنفاق بكل خطواتها ابتداء من ربط النفقة وتصفيتهما والأمر بالصرف والدفع الفعلي، وكذا كشف وتحديد المخالفات المالية¹.

وتجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة 02 فقرة 02 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، حيث بنص المشرع في هذا المجال على ما يلي: "وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها". وقد خص لها المشرع فصلا كاملا أيضا وهو الفصل الرابع من الباب الثالث وهذا في المواد من 87 إلى 101 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم .

وتنص المادة 87 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على أنه: يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وفي هذا الإطار يختص المجلس وفق الشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون في الهيئات الخاضعة لرقابته يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

هذا وتعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الأخطاء أو المخالفات التي تم ذكرها في المادة 88 من الأمر 95-20 عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

وتجدر الإشارة في هذا المجال أن المشرع بموجب التعديل الأخير لقانون مجلس المحاسبة سنة 2010 خصص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة "الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية" وهذا بموجب الفقرة 02 من المادة 30 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، ومما جاء في نص أسباب تعديل الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة الخاصة بهذه المادة هو الرغبة في توسيع مجال تخصص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية للسماح بتوسيع صلاحياتها قصد استغلال ومعالجة الملفات

¹ علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، ص. 110.

ذات العلاقة بالفساد والتي يمكن أن تلحق ضررا بالأموال والممتلكات العمومية أو بقواعد التسيير الجيد للهيئات الخاضعة لمجال اختصاصها.
إن هذه التعديلات تسمح بالاستجابة بصورة أفضل للحاجة إلى تخصيص غرفة مكلفة بمعالجة أفعال الفساد.

الفرع الثاني : الصلاحيات الإدارية

نصت كل القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة على الصلاحيات الإدارية بدءا من قانون 80-05 إلى غاية القانون 95-20 المعدل والمتمم وهي لا تقل أهمية عن الصلاحيات القضائية في عملية الرقابة فهي تهدف إلى مراقبة نوعية التسيير وتقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية.

أولا : رقابة نوعية التسيير

يُسميها الفقه بالرقابة على الأداء، وهي صورة من صور الرقابة المالية يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته.

ورقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب بل إنه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها وعلى ذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات والسياسات المرسومة وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وبكفاءة عالية¹.

وأشار المشرع إلى رقابة نوعية التسيير بموجب المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد و يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك غير أنه نظرا لأهمية هذا النوع من

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة 2013 ص 544

الرقابة خاصة في مجال مكافحة الفساد فان المشرع خصص فصلا كاملا لرقابة نوعية التسيير وهو الفصل الثاني من الباب الثالث وهذا في المواد 69 إلى 73 من قانون مجلس المحاسبة .

ونصت المادة 69 من قانون مجلس المحاسبة المعدلة سنة 2010 على هذا النوع من الرقابة وحددت الهيئات المعنية بها كما يلي: "يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 07 إلى 10 من هذا الأمر، وبهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات والمصالح و الموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

ويتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.

وفي هذا الإطار يتأكد مجلس المحاسبة خصوصا من الإقامة على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته لأنظمة وإجراءات تضمن نظامية تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها ومصالحها وكذا التسجيل وتقفي المجريات الصارمين والموثقين لكل العمليات المالية والمحاسبية والممتلكية المنجزة.

وبهذه الصفة يقدم مجلس المحاسبة كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات العمومية. والجدير بالإشارة في هذا المجال إلى أنه يمنع على مجلس المحاسبة بمناسبة ممارسة رقابته التدخل في إدارة وتسيير الهيئات الخاضعة لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها¹.

¹ - المادة 15 من الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم.

ثانيا : تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية

يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته،¹ سواء عن طريق التقرير التقني يمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية أو تقرير تقييم السياسات العمومية.

1- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية

يعد هذا التقرير بمثابة حوصلة لجملة من المعلومات والملاحظات التي يسجلها مجلس المحاسبة عن ظروف تنفيذ ميزانيات المصالح والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ويتضمن التقرير الذي يحال على البرلمان في نفس الوقت التي يعرض عليه مشروع القانون تقييم المجلس لظروف تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة، على صعيد المطابقة والاستخدام الأمثل للموارد المالية مرفقا بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المبرمجة².

2- تقرير تقييم السياسات العمومية

وتتلخص مهمة هذه الرقابة في تقدير وتقييم السياسة العامة للدولة وتحليل آثارها بغرض تقييم مدى فعاليتها ونجاحتها، فهي تهدف إلى تكييف أو تعديل أو حتى إلغاء السياسة التي تمت دراستها وفحصها.

حيث تعد مهمة تقييم السياسات العمومية، من ابرز وأقوى المهام التي يملكها البرلمان والذي يساعده في ذلك مجلس المحاسبة من خلال الملاحظات والمعاینات والتقارير التي يعدها حول تسيير مرفق أو هيئة عمومية، ويتعين على مجلس المحاسبة إعطاء رأيه من خلال الدراسات التي يقوم بها وتقييمه للهيئات العمومية من حيث الفعالية والنجاعة

1 - سامية شويخي. أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص المالية العامة،

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2011 ص93.

2- بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة بين الطموحات والتراجع، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة و مالية كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر،

2012 ص67

والاقتصاد.

وبالتالي فإن مجلس المحاسبة يساهم في تقييم فعالية نشاطات وبرامج السلطات العمومية لإنجاز أهداف ذات مصلحة وطنية¹.

الفرع الثالث : صلاحيات أخرى (صلاحيات استشارية) :

يمكن أن تلجا بعض الهيئات إلى استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع، وهي محددة في الأمر، 20-95 بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، كما يمكن استشارته في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها و يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، و لرئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس، و للوزير الأول أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس².

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن ممارسة الصلاحيات (نتائج رقابة مجلس المحاسبة)

الفرع الأول: النتائج القضائية

تنتهي رقابة مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته القضائية بالنتائج التالية

1. في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف :

انطلاقا من إلزامية تقديم الحسابات من طرف المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف، فإنه يصدر غرامات ضد الأميرين بالصرف في حالة تأخير إيداع حساباتهم،

¹ - نور الدين رزاق بارة. دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد. مجلس المحاسبة. ديسمبر 2008 ، ص 08.

² - المواد 17 إلى 21 من الأمر 20-95.

و ضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسال المستندات الثبوتية، كما يطبق إكراهات مالية ضد المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف عند انقضاء الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة.¹

2. في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين:

بعد المراقبة والتحقيق في حسابات المحاسبين العموميين يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب العمومي أية مخالفة للتشريع المالي والمحاسبي، أو بقرار مؤقت وإعطائه فرصة للرد على التحفظات. على إثر ذلك يتم وضع المحاسب في وضعية مدين، إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير مبررة أو إيراد غير محصل، وبعد المحاكمة يصدر المجلس قراراً بالمخالصة أو استحقاق نهائي.

2. في مجال رقابة نوعية التسيير:

أثناء ممارسة الغرف لصلاحياتها المتمثلة في رقابة نوعية تسيير الهيئات التي تدخل ضمن مجال اختصاصها ولاحظت وقائع ومخالفات يمكن تكييفها جزئياً، يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه تلك الوقائع والملاحظات، ويقوم الناظر العام لمجلس المحاسبة بإرساله إلى النائب العام المختص إقليمياً بهدف تحريك المتابعة القضائية وإطلاع وزير العدل بذلك، كما يتم إشعار الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

4. في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

بالرجوع إلى نص المادة 89 من الأمر رقم 95-20 نجد انه في حالة ما ارتكبت الأخطاء والمخالفات المنصوص عليها في المادة 88 والتي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط، فإن مجلس المحاسبة يعاقب على المخالفات بغرامة مالية في حق مرتكبي هذه المخالفات، ولا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، ولا يمكن تطبيق تلك الغرامات إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ

¹ - جيهان حسن سيد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية ص 19

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب بغرامة ودون المساس بالمتابعات الجزائية في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذي خرق 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، وفي هذه الحالة يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المبلغ المقرر في المادة 89 أي ضعف المرتب السنوي الذي يتقاضاه¹.

ولا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية .

يمكن إعفاء مرتكبي المخالفات المذكورة في المادتين 88 و 99 من هذا الأمر من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تذرعوا بأمر كتابي أو إذا اثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا تنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم².

الفرع الثاني : النتائج الإدارية:

عند مزولة مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية، فإنه يصدر توجيهات للإدارات المعنية بمراقبته، أو توصيات للسلطة السلمية أو الوصية، للجهة المراقبة من أجل تصحيح تلك الأخطاء وإدخال التحسينات على طرق التسيير وتتخذ هذه التوجيهات والتوصيات الأشكال التالية:

1. مذكرة التقييم:

بعد انتهاء فرق مجلس المحاسبة من عملية المراقبة المتعلقة بمراقبة نوعية التسيير يقوم بعملية تحليل المعطيات المتوفرة لديه ويخرج باستنتاجاته في شكل تقييم نهائي، وعلى إثرها يصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المعنية، ثم يرسلها إلى السلطات المعنية أو إلى الجهات

¹ - احمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 284 .

² - المادة 89 الى المادة 93 من الامر 95-20 .

السلمية أو الوصية وإلى الوزراء المعنيين من أجل الإعلام واتخاذ الإجراءات المناسبة¹.

2. رسالة رئيس الغرفة:

عند الانتهاء من عملية المراقبة يقوم رئيس الغرفة بتوجيه رسالة إلى جميع الجهات المسؤولة على المصالح التي خضعت لمراقبة مجلس المحاسبة، يطلعهم فيها على الملاحظات التي استقاها مجلس المحاسبة من خلال عملية المراقبة، والمتعلقة بالوضعيات والوقائع والمخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأملك الهيئات والمؤسسات التي شملتها الرقابة، من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير التي ترمي إلى تحسين التسيير وتفادي العيوب والنقائص المسجلة من أجل التحكم في عملية التسيير. وقد حدد المشرع الجزائري استعمالها بشكل عام في حالات :

- وقوع مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة التي يقتضيها التسيير السليم للأموال العمومية².
- حيازة مبالغ مالية مستحقة للدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العامة من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين بقصد اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة لاسترجاعها³.

3. الإجراء المستعجل:

هو الإجراء الذي يقضي بوجود إعلام مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية فورا، بالمخالفات أو الحالات أو الوقائع التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته وذلك بغرض تدخلهم واتخاذ الإجراءات الكفيلة لحماية المال العام.

¹ - المادة 73 من الأمر، 95-20.

² - المادة 24 من الأمر 95-20.

³ - المادة 25 من الأمر 95-20.

4. المذكرة المبدئية:

وهي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذه الصلاحية أقرتها المادة 26 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر¹، وتضمنها كذلك المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة²، ويتعين على السلطات المعنية أن تعلم مجلس المحاسبة بالنتائج التي تخصصها لمذكراته.

5. التقرير السنوي:

يعتبر التقرير السنوي من أهم الأعمال التي تتبثق عن مجلس المحاسبة، نظرا لكونه يصدر عن جهة مستقلة ومختصة وتتميز بالطابع القضائي، مما يعطي لأعمالها أكثر مصداقية ونزاهة وحياد.

يشكل هذا التقرير وسيلة هامة لتحليل كيفية تسيير المصالح العمومية، وهو تقرير يتميز بالموضوعية نظرا لكونه من نتائج هيئة حيادية، ويساهم بدور كبير في تنوير الرأي العام، لاسيما بعد القيام بعملية النشر وتداوله من طرف أجهزة الإعلام بالتعليق والتحليل، مما يجعله المرآة العاكسة للتسيير العمومي.

كما أن هذا التقرير يعكس الوضعية الفعلية للتسيير وأفاق المالية العمومية، مما يوفر لممثلي الشعب دراسة تحليلية خارجية تتميز بالموضوعية حول الأداء الاقتصادي والمالي للتسيير الحكومي³.

يتم إعداد مشروع هذا التقرير مكتب المقررين العامين وهم ثلاثة يعينون من بين القضاة خارج السلم، ويشاركون في مداولات لجنة البرامج والتقارير ويتمتعون بحق التصويت فيها.

³ - المادة 26 من الأمر 95-20.

² - المادة 48 من المرسوم الرئاسي 95-377.

³ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية 1999، ص 90.

غير أن المقرر العام هو الذي يتكفل بإعداد الصيغة النهائية لمشروع التقرير السنوي بناء على مذكرات الإدراج والأجوبة المستلمة من القطاعات المعنية بعد إعداد التقرير في صيغته النهائية، يحال إلى لجنة البرامج والتقارير التي تجتمع تحت رئاسة رئيس مجلس المحاسبة، ويشاركه في ذلك كل من نائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وبحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات، كما يمكن أن توسع الجلسة إلى قضاة آخرين في مجلس المحاسبة. يحتوي هذا التقرير على جميع المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات الضرورية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك، أما مآل هذا التقرير فإنه يرسل سنويا إلى رئيس الجمهورية، وترسل نسخة منه إلى البرلمان بغرفتيه¹، كما يكون هذا التقرير محل نشر كلي أو جزئي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

المطلب الثالث : تقييم صلاحيات مجلس المحاسبة

بحكم أن مجلس المحاسبة يأتي على رأس الهيئات العليا التي دعمها التعديل الدستوري والذي يهدف إلى الحفاظ على المال العام، ومراقبة تسييره وفقا لما تم تمكينه به من اختصاصات وإمكانيات، وهو ما يقودنا إلى السؤال عن مدى تأدية المجلس للدور المنوط به بشكل فعال على أرض الواقع، وهذا السؤال يمكن الإجابة عنه من خلال الوقوف على الإيجابيات المحققة من طرف المجلس في مكافحة الفساد المالي والسلبيات والانتقادات التي توجه إلي نشاطه.

الفرع الأول: الدور الإيجابي لمجلس المحاسبة

بالرغم من أن رقابة مجلس المحاسبة ليست بفاعلية الرقابة المالية السابقة حيث لا تتدخل إلا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات؛ إلا أن أهميتها وفعاليتها تبرز على المدى البعيد فهي لا تقتصر على المشروعية فحسب، وإنما تتعداها لتشمل رقابة الملائمة، وهي

¹ - المادة 16 من الأمر 95 - 20 .

بذلك من شأنها تحسين التسيير المالي للمؤسسات والهيئات العمومية. إن اتساع مجال اختصاص مجلس المحاسبة يمكن أن يجعل منه التغطية الحساسة والإيجابية في مجال مراقبة المالية الذي يسمح له بحماية الأموال العمومية في حدود الصلاحيات المخولة له، بالإضافة إلى إجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية، وبالتالي الوقاية من الفساد لأن هذا الجهاز يمتاز بالجدية والفعالية حيث ساهم في كشف أخطاء التسيير المالي التي لا يحكمها قانون العقوبات، والتحري عنها وتوقيع الجزاء باعتباره هيئة قضائية إدارية، للحفاظ على الأموال العامة من الضياع والإتلاف أو السير الخاطئ والتي تؤدي بالضرورة إلى نمو الفساد المالي داخل المؤسسات والهيئات العمومية من طرف مسؤوليها والموظفين التابعين لها.² ويتضح مدى أهمية الدور الرقابي الذي يقوم به مجلس المحاسبة وخاصة في مجال كشف وضبط المخالفات وجرائم الفساد المالي والإداري، وذلك بما له من صلاحيات وسلطات رقابية، والتي تهدف إلى ضبط أكبر عدد من صور الفساد، وذلك من خلال تعديل مهام مجلس بتقييم الرقابة الداخلية بجميع أشكالها باعتبارها أداة للوقاية من الانحرافات المالية والاختلاسات، وقد تم تخصيص غرفة لمعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد وهي غرفة الانضباط في تسيير الميزانية المالية.

الفرع الثاني : الانتقادات الموجهة لمجلس المحاسبة

رغم الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة إلا أنه لم يصل إلى الأهداف التي كان يسعى إلى تحقيقها وذلك راجع إلى واقع هذه المؤسسة العليا للرقابة و التي لا تلعب الدور المنوط بها في محاربة الفساد و تبذير الأموال العمومية فهي غير قادرة على تحقيق الأهداف المرجوة منها وذلك رجع لعدة أسباب و عوامل :

¹ شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، المرجع السابق، ص 79.

² باديس يوسف، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص 84.

• من حيث الطبيعة القانونية:

ينص الأمر 95/20 أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي، بمعنى أنه أخرج من التشكيل الهرمي للهيئات القضائية، وبالتالي إن مجلس المحاسبة لا يعتبر هيئة قضائية مختصة بل هو مؤسسة من نوع خاص.

• من حيث مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة

اتساع مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة لها جانب سلبي لا سيما إذا قارنا الوسائل بالأهداف كون هذا الأخير لا يلبي جميع متطلبات تنفيذ رقابية وبالتالي هذا المجال يشكل عقبة عند تثمين عمل المجلس

• من حيث زمن أداء الرقابة:

رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة بعدية، وبذلك خاصية البعدية في أداء أعماله لا تساهم في اكتشاف المخالفات قبل وقوعها، مما يصعب تداركها وتصحيحها وقد يكون تعاقب على الإدارة عدة مسيرين كما هو الحال بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية.

• من حيث نشر نتائج أعمال المجلس:

عدم نشر التقارير التي يصدرها مجلس المحاسبة باستثناء تقريرين تم نشرهما سنة 1997 و1998 على التوالي في الجريدة الرسمية ، فيما يجهض آلية التقارير التي أعطاهما الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم للمجلس والتي يوجهها لرئيس الجمهورية كي تعتبر دليلا للرأي العام الوطني ومؤشرا على شفافية الرقابة على المال العام².

كما أنه توجد بعض الانتقادات الأخرى نذكر منها :

• تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليتها يعتبر عائقا أمام أداء مهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وموضوعية وحياد الأمر الذي يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة أجهزة وهيئات السلطة التنفيذية³.

¹ - المادة 91 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم.

² - خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2015/2014 ص، ص 230-231 .

³ - حاحة عبد العالي ، الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2012 ، ص 551.

- عدم وجود أدوات وآليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتهاون والإهمال في التسيير الإداري والمالي وكذا الانحرافات المالية، إذ أقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المرتكب للمخالفة، أو إحالة الملف دون الفصل فيه إلى النيابة العامة إذا كان له وصف جزائي أو الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي فليس له جزاء رادع¹.
- القرارات الإدارية التي يصدرها مجلس المحاسبة ليست لها أية صبغة إلزامية، فتقييم المجلس للتسيير لا يتضمن أي عمل إلزامي إذ يبقى ذلك لتقدير مسؤولي الإدارات المعنية بالمراقبة.
- رقابة مجلس المحاسبة تتم بصورة دائمة ومستمرة على المحاسبين العموميين وتظهر نتائجها كل سنة، أما بالنسبة للآمرين بالصرف والمسيرين فإنها دورية وغير دائمة، الأمر الذي لا يُمكن من اكتشاف الأخطاء إلا بعد وقوعها بمدة قد تطول فيكبر حجم الخسائر والأخطاء ويمكن تلافيها وإصلاحها في الوقت المناسب².
- تهميش الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة حيث لرئيس الجمهورية أو رئيس الهيئة التشريعية أو المجموعة البرلمانية و رئيس الحكومة صلاحيته إخطار مجلس المحاسبة، لإبداء رأيه حول بعض المسائل و الملفات ذات الأهمية الوطنية ، لكن نادرا ما يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول هذه المسائل وحتى في ما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقوانين المالية أو قوانين ضبط الميزانية التي أصبحت تعرض على الهيئة التشريعية³.

¹ - المادة 27 من الأمر رقم 20-95 المعدل و المتمم، مصدر سابق.

² - زطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2013-2014، ص 49 .

³ - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص. 176 .

المبحث الثاني : طبيعة وتقييم صلاحية المفتشية العامة للمالية

إن المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي بالدرجة الأولى، لكن التوجيهات الجديدة للسياسة الاقتصادية الجزائرية والتغييرات المصاحبة في المالية العمومية قد أدى إلى توسع دورها لذا سنقوم بدراسة صلاحياتها (المطلب الأول) وعرض نتائج ممارسة تلك الصلاحيات (المطلب الثاني) وتقييم تلك الصلاحيات (المطلب الثالث).

المطلب الأول : صلاحيات المفتشية العامة للمالية

سنخص بالدراسة من خلال هذا المطلب لمهام المفتشية العامة للمالية والتي حددها المشرع في القوانين والتي تعتبر آلية فعالة في حماية المال العام من خلال بيان الصلاحيات الكلاسيكية للمفتشية العامة (الفرع الأول) إلى جانب صلاحيات أخرى (الفرع الثاني)

الفرع الأول -المهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية

هي تلك الاختصاصات الممنوحة للمفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية والتي يمكن حصرها بناء على ما نص عليها المرسوم 92-78 ، وأعيد تأكيدها في المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وهي تنحصر في :

- الرقابة والتفتيش على التسيير المالي والمحاسبي
- الدراسات والخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والتقني
- التقويم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية
- تقييم السياسات العمومية

أولا : الرقابة والتفتيش على التسيير المالي والمحاسبي

إذ تعتبر الصلاحية الأصلية للمفتشية العامة للمالية فهي رقابة إدارية كلاسيكية تخص الفحص والتحقق التي تنصب على التسيير المالي والمحاسبي للمصالح الخاضعة لرقابتها¹ و تعد هذه الرقابة هي المهمة الأساسية لها نظرا لاتساع مجال التدخل فيها، وهي

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة الجزائرية، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر ص 224

تتصب على مراجعة جميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون¹ على اختلاف رتبهم و مهامهم، و ترمي إلى التحقق من أن الإدارات و الأجهزة الخاضعة للرقابة تنجز أعمالها وفقا لما هو مرسوم لها، و بالتالي فهي رقابة صحة قانونية تهدف إلى التحقق من أن جميع العمليات المالية و المحاسبية تتم وفقا لما يلي:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
- التسيير والوضعية المالية للمصالح والهيئات الخاضعة لرقابتها.
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- مستوى الإنجازات مع الأهداف.
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.

ثانيا : الدراسات والخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والتقني

تعتبر صلاحية الدراسة والخبرة مهمة ثانوية مقارنة بصلاحية الرقابة والتفتيش الأصلية ، وهذا لأنها غير ملزمة بنص القانون ، حيث يمكن لها فقط أن تقوم بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها في ذلك تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى وتضبط هذه المهام بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية ، ويطلب من هذه الأخيرة وهي غير فجائية بحيث تقوم المفتشية العامة للمالية بدراسات في مجال الميزانية المالية أو المحاسبية، وهذا لمعالجة الملفات المطروحة عليها بخصوص هذا الجانب.²

وتتمثل مهمة الدراسة والخبرة في القيام بتحليل مالية واقتصادية مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي، وهذا بعد طلب من الهيئة أو المؤسسة المعنية بالأمر حيث يمكنها في الأخير إعطاء الحلول الممكنة لإخراج المؤسسة من الصعوبات التي تتخبط فيها سواء كانت مالية أو في مجال التسيير، ويمكن لهذه الصلاحية أخذ منحى آخر

²-ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، (رسالة ماجستير)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص. 46.

²- المادتين 10 و 14 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

وهو اقتراحات من شأنها تحسين فعالية و نجاعة المؤسسة مع الاعتماد على المقاييس والنظم المأخوذة في إطار أهداف السياسة العامة¹.
والأعوان المساعدون في الدراسة والخبرة التي تستعين بهم المفتشية العامة للمالية يمكنهم الحصول على المستندات والمعلومات ويخضعون لنفس الواجبات المحددة لمفتشي المفتشية العامة للمالية.

ثالثا : التقييم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

تقوم المفتشية العامة للمالية في إطار هذه الصلاحية بما يلي:
-إنجاز الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فعالية تسيير الأموال العمومية،
-إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لقطاعات مختلفة في الدولة،
-تقييم تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بطرق تسيير الأموال العمومية ومدى تناسقها وتكيفها مع الأهداف المحددة².

رابعا : تقييم السياسات العمومية

تقوم المفتشية العامة للمالية أيضا بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ذلك إن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة المستندات المحاسبية ومشروعيتها يمكن ألا تحقق الفعالية المطلوبة لذلك يصبح من الضروري تجاوزه إلى تقييم النشاط العمومي نفسه، وهو تصور مستقبلي للمهمة التي يفترض أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية³.

وتهدف عملية التقييم إلى التعرف (بعد إجراء المقارنة) عن جوانب التبذير والإسراف وسوء استخدام المال العام، وتساعد أيضا على الحكم عن مدى الكفاءة الإدارية وتقديم الاقتراحات والتوصيات الضرورية لتطويرها وتكييفها مع المستجدات القائمة.

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، (رسالة ماجستير)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 48.

² - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272

³ - زطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري 2013-2014 ص 106.

الفرع الثاني - صلاحيات أخرى

أولاً: إعادة الهيكلة :

تشارك المفتشية العامة للمالية في تطبيق سياسة إعادة الهيكلة للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات الإدارية وتتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات هذه المؤسسات من وزارة إلى أخرى أو إدماجها ضمن مؤسسات أخرى أو تصفيتها نهائياً وإعادة تنظيمها وترأس المفتشية العامة للمالية في هذه لجنة تقويم الممتلكات وإعادتها إلى صاحبها الأصلي¹.

ثانياً: تعيين محافظي الحسابات

تقوم المفتشية العامة للمالية في نهاية كل سنة بتعيين مفتشين للمالية، يتم ترسيمهم بصفة محافظي للحسابات لتدقيق الحسابات السنوية للشركات والمعاهد الخاضعة للقانون الدولي .

ومن هذا يقومون بـ:

- التحقق من شرعية وصحة المحاسبة من خلال مراجعة العمليات المحاسبية والبحث عن أية أخطاء أو مخالفات في الحسابات.

- مراقبة مدى تنفيذ الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهاته الهيئات .

ثالثاً: تجميع الموازنات:

كلفت المفتشية العامة للمالية بعد إنشائها سنة 1980 بتجميع كل موازنات المؤسسات والشركات العمومية الخاضعة لرقابتها والقيام بدراسات تحليلية عليها بحيث يقوم المكلف بهذه المهمة باستخلاص النتائج ومقارنتها وترتيبها، وهذا ما يساعد على استنتاج نظم يستند عليها في أعمال الرقابة والتقويم ولكن هذه الوظيفة لم تطبق على أرض الواقع لعدم صدور قوانين تلزم الإدارات بأن تبعث موازاناتها.

¹ - المادة 04 امن المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

رابعاً: مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة مراقبة عمليات الخوصصة

نص المرسوم التنفيذي 96-105 المؤرخ في 11-03-1996 المتضمن تحديد كفاءات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وسيرها، وتعيين أعضائها وقانونها الأساسي والنظام التعويضي المطبق عليهم على تعيين المفتشية العامة للمالية ممثلاً لها لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد¹.

خامساً : الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال

خولت مهمة الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال لموظفي المفتشية العامة للمالية بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزير العدل لمعينة جرائم مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 97-257 المؤرخ في 14/07/1997 الذي يضبط إشكال محاضر معينة مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من إلى الخارج و كفاءات إعدادها، و مع ذلك فان هذه المهمة تبقى استثنائية و أقل أهمية لوجود هيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك².

سادساً : التدقيق في القروض الدولية

تقوم المفتشية بالرقابة على القروض الدولية التي تصدر من البنك الدولي للأعمار والتنمية والبنك الإفريقي للتنمية، وذلك من خلال تقييمها للمعلومات والاتصالات، وفي هذا الصدد تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على ازدياد حجم القروض العمومية، وزيادة ثقل الأسواق الدولية وكثرة التعقيدات في مجال القروض وانعدام التنسيق في تقييم وقلة الشفافية حولها³، كما تهدف إلى رقابة إنجاز عمليات المتابعة وهي بدورها تقوم بتقرير تدقيق حسابات المشاريع التي منح القروض من أجلها، كما تقوم وبالموازاة بإعداد وتقديم تقارير نهائية حول تنفيذ المشروع الذي استفاد من القرض.

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 96-105 المؤرخ في 11-03-1996 المتضمن تحديد كفاءات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وسيرها وتعيين أعضائها وقانونها الأساسي والنظام التعويضي المطبق عليهم ج.ر عدد 18.

² - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، (رسالة ماجستير) جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، 2011، ص 69.

³ - سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006 ص 41.

المطلب الثاني نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية

تنتهي عملية الرقابة بإنجاز تقارير تدون فيها جميع المعايينات والتقديرات والاقتراحات والتدابير التي من شأنها أن تساهم في تحسين آليات التسيير ، وهي تتخذ أشكالا عدة :

1. التقرير الأساسي :

يبرز التقرير الأساسي المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمصلحة أو الهيئة الخاضعة للرقابة، وكذلك حول فاعلية التسيير بصفة عامة، كما يتضمن اقتراح التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير المؤسسات والهيئات الخاضعة للرقابة، وكل الاقتراحات الكفيلة بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها¹.

يتم تبليغ مسؤول المؤسسة الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية والهيئات الوصية عليه بالتقرير الأساسي الذي أعدته الوحدة العملية²، وإعلامهم بالتدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها فيما يتعلق بالوقائع المدونة في التقرير، ويلتزم مسيرو الهيئات المرسل إليهم التقرير الأساسي بالإجابة على المعايينات والملاحظات التي يحتويها التقرير في أجل أقصاه شهرين من تاريخ الإرسال، ويمكن تمديد هذا الأجل استثنائيا بشهرين من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية.

2. التقرير النهائي :

بعد تبليغ مسيري الهيئات الخاضعة للرقابة بنتائج الرقابة، تتم مباشرة الإجراء التناقضي³، وفي حالة انقضاء الآجال المذكورة أعلاه دون رد من مسؤولي ومسيري الهيئات الخاضعة للرقابة يعتبر التقرير الأساسي نهائيا⁴.

¹ - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² - المادة 03/22 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

³ - يقصد بالإجراء التناقضي أو الإجراء المضاد منح فرصة لمسؤولي الهيئات الذين تم تبليغهم بالتقارير الأساسية حول نتائج التحقيق والتدقيق الذي قامت به الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية، من أجل الإجابة عما ورد في التقارير، سواء كان بالتوضيح أو التفسير، أو النفي إذا كان لديهم ما يثبت ذلك بسندات ثبوتية.

⁴ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

3. التقرير التلخيصي :

إذا تم الرد على التقرير الأساسي السابق الذكر، يتم إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، يتضمن هذا التقرير نتائج المقاربة بين معايير مصالح المفتشية العامة للمالية المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الهيئة الخاضعة للرقابة، ويبلغ هذا التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير إلى السلطة السلمية أو الوصية للهيئة دون سواهما، بعد أن تتلقى السلطة السلمية أو الوصية التقرير التلخيصي تقوم بإعلام المفتشية العامة المالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ لها².

4. التقرير السنوي :

تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا وفقاً لما ورد في نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي 08-272 يتضمن حصيلة نشاطاتها الرقابية وملخص معاييرها والأجوبة المتعلقة بها، إضافة إلى الاقتراحات الهامة التي تبديها بناء على ما تمت معابنته ميدانياً، وذلك لأجل تحسين وتكييف النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم النشاطات والهيئات الخاضعة لرقابتها، ويسلم هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها³.

إضافة إلى التقرير السنوي تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الأجال تقريرا آخر يرسل إلى السلطات المؤهلة يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعايير والتوصيات⁴، على الرغم من أن المنظم لم يبين المقصود بالهيئات المؤهلة، وما إذا كانت هيئات رقابية أخرى؟

5. التقرير السري:

رجوعاً إلى نص المادة 21 من الأمر رقم 12-02 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، فإن المفتشية العامة تقوم وبصفة عاجلة تقريراً سرياً إلى خلية معالجة الاستعلام المالي (CTRF) فور اكتشافها، أثناء قيامها بمهام الفحص والرقابة،

¹ - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² - المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

³ - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

⁴ - المادة 26 / 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

وجود أموال أو عمليات يشتبه أنها متحصل عليها من جريمة لها علاقة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

المطلب الثالث : تقييم صلاحيات المفتشية العامة للمالية

تتمتع المفتشية العامة للمالية في الجزائر بمكانة مهمة ضمن الأجهزة الرقابية الأخرى حيث أوكل لها دور مهم يتمثل أساسا في الرقابة على استعمال المال العام وتقييم السياسات العامة لمالية الدولة، غير أن هذا الدور وانطلاقا من الصلاحيات التي تتمتع بها جعل برنامجها الطموح يصعب تحقيقه على أرض الواقع وذلك لعدة اعتبارات لعل أهمها:

- المفتشية العامة للمالية ليست لها سلطة اتخاذ القرارات بخصوص ملاحظات ونتائج التحقيق الذي يقوم به المفتشون الماليون، حيث أنه بعد تحويل التقرير للسلطات السلمية أي للوزارة الوصية تفقد المفتشية العامة للمالية كل سلطة على الملاحظات والاقترحات¹.

فتعتبر سلطة اتخاذ القرارات على الملاحظات والاقترحات من صلاحيات وزير المالية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة، فتدون كل التدابير والإجراءات المتخذة في التعليمات التي تنفذ من طرف السلطات التي خضعت للرقابة، وتتخذ هذه الأخيرة إجراءات مستوحاة من تعليمات الوزير المكلف بالمالية².

- للمفتشية العامة الحق في الرقابة فقط ولا تملك حق معاقبة مرتكبي التجاوزات، كما يمكن ألا تكون اقتراحاتها محلا لأي متابعة فالمفتش لا يمكن له أن يأمر أو يمنع أو يوقف تنفيذ أي عملية حتى لو لاحظ عدم شرعيتها وتطابقها والمقاييس القانونية، فهو عندما يلاحظ أي مخالفة يكتفي فقط بإعلام السلطة السلمية أو الوصية قصد اتخاذ التدابير الضرورية³

¹ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، ط 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 175.

² - صرامة عبد الوحيد، مرجع سابق، ص 2.

³ - مونية جليل، الآليات المستحدثة لحماية النفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في إطار التشريع الجزائري، الملتقى الوطني السادس حول قانون الصفقات العمومية في حماية المالي العام، يوم 20 ماي، 2013، جامعة ديجي فارس، المدية، ص 16.

• من حيث القاعدة القانونية : غالبية القواعد التي تتضمنها المراسيم والنصوص التي تحكم المفتشية العامة قواعد مكملة، أي لا تتسم بالطابع الإلزامي إضافة إلى غموضها وعدم دقتها مما يفتح المجال لإعطاء تفسيرات مختلفة لها¹، ويظهر ذلك جليا في المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 حيث نجد الفقرة الأولى منها تنص على أنه:

يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي:

-تقييم أداءات أنظمة الميزانية.

-التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

-التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي

والمحاسبي.

-تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية،

مهما كان نظامها."

أي أن هذه الاختصاصات المهمة جعلها المشرع الجزائري ثانوية مقارنة

بعمليات المراقبة والتفتيش، حيث لم يلزم القيام بها وإنما تركها أسيرة لطلب الهيئات

والمؤسسات المعنية بهاته الدراسات، وبالرجوع إلى أرض الواقع نجد أن هذه

الاختصاصات قليلا ما يمارسها نظرا لقلّة الطلبات الموجهة إلى المفتشية.²

• المفتشية العامة ليست لها سلطة اتخاذ القرارات بخصوص ملاحظات ونتائج التحقيق

الذي يقوم به المفتشون الماليون كما أن سلطة اتخاذ القرارات على الملاحظات من سلطة

وزير المالية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة وبهذه الصفة عدم اتخاذ أي تدابير

بخصوص الملاحظات ونتائج الرقابة على الأموال العمومية وحتى تتمتع المفتشية بكل

صلاحياتها ولا تكون مراقبتها شكلية يجب أن تشارك في اتخاذ القرار التي من شأنها

تحسين عمل الهيئات والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

¹ - نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2011، ص 113.

² - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص 37.

• تكون عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية في غالب الأحيان بطلب من السلطات والهيئات المؤهلة، وهذا ما يظهر مثلا في الفقرة الثانية من المادة الثالثة عشر من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 والتي تنص: " يتم تحديد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة¹ ".

وما يمكن ملاحظته أن هناك نوع من الغموض والتمثل في عدم ذكر وتحديد صراحة هذه الهيئات والسلطات المؤهلة ويعتبر ذلك تقييدا لعمل المفتشية، وهذا بعكس ما جاء به المرسوم الملغى 80-53 في المادة الثالثة منه، والتي تنص: " يتولى وزير المالية تأمين المراقبة المتعلقة بالمفتشية العامة للمالية، ويحدد برنامجا للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة، وتراعى في هذا البرنامج طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة، ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني "

وما نلاحظه من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قام بتحديد الهيئات والسلطات المؤهلة والمتمثلة في أعضاء الحكومة، مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، وهذا ما أغفل القيام به في ظل آخر مرسوم ينظم صلاحيات المفتشية العامة للمالية وذلك بالرغم من الصلاحيات الجديدة التي أتى به.

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-272

الختامة

الخاتمة:

إن تطرقنا لموضوع الهيئات العليا للرقابة المالية في الجزائر أظهر أن هناك اهتمام بتأطير نصوص خاصة بها في المنظومة القانونية سواء تلك التي تم تكريسها دستوريا (مجلس المحاسبة) أو تلك التي تم إحداثها بموجب مرسوم (المفتشية العامة للمالية) وإعطائها الصفة العليا لتعكس مكانتها في النظام الوطني للرقابة المالية، إضافة إلى التحديد القانوني لتنظيمها ومنحها الصلاحيات الواسعة لتفعيل رقابتها، و قد تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى عدد من النتائج تؤكد أن هناك جانب من التوازن بين الهيئتين،
ففي الجانب التنظيمي لكلي الهيئتين نجد أن:

- **من حيث الهياكل :** إن لكل منهما هياكل مركزية و هياكل الجهوية يتم من خلالها ممارسة صلاحياتهما عبر كامل تراب الوطن، لكن يبقى توسيع و توزيع اختصاصها بالنسبة للمفتشية العامة للمالية بقرار من الوزير المكلف بالمالية بينما مجلس المحاسبة بقرار من رئيسه و ينشر في الجريدة الرسمية.
- **من حيث التشكيلة الرئيسية :** يشتركان في كون التعيين في الوظائف العليا لكل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية هي من إختصاص رئيس الجمهورية.
- **من حيث رئيس الهيئة :** رئيسي مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية يعينان بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، لكن رئيس المفتشية العامة للمالية مهامه وسلطاته داخل المفتشية محدودة ، حيث وظيفته المتابعة و التنسيق والتنفيذ لأوامر الوزير المكلف بالمالية، بينما رئيس مجلس المحاسبة يعد عنصر فعال و له سلطات واسعة في اتخاذ القرارات و التعليمات دون اللجوء إلى أي سلطة أخرى.
- **من حيث إعداد الميزانية :** المفتشية العامة للمالية ميزانيتها تابعة لوزارة المالية بينما مجلس المحاسبة له حرية إعداد تقديرات نفقات المجلس في الميزانية العمومية للدولة

أما في الجانب الوظيفي: فرغم غياب التنسيق بينهما إلا أنهما يلتقيان في النقاط التالية :

- من حيث مجال تدخلهما : كلاهما تتصب رقابته على الأموال العمومية وهم القاسم المشترك بينهما ، إذ خص المشرع ثمانية مواد حدد فيها مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة بحيث شملت كل هيئة أو مؤسسة أو إدارة لها علاقة بالمال العام.
- من حيث التقارير السنوية : رغم فعاليتها السياسية و القانونية إلا أنها مرتبطة بتبني السلطة التنفيذية لها أين يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في نشر جزء أو كل من هذا التقرير بالنسبة لمجلس الحاسبة و هذا ما يؤثر على محدودية هذا النوع من الرقابة ،أما بالنسبة للمفتشية العامة للمالية فهي بيد الوزير المكلف بالمالية.

وعلى ضوء ما ورد من نتائج خلال دراسة الهيئات العليا للرقابة المالية في الجزائر نقدم الاقتراحات الآتية :

1. تشكيل مجلس عمل مشترك بين المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة لتنسيق الأعمال الرقابية وتبادل المعلومات والخبرات والوصول لجهود مشتركة في مجال حماية المال العام.
2. ضرورة البحث والتفتيش باستمرار عن ميكانيزمات حديثة ومتطورة ما دامت أجهزة الهيئات العليا للرقابة المالية لم تصل إلى الهدف المرجو منها.
3. منح مجلس المحاسبة الاستقلالية المادية والبشرية عن السلطة التنفيذية للقيام بدوره على أكمل وجه وضرورة إلحاق المفتشية العامة للمالية بالسلطة التشريعية مباشرة وليس بالسلطة التنفيذية لتكريس مصداقية أكثر للعمل الرقابي.
4. إن أهمية الإعلام هي النقطة الضرورية لإظهار نوع من الشفافية، واثبات ديمقراطية الرقابة، لذلك يجب على مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية أن يقوموا بنشر الأعمال التي يقومون بها أو النتائج المتحصل عليها، فالمفتشية حاليا تشكل شبحا غامضا بالنسبة للمجتمع والتي تستعمل الرقابة كحق في تبريرها

إلى الدفاع عن المصلحة العامة، فأغلبية المجتمع لا يعرف هذه الهيئة وأعمالها تتميز بالسرية.

5. اكتساب حق نشر التقارير وهذا من أخطر العقوبات التي يخشاها المسيرون من أجل الردع دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية بالنسبة لمجلس المحاسبة أو وزير المالية بالنسبة للمفتشية العامة للمالية بحكم تبعيتها له.

6. إعادة النظر في أجهزة الرقابة المالية من حيث اختصاصاتها و مجال تدخلاتها مما يضمن عدم تكرار العمليات الرقابية لتجنب زيادة التكلفة المالية و البشرية.

وعلى العموم وفي إطار دراستنا للهيئات العليا للرقابة المالية، يمكن القول إن المشرع تبنى هذه الآليات التي تتباين في مستوى فعاليتها، وبهذا فقد خطى المشرع خطوة إلى الأمام بإعادة تنظيم جميع القوانين المنظمة لهذه الهيئات ، فأعاد تنظيم المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي 272 /08 و مجلس المحاسبة بموجب الأمر 02/10 ، في انتظار ما يترتب على التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : المصادر

أ- النصوص الدستورية

1. دستور سنة 1963، مؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، صادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
2. دستور سنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ج ر عدد 94 ، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976
3. دستور سنة 1989 .
4. دستور سنة 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم ،96- 438 مؤرخ في 7 سبتمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996
5. التعديل الدستوري 2016
6. التعديل الدستوري 2020

ب- النصوص التشريعية

7. القانون 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة،
8. القانون 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ج.ر 53
9. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 معدل ومتمم بالأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر عدد 50 صادر في أول سبتمبر 2010.
10. الأمر رقم 95-23 مؤرخ في . 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 48 الصادرة في 3 سبتمبر 1995
11. الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 /08/ 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 50.

12. القانون 90 - 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر العدد 35 لسنة 1990.

13.

14. المرسوم التنفيذي 08-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية

ج- النصوص التنظيمية

- المرسوم 80-185 مؤرخ في 01 جويلية 1980 يحدد عدد الغرف لمجلس المحاسبة واختصاصاته ج ر العدد 30 صادرة في 22 جويلية 1980
- القرار الوزاري المؤرخ في 15-05-1963 والمتضمن التنظيم الداخلي ومهام وصلاحيات مديرية الميزانية والرقابة المالية
- المرسوم التنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10، صادر بتاريخ 04 مارس 1980 .
- المرسوم التنفيذي رقم 92-32 مؤرخ في 20 جانفي 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 06، صادر بتاريخ 26 جانفي 1992، (ملغى).
- المرسوم التنفيذي رقم 92-33 مؤرخ في 20 جانفي 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصها، ج ر عدد 06، صادر بتاريخ 26 جانفي 1992 (ملغى).
- المرسوم 92-78 مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15 صادر بتاريخ 26 فيفري 1992 (ملغى)
- مرسوم 92-79 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 15 صادر بتاريخ 26 فيفري 1992 .

- المرسوم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 ،المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر العدد 48 لسنة 1995
- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مؤرخ 20 نوفمبر 1995،المتعلق بتحديد النظام الداخلي مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 72 الصادرة في 26 نوفمبر 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22يناير 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.
- من المرسوم التنفيذي 96-105 المؤرخ في 11-03-1996 المتضمن تحديد كفيات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وسيرها،وتعيين أعضائها وقانونها الأساسي والنظام التعويضي المطبق عليهم ج.ر عدد 18
- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 مؤرخ في 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد ،75 صادر بتاريخ 02 ديسمبر 2007
- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد ،50 صادر بتاريخ في 07 سبتمبر 2008
- مرسوم تنفيذي رقم 08-273 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50 ، صادر في 07 سبتمبر 2008
- المرسوم التنفيذي رقم 08-274 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج ر عدد 50 ، صادر في 07 سبتمبر 2008
- المرسوم التنفيذي رقم 09-96
- المرسوم التنفيذي رقم 80-275 :
- المادة 02 من القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 المحدد لاختصاص كل غرفة و الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة .

ثانيا : المراجع

أ- الكتب

- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العمومية، دار الكتب الحديثة، سنة 2010
- بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحريّة، دار هومة، الجزائر، 2016
- محمد سعيد، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، ط ، دار القصبّة للنشر، الجزائر، ، 2014
- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3 ،الجزائر، 2007
- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، دار الكتاب الحديث ،القاهرة
- خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ، 2002
- زغدود علي، المالية العامة، ط 3 ،ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008
- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 6، الجزائر 2005
- جيهان حسن سيد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية 1999
- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة الجزائرية، دار الفجر للنشر والتوزيع ،الجزائر،

ب- الأطروحات والرسائل الجامعية

1- الأطروحات

- رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011
- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة 2013
- احمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر 2014/2015

2- الرسائل الجامعية

- معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر سنة 2010-2011
- شطارة نبيلة، فعالية تقييم الأداء المالي للمؤسسة العمومية الاقتصادية حسب مقارنة المفتشية العامة للمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص: الإدارة المالية للمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2014

- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2006 - 2007
- سامية شويخي. أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2011
- بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة بين الطموحات والتراجع، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة و مالية كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2012
- باديس يوسف، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015.
- ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، (رسالة ماجستير)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.
- نصيرة عباس، آليات الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العمومية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2011.
- صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية حالة الجزائر، رسالة مقدمة ضمن متطلبات شهادة الماجستير، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2000 .

ج- المذكرات الجامعية

- ايدير مالية وحمّار كريمة، الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
- زطيطو حورية، الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر حقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2013 -2014.

- سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية: دراسة دور المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.

ج- المجالات

- حامد العربي الحضري، التنسيق في العمل ما بين هيئات الرقابة المالية العليا ومكاتب مراقبة الحسابات ، مجلة الرقابة المالية، العدد الأول ،تونس 1984.

د- المداخلات والملتقيات

- عبد القادر معروف، رئيس مجلس المحاسبة منتدى "القناة الأولى" للإذاعة الوطنية، الملتقيات.
- مونية جليل، الآليات المستحدثة لحماية النفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في إطار التشريع الجزائري، الملتقى الوطني السادس حول قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، يوم 20 ماي 2013، جامعة ديحي فارس، المدية.

فهرس المحتويات

	التشكرات
	الإهداء
أ-ث	مقدمة
الفصل الأول الإطار القانوني لهيئات الرقابة المالية العليا في الجزائر	
02	المبحث الأول: المكانة القانونية لهيئات الرقابة المالية العليا
02	المطلب الأول : الأساس الدستوري لهيئات الرقابة المالية العليا
02	الفرع الأول: مجلس المحاسبة
02	أولاً: دستور 1963
03	ثانياً: دستور 1976
03	ثالثاً : دستور 1989
04	رابعاً : دستور 1996
04	خامساً : دستور 2016
05	سادساً : دستور 2020
06	الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية
07	المطلب الثاني : الأساس التشريعي والتنظيمي لهيئات الرقابة المالية العليا
07	الفرع الأول: مجلس المحاسبة
07	أولاً - مجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05
08	أ - الصلاحيات الإدارية والقضائية لمجلس المحاسبة
09	ب - تشكيلة وتنظيم جهاز مجلس المحاسبة ذات الطبيعة القضائية
09	ثانياً - مجلس المحاسبة في ظل القانون: 90-32
09	تضييق مجال رقابة مجلس المحاسبة
10	تجريده من صلاحياته القضائية
10	ثالثاً - مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20
10	استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه
11	إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية:
12	الفرع الثاني : المفتشية العامة للمالية

14	المطلب الثالث : تكييف الهيئات العليا للرقابة المالية
14	الفرع الأول: الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة
14	أولا : وفق المعايير الفقهية
15	ثانيا : وفق المعايير القضائية
15	الفرع الثاني: تكييف هيئات الرقابة
15	أولا: مجلس المحاسبة الجزائري هيئة قضائية أو هيئة إدارية
17	ثانيا : المفتشية العامة للمالية هيئة إدارية بحتة
18	المبحث الثاني : تنظيم الهيئات العليا للرقابة المالية
18	المطلب الأول: مجلس المحاسبة
18	الفرع الأول: الهياكل البشرية
18	رئيس مجلس المحاسبة
19	نائب رئيس مجلس المحاسبة
19	الناظر العام
20	رؤساء الغرف
21	رؤساء الفروع
21	المستشارون والمحتسبون
22	الفرع الثاني: هياكل مجلس المحاسبة
22	أولا : غرف مجلس المحاسبة
22	الغرف الوطنية
24	الغرف الإقليمية
24	غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية
25	ثانيا : النظرة العامة
25	ثالثا: كتابة الضبط
26	رابعا: مكتب المقررين العامين
26	الهياكل الإدارية والتقنية
26	الأمانة العامة

26	الأقسام التقنية و المصالح الإدارية
27	ديوان رئيس مجلس المحاسبة
27	المطلب الثاني : المفتشية العامة للمالية
28	الفرع الأول : التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية
28	أولا : هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم :
29	ثانيا : الوحدات العملية
29	- مديرو البعثات
29	المكلفون بالتفتيش
30	ثالثا : هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير
30	- مديرية البرنامج و التحليل و التلخيص
30	- مديرية المناهج و التقييم و الإعلام الآلي
31	- مديرية إدارة الوسائل
31	الفرع الثاني : التنظيم الجهوي للمفتشية العامة للمالية
32	المطلب الثالث : أثر التنظيم على سمو الهيئات العليا للرقابة المالية
33	الفرع الأول: مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية على المال العام
33	أولا: الأساس الدستوري
35	ثانيا: الأساس القانوني
35	ثالثا : الأساس العضوي
35	من حيث التعيين:
36	من حيث الحقوق والواجبات
36	الفرع الثاني : موقع المفتشية العامة للمالية
36	أولا: الاستقلال العضوي
37	ثانيا: الاستقلال الوظيفي
الفصل الثاني : صلاحيات الهيئات العليا للرقابة المالية	
40	المبحث الأول: طبيعة وتقييم صلاحيات مجلس المحاسبة
40	المطلب الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

40	الفرع الأول: الصلاحيات القضائية
40	أولاً: تقديم الحسابات
41	01 : تقديم حسابات تسيير المحاسبون العموميون
41	02 : تقديم الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف
42	ثانياً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
43	- معاينة الحسابات
43	- الحكم على الحسابات
43	- إصدار القرار النهائي.
43	ثالثاً: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
45	الفرع الثاني : الصلاحيات الإدارية
45	أولاً : رقابة نوعية التسيير
47	ثانياً : تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية
47	- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية
47	- تقرير تقييم السياسات العمومية
48	الفرع الثالث : صلاحيات أخرى (صلاحيات استشارية) :
48	المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن ممارسة الصلاحيات (نتائج رقابة مجلس المحاسبة)
48	الفرع الأول: النتائج القضائية
48	- في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والآخرين بالصرف
49	- في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين
49	- في مجال رقابة نوعية التسيير
49	- في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
50	الفرع الثاني : النتائج الإدارية
50	1.مذكرة التقييم
51	2.رسالة رئيس الغرفة
51	3.الإجراء المستعجل

52	4.المذكرة المبدئية
52	5 .التقرير السنوي
53	المطلب الثالث : تقييم صلاحيات مجلس المحاسبة
53	الفرع الأول: الدور الإيجابي لمجلس المحاسبة
54	الفرع الثاني : الانتقادات الموجهة لمجلس المحاسبة
55	- من حيث الطبيعة القانونية:
55	- من حيث مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة
55	- من حيث زمن أداء الرقابة:
55	- من حيث نشر نتائج أعمال المجلس:
57	المبحث الثاني : طبيعة وتقييم صلاحية المفتشية العامة للمالية
57	المطلب الأول : صلاحيات المفتشية العامة للمالية
57	الفرع الأول -المهام الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية
57	أولا : الرقابة والتفتيش على التسيير المالي والمحاسبي
58	ثانيا : الدراسات والخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والتقني
59	ثالثا : التقييم الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية
59	رابعا : تقييم السياسات العمومية
60	الفرع الثاني - صلاحيات أخرى
60	أولا: إعادة الهيكلة
60	ثانيا: تعيين محافظي الحسابات
60	ثالثا: تجميع الموازنات:
61	رابعا: مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة مراقبة عمليات الخصوصة
61	خامسا : الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال
61	سادسا : التدقيق في القروض الدولية
62	المطلب الثاني نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية
62	- التقرير الأساسي

62	- التقرير النهائي
63	- التقرير التلخيصي
63	- التقرير السنوي
63	- التقرير السر
64	المطلب الثالث : تقييم صلاحيات المفتشية العامة للمالية
67	الخاتمة
	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس المحتويات