

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة

الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص : القانون العام الداخلي

تحت إشراف :

دنايب يونس

من إعداد :

بوزردوم كريمة

مغريش هنية

لجنة المناقشة :

1- سليمان السعيد رئيسا

2- دنايب يونس مشرفا و مقرا

3- ناصري نبيل ممتحنا

السنة الجامعية : 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

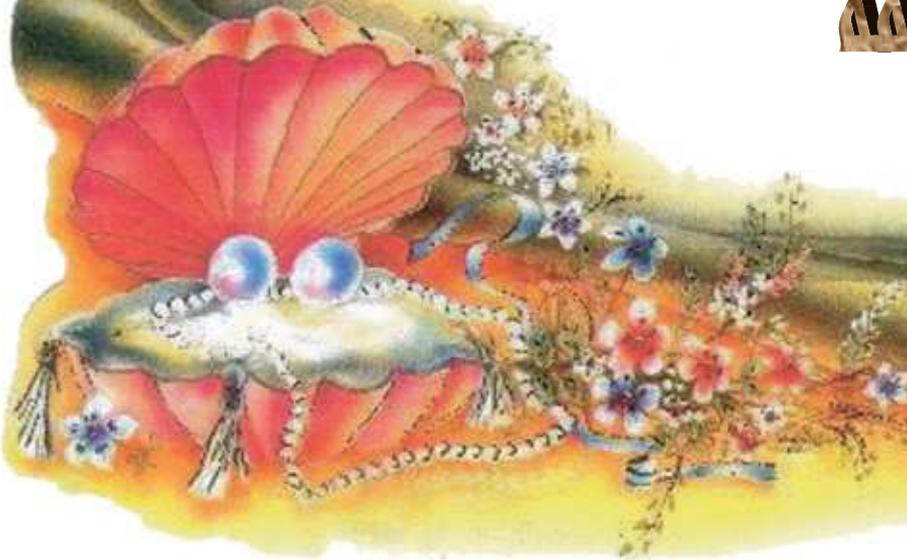
الى من قال فيها الصادق الصديق الذي لا ينطق عن الهوى.
"الجنة تحت اقدام الامراء" الى التي حملتني في بطنها و سهرت لأجلي ،
الى التي باركتني بدعائها و سامعتني بحبها و حنانها الغالية
و العزيزة على قلبي دعيني انعمي امامك و اقبل حبيبك...أمي.
الى الذي تعب لارتاح و كافح لأنال إلى صاحب القلب الأبيض
الفاضل ...والدي.

فمن هذا المنبر أقول شكرا جزيلا

إلى جميع الأهل و الأصدقاء
و اعذروني إن نسيت شخصا

الى من جمعني بهم لحظة صدق ... و فرقتني عنهم لحظة صدق
أهدي ثمرة جهدي و تعبي.

اهنية ، كريمة



شكر

أول الشكر لله الواحد القهار صاحب الفضل والإكرام ، أكرمنا بنعمة الإسلام ويسر لنا سبيل العلم ،
فله الشكر حتى يرضى و له الشكر بعد الرضا والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى صلى الله
عليه تسليما كثيرا.

و لأن شكر العبد من شكر الرب فأول من يستحق الشكر هو مشرفنا المحترم **ذناييج يونس** ، على
دعمه وثقته وتكرمه بالإشراف على مذكرتنا، وعلى نصائحه و توجيهاته القيمة وسعة صبره.

كما نتقدم بالشكر لجميع أساتذة قسم الحقوق بـجيجل جامعة الصديق بن يحيى بتاسوست، وإلى كل
من ساعدنا من قريب أو من بعيد بمد أيديهم حينما كنا نتعثر أو بكلمة طيبة أثلجت صدورنا في
ساعات عصيبة حين كنا نبحث ونفكر.

مقدمة

مقدمة

إن تحول الدولة من حارسة تتولى شؤون الأمن والدفاع والعدالة إلى دولة متدخلة في جميع الميادين لاسيما الميدانين الإقتصادي والإجتماعي أمرا إستلزم البحث عن النفقات اللازمة للوظائف الجديدة، وبذلك أصبح دور الدولة معروفا بمصطلح أساسي ألا وهو الميزانية العامة للدولة والتي تتخذ في شكل تشريعي.

وعليه فالميزانية تضم جميع الإيرادات والنفقات المتعلقة بالمصالح العمومية التي يحكمها في الجزائر القانون العضوي 17/84 المتعلق بقوانين المالية، والذي ينص على أن ميزانية الدولة يجب أن تتضمن تقدير جميع الإيرادات من جهة وجميع النفقات المتوقعة من جهة أخرى.

وتمر الميزانية العامة للدولة بعدة مراحل وهي مرحلة الإعداد، الإقرار، التنفيذ، والرقابة ونظرا لحساسية الميزانية النازمة للمال العام فإن المشرع الوطني أحاطها بمجموعة من الرقابات تختلف باختلاف توقيتها قبل أو أثناء أو بعد تنفيذ الميزانية، وبإختلاف الشخص الخاضع لها إداري أو محاسب، و بإختلاف دور أو طبيعة الرقابة ذاتها، إدارية تمارسها الجهة الإدارية نفسها وسياسة يمارسها البرلمان ومستقلة تمارسها هيئة مستقلة عن الإدارة والبرلمان وقد تكون هذه الهيئة المستقلة جهاز قضائي أو جهاز إداري.

وقد أخذت الجزائر بالرقابة القضائية متمثلة في مجلس المحاسبة كأصل عام ورقابة القضاء العادي ممثلا في المحاكم عند تحريك الدعاوى المتعلقة بالمساس بالمال العام.

ويعد مجلس المحاسبة الجهاز الأعلى للرقابة البعدية لأموال الدولة لأول مرة في دستور 1963 ثم دستور 1976 ثم القانون 32/90

وخلال المرحلة الإنتقالية أعاد المشرع النظر في تنظيم المحاسبة وتسييره فأصدر نسا تشريعي آخر (الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995) يلغي أحكام القانون 32/90 المذكور أعلاه، والذي بقيت أحكامه سارية المفعول إلى غاية وقتنا الحالي مع إدخال بعض التعديلات عليه بموجب الأمر 02/10.

أما فيما يخص تصوره لكيفية تنظيم المجلس وتشكيلته وكذا تحديده لإختصاصاته فإن موقفه لم يكن واضحا ومستقرا إلى أن جاء الأمر 20/95 الذي عمل على تفعيل دور هذا الجهاز و أعاد النظر في كيفية تنظيمه وتحديد إختصاصاته، وعمل على إزالة الصعوبات التي كانت تعيق نشاطه.

أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم مدى فعالية الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة في الجزائر عن طريق تحليل النقاط الإيجابية والسلبية فيه. وكذلك تبيان وتوضيح الكيفيات والإجراءات والوسائل التي يمكن من خلالها لمجلس المحاسبة ممارسة رقابته.

أسباب إختيار الموضوع:

وتتمثل في الأسباب الذاتية والأسباب الموضوعية:

الأسباب الذاتية:

- رغبتنا في البحث وتناول هذا الموضوع.

الأسباب الموضوعية:

- النقص الكبير في الدراسات التي تتناول موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية والدور الذي يلعبه مجلس المحاسبة بإعتباره أداة للرقابة القضائية التي أضحت مطلب شعبي في بلدنا بعد الفساد الذي ظهر والذي صوحب بالمساس بالمال العام.
- أهمية المال العام كونه ملك للشعب ومن أجل الحفاظ عليه من كل التلاعبات والإختلاسات.
- محاولة تقديم إضافات جديدة في هذا المجال الذي يكتسي أهمية بالغة.
- الرغبة في إثراء المكتبة القانونية في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة والوقوف على دور هذا الجهاز في حماية المال العام.
- الوقوف على مدى تمتع هذا الجهاز بمهام حقيقية تعكس فعلا سبب وجوده ومدى إستقلاليته والضمانات الكفيلة لحياده.

الدراسات السابقة:

وقد إعتدنا على مجموعة من الدراسات المتعلقة بموضوع بحثنا نذكر منها:

- دراسة أمجوج نوار 2006-2007 مذكرة ماجستير في القانون العام تحت عنوان مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية لكلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، تتمحور إشكالية الدراسة حول الجديد الذي جاء به الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة من حيث طبيعته وتشكيلته والصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كهيئة عليا للرقابة المالية، وتوصل كخلاصة لدراسته إلى تمتع المجلس بالاستقلالية من حيث التنظيم والتسيير وكذلك تمتعه بإختصاصات قضائية يستطيع من خلالها توقيع الجزاءات بنفسه، ويظهر ذات طبيعة قضائية و إدارية متخصصة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- دراسة معزوزي نوال 2010-2011، مذكرة ماجستير في القانون العام تحت عنوان نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، كلية الحقوق بن عكنون، تتمحور إشكالية الدراسة حول خصوصية التقاضي للمنازعات المطروحة أمام مجلس المحاسبة، وتم التوصل في هذه الدراسة إلى أن مجلس المحاسبة يتمتع بالصفة القضائية، وإصداره لأحكام ذات طابع تنفيذي تخضع لنوعين من طرق الطعن، الطعون الداخلية أمام المجلس نفسه، والطعون الخارجية أمام مجلس الدولة.
- دراسة مفتاح فاطمة 2010-2011، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة بعنوان تحديث النظام الميزاني في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، تتمحور إشكالية الدراسة حول حاجة النظام الميزاني الجزائري إلى الإصلاح ، حيث تم التوصل إلى وجود نقائص و إختلالات في النظام الميزاني الحالي في الجزائر.

الصعوبات:

مما لا شك فيه أن الباحث يواجه صعوبات في مثل هذه المواضيع المتخصصة التي تفتقر إليها المكتبة الجزائرية بشكل كبير و إتساع جوانب موضوع الدراسة وقلة الدراسات المركزة على الرقابة القضائية.

طرح الإشكالية:

للإحاطة بمختلف جوانب الموضوع إرتأينا طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

• ما مدى فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية العامة

للدولة في الجزائر؟

وتحت هذه الإشكالية تندرج مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- فيما يتمثل النظام القانوني لمجلس المحاسبة؟
- وكيف تم تنظيمه؟
- وماهي طبيعة الصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كهيئة عليا للرقابة المالية؟
- وماهي طرق الطعن في القرارات الصادرة عنه؟

منهج الدراسة:

ولمعالجة هذا الموضوع و الإحاطة بمختلف جوانب الدراسة تم إستخدام أدوات المنهج الوصفي الذي يعتبر هو الأساس وذلك في مجال عرض المفاهيم النظرية وتقديم الإطار القانوني لمجلس المحاسبة إضافة إلى إستعمال أدوات المنهج التاريخي في مجال عرض المراحل والتطورات التي مر بها، و أدوات المنهج المقارن من حين لآخر، وأخيرا أدوات المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض المفاهيم والمواد المتعلقة بمجلس المحاسبة.

تقسيم خطة الدراسة:

للإجابة على الأسئلة المطروحة في الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول الرقابة على تنفيذ الميزانية والذي بدوره قسم إلى ثلاث مباحث تناولنا

في المبحث الأول تنفيذ الميزانية العامة، و المبحث الثاني الأعوان المكلفون بعمليات التنفيذ، والمبحث الثالث الرقابة على تنفيذ الميزانية.

أما الفصل الثاني فهو بعنوان رقابة مجلس المحاسبة، والذي قسم إلى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الأول تأسيس مجلس المحاسبة وتطوره القانوني، وفي المبحث الثاني تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعتها القانونية، أما المبحث الثالث أشكال رقابة مجلس المحاسبة، و المبحث الرابع الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة .

الفصل الأول

إن الميزانية العامة لأي دولة تعني تقدير وإجازة النفقات العامة والإيرادات العامة في مدة غالباً ما تكون سنة، وهي تتضمن كافة الإجراءات والأساليب والتصنيفات التي تقوم عليها، بما في ذلك مختلف الأطر القانونية والتنظيمية التي تحكمها وتبين ضوابطها وفتراتها والهيئات المسؤولة عنها، وهم الأعوان المكلفون بتنفيذها: الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وكافة العمليات والإجراءات المتعلقة بها، إضافة إلى بيان التصنيفات المعتمدة في الدولة للإيرادات والنفقات العامة.

ويقصد بتنفيذ الميزانية صرف النفقات وتحصيل الإيرادات عن طريق الأعوان المكلفين بذلك عبر مجموعة من المراحل والخطوات تتمثل عموماً في أربعة مراحل أساسية وهي : مرحلة التحضير، مرحلة المصادقة، مرحلة التنفيذ، إضافة إلى مرحلة الرقابة على التنفيذ.

وتحظى الرقابة بأهمية كبيرة لأنها تستهدف ضمان سلامة تنفيذ الميزانية طبقاً لما قرره السلطة التشريعية، وتتم هذه الرقابة بعدة طرق وهي: الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، والرقابة المستقلة.

ولتوضيح الرقابة يتعين تسليط الضوء على تنفيذ الميزانية في المباحث التالية:

المبحث الأول: تنفيذ الميزانية العامة.

المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية.

المبحث الثالث: الرقابة على تنفيذ الميزانية.

المبحث الأول : تنفيذ الميزانية العامة

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية قصد التنفيذ، حيث تكون السلطة التنفيذية المسؤولة عن التنفيذ من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لها¹.

ولا تعتبر عملية تنفيذ المعاملات المالية للدولة تحويلات بسيطة، حيث خصها المشرع بإجراءات قانونية وتنظيمية تهدف إلى ضبط وتقنين شروط تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات العمومية والتميز بين المراحل الإدارية والمحاسبية المتبعة قبل التنفيذ، وعليه سنتناول تحصيل الإيرادات، وتنفيذ النفقات كما يلي:

المطلب الأول: تحصيل الإيرادات

تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للإيرادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بالنفقات، فأجازتها للنفقات تعني مجرد الترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود المبالغ التي تم اعتمادها، أما إجازتها للإيرادات فهي تنشئ إلزاما على عاتق الدولة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات².

وتخضع عملية تنفيذ الإيرادات العمومية إلى عدة شروط قانونية وتنظيمية نذكر منها :

أن التحصيل يتم في حدود ما رخص به قانون المالية المصادق عليه من طرف الجهاز التشريعي، حيث أن الميزانية العامة توضع موضع تنفيذ الأحكام التي تتضمنها قوانين الضرائب والرسوم لمدة عام.

¹ دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، مذكرة تخرج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 207.

² محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2005، ص 446.

و كذلك بالنسبة لأصل الديون التي يمكن تصنيفها إلى صنفين:

- الديون الناشئة عن إستعمال القوة العمومية، والتي لها مقابل آني، وهي ديون مصدرها منتج الضرائب والحقوق والرسوم والغرامات والأحكام المالية .
- الديون المماثلة لديون الأشخاص الطبيعيين والتي تنتج من حقوق ملكية الهيئات العمومية أو تعتبر مقابل السلع التي قامت الدولة بتسلمها أو الخدمات التي أدتها، أو الخدمات المجانية التي استفادت منها، ويتعلق الأمر أساسا بحصيلة الأملاك العامة، وحصيلة الاستثمارات الصناعية والتجارية، وصناديق المساهمات، والهيئات والتبرعات.¹

الفرع الأول: المبادئ الرئيسية التي تحكم تحصيل الإيرادات

يحكم عملية تحصيل الإيرادات قواعد مالية تتلخص في الآتي:

أولاً: عدم تخصيص الإيرادات

ومعناها أن تجمع كل الإيرادات التي تحصلها الخزينة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة دون تمييز.

على أنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات المتعلقة بتخصيص موارد بعض القروض العامة أو الضرائب لأغراض معينة. وفي هذا السياق جاءت المادة 8 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة في 10/7/1984 لتتص على ما يلي :

" لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة ".

¹ لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ط1 ، الجزائر ، 2004، ص

تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة للدولة بلا تمييز، غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتصنف هذه العمليات حسب الحالات والأشكال التالية:

- الميزانيات الملحقة .
- الحسابات الخاصة للخزينة .
- أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو إستعادة الإعتمادات " ¹.

ثانيا: سقوط ديون الدولة

تسقط ديون الدولة كقاعدة عامة بفوات أربع سنوات دون القيام بأي إجراء من أجل تحصيلها حيث نصت المادة 16 من القانون 17/84 على ما يلي : " تسقط بالتقادم وتسدد نهائيا لفائدة المؤسسات العمومية المعنية ، كل الديون المستحقة للغير من طرف الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية مستفيدة من إعانات ميزانية التسيير عندما لا تدفع هذه الديون قانونا في أجل أربع سنوات من اليوم الأول للسنة المالية، التي أصبحت فيها مستحقة وذلك ما لم تنص أحكام المالية صراحة على خلاف ذلك ."

وهذه القاعدة نصت عليها قوانين الإدارة المحلية في المادة 162 من قانون البلدية والمادة 150 من قانون الولاية .

مع الملاحظ أنه يتعين مراعاة مواعيد تحصيل الإيرادات العامة وفق الشروط المنصوص عليها قانونا وأن أي مخالفة لذلك يؤدي إلى تعرض القائمين بها لعقوبات مناسبة .

ثالثا : إلتزام الجهات المختصة بتحصيل الإيرادات على إختلافها

¹ محمد الصغير بعلي ، و يسرى أبو العلاء ، المالية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة، الميزانية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2003، ص 107 .

حيث لا تتمتع بأي حرية أو سلطة تقديرية لتتقاس عن ذلك أو تستولي عليها بطرق غير شرعية، خلافاً لصرف النفقات العامة المعتمدة، حيث نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 79 من القانون 84-17.¹

الفرع الثاني: مراحل تحصيل الإيرادات العامة

أولاً: مرحلة الإثبات

تهدف هذه المرحلة إلى تحديد طبيعة الحقوق المستحقة للدفع لصالح الدولة وفقاً لتوقعات الميزانية، حيث يقوم الأمر بالتحصيل بإثبات الوقائع التي ينتج عنها حق يجب تحصيله لفائدة الدولة عن طريق تقدير الوعاء الضريبي بهدف تحديد طبيعة ونسبة الحقوق الواجب تحصيلها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال تحصيل مختلف الإيرادات العمومية المرخصة في الميزانية.

وتسند مهمة تنفيذ مرحلة إثبات الإيرادات العمومية لمصالح وزارة المالية حسب إختصاص كل إدارة مع طبيعة الإيراد الواجب تحصيله، حيث تتكفل مفتشيات الضرائب بإثبات إيرادات الضرائب، أما مفتشيات الجمارك فتختص بإثبات وعاء الحقوق الجمركية، في حين تتكفل مفتشيات أملاك الدولة بإثبات حقوق الدومين العام.

ثانياً: مرحلة التصفية

¹ تنص المادة 79 من القانون 17/84 على مايلي: "يمنع منعا باتا تحصيل جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة المرخص بها بموجب القوانين والأوامر والمراسيم والقرارات والتنظيمات المعمول بها مهما كان نوعها أو تسميتها إلا تعرض المستخدمون الذين قد يعدون السجلات والتعريفات والذين يوصلون تحصيل الضرائب للملاحظات، المقررة ضد المختلسين وذلك دون الإخلال بدعوى الإسترجاع التي تقام ثلاث سنوات ضد جميع المحصلين أو القابضين أو الأشخاص الذين يكونون قد حصلوا هذه الضرائب، ويتعرض لنفس العقوبات المنصوص عليها إتجاه المختلسين جميع الأشخاص المتمتعين بالسلطة العمومية والذين يمنحون بأي شكل من الأشكال ولأبي سبب من الأسباب وبدون ترخيص قانوني إعفاءات من الحقوق والضرائب أو الرسوم العمومية، كما تطبق هذه الأحكام على المستخدمين ذوي السلطة في المؤسسات والهيئات العمومية الذين قد يقدمون مجاناً بدون ترخيص تشريعي أو تنظيمي منتجات أو خدمات المؤسسات الموضوعة تحت مسؤولياتهم".

يقوم الأمر بالتحصيل في هذه المرحلة بتحديد المبالغ المستحقة الدفع لصالح ميزانية الدولة أو إحدى الهيئات العمومية من طرف كل مدين، وهذا طبقا للمادة الخاضعة للضريبة التي تم إثباتها في الوعاء الضريبي، حسب نسب ونوع الإيراد الواجب التحصيل ، أي يتم تحديد مبلغ الإيراد النهائي لكل مدين والواجب تحصيله لفائدة ميزانية الدولة.¹

ثالثا: مرحلة إصدار سند الأمر بالتحصيل

بعد إتمام إجراءات الإثبات والتصفية يقوم الأمر بالتحصيل بتحرير سند الأمر بتحصيل الإيراد الذي يرسله إلى المحاسب العمومي من أجل تنفيذ التحصيل الفعلي، حيث يتضمن هذا الأخير كل البيانات الضرورية لضمان تحصيل الإيراد بما فيها المبلغ الواجب تحصيله بالأرقام والحروف وطبيعة الإيراد، إضافة إلى البيانات المتعلقة بالمدين.

رابعا: مرحلة التحصيل

يختص المحاسب العمومي حصريا بعملية التحصيل النقدي للديون المستحقة من طرف الدولة والهيئات العمومية المرخصة في الميزانية، حيث يقوم هذا الأخير بعملية التكفل بسندات الأمر بتحصيل الإيرادات في حساباته ويصبح عندئذ مسؤولا شخصيا وماليا بمتابعة تحصيلها.²

ويتوجب على المحاسب العمومي بإعتباره المسؤول عن عملية التحصيل أن يتأكد من الشروط القانونية المتعلقة بالتحصيل، خاصة آجال إستحقاق الإيرادات وكذا صحة عمليات الإثبات والتصفية ، ويكون ذلك عن طريق مراقبة مدى المشروعية ومطابقة الأنظمة والقوانين المعمول بها وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

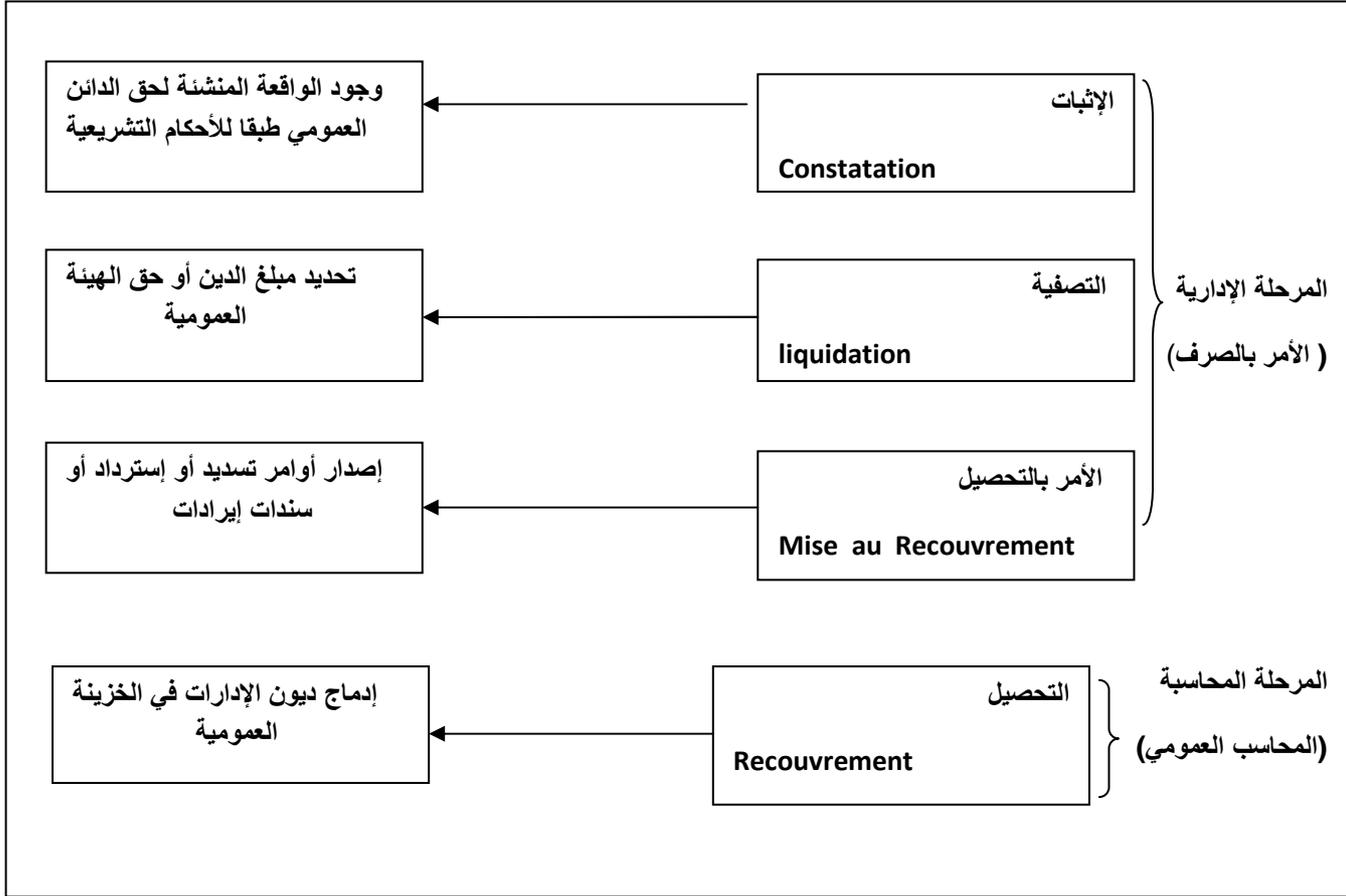
¹ حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 1999، ص 152.

² شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة ماجستير وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات ، كلية العلوم الإقتصادية ، التجارية و علوم التسيير ، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2013-2014.

الشكل 1: مراحل تنفيذ الإيرادات العامة.

الشرط الموضوعي: وجود الديون العمومية

الشرط الشكلي: الترخيص الميزاني السنوي



المصدر: شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2010، 2011، ص 29 .

المطلب الثاني: تنفيذ النفقات

يعالج هذا المطلب شروط ومراحل تنفيذ النفقات العامة .

الفرع الأول: شروط تنفيذ النفقات العامة

يتوجب توفر شرطين أساسيين هما: ترخيص الميزانية و أصل الدين العمومي.

أولاً: ترخيص الميزانية

يتطلب التنفيذ العادي للنفقات العامة التصويت على الميزانية العامة ، و التي تتشكل أساساً من الإيرادات و النفقات النهائية ، والتي تحدد سنوياً بموجب قانون المالية. ويحدد قانون المالية أساساً طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها، وكذا ترخيص موارد الدولة و أعبائها، وهذا ما نص عليه القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية في المادة الأولى والثانية منه.

" وتتضمن نفقات التسيير تغطية الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إعماداتها في الميزانية العامة للدولة" ، " وتسجل نفقات التجهيز العمومية ونفقات الإستثمارات والنفقات بالرأس مال في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفيذ إعمادات الدفع " ¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن إستعمال نفقة لنفقة أخرى أي الإعتمادات تكون حسب طبيعة النفقات، وكذلك النفقات العامة يكون تنفيذها في حدود المبالغ المحددة في الميزانية العامة السنوية.

ثانياً: أصل الديون العمومية

¹ المادة 5 و6 من القانون 21/90 مؤرخ في 15/أوت/ 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1990.

إن ترخيص الميزانية لا يعطي إلا حق الإنفاق، دون إنشاء الإلتزام بالإنفاق، فإذا كان التصويت على الميزانية العامة هو شرط شكلي من أجل تنفيذها، فإن وجود الدين يمثل الشرط الأساسي لذلك.¹

الفرع الثاني: مراحل تنفيذ النفقات العامة في الجزائر

يمر تنفيذ النفقة العامة في الجزائر بمرحلتين أساسيتين: المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

أولاً: المرحلة الإدارية

تتضمن هذه المرحلة ثلاث عمليات ينفذها الأمر بالصرف وهي:

1- الإلتزام بالنفقة

هي الواقعة التي تنشئ الإلتزام في ذمة الدولة، وبمعنى آخر ينشئ الإرتباط بالنفقة نتيجة إتخاذ السلطة التنفيذية لقرار ما، يترتب عنه دين في ذمة الحكومة يتطلب سداد هذا الدين إنفاقاً من جانب الحكومة.²

وهذا ما نصت عليه المادة 19 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.³

2- تصفية النفقة:

¹ خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، ط2، عمان، 2008، ص 314.

² المادة 20 من القانون 21/90 .

³ المادة 21 من القانون 21/90.

وتسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

3- الأمر بصرف أو تحرير الحوالات:

وهو الإجراء الذي يأمر بموجبه بدفع النفقات العمومية.¹

ثانياً: المرحلة المحاسبية: وتتمثل في مرحلة الدفع

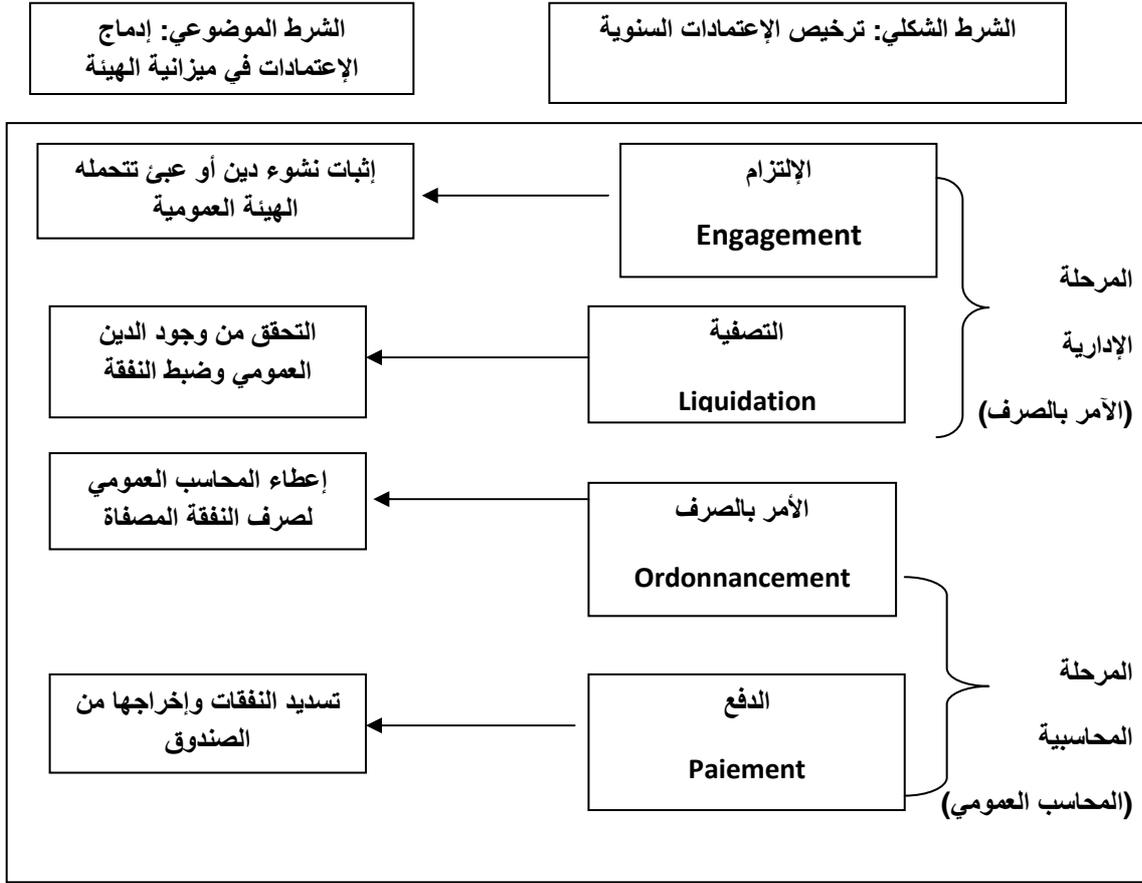
يتكفل المحاسب العمومي حصرياً بعملية تسديد النفقات عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى صاحب الحق وتصفية ذمة الدولة من الدين بصفة نهائية، إضافة إلى مسك القيود والسجلات المحاسبية للعمليات المالية التي يقوم بتنفيذها.

هذا الإجراء يتم بموجبه إبراء الدين العمومي وهذا ما نصت عليه المادة 22 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ويجب على المحاسب العمومي التأكد من توفر الشروط القانونية لضمان مشروعية تنفيذ النفقات العمومية، قبل قبول دفع أي نفقة عمومية وتحت مسؤوليته الشخصية والقانونية، وذلك وفقاً لما جاء في المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي نص على الشروط الآتية حسب ما هو موضح في الشكل التالي:

¹ المادة 21 من القانون 21/90.

الشكل 2: مراحل تنفيذ النفقات العامة



المصدر : شويخي سامية، المرجع السابق ص 35.

المبحث الثاني: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية

تتم عملية التنفيذ الخاصة بالميزانية العامة للدولة بتدخل نوعين من الأعوان هما الأمرين بالصرف les ordonnateurs من جهة، والمحاسبون العموميون les comptables publics من جهة أخرى كل يتدخل حسب إختصاصه.

وتقوم عملية التنفيذ الخاصة بنفقات الميزانية العامة للدولة على مبدأ أساسي وهو مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين .

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع، الأمرين بالصرف ، المحاسبون العموميون ، ومبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين .

المطلب الأول: الأمرين بالصرف

حيث نجد أن المواد من 23 إلى 32 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية قد قام بتعريفهم وحدد أصنافهم، وكما تضمن المرسوم التنفيذي 168/97 المؤرخ في 21 جويلية الذي حدد صلاحياتهم ومن تم سنتناول في هذا المطلب تعريف الأمرين بالصرف، وتصنيفهم ومسؤوليتهم.

الفرع الأول: تعريف الأمرين بالصرف

الامر بالصرف هو كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها و جماعاتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات .

ويمكن تعريف الامر بالصرف بأنه كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) créance لهيئة عمومية أو تصفيته والامر بتحصيله، ولإنشاء دين dette على هذه الهيئة وتصفيته و الأمر

بدفعه،¹ و يتفق هذا التعريف عموما مع مقتضيات المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية التي عرفت الأمر بالصرف حسب الوظائف التي يمارسها بموجب أحكام المواد 16، 17، 19، 20، 21 من نفس القانون، وتشمل الوظائف المشار إليها في المواد المذكورة في الإلتزام ، التصفية ، إصدار الأوامر بالدفع.

كما تعرف المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 268/97 الأمر بالصرف بـ " يعتبر أمرا بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية التي تفوض لها السلطة وفقا للمواد 26، 28، 29 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل"²

والأمر بالصرف هو شخص معين أو منتخب لتولي وظيفة أو منصب يدخل ضمن ممارسة العمليات المشار إليها سابقا (الإلتزام، التصفية، الأمر بالدفع، وتزول صفة الأمر بالصرف بمجرد زوال هذه الوضعية).

ويجب اعتماد الأمر بالصرف لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات الذي يأمر بتنفيذها.

الفرع الثاني: تصنيف الأمرين بالصرف

بناء على نص المادة 25 من القانون 21/90 والمادة 63 من المرسوم التنفيذي 313/91 فإن هناك أمر بالصرف رئيسي أو ابتدائي، وأمر بالصرف ثانوي في حين أن المادة 29 من القانون 21/90 ذكرت إمكانية تفويض الأمر بالصرف، كما أتى قانون المالية التكميلي لسنة 1992 بصنف آخر هو الأمر بالصرف الوحيد .

¹ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للنشر والتوزيع، ط2 ، الجزائر، 2003، ص 8.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي 268/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالإلتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم ، ج. ر. عدد 48 سنة 1997 .

أولاً: الأمرين بالصرف الرئيسيون أو الإبتدائيون

وهم الأشخاص المتواجدون في أعلى الهرم الإداري، حيث توضع لديهم الإعتمادات مباشرة لصرفها دون تدخل أي وسيط آخر، ونجد ترتيب الأمرين بالصرف الرئيسيين في المادة 26 من القانون 21/90 وهم كما يلي:

- 1-المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني، ومجلس المحاسبة.
- 2-الوزراء.
- 3-الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.
- 4-رؤساء المجالس الشعبية البلدية الدين يتصرفون لحساب البلديات.
- 5-المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- 6-المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة .
- 7-المسؤولون عن الوظائف المحددة في الفقرة 2 من المادة 23 .

ويقوم عمل الأمر بالصرف الرئيسي على إستعمال أوامر الدفع وذلك إستنادا إلى المادة السابعة من المرسوم 313/91 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف التي تنص على " الأمرين بالصرف الإبتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرن أوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الإيرادات ضد المدينين و أوامر تفويض الإعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين".¹

ثانيا : الأمرين بالصرف الثانويين

نتيجة لإتساع وتشعب العمل الإداري أصبح من الصعب على الأمرين بالصرف الرئيسيين القيام بكل العمليات المالية للميزانية العامة للدولة وجماعاتها المحلية، أو

¹ المادة 7 من المرسوم 313/91 المؤرخ في 1991/9/7 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون ، وكيفيةها ومحتواها ، ج،ر عدد 43 لسنة 1991 .

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وهذا ما سمح بظهور فئة ثانية من الأمرين بالصرف و هي فئة الأمرين بالصرف الثانويين .

و الأمرين بالصرف الثانويين هم الذين يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الإعتمادات المفوضة و أوامر الإيرادات إتجاه الدائنين.

وتجدر الإشارة إلى أن الأمرين بالصرف الثانويين مسؤولين بصفتهم رؤساء المصالح غير المركزية حسب ما نصت عليه المادة 27 من القانون 21/90 .

كما أنه يمكن إستخلاف الأمر بالصرف حسب المادة 28 من نفس القانون التي تنص على " في حالة غياب أو مانع، يمكن إستخلاف الأمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا و يبلغ للمحاسب العمومي المكلف بذلك".¹

ويمكن للأمر بالصرف حسب نص المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية أن يفوض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطته المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم، وعليه فالتفويض المذكور في المادة 29 هو تفويض التوقيع (الإمضاء) وبالتالي فهو يختلف تماما عن تفويض وبالتالي فهو يختلف تماما عن تفويض السلطة حيث أن المسؤولية في حالة تفويض التوقيع تكون على عاتق الأمرين بالصرف الرئيسيين أو الثانويين الذين قاموا بالتفويض، وعليه يمكنهم في هذه الحالة التدخل في طرف الإعتمادات المفوضة على عكس تفويض السلطة، حيث تقع المسؤولية على الأمر بالصرف الثانوي الذي يكون وحده مسؤولا عن صرف النفقات المفوضة إليه.

ثالثا: الأمر بالصرف الوحيد

هناك عمليات ذات طابع وطني، ولكن بحكم طبيعتها الجغرافية يستحسن تسجيلها بإسم شخص كفى لتسييرها، عادة ما يكون الوالي بالنسبة لعمليات التجهيز غير المركزية المسجلة

¹ المادة 28 من القانون 21/90 .

باسمه في إطار البرامج القطاعية غير الممركزة، فالوالي هنا يعتبر بالصرف وحيدا لأنه يمثل جميع الأمرين بالصرف الإبتدائيين (الوزراء) .

يعتبر الوالي أمر بالصرف رئيسيا ووحيدا في نفس الوقت بالنسبة لتنفيذ ميزانية الولاية.¹

الفرع الثالث: مهام الأمر بالصرف

يدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف المرحلة الإدارية من عملية تنفيذ الإيرادات المتمثلة في الإثبات والتصفية وتحرير سند الأمر بالتحصيل، وتنفيذ النفقات العمومية، حيث يقوم بتنفيذ إجراءات الإلتزام، التصفية و إصدار سند الأمر بالدفع من جانب النفقات .

وعليه يمكن تقسيم صلاحيات الأمر بالصرف في مجالين، مجال الإيرادات ومجال النفقات.

أولا: بالنسبة للإيرادات

إن الأمر بالصرف يأمر بتنفيذ الإيراد حيث:

- يثبت حقوق كل الأجهزة المتعلقة بالإدارة، وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.
- يصفى الإيراد بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الإدارة ويصدر أوامر التحصيل لضمان إستيفاء الإيرادات.

ثانيا: بالنسبة للنفقات

يدخل ضمن صلاحيات الأمر بالصرف فيما يخص النفقات:

¹ شلال زهير، المرجع السابق ، ص 106.

- الإلتزام بالنفقة وتصفيتها.

- إصدار أوامر الدفع وإرسالها إلى المحاسب العمومي مرفقة بالوثائق الإثباتية المتعلقة بتسوية النفقة.

كما يمكن للأمر بالصرف تحديد مبلغ النفقة دون تجاوز السقف المحدد في مراسيم تقسيم الإعتمادات وفيما يخص مهام الأمر بالصرف نذكر ما يلي:

- مسك المحاسبة الإدارية من قبل مصلحة المالية و المحاسبة التابعة له والتي تعمل على تنفيذ العمليات وتسجيلها في وثائق قانونية ويعد في الأخير الحساب الإداري .
- مسك سجل الجرد الذي يتضمن الذي يتضمن المحافظة على الممتلكات التي بحوزته تحت رقابة مديرية الأملاك وتبعاً لقانون الأملاك العمومية.

الفرع الرابع: نظام المسؤولية المتعلق بالأميرين بالصرف

تختلف مسؤوليات الأميرين بالصرف باختلاف وظائفهم من جهة وتباين الأخطاء أو المخالفات المالية من جهة أخرى .

أولاً: المسؤولية السياسية

يتعلق هذا النوع من المسؤولية بالأميرين بالصرف المنتخبين الذين يمارسون صلاحيات تتعلق بتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية والوزراء.

- بالنسبة للوزراء فإنهم مسؤولون سياسياً أمام البرلمان الذي يمكنه إستجواب أعضاء الحكومة من خلال توجيه أسئلة كتابية أو شفوية وذلك في أجل أقصاه 30 يوم¹.
- بالنسبة لرؤساء المجالس المنتخبة فتظهر المسؤولية من خلال سحب الثقة من طرف أعضاء المجالس المنتجة عن طريق إقتراع علني بأغلبية $\frac{2}{3}$ الأعضاء.²

¹ المادة 133 و 134 من دستور 1996 الصادرة في 28/11/1996، ج، ر، عدد 61 لسنة 1996.

² المادة 55 من القانون 08/90، المؤرخ في 7 أفريل المتعلق بالبلدية، ج، ر، العدد 15 لسنة 1990.

ثانيا: المسؤولية التأديبية الخاصة بالمعينين

هذا النوع من المسؤولية يوجب عقوبات تأديبية على الأمر بالصرف من طرف الرئيس السلمي نتيجة لإحدى المخالفات المرتكبة، ونجد أن هذه العقوبات مذكورة في القانون العام للوظيفة العمومي، والتي تمس بالمسار المهني للأمر بالصرف، من عدم الترقية، التنزيل في الرتبة، الفصل عن العمل وغيرها من العقوبات.

ونجد هذا النوع من المسؤوليات يمس خاصة الأمرين بالصرف الثانويين لأنهم معينين من طرف السلطة السلمية التي لها الحق بتنفيذ نظام تأديبي على المعينين التابعين لهم.

ثالثا: المسؤولية المدنية

وذلك إستنادا إلى المادة 31 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، هذا النوع من المسؤولية يخص نوعين من الأمرين بالصرف، سواء المنتخبين أو المعينين ويمس الأمرين بالصرف في ممتلكاتهم من خلال تعويض الأضرار الناتجة التي تمس المصلحة العمومية.

ونتيجة للطابع التقديري للقرارات المتخذة حول هذا النوع من المسؤولية التي تأخذ في غالب الأحيان الإعتبارات الشخصية والسياسية فمن الصعب تطبيقها لأن المخالفات التي يتسببون فيها لا تمسهم شخصا و إنما تمس الصالح العام.

رابعا: المسؤولية الجزائية

إذا قام الأمر بالصرف من خلال تسييره المالي بفعل يعد حسب التشريع الجزائي جريمة فإن مسؤولية الجزائية تقم، ويختلف هذا الإقحام بالنسبة لكل من الأمرين بالصرف الرئيسيين، والأمرين بالصرف الآخرين، وحسب المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة فإن هذا الأخير إذا لاحظ خلال ممارسته لمهمته الرقابية وجود أفعال قابلة

للوصف الجزائري فإنه يرسل الملف إلى النائب العام المحلي المؤهل حتى يتم ملاحظتهم قضائيا، ويعلم بذلك وزير العدالة.¹

¹ شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم القانونية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، 2011، ص 17.

المطلب الثاني : المحاسبون العموميون

إضافة إلى الأمر بالصرف يوجد عون آخر مكلف بتنفيذ الميزانية العمومية وهو المحاسب العمومي، وعليه سنتناول التعريف بالمحاسبين العموميين، وأنواعهم إضافة إلى مهامهم ، وطبيعة مسؤوليتهم.

الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي

لقد عرفه الأستاذ Jaques Magnet بالقول بأنه " الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا بالتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة"¹:

و قد عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي من خلال تحديد المهام الموكلة له وفق نص المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، حيث يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 و المتمثلة في :

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
 - ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.
 - تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.
 - حركة حساب الموجودات.
- تنص المادة 34 من نفس القانون " يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون لسلطته.

يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية"² .
و في هذا الإطار يتولى وزير المالية مهمة تعيين أو اعتماد المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين، و ذلك وفق أحكام المرسوم

¹ JAQUES magnet , les comptables publics , LGDI , PARIS . 1995 , P 64

² المادة 34 من القانون 21/90 .

التنفيذي 311/91 المؤرخ في 1991/09/07 و المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و إعتمادهم . إضافة إلى ذلك يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتأدية القسم المهني قبل توليه ممارسة المهام الموكلة إليه و من أجل تنصيبه الرسمي على رأس مصلحة محاسبة يجب عليه أن يقدم الوثائق التالية:¹

- نسخة من قرار التعيين .
- محضر تأدية القسم .
- نسخة من عقد التأمين لتغطية مسؤولية المحاسب العمومي .

الفرع الثاني: أنواع المحاسبين العموميين

ينقسم المحاسبون العموميين إلى:

- المحاسبون الرئيسيون .
- المحاسبون الثانويين .

أولاً : المحاسبون الرئيسيون

المحاسبون الرئيسيون هم أولئك الذين يسألون مباشرة أمام قاضي الحسابات (مجلس المحاسبة) ، الذين يقدمون لهم حسابات سنوية التي تتضمن العمليات الخاصة بهم و عمليات المحاسبين الثانويين التابعين لهم .

و حسب نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من :

- العون المحاسبي المركزي للخزينة العمومية .
- أمين الخزينة المركزية .
- أمين الخزينة الرئيسية .

¹شلال زهير ، المرجع السابق ، ص 109.

- أمين الخزينة في الولاية .

- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة

ثانيا : المحاسبين الثانويين

وهم أولئك الذين يتولى تجميع عملياتهم محاسبون رئيسيون ، حيث يقوم بتنفيذ العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات لفائدة المحاسب الرئيسي ، الذي يقوم بدوره شهريا بتدقيق ودمج القيود التي قام بها المحاسب الثانوي الواقع في إقليم سلطته المحاسبية ، وعليه يمتلك صفة محاسب عمومي ثانوي للدولة، كل من الأشخاص المذكورين في المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91، ويتميز المحاسب الثانوي عن المحاسب الرئيسي في كون هذا الأخير يتمتع بصلاحيات واسعة في جميع المجالات، أما المحاسب العمومي الثانوي فيختص بمجال محدد و يتمثل المحاسبين الثانويين في :

- قابض الضرائب.

- قابض أملاك الدولة .

- قابض الجمارك .

- محافظ الرهون .

- أمين الخزينة البلدي .

- أمين خزينة المؤسسات الصحية .

الفرع الثالث : مهام المحاسبين العموميين

يمارس المحاسبون العموميون صلاحيات أصلية على عكس الأمرين بالصرف الدين تعتبر إختصاصاتهم المالية ملحقة أو مكملة لوظائفهم الإدارية ، وتبرز صلاحيات المحاسبين العموميين في تنفيذ الميزانيات، ومختلف العمليات المالية التي تعد أساس وظائفهم ، ويمكن تلخيص أهمها فيمايلي¹:

¹ محمد مسعى، المرجع السابق، ص 42.

- تحصيل الإيرادات (تنفيذًا لأوامر تحصيلها الصادرة إليهم عن الأمرين بالصرف، أو المسندة لهم مباشرة من طرف المدينين حسب طبيعة الإيراد و إجراءات تحصيله) .
- تنفيذ عمليات الخزينة المتمثلة أساسًا في حركة الأموال نقداً و القيم المعبأة مثل السندات المضمونة القابلة للتحويل إلى نقود، وحسابات الودائع و الحسابات الجارية، وحسابات الديون المستحقة للهيئات العمومية أو عليها.
- حفظ الأموال و القيم المملوكة للهيئات العمومية أو المودعة لديها.
- مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفذة من قبلهم.
- المحافظة على سندات الإثبات و الوثائق المحاسبية.

الفرع الرابع : نظام المسؤولية المتعلق بالمحاسبين العموميين

يتميز المحاسب العمومي بمسؤولية ذات طابع خاص تترافق مع طبيعة المهام المكلف بها، إذ توصف مسؤولية المحاسب العمومي بأنها مسؤولية شخصية و مالية .

أولاً : المسؤولية المالية و الشخصية

تنص المادة 38 من قانون المحاسبة العمومية على " مع مراعاة أحكام المادة 46 فإن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصياً و مالياً عن العمليات الموكلة إليهم"¹

و بالتالي فإن المحاسب العمومي مسؤول شخصياً و مالياً عن المبالغ و القيم الموجودة في خزينته.

¹ المادة 38 من القانون 21/90.

و حسب المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية فإن تطبيق مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية يكون على جميع القسم الذي يديره من تاريخ تنصيبه و إلى غاية تاريخ إنتهاء مهامه .

و تقوم مسؤولية المحاسب العمومي في الحالات التالية :¹

- إثبات وجود نقص في المبالغ و القيم في خزينة المحاسب العمومي .
- عدم تحصيل إيرادات واجبة توفرت فيها جميع شروط التحصيل .
- دفع نفقة بطريقة غير قانونية .

وعليه فإن المحاسب العمومي مسؤول عن تغطية النقص في خزينته من أمواله الخاصة بالنسبة للإيرادات الغير محصلة بسببه أو النفقات الغير شرعية المدفوعة من طرفه والتي تؤدي إلى وجود نقص في الصندوق .

والمحاسب العمومي مسؤول عن مسك المحاسبة و الحفاظ على سندات الإثبات و الوثائق المحاسبية و ذلك ما تنص عليه المادة 60 من القانون 20/ 95 .

إن مسؤولية المحاسب العمومي لا يمكن أن تقحم إلا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة و هذا ما تنص عليه المادة 46 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية. كما تنص المادة 82 من الأمر 20/95 على أن مجلس المحاسبة يقرر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالة السرقة و ضياع الأموال العمومية.

¹ المواد 42 و 43 من القانون 21/90

ثانيا : إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية

يمكن إعفاء المحاسب العمومي من المسؤولية الملقاة على عاتقه إما عن طريق إبراء جزئي أو إبراء رجائي .

بالنسبة للإبراء الجزئي يتحصل عليه المحاسب العمومي بطلب منه يقدمه إلى مجلس المحاسبة الذي يقرر إمكانية منح المحاسب العمومي إبراء جزئي و ذلك بالنظر إلى الظروف المحيطة والملابسات التي جرت فيها العملية المتسببة في نقص الأموال المتواجدة في صندوق المحاسب العمومي²⁷.

وفي حالة رفض الإبراء الجزئي يمكن للمحاسب العمومي أن يوجه طلب إلى وزير المالية يتعلق بطلب إبراء رجائي، و الذي يتضمن إلغاء أو تخفيض المبالغ المالية الملقاة على عاتقه و ذلك إستنادا إلى المادة 188 من القانون 21/84 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984 المتضمن قانون المالية لسنة 1985 حيث تنص على " يجوز للمحاسبين العموميين المقيدون على الحساب و المدينين لدى الخزينة لأسباب خارجة عن الضريبة و الأملاك الوطنية أن يستفيدوا من إبراء رجائي من دينهم كليا أو جزئيا كلما تم إثبات حسن نيتهم" .

و يعود قرار منح الإبراء الرجائي أو عدم منحه عن طريق قرار يتخذ من قبل وزير المالية بعد إستشارة لجنة المنازعات على مستوى وزارة المالية ، وذلك في حالة ما إذا كان الأمر يتعلق بمبلغ يتجاوز 1000 دج مع العلم أن ميزانية الهيئة المعنية هي التي تتحمل المبلغ المتعلق بالإعفاء الجزئي أو الإبراء الرجائي .

²⁷ المادة 78 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جوان 1995 ، معدل و متمم بأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 و المتعلق بمجلس المحاسبة .

المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

وسنتناول في هذا المطلب التعريف بمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب

العمومي ، و أهداف تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي .

الفرع الأول: التعريف بمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يقضي تطبيق هذا المبدأ " التفريق بين الوظائف الإدارية التي لها صلاحيات الأمر

و التقرير و الوظائف المحاسبية التي لها صلاحيات التنفيذ" ²⁸ .

وقد تم تكريس تطبيق هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائري وفق القانون رقم

21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والذي وضع مجال إختصاص كل من الأمر بالصرف

و المحاسب بالعمومي دون تدخل أي منهما في عمل الآخر، " هذه الإزدواجية في أعوان

تنفيذ العمليات المالية تعتبر قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيئات العمومية". ²⁹

وعليه فإن مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يقوم على أساس

الإلتزام كل عون بالمهام و الوظائف الموكلة إليه دون إمكانية التدخل في مهام الآخر .

والملاحظ أن هذه القاعدة غير مطبقة إذ ترد عليها بعض الإستثناءات في جانب تنفيذ

الإيرادات وجانب تنفيذ النفقات، نذكر منها على سبيل المثال: فتح صناديق تحصيل

الإيرادات والتي هي في الأصل من مهام المحاسب العمومي، و لكن إستثناءا لهذا المبدأ

منحت للأمر بالصرف تنفيذ مرحلة التحصيل، هذا فيما يخص جانب تنفيذ الإيرادات.

أما فيما يخص جانب تنفيذ النفقات يمكن للأمر بالصرف فتح صناديق التسيقات تحت

مراقبة المحاسب العمومي، مع العلم أن هذا الاختصاص يعود للمحاسب العمومي.

الفرع الثاني: أهداف تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي

يهدف مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إلى :

²⁸ جمال لعمارة ، المرجع السابق ، ص 148 .

²⁹ Ali bissaad , droit de la comptabilité publique , Houma , Algérie , 2004 , p 15

- 1- توزيع المهام الإدارية والمحاسبية بين صنفين من المنفذين حيث يتولى الأمر بالصرف تسيير الإعتمادات المفتوحة في الميزانية، في حين يتولى المحاسب العمومي تسيير الأموال، وهذا ما يضمن حماية أكثر للأموال العمومية.
- 2- يسهل على هيئات الرقابة اللاحقة تطبيق رقابتها على الحسابات الإدارية التي يعدها الأمر بالصرف وحسابات التسيير الذي يعدها المحاسب العمومي.³⁰
- 3- يسمح هذا المبدأ بتحقيق وحدة الصندوق للخزينة العمومية، لأن سلطة حيازة وتداول وحماية المال العام تكون من إختصاص المحاسب العمومي فقط والذي يكون تابع لسلطة وزير المالية... أما الأمر بالصرف، فإنه يخضع لسلطات تنفيذية مختلفة³¹.
- 4- كما يسمح تطبيق هذا المبدأ بممارسة رقابة مزدوجة على أعوان المحاسبة العمومية من أجل حماية المال العام من التلاعبات ، عن طريق تقييد وتحديد صلاحيات كل من العونين، لأن من يملك سلطة حيازة المال العام لا يملك سلطة التصرف فيه.

³⁰ وقاد أحمد ، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة ،مذكرة نهاية الدراسة المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية التدريبات

الميدانية، السنة الرابعة تخصص الميزانية ، الدفعة 39 ، 2005 -2006 ، ص 15 .

³¹ شلال زهير ، المرجع السابق، ص 119.

المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ الميزانية

تحثل الرقابة مكانا حيويا في عملية تنفيذ الميزانية وذلك للتأكيد من مدى تطابق الإيرادات والنفقات مع ما يتحقق منها بالفعل.

ونظرا لأهمية المال العام بإعتباره العصب الأساسي الذي تعتمد عليه الدولة و إدارتها المختلفة في تسيير مشاريعها الهادفة إلى تحقيق المنفعة العامة، كان لزاما على المشرع أن يحيطها بحماية قانونية كافية وعلى أصعدة مختلفة، ومن بين أساليب الحماية أوجد مجموعة من الرقابات ومن بينها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، إذ تلعب هذه الأخيرة أهمية كبيرة في العملية الإدارية والتي تعد من أهم عناصر هذه العملية، وخاصة من الناحية المالية، إذ لا بد من أن تنظم هذه الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارة للتأكد من إحترامها للأهداف المسطرة.

ويختلف نوع الرقابة الممارسة باختلاف الجهة التي تمارسها فقد تكون رقابة إدارية تمارسها السلطة الرئاسية داخل الإدارة نفسها، وقد تكون رقابة تشريعية يمارسها البرلمان، كما قد تكون رقابة قضائية تمارسها جهة مستقلة عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وهذا ما سنحاول دراسته من خلال تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، حيث سنتناول المقصود بالرقابة وأشكال الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، إضافة إلى أهداف هذه الرقابة .

المطلب الأول: المقصود بالرقابة

الرقابة هي الأسلوب المثالي للحفاظ على المال العام ومنع الاختلاس وضياع الأموال العمومية، وتعتبر الرقابة من الوظائف الإدارية الهامة لأن الاختبار الحقيقي للإدارة يبدو فيما تحقق من نتائج معينة في ضوء ما كان يستهدف تحقيقه، ولذلك تبدو أهمية الرقابة في مضاهاة هذه النتائج التي تم تحقيقها مع الأهداف التي كانت موضوعة للتحقيق.

وقد خصص المشرع للرقابة حيزا كبيرا في صلب موضوعاته إذ أفرد الدستور فصلا كاملا أشار فيه إلى أن المراقبة تستهدف ضمان تسيير أحسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الدستور وقوانين البلاد، ولما كانت الرقابة لها أهمية كبيرة في الحفاظ على المال العام فإن لها أهداف تسعى لتحقيقها لذلك سنتناول تعريف الرقابة، ثم أهميتها، وأهدافها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة

الرقابة لغة هي المحافظة و الإنتظار، فالرقيب يعني الحافظ أو المنتظر.

أما إصطلاحا: فلقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام، ويرجع سبب ذلك إلى الوظيفة التي ينظر إليها من خلالها و الأهداف التي يجب تحقيقها والأجهزة التي تقوم بها .

ومن بين هذه التعاريف نجد :

التعريف الإقتصادي:

الرقابة هي ضمان إحترام الخطة الموضوعة ومعدلات الأداء المنصوص عليها لتحقيق الأهداف المرجوة وإتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع معدلات الأداء، وتصحيح ما وقع من الإنحرافات .

تعريف هنري فايول:

الرقابة هي التحقق مما إذا كان كل شئ يسير وفق الخطة المدروسة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة... أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها.

تعريف الدكتور فؤاد العطار:

" الرقابة وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها³² .

وبعبارة أخرى يمكن القول بأن الرقابة تعني التأكد من قيام الإدارة بالأعمال الموكلة لها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها من أجل تحقيق الأهداف المرسومة بنجاحة وفعالية .

الفرع الثاني: أهمية الرقابة

إذا كانت الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة تعني التأكد من أن السلطة التنفيذية قد قامت بتنفيذ الميزانية العامة وفق مضمون الإجازة التي منحها إياها السلطة التشريعية ، فإن أهمية هذه الرقابة تكمل في التحقق من أن صرف النفقات العامة وكذلك تحصيل الإيرادات العامة قد تم وفق أهداف الميزانية العامة، والرقابة تكشف عن الأخطاء والتجاوزات التي حدثت وتحدد المسؤولية وكل ذلك من أجل ضمان حسن تطبيق أحكام الميزانية العامة³³ .

وعليه فإن الرقابة تمكن من ضمان الاستخدام الأمثل لأموال الدولة والمحافظة عليها من كل شكل من أشكال التلاعب التي تؤدي إلى المساس بها.

المطلب الثاني: أشكال الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

يخضع تنفيذ الميزانية العامة لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من إلتزام الهيئات العامة و أجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات حفاظا على الأموال العامة.

³² حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية وتطبيقية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 2 ، الأردن ، 2010 ، ص 13 .

³³ جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، ط 1 ، الأردن ، 2010، ص 356.

ولعل أهم صور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة تتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المستقلة (مجلس المحاسبة).³⁴ وهو ما سنتناوله في هذا المطلب.

الفرع الأول : الرقابة الإدارية

تمارس وزارة المالية الرقابة الداخلية الذاتية بواسطة وحدة الرقابة المالية التي تشكل بقرار من وزير المالية في كل وزارة أو دائرة أو مؤسسة أو سلطة أو هيئة عامة، تدخل الميزانية العامة للحكومة وتتكون من موظف أو أكثر من موظفي وزارة المالية تناط بها مسؤولية تطبيق أحكام النظام المالي والقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة.³⁵

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي التي تقوم بها الحكومة بنفسها بواسطة الموظفين الرؤساء والتي تمارس على العاملين في الإدارات الحكومية المختلفة وذلك بواسطة قسم مالي خاص، زيادة على هذا فالمحاسب العمومي يقوم بالرقابة على الأمر بالصرف من خلال الانتقال من المرحلة الإدارية إلى المرحلة المحاسبية بالنسبة إلى عمليات تنفيذ الإيرادات والنفقات.³⁶ وتتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة سابقة على النفقات أكثر منها على الإيرادات كما أنها رقابة أثناء التنفيذ .

وتمارس الرقابة الإدارية في الجزائر من طرف السلطة الإدارية الوصية وذلك بإستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزارة أو الإدارة الوصية، ومن طرف السلطة المالية

³⁴ محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء ، المرجع السابق، ص 112.

³⁵ جهاد سعيد حضاونة، المرجع السابق ، ص 356 .

³⁶ مفتاح فاطمة تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم

التسيير.جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011، ص63.

المختصة وذلك من خلال الأجهزة المختصة التابعة لوزارة المالية التي تقوم بالرقابة المالية.³⁷

ثانيا : صور الرقابة الإدارية

لقد اختلفت تقسيمات صور الرقابة الإدارية و تعددت، حيث يقسمها البعض إلى :

1- الرقابة التلقائية أو الذاتية

و تتحقق هذه الصورة بإقامة آليات و قواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسين مواطن الخلل و إصلاحها في الوقت المناسب مثل التقييم الدوري و الإجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري

2- الرقابة الرئاسية

حيث تخول القوانين و الأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها ، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي .

3- الرقابة الوصائية :

تتمتع بعض الأجهزة و الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بالإستقلال من الناحية القانونية (الولاية ، البلدية ...) ، لكن هذا الإستقلال ليس مطلقا إذ تبقى خاضعة لرقابة و إشراف السلطة الوصية³⁸ و التي تتدخل لإصدار نفقة لازمة متى رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدارها .³⁹

أما البعض الآخر فيقسمها من الناحية العملية إلى :

³⁷ لعمارة جمال، المرجع السابق ، ص 113.

³⁸ محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، المرجع سابق ، ص 113

³⁹ المادة 171 من قانون البلدية .

1- الرقابة الموضوعية

وتعني إنتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس ليتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق، و مثاله أن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح و رئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر و رئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له .

2- الرقابة على أساس الوثائق

و بمقتضى هذه الصورة يقوم الرئيس بفحص أعمال المرؤوس من خلال التقارير والوثائق والملفات، و تبدوا هذه الطريقة أيسر في التطبيق من الناحية العملية مقارنة بالطريقة السابقة ، حيث أن إنتقال الرئيس إلى مكان عمل مرؤوسه قد يؤثر خاصة في الدول النامية على إنضباط العمل مما يؤثر بالسلب على سير العمل و لا تحقق الرقابة الفعالة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة ، ولذا فإن أغلب الدول تأخذ بالطريقة الثانية(الرقابة على أساس الوثائق).⁴⁰

أما من حيث التوقيت فالرقابة الإدارية تنقسم إلى:

أ- الرقابة السابقة

تمثل الجزء الأكبر و الأهم من الرقابة الإدارية و تكون مهمتها عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة ، فقد نص قانون المالية على وجوب إمتناع مديري الحسابات و رؤسائها ووكلائهم عن التأثير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك إعتقاد أصلا أو ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز للإعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الميزانية أو نقل إعتقاد من باب لآخر ، كما نص أيضا هذا القانون على أنه يتعين على

⁴⁰ محمد عباس محززي ، المرجع السابق ، ص 252 .

المسؤولين الماليين في الجهاز الإداري للحكومة و وحدات الحكم المحلي والوحدات الإقتصادية إخطار وزارة المالية و الجهاز المركزي للمحاسبات بأي مخالفة مالية⁴¹.

ب- الرقابة اللاحقة

تتولى هذه الرقابة المفتشية العامة للمالية وهي هيئة مستقلة للرقابة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف الرقابة المالية للمفتشية العامة المالية ضمن الرقابة اللاحقة على أعمال المحاسبة من خلال ما تم دفعه أو تحصيله ولذلك فهي تتم بعد تنفيذ الميزانية ، وهي لذلك ليست تأشيرية و إنما تحقيقية حسابية من ناحية و دراسية علمية من ناحية أخرى، إذ تعمل هذه الهيئة على مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية، الهيئات والمؤسسات التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية وكذا المستثمرات الفلاحية العمومية وصناديق الضمان الإجتماعي وبصفة عامة كل الهيئات ذات الطابع الإجتماعي والثقافي، وكل الأشخاص الاعتبارية المستفيدة بإعانة من الدولة أو هيئة عمومية، كما تمارس رقابتها كذلك على المؤسسات الإقتصادية العمومية كما تقوم هذه الهيئة بإجراء التقييم الإقتصادي و المالي ، في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي⁴².

ثالثا: أهداف الرقابة الإدارية

تهدف الرقابة الإدارية إلى :

- 1- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- 2- التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات.
- 3- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة للنفقات أو تعليق رفض التأشير عند الإقتضاء.

⁴¹المرجع نفسه، ص 453 .

⁴² لعمارة جمال، المرجع السابق ، ص 222،223 .

4- تقديم نصائح للآمر بالصرف في مجال المالية.

5- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة

للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة⁴³.

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية

يتمتع البرلمان بزيادة على سلطته في وضع وسن القوانين بإحتصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة الإدارة العامة من حيث مدة إلزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل ، وتمس هذه الرقابة مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها ومنها المجال المالي.

أولاً: تعريف الرقابة التشريعية

يطلق عليها كذلك الرقابة السياسية حيث يتولى البرلمان مباشرة الرقابة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي إعتمده، وتمثل ذلك الرقابة في مطالبة البرلمان بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة سواء تم ذلك عن طريق الأسئلة الشفوية أو الخطية أو حتى بالإستجواب.

وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة

المالية من السلطة التشريعية يبين فيها ما تم جبايته فعلا من إيرادات وما تم صرفه من

⁴³ مفتاح فاطمة ، المرجع السابق ، ص 64.

نفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية⁴⁴. وتكون هذه الرقابة إما أثناء تنفيذ الميزانية أو لاحقة لتنفيذها.

ثانياً: صور الرقابة التشريعية:

1. الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية: يراقب البرلمان عمل الحكومة بإستعمال آليات أساسية تتمثل فيما يلي:

1- الإستماع و الإستجواب

طبقاً للمادة 133 من الدستور "يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

يمكن للجان البرلمان أن تستمع لأعضاء الحكومة"⁴⁵، وعليه يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه إستجواب الحكومة ، كما يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة أو الحكومة بأكملها في أي موضوع يخص الصالح العام، ومنها المواضيع المتعلقة بتنفيذ الميزانية .

2- السؤال

تنص المادة 134 من الدستور على "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"⁴⁶

⁴⁴ مفتاح فاطمة ، المرجع السابق ، ص 66.

⁴⁵ المادة 133 من دستور 1996.

⁴⁶ المادة 134 / 1 من دستور 1996 .

3- مناقشة بيان السياسة العامة

طبقا للمادة 84 من الدستور، تقدم الحكومة كل سنة بيان عن السياسة العامة، وتكون ملزمة بذلك، وكذلك تعقبه مناقشة لأداء وعمل الحكومة من أجل تقييم مدى تنفيذ برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان.

4- لجان التحقيق

بموجب المادة 161 من الدستور التي تنص على : "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها، أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"⁴⁷ وضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة (الحكومة) يحدد القانون أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق⁴⁸.

II. الرقابة اللاحقة أو البعدية:

تتعلق تلك المرحلة بعرض تقرير سنوي⁴⁹، عن السنة المالية المنتهية لمناقشته وإعتماده ، ثم إصداره إما في شكل قانون أو في شكل قرار من رئيس الدولة، فالمجالس النيابية تقوم بإعتماد الميزانية بعد تنفيذها ، مما يستتبع ذلك منطقيا أن تعرض عليها نفس الميزانية بعد تنفيذها للتأكد من تطبيقها على نحو إعتمادها لها ، فتقوم بالإطلاع على النتائج الفعلية للحساب المالي للدولة عن السنة المالية لهذه الميزانية ، ومدى مطابقتها للميزانية في الصورة التي إعتمدها ، سواء بالنسبة للنفقات المعتمدة أو حصيله الإيرادات.

⁴⁷ المادة 161 من نفس الدستور .

⁴⁸ محمد الصغير بعلي ويسري أبوالعلاء، المرجع سابق ، ص 116.

⁴⁹ التقرير السنوي هو الوثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد إنتهاء السنة المالية.

ويشمل إعتقاد المجلس النيابي للحساب الختامي إعتقاد المبالغ التي أنفقت والتي حصلت بالفعل، وإعتقاده لإضافة ما قد يتحقق من فائض للإيرادات عن النفقات للاحتياطي العام أو تغطية مقدار العجز الناتج عن تجاوز النفقات للإيرادات عن طريق السحب من هذا الإحتياطي وإعتقاده ، فإذا تبين للسلطة التشريعية سلامة الموقف المالي للحكومة فإنها تقوم بإعتقاد هذا الحساب ، أما إذا تبين لها حدوث أي مخالفات مالية جسيمة في تنفيذ الميزانية فيحق لها تحريك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين ، وذلك عن طريق سحب الثقة من الوزير ، و قد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها⁵⁰.

و تكون الرقابة أكثر فعالية إذا تمكنت السلطة التشريعية من مناقشة الحساب الختامي مبكرا بعد إنتهاء السنة المالية مباشرة .

وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكال متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي إرتكبت ، وقد تمتد لبحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في إستخدام الأموال العامة .

ويتفادى أسلوب الرقابة اللاحقة ، ما في الأسلوب السابق من عيوب فهو يبسر مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة ، كما أنه يساعد على كشف ما قد يقع من إنحرافات أو أخطاء فنية ، ومن مزايا هذه الرقابة أيضا أنه يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون أن يترتب عن ذلك تعطيل للنشاط الذي تقوم به الدولة⁵¹ .

⁵⁰ سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ، 391.

⁵¹ عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2006 ، ص 310 .

لقد أدى إتساع دور الدولة و إزدياد نشاطها المالي إلى تنوع أساليب التدخل في الشؤون الإقتصادية و الإجتماعية وأدى بالتالي تعقد الأمور المالية التي يحتاج تقييمها و تحليلها إلى خبرة ودراية قد لا تتوفر في نسبة كبيرة من أعضاء السلطة التشريعية مما أضعف فعالية رقابة السلطة التشريعية ، الأمر الذي دفع الدول إلى تكوين لجان متخصصة داخل السلطة التشريعية أو أن تستعين بهيئات متخصصة و مستقلة تركز وقتها وخبرتها للرقابة على تنفيذ الميزانية .⁵²

الفرع الثالث : الرقابة المستقلة

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، لذلك سنتناول تعريف هذه الرقابة ثم أهميتها.

أولاً: تعريف الرقابة المستقلة

و يقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة و السلطة التشريعية ، تتحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية و التأكد من أن عمليات النفقات و الإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية و طبقاً للقواعد المالية المقررة في الدولة⁵³ ، و بمعنى آخر تتولى هذه الرقابة هيئة فنية خاصة تقوم بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة و مستندات التحصيل والصرف، ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك ، وبناءا عليه تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصاً جدياً تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية .

وتختلف هذه الهيئة التي تقوم بالرقابة المستقلة من دولة لأخرى ، ففي فرنسا تتولى

الرقابة على تنفيذ الميزانية هيئة قضائية مستقلة هي محكمة الحسابات la cour de comptes وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمياً قضائياً، و في الجزائر مجلس المحاسبة، وتتولى مهمة

⁵² خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير شامية ، المرجع السابق ، ص 325 .

⁵³ سوزي عدلي ناشد ، المرجع السابق، ص 393 .

الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي يعطى المشرع إختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى ، وتتكون هذه المحكمة من عدة دوائر يرعي كل منها مستشار ويعمل بها عدد من المحاسبين يتولون تحضير التقارير المحاسبية و الفنية التي تطلبها منها المحكمة و يمثل الحكومة بها نائب عام و محامون عامون⁵⁴ .

ثانيا : أهمية الرقابة المستقلة

إن هذه الرقابة جدية و فعالة أكثر من الرقابة الإدارية و الرقابة البرلمانية ، و تستمد الرقابة المستقلة أهميتها من العيوب الخاصة للنوعين السابقين من الرقابة ، فالرقابة الإدارية لا تخرج في جوهرها عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها تتم طبقا للقواعد التي تضعها بنفسها و التي لا تملك حق تعديلها ، بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الرقابة قد لا تساعد في الكشف عن المخالفات المالية التي ترتكب أثناء تنفيذ الميزانية ، نظرا لخضوع القائمين بها لأوامر رؤسائهم الإداريين الذين قد يطالبونهم بإخفاء بعض المعلومات .

أما الرقابة البرلمانية المعاصرة فهي غير كافية لأن ذلك يقتضي وقتا وجهدا هائلين من جانب أعضاء البرلمان بالإضافة إلى ما يتطلب من معرفة جيدة بالمسائل المالية والمحاسبية، وهذه كلها أمور يفتقر إليها النواب المثقلين أصلا بأعباء ومهام سياسية على قدر كبير من الأهمية، وبالإضافة إلى ذلك فإن الرقابة البرلمانية اللاحقة من خلال مناقشة وإعتماد الحساب الختامي، فإنها تخفي تفاصيل تنفيذ الميزانية وعملياتها المختلفة ، قد تكون إشتملت على مخالفات لا تكشف عنها الأرقام الواردة في الحساب الختامي. ولا شك أن البرلمان بحاجة إلى هيئة فنية خاصة مستقلة وقادرة على تحمل هذا العبء عنه حيث تتولى فحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف و إكتشاف المخالفات المالية، وعرضها على البرلمان بطريقة يستطيع على ضوءها أن يفحص

⁵⁴ محمد عباس محرزى ، المرجع سابق ، ص 457 .

الحساب الختامي فحسا جيدا يحاسب على أساسه الحكومة على كل ما بدر منها من مخالفات مالية.⁵⁵

المطلب الثالث : أهداف الرقابة

هناك مجموعة من الأهداف تسعى الرقابة المالية لتحقيقها فهي إما أن تكون أهداف سياسة ، أو أهداف إقتصادية ، أو أهداف إجتماعية ، أو أهداف قانونية ، كما قد تكون لها أهداف إدارية وتنظيمية .

الفرع الأول: الأهداف السياسية

وتتمثل في التأكد من إحترام رغبة البرلمان وعدم تجاوز الأولويات والإختصاصات التي يصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أن رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها، وبالتالي فإن إحترام رغبة البرلمان هو مظهر من مظاهر إحترام الإرادة العامة للشعب.

الفرع الثاني: الأهداف الإقتصادية

تتمثل الأهداف الإقتصادية في كيفية إستخدام الأموال العامة والتأكد من إستثمارها في أفضل الأوجه التي يتحقق النفع العام منها، وعدم الإسراف في صرفها و إنفاقها ومنع صرفها على غير الأوجه المشروعة والتي تشعب مصلحة عامة محددة.

كذلك المحافظة على الأموال العامة من التلاعب والسرقة والإهمال أو التقصير في تحصيلها وغير ذلك من أوجه سوء الاستعمال، وعدم حمايتها والمحافظة عليها من كل ضياع بأي شكل من الأشكال.⁵⁶

⁵⁵ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، مصر، 2004 ، ص 169.

الفرع الثالث : الأهداف الاجتماعية

تتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري و الإجتماعي بمختلف صوره و أنواعه مثل الرشوة والسرقه و الإهمال أو التقصير في أداء الواجبات ، وتحملها إتجاه المجتمع.

هذه الأهداف الرقابية تركز على الجوانب السلوكية للأداء وهي أقوى أنواع الرقابة إذ يصعب قياسها وضبطها من خلال الأدوات والأساليب الرقابية الخارجية، وبالتالي فإن الجوانب السلوكية تتحقق من خلال الحافز الداخلي أو الذاتي للعاملين وهو أمر يمكن تعزيزه من خلال نظام الحوافز والإتصال المباشر بين المسؤول وموظفيه.

الفرع الرابع: الأهداف القانونية

تتمثل في التأكد من مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للقوانين والأنظمة و التعليمات والسياسات والتوجهات والأصول المالية المتبعة ويتضمن ذلك مختلف القرارات والأنشطة وحدود الإختصاصات والصلاحيات المخولة للمسؤولين الماليين والإداريين وغير ذلك من الجوانب المالية، سواء ما تعلق بالنفقات أو الإيرادات العامة.⁵⁷

وترتكز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية ومعاقبة المسؤولين عن أية إنحرافات أو مخالفات من شأنها الإخلال بحسن سير الآداء المالي عموما.

الفرع الخامس : أهداف إدارية وتنظيمية

وتحتوي مجموعة كبيرة من الأمور التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة وإستعمالاتها المشروعة بكفاءة ومرونة وفعالية تؤدي إلى إحداث النتائج المتوقعة والمرغوبة.

⁵⁶ محمود حسين الوادي و زكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،ط1، الأردن،

2007، ص 194.

⁵⁷ المرجع السابق ، ص 195.

وتتضمن الأهداف الإدارية و التنظيمية الجوانب التالية:

1- تساعد الرقابة على تحسين عملية التخطيط وزيادة فعاليتها في مواجهة المستقبل وأهدافه وتوقعاته ومشكلاته، كما تكشف الرقابة عن بعض عيوب التخطيط.

2- الرقابة تساعد على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الأغراض و الأهداف المحددة للمنظمة بفعالية وكفاية، كما تعمل الرقابة على تصحيح الانحرافات البسيطة ومنع تفاقمها وإتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل إستفحال الأمور.

3- تساعد الرقابة على إتخاذ القرارات المناسبة من خلال المعلومات الراجعة التي تقدمها لمتخذي القرار، من خلال تحديد الانحرافات عن الخطط والمعايير ومواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.

4- تساعد الرقابة على تقييم الوضع العام للمؤسسة وتحديد مركزها المالي والاقتصادي، كما تساعد الرقابة على تقييم أداء العاملين لأغراض الحوافز والتدريب والإختبار.⁵⁸

كل هذه الأمور التي تتكشف من خلال الرقابة العامة والمالية تساهم بشكل كبير في جهود التطوير الفردي والمؤسستي للأداء الإداري والمالي.

ورغم ما تحققه الرقابة من منافع إلا أنه يجب ألا تتجاوز حدودا معينة و إلا فإنها تؤدي إلى عرقلة النشاط المالي، وتؤدي إلى شل حركة الأجهزة الحكومية المختلفة، وتصبح الرقابة عبء ليس على مالية الدولة فقط وإنما على النشاط المالي والاقتصادي ككل.⁵⁹

⁵⁸ محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام، المرجع السابق ، ص،196.

⁵⁹ خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شامية،المرجع السابق ، ص 319.

الفصل الثاني

إن التفكير في تنظيم أجهزة الدولة بعد إسترجاع السيادة الوطنية أدى إلى صدور المرسوم 127/63 المؤرخ في 19 أبريل 1963 الذي نظم هيكل وزارة المالية، ونص على إمكانية إحداث مجلس المحاسبة لوزارة المالية، غير أن هذا المرسوم لم يكتب له التجسيد على أرض الواقع، وقد ألغي بعد صدوره بعدة أشهر، ثم صدرت توصية عن رؤساء البلديات سنة 1968 تطالب بإحداث مجلس المحاسبة و كانت هذه الفكرة تتمحور حول رأيين:

الرأي الأول يرى ضرورة إحداث غرفة بالمجلس القضائي الأعلى تتكفل بالرقابة المالية العامة للدولة، أما الرأي الثاني فيرى إحداث هيئة مستقلة للرقابة.

و في سنة 1976 نوقش موضوع الرقابة في الميثاق الوطني الذي خصص فصلا منه للرقابة وأحدث أجهزة متكاملة للرقابة آنذاك، ومن بينها جهاز مجلس المحاسبة المنوه عنه في المادة 190 ، هذا الأخير الذي أنشئ بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 1 مارس 1980 وكذلك كرس تأسيسه كل من دستور سنة 1989 في مادته 160، ودستور 1996 في المادة 170 منه.

ثم جاء القانون 32/90 الذي أعاد النظر بصفة معمقة في مجلس المحاسبة ومجال رقابته.

أما بالنسبة لتنظيمه وتسييره في الوقت الحاضر فإنه يخضع لأحكام الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

كما و يتمتع المجلس المذكور بنظام داخلي تضمنه المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، والذي حدد ضمنه الهياكل الإدارية وطرق تنظيمها. كما يتكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية تم تنظيمها بالأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ويتوفر هذا المجلس على مستخدمين إداريين يشرفون على تسيير وإدارة مختلف المصالح الإدارية للمجلس، وأجهزة

تقنية وكذا كتابة ضبط يخضع المنتمين إليها للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات و الهيئات العمومية.

ومن أجل فهم أكثر لدور مجلس المحاسبة في الرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة فإنه يتعين علينا دراسة كل من أشكال الرقابة التي يقوم بها في هذا الصدد، التنظيم والطبيعة القانونية، إضافة إلى معرفة كيفيات الطعن في القرارات الصادرة عنه، كما هو موضح فيما يلي:

المبحث الأول: تأسيس مجلس المحاسبة وتطوره القانوني

مر تأسيس مجلس المحاسبة بمجموعة من المراحل و التطورات، إختلفت باختلاف الأوضاع الإقتصادية والسياسية التي كانت سائدة آنذاك، مع الأخذ بعين الإعتبار مختلف التغيرات التي أثرت على التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة الجزائرية، حيث إنتقلت من نظام سياسي متبني للأحادية إلى نظام سياسي ليبرالي يكرس التعددية و التي كان لها تأثير كبير في تحديد العلاقة بين مختلف الهيئات و المؤسسات العمومية و بالتالي التأثير على الأجهزة الرقابية المالية و كيفية قيامها بوظائفها.

وقد قسم الأستاذ رشيد خلوفي المراحل التي عرفها تأسيس مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني، تمثلت المرحلة الأولى التي نظمها القانون رقم 05/80 بتمتع المجلس بصلاحيات إدارية وقضائية، أما المرحلة الثانية التي إنطلقت مع القانون رقم 32/90 والتي أصبح فيها المجلس هيئة إدارية، والمرحلة الثالثة هي التي نظمها القانون 20/95.

1

أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد أوجد تقسيما آخر ركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1955 أي مرحلة تطبيق كل من القانونين 05/80 و 32/90 السالف ذكرهما و مرحلة تطبيق الأمر 20/95².

ومما سبق يتعين تسليط الضوء على التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في مرحلتي الأحادية الحزبية و التعددية الحزبية، وذلك حسب التوضيح التالي:

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2 ، الجزائر، 2013، ص177.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005، ص 232.

المطلب الأول: التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية

تعد مرحلة الأحادية الحزبية المرحلة التي كان الحزب الواحد الحاكم الوحيد في الدولة والمسيطر على جميع الأجهزة و الهيئات، و قد شملت هذه المرحلة كل من دستور 1963 و دستور 1976. حيث نجد أن دستور 1963 لم ينص على إنشاء مجلس المحاسبة، على خلاف دستور 1976 الذي نص صراحة على إنشاء هذا الجهاز في المادة 190 منه، التي نصت على ما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها..." وهو ما لم يتم فعلا على أرض الواقع إلا بعد صدور القانون رقم 05/80 السالف الذكر.

الفرع الأول: فترة إنعدام الرقابة المالية البعيدة

وقد تميزت فترة ما قبل إستقلال الدولة بغياب الرقابة المالية اللاحقة، حيث كانت الأجهزة و الهيئات العمومية تخضع لرقابة محكمة الحسابات الفرنسية، وهي محكمة إدارية منظمة تنظيما قضائيا تتولي مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ماعدا الحسابات التي يعطي المشرع اختصاص النظر فيها إلى جهات أخرى¹.

وتكون رقابة هذه المحكمة على الحسابات فقط وليس على المحاسبين وسلطتها محصورة على المحاسبين فقط، و بالتالي كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر إمتداد للنظام الفرنسي، وقد إمتدت هذه الفترة إلى غاية صدور القانون رقم 05/80.

أولا: في ظل دستور 1963

¹ محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص 257.

لم توجد الرقابة المالية البعيدة إطلاقاً، فهو لم يتضمن أي مادة تتعلق بالرقابة المالية، بإستثناء وجود مادتين وحيدتين تتصان على الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية وهما المادتان 28 و 38 اللتان حددتا صلاحية الجمعية الوطنية في رقابة نشاط الحكومة والوسائل المتاحة لها من أجل القيام بذلك.

وما يفهم من سكوت المشرع عن تنظيم الرقابة المالية هو ترك ممارسة هذه الرقابة للسلطة التنفيذية، التي نظمت هذه الرقابة في مجموعة من المراسيم نذكر منها المرسوم 127/63 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية¹.

والذي نص على إنشاء مجموعة من الهيئات التي تمارس وظيفة الرقابة المالية ومن بين هذه الأجهزة مجلس المحاسبة ولكن هذه الفكرة ألغيت، المرسوم رقم 259/71 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971² و الذي تم بموجبه إعادة تنظيم المصالح التابعة لوزارة المالية.

ويلاحظ من خلال النصوص السابقة وجود تذبذب في تنظيم مجال الرقابة المالية، فالمشرع لم يمنح المجال الكافي لهذه الرقابة بالرغم من الأهمية الكبيرة لها وتأثيرها المباشر على العمل المالي للأجهزة العمومية للدولة، وأن الدولة وجدت بعد الإستقلال صعوبة في تنظيم سلطاتها وعدم القدرة على تغطية جميع الجوانب وعلى الخصوص الجانب المالي، فغياب الرقابة المالية يؤدي بالضرورة إلى وجود تجاوزات من جانب الهيئات العمومية، لذا وجب على الدولة إعادة النظر في القوانين المنظمة للرقابة وإدخال الرقابة المالية ضمنها من حيث التنصيص ومن حيث التطبيق ومن ثم إنشاء جهاز يختص برقابة وتنظيم العمليات المالية للدولة.

فدستور سنة 1963 وبالنظر إلى التنصيص لم ينص على إنشاء جهاز للرقابة، أما من حيث الممارسة فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة، تمثلت

¹ الجريدة الرسمية ، العدد 23 لسنة 1963.

² الجريدة الرسمية ، العدد 90 لسنة 1971.

في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي و الإجتماعي خلال الفترة الممتدة من سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية¹.

و الجدير بالملاحظ أن دستور 1976 منح للرقابة أهمية كبيرة وخصص لها فصلا كاملا تحت عنوان وظيفة المراقبة، أما الرقابة المالية فقد خصص لها مجموعة من المواد².

الفرع الثاني: إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة البعيدة

يعود إنشاء مجلس المحاسبة بشكل فعلي إلى سنة 1980، وإلى القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 الذي أعطي له إختصاصا قضائيا وإداريا لممارسة رقابة شاملة على الجماعات و المرافق و المؤسسات و الهيئات التي تدير الأموال العمومية، أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني، وذلك حسب مقتضيات المادة 03 منه التي تنص على: " وضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها...."³ ومن جملة الأشغال التي قام بها في تلك الفترة هي التحقيق في مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 1980.

أولاً: مجلس المحاسبة هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية

خوّل المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون

السابق الذكر كالتالي:

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف.

¹ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، الجزائر، 2005، ص57.

² فندج المادة 187، منه تتضمن كيفية الرقابة على الإعتمادات المالية التي أقرها المجلس الشعبي الوطني، والتي تتم عن طريق تقديم الحكومة لعرض حول إستعمال تلك الإعتمادات المالية، والتصويت على قانون ضبط الميزانية، كما أقر للهيئة التشريعية في المادة 188 بإنشاء لجنة تحقيق في أي قضية، ومن بينها القضايا المالية، كما أعطى لها في المادة 189 إمكانية مراقبة المؤسسات الاشتراكية، كما نجد المادة 190 منه نصت على إنشاء مجلس المحاسبة الذي كلف برقابة تنفيذ ميزانية الدولة، كما حدد القانون قواعد تنظيمية وطرق تسييره وإجراءات تحقيقاته.

³ قانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة، (ملفي)، مجلة أحكام مجلس المحاسبة، عدد1، الجزائر، 1982.

- الفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
- تصفية حسابات المحاسبين العموميين.
- التصريح بالتسييرات الفعلية وتصفياتها.
- إدانة المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.

البت النهائي 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 بالنسبة للصلاحيات الإدارية فقد نصت المادتان 36 و 38 من القانون 05/80 السابق الذكر، على أن مجلس المحاسبة يعمل على تقييم التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وكذلك الإشراف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية و الخارجية الممنوحة للمصالح المالية المختصة، وكذا التبليغ عن نتائج تحرياته إلى السلطات المختصة، مع إمكانية إقتراح توقيع جزاءات تأديبية على الأعوان المعنيين، وإعداد تقرير سنوي عن نتائج أعماله و إرساله إلى رئيس الجمهورية.

ثانيا: مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية

يظهر من القانون 05/80 السابق الذكر أن مجلس المحاسبة هيئة قضائية، وأن هذا الطابع يتأكد بأعضائه وتشكيلاته، فأعضاؤه قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاة حسب المادة 21 ، يتمتعون بنفس الضمانات التي يتمتع بها القضاة العاديون، ولهذا السبب نص نفس القانون على تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء لتشمل رئيس مجلس المحاسبة وذلك عندما ينعقد للنظر في تأديب قضاة مجلس المحاسبة إذ أن تشكيلته تضم أربعة قضاة من هذا المجلس (المادتان 24 ، 25 من القانون المذكور أنفا).

أما من حيث تشكيلاته فمجلس المحاسبة كان يقسم في ظل القانون 05/80 إلى غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر ومن الممكن أن تشتمل الغرفة على عدة أقسام، وتختص الغرف والأقسام بإجراءات التحري و التدقيق و الخبرة و تمارس الإختصاصات القضائية

للمجلس وتضم الغرف المحاسبون (قضاة الدرجة الأولى) ، ومستشارون (قضاة الدرجة الثانية) ولكل غرفة وقسم رئيس ونائب رئيس ، والناظر العام الذي تسند له صلاحيات النيابة العامة¹.

المطلب الثاني: التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية

إنطلقت هذه المرحلة إبتداء من دستور سنة 1989، الذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات على عكس ما كان سائدا قبل ذلك كما شملت كذلك دستور سنة 1996. وقد شهدت هذه الفترة صدور قانونين يتعلقن بهذا المجلس إختلف صدورهما بإختلاف الظروف السياسية والإقتصادية التي كانت سائدة في كل فترة، ويتعلق ذلك الأمر بالقانونين 32/90 و 20/95.

الفرع الأول: تأسيس مجلس المحاسبة في ظل القانون 32/90

في سنة 1990 تم صدور القانون 32/90 الذي كان مختلفا تماما عما جاء في القانون 05/80 السالف الذكر، حيث حصر مجال تدخل المجلس وإستثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومي ذات الطابع الصناعي والتجاري، وجرده من صلاحياته القضائية وكذلك بالنسبة لتشكيلة المجلس وطبيعته، وهو ما يتنافى إلى حد بعيد مع ما جاء به دستور سنة 1989.

ويلاحظ على صعيد مجال رقابة مجلس المحاسبة أن المادة الثالثة من القانون 32/90 تنص على أن المهمة العامة لمجلس المحاسبة تتحصر في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية. كما نصت المادة الرابعة منه وبشكل صريح على أن العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري و المؤسسات العمومية الإقتصادية لا تخضع لإختصاص مجلس المحاسبة.

¹ معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2010/2011، ص 25.

ويفهم من هذا أن مجلس المحاسبة قد ضيقت مهامه وأنه لم يعد مختصا بفرض جزاءات جزائية، إذ يتعين عليه أن يحيل جل هذه الدعاوى على القضاء العادي.

وأصبح مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون هيئة إدارية من حيث التنظيم و التشكيلة فأعضاؤه لم يصبحوا قضاة، كما أن صيغة اليمين التي يؤذونها تختلف عن صيغة اليمين التي يؤذونها القضاة الآخريين¹.

و لإلى جانب ما ذكر فإن القانون 32/90 نص على إخضاع تأديب أعضاء مجلس المحاسبة إلى هيئة خاصة منشأة بموجب هذا القانون، بعدما كانت من إختصاص المجلس الأعلى للقضاء وكما هو الحال بالنسبة لباقي القضاة، هذه الهيئة هي " مجلس أعضاء مجلس المحاسبة " وهي هيئة مستقلة ومكونة من أعضاء المجلس نفسه على غرار المجلس الأعلى للقضاة وقد نص القانون الأساسي لأعضاء مجلس المحاسبة في مادته السادسة على خضوع أعضائه لهذا القانون ولقانون مجلس المحاسبة دون إحالة إلى القانون الأساسي للقضاة، وليس في القانون الأساسي لأعضاء مجلس المحاسبة أدنى إشارة إلى تمتع أعضائه بصفة قاضي، كما هو الحال في قانون مجلس المحاسبة الفرنسي²

كما نجد بالنسبة لتشكيلة المجلس أنه لم يعد هناك وجود للغرف إلا على المستوى الإقليمي حيث نص القانون السابق الذكر على إمكانية إنشاء غرف إقليمية للرقابة على المالية العامة للمجموعات والهيئات الإقليمية.

ومما يلاحظ في هذه الفترة أن المشرع أحدث العديد من التغييرات على مستوى تنظيم مجلس المحاسبة، فلو قمنا بمقارنة مضمون ما جاء في القانون 32/90 مع ما جاء في مضمون القانون 05/80 لوجدنا فارقا كبيرا بين الصلاحيات الممنوحة للمجلس ولتبيين لنا وجود تقليص وبشكل كبير في هاته الصلاحيات، وهذا يأخذنا للقول بأن المشرع لم يمنح

¹ نجد صيغة يمين قضاة مجلس المحاسبة كالتالي: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأسلك السلوك النزيه" بينما صيغة اليمين التي يؤديها القضاة الآخريين كالتالي: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهنتي بعناية وإخلاص وأن أكرم سر المداولات وأن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه والوفي لمبادئ العدالة".

² معزوزي نوال، المرجع السابق، ص 26-27.

للرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة المجال الكافي وهو ما سينعكس على مدى نجاعة وفعالية الرقابة المكلف بها، وعليه كان لزاما على المشرع أن يمنح هذا المجلس إختصاصات و صلاحيات أوسع.

الفرع الثاني: تأسيس مجلس المحاسبة في ظل القانون 20/95

بصدور الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة الذي جاء إستجابة للمتغيرات العالمية، والدخول في إقتصاد السوق. وبصدور هذا الأمر إستوفى مجلس المحاسبة المعايير الدولية في مجال مراقبة مالية الدولة حيث تم توسيع مجال إختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال أو مستفيديها ، و بهذا القانون إمتدت مهام مجلس المحاسبة لتشتمل التدقيق في شروط إستعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة الخاضعة لرقابته وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعليه فقد تحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لإختصاص المجلس بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية المختصة بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها، وكذلك أعيدت له من جديد إختصاصاته الإدارية والقضائية التي تخوله الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الإنضباط الميزاني والمالي والمعاينة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة ومراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته أي تقويم تسييرها من حيث الفعالية والكفاية وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين هذا التسيير من جهة أخرى¹.

أولاً: إستعادة مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية

تعد إستعادة مجلس المحاسبة لصلاحيته القضائية أهم ميزة له في ظل الأمر 20/95 والمتمثلة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف كما أصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما

¹ Achihab . com / ara / index. Php/ permalink.

كان معمول به في ظل القانون السابق حسب ما نصت عليه المادة 3 من الأمر 20/95 "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بإختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه. وهو يتمتع بالإستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله " ¹. كما أعلن هذا القانون بوضوح على تمتع أعضاء مجلس المحاسبة بالصفة القضائية ولكنه في نفس الوقت ينص على أن حقوقهم تحدد بموجب أمر، ولا يحيل في ذلك على القانون الأساسي للقضاء إذ يتكون مجلس المحاسبة من مجموعة من القضاة حسب ما نصت عليه المادة 38 من الأمر السابق الذكر.

إن هذه التشكيلة هي نفس التشكيلة التي عرفناها في القانون 05/80 وهي تشكيلة قريبة من تشكيلة المحكمة العليا من حيث وجود الغرف، والتي نصت عليها المادة 29 من نفس الأمر، كما نصت المادة 30 المعدلة بموجب المادة 9 من الأمر 02/10 بأن الغرف و الفروع تمارس الصلاحيات القضائية والإدارية المخولة لمجلس المحاسبة ².

ثانيا: توسيع مجال إختصاصات مجلس المحاسبة

إضافة إلى إسترجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية التي جرد منها بموجب الأمر 32/90 فقد تم توسيع مجال إختصاصاته،³ التي أصبحت تشمل الرقابة على مالية المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي (المادة 8) بعدما كان القانون 32/90 قد إستبعدها وقصر الرقابة على الهيئات الخاصة للمحاسبة العمومية فقط، كذلك قد وسع القانون 20/95 هذه الرقابة إلى مجالات جديدة، مثل مراقبة المساعدات الممنوحة من قبل الدولة و المجموعات المحلية مهما كان المستفيد منها (المادة 11)، ومراقبة المواد الناتجة

¹ المادة 3 من الأمر 20/95.

² معزوزي نوال، المرجع السابق، ص 28.

³ علي زغود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2008، ص166.

عن التبرعات الخاصة بحملات التضامن الوطني (المادة 12)، وكذلك الرقابة على أموال الهيئات المكلفة بتسيير النظم الإلزامية للتأمين و الحماية الاجتماعية (المادة 10) ¹. كما خول هذا القانون صلاحيات إستشارية في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، حيث تقوم الحكومة بإرسال التقرير التقيمي المعد من طرف المجلس إلى السلطة التشريعية، ومشاريع النصوص المتعلقة بالمالية العامة (المادة 19)، كذلك هو الأمر بالنسبة لمحكمة المحاسبة بفرنسا والتي لها إختصاصات إستشارية و إختصاصات قضائية، تتمثل الإختصاصات الإستشارية في التقرير السنوي الذي ترفعه المحكمة إلى رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية وكذلك في الآراء والمحاضر و التوصيات التي ترفعها الي الوزراء حول طريقة تسيير النفقات العمومية، وعادة ما تستثمر الحكومة هذه التقارير في تحسين طريقة التسيير، أما الإختصاصات القضائية فتتمثل في الأحكام الصادرة عنها بوصف هذه المحكمة قاضي القانون المشترك بالنسبة للمحاسبين العموميين لدى مختلف المؤسسات العمومية ².

ويعكس هذا التحول رغبة المشرع في مسايرة الرقابة المالية للتطورات السياسية والإقتصادية التي تعرفها الدولة والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة وضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع بما يحقق الإستعمال الأمثل للموارد العمومية.

ثالثا: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية

إن التطور الثالث الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 20/95 يتمثل في التوزيع الجديد لإختصاصات مجلس المحاسبة الذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، ديوان المطبوعات الجامعية، ج2، الجزائر، 1999، ص 239.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، الجزائر، 1999، ص 90.

الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية (الهيئات الوطنية، الوزارات، المصالح التابعة لها).
بينما تختص الفرق الإقليمية بمراقبة الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن إختصاص كل فرع والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة بإسمها وكذلك المؤسسات العمومية المحلية¹.
ويقترَب نسبيا هذا التوزيع للإختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا و الذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة.

¹ يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص306.

المبحث الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات قضائية وإدارية، وبذلك فإنه يحتاج إلى مجموعة من الهياكل والقواعد التي تسيّره.

ويصنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة وتسمى كذلك بالهيئات ذات الإختصاص الخاص.

وفي حقيقة الأمر فإن وضعية هذه الهيئات مازالت غامضة في القانون الجزائري نظرا إلى أن القضاء لم يتعرض لها بالدراسة المفصلة وسنوضح في المطلبين التاليين هياكل مجلس المحاسبة و طبيعة القانونية له.

المطلب الأول: هياكل مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من مجموعة من الهياكل الإدارية و البشرية.

الفرع الأول: الهياكل الإدارية

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 والإدارية¹.

أولا: الغرف الوطنية

ويقدر عدد هذه الغرف بثمانية غرف تتمثل في كل من غرفة المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعات والمواصلات، وتنقسم كل واحدة منها إلى فرعين.

تنص المادة 29 من الأمر 20/95 على أن مجلس المحاسبة ينظم في غرف ذات إختصاص وطني لممارسة وظيفة الرقابة.

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2007، ص234.

حيث تقوم هذه الغرف في دائرة إختصاصها الجغرافي ب:

1_مراقبة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها.

2_يمكن أن تكلف بموجب قرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير بمساعدة الغرف ذات الإختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي وهذا ما نصت عليه المادة 31 من نفس الأمر.

ثانيا: الغرف الإقليمية

يقدر عدد هذه الغرف بتسعة غرف وهي تتشكل من كل من غرفة عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار، وأن كل غرفة من هذه الغرف تشمل مجموعة من الولايات كما سيتم توضيحه لاحقا في المخطط.

ويقوم كل فرع من الغرف الإقليمية بمراقبة الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن إختصاصاته، وكذلك المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة بإسمها وكذا المؤسسات العمومية المحلية، إضافة إلى ذلك يمكن لها أن تقوم بمساعدة الغرف ذات الإختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها في حالة ما إذا كلفها رئيس المجلس بذلك¹.

ثالثا: غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تنظم هذه الغرفة في تشكيلة للتحقيق وتشكيلة للحكم وتقوم في إطار التحقيق في الملفات التي تخطر بها بكل الأعمال التي تراها ضرورية حسب ما ورد في المادة 30 من نفس الأمر.

رابعا: النظارة العامة

تتشكل النظارة العامة من ناظر عام وعدد غير محدد في القانون من المساعدين حيث تقوم بدور النيابة العامة حسب المادتان 32 و 33 من الأمر السابق الذكر.

¹ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص306.

خامسا: كتابة الضبط

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط مشكلة من كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة وهو ما نصت عليه المادة 34 من نفس الأمر.

سادسا: المصالح التقنية والإدارية

حيث تكلف المصالح التقنية ب:

(1) تقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه.

(2) يمكنها أن تشارك في عمليات التدقيق والتحقيق والتقييم.

في حيث تكلف المصالح الإدارية بتسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله.

الفرع الثاني: الهياكل البشرية (قضاة مجلس المحاسبة)

يتشكل مجلس المحاسبة إلى جانب الأجهزة الإدارية السالفة الذكر من قضاة يحكمهم قانون أساسي خاص بهم وهم ينقسمون إلى:

- قضاة الحكم: وهم رئيس المجلس ونائبه ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمحتسبون.

- قضاة المتابعة: وهم الناظر العام، النظارة، المساعدون الذين يقومون بدور النيابة العامة. وعليه سنتناول في هذا الفرع قواعد توظيف قضاة مجلس المحاسبة، توقيع العقوبات، وطرق الطعن فيها وكذلك سلطات قضاة مجلس المحاسبة.

أولا: قواعد توظيف قضاة مجلس المحاسبة

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة بطريقتين، إما عن طريق اجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر، وذلك وفقا للشروط الواردة في الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة¹.

ويؤدي قضاة مجلس المحاسبة اليمين أمام تشكيلة الغرف المجتمعة حسب الصيغة التي تم ذكرها سابقا.

¹ الجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة سنة 2002.

ثانياً: توقيع العقوبات وطرق الطعن فيها

1. توقيع العقوبات

في حالة عدم إلتزام القاضي بواجباته المهنية أو إخلاله بها توقع عليه عقوبات مختلفة حسب درجة الخطأ المهني المرتكب من قبل القاضي وقد صنفت هذه العقوبات ضمن المادة 80 من الأمر 23/95 السابق الذكر إلى:

(1) عقوبات من الدرجة الأولى

يتم توقيع هذه العقوبات من طرف رئيس مجلس المحاسبة والمتمثلة في الإنذار والتوبيخ.

(2) عقوبات من الدرجة الثانية

ويتم توقيعها كذلك من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد حصوله على رأي مجلس القضاة وتمثل في:

أ- التوقيف المؤقت.

ب- التخفيض في الدرجة.

ت- الشطب من قائمة الترقية.

(3) عقوبات من الدرجة الثالثة

يوقعها مجلس القضاة المجتمع كمجلس تأديبي وتمثل في:

أ- حرمان القاضي من تولي بعض الوظائف.

ب- التنزيل في الرتبة.

ت- الإحالة على التقاعد الإجباري.

وتجسد هذه العقوبات بمرسوم رئاسي ما عدا في حالة التنزيل في الرتبة فإنه يتم بقرار من رئيس مجلس المحاسبة.

II. طرق الطعن فيها: يمكن للقاضي المعاقب بعقوبة من الدرجة الاولى أن يقدم إلتماس بإلغاء العقوبات الموقعة ضده إلى رئيس المجلس بعد مرور سنة من تاريخ توقيع العقوبة¹

أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية والدرجة الثالثة فقد نصت المادة 97 من الأمر 23/95 على إمكانية القاضي في طلب إعادة تأهيل إلغاء العقوبات الموقعة عليه إلى مجلس القضاة بعد مرور أربعة سنوات من تاريخ توقيع العقوبات.

ثالثا: سلطات قضاة مجلس المحاسبة

وتختلف هذه السلطات باختلاف قضاة مجلس المحاسبة.

1. رئيس مجلس المحاسبة

يتم تعيينه عن طريق مرسوم رئاسي، حيث يقوم بتنسيق أعمال مختلف التشكيلات والإدارة العامة لأنشطة الأقسام والمجالس التابعة للمجلس وإدارة المؤسسة وتنظيم أشغالها² وتمثل سلطاته أساسا في:

- 1) يمثل مجلس المحاسبة على الصعيد الرسمي ولدى العدالة.
- 2) يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول وأعضاء الحكومة.
- 3) يسهر على إنسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليتة.
- 4) يرأس جلسات الغرف.
- 5) يوافق على برامج النشاط السنوية و الكشف التقديري لنفقات المجلس.
- 6) يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع، وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم.
- 7) يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه.

¹ المادة 58، 59، 77 من الأمر 23/95 .

² المادة 41 من الأمر 20/95.

8) يوزع ويعين مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم ويمارس رئيس المجلس صلاحياته بتطبيق القرارات والمقررات والتعليمات والأوامر والمذكرات الإستعجالية والمذكرات المبدئية¹.

9) أما بالنسبة للإمضاء فإنه يمكنه تفويضه وفقا للكيفيات و الطرق المنصوص عليها في النظام الداخلي، وفي حالة غياب الرئيس أو تعذر قدومه أو حدوث مانع له يخلفه نائب الرئيس.

II. نائب الرئيس

تتمثل مهمته أساسا في:

- 1) مساعدة رئيس المجلس في أداء مهامه.
- 2) يساعد رئيس المجلس كذلك في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها.
- 3) يتولى رئاسة الغرفة عند غياب رئيس الغرفة.

III. الناظر العام

يعين الناظر العام بمرسوم رئاسي بعد إقتراحه من الوزير الأول حيث يتولى مهام النيابة العامة على مستوى مجلس المحاسبة ويساعده في ذلك نظار مساعدون وذلك حسب المادة 43 من الأمر 20/95 حيث يقوم بالمهام التالية:

- 1) السهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس.
- 2) يطلب تطبيق الغرامة في حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل.
- 3) يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية المتعلقة بالإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- 4) طلب التصريح بالتسيير الفعلي ويلتمس توقيع غرامة مالية على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي.
- 5) يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة والتأكد من مدى تنفيذ أوامره.

¹ المادة 41 من الأمر 20/95.

6) يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة.

7) يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية.

IV. رؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون والمحتسبون

يقوم رؤساء الغرف بالإشراف على مهام القضاة التابعين لهم، أما باقي الصلاحيات فقد نصت عليها المادة 44 من الأمر 20/95 والمتمثلة في:

1) تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم والسهر على حسن أدائهم.

2) ترأس جلسات الفروع.

3) تحديد القضايا الواجب دراستها في الغرف والفروع.

4) كما يمكن لرئيسي المجلس أن يسند إليهم أي ملف ذو أهمية خاصة.

أما بالنسبة لرؤساء الفروع فيقومون ب:

1) متابعة الأشغال المسندة إلى فروعهم والسهر على حسن أدائها.

2) الإشراف على مهام التحقيق والتدقيق المسندة إليهم.

3) ترأس الجلسات وإدارة التداولات.

وفيما يخص مهام المحتسبون والمستشارون:

1) الإشراف على مهام التدقيق أو التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم.

2) المشاركة في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة.¹

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري وخاصة المادة 170 من دستور سنة 1996 والتي

تعتبر المادة الوحيدة التي تنص على إنشاء مجلس المحاسبة والتي لم تتضمن أي إشارة إلى الطبيعة القضائية لهذا الجهاز.²

¹ المواد 44، 45، 46، من الأمر 20/95.

² تنص المادة 170 على " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

وتتطابق في ذلك من حيث صياغتها مع المادة 160 من دستور سنة 1989 ماعدا عبارة
صلاحيات مجلس المحاسبة التي أضيفت في الفقرة 3 من المادة 170 من دستور سنة
1996 وتتضمن تقريبا نفس الصياغة التي نجدها في المادة 190 من دستور 1976 ماعدا
إستبعاد الحزب والمؤسسات الإشتراكية التي كانت تدخل ضمن اختصاص رقابة مجلس
المحاسبة في ظل دستور 1976.

ومنه يلاحظ أن هناك تدبب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز.
وعليه سنتناول المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلته والمظاهر القضائية
في وظيفة مجلس المحاسبة كما يلي:

الفرع الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلته

يظهر مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتشكيلته كهيئة ذات طبيعة قضائية لإحتوائه
على عناصر أساسية لا تتوفر إلا في الهيئات القضائية فهو جهاز مستقل عن كل من
الإدارة والسلطة التشريعية¹.

أولاً: من الناحية العضوية

نصت المادة 138 من دستور 96 على: "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار
القانون" وما يفهم من هذه المادة أن الدستور قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وقد حرص
المشرع على ضمان الإستقلالية اللازمة لمجلس المحاسبة من أجل ممارسة الوظيفة الموكلة
إليه حيث نصت المادة 3 من القانون 20/95 وبشكل صريح على أن مجلس المحاسبة
يتمتع بالإستقلالية اللازمة ضمانا للحياد والموضوعية والفعالية في أداء أعماله وتتجسد هذه
الإستقلالية العضوية في أن هذا الجهاز يتكون من هياكل خاصة بها يحدده نظامه الداخلي
وتخصص له ميزانية ضمن ميزانية الدولة من أجل تحقيق الإستقلال المالي اللازم في
تسييره.

ثانياً: من الناحية الوظيفية

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاءات تحقيقاته"
¹ محمد عباس محرزى ، المرجع السابق، ص457.

حدد المشرع طبيعة الإختصاصات التي يمارسها هذا المجلس ومجال ممارستها ومنح للقضاة إستقلاليتهم في ممارسة وظيفتهم كما أحاطهم بالحماية ضد كل أشكال الضغط والتأثير عليهم وأقر مسؤولية الدولة في حمايتهم وتعويض الأخطاء الناجمة عن نشاطهم.

ثالثا: مجلس المحاسبة يحكمه نظام داخلي خاص

إن مجلس المحاسبة وكما وضح سابقا، مكون من غرف مختصة مقسمة إلى فروع، ويتكون من تشكيلات قضائية مختلفة ونظارة عامة وكتابة ضبط تتولى نفس المهام الموكلة لكتابة الضبط لدى باقي الهيئات القضائية العادية وأن مصالحه محكومة بنظام داخلي يصدر عن طريق مرسوم رئاسي بإقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد إستشارة تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

رابعا: قضاة مجلس المحاسبة يخضعون لقانون أساسي خاص

نص الأمر 20/95 وبالخصوص المادة 38 على أن أعضاء مجلس المحاسبة يكتسبون صفة القضاة ويمارسون وظيفة قضائية، ويحكم هؤلاء القضاة قانون أساسي خاص تضمنه الأمر 23/95 السالف الذكر تحت عنوان "القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة" ونلاحظ أن المشرع أكد على هذه الصفة بشكل واضح وصريح في أغلب المواد التي تضمنها هذا القانون وحتى في صيغة اليمين التي يؤديها القضاة.

الفرع الثاني: المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة

على خلاف هيئات القضاء العادي فإن إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة ليست لها قانون خاص بل يخضع لمجموعة من الإجراءات المحددة في الأمر 20/95، ومن بين أهم هذه القواعد:

أولا: إجراءات مجلس المحاسبة ذات طبيعة تلقائية

ومعنى ذلك أن مجلس المحاسبة يتدخل بصفة تلقائية لممارسة رقابته دون الحاجة إلى وجود طلب لتدخله للفصل في نزاع معين بإستثناء القضايا التي تكتسي أهمية وطنية فإنه يمكن له القيام برقابته بناء على إخطار من الجهات المختصة بذلك.

ثانياً: إجراءات مجلس المحاسبة كتابية

تنص المادة 76 من الأمر 20/95 على: "إجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو إجراء كتابي وحضوري"¹.

ثالثاً: إجراءات مجلس المحاسبة سرية

بالنظر إلى طبيعة القضايا التي يفصل فيها المجلس والتي ترتبط بنشاط مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات التي يشملها التحقيق وسمعة الأشخاص العاملين بها فإن إجراءات عمل مجلس المحاسبة تتصف بالسرية.

وعليه ومما سبق يمكن القول بأن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون².

المطلب الثالث: صلاحيات مجلس المحاسبة ومجال إختصاصه

يتمتع مجلس المحاسبة بمجموعة من الصلاحيات تتمثل أساساً في صلاحية الإطلاع على المستندات وكذلك صلاحية الفصل في الطعون، وتمارس هذه الصلاحيات في إطار محدد قانوناً، أما مجال إختصاص مجلس المحاسبة بخصوص الرقابة القضائية فهو محدد من حيث الزمن، الأشخاص، ومن حيث طبيعة النتائج المترتبة عن هذه الرقابة.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

إن لمجلس المحاسبة وحسب القواعد المنظمة لعمله أن يقوم بالإطلاع على الوثائق وفحصها وينظر في الطعون المرفوعة إليه وذلك حسب التوضيح التالي:

أولاً: صلاحيات الإطلاع على المستندات

¹ المادة 76 من الأمر 20/95.

² خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 234.

"يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة، أو في عين المكان، فجائيا أو بعد التبليغ، ويتمتع في هذا الصدد بحق الاطلاع وبصلاحيات التحري المنصوص عليها في هذا الأمر"¹.

وفي نهاية السنة يعد تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية يتضمن المعايينات والملاحظات الناتجة عن تحريات مجلس المحاسبة، وكذلك التوصيات وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك، ثم فيما بعد يتم نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

وفي حالة ما إذا كانت هناك مسألة ذات أهمية وطنية يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن ذلك، كما يرسل تقريرا تقييميا من طرف الحكومة إلى الهيئة التشريعية و الذي يتضمن إستشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية حسب ما نصت عليه المادة 17 و 18 من الأمر 20/95.

ثانيا: صلاحية الفصل في الطعون

تختص الغرف المجتمعة² ب:

1. النظر على الخصوص في الطعون بالإستئناف الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الغلف أول درجة.

2. إبداء الرأي حول مسائل الإجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية.

ولا تصح مداوات هذه التشكيلة إلا بحضور 1/2 الأعضاء على الأقل.

وتختص الغرفة وفروعها والتي تعد هيئة مداولة مكونة من ثلاث قضاة على الأقل بالفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة وهي رقابة تخص المحاسبين وأعاونهم³.

¹ المادة 14 من الأمر 20/95.

² تتشكل الغرف مجتمع من رئيس المجلس كرئيس لها ونائبه ورؤساء الغرف وقاضي من كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع والمستشارين.

³ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص310.

وتختص غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية المكونة من رئيس وست قضاة على الأقل، يتم تعيين المستشارين بموجب أمر من طرف رئيس مجلس المحاسبة وهي تختص بالبت في الملفات التي تخطر بها، وتخصص الجزاءات القضائية والإدارية لتحرّياتها.

أما لمداواتها فلا تصح إلا بحضور أربع قضاة على الأقل بالإضافة إلى الرئيس، كما لا يمكن للقاضي المكلف بالتحقيق في الحكم المتعلق بالقضية التي ينظر فيها المشاركة فيها، حسب ما نصت عليه المادة 51 و 52 من الأمر 20/95.

ولجنة البرامج والتقارير حيث نصت المادة 53 من الأمر 20/95 على: "تتكون لجنة البرامج والتقارير من رئيس مجلس المحاسبة ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف، يحضر الأمين العام أشغال لجنة البرامج والتقارير دون المشاركة في المداولة. يمكن أن توسع هذه اللجنة إلى قضاة آخرين ويساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون آخرون في مجلس المحاسبة حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي"¹.

أما بالنسبة للمهام الموكلة إليها فتتمثل في التحضير والمصادقة على ما يلي:

1. المصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة.
 2. التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.
 3. التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية.
- أما بالنسبة للصلاحيات الأخرى فهي محددة بموجب النظام الداخلي للمجلس.

الفرع الثاني: مجال إختصاص مجلس المحاسبة

يقصد بمجال إختصاص مجلس المحاسبة النطاق الذي يمارس فيه هذا الأخير رقابته، وكذلك الأشخاص المعنيين بهذه الرقابة، إضافة إلى زمن ممارستها، ولذلك يتعين التطرق لمجال الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة من حيث الزمن، ومن حيث الأشخاص المعنيين بها وكذا من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن هذه الرقابة.

¹ المادة 53 من الأمر 20/95.

أولاً: مجال الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة من حيث الزمن

تخضع الميزانية العامة لمبدأ السنوية، الذي يشكل قاعدة أساسية من الناحية المالية،¹ ويقضي هذا المبدأ بأن مدة سريان الميزانية إثنا عشرة شهراً أي سنة كاملة، حيث توافق الجهة التشريعية سنوياً عليها، ولا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية². وتعتبر فترة السنة مناسبة، فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية³.

وتطبيقاً لهذا المبدأ فإن مجلس المحاسبة لا يمكنه ممارسة رقابته أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية ولا يملك صلاحية ممارسة أي رقابة مسبقة على النفقات العمومية كما هو معمول به في بعض الدول، إنما يتدخل بعد إنقضاء السنة المالية بإلزام الهيئات العمومية بتقديم حساباتها لرقابته بصفة دورية ومنتظمة.

ثانياً: مجال الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة من حيث الأشخاص

يختص مجلس المحاسبة برقابة التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، وهو مؤهل أيضاً لرقابة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تكون أموالها ومواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية ماعدا بنك الجزائر، تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءاً من رأس مالها الاجتماعي.

الأشخاص المعنويين من القانون العام والأشخاص الطبيعيين من القانون العام أو الخاص الذين استفادوا من إعانات أو مساعدات مالية أو موارد مجمعة من التبرعات والمخصصة

¹ فاطمة السويسي، المالية العامة، موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005، ص20.

² في بعض الدول لا تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية، ولكن الوضع مختلف في الجزائر لأن السنة المالية متطابقة مع السنة الميلادية، ونفس الوضع نجده في فرنسا.

³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، الجزائر، 2006، ص76.

لهدف خاص يمكن لهم أن يخضعوا أيضا إلى رقابة مجلس المحاسبة فيما يخص إستعمال هذه الإعانات¹.

تخضع الهيئات العمومية الإدارية في نشاطها المالي إلى نظام المحاسبة العمومية الذي يعتمد على مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهذا حسب المادة 55 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ويعني هذا المبدأ التفريق بين الوظائف الإدارية التي بها صلاحيات الأمر والتقرير والوظائف المحاسبية التي بها صلاحيات التنفيذ².

وتعتبر الإزدواجية في أعوان تنفيذ العمليات المالية قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيئات العمومية .

وتنقسم عملية تنفيذ الموازنة إلى مرحلتين الأولى إدارية تتضمن إتخاذ القرار اللازم للتنفيذ والثانية تنفيذية محاسبية تتضمن تنفيذ القرار الإداري والقيام بصرف النفقة أو جباية الإيراد، ولكن رغم هذا الفصل تعتبر المرحلة المحاسبية مكملة للمرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

ويرتكز هذا المبدأ على تقسيم المهام والسلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي إذ يكون لكل منها سلطة مستقلة عن الآخر دون أن توجد علاقة رئاسية بينهما، حيث يختص الأمر بالصرف تحت مسؤوليته الشخصية بتنفيذ إجراءات الإلتزام والتصفية وإصدار الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات، في حين يختص المحاسب العمومي تحت مسؤوليته الشخصية والمالية بتنفيذ مرحلة تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات³.

ثالثا: مجال الرقابة القضائية من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن هذه الرقابة

¹ www . startims. Com/ t=10742354.

² شلال زهير، المرجع السابق، ص 117.

³ المرجع نفسه ، ص 118.

إن مجلس المحاسبة المتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية يختص في المجال الأخير بإصدار توصيات ويقدم إقتراحات من أجل تحسين مردود الهيئات والمصالح والمؤسسات الخاضعة لرقابته، وإتخاذ التدابير اللازمة لتدارك النقائص والتجاوزات المسجلة، وعليه فإن رقابة المجلس في جانبها الإداري تكتسي أهمية كبيرة لأن تقاريره توجه إلى سلطتين هما رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، وهي تقارير قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

أما بالنسبة لإختصاصاته القضائية فإنه يحق لمجلس المحاسبة توقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات، والتي تتمثل أساسا في الغرامات المالية، وهذه الصفة جعلته يقترب من حيث طبيعته من الهيئات القضائية، وهذا ما يجعله قاضي حسابات تتمثل وظيفته في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المقدمة له.

وفي حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود تلك الأخطاء، وإذا رأى أن تلك الأخطاء ذات صيغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيها.

المبحث الثالث: أشكال رقابة مجلس المحاسبة

يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة القضائية على تنفيذ الميزانية العامة وذلك من خلال سلطة الإطلاع والتحري على مختلف الوثائق الخاصة بعمليات تنفيذ الميزانية، رقابة نوعية التسيير إضافة إلى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب ما نصت عليه المادة السادسة من الأمر 20/95 المعدل والمتمم ، وعليه سنتناول كل شكل من هذه الأشكال الخاصة بالرقابة حسب ما يلي:

المطلب الأول : سلطة التحري والإطلاع

تعتبر سلطة التحري والإطلاع إحدى أهم السلطات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة خاصة في سبيل رقابته القضائية على تنفيذ الميزانية العامة ، لذلك سنتناول المقصود بهذه السلطة، وإجراءات القيام بها ، إضافة إلى الجزاءات المترتبة عن مخالفة هذه الإجراءات .

الفرع الأول: المقصود بسلطة التحري والإطلاع

يقصد بسلطة التحري والإطلاع" حق مجلس المحاسبة في طلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاصة لرقابته"¹ ، وإمكانية إجراء التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة وذلك بالإتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام . كما يمكن أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية لهذه الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابته ومهما يكن وضعها القانوني الإطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وسيرها.

¹ المادة 1/55 من الأمر 20/95.

ومن أجل ضمان الأداء الفعال لمجلس المحاسبة لسلطة التحري والإطلاع فإن المشرع منح حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاصة لرقابته عندما تتطلب التحريات ذلك.

ويمكن له إشراك أعوان القطاع العام والمؤهلين لمساعدته في أعماله المادية وتحت مسؤوليته وبعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها ، حسب ما نصت عليه المادة 4/55 والمادة 56 من الأمر 20/95.

الفرع الثاني: إجراءات القيام بسلطة التحري والإطلاع

إن قيام مجلس المحاسبة بسلطة التحري والإطلاع لا يكون إلا ب:

أولاً : بالنسبة للمحاسبين العموميين

نصت المادة 1/60 على: " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة"¹ حيث يحفظ المحاسبون العموميون المستندات الثبوتية لحسابات التسيير ويضعونها تحت تصرف مجلس المحاسبة ، كما يمكن لهذا المجلس إلزام المحاسبين العموميين بإرسال المستندات الثبوتية لحسابات التسيير إليه وتحدد طريقة تقديم هذه الحسابات وأجالها وقائمة المستندات الثبوتية المتعلقة بتلك الحسابات عن طريق التنظيم.

ثانياً: بالنسبة للآمرين بالصرف: نصت المادة 1/63 من الأمر 20/95 على أنه " يتعين على الأمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 7 من هذا الأمر تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة عن طريق التنظيم"².

حيث تتمثل هذه الهيئات المذكورة في المادة 7 في :

¹ المادة 1/60 من الأمر 20/95.

² المادة 1/63 من الأمر 20/95.

مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية بإختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

وعليه يجب على الأمرين بالصرف في هذه الهيئات السابقة أن يقوموا بتقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة بالطرق المنصوص عليها قانونيا وفي الآجال المحددة من أجل تمكين مجلس المحاسبة من الإطلاع عليها والقيام بوظيفته على أحسن وجه ممكن.

ثالثا: بالنسبة للهيئات الخاضعة لرقابته

يتعين على المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا أو التي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية وكذلك الهيئات التي تمتلك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية مساهمة في رأس مالها والهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الإجتماعيين إرسال الحسابات والوثائق الضرورية من أجل قيام مجلس المحاسبة بمهامه ، من خلال الإطلاع على تلك المعلومات المسجلة في تلك الوثائق ، وعلى ضوء ما جاء فيها يمكنه إتخاذ الإجراءات اللازمة.

وهذا ما نصت عليه المادة 64 من الأمر 20/95. وكذلك بالنسبة للهيئات المذكورة في المادة 9 من نفس الأمر فقد نصت المادة 65 منه على: " يتعين على مسؤولي المصالح والجماعات والهيئات العمومية المسيرة للأسهم العمومية والمشار إليهم في المادة 9 من الأمر أو ممثليهم المؤهلين قانونيا أن يرسلوا إلى مجلس المحاسبة بطلب منه وفي الأجل الذي يحدده لها ، الحسابات والتقارير والمحاضر والوثائق الضرورية لأداء مهام الرقابة الموكلة

إليه ¹. وتتمثل هذه الهيئات في : المؤسسات والشركات والهيئات التي تملك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها.

كما يمكن لمجلس المحاسبة طلب إرسال حسابات إستعمال المساعدات المالية الممنوحة والوثائق الثبوتية لها ، من طرف الهيئات المستفيدة من المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ، حسب ما نصت عليه المادة 66 من الأمر السابق الذكر. وكذلك الأمر بالنسبة للهيئات المذكورة في المادة 12 والمتمثلة في كل المؤسسات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية ، والتي يجب عليها إرسال حسابات إستعمال الموارد التي جمعتها من خلال التبرعات الممنوحة لها.²

ويلاحظ من خلال إستقراء نصوص المواد 64 إلى 67 أن الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ، لا تقوم بتقديم الوثائق والحسابات والمستندات المتعلقة بنشاطاتها إلى هذا الأخير إلا بناء على طلب منه.

الفرع الثالث: الجزاءات المترتبة عن قيام مجلس المحاسبة بسلطة التحري والإطلاع

يتعين على كل من المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف إضافة إلى الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقوموا بتقديم حساباتهم ومستنداتهم وفق الكيفيات والآجال المنصوص عليها في القانون ، وفي حالة إخلالهم بهذه الكيفيات والآجال توقع عليهم جزاءات من قبل مجلس المحاسبة يمكن توضيحها كالتالي:

أولا : الجزاءات المفروضة على المحاسب العمومي والأمر بالصرف

¹المادة 65 من الأمر 20/95.

²أنظر المادة 67 من نفس الأمر.

في حالة تأخر المحاسب في إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق والمستندات الثبوتية أو عدم تقديمها أصلا إلى مجلس المحاسبة بإمكان هذا الأخير أن يقوم بإصدار غرامة مالية تتراوح ما بين 5.000 دج و 50.000 دج ضد هذا المحاسبة.

وفي حالة عدم تقديم المحاسب العمومي لحسابه إلى مجلس المحاسبة يقوم هذا الأخير بتوجيه أمر لهذا المحاسب بتقديم حسابيه في الآجال التي يحددها له المجلس، وفي حالة ما إذا إنقضى الأجل المحدد يمكن لمجلس المحاسبة تطبيق إكراه مالي على المحاسب قدره 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوم (المادة 61) ، أما إذا إنقضى أجل 60 يوم ولم يتم هذا المحاسب بتقديم حساباته فإنه يتعرض لمجموعة من العقوبات المنصوص عليها في المادة 43 الفقرة 3 من ق إج .¹

إذا لم يتم تسليم الحسابات بعد مرور 60 يوم المنصوص عليها سابقا يتعين على السلطة الإدارية المؤهلة قانونيا تعيين محاسب جديد بطلب من مجلس المحاسبة ، حيث يكلف هذا المحاسب بإعداد الحسابات وتقديمها في الآجال المحددة من طرف مجلس المحاسبة حسب ما نصت عليه المادة 62 من الأمر 20/95.

كذلك هو الحال بالنسبة للأمرين بالصرف في حالة تأخرهم في تقديم الحسابات الإدارية إلى مجلس المحاسبة فإنهم يتعرضون لنفس العقوبات والجزاءات التي يتعرض إليها المحاسبون العموميون والتي تم ذكرها سابقا.

ثانيا: الجزاءات المفروضة على الهيئات

نصت المادة 1/68 " كل رفض تقديم أو إرسال الحسابات والمستندات والوثائق إلى مجلس المحاسبة عند إجراء التدقيقات والتحقيقات يعرض مرتكبيه إلى غرامة مالية تتراوح بين 5000 و 50.000 دج"²، كما يمكن أن يعاقب بنفس الغرامة كل من لا يقدم لمجلس

¹ أنظر المادة 3/43 من قانون الإجراءات الجزائية.

² المادة 1/68 من الأمر 20/95.

المحاسبة وبدون مبرر المعلومات اللازمة لممارسة مهامه أو يعرقل عمليات التدقيق التي يقوم بها ، وفي حالة تكرار عرقلة هذه العمليات التي مشابهة لعرقلة العدالة فإنه يتعرض المتسبب فيها للعقوبات المذكورة سابقا في المادة 3/43 من قانون إ.ج.

المطلب الثاني: رقابة نوعية التسيير

أوكل المشرع لمجلس المحاسبة ممارسة رقابة على نوعية تسيير الهيئات العمومية ، وتتصب هذه الرقابة على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف هذه الهيئات لأداء نشاطها تحقيقا للمصلحة العامة ، والقول أنها رقابة تقييمية فهذا لا يعني أن مجلس المحاسبة يملك صلاحية التدخل في نشاط الهيئات الخاضعة لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات والبرامج والأهداف التي سطرتهما ' فرقابته لا ينبغي أن تتعدى تقييم قواعد عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية فعالة وموثوقة، وعليه سنتناول المقصود برقابة نوعية التسيير والأعمال التي تشملها وإجراءاتها والنتائج المترتبة عن القيام بها.

الفرع الأول : المقصود برقابة نوعية التسيير والأعمال التي تشملها

سنتطرق إلى المقصود برقابة نوعية التسيير، ثم عناصر هذه الرقابة .

أولا: المقصود برقابة نوعية التسيير

يقصد برقابة نوعية التسيير ، تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي والعمل على تحسين مستوى أدائها ، ومستوى مردوديتها وهذا عن طريق تقييم شروط إستعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعية تحت تصرفها من حيث الفعالية والنجاعة والإقتصاد.

ويتضح من هذا التعريف أن رقابة نوعية التسيير تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين، الهدف الأول دو طابع قانوني يتمثل في مدى شرعية النشاط المالي للهيئات العمومية

ومطابقته للنصوص التشريعية والتنظيمية ، والتأكد أيضا من صحة وسلامة الحسابات المالية التي تقدمها تلك الهيئات .

أما الهدف الثاني فهو إقتصادي يتمثل في تقييم مردودية تلك الهيئات الخاضعة لرقابته وقياس مدى فعالية ونجاعة نشاطها المالي في تحقيق الأهداف المسطرة ، وتشمل رقابة نوعية التسيير على العناصر التالية:

1_ **الفعالية: (efficacité):** وتعني قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

2_ **النجاعة في الأداء: (efficience)** وتعني بها الإستعمال الأمثل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية ، وبلوغ الحد الأقصى في إستخدامها في تحقيق الأهداف المسطرة.

3_ **الإقتصاد في التسيير (économie)** وتعني تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في إستعمال الموارد والوسائل العمومية.¹

إلا أن تجسيد هذه العناصر في الواقع مازال يصطدم ببعض العوائق لا سيما على مستوى دول العالم الثالث التي تطمح إلى عصرنة إدارتها ، فبعض هذه العوائق يعود إلى طبيعة القواعد التي تحكم نشاط الإدارة العمومية والتي تتميز بالثبات والإستقرار في حين أن هذا النوع من الرقابة يتطلب إيجاد قواعد تتصف بالمرونة لتمكينها من التأقلم بسرعة مع المتغيرات التي يفرضها المحيط الخارجي . والبعض الآخر منها يعود إلى طبيعة الأهداف التي ترمي الإدارة العمومية إلى بلوغها ، وذلك أن نشاطها مهما كانت طبيعته ، ينبغي أن يهدف قبل كل شيء إلى تحقيق المنفعة العمومية ، وذات مفهوم مرن يصعب حصرها في شكل أهداف مسبقة لا يمكن قياسها بشكل دقيق .

ثانيا : الأعمال التي تشملها رقابة نوعية التسيير

¹أمجوج نوار ، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ' فرع المؤسسات السياسية والإدارية ، كلية الحقوق، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2006/2007 ، ص 134.

وتشمل رقابة نوعية التسيير ما يلي:

1_ يقيم مجلس المحاسبة من خلال مراقبة نوعية تسيير المرافق والهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال إختصاصه شروط إستعمالها للمورد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من حيث الفعالية والأداء والإقتصاد.

2_ يراقب إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والإجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بغرض التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها إنطلاقاً من الموارد التي تم جمعها ، مع الأهداف التي تتوخاها الدعوى إلى التبرعات العمومية.¹

3_ تنص المادة 1/70 من الأمر 2/95 " يراقب مجلس المحاسبة شروط منح وإستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته".²

4_ يشارك في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتقارير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الإقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

الفرع الثاني : إجراءات رقابة نوعية التسيير

وقد نصت عليها المادة 73 من الأمر 20/95 وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

أولاً: إجراء التحقيق وإعداد تقرير المعاينات والملاحظات

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 227.

² المادة 1/170 من الأمر 20/95.

بعدما يصدر رئيس مجلس المحاسبة الأمر المتضمن تعيين مقرر لإجراء رقابة على التسيير المالي لهيئة عمومية معينة، يقوم بإعداد تقرير مبدئي، هذا الأخير يحتوي على كل الملاحظات التي تم ضبطها واكتشافها من قبل مجلس المحاسبة،¹ كما يحدد فيه بدقة طبيعة الرقابة الواجب إنجازها ونطاقها والسنوات المالية المعنية والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة، وقبل كل هذا يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة أو الهيئات التي ستخضع للرقابة، عن طريق تكوين ملف يتوفر على (الأمر بالمهمة، بطاقات تقنية حول الهيئة، برنامج الرقابة وتوزيع المهام على مساعديه، المستندات المتعلقة بموضوع الرقابة... إلخ)، بعدها يتم تنفيذ البرنامج المقرر والذي يتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة والتأكد من مطابقتها للمستندات الثبوتية، وإجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، وكذا المستوى الوظيفي للأعوان المكلفين بها.

وبعد الإنتهاء من كل هذه الإجراءات يحرر المقرر تقريرا يدون فيه النتائج التي توصلت إليها، ويقترح على التشكيلة المختصة الإجراءات التي يجب إتخاذها بشأن كل حالة مع تقديم الأدلة والملاحظات والاقترحات التي يتضمنها التقرير، ثم يوقع هذا التقرير ويرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته والمصادقة عليه.

ثانيا : تبليغ التقارير النهائية إلى الهيئات المعنية

نصت المادة 2/73 على أنه : "ترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية وعند الحاجة، إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة".²

دقدوق سميرة، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2013،

¹ص 27.

² المادة 2/73 من الأمر 20/95.

حيث حدد هذا الأجل في أقل من شهر وهو أجل قابل للتمديد من طرف رئيس الغرفة المختصة ، إذا رأى أن ذلك ضروريا لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم.

ثالثا: إجراء المداولة والتقييم النهائي

بعد الإنتهاء من مرحلة تبليغ التقارير النهائية إلى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة، يقومون بتبليغها لهيئات المداولة لتلك الهيئات ، وذلك في مدة أقصاها شهران، حيث يقوم المسؤولون المعنيون بإخطار مجلس المحاسبة بهذا التبليغ.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن القيام برقابة نوعية التسيير

في حالة ما إذا تم الكشف في عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة عن وجود مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها أو التكفل بها ، وأدت تلك المخالفات إلى إلحاق أضرار بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات أو المؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته يطلع فورا مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية ، وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة بإتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما حسب ما نصت عليه

المادة 24 من الأمر 20/95 .

كذلك إذا أثبت مجلس المحاسبة أثناء قيامه بالرقابة أنه قد تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير مشروعة من طرف أشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين ، وكانت هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرفق العمومي يطلع مجلس المحاسبة وفورا السلطة المختصة بذلك من أجل إسترجاع وإسترداد المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية المتاحة حسب ما نصت عليه المادة 25 من نفس الأمر. حيث يكون هذا الإطلاع بواسطة

رسالة ترسل من طرف رئيس الغرفة المختصة للهيئات والمصالح التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية.

المطلب الثالث: رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

ويقصد بها الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على التسيير المالي للآمرين بالصرف بغرض معاينة مدى إحترامهم للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على إستعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم ، ويملك فيها سلطة توقيع الجزاءات عليهم في حالة إرتكابهم لأخطاء ألحقت أضرار بالخزينة العمومية ، وهذا المبدأ أقره الأمر 20/95 السابق ذكره في المادة 2/87 ، حيث قام بتنظيمه وتحديد إختصاصاته وإجراءات التحقيق التي تقوم بها غرفة الإنضباط ، وأخيرا العقوبات والجزاءات المترتبة عن رقابة هذه الأخيرة .

الفرع الأول: تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وتحديد إختصاصاتها

يمارس مجلس المحاسبة إختصاصاته القضائية في رقابة التسيير المالي للآمرين بالصرف في شكل تنظيم محدد من قضاة ويقوم بمجموعة من الصلاحيات والإختصاصات وهو ما سيتم توضيحه.

أولا : تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تتكون غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من رئيس، و قضاة من بينهم ستة مستشارين على الأقل ، حسب ما نصت عليه المادة 51 من الأمر 20 /95 السابق الذكر، ويعين مجلس المحاسبة المستشارين بأمر حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي، وكاتب ضبط يتولى كتابة الضبط ، إضافة إلى ناظر عام يتولى الإدعاء العام .

أما بخصوص مداوالات هذه الغرفة فقد نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة السابقة: " لا تصلح مداوالات غرفة الإنضباط في مجال تسيير المالية والميزانية إلا بحضور أربعة (4) قضاة على الأقل ، زيادة على رئيسها"¹.

مع العلم بأن القاضي المكلف بالتحقيق في الحكم المتعلق بالقضية التي نظر فيها لا يمكنه المشاركة فيها .

وبالرجوع إلى محكمة الإنضباط المالي والميزاني في فرنسا فإنها تتشكل من أعضاء نصفهم من مجلس المحاسبة والنصف الآخر من مجلس الدولة ، يرأسهم رئيس مجلس المحاسبة، وفي حالة غيابه أكبر الأعضاء سنا من بين رؤساء غرف المجلس.

يعين أعضاء المحكمة المحلفون بقرار من مجلس الوزراء لمدة 5 سنوات (قانون 1963) ويتولى الإدعاء العام في المحكمة النائب العام في مجلس المحاسبة يساعده محامون عامون يساعدهم مفوضو دولة يرتبطون بالسلطة القضائية في مجلس المحاسبة.

ما يمكن ملاحظته على تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر تختلف عن محكمة الإنضباط في فرنسا ' سواء من حيث التشكيلة أو من حيث التعيين.

ثانيا : إختصاصات غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

1. الأشخاص الخاضعين لسلطة غرفة الإنضباط

حسب المادة 87 من الأمر 20/95 يختص مجلس المحاسبة وفقا للشروط المحددة في هذا الأمر بتحميل مسؤولية :

أي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات المذكورة في المادة السابعة وهم مسؤولي وأعوان مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف

¹ المادة 4/51 من الأمر 20/95.

أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية والأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر وهم المحاسبين الفعليين وكذلك كل عون أو مسؤول في الهيئات المنصوص عليهم في الموارد 8 و8 مكرر و9 و10 و11 و12 من الأمر 20/95 والتي سبق ذكرها . وفي الحالتين الواردتين في الفقرات 2 و10 و13 و15 من المادة 888 من هذا الأمر .

II. الأخطاء والمخالفات التي تنتظر فيها غرفة الإنضباط

تعتبر مخالفات قواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي حددتها المادتين 88 و91 من نفس الأمر والمتمثلة أساسا في التصرفات التالية:

- 1_ خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- 2_ إستعمال الإعتمادات والمساعدات المالية لأهداف غير الهدف الذي منحت من أجلها صراحة.
- 3_ الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة ، أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- 4_ الإلتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- 5_ تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن الهدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- 6_ الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيآت الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية¹.

الفرع الثاني : إجراءات التحقيق التي تقوم بها غرفة الإنضباط

إذا كشفت نتائج تدقيقات الغرفة المختصة للمجلس إرتكاب أخطاء ومخالفات ، تدخل في مجال تطبيق المادتين 88 و91 من الأمر 20/95 ، يتم إخطار رئيس مجلس المحاسبة من

¹ يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص315.

طرف رئيس الغرفة أو من رئيس الهيئة التشريعية ، والوزير الأول والوزير المكلف بالمالية والوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية والمستقلة ، وذلك فيما يخص الوقائع المنسوبة للأعوان الخاضعين لسلطتهم ' من أجل ممارسة صلاحية الإنضباط في مجال تسيير الميزانية المالية ، ويتم ذلك عن طريق تقرير مفصل يقترح فيه إحالة الملف إلى الغرفة ، وبناءا على ذلك يحيل رئيس المجلس الملف الذي تم إخطاره به إلى الناظر العام قصد المتابعة أمام الغرفة المختصة.

وإذا رأى هذا الأخير أنه لا مجال للمتابعة يقوم بحفظ الملف ، بموجب قرار معلل قابل للطعن بالإلغاء أمام تشكيلة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين إثنين.

وإن قرر متابعة العون المعني يحرر الإستنتاجات الكتابية التي توصل إليها ، ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق ، وفي هذه الحالة يعين هذا الأخير مقررا من بين المستشارين من أجل التحقيق في القضية.

ويقوم المقرر بأعمال التحقيق التي يراها ضرورية بحضور العون المعني والذي يمكن له الإستعانة بمحامي للدفاع عنه ، حيث يؤدي المحامي أو المدافع اليمين أما رئيس غرفة يساعده قاضيان ، وبحضور كاتب الضبط يتكفل بإعداد محضر جلسة تأدية اليمين¹.

ويجوز للمقرر الإستماع إلى أي عون آخر يرى أن له علاقة بالموضوع أو يسأله شفاهيا أو كتابيا ، كما يمكنه إستجواب أي شخص .

ويختتم المقرر تحقيقه بتحرير تقرير مرفق بإستنتاجاته ، ويرسل كل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة لتبليغه إلى الناظر العام .

وإذا أسفرت نتائج التحقيق إلى عدم ثبوت المخالفة يمكن للناظر العام أن يقرر حفظ الملف ، أما إذا بررت الوقائع إحالة الملف إلى غرفة الإنضباط يرسل الناظر العام الملف مصحوبا بإستنتاجاته المكتوبة والمعلقة إلى رئيس هذه الغرفة ، ويعد هذا الإرسال إخطار

¹ أنظر المادة 96 من الأمر 20/95.

للغرفة¹، بموجبه يعين مقررًا من بين قضاة الغرفة التابعين له لدراسة الملف وتقديم إقتراحات حول مجمل القضايا التي يتضمنها ليتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة وإعلام كل من رئيس المجلس والناظر العام بذلك وإستدعاء العون المعني لحضور الجلسة.

ويحق للعون المتابع أن يضطلع لدى كتابة الضبط على كافة المعلومات والعناصر التي يتضمنها الملف بما في ذلك الإستنتاجات التي يقدمها الناظر العام وهذا في أجل لا يقل عن شهر قبل تاريخ إنعقاد الجلسة بعد إستلام الإستدعاء وهو أجل قابل للتمديد مرة واحدة².

تعقد غرفة الإنضباط جلستها بحضور كاتب الضبط والناظر العام وبحضور الشخص المتابع ، وإذا تغيب هذا الأخير مرتين رغم إستدعائه قانونيا يمكن للغرفة أن تبت في القضية بعد الإطلاع على إقتراحات المقرر وإستنتاجات الناظر العام وشروح الشخص المتابع أو من يمثله ، ثم تعرض للمداولة بعد إختتام المناقشات دون حضور المقرر والناظر العام ويتخذ القرار بأغلبية أصوات أعضائها وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس³.

ويكتسي القرار المتخذ الصيغة التنفيذية ويبلغ إلى كل من الناظر العام والمعني والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ وإلى السلطات السلمية أو الوصية التي يخضع لها العون.

الفرع الثالث : الجزاءات الموقعة من قبل غرفة الضبط

في حالة ثبوت المخالفات ضد الشخص المتابع فإن غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تصدر قرارات تتضمن مجموعة من الجزاءات منها ما هو أصلي ومنها ما هو تبعي أو تكميلي :

أولاً: الجزاءات الأصلية

¹ أنظر المادة 97 من نفس الامر.

² أنظر المادة 99 من نفس الأمر.

³ أنظر المادة 100 من الأمر 20/95.

حسب نص المادة 89 من الأمر السالف الذكر فإن مجلس المحاسبة يعاقب على المخالفات السابق ذكرها بغرامة في حق مرتكبيها ، بحيث لا يتعدى مبلغ الغرامة الراتب الإجمالي السنوي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

ويمكن أن تبلغ هذه الغرامة الضعف إذا كانت المخالفة متمثلة في خرق حكم من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب إمتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية حسب ما نصت عليه المادة 91 من نفس الأمر . أما بالنسبة للجمع بين الغرامات المحكوم بها لا يكون إلا في حدود المبلغ الأقصى للمرتب السنوي الذي يتقاضاه العون المعاقب عند تاريخ ارتكاب المخالفة .

ويعفى مرتكبوا المخالفة من العقوبة إذا تدرع بأمر كتابي من مسؤولية السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء هاتاه الأوامر ، وفي هذه الحالة تحل مسؤوليتهم محل مسؤوليته .

ثانيا: الجزاءات التبعية

نصت المادة 27 من الأمر 20/95 على : "إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا ، يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك .

ويشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها"¹.

أما في حالة ما إذا كانت هناك وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأدية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ، فإنه يبلغ الهيئة المختصة بسلطة التأديب ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع ، وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار ، حسب ما نصت عليه المادة 27 مكرر من نفس الأمر .

¹المادة 27 من الأمر 20/95.

ولا تتعارض الغرامات المالية التي يوقعها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية حسب ما تقرره المادة 92 من الأمر 20/95 مع الملاحظ بأن العقوبة المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الإنضباط في تسيير الميزانية والمالية تتقدم بمضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

وفي الأخير تجدر الإشارة في هذا المجال أن المشرع بموجب التعديل الأخير لقانون مجلس المحاسبة سنة 2010 خصص غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة الإنضباط في مجال التسيير الميزانية والمالية ، وسبب هذا التعديل الذي جاء به هو الرغبة في توسيع مجال تخصص غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية للسماح بتوسيع صلاحياته قصد إستغلال ومعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد والتي من شأنها أن تلحق أضراراً بالأموال والممتلكات العمومية وأبقواعد التسيير الجيد للهيئات الخاضعة لمجال إختصاصها¹.

المطلب الرابع : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر بشأنها قرارات قضائية ، وعند مراجعة لهذه الحسابات يدقق في صحة العمليات المادية الموضوعة فيها، ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بها.

ويقدر مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته².

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012 ص 547.

² لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، المرجع السابق ص 227.

وعليه سنتناول إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ، وطبيعة قرارات المقرر المتعلقة بهم والجزاءات الموقعة عليهم.

الفرع الأول : إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

إجراءات التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هي إجراءات كتابية وحضورية .

_ تبدأ بقيام رئيس الغرفة المختصة أولاً بتعيين مقرر يكلف بإجراء التدقيقات بمراجعة حسابات التسيير، حسب ما نصت عليه المادة 1/77 من الأمر السابق الذكر.

_ عند نهاية مهامه (المقرر) يدون هذا الأخير في تقرير كتابي معايناته وملاحظاته والإقتراحات المعللة.

_ يرسل رئيس الغرفة التقرير إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته الكتابية ، يعرض كل الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب ، وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

_ يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب الذي يمنح مهلة شهر واحد من تاريخ التبليغ لإرسال إجابته إلى مجلس المحاسبة مرفقة بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته.¹ مع إمكانية تمديد الأجل بطلب من المحاسب المعني.

_ نصت المادة 2/79 على "يرسل رئيس الغرفة كل الملف إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاته الكتابية".²

_ بعدها يحدد رئيس الغرفة تاريخ جلسة التشكيلة المداولة للبت نهائياً ، و يحضر الجلسة كل من الناظر العام بتقديم إستنتاجاته والمقرر دون مشاركتهما في المداولة ، تتداول التشكيلة

¹ يلس شاوش بشير، المرجع السابق ص 312.

² المادة 2/79 من الأمر 20/95.

بعد الإطلاع على إقتراحات المقرر المراجع والتفسيرات والإثباتات المحتملة للمحاسب المعني وإستنتاجات الناظر العام ، حسب ما نصت عليه المادة 80 من الأمر السابق الذكر .

وتبت الغرفة بقرار نهائي يتخذ بأغلبية الأصوات ، ويقضي هذا القرار إما بإعتبار المحاسب بريء الذمة أو مدين .

يقضي مجلس المحاسبة بالإبراء النهائي في حالة ما إذا لم تسجل على مسؤولية المحاسب العمومي أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه ، وبدين المجلس المحاسب العمومي إذا ما سجل نقص مبلغ مالي أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل فيقرر عندها إلزامه بتسديد المبلغ الذي يحدده قصد تغطية أو تقليل مبالغ العجز أو النقص الملاحظ، ويسمى هذا الإجراء بالإستحقاق.¹

وعندها تقدر مدى مسؤولية المحاسب المتهم مع إعتبار الظروف الخاصة التي حصل فيها العجز أو النقص وتتنافى عنه هذه المسؤولية في حالة السرقة أو ضياع النقود التي يمكن للمحاسبين المعنيين أن يدفعوا بالقوة القاهرة، أو أن يثبتو عدم إرتكابهم أي خطأ أو إهمال أثناء ممارسة وظيفتهم.

الفرع الثاني : طبيعة قرارات المقرر المتعلقة بحسابات المحاسبين العموميين

تتم عملية مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات والوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ النفقة والتدقيق فيها ، وإنطلاقاً من عمل هذا الأخير يمكن لمجلس المحاسبة إتخاذ إحدى النوعين من القرارات وهما المؤقت، والقرار النهائي.

أولاً: القرار المؤقت

¹الإستحقاق: هو قرار يأمر بموجبه مجلس المحاسبة المحاسب العمومي بإسترجاع مبلغ محدد قصد تغطية أو تقليل مبالغ العجز أو النقص الملاحظ.

نصت عليه المادة 2/78 " يرسل رئيس الغرفة هذا التقرير بعد إتمام التدقيق الإضافي المحتمل عند الإقتضاء ، إلى الناظر العام لتقديم إستنتاجاتهم الكتابية ثم يعرض كل الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي ، إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب ، وقرار مؤقت في الحالات الأخرى"¹.

وعليه في حالة إكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين يقوم المجلس في بداية الأمر بإتخاذ قرار مؤقت يوجه إلى المحاسب المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية ، وذلك في أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار المؤقت والذي يمكن تأجيله بطلب معلل من طرف المحاسب المعني.

ثانيا: القرار النهائي

بعد إنقضاء الأجل المحدد من طرف المجلس المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية ، يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكم نهائي عن طريق مداولة بعد الإطلاع على إقتراحات المقرر المراجع والتفسيرات والإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المعني و يأخذ القرار النهائي شكلين حسب ما نصت عليه المادة 83 من نفس الأمر.

1_ في حالة التأكد من عدم وجود مخالفة في التسيير يتم إبراء المحاسب العمومي من المسؤولية مباشرة .

2_ في حالة وجود نقص في المبالغ المتواجدة في الخزينة أو في حالة صرف نفقة غير قانونية يتم وضع المحاسب العمومي في وضع مدين، عن طريق قرار يكتسي الطابع التنفيذي وهنا تقوم المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي ويجبر على تغطية العجز أو النقص الواقع في أمواله الشخصية.

¹ المادة 2/78 من الأمر 20/95.

وللاشارة فإنه يتم التوقيع على القرار النهائي من طرف كل من رئيس الجلسة والمقرر المراجع، وكاتب الضبط ، ويبلغ القرار إلى الناظر العام والمحاسبين أو الأعوان المعنيين والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية.

كما تمتد رقابة مجلس المحاسبة لحسابات الأشخاص الذين يصرح إنهم محاسبون فعليون¹ وتتمارس هذه الرقابة بناء على إلتماس من الناظر العام.

الفرع الثالث : الجزاءات الموقعة على المحاسبين

في حالة مخالفة المحاسبين للالتزامات الواقعة على عاتقهم توقع عليهم مجموعة من الجزاءات وعليه سنتناول الجزاءات الموقعة على المحاسبين العموميين ، والجزاءات الموقعة على المحاسبين الفعليين.

أولا : الجزاءات الموقعة على المحاسبين العموميين

إذا ما سجل نقص مبلغ مالي أو صرف نفقة غير شرعية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل يدين المجلس العمومي ، ويقرر عندها إلزامه بتسديد المبلغ الذي يحدده قصد تغطية أو تقليل مبالغ العجز أو النقص الملاحظ.

ثانيا: الجزاءات الموقعة على المحاسبين الفعليين

بالنسبة للمحاسب الفعلي ، وفي حالة إخلاله بالتزاماته توقع عليه عقوبات مالية قد تصل قيمة المبلغ إلى 100.000 دج ، وذلك حسب أهمية المبالغ محل التهمة ومدة حيازتها أو تداولها .

¹ المحاسب الفعلي : هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، أو هي ملك لها دون أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته أن يلاحظ وقائع يمكن وصفها وصفا جزئيا قام بها محاسب فعلي ، أن يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعة القضائية ، ويطلع وزير العدل على ذلك ، كما بإمكان هذا المجلس وأثناء ممارسة رقابته أن يلاحظ وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته إستنادا إلى الوضع القانوني لهذا الأخير، فإنه يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع ، وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار .

المبحث الرابع: طرق الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة

بعدما يتم فحص الحسابات من طرف مجلس المحاسبة وفي حالة ما إذا كشفت قرارات هذا الأخير لنتائج التحقيق أخطاء ومخالفات يحق للمعنيين بالأمر الطعن في قرارات مجلس المحاسبة، وهناك نوعين من طرق الطعن التي تكون بصدد تلك القرارات أولهما داخلي يطرح أمام المجلس نفسه وثانيها خارجي يطرح خارج مجلس المحاسبة، ويكون أمام مجلس الدولة، وهي تسمى بالطعون القضائية وفقا للمادة 11 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، وهذا ما يتطلب التوضيح وفقا لما يلي:

المطلب الأول: المراجعة والإستئناف

ترفع الطعون الداخلية إلى هيئات مجلس المحاسبة وتتمثل في المراجعة والإستئناف ويتم النظر فيها من طرف مجلس المحاسبة نفسه¹. وحسب التوضيح التالي:

الفرع الأول : المراجعة

نصت الفقرة الأولى من المادة 102 من الأمر 20/95 على أن " تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للمراجعة".

ويقصد بالمراجعة إستدراك يسمح بإعادة تشكيل حكم صدر خطأ لأسباب لم يطلع عليها القاضي عند إصداره الحكم، كما سمي الأستاذ مسعود شلهوب هذا الطعن بإلتماس إعادة النظر².

¹ Michele- laurassat, jeans michele lemoyne de foges, patricia de forge, institution administratif, edition marketing, an2005, p272.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، المرجع السابق، ص240.

و بالرجوع إلى الأمر 20/95 السالف الذكر نجده قد نظم أحكام الطعن بالمراجعة ضد القرارات القضائية الصادرة عن مجلس المحاسبة في المواد من 102 إلى 106 حيث يكون تقديم طلب المراجعة من المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار، أو من الناظر العام، كما يمكن أن تكون هذه المراجعة تلقائية وذلك من طرف الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار حسب المادة 102 من نفس الأمر.

وتتمثل حالات مراجعة قرارات مجلس المحاسبة في الحالات الآتية:

- بسبب أخطاء.

- الإغفال أو التزوير.

- الإستعمال المزدوج.

. عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك¹.

وما يلاحظ أن هذه الحالات على الرغم من أنها محصورة في المادة السابقة وهي أربعة إلا أن المتمعن في الحالة الرابعة يجد بأن المشرع ترك المجال واسعا ومفتوحا بقوله: "عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك".

ويشترط لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض الوقائع والوسائل التي يستند عليها صاحب الطلب، ويكون مرفقا بالوثائق والمستندات الثبوتية (المادة 103 الفقرة 1).

ويوجه طلب المراجعة إلى رئيس المجلس في أجل لا يتجاوز سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وفي حالة إستثنائية وحيدة يمكن فيها إجراء المراجعة بعد مرور سنة من تاريخ تبليغ القرار، إذا كان هذا الأخير قد صدر على أساس وثائق إتضح أنها خاطئة.

¹ المادة 102 من الأمر 20/95.

وللفصل في طلب المراجعة تقوم الغرفة أو الفرع بدراسة طلب مراجعة القرار موضوع الطعن، الذي صدر عن أي منهما، حيث يقوم بدراسة طلب المراجعة قاضي معين من طرف رئيس الغرفة أو الفرع، إضافة إلى تقديم مجموعة من الإقتراحات الكتابية المتعلقة بمدى قبول وصحة هذا الطلب.

وبعد نهاية دراسة طلب المراجعة يبلغ الملف إلى الناظر العام الذي يقوم بتقديم إستنتاجاته الكتابية، وبعدها يقوم رئيس الغرفة أو الفرع بتحديد تاريخ الجلسة ويبلغ كل الأطراف المعنية بذلك، بما في ذلك صاحب الطلب الذي يحضر بدوره في هذه الجلسة بناء على طلب منه أو بناء على إستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع وهذا حسب ما نصت عليه المادة 104 من نفس الأمر.

والملاحظ أن المراجعة تشمل الإجراءات المضمنة في قراره الجديد تلقائيا كل متقاضي قد يتدع قانونا بالعناصر التي بررت المراجعة في نفس القرار¹.

ولا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة أثر موقف للقرار الذي كان محل موضوع للطعن، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبيث في مطلب المراجعة إذا تبين أن الدفوع المستند إليها في المراجعة تبرر ذلك، وهذا بعد إستشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام.

وما يمكن قوله في شأن المراجعة بإعتبارها طريقة من طرق الطعن أمام مجلس المحاسبة فإنه لا يختلف كليا عن طرق الطعن المعروفة في القواعد العامة للمنازعات الإدارية فمن حيث الجوهر نجد تشابه بالنسبة لكلا الطرفين فكل من طعن المراجعة وطلب إلتماس إعادة النظر الذي يقدم إلى نفس الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن، حيث حددت حالات الطعن بالنسبة لقرارات مجلس المحاسبة بأربع حالات المذكورة سابقا في

¹ المادة 105 من الأمر 20/95.

المادة 102 من الأمر 20/95، أما طلب إلتماس إعادة النظر فهو محدد في حالتين نصت عليها المادة 967 من ق إ م إ والمتمثلة في:

- إذا إكتشف أن القرار قد صدر بناء على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام مجلس الدولة.
- إذا حكم على الخصم بسبب تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند الخصم.

أما الإختلاف بينهما فيمكن في آجال رفع الطعن ،حيث تقدم المراجعة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار محل موضوع الطعن كما ذكر سابقا، أما إلتماس إعادة النظر أمام مجلس الدولة فقد نصت عليه المادة 968 من ق إ م إ: "يحدد أجل إلتماس إعادة النظر بشهرين (2) يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار، أو من تاريخ إكتشاف التزوير، أو من تاريخ إسترداد الوثيقة المحتجزة بغير حق من طرف الخصم".¹

وما يلاحظ أن ق إ . م . إ . استبعد إمكانية الطعن بإلتماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية لأن هذه الأحكام يمكن الطعن فيها، ومنه لا مبرر للجوء إلى إلتماس إعادة النظر بوصفه طريق غير عادي، بينما يجوز ممارسة إلتماس إعادة النظر في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة.²

أما بالنسبة لقرارات مجلس المحاسبة فقد جاءت عامة، حيث لم تحدد هذه القرارات إذا ما كانت صادرة عن الغرف الوطنية الثمانية، أو الغرف الإقليمية التسعة أو غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

الفرع الثاني: الإستئناف

¹ المادة 968 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² معزوزي نوال، المرجع السابق، ص88.

إن قرارات مجلس المحاسبة قابلة للإستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرارات، وأن الطعن فيها بالإستئناف فيقتضي التدقيق بالإجراءات والقواعد المحددة وهي المسائل التي تتطلب التوضيح وفق للآتي:

أولاً: إجراءات الطعن بالإستئناف

تتمثل هذه الإجراءات فيمايلي:

تقدم عريضة الإستئناف كتابيا ويتم التوقيع عليها من طرف صاحب الطلب أو ممثله قانونا، وترفق بعرض دقيق ومفصل عن الوقائع والدفع المستند إليها، مع إيداعها لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة أو يتم إرسالها بموجب رسالة موصى عليها مع الإشعار بالإستلام، مع العلم أن للإستئناف أثر موقوف لتنفيذ القرار موضوع الطعن حسب ما نصت عليه المادة 107 من نفس الأمر.

أما فيما يخص طريقة الفصل في الإستئناف فإن مجلس المحاسبة يدرس طلب الإستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، ماعدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن حيث يفصل في طلب الإستئناف بقرار. حيث تتكون تشكيلة كل الغرف مجتمعة من رئيس مجلس المحاسبة، ومن نائب رئيس المجلس، ورؤساء الغرف، ومن قاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف، حسب الكيفيات التي يجدها النظام الداخلي وهذا ما نصت عليه المادة 49 من الأمر 20/95.

يعين رئيس مجلس المحاسبة مقرا لكل ملف يكلف بالتحقيق، كما يتولى هذا الأخير إعداد تقريره الذي يتضمن إقتراحاته ويبلغ كل الملف إلى الناظر العام الذي يحضر تشكيلة كل الغرف مجتمعة، ويشارك في المناقشات لكن دون المشاركة في المداولات بخصوص المسائل ذات الإختصاص القضائي لمجلس المحاسبة، ولا تصح مداولة هذه التشكيلة إلا بحضور

نصف عدد أعضائها على الأقل، بعدها يقدم الناظر العام إستنتاجاته الكتابية ويعيد الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة، هذا الأخير الذي يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ المستألف بذلك.¹

تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة، في جلستها على العريضة والوسائل المستند إليها في دعم الإستئناف ومقترحات المقررو إستنتاجات الناظر العام، يدير رئيس الجلسة المناقشة، مع إمكانية المستألف أو ممثله قانونا تقديم ملاحظاته الشفوية، يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام، وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات حسب المادة 109 من نفس الأمر.

ثانيا: ميعاد الطعن بالإستئناف

يرفع الإستئناف بخصوص قرارات مجلس المحاسبة خلال شهر من تاريخ التبليغ القرار وأما كيفية حساب الميعاد فإن الأمر 20/95 لم يقم بتحديد لها، على خلاف قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي حدد ميعاد الطعن بالإستئناف بشهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم إلى المعنى حسب المادة (950) من ق. إ. م. إ. ويخفض إلى 15 يوم بالنسبة للأوامر الإستعجالية، ما لم توجد نصوص خاصة.

ثالثا: آثار الإستئناف

بالنسبة لآثار الإستئناف أمام مجلس المحاسبة فإن لها أثر موقف حسب ما نصت عليه المادة 6/107 من الأمر 20/95، "لإستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن"²، على خلاف آثار الإستئناف أمام القضاء الإداري، والذي يكون له طابع غير موقف كما صرحت بذلك المادة 908 من ق. إ. م. إ.

¹ أحمد بورايب، الرقابة العمومية على الهيئات والمؤسسات المالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001/2000، ص 93.

² المادة 6/107 من الأمر 20/95.

والملاحظ مما سبق أن المشرع لم يحدد القرارات القابلة للإستئناف وترك مضمونها عاما لم يحدد طبيعته، إن كانت القرارات ناتجة عن المراجعة، أم القرارات الأخرى الصادرة عن مجلس المحاسبة قبل مراجعتها، أم القرارات التي يرفض النظر فيها عن طريق المراجعة، لكن الأستاذ " مسعود شيهوب " إعتبر بأن قرارات مجلس المحاسبة القابلة للإستئناف تخص الأحكام الفاصلة في المراجعة.

المطلب الثاني: الطعن بالنقض

يقصد بها الطعون الخارجية، وهي التي ترفع إلى جهة قضائية غير مجلس المحاسبة وتكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لق إ م إ وهو ما نصت عليه المادة 110 من الأمر 20/95.

وفي هذا الصدد يشير التطور الذي عرفه النظام القضائي في سنة 1998 (تأسيس مجلس الدولة، المحاكم الإدارية ومحكمة التنازع) ضرورة التمييز بين الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل سنة 1998 وبعد سنة 1998.

الفرع الأول: الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل 1998

نتساءل حول الجهة القضائية المختصة بالفصل في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة حيث إكتفت المادة 110 من الأمر 20/95 إلى إحالة الأمر إلى ق إ م وبالرجوع إليه فإن المادة 231 منه تنص "فيما عدا ما أستثنى بنص خاص ومع عدم المساس بالبواب الرابع من هذا الكتاب تختص المحكمة العليا بالحكم في الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس القضائية ومن المحاكم بجميع أنواعها.."¹.

وبفهم من مضمون هذه المادة أن المحكمة العليا هي الجهة المختصة بالطعن بالنقض إلا أنها تبين الغرفة المختصة بهذا الطعن، ومما لا شك فيه أن الغرفة الإدارية هي

¹ المادة 231 من ق إ م.

المختصة، نظرا لكون طبيعة النزاع إداري يتعلق بالرقابة المالية وهذا حسب رأي الأستاذ مسعود شيهوب الذي يتفق معه الأستاذ خلوفي رشيد حول إجراءات الطعن بالنقض ولكن القول بإختصاص الغرفة الإدارية يثير نوع من التحفظ لسببين:

يتمثل السبب الأول في غموض المادة 110 من الأمر 20/95 التي لم تنص صراحة على إختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، حتى نكون بصدد تحديد الإختصاص بحكم القانون.

أما السبب الثاني فيتمثل في توزيع الإختصاص الذي نضمه قانون الإجراءات المدنية بين الغرفة الإدارية للمحكمة العليا من جهة والغرف الأخرى من جهة أخرى.

لقد خصص المشرع بصفة واضحة المواد من 174 إلى 289 من ق إ م إلى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، وتكشف هذه المواد أن مجال إختصاص الغرفة الإدارية ينحصر في دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، ودعوى المشروعية¹.

وإذا أضافت المادة 277 من نفس القانون، أن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا تنظر في الإستئناف المرفوع ضد القرارات الصادرة عن المجالس القضائية في المسائل الإدارية لم نجد أي إشارة إلى إختصاص الغرفة الإدارية في الطعون بالنقض مهما كانت، وبالتالي فإن هذه المادة تنفي وبصورة قاطعة إختصاص الغرفة الإدارية بالنظر في الطعن بالنقض ومن غير الممكن أن تكون الغرفة المدنية هي الجهة التي يعود لها النظر بالطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة لأن الأمر يتعلق برقابة تنصب على أموال الدولة، المنصوص عليها في المادة 7 من ق إ م.

وبالتالي فهذا الخلل يعود من جهة إلى النقائص الناتجة عن النظام القضائي القائم خلال الفترة 1963-1998 المتميز بالوحدة الشكلية والإزدواجية العملية ومن جهة أخرى إلى التقليد الذي لا يأخذ بعين الإعتبار خصوصيات النظام القضائي في الجزائر.

¹ خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم وإختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص184.

الفرع الثاني: الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة بعد 1998

بعد إنشاء مجلس الدولة سنة 1998 أصبحت مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة واضحة، بحيث نصت المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بمجلس الدولة على ما يلي: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة"

وعليه سنتناول في هذا الفرع شروط قبول الطعن بالنقض، وآثاره.

أولا: شروط قبول الطعن بالنقض

كما هو الشأن بالنسبة للطعن بالإستئناف، فإن الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة يتطلب توافر مجموعة من الشروط تتعلق بالطاعن بالإجراءات والميعاد وكذلك أوجه الطعن بالنقض.

1) الشروط المتعلقة بالطاعن

يجب أن تتوفر في الطاعن الشروط الواردة خاصة في المادة 459 من ق إ م وهي: الصفة الأهلية والمصلحة.

وعليه إذا كانت القاعدة في الطعن بالنقض تقتضي ان يكون هناك إتحاد في أطراف الخصومة فإنه بالنسبة للطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة¹. فإن المادة 2/110 من الأمر رقم 20/95 تنص على: "يتم تقديم الطعن بالنقض بناء على طلب

¹ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 176.

الأشخاص المعنيين أو محام معتمد لدى مجلس الدولة، أو بطلب من الوزير المكلف
بالمالية، أو السلطات السلمية، أو الوصية أو الناظر العام¹ ويهدف هذا الإجراء إلى تدعيم
وتوسيع الرقابة القضائية على الأموال العامة.

(2) الشروط المتعلقة بالإجراءات

يقدم الطعن بالنقض في عريضة تتوفر على الشروط والبيانات المشار إليها في المادة
241 من ق إ م إ، مرفوقة بالقرار المطعون فيه وإيصال دفع الرسم القضائي، مع ضرورة
توقيع العريضة من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، بإستثناء الأشخاص المذكورة في
المادة 800 من ق إ م إ.

(3) الشروط الخاصة بالميعاد

تنص المادة 235 من ق إ م على ما يلي: " ميعاد تقديم الطعن بالنقض شهران من
تاريخ تبليغ الحكم المطعون فيه إلى الشخص نفسه أو في موطنه الحقيقي أو المختار.
ولا يسري هذا الميعاد بالنسبة لكافة الأحكام الغيابية إلا من اليوم الذي تصبح فيه المعارضة
غير مقبولة"².

أما بالنسبة لتمديد الميعاد فهي كذلك تخضع للقواعد العامة ل ق إ م.

(4) الشروط الخاصة بأوجه الطعن بالنقض

إعمالا للمادة 40 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة ، فإن قانون
الإجراءات المدنية والإدارية هو الذي يسري على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة
وبصدور ق إ م إ أصبح هو القانون المطبق على الطعون أمام مجلس الدولة، حيث قام

¹ المادة 2/110 من الأمر 20/95.

² المادة 235 من ق إ م.

بمضاعفة عدد أوجه الطعن بالنقض ثلاث مرات مقارنة مع ما تضمنته المادة 233 من ق إ م، حيث كان عدد أوجه الطعن بالنقض ستة، لتصبح في النص الجديد سبعة عشرة حالة.

ولقد نصت المادة 959 من ق إ م إ، على تطبيق الأحكام المتعلقة بأوجه النقض المنصوص عليها في المادة 358 من نفس القانون أمام مجلس الدولة.

وتتمثل أوجه الطعن بالنقض فيما يلي:

- 1- مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات.
- 2- إغفال قاعدة جوهرية في الإجراءات.
- 3- عدم الإختصاص.
- 4- تجاوز السلطة.
- 5- مخالفة القانون الداخلي.
- 6- مخالفة الإتفاقيات الدولية.
- 7- إنعدام الأساس القانوني.
- 8- إنعدام التسبيب.
- 9- قصور التسبيب.
- 10- تناقض التسبيب مع المنطوق.
- 11- تعريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار.
- 12- تناقض أحكام وقرارات صادرة في آخر درجة.
- 13- تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي.
- 14- وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار.
- 15- الحكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب.

16- السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية.

17- إذا لم يدافع عن ناقصي الأهلية.

ثانياً: آثار الطعن بالنقض

إن آثار الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف حسب المادة 909 من ق إ م إ.

نصت المادة 958 من ق إ م إ: " عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع"¹، وعليه فإن مجلس الدولة عندما يقرر نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع. وما يفهم منه أن ق إ م إ لم يتضمن إلا حالة واحدة يتصدى فيها مجلس الدولة للموضوع بعد نقض القرار المطعون فيه، وهو نقض قرار مجلس المحاسبة حيث لا يعاد الملف إلى الجهة المصدرة للقرار والمتمثلة في مجلس المحاسبة إنما يمارس مجلس الدولة كامل ولايته على القضية من ناحية الوقائع والقانون²، بمعنى أنه يتصدى بقوة القانون.

¹ المادة 958 من ق إ م إ.

² بريارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادية، ط1، العراق، 2009، ص 513.

الخاتمة

لقد تبين لنا من خلال ما سبق أن الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة ضرورة لا بد منها من أجل الحفاظ على الأموال العامة بمنع التبذير و الإختلاس... خاصة الرقابة القضائية التي يقوم بها مجلس المحاسبة، إذ يعد هذا الأخير الجهاز الأعلى للرقابة البعدية لأموال الدولة.

و بإستقرائنا لسناتير 1976، 1989، 1996 نلاحظ وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس المحاسبة، و هو نفس التصور الذي عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار و المتعلقة بتنظيم هذا الجهاز و تحديد اختصاصاته.

و لتحقيق الأهداف و عدم التلاعب بالنفقات و الإيرادات كان لزاما على الدولة إيجاد أساليب تواكب جميع ما تقوم به هذه الأخيرة.

و قد سعى المشرع جاهاذا لإيجاد هيئات بغرض القضاء على كل التجاوزات و التلاعبات بالمال العام، فنرى المشرع قد شدد الرقابة على ميزانية الدولة و هذا من خلال إقراره لمراحل الإعداد و الاعتماد و التنفيذ و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية، هذه الرقابة تعمل على التحقق من إستخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها مع كشف سواء التسيير و الاستغلال.

كما أن مدى تطبيق الأهداف المسطرة من خلال تغطية الميزانية تتعلق بصفة مباشرة بمدى سلامة القواعد المحاسبية و القوانين المنظمة لها. فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بمداخل و نفقات الدولة.

و من هنا يمكن إثبات أن نجاعة و صرامة الرقابة راجع أساسا إلى مدى إلمامها بكل الجوانب و مراحل تكوين الميزانية مع إقرار الأخطاء، إضافة إلى ردع مرتكبيها قانونا مما يستوجب تجنبها مستقبلا.

و بمجيء الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة أعيد تنظيم هذا الجهاز بطريقة تتوافق و الهدف الذي أنشئ من أجله، إذ أصبح مجلس المحاسبة ذو طبيعة قضائية و أعضاؤه

أصبحوا يتمتعون بصفة القضاة، كما تم توسيع مجال رقابته، و تم إنشاء غرف إقليمية تابعة له تختص بالرقابة على أموال الدولة، كما كرس هذا القانون إستقلالية مجلس المحاسبة من حيث التنظيم و التسيير والإختصاصات القضائية التي عقدت له والتي بموجبها أصبح يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات، والتي يظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة خاصة.

وتتمثل إختصاصاته القضائية في إصدار قرارات قابلة للمراجعة و الإستئناف، أما إختصاصاته الإدارية فتتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس اقتصادية، و يوصي في نهاية تحرياته بالإجراءات التي تراها ملائمة لتحسين أدائها المالي.

ويبدو من الناحية النظرية أن هذه الإختصاصات كافية لقيام مجلس المحاسبة بدوره الرقابي في حماية الأموال العمومية. ولكن الواقع العملي يكشف عن عدم بلوغه للمستوى المرجو منه وعدم تحقق النتائج المتوقعة، إذ أن الفساد و الاختلاس مستمرين، و حسب ما هو ثابت في محاكمات الطريق السيار، سونطراك، آل الخليفة.

و عليه نقوم بتقديم مجموعة من التوصيات و الإقتراحات تتمثل في:

- تفعيل دور القضاء في ممارسة رقابته على ميزانية الدولة.
- يجب تفعيل دور الأجهزة الرقابية الأخرى إلى جانب مجلس المحاسبة.
- تكوين قضاة متخصصين في مجال المحاسبة و المالية و البنوك و التجارة...
- ضرورة صياغة نصوص قانونية صارمة تضع حدا لكل من تسول له نفسه التلاعب بأموال الدولة، مع رفع الغرامات التي قد يحكم بها لتكون متناسبة مع الضرر الملحق بالخزينة العمومية.

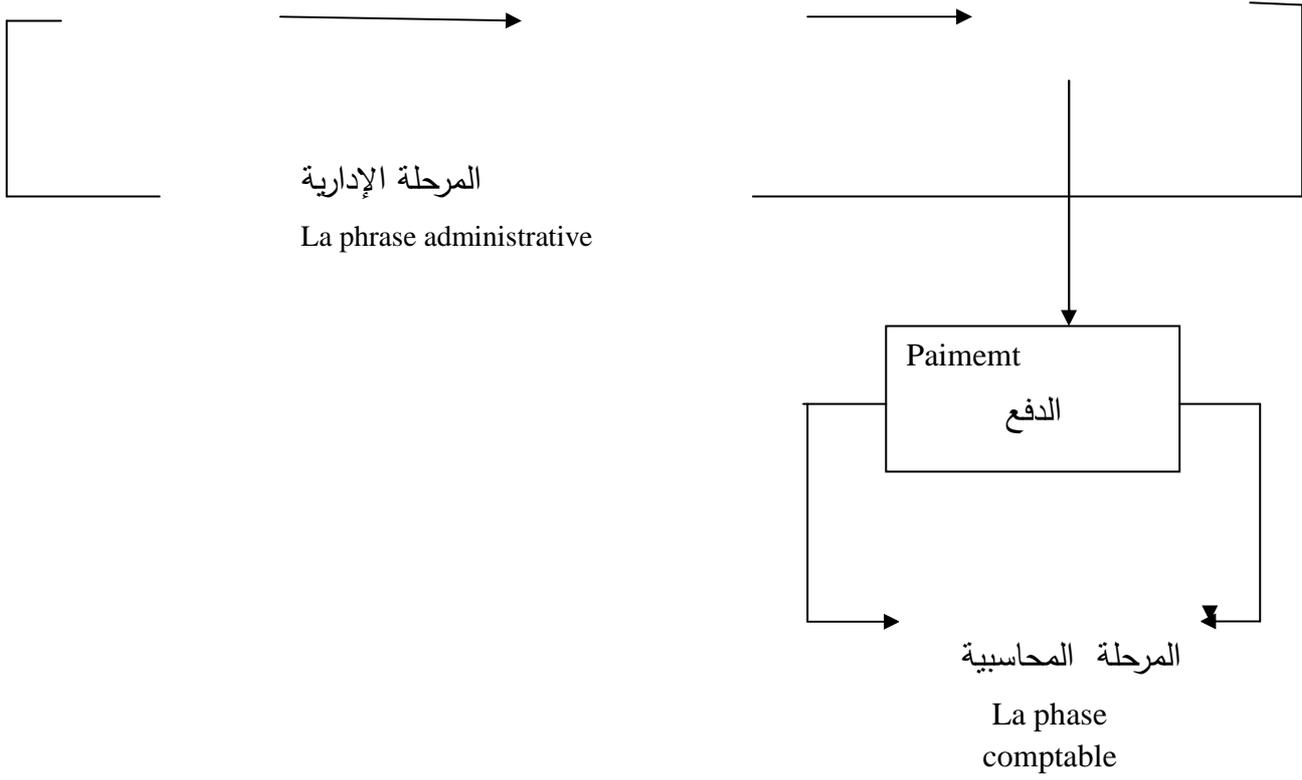
الملاحق

مخطط تنفيذ النفقات العمومية

Engagement
الالتزام

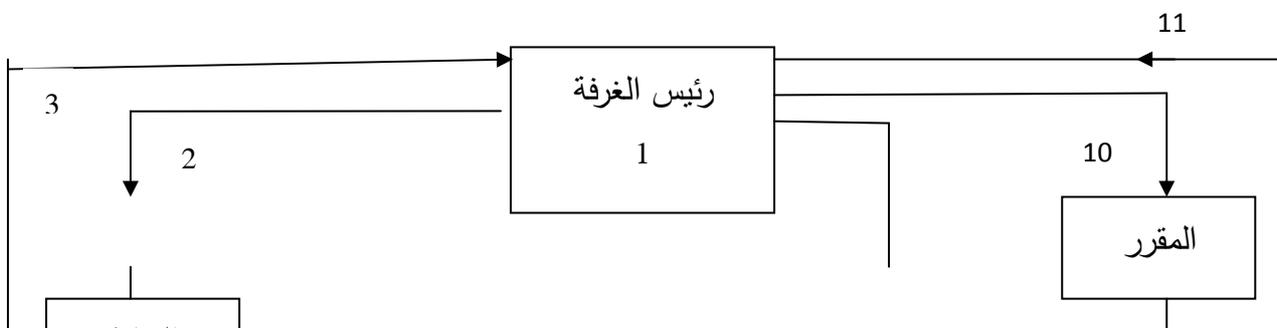
Liquidation
التصفية

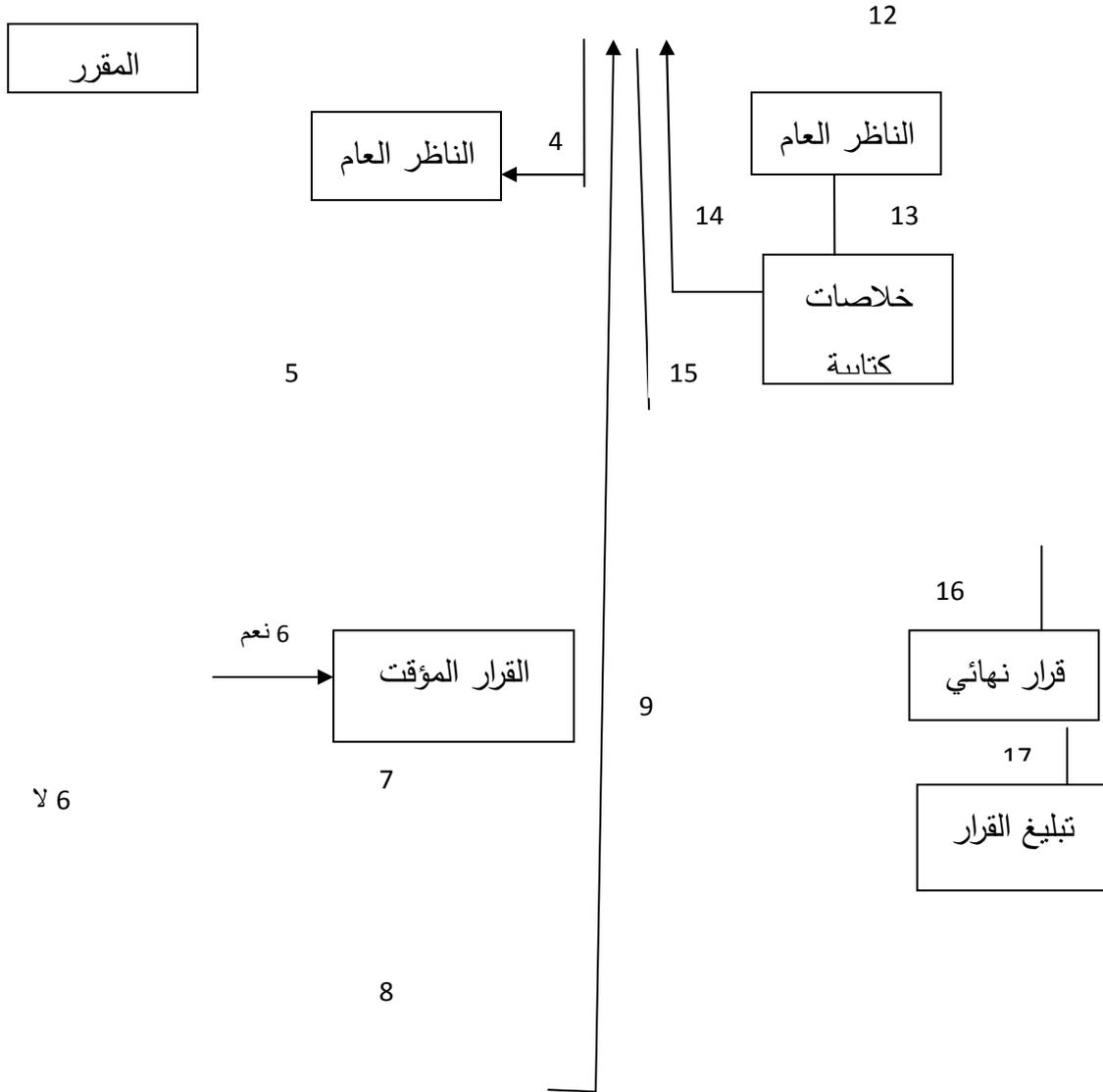
Ordonnancement
الأمر بالصرف



الملحق رقم: 01

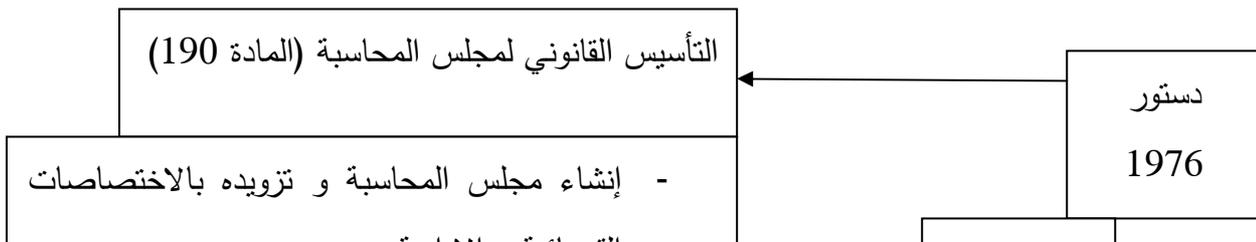
إجراء مراجعة حسابات المحاسب العمومي

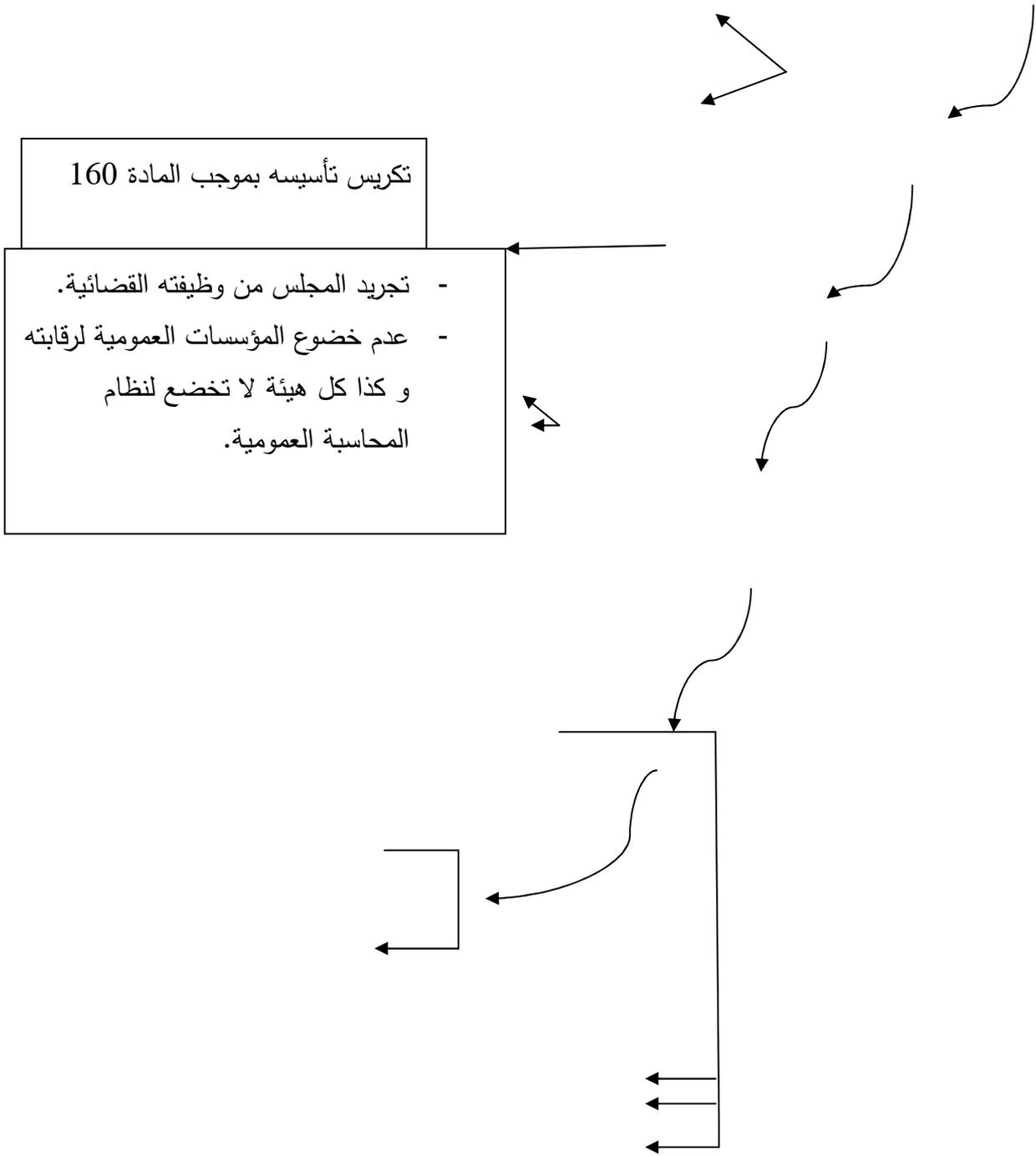




الملحق رقم: 02

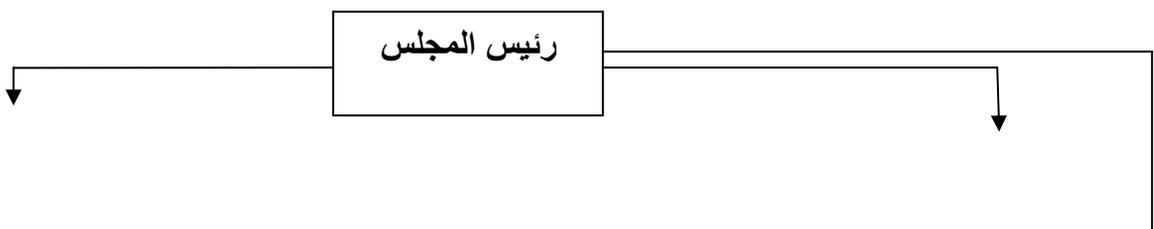
التطور القانوني لمجلس المحاسبة

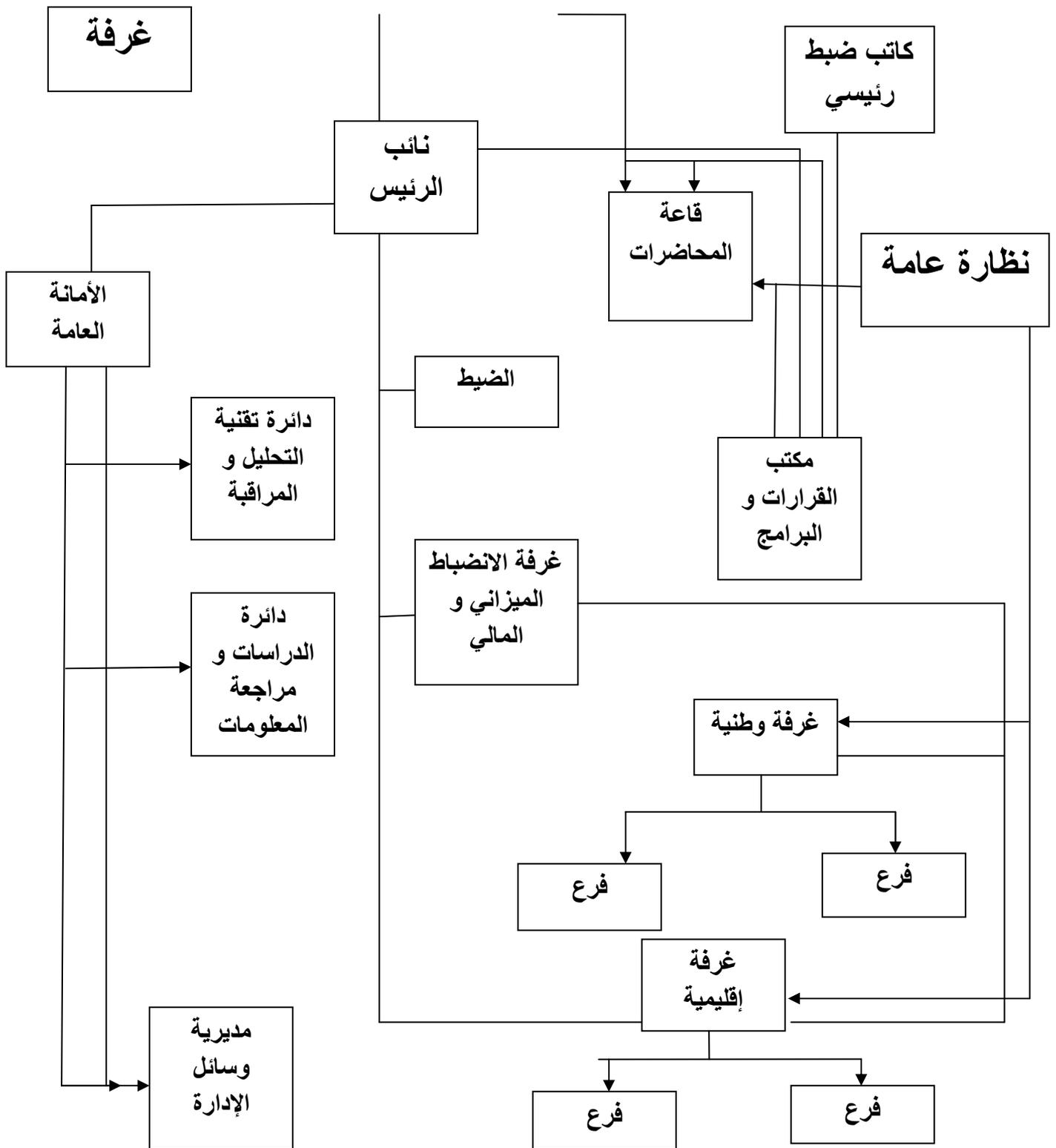




الملحق رقم: 03

التنظيم الداخلي لمجلس المحاسبة





المصدر: WWW.CCOMPLES.ORG.DZ.: 11:30-2006/05/21.

الملحق رقم : 04

المخطط رقم 01: الغرفة الوطنية



الفرع الثاني	الفرع الأول	الغرفة الوطنية
محاسبو الدولة (ماعدًا محاسبي البريد و المواصلات)	الوزارة المكلفة بالمالية (باستثناء مجلس الدولة)	المالية
الوزارتان المكلفتان بالشؤون الخارجية و العدل	- رئاسة الحكومة - مصالح رئاسة الحكومة - الوزارتان المكلفتان بال دفاع الوطني و الداخلية	السلطة العمومية و المؤسسات الوطنية
الوزارات المكلفة بالاتصال و الثقافة و الشبيبة و الرياضة	الوزارات المكلفة بالصحة و العمل و الشؤون الاجتماعية و التكوين المهني و المجاهدين	الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية
الوزارتان المكلفتان بالتعليم العالي و البحث العلمي		التعليم و التكوين
الوزارتان المكلفتان بالري و الصيد البحري		الفلاحة و الري
الوزارة المكلفة بالنقل		المنشآت القاعدية
البنوك و المؤسسات المالية، و مؤسسات التأمين و الشركات القابضة العمومية (Holding)		التجارة و البنوك و التأمينات
الوزارتان المكلفتان بالطاقة و البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية	الوزارة المكلفة بالصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و السياحة و الصناعة التقليدية	الصناعة و المواصلات

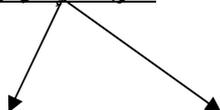
المصدر: بلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 306.

الملحق رقم 05

المخطط رقم 02: الغرفة الإقليمية

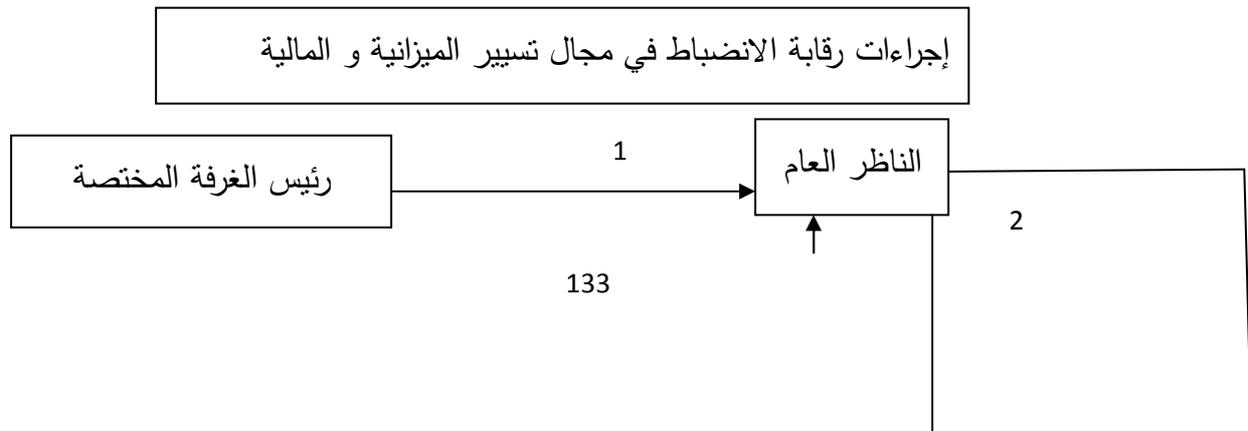
الغرفة الإقليمية

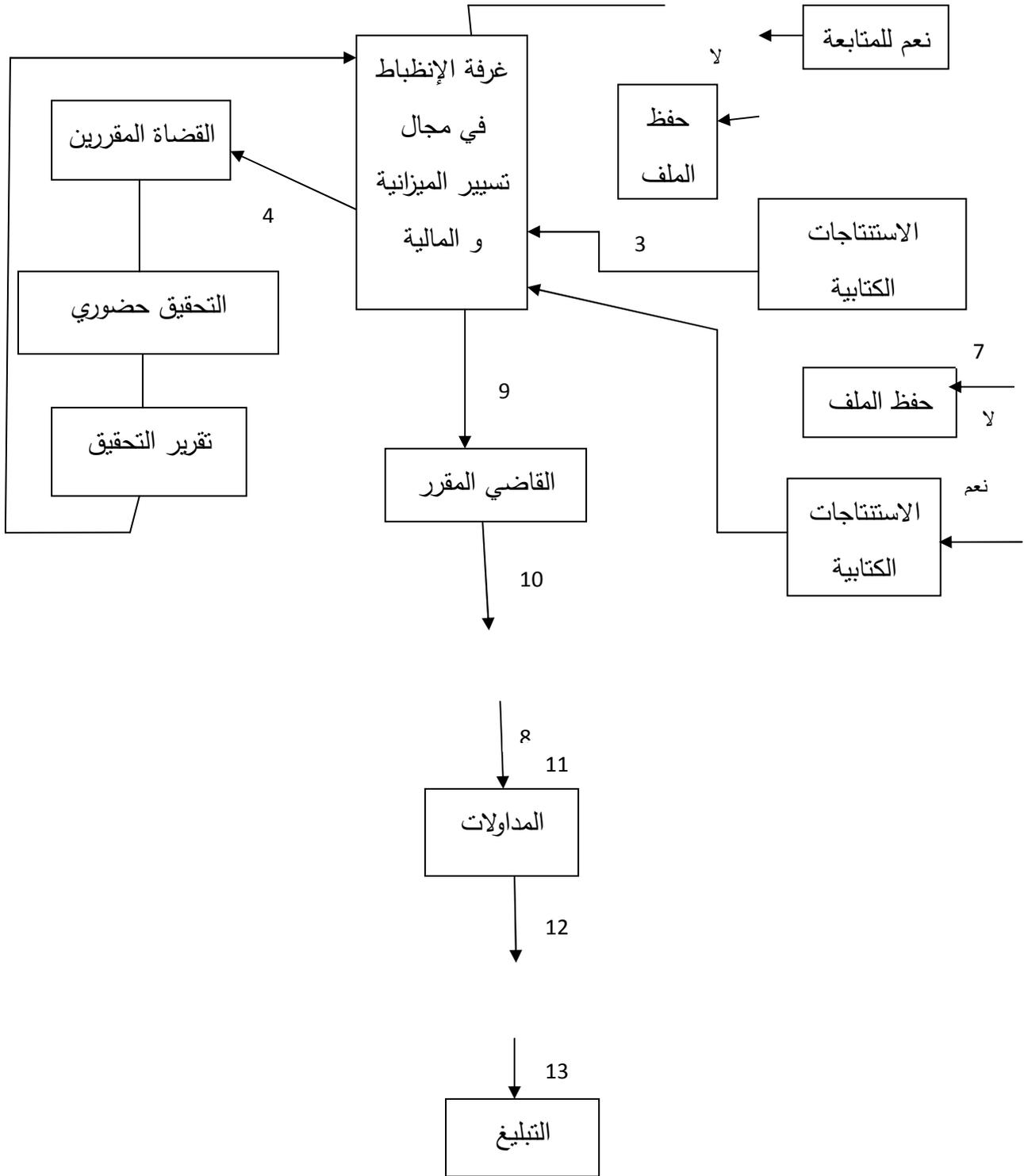




المصدر: يلس شاوش، المرجع السابق، ص 305.

الملحق رقم 06





الملحق رقم 07

قائمة المراجع

أولاً: المصادر

أ) التشريع الأساسي

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 ، الموافق عليه بالإستفتاء الشعبي 1963/09/08 الصادر في 1963/09/10، ج ر، عدد64، مؤرخ 1963/09/10.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، المنشور بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28/فيفري/1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 7/ديسمبر/1996، ج ر، عدد 76 لسنة1976، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10/أفريل/2002، يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد 25.

ب) القوانين

1. القانون 05/80 المؤرخ في 05 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة (ملغى)، مجلة أحكام مجلس المحاسبة، عدد 1، الجزائر.
2. القانون 17/84 المؤرخ في 7 جويلية، 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد 28، الصادرة في 10/07/1984.
3. القانون 21/84 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984، المتضمن قانون المالية لسنة 1985.
4. القانون 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 15 لسنة 1990.

5. القانون 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، ج ر، عدد 53 لسنة 1990.
6. القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر، عدد 37 لسنة 1998.
7. القانون رقم 14/04 المؤرخ في 10/11/2004 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية، ج ر، عدد 71 لسنة 2004.
8. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر، عدد 21 لسنة 2008.

ج) الأوامر

1. الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جوان 1995 معدل و متمم، و المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 39 لسنة 1995.
2. الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 48 الصادرة سنة 2002.
3. الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل و المتمم للأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، عدد 4 الصادرة في 1 سبتمبر 2010.

د) المراسيم

1. المرسوم الرئاسي 375/90 المؤرخ في 20 نوفمبر، المحدد للهيكل الإدارية و طرق تنظيمها.
2. المرسوم 127/63 المؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن تنظيم مصالح وزارة المالية، ج ر، عدد 23 لسنة 1963.
3. المرسوم 259/71 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971، تم بموجبه إعادة تنظيم المصالح السابقة لوزارة المالية، ج ر، عدد 90 لسنة 1971.

4. المرسوم التنفيذي 311/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسب العمومي و إجراءات مراجعة باقي الحسابات و كيفية إكتتاب مسؤولية المحاسب العمومي، ج ر، عدد 43 لسنة 1991.
5. المرسوم 313/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفيياتها و محتواها، ج ر، عدد 43 لسنة 1991.
6. المرسوم التنفيذي 266/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم، ج ر، عدد 48 لسنة 1997.

ثانيا: المراجع

أ/ الكتب:

1_ باللغة العربية

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط1، الجزائر، 2005.
2. بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، منشورات بغدادي، ط 1 ، العراق، 2009.
3. جهاد سعيد خضاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، ط 2، الأردن، 2010.
4. حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 1999.
5. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، الجزائر، 2006.
6. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 2، الأردن، 2010.

7. خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، ط2، الأردن، 2008.
8. خلوفي رشيد، القضاء الإداري، تنظيم وإختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
9. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، الجزائر، 2007.
10. خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2013.
11. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، 2009.
12. عادل أحمد حشيش ، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006.
13. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2008.
14. فاطمة السويسي، المالية العامة، موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2005.
15. لعمارة جمال ، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المفاهيم والقواعد والمراحل والإتجاهات الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع ، مصر ، 2004.
16. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ط 1 ، الجزائر، 2004.
17. محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلاء، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2003.
18. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

19. محمد عباس محرزى ، إقتصاديات المالية العامة النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2، الجزائر، 2005.
20. محمد مسعى المحاسبة العمومية ، دار الهدى للنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر، 2003.
21. محمود حسين الوادي وزكرياء أحمد عزام، مبادئ المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1 ، الأردن، 2007.
22. مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات أمامها، ديوان المطبوعات الجامعية، ج 2، الجزائر، 1999.
23. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الأنظمة القضائية المقارنة، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، الجزائر، 1999.
24. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، ديوان الطبعات الجامعية، الجزائر، 2005.
25. يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

2_ باللغة الفرنسية

Ali Bissad ,droit de la comptabilite publique,houma,Algeria,2004.

Jaques Magnet,les comptes publics,LGDI,paris,1995.

Michele laurerssat,jeans Michele le moyne de forges,partricia de forge,institution administratif,edition Marketing,an 2005.

ثالثا: الرسائل الجامعية

1. أحمد بورايب، الرقابة العمومية على الهيئات والمؤسسات المالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2001/2000.

2. أمجوج نوار، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
3. حاحة عبد العالي، آليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012.
4. دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، مذكرة تخرج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005.
5. دقدوق سميرة، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2013.
6. شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة ماجستير في العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الإقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2014/2013.
7. شويخي سامية، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم القانونية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
8. معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2011/2010.

9. مفتاح فاطمة، تحديث النظام الميزاني في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
10. وقاد أحمد، عمليات الميزانية وعمليات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية التدريبات الميدانية، السنة الرابعة تخصص الميزانية، الدفعة التاسعة والثلاثون، 2006/2005.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- Achihab.com/ara/index.php/permalink.
- WWW.startims.com/T:10742354.

الفهرس

قائمة المحتويات

أ	مقدمة
07	الفصل الأول الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
08	المبحث الأول: تنفيذ الميزانية العامة
08	المطلب الأول : تحصيل الإيرادات
09	الفرع الأول : المبادئ الرئيسية التي تحكم تحصيل الإيرادات
11	الفرع الثاني : مراحل تحصيل الإيرادات العامة
14	المطلب الثاني : تنفيذ النفقات
14	الفرع الأول : شروط تنفيذ النفقات العامة
15	الفرع الثاني : مراحل تنفيذ النفقات العامة في الجزائر
18	المبحث الثاني : الأعيان المكلفون بتنفيذ الميزانية
18	المطلب الأول : الأمرين بالصرف
18	الفرع الأول : تعريف الأمرين بالصرف
19	الفرع الثاني : تصنيف الأمرين بالصرف
22	الفرع الثالث : مهام الأمر بالصرف
23	الفرع الرابع : نظام المسؤولية المتعلقة بالأمرين بالصرف
26	المطلب الثاني: المحاسبون العموميون
26	الفرع الأول : تعريف المحاسب العمومي
27	الفرع الثاني : أنواع المحاسبين العموميين
28	الفرع الثالث : مهام المحاسبين العموميين
29	الفرع الرابع : نظام المسؤولية المتعلقة بالمحاسبين العموميين
32	المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
32	الفرع الأول : التعريف بمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي
33	الفرع الثاني : أهداف تطبيق مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

المبحث الثالث : الرقابة على تنفيذ الميزانية

- 34 المطلب الأول : المقصود بالرقابة
- 34 الفرع الأول : تعريف الرقابة
- 35 الفرع الثاني : أهمية الرقابة
- 36 المطلب الثاني : أشكال الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
- 36 الفرع الأول : الرقابة الإدارية
- 37 الفرع الثاني : الرقابة التشريعية
- 41 الفرع الثالث : الرقابة المستقلة
- 45 المطلب الثالث : أهداف الرقابة
- 47 الفرع الأول : الأهداف السياسية
- 47 الفرع الثاني : الأهداف الاقتصادية
- 47 الفرع الثالث : الأهداف الإجتماعية
- 48 الفرع الرابع : الأهداف القانونية
- 48 الفرع الخامس : أهداف إدارية و تنظيمية

الفصل الثاني : رقابة مجلس المحاسبة .

المبحث الأول : تأسيس مجلس المحاسبة و تطوره قانونا

- 51 المطلب الأول : التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية
- 54 الفرع الأول : فترة إنعدام الرقابة المالية البعدية
- 54 الفرع الثاني : إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة البعدية
- 56 المطلب الثاني : التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية
- 58 الفرع الأول : تأسيس مجلس المحاسبة في ظل القانون 32/90
- 58 الفرع الثاني : تأسيس مجلس المحاسبة في ظل القانون 20/95

المبحث الثاني : تنظيم مجلس المحاسبة وطبيعته القانونية

- 60 المطلب الأول : هياكل مجلس المحاسبة
- 64 الفرع الثاني : الهياكل البشرية (قضاة مجلس المحاسبة)
- 66 المطلب الثاني : الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
- 70 الفرع الأول : المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته
- 71 الفرع الثاني : المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة
- 72 المطلب الثالث : صلاحيات مجلس المحاسبة و مجال إختصاصه
- 73

73	.....	الفرع الأول : صلاحيات مجلس المحاسبة
76	.....	الفرع الثاني : مجال إختصاص مجلس المحاسبة
79		المبحث الثالث: أشكال رقابة مجلس المحاسبة
79	.....	المطلب الأول: سلطة التحري و الإطلاع
79	.....	الفرع الأول: المقصود بسلطة التحري و الإطلاع
80	.....	الفرع الثاني : إجراءات القيام بسلطة التحري والإطلاع
82	.....	الفرع الثالث: الجزاءات المترتبة عن قيام مجلس المحاسبة بسلطة التحري والإطلاع.....
84	.....	المطلب الثاني : رقابة نوعية التسيير
84	.....	الفرع الأول : المقصود برقابة نوعية التسيير والأعمال التي تشملها
86	.....	الفرع الثاني : إجراءات رقابة نوعية التسيير
88	.....	الفرع الثالث : النتائج المترتبة عن القيام برقابة نوعية التسيير
89	.....	المطلب الثالث : رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
89	.....	الفرع الأول : تنظيم غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية المالية وتحديد إختصاصاتها
92	.....	الفرع الثاني : إجراءات التحقيق التي تقوم بها غرفة الإنضباط
94	.....	الفرع الثالث : الجزاءات الموقعة من قبل غرفة الإنضباط
96	.....	المطلب الرابع : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
96	.....	الفرع الأول : إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين
98	.....	الفرع الثاني : طبيعة قرارات المقرر المتعلقة بحسابات المحاسبين العموميين
99	.....	الفرع الثالث : الجزاءات الموقعة على المحاسبين العموميين
101		المبحث الرابع : طرق الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة
101	.....	المطلب الأول : المراجعة والإستئناف
101	.....	الفرع الأول : المراجعة
104	.....	الفرع الثاني : الإستئناف
107	.....	المطلب الثاني : الطعن بالنقض
107	.....	الفرع الأول : الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل 1998
109	.....	الفرع الثاني : الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل 1998
114	.....	الخاتمة

117	.....الملاحق
125	.....قائمة المراجع

الملخص:

مجلس المحاسبة هو هيئة للرقابة البعدية لأموال الدولة، أنشئ بموجب القانون 05/80 ويخضع في تنظيمه وسيره لأحكام الأمر 20/95، والمرسوم الرئاسي 377/95، وهو ذو طبيعة خاصة يتمتع في مجال الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة بإختصاصات قضائية و أخرى إدارية، وهو يتكون من مجموعة من الهياكل البشرية متمثلة في القضاة و أخرى إدارية متمثلة في الغرف الإقليمية والوطنية، يتولى هذا الجهاز رقابة نوعية التسيير وتقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وكذلك رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وكنتيجة لقيامه بتلك الرقابة فإنه يصدر بشأنها أحكاما تكون قابلة للطعن داخليا أمام مجلس المحاسبة وخارجيا أمام مجلس الدولة من قبل الأشخاص الذين لهم مصلحة في ذلك.

Résumé

La cour de comptabilité est un organe de contrôle à posteriori des fonds de l'état qui a été créé en vertu de loi numéro 80/05 est soumis dans son organisation et fonctionnement aux dispositions de l'ordonnance numéro 95/20 et le décret présidentiel numéro 95/377 , et jouit d'une nature particulière , et contrôle la mise en exécution du budget de l'état avec des attributions judiciaires et autres administratives , et est foirmé d'un ensemble de structures humaines représentées par des magistrats et autres administratives présentées par des chambres territoriales et nationales , comme il assume la mission du contrôle de la qualité de la gestion et apport des comptes et révision des comptes des comptables publics ainsi que le contrôle de discipline en matière de gestion du budget et des finances .

Et comme conséquence de son dit control, elle émet en ce sens des jugements à charge d'appel intérieurement devant la cour de comptabilité et extérieurement devant le conseil d'état par les personnes qui en a intérêt.