

مقدمة:

إن مجلس المحاسبة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنظم على شكل "محكمة حسابات" هو الجهاز الأعلى للرقابة البعدية في البلاد و قد تأسس بموجب الدستور الذي وضع الأساس للسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الأموال العمومية و هو الذي يضمن استقلاليته , و قد جاء الأمر الرئاسي رقم 20/95 الصادر في 17/06/1995 المعدل و المتمم ليكرس تلك الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال والقيم والوسائل العمومية للدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات.

يعتبر مجلس المحاسبة النواة الأساسية في نظام الرقابة في الدولة و نظرا للمسؤوليات الجسام الموضوعة على عاتقه في مجال الحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن سيرها فقد وضع في اعتباره تقديم المثل أن يكون النموذج الأعلى في التسيير يعترف له الجميع في حسن إدارته و جودة أعماله الرقابية و بتوفير بيئة العمل الأصح و الأكثر جاذبية و هذه الغاية هي التي تدفعه إلى تبني الإدارة الإستراتيجية كقاعدة لإدارته المستقبلية على أسس صلبة .

إن الخطة الإستراتيجية للمجلس تستند إلى مراكز القوة لديه و إلى كفاءاته المميزة التي ستمكنه من تحقيق مقاصده الإستراتيجية الرئيسية المتمثلة في تحقيق قيمة عمومية مضافة والاستجابة إلى الحاجيات الرقابية للدولة و إنجاز المهمة الموكلة إليه.

مما لا شك فيه أن الباحث في مثل هذه المواضيع المتخصصة يصادف عائقا كبيرا مرده إلى نقص المراجع و التي تفتقر إليها المكتبة الجزائرية بشكل كبير, فالدراسات

والأبحاث التي تم إنجازها حول مجلس المحاسبة في الجزائر تعتبر قليلة جدا إن لم نقل منعدمة و هي على قلتها تكتفي في غالبيتها بدراسة الموضوع كنقطة جزئية و بصفة عرفية دون البحث في القضايا الهامة التي يستدعيها الموضوع .

و بقدر ما يشكل هذا الجانب عائقا كبيرا فهو بمثابة الحافز الذي يدفعني إلى اختيار الموضوع و البحث فيه , محاولا تقديم إضافات جديدة في هذا المجال الذي يكتسي أهمية بالغة جدا , ولاسيما في الوقت الحاضر الذي أصبحت فيه الرقابة المالية مسألة جوهرية في تسيير الشؤون العمومية , و تشكل أولوية الأولويات بالنسبة للسلطات العمومية للحد من مظاهر الفساد المالي و محاولة ترشيد الاستهلاك العمومي , و قد يسمح هذا العمل المتواضع بالإجابة على مختلف التساؤلات التي يثيرها الموضوع و يفتح آفاقا لإنجاز أبحاثا و دراسات في هذا الميدان .

و لقد اكتفيت في هذا البحث بتخصيص دراسة للرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على النشاط للمؤسسات العمومية الإدارية في حين أن رقابته تتعدى هذا المجال و تشمل مؤسسات ومرافق عمومية أخرى ذات أنظمة قانونية مختلفة و تعتمد في نشاطها على أموال الخزينة العمومية و اعتمدت في ذلك بشكل أساسي على مجموعة النصوص القانونية التي تحكم هذا الجهاز مع الاستعانة بمختلف الأبحاث و الدراسات النظرية التي أنجزت حول مجلس المحاسبة في القانون الفرنسي , باعتبار أنه لا توجد دراسات و أبحاث حول مجلس المحاسبة في الجزائر ولأن نظام الرقابة المالية اللاحق المطبق يصنف ضمن النموذج الفرنسي .

أما من حيث منهج الدراسة و مراعاة لطبيعة الموضوع فقد اعتمدت على منهج وصفي مع التحليل و المقارنة من حين إلى آخر مع النموذج الفرنسي الذي استلهم منه المشرع قواعده.

ومنه نطرح الإشكال التالي :

فيما يتمثل النظام القانوني لمجلس المحاسبة في الجزائر؟

ولمعالجة الإشكالية المطروحة فقد قسمت موضوع البحث إلى ثلاث فصول خصصت الفصل الأول منه لدراسة تأسيس مجلس المحاسبة و مراحل تطوره , من خلال مبحثين تناولت في المبحث الأول التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل دستور 1976 , الذي شهد فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة (مطلب أول) , و نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة (مطلب ثاني) , و في المبحث الثاني تناولت مجلس المحاسبة في ظل دستوري 1996/1989 الذي شهد مرحلة تطبيق القانون 32/90 . هيئة إدارية بصلاحيات محدودة (مطلب أول) و مرحلة تطبيق الأمر 20/95 . هيئة قضائية بصلاحيات شاملة (مطلب ثاني) .

أما الفصل الثاني فقد خصصته لدراسة تنظيم مجلس المحاسبة و المركز القانوني لأعضائه, من خلال مبحثين أساسيين تناولت في المبحث الأول منه تنظيم مجلس المحاسبة غرف مجلس المحاسبة و تشكيلاته المختلفة (مطلب أول) , النظارة العامة و أجهزة التدعيم (مطلب ثاني) , أما المبحث الثاني فقد خصصته لدراسة قضاة مجلس المحاسبة ,

من حيث المركز القانوني لقضائه (مطلب أول) , و سلطات قضائه ومهامهم
(مطلب ثاني) .

أما الفصل الثالث فقد خصصته لدراسة الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
واختصاصاته و الذي بدوره قسمته إلى مبحثين رئيسيين تناولت في المبحث الأول مجلس
المحاسبة هيئة قضائية أو إدارية ؟ المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته
(مطلب أول) , المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة(مطلب ثاني) أما المبحث
الثاني فقد تناولت فيه اختصاصات مجلس المحاسبة, تعدد أشكال الرقابة المالية على نشاط
الإدارة العمومية (مطلب أول) , ضبط اختصاص مجلس المحاسبة(مطلب ثاني) .

الفصل الأول: تأسيس مجلس المحاسبة ومراحل تطوره

يعود تأسيس مجلس المحاسبة إلى سنة 1980 ، و منذ نشأته و إلى غاية الوقت الحاضر عرف تطورات مستمرة ارتبطت بمختلف التحولات التي عرفتها البلاد في المجالات السياسية والاقتصادية ، و لقد شهد خلالها تطبيق ثلاثة قوانين أساسية أوجدت أنظمة قانونية متميزة عن بعضها البعض ، انعكست على مكانة ودور مجلس المحاسبة. وانطلاقا من هذه القوانين السالفة الذكر، يقسم الأستاذ رشيد خلوفي¹ المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية، و هذا حسب الفترة الزمنية التي شهدها تطبيق كل نظام قانوني، و أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد أوجد تقسيما آخر يركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995 ، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل صدور قانون سنة 1995 و هي المرحلة التي شملها تطبيق كل من القانون 80 / 05 والقانون 90 / 32 وإلى مرحلة تطبيق الأمر رقم 20/95 و الذي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر². و سنحاول في دراستنا هذه، إيجاد تصنيف آخر يتجاوز المعيار الزمني لتطبيق النصوص القانونية السالفة الذكر، و يأخذ بعين الاعتبار مختلف التغييرات التي طرأت لاعلى المحيط السياسي و الاقتصادي الذي يعمل فيه مجلس المحاسبة، ذلك أن البلاد عرفت منذ استقلالها و إلى غاية الوقت الحالي تطورات سياسية و اقتصادية مستمرة ، انتقلت فيها من نظام سياسي أحادي يكرس الاشتراكية إلى نظام سياسي تعددي ليبرالي، و هذا التحول كانت له انعكاسات بارزة في تحديد العلاقة بين مختلف الأجهزة و السلطات العمومية، و على شكل توزيع الوظائف فيما بينها بشكل عام و على كيفية ممارسة وظيفة الرقابة المالية بشكل خاص.

¹ رشيد خلوفي : قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ص233.

² مسعود شيهوب:المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005 ، ص232

و من ثم فإننا سنحاول، دراسة الوضعية القانونية لمجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية أي في ظل دستور سنة 1976 و في ظل مرحلة التعددية الحزبية و التي تبدأ منذ صدور دستور 1989.

المبحث الأول: التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل دستور 1976

يتفق فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على تحديد مرحلة الأحادية الحزبية، بتلك الفترة التي سبقت صدور دستور سنة 1989 ، و هي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستورين رئيسيين، و هما دستور 1963 و دستور 1976 بالنسبة لدستور سنة 1963 ، فإنه لم ينص على إنشاء مجلس للمحاسبة يتولى الرقابة المالية اللاحقة، و مع ذلك فإن هذه الفكرة كانت واردة في بعض النصوص التنظيمية التي صدرت في تلك الفترة و لكنها بقيت بدون تجسيد فعلي، أما دستور سنة 1976 فقد نص صراحة على إنشاء هذا الجهاز في المادة 190 منه، و لم يتحقق ذلك على أرض الواقع إلا بعد مرور أربع سنوات تقريبا، أي بصدور القانون رقم 05/80¹.

المطلب الأول: فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة

قبل الحصول على الاستقلال، كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر يشكل امتدادا للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، ولم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، ذلك أن دستور سنة 1963 لم ينص على إنشاء هيئة تختص بالرقابة المالية اللاحقة و من ثم فإن التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة يعود إلى دستور سنة 1976 ، و لكن نشأته الفعلية، لم تتحقق إلا بعد صدور القانون رقم 05/80 السابق الذكر.

¹ القانون رقم 05/80: المؤرخ في 1مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة

الفرع الأول :في ظل دستور سنة1963

لم يتضمن دستور سنة 1963 إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيه الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام ، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، و المتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء و حق توجيه السؤال الكتابي و السؤال الشفهي. أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجودها وكيفية ممارستها، و يستخلص من هذا السكوت، أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تنظيم و ممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي. أما من حيث النصوص، فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية¹ ، نص على إنشاء هيئات عديدة تابعة لوزارة المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية و هي مجلس المحاسبة ، المتفشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخرينة ، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية و كذلك لجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية، لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي ، و تم التخلي عنها فيما بعد بصدور المرسوم رقم 259/71 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971² الذي ألغى أحكام المرسوم السابق و أعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية ، و قد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخرينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية و المتفشية العامة للمالية بوزارة المالية و لم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة و لجنة مراقبة المؤسسات العمومية³

¹ الجريدة الرسمية، العدد 23 لسنة 1963 المتضمنة المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية .

² الجريدة الرسمية، العدد 90 لسنة 1971 ، المتضمنة المرسوم رقم 259/71 المؤرخ في 19/10/1971 الذي أعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية.

³ Mohamed KOBTAN : Le trésor public, O.P.U, Alger, 1990,Page 21.

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة، تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية¹.

الفرع الثاني: في ظل دستور سنة 1976من (1976 إلى 1980)

تماشيا مع المبادئ الذي تضمنها الميثاق الوطني، و الذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية و لضمان السير الحسن و المتناسق الذي يميز أجهزتها و يشكل أداة فعالة لحماية المجتمع و ثرواته من كل أشكال المساس بها ، فقد أولى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة ، و خصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها و ممارستها.

و بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن على عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المؤسس الدستوري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، و هذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية، كما خول للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق إنشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية، و منح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية.

و تطبيقا للمادة 189 أعلاه، تم إصدار نص تشريعي أول ، يتمثل في القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980² ، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني و هذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس ، و ينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير

¹ أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنق و بيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، الطبعة السادسة 2005 ، صفحة 57 .

² الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1980 المتضمنة القانون 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني.

مدى سلامة العمليات المالية و الحسابية و شرعيتها و تقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، مدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات و القضاء على أشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج و أملاك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير و تهدف هذه الرقابة المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني، إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني و العمل على تصحيح النقائص المسجلة، محاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية و مظاهر الانحراف في استعمال أموال وممتلكات الدولة. و في نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية، والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، و تطبيقا لذلك صدر نص تشريعي آخر و في نفس الفترة لتدعيم وظيفة الرقابة المالية و يتمثل في القانون رقم 05/80 المشار إليه سالفا و الذي تم بموجبه إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية.

المطلب الثاني : نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة

لقد أقر دستور سنة 1976 في المادة 190 منه، بإنشاء مجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، و لكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون 80 - 05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹، و لقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون، يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه، ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية و أخرى إدارية أما من حيث طريقة تنظيمه و تسييره و كذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية.

¹ القانون رقم 05/80: المؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة

الفرع الأول :هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية.

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976 ، و الذي كان ، يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 05/80 يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية¹ ، و لكن رقابته كانت واسعة جدا ، بحيث تشمل أموال :الدولة والحزب و الجماعات المحلية و كذلك المؤسسات الاشتراكية. كما تشمل رقابته كذلك، أي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال ، أو حتى في شكل تسبيقات و قروض أو ضمانات مالية. و في سبيل ممارسة هذه الرقابة، خول المشرع

لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السابق الذكر كالتالي:

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف و يختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.

- يصفى حسابات المحاسبين العموميين و يوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.

- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم .

- يصرح بالتسييرات الفعلية و يصفىها.

- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.

- يبت نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها و ضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد

باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

أما في مجال رقابته الإدارية، يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية التسيير المالي

للهيئات الخاضعة لرقابته و هذا بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني و بالنظر كذلك إلى

المعايير المعمول بها على المستوى الدولي.

تنص الفقرة الأولى من المادة 03 من القانون 05/80 كالتالي:

¹ المادتان 36 و 38 من القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.

يوضع مجلس المحاسبة تحت لسلطة العليا لرئيس الجمهورية و هو هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية و الخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة و يتابع تنفيذها و استغلال نتائجها¹، و يبلغ نتائج تحرياته و تحقيقاته إلى السلطات المعنية و يدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة و تحسين طرق و إجراءات التنظيم و التسيير المالي و المحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين² إلى جانب ذلك، يرسل مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن نتائج نشاطاته، و يقترح فيه التوصيات و التدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية و الاقتصادية للدولة. إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية و طلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية³، و حول مختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية⁴.

الفرع الثاني: هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه و تشكيلته.

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون 05/80 من غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر، و تشمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يساعده نظار مساعدين، تتولى مهام النيابة العامة و يشتمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين⁵، أما أعضاؤه، فهم يتمتعون بصفة القضاة، بحيث يخضعون للقانون

¹ المادتان 36 و 38 من القانون 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.

² المادة 53 من القانون نفسه.

³ المادة 08 من القانون نفسه.

⁴ المادة 09 من القانون نفسه.

⁵ المادة 14 من القانون رقم 05/80 المؤرخ في 10/03/1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.

الأساسي للقضاء، و يؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، و يتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول به ¹.

المبحث الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستوري 1989 و 1996

بصدور دستور 1989 ، دخلت البلاد في مرحلة سياسية جديدة تتميز بالتعددية الحزبية و تكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، و لقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، و هو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة رقم 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة الأخيرة ، أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين، يتعلقان بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص، وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، و في تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز ². ففي ظل قانون 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و في طبيعة الرقابة المسندة إليه، بينما في قانون سنة 1995 ، تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري و عمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة و خول له اختصاصات قضائية.

¹ المواد 24 ، 23 ، 21 ، 13 و 25 من القانون نفسه.

² صدر القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 ، عن المجلس الشعبي الوطني لتلك الفترة و أما الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 فقد صدر عن المجلس الوطني الانتقالي الذي تأسس بموجب أرضية الوفاق الوطني التي انبثقت عن ندوة الوفاق الوطني المنعقدة بتاريخ 26 جانفي 1994 ، لتسيير المرحلة الانتقالية ا بعد توقيف الانتخابات التشريعية التي تم إجراؤها في سنة 1990 ، و كان يمارس الوظيفة التشريعية عن طريق إصدار أوامر تم نشرها بموجب المرسوم الرئاسي 40-94 المؤرخ في 29 جانفي 1994 / (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية)، العدد 06 ، سنة 1994

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

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة و دور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني و تدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية، يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها و تطورها بنشأة و تطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، و هي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية و لا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة. لكن التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون سنة 1990 ، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ و توجهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، و التي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق.

الفرع الأول : تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة و تجريده من صلاحياته القضائية.

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 32/90¹، إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما يأتي " :تتصدر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية و كل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية."

و تنص المادة 04 و بشكل صريح و واضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني و القانون التجاري و المؤسسات العمومية

¹ القانون 32/90 المؤرخ في 04ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة.

الاقتصادية. وهذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضييق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة و الذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه و لم يكن بوسعهِ إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية.¹

الفرع الثاني: تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة و في تشكيلته

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990 ، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه و تشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام و قطاعات و ليس من غرف، وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم و ليس للقانون الأساسي للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة² و قد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة و صدق و أحافظ على السر المهني و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن أسلك السلوك النزيه "، و يلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة " أن أسلك سلوك القاضي النزيه " الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة و استبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه " فقط، أي بحذف كلمة " القاضي " و هي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، و هذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السابق الذكر و التي تنص " : إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة." و بالمقارنة مع القانون السابق، يمكن القول أن المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إلى

¹ انظر المواد من 59 إلى 67 من القانون 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة.

² صيغة اليمين التي يؤديها القضاة حسب المادة 04 من القانون الأساسي للقضاء هي كالتالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهنتي بعناية وإخلاص و أن أكتف سر المداولات و أن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه و الوفي لمبادئ العدالة"

النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية وليد بيئة ليبرالية و أراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، و في القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و أصبح فيه القضاء سلطة مستقلة.

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

بصدور الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995¹ ، أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، و أصبح في ظله هذا الجهاز يتمتع باختصاصات قضائية شاملة ، كما تبنى تصور جديد في ممارسة الرقابة المالية، يتعدى رقابة المطابقة ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير وفق معايير اقتصادية.

الفرع الأول: استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية و توسيع مجال اختصاصه

إن أهم ما يميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 20/95 ، هو استرجاعه لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين و رقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، و أصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق. إضافة إلى ذلك، عمل المشرع في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة ، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء و التسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية ، و هي الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و يقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمده الدول الأنجلوسكسونية.

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية

و الاقتصادية التي تعرفها الدولة، و التي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف

¹ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26-07-2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة

مع المعطيات الجديدة و بإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، و بما يحقق الاستعمال الأمثل للأموال العمومية.

الفرع الثاني :إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية.

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 20/95¹ ، يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة ، يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة و أموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من قطاعات النشاط العمومي الهيئات الوطنية، الوزارات و المصالح التابعة لها (، بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية) البلديات و الولايات (والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، و يقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا، والذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة.

¹. الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17-07-1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26-07-2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة

الفصل الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة و المركز القانوني لأعضائه

يتوفر مجلس المحاسبة على غرف و تشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطا قضائيا، وتساعد في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية و التقنية و التي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون أما الغرف و تشكيلاتها القضائية، فيشرف عليها أعضاء يكتسبون صفة القضاة، يحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مركزهم القانوني ، و يضبط الحقوق التي يتمتعون بها و كذلك الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة يخضع مستخدمو مجلس المحاسبة الذين يعملون بمختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية لأحكام المرسوم رقم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للمؤسسات و الإدارات العمومية، و النصوص الأخرى التي تحكم الأسلاك المشتركة لأعوان الإدارة العمومية.

المبحث الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل ذات طبيعة قضائية، تشكلها مجموعة من الغرف ذات اختصاص وطني و إقليمي و تشكيلاتها المختلفة، كما يحتوي على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة و كتابة ضبط، إلى جانب مختلف المصالح الإدارية و الأقسام التقنية التي تتولى مهام التدعيم.

المطلب الأول: غرف مجلس المحاسبة و تشكيلاتها المختلفة

يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني و تسع (09) غرف أخرى ذات اختصاص إقليمي، و يعقد مداولاته للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة و يتوفر كذلك على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة.

¹ المرسوم رقم 85/59 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للمؤسسات و الإدارات العمومية.

الفرع الأول :غرف مجلس المحاسبة و اختصاصاتها.

حسب المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة¹ ، يتكون مجلس المحاسبة من ثمانني (08)
غرف ذات اختصاص وطني ، و تسع (09) غرف ذات اختصاص إقليمي و غرفة الانضباط في
مجال الميزانية و المالية ، و تشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع ،
لكن القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة و المتضمن تحديد
اختصاصات الغرف اقتصر على إنشاء فرعين (02) فقط بكل غرفة.

أولاً: الغرف ذات الاختصاص الوطني

يضم مجلس المحاسبة ثمانني (08) غرف وطنية، تختص كل واحدة منها بمراقبة وزارة
أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط، و لقد حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس
المحاسبة، القطاعات الرئيسية لتوزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف على الشكل التالي:

1. المالية.
2. السلطة العمومية و المؤسسات الوطنية .
3. الصحة و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.
4. التعليم و التكوين.
5. الفلاحة والري.
6. المنشآت القاعدية و النقل.
7. التجارة و البنوك و التأمينات.
8. الصناعة و المواصلات.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 377/95. المؤرخ في 20/11/1995 ، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

و تطبيقاً لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996¹ مجال اختصاص الغرف

و فروعها كما يلي:

- الغرفة الوطنية للمالية: تختص بمراقبة وزارة المالية.

- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية و الهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و كذلك الهيئات الوطنية، و يختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل و وزارة الشؤون الخارجية.

- الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية و الثقافية: يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة و السكان، وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، و يراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة، وزارة الشبيبة والرياضة.

- الغرفة الوطنية للتعليم و التكوين: يراقب الفرع الأول وزارة التربية الوطنية، وزارة الشؤون الدينية،

و يراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

- الغرفة الوطنية للفلاحة والري: يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة و الغابات، و يراقب الفرع الثاني وزارة الري و الصيد البحري.

- الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية و النقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير و التهيئة العمرانية و يراقب الفرع الثاني وزارة النقل.

- الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك و مؤسسات التأمين: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة و الفرع الثاني يختص بمراقبة وزارة الطاقة و وزارة البريد والمواصلات الوطنية للصناعة و الاتصالات: يراقب

¹ القرار المؤرخ في 1996/01/16: يحدد مجال تدخل غرف مجلس المحاسبة و فروعها المعدل بالقرار الصادر بتاريخ 1996/01/16.

الفرع الأول وزارة الصناعة، ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، ووزارة السياحة والحرف التقليدية و يراقب
الفرع الثاني وزارة الطاقة و وزارة البريد و المواصلات.

ثانيا: الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.

إلى جانب الغرفة الوطنية السالفة الذكر، يشتمل مجلس المحاسبة على تسع (09) غرف جهوية ذات
اختصاص إقليمي، تتولى الرقابة البعيدة على مالية الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية التابعة
لاختصاصها، و يوجد مقر هذه الغرف في عواصم الولايات التالية: الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة،
تيزي وزو، تلمسان، البليدة، ورقلة و بشار، و تم تحديد المجال الإقليمي لاختصاص كل غرفة بموجب
أحكام القرار السالف ذكره، على الشكل التالي¹:

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

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

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

- الغرفة الإقليمية لعنابة: تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف،
والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق أهراس، أم البواقي وتبسة.

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

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

- الغرفة الإقليمية للبلدية : يراقب الفرع الأول ولايات البلدية ، عين الدفلى ، المدينة و الفرع الثاني يراقب ولايات الشلف ، الجلفة و تسيمسيلت.

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

- الغرفة الإقليمية لبشار ، يراقب الفرع الأول ولايتي بشار و تندوف و الفرع الثاني يراقب ولايتي أدرار والبيض. و يلاحظ أن عدد الغرف الإقليمية يعتبر محدود جدا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات و المؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة إقليمية، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات و المؤسسات المحلية التابعة لها و هذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، و بالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28 غرفة) و لا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة و تقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي و بموجب هذا التوزيع فإنه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة % 21 من مجموع البلديات، و أما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة للغرف الجهوية¹.

الفرع الثاني :التشكيلات المختلفة لغرف مجلس المحاسبة.

يعقد مجلس المحاسبة حسب المادة 47 من الأمر 20/95 جلساته لدراسة مختلف القضايا المطروحة عليه و الفصل فيها في شكل تشكيلات مختلفة حسب طبيعة القضايا المطروحة، فهو يجتمع للمداولة إما في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أولا أو في شكل تشكيلة الغرفة و فروعها ثانيا أو في شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ثالثا. إلى جانب هذه التشكيلات القضائية، يضم المجلس لجنة للتقارير و البرامج، لا تمارس أي نشاط قضائي، إنما تختص بالتحضير والمصادقة

¹ Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Op.cit, page 889.

على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة و على التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية، و اقتراح تدابير لتحسين نشاط المجلس.

أولا: تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

تعتبر تشكيلة كل الغرف مجتمعة أعلى تشكيلة قضائية في مجلس المحاسبة، يرأسها رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائب رئيس المجلس ، رؤساء الغرف ، قاض من كل غرفة يتم اختياره من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف. و يتجدد إنشاء هذه التشكيلة كل سنة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة، و يعين أعضاؤها من بين رؤساء الفروع و المستشارين المؤهلين للمشاركة في هذه التشكيلة، و يتم اقتراحهم من طرف رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، أما مقرري هذه التشكيلة، فيتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس من ضمن رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارين المعينين ضمن هذه التشكيلة.¹

يحضر الناظر العام لجلسات هذه التشكيلة، و يمكن له أن يشارك في المناقشات المتعلقة بمختلف القضايا التي تدرسها التشكيلة ما عدا في المسائل ذات الاختصاص القضائي، يشارك في جلساتها كذلك مقرر لا يتمتع بحق التصويت. لا تصح مداولات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل، ويشمل اختصاصها المسائل التالية.²

-الفصل في القضايا المرفوعة إليها من قبل الغرف.

-إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي و القواعد الإجرائية.

-دراسة المسائل المتعلقة بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره و كل القضايا التي يرى فيها رئيس المجلس ضرورة لاستشارة هذه التشكيلة.

¹ المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 377 95 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

² المادة 48 من الأمر 20/95

ثانيا: تشكيلة الغرفة وفروعها.

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

ثالثا: غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.

تتكون هذه التشكيلة من رئيس الغرفة و ستة (06) مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين (02) قابلة للتجديد، و يتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصح مداوات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيس الغرفة.¹

تختص هذه الغرفة، بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، المحددة في المادتين رقم 88 و 91 من الأمر 20/95 السابق ذكره. و يلاحظ أن هذه الرقابة في النظام الفرنسي تعتبر من اختصاص محكمة الانضباط في ، (La Cour de discipline budgétaire et financiers) مجال الميزانية و المالية التي أنشئت بموجب القانون المؤرخ في 25 سبتمبر 1948 ، و هي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة²، تبدو في تنظيمها كأنها امتداد لمجلس المحاسبة، بحيث يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، ويتولى مهام النيابة العامة فيها النائب العام لمجلس المحاسبة، وتضم بالتساوي عضوين من مجلس المحاسبة وعضوين من مجلس الدولة. ويخضع لرقابة هذه الهيئة، أعوان الدولة و المؤسسات التابعة لها، أعوان الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية التابعة لها، و كذلك مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية،

¹ المادة 51 من الأمر 20/95 و المادة 38 من المرسوم الرئاسي 377/95 المتضمن النظام الداخلي للمجلس.

² Jacques MAGNET : La Cour des comptes, Berger – Levrault, Paris, 1986, P 276.

و لا يخضع لرقابتها أعضاء الحكومة و أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، باعتبار أنهم يتحملون مسؤولية سياسية وليس تأديبية¹، و تتمتع بسلطة توقيع منذ صدور قانون 29 جانفي 1993 أصبح الأعضاء المنتخبين للمجالس الجهوية و المحلية يخضعون لرقابة هذه الهيئة في بعض المخالفات فقط. العقوبات على المخالفات المرتكبة في تسيير الأموال العمومية، عن طريق فرض غرامات مالية، و تعتبر قراراتها قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي² إلى جانب هذه التشكيلات القضائية السالفة الذكر، يحتوي المجلس على لجنة للبرامج و التقارير، يرأسها رئيس مجلس المحاسبة و تتشكل من نائب رئيس المجلس، الناظر العام و رؤساء الغرف، أما الأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق المشاركة في المداولات، و يمكن أن توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقني لمجلس المحاسبة. و لا تمارس هذه اللجنة أي وظيفة قضائية ، إنما تتكفل بالتحضير و المصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة و على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، كذلك تعمل على تقديم اقتراحات لتحسين نتائج أعمال المجلس.

المطلب الثاني : النظارة العامة و أجهزة التدعيم

إلى جانب الغرف السالفة الذكر، يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة و على كتابة ضبط، كما يحتوي على أجهزة تدعيم تعمل على توفير الوسائل و الظروف المناسبة التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة لممارسة وظائفهم.

¹ (Christian DESCHEEMAER, op.cit, page 168)

² Voir à ce propos aussi l'article de : Christian DESCHEEMAER « Le Conseil d'Etat et la Cour de discipline budgétaire et financière », publié in, la revue Française de finances publiques n° 70, Juin 2000.

الفرع الأول : النظارة العامة.

لم ينص المشرع في قانون سنة 1980 على وجود نظارة عامة¹ ، لكنه نص على وجود منصب ناظر عام و أوكل له مهمة النيابة العامة و يساعده في ذلك نظار مساعدين، و في قانون سنة 1990 أوجد تسمية أخرى و هي " المراقب العام " و أوكل، له نفس المهام التي تضمنتها المادة 19 من القانون السابق، أما في قانون 1995 فيسميها النظارة العامة و يشرف عليها ناظر عام يقوم بدور النيابة العامة. و يرى فقهاء القانون في فرنسا، أن وجود نيابة عامة على مستوى مجلس المحاسبة و بالتسمية التي تحملها و بالمهام التي تمارسها، هي مسألة غير مطابقة تماما لطبيعة مجلس المحاسبة الذي يصنف كهيئة قضائية إدارية متخصصة.

الفرع الثاني :كتابة الضبط.

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط ، مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي، يحضر جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة ، يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة ، يمسك السجلات و الدفاتر و الملفات و يدون القرارات التي تتخذها أثناء الجلسة، يساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى، يتولون نفس المهام المتعلقة بالتحضير المادي للجلسات ، مسك السجلات والدفاتر والملفات و تدوين قرارات المتخذة أثناء الجلسات. تتولى كتابة الضبط كذلك ، مهام استلام و تسجيل الحسابات و المستندات الثبوتية المتعلقة بها، وكذلك الأجوبة و الطعون و كل الوثائق المرسلة أو المودعة لدى المجلس و تعمل على تبليغ و حفظ مختلف التقارير، المقررات و القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة. و لا يتمتع كتاب الضبط العاملين بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم، و لم يخضعهم

المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط و إنما تطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي، نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات و الإدارات العمومية¹.

الفرع الثالث: الهياكل الإدارية و التقنية.

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

أولا: الأمانة العامة: يترأسها أمين عام و هو الأمر بالصرف الرئيسي، يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة، و يسهر على السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية و التقنية و على توفير الوسائل و الخدمات الضرورية لهياكل المجلس قصد أداء أعمالها على أحسن وجه و على تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات و الأشخاص داخل المؤسسة.

ثانيا: الأقسام التقنية و المصالح الإدارية: يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية و مصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس و هي: قسم تقنيات التحليل والرقابة: يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية اللازمة لقضاة المجلس للقيام بعمليات التدقيق والتحقيق، بتوفير دلائل الفحص و الأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق و المراجعة، وضع المقاييس و المؤشرات الضرورية لانجاز أعمال الرقابة، يعمل كذلك بالتنسيق مع الأمين العام على تحضير برامج لتكوين القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم و تقييم ذلك بصفة دورية.²

قسم الدراسات و معالجة المعلومات: يتولى هذا القسم إعداد دراسات في الميادين الاقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، تسيير بنك المعلومات حول المؤسسات و الهيئات التي

¹ المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 95 / 377 ، المؤرخ في 1995/11/20 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

² المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95 / 377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

تخضع لرقابته، تكوين و تسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، إعداد و توزيع منشورات مجلس المحاسبة و منتجاته الوثائقية¹.

مديرية الإدارة والوسائل: تتفرع هذه المديرية إلى أربع (04) مديريات فرعية، و تهتم بتسيير شؤون المستخدمين، تسيير الشؤون المالية للمجلس، الوسائل و الشؤون العامة و الإعلام الآلي.² إلى جانب ذلك، يلحق برئيس مجلس المحاسبة ديوان يشرف عليه رئيس ديوان و يضم مديرين (02 للدراسات، يتولى مهام مختلفة تتعلق بوجه عام بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية و كذلك علاقات المجلس مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية و الدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها أي المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) و المنظمة الإفريقية لأجهزة الرقابة المالية (AFROSAI) و المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ARABOSAI).

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

المبحث الثاني: قضاة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات قضائية خاصة، و بالتالي فهو يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية و يكتسبون صفة القضاة و يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم القانوني، كما يضبط المهام والصلاحيات التي يتمتعون بها بموجب اكتسابهم لهذه الصفة.

¹ المادة 28 من المرسوم رقم 377/95 المتضمن النضام الداخلي لمجلس المحاسبة السابق الذكر.

² المادة 28 من نفس المرسوم السابق.

المطلب الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة.

يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي خاص بهم يتمثل في الأمر رقم 23/95¹ ، بحيث ينظم هذا النص مسارهم المهني انطلاقاً من مرحلة توظيفهم وتعيينهم ، ثم تقييمهم و ترقيةهم و يحدد كذلك قواعد تأديبهم و توقيع العقوبات ضدهم.

الفرع الأول: قواعد توظيف و تعيين قضاة مجلس المحاسبة.

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق إجراء مسابقة وطنية، أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط الواردة في القانون الأساسي السابق ذكره، ويخضعون منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهراً، يتم خلالها تقييم أدائهم المهني واستعداداتهم الوظيفية، و بانقضاء هذه المدة التجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربصه أو تسريحه نهائياً. و يؤدي قضاة مجلس المحاسبة في أول تنصيب لهم، اليمين أمام مجلس المحاسبة مجتمعاً في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة ، ويحرر محضر أداء اليمين من طرف كاتب الضبط الرئيسي لمجلس المحاسبة. و لقد حددت المادة 10 من الأمر 23/95²، صيغة اليمين التي يؤديها القضاة مجلس المحاسبة في جلسة رسمية يعقدها مجلس المحاسبة، في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة، تتضمن على الصيغة التالية:

" أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة و صدق و إخلاص ، أحافظ على سر التحريات و أكتف سر المداولات و أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن اسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه. " و بعد تعيينهم، يرتب قضاة مجلس المحاسبة في ثلاث فئات رئيسية، و تقسم كل فئة منها إلى مجموعات على الشكل التالي:

¹ الأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة
² الأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة

الفئة الأولى: مصنفة خارج السلم الترتيبي و تضم أربع مجموعات متدرجة في الترتيب، يصنف في المجموعة الأولى رئيس مجلس المحاسبة و في المجموعة الثانية نائب رئيس المجلس والناظر العام، و في المجموعة الثالثة رؤساء الغرف و في المجموعة الرابعة رؤساء الفروع و النظار المساعدون.

الفئة الثانية: تحتل الرتبة الأولى من السلم و تضم مجموعتين، يرتب في المجموعة الأولى المستشارون الرئيسيون و في المجموعة الثانية المستشارون .الفئة الثالثة: تحتل الرتبة الثانية من السلم و تضم ثلاث مجموعات، يرتب في المجموعة الأولى المحاسبون الرئيسيون و في المجموعة الثانية المحاسبون من الدرجة الأولى و في المجموعة الثالثة المحاسبون من الدرجة الثانية. يتم تعيين جميع قضاة مجلس المحاسبة المصنفين حسب هذه الرتب، بواسطة مرسوم رئاسي ، لكن الإجراءات التي تسبق تعيينهم تختلف من فئة إلى أخرى، حيث أن نائب رئيس مجلس المحاسبة و رؤساء الغرف و رؤساء الفروع، يتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة، في حين يقترح الناظر العام و مساعده من طرف رئيس الحكومة، أما المستشارون والمحاسبون فيتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد الحصول على رأي مجلس القضاة (Le conseil des magistrats).

الفرع الثاني: قواعد تقييم و ترقية قضاة مجلس المحاسبة

ينتقل قضاة مجلس المحاسبة في مسارهم المهني، من رتبة إلى رتبة أعلى منها حسب التدرج السالف ذكره، بناء على سنوات الخدمة الفعلية و مردودية القاضي في أداء المهام التي يكلف بها من طرف رئيس المجلس. ويخضع قضاة مجلس المحاسبة أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي، يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، و يتم ضبط التقييم النهائي و كذلك قائمة الاستحقاق المهني ف اجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة، و يسهر في هذا الإطار مجلس القضاة على احترام مقاييس التقييم المهني و الترتيب في قائمة الاستحقاق، و له صلاحية النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن.

الفرع الثالث : قواعد توقيع العقوبات و طرق الطعن فيها.

يتعرض قضاة مجلس المحاسبة في حالة إخلالهم بواجباتهم و ارتكابهم لأخطاء مهنية، لعقوبات تضمنها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة¹ ، لكن المشرع أحاط هذه المسألة بضمانات قانونية للحفاظ على استقلالية القاضي و حمايته من أي شكل من أشكال الضغط عليه كما أوجد سبل لتمكين القاضي من طلب إعادة النظر في العقوبات الموقعة ضده.

أولا :أنواع العقوبات التي يخضع لها قضاة مجلس المحاسبة.

في مقابل الامتيازات و الحقوق التي يستفيد منها قضاة مجلس المحاسبة بموجب قانونهم الأساسي، عمل المشرع على وضع ضوابط قانونية لحماية الوظيفة من تجاوزات القضاة و من كل أشكال الانحرافات التي قد تمس بشرف الوظيفة و سمعة المؤسسة، كما ألزمهم بجملة من الضوابط التي تقتضيها هذه الوظيفة مثل واجب التحفظ و الحفاظ على السر المهني ، عدم جواز ممارسة أي مهنة موازية تتعارض مع وظيفة القاضي ، عدم جواز الانضمام إلى الجمعيات السياسية.

و في حالة إخلال القاضي بواجباته المهنية و بالالتزامات القانونية المفروضة عليه، فقد حدد المشرع في المادة 80 من القانون الأساسي² لقضاة مجلس المحاسبة العقوبات الواجبة التطبيق، وهذا حسب درجة الخطأ المهني الذي يرتكبه القاضي و هي مصنفة تدريجيا كالتالي:

عقوبات من الدرجة الأولى :تتمثل في الإنذار و التوبيخ، و يتم توقيعها من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد توجيه استفسار كتابي للقاضي المعني، لتوضيح موقفه و شرح مبررات ذلك التصرف الذي صدر منه بشكل إيجابي أو سلبي، ويتم إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة.

¹ الامر رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة السابق الذكر.
² المادة 80 من الامر 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

عقوبات من الدرجة الثانية :و تضم التوقيف المؤقت ، التخفيض في الدرجة ، الشطب من قائمة الترقية، ويتم توقيعها بقرار من رئيس مجلس المحاسبة بعد الحصول على رأي مجلس القضاة الذي يجتمع في شكل مجلس تأديبي، و يتخذ القرار بالأغلبية البسيطة من عدد الأعضاء الحاضرين.

عقوبات من الدرجة الثالثة :تتمثل هذه العقوبات في حرمان القاضي من تولي بعض الوظائف، التنزيل في الرتبة ، الإحالة على التقاعد الإجباري ، العزل من المنصب ، ويتم اتخاذ هذه العقوبات عن طريق مجلس القضاة الذي يجتمع في مجلس تأديبي ، يتخذ فيه القرار بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين.

يتم تجسيد العقوبات من الدرجة الثالثة بواسطة مرسوم رئاسي، ماعدا في حالة التنزيل في الرتبة، فإنه يتم ذلك بواسطة قرار يتخذه رئيس مجلس المحاسبة. و لقد أدخل المشرع ترتيبات هامة في هذا المجال، بغرض ضمان النزاهة اللازمة في القرارات التي يتخذها المجلس التأديبي و حماية القضاة من أي تعسف ، و تتمثل في تمكين القاضي المعني من الإطلاع على الملف الذي يتم إيداعه لدى أمانة مجلس القضاة ثلاثة أيام قبل تاريخ انعقاد المجلس التأديبي و كذلك منحه حق الدفاع عن نفسه سواء بصفة شخصية، أو عن طريق اختيار شخص آخر مؤهل بأن يدافع عنه إذا أراد ذلك.

إجراء آخر لا يقل أهمية عن الإجراءات السالفة الذكر، و يشكل ضمانا تكميليا لتحقيق النزاهة في قرارات المجلس التأديبي، و يتمثل في الفصل بين دور كاتب الجلسة الذي ينحصر في إعداد محضر الجلسة، و دور مقرر الجلسة و الذي هو قاضي يتم اختياره من ضمن أعضاء مجلس القضاة و يملك هذا الأخير صلاحية القيام بالتحريات اللازمة حول الملف، ويمكن له حتى سماع القاضي المعني أو الشهود إن أقتضى الأمر ذلك ، و هذا قبل عرض تقريره أمام المجلس التأديبي.

لكن هناك ملاحظتان أساسيتان يتعين الإشارة إليهما في هذا الإطار، تتعلق الملاحظة الأولى بنص المادة 83 من الأمر 23/95¹ و التي تقضي بإمكانية عزل القاضي من منصبه أو تنزيله في الرتبة أو إحالته على التقاعد الإجباري إذا أظهر عجزاً مهنيًا و دون أن يرتكب خطأً يستحق عقوبة تأديبية، ويتم ذلك بنفس الإجراءات المعمول بها في الحالات التأديبية.

و فكرة العجز المهني التي تؤدي إلى توقيع العقوبات على القاضي تبدو ذات مفهوم واسع و مطاط و لا توجد مقاييس لتحديد بدقة هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن هذا النص من وجهة نظري يتعارض في محتواه مع مبدأ استقلالية القاضي و يثير تساؤلاً كبيراً حول جدوى وجوده طالما أن مثل هذا الوضع مستبعد حدوثه، بالنظر إلى الإجراءات و الشروط التي حددها المشرع للالتحاق بممارسة وظيفة القاضي في مجلس المحاسبة، و الذي يخضع قبل تعيينه لفترة تريض مدتها سنة كاملة، فإذا أثبت خلال هذه المدة نقص في مؤهلاته أو عدم قدرته على ممارسة مهامه يمكن تمديد فترة تريضه أو تسريحه بشكل نهائي و إذا تعلق الأمر بنقص في المردود المهني للقاضي بشكل يخل فيه بمهامه، فإن القانون يسمح بتكليف ذلك ضمن الأخطاء المهنية، و يمكن إخضاعه لإحدى العقوبات السالفة الذكر حسب درجة الخطأ الذي ارتكبه القاضي، أما إذا كان العجز المهني للقاضي بسبب ظروفه الصحية، فإن ذلك لا يعتبر خطأً يستحق عقوبات و إنما يقتضي معالجة الوضع بشكل آخر و في إطار قانوني آخر.

وبناء عليه، فإن هذا النص يحتاج إلى توضيح أكثر حتى يتم تطبيقه تطبيقاً سليماً، يكفل استقلالية قضاة مجلس المحاسبة و يخلق لديهم الإحساس بالاستقرار في ممارسة مهامهم، وهذا أمر ضروري لنجاح مهمة الرقابة الموكله لهم. أما الملاحظة الثانية، فتتعلق بمسألة تصنيف العقوبات التي يخضع لها قضاة مجلس المحاسبة، فالمادة 80 من الأمر السابق ذكره تكتفي بتعداد العقوبات و تصنيفها إلى ثلاث درجات، و هنا تطرح إشكالية أساسية تتعلق بكيفية تكليف الأخطاء التي على أساسها تتحدد درجة العقوبة، التي يتعين توقيعها ضد القاضي إذا أحل بالتزاماته، و بعبارة أخرى كيف يمكن تكليف

¹ الأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

خطأ ما و الإقرار على إثره بأنه يستحق توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو من الدرجة الثانية أو من الدرجة الثالثة، و هذه المسألة تبدو مهمة جدا، و تحتاج إلى ضبط دقيق حتى يتم تطبيقها بشكل سليم ، يكفل حقوق القضاة و يحقق المساواة بينهم، و يعطي لقرارات الهيئة التأديبية المصادقية اللازمة.

ثانيا :مبدأ عدم قابلية قضاة مجلس المحاسبة للعزل و النقل.

تجسيدا لمفهوم استقلال القضاء الذي عمل على تكريسه دستور 1996¹ ، و هذا في العديد من المواد، و خصوصا المادة 138 التي تنص على أن السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون، و المادة 147² التي تنص على أن القاضي لا يخضع إلا للقانون، و أنه محمي من كل أشكال الضغوط و التدخلات و المناورات التي قد تضر بأداء مهمته و نزاهة حكمه المادة 148³ من الدستور، و تطبيقا لذلك، أقر المشرع في المادة 11 من الأمر 23/95⁴، بمبدأ عدم قابلية قضاة مجلس المحاسبة للعزل و النقل، و الذي يقصد به عدم جواز فصلهم أو توقيفهم عن العمل، أو نقلهم إلى وظيفة أخرى غير قضائية، أو إحالتهم بصفة إجبارية على التقاعد إلا في الحالات التي ينص عليها القانون، بهدف تحصينهم ضد القرارات التعسفية التي قد يتعرضون لها أثناء ممارستهم لوظيفتهم.

و إذا كان هذا المبدأ، يندرج في إطار تكريس استقلالية القضاء، و يشكل الضمان الذي ينبغي أن يتمتع به القضاة لممارسة وظيفتهم بكل حياد و موضوعية، دون الخضوع في ذلك إلى أي شكل من أشكال الضغط و التأثير على قراراتهم سواء عن طريق التهريب أو الترغيب، فإنه بالمقابل لا يعني أن يتمتع القاضي بحرية مطلقة لا حدود لها و لا تحكمها أية ضوابط قانونية، إنما الاستقلال المقصود به هنا هو استقلال العمل القضائي الذي يحقق التطبيق السليم للقانون و حمايته من مختلف التأثيرات

و الضغوطات التي قد تمس بمصداقيته. و من ثم، فإن الدستور و في مقابل إقراره لمبدأ استقلالية العمل

¹ المادة 138 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996 التي تنص على إن السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون.

² المادة 147 من الدستور نفسه التي تنص على أن القاضي لا يخضع إلا للقانون.

³ المادة 148 من الدستور نفسه التي تنص على إن القاضي محمي من كل أشكال الضغوط و التدخلات و المناورات التي قد تضر بأداء مهمته و نزاهة حكمه.

⁴ الأمر رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

القضائي، فإنه أقر كذلك بمبدأ حماية المتقاضى من خطر انحراف القاضي و تعسفه في استعمال ما يخول له القانون من سلطة و هذا بموجب المادة 149 منه، و التي تنص على أن القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته، و بنفس هذه الكيفية و التصور، حدد المشرع مسؤولية قضاة مجلس المحاسبة عن أخطائهم المهنية و هذا أمام مجلس قضاة مجلس المحاسبة.¹ و يترتب على تطبيق هذا المبدأ نتائج قانونية هامة ، حيث أن الجهة التي تملك سلطة تعيين القضاة، لا تملك حرية مطلقة في توقيع العقوبات عليهم حتى لو أخلوا بالتزاماتهم، و يتعين عليها في ذلك إتباع إجراءات يحددها القانون، و إلا جاءت قراراتها غير شرعية و باطلة، و تطبيقاً لذلك فإن العقوبات من الدرجة الأولى التي يوقعها رئيس مجلس المحاسبة، تستوجب عليه إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة، بينما يلزمه القانون في العقوبات من الدرجة الثانية والثالثة الحصول على رأي مجلس القضاة قبل توقيعها.

ثالثاً: طرق الطعن في القرارات التأديبية.

حسب المادة 96 من القانون الأساسي² للقضاة، فإنه يمكن للقاضي تقديم طلب ألتماس إلغاء العقوبات الموقعة ضده إلى رئيس مجلس المحاسبة، و هذا بعد فوات سنة كاملة من تاريخ توقيع العقوبة، و تقضي نفس المادة على أن العقوبات من الدرجة الأولى تسقط بقوة القانون بفوات سنتين كاملتين ابتداء من تاريخ توقيع العقوبة، شريطة أن لا يتعرض القاضي خلال هذه المدة إلى عقوبات أخرى. أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية والثالثة، فإن المادة 97 من نفس القانون تنص على إمكانية تقديم القاضي لطلب إعادة تأهيله، و إلغاء العقوبات المسلطة عليه إلى مجلس القضاة بعد فوات مدة أربع (04) سنوات كاملة من تاريخ توقيع العقوبة، وفي حالة موافقة المجلس على طلبه، تسقط العقوبات التي تعرض لها و تسحب نهائياً من ملف المعني. و يلاحظ أن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، لم يتضمن

¹ المواد 59 ، 58 و 77 من الأمر 23/95¹ الامر رقم 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

² المادة 96 من القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة وهذا حسب الامر 23/95 المؤرخ في 26/08/1995 .

أي إشارة إلى حق القاضي في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن في القرارات المتخذة ضده، و نرى أنه يجوز الطعن بالنقض في القرارات التأديبية لمجلس المحاسبة لدى مجلس الدولة، مثله في ذلك مثل باقي الهيئات التأديبية المماثلة.

المطلب الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة و مهامهم

يصنف قضاة مجلس المحاسبة في شكل فئات متدرجة في السلطة، حيث يوجد في قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة، و يرتب باقي القضاة في مستويات مختلفة من السلم الإداري، تتحدد من خلالها سلطاتهم و مهامهم ودرجة المسؤولية الملقاة على كل واحد منهم، فرئيس المجلس هو الرئيس الأول والأعلى للهيئة، و بهذه الصفة فهو يتولى مهام الإشراف و التوجيه والرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية والهيئات القضائية للمجلس، و هو المسؤول الوحيد على المجلس في علاقاته الخارجية مع مختلف الأجهزة والهيئات الوطنية، و كذلك مع المنظمات الدولية التي يعتبر المجلس عضوا فيها، في حين يمارس رؤساء الغرف صلاحيات الإشراف والتوجيه و الرقابة على الفروع التابعة لهم، ورؤساء الفروع بدورهم يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع ، إلى أن نصل إلى توزيع المهام و المسؤوليات على مختلف المستشارين و المحاسبين الذين يتشكل منهم كل فرع.

الفرع الأول : رئيس مجلس المحاسبة.

لم تبين مختلف النصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة¹، الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، و في الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر العام أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره ، و قد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوفر على المؤهلات اللازمة لذلك. و يعين رئيس مجلس المحاسبة بواسطة مرسوم رئاسي، و يتولى بهذه الصفة

¹ الامر 23/95 المتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة .

مهمة الإشراف على تسيير وتنظيم مجلس المحاسبة، و يساعده في ذلك نائب الرئيس و الأمين العام للمجلس، و تتوفر على أجهزة إدارية تابعة له مباشرة و هي الديوان و مكتب للمقررين العامين.

و يعتبر رئيس مجلس المحاسبة بمثابة الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، و بهذه الصفة فهو يقوم بمهام تنشيط و توجيه و مراقبة مختلف المصالح الإدارية و التقنية التي يتكون منها المجلس و يسهر على حسن أدائها، كما يعمل أيضا على تمثيل مجلس المحاسبة لدى جميع الهيئات القضائية و السياسية الوطنية و الهيئات الدولية السالفة الذكر و التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها. أما بصفته رئيس هيئة قضائية ، فهو يترأس الجلسات الرسمية لمجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، و يمكن له أن يترأس جلسات الغرف ، يوزع رؤساء الغرف والفروع وقضاة المجلس على مناصبهم ، يترأس كذلك اجتماعات لجنة التقرير العمومي.

الفرع الثاني: الناظر العام.

يعين الناظر العام بمرسوم رئاسي، و لكن اقتراحه يتم من طرف رئيس الحكومة، و هو الذي يتولى مهام النيابة العامة على مستوى مجلس المحاسبة، ويساعده في ذلك نظار مساعدون، و بهذه الصفة فهو يختص بالمهام التالية: السهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، و في حالة التأخر أو رفضهم لذلك، يطلب تطبيق الغرامات المالية يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، و يلتمس توقيع غرامة مالية على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي.

يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية و العقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية . يحضر جلسات الشكيات القضائية لمجلس المحاسبة، و يعرض عليها استنتاجاته مكتوبة و عند الاقتضاء يقدم ملاحظات شفوية . يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة، و يتأكد من مدى تنفيذ أوامره . يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة و الجهات القضائية، و يتابع النتائج الخاصة بكل ملف، يشكل موضوع إرسال لها.

الفرع الثالث : رؤساء الغرف و رؤساء الفروع.

يُعين رؤساء الغرف عادة من بين المستشارين، و يشرفون على مهام القضاة التابعين لهم، و بهذه

الصفة فهم يمارسون المهام التالية¹:

- يوزعون الأعمال على الفروع، و يسهرون على تنفيذها و على تقييم ذلك.
- يسهرون على تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية على مستوى غرفهم.
- يحددون المساعدات التقنية الضرورية التي تحتاجها الغرف للقيام بأعمالها.
- يراقبون جودة الأعمال المنجزة، و يسهرون على تحسين مستوى القضاة.
- يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق، و دلائله و مقاييسه المعتمدة،
- العمل على إعداد كشوف دورية عن مدى تقدم الأعمال على مستوى غرفهم، و يقدمون حصيلة سنوية عن نشاط الغرفة، بالإضافة كذلك إلى التقارير المتعلقة بمدى تنفيذ برنامج الرقابة في مجال اختصاص الغرفة. و تحت إشراف رؤساء الغرف، يقوم رؤساء الفروع كل في مجال اختصاصه، بمهام تنظيم و توجيه أعمال القضاة التابعين له و مراقبة نشاطهم، تحضير أعمال الرقابة و السهر على تنفيذها في الآجال المحددة لها، العمل على تطبيق منهجيات التدقيق ودلائله و مقاييسه المعتمدة و تقديم اقتراحات لتحسينها، إعداد حصيلة حول نشاط فروعهم و تقديم تقارير تقييميه عن ذلك. أما المستشارون والمحتسبون، فهم الذين يتولون تنفيذ أعمال التدقيق والتحقيق المسندة إليهم، ويضبطون كذلك المهام التي يجب أن يتكفل بها مساعديهم.

¹ القرار المؤرخ في 1996/06/16، يحدد مجال تدخل غرف مجلس المحاسبة وفروعها، المعدل بالقرار الصادر بتاريخ 1996/04/16.

الفصل الثالث: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة و اختصاصاته

يصنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة *Jurisdictions spécialisées* و تسمى كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص *Juridictions à compétence spécialisée* و في حقيقة الأمر، فإن وضعية هذه الهيئات مازالت غامضة في القانون الجزائري، و لم يساهم فيها القضاء بأحكام مرجعية تحدد موقفه منها، و لم يتعرض لها بالدراسة سوى عدد قليل جدا من الدارسين¹ ، خلافا لما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي، حيث أن مجلس الدولة حاول مسايرة مختلف التطورات التي عرفها التشريع و أصدر قرارات عديدة لتحديد الطبيعة القانونية لهذا النوع من الهيئات . كذلك الحال بالنسبة للفقهاء الفرنسي، الذي ساهم باجتهادات كثيرة حاول من خلالها وضع معايير تمكن من تصنيف هذه الهيئات و تكييفها ، نذكر منها المعيار و الذي يرى أن الهيئة تكتسب (*René CHAPUS*) المادي الذي نادى به الأستاذ الطبيعة القضائية، عندما تقوم بمهمة ردعية و أعتد هذا الأخير على تحليل القرارات التي أصدرها مجلس الدولة في القضايا العديدة و المختلفة التي فصل فيها، و لا سيما القرار الذي يعتبره حكم أساسي و مرجعي والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1953 في قضية (*DE BAYO*)² . و كذلك المعيار الشكلي الذي نادى به الأستاذ (*p.klaousen*) والذي يركز فيه على عناصر أساسية لتكييف أي هيئة ضمن الهيئات القضائية و التي

¹ تعرض الأستاذ أحمد محيو بصفة مختصرة لعدد من هذه الهيئات التي سماها بالهيئات الفاصلة في المواد الإدارية في الصفحة 44 من المرجع السابق ذكره و أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد تناولها بنوع من التفصيل و صنفها إلى نوعين : النوع الأول هي اللجان مثل اللجان الانتخابية الولائية التي تختص بالمنازعات الانتخابية و لجان التعويض عن الأضرار الجسمانية الناتجة عن التجمهر المنشأة بموجب القانون 20/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 و لجان خاصة بتأديب أعضاء المنظمات المهنية مثل منظمة المحامين و النوع الثاني يتضمن على المجالس مثل مجلس المحاسبة والمجلس الدستوري) المرجع السابق ذكره ، ص (217 ، و في نفس الإطار ساهم الأستاذ رشيد خلوفي) بإبراز مختلف المعايير الفقهية والقضائية ، التي تمكن من تكييف هذا النوع من الهيئات (.مرجع سابق ذكره، الصفحة228

² Michel DEGOFTE : La juridiction administrative spécialisée, L.G.D.J, Paris, 1996, p 98.

تتمثل في تشكيلة الهيئة ، طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها، الطابع النهائي للقرارات التي تصدرها الهيئة و تنظيم طرق الطعن فيها¹ أما العميد، (Georges VEDEL) فهو يجمع في تصنيفه و تكييفه لهذه الهيئات بين المعيارين معا، بحيث أنه يركز على شرطين أساسيين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، يتمثل الشرط الأول في تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية، و الشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للاستئناف أو الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، و انطلاقا من هذا التصور فهو يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية مختصة لكونها تطبق قواعد المحاسبة العمومية². و تثير مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في القانون الجزائري بنفس هذه الإشكالية المطروحة، ذلك أن الدستور اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية، و لم يتضمن على أي إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية، و التشريع العادي لم ينص بشكل صريح و مباشر على تصنيفه ضمن الهيئات القضائية و لكن يخضعه في تنظيمه و تسييره لتنظيم قضائي و يخوله صلاحيات قضائية، و هذا ما يستدعي منا البحث عن العناصر الأساسية التي يتضمنها النظام القانوني الذي يخضع له هذا الجهاز و التي تمكن من تصنيفه بهذه الصفة ثم إبراز اختصاصاته و تحديد النطاق الذي تمارس فيه.

المبحث الأول: مجلس المحاسبة: هيئة قضائية أو إدارية؟

تتفق الدساتير السالفة الذكر على تصنيف مجلس المحاسبة ضمن هيئات الرقابة، و ليس ضمن الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية، فالدستور الحالي يصنفه ضمن الهيئات التي وردت في الفصل الأول من الباب الثالث الذي جاء تحت عنوان " الرقابة والمؤسسات الاستشارية "، و لا يصنفه ضمن الهيئات القضائية المنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات.

¹ رشيد خلوفي : قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2005

² Georges VEDEL : La Cour des comptes et le juge administratif de Droit commun, communication présentée lors des journées d'études organisées par l'université de STRASBOURG du 13 au 14 Mai 1977 , sous le thème « la Cour des comptes d'hier à demain » , LGDJ, Paris 1979 , pages 25 à 47.

و لم تتضمن المادة 170 من هذا الدستور و هي المادة الوحيدة التي تنص على إنشاء مجلس المحاسبة أي إشارة إلى الطبيعة القضائية لهذا الجهاز¹ ، و تتطابق في ذلك من حيث صياغتها مع المادة 160 من دستور 1989 ، ما عدا عبارة "صلاحيات مجلس المحاسبة" التي أضيفت في الفقرة الثالثة من المادة 170 من دستور سنة 1996 ، و تتضمن تقريبا نفس الصياغة التي نجدها في المادة 190 من دستور 1976، ما عدا استبعاد الحزب و المؤسسات الاشتراكية التي كانت تدخل ضمن اختصاص رقابة مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976 و إذا رجعنا إلى المادة 152 من دستور 1996 ، التي تحدد الجهات القضائية في الجزائر، فنجدها تنص في الفقرة الثانية منها، على أن مجلس الدولة هو هيئة مقومة للجهات القضائية الإدارية، ويرى الأستاذ رشيد خلوفي أن استعمال المشرع لعبارة "الجهات القضائية الإدارية" و ليس "المحاكم الإدارية" يفسح المجال لافتراض وجود هيئات أخرى قضائية إلى جانب المحاكم الإدارية، و هذا التصور حسبه تؤكد المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة² والتي تنص على أن مجلس الدولة يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية و في قرارات مجلس المحاسبة.³

أما من حيث التشريع ، يلاحظ تذبذب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، فقد أقر في قانون سنة 1980 أنه يتمتع باختصاصات قضائية، ثم ألغى ذلك في قانون سنة 1990، ثم يتراجع عن هذا الموقف ليقر مرة ثانية الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في قانون سنة 1995 لكنه و إن أقر في هذا القانون الأخير، بالاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، وأخضعه

¹ تنص المادة 170 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28/11/1996 على ما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة و يضبط تنظيمه و عمله وجزءا تحقيقاته."

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 37 لسنة 1998 المتضمنة المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة.

³ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 225 .

في تنظيمه و تسييره لقواعد و إجراءات مماثلة لتلك التي تخضع لها الهيئات القضائية، ويعترف بصفة القضاة لأعضاءه، فإنه لا يصنفه صراحة ضمن الهيئات القضائية، ومن ثم فإن تصنيفنا لمجلس المحاسبة كهيئة قضائية، يحتاج إلى تأسيس قانوني، ذلك لأن صلاحية إنشاء الهيئات القضائية لا يملكها إلا المشرع وحده¹ و هذا ما يستدعي منا البحث في إرادته و تحديد موقفه بوضوح، بالكشف عن المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته و في الوظيفة التي يمارسها.

المطلب الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة و تشكيلته.

يظهر مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه و تشكيلته كهيئة ذات طبيعة قضائية، وهذا لاحتوائه على عناصر أساسية لا تتوفر إلا في الهيئات القضائية، فهو جهاز مستقل و يتشكل من غرف مختصة و من تشكيلات قضائية و أعضاؤه ، يعتبرون قضاة و يتمتعون بنفس الضمانات و الامتيازات التي يقرها القانون للقضاة العاديين .

الفرع الأول : مجلس المحاسبة يتمتع باستقلالية عضوية و وظيفية

يكرس دستور سنة 1996 ، نظاما سياسيا يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، و لقد نصت المادة رقم 138 منه على أن السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون، و باعتبار أن مجلس المحاسبة يعتبر هيئة قضائية متخصصة، فقد حرص المشرع على ضمان الاستقلالية اللازمة له في ممارسة الوظيفة الموكلة إليه، حيث نصت المادة 03 من قانون سنة 1995 وبشكل صريح، على أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية اللازمة ضمانا له للحياد و الموضوعية والفعالية في أعماله، و تتجسد هذه الاستقلالية، أولا من الناحية العضوية، حيث أن هذا الجهاز يتكون من هياكل خاصة به يحددها نظامه الداخلي، و تخصص له ميزانية تحدد ضمن ميزانية الدولة، تحقق له الاستقلالية المالية اللازمة في تسييره أما من الناحية الوظيفية، فلقد حدد المشرع طبيعة الاختصاصات التي يمارسها هذا الجهاز

¹ المادة 6/122 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28/11/1996.

و المجال الذي تمارس فيه، و منح للقضاة الاستقلالية في ممارسة وظيفتهم، و أحاطهم بالحماية اللازمة ضد كل أشكال الضغط و التأثير عليهم، و أقر مسؤولية الدولة في حمايتهم و تعويض الأخطاء الناجمة عن نشاطهم.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة يحكمه نظام داخلي خاص: سبق و أن تعرضنا في المبحث السابق إلى كيفية تنظيم مجلس المحاسبة¹ و قلنا بأنه يتكون من غرف مختصة مقسمة إلى فروع و من تشكيلات قضائية، و يتوفر على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة، و على كتابة ضبط تعمل بنفس الكيفية، و تتولى نفس المهام الموكلة لكتابة الضبط لدى الهيئات القضائية العادية، و يحكم تسيير هذه المصالح نظام داخلي، يقترحه رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة تشكيلة كل الغرف مجتمعة، و يصدر عن طريق مرسوم رئاسي.

الفرع الثالث: قضاة مجلس المحاسبة، يخضعون لقانون أساسي خاص.

لقد أبرزنا في فقرة سابقة بأن جميع أعضاء مجلس المحاسبة، الذين يمارسون وظيفة قضائية يكتسبون صفة القضاة، وهذا الأمر تنص عليه صراحة العديد من المواد في الأمر 20/95² و بالخصوص المادة 38 التي تحدد الأعضاء الذين يتمتعون بصفة القضاة، و هم رئيس المجلس ونائب رئيس مجلس المحاسبة، رؤساء الغرف و رؤساء الفروع، المستشارون و المحاسبون، إلى جانب كذلك الناظر العام و مساعديه و يحكم كل هذه الفئات قانون أساسي خاص تضمنه الأمر 23/95³ السابق الذكر، و الذي جاء تحت عنوان " القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة."

و يلاحظ أن المشرع، قد أضفى بهذه التسمية التي يحملها هذا الأمر، صفة القضاة للأعضاء الذين يتشكل منهم هذا الجهاز، و أكد على ذلك بشكل واضح و صريح في أغلبية المواد التي تضمنها هذا

¹ القانون رقم 32/90 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق بتنظيم و تسيير مجلس المحاسبة.

² الامر رقم 20-95 المؤرخ في 1995-07-17، المعدل و المتمم بالامر رقم 02-10 المؤرخ في 2010-07-26 و المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ الامر رقم 23/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

القانون، و حتى في صيغة اليمين التي يؤديها القضاة و التي جاءت على الشكل التالي " :¹ أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة و صدق و إخلاص و أن أحافظ على سر التحريات و أكتم سر المداولات و أن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف و النزيه."

المطلب الثاني: المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة.

إذا أخذنا بالمعيار الشكلي، فإن مجلس المحاسبة يظهر كهيئة ذات طبيعة قضائية وتمارس وظيفة ذات طبيعة قضائية، و هذا ما تبرزه القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمامه ، و قواعد الفصل في المسائل التي ينظر فيها ، و كذلك طبيعة القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و طرق الطعن فيها.

الفرع الأول: القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة

إن إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة ليست محددة بقانون خاص بها، كما هو الحال بالنسبة لباقي هيئات القضاء العادي، و لكنه يخضع في عمله لجملة من القواعد و الإجراءات حددها 20/95²، و التي تكتسي طبيعة قضائية و التي تحدد للقاضي و للمتقاضي جملة من الإجراءات الأساسية الواجب احترامها في مختلف القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة و أهم هذه القواعد هي:

أولاً: إجراءات مجلس المحاسبة تلقائية و ذات طبيعة فاحصة.

من حيث المبدأ العام، فإن الهيئات القضائية لا تتدخل إلا إذا كانت هناك خصومة أو نزاع يستدعي الفصل فيه، و هذا بناء على طلب من الأطراف المتخاصمة، لكن مجلس المحاسبة يتدخل بصفة تلقائية لممارسة رقابته، دون الحاجة إلى وجود طلب لتدخله للفصل في نزاع معين أو وقوع خطأ ما يقتضي منه

¹ المادة 10 من الامر رقم 23/95 السابق ذكره، التي تنص على " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة و صدق و إخلاص و أن أحافظ على سر التحريات و أكتم سر المداولات و أن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي و أن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف و النزيه."

² الامر رقم 20-95 المؤرخ في 17-07-1995، المعدل و المتمم بالامر رقم 02-10 المؤرخ في 26-07-2010 و المتعلق بمجلس المحاسبة السابق ذكره

تصحيحه. فالمشرع يعتبر اختصاص مجلس المحاسبة من النظام العام ، لأنه يتعلق أولا و قبل كل شيء بتسيير المال العام و يحقق مصلحة يقتضيها النظام العام ، و يترتب عن ذلك أن جميع الهيئات التي تعتمد في نشاطها بشكل جزئي أو كلي على المال العام، ملزمة بتقديم حساباتها لرقابة مجلس المحاسبة. و يقع هذا الإلزام على عاتق الأمرين بالصرف و على المحاسبين العموميين، و الذين يتعين عليهم، مع نهاية كل سنة مالية إيداع حساباتهم المالية و الوثائق الثبوتية المطلوبة لذلك لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بصفة في آجال حددها القانون ، و يسهر الناظر العام بموجب ذلك، على ضمان إيداع هذه الحسابات و احترام هذه الآجال بكافة الطرق التي يكفلها له القانون.

إضافة إلى تقديم الحسابات، الذي يترتب عنه و بصفة تلقائية مباشرة إجراءات الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة، فإنه يمكن له القيام برقابته، بناء على إخطاره من طرف جهات أخرى، بشأن القضايا التي تكتسي أهمية وطنية، و يتمتع بهذا الحق كل من رئيس الجمهورية بموجب المادة 17 من الأمر 20/95 و رئيس الهيئة التشريعية بموجب المادة 20 ، و كذلك رئيس الحكومة بموجب المادة 21 ، و رئيس المجموعة البرلمانية حسب المادة 22 من نفس الأمر.¹

وفي مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية و المالية ، حددت المادة 101 من نفس هذا الأمر، الأشخاص المؤهلين قانونا لإخطار مجلس المحاسبة و هم : رئيس الهيئة التشريعية ، رئيس الحكومة ، وزير المالية ، الوزراء و مسؤولي الهيئات الوطنية كل فيما يخص قطاعه. و هذه الطبيعة الإلزامية، تخول لقضاة مجلس المحاسبة في ممارسة رقابتهم، سلطات واسعة للتحري و التحقيق و البحث بكافة الوسائل القانونية الممكنة، للتأكد من سلامة الحسابات التي تقدمها لهم الهيئات محل الرقابة ، و تفرض على الهيئات المعنية بتلك الرقابة واجب توفير الظروف المناسبة لتسهيل عمل قاضي الحسابات، و تمكينه

¹ نلاحظ أن المشرع الجزائري يشير في هذه المادة إلى وجود مجموعات برلمانية و هي تختلف عن اللجان البرلمانية التي ينص عليها الدستور في المادة 117 منه.

من الاطلاع على كافة الوثائق و المستندات والمعلومات التي يطلبها في آجال معقولة، وكل عرقلة لذلك يعتبرها المشرع عرقلة لسير العدالة و يتعرض المتسببين فيها إلى غرامات مالية و إلى عقوبات جزائية¹. فقاضي الحسابات، قد لا يكتفي بمعاينة الحسابات المقدمة له، و يخول له القانون الحق في الإطلاع على كل ما يراه ضروريا من وثائق و ملفات و دفاتر محاسبية موجودة بحوزة الهيئات محل الرقابة، الاستماع كذلك إلى أي عون يرى أن له علاقة بذلك، كما يمكن له الدخول إلى المحلات والمكاتب التابعة لتلك الهيئات، إذا أقتضى تحقيقه ذلك ، والقيام بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة مع مختلف الإدارات و الهيئات العمومية. و بغرض تسهيل عمل القاضي، أعفى المشرع أعوان الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، من الالتزام بواجب السر المهني و من احترام التدرج السلمي في تقديم المعلومات و الوثائق التي يطلبها قاضي مجلس المحاسبة².

ثانيا :إجراءات مجلس المحاسبة كتابية.

إن الإجراءات أمام مجلس المحاسبة هي كتابية ، هذا ما تنص عليه المادة رقم 76 من الأمر رقم 20/95 هذه القاعدة تعتبر ملزمة بالنسبة للهيئات التي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، و التي يتعين عليها أن تقدم له حساباتها السنوية مرفقة بالوثائق الثبوتية اللازمة ، كما تعتبر ملزمة كذلك بالنسبة لقضاة مجلس المحاسبة، و هذا خلال كل مراحل التحقيق والفصل في الملف، فالمقرر بعد نهاية التدقيقات ينبغي عليه أن يقدم ملاحظاته و اقتراحاته في تقرير مكتوب، و الناظر العام يعرض استنتاجاته مكتوبة، و جميع الملاحظات المسجلة حول الملف، تبلغ بطريقة مكتوبة إلى المتقاضي، و هذا الأخير يقدم بنفسه أو بواسطة محاميه مذكرة دفاعية مكتوبة.

¹ المادة 68 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17-07-1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26-07-2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

² الفقرة الأولى من المادة 59 من القانون نفسه.

في البعض من الحالات، قد يلجأ قضاة مجلس المحاسبة إلى سماع التوضيحات الشفوية للمتقاضين، لكن هذا الإجراء يعتبر اختياري و يخضع لتقدير القاضي و لا يعطي أي حق للمتقاضي يلزم القاضي للاستماع إلى توضيحاته الشفوية.

و نفس هذه الإشكالية، ظلت مطروحة لمدة طويلة من الزمن في القانون الفرنسي، و لم يتم إقرار حق المتقاضين في تقديم توضيحات شفوية ، إلا بعد صدور القانون رقم 122-93 المؤرخ في 29جانفي 1993¹، و هو نفس الإجراء الذي تضمنه فيما بعد ذلك القانون رقم 1040-94 المؤرخ في 02ديسمبر 1994².

ثالثا :إجراءات مجلس المحاسبة سرية.

تتميز إجراءات عمل مجلس المحاسبة بالسرية، و هذه الصفة تقتضيها طبيعة القضايا التي يفصل فيه المجلس و التي ترتبط أولا و قبل كل شيء بنشاط مصالح الدولة و سيرها المنتظم، و ترتبط كذلك بمصلحة الهيئات التي يشملها التحقيق و بسمعة الأشخاص العاملين بها، و مراعاة لذلك ، فإن جميع التحريات التي يباشرها قضاة مجلس المحاسبة، و المعلومات و المستندات التي يتحصلوا عليها لذات الغرض، تستدعي المحافظة عليها و الالتزام بالسرية المطلوبة و لا تقبل أي إشهار، و يكتفي القاضي خلالها بالمعينة و التحري و تسجيل ملاحظاته، دون القيام بأية تصريحات أو ملاحظات مسبقة تجاه جميع الأطراف المعنية بها، ذلك أن إصدار أية أحكام مسبقة، أو تسريب معلومات إلى جهات أخرى غير تلك المعنية بها، من شأنها إلحاق الضرر بمصلحة الهيئة محل الرقابة و بسمعة الأشخاص المعنيين بها،

¹ Article 80-I de la loi 93/122 « Les arrêts, rapports et observations de la cour des comptes sont délibérés après l'audition, à sa demande de la personne concernée »

² Francis J. Fabre : les grands arrêts de la jurisprudence financière, 4ème édition, Editions DALLOZ, Paris, 1996, p 101.

و من شأنها كذلك المساس بسمعة و مصالح المتعاملين مع تلك الهيئة، من مؤسسات وأشخاص غير خاضعين لرقابة مجلس المحاسبة¹.

فالاستنتاجات الأولية التي يتوصل إليها القاضي خلال مرحلة التحقيق، و التي يقدمها في تقرير الرقابة الموجه إلى هيئة المداولة المختصة للفصل فيه، لا تعتبر أحكاماً نهائية، و يمكن إبطالها بعد الإطلاع على دفوعات المتقاضين.

الفرع الثاني : قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة.

تقتضي وظيفة القضاء، الالتزام بالقدر الكافي من الموضوعية لإضفاء الشرعية المطلوبة على الأحكام التي يصدرها القاضي، و يتحقق ذلك عن طريق ضمان حق الدفاع للمتقاضين الذي يكفله الدستور، و هذا الحق تجسده قاعدتان أساسيتان تحكمان عمل مجلس المحاسبة، و هما :قاعدة القرار المزدوج و الشكل الجماعي للمداولات.

أولاً :قاعدة القرار المزدوج.

لقد ارتبط ظهور قاعدة القرار المزدوج و تطورها بمجلس المحاسبة الفرنسي، لكن هناك من الدارسين من يرى أن ظهورها سابق لذلك، و أن البوادر الأولى لتطبيقها تعود حتى إلى عهد غرف الحسابات التي عرفت فرنسا في ظل النظام القديم، و أستمتر تطبيقها بعد الثورة الفرنسية في ظل الهيئات الوسيطة التي سبقت إنشاء مجلس المحاسبة، أي في ظل مكتب المحاسبة و لجنة المحاسبة الوطني². و يرى الفقه الفرنسي، أن قاعدة القرار المزدوج هي بمثابة تطبيق لمبدأ عام (Principe de la contradiction)³

¹ Voir article de Jean - François Bernicot et Jean-Michel Champomier : L'auditeur et le juge, R.F.F.P, n° 77, Année 2002).

² Bertrand HUBY : La contradiction devant les juridictions des comptes, Presses universitaires Aix-Marseille (PUAM) France, 2001, page 22.

³ إن هذا المبدأ لم ينص عليه الدستور الفرنسي، و لكن أقره مجلس الدولة الفرنسي بشكل تدريجي، حيث ظهر في بداية الأمر كمبدأ يسمو على النصوص التنظيمية، في القرار الذي أصدره و الذي أقر فيه أن أي وثيقة تقدم للقاضي لا يمكن (VILLES)بتاريخ 10 أوت 1918 في قضية أن يعتد بها إذا لم يطلع عليها أطراف الخصومة .بعد أربعين سنة من هذا

أصبحت تخضع له جميع الهيئات القضائية في نشاطها، و الذي يكفل للمتقاضين الحق في الدفاع الذي يكفله الدستور. و تطبيقا لقاعدة القرار المزدوج ، تفصل التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة في جميع القضايا التي تنتظر فيها بإصدار قرارين (02) ، بحيث تعقد جلسة أولى تصدر فيها قرارا مؤقتا يبلغ إلى المتقاضي للرد عليه وتقديم توضيحاته في أجل محدد قانونا، و بانقضاء ذلك الأجل تعقد نفس التشكيلة المختصة جلسة ثانية و تصدر قرارا نهائيا، لتأكيد ما تضمنه القرار الأول من تهم أو نفيها و إبطالها.

و بالتالي، فإن القرار المؤقت الذي تصدره الغرفة في الجلسة الأولى، يعتبر غير قابل للتنفيذ و لا يمكن الطعن فيه، أما القرار الثاني الذي تصدره في الجلسة الثانية، فهو قرار قابل للتنفيذ و يمكن الاستئناف فيه و يمكن الاستئناف و الطعن فيه بالنقض وفقا للطرق التي حددها القانون. و كباقي قواعد القانون، فإنه يرد على تطبيق قاعدة القرار المزدوج استثناءات، نحددها بشكل عام في الحالات التالية:

- إذا كان تطبيقها لا يفيد المتقاضي في شيء، مثل حالة عدم ثبوت أي خطأ في الحسابات المقدمة، حيث يتم إبراء ذمة المتقاضي مباشرة.

- إذا كان المتقاضي قد استفاد قبل ذلك من جميع وسائل الدفاع عن نفسه و ثبت ارتكابه لتلك التجاوزات، مثل حالة وجود حكم قضائي جنائي يدين المعني في نفس القضية.

- إذا اعترف المتقاضي مسبقا بالتجاوزات المسجلة ضده.

- إذا استفاد المتقاضي خلال إجراءات التحقيق، من جميع الوسائل الممكنة للدفاع عن نفسه ولتبرير موقفه، و تبين أن إعطاؤه الفرصة مرة ثانية لا يضيف شيئا للملف، و هذا يكون في بعض حالات التصريح بالتسيير الفعلي.

التاريخ أقر مجلس الدولة بتاريخ 12 ماي 1961 أن المحكمة تجاهلت مبدأ عام (Société la HUTA) الفرنسي في قضية يطبق من طرف هيئات القضاء الإداري الفرنسي و الذي بموجبه يلزم بأن تكتسي الإجراءات و منذ قرار ، (Caractère contradictoire) المتبعة للتحقيق و إصدار الحكم طابع التضاد ، بتاريخ 16 جانفي (Gate, 1976 Dubosc et autres) مجلس الدولة الصادر في قضية ترسخ تطبيق هذا المبدأ بشكل مستمر في الإجراءات المتبعة أمام جميع الهيئات القضائية الفرنسية أنظر المرجع السابق، صفحة 36

و قد أخذ المشرع بنفس هذا التصور، بإقراره صراحة تطبيق قاعدة القرار المزدوج في المادتين 76 و 90 من الأمر 20/95¹، و كذلك في المواد الأخرى الواردة في الباب الثالث من هذا الأمر، و التي تتعلق بكيفية إجراء رقابة مجلس المحاسبة، و هذا لحماية المتقاضين من أي تعسف أو انحراف من طرف القضاة، و تكريسا كذلك لحق الدفاع الذي تقره المادة 151 من دستور 1996

كما عمل المشرع، على توسيع نطاق تطبيق هذه القاعدة على جميع أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، إلا أن أهمية تطبيقها تظهر بشكل أكثر في مجال ممارسة الاختصاصات القضائية، ذلك لما تترتب عليه من نتائج على المتقاضي، كما تتوقف شرعية القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة في هذا المجال على مدى احترامه للإجراءات التي تقتضيها هذه القاعدة، و يختص بذلك مجلس الدولة، الذي يملك صلاحية النظر في الطعون بالنقض في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة .

ثانيا :الشكل الجماعي للمداولات.

تسند عمليات الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة² إلى مقررين، و الذين يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة في تنظيم عمليات التدقيق و تنفيذها، و مع نهاية هذه العمليات يعد المقرر تقريرا كتابيا يدون فيه ملاحظاته و اقتراحاته، و يوجهه إلى التشكيلة القضائية المختصة التي تتمتع وحدها بسلطة إصدار الحكم. و لضمان الموضوعية اللازمة لعمل المجلس، و تقادي الوقوع أثناء المداولة تحت تأثير الرأي الشخصي للقاضي المقرر، ألزم المشرع على تشكيلة المداولة قبل الفصل في أي قضية، الإطلاع على آراء مختلف الأطراف التي تتدخل في القضية ، أي الاستماع إلى تقرير القاضي المقرر ، الاستنتاجات التي يقدمها الناظر العام ، تقرير المقرر المراجع، و كذلك توضيحات المتقاضي وتبريراته، و تتخذ بعد

¹ تنص المادة " : 76 إجراء التحقيق و الحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو إجراء كتابي بالنص « Contradictoire و حضوري " و نلاحظ أن كلمة " حضوري "تقابلها عبارة المكتوب بالغة الفرنسية، و نفس الوضع ينكرر في المادة 90 الصياغة السليمة و الصحيحة و تعبر عن المغزى القانوني الذي أراد المشرع تجسيده و المتمثل في إعطاء الحق للمتقاضي للتعبير عن رأيه و الدفاع عن نفسه وعن حقوقه.

ذلك التشكيلة المختصة قراراتها بأغلبية الأصوات. و حفاظا على الشكل الجماعي للمداولات، و بهدف ضمان الحرية في إبداء الرأي لأعضاء التشكيلة المختصة، فإن مداولاتها تتم دون حضور الأشخاص المعنيين بها و لا يشارك فيها الناظر العام و المقرر، و لا تصبح نتائج المداولات علنية إلا بعد استكمال جميع الإجراءات التي تكفل للمتقاضين حق الدفاع و الفصل بشكل نهائي في الملف المطروح، بإصدار القرار النهائي.

الفرع الثالث: الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة

يفصل مجلس المحاسبة في القضايا التي تدخل في نطاق اختصاصه القضائي، عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية من حيث شكلها و تكوينها، و من حيث قيمتها القانونية و كذلك من حيث طرق الطعن فيها.

أولا: من حيث الشكل و التكوين: يصدر مجلس المحاسبة قراراته باسم الشعب الجزائري، حسب ما تقتضيه المادة 141 من دستور 1996¹ و التي تنص على أن القضاء يصدر أحكامه باسم الشعب، مثله في ذلك مثل باقي الهيئات القضائية.

و أما من حيث صياغتها، تتضمن هذه القرارات على ثلاثة أجزاء رئيسية وهي: التأشيرات les visas، و هي مجمل النصوص القانونية التي اعتمد عليها القاضي في إصدار قراره. و تتضمن على الوقائع القانونية و المادية التي (les considérants) : الحثيات أدت بالقاضي إلى اتخاذ القرار. و يصاغ في شكل مواد تتضمن على : منطوق الحكم، (le dispositif) : الحكم تشكيلة المداولة ، مكان وتاريخ المداولة، عدد الصفحات التي يتكون منها القرار والجهات التي يبلغ لها القرار. و حتى تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للتنفيذ، ينبغي أن تحمل توقيعات كل من رئيس الجلسة، و المقرر المراجع، و كاتب الضبط .

¹ المادة 141 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 1996/11/28 و التي تنص ان القضاء يصدر احكامه باسم الشعب.

ثانياً: من حيث قيمتها القانونية : تصدر قرارات مجلس المحاسبة، ممهورة بالصيغة التنفيذية حسب

ما تقتضيه المادة 320 من قانون الإجراءات المدنية، و من ثم فهي تكون قابلة للتنفيذ مثلها في ذلك مثل القرارات التي تصدرها الهيئات القضائية الإدارية.

ثالثاً: من حيث تنظيم طرق الطعن فيها

تبرز الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة، من خلال القرارات التي يصدرها و طرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي أول درجة في القرارات التي تصدرها مختلف الغرف، و كقاضي استئناف في القرارات التي تصدر عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة،و التي تكون قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة و هذا حسب المادة 11 من القانون العضوي 01/98 السابق الذكر. و لقد حدد الأمر 20/95 السابق الذكر طرق الطعن في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة و تتمثل في:

أ (**المراجعة** :إن المراجعة هي إجراء استثنائي لإعادة النظر في قرار قابل للتنفيذ بسبب أخطاء، إغفال أو تزوير، استعمال مزدوج أو ظهور عناصر جديدة لم يكن باستطاعة القاضي اكتشافها لحظة إصداره للقرار.

ـ تتص المادة 84 من الأمر 20/95¹ " يوقع كل من رئيس الجلسة و المقرر المراجع و كاتب الضبط على القرار النهائي و يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية قياساً على قرارات الجهات القضائية الإدارية. يبلغ القرار إلى الناظر العام و المحاسبين أو الأعوان المعنيين و الوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية."

و حسب المادة 102 من الأمر السابق الذكر، فإنه يمكن مراجعة القرار بطلب من العون المتقاضي أو السلطة السلمية أو الوصية له أو الناظر العام، كما يمكن مراجعته بصفة تلقائية من طرف الغرفة التي أصدرت القرار.

¹ الامر رقم 20-95 المؤرخ في 17-07-1995، المعدل و المتمم بالامر رقم 10-02 المؤرخ في 26-07-2010 و المتعلق بمجلس المحاسبة

و يتم تقديم طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار و ينبغي أن يشتمل الطلب المقدم على عرض مفصل للوقائع مرفقا بالمستندات و الوثائق الثبوتية لذلك، لكنه في الحالات التي يثبت فيها أن مجلس المحاسبة قد اتخذ قراره على أساس وثائق مزورة و غير سليمة فإنه يمكن مراجعته بعد فوات الأجل المحدد. يتم النظر في طلبات المراجعة من طرف نفس الغرفة التي أصدرته، و لا يترتب على إجراءات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، لكنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة، إذا وجد ما يببرر ذلك أن يأمر بتوقيف تنفيذه إلى غاية البت النهائي في طلب المراجعة و ذلك بعد استشارة رئيس الغرفة المختصة و الناظر العام.

ب) الاستئناف: حسب المادة 107 من الأمر 20/95¹ السابق الذكر، تعتبر قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، و لا يقبل الاستئناف إلا إذا قدم من طرف المتقاضى المعني أو السلطات السلمية أو الوصية التي يتبع لها أو الناظر العام. تقدم عريضة الاستئناف كتابيا، و تكون موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني و تتضمن على عرض دقيق و مفصل للوقائع و الدفع المستند إليها و تودع لدى كتابة الضبط أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام.

المادة 06/107 يترتب على الاستئناف توقيف تنفيذ القرار موضوع الطعن و يتم النظر في طلبات الاستئناف من طرف تشكيلة كل الغرف مجتمعة ماعدا الغرفة التي أصدرت القرار و تتخذ قراراتها بالأغلبية.

ج) الطعن بالنقض: تنص المادة 110 من الأمر 20/95 السابق الذكر، بأن قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، تكون قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا. و يلاحظ أن هذه المادة تحتاج إلى تعديل حتى تساير التطورات التي عرفها النظام القضائي الجزائري بعد صدور دستور

¹ الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17-07-1995، المعدل و المتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26-07-2010 و المتعلق بمجلس المحاسبة

سنة 1996، و لكي تتطابق مع المادة 11 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، التي تنص على أن مجلس الدولة هو الذي يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة¹. كما أن المشرع الجزائري لم يحدد في هذه المادة ميعاد الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة و لا الحالات التي يجوز فيها تقديم هذا الطعن و اكتفى بالإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية.

المبحث الثاني اختصاصات مجلس المحاسبة

تخضع الإدارة العمومية في نشاطها المالي إلى أشكال عديدة من الرقابة، حاول الفقه تقسيمها و تصنيفها بالاعتماد على معايير مختلفة أدت إلى إيجاد تقسيمات عديدة ، فهناك من يقسمها إلى رقابة سابقة و رقابة لاحقة، و هذا انطلاقا من الزمن الذي تمارس فيه الرقابة، و هناك من يقسمها إلى رقابة داخلية و إلى رقابة خارجية و هذا من حيث السلطة التي تمارسها، و هناك من يقسمها إلى رقابة على الأموال و رقابة على الأشخاص و هذا من حيث موضوع الرقابة و غير ذلك من التقسيمات النظرية التي يمكن تصورها في هذا المجال.

لكن من الناحية العملية، فإن كل هذه الأشكال من الرقابة المالية، سابقة كانت أم لاحقة، داخلية أم خارجية، تنصب على الأشخاص أم على الأموال، تهدف جميعها إلى تحقيق هدف واحد ومشارك و هو حماية الأموال العامة من كل أشكال التلاعب التي قد تتعرض لها ، و الحفاظ على سلامة استخدامها بما يحقق المصلحة العامة، و من ثم فهي تتكامل مع بعضها البعض إذا ما تمت ممارستها في الحدود اللازمة لها، أما إذا تجاوزت هذه الحدود فإنها قد تتحول إلى حاجز يعيق نشاط الإدارة العمومية أكثر ما يفيد، نظرا لما قد ينجم عن ذلك من تداخل في الصلاحيات، دون أن تحقق الغاية التي وجدت من أجلها.

¹ المادة 11 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، التي تنص على أن مجلس الدولة هو الذي يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة .

و بالتالي فإن مسألة ضبط الحدود التي تمارس فيها كل رقابة مالية، هي مسألة ضرورية للغاية لمعرفة المجال الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة.

المطلب الأول: تعدد أشكال الرقابة المالية على نشاط الإدارة العمومية.

تختلف أنظمة الرقابة المالية من دولة إلى دولة أخرى و داخل النظام الواحد قد نجد عدة أشكال من الرقابة المالية تمارسها هيئات مختلفة، و لا يخرج نظام الرقابة المالية في الجزائر عن هذه القاعدة فهو يأخذ بعدة أنواع من الرقابة على النشاط المالي للإدارة العمومية، و التي يمكن تقسيمها عمليا إلى رقابة سياسية تمارسها مختلف الهيئات المنتخبة و إلى رقابة إدارية تمارسها هيئات و مصالح ذات طبيعة إدارية و إلى رقابة قضائية يمارسها مجلس المحاسبة.

الفرع الأول: رقابة الهيئات المنتخبة على الميزانية العمومية.

نقصد بالرقابة السياسية على الأموال العمومية، تلك التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على نشاط الحكومة¹، و هو بمثابة المجال الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته عن طريق ممثليه، و أداة لممارسة الرقابة على عمل الأجهزة العمومية، فالأصل كما يبرزه فقهاء القانون الدستوري، أن الرقابة المالية هي صلاحية دستورية تتمتع بها السلطة التشريعية، باعتبارها تعبر عن إرادة الشعب الذي هو صاحب السيادة، و تمارسها عن طريق آليات يحددها الدستور بشكل واضح وصريح، و تتمثل أساسا في مناقشة ميزانية الدولة و التصويت عليها قبل تنفيذها، ومراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية، و عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية، و هذه القاعدة في تنظيم الرقابة المالية، تتكرر بنفس هذه الكيفية و التصور، على المستوى المحلي، حيث أن المشرع خول للمجالس المحلية المنتخبة صلاحيات التصويت على الميزانيات قبل الشروع في تنفيذها، و أعطاهم الحق في ممارسة الرقابة أثناء تنفيذها و الحق كذلك في تقييم نتائج تنفيذه و لكن هذه الرقابة الموكلة للمجالس المحلية و إن كانت تمارس من

¹ القانون رقم 04/20 المؤرخ في 1980/03/01، يتعلق بممارسة وظيفه الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني

قبل أعضاء منتخبين وتكمن على أبعاد و غايات سياسية معينة، فهي تبقى في حقيقة الأمر رقابة ذات طبيعة إدارية أكثر منها سياسية، فالمجالس المحلية المنتخبة و إن كانت تتمتع بحق التصويت على الميزانيات المحلية، فإن القرار النهائي في تنفيذها يبقى بيد الدولة عبر ممثليها الوالي و وزير الداخلية.

أولا: رقابة السلطة التشريعية على ميزانية الدولة

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات دستورية تمكنه من مراقبة ميزانية الدولة، و هذا عن طريق مناقشة قانون المالية و التصويت عليه، و عن طريق مراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية و التصويت على قانون ضبط الميزانية بعد انتهاء تنفيذ الميزانية.

أ (مناقشة قانون المالية و التصويت عليه:

إن المبدأ السائد في الدول الحديثة، هو أن مهمة تحضير ميزانية الدولة من صلاحيات الجهاز التنفيذي، لما يتمتع به من إمكانيات و وسائل تسمح له بالقيام بذلك ، ففي إنجلترا يتولى تحضير ميزانية الدولة وزير الخزانة، و في الولايات المتحدة الأمريكية يختص بذلك مكتب الميزانية الذي يتبع مباشرة لرئيس الجمهورية و في فرنسا فهي من صلاحيات وزير المالية تحت سلطة وإشراف رئيس الحكومة، أما في الجزائر فإن مهمة تحضير الميزانية من اختصاص وزير المالية تحت سلطة رئيس الحكومة و هذا بالاعتماد على المعطيات التي يتضمنها البرنامج السنوي لعمل الحكومة والتوقعات المالية التي تقدمها مختلف القطاعات الوزارية¹.

و بعد مرحلة إعداد الميزانية وتحضيرها، يتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، و هذا الأخير يتولى إحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة لدراسته و مناقشته مع وزير المالية، و تنتهي هذه المناقشة بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظات واقتراحات اللجنة البرلمانية المختصة، ليتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته و التصويت عليه قبل الشروع في تنفيذه،

¹ أنظر حول الموضوع: محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلا: المالية العامة دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، سنة

ماعدًا في الحالة الواردة في الفقرة الثامنة للمادة 120 من دستور 1996 و التي تجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بواسطة أمر .

ب) مراقبة الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية:

إن المبدأ المعمول به، هو أن البرلمان الذي يملك صلاحية ترخيص الإعتمادات المالية للحكومة عن طريق التصويت على قانون المالية، يملك أيضا صلاحية الرقابة على كيفية استعمالها ، و لكن في الواقع فإن هذا النوع من الرقابة و إن يكتسي أهمية كبيرة، باعتباره يمكن البرلمان من مراقبة نشاط الحكومة في الوقت المناسب، فإنه تعترضه صعوبات من الناحية العملية، و ممارستها من شأنها أن تؤدي إلى عرقلة نشاط هذه الأخيرة، ذلك أن البرلمان الذي يتولى الوظيفة التشريعية، قد لا يتوفر على الوقت الكافي و لا على الإمكانيات التقنية اللازمة لممارسة رقابة مستمرة على النشاط المالي للحكومة ، هذا من جهة ، و من جهة ثانية فإن أعضاء البرلمان الذين ينتخبهم الشعب قد لا يجدون في المراقبة الدقيقة والمستمرة لحسابات ميزانية الدولة أي مردودية سياسية يمكن استغلالها في المنافسات الانتخابية¹ و انطلاقا من ذلك، فإن الغالبية من الدول تكتفي خلال مرحلة تنفيذ الميزانية بممارسة رقابة إدارية داخلية توكل لمختلف المصالح الإدارية، كما هو الحال في فرنسا، وفي دول أخرى توكل هذه الوظيفة لمجلس المحاسبة، مثل بلجيكا التي يختص فيها هذا الجهاز بمنح تأشيرات مسبقة لتسديد النفقات العمومية² ، وكذلك إيطاليا التي يمارس فيها مجلس المحاسبة رقابة مسبقة على نشاط الحكومة بالنسبة إلى القرارات التي يكون لها تأثير كبير على ميزانية الدولة³ و مع ذلك، فقد ظهرت بفرنسا محاولات لتدعيم الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية، تضمنتها نصوص عديدة، نذكر منها القانون المؤرخ في 30 ديسمبر

¹ Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta : op.cit, page 903.

² Voir l'article de Michel BOUVIER : la Cour des comptes en Belgique, R.F.F.P, n° 36, année 1991, L.G.D.J, Paris. Pp 13 -15

³ Voir l'article de Georgio CLEMENTE et Maria-Annunziata Rucireta : La Cour des comptes italienne, réalités et perspectives, R.F.F.P, n° 36, année 1991, L.G.D.J, Paris, Pp 21-30.

1958 الذي يجيز لأعضاء اللجنة المالية ممارسة رقابة مستمرة على كيفية استعمال الاعتمادات المالية التي يرخّص بها البرلمان، والحصول على كافة المعلومات والوثائق المتعلقة بذلك ، و أيضا القانون المؤرخ في 12 جويلية 1979 ، الذي يلزم الحكومة بتقديم المعلومات اللازمة للبرلمان حول الإيرادات، بشكل يسمح له بإجراء المقارنة بين تقديرات الميزانية و الإيرادات التي تم تحصيلها فعليا¹ إلى جانب ذلك، حاولت الجمعية الوطنية الفرنسية في العديد من المناسبات تقديم اقتراحات لتعزيز هذه الرقابة، نذكر منها اقتراح قدم سنة 1995 بغرض تشكيل جهاز برلماني يختص في تقييم النفقات العمومية، و اقتراح آخر قدم سنة 1999 بطلب من رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية بغرض تدعيم نقاشات البرلمان خلال دورة الربيع حول الميزانية بدراسة وضعية تنفيذ قانون المالية².

أما في الجزائر، فإننا لا نجد نصوص قانونية محددة، تخول للهيئة التشريعية ممارسة الرقابة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ومع ذلك فإنه يمكن أن نستخلص إمكانية قيامه بذلك من خلال تلك الوسائل الدستورية التي تملكها لرقابة نشاط الحكومة والتي تتمثل في : مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة وهذا طبقا للمادة 84 من دستور 1996 ، حق مساءلة أعضاء الحكومة و استجوابهم طبقا للمادتين 133 و134 من نفس الدستور، و حق إنشاء لجان تحقيق و هذا حسب ما تنص عليه المادة 161 من نفس الدستور.

ج (التصويت على قانون ضبط الميزانية:

يترتب على حق البرلمان في التصويت على الميزانية، الحق كذلك في الإطلاع عن كيفية استعمال الإعتمادات المالية التي رخص بها للحكومة، و يتجسد ذلك عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية العمومية. و يتضمن هذا القانون بوجه عام، على عرض مفصل لمختلف العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات و النفقات المنجزة خلال السنة المالية، من طرف مختلف الوزارات والهيئات العمومية ،

¹ Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta : Op.cit, page 901.

² Op.cit, p 902.

و يتم تقديمه إلى البرلمان للمصادقة عليه بنفس الخطوات المتبعة في قانون المالية، و يكون مرفقا بالوثائق التقييمية اللازمة التي يعدها مجلس المحاسبة و المتمثلة في التقرير المفصل حول ظروف تنفيذ الميزانية، والتصريح العام حول مطابقة حسابات الوزراء مع حسابات المحاسبين العموميين.

و يترتب على هذا النوع من الرقابة نتائج سياسية و قانونية هامة، فمن الناحية السياسية، تعتبر مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية بمثابة تركية سياسية للنشاط المالي للحكومة، أما من الناحية القانونية، فإن كل القرارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تنفيذ الميزانية، تكتسي حماية تشريعية أمام القضاء الإداري و أمام هيئات الرقابة المالية¹.

أما في حالة رفض البرلمان المصادقة على قانون ضبط الميزانية، فإنه يترتب عن ذلك مسؤولية سياسية للحكومة، و يتعين عليها أن تلتزم أمام البرلمان بتحسين تحضير الميزانيات الأولية القادمة و العمل على تقييد الأخطاء التي وقعت فيها، و من الناحية القانونية فإن القرارات التي أصدرتها أثناء تنفيذ الميزانية السابقة، تبقى معرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة طالما أنها لم تتحصل على مصادقة البرلمان، و تبقى مسؤولية الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين المعنيين بها، قائمة بصفة كاملة أمام هيئات الرقابة المالية² و بالرغم من أهميته، فإن جانب كبير من المختصين في فرنسا، يرى أن التصويت على قانون ضبط الميزانية العمومية، لا يكتسي نفس الأهمية التي يتمتع بها قانون المالية، و هذا الوضع فرضته اعتبارات سياسية و أخرى عملية أفقدت من فعاليته.

- 1 أثبتت في فرنسا إشكالية مدى دستورية قانون ضبط الميزانية، إذا تضمن على عمليات غير واردة في قانون المالية مثل إلغاء و تحويل الإعتمادات المالية أو تجاوز النفقات للإعتمادات المالية المخصصة لها، و تم إخطار المجلس الدستوري بشأن العديد من القوانين بغرض إلغائها، مثل قانون

¹ Francis J. Fabre : Les grands arrêts de la jurisprudence financière, 4ème édition ,Dalloz, Paris, 1996, Page 16

² Francis J. Fabre : Ibid, page16.

ضبط الميزانية الخاص بسنة 1983 ، و قانون سنة 1989 ، و لقد أقر المجلس الدستوري بشأن قانون سنة 1983 في القرار 202 المؤرخ في 16 جانفي 1985 أنه ليس من اختصاصه ممارسة أي رقابة على شرعية القرارات التنظيمية التي / الذي أصدره رقم 85 أصدرتها الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية و الذي يبقى من اختصاص القضاء الإداري و هيئات الرقابة المالية، و نفس هذا المبدأ أكده في 300 .المؤرخ في 20 نوفمبر 1991 بشأن قانون ضبط الميزانية لسنة 1989 القرار رقم 91.

« une loi des comptes » و جعلت منه مع مرور الوقت مجرد قانون للحسابات و إجراء شكلي أكثر منه رقابي أما في الجزائر، فإن المادة 160 من دستور¹ 1996 ، تلزم الحكومة بضرورة تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي رخص بها البرلمان، كما أقرت نفس المادة في الفقرة الثانية منها، على حق البرلمان في التصويت على قانون يتضمن 17 المؤرخ في 07 جويلية / تسوية الميزانية . ومن حيث التشريع ، نجد القانون 84 1984، المتعلق بقوانين المالية ينص على مضمون هذا القانون لكن تطبيق ذلك من حيث الواقع، لا نجد له أي اثر إلى غاية الوقت الحالي، و قد أثرت هذه المسألة أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2006 أمام المجلس الشعبي الوطني، و ألتزم خلالها وزير العلاقات مع البرلمان بتقديم قانون لضبط الميزانية في السنة المقبلة يغطي فترة عشرة سنوات سابقة أي منذ سنة 1997، و هي السنة التي انتخب فيها أول برلمان تعددي، على أن يتم بعد ذلك، العمل بهذا القانون بشكل دوري و مستمر خلال كل سنتين .

ثانيا :رقابة المجالس المحلية المنتخبة على الميزانيات المحلية (ميزانية البلدية و ميزانية الولاية)

أوجد المشرع آليات عديدة، تمارس من خلالها المجالس المحلية المنتخبة رقابة على تسيير للشؤون المحلية، تضمنتها مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتسيير الجماعات المحلية و لاسيما القانون

¹ المادة 160 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 1996/11/28 والتي تنص على الزام الحكومة بضرورة تقديم عرض عن الاعتمادات المالية التي رخص بها البرلمان.

رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية¹ و القانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية² ، قد لا يسمح مجال دراستنا هذا للإحاطة بجميع التفاصيل التي يتضمنها هذا الموضوع و الذي

17، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية _ 1 / المواد 78 ، 77 ، 76 من القانون 84 الجزائرية، العدد 28 ، سنة 1984.

2_ .اليومية الوطنية" الشروق "ليوم 20 مارس 2006 ، العدد 1639 ، صفحة 03

3_ .الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 ، سنة 1990

يحتاج إلى دراسة مستقلة و معمقة³ ، و لذلك فإننا سنقتصر على عرض المبادئ العامة التي تخضع لها هذه الرقابة : قبل الشروع في تنفيذ الميزانية ، خلال مرحلة تنفيذ الميزانية و كذلك عند الانتهاء من تنفيذها.

أ (مناقشة الميزانيات المحلية والتصويت عليها :

تخضع كل من ميزانية الولاية والبلدية الأولية و الإضافية لعملية التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة قبل الشروع في تنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية، يتم إعدادها من طرف مصالح الولاية مديرية الإدارة المحلية ويقدمها الوالي للتصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الولائي و هذا طبقا للمادة 138 من قانون الولاية و ينبغي أن تتم عملية التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة التي تطبق خلالها الميزانية ، أما الميزانية الإضافية فيتم التصويت عليها قبل تاريخ 15 جوان من السنة التي تطبق خلالها الميزانية المادة 143 من قانون الولاية و تخضع ميزانية البلدية

¹ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

² القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية المعدل والمتمم.

³ Pour plus de détails, voir l'ouvrage de : Chérif RAHMANI : les finances des Communes Algériennes, Editions Casbah, Alger 2002.

لنفس الإجراءات السالفة الذكر ، حيث يتم إعدادها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و يقدمها للتصويت عليها أمام المجلس الشعبي البلدي، حسب نفس التواريخ المذكورة سابقا¹

ب) رقابة المجالس المحلية المنتخبة أثناء تنفيذ الميزانيات المحلية: أثناء مرحلة التنفيذ، يحق لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة مراقبة الميزانيات المحلية، وهذا بواسطة مختلف الوسائل التي يخولها لهم القانون، مثل إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة هامة²، الحصول على تقارير دورية حول وضعية الميزانية خلال الدورات التي تعدها المجالس المحلية المنتخبة.

ج) رقابة المجالس المحلية المنتخبة بعد تنفيذ الميزانيات المحلي: تتمثل الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية المحلية من طرف المجالس المنتخبة في مناقشة الحساب الإداري و التصويت عليه و الذي يسمح بمعاينة مستوى تنفيذ الميزانية المحلية و توافق العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية مع ترخيصات الميزانية و يتم تدوين كل الملاحظات التي يقدمها الأعضاء بهذا الخصوص في مداوات المجالس الشعبية والتي ينبغي أن ترفق فيما بعد مع الحساب الإداري الذي تقدمه كل من الولاية والبلدية لرقابة مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية.

تتمثل الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية، في تلك الرقابة التي تمارسها مختلف المصالح الإدارية على بعضها البعض أثناء القيام بالعمليات المالية ، وتأخذ أشكالا عديدة، فقد تكون رقابة تلقائية سابقة تخضع لآليات و قواعد موضوعة سلفا يتعين احترامها أثناء صرف النفقات العمومية ، و قد تكون رقابة متزامنة ومسايرة لتنفيذ العمليات المالية و قد تمارس هذه الرقابة المالية من قبل جهاز إداري مستقل.

¹المادة 152 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم.

² المادة 57 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية، المعدل والمتمم و المادة 24 من قانون البلدية السابق ذكره.

أولا: الرقابة المسبقة على النفقات العمومية

ظهرت الرقابة المسبقة على النفقات العمومية في فرنسا مع نهاية القرن التاسع عشر ميلادي،

و كانت تمارس في بداية ظهورها من طرف موظفين يعينهم الوزراء من بين الموظفين التابعين لمصالحهم، وهذه الوضعية لم تكن تسمح بممارسة رقابة فعالة، طالما أن الأعوان المكلفين بها يخضعون لسلطة الوزير الذي يراقبون نشاطه، لذلك أصبح تعيينهم فيما بعد من صلاحيات وزير المالية و يخضعون لسلطته.

أما في الجزائر ، تمارس الرقابة المسبقة على النفقات العمومية من طرف أعوان تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين¹ ، يعين على المستوى المركزي مراقب مالي لكل وزارة أو هيئة وطنية، أما على المستوى المحلي، فهناك مراقب مالي على مستوى كل ولاية، و تتمثل الوظيفة الأساسية للمراقب المالي، في القيام برقابة مسبقة على النفقات العمومية قبل الشروع في تنفيذها ، فهي رقابة ذات طبيعة وقائي الغرض منها هو تفادي الوقوع في أخطاء مالية وتصحيحها قبل تنفيذها، و بالتالي فهي تعتبر رقابة شرعية و ليست رقابة ملائمة، فالمراقب المالي ليس من صلاحياته التدخل في مدى ملائمة النفقة العمومية التي يأمر بها الأمر بالصرف، و إنما يقتصر دوره على مراقبة الجوانب القانونية و الشكلية والإجرائية للنفقة ، أي مراقبة مدى مطابقتها للنصوص التشريعية و التنظيمية و لتوقعات الميزانية. لصرف النفقة إذا استوفت (Le visa) و يترتب على هذه الرقابة، منح التأشير الشروط اللازمة، و إذا لم تستوفي إحدى هذه الشروط، يبدي المراقب المالي رأيه برفض منح التأشير، و يعلم المصلحة المعنية برد كتابي يوضح فيه مبررات ذلك، و يكون هذا الرفض إما مؤقتا إذا تعلق الأمر بتحفظات شكلية يمكن تداركها من قبل المصلحة المعنية ، أو نهائيا إذا تضمنت النفقة على خطأ أو أخطاء تتعارض مع قواعد المحاسبة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتضمن الرقابة المالية المسبقة للنفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 1992 .

العمومية وغير قابلة للتصحيح. لكن هناك حالات تقتضيها المصلحة العامة، أجاز فيها القانون للأمر بالصرف باستعمال إجراء استثنائي، يتمثل في اتخاذ قرار معلل يتجاوز فيه التأشير المسبقة ومثل هذه Decision de passer outre للمراقب المالي في صرف النفقة القرارات محددة بشروط واضحة و صريحة و يتحمل فيها الأمر بالصرف المسؤولية بصفة شخصية أمام جميع هيئات الرقابة كما يتحمل المراقب المالي المسؤولية التامة، عن القرارات التي يتخذها بمنح التأشير أو رفضها و في حالة الرفض التعسفي، فإن ذلك يعتبر مخالفة لقواعد الانضباط المالي و يتعرض لغرامة مالية يصدرها مجلس المحاسبة. و يمكن أن ندرج كذلك ضمن هذه الرقابة المسبقة، شكل آخر من الرقابة المالية، يأتي في مرحلة موائية لدور المراقب المالي، و هي تلك الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي قبل تحصيل أي إيراد أو صرف أي نفقة عمومية، و إن كان هذا الأخير لا يشكل جهازا حقيقيا للرقابة المالية، لكن يخول له القانون بعض الصلاحيات لمراقبة النفقات و الإيرادات العمومية قبل تنفيذها.

ثانيا :الرقابة الرئاسية و الوصاية على تسيير الأموال العمومية

يخضع أعوان الإدارة العمومية أثناء ممارستهم لنشاطهم المالي، إلى رقابة رئاسية مستمرة يمارسها كل رئيس على مرؤوسيه ، مثل تلك الرقابة التي يمارسها الوزير على مصالحه المباشرة أو الوالي على مصالح الولاية ، و تتمثل أهم مظاهر هذه الرقابة في التصديق و التعديل و الإلغاء مثلها في ذلك مثل أي تصرف إداري. أما الهيئات اللامركزية المجالس المحلية المنتخبة، فتخضع في نشاطها المالي لرقابة وصائية، يمارسها وزير الداخلية على تصرفات المجالس المحلية الولائية، و يمارسها الوالي على المجالس المحلية البلدية في الحدود التي ينص عليها القانون ، و تكمن أهم مظاهر هذه الرقابة الوصائية في سلطة المصادقة على المداورات وعلى القرارات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات الإدارية¹ المادة 42 من قانون البلدية و 50 من قانون الولاية² ، وسلطة إلغاء المداورات والقرارات التي تكون باطلّة المادة 44 من قانون

¹ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم .
² القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية المعدل والمكمل .

البلدية و 51 من قانون الولاية أو تلك التي تكون قابلة للإبطال في الحالات المنصوص عليها في المادة 45 من قانون البلدية و 52 من قانون الولاية. مظهر آخر من مظاهر الرقابة الوصائية، يخص التسيير المالي للبلديات دون الولايات، ويتمثل في سلطة الحلول التي يمارسها الوالي في الحالات المنصوص عليها في المادتين 154 و 155 من قانون البلدية.

ثالثا : رقابة المفتشية العامة للمالية.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز إداري للرقابة المالية، يخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، تم إنشاؤها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 10 مارس 1980 و الذي يحدد تنظيمها و سيرها و صلاحياتها¹ تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية، على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح و أجهزة الدولة المركزية، الجماعات الإقليمية و جميع الهيئات و الأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ، كما تشمل رقابتها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي و كذلك الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية و الثقافية التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو من الجماعات المحلية أو أي هيئة عمومية² و تهدف رقابتها إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي و المحاسبي من قبل مختلف المصالح والهيئات العمومية، مراجعة صحة المحاسبات و صدقها و انتظامها ، مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية، شروط استعمال الاعتمادات المالية و وسائل الهيئات و هياكلها، كيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية. كما تعتبر المفتشية العامة مؤهلة كذلك للقيام بمهمة التقويم الاقتصادي و المالي، و تقوم في هذا الإطار بدراسات وتحليل مالية واقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته في قطاع معين من القطاعات، أو على مستوى مؤسسة اقتصادية معينة،

¹ الجريدة الرسمية، العدد 10 ، سنة 1980 ، المتضمنة المرسوم الرئاسي رقم 53/80 المؤرخ في 12/03/1980 والذي يحدد تنظيم وسير وصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992 .

ويكون تدخلها في هذه الحالة بناء على طلب من السلطات المؤهلة لذلك¹ ويترتب على عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية ، إعداد تقارير تدون فيها جميع النقائص والتجاوزات التي يمكن ملاحظتها خلال عملية التدقيق و التحقيق، إلى جانب الاقتراحات اللازمة لتصحيح الوضع، و تبلغ هذه التقارير إلى مسيري المصالح المعنية للإجابة عليها في أجل شهرين اثنين (02)، و بانتهاء هذا الأجل يوجه تقرير نهائي للسلطة السلمية أو الوصية، التي تتبع لها لمصلحة المعنية بغرض اتخاذ التدابير المناسبة.

المطلب الثاني : ضبط نطاق اختصاص مجلس المحاسبة

بعد أن حددنا المجال الذي تمارس فيه كل من الرقابة السياسية و الرقابة الإدارية بشتى أشكالها، سنحاول الآن رسم النطاق الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة و هذا بمعرفة الزمن الذي تمارس فيه هذه الرقابة، تحديد طبيعة الأشخاص الخاضعين لهذه الرقابة و أخيرا معرفة طبيعة النتائج المترتبة عن الرقابة التي يمارسها هذا الجهاز .

الفرع الأول :من حيث الزمن الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة

و هذا من (Principe de l'annualité) تخضع الميزانية العمومية لمبدأ السنوية حيث إعدادها و تنفيذها، ويعني هذا المبدأ أن الترخيصات المالية التي أقرها البرلمان أثناء التصويت على قانون المالية تكون صالحة لمدة سنة مالية واحدة² ، و هذا الأمر تقتضيه معطيات تتعلق بتنظيم اقتصاد الدولة، ومعطيات قانونية كذلك تتعلق بحق الرقابة الذي يخوله الدستور للبرلمان على نشاط الحكومة. و تطبيقا لهذا المبدأ، فإن مجلس المحاسبة لا يمكن له أن يمارس رقابته أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، و لا يملك

¹ المرسوم التنفيذي رقم 79-72 المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، يؤهل المفتشية العامة للمالية لإجراء التقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 1992.

² السنة المالية في الجزائر تتطابق مع السنة المدنية، ونفس الوضع في فرنسا، و في بعض الدول لا تتطابق السنة المالية مع السنة المدنية مثل بريطانيا التي تبدأ فيها السنة المالية في شهر أفريل والولايات المتحدة الأمريكية في شهر أكتوبر

صلاحية ممارسة أي رقابة مسبقة على النفقات العمومية كما هو معمول به في بعض الدول، إنما يتدخل بعد انقضاء السنة المالية، بإلزام الهيئات العمومية بتقديم حساباتها لرقابته بصفة دورية و منتظمة.

الفرع الثاني: من حيث الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة

يقوم نظام المحاسبة العمومية على مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذا المبدأ أقره المشرع الجزائري في المادة 55 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية¹ و عمل على إدراجه كذلك في قانون الانتخابات الذي نص على تنافي العضوية في المجالس الشعبية البلدية مع ممارسة وظيفة المحاسب العمومي في نفس دائرة الاختصاص² و يعني هذا المبدأ ، أن تنفيذ الميزانية العمومية يستدعي تدخل فئتان مستقلتان عن بعضهما البعض من أعوان الدولة و هما الأمرون بالصرف و المحاسبون العموميون، بحيث تختص الفئة الأولى بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالمرحلة الإدارية، بينما تختص الفئة الثانية بإجراءات المرحلة المحاسبية. و تطبيقا لذلك، فعمليات تحصيل الإيرادات العمومية تقتضي أن يقوم الأمر بالصرف بإجراءات إثبات حقوق الدائن العمومي و تصفيته ثم الأمر بتحصيلها و يتكفل المحاسب العمومي بإجراءات تحصيلها في الأجال القانونية المحددة لها.

و في مجال النفقات العمومية، فالأمر بالصرف هو الذي يلتزم بالنفقة العمومية و هو الذي يقدر مبلغها و يأمر بتسديدها بعد التأكد من تنفيذ موضوعها و أما المحاسب العمومي فهو الذي يقوم بمراقبة مدى مطابقة تلك النفقة لقواعد المحاسبة العمومية و يتولى تسديدها ماديا لصالح الأشخاص المعنيين بها قد يبدو أن هذه الإجراءات التي يقتضيها تطبيق هذا المبدأ ، من شأنها أن تضيي نوع من التعقيد على

¹ تنص المادة 55 من القانون 21/90 على ما يلي: " تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي " الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35 لسنة 1990.

² المادة 98 من الأمر 07/98 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

النشاط المالي للإدارة العمومية و هي إحدى الانتقادات الموجهة عادة لنظام المحاسبة العمومية ، لكن من الناحية العملية فهي ذات أهمية بالغة، ذلك أن الفصل بين الوظائف الإدارية و المحاسبية ليس هو مجرد توزيع للوظائف بين مختلف الأجهزة الإدارية لتسهيل تنفيذ الميزانية العمومية، بل يساعد كذلك على ممارسة رقابة مالية وقائية قبل تنفيذ العمليات المالية، فالأمر بالصرف و إن كان يتمتع بسلطة القرار و حرية تقدير كيفية استعمال الوسائل المالية المخصصة له، فإنه لا توجد تحت تصرفه مبالغ نقدية يمكن له أن يتصرف فيها مباشرة و لا يمكن له تنفيذ قراراته إلا بتوجيه أمر إلى المحاسب العمومي، و بالمقابل فإن المحاسب العموم الذي توجد بحوزته تلك الأموال لا يملك سلطة اتخاذ القرارات لصرفها و لا يمكن له القيام بذلك إلا إذا تحصل على أمر من الأمر بالصرف مطابق في شكله و مضمونه لقواعد المحاسبة العمومية، و في حالة مخالفته لذلك فإن المحاسب العمومي ملزم بأن يرفض تنفيذه، و في هذه الحالة يبقى أمام الأمر بالصرف إلا اتخاذ قرار تسخير المحاسب العمومي و يتحمل في ذلك المسؤولية الكاملة.¹

و بهذا الفصل الكلي بين الوظائف والتوازن في الصلاحيات ، تتحقق رقابة آلية داخلية على النشاط المالي للإدارة العمومية تتدخل فيها أطراف متعددة وعلى مستويات مختلفة من مراحل تنفيذه، و هذا انطلاقا من الإجراءات الأولى التي تقتضيها المرحلة الإدارية و مرورا بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية وصولا في النهاية إلى الإجراءات التي تقتضيها المرحلة المحاسبية.

و إذا كان مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين، يمكن من ممارسة رقابة داخلية فإنه يساعد كذلك على ممارسة رقابة خارجية فعالة، ذلك أن قضاة مجلس المحاسبة يعتمدون في تدقيقاتهم المالية على التسجيلات الواردة في حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون و الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف، و المقارنة بين هذين الحسابين تسمح لهم باكتشاف

¹ يجب على المحاسب أن يرفض الامتنال للتسخير في خمس حالات و هي : حالة عدم توفر الإعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة، عدم توفر أموال الخزينة، انعدام إثبات أداء الخدمة ، انعدام تأشيرة المراقب المالي أو تأشير لجنة الصفقات العمومية المختصة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم 48 قانون المحاسبة العمومية.

و تحديد طبيعة الأخطاء المرتكبة، و بعيدا عن الاستثناءات القانونية التي ترد على تطبيق هذا المبدأ¹، فإنه قد يحدث أن يتجاوز الأمر بالصرف حدود الاختصاصات المخولة له و يتدخل في اختصاصات المحاسب العمومي، وهذا الوضع يجعل منه محاسبا فعليا و يتحمل فيه نفس المسؤولية القانونية التي تقع على المحاسب العمومي، فضلا عن العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها نتيجة انتحاله لهذه الصفة. وقد يحدث كذلك أن يتدخل المحاسب العمومي في اختصاصات الأمر بالصرف وهذا يؤدي إلى تحميله مسؤولية مالية شخصية و يتم وضعه في حالة مدين بالمبلغ الذي صرفه بصفة غير شرعية ، و في حالة تحصيله لإيرادات غير شرعية و دون سند تحصيلها فإن ذلك يعرضه لعقوبات جزائية جريمة الغدر أو الابتزاز أو الاختلاس.

أولا :الأمرون بالصرف.

إن الأمر بالصرف ليس وظيفة إدارية مستقلة، إنما هو صلاحية مالية مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيري الهيئات التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية مثل الوزراء على مستوى قطاعاتهم الوزارية ، الولاية على مستوى الولايات ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى البلديات و المديرين على مستوى المؤسسات الإدارية العمومية، و بالتالي فإن الأمرين بالصرف لا يمثلون سلكا إداريا خاصا إنما هم موظفون عموميون أو أعضاء منتخبون يتمتعون بصلاحيات مالية تستدعيها وظائفهم الإدارية.

¹ ترد على تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف و المحاسب العمومي استثناءات قانونية تبررها ضرورات عملية و لا سيما في مجال الإيرادات العمومية حيث يظهر فيها تطبيق هذا المبدأ بشكل نسبي و يصعب في الكثير من الحالات التمييز بين المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية مثل تحصيل الضرائب غير المباشرة، الحقوق الجمركية، حقوق التسجيل، وكالات الإيرادات. أما في مجال النفقات العمومية، فإن تطبيق هذا المبدأ يبدو شبه مطلق و لا ترد عليه إلا استثناءات تسيير (Régies d'avances) محصورة في حالات محددة قانونا مثل وكالات التسبيقات دفع معاشات التقاعد و معاشات المجاهدين (Fonds Spéciaux) الأموال الخاصة.

أ) تعريف الأمرين بالصرف و أنواعهم:

يمكن تعريف الأمر بالصرف¹ على أنه شخص يرأس هيئة إدارية عمومية و يتمتع بسلطة إنشاء دين على عاتق تلك الهيئة أو الأمر بتحصيل دين لصالحها و تبدو هذه التسمية باللغة Ordonnateur تسمية الأمر بالصرف هي ترجمة لكلمة العربية غير دقيقة و لا تعكس إلا جانب معين من الوظيفة التي يقوم بها هذا الأخير، فالأمر بالصرف هو إجراء لدفع النفقة أما بالنسبة للإيرادات العمومية فنستعمل عبارة الأمر بالتحصيل ، في حين فإن التسمية باللغة الفرنسية تبدو حسب وجهة نظري ملائمة لأنها مشتقة من الفعل أي توجيه أمر و هذا قد يكون بهدف صرف النفقة أو تحصيل إيراد ، و بالتالي « Ordonez » فإنه يستحسن تسميته الأمر المالي و هي تسمية تشمل صرف النفقات و تحصيل الإيرادات.

و نفس هذا التعريف أخذ به المشرع الجزائري في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية و التي تعرف الأمر بالصرف على أنه كل شخص مؤهل لإثبات دين معين لصالح هيئة عمومية معينة و العمل على تصفيته و الأمر بتحصيله أو لإنشاء دين معين على عاتق هذه الهيئة و تصفيته و الأمر بدفعه و يوجد في النظام القانوني الجزائري فئتان أساسيتان من الأمرين بالصرف و هما : الأمر بالصرف الأساسيين و الأمر بالصرف الثانويين، يخضعان لنفس الالتزامات و تترتب عليهم نفس المسؤوليات² فالأمر بالصرف الأساسيين هم الذين تخصص لهم مباشرة الإعتمادات المالية المرخص بها في

¹ « L'ordonnateur est la personne qui, à la tête de chaque service, a le pouvoir de faire naître la dépense ou d'ordonner le recouvrement d'une créance » Louis Troabas et Jean-Marie Cotteret: Droid Budgétaire et comptabilité publique, éditions DALLOZ Paris, 1972, page 183.

² انفرد القانون الجزائري بتأسيس فئة أخرى من الأمرين بالصرف سميت ب " الأمر بالصرف الوحيد " و هذه الصفة يتمتع بها الوالي أثناء تسييره لبرامج التجهيز العمومي غير الممركزة ، هذا ما تنص عليه المادة 73 من المرسوم التشريعي رقم 04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 و قبل هذا التاريخ وردت هذه التسمية كذلك في عدة نصوص تنظيمية تجسيدا للتوجه الذي كان يتضمنه قانون الولاية لسنة 1969 ، المتمثل في تركيز السلطات المالية على مستوى الولاية في يد الوالي بصفته ممثل للحكومة . أنظر حول هذا الموضوع: Bachir Yelles Chaouche : le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU

الميزانية العمومية، و تحدد المادة 26 من القانون السالف ذكره الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الأمر
بالصرف الأساسي كالتالي:

بالنسبة لميزانية الدولة:

المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي بالمجلس الدستوري و مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي
الوطني، الوزراء كل في مجال قطاعه، المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات ذات الطابع الإداري،
المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، المسؤولون الذين يتم تعيينهم
أو انتخابهم لوظيفة لها من بين الصلاحيات القيام بنفقات عمومية أو تحصيل إيرادات عمومية.

بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية:

- الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية.

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون لحساب البلدية.

ونظرا لتزايد حجم النشاط المالي للإدارة العمومية و تنوعه، فإنه أصبح من غير الممكن للأمر
بالصرف الرئيسي أن يقرر بنفسه في جميع العمليات المالية الخاصة بقطاعه و من ثم تبين أن عدم
تركيز الصلاحيات المالية يسمح بتسهيل عمل المصالح العمومية و تحسين مرد وديتها و من ثم أجاز له
المشرع تفويض جزء من صلاحياته المالية إلى أمرين بالصرف ثانويين.

والأمر بالصرف الأساسي بتفويضه جزء من صلاحياته المالية للأمر بالصرف الثانوي لا يمكن له
بعد ذلك بأن يتدخل في ممارسة الصلاحيات التي فوضها له ، و لا يتحمل التبعات المترتبة عن ذلك،
فهو تفويض للسلطة لصالح الوظيفة التي يشغلها و يتحمل فيها الأمر بالصرف الثانوي المسؤولية الكاملة¹
و من ثم فهو يختلف عن تفويض التوقيع الذي يكتسي طابعا شخصيا و يتحمل فيه الأمر بالصرف

Alger, 1990, page 167.

¹ لا يمكن للأمر بالصرف الثانوي تفويض سلطاته المالية لشخص آخر، في حين يمكن له أن يفوض سلطة التوقيع لأحد
مرؤوسيه المرسومين في حدود الصلاحيات المخولة له و تحت مسؤوليته

الأساسي تبعات تسيير الشخص المفوض له و يحتفظ فيه كذلك بسلطة القرار بشأن القضايا التي فوض فيها سلطة التوقيع.

(ب) : التزامات الأمرين بالصرف و مسؤولياتهم.

يخضع الأمرين بالصرف إلى التزامات متعلقة مباشرة بممارسة الصلاحيات المالية المخولة لهم ، فهم ملزمون بموجب المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية باعتماد أنفسهم لدى المحاسبين العموميين بتقديم ما يثبت تعيينهم أو انتخابهم في المنصب الذي يخول لهم صفة الأمر بالصرف بالإضافة إلى تقديم نموذج عن توقيعهم الشخصي قبل مباشرتهم لصلاحياتهم المالية، كما يلزمهم القانون بمسك محاسبة إدارية خاصة بتسييرهم المالي تدون فيها كل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية، ويتعين عليهم عند غلق كل سنة مالية إعداد حساب إداري وتقديمه إلى مجلس المحاسبة لمراقبته. و من بين الالتزامات المرتبطة كذلك بالوظيفة المالية للأمرين بالصرف، الامتناع عن إدارة أو مراقبة مشاريع و أعمال لهم فيها مصلحة شخصية أو أن تكون لهم حصص ومساهمات في المقاولات والشركات التي يبرمون معها اتفاقيات و صفقات باسم الهيئة التي يعملون لحسابها.

إضافة إلى هذه الالتزامات، فإنه تقع على عاتقهم عدة أنواع من المسؤوليات حسب طبيعة المهام الموكلة إليهم و هي:

- **المسؤولية السياسية:** تترتب المسؤولية السياسية على أعضاء الحكومة و تستند في ذلك إلى قاعدة دستورية تتمثل في حق البرلمان في مراقبة نشاط الحكومة عن طريق مساءلة و استجواب الوزراء أو إنشاء لجان تحقيق في مختلف القضايا الهامة بما في ذلك المسائل المالية و التي قد يترتب عنها إسقاط الحكومة إذا ثبت وجود تجاوزات مخالفة للقانون.

- **المسؤولية القانونية:** تنص المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية على أن الأمرين بالصرف مسؤولون مدنيا¹ و جزائيا على استعمال و صيانة الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية ، و تقوم المسؤولية المدنية أساسا على الخطأ الشخصي الذي يرتكبه تم إقرار المسؤولية المدنية لأعوان الإدارة عن الأخطاء الشخصية التي تلحق ضررا بالهيئة العمومية التي يعملون لصالحها منذ صدور قرار مجلس الدولة الفرنسي في 28 جويلية ، 1951 حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية بأن أعوان الإدارة ، (LARUELLE) قضية العمومية ليسوا مسؤولين عن الأضرار التي تترتب عن أخطائهم المرفقية، أما الأضرار الناشئة عن أخطاء شخصية التي يمكن فصلها عن الوظيفة التي يمارسونها ، فتترتب عليها مسؤولية مالية شخصية.

الأمر بالصرف و الذي يلحق به ضررا بالهيئة العمومية التي يعمل لصالحها، وتتصرف آثار هذه المسؤولية إلى تعويض الضرر الحاصل من المال الخاص للأمر بالصرف. وفي الواقع، فإنه يصعب في الكثير من الأحيان التوصل إلى إقامة الدليل على أن الخطأ الذي ارتكبه الأمر بالصرف هو خطأ شخصي محض و لا يدخل في إطار الوظيفة الموكلة إليه، و حتى في حالة ثبوت الخطأ الشخصي فإنه يصعب تعويض الضرر الحاصل لعدم كفاية المال الخاص للأمر بالصرف لتغطية مبلغ الضرر الذي تسبب فيه.

أما المسؤولية الجنائية، فنقوم عندما يرتكب الأمرين بالصرف تجاوزات لها وصف الجريمة طبقا لقانون العقوبات و هي من اختصاص القضاء الجزائي مثل جرائم تبديد الأموال العمومية و الاختلاس و ما شابه ذلك. ثالثا المسؤولية التأديبية: إلى جانب المسؤوليات السالفة الذكر، يتعرض الأمرين بالصرف إلى عقوبات تأديبية ينص عليها قانون الوظيفة العمومية، يوقعها المسؤول الإداري الأعلى وفق إجراءات إدارية يحددها القانون. و تقوم المسؤولية التأديبية، في الحالات التي يرتكب فيها الأمر بالصرف

¹ Jacques Magnet : op.cit, page28

أخطاء ذات طابع مهني، تترتب عنها جزاءات تأديبية معنوية ومادية حددها القانون و رتبها حسب جسامة الخطأ المرتكب في أربع درجات أساسية¹، على الشكل التالي:

- الدرجة الأولى :و تشمل التنبيه، الإنذار الكتابي و التوبيخ.

- الدرجة الثانية :و تشمل التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، و الشطب من قائمة التأهيل.

- الدرجة الثالثة :و تشمل التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين و النقل الإجباري.

- الدرجة الرابعة :و تشمل التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة زائد التسريح.

و يلاحظ أن هذه العقوبات، تختلف بطبيعتها عن تلك الجزاءات المترتبة عن المسؤولية الجزائية و المدنية، و لا تمس إلا فئة معينة من الأمرين بالصراف، و هم الذين يكتسبون صفة الموظف العمومي، أما أعضاء الحكومة و الأعضاء المنتخبون فتترتب عليهم مسؤولية سياسية و لا يمكن إخضاعهم لهذه العقوبات.

ثانيا :المحاسبون العموميون

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد مكلف بها و حفظها، تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد، حركة حسابات الموجودات² و على العكس من وظيفة الأمر بالصراف التي تعتبر صلاحية مكملة للوظيفة الإدارية، فإن وظيفة المحاسب العمومي

¹ أنظر في ذلك المواد :من 161 إلى 165 ، و من 177 إلى 181 من الأمر رقم 03 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .الجريدة الرسمية، العدد 46 ، لسنة 2006

² المادة 33 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

هي وظيفة أصلية قائمة بذاتها و لا يمكن ممارستها إلا من طرف أشخاص تلقوا تكويننا متخصصا ويعينون بصفة قانونية لشغل ذلك المنصب و هم يخضعون في نشاطهم لسلطة وزير المالية¹.

(أ) : أنواع المحاسبين العموميين :حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91/313 المؤرخ في 19 جانفي 1991²، يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين. يتصف بصفة المحاسب الرئيسي، الأعوان العموميون المحددين في المادة رقم 31 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره و هم : العون المحاسب المركزي للخزينة العمومية، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية، الأعوان المحاسبون المعينون للميزانيات الملحقة.

أما المحاسبون الثانويين، فهم فئة محددة من الأعوان تضمنتها المواد 33 ،: 53 و 54 من المرسوم التنفيذي السالف ذكره و هم كالتالي : قابضو الضرائب، قابضو أملاك الدولة و قابضو الجمارك، محافظو الرهون، أمناء الخزينة على مستوى بلديات، رؤساء مراكز البريد و المواصلات، قابضو مراكز البريد و المواصلات، أمناء خزائن المراكز الاستشفائية الجامعية و القطاعات الصحية.

ب) التزامات المحاسبين العموميين:

يكتسب المحاسبون العموميون بجميع أنواعهم صفة الموظف العمومي، و يخضعون بالتالي للمبادئ العامة التي تقتضيها الوظيفة العامة ، مثل احترام مبدأ التدرج الإداري، مبدأ المسؤولية، عدم الجمع بين الوظائف، واجب التحفظ والحفاظ على السر المهني و غير ذلك من المبادئ المقررة لضمان السير الحسن للمصالح العمومية. إضافة إلى هذه المبادئ العامة السالفة الذكر، يخضع المحاسب العمومي لمبادئ خاصة تضمنها القانون الخاص بسلك المحاسبين العموميين تترتب عنها التزامات خاصة³

¹ المادة 34 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية

² الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 1991 التي تنص على المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 09/07 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصراف و المحاسبون العموميون ويضبط كفياتها ومحتواها.

³ المرسوم التنفيذي 334/90 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 ، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 1990

و مسؤولية مالية شخصية ملازمة للوظيفة التي يمارسها المحاسب العمومي لا يخضع لها باقي أعوان الإدارات العمومية.

فالمحاسب العمومي و قبل مباشرته لمهامه، ملزم بالقيام بجملة من الإجراءات الإدارية تشكل ضمانات لممارسة هذه الوظيفة و تتمثل في : تأدية اليمين ، تقديم ضمانات مالية تغطي مسؤوليته الشخصية و المالية، إضافة إلى إجراءات التصيب و استلام المهام .

تأدية اليمين:

يقوم المحاسب العمومي بأداء اليمين قبل مباشرته لمهامه يتضمن على الصيغة التالية " : أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق و أحافظ على السر المهني و أن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي¹، و هذه اليمين هي بمثابة ضمان و التزام معنوي يقدمه المحاسب العمومي بشكل رسمي في أول تصيب له أمام محكمة الإقامة الإدارية²، لكن من الناحية العملية فهذا الإجراء غير مطبق في الجزائر.

تقديم الضمانات المالية:

تتمثل الضمانات المالية المفروضة على المحاسب العمومي في اكتتاب تأمين يضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته المالية وفقا لما تنص عليه المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية، و يتحقق هذا التأمين إما بعقد تأمين فردي يكتتب لدى هيئة تأمين أو بالانضمام إلى تعاضيه المحاسبين العموميين³.

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر.

² يتم تأدية اليمين في النظام الفرنسي أمام مجلس المحاسبة.

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 43 المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين و كيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولياتهم المالية

ويعتبر القانون الفرنسي أكثر تشديد في تنظيم هذه المسألة، بحيث أحاط ممارسة وظيفة المحاسب العمومي بجملة من الاحتياطات لضمان الحماية الكافية للأموال يغطي (Cautionnement) العمومية وتتمثل في ضرورة اكتتاب تأمين مالي على (Hypothèque légale) مسؤوليته المالية إلى جانب إقرار حق الرهن الرسمي موجودة باسم زوجته و حق العقارات التي يمتلكها المحاسب العمومي أو تلك التي هي على المنقولات التي هي باسمه أو تلك التي هي (Le privilege du trésor) الامتياز باسم زوجته

التنصيب و تسليم المهام:

يتم تنصيب المحاسب العمومي في منصبه من طرف وزير المالية أو ممثله و يترتب على هذا التنصيب تحرير محضر تسليم المهام ، يتم التوقيع عليه من طرف المحاسب الذي يباشر مهامه والمحاسب المنتهية مهامه، و يكتسي تاريخ تسليم لسنة 1991 المهام أهمية قصوى في تحديد مسؤولية كل طرف ، فالمبدأ المعمول به هو أن المحاسب الجديد لا يتحمل مسؤولية تسيير أسلافه، لكن هناك عمليات مالية تنشأ قبل تاريخ استلام المحاسب الجديد لمهامه و تستمر في فترة تسييره ويتحمل جميع الآثار المترتبة عنها إذا تكفل بها و لم يبدي بشأنها أي اعتراض في أجل ثلاثة أشهر (03) ابتداء من تاريخ التنصيب.

ج) المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسبين العموميين:

يكرس نظام المحاسبة العمومية مبدأ أساسيا يخضع له جميع المحاسبين العموميين¹ دون غيرهم من أعوان الدولة وهو مبدأ المسؤولية الشخصية و المالية ، و الذي يهدف إلى ضمان تعويض الضرر المالي الذي قد يلحق الهيئات العمومية جراء الأخطاء التي يرتكبها المحاسب العمومي أو الأعوان التابعين لسلطته و يقتطع ذلك من أمواله الخاصة².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ في 1991/09/07 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤوليتهم.

² المواد 43 ، 42 ، 41 ، 38 و 46 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

ذلك أن وظيفة المحاسب العمومي تقتضي القيام بثلاث مهام أساسية ، تتمثل المهمة الأولى في مراقبة أوامر صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات التي يوجهها له الأمر بالصرف، و تتمثل المهمة الثانية في تنفيذ العمليات المالية) تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية (و أما المهمة الثالثة فتتمثل في القيام بالتسجيلات المحاسبية التي تقتضيها تلك العمليات و المحافظة على المستندات و الوثائق الثبوتية لذلك. و هذه المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي و إن كانت تنصب بطبيعتها على جوانب مادية، فهي تتضمن كذلك على جوانب قانونية يجب مراعاتها قبل الشروع في تنفيذ أي عملية مالية، ففي مجال النفقات العمومية، لا تقتصر مهمة المحاسب العمومي على معاينة شكلية لمدى توفر الشروط التي تنص عليها المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية لقبول تسديد تلك النفقة ، بل ينبغي عليه أن يتأكد من جوانب أخرى هامة، منها قابلية النفقة للدفع أي عدم وجود معارضة إجراءات الحجز مثلا من شأنها أن تمنع تسديدها ، كيفية تسديد تلك النفقة التسديد نقدا ، عن طريق صك ، حوالة بريدية، حساب بنكي، التحقق كذلك من هوية المستفيد من النفقة أو ممثله الشرعي.

و في مجال الإيرادات العمومية، فإنه ينبغي على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن هذه الإيرادات مرخص بها في قانون المالية، و أن الأمر بالصرف الذي أمر بتحصيلها يملك صلاحية القيام بذلك و بعد أن يتم التحقق من كل هذه الجوانب يباشر إجراءات تحصيلها بالطرق الودية أو الإجبارية التي ينص عليها القانون.

و إذا حصلت أخطاء و مخالفات في التسيير المالي للمحاسب العمومي، كأن يتم تسديد نفقة غير شرعية أو عدم تحصيل إيراد معين، فإنه يتحمل مسؤولية تعويض الضرر الحاصل من أمواله الخاصة، و تقوم هذه المسؤولية على أساس مادي ، ذلك أن مجلس المحاسبة هو قاضي حسابات تنصب وظيفته على معاينة الجوانب المادية للحسابات دون أن تتصرف إلى تقدير السلوك الشخصي للمحاسب العمومي

الذي يبقى من اختصاص وزير المالية¹، فصرف نفقة غير شرعية مثلاً يعتبر قرينة على وجود تقصير من طرف المحاسب العمومي و يقتضي إقحام مسؤوليته المالية دون الحاجة إلى إقامة الدليل على ارتكابه لذلك الخطأ.

ولا تقتصر هذه المسؤولية على التسيير الشخصي للمحاسب العمومي، بل تشمل حتى تلك العمليات التي يقوم بها باقي الأعوان التابعين له و الخاضعين لرقابته، كما تكون مسؤوليته تضامنية و هذا في حدود المراقبة التي يتعين عليه ممارستها عن وكلاء الإيرادات و النفقات العمومية الذين يتم اعتمادهم (المادة 49 من قانون المحاسبة العمومية السالف ذكره).

د) الآثار المترتبة عن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين:

إن إقحام المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي²، يستوجب عليه تسديد مبلغ مالي يساوي البواقي الحسابية المحسوبة على ذمته من أمواله الخاصة، وهذا الأمر تقرره المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية. و توجد طريقتان لوضع المحاسب العمومي في حالة مدين، إما عن طريق أو عن طريق حكم قضائي (Débet administrative) قرار إداري يتخذه وزير المالية و تختلف هاتان الطريقتان من ، (Débet jurisdictional) يصدره مجلس المحاسبة حيث إجراءات تطبيقهما و مجال الاختصاص المحدد لكل منهما. فمن الناحية العملية، فإن الإجراءات الإدارية لإقرار المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، تبدأ عادة في حالة تسجيل خطأ في التسيير المالي للمحاسب العمومي، عن ضد المحاسب ، (ordre de versement) طريق إصدار أمر بدفع باقي المبلغ المالي وإذا لم يسدد هذا

¹ أقر مجلس الدولة الفرنسي بهذا التصور في العديد من القرارات التي أصدرها، و نذكر في هذا في قضية محاسب مقاطعة كورسيكا (Romieu) المجال استنتاجات محافظ الدولة

: CE 12 juillet 1907, Nicolle TPG Corse) « Le juge des comptes est compétent pour tout ce qui concerne les éléments matériels du compte, la ligne de compte ; le ministre examine les éléments extérieurs de la ligne de compte, la conduite du comptable et sa responsabilité » F.J Fabre, op.cit, page 58.

² المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ في 1991/09/07 يحدد شروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين واجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفية اكتتاب تامين يعطي مسؤولية المحاسبين العموميين السابق الذكر.

الأخير المبلغ المستحق عليه في الأجل المحدد له يصدر وزير المالية قرارا يضعه في حالة مدين بالمبلغ المطلوب، و يتم اقتطاع ذلك المبلغ من كفالة التأمين التي اكتبها المحاسب قبل مباشرة مهامه.

أما الطريقة الثانية لإقحام المسؤولية المالية للمحاسب العمومي، فيمارسها مجلس المحاسبة عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية، وفق إجراءات محددة قانونا، كما سنرى في الفصل الثاني من هذا البحث. و إذا قلنا أن مسؤولية المحاسب العمومي قائمة على أساس الخطأ المفترض، فهذا لا يعني أن هذه المسؤولية مطلقة و لا حدود لها، ذلك أنه لا يوجد نظام قانوني لا يأخذ بفكرة القوة القاهرة¹ كأساس لعدم قيام المسؤولية و عملا بذلك فمن الطبيعي جدا أن يتحمل المحاسب العمومي المسؤولية المالية في حدود ما ينسب إليه أو إلى الأعوان الخاضعين لسلطته من أخطاء، أما في الحالات التي يتضح فيها جليا وقوع أخطاء بسبب ظروف قاهرة خارجة عن إرادته أو أخطاء بفعل الغير من الأشخاص الذين لا يخضعون لسلطته مثل الأخطاء التي يرتكبها الآمرون بالصرف خلال الإجراءات التي تتضمنها المرحلة الإداري² المادة 44 من قانون المحاسبة العمومية أو أخطاء ناتجة عن تنفيذ قرارات تسخير صادرة عن الآمرين بالصرف المادة 48 من القانون السالف ذكره، فإنه يستفيد في مثل هذه الحالات وبقوة القانون من إبراء ذمته، و حتى في حالة وجود أخطاء أدت إلى إقحام المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين ، و مراعاة لطبيعة الوظيفة التي يمارسونها والظروف الصعبة التي تحيط بتنفيذ العمليات المالية و التي تجعلهم معرضين في أي لحظة إلى ارتكاب أخطاء تترتب عنها مسؤوليتهم المالية، أوجد المشرع سبل ووسائل قانونية لتخفيف عبء هذه المسؤولية، (demande de remise gracieuse) بحيث أجاز لهم تقديم طلب إبراء رجائي لإعفائهم من تسديد جزء أو كل المبلغ المستحق عليهم ، و يملك وزير المالية صلاحية تقدير ذلك إما بإعفائهم من تسديد جزء أو كل المبلغ المطلوب وهذا حسب الظروف المحيطة

¹ يفسر فقهاء القانون المدني القوة القاهرة بوقوع حدث خارجي، لا يمكن توقعه أو التحكم فيه أو منع حدوثه، قد يكون ذلك الحدث بفعل الطبيعة أو بفعل الغير .

² 1 – CE 12 Juillet 1907, Affaire Nicolle TPG de la Corse. F.J Fabre, op.cit, page 189.

بوقوع الخطأ، و هذه القرارات التي يصدرها وزير المالية و إن كانت غير ملزمة بالنسبة لمجلس المحاسبة من حيث المبدأ ، فهو يأخذها بعين الاعتبار سواء بعدم وضع المحاسب المستفيد منها في حالة مدين بالمبلغ المطلوب مباشرة أو بوضعه مدينا و إقرار تصفية ذلك الدين في نفس القرار.¹

و يفسر فقهاء القانون الفرنسي هذه الازدواجية في توزيع الاختصاصات ، على أساس أن رقابة مجلس المحاسبة تنصب على الحسابات التي يقدمها المحاسب العمومي أي أن هذه الرقابة تقتصر على الجوانب المادية فقط و لا تتصرف إلى تقدير السلوك الشخصي للمحاسب العمومي الذي يبقى من اختصاص وزير المالية و نفس هذا التصور أعتمه مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القرارات التي أصدرها²، لكن هناك جانب من الفقه الفرنسي و من بينهم الأستاذ Francis J.Fabre يرى أن هذا التصور غير واضح بالدرجة الكافية و حسب رأيه فإن اختصاص مجلس المحاسبة لا يشمل فقط الجوانب المادية بل يتعدى إلى تقدير تصرفات المحاسب العمومي ، فقاضي الحسابات عندما يسجل وجود نقص في الإيرادات أو تسديد نفقة غير شرعية، فإن ذلك الوضع يعود في الغالب إلى خطأ ارتكبه المحاسب العمومي و تقوم على أساسه مسؤوليته المالية.

و يخلص إلى القول، بأن هذا الشكل في توزيع الاختصاص، بين مجلس المحاسبة الذي يحكم على الحسابات و وزير المالية الذي يحكم على المحاسبين، لا يجد ما يبرره³، إذ أنه لا يمكن أن يفصل بين المحاسبين العموميين و الحسابات التي تبرز مختلف العمليات التي أنجزوها ، و بالتالي فإذا كان

¹ Francis J.Fabre : op.cit, page 58.

²Ibid, page 59.

³ . يرى الأستاذان، René Chapus و F.J.Fabre أنه لا يوجد تنسيق بين وزير المالية و مجلس المحاسبة في مسألة إقحام المسؤولية المالية للمحاسبين أو إعفائهم ، باعتبار أن مجلس المحاسبة لا يعلم بطريقة منتظمة و مستمرة بما يتخذه وزير المالية من قرارات في هذا المجال و لا يعلم كذلك بالنزاعات القضائية التي تنشأ حول هذه القرارات و التي ترفع أمام القضاء الإداري. و هذه الوضعية حسب رأيهما، قد تؤدي إلى إصدار قرارات متعارضة بين الجهتين حول نفس القضية، و لنقادي ذلك يقترح أن يتم تقديم الطعون المتعلقة بهذه القرارات التي يصدرها وزير المالية في هذا المجال لدى مجلس المحاسبة بدل من مجلس الدولة .أنظر المرجع السابق صفحة 55 .

مجلس المحاسبة يحكم على الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون ، فهم أي المحاسبون يعتبرون كذلك متقاضين أمامه. أن احتفاظ وزير المالية (F.J.Fabre) و من ناحية أخرى ، يرى الأستاذ بصلاحيته إبراء ذمة المحاسبين العموميين هو من بقايا نظرية الوزير القاضي التي تم التخلي عنها منذ القرار الذي أصدره مجلس الدولة في 13 ديسمبر 1889 بشأن القضية الشهيرة (Cadott) .

الفرع الثالث: من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات إدارية وأخرى قضائية ، في مجال ممارسته لاختصاصاته الإدارية يصدر توصيات ويقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ويطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع، وهذا بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ويقترح مجلس المحاسبة كثيرا في هذا المجال من الرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية، لكن رقابة المجلس وحتى في جانبها الإداري تكتسي أهمية أفضل، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة (رئيس الجمهورية، الهيئة التشريعية) وهي بطبيعتها تقارير عمومية ،أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

في مجال ممارسته لاختصاصاته القضائية¹، يملك المجلس صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عن أجهزة الرقابة الإدارية، ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية.

لكن وإن كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية ، فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا فمجلس المحاسبة هو قاضي حسابات، تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له ، وفي حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد

مرتكبها بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة، وإذا رأى إن تلك الأخطاء ذات طبيعة جنائية وتقضي متابعة قضائية، فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه.

وإذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية ، فإن ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا، ذلك لأن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحية لإلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته ولا يملك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات عما تصدرها من قرارات لممارسة نشاطها المالي انما يملك سلطة تقدير مدى مطابقتها لقواعد التشريع المعمول به.

خاتمة:

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

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

ان رقابة مجلس المحاسبة، ترتبط بطبيعتها بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها، وحرصها على ممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء، والعمل على تنفيذ نتائجها والأخذ بعين الاعتبار بتوصياتها دون أي إهمال وبهذا الشكل يصبح الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة له معنى، ويتولد لدى قضاته الإحساس بالاستقرار والحصانة الكافية في ممارسة وظيفتهم، وفي المقابل فإنه يتولد لدى جميع الأشخاص الذين توكل لهم مهمة تسيير المال العام والتصرف فيه، الإحساس بالالتزامية تطبيق القانون، وان التجاوزات التي قد يرتكبونها ستؤدي حتما إلى إقحام مسؤوليتهم المالية والى توقيع العقوبات التي يقرها القانون .

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

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

إلى جانب ذلك، فإنه من المفروض أن يتم نشر هذه التقارير السنوية في الجريدة الرسمية، ولكن في حقيقة الأمر فان هذا الإجراء الذي ينص عليه القانون، مازال معطلا ولا يجد أي تطبيق على ارض الواقع، وتحولت هذه التقارير مع مرور الوقت إلى مجرد حصيلة سنوية للنشاطات، يقدمها المجلس بصفة روتينية إلى السلطات السالفة الذكر، وهو ما افقدها أهميتها القانونية والغاية التي وجدت من اجلها.

وفيما يتعلق بعلاقة مجلس المحاسبة بالهيئات القضائية، فإن المادة 27 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالامر 02/10 تنص على انه "إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزئيا، يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية، ويطلع وزير العدل على ذلك.

يشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها، وفي بعض الحالات فإن هذه الملفات تبقى بدون متابعة على مستوى هذه الجهات، ولا يملك مجلس المحاسبة الوسائل القانونية التي تمكنه من تجسيد ذلك بشكل فعلي.

أما بالنسبة للتوصيات التي يصدرها مجلس المحاسبة عقب رقابته الإدارية فهي لا تكتسي بطبيعتها صفة الإلزام، ومن ثم فإن تطبيقها يتوقف بالدرجة الأولى على إرادة وقبول الهيئات المعنية بها أو السلطات السلمية أو الوصية، وحتى لو توفرت لدى هذه الأخيرة الإرادة لتنفيذها فقد لا تتوفر على الكفاءات المهنية المطلوبة التي تمكنها من تجسيد ذلك، فقد حاول قضاة الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة منذ تأسيسها المساهمة من خلال رقابتهم بتوصيات تساعد البلديات على إيجاد حل لمشكلة الديون المالية التي تعاني منها، لكنها بقيت بدون نتيجة ونفس الأخطاء في التسيير ما زالت تتكرر وبنفس الكيفية على مستوى هذه الهيئات .

مجال آخر لا يقل أهمية عن سابقه، ويبرز بوضوح حقيقة الوضع الذي يواجه مجلس المحاسبة ، ويتعلق بالدور الاستشاري الذي يمارسه هذا الجهاز حيث خول المشرع في المواد من 18 إلى 22 من الأمر المذكور أعلاه، لكل من رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان ورئيس الحكومة صلاحيات إخطار مجلس المحاسبة لإبداء رأيه حول بعض المسائل والملفات ذات الأهمية الوطنية، لكنه من النادر جدا أن يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول مثل هذه المسائل وهذا حتى فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقوانين المالية أو قوانين ضبط الميزانية التي أصبحت غير موجودة أصلا ولا تعترض حتى على الهيئة التشريعية.

إضافة إلى العوائق السالفة الذكر، فإن الوسائل المادية والبشرية التي يتوفر عليها المجلس تعتبر محدودة جدا مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليه، وهذا ما يؤثر بشكل سلبي على مردوده وعلى مستوى أدائه.

ويلاحظ أن هذا الوضع يزداد تعقيدا على مستوى الغرف الإقليمية، فالعديد منها لا يتوفر على المقرات التي تليق بمكانتها، وتعمل في أماكن لا توفر لها الظروف المناسبة لأداء وظائفها على أحسن وجه، كما أنها تضم عددا محدودا جدا من القضاة والمستخدمين في حين أن مجال اختصاصها الإقليمي شاسع جدا، بحيث يشمل أقاليم عدة ولايات بما تتضمنه من بلديات ومختلف المؤسسات المحلية التابعة لها، ولنا أن نأخذ في هذا الإطار على سبيل المثال، الغرفة الإقليمية بعنابة التي تختص وحدها بمراقبة 07 ولايات وحوالي 190 بلدية، والغرفة الإقليمية بقسنطينة التي تختص بمراقبة 06 ولايات وما يزيد عن 200 بلدية.

إلى جانب هذا، فإن التمييز الحاصل بين قضاة مجلس المحاسبة والقضاة العاديين، يحد من الأفاق المهنية لأعضاء المجلس ويؤثر على مستوى أدائهم، فالمشروع وان اقر صراحة بصفة القضاة لأعضائه، فهو يخضعهم لقانون أساسي خاص بهم وكان من المفروض أن يتم إخضاعهم إلى نفس القانون الأساسي للقضاة العاديين، وان يتم الالتحاق بوظيفة القاضي بمجلس المحاسبة بعد تكوين متخصص مماثل لذلك الذي يخضع له القضاة العاديين، فمهمة مجلس المحاسبة تكمن على درجة كبيرة من التعقيد وتحتاج إلى مهارات عالية لا يمكن اكتسابها إلا عن طريق تكوين متخصص وفق طرق علمية ناجحة.

وبالرغم من النقائص المسجلة، فإن ذلك لا يؤدي إلى إنكار كلي لأهمية الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة، بل نذهب للتأكيد على ضرورة تدعيمه بشكل أكبر، وهذا عن طريق منح هذا الجهاز

الضمانات والوسائل الكافية التي تحقق له استقلالية فعلية في نشاطه ،وإعادة النظر في قواعد عمله وتنظيمه وفق تصور شامل يأخذ بعين الاعتبار مختلف العوائق والصعوبات المطروحة .

ومهما تكن طبيعة الإصلاحات التي يمكن تصورها لتفعيل دور هذا الجهاز فإنها تبقى عديمة الفعالية إذا لم تجد السبيل إلى تجسيدها على أرض الواقع ،ذلك إن النصوص القانونية مهما كانت قوتها والبراعة في صياغتها ، فإنها تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يمنع وقوع ممارسات تفرغها من محتواها ،وهو السبيل الوحيد الذي يكسبها المصداقية والاحترام من طرف جميع أفراد المجتمع، وهذا يتطلب توفر إرادة سياسية حقيقية لتكريس الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وبلوغ المجتمع درجة عالية من النضج السياسي التي تسمح له ببناء دولة القانون.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

(أ) الكتب:

- احمد محيو : المنازعات الإدارية ترجمة فائز انجق وبيوض خالد الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر 2005

- رشيد خلوفي :قانون المنازعات الإدارية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005

- مسعود شيهوب المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الأول ديوان المطبوعات

الجامعية الجزائر 2005

- محمد مسعي: المحاسبة العمومية دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع عين مليلة الجزائر سنة 2003

- محمد الصغير بعلي ويسرى أبو العلا: المالية العامة دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر سنة 2003

(ب) النصوص الدستورية :

- دستور 10 سبتمبر 1963

- دستور 12 فيفري 1976

- دستور 23 فيفري 1989

- دستور 28 نوفمبر 1996

(ج) النصوص التشريعية:

- القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من

طرف المجلس الشعبي الوطني

- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة

- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المكمل

- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمكمل
- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية المعدل والمكمل
- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية
- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة
- الأمر رقم 95/23 المؤرخ في 26/أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة
- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومي

(د) النصوص التنظيمية:

- المرسوم الرئاسي رقم 377/95 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة
- المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم
- المرسوم التنفيذي رقم 312/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين
- المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 يتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات العمومية
- المرسوم التنفيذي رقم 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد بصفة مؤقتة الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة
- المرسوم التنفيذي رقم 30/96 المؤرخ في 13 جانفي 1996 يحدد شروط وكيفية تطبيق الأمر رقم 23/95 السالف الذكر
- القرار المؤرخ في 16/جانفي 1996 يحدد مجال تدخل غرف مجلس المحاسبة وفروعها المعدل بالقرار الصادر بتاريخ 16 أفريل 1996

(هـ) - مراجع من الانترنت: www.c.comptes.org.dz الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة:

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

أ - المؤلفات:

- 1- Mohamed Kobtan ; le tresore public, O.P.U Alger 1990.
- 2- Michel Degoffe ; La juriduction administartive spécialisée LGDJ, Paris, France,1996.
- 3- Bertrand Huby ; La contradiction devant les juriduction des comptes, presses universitaires Aix-Marseille, France, 2001.

ب - المقالات:

- 1- Jean François Bernicot et Jean-Michel Champonier, L'auditeur et la juge, La revue fransaise et finances publiques N°77-Paris, france annee 2002.
- 2- Christian Descheemaeker; L'examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amandes, La revue fransaise et finances publiques N°66LGDJ-Paris, france année 1999.

خطة البحث:

مقدمة :

الفصل الأول: تأسيس مجلس المحاسبة ومراحل تطوره

المبحث الأول: التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل دستور 1976

المطلب الأول: فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة

الفرع الأول: في ظل دستور سنة 1963

الفرع الثاني: في ظل دستور سنة 1976 (من 1976 إلى 1980)

المطلب الثاني: نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة

الفرع الأول: هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية

الفرع الثاني: هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه وتشكيله

المبحث الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستوري 1989-1996

المطلب الأول: مرحلة تطبيق القانون 90-32 هيئة إدارية بصلاحيات محدودة

الفرع الأول: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته القضائية

الفرع الثاني : تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وفي تشكيلته

المطلب الثاني: مرحلة تطبيق الأمر 95-20 هيئة قضائية بصلاحيات شاملة

الفرع الأول: استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه

الفرع الثاني: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أحوال الهيئات المحلية

الفصل الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة و المركز القانوني لأعضائه

المبحث الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

المطلب الأول: غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها المختلفة

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة واختصاصاتها

الفرع الثاني: التشكيلات المختلفة لغرف مجلس المحاسبة

المطلب الثاني: النظارة العامة وأجهزة التدعيم

الفرع الأول: النظارة العامة

الفرع الثاني: كتابة الضبط

الفرع الثالث: الهياكل الإدارية و التقنية

المبحث الثاني: قضاة مجلس المحاسبة

المطلب الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة

الفرع الأول: قواعد التوظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة

الفرع الثاني: قواعد تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة

الفرع الثالث: قواعد توقيع العقوبات وطرق الطعن فيها

المطلب الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة ومهامهم

الفرع الأول: رئيس مجلس المحاسبة

الفرع الثاني: الناظر العام

الفرع الثالث : رؤساء الغرف ورؤساء الفروع

الفصل الثالث: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة واختصاصاته

المبحث الأول: مجلس المحاسبة هيئة قضائية أو إدارية

المطلب الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيله

الفرع الأول: مجلس المحاسبة يتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة يحكمه نظام داخلي خاص

الفرع الثالث: قضاة مجلس المحاسبة يخضعون لقانون أساسي خاص

المطلب الثاني: المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة

الفرع الأول : القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة

الفرع الثاني: قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة

الفرع الثالث: الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس المحاسبة

المطلب الأول: تعدد أشكال الرقابة المالية على نشاط الإدارة العمومية

الفرع الأول : رقابة الهيئات المنتخبة على الميزانية العمومية

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية

المطلب الثاني: ضبط نطاق اختصاص مجلس المحاسبة

الفرع الأول: من حيث الزمن الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة

الفرع الثاني: من حيث الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة

الفرع الثالث: من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة

خاتمة

قائمة المراجع

خطة البحث

فهرس الموضوعات

الفهرس

- 01..... : مقدمة
- 04..... **الفصل الأول:** تأسيس مجلس المحاسبة ومراحل تطوره
- 06..... **المبحث الأول:** التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل دستور 1976
- 06..... **المطلب الأول:** فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة
- 07..... **الفرع الأول:** في ظل دستور سنة 1963
- 08..... **الفرع الثاني:** في ظل دستور سنة 1976 (من 1976 إلى 1980)
- 09..... **المطلب الثاني:** نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة
- 10..... **الفرع الأول:** هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية
- 11..... **الفرع الثاني:** هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه وتشكيله
- 12..... **المبحث الثاني:** مجلس المحاسبة في ظل دستوري 1989-1996
- 13..... **المطلب الأول:** مرحلة تطبيق القانون 90-32 هيئة إدارية بصلاحيات محدودة
- 13..... **الفرع الأول:** تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته القضائية
- 14..... **الفرع الثاني :** تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وفي تشكيلته
- 15..... **المطلب الثاني:** مرحلة تطبيق الأمر 95-20 هيئة قضائية بصلاحيات شاملة
- 15..... **الفرع الأول:** استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصه
- 16..... **الفرع الثاني:** إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أحوال الهيئات المحلية

17.....	الفصل الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة و المركز القانوني لأعضائه.....
17.....	المبحث الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.....
17.....	المطلب الأول: غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها المختلفة.....
18.....	الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة واختصاصاتها.....
21.....	الفرع الثاني: التشكيلات المختلفة لغرف مجلس المحاسبة.....
24.....	المطلب الثاني: النظارة العامة وأجهزة التدعيم.....
25.....	الفرع الأول: النظارة العامة.....
25.....	الفرع الثاني: كتابة الضبط.....
26.....	الفرع الثالث: الهياكل الإدارية و التقنية.....
27.....	المبحث الثاني: قضاة مجلس المحاسبة.....
28.....	المطلب الأول: المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة.....
28.....	الفرع الأول: قواعد التوظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة.....
29.....	الفرع الثاني: قواعد تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة.....
30.....	الفرع الثالث: قواعد توقيع العقوبات وطرق الطعن فيها.....
35.....	المطلب الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة ومهامهم.....
35.....	الفرع الأول: رئيس مجلس المحاسبة.....
36.....	الفرع الثاني: الناظر العام.....

- 37.....**الفرع الثالث : رؤساء الغرف ورؤساء الفروع**.....
- 38.....**الفصل الثالث: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة واختصاصاته**.....
- 39.....**المبحث الأول: مجلس المحاسبة هيئة قضائية أو إدارية**.....
- 41.....**المطلب الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيله**.....
- 41.....**الفرع الأول: مجلس المحاسبة يتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية**.....
- 42.....**الفرع الثاني: مجلس المحاسبة يحكمه نظام داخلي خاص**.....
- 42.....**الفرع الثالث: قضاة مجلس المحاسبة يخضعون لقانون أساسي خاص**.....
- 43.....**المطلب الثاني:المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة**.....
- 43.....**الفرع الأول : القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة**.....
- 47.....**الفرع الثاني: قواعد الفصل في القضايا التي ينظر فيها مجلس المحاسبة**.....
- 50.....**الفرع الثالث: الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة**.....
- 53.....**المبحث الثاني:اختصاصات مجلس المحاسبة**.....
- 54.....**المطلب الأول: تعدد أشكال الرقابة المالية على نشاط الإدارة العمومية**.....
- 54.....**الفرع الأول : رقابة الهيئات المنتخبة على الميزانية العمومية**.....
- 61.....**الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على تسيير الأموال العمومية**.....
- 65.....**المطلب الثاني: ضبط نطاق اختصاص مجلس المحاسبة**.....
- 65.....**الفرع الأول: من حيث الزمن الذي تمارس فيه رقابة مجلس المحاسبة**.....

الفرع الثاني: من حيث الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة.....66

الفرع الثالث: من حيث طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.....81

خاتمة.....83

قائمة المراجع.....88

فهرس الموضوعات.....91