



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

الدور الرقابي لمجلس المحاسبة على المؤسسات الإدارية
والعمومية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إدارة و تسيير جماعات محلية

ياشرف: الدكتور بودريالة إلياس

إعداد الطالبتين:

سعدى يمينة

مخلوف مليكة

لجنة المناقشة:

- 1) الأستاذة: د. معزوزي نوال..... رئيساً.
- 2) الأستاذ: د. بودريالة الياس..... مشرفاً و مقررأ .
- 3) الأستاذ: شيكيرين الديلمي..... عضوا ممتحنأ.

تاريخ المناقشة: 24 جوان 2020

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَ لَمْ

يَقْتَرُوا وَ كَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ

الآية: (67) من سورة الفرقان

شكر و عرفان :

نتقدم بداية بالشكر لله سبحانه وتعالى الذي أعاننا ووفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع، وإمتثالاً لقول المصطفى عليه الصلاة والسلام :

"من لا يشكر الناس لا يشكر الله".

فإننا نتقدم بأسمى عبارات التقدير وجزيل الشكر وعظيم الإمتنان إلى الأستاذ الفاضل الدكتور **بوردبالة إلياس** الذي منحنا ثقته ولم يبخل علينا كعادته بنصائحه وإرشاداته القيمة التي ساهمت في إثراء هذه المنكرة .

والشكر الموصول كذلك " لأعضاء لجنة المناقشة " التي قبلت تحمل عبء مراجعة هذا العمل، وتصويب أفكاره وأخطائه لما تراه مناسباً وملائماً لمقتضيات البحوث العلمية.

كما لا ننسى أن نتقدم بالشكر والعرفان لكل الأساتذة والموظفين بجامعة جيلالي بونعامة بخميس مليانة عموماً ، وأساتذة وموظفي وطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية خصوصاً.

وكل من مدّ لنا يد العون من قريب أو بعيد بالكثير أو القليل .

الإهداء :

إلى من قرن الله بالإحسان إليهما بطاعته.

. والديا الكريمين .

- إلى من علمني النجاح والصبر، إلى من افتقدته في مواجهة الصعاب، ولم تمهله الدنيا لأرتوي من حنانه... إلى روح أبي الغالي رحمه الله وأسكنه الفردوس الأعلى.
- إلى من سهرت الليالي من أجلي ، إلى من كان حنانها نور أهتدي به ، إلى ينبوع الحب والحنان وزهرة العطف ومصدر الإطمئنان ، إلى أعلى ما في الوجود ... أمي الحبيبة الغالية حفظها الله وأدام عليها موفور الصحة والعافية.
- إلى كل أخوتي وأخواتي الأعزاء ، أزواجهم وأولادهم .
- إلى روح أخي الغالي عبد القادر وابن أخي محمد رحمهم الله جميعا واسكنهم فسيح جنانه.
- إلى صديقتي الغاليات: أسماء، أميرة و فاطمة.
- إلى كل من نسيهم قلبي ولم ينساهم قلبي...
- " إلى كل هؤلاء جميعا أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع "

ملبكة

الإهداء :

بسم الله الرحمن الرحيم

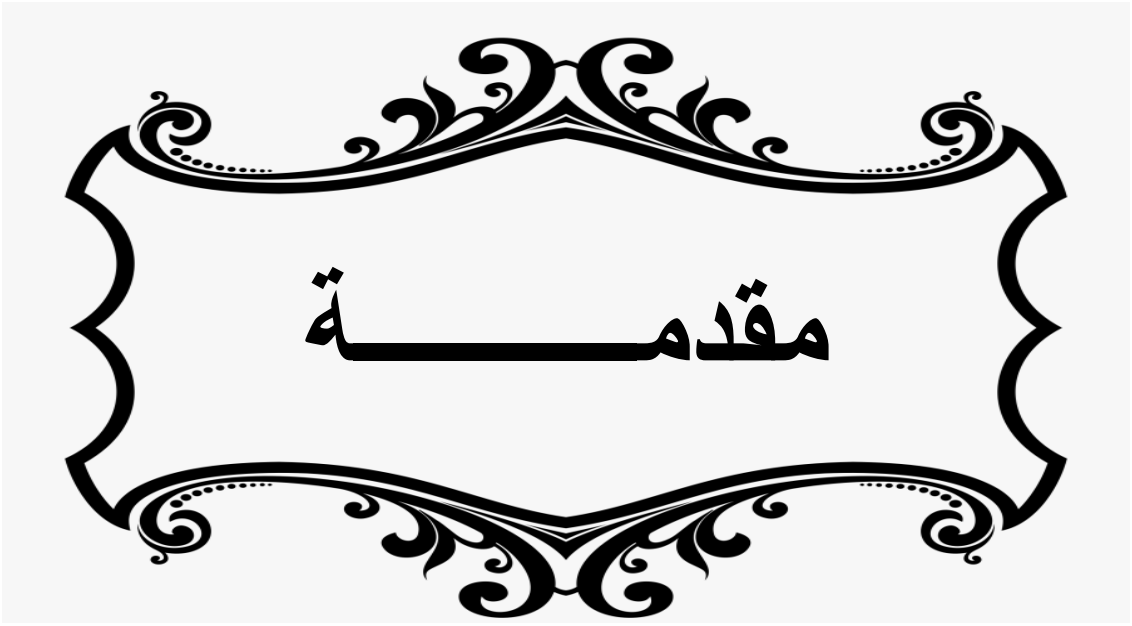
" وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا "

- إلى من أوصانا بهما القرآن الكريم، إلى سبب وجودي في الحياة، إلى أعلى ما أملك في الدنيا، إلى من كلت أنامله ليقدّم لنا لحظة سعادة.
 - إلى من حصد الأشواك عن دنياي ليمهد لي طريق العلم.
 - إلى القلب الكبير، لك كل التجلي و الإحترام .
- " أبي العزيز أطل الله في عمره ."
- إلى من أرضعتني الحب والحنان، إلى بلسم شفائي.

" أمي الغالية "

- إلى :إخوتي وأخواتي وأبنائهم وأزواجهم .
- إلى كل زملائي بالعمل كلا باسمه خاصة من ساعدني ودعمني قولاً وفعلاً.
- إلى كل من يصفو قلبه إلى العلم (دنيا وآخرة)أهديه ثمرة هذا الجهد الذي أتمنى أن يعود بالنفع على كل طالب للمعرفة.

بمينة



مقدمة

مقدمة :

تعتبر الرقابة على الإنفاق العام على درجة كبيرة من الأهمية لأنها تبين مدى سلامة ودرجة الدقة في تقدير و صرف النفقات العامة التي تتضمنها ميزانية الدولة وتساعد في التأكد من صحة إنفاق الإعتمادات المرصودة.

إن مفهوم الرقابة واسع ويختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله ومن حيث المقاييس والأساليب المستعملة ، فرقابة القضاء تختلف عن رقابة البرلمان وغيرها والرقابة محل الدراسة هي الرقابة على الأموال العمومية ونعني بها التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والتنظيمات الموضوعة كمرجع لعمل المسيرين ومعاينة المخالفين، ولا تتوقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية بمعنى أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية بل أيضا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتقادي الأخطاء مستقبلا ، بحيث يمكن أن تتم الرقابة في عين المكان أو بواسطة وثائق فقط، أما وقتها فيمكن أن يكون قبل وقوع العمل المالي وتسمى رقابة قبلية أو موافقة للعمل المالي وتسمى رقابة آنية ، أو بعد الانتهاء من صرف النفقات وتحصيل الإيرادات وتسمى رقابة بعدية وهذه الأخيرة هي محل دراستنا.

وفي الحقيقة أن الرقابة على النفقات العمومية ليست هدفا في حد ذاتها لأن الهدف الفعلي هو القضاء على الآثار السلبية التي يتسبب فيها سوء التسيير وسوء التنظيم وتبديد الأموال العمومية وقلة الشفافية ، التي تؤدي إلى تعطيل المشاريع والمخططات المسطرة من قبل الدولة ، مما يمكن أن يؤثر أيضا وبشدة على التوازنات الكبرى القائمة.

ولم تعرف الرقابة على النفقات العمومية في الجزائر أهمية كبيرة بالنظر إلى الوضعية المالية التي عاشتها البلاد في مرحلة معينة، إضافة إلى طبيعة التوجه الاقتصادي للدولة، القائم آنذاك على أساس الاختيار الإشتراكي.

ومع التطورات السياسية والإقتصادية سنة 1980 تم الوقوف على العديد من الاختلالات التي أفرزتها السياسة السابقة ولهذا تم إعادة النظر في مهام وطبيعة الأجهزة المكلفة بالرقابة ومجال تدخلها، فأعطي لنظام الرقابة في الجزائر الإهتمام البالغ في تطبيق

استراتيجيات نظام المالية العامة، وبذلك تعددت الأجهزة والهيئات والسلطات التي تمارس الرقابة على الأموال العمومية. ومن بين هذه المؤسسات نجد مجلس المحاسبة الذي يعتبر هيئة دستورية مكلفة بالرقابة اللاحقة على المالية العامة للدولة، حيث يتمتع هذا الجهاز بالإستقلالية، وهو الهيئة العليا للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

لقد استحدث مجلس المحاسبة الجزائري بموجب المادة 190 من دستور 1976¹ إلا أنه لم يباشر مهامه فعلا إلا في سنة 1980 وهذا لأسباب سياسية وقانونية، ثم نصت عليه المادة 160 من دستور 1989²، والمادة 170 من دستور 1996³، الذي مر بعدة تعديلات. وقد خضع في سيره إلى جملة من النصوص القانونية منها: القانون رقم 80-405، الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة للجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما تكن طبيعتها القانونية، ثم القانون رقم 90-32⁵ الذي ضيق من مجال تدخله، حيث استثنى من رقابته المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وجرده من صلاحياته القضائية.

1- انظر المادة 190 من دستور 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، جريدة رسمية العدد 94.

2- انظر المادة 160 من الدستور 1989، المؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية العدد 09.

3 - انظر المادة 170 من الدستور 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، جريدة رسمية العدد 76، المعدل والمتمم ب:

• القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002 .

• القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية العدد 63.

• القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية العدد 14، المؤرخة في 06 مارس 2016 .

4 - القانون رقم 80-05، المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، جريدة رسمية العدد 10، الملغى.

5- القانون رقم 90-32، المؤرخ في 04/12/1990، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية العدد 53 المؤرخة في 05/12/1990 .

وأخيراً يسري على مجلس المحاسبة الآن الأمر رقم 20_95 المعدل والمتمم بالأمر رقم 02_10¹، والذي وسع من مجال اختصاص هذا الأخير، ليصبح مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه ويتمتع بالإستقلال الضروري ضماناً للموضوعية والحياد والفعالية في ممارسة أعماله .

إن أهمية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة على المؤسسات الإدارية والعمومية يكمن في السهر على حسن إدارة وسائل الإنتاج والإستخدام الأمثل لها من خلال المتابعة الصارمة والمراجعة الدقيقة للحسابات ، والعمل على تحقيق الإستعمال النزيه والعقلاني للأموال العمومية ، وهذا ما تطمح إليه جميع الأنظمة الديمقراطية النزيهة التي تسعى إلى تطوير بلادها .

وبالرجوع إلى الأمر رقم 20_95 المعدل والمتمم ، نجد أن مجلس المحاسبة يتكون من غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي ، حيث تمارس هذه الغرف الصلاحيات القضائية والإدارية المنصوص عليها في هذا الأمر ، كما يتكون المجلس من أعضاء يمارسون مهاما قضائية وهم قضاة يتولون الرقابة المالية يحكمهم قانون خاص يحدد مراكزهم ويبين حقوقهم وواجباتهم² ، وتجدر الإشارة أن مجلس المحاسبة يجتمع في شكل غرف مجتمعة وذلك في حالات معينة كالبت في المسائل المحالة إليه أو إبداء الرأي في مسائل الإجتهد القضائي والقواعد الإجرائية .

كما يمكن أن يجتمع في شكل غرفة واحدة مجتمعة للفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تقتضي ممارسة صلاحيات قضائية للمجلس ، كما قد يجتمع في شكل غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي تختص بالبت في الملفات التي تخطر بها عملاً بأحكام هذا الأمر .

¹- الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 يوليو 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية العدد 39 المؤرخة في 23 يوليو 1995 .

² الأمر 95_23 المؤرخ في 26 أوت 1995 ، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، جريدة رسمية العدد 48 ، الصادرة في سبتمبر 1995 .

إن دراستنا لهذا الموضوع لا تنصب على جانب تحديد تشكيلة المجلس وإجتماعاته أو إستقلاليتها ، وإنما تهدف إلى معرفة الكيفيات والطرق التي من خلالها يقوم المجلس بالرقابة على المال العام .

حيث سنحاول إبراز وتسليط الضوء على دور وصلاحيات و الإختصاصات التي يعتمدها لممارسة رقابته على الأموال العمومية وشرح مضمونها والنتائج المترتبة عنها.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذا البحث من عدة إعتبارات تصب مجملها حول تبيان أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة الجزائري، وكذا النتائج التي يتوصل إليها والمترتبة عن كل نوع من أنواع هذه الرقابة وتصب كلها في تشجيع استعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة أساسا إلى:

تسليط الضوء على السياسة المتبعة من طرف مجلس المحاسبة وذلك من خلال تحديد وإبراز مدى نجاعته ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية والعمومية في الجزائر .

إضافة إلى أهداف ثانوية يمكن حصرها فيمايلي:

1. الوقوف على الثغرات القانونية التي من شأنها إعاقة الدور الرقابي لمجلس المحاسبة.
2. تشخيص أهم أشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة المطبقة على المؤسسات والهيئات العمومية، والتي بدورها تساهم في حسن تسيير هذه المؤسسات ذلك بكشف الأخطاء والانحرافات فيها ومحاولة تداركها مستقبلا.
3. الكشف عن العديد من النتائج الناجمة عن رقابة مجلس المحاسبة.
4. ضرورة تطبيق التوصيات والنتائج التي توصل إليها مجلس المحاسبة من طرف مسؤولي القطاع العام من أجل تحسين فعالية وأداء المؤسسات والهيئات العمومية.

دواعي وأسباب اختيار الموضوع:

يعود اختيار موضوع الدور الرقابي لمجلس المحاسبة على المؤسسات الإدارية والعمومية في الجزائر في حقيقة الأمر إلى العديد من الأسباب بعضها شخصي والبعض الآخر موضوعي:

فالأسباب الشخصية:

تكمن في الإهتمام بموضوع الرقابة على الأموال العمومية خاصة بعد النقشي الكبير لظاهرة الفساد المالي في الآونة الأخيرة في الجزائر.

هذا ما دفعنا إلى البحث عن جدوى وجود المؤسسة العليا للرقابة المالية اللاحقة والمتمثلة في مجلس المحاسبة في ظل هذه التجاوزات والإنتهاكات للمال العام.

أما عن الأسباب الموضوعية: فتكمن فيما يطرحه الموضوع من إشكالات حول الدور الرقابي الذي يؤديه مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي الذي تغلغل بشكل مخيف في مختلف قطاعات الدولة وهذا يتأكد من خلال ملفات الفساد المالي داخل المؤسسات والهيئات العمومية الموضوعة أمام القضاء الجزائري.

كما أن الجزائر لاتزال في صدارة ترتيب الدول التي تعرف انتشارا كبيرا للفساد المالي حسب تقارير منظمة الشفافية الدولية، حتى أنه أصبح من أهم مواضيع التعاون الدولي لخطورته على الوضع الاقتصادي للدولة وتجاوزه لحدودها.

صعوبات الدراسة:

أثناء إعدادنا لهذا البحث واجهتنا العديد من الصعوبات نذكر منها النقص الكبير في المراجع المتخصصة والمستندات والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة أثناء القيام بمهامه ، باعتباره هيئة تعتمد السرية والتحفظ .

إشكالية الدراسة:

يعد الفساد المالي من أخطر أنواع الفساد على الإطلاق لأنه يصيب المؤسسات والهيئات العمومية بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها ، ومن هذا المنطلق تعمل الدولة جاهدة من أجل وضع سياسات وقوانين وإنشاء هيئات و مؤسسات خاصة تعمل على حماية ومراقبة المال العام من كل أشكال الفساد المالي . و باعتبار مجلس المحاسبة هيئة عليا للرقابة المالية البعدية ، تطرح الإشكالية التالية : ما مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في أداء دوره الرقابي على المؤسسات الإدارية و العمومية في الجزائر ؟

ودعما لهذه الإشكالية وتعميقا لها نطرح التساؤلات الفرعية التالية :

1. فيم تتمثل صور وأشكال الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة ؟
2. ماذا نقصد برقابة نوعية التسيير ؟ وماهي الإجراءات المتبعة للقيام بها ؟ وما النتائج المترتبة عنها ؟.
3. ماذا نقصد برقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ؟ وماهي الإجراءات و النتائج المترتبة عنها ؟

منهج البحث:

من أجل إعطاء هذا الموضوع قدرا من التجسيد والواقعية كان من المجدي اعتماد:

. المنهج الوصفي من أجل سرد المفاهيم المتعلقة بعناصر الموضوع ووصفها بشكل يساعد على توضيح وتبسيط محددات الدراسة ، من خلال تبيان أنواع الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة وكذلك الأشخاص الذين يقومون بهذه الرقابة التي تؤدي دورا فعالا ومهما في أداء مهامهم وضمن السير الأحسن لعملية الرقابة .

. والمنهج التاريخي عند استعراضنا للتطور التاريخي لمجلس المحاسبة ونشأته.

. بالإضافة إلى المنهج التحليلي وذلك من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بمجلس المحاسبة.

خطة الدراسة:

وانطلاقاً مما سبق وحتى نتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين، تناولنا في الفصل الأول الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة في الجزائر، حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى أشكال الرقابة الإدارية والمتمثلة في رقابة نوعية التسيير ورقابة مجلس المحاسبة في مجال تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية، كما تناولنا في المبحث الثاني وسائل وسلطات مجلس المحاسبة الرقابية والنتائج المترتبة عن الرقابة الإدارية.

أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه للرقابة القضائية لمجلس المحاسبة حيث تم توضيح من خلال المبحث الأول رقابة مجلس المحاسبة في مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، أما المبحث الثاني فتم التطرق فيه إلى رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

الفصل الأول:

الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة في الجزائر

الفصل الأول: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة في الجزائر

يحتل مجلس المحاسبة بصفته أحد الهيئات الرقابية ومؤسسة دستورية مستقلة مكلفة بالرقابة على الأموال العمومية مكانة خاصة على الساحة المؤسساتية .

إذ يعد الأداة الفعالة لممارسة الرقابة، وذلك لتوليه الرقابة البعدية أو اللاحقة للأموال العمومية، ولمجلس المحاسبة إختصاص إداري يتمثل في الرقابة الإدارية حيث تكون هذه الأخيرة متزامنة ومسايرة لتنفيذ العمليات المالية ، وتعد من أهم الصلاحيات الموكلة له والمنصوص عليها في المادة 03 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم¹ .

باعتبار أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص اداري و قضائي في ممارسة المهام الموكلة له ، فيقوم بممارسة الصلاحيات الإدارية وذلك بمراقبة حسن تسيير الأموال والقيم والوسائل المالية العمومية من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته ، كما يقوم بتقييم نوعية تسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والإقتصاد، وهذا بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، كما يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين نوعية التسيير²، ويسمى هذا النوع من الرقابة برقابة نوعية التسيير أو برقابة الأداء.

كما يقوم مجلس المحاسبة بتقييم الأعمال و المخططات والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابته بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي و المالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية. ومن أهم النتائج المترتبة على استعمال مجلس المحاسبة صلاحيته الإدارية هو إعداد مذكرات التقييم النهائية ويصدر كل التوصيات والإقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المعنية ويرسلها إلى مسؤوليه و الوزراء والسلطات الإدارية المعنية .

1- انظر المادة 3 من الأمر 20-95، المعدل والمتمم ، مرجع سابق ،ص4.

2- انظر المادة 6 ، المرجع نفسه.

وبناء على هذا سيتم التطرق في هذا الفصل الى أشكال الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة في الجزائر (المبحث الأول) ، أما (المبحث الثاني) فيتم تسليط الضوء على وسائل وسلطات مجلس المحاسبة في ممارسة رقابته و النتائج المترتبة عن تلك الرقابة الإدارية.

المبحث الأول: أشكال الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

تختلف الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة في الجزائر عن تلك الرقابة الإدارية التقليدية التي تمارسها الإدارة داخليا على نفسها ، والتي يترتب عنها خضوع المرؤوس لسلطة رئيسه الإداري في جميع التصرفات والأعمال الإدارية التي يقوم بها وفقا للسلطة الإدارية المركزية أو الوصائية، وإنما اصطلح على تسميتها رقابة إدارية لأنها تمارس على فئة من الأشخاص هم الأمرون بالصرف في المرحلة الإدارية بعد تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات على مستوى الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، هذا من جهة ومن جهة أخرى حتى يمكن تمييزها عن الرقابة القضائية بصفة عامة¹.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد أخضع الأمرين بالصرف والهيئات التي يسيرونها الى نوعين من رقابة مجلس المحاسبة ، الأولى رقابة إدارية تتمثل في رقابة نوعية التسيير وسنتطرق إليها في (المطلب الأول) والثانية رقابة إدارية تقييمية وتتمثل في تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية وسنخصص لها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : رقابة نوعية التسيير لمجلس المحاسبة

تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في رقابة نوعية التسيير ، وذلك بمراقبة نوعية تسيير مختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته ويعمل على تقييم استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الإقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف الموكلة لها². حيث تضمن القانون رقم 80-05 المنشئ لمجلس المحاسبة لأول مرة هذا النوع من الرقابة في المادة 05 فقرة 03، غير أن القانون رقم 90-32 قد أهمل تنظيم هذا النوع من الرقابة إلا أن الأمر الأخير 95-20 المعدل والمتمم قد خصص فصلا خاصا لهذه الرقابة، وهو الفصل الثاني المعني برقابة نوعية

1 - أمجوج نوار ، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية ، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 2007 ، ص130.

2 - بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري و المقارن، بدون طبعة، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2009 ، ص 159 .

التسيير ، مما أعاد الهيبة لمجلس المحاسبة ووسع من مجال تدخله، وعليه سنتناول في هذا المطلب مفهوم رقابة نوعية التسيير (فرع 1)، ثم اجراءاتها (فرع 2).

الفرع الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير

أولاً: تعريف رقابة نوعية التسيير:

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

فرقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والإقتصاد في أداء الإدارة العامة ، وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب ، بل إنه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطها وعلى ذلك فإن هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات و السياسات المرسومة ، وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال وإقتصادي وبكفاءة عالية ¹ .

حيث أشار المشرع إلى هذا النوع من الرقابة (رقابة نوعية التسيير) بموجب المادة 06 من الامر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته من حيث الفعالية والاقتصاد ويوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملاءمة من تحسين ذلك .

ونظرا لأهمية هذه الرقابة خصها المشرع بفصل كامل وهو الفصل الثاني من الباب الثالث من الامر 95-20 من المواد 69 إلى 73 منه . ونصت المادة 69 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم بالأمر 10-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على هذا النوع من الرقابة وحددت الهيئات المعنية بها كمايلي: "يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية المذكورة في المواد 07 إلى 10 من هذا الأمر ، وبهذه الصفة يقيم شروط إستعمال هذه الهيئات والمصالح والموارد و الوسائل المادية والأموال العمومية

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

وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة و الإقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة " .

ومن خلال نص المادة 06 المشار إليها سابقا يتضح أن رقابة نوعية التسيير تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين ، الهدف الأول ذو طابع قانوني يتمثل في مراقبة نوعية النشاط المالي للهيئات العمومية ومدى مطابقتها أعمالها ونشاطاتها للنصوص القانونية و التشريعية و التنظيمية . أما الهدف الثاني : فهو اقتصادي بحيث يتمثل في تقييم مردودية الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وقياس مدى فاعلية ونجاعة نشاطها المالي في تحقيق الأهداف المنشودة ¹ .

وعلى العموم فإن هذا النوع من الرقابة يساهم في تطوير وزيادة فعالية الحساب على الهيئات الخاضعة للرقابة ، فهي تقوم برقابة التوفير والكفاءة والفعالية التي توختها أجهزة الدولة في استخدام مواردها المالية والإدارية والبشرية عند القيام بمهامها ، وكذلك الرقابة على كفاءة وفعالية القواعد والنظم المتعلقة بإدارتها ، قصد التأكد من دقتها وكفاءتها .

ومن منطلق تعدد أنواع الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، يمكننا أن نقول أن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الإقتصادية و الإجتماعية ، لا يعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضا وبنفس الدرجة على توفر أدوات الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز ² .

ثانيا: العناصر المكونة لرقابة نوعية التسيير:

تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته ، وذلك من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والإقتصاد ، وبالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة ³، فهذه هي العناصر الأساسية المكونة لهذه الرقابة الإدارية وفيما يلي تفصيل لذلك:

1 - أمجوج نوار، مرجع سابق ، ص133.

2 - حماس عمر ، مجلس المحاسبة كآلية للحد من الفساد في مجال الصفقات العمومية ، تخصص قانون جنائي للأعمال ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، ص335.

3- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، طبعة ثانية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين المليلة، الجزائر، 2003، ص159.

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

2 . **النجاعة في الأداء:** ويقصد بها الإستعمال الأحسن والأفضل للموارد والوسائل التي تتمتع بها الهيئات العمومية وبلوغ الحد الأقصى في استخدامها لتحقيق الأهداف المسطرة .

3 . **الإقتصاد في التسيير:** ونعني به تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكلفة ممكنة في استعمال الموارد والوسائل العمومية¹.

وهذه الرقابة تتطلب الإلمام بكل الجوانب القانونية والمالية، وحتى الجوانب التقنية والفنية. ولتحديد كيفية ممارستها وضعت مقاييس واضحة حتى لا يتم تحويلها عن الأغراض التي وجدت من أجلها ، حيث أن مجلس المحاسبة في رقابة نوعية التسيير لا يملك صلاحية لتقييم مدى ملائمة الاختيارات الاستراتيجية للحكومة في وضع وتنفيذ سياستها التنموية ، لأن ذلك من صلاحيات الهيئة التشريعية وحدها² .

الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير :

يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة نوعية التسيير وفق ثلاث مراحل على التوالي وهي مرحلة إجراء التحقيق وإعداد تقرير الرقابة ، مرحلة المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية وأخيرا مرحلة المداولة والتقييم .

أولاً: التحقيق وإعداد تقرير الرقابة:

حسب نص المادة 36 من المرسوم الرئاسي 95-377 ، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، فإن مرحلة إجراء التحقيق تبدأ بعد إصدار رئيس مجلس المحاسبة أمراً يتضمن تعيين مقرر لإجراء الرقابة على هيئة عمومية معينة ، كما يقوم بتحديد الرقابة الواجب إنجازها ، وأيضا يحدد السنوات المالية المعنية وكذا الآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة ، وفي حالة عملية المراقبة فإن لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين بأمر مجموعة من القضاة التابعين للغرف المعنية ويعين من بينهم مقررا يشرف على أعمال المجموعة³.

1 - بن الدين فاطمة ، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد في الجزائر ، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة ، العدد 04 ، ديسمبر 2017 ، ص 07،08 .

2- زغدود علي ، المالية العامة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2006 ، ص 273 .

3- الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير لمجلس المحاسبة لسنة 2019 ، ص 07،08 .

ثم يعرض المقرر التقرير بعد إنهاء المهمة على تشكيلة مشتركة بين الغرفة يتم إحداثها بأمر من رئيس مجلس المحاسبة من أجل هذا الغرض ، وتتكون هذه التشكيلة من قاضيين من كل غرفة يرأسها رئيس إحدى الغرف المعنية¹ .

وقبل البدء في عملية التحقيق يقوم المقرر بجمع جميع المعلومات اللازمة حول الهيئات التي تخضع للرقابة وذلك عن طريق جمع العناصر التي يتطلبها الملف وهي الأمر المهمة، بطاقات تقنية حول الهيئة، ضبط برنامج الرقابة وتوزيع المهام على مساعديه ،... وغيرها من العناصر المطلوبة في الملف، بعدها يقوم بتنفيذ البرنامج المقرر حسب المدة الزمنية المحددة له، ويتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة و التأكد من سلامتها ومطابقتها للسندات الثبوتية ، وأيضا إجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، وضبط النقائص الموجودة وتقييم الآثار المترتبة على نتائج التسيير² .

بعد إنهاء المهمة ، يحضر المقرر تقريرا يسجل فيه نتائج الرقابة التي قام بها ويدون فيه الوقائع وكل المعلومات التي تخص هذه المهمة والإستنتاجات التي توصل إليها وبعدها يعرض المقرر التقرير على التشكيلة المشتركة بين الغرف ، ويتم إحداثها بأمر من رئيس مجلس المحاسبة من أجل هذا الغرض، ويعرض عليها الإجراءات التي يجب إتباعها بشأن كل حالة ، إذ تقوم بدراسته والمصادقة عليه .

ثانيا: المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية :

بعد تقديم التقرير واستكمال الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها هذا التقرير كل حالة على حدى والمصادقة عليها، ثم يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية من أجل تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة³ ، وهذا في أجل يحدده مجلس المحاسبة لا يقل عن شهر واحد وهو قابل للتمديد

1- انظر المادة 36 من المرسوم الرئاسي 377-95، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 ، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، جريدة رسمية العدد 72 ، ص11.

2- الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير ، المرجع السابق ، ص 11، 12.

3- انظر المادتان 23 و73 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 05 - 12 على الترتيب.

من طرف رئيس الغرفة المختصة. إذا رأى ضرورة لذلك من أجل تمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم¹.

ثالثا: المداولة والتقييم النهائي:

بعد إنتهاء المدة المحددة للرد، يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلمة، وبعدها يعرض هذا الأخير مشروع مذكرة تقييم حول الملف الذي يقوم بإعداده بعد الدراسة على رئيس التشكيلة المتداولة المختصة ، ويمكن لهذا الأخير بمبادرة منه أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على طلب تقدمه السلطة المعنية، يقرر تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة وبعده تضبط التقييمات النهائية ويتم إرفاقها بالتوصيات والإقتراحات اللازمة لتحسين مردودية تسيير الهيئات والمصالح المعنية².

بعد الإنتهاء من المداولة يعد المقرر مذكرة التقييم النهائي ويسلمها إلى رئيس التشكيلة لمراجعتها من أجل التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم يبلغها إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية الخاضعة لها تلك الهيئات³.

وقد أضاف الأمر رقم 02_10 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم للأمر 20_95 إجراء جديد الذي يعتبر إجراء آخر من إجراءات رقابة نوعية التسيير وهو إلزام مسؤولي الجماعات والهيئات الخاضعة للرقابة بتبليغ نتائج الرقابة إلى الهيئات المعنية بالمداولة في أجل أقصاه شهران، وأن يخطر المسؤولون المعنيون مجلس المحاسبة بهذا التبليغ⁴.

تعتبر رقابة نوعية التسيير من أهم الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة وذلك راجع لدورها الفعال في الكشف عن جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية وغير الشرعية والتي تشكل ضررا على الأموال والأموال العمومية ، وللإشارة فإن رقابة نوعية التسيير يقابلها نظام الحسبة في الشريعة الإسلامية ، وللمحتسب صلاحيات ذات طبيعة إدارية

1 - انظر المادة 55 من المرسوم رقم 95-377 ، مرجع سابق، ص13.

2- انظر المادة 56 ، المرجع نفسه.

3- دليل رقابة نوعية التسيير لسنة 2019 ، مرجع سابق، ص39.

4- انظر المادة 19 من الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20، جريدة رسمية العدد 50 ، ص06.

ومنها ماهي ذات طبيعة قضائية ، وعموما فإن إختصاصات المحتسب تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة مثلها مثل رقابة نوعية التسيير¹.

المطلب الثاني: تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية:

تعتبر عملية تقييم المشاريع والبرامج العمومية المقترحة من طرف مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها مرحلة بالغة الأهمية، فنتيجة التقييم هي أساس إتخاذ القرار حول مدى فعالية هذه المشاريع على الصعيد الإقتصادي والتنموي للدولة².

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج و الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته³.

والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين الإقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية .

وتتجسد رقابة التقييم التي يقوم بها مجلس المحاسبة من خلال نص المادة 72 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم .

حيث يقوم مجلس المحاسبة بإعداد التقارير الخاصة بالأشغال التقييمية التي يقوم بها ، والتي تحتوي على معاينات وملاحظات يقوم بإحالتها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، وعند الضرورة إلى سلطاتهم السلمية أو الوصية من أجل تقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم المجلس بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات و

1- شهرزاد بوسطة ، دور الحسبة في الوقاية من الفساد ومنعه ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد الخامس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2009 ، ص 159-161.

2 - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، <http://courdescomptes.org.dz> ، اطلع عليه يوم 05 أفريل 2020، على الساعة الثالثة زوالا (15h :00).

3- سامية شويخي، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة تلمسان ، 2011 ، ص 93 .

الاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح وهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤوليها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية .

حيث تتجسد هذه الرقابة بواسطة التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية (الفرع الأول) ، ثم بواسطة تقرير تقييم السياسات العمومية التي خصصنا له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية :

يمارس مجلس المحاسبة مهامه الإستشارية بشأن المشاريع التمهيدية لقوانين تسوية الميزانية وفقا للدستور¹ وغيره من المراجع القانونية اللاحقة² لاسيما أحكام الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة الذي ينص في المادة 18 منه على ما يلي: "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية، إلى الهيئة التشريعية المرفقة مشروع القانون الخاص بها".

يعد هذا التقرير بمثابة حوصلة لجملة من المعلومات والملاحظات التي يسجلها مجلس المحاسبة عن ظروف تنفيذ ميزانيات المصالح والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية ويتضمن التقرير الذي يحال على البرلمان في نفس الوقت التي يعرض عليه مشروع القانون تقييم المجلس لظروف تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة، على صعيد المطابقة والإستخدام الأمثل للموارد المالية مرفقا بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص التمويل الإستثمارات المبرمجة³ .

إن ممارسة هذا الإختصاص الإداري لمجلس المحاسبة ونظرا لطبيعة هذه الرقابة وأثرها والعمل التعاوني الذي تقتضيه، فهي تتسم بطابع خاص وتسجل تطورا ملموسا لاسيما في السنوات الأخيرة .

1- انظر المادتان 179 و 192 من القانون رقم 16 - 01 المتضمن التعديل الدستوري ، سنة 2016، مرجع سابق .

2- انظر المواد 67 - 69 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377، مرجع سابق، ص15.

3- بلقوريشي حياة ، مجلس المحاسبة بين الطموحات والتراجع ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع إدارة و مالية كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون الجزائر ، 2012 ، ص67.

بالفعل تم إعتداد أدوات الرقابة المتمثلة في الدليل المنهجي المتعلق بتحضير التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية والتعليمة العامة التي يتخذها رئيس المجلس، الذين يشكلان وسيلة تقنية ونشطة لتأطير وتوحيد وإستهداف النشاطات ومعايير الرقابة لكل سنة مالية¹.

يتضمن مشروع التقرير الذي يعده مجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية للسنة المالية ن3 وفقا للمادة 68 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية أهم المعايينات المستخلصة من التحقيقات التي تجريها الغرف الوطنية والإقليمية مشفوعة بالتوصيات.

كما يكشف قانون ضبط الميزانية عن الحساب الختامي للسنة المالية المنصرمة سواء بوجود فائض أو عجز وكذلك عن النتائج الحقيقية لتنفيذ الحسابات الخاصة بالخزينة ونتائج تسيير عملياتها².

وعند قيام مجلس المحاسبة بتقديم التقرير إلى الحكومة ، هذه الأخيرة تحيله على البرلمان الذي بدوره يكون قد تلقى يد المساعدة بصفة غير مباشرة من أجل ممارسة صلاحياته لمراقبة الإدارة المالية والميزانية التي تضطلع بها الحكومة³.

وعليه يمكن للبرلمان السهر على حسن تنفيذ السياسة الإقتصادية والمالية والإجتماعية التي يكون قد رخص بها في القوانين المالية التي يصادق عليها في بداية كل سنة وتقييم جدوى القرارات والتوجيهات التي يقدمها في هذا الإطار⁴.

الفرع الثاني: تقرير تقييم السياسات العمومية:

دائما في إطار مشاركة مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم المخططات والبرامج والسياسات المتبعة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تعمل على تطبيقها وتنفيذها مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية

¹- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، <http://courdescomptes.org.dz> ، اطلع عليه بتاريخ 18 أفريل 2019 على الساعة العاشرة صباحا (10h:00).

²- راجع المادتان 76، 77 من قانون رقم 84-17 المعدل والمتمم ، المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 7 يوليو 1984 ، جريدة رسمية العدد 28 ، المؤرخة في 10 يوليو 1984 .

³- انظر المادة 18 من الأمر 20-95 ، المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص05.

⁴- بلقوريشي حياة ، مرجع سابق ، ص74 .

الخاضعة لرقابته حيث تقوم أهمية تقييم السياسات العمومية على غايات يجسد على أساسها النشاط العمومي وتتمثل في:

أولاً: الغاية السياسية:

فهي تستجيب لمطلب شفافية النشاط وتحرص على الفائدة العامة وحسن استعمال الموارد المجمعة، وضرورة مساءلة كل سلطة وقبول النقاش في كل الديمقراطيات المعاصرة، يعرف الطلب على تقييم السياسات العمومية تزايداً يوماً بعد يوم من قبل المواطنين والجمعيات والأعوان الإقتصاديين وكذا المنتخبين الإقليميين والوطنيين. وأصبحت الدول عبر مختلف انحاء العالم مدينة أكثر من أي وقت مضى تجاه مواطنيها فيما يخص تطبيق السياسات العمومية وتمويلها وأثارها¹.

ثانياً: الغاية الإدارية و التعبوية:

فالغاية الإدارية تمثل عملية التقييم بالنسبة لمسؤولي البرامج أو السياسات مصدراً لمعلومات عديدة والقيام بعمليات الفحص وتوجيه التوصيات، كما تساعد في عملية اتخاذ القرار وتكييف استراتيجيته.

أما الغاية التعبوية: من عملية تقييم مجلس المحاسبة لسياسات العمومية، حيث تتم التعبئة لأعوان المكلفين بتطبيق هذه السياسات بواسطة توضيح الأهداف المسطرة أو على أساس تحديد وإبراز لهؤلاء الأعوان كل العوامل الممكنة لتحسين تنظيم العمل والفعالية عموماً².

1 - الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، <http://courdescomptes.org.dz>، اطلع عليه يوم 2020/04/19، على الساعة الثانية زوالاً (14h :00).

2 - مقابلة مع القاضي بوخالفة عبد الرؤوف بالعرفة السادسة بمقر مجلس المحاسبة يوم 2020/03/07، على الساعة العاشرة صباحاً (10h :00).

المبحث الثاني: طرق ونتائج الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.

يقوم مجلس المحاسبة عند تنفيذه لمهامه الرقابية بطرق ووسائل مختلفة حسب ما تقتضيه الرقابة المالية المنوطة به. كما منح المشرع الجزائري قضاة مجلس المحاسبة أثناء أداء مهامهم سلطات واسعة تتمثل في حق الإطلاع وسلطة التحري قصد تنفيذ رقابتهم، وهذا ما ستناوله في (المطلب الأول).

فبعد ممارسة مجلس المحاسبة لرقابته على الأموال العمومية ومراقبة تنفيذ ميزانية الدولة وميزانيات الجماعات المحلية، تنتج عنها مجموعة من النتائج الإدارية التي تتوج في نهاية أعمال المجلس بمذكرة التقييم بشأن تسيير المصلحة أو الهيئة التي تمت مراقبتها ، هذا ما سنتناوله في (المطلب الثاني)، فهذه النتائج الإدارية يمكن تصنيفها إلى توصيات وتقارير بالإضافة إلى وسائل قانونية أخرى .

المطلب الأول: وسائل وسلطات مجلس المحاسبة في تنفيذ رقابته:

استنادا لنص المادة 14 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة ، فإن أعضاء مجلس المحاسبة وأثناء قيامهم بمهامهم الرقابية المالية البعدية فإنهم يعتمدون في ذلك على عدة أطر أو طرق حسب ما تقتضيه الرقابة المنوطة بهم (الفرع الأول) ، وقد منح المشرع الجزائري قضاة مجلس المحاسبة أثناء أداء مهامهم الرقابة سلطات واسعة تتمثل في حق الإطلاع وسلطة التحري ونورد ذلك في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طرق ووسائل مجلس المحاسبة الرقابية:

أولا: عن الطريق الوثائق المقدمة والخرجات الفجائية:

1_ عن طريق الوثائق المقدمة:

وتكون رقابة مجلس المحاسبة على أساس الوثائق المقدمة من قبل المصالح والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابته بناء على طلبه أثناء عمليات التحري الميدانية.

2_ الخرجات الفجائية:

تتم بدون علم الهيئات أو بعد تبليغ المصالح المعنية وتمارس هذه الرقابة بعدة طرق، إما عن طريق التنقل إلى المصالح والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، أو الإستماع إلى كل مسؤول أو عون على مستوى تلك الهيئة وذلك من أجل استخلاص النتائج للتوصل إلى طبيعة الأخطاء المرتبكة والأسباب المؤدية إليها أثناء تنفيذ الميزانية¹.

ثانيا: التدخل التلقائي والتدخل بموجب طلب إخطار:

1_ التدخل التلقائي:

يملك أعضاء مجلس المحاسبة أثناء ممارسة مهامهم الرقابية صلاحية التدخل التلقائي لهم، عند قيامهم بعمليات تقييم وتصفية الحسابات وأثناء التحقيق.

2_ التدخل بموجب طلب الإخطار:

يمكن أن يتدخل مجلس المحاسبة عن طريق طلب أو إخطار، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بإخطار مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق إختصاص مجلس المحاسبة².

وأیضا يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي والوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول أن يعرضوا عليه دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية استشارته في مشاريع النصوص المتعلقة بالميزانية³، حيث تم إلغاء إمكانية رئيس المجموعة البرلمانية إخطار مجلس المحاسبة بموجب المادة 31 من الأمر 10-02 التي ألغت المادة 22 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الفرع الثاني: حق مجلس المحاسبة في الإطلاع وسلطته في التحري:

1- سهيلة بوزيرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة المدية، الجزائر 5-6 ماي 2009، ص 193.

2- راجع المادة 05 من الأمر رقم 10-02، مرجع سابق، ص 06.

3 - انظر المادتان 20 و 21 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 05.

يملك مجلس المحاسبة أثناء قيامه بدوره الرقابي أولاً حق الاطلاع على كل الوثائق التي تشملها رقابته المالية البعدية، وله ثانياً سلطة التحري عن كل ما من شأنه الإضرار بالمال العام وعدم صرفه حسب الأوجه والإجراءات القانونية.

أولاً: حق مجلس المحاسبة في الإطلاع على الوثائق:

لمجلس المحاسبة الحق في أن يطلب الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تفيد في رقابة العمليات المالية والمحاسبية ، حيث أنه وحسب نص المادة 55 من الأمر 95-20 المتعلق مجلس المحاسبة ، فإن مجلس المحاسبة يملك آلية فعالة في رقابة كل ما يمكنه الإخلال بالمال العام وكل من يعمل على عرقلة ممارسة عملية الرقابة يعتبر معرقلاً لسير العدالة ، مما يؤدي تعرضه إلى العقوبات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية¹.

كما يمكن له أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة له مهما يكن وضعها أن يطّلع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدّها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها، كما يمكن لمجلس المحاسبة استشارة أو تعيين اختصاصيين وخبراء لتقديم يد المساعدة، اذا كانت الأشغال الواجب القيام بها تقتضي تقييماً أو شيئاً من هذا القبيل².

ثانياً: حق مجلس المحاسبة في التحري:

تمكن هذه السلطة لأعوان مجلس المحاسبة الدخول إلى كل المحلات العمومية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس³. كما يمكن لهذا الأخير أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة له مهما يكن وضعها أن يطّلع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدّها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها، إذ يلعب قضاة مجلس المحاسبة دوراً هاماً في المراقبة المالية من خلال التحري

1 - انظر المواد 56 -58 من الأمر 95_20 المعدل والمتمم ، مرجع سابق ، ص 09 .

2- حياة بلقوريشي ، مرجع سابق ، ص 56 .

3- انظر المادة 56 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم، المرجع السابق، ص 09.

في إطار حماية الإقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب أو الإختلاس مما يساعد على توصله إلى اكتشاف العديد من الخروقات المالية والفساد.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة عن الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

تعد رقابة مجلس المحاسبة لنوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته، رقابة إدارية تقييمية فقط، ومن ثمة فإن الإجراءات التي يتخذها المجلس على ضوء النتائج المترتبة عن هذه الرقابة غير ملزمة لهذه الهيئات، وليس لمجلس المحاسبة إلا تقديم التوصيات والتوجيهات إما بواسطة مذكرات التقييم (الفرع الأول)، أو بواسطة التقارير (الفرع الثاني) وذلك من أجل معالجة وتصحيح الخلل وتحسين نوعية تسيير تلك الهيئات.

الفرع الأول: مذكرات التقييم:

بعد إجراء عمليات مراقبة نوعية التسيير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات والإقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته ويرسلها أيضا إلى مسؤولي هذه الهيئات وإلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية وهذا ما جاء في نص المادة 73 من الأمر 95-20 سالف للذكر¹.

وتم إضفاء الشفافية على كيفية تبليغ هذه النتائج وتحديد مدة ذلك بموجب التعديل الأخير للأمر 95-20 والمتمثل في النص رقم 10-02 (المادة 73 المعدلة)².

وذلك من خلال إلزام مسؤولي الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة بتبليغها لهيئات المداولة لتلك الجماعات والهيئات في أجل أقصاه شهران وبوجوب إخطار مجلس المحاسبة من طرف المسؤولين المعنيين، وهي نوعان مذكرات مبدئية ومذكرات استعجالية.

أولا: المذكرة الاستعجالية:

¹- بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص164 .
² - انظر المادة 19 من الأمر رقم 10-02 ، مرجع سابق ، ص06.

أو ما يسمى بالإجراء المستعجل، والذي من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة ويطلع السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة معنية إذا ما تطلب الأمر ذلك¹، حيث أنه يخطر مجلس المحاسبة إذا توجب السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة مؤهلة بالوقائع أو الوضعيات أو المخالفات المشار إليها في المادتين 24 و25 من الأمر 20_95 المتعلق مجلس المحاسبة عن طريق إجراء استعجالي.

بالرجوع الى المادة 24 من الأمر 20-95 نجدها تنص على :

"إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق الضرر بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابته، يطلع فورا مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل السلطات الأخرى المؤهلة، قصد إتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما".

أما المادة 25 من نفس الأمر تنص على ما يلي: "إذا أثبت مجلس المحاسبة أثناء رقبته أنه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين وتبقى هذه المبالغ مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرفق العمومي، يطلع فورا السلطة المختصة بذلك قصد إسترجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية".

وبناء على هاتين المادتين نصت المادة 47 فقرة 2 من المرسوم رقم 95-377 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة على استعمال هذا الإجراء المستعجل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة والتي تهدف إلى إطلاع الجهات الوصية بالنقائض المتعلقة بالتنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضررا بالخزينة العمومية وبأموال تلك الهيئات²، إلا أن الفرق الموجود بينهما هو أن المذكرة الاستعجالية تكتسي أهمية كبيرة فهي توقع من طرف رئيس المجلس وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين، وليس إلى الهيئات التي خضعت لرقابة نوعية التسيير لمجلس المحاسبة.

ثانيا: المذكرة المبدئية:

1 - بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص165 .

2- انظر المادة 47 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 95-377 ، مرجع سابق ، ص12 .

بموجبها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط إستعمال وتسيير وتقدير ومراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته¹ ، ويقدم لها التوصيات التي يراها مناسبة لذلك، وهذا ما جاء في نص المادة 26 من الأمر 95-20 ، سالف للذكر حيث نصت على: "إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل رقابته وتسييرها ومحاسبتها ومراقبتها يطع السلطات المعنية بمعايناته وملاحظاته مصحوبة بالتوصيات التي تعتقد أنه من واجبه تقديمها " ، وهو نفس الإجراء الذي تضمنته كذلك المادة 48 من المرسوم 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة² ، ويتعين على السلطات المعنية إفادة المجلس بالنتائج التي تخصصها لمذكراته المبدئية.

وبالرجوع إلى التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019³ بعنوان صلاحيات مجلس المحاسبة الإدارية: صادق مجلس المحاسبة على 158 عمل موزع كما يأتي:

- 110 مذكرة تقييم حول شروط تسيير الهيئات التي تمت مراقبتها مرفقة بالتوصيات المناسبة للمسيرين المعنيين
- 40 مذكرة قطاعية حول تسيير الوزارات للإعتمادات المخصصة لها بموجب قوانين المالية
- تضاف إليها 09 ملخصات حول ظروف تنفيذ المخططات البلدية للتنمية (PCD) بعنوان مساهمة الغرف الإقليمية في أشغال المشروع التمهيدي للقانون المتضمن تسوية الميزانية
- 06 رسائل الغرف، موجهة لمسيري الهيئات المعنية من أجل إتخاذ الإجراءات التي يفرضها التسيير السليم للمالية العمومية او بهدف استرجاع مبالغ مقبوضة بصفة غير قانونية أو التي تبقى مستحقة للخزينة العمومية بكل الطرق القانونية.

¹- بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص166 .

²- انظر المادة 48 من المرسوم الرئاسي 95_377، مرجع سابق، ص12.

³- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 المؤرخ في 04 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية العدد 75، ص08.

• مذكرتان (02) مبدئيتان تبرزان نقائص في النصوص التي تسري على شروط استعمال وتسيير ومحاسبة ومراقبة الأموال والوسائل العامة مصحوبة بتوصيات موجهة للسلطات المعنية.

الفرع الثاني: التقارير

يترتب عن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة إلى إعداد تقرير يتضمن جميع الملاحظات والتوصيات والتقييمات في مجال عملية رقابة نوعية التسيير التي يمارسها ، وهناك عدة تقارير يصدرها المجلس والتي سنتطرق إليها على التوالي:

أولاً: التقرير المفصل:

تسجل فيه الوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزائيا الملاحظة من طرف مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته، يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا مصحوبا بالملف الكامل¹ وذلك في إطار سلطات المجلس المتعلقة بالإطلاع والتحري، حيث تم تفصيل وتوضيح ذلك من خلال استحداث المادة 57 مكرر من الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم بالأمر رقم 95-20².

حيث أنه وفي حالة ما إذا لاحظت أي سلطة أو هيئات رقابة مجلس المحاسبة، مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة المنصوص عليها في القانون المتعلق بمجلس المحاسبة فإنه يرسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً أو عند الإقتضاء ملخص من التقرير أو محضر تدقيق ويخضع مجلس المحاسبة إذا اقتضى الأمر ملف القضية الخاصة إلى الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان التابعين³، ويتم اللجوء إلى هذا النوع من التقارير من قبل مجلس المحاسبة في حالتين:

الحالة الأولى: إذا تم اكتشاف وقائع قابلة للوصف الجزائري حسب قانون العقوبات، تصادق التشكيلة المداولة المختصة على التقرير المفصل، تدون فيه جميع الوقائع، ويتم

¹- بن داود إبراهيم ، مرجع سابق ، ص12.

²- انظر المادة 57 مكرر من الأمر رقم 10-02، مرجع سابق ،ص6.

³- طلائح خليفة، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على نفقات الصفقات العمومية ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 07 ، جامعة عباس لغرور خنشلة ، الجزائر ، جانفي 2017 ، ص418 .

التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة، المقرر وكاتب الضبط، ويرسل مرفوق بعناصر الإثبات إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يوجهه بدوره إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة¹.

الحالة الثانية: فتكون في حالة الكشف عن مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، حسب الحالات المنصوص عليها في المادة 94 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 والتي تنص على ما يلي: "إذا كُشفت نتائج تحقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا ، أن المخالفة التي ارتكبها العون قد تدخل في مجال تطبيق أحكام المادة 88 من هذا الأمر يوجه رئيس الغرفة تقريرا مفصلا إلى الناظر العام "

فإذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 20-95 ، سالف للذكر ، وتصادق التشكيلة المداولة المختصة على تقرير مفصل، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته إلى غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية².

ثانيا: التقرير التأديبي :

إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استنادا إلى الوضع القانوني لهذا الأخير، فإنه يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع³ ، وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار⁴.

ثالثا: التقرير السنوي:

1 - راجع المادتان 44 و 45 من المرسوم الرئاسي 377-95، مرجع سابق، ص12.

2 - راجع المادة 46، المرجع نفسه.

3- طلائش خليفة ، مرجع سابق ، ص418 .

4- انظر المادة 27 مكرر من الأمر رقم 10-02، مرجع سابق، ص05.

يعتبر التقرير السنوي بمثابة الوثيقة التي تلخص فيها جميع المعاينات والملاحظات التي يرى مجلس المحاسبة أنه من الضروري توجيهها إلى رئيس الجمهورية، حيث يبين هذا الأخير أهم المعاينات والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك¹.

ينشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية بناءً على قرار من رئيس الجمهورية وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية².

يُعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ويرسله إلى رئيس الجمهورية حيث تختص بإعداده لجنة البرامج والتقارير الموجودة لدى مجلس المحاسبة التي يرأسها رئيس المجلس ويساعده مكتب المقررين العامين الذين يبلغ عددهم ثلاثة ، ويكلف كل واحد منهم بتحضير مشاريع التقارير التي حددتها المادة 07 من المرسوم الرئاسي 95-377 من بينها مشروع التقرير السنوي. وبالتالي يبدأ المقرر العام المعني بإعداد هذا التقرير بشكل معاينات وملاحظات وتقييمها بمشاركة المستشارين على مستوى كل غرفة.

وبعدها يرسل رئيس الغرفة إلى المقرر العام المختص المعاينات والملاحظات والتقييمات المترتبة عن أعمال مجلس المحاسبة والقابلة للإدراج في التقرير السنوي من أجل عرضها على لجنة البرامج والتقارير التي تعكف على دراستها³.

ولهذه اللجنة دورٌ هامٌ في تصفية كل الجوانب المهمة التي يجب نشرها وإعلامها للبرلمان والرأي العام ليقوم رئيس المحاسبة بإرسال مذكرة إدراج إلى المسؤولين و الممثلين الشرعيين والسلطات الرئاسية والوصية المعنية قصد تمكينهم من الإجابة عما ورد في تلك المذكرات ضمن أجل يحدده المجلس لا يقل عن شهر⁴.

وبانتهاء الأجل المحددة يقوم المقرر العام بإعداد مشروع التقرير السنوي على ضوء الأجوبة التي تحصل عليها ويعرضه للمصادقة من طرف لجنة البرامج والتقارير.

1- بلاش خليفة ، مرجع سابق ، ص419.

2 - انظر المادة 16 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص05.

3- انظر المادة 64 من المرسوم الرئاسي 95-377 ، مرجع سابق، ص14.

4- انظر المادة 65 ، مرجع نفسه ، ص15.

ولقد ورد ذكر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لأول مرة في القانون رقم 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة، واعتبره المشرع كأداة لإطلاع رئيس الجمهورية بالنشاط المالي للهيئات العمومية والمؤسسات الاشتراكية وأقر نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية بواسطة مرسوم¹، وفي ظل القانون رقم 90-32 عرف التقرير السنوي تطورا هاما بحيث تقرر إرساله إلى الهيئة التشريعية، إضافة إلى رئيس الجمهورية وأقر كذلك نشره في الجريدة الرسمية وأوكل هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، ولكن ترك ذلك لسلطتهما التقديرية .

أما الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 فقد نص عليه في المادة 16 منه وحدد بشكل عام مضمونه والجهات التي يرسل إليها وهي رئيس الجمهورية ونسخة إلى الهيئة التشريعية ، كما أقرت نفس المادة نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية وقد تحقق في ظل هذا القانون تطورا آخر لم يشهده من قبل، يتمثل في نشر التوضيحات التي يقدمها مسؤولي الهيئات والسلطات المعنية حول الملاحظات التي يتضمنها التقرير .

في حين جاءت المادة 192 من الدستور المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 حيث نصت في الفقرة 3 منها: "يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول...".

وكمثال عن التقارير السنوية التي نشرت في الجريدة الرسمية نجد: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996/1997²، والذي جاء فيه أن تنفيذ برنامج النشاط لسنة 1996 قد انتهى بتحقيق 72 عملية رقابية من جملة 94 عملية مقررة وبمواصلة فحص أو قفل 284 ملفا متعلقا بعمليات سابقة بلغت عند نهاية سنة 1995 أطوارا مختلفة من الإجراءات .

ومنذ قرابة عشرين سنة لم يتم نشر أي تقرير إلى غاية سنة 2019 حيث تم نشر التقرير السنوي لسنة 2019 كليا في الجريدة الرسمية.

1 - انظر المادة 56 من القانون 80-05 ، مرجع سابق.

2 - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنتي 1996/1997، جريدة رسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 1999/02/28، ص06، 07.

وقد جاء في محتوى هذا التقرير:¹ أنه تضمن ثمانى عشر (18) مذكرة إدراج تحتوي على أهم النتائج المستخلصة من أشغال التدقيقات المنجزة تنفيذًا للبرنامج السنوي للمجلس لسنة 2017.

وتوضح المذكرات المدرجة في هذا التقرير المعايينات والملاحظات والتقييمات الأكثر أهمية المتعلقة بشروط تسيير الموارد المالية والوسائل المادية والأموال العمومية من قبل الجهات التي خضعت للرقابة.

وتشمل هذه الجهات كلا من الإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة للدولة إلى جانب الجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف قوانينها الأساسية.

تبين مذكرات الإدراج العديد من الإختلالات وأوجه القصور والنقائص التي تطبع تسيير الجهات الخاضعة للرقابة وتؤثر بالتالي على أدائها وبلوغ الأهداف المحددة لها.

كما تكشف هذه المذكرات عن نقاط ضعف في تصميم وتنفيذ برامج التجهيز العمومية، على غرار برامج حشد الموارد المالية وبرامج إنجاز الهياكل القاعدية والتجهيزات لصالح الحماية المدنية إلى جانب برنامج تكوين معلمي الطورين الابتدائي والمتوسط للتربية الوطنية.

وفضلا عن ذلك، لم يتغاض هذا التقرير عن تكرار المعايينات والتوصيات المدرجة في التقارير السنوية السابقة لمجلس المحاسبة، وعلى وجه الخصوص، في مجال تسيير الجماعات المحلية للأماكن العقارية المنتجة للمداخل وكذا الخدمة العمومية المتعلقة بتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، إلى جانب استخدام المعلوماتية في مصلحة الحماية المدنية.

وعملا بأحكام المادة 16 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، يتضمن التقرير السنوي لسنة 2019 التوصيات التي يرى المجلس أنه يجب تقديمها للسلطات العمومية، وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين وسلطات الوصاية المعنية التي أرسلت إليها مذكرات الإدراج في ظل احترام الإجراءات الحضورى، تدرج هذه الردود كما وردت من الهيئات المعنية.

¹ - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، مرجع سابق، ص 09.

وتهدف التوصيات وعددها إحدى وثلاثون (31) توصية، إلى تعزيز آليات الرقابة الداخلية وإرساء تسيير سليم وأفضل للأموال والممتلكات العمومية. وإن وضع حيز التنفيذ لنظام متابعة التوصيات المعتمد منذ سنة 2017 يشكل بالنسبة للمجلس رهانا كبيرا ينبغي تجسيده، يحتوي هذا التقرير السنوي على أربعة فصول، ثلاثة منها مخصصة على التوالي للميزانية وإرادات الدولة، الجماعات المحلية، والمرافق والمؤسسات العمومية، وفصل رابع مخصص لعرض بعض البيانات المتعلقة بالوسائل المالية والموارد البشرية لمجلس المحاسبة والنشاط الدولي وكذلك بعض النشاطات الهامة التي ميزت حياة المؤسسة خلال هذه الفترة¹.

رابعا: التقارير التقييمية :

أ- التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية :

يحضر مجلس المحاسبة مشروع تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية الذي تعده الحكومة وترسله فيما بعد إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به²، حيث يتضمن التقرير الذي يحال على البرلمان في نفس الوقت الذي يعرض عليه مشروع القانون تقييم المجلس لظروف تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة على صعيد المطابقة والاستخدام الأمثل للموارد المالية مرفقا بجدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها³. ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم بإعداده مجلس المحاسبة إلى الهيئة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به⁴، وعليه يتسنى للبرلمان السهر على حسن تنفيذ السياسة الإقتصادية والمالية والإجتماعية التي يكون قد أملاها من خلال قوانين المالية التي يصادق عليها في بداية كل سنة وتقييم جدوى القرارات والتوجيهات التي يعتمدها في هذا الإطار.

ب- تقرير تقييم السياسات العمومية:

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعاليات النشاط والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض

1- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019، مرجع سابق، ص 09.

2- انظر المادة 18 من الأمر 02-10، مرجع سابق، ص 05.

3 - بلقوريشي حياة، مرجع سابق، ص 74.

4- بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 164.

تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته¹.

وكمثال على التقارير التقييمية نجد التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016 ، حيث جاء في محتوى هذا التقرير:

أنه دون أهم المعايينات والملاحظات والتعقيبات المستمدة من ثلاثة وثلاثون (33) مذكرة قطاعية التي أعدتها الغرف الوطنية عقب أشغال الرقابة والتحليل التي تجزها سنويا على إيرادات ونفقات الميزانية، والأعباء المشتركة، والحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الوزارات والهيئات العمومية تحت الوصاية².

كما تضمن هذا التقرير ملاحظات الغرف الإقليمية المنبثقة عن الملخص بشأن تسيير مخططات البلدية للتنمية وهذا من خلال مساهمتها في الأشغال المسجلة ضمن المادة 18 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم. وسمحت المعايينات والإستنتاجات التي توصل إليها المجلس في هذا الإطار بتقييم شروط استعمال المسيرين المعنيين للإعتمادات المرصودة للميزانية مقارنة مع الميزانيات التي حددتها السلطات العمومية وفي حدود التراخيص المصوت عليها من قبل البرلمان ، حيث أرفق هذا التقرير بملحق يحتوي ملخصات عن ظروف تنفيذ الإعتمادات المخصصة لمختلف القطاعات الوزارية متبوعة بأجوبتهم³.

حيث تعد مهمة تقييم السياسات العمومية من أبرز و أقوى المهام التي يملكها البرلمان و الذي يساعده في ذلك مجلس المحاسبة من خلال الملاحظات و المعايينات و التقارير التي يعدها حول تسيير مرفق أو هيئة عمومية ، و يتعين على مجلس المحاسبة إعطاء رأيه من خلال الدراسات التي يقوم بها و تقييمه للهيئات العمومية من حيث الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و بالتالي فإن مجلس المحاسبة يساهم في تقييم فعالية نشاطات و برامج السلطات العمومية لإنجاز أهداف ذات مصلحة وطنية.

¹ مقابلة مع القاضي سني إسماعيل بالغرفة الإقليمية بالبلدية يوم 12 مارس 2020، على الساعة العاشرة صباحا (10h :00).

² التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016 ، ص06 .

³ التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية 2016، مرجع سابق ، ص06

وأخيرا فإن المجلس بحكم النتائج التي يستخلصها من الرقابة التي يمارسها من شأنه أن يساهم بإقتراحاته وتوصياته في البحث عن التصحيحات والتعديلات الضرورية لتطوير تسيير المالية العامة ومنه تطوير السياسات العمومية.

خلاصة الفصل الأول:

تعد الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة الجزائري من بين أهم الوظائف الإدارية التي تنطوي على قياس وتصحيح أعمال المساعدين والمرؤوسين لغرض التأكد من أن أهم الأهداف والخطط المرسومة قد تحققت ونفذت حيث يكلف مجلس المحاسبة على المستوى اختصاصاته الإدارية برقابة نوعية التسيير، وذلك بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه، وكذا التأكد من

مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية مع القوانين والأنظمة سارية المفعول كما يقوم بتقييم نوعية سيرها من حيث الفعالية والكفاءة والإقتصاد أثناء القيام بتحرياته، ويتأكد من مدى ملائمة وفعالية إجراءات الوقاية والتدقيق الداخليين، كما يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك في رقابة تقييمية إصلاحية.

كما تتوج أيضا هذه الرقابة بإعداد التقرير السنوي الذي يقدم إلى رئيس الجمهورية مبينا اهم المعايير والملاحظات التي وقف عليها مجلس المحاسبة مع نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية ، كما يرسل نسخة من هذا التقرير إلى السلطة التشريعية .

أما الشكل الثاني للرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة فتتمثل في تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية ، حيث يساهم مجلس المحاسبة في الجزائر على المستوى الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بطريقة مباشرة وأو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة للرقابة المالية الإدارية التقييمية بواسطة التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية .

الفصل الثاني: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في

الجزائر

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله، ففي مجال اختصاصاته القضائية يصدر المجلس قرارات قضائية تخوله توقيع الجزاءات بنفسه في مجالين :

- عن طريق تعميم مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وضمن مراقبة منتظمة في مجال تقديم الحسابات العمومية، و يترجم هذا النشاط في مجال إجبارية إيداع حسابات التسيير من قبل المحاسبين العموميين، والحسابات الإدارية من قبل الأمرين بالصرف بممارسة مهمة المراقبة سواء على التقديم الدوري لها، أو عن طريق الشروع في تطبيق العقوبات المالية ضد المتقاضيين المتأخرين أو بإقحام مسؤولية المحاسبين العموميين أو إبراءهم .

- أو عن طريق رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لكل عون أو مسير تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته ألحق ضررا بالخرينة العمومية أو هيئة عمومية مسؤولية هذه الأخطاء، وأخيرا يطبق مجلس المحاسبة الجزاءات على المخالفات و الأخطاء المرتكبة.

أما بخصوص القرارات الأهم الصادرة عن مجلس المحاسبة و التي تتمثل في القرارات القضائية، مكن المشرع إمكانية الطعن فيها عن طريق طرق الطعن المتمثلة في المراجعة و الاستئناف و الطعن بالنقض.

بحيث نتناول في هذا الفصل مبحثين يتمثل (المبحث الأول) في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و (المبحث الثاني) رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

المبحث الأول : مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات التدقيق و التسيير ومدى صحة العمليات ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية وكذا الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ويتم ذلك في¹ إجراء كتابي مضبوط و حضوري إضافة إلى ذلك يقوم بالرقابة اللاحقة حول شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأموال الدولة العمومية و الجماعات الإقليمية و مطابقتها ومسك جرد عام عنها، كما يراقب أي تقصير أو عدم التزام بأحكام و مبادئ الموازنة المالية القانونية، وتقوم الرقابة المالية المحاسبية على التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية و الحسابات الختامية للمؤسسات، وتقتضي هذه المهمة أن يتأكد مجلس المحاسبة بأن كل شخص مكلف بالتعامل مع الأموال العمومية يعمل وفقا للأنظمة المالية والمحاسبية المقررة، ويكون ذلك عن طريق فحص السندات المالية و تقييمها و إبداء الرأي بخصوص البيانات المالية و رقابة الأنظمة المالية و المعاملات و التأكد من مدى مطابقتها للقوانين و اللوائح السارية.

وتخضع عمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة في إطار الرقابة إلى الإجراءات الإلزامية الذي يحددها الأمر 20_95 المعدل و المتمم بالأمر 02_10².
نتطرق في هذا المبحث إلى تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة(المطلب الأول)، وإلى الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين و المحاسبين الفعليين (المطلب الثاني).

¹ _ سهيلة بوزيرة ، مرجع سابق ، ص 07 .

² _ إلهام محمد عبد المالك، أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الإدارية والمالية، دراسات تطبيقية على الجمهورية اليمنية المسألة و المحاسبة تشريعاتها وألياتها في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم بيروت لبنان، سنة 2007 ، ص 267.

المطلب الأول: تقديم الحسابات للمجلس

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه عند الاقتضاء كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الآلية، حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 96_56 على أنه (يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين، وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد مجلس المحاسبة، أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوما من السنة المالية للميزانية المقفلة)¹.

_ كما تودع حسابات التسيير الخاصة بالعون المحاسب المركزي في الخزينة و العون المحاسب الجامع في وزارة البريد لدى كتابة الضبط على مستوى مجلس المحاسبة قبل أول سبتمبر من السنة المالية للسنة المالية المنصرمة.

_ أما الحسابات الإدارية و حسابات التسيير الخاصة بالجماعات الإقليمية².

و المصالح و الهيئات التابعة لها فتودع لدى كتابة الضبط التابعة للغرفة الإقليمية وفي حالة تأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف وله أن يصدر في حقهم كذلك أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم³.

نتناول في هذا المطلب تقديم حسابات التسيير للمجلس من قبل المحاسب العمومي (الفرع الأول) وتقديم الحسابات الإدارية للمجلس من قبل الأمر بالصرف (الفرع الثاني).

¹ _ المرسوم التنفيذي رقم 96 _ 56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد انتقالا الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية عدد 06- المؤرخة في 24 جانفي 1996 .

² _ بلقوريشي حياة ، مرجع سابق ، ص 51 ،

³ _ المرجع نفسه .

الفرع الأول: تقديم حسابات التسيير للمجلس من قبل المحاسبين العموميين

لا يمكننا التطرق إلى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين دون التطرق إلى تعريف كل من المحاسب العمومي (أولا)، و إلى أصناف المحاسبين العموميين (ثانيا)، وإلى مسؤولية المحاسب العمومي (ثالثا) .

أولاً: تعريف المحاسب العمومي:

يعد محاسباً عمومياً في مفهوم الأحكام كل شخص يعين قانوناً للقيام فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 بالعمليات التالية:

- 1-تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.
- 2-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها¹.
- 3-تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد
- 4-حركة الحسابات الموجودة².

ومن خصائص المحاسب العمومي أن يكون موظفاً منصباً وهذا التوظيف غالباً ما يصدر من الوزير المكلف بالمالية أي هناك تسمية المحاسب العمومي لوزير المالية من الناحية الوظيفية³.

ثانياً: تصنيف المحاسبين العموميين⁴:

1- المحاسبون العموميون الرئيسيون: وهو المحاسب الذي له مهمة تركيز الحسابات على مستوى الإقليمي وهو العون المحاسب المركزي للخزينة الذي يتولى بدوره مهمتين أساسيتين:

¹ _ فنينش محمد الصالح ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2010 ، ص 132، 133 .

² _ المادة 33 من القانون 90_21 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 35 الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990 .

³ _ فنينش محمد الصالح ، مرجع سابق ، ص 132، 133 .

⁴ _ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91_313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكها الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتواها ، العدد 43 .

أ_ تركيز كل الحسابات التي يتكفل بها المحاسبون الرئيسيون الآخرين أي 48 أمين خزينة ولائي يضاف كذلك أمين الخزينة المركزي و أمين الخزينة الرئيسي.

ب_ متابعة الحساب المفتوح باسم الخزينة العمومية على مستوى البنك المركزي¹.

إن القانون يمنع العون المحاسب المركزي للخزينة من التداول النقدي فهو لا يملك الصندوق.

أ_ أمين الخزينة المركزي: هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية على المستوى المركزي خاصة ميزانيات الوزارات فله مهمة إنجاز عمليات الدفع الخاصة بميزانيات التسيير و كذا ميزانيات التجهيز، بحيث يصعب في بعض الحالات على أمين الخزينة المركزي أن يتابع عمليات خاصة بمؤسسات وطنية بعيدة عن العاصمة و لهذا يمنح تفويضا لأمين الخزينة الولائي².

ب_ أمين الخزينة الرئيسي: يتكفل بعمليات الخزينة ولا يهتم بتنفيذ عمليات الميزانية و إن كان في الواقع يتكفل بها بصفة غير مباشرة عند تغطية المديونية، فهو يتكفل بمعاشات المجاهدين لأنها تعتبر شبه ديون على عاتق الدولة، وجميع ما يتعلق بالمديونية يكون من اختصاص أمين الخزينة الرئيسي و ليس من اختصاص أمين الخزينة المركزي.

ج_ أمين الخزينة الولائي: له جميع الصلاحيات السابقة كما يتكفل بمهام تركيز العمليات التي يجريها المحاسبون الثانويون على مستوى ولايته، ويتولى إنفاق نفقات الدوائر الوزارية على المستوى المحلي أي تلك التي يأمر بصرفها الآمرون الثانويون كما ينوب عن أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلق بتوزيع الأموال الخاصة بالخزينة و توزيع المعاشات³.

¹ انظر المادة 10 ،من المرسوم التنفيذي 91_313 ، مرجع سابق .

² يعتبر أمين الخزينة الولائي محاسب رئيسي لأنه يجمع و يركز حسابات المحاسبين العموميين على مستوى ولايته .

³ مثلا المدراء التنفيذيين للمديريات الجهوية .

كما لا يجب المرور دون ذكر المهمة الأساسية لأمين الخزينة الولائي والمتمثلة في دفع نفقات ميزانية الولاية و تحصيل إيراداتها.

د_ المحاسبون العموميون الثانويون: يختلف المحاسب الثانوي عن المحاسب الرئيسي الذي له جميع الصلاحيات في كل المجالات، أما المحاسب الثانوي فغالبا ما يكون اختصاصه في تنفيذ نوع محدد فمثلا يتكفل قابض الضرائب بتنفيذ الأحكام الجبائية¹.

_ قابض الضرائب.

_ قابض أملاك الدولة.

_ قابض الجمارك.

_ محافظ الرهون.

_ أمين الخزينة البلدي.

_ أمين خزائن القطاعات الصحية و المراكز الإستشفائية الجامعية².

ثالثا: مسؤولية المحاسب العمومي

يقوم المحاسب العمومي في نهاية السنة المالية بوضع وثيقة شاملة يبين فيها كل الكتابات و العمليات المحاسبية المتعلقة بالإيرادات و النفقات، وهو المرجع الأساسي لكل العمليات المحاسبية و يكمن الهدف من إعدادها هو إيداعه لدى مجلس المحاسبة حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 60 من الأمر 95_20 والتي تنص (يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة بحيث يحفظ المحاسبون العموميون المستندات الثبوتية لحسابات التسيير و يضعونها تحت تصرف مجلس المحاسبة، كما أنه يمكن لمجلس المحاسبة إلزام المحاسبين العموميين بإرسال المستندات الثبوتية لحسابات التسيير إليه، يحدد كذلك آجال و طريقة تقديم

¹ _ راجع المادة 32 من المرسوم التنفيذي 91_313 ، مرجع سابق .

² _ المرجع نفسه .

حسابات التسيير و قائمة المستندات الثبوتية لهذه الحسابات عن طريق التنظيم)¹.

وكمثال تطبيقي من تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 على مسؤولية المحاسب العمومي بعنوان الجماعات الإقليمية (الأمالك العقارية المنتجة للمداخيل).

تتوفر البلديات على إمكانيات معتبرة في مجال الممتلكات العقارية المنتجة للمداخيل و التي زاد عددها بنسبة كبيرة بفضل تجسيد مختلف برامج التجهيز العمومي للدولة ، إن تامين الأمالك العقارية المنتجة للمداخيل هو أحد الحلول التي أوصت بها السلطات العمومية من أجل تحسين موارد ميزانيات البلديات و التخفيف من حدة الهشاشة الآلية التي تطبعها ، الأمر الذي يتطلب من المسؤولين المحليين دورا أكثر فعالية من أجل ضمان مردوديتها ، وبغرض تقييم تسيير الممتلكات العقارية المنتجة للمداخيل من طرف البلديات تم القيام بثلاث عمليات رقابية من قبل الغرف الإقليمية لكل من وهران و تلمسان و تيزي وزو مست مجملها 31 بلدية وخصت السنوات(من 2012 إلى 2016)².

وتشير الملاحظة العامة المستخلصة من خلال التدقيقات التي قام بها مجلس المحاسبة إلى ضعف موارد الممتلكات العقارية للبلدية، وضآلة مبالغها مقارنة مع الإمكانيات العقارية المتاحة و تنوعها، حيث لا تتعدى مساهمتها في ميزانياتها المحلية للتسيير بنسبة (05%) بالمائة في أغلب الحالات، إن هذه الوضعية ناتجة في جزء منها من عدم معرفة البلديات بأملكها وهذا لاسيما بسبب عدم التحكم في جرد الأمالك و المسك السيئ لجدول الأمالك، بالإضافة إلى عدم تسجيلها في الجدول العام للأمالك الوطنية ، علاوة على ذلك تعتبر هذه الوضعية نتيجة للتسيير غير الفعال³.

والذي يظهر على الخصوص من خلال غياب إجراءات لتثمينها وجعلها ذات مردود من قبل المسؤولين المحليين، وغياب الواجبات الدنيا في مجال التحصيل للإيرادات المتعلقة بها، وبالفعل زيادة على الأمالك المشغولة بدون سند إيجار، وبدون تسديد أعباء

¹ انظر المادة 60 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص10.

² تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، الفصل الثاني بعنوان الجماعات الإقليمية ، الاملاك المنتجة للمداخيل المرجع السابق ، ص 117 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 91_455 ، المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 و المتعلق بجرّد الأمالك الوطنية .

الإيجار من طرف مختلف المستفيدين (خواص ، إدارات ومرافق عمومية ، جمعيات) فإن مستحقات الإيجار المطبقة على المحلات التجارية أو ذات الاستعمال السكني هي في أغلب الحالات ضعيفة وغير محينة، كما تم أيضا تسجيل ضعف في استغلال الأملاك على غرار المحلات التجارية المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب وكذلك مواقف السيارات، و ساحات التوقف كما تميز تنفيذ الإيرادات بعدم سندات الإيرادات طبقا للحقوق العينية من قبل الأمر بالصرف وضعف مستوى التحصيل للإيرادات من قبل أمناء خزائن البلديات¹.

ومن أجل دعم الجماعات المحلية في تسيير شؤونها خاصة فيما يتعلق بالأملاك تم إصدار العديد من النصوص التي تبين بوضوح إجراءات التحكم في تسيير أملاكها منها القانون رقم 90_30² المتعلق بقانون الأملاك الوطنية الذي ألزم الجماعات الإقليمية بجرد وصفي وتقييمي لكل الأملاك العقارية و المنقولة التابعة لها ، وكذلك أحكام القانون رقم 10_11 المتعلق بالبلدية الذي أشار هو الآخر إلى مختلف الإجراءات التي تنظم عملية تسيير الأملاك البلدية و من جهتها قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية خلال السنوات الأخيرة بتدعيم هذه النصوص القانونية بعدة تعليمات تحدد الإجراءات الواجب القيام بها من أجل تحيين وتثمين الأملاك المنتجة للمداخل³.

إن متطلبات التسيير الميزانياتي الحديث والفعال تقتضي ترشيد صارم للنفقات العمومية واستغلال أفضل لكل الفرص الخلاقة للموارد في أن واحد وفي هذا السياق يمثل تثمين الأملاك المنتجة للمداخل بالنسبة للجماعات المحلية ميزة لا يستهان بها وأحد الحلول التي أوصت بها السلطات العمومية من أجل تحسين موارد ميزانيات البلديات

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91_455 ، مرجع سابق.

² القانون 90 _ 30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بقانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم بالقانون 08_14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، الجريدة الرسمية العدد 45 .

³ تطبيقا لأحكام المواد من 160 إلى 162 من القانون 10_11 المتعلق بقانون البلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 03 يونيو 2011 ، يجب أن تسجل الأملاك العقارية للبلديات بعد إحصائها في سجل الأملاك، بحيث أن مسك هذا السجل و تحيينه بصفة دورية يكتسي طابعا إلزاميا و يدخل ضمن مسؤولية المجالس الشعبية البلدية تحت رقابة رؤساء هذه المجالس.

و التخفيف من حدة الهشاشة المالية التي تميز الميزانيات المحلية التي غالبا ما تعتمد على الإعانات و المساهمات المالية التي تقدمها الدولة¹.

بحيث أسندت هذه العملية الرقابية إلى ثلاث غرف إقليمية (تلمسان و وهران و تيزي وزو) و استهدفت مجموعة مكونة من 31 بلدية موزعة على 13 ولاية و شملت الفترة الممتدة من (2012 إلى 2016)، بحيث إن المعايير المعتمدة في انتقاء البلديات محل الرقابة و التقييم ارتكزت أساسا على المعطيات المالية المتعلقة بإيرادات الأملاك المسجلة من طرف هذه البلديات خلال هذه الفترة و مكنت الرقابة التي قام بها مجلس المحاسبة بملاحظة أنه بالرغم من التوجيهات للسلطات العمومية لاتزال البلديات غير مستعدة كما ينبغي لتحسين إيرادات أملاكها التي لا تساهم إلا بنسبة لا تتعدى (05 %) في تغطية ميزانية التجهيز وفي هذا الإطار تم تسجيل العديد من الاختلالات والملاحظات يتعلق أهمها بغياب إحصاء شامل للأملاك البلدية و تطهير جدي لوضعيتها ، وكذلك نقص في التدابير المتخذة من أجل تثمينها فضلا عن² ضعف الإجراءات الموضوعية من أجل تحسين تحصيلات الإيرادات المتعلقة بها وبالتالي لاحظ مجلس المحاسبة المخالفة المتعلقة بعدم مسك سجلات الأملاك الوطنية وبأن البلديات التي تمت مراقبتها لم تبذل الجهود اللازمة التي تسمح بوضع هذا الإجراء حيز التنفيذ. ومع ذلك بينت التدقيقات أن البلديات المعنية لم تتمكن إلى غاية تاريخ الرقابة من التسوية النهائية للوضع القانونية لجميع الأملاك المسجلة في سجلات أملاكها من قبل أمناء خزائن البلديات³.

¹ _ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، مرجع سابق ، ص 118 .

² _ الدليل العام لمراجعة الحسابات لسنة 2019 ، ينص على التعليم رقم 06 المؤرخة في 15 مارس 2015 المتعلقة بالتسيير المحاسبي لخزائن البلديات و خزائن المؤسسات العمومية .

³ _ التعليم الوزاري رقم 111_ 93 المؤرخة في 01 فبراير 1993 ، المتعلقة بتسيير و تثمين أملاك البلديات والتي تلزم كل البلديات بإنهاء إحصاء أملاكها و ضمان مسك منتظم لسجل الأملاك ، تم التنكير بهذا الإجراء بموجب المذكرة الوزارية رقم 00419 _ 97 المؤرخة في 02 سبتمبر 1997 ، وتم كذلك التنكير بهذا الإجراء بموجب المذكرة الوزارية رقم 00096 _ 16 المؤرخة في 10 مارس 2016 ، بحيث لم يتم متابعة تطبيقها من قبل أمناء خزائن البلديات التي تسمح بوضع هذا الإجراء حيز التنفيذ .

الفرع الثاني: تقديم الحسابات الإدارية للمجلس من قبل الأمرين بالصرف

نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الأمر بالصرف (أولاً)، و إلى أصناف الأمر بالصرف (ثانياً) وإلى مسؤولية الأمر بالصرف (ثالثاً).

أولاً: تعريف الأمر بالصرف

يعرف الأمر بالصرف حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 97_268 (هو الموظف المعين قانوناً في منصب مسؤول الوسائل المالية و البشرية و المادية الذي تفوض له السلطة وفقاً للمواد 26_28_29 من القانون 90_21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية و يكون معتمداً قانوناً طبقاً للتنظيم الجاري به العمل)¹.

ثانياً: أصناف الأمرين بالصرف

ينص المرسوم التشريعي المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1992 في المادة 02 والتي تعدل أحكام المادة 05 من قانون 90_21 بحيث الأمرين بالصرف إما أوليون أو رئيسيون من جهة وإما ثانويون أو أحاديون من جهة ثانية².

أ_ الأمرين بالصرف الأساسيون:

هم المسؤولون الموجودون على قمة الهرم الإداري ولقد أوردت المادة 07 من³ المرسوم التنفيذي 91_313 تعريف لهذه الفئة من الأمرين بالصرف بأنهم: (هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين و أوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين)، وفق التعديل للمرسوم التشريعي المذكور أعلاه وهم⁴ :

¹ _ المرسوم التنفيذي رقم 97_268 المؤرخ في 21 جويلية 1997 ، يحدد الآجال المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها، و يضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم ، العدد 48 .

² _ المرسوم التشريعي رقم 92_04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992، المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1992، العدد 73.

³ _ المرسوم التنفيذي رقم 91_313 ، مرجع سابق .

⁴ _ المرجع نفسه .

_ المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي بالمجلس الدستوري و مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني¹.

_ الوزراء على مستوى وزاراتهم.

_ الولاية عندما يتصرفون باسم الولاية و لحسابهم.

_ رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون باسم و لحساب بلدياتهم.

_ المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدين من الميزانية الملحقه.

_ المسؤولون على الوظائف المحدودة في الفقرة الثانية من المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 90_21 تنص على الأشخاص الذين تم انتخابهم أو تعيينهم للقيام بصلاحيات تخص عمليات النفقة².

ب_ الأمرين بالصرف الثانويون:

هم المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرضة، كما عرفت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91_313(هم الذين يصدرن حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة أو أوامر الإيرادات ضد المدينين)³.

¹ تضاف غرفة ثانية للبرلمان (مجلس الأمة) وفق التعديل الدستوري لسنة 1996 (المعدل والمتمم) .

² المادة 73 من المرسوم التشريعي 92_04 ، المرجع السابق الذي عدل أحكام المادة 27 من القانون 90_21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

³ الدليل العام لمراجعة الحسابات لسنة 2019 ، يعتبر الأمرين بالصرف الثانويون هم القائمون على رأس المصالح غير الممرضة التي لا تتمتع بالاستقلالية و لا بالشخصية المعنوية ومن خلال تسمية هؤلاء بالأمرين بالصرف بأنهم ثانويون نجد أن عملهم لم يأت إلا لتخفيف عن الأمرين بالصرف الرئيسيين الذين لا يمكنهم القيام بوحدهم بكل العمليات و الأنشطة المالية المرتبطة بتنفيذ الميزانية وكذلك الاستجابة لمتطلبات هيئات عدم التركيز الإداري ومثال على هؤلاء مدراء المديرية الولائية ورؤساء المراكز الدبلوماسية و القنصلية في حدود المقاطعات الإقليمية الإدارية في إطار التفويض الوزاري الموافق عليه ، المرجع السابق ، ص 23 .

ج_ الآمرون بالصرف الأحاديون:

يعتبر الوالي من بين الآمرون بالصرف الأحاديون حيث تمنح له صلاحيات واسعة فيما يخص نفقات التجهيز العمومي غير الممركزة في نطاق و حدود ولايته، وجاء في المادة 19 من المرسوم التنفيذي¹ 08_227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز بأن الوزير المكلف بالمالية و حسب كل قطاع فرعي يخصص اعتمادا للدفع للولاية ليقوموا بتوزيع اعتمادات الدفع و المبلغة لهم حسب كل فرع وذلك بموجب قرار.

د_ الآمرون بالصرف المستخلفون:

هم الذين يحلون محل الآمرون بالصرف² الرئيسيون في حالة المانع أو الغياب ويتم استخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا و يبلغ المحاسب العمومي وفق المادة 28 من القانون 90_21.

هـ_ الآمرون بالصرف المفوضين أو المساعدين:

هم المستفيدين من تفويض التوقيع لاستعمال الاعتمادات المالية وهذا التفويض يمنح للمفوضين العاملين عن سلطة الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته طبقا لنص المادة 29 من القانون 90_21³.

ثالثا_ مسؤولية الأمر بالصرف

يلزم قانون المحاسبة العمومية الآمرون بالصرف بمسك المحاسبة الإدارية تخص جميع العمليات التي ينجزونها في إطار تنفيذ الميزانية العمومية، وبحفظ الوثائق و المستندات التي تبرر شرعية العمليات المنجزة ، وعند غلق السنة المالية يتم إعداد حساب إداري ختامي يظهر جميع هذه العمليات المنجزة سواء في إطار الميزانية الأولية أو في إطار الميزانية الإضافية في شكل جدول عام يتشكل من فصول و مواد مرتب حسب نفس

¹ المرسوم التنفيذي رقم 08 _ 227 المؤرخ في 13 جويلية 2008 ، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز ، الجريدة الرسمية العدد 51 .

² القانون 90_21 ، مرجع سابق .

³ المرجع نفسه .

ترتيب الميزانية ومن جهة ثانية تكتسي الحسابات الإدارية كونها حسابات ختامية شاملة أهمية بالغة في ممارسة وظيفة الرقابة المالية بأشكالها المختلفة، و ذلك أنها تشكل إحدى الوسائل التي تمكن السلطات الرئاسية و الوصاية من الاطلاع على مستوى الأداء المالي لمختلف الهيئات التابعة لها مع نهاية كل سنة مالية وتقدير نشاطها، وهو ما يسمح لها بوضع التدابير التي تمكن من تفادي الصعوبات و النقائص المسجلة أثناء عرض الميزانية الإضافية¹.

وكمثال تطبيقي من التقرير لسنة 2019 على مسؤولية الأمر بالصرف بعنوان (الفصل الثاني) الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل للجماعات الإقليمية في البلديات التابعة لولايات تلمسان وسيدي بلعباس وتيارت وعين تموشنت والنعامة .

يظهر فحص الحسابات الإدارية للبلديات التي تمت مراقبتها من طرف مجلس المحاسبة في الفترة الممتدة بين (2016_2019) بوضوح تبعية ميزانياتها بشكل كبير لإعانات ومساعدات الدولة، مما يلزم هذه البلديات بتحسين مردودية تسيير ممتلكاتها، لاسيما من خلال تحسين وتنفيذ الإيرادات المتعلقة بالأملاك المنتجة للمداخيل، سواء فيما يخص الإثبات أو التصفية أو التحصيل.

ومن بين المخالفات المسجلة عدم إعداد الأمرين بالصرف لسندات إيراد مطابقة للحقوق المثبتة والمكتسبة المتعلقة بالعمليات المالية (C1) وفقا للأحكام التنظيمية ، لاسيما تلك المنصوص عليها في التعليم للبلديات بحيث يجب إعداد سندات الإيراد المتعلقة بالحقوق المثبتة مسبقا والخاصة بسنة أو عدة سنوات على أساس العقود والاتفاقيات بالمبلغ الإجمالي للحقوق المثبتة والمكتسبة نهائيا لفائدة البلدية².

غير أنه لوحظ في بعض البلديات أن سندات الإيرادات يتم إعدادها من طرف الأمرين بالصرف أي رؤساء المجالس الشعبية البلدية على أساس مبالغ الإيرادات المحصلة فعليا من طرف المحاسبين العموميين³ .

¹ _تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، مرجع سابق ، ص 118 .

² _المرجع نفسه .

³ _المرسوم التنفيذي رقم 93_ 46 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1993 ، الذي يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات بحيث يوضح هذا المرسوم صراحة أن الأمرين بالصرف ملزمون بإصدار أوامر الإيرادات في أجل أقصاه 30 يوما بعد إثباتها والتكفل بها من طرف المحاسبين العموميين .

المطلب الثاني : الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين

هي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة و المنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد من 74 إلى 86 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم لمجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكاما بشأنها¹.

وتعني هذه المراجعة ضبط الوضعية العامة للأموال العمومية كالتأكد من أن المحاسب العمومي قد حصل الإيرادات فعلا والتي كان من المفروض أن يقبضها كما يتم التأكد من فحص ودراسة الوثائق لهذه الحسابات والوثائق المرفقة الثبوتية حيث أنه يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكاما بشأنها .

أما فيما يخص مراجعة حسابات التسيير فإن مجلس المحاسبة يدقق في صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية المطابقة عليها².

وبالرجوع إلى أحكام الأمر 95_20 يمكن استخلاص الإجراءات لكل من المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين (الفرع الأول)، والجزاءات المتعلقة بكل منهما (الفرع الثاني)³.

الفرع الأول : إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الفعليين**أولاً: إجراءات المحاسبين العموميين**

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96_56 على أنه (يجب على الأمرين الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة)⁴.

¹ _ بن الدين فاطمة ، مرجع سابق ، ص 10 .

² _ راجع المادة 74 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص12.

³ _ المرجع نفسه .

⁴ _ المرسوم التنفيذي رقم 96_56 ، مرجع سابق .

ومن مفهوم المادة نرى أن الأمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة و الذي بدوره يقوم بمراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية و مدى مطابقتها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها¹ وبهذا يخول رئيس الغرفة المختصة بموجب أمر مقرر يكلف بإجراء التدقيقات لمراجعة حساب أو حسابات التسيير بحيث يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين من مجلس المحاسبة بالتدقيقات في الحسابات و الوثائق الثبوتية المرتبطة بها بحيث يدون المقرر في تقرير كتابي عند نهاية التدقيقات معايناته و ملاحظاته و الاقتراحات المعللة بالردود الواجب تخصيصها إياها، بحيث يرسل رئيس الغرفة هذا التقرير بعد إتمام التدقيق الإضافي المحتمل عند الاقتضاء إلى الناظر العام بتقديم استنتاجاته الكتابية ثم يعرض كل الملف على² تشكيلة المداولة للنظر و البث فيه بقرار مؤقت في الحالات الأخرى، و يبلغ القرار المؤقت إلى المجلس الذي له أجل شهر من تاريخ التبليغ لإرسال إجاباته إلى مجلس المحاسبة مرفقة عند الاقتضاء بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته.

كما يمكن أن يمدد رئيس الغرفة هذا الأجل بطلب معل يقدمه المحاسب المعني كما يعين رئيس الغرفة بموجب أمر بعد استلام الإجابات أو عند انقضاء الأجل المحدد مقررًا مراجعًا يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيًا في تسيير المحاسب المعني و يعرض كل الملف على رئيس الغرفة الذي يرسل كل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية بحيث يحدد رئيس الغرفة تاريخ جلسة تشكيلة المداولة المدعوة للبث نهائيًا ، كما يحضر الناظر العام الجلسة أو يكلف من يمثله فيها و يقدم استنتاجاته الكتابية أو الشفوية دون أن يشارك في المداولة³، و يحضر كذلك مقرر الجلسة دون أن يشارك في المداولة، تتداول التشكيلة المختصة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع والتفسيرات والإثباتات المحتملة للمحاسب المعني واستنتاجات الناظر العام في كل اقتراح من اقتراحات المقرر المراجع وتبث بأغلبية الأصوات ويتم في هذه الحالة البث بقرار

¹ _ راجع المادة 76 من الأمر 95-20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص 12 .

² _ راجع المادة 77 و 78 ، المرجع نفسه .

³ _ المادة 79 ، المرجع نفسه.

نهائي ليتم تبليغه إلى الناظر العام و المحاسبين أو الأعوان المعنيين و إلى الوزير المكلف بالمالية.

لقد أصدر مجلس المحاسبة في تقريره الجديد لسنة 2019 474 قرار مؤقت حول مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وتهدف هذه الأعمال الإجرائية إلى تطبيق الإجراء الحصري حتى يتسنى للمحاسبين المعنيين تقديم أجوبتهم لتبرئة ذمتهم¹.

ثانيا: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين الفعليين

قد يحدث أن يقوم الأمر بالصرف بتنفيذ عمليات مالية دون وجود ترخيص بذلك أو أن يتدخل في مهام المحاسب العمومي ويقوم بعمليات تعتبر من صميم اختصاص المحاسب العمومي وهذا الوضع يجعل منه محاسبا فعليا يستوجب عليه تقديم حساباته لرقابة مجلس المحاسبة لمراجعتها و تصفيتها.

نتطرق في بادئ الأمر إلى تعريف التسيير الفعلي (1)، ثم ننتقل إلى عناصر التسيير الفعلي (2).

1_ تعريف التسيير الفعلي

تنص المادة 51 من القانون 90_21 المتعلق بالمحاسبة العمومية (يعد شبه محاسب عمومي في مفهوم هذا القانون كل شخص يتولى تحصيل الإيرادات أو يقوم بالمصاريف أو يقوم بالتداول للقيم و الأموال العمومية دون أن تكون له صفة المحاسب العمومي ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض)².

وتنص المادة 86 الفقرة الثالثة من الأمر 95_20 لمجلس المحاسبة توقيع عقوبات على المحاسبون الفعليون في حالة تشكيل خرق لقواعد المحاسبة العمومية و التعدي على وظيفة المحاسب العمومي وتتمثل هذه العقوبات في غرامات مالية تصل (100.000) مائة ألف دينار جزائري حسب أهمية المبالغ محل التهمة .

¹ راجع المادة 79، من الأمر 95-20 المعدل و المتمم، مرجع سابق، ص12.

² القانون 90_21، مرجع سابق.

وتكون العقوبة جزائية إذا تبين أن هذا التعدي يفرض تحقيق أهداف وغايات¹ شخصية لمصلحة عامة وتتم إحالة الملف إلى القضاء المختص من أجل المتابعات القضائية المطلوبة التي يقرها قانون العقوبات وهذا بناء على نص المادة 27 من الأمر 95_20². ولقد أصدر مجلس المحاسبة 18 قرار للتسيير الفعلي في تقريره لسنة 2019³.

2_ العناصر المكونة للتسيير الفعلي

من أجل القيام بالتسيير الفعلي الصحيح لا بد من توافر ثلاثة عناصر أساسية وهي كالآتي:

أ_ أن يوجد هناك تصرف في الأموال العمومية سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو تسديد نفقات معينة أو تداول قيم أو أموال عمومية

ب_ عدم توفر صفة المحاسب العمومي في الشخص الذي يتصرف في الأموال العمومية وعدم الترخيص له للقيام بذلك

ج_ أن يتم استعمال تلك الأموال لأغراض المصلحة العامة وليس لأغراض شخصية بحتة لأنه في مثل هذه الحالة يكيف سلوك المحاسب الفعلي على أساس أنه اختلاس أو تحويل أموال عمومية ويخضع لأحكام قانون العقوبات⁴.

الفرع الثاني: العقوبات الصادرة عن مجلس المحاسبة للمحاسبين العموميين

والفعليين

بعد جملة الخطوات الأنفة الذكر يسوغ لمجلس المحاسبة في الأخير أن يتخذ قرارا عن مدى مسؤولية المحاسب العمومي بشخصه أو مسؤولية مالية في مختلف الحالات المتمثلة في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج بها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه مارس مهامه بشكل سليم

¹ الأمر 20_95 المعدل و المتمم ، مرجع سابق .

² مرجع نفسه .

³ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، ص 118 .

⁴ أمجوج نوار ، مرجع سابق ، ص 111 .

و قانوني نافيا أن ينسب إليه خطأ أو إهمال في ممارسة التابعين للمحاسب العمومي المعني بالمسؤولية الشخصية و المالية حسب التشريع و التنظيم المعمول بهما ¹.

في حالة لم تسجل أية مخالفات على مسؤولية المحاسب في الحالة المدروسة يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي وعكس ذلك إذا سجل على ذمة المحاسب نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل يضع مجلس المحاسبة المحاسب العمومي في حالة مدين ².

_ كما أصدر مجلس المحاسبة في تقريره لسنة 2019 قرار نهائي 809 حول مراجعة حسابات المحاسبين العموميين منها 717 قرار إبراء و 92 قرار وضع في حالة مدين تقم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين العموميين المعنيين بمبلغ كلي قدره 38.707.862.35 دج³.

كما يوقع كل عضو حضر جلسة تشكيلة المداولة (رئيس الجلسة و المقرر و كاتب الضبط) على القرار النهائي الذي يتصف بصفة تنفيذية مطابقة على قرارات الجهات القضائية الإدارية كل من الناظر العام و المحاسبين أو الأعوان المعنيين و الوزير المكلف بالمالية يستلمون القرار لمتابعة عملية تنفيذه بكل الطرق القانونية بحيث يستفيد المحاسبون العموميون المغادرون لوظيفتهم نهائيا إبراء للذمة من مجلس المحاسبة و ذلك إذا لم يتأخروا في تقديم حسابهم بحيث يبيث مجلس المحاسبة في أجل سنتين من تاريخ استلام الطلب وعند انقضاء هذا الأجل تبرأ ذمة المحاسب بقوة القانون إذا لم يصدر أي قرار عن مجلس المحاسبة.

كما يراجع مجلس المحاسبة حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون ويصدر بشأنها أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين يصرح مجلس المحاسبة على أنه كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما تعود أو تستند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد

¹ _ المادة 82 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص 13.

² _ المادة 83 ، المرجع نفسه .

³ _ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، مرجع سابق ، ص 08 .

المحاسبة العمومية أو هي ملك لها أنه محاسبا فعليا ، وذلك باعتماد من الناظر العام ودون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع و التنظيم المعمول بهما¹ ودون أن يحوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة لهذا الغرض يعاقب مجلس المحاسبة كل محاسب فعلي على تدخله في وظائف المحاسب العمومي بغرامة مالية تصل إلى ألف دينار (1000.000) وذلك حسب أهمية المبالغ محل التهمة ومدى حيازتها أو تداولها أو تطبيق أحكام المادة 27 من الأمر 20_95².

كما يصدر مجلس المحاسبة غرامة مالية تتراوح بين (1000)دج و (10.000)دج ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها ، ويمكن لمجلس المحاسبة أن يرسل إلى المحاسب أمرا بتقديم حسابه في الأجل الذي يحدده له ، فإذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراها ماليا على المحاسب يقدر بمائة دينار (100) دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوما³.

¹ _ المادتين 84 و 86 من الأمر 20_95 المعدل و المتمم ،مرجع سابق ، ص13.

² _ تنص المادة 27 : " إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسته رقابته و قانع يمكن وصفها جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام محتص إقليميا بغرض المتابعات القضائية و يطلع وزير العدل بذلك " .

³ _ المادة 61 من الأمر 20_95 المعدل و المتمم ، المرجع نفسه ن ص14 .

المبحث الثاني: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

يمارس مجلس المحاسبة في مجال الرقابة على تسيير الميزانية والمالية الرقابة على جميع الموظفين العموميين مهما كانت درجاتهم السلمية، و يتأكد من مدى احترامهم للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها في تسيير الميزانية و الأموال العمومية تحت تصرفهم و يتحقق من المخالفات المالية التي ترتكب في هذا المجال المالي¹.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية (المطلب الأول)، والى طرق الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة (المطلب الثاني)².

المطلب الأول: مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

تجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة الثانية فقرة 02 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، حيث ينص المشرع في هذا المجال على ما يلي (وبهذه الصفة يدقق شروط استعمال و تسيير الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، و يتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها).

نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (الفرع الأول)، وإلى إجراءات الرقابة المعتمدة فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

خصص المشرع الفصل الرابع من الباب الثالث في المواد من 87 إلى 101 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم لرقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ليتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعدها، لذلك نتطرق إلى تعريف رقابة الانضباط

¹ مقابلة مع القاضي سني اسماعيل ، بالغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة بالبلدية بتاريخ 12 مارس 2020 ، على الساعة 10 صباحا(10h:00).

² الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، <http://www.CourdesComptes.org.dz>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 05ماي 2020 على الساعة التاسعة صباحا(09h:00).

في مجال تسيير الميزانية و المالية (أولا) و إلى المخالفات المالية المرتكبة (ثانيا)¹.

أولا _ تعريف رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

تعرف رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بأن يتولى مجلس² المحاسبة الرقابة على الموظفين الإداريين، و تشمل أيضا أعمال من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية أو بمعنى آخر تعني رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية هي تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على تسيير المالي للأمرين بالصرف لمعاينة مدى مطابقة أعمالهم للأحكام التشريعية التي تسري على استعمال الأموال العمومية ، و كذا الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم كما يملك سلطة توقيع العقوبات على مخالفين هذه الأحكام التشريعية وبارتكابهم الأخطاء الملحقة للخزينة العمومية³.

حيث يتأكد مجلس المحاسبة في هذا الشأن من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ويحمل المسؤولية لكل مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المذكورة في المادة 07 من الأمر 95_20⁴ المعدل و المتمم و الأشخاص المذكورين في المادة 86 من هذا الأمر، وهم المحاسبون الفعليون و كل مسؤول أو عون في الهيئات و الأشخاص المعنوية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة المنصوص عليهم في المواد 08 و 08 مكررو 09 و 10 و 11 و 12 من هذا الأمر وفي الحالات الواردة في الفقرات 02 و 10 و 13 و 15 من المادة 88 من هذا الأمر يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية⁵.

لقد خول المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة عن طريق غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية المشاركة أعلاه سلطة تحميل المسؤولية لكل مخالف من الموظفين

¹ _ الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق .

² _ عبد العزيز عزة ، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية العامة و المالية ، مجلة التواصل في العلوم السياسية و الاجتماعية ، العدد 32، ديسمبر 2012 ، ص 159 .

³ _ المرجع نفسه .

⁴ _ الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، المرجع السابق .

⁵ _ عبد العزيز عزة ، المرجع السابق ، ص 159 .

في حالة ارتكابه المخالفات المالية¹، بخلاف ماذهب إليه المشرع الفرنسي في هذه الرقابة الذي أوكلها إلى جهاز قضائي مستقل عضويا ووظيفيا عن مجلس المحاسبة الفرنسي سماه مجلس الانضباط للميزانية والمالية الذي أنشأ بقانون مؤرخ في 25_09_1948 لمعاقبة الإداريين عن المخالفات في مجال تسيير الأموال العمومية.

بالرغم من أن كثير من الفقه الفرنسي² نادى بضرورة توحيد المجلسين ودمجهما لوحدته القضايا ذات الطبيعة المالية و المحاسبية التي تحرك أمامهما.

حصر المشرع الجزائري هؤلاء الأعوان والموظفين فيمالي:

_ كل مسؤول أو عون في مصالح الدولة

_ كل مسؤول أو عون في مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات والمرافق

و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية³

_ الأشخاص الذين يصرح أنهم محاسبون فعليون.

_ كل مسؤول او عون في الشركات و المؤسسات و الهيئات التي يكون كل أموالها

أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية ، و تملك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأسمال أو سلطة القرار المهيمنة أو جزء من رأسمالها.

_ كل شخص في الجماعات أو منظمات التضامن الوطني التي تتلقى المساعدات

المالية من طرف مصالح الدولة أو الجماعات الإقليمية⁴.

غير أن المشرع الفرنسي⁵ استثنى من هؤلاء المتقاضين أعضاء الحكومة والمنتخبين المحليين

الذين يمارسون الوظائف التنفيذية على أساس أن الأخطاء التي يرتكبونها أثناء التنفيذ ترتب مسؤولية سياسية وليست تأديبية مالية.

¹ _AndreBarilari ,contrôles financiers comptable administratifs et juridiction, des financespublique , LGDG , EJA 2003, p 128 .

² _ Miche Lascombe et Xavier vandendriessche, Les rapports droit _ gestion a travers laresponsabilite des acteur de Lexetracutionbudgetaire ,(innovation , creation , transformation en finances publiques),université de printemps de finances publique du groupement européenne de recherche en finances publiques, paris ,France 2007 .

³ _ المادة 87 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص13.

⁴ _ المرجع نفسه .

⁵ _ Jacques Magent ,Louies Vallernand , Thierry Vugh,La Cour De Compte , BergerLevraults Paris FRANCES 2007, P515

وبالتالي نلاحظ في مجال ممارسة رقابة انضباط الميزانية و المالية أن المشرع الجزائري كان أكثر وضوحا عن المشرع الفرنسي في تعميم هذه الرقابة على كل الموظفين سواء مسؤولين أو عاديين أو كانوا معينين أو منتخبين ولم يستثني من هؤلاء المتقاضين أعضاء الحكومة¹.

ثانيا: المخالفات المالية المرتكبة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

تعتبر المخالفات المالية المرتكبة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية الأخطاء أو المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو لهيئة عمومية.

ويمكن أن نعرفها أيضا بأنها انحرافات مالية تؤدي مباشرة إلى ضياع حقوق مالية للدولة سواء في تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات وتكون خرقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و تلحق ضررا بالخزينة العمومية².

عددت المادة 88 من الأمر 20_95 خمسة عشر حالة (15) من حالات الأخطاء والمخالفات التي تمثل مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية نذكرها كالتالي بحيث يمكن لمجلس المحاسبة في هذا الإطار أن يعاقب على:

- 1_ خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.
- 2_ استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة³ والجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها الأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.

¹ _ Jacques Magent ,LouiesVallernand ,Op .cit .P515

² _ طلاش خليفة ، مرجع سابق، ص 414 .

³ _ Article 314 deCode de la juridiction financierès, (CJFF)

- 3_ الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية
- 4_ الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية
- 5_ خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزا ما في الاعتمادات وإما تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- 6_ تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح من هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- 7_ الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- 8_ عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد و الاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية
- 9_ التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- 10_ كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية¹. التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به
- 11_ التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية و تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- 12_ الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.

¹ المادة 88 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص14.

13_ أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

14_ عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات و الهيئات العمومية

15_ تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه¹، كما نصت المادة 91 من هذا الأمر على حالة من حالات الأخطاء و المخالفات وهي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو غيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية².

وكمثال تطبيقي من تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 على رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بعنوان الفصل الثاني للجماعات الإقليمية في إطار إنجاز الخدمات في إطار الاستعجال الملح (حالة ولاية الجزائر).

تعتبر من بين المخالفات التي تعد خرقا صريحا لأحكام المادة 88 من الأمر 95_20 المخالفة المتعلقة بأعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية ، ففي حالة الاستعجال الملح فإن السلطات العمومية مؤهلة لترخيص بموجب مقرر بالشرع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقات العمومية وهذا في ظل الشروط و الكيفيات المحددة في تنظيم الصفقات العمومية³.

إن تقييم مجلس المحاسبة لشرعية اللجوء لهذا الإجراء من طرف مصالح ولاية الجزائر خلال الفترة الممتدة من (2012 إلى 2016) من أجل إنجاز بعض عمليات التجهيز سمح بإحصاء مجموعة 185 مقرر يرخص ببداية الخدمات قبل إبرام الصفقات، وتتوزع هذه المقررات بين ميزانية الولاية، و البرنامج القطاعي غير الممركز و البرنامج

¹ المادة 88 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص14.

² المادة 91 ، المرجع نفسه .

³ المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات

المرفق العام ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، المؤرخة في 30 سبتمبر 2015 .

البلدي للتنمية، و تتضمن تنفيذ مختلف الخدمات (أشغال جديدة ، إعادة تهيئة ، تأهيل ، هدم) بما يعادل التزامات بمبلغ 12.892 مليار دج و تسديدات تصل إلى 8.601 مليار دج¹.

وأظهر استغلال الملفات المتعلقة بهذه المقررات أن الشروط القانونية الواجب توفرها من أجل اللجوء إلى هذا الإجراء مثل شرط حالة الاستعجال و التسبب بالنسبة لبعض المقررات لا تتم مراعاتها دائما وفي هذا السياق لوحظ إعداد بعض المقررات في حالة الأشغال الجديدة غياب التسبب في البعض منها وإعداد المقررات على سبيل التسوية أو من أجل السماح باستكمال أشغال بعد فسخ العقود.

وعلى صعيد آخر فإن تنفيذ العمليات موضوع هذه المقررات تميز بتأخر في إعداد وتبليغ أوامر الخدمة ، و اللجوء المبالغ فيه إلى أوامر الخدمة بتوقيف الأشغال ومباشرتها من جديد وكذلك تجاوزات في الأشغال المقررة من أجل إبرام وتقديم صفقات التسوية للجنة الصفقات المختصة من أجل التأشيرة ، وتأتي هذه الصفقات العمومية لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة ويتم إبرامها قبل البداية في تنفيذ الخدمات عن طريق قاعدة عامة تتمثل في الإعلان عن مناقصة أو بالتراضي² غير أنه في بعض الحالات يسمح للمصلحة المتعاقدة بمخالفة هذه القاعدة من بينها حالة الاستعجال الملح.

و في هذا الصدد فإن السلطات العمومية مؤهلة للترخيص بالبداية في تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقات العمومية ، لذلك فإن المصلحة المتعاقدة معفاة من كل إجراءات الإشهار و الوضع في المنافسة ، إن هذا الإجراء منصوص عليها بموجب المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام³.

¹ _ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، مرجع سابق ، ص 211 .

² _ تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 15_247: "يرتكز الطلب العمومي على ثلاثة مبادئ أساسية وهي حرية الوصول للطلبات العمومية و المساواة في معاملة المترشحين و شفافية الإجراءات لضمان نجاعة الطلبات العمومية و الاستعمال الحسن للمال العام ."

³ _ راجع المادة 12 ، المرجع نفسه .

لقد عزز الإطار القانوني بإخضاع اللجوء إلى هذا الإجراء لتوفر و اجتماع عدة شروط و التي بدونها لا يمكن الترخيص بالشروع في بداية تنفيذ الأشغال قبل إبرام الصفقات ، علاوة على ذلك تم توسيع هذه الصلاحية لتشمل أيضا رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدما كانت مقتصرة في البداية على الوزير ومسؤول المؤسسة الوطنية المستقلة والوالي، وفي هذه الحالة يتم إبرام الصفقات عن طريق التراضي البسيط حسب ما تقتضيه أحكام الفقرة 02 من المادة 49 من المرسوم الرئاسي أعلاه التي تنص على إرسال نسخة من مقرر الترخيص المعد حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما إلى مجلس المحاسبة¹ .

وفي هذا الإطار وبناء على المقررات المرسله إليه قام مجلس المحاسبة بإجراء عملية رقابية موضوعاتية خلال سنة 2017 بهدف تقييم مدى مطابقة و تأسيس اللجوء من قبل مصالح ولاية الجزائر لإنجاز عمليات التجهيز و الاستثمار العمومي إلى إجراء الترخيص بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقات في إطار الاستعجال الملح، وتم إجراء الأعمال الرقابية على مستوى أمانة لجنة الصفقات العمومية لولاية الجزائر والتواصل مع مختلف مصالح أصحاب المشاريع و كذلك خزينة الولاية وغطت الرقابة الفترة الممتدة من سنة (2012 إلى 2016) والتي قام خلالها ولاية الجزائر المعنيون بإصدار 185 مقرر بالترخيص بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقات في إطار الاستعجال الملح².

إن أدوات التدقيق التي تم الاعتماد عليها من قبل مجلس المحاسبة لإنجاز الرقابة اشتملت الفحص الناقد و دراسة الملفات و طلب المعلومات وأهم المعايينات المسجلة عدم مطابقة أغلب مقررات الترخيص بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات لمقتضيات الإطار التنظيمي الذي يحكمها وهي وجود حالة استعجالية و تقرير معلل و الشروط المجتمعة

¹ محمد عيسى الفاعولي ، الإدارة بالرقابة ، الطبعة الأولى ، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر و التوزيع ، عمان ، 2008 ، ص 37 .

² حسب نص المادة 12 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي 15-247 تنص: " يتم ارسال نسخة من الترخيص بموجب مقرر معلل بالشروع في تنفيذ الخدمات قبل إبرام الصفقة العمومية إلى مجلس المحاسبة " .

وزيادة على ذلك تميز تنفيذ عمليات التجهيز العمومي في إطار الاستعجال الملح بالعديد من النقائص¹.

الفرع الثاني : إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

يمارس مجلس المحاسبة إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في نقطتين أساسيتين (أولا) إخطار مجلس المحاسبة بالمخالفات المالية المرتكبة و (ثانيا) المراحل المتعلقة للإجراءات.

أولا: الإخطار بارتكاب المخالفات المالية

يمارس مجلس المحاسبة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بصفة آلية من خلال الرقابة التي يمارسها على الإدارات بناء على التقارير التي يقدمها له الأمرون بالصرف بصفة دورية، ففي حالة اكتشافه أثناء هذه الرقابة الأخطاء و المخالفات يتم إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية لمباشرة التحقيقات والتدقيقات لهذا النوع من الرقابة، كما يمكن لمجلس المحاسبة القيام بهذه الرقابة بناء على إخطار من السلطات التي حددتها المادة 101 من الأمر 95_20 في حال تسيير الأموال المتعلقة بإداراتهم وهذه السلطات تتمثل فيما يلي²:

_ رئيس المجلس الشعبي الوطني.

_ رئيس مجلس الأمة.

_ الوزير المكلف بالمالية.

_ الوزراء فيما يخص المخالفات المالية التي يتم كشفها عنها أثناء الإشراف على أعمال رؤوسهم ومراجعتها أو بواسطة أجهزة أخرى تابعة للوزير كجزء من التنظيم الإداري.

¹ _ محمد عيسى الفاعولي، مرجع سابق، ص 35.

² _ مقابلة مع القاضي بوخالفة عبد الرؤوف بالغرفة السادسة بمقر مجلس المحاسبة في يوم 07 مارس 2020 على الساعة 10 صباحا (10h :00).

_ المسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة بالنسبة للمخالفات المالية عن الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم

_ قد يتم كشف المخالفات المالية بواسطة مجلس المحاسبة نفسه والذي يخطر بها الغرفة المخصصة للانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

ففي حالة إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من قبل الهيئات السابقة الذكر يبلغ مجلس المحاسبة الهيئة التي أخطرت به بالنتائج المخصصة لذلك¹.

أصدر مجلس المحاسبة في تقريره لسنة 2019² تقرير تفصيلي من أجل إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية صادرة في معظمها عن الغرف الإقليمية للمجلس وتشمل المخالفات الواردة فيها بصورة متكررة خروقات الأمرين بالصرف لميزانيات التسيير و التجهيز للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال و الوسائل العامة المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 .

ثانيا: المراحل المتعلقة بالإجراءات.

خصص المشرع الجزائري بموجب التعديل الأخير لمجلس المحاسبة لسنة 2010 غرفة كاملة لمعالجة قضايا الفساد وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا بموجب الفقرة 02 من المادة 30 ومما جاء في أسباب التعديل هو رغبة في توسيع مجال تخصص بتوسيع صلاحياتها قصد استغلال و معالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد والتي يمكن أن تلحق ضررا بالأموال و الممتلكات العمومية أو بقواعد التسيير الجيد للهيئات الخاضعة لمجال اختصاصها.

إن هذه التعديلات تسمح بالاستجابة بصورة أفضل للحاجة إلى تخصيص غرفة مكلفة بمعالجة أفعال الفساد، بحيث يقوم مجلس المحاسبة الجزائري عن طريق الغرفة

¹ _ بن زيان سعادة ، رقابة مجلس المحاسبة على المخالفات المالية المرتكبة في تسيير الميزانية العامة و المالية مجلة القانون و العلوم السياسية ، العدد السابع ، جانفي 2018 ، ص 229 ، 230 .

² _ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، مرجع سابق ، ص 08 .

المختصة بذلك بمباشرة الإجراءات القانونية والتي نوجزها حسب المراحل التالية¹:

1_ مرحلة التدقيق: إذا كشفت نتائج التدقيقات والمراجعات التي توصلت إليها الغرفة المختصة قانونا لمجلس المحاسبة، أن الأخطاء التي ارتكبها العون أو المسؤول تعد من اختصاصه، يوجه رئيس هذه الغرفة تقريراً إلى الناظر العام والذي بدوره يقدر جميع ملاسبات الملف و الوقائع المرتبطة به وفي الأخير إذا رأى أن المخالفة².

غير ثابتة في حق العون فإنه يقرر عدم متابعته فيقوم بحفظ الملف بموجب قرار مسبب قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس الغرفة و مستشارين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة بذلك ، أما إذا رأى عكس ذلك وأن الملف يستوجب التحقيق فإنه يحرر استنتاجاته و يرسل القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و يخطر بضرورة فتح تحقيق فيه³.

2_ مرحلة التحقيق: يكلف رئيس الغرفة المختصة بإجراء تحقيق في الملف و ابتداء يطلع العون أو المسؤول موضوع المتابعة بذلك فوراً برسالة موصى عليها الذي يمكنه الحضور شخصياً للتحقيق، والاستعانة بأي شخص يراه مناسباً لمساعدته أو محامياً مسجلاً و مقيداً في جدول المحاميين و يؤدي هذا المساعد أداء اليمين أمام المجلس بنفس الكيفية و الطريقة التي يؤدي بها المحامي أمام القضاء العادي و يستفيد من جميع حقوق الدفاع⁴، يعين رئيس الغرفة مقررًا ليقوم بجميع أعمال التحري و التحقيق في الحسابات و المستندات و يستمع إلى كل عون الذي له علاقة بالقضية بصفة مباشرة أو غير مباشرة و يمكنه أن يسأله شفاهياً أو كتابياً و يحتمل أن يقم مسؤولياته و يحرر المقرر في ختام التحقيق تقريره يتضمن اقتراحاته و آرائه ثم يرسله إلى رئيس الغرفة قصد تبليغه للناظر العام و على ضوء نتائج هذا التقرير يمكن أن يقرر ألا وجه لمتابعة العون و يحفظ الملف و يبلغ قرار الحفظ إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير

¹ _ بن الدين فاطمة ، مرجع سابق ، ص 10 .

² _ بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 161 .

³ _ المرجع نفسه.

⁴ _ انظر المادة 60 من المرسوم الرئاسي 95-377 ، مرجع سابق ، ص 14 .

الميزانية و المالية، ونسخة منه إلى العون المتابع، و كذلك المؤسسة أو الهيئة التي ينتمي إليها¹.

و إذا ثبت من نتائج التحقيق خلال ذلك يقدم الناظر العام استنتاجاته الكتابية والمبررة و يخطر غرفة الانضباط بالملف للبحث فيه.

3_ مرحلة المداولة والحكم

يحدد رئيس غرفة الانضباط تاريخ جلسة الحكم، ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك و يستدعي المتابع برسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام لحضور الجلسة ، ويجوز للعون المتابع أن يطلع على الملف وجميع الوثائق المرفقة به مثل استنتاجات الناظر العام في أجل لا يقل عن شهر قبل انعقاد تاريخ الجلسة المعين لها، و يطلع تقرير المقرر المكلف بالتحقيق استنتاجات الناظر العام و مذكرات الدفاع للعون أو من يمثله وبعد اختتام المرافعات يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور الناظر العام و المتابع ووكيله و كاتب الضبط ويصدر الحكم بأغلبية أصوات أعضاء المداولة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت رئيس الجلسة الذي ينطق بالقرار في جلسة علنية موقعا من طرف كل من رئيس الجلسة و المقرر و كاتب الضبط².

و أخيرا يبلغ هذا القرار إلى الناظر العام لمجلس المحاسبة و المعني بالأمر و إلى السلطات السلمية و الوصاية المعنية والتي يخضع لها هذا المعني و يحوز هذا القرار النهائي الصيغة التنفيذية³.

وفي حالة غياب العون المتابع عن الجلسة رغم استدعائه مرتين يبث المجلس في الملف و يصدر قراره النهائي بنفس الكيفية.

¹ _ بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 162 .

² _ راجع المادة 99 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص15.

³ _ قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية التي تحوز الصيغة التنفيذية .

ثالثا: العقوبات الصادرة من طرف مجلس المحاسبة

إذا شكلت مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و ألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق أو الهيئات الخاضعة لرقابته مسؤولية هذا الخطأ ومن هنا فللمجلس أن يعاقب عن هذه الأخطاء و المخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه الخطأ المعاقب عنه¹، وللمجلس صلاحية أن يعاقب بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية ، أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية وفي هذه الحالة يحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف المبلغ المقدر في المادة 89 من هذا الأمر² .

كما أصدر مجلس المحاسبة في تقريره لسنة 2019 ثلاثة (03) ملفات كانت محل حفظ، و علاوة على ذلك تجدر الإشارة إلى أنه في مجال تقديم الحسابات تم إصدار 3529 قرار مؤقت ضد المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف بسبب³.

التأخر في إيداع حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة كما تم إصدار مجموعة 107 قرار نهائي منها 55 قرار يتضمن تطبيق الغرامة و قدر المبلغ الإجمالي للغرامات التي تم النطق بها 465.000 دج .

¹ _ التعليمية الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 ، المتعلقة بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد في إطار إرساء دعائم وظيفية للرقابة المالية لتثديد العقوبات المالية التي يصدرها مجلس المحاسبة و ذلك في حالة معاناة مخالفات على مستوى تسيير النفقات العمومية .

² _ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، بدون طبعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر سنة 2005، ص 240 .

³ _ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 ، مرجع سابق ، ص 08، 09 .

وتجدر الإشارة إلا أنه لا يقع التعارض بين تطبيق المتابعات و الغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء أي أن أحكام مجلس المحاسبة و قراراته يمكن أن تسري على المعني بالموازاة مع الأحكام القضائية الأخرى ففي حالة عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابته، يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية¹.

كما دعم المشرع الجزائري بموجب الأمر 02_10 المعدل و المتمم لقانون مجلس المحاسبة بمقتضى المادة 27² منه صلاحيات ومهام هذا الأخير والتي منحت لمجلس المحاسبة صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته ، إذا لاحظ هذا الأخير أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر قيام الدعوى التأديبية و تحريكها ،حيث يتم إبلاغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع ، وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما دعم مجلس المحاسبة بآلية تحريك الدعوى التأديبية ضد العون المرتكب لإحدى المخالفات التأديبية وهذا تفعيل لدوره في مكافحة الفساد لأنه ليس .

كل المخالفات المرتكبة داخل نطاق الهيئات أو المؤسسات العمومية هي مخالفات ذات وصف جزائي فالكثير منها لا يحمل مثل هذا التكيف ولكن يمكن إدخالها ضمن أخطاء أو مخالفات الفساد الإداري التي تقيم المسؤولية التأديبية³.

1 _ الإعفاء من العقوبة : لمجلس المحاسبة أن يقرر حالة العفو على مرتكبي المخالفات المذكورة في المادتين 88 و 91 في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية متى تذرعوها بأمر كتابي أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنهم تصرفوا بتنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعفاء مثل هذا الأمر وفي هذه

¹ _ حماس عمر ، مرجع سابق ، ص 339 .

² _ راجع المادة 27 من الأمر 02_10 ، مرجع سابق ، ص 08 .

³ _ سهيلة بوزيرة ، مرجع سابق ، ص 193 .

الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم و هذا بموجب الالتزام بمبدأ الطاعة للرئيس على مرؤوسيه¹.

2_ التقادم المسقط: يسري التقادم المسقط للمتابعة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية و المالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ².

3_ الإحالة إلى النيابة العامة: إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها بالجزائية يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً³ من أجل متابعة المشتبه فيهم قضائياً و يطلع وزير العدل بذلك ففي حالة اكتشافه لأخطاء ومخالفات مهما كانت طبيعتها له حق تحريك إما الدعوى الجزائية، و إما حق تحريك الدعوى التأديبية وهذا بحسب الحالة ، وقد يحمل نفس الفعل في بعض الحالات وصفا مزدوجا كما هو في أغلب أفعال الفساد الإداري الأمر الذي يسمح بإقامة المسؤولين التأديبية والجزائية معا كما في حالة اختلاس أموال عمومية من قبل الموظف العمومي، و يشعر بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين و السلطة التي يتبعونها و في حالة إدانة المتهمين بارتكاب إحدى جرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته فإن العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية الصادرة عن القضاء الجزائي لا تتعارض مع ما أصدره مجلس محاسبة من غرامات⁴.

¹ _ حليم عمروش ، مجلة الفكر البرلماني متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة ، العدد 41، أكتوبر 2017 ، ص 97 ، حيث جاء في محتوى المقالة (تسمى بالرقابة الرئاسية أو الرقابة التسلسلية ابتداء من الرئيس في قمة الهرم الإداري و انتهاء بالمستويات الدنيا ، وتخول السلطة الرئاسية للرئيس جملة من الاختصاصات يمارسها على مرؤوسيه و واجب طاعة الأوامر و التعليمات الداخلية و المنشورات بهدف توجيه و ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري ومن صورها الإلغاء و التعديل و السحب و الحلول في مباشرة أدائهم).

² _ زوقاري حميد ، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الصفقات العمومية ، مجلة المعيار ، العدد 16 ، ديسمبر 2016 ، ص 229 .

³ _ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010 ، المعتمدة من قبل جامعة الدول العربية يوم 12 ديسمبر 2010 صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14_249، المؤرخ في 08 سبتمبر 2014 ، المتضمن مصادقة الجزائر على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، الجريدة الرسمية العدد 54 ، الصادرة في 21 سبتمبر 2014.

⁴ _ القانون رقم 06_01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المعدل و المتمم ، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10_05 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 2010 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 11_15 المؤرخ في 02 أوت 2011 ، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة بتاريخ 10 أوت 2011.

كما أصدر مجلس المحاسبة وفقا للتقرير الصادر لسنة 2019، (33) تقريرا تفصيليا يتضمن وقائع قابلة للوصف الجنائي موجهة للإرسال إلى النواب العامين المختصين إقليميا.

المطلب الثاني : طرق الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة

بالنظر إلى أن مجلس المحاسبة يتمتع باختصاص قضائي فإن قراراته القضائية الصادرة عنه تخضع بدورها إلى عملية الرقابة عليها من طرف مجلس المحاسبة نفسه¹ وهو ما يطلق عليها بالرقابة الداخلية (الفرع الأول) و ذلك عن طريق ممارسة عملية الطعن و المتمثلة في المراجعة و الاستئناف على قرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة والرقابة الخارجية و المتمثلة في الطعن بالنقض (الفرع الثاني) الذي يمارسها مجلس الدولة على قرارات مجلس المحاسبة².

الفرع الأول: الرقابة الداخلية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة

وهي الرقابة التي تمارس من قبل مجلس المحاسبة نفسه على درجتين تسمى الدرجة الأولى بالمراجعة (أولا) و الدرجة الثانية بالاستئناف (ثانيا).

أولاً: المراجعة

نص قانون مجلس المحاسبة على المراجعة كطريق طعن يمكن للمعني أن يسلكه في سبيل تحقيق الرقابة على القرارات الصادرة من الغرف المختلفة لمجلس المحاسبة سواء الإقليمية أو الوطنية أو غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية³.

و المراجعة أو التماس إعادة النظر هي طلب إعادة النظر في الحكم موجها إلى مجلس المحاسبة و يهدف هذا الطريق إلى إلغاء أو تعديل الحكم الذي أصدره نظرا لما يشوبه من أخطاء لم تبين وقت صدوره ، أو أن عناصر جديدة ظهرت بعد صدور الحكم

¹ _ انظر المواد من 102 إلى 106 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص 17،16.

² _ عبد القادر موسى ، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بين النص القانوني و الممارسة ، أطروحة دكتوراه ، فرع القانون العام بكلية الحقوق الجزائر ، لسنة 2016 ، ص 58 .

³ _ بن وارث محمد عبد الحق ، الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة ، مجلة ميلاف للبحوث و الدراسات ، العدد 01 ، جوان 2019 ، ص 310 .

وفقا للقواعد العامة وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يهدف التماس إعادة النظر لمراجعة الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به وذلك للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع و القانون¹.

ثانيا: شروط المراجعة

تكون قرارات مجلس المحاسبة محل المراجعة من طرف المتقاضي أو المعني أو السلطة الرئاسية أو الوصية أو من الناظر العام ، كما يمكن للغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار مراجعته تلقائيا²، وحددت الحالات التي يتم فيها المراجعة وهي أربعة حالات وردت على سبيل الحصر:

1_ بسبب الخطأ.

2_ الإغفال أو التزوير.

3_ الاستعمال المزدوج.

4_ عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك³.

لا يقبل الطعن عن طريق المراجعة إلا من قبل الأطراف المعنية وهي:

أ_ **المتقاضي:** والذي يكون من فئة الأمرين بالصرف أو الأعوان أو المحاسبون العموميون أو المحاسبون الفعليون الذي صدر في حقهم قرارا بالوضع في حالة مدين أو الذين صدر ضدهم قرار بغرامة مالية.

¹ راجع المادة 390 من القانون 08_09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الجريدة الرسمية العدد 21 ، الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008 .

² خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و إختصاص القضاء الإداري، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005 ، ص 239 .

³ راجع المادة 102 من الأمر 95 _ 20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق، ص16 .

ب_ السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها المتقاضي في وقت وقوع العمليات موضوع القرار¹: لقد حددت المواد من 07 إلى 10 من قانون مجلس المحاسبة قائمة الهيئات التي ينتمي إليها المتقاضي وهي الدولة ، الإدارة المركزية، الجماعات الإقليمية (الولاية و البلدية) و كل المؤسسات و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية²، إضافة إلى المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية ، و تستدرك المادة 08 مكرر الشركات و المؤسسات و الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الشركات أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأسمال أو سلطة قرار مهيمنة و أخيرا الهيئات المسيرة للنظم الإلزامية للتأمين و الحماية الاجتماعيين³.

ج_ الناظر العام: يقوم الناظر العام بدور النيابة العامة بحيث يتابع ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة و يمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين و التنظيمات المعمول بها، كما يحضر جلسات التشكيلات القضائية التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة و ملاحظاته الشفوية لكنه لا يشارك في المداولات⁴.

د_ الغرفة المعنية أو الفرع المعني الذي أصدر القرار أن يقوم بمراجعته تلقائيا: لقد بين قانون مجلس المحاسبة ثلاثة أصناف من الغرف وهي غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي و يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع إضافة إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بحيث تمارس الغرف و الفروع الصلاحيات القضائية المنصوص عليها في هذا الأمر⁵.

¹ _ مسعود شيهوب، مرجع سابق ، ص 340 .

² _ بن وارث محمد عبد الحق ، مرجع سابق ، ص 310 .

³ _ راجع المادة 08 مكرر من الأمر 10_02 ، مرجع سابق ، ص05.

⁴ _ راجع المادتين 43 و 49 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق، ص7،8 على الترتيب .

⁵ _ راجع المادتين 29 و30 ، المرجع نفسه ، ص06.

و فضلا عن ذلك فإن المراجعة على اعتبار أنها إجراء استثنائي بخلاف الاستئناف فهي تعد وسيلة طعن غير عادية يتعين لقبولها توفر (04) أربعة حالات التي يمكن الاستناد إليها لممارسة الطعن عن طريق المراجعة و التي سبق ذكرها¹.

إن عدم توفر إحدى الحالات في طلب المراجعة يترتب عليه عدم قبول طلب المراجعة و يشترط أن يمارس الطعن بالمراجعة في أجل سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن غير أنه لا يتقيد بهذا الأجل إذا صدر القرار بناء على وثائق تبين أنها خاطئة².

ثالثا: إجراءات المراجعة

يعين رئيس الغرفة أو الفرع قاضيا يكلف بدراسة طلب المراجعة و تقديم اقتراحات كتابية في مدى صحة هذا الطلب أو مدى قبوله أو رفضه ثم بعد نهاية دراسة الملف يوجه إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية و يرجعه إلى رئيس الغرفة أو الفرع الذي يحدد تاريخ الجلسة و يستدعي أصحاب الطلب إليها.

بحيث لا يكون لإجراءات المراجعة أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن و يبقى ساريا في حق طالب المراجعة ومولد لكافة أثاره القانونية إلا إذا تبين أن الدفوعات التي يستند عليها الطاعن في المراجعة جدية و مؤسسة في هذه الحالة يمكن لرئيس المجلس بعد استشارة رئيس الغرفة و الفرع المعني و الناظر العام أن يأمر بوقف تنفيذ القرار إلى غاية إصدار القرار الثاني الذي يفصل في طلب المراجعة، وبناء عليه فإنه يمكن لمجلس المحاسبة³ من إجراء مراجعة القرار للأسباب المذكورة سابقا بناء على طلب صاحب الحق في مراجعة القرار موضوع الطعن مع تقديم المبررات المؤسسة ، و يوجه طلب المراجعة إلى رئيس الغرفة عن طريق رسالة مسجلة مع إشعار بالوصول و يجب على طالب المراجعة أن يضمن الطلب بعرض الوقائع و الوسائل التي يستند إليها مرفقا بنسخة من القرار المطعون فيه و المبررات التي تثبت الخطأ أو الإغفال أو التزوير أو الاستعمال

¹ _ زغدود علي ، مرجع سابق ، ص 172 .

² _ راجع المادة 102 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص16.

³ _ بن زيان سعادة ، مرجع سابق ، ص 234 .

المزدوج أو أن المجلس ينعقد للنظر في الطلب بقوة القانون أو بناء على طلب الناظر العام بمبادرته الشخصية أو بطلب¹ الوزير المكلف بالمالية أو الوزراء الآخرين المعنيين أو ممثلي الجماعات الإقليمية أو المؤسسات المعنية ، كما يعين رئيس الغرفة قاضيا يكلف بالتحقيق في طلب المراجعة و يستدعي الأطراف المعنية لطرح مذكراتهم في أجل 15 يوما تحسب ابتداء من تاريخ التبليغ ثم يبلغ في تقريره إلى الناظر العام الذي يقدم استنتاجاته كتابيا و أخيرا تتخذ الغرفة في جلساتها العلنية قرارا و حيدا بقبول المراجعة موضوع القضية أو رفضها عند عدم وجود مبررات كافية².

ثانيا: الاستئناف

تناول مجلس المحاسبة أحكام الاستئناف في المواد من 107 إلى 109 من الأمر 95_20 مع العلم أن هذا الطعن لم يكن معروفا في قانون مجلس المحاسبة لسنة 1980 الذي كان يعتمد على طعنين فقط وهما المراجعة و الطعن بالنقض الذي كانا يمارسان أمام مجلس المحاسبة نفسه، مع التنويه أن قرارات مجلس المحاسبة بالنسبة لقانون 1990 كانت تتصف بكونها قرارات إدارية و ليست قضائية الأمر الذي يترتب معه عدم إمكانية الطعن فيها بالطرق القضائية أمام مجلس المحاسبة³.

أما الاستئناف كطريق لطعن فقد تم اعتماده تبعا لاستحداث نظام الغرف الإقليمية بعدما استعاد مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية.

¹ _ بن زيان سعادة ، مرجع سابق ، ص 235 .

² _ المرجع نفسه .

³ _ في سنة 1990 سحبت من مجلس المحاسبة الاختصاصات القضائية وبقي يمارس الاختصاصات الإدارية فقط ، لكن بعد صدور القانون 95_20 المؤرخ في 17 جويلية المعدل و المتمم بالأمر 10_02 المؤرخ في 25_ _ أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة ، أعاد المشرع الجزائري تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز ، و أصبح يتمتع باختصاصات قضائية شاملة ، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية بحيث تعد رقابة المطابقة ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية ، كما عرف المجلس في ظل هذا القانون توزيع جديد للاختصاصات بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها .

1_ شروط الاستئناف: يهدف الاستئناف إلى تعديل أو إلغاء القرار الصادر عن جهة الدرجة الأولى أي ذلك القرار الصادر عن الغرف ذات الاختصاص الإقليمي أو ذات الاختصاص الوطني أو غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية¹.

و لممارسته تشترط الفقرة 02 من المادة 107 ألا يقبل الاستئناف إلا من قبل المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية أو من الناظر العام².

و يلاحظ أن شرط التمثيل بمحام غير إلزامي أمام مجلس المحاسبة بخلاف الحال عليه بالنسبة للدعوى أمام القضاء الإداري التي يشترط لقبولها ضرورة التمثيل بمحام³، و يتعين رفع الاستئناف في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن و يشترط في القرار أن يكون قرارا قضائيا و ليس إداريا كما يجب أن يكون القرار الصادر عن غرف المجلس نهائيا ذلك أن القرار المؤقت لا يمكن الطعن فيه بالاستئناف⁴.

وتؤكد المادة 107 بأن تكون عريضة الاستئناف مكتوبة وموقعة من قبل المتقاضي أو ممثله القانوني مع إرفاقها بعرض دقيق و مفصل للوقائع و الدفوع إذ يمكن للقاضي التمسك به في كل الأحوال تطبيقا لمبدأ التقاضي على درجتين.

2_ إجراءات الطعن بالاستئناف

تنص الفقرة 05 من المادة 107 من قانون مجلس المحاسبة (تودع هذه العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام)⁵ بحيث يتم دراسة الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة المصدرة للقرار محل الاستئناف ويتم الفصل فيه بموجب قرار و يتم تحديد الجلسة من قبل رئيس مجلس المحاسبة و يبلغ المستأنف بذلك و ذلك بعدما يقدم المقرر تقريره و يقدم الناظر العام ملاحظاته المكتوبة و يتم اتخاذ أغلبية الأصوات⁶.

¹ المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 95_377 ، مرجع سابق ، ص 06 .

² المادة 107 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق، ص 17 .

³ بن وارث محمد عبد الحق ، مرجع سابق ، ص 165 .

⁴ _GèradducherLaCour des comptes juge d'appel ,Berger Levraut , paris ,1994 , P P17 ,18

⁵ راجع المادة 107 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ،مرجع سابق ، ص 17.

⁶ بن داود ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 165 .

و تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة في جلستها على كل وثائق الملف و المتكونة من عريضة الاستئناف و الوسائل المستند إليها في دعمه بمعنى دفع و طلبات المستأنف و المستندات و الوثائق الثبوتية التي تؤيد ادعاءاته إضافة إلى مقترحات المقرر و استنتاجات الناظر العام بحيث يدرس المناقشة رئيس الجلسة و يمكن بطلب من المستأنف أو ممثله القانوني تقديم ملاحظاته الشفوية أثناء الجلسة.

كما يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور كل من المقرر و الناظر العام حتى لا يؤثر في توجيه القرار و تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات و بطبيعة الحال مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات¹.

3_ أثار الاستئناف : يترتب على إجراء الاستئناف أثرين مهمين هما :

أ_ للاستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن

وعليه يكون القرار المستأنف غير قابل للتنفيذ خلال فترة الطعن بالاستئناف و أثناء مرحلة نظر القضية و الفصل فيها من قبل الغرف مجتمعة و هذا ما أكدته المادة 107 الفقرة الأخيرة².

ب_ ينقل الاستئناف القضية إلى الدرجة الثانية

يفصل في الاستئناف من قبل كل الغرف المجتمعة ليفصل فيها من جديد من حيث الوقائع و المسائل القانونية و عليه تملك الغرف المجتمعة نفس سلطات الغرف الوطنية والإقليمية و غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية التي فصلت في القضية باعتبارها أول درجة ، وذلك بموجب الأثر الناقل الذي يسمح بإعادة النظر في القضية من حيث الوقائع و القانون تداركا لما يكون قد وقع من سوء للوقائع و تكييفها القانوني³.

¹ _ بن وارث محمد عبد الحق ، مرجع سابق ، ص 317 .

² _ راجع المادة 107 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق ، ص 17 .

³ _ نجد أن هناك اختلافا عن أثر الاستئناف أمام القضاء الإداري الذي يتميز بطابعه غير الموقف ، حيث تنص المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بأن الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف فالطرف الذي صدر الحكم لمصلحته من المحكمة الإدارية بإمكانه الشروع في تنفيذ هذا الحكم على طلب الطرف الأخر .

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة

يقصد بالرقابة الخارجية هو سلطة التعقيب المخولة لهيئة خارجية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة ، و تكريسا لدولة القانون يتعين أن تكون هذه الجهة هيئة قضائية عليا ولما كانت مواضيع المالية العامة من مجالات اختصاص القاضي الإداري فقد تقرر أن يعود النظر لمجلس الدولة كجهة مقومة لقرارات مجلس المحاسبة باعتباره هيئة رقابية على المال العام طبقا للمادة 171 من دستور 2016¹.

أولاً: الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة أمام مجلس الدولة

يحيل الأمر 95_20 إلى تطبيق قواعد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وفقا للمادة 110 منه².

أ_ الأطراف أو الأشخاص الذين يحق لهم الطعن في التشريع الجزائري هم:

_ المتقاضي بنفسه أو بواسطة محامي معتمد لدى مجلس الدولة.

_ الوزير المكلف بالمالية .

_ السلطات السلمية و سلطات الوصاية المعنية.

_ الناظر العام³.

ب_ مدة الطعن بالنقض

يقبل الطعن بالنقض في القانون خلال شهرين تحسب اعتبارا من تاريخ التبليغ الرسمي لقرار المجلس المطعون فيه⁴.

¹ _ تنص المادة 171 من دستور 2016 : " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية " .

² _ بن و ارث محمد عبد الحق ، مرجع سابق ، ص 318 .

³ _ بن داود ابراهيم، مرجع سابق ، ص 165 .

⁴ _ بن زيان سعادة ، مرجع سابق، ص 237 .

ج _ حالات أو أسباب قبول الطعن بالنقض

لم يذكر المشرع الجزائري في القانون الخاص لمجلس المحاسبة بل أحال ورودها إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، فقد أحالت المادة 359 منه إلى تطبيق القواعد العامة الواردة في المادة 358 من نفس القانون أعلاه والمتعلقة بأوجه الطعن بالنقض وهي (10) عشرة حالات واردة على سبيل الحصر إذ ينبغي أن يبنى الطعن بالنقض على وجه واحد أو أكثر من هذه الأوجه¹.

د _ آثار الطعن بالنقض

إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار المطعون فيه يعاد النظر مرة ثانية إلى مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف المجتمعة ، و يلتزم مجلس المحاسبة في قراره بجميع النقاط القانونية التي يفصل فيها مجلس الدولة ، ومن الملاحظ أن هذه السلطة المخولة لمجلس الدولة تجعل مجلس المحاسبة كأنها هيئة قضائية تابعة له لا يترتب على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وقف تنفيذ القرار الصادر من مجلس و هو ما تؤكد المادة 909 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، وعندما يقرر².وعندما يقرر مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع بحسب المادة 958 من نفس القانون أعلاه³.

هـ _ إجراءات الطعن بالنقض

يجتمع مجلس المحاسبة في جمعية عامة تضم كافة الغرف وهي أعلى تشكيلات مجلس المحاسبة و يصدر أمر من رئيس مجلس المحاسبة بتشكيلة الغرف المجتمعة في بداية كل سنة و يكون عادة في أول سبتمبر من كل سنة، وهو افتتاح السنة القضائية لمجلس المحاسبة وتتألف الجمعية المذكورة أنفا من الأشخاص الآتية⁴:

¹ _ راجع المادتين من القانون 08 _ 09 ، مرجع سابق .

² _ عبد القادر موسى ، مرجع سابق ، ص 58 ، 59 .

³ _ زغودود علي ، مرجع سابق . ص 173 .

⁴ _ المادة 49 من الأمر 95_20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق، ص12 .

(رئيس مجلس المحاسبة رئيسا، نائب رئيس مجلس المحاسبة ، رؤساء الغرف ، وقاضي عن كل غرفة يقترحه رئيس الغرفة و يحضر في هذه الجمعية الناظر العام أيضا وفي حالة الطعن فإن الغرفة التي أصدرت القرار لا يجوز لها أن تحضر جلسات الجمعية لأن الفصل في طلب الطعن بالنقض من اختصاص الغرف المجتمعة باستثناء الغرفة التي أصدرت القرار)¹، ومن حق المتقاضي ووزير المالية و السلطات الوصاية المعنية طلب الطعن بالنقض ومدة رفع الطعن أقصاه شهران ابتداء من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، وفي حالة نقض القرار تحال القضية من جديد على تشكيلة كافة الغرف للفصل فيها من جديد².

¹ _ زغودو علي ، مرجع سابق ، ص 173 .

² _ المادة 28 من الأمر 02_10 ، مرجع سابق، ص08.

خلاصة الفصل الثاني

يتمتع مجلس المحاسبة بالرقابة القضائية التي تمكنه من تحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام والكشف عن نقاط الضعف والمخالفات والأخطاء الموجودة داخل المنظومة المالية و مراقبة المخالفين للتشريعات و التنظيمات المعمول بها.

ففي مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمين بالصرف يصدر مجلس المحاسبة غرامات ضدهم في حالة تأخير إيداع حساباتهم، و ضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسالهم المستندات الثبوتية ، بحيث توجه أوامر إلى المحاسبين العموميين والأمين بالصرف المعنيين بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم، و تطبق إكراهات مالية عليهم إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم.

أما في مجال مراجعة حسابات المحاسبين العموميين يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لم تسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة ويبت بقرار مؤقت يتضمن أوامر أو تحفظات في الحالات الأخرى ثم يتبع بقرار مخالصة أو استحقاق نهائي بحيث يقرر المجلس بقرار استحقاق أن المحاسب مدين أمام الجماعة التي يسيرو يتداول أموالها ويمسك حساباتها.

أما في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية يصدر مجلس المحاسبة الغرامات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 20_95 ضد المحاسبين أو أعوان المرافق و المؤسسات و الهيئات الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

خاتمة

خاتمة

تجلت طيات هذا البحث الذي عالجننا من خلاله موضوع مذكرة الماستر الموسومة بالدور الرقابي لمجلس المحاسبة على المؤسسات الإدارية و العمومية في الجزائر محاولين الاستفادة من كل الملاحظات و النقائص و الإشكالات و الثغرات التي صاحبت الدراسات السابقة بحيث حاولنا تسليط الضوء على معالجة مختلف أنواع الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة سواء الإدارية منها أو القضائية و مدى فعاليتها في المحافظة على المال العام من مختلف أشكال التلاعبات و ضبط المخالفات، و جرائم الفساد المالي و الإداري، وذلك بما له من سلطات ولوائح رقابية، والتي تدعمت بصورة واضحة و جلية في إتجاه تفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، بحيث يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية (الإدارية و القضائية) في تطوير الحكم الراشد و الشفافية في تسيير الأموال العمومية بعد تعديل قانون مجلس المحاسبة لسنة 2010 (بموجب الأمر رقم 02_10)، هذا الأخير الذي أولى أهمية كبيرة في تعديل صلاحيات مجلس المحاسبة و توسيعها و المتمثلة في رقابة نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية دولية باعتبارها أداة للوقاية من الانحرافات المالية و الاختلاسات، كما عرف المجلس توسيع جديد للاختصاصات بإنشاء الغرف الإقليمية والتي تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها. وكذا توسيع مجال تدخل مجلس المحاسبة ليشمل رقابة كل الهيئات العمومية مهما كان نظامها القانوني و خصوصا المؤسسات العمومية الاقتصادية، بالإضافة إلى تخصيص غرفة لمعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد وهي غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية وكذا السماح لهيئات الرقابة و التفتيش بإرسال نسخ أو أجزاء من تقارير الرقابة إلى مجلس المحاسبة التي تتضمن وقائع تدخل ضمن الصلاحيات القضائية قصد الحد من الفساد المالي في الهيئات و المؤسسات العمومية .

ولإنجاز الدور الرقابي المخول له قانونا يقوم مجلس المحاسبة بثلاثة أنواع من الرقابة على المال العام و المتمثلة في :

1_ الرقابة على نوعية التسيير (رقابة إدارية).

2_رقابة مراجعة الحسابات (رقابة قضائية)

3_رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية (رقابة قضائية)

لقد تم تسجيل على إثر هذه الدراسة جملة من النتائج التالية :

أولاً: النتائج الإدارية

يساهم مجلس المحاسبة من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته و تقديم الاقتراحات و التوصيات التي تحقق المصلحة الوطنية ، كما يشارك من خلال ما يتمتع به من الصلاحيات الاستشارية في مجال تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية وهو ما يجعل منه أداة اقتراح قادرة على التأثير و المساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل و القضايا المتعلقة بالمالية العمومية ، كما ينجز مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية و الوزير الأول و ترسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية .

ثانياً: النتائج القضائية

يمارس مجلس المحاسبة الرقابة القضائية التي تمكنه من تحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام ، بحيث يصدر قرارات قضائية تخوله توقيع الجزاءات بنفسه في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وكذلك رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرين ، وإذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته القضائية وقائع يمكن وصفها وصفاً جزائياً يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليمياً بغرض المتابعة القضائية ويطلع وزير العدل بذلك .

إن مجمل الاختصاصات المخولة لمجلس المحاسبة (الإدارية أو القضائية) تبدو كافية بأن يمارس المجلس دوراً هاماً في حماية الأموال العامة و المساهمة في تحسين تسييرها وترسيخ الفعالية في سبيل ترشيد الإنفاق العام .

الانتقادات أو السلبيات للدور الرقابي لمجلس المحاسبة :

ورغم ما سبق ذكره من الدور الريادي لمجلس المحاسبة في الرقابة على الأموال العمومية و مكافحة الفساد بموجب ما تدعم به من أليات ووسائل رقابية ، إلا أنه مازال لم يرقى إلى المستوى المنتظر كهيئة رقابية قوية و لم يحقق الأهداف المرجوة منه ففعاليته تبقى نسبية و ناقصة إلى حد بعيد و ما يؤكد ذلك الواقع الذي ألت إليه البلاد اليوم من تفاقم ظاهرة تورط المسؤولين الحكوميين و أصحاب المناصب العليا في البلاد و الفشل في ترشيد الإنفاق العام الذي وصل إلى مستويات خيالية بسبب الفساد المالي و الإداري وهذا لعدة أسباب وعوامل نذكر منها :

_ عدم تمتعه بالاستقلالية إذ يعد المجلس تابعا للسلطة التنفيذية مما يجعل ذلك عائقا أمام أداء مهامه الرقابية بنزاهة و شفافية و موضوعية و حياد ، الأمر الذي يؤثر على فعالية رقابته في مواجهة أجهزة و هيئات السلطة التنفيذية .

_ عدم منح هيئة المجلس كل الأليات اللازمة و الفعالة حتى تؤدي مهامها على أكمل وجه و تزويدها بالمسؤولية العقابية و الجزائية و اتخاذها الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب للحد من ظاهرة التقصير و التهاون و الإهمال في التسيير الإداري و المالي و الانحرافات المالية إذ تعتبر رقابته محدودة، فأقصى ما يملكه مجلس المحاسبة هو إصدار غرامات مالية لا تتجاوز الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المرتكب للمخالفة أو إحالة الملف دون الفصل إلى النيابة العامة إذا كان له وصف جزائي أو إلى الهيئة التأديبية إذا كان له وصف تأديبي و القرار الأخير يكون بيد سلطات الوصاية (وزير المالية) .

_ يعتبر عدد الغرف محدودا جدا مقارنة بحجم و ضخامة المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وذلك نظرا للعدد الكبير من البلديات حيث يوجد في الجزائر 1541 بلدية إضافة إلى المؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة.

_ اللامبالاة و قلة الاهتمام بالتقارير الرقابية التي يعدها، ونشر جزئي لها بحيث ينشر مجموعة محدودة من المؤسسات و الإدارات العمومية وهذا لا يكرس الفعالية في تحقيق الدور الرقابي للمجلس.

_ عدم تغطية شاملة في زيارات الميدانية على المؤسسات و الإدارات بالمقارنة مع العدد الهائل لها مما ينعكس سلبا على سوء التسيير للمال العام .

و مع وجود مجموعة من القوانين و التنظيمات التي تنظم الرقابة و أجهزتها مازال مجلس المحاسبة يعاني النقص و لا يلبي الأهداف المرجوة منه وهذا راجع إلى انعدام الإرادة و روح الإصلاح لدى الطبقات السياسية و الحاكمة في هرم السلطة ، وسلطات الوصاية .

الأفاق و الحلول المقترحة

حتى يتفعل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة نقترح الحلول التالية :

_ الأخذ بعين الاعتبار كل التوصيات و الاقتراحات المقدمة من طرف مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في مجال المالية العامة .

_ توسيع القاعدة الإدارية لمجلس المحاسبة ودعمه بكل الوسائل المادية و البشرية حتى يشمل نشاطه كل القطاعات و المجالات المتعلقة بتسيير الأموال العامة خاصة تلك المتعلقة بالمشاريع الكبرى التي تثقل كاهل الخزينة العمومية .

_ توفير الحماية والحرية و تقديم الدعم المادي و المعنوي و كذا استقلالية عمل أعوان المراقبة و إزالة كل الضغوطات التي يتعرضون لها من قبل الأطراف السياسية حتى يتمكنوا من القيام بمهامهم على أكمل وجه مع نشر القرارات التي يقومون بإعدادها كل ما أمكن لهم ذلك.

_ تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة عن طريق إصلاح حقيقي لبناء دولة القانون و متابعة المتورطين في الفساد المالي.

_ على الحكومة التعجيل في تطبيق أسس و مبادئ سياسة الترشيح المتمثلة في عصنة و إصلاح النظام الميزانياتي و تعزيز أليات و أدوات الرقابة (كفاءة المورد البشري و الإدارة المالية في التسيير) .

_ مفاجأة الإدارات و المؤسسات العمومية والهيئات و المرافق ببرامج التفتيش الدوري الذي يؤدي الى سهولة الكشف عن الأخطاء و المخالفات للوصول إلى تحقيق أهداف الرقابة .

_ يجب الوصول إلى استقلالية مجلس المحاسبة عن الأجهزة التنفيذية إلى أقصى حد ممكن لأن كل جمع بين الرقابة و التنفيذ يؤدي إلى طغيان التنفيذ على الرقابة.

_ تفعيل دور كل من البرلمان و مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و رقابة الأشخاص و المجتمع المدني و الرأي العام و الصحافة في مجال المحافظة على الأموال العامة ، وذلك بتحديد الإطار القانوني الذي يسمح لكل هيئة من هذه الهيئات بالتدخل في الوقت المناسب و بالكيفية الملائمة من أجل ضمان حسن أداء النفقات العامة.

_ أن تحرص الدولة في إعادة النظر في بعض القوانين التي تنظم النفقات العامة والتي لا تتلاءم مع العصرنة و الإدارة الحديثة حيث أصبحت هذه القوانين تعرقل السير الحسن للعمل الرقابي .

_ عقد ملتقيات وطنية دورية تحت اشراف مجلس المحاسبة يجمع فيها الأخصائيين و الباحثين و الجامعيين لدراسة المستجدات التي طرأت على قوانين المالية العامة وتشجيع الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر للرقابة و تقنياتها و ضمان الاستعمال الجيد و الفعال للأموال العمومية .

_ يتعين اعتماد مجلة قضائية يتم فيها النشر للقرارات القضائية لمجلس المحاسبة سواء الصادرة عن الغرف المجتمعة أو باقي غرف المجلس كما هو الحال بالنسبة لمجلة مجلس الدولة أو المجلة القضائية للمحكمة العليا أو مجلة البرلمان (المؤسسات السيادية).

_ إعادة تكوين وتأهيل أعوان المراقبة عن طريق دورات تكوينية مستمرة و تربصات في الخارج للاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال إدارة المال العام بما يحقق أهم الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية وفق أليات ذات فعالية عالية خصوصا وأن الجزائر تعقد مشاريع الشراكة وأفاق الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة و الاستفادة من خبرات بعض الدول و المنظمات منها أنتوساي و أفروساي و أرابوساي.



قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: قائمة المصادر:

1_ الدساتير:

- ❖ دستور 1976 ، الأمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، جريدة رسمية العدد 94 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 1976.
- ❖ دستور 1989، مرسوم رئاسي رقم 89-18 ، المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، يتضمن نص تعديل الدستور ، جريدة رسمية العدد 09 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.
- ❖ دستور 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96-438، جريدة رسمية العدد 76 ، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 02_03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، جريدة رسمية العدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، و المعدل بموجب القانون رقم 08_19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المعدل بموجب القانون رقم 16_01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 .

2_ المعاهدات الدولية:

- ❖ الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد لسنة 2010، المعتمدة من قبل جامعة الدول العربية يوم 12 ديسمبر 2010 صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14_249، المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، المتضمن مصادقة الجزائر على الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، الجريدة الرسمية العدد 54 ، الصادرة في 21 سبتمبر 2014 .

3_ النصوص التشريعية:

أ/ الأوامر :

- ❖ الأمر رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جريدة رسمية العدد 53 الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990 .

- ❖ المرسوم التشريعي رقم 92_04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1992 ، جريدة رسمية ، العدد 73 .
- ❖ الأمر رقم 95_20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، جريدة رسمية العدد 39 ، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995 .
- ❖ الأمر 95_23 المؤرخ في 26 أوت 1995 ، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، جريدة رسمية ، العدد 48 الصادرة بتاريخ 26 أوت 1995 .
- ❖ الأمر رقم 10-02 ، المؤرخ في 26 أوت 2010 ، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية ، العدد 50 الصادرة في 01 سبتمبر 2010 .

ب / القوانين :

- ❖ القانون رقم 80_05، المؤرخ في 01 مارس 1980 ، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة (ملغى)، جريدة رسمية العدد 10 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1980 .
- ❖ القانون رقم 84_17، المؤرخ في 7 يوليو 1984، المعدل والمتمم ، المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية، العدد 28 المؤرخة في 10 يوليو 1984 .
- ❖ القانون رقم 90_21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990 .
- ❖ القانون رقم 90_32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990 .
- ❖ القانون رقم 90_30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بقانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم بالقانون رقم 08 _ 14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 .
- ❖ القانون رقم 08_09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، جريدة رسمية ، العدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008 .
- ❖ القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بقانون البلدية ، جريدة رسمية العدد 37 المؤرخة في 03 يوليو 2011 .

4_النصوص التنظيمية :

أ_ المراسيم الرئاسية :

- ❖ المرسوم الرئاسي رقم 95_ 377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية العدد 72 المؤرخة في 26 نوفمبر 1995.
- ❖ المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 30 سبتمبر 2015.

ب_ المراسيم التنفيذية :

- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 91_ 313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون ويضبط كفاءاتها، جريدة رسمية العدد 43 ، الصادرة بتاريخ 17 سبتمبر 1991.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 91_455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 ، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية .
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 93_ 46 المؤرخ في 6 فبراير، سنة 1993 ، الذي يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل أوامر الإيرادات.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 96_56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 ، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بكيفية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية ، العدد 06، المؤرخة في 24 جانفي 1996 .
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 97_ 268 ، المؤرخ في 21 جويلية 1997 ، يحدد الآجال المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، جريدة رسمية ، العدد 48 .
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 08_227 المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، جريدة رسمية العدد 51.

3_ التعليمات :

❖ تعليمة رئاسية رقم 03 ، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد ، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 .

❖ التعليمات الوزارية رقم 93_111، المؤرخة في 01 فبراير 1993، المتعلقة بتسيير وتنظيم أملاك البلديات .

4_التقارير الرسمية و القرارات :

❖ التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1996/1997، جريدة رسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 28 فيفري 1999.

❖ التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016.

❖ تقرير مجلس المحاسبة المؤرخ في 04 ديسمبر 2019 ، جريدة رسمية العدد 75 .

❖ الدليل العملي لرقابة نوعية التسيير لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

❖ الدليل العام لمراجعة الحسابات لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

❖ القرار مجلس المحاسبة رقم 03/2000 مؤرخ في 24 سبتمبر 2000، المتعلق بقضية تسيير الخدمات الإجتماعية للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى للسنوات المالية 1992 إلى 1995.

❖ قرار مجلس المحاسبة رقم 07_01 مؤرخ في 20 جويلية 1998 ، المتعلق بملف: مراجعة حساب تسيير العون المحاسب لمعهد تكنولوجية التبريد لسنة 1995.

ثانيا: قائمة المراجع

1/الكتب والمؤلفات باللغة العربية:

أ_ الكتب العامة:

❖ بن داود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، بدون طبعة ، دار الكتاب الحديث، سنة 2012.

- ❖ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و إختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2005.
- ❖ علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2006.
- ❖ محمد عيسى الفاعولي، الإدارة بالرقابة، الطبعة الأولى، دار الكنوز للمعرفة العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2008 .
- ❖ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة و النشر عين مليلة، الجزائر، سنة 2003.
- ❖ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.

ب _ الكتب المتخصصة:

- ❖ إلهام محمد عبد المالك ، أجهزة الرقابة المالية العليا و فعاليتها في الرقابة الإدارية و المالية، دراسات تطبيقية على الجمهورية اليمنية المسألة و المحاسبة تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية ، بحوث و مناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى ، الدار العربية للعلوم، بيروت، لبنان، سنة 2007.

2_ الأطروحات و الرسائل الجامعية :

أ_ أطروحات الدكتوراه :

- ❖ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تخصص قانون عام، سنة 2013 .
- ❖ عبد القادر موسى، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بين النص القانوني والممارسة، أطروحة دكتوراه بجامعة الجزائر كلية الحقوق، لسنة 2016.
- ❖ فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

ب_ رسائل الماجستير :

❖ أمجوج نوار، مجلس المحاسبة، نظام هو دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2007 .

❖ بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر 1، لسنة 2012.

❖ سامية شويخي، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، 2011.

3_ المقالات العلمية والمدخلات :

❖ بن الدين فاطمة، مجلس المحاسبة كألية رقابة للحد من الفساد في الجزائر، مجلة الدراسات في الوظيفة العامة، العدد الرابع، ديسمبر 2017.

❖ بن زيان سعادة، رقابة مجلس المحاسبة على المخالفات المالية المرتبة في تسيير الميزانية العامة و المالية، مجلة القانون و العلوم السياسية، العدد السابع، جانفي 2018.

❖ بن وارث محمد عبد الحق، الرقابة عل القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، مجلة ميلاف للبحوث و الدراسات، العدد 01، جوان 2019.

❖ حماس عمر، مجلس المحاسبة كألية للحد من الفساد في مجال الصفقات العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.

❖ زقاوي حميد، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الصفقات العمومية، مجلة المعيار، العدد 16، ديسمبر 2016.

❖ شهرزاد بوسطلة، دور الحسبة في الوقاية من الفساد و منعه، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 05، 2009، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.

- ❖ عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية العامة و المالية ، مجلة التواصل في العلوم السياسية والإجتماعية العدد 32، ديسمبر 2012.
- ❖ طلاش خليفة، دور مجلس المحاسبة في الرقابة على نفقات الصفقات العمومية، جامعة الجزائر، العدد 07، جانفي 2017.
- ❖ سهيلة بوزيرة، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد، الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة المدية، الجزائر يومي 5،6، ماي 2009.

4_المقابلات :

أ _ مقابلة مع القاضي بوخالفة عبد الرؤوف بالغرفة السادسة لمجلس المحاسبة، الجزائر العاصمة.

ب _ مقابلة مع القاضي سني اسماعيل بالغرفة الإقليمية بالبلدية ، البلدية.

5_ المواقع الإلكترونية:

_ الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة <http://www.cours de copmtes.org.dz>

_ الموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية <http://www.joradp.dz>

2/المراجع باللغة الأجنبية :

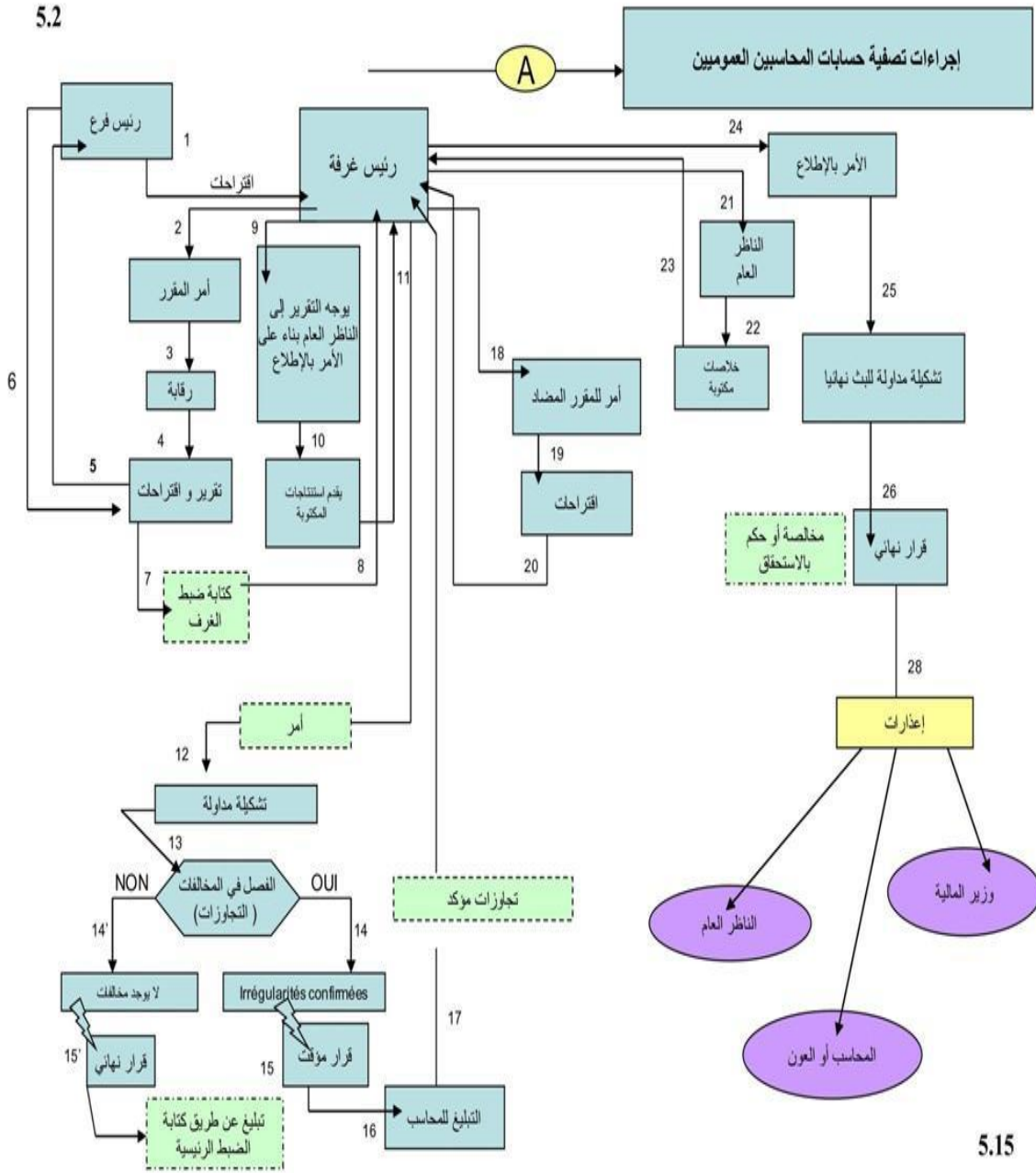
- 1_ Code de la juridiction financierès(CJFF) .
- 2_ Andre Barilari ,controles financiers comptable administratifs et juridictionn, des finances publique , LGDG , EJA 2003 .
- 3_ Gèrad DUCHER La Cour des comptes juge d'appel ,Berger _Levrault ,paris 1994 .
- 4_ Miche Lascombe et Xavier vandendriessche, Les rapports droit gestion a travers la responsabilite des acteur de Lexetracutionbudgetaire ,(innovation , creation , transformation en finances publiques),université de printemps de finances publique

du groupement européenne de recherche en finances publiques, paris ,France 2007 .

5_ Jacques Magent ,LouiesVallernand , Thierry Vugh, La Cour De Compte , BergerLevraults Paris FRANCES 2007

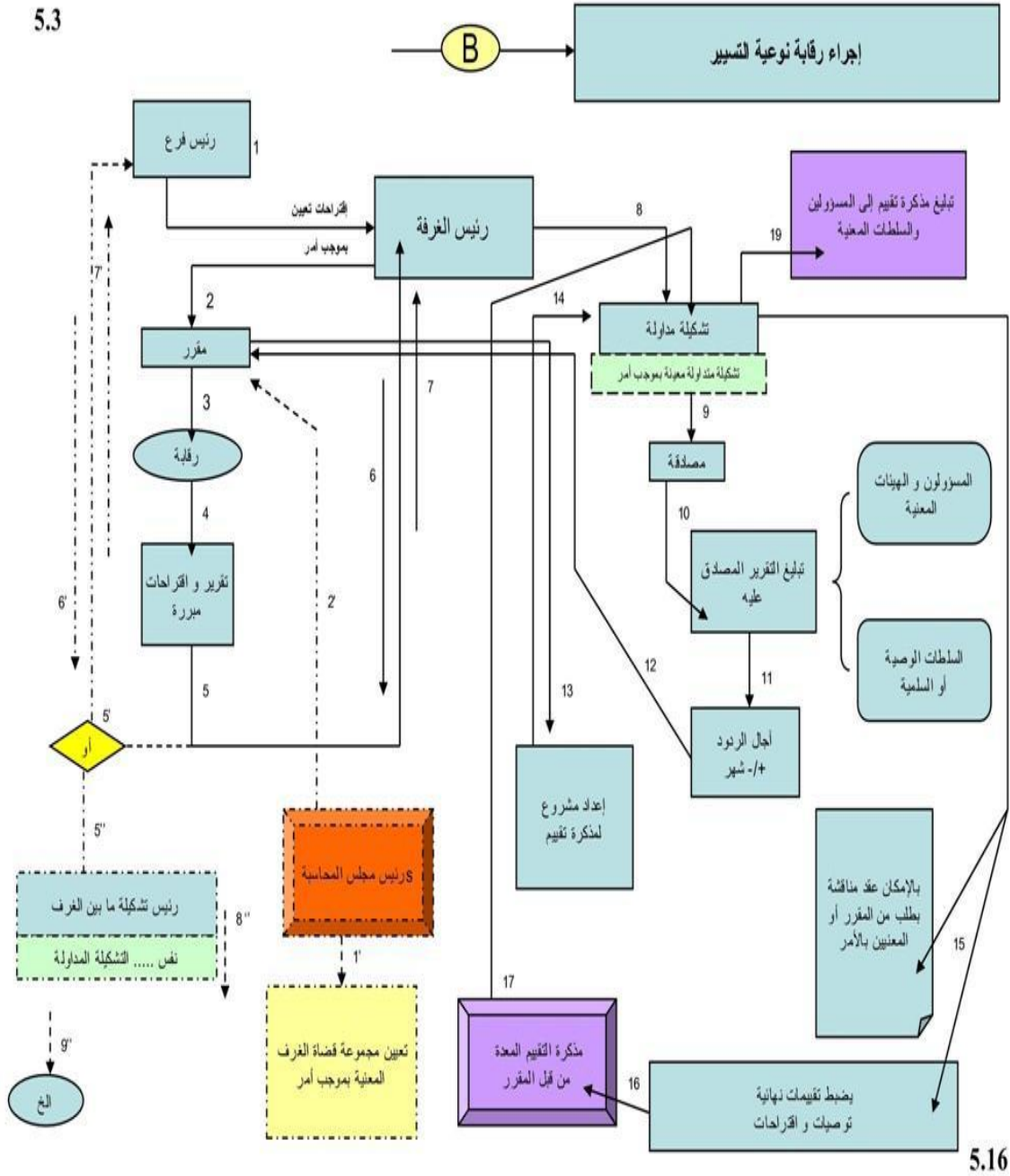
الملاحق

الملحق رقم 01: مخطط إجراءات مراجعة المحاسبين العموميين¹



¹. الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، <http://www.coursde.comptes.org.dz>

الملحق رقم 03: مخطط إجراءات رقابة نوعية التسيير¹



1. الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، <http://www.cours de comptes.org.dz>

الملحق رقم 04: قرار رقم 2000/03 مؤرخ في 24 سبتمبر 2000

القرار رقم: 2000/03 مؤرخ في 24 سبتمبر 2000

المتعلق بـ: قضية تسيير الخدمات الاجتماعية
للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى
السنوات المالية 1992 إلى 1995.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ناسبة

مباط في مجال

انية والمالية

باسم الشعب الجزائري

المحاسبة المجتمع في صيغة غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
التالي نصته :

مر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق 17 يوليو 1995 المتعلق
ناسبة لاسيما المواد 51، 87، 88، 93 و100 منه.

مر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يونيو 1966 المعدل،
تضمن قانون الإجراءات المدنية في مادته 320.

مر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يونيو 1966 المعدل،
تضمن قانون العقوبات في مادته 2.

وبعد المداولة طبقا للقانون

بمفهوم المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بالمحاسبة تعتبر مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الأخطاء أو التالفة الأتني نكرها (15 حالة) عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخرينة أو بهيئة عمومية".

القرار رقم 98/01 المؤرخ في 12 جويلية 1998 الصادر عن غرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية قد نطق بتأجيل البت في المضمون إلى غاية التحقيق التام في سيما إثبات بصفة حضورية حقيقة الوقائع التي سجلتها الشركة الوطنية للمحاسبة وكذا هذه الوقائع بالنظر إلى أحكام المواد 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1998 المشار إليه أعلاه.

وفضلا عن هذا فإن نفس القرار قد أمر بـ:

التام لهوية وصفة الأشخاص المعنيين بهذه الوقائع مع الإثبات عند الحاجة علاقتهم بها".
يد عند الحاجة الضرر الذي تكبدته المؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى وكذا السببية بين ضرر والأخطاء الملاحظة".

ن تقرير التحقيق المعد في فيفري 1999 لم يحدد هوية الأشخاص المتابعين.

نه ومع ذلك فإن التقرير السالف الذكر قد خلص إلى أن "المخالفات والملاحظات التي في التقرير الذي أعدته الشركة الوطنية للمحاسبة لم يتمكن من إثبات المخالفة بالنظر لقواعد اطار في مجال تسيير الميزانية والمالية المنصوص عليها في المواد 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995.

ن التقرير محل التساؤل رغم أنه لم يشير إلى أية مخالفة لم يتطابق مع أحكام القرار ، الذكر، كما أنه لم يرقم بالتأسيس الحضور للوقائع وتكليفها بالنظر لقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية وتحديد هوية الأشخاص المتابعين، صفتهم وعلاقة هؤلاء بالوقائع طة وإثبات الضرر المحتمل إلحاقه بالمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى.

ن تقرير التحقيق لم يحدد هوية الأشخاص المتابعين في هذه القضية.

نه وبالتالي فإن تورط السيد

ت أنه وبالمقابل فإن التكييف والمعاقبة على المخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير
البنوك والمالية قد ورد في الأمر رقم 20.95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس
مؤسسة لاسيما المواد 87، 88، 89 و91.

ت أنه وبمفهوم المادة 02 من قانون العقوبات المشار إليه أعلاه تنص على أنه لا يسري
في العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة.

ت أن القانون رقم 32.90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 لم ينص على تكييف الأفعال ولا
على المعاقبة على الأخطاء المرتكبة من طرف الأعوان ومسؤولي المؤسسات العمومية كما هو
مفروض عليه في القانون رقم 01.88 السالف الذكر.

ت أنه وبالعكس فإن الأمر رقم 20.95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ينص سيما في مادته
المادة (08) على أن تخضع أيضا لمراقبة مجلس المحاسبة وفق الشروط المنصوص عليها في
الأمر المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو ماليا والتي تكون أموالها أو
أرباحها أو رؤوس أموالها، كلها ذات طبيعة عمومية "إن هذا التعريف يقصد به المؤسسة
وطنية للأشغال البترولية الكبرى".

ت أنه يستنتج إذن أن الأعوان والمسيرين الآخرين للمؤسسة المذكورة هم متقاضو مجلس
محاسبة كما أنه يتضح من الأمر رقم 20.95 السالف الذكر سيما في مواده 87 (أي مسؤول
معاون في الهيئات والأشخاص المعنويين المنصوص عليهم في المادة 8... والمادة 91 كل
من أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة".

ت أنه وبالتالي فإن الأمر السالف الذكر بما أنه قد نص على التكييف والمعاقبة على الأخطاء
مرتكبة من طرف المسؤولين وأعوان المؤسسات العمومية الاقتصادية يعتبر قانونا أكثر
سرامة بالمقارنة مع القانون رقم 32-90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والذي لم ينص على
تكييف الأفعال ولا على المعاقبة على الأخطاء من الأعوان والمسؤولين.

أن حضر الاجتماع المؤرخ في 1991/05/04 المتعلق بتحويل تسيير الخدمات
صحية يؤكد على أن تسيير الخدمات الاجتماعية قد أسند إلى لجنة المساهمة، كما أن
المرمى قد تم تحويله إلى لجنة المساهمة.

أنه وبغضاً عن ذلك وكما سبق وأن أشرنا إليه فإن "ميزانية تسيير قطاع الخدمات
صحية هو جزء من ميزانية تسيير المؤسسة وهو كذلك بالنسبة لميزانية التسيير، وهذا في
الإجراءات المعمول بها في هذه المؤسسة".

أن قرار الرئيس المدير العام للمؤسسة الوطنية للأشغال البترولية الكبرى رقم 16 المؤرخ
03 أكتوبر 1993 في مادته الأولى (01) يؤكد سيما على أن قطاع الخدمات الاجتماعية
عنيا وتسييرا للجنة المساهمة..

أنه كذلك تم إنشاء بهذه المؤسسة لجنة عليا للخدمات الاجتماعية والثقافية تحت وصاية
المساهمة مهمتها الرئيسية إعداد برامج النشاطات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية، خدمة
مراقبة تنفيذ هذه البرامج.

أنه يستنتج بأن مسؤولية تسيير قطاع الخدمات الاجتماعية للمؤسسة الوطنية للأشغال
بترولية الكبرى لا يمكن إلقاءها على رئيس قطاع الخدمات الاجتماعية وكاتب اللجنة العليا ضد
سبب زعي علي.

أنه وعلى كل حال من الأحوال فإن الوقائع المثارة فيما يخص تسيير مؤسسة عمومية
تصانبة بمفهوم القانون رقم 01.88 المشار إليها أعلاه والتي تعود إلى الفترة من 1992 إلى
1999 أثناء وقوع الأحداث كان القانون المطبق آنذاك هو 32.90 المؤرخ في 04 ديسمبر
1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة الذي تم إلغائه.

أن المادة 3 من هذا القانون تنص على أنه "تتخصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام
بمراقبة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد
لقانون الإداري والمحاسبة العمومية".

أن المادة 5 من نفس القانون تنص على "لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات
الخاصة بالأموال التي تتداولها طبقاً للقانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية
الاقتصادية".

حيث أنه يستنتج من هذه الأحكام بأن مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية لم يكونوا من
المتقاضين لمجلس المحاسبة للأخطاء المشكلة لمخالفة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية

متابعة السيد زيني علي رئيس قسم الخدمات الاجتماعية سابقا للمؤسس
ولية الكبرى.

كم والنطق علانية من طرف مجلس المحاسبة البات في صيغة غرفة الاز
الميزانية والمالية بتاريخ 24 سبتمبر 2000.

رئيسا

عضو

عضو

عضو

الناظر العام

كاتب ضبط الغرفة.

ملحق رقم 05: قرار رقم 01/07 مؤرخ في 20 جويلية 1998

المتعلق بملف: مراجعة حساب تسيير العون المحاسب

لمعهد تكنولوجيا التبريد لسنة 1995

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مجلس المحاسبة

إن مجلس المحاسبة، الغرفة السابعة، -

- بناء على الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 هـ الموافق لـ 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة لاسيما المواد: 50، 78، 83 .
- بناء على القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 هـ المتعلق بالمحاسبة العمومية لاسيما المواد: 36، 43 ومجمل النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه.
- بناء على المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية الموافق لـ 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة لاسيما المواد 35، 52.
- بناء على القرار المؤرخ في 16 أبريل 1996 لرئيس مجلس المحاسبة المتضمن تحديد ميادين تدخل غرف مجلس المحاسبة وتنظيم فروعها .
- بناء على المقرر رقم 8 الصادر بتاريخ 11 فبراير 1996 عن رئيس مجلس المحاسبة والذي يحدد بصفة انتقالية شروط سير عمل الغرفة السابعة .
- بناء على الأمر رقم 07/08 المؤرخ في 1997/02/22 الصادر عن رئيس الغرفة السابعة والذي يتضمن تعيين السيد مقرا في المهمة الرقابية المتعلقة بمراجعة حساب تسيير العون المحاسب لمعهد تكنولوجيا التبريد لسنة 1995.
- بناء على القرار رقم 4174/م/ت م ع/88 المؤرخ في 28 نوفمبر 1988 الصادر عن وزير المالية والمتضمن تعيين بصفتها عون محاسب لمعهد

تقنولوجية التبريد .بعد الإطلاع على التقرير المقدم من طرف المقرر عقب مراجعة حساب تسيير العون المحاسب لمعهد تقنولوجية التبريد المتعلق بالسنة المالية 1995.

- بناء على أمر تبليغ الملف للسيد الناظر العام لدى مجلس المحاسبة رقم 01 بتاريخ 1998/04/15.

- بناء على استنتاجات الناظر العام رقم غ و 35/01/07 / أ ب المؤرخة في 1998/06/14.

- بناء على الأمر رقم 7/15 المؤرخ في 1998/07/13 للسيد رئيس الغرفة السابعة المتضمن تعيين تشكيلة المداولة .

بعد الاستماع إلى اقتراحات القاضي المقرر .

بعد الاستماع إلى ملاحظات الناظر العام .

بعد المداولة بتاريخ 1998/07/20 طبقا للمادة 78 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة .

حيث أنه لم يلاحظ أي مخالفة في تحصيل الإيرادات .

حيث أنه فيما يخص النفقات لوحظ عدم إصدار الحوالات الكاملة المتعلقة بالدفع الجزافي .

حيث أن إصدار هذه الحوالات ليس من صلاحيات المحاسب العمومي .حيث أنه لوحظ أيضا نقص في تصفية الدفع الجزافي الخاص بالحوالات رقم 120، 122 و 168.

حيث أن هذا النقص في التصفية لم يترتب عنه ضرر مالي كما أنه يمكن تصحيح ذلك عن طريق إصدار حوالات إضافية من طرف الأمر بالصرف .

حيث أن مجمل هذه الملاحظات ليس من شأنها أن تبرر إقحام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي.

لهذه الأسباب ومن أجلها،

يقرر نهائيا

يمنح الإبراء للأنسة بصفتها العون المحاسب لمعهد تقنولوجية التبريد

بالنسبة لتسييرها المتعلق بالسنة المالية 1995

تمت المداولة والحكم بمجلس المحاسبة الغرفة السابعة يوم 1998/07/20
من طرف التشكيلة المكونة من السادة.

رئيسا	رئيس الغرفة السابعة
عضوا	رئيس فرع
عضوا	قاضي

بحضور السيدان:

مقرر	قاضي
ضبط الغرفة السابعة	كاتب

يرسل هذا القرار المتكون من ثلاثة صفحات إلى كاتب الضبط الرئيسي لمجلس المحاسبة
قصد تبليغه طبقا للمادة 22 الفقرة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20
نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة إلى:
الآنسة العون المحاسب لعهد تكنولوجيا التبريد.
السيد الناظر العام لدى مجلس المحاسبة .

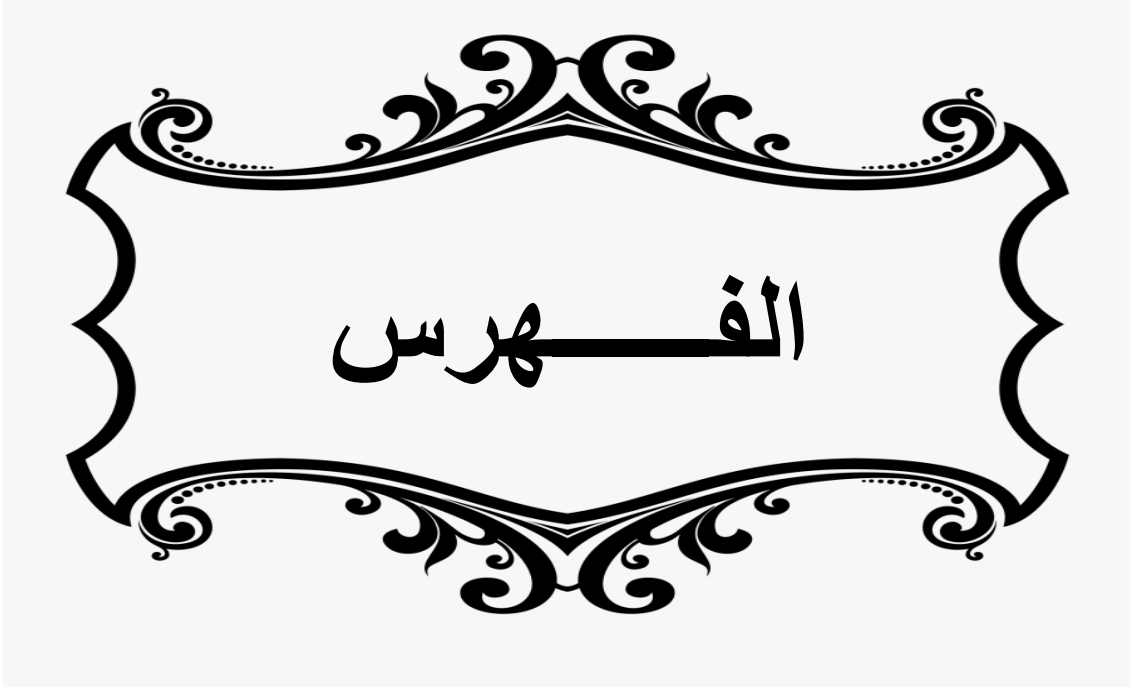
السيد وزير المالية .

رئيس الغرفة السابعة	المقرر المراجع	كاتب الضبط
---------------------	----------------	------------

(أو القاضي المقرر)

وبناء على ما تقدم،

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية تدعو وتأمّر وزير المالية فليما يخصه وتدعو
وتأمّر كل أعوان التنفيذ المطلوب إليهم ذلك فيما يتعلق بإجراءات القانون العام قبل الأطراف
الخصوصيين أن يقوموا بتنفيذ هذا القرار.



أ	شكر و عرفان.....
ب_ت	إهداء
01	مقدمة
09	الفصل الأول: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة في الجزائر.....
12	المبحث الأول: أشكال الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.....
12	المطلب الأول: رقابة نوعية التسيير لمجلس المحاسبة.....
13	الفرع الأول: مفهوم رقابة نوعية التسيير.....
15	الفرع الثاني: إجراءات رقابة نوعية التسيير
18	المطلب الثاني: تقييم المشاريع و البرامج و السياسات العمومية
19	الفرع الأول: التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.....
20	الفرع الثاني: تقرير تقييم السياسات العمومية
22	المبحث الثاني: طرق و نتائج الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.....
22	المطلب الأول: وسائل و سلطات مجلس المحاسبة في تنفيذ رقابته
22	الفرع الأول: طرق و وسائل مجلس المحاسبة الرقابية.....
24	الفرع الثاني: حق مجلس المحاسبة في الإطلاع و سلطته في التحري.....
25	المطلب الثاني: النتائج المترتبة عن الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة.....
25	الفرع الأول: مذكرات التقييم
28	الفرع الثاني: التقارير
36	خلاصة الفصل الأول

37	الفصل الثاني : الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في الجزائر
39	المبحث الأول: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.....
40	المطلب الأول: تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة.....
41	الفرع الأول: تقديم حسابات التسيير للمجلس من قبل المحاسبين العموميين.....
47	الفرع الثاني: تقديم الحسابات الإدارية للمجلس من قبل الأمرين بالصرف.....
51	المطلب الثاني: الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين.....
51	الفرع الأول: إجراءات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الفعليين.....
54	الفرع الثاني: العقوبات الصادرة عن مجلس المحاسبة للمحاسبين العموميين والفعالين
57	المبحث الثاني: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.....
57	المطلب الأول: مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
57	الفرع الأول: مفهوم رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
65	الفرع الثاني: إجراءات رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.....
72	المطلب الثاني: طرق الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة.....
72	الفرع الأول: الرقابة الداخلية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة.....
79	الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة.....
82	خلاصة الفصل الثاني.....
83	خاتمة.....
90	قائمة المصادر و المراجع.....
98	الملاحق.....
111	الفهرس.....
114	الملخص.....

ملخص

تعدّ الرقابة البعدية التي يختص بها مجلس المحاسبة دستورياً رقابة تكميلية لباقي أنواع الرقابة المالية التي تمارسها أجهزة الدولة لمراقبة المال العام، هذا النوع من الرقابة يمارسها مجلس المحاسبة كهيئة عليا على الأشخاص والهيئات المحددة بالنظام القانوني الذي يحكمه.

حيث تتضمن هذه الرقابة البعدية نوعين أساسيين من الرقابة. والمتمثلة في الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية و التي يقوم من خلالها مجلس المحاسبة بمراجعة الحسابات الإدارية الختامية بالصرف. وحسابات تسيير المحاسبين العموميين و نحصر رقابة مجلس المحاسبة الإدارية أساسا في الرقابة على نوعين :

تسيير الأعوان الإداريين عن طريق تقييمها، وتقييمه لسياسات وبرامج السلطة التنفيذية.

أما في ما يخص رقابته القضائية فتتمثل أساسا في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، و رقابته على انضباط الأعوان الإداريين في مجال تسيير الميزانية و المالية، التي يترتب عنها غرامات مالية يصدرها مجلس المحاسبة في حق المخالفين لقواعد المحاسبة العمومية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البعدية، مجلس المحاسبة، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية.

Abstract

The dimensional oversight that the Accounting Board is constitutionally considered to be complementary to the rest of the types of financial control exercised by the bodies of the state to monitor public money, this kind of control exercised by the Accounting Board as a supreme body over the persons and bodies defined by the legal system.

As this dimensional control includes two basic types of control which are administrative and judicial control, whereas the Accounting Council reviews the final administrative accounts, and the management accounts of public lawyers. We limit the administrative control of the Accounting Board mainly into two types:

Managing administrative staff by its evaluation and evaluate the policies and programs of the executive authority.

As for the judicial control, it is mainly the audit of public accountants, and the oversight of the discipline of public agents

The administrators in the field of budget and financial management, which affect financial fines issued by the Accounting Council against violators of public accounting rules.

Key words: dimensional oversight, Accounting Board, administrative control, judicial control