

جامعة زيان عاشور – بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام القانوني لمجلس المحاسبة

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص: إدارة و مالية

إشراف الأستاذ:

بن الصادق أحمد

إعداد الطالب:

بحري عبدالله

لجنة المناقشة:

1- أ جلال عبد الكريم رئيسا.

2- أ بن الصادق أحمد مقررا

3- أ صدارة محمد مناقشا

السنة الجامعية 2016-2017

شكر و تقدير

بعد توفيقى من الله عز وجل في إتمام هذا البحث المتواضع، لا يسعني إلا أن أتقدم بكامل شكري وخالص عرفاني إلى كل الذين قدموا لي يد العون والمساعدة ، وأخص بالذكر في المقام الأول الأساتذة الأفاضل لقسم الحقوق اللذين قدموا لي النصح و التوجيه لإنجاز هذا البحث

هذا البحث

الطالب: بحري عبدالله

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله ورعاهما،

إلى إخوتي وأخواتي

إلى كل من ساعدني في انجاز هذا البحث

مقدمة

يوجد ضمن البناء المؤسسي للدول الحديثة جهاز أعلى للرقابة المالية، تطلق عليه تسميات مختلفة ويأخذ أشكال وأنظمة قانونية متعددة، يصعب تقسيمها وترتيبها وفق معايير محددة، وبالرغم من ذلك فهي تلتقي فيما بينها في خصائص أساسية مشتركة، تسمح بتصنيفها وفق نموذجين رئيسيين وهما: النموذج الأنجلوسكسوني ويختص فيه بممارسة وظيفة الرقابة المالية جهاز أعلى للحسابات ملحق بالهيئة التشريعية، يمارس رقابة إدارية وليست قضائية، وتطبق هذا النظام أساسا كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ويشكل نموذجا تأخذ به دول أخرى عديدة، أما النموذج الثاني فنجد تطبيقه في فرنسا، حيث يتولى وظيفة الرقابة المالية فيها جهاز أعلى للرقابة المالية، يتمتع بالاستقلالية في تنظيمه وتسييره، ويمارس رقابة مالية لاحقة وذات طبيعة قضائية، ويشكل هذا النظام نموذجا تتبعه دول عديدة، ولكن تطبيقه يتم بأشكال متباينة من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر.

ويضيف البعض من الدارسين، نموذجا آخر للرقابة المالية كنظام مستقل بذاته يجمع بين بعض خصائص النظامين السابقين، ويعرف نظام الرقابة شبه القضائية ويختص بممارسة الرقابة المالية، جهاز يتمتع بالاستقلالية ويشبه من حيث تنظيمه وعمله للهيئات القضائية، لكنه لا يملك أي سلطة لتوقيع العقوبات، ويوجد هذا النظام أساسا تطبيقه في ألمانيا، وهو نفس النموذج الذي يتبعه مجلس المحاسبة الذي أنشأته المجموعة الأوروبية بموجب اتفاقية بروكسل المبرمة في 22 جويلية 1975.

أما بالنسبة للجزائر، وبالنظر إلى طبيعة النظام المالي الذي عملت على تطبيقه بعد حصوله على الاستقلال والذي يستلهم معظم قواعده من التشريع الفرنسي، فهي تصنف ضمن الدول التي تطبق نظام الرقابة المالية من النموذج الفرنسي، أي إنشاء جهاز مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، يختص بممارسة رقابة مالية لاحقة ويتمتع في ذلك بصلاحيات قضائية، لكن هذا لا يعني أن مجلس المحاسبة في الجزائر هو مطابق تماما في تنظيمه وعمله للنموذج الفرنسي، فهو يتشابه معه في جوانب معينة ويبتعد عنه في جوانب أخرى كثيرة، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا، يعود في نشأته إلى سنة 1807 وتمتد جذوره إلى ما قبل هذا التاريخ بكثير، حيث تطور عبر مراحل زمنية طويلة، سائر فيها مختلف التطورات السياسية

والاقتصادية التي عرفها المجتمع الفرنسي، عرف فيها كيف يحافظ على وجوده وعمل على توسيع صلاحيته وتدعيم مكانته بشكل تدريجي، إلى أن أصبح يشكل في الوقت الحالي إحدى دعائم النظام الديمقراطي في فرنسا ويشكل نموذجا للرقابة المالية، تتبعه الكثير من الدول في العالم.

ومن ثم فإن هذا النظام للرقابة المالية الذي استلهم منه المشرع الجزائري يشكل ثمرة تجربة طويلة من الزمن، ويستجيب لعوامل متعددة ترتبط بالمجتمع الذي نشأ فيه ومحاولة تطبيقه في بيئة أخرى غير تلك التي نشأ فيها تقتضي تكييفه مع واقع المجتمع وطبيعة احتياجاته، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال محافظته على المبادئ العامة التي يقتضها هذا النموذج من الرقابة، أما فيما يخص كيفية تنظيمه لمجلس المحاسبة وتحديد اختصاصاته، فإنه حرص على إيجاد قواعد تختلف نسبيا عن تلك التي نجدها في القانون الفرنسي، وهذا بغرض إيجاد نظام للرقابة المالية يتوافق مع خصوصيات النظام المالي الجزائري ويستجيب لمتطلباته وهذه القواعد هي بمثابة معالم مميزة للنظام القانوني لمجلس المحاسبة في الجزائر مقارنة مع النموذج الأصلي الذي استلهم منه قواعده، ومع أنظمة الرقابة المالية التي تطبقها الدول الأخرى والتي تصنف ضمن هذا النموذج.

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

ويعود أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹، تطبيقا للمادة 190 من دستور 22 نوفمبر 1976²، وبإنشائه لمجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، تم التأسيس كذلك ولأول مرة لظهور شكل جديد في ممارسة الرقابة

¹ الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980، صفحة 234

² تم تعديل الفقرة الأولى من المادة 190 من دستور 1976 بموجب القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 1980

المالية على نشاط الهيئات العمومية، يتمثل في الرقابة المالية ذات الطبيعة القضائية، تختلف عن الشكال الأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري والتي كانت موجودة بل هذه الفترة. ورغم حداثة هذه التجربة، وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي نشأ في ظلّه هذا الجهاز، فإنّ التصور الذي تبناه المشرع حول كيفية تنظيم مجلس المحاسبة ووظيفته، كان أكثر وضوحاً مقارنة مع القانون رقم 90-32 والذي صدر بصفة لاحقة بتاريخ 04 ديسمبر 1990³، تطبيقاً للمادة 16 من دستور سنة 1989.

خلال المرحلة الانتقالية، شهدت البلاد تطبيق الحكام التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني، ولقد حددت هذه الأخير ضمن أولوياتها وأهدافها السياسية إضفاء الطابع الأخلاقي في تسيير الشؤون العمومية وتعزيز وظائف الرقابة، وفي ظل هذا المسعى عمل المجلس الوطني الانتقالي في إطار الوظيفة التشريعية الموكلة إليه، على إصدار نص تشريعي آخر يلغي أحكام قانون سنة 1990 ويعيد النظر في تنظيم مجلس المحاسبة وتسيير، ويتمثل في الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995⁴ ومازالت أحكام هذا النص سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر، ولم يطرأ عليها أي تعديل يذكر رغم ما تضمنه دستور سنة 1996 من تغيير يمس النظام القضائي الجزائري، ويترتب عنه تأثير على وضعية مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية وهذا فيما يخص تنظيم طرق الطعن في القرارات التي يصدرها.

ويلاحظ من خلال مختلف هذه النصوص التي عرفها مجلس المحاسبة منذ تأسيسه وإلى غاية الوقت الحالي، أن المشرع حاول في تنظيمه لوظيفة الرقابة المالية مسايرة تلك التحولات السياسية والاقتصادية التي تعرفها البلاد، ولقد حرص في كل مر على المحافظة على نفس النمط من الرقابة بجعلها رقابة لاحقة، أما فيما يخص تصوره لكيفية تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلته وكذا تحديده لاختصاصاته فإن موقفه لم يكن على نفس الدرجة من الاستقرار والوضوح، فقانون سنة 1980 وإن لم يمنح لمجلس المحاسبة الاستقلالية المطلوبة في ممارسة رقابته، فإنه كان على الأقل متوافقاً ومتطابقاً في مضمونه مع التوجه السياسي والاقتصادي الذي أوجده دستور سنة 1976، ومن ثم فإنه كان أكثر وضوحاً ودقة في تحديده لطبيعة هذا الجهاز وتشكيلته في ضبط

³ لجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990، صفحة 1690
⁴ لجريدة الرسمية، العدد 39، لسنة 1995.

اختصاصاته، مقارنة مع قانون سنة 1990 الذي كان على درجة كبيرة من الغموض في نصوصه، ويعاب عليه العديد من النقائص في الكثير من الجوانب، وبالتالي فهو كان يشكل في حقيقة الأمر تراجعاً كبيراً عما تضمنه قانون سنة 1980 من أحكام وليس اصطلاحاً وتطويراً له.

وانطلاقاً من ذلك فإن الأمر الذي صدر في سنة 1995، كان يندرج ضمن سياق اصلاح ومعالجة الوضع الذي نتج عن تطبيق أحكام قانون سنة 1990، والذي كانت له انعكاسات جد سلبية على نشاط مجلس المحاسبة، وكان لزاماً لتفعيل دور هذا الجهاز، إعادة النظر في كيفية تنظيمه وفي تحديد اختصاصاته والعمل على إزالة مختلف الصعوبات التي كانت تعيق نشاطه، فهل الرؤية التي تضمنها هذا القانون كانت على درجة كافية من الوضوح في تحديد طبيعة مجلس المحاسبة وفي تشكيلته؟ وماهي طبيعة الصلاحيات المخولة له لأداء وظيفته كهيئة عليا للرقابة المالية؟ وماهي القواعد التي تحكم هذه الرقابة والنتائج التي تترتب عنها؟

إن مجمل هذه التساؤلات، تستدعي تسليط الضوء على مجموعة من القضايا الهامة والمتعلقة بكيفية تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، وبكيفية تحديد اختصاصاته وطبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها في ممارسته لوظيفته الرقابية، وبالتالي فإن معالجتها تقودنا إلى دراسة هذا الجهاز من ناحيتين أساسيتين:

أولاً- من الناحية العضوية

وسنحاول من خلالها دراسة مجمل القواعد التي تحكم مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه الهيكلي وكيفية تسييره، التشكيلة لبشرية التي يشكل منها الجهاز، والمركز القانوني لمختلف الفئات التي تكونها.

ثانياً- من الناحية الوظيفية

وسنحاول من خلالها، دراسة القواعد التي تحكم وظيفة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، بإبراز أشكال الرقابة المالية التي يمارسها هذا الجهاز، تحديد الإجراءات التي تحكمها وطبيعة النتائج التي تترتب عنها.

وانطلاقاً من ذلك، فلقد قسمت هذا البحث إلى فصلين رئيسيين، خصصت الفصل الأول منه لدراسة النظام القانوني لمجلس المحاسبة، حيث تعرضت في المبحث الأول إلى نشأة مجلس

المحاسبة وتطوره القانوني وهذا عبر مرحلتين سياسيتين هامتين وهما: مرحلة تطبيق أحكام دستور 1976 (مطلب أول) ومرحلة التعددية الحزبية والتي شهدت تطبيق دستور 1989 و1996 (مطلب ثان)، بينما تطرقت في المبحث الثاني إلى كيفية تنظيم المجلس والمركز القانوني لأعضائه، وهذا بدراسة القواعد التي تحكم تنظيمه وتسييره (مطلب أول)، وتلك التي تحدد المركز القانوني لأعضائه وتنظم سلطاتهم ومهامهم (مطلب ثان).

أما المبحث الثالث، فقد حاولت فيه تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة واختصاصاته، وقد تعرضت فيه إلى المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة في النشاط الذي يؤديه (مطلب أول)، ثم حددت النطاق الذي يمارس فيه اختصاصاته مقارنة مع أنواع الرقابة المالية الأخرى (مطلب ثان).

أسباب اختيار الموضوع :

هناك عدة أسباب لاختيار الموضوع نذكر منها :

- 1- محاولة لفهم النظام القانوني لمجلس المحاسبة .
- 2- إثراء الموضوع محل الدراسة حيث يعتبر حديث نسبيا م هذا ما يفسر قلة المراجع .
- 3- توطئة و تمهيد لدراسات أخرى تخص الموضوع.

منهج الدراسة:

من حيث منهج الدراسة ومراعاة لطبيعة الموضوع، فقد اعتمدت على منهج وصفي مع المقارنة من حين لآخر مع النموذج الفرنسي الذي أستلهم منه المشرع الجزائري قواعده ومع باقي أنظمة الرقابة المالية الأخرى المطبقة في بعض الدول الأخرى.

تمهيد .

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة، حيث تم إنشاؤه بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 وهذا تطبيقاً للمادة 190 من دستور سنة 1976 وكرس تأسيسه كل من دستور 1989 بموجب 160 منه ودستور سنة 1996 في المادة 170 منه، ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما يتمتع بنظام داخلي ضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، والذي يحدد هيكله الإدارية وتشكيلاته القضائية ويضبط طرق تسييرها وتنظيمها.

أما من حيث تشكيلته البشرية، فإنه تكون من أعضاء يمارسون وظيفة قضائية ويتمتعون بمركز قانوني يحدده الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995¹ المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة²، كما يتوفر على مستخدمين إداريين، يشرفون على تسيير مختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية وكذلك على كتابة الضبط، وهم يعتبرون موظفون عاديون ويخضعون في مساهمهم المهني للنصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للإدارات والهيئات العمومية.

وحتى يتسنى لنا فهم النظام القانوني الذي يخضع له هذا الجهاز، فإنه يتعين قبل كل شيء دراسة التطور القانوني لهذا الجهاز منذ نشأته وإلى غاية الوقت الحاضر من خلال مختلف النصوص القانونية التي نظمتها .

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

¹ الجريدة الرسمية، العدد 72 لسنة 1995

² الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 1995.

و انطلاقا من هذه القوانين السالفة الذكر يقسم الأستاذ رشيد خلوفي³ المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية، وهذا حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني، وأما الأستاذ مسعود شيهوب فقد أوجد تقسيما آخر يركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل صدور قانون سنة 1995 وهي المرحلة التي شملها تطبيق كل من القانون 80-05 والقانون 90-32 السالف ذكرهما وإلى مرحلة تطبيق الأمر رقم 95-20 والتي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر⁴.

وسنحاول في دراستنا هذه، إيجاد تصنيف آخر يتجاوز المعيار الزمني لتطبيق النصوص القانونية السالفة الذكر، ويأخذ بعين الاعتبار مختلف التغييرات التي طرأت على المحيط السياسي والاقتصادي الذي يعمل فيه مجلس المحاسبة، ذلك أن البلاد عرفت منذ استقلالها وإلى غاية الوقت الحالي تطورات سياسية واقتصادية مستمرة انتقلت فيها من نظام سياسي أحادي يكرس الاشتراكية في نظام سياسي تعددي لبرالي وهذا التحول كانت له انعكاسات بارزة في تحديد العلاقة بين مختلف الأجهزة والسلطات العمومية، وعلى شكل توزيع الوظائف فيما بينها بشكل عام وعلى كيفية ممارسة وظيفة الرقابة المالية بشكل خاص.

ومن ثم فإننا سنحاول دراسة الوضعية القانونية لمجلس المحاسبة في ظل مرحلة الأحادية الحزبية أي في ظل دستور سنة 1976 (مطلب أول)، وفي ظل مرحلة التعددية الحزبية والتي تبدأ منذ دستور 1989 (مطلب ثان).

3 رشيد خلوفي لجزائرية، 2005، لجامعية 1 : قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات . ص 233

4 مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ، 2005 ، ص 232

المبحث الأول : التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة في ظل دستور 1976.

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

بالنسبة لدستور سنة 1963، فإنه لم ينص على إنشاء مجلس للمحاسبة يتولى الرقابة المالية اللاحقة، ومع ذلك فإن هذه الفكرة كانت واردة في بعض النصوص التنظيمية التي صدرت في تلك الفترة ولكنها بقيت دون تجسيد فعلي (فرع أول)، أما دستور سنة 1976 فقد نص صراحة على إنشاء هذا الجهاز في المادة 190 منه، ولم يتحقق ذلك على أرض الواقع إلا بعد مرور أربع سنوات تقريبا، أي بصدور القانون رقم 80-05 السلف ذكره (فرع ثان)

المطلب الأول: فترة غياب الرقابة المالية اللاحقة.

قبل الحصول على الاستقلال، كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر يشكل امتداد للنظام الفرنسي، حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، و لم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة تحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، ذلك أن دستور سنة 1936 لم ينص على إنشاء هيئة تختص بالرقابة المالية اللاحقة (فقرة أولى) و من ثم فإن التأسيس القانوني لمجلس المحاسبة يعود إلى دستور سنة 1976، و لكن نشأته بصفة فعلية لم تتحقق إلا بعد صدور القانون رقم 80-05 المشار إليه سابقا (فقرة ثانية).

الفرع الأول: في ظل دستور سنة 1963.

لم يتضمن دستور سنة 1963، إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، والمتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء وحق توجيه السؤال الكتابي والسؤال الشفهي.

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقاً ما يفيد وجودها وكيفية ممارستها، ويستخلص من هذا السكوت أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تنظيم وممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي.

أما من حيث التنظيم، فإن المرسوم 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية⁵، نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، وهي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية وكذلك لجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية، لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت دون تجسيد فعلي، وتم التخلي عنها فيما بعد بصدور المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971⁶ الذي ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، وقد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية بوزارة المالية صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية⁷.

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة، تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1986 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية⁸.

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

تماشياً مع المبادئ الذي تضمنها الميثاق الوطني، والذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية وضمان السير الحسن والمتناسق لأجهزتها وتشكل كذلك أداة فعالة لحماية المجتمع وثرواته من كل أشكال المساس بها⁹، فقد أولى دستور سنة 1976 لأهمية بالغة لوظيفة

5 لريدة الرسمية، العدد 23، لسنة 1963

6 لريدة الرسمية، العدد 90، لسنة 1971

⁷ 1 - Mohamed KOBTAN : Le trésor public, Office des Publications Universitaires (O.P.U), Alger, 1990, Page 21.

8 أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية 2 _ الجزائرية ، الطبعة السادسة 2005 ،صفحة 57.

9 . الميثاق الوطني، الجزائر 1976، الصفحة 57.

الرقابة، وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها (الفصل الخامس من العنوان الثاني).

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

وتطبيقا للمادة 189 أعلاه، تم اصدار نص تشريعي أول، يتمثل في القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا عن طريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس، وينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها وتقييم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية، ومدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات العمومية، والقضاء على أشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج وأملاك المؤسسات للأغراض شخصية أو لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة.

وتهدف هذه الرقابة المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني، إلى إضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني، والعمل على تصحيح النقائص المسجلة ومحاربة الإهمال في تسيير الثروة الوطنية ومظاهر الانحراف في استعمال أموال وممتلكات الدولة.

وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية، و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، وتطبيقا لذلك صدر نص تشريعي آخر وفي نفس الفترة لتدعيم وظيفة الرقابة المالية، ويتمثل في القانون رقم 80-05 المشار إليه سالفًا والذي تم بموجبه إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية.

المطلب الثاني: نشأة مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة.

لقد أقر دستور سنة 1976 في المادة 190 منه، بإنشاء مجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، ولكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980¹⁰، ولقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون، يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية (فقرة أولى) أما من حيث طريقة تنظيمه وتسييره وكذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية (فقرة ثانية).

الفرع الأول: هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية.

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976، والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 80-05، يخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية، ولكن رقابته كانت واسعة جدا، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية.

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

وفي سبيل ممارسة هذه الرقابة، خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السالف ذكره كالتالي:

-مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدها الآمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.

-يصفي حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.

10 لجريدة الرسمية، العدد 10، لسنة 1980.

-يفصل في المؤسسات المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.

-يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفيها.

-يبين نهائياً في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

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

كما يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة، ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها¹¹، ويبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى السلطات المعنية، ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق وإجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين¹².

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

إضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر، يمارس مجلس المحاسبة مهام أخرى ذات طبيعة استشارية، تتمثل في ابداء الرأي حول مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية¹³، وحول مختلف القضايا والملفات المالية الهامة التي قد يعرضها عليه رئيس الجمهورية¹⁴.

11- المادتان 36 و 38 من القانون 80-05 السالف ذكره.

12- المادة 53 من نفس القانون السالف ذكره.

13 المادة 08 من نفس القانون السالف ذكره.

14 المادة 09 من نفس القانون السالف ذكره.

الفرع الثاني: هيئة ذات طبيعة قضائية من حيث تنظيمه وتشكيلته.

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم 80-05 من عشرة (10) غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر من النشاطات¹⁵، وتشتمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها ناظر عام يساعده نظار مساعدين تتولى مهام النيابة العامة، ويشتمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين¹⁶.

أما أعضاؤه، فهم يتمتعون بصفة القضاة، بحيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، ويؤدون نفس اليمين التي يؤديها القضاة العاديين، ويتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها¹⁷.

15 المرسوم رقم 80-85 المؤرخ في 01 جويلية 1980، يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة و اختصاصاتها ، الجريدة الرسمية، العدد 30 ، سنة 1980

16 المادة 14 من القانون 80-05 السالف ذكره.

17 . المواد 13 ، 21 ، 23 ، 24 و 25 من نفس القانون السالف ذكره.

المبحث الثاني: مجلس المحاسبة في ظل دستوري 1989 و1996.

بصدور دستور 1989، دخلت البلاد في مرحلة سياسية جديدة تتميز بالتعددية الحزبية وتكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ولقد نص هذا لدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة رقم 170 منه، ولكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة الأخيرة.

أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدرت فيها كل نص، وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي يتبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز¹⁸، ففي ظل قنون 1990 تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي طبيعة الرقابة المسندة لإليه (فرع أول)، بينما في قانون سنة 1995، تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة وخول له اختصاصات قضائية (فرع ثان).

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

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وهي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية ولا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

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

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

الفرع الأول: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحيته القضائية.

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

وتنص المادة 04 من نفس هذا القانون بشكل صريح وواضح، أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقاً لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وهذا التضيق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابلة تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية¹⁹.

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

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي

19 أنظر المواد من 59 إلى 67 من القانون 90-32 السالف ذكره.

يؤديها القضاة²⁰ وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة أن أسلك سلوك القاضي النزيه الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه" فقط، أي بحذف كلمة "القاضي" وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، وهذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف ذكره والتي تنص: "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلوكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".

والمقارنة مع القانون السابق، يمكن القول أن المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إل النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية وليد بيئة ليبرالية وأراد تطبيقه في ظل نظام أحادي اشتراكي، وفي القانون الثاني حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاء سلطة مستقلة.

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

بصدور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية (فقرة أولى)، وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها (فقرة ثانية).

²⁰ صيغة اليمين التي يؤديها القضاة حسب المادة 04 من القانون الأساسي للقضاء هي كالتالي "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهنتي بعناية وإخلاص و أن أكتم سر المداوات و أن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه و الوفي لمبادئ العدالة

الفرع الأول: استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصاته.

إن أهم ما يميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20، هو استرجاعه لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة إلى ذلك، عمل المشرع في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمد عليه الدول الأنجلوسكسونية.

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

الفرع الثاني: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية.

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

تمهيد

يتوفر مجلس المحاسبة على غرف وتشكيلات قضائية مختلفة، تمارس نشاطا قضائيا، وتساعدنا في ذلك أجهزة تدعيم تتمثل في مختلف المصالح الإدارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون¹ (مطلب أول) أما الغرف وتشكيلاتها القضائية، فيشرف عليها أعضاء يكتسبون صفة القضاة، يحكمهم قانون أساسي خاص يحدد مركزهم لقانوني، ويضبط الحقوق التي يتمتعون بها وكذلك الالتزامات الملقاة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة (مطلب ثان).

المبحث الأول: تنظيم مجلس المحاسبة.

يتكون مجلس المحاسبة من هياكل ذات طبيعة قضائية، تشكلها مجموعة من الغرف ذات اختصاص وطني وإقليمي وتشكيلاتها المختلفة (فرع أول)، كما يحتوي على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وكتابة ضبط، إلى جانب توفره على مختلف المصالح الإدارية والأقسام التقنية التي تتولى مهام التدعيم (فرع ثان).

المطلب الأول: غرف مجلس المحاسبة وتشكيلاتها المختلفة.

يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني وتسع (09) غرف أخرى ذات اختصاص إقليمي (فقرة أولى)، ويعقد مداولاته للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة (فقرة ثانية)، ويتوفر كذلك على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة (فقرة ثالثة).

الفرع الأول: غرف مجلس المحاسبة واختصاصاتها.

حسب المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة²، يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني وتسع (09) غرف أخرى ذات اختصاص إقليمي، وتشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع لكن القرار المؤرخ في 16

¹ يخضع مستخدمو مجلس المحاسبة الذين يعملون بمختلف المصالح الإدارية و الأجهزة التقنية لأحكام المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين للمؤسسات و لإدارات العمومية، و النصوص الأخرى التي تحكم الأسلاك المشتركة لأعوان الإدارة العمومية.

² المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف، اقتصر على انشاء فرعين فقط بكل غرفة.

أولاً- الغرف ذات الاختصاص الوطني.

يضم مجلس المحاسبة ثماني (08) غرف وطنية، تختص كل واحدة منها بمراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث النشاط، ولقد حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، القطاعات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف على الشكل التالي:

1-المالية.

2- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية.

3- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.

4- التعليم والتكوين.

5- الفلاحة والري.

6- المنشآت القاعدية والنقل.

7- التجارة والبنوك والتأمينات.

8- الصناعة والموصلات.

وتطبيقا لذلك، فقد حدد القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 السالف ذكره، مجال اختصاص الغرف وفروعها على الشكل التالي:

-الغرفة الوطنية للمالية: تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية.

-الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية والمصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك الهيئات الوطنية، ويختص الفرع الثاني بمراقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية.

-**الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية:** يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، وزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة.

-**الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين:** يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

-**الغرفة الوطنية للفلاحة والري:** يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات، ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري.

-**الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل:** يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، ووزارة التعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل.

-**الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين:** يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة.

-**الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات:** يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات.

ثانيا- الغرف ذات الاختصاص الإقليمي.

إلى جانب الغرف الوطنية السالفة الذكر، يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على تسع (09) غرف جهوية ذات اختصاص إقليمي، تتولى الرقابة البعدية على مالية الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصها، ويوجد مقر هذه الغرف في عواصم ولايات التالية: الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة، تيزي وزو، تلمسان، البليدة، ورقلة، بشار، وتم تحديد المجال الإقليمي لاختصاص كل غرفة بموجب أحكام القرار السالف ذكره، على الشكل التالي:

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

- الغرفة الإقليمية لوهران:** تحتوي على فرعين: يراقب الفرع الأول ولايات وهران ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غليزان، معسكر وسعيدة.
- الغرفة الإقليمية لقسنطينة:** تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة، ميلة، جيجل، والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.
- الغرفة الإقليمية لعنابة:** تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف، والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق أهراس، أم البواقي، وتبسة.
- الغرفة الإقليمية لتيزي وزو:** يراقب الفرع الأول ولايات تيزي وزو، بجاية، بومرداس، والفرع الثاني يراقب ولايات مسيلة، برج بوعرييج، البويرة.
- الغرفة الإقليمية لتلمسان:** يراقب الفرع الأول ولايات تلمسان، سيدي بلعباس، والفرع الثاني يراقب ولايات عين تيموشنت، تيارت والنعامة.
- الغرفة الإقليمية للبليدة:** يراقب الفرع الأول ولايات البليدة، عين الدفلى، المدينة، والفرع الثاني يراقب ولايات الشلف، الجلفة وتيسمسيلت.
- الغرفة الإقليمية لورقلة:** يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة، غرداية، الأغواط، ويراقب الفرع الثاني ولايات إليزي، الوادي وتمنراست.
- الغرفة الإقليمية لبشار:** يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف، ويراقب الفرع الثاني ولايتي أدرار والبيض.

ويلاحظ أن عدد الغرف الإقليمية يعتبر محدودا جدا، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها، وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وبالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل إلى ثمانية وعشرين (28) غرفة ولا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة وتقل إيراداتها المالية عن مليونين فرنك فرنسي، وبموجب هذا التوزيع فإنه يدخل

ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21% من مجموع البلديات، وأما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير منشرة للغرف الجهوية³.

الفرع الثاني: التشكيلات المختلفة لغرف مجلس المحاسبة.

حسب المادة 47 من الأمر 95-20 السالف ذكره، يعقد مجلس المحاسبة جلساته لدراسة مختلف القضايا المطروحة عليه والفصل فيها في شكل تشكيلات مختلفة، وهذا حسب طبيعة القضايا المطروحة عليه، فهو يجتمع للمداولة إما في شكل تشكيلة كل الغرف مجتمعة (أولاً) أو في شكل تشكيلة الغرفة وفروعها (ثانياً) أو في شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (ثالثاً).

إلى جانب هذه التشكيلات القضائية، يضم المجلس لجنة للتقارير والبرامج، ولا تمارس هذه الأخيرة أي نشاط قضائي، إنما تختص بالتحضير والمصادقة على البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة وعلى التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، واقتراح تدابير لتحسين نشاط المجلس.

أولاً- تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

تعتبر تشكيلة كل الغرف مجتمعة أعلى تشكيلة قضائية في مجلس المحاسبة يرأسها رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائب رئيس المجلس، رؤساء الغرف، قاض من كل غرفة، يتم اختياره من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف.

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

³ Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta, Op.cit, page 889.

4 المادة 37 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

يحضر الناظر العام جلسات هذه التشكيلة، ويمكن له أن يشارك في المناقشات المتعلقة بمختلف القضايا التي تدرسها التشكيلة، ماعدا في المسائل ذات الاختصاص القضائي، كما يشارك في جلساتها كذلك مقرر لا يتمتع بحق التصويت.

لا تصح مداوات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل ويشمل اختصاصها المسائل التالية⁵:

-الفصل في الاستئنافات التي ترفع إليها ضد قرارات الغرفة.

-إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية.

-دراسة المسائل المتعلقة بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره وكل القضايا التي يرى فيها رئيس المجلس ضرورة لاستشارة هذه التشكيلة.

ثانيا - تشكيلة الغرفة وفروعها.

تتكون هذه التشكيلة على الأقل من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني بالقضية والمقرر المراجع أو قاض آخر من نفس الغرفة في حالة غياب المقرر المراجع. تفصل هذه التشكيلة في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصاتها (حسب اختصاص كل غرفة).

ثالثا - غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

تتكون هذه التشكيلة من رئيس الغرفة وستة (06) مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين (02) قابلة للتجديد، ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصح مداوات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيس الغرفة⁶.

5 المادة 48 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

6 المادة 51 من الأمر 95-20 و المادة 38 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

تختص هذه الغرفة بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالتصرفات المالية، التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في كجال تسيير الميزانية والمالية، والمحددة في المادتين رقم 88 و 91 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

ويلاحظ أن هذه الرقابة في النظام الفرنسي تعتبر من اختصاص محكمة الانضباط في مجال الميزانية والمالية (La Cour de discipline budgétaire et financière) التي أنشئت بموجب القانون المؤرخ في 25 سبتمبر 1948، وهي بمثابة هيئة ذات طبيعة قانونية خاص⁷، تبدو في تنظيمها كأنها امتداد لمجلس المحاسبة، بحيث يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، ويتولى مهام النيابة العامة فيها النائب العام لمجلس المحاسبة، وتضم بالتساوي عضوين من مجلس المحاسبة وعضوين من مجلس الدولة.

ويخضع لرقابة هذه الهيئة، أعوان الدولة والمؤسسات التابعة لها، أعوان الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التابعة لها، وكذلك مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، ولا يخضع لرقابتها أعضاء الحكومة وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، باعتبار أنهم يتحملون مسؤولية سياسية وليست تأديبية⁸، وتتمتع بسلطة توقيع العقوبات على المخالفات المرتكبة في تسيير الأموال العمومية، عن طريق فرض غرامات مالية، وتعتبر قراراتها قابلة للطعن بالنقص أمام مجلس الدولة الفرنسي⁹.

إلى جانب هذه التشكيلات القضائية السالفة الذكر، يحتوي المجلس على لجنة للبرامج والتقارير، يرأسها رئيس مجلس المحاسبة وتتشكل من نائب رئيس المجلس والناظر العام ورؤساء الغرف، أما الأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق المشاركة في المداولات، ويمكن أن توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة.

7 Jacques MAGNET : op.cit, page 276.

8 منذ صدور قانون 29 جانفي 1993 أصبح الأعضاء المنتخبين للمجالس الجهوية و المحلية يخضعون لرقابة هذه الهيئة في بعض المخالفات فقط .

9 Voir à ce propos aussi l'article de : Christian DESCHEEMAERKER « Le Conseil d'Etat et la Cour de discipline budgétaire et financière », publié in, la revue Française de finances publiques, n° 70, L.G.D.J Paris, France, Juin 2000.

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

المطلب الثاني: النظرة العامة وأجهزة التدعيم.

إلى جانب الغرف السافة الذكر، يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وعلى كتابة ضبط (فقرة أولى)، كما يحتوي على أجهزة تدعيم تعمل على توفير الوسائل والظروف المناسبة التي تمكن قضاة مجلس المحاسبة من ممارسة وظائفهم (فقرة ثانية)

الفرع الأول: النظرة العامة.

لم ينص المشرع في قانون سنة 1980 على وجود نظارة عامة، لكنه نص على وجود منصب ناظر عام وأوكل له مهمة النيابة العامة ويساعده في ذلك نظار مساعدين، وفي قانون سنة 1990 أوجد تسمية أخرى وهي " المراقب العام " وأوكل له نفس المهام التي تضمنتها المادة 19 من القانون السابق، أما في قانون 1995 فيسميها النظارة العامة، ويشرف عليها ناظر عام يقوم بدور النيابة العامة.

ويرى فقهاء القانون في فرنسا، أن وجود نيابة عامة على مستوى مجلس المحاسبة وبالتسمية التي تحملها وبالمهام التي تمارسها، هي مسألة غير مطابقة تماما لطبيعة مجلس المحاسبة وبالتسمية التي تحملها وبالمهام التي تمارسها، هي مسألة غير مطابقة تماما لطبيعة مجلس المحاسبة الذي يصنف كهيئة قضائية إدارية متخصصة.

الفرع الثاني: كتابة الضبط.

يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط، مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة، يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة، يمكسك السجلات والدفاتر والملفات ويدون القرارات التي تتخذها أثناء الجلسة، يساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى، يتولون نفس المهام المتعلقة بالتحضير المادي للجلسات، مسك السجلات والدفاتر والملفات وتدوين القرارات المتخذة أثناء الجلسات.

تتولى كتابة الضبط كذلك، مهام استلام وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية المتعلقة بها، وكذلك الأجوبة والطعون وكل الوثائق المرسلة أو المودعة لدى المجلس وتعمل على تبليغ وحفظ مختلف التقارير، والمقررات والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة.

ولا يتمتع كتاب الضبط العاملين بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم، ولم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط وإنما تطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي، نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات والإدارات العمومية¹⁰.

الفرع الثالث: الهياكل الإدارية والتقنية.

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

أولاً- الأمانة العامة.

يتأهبا أمين عام وهو الأمر بالصرف الرئيسي، يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة، ويسهر على السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية والتقنية، وعلى توفير الوسائل والخدمات الضرورية لهياكل المجلس قصد أداء أعمالها على أحسن وجه، وعلى تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة.

ثانياً- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس وهي:

-قسم تقنيات التحليل والرقابة: يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية لازمة لقضاة المجلس للقيام بعمليات التدقيق والتحقيق، توفير دلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق والمراجعة، وضع المقاييس والمؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة،

10 . المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

يعمل كذلك بالتنسيق مع الأمين العام على تحضير برامج لتكوين القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم وتقييم ذلك بصفة دورية¹¹.

-قسم الدراسات ومعالجة المعلومات: يتولى هذا القسم اعداد دراسات في الميادين الاقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، تسيير بنك المعلومات حول المؤسسات والهيئات التي تخضع لرقابته، تكوين وتسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، اعداد وتوزيع منشورات مجلس المحاسبة ومنتجاته الوثائقية¹².

-مديرية الإدارة والوسائل: تفرع هذه المديرية إلى أربع (04) مديريات فرعية وتهتم بتسيير شؤون المستخدمين، تسيير الشؤون المالية للمجلس، الوسائل والشؤون العامة والاعلام الآلي¹³.

إلى جانب ذلك، يلحق برئيس مجلس المحاسبة ديوان يشرف عليه رئيس ديوان ويضم مديرين (02) للدراسات، يتولى مهام مختلفة تتعلق بموجه عام بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية

وكذلك علاقات المجلس مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية والدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها أي المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية (INTOSAI) والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ARABOSAI) والمنظمة الافريقية لأجهزة الرقابة المالية (AFROSAI).

ويتبع كذلك لرئيس مجلس المحاسبة، مكتب المقررين العامين للجنة والبرامج والتقرير، يتولى تحضير مشروع التقرير للمشروع التمهيدي الخاص بقانون ضبط الميزانية، تحضير مشروع التقرير السنوي الذي يرسله المجلس إلى رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية وكذلك المشروع التمهيدي لبرنامج نشاط المجلس.

11 المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السالف ذكره.

12 المادة 28 من نفس المرسوم السالف ذكره.

13 المادة 30 من نفس المرسوم السالف ذكره.

المبحث الثاني: قضاة مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية خاصة، هو يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية، ويكتسبون صفة القضاة ويتمتعون بقانون أساسي خاص بهم يحدد مركزهم القانوني (فرع أول)، كما يضبط المهام والصلاحيات التي يتمتعون بها بموجب اكتسابهم لهذه الصفة (فرع ثان).

المطلب الأول: المركز القانوني لقضاة المحاسبة.

يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بقانون أساسي خاص بهم، يتمثل فب الأمر رقم 95-23 السالف ذكره، بحيث ينظم هذا النص مساهم المهني انطلاقاً من مرحلة توظيفهم وتعيينهم (فقرة أولى)، ثم تقييمهم وترقيتهم (فقرة ثانية) ويحدد كذلك قواعد تأديبهم وتوقيع العقوبات ضدهم (فقرة ثالثة).

الفرع الأول: قواعد توظيف وتعيين قضاة مجلس المحاسبة.

يتم توظيف قضاة مجلس المحاسبة عن طريق اجراء مسابقة وطنية، أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط الواردة في القانون الأساسي السالف ذكره، ويخضعون منذ تنصيبهم إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهراً، يتم خلالها تقييم أدائهم المهني واستعداداتهم الوظيفية، وبانقضاء هذه المدة لتجريبية يحول رئيس مجلس المحاسبة ملفاتهم إلى مجلس قضاة مجلس المحاسبة لإبداء الرأي، وبناء على رأي هذا الأخير يتقرر إما تقديم اقتراح تعيين القاضي المعني أو تمديد فترة تربيته أو تسريحه نهائياً.

ويؤدي قضاة مجلس المحاسبة في أول تنصيب لهم، اليمين أمام مجلس المحاسبة مجتمعاً في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة، ويحرر محضر أداء اليمين من طرف كاتب الضبط الرئيسي لمجلس المحاسبة.

ولقد حددت المادة 10 من الأمر 95-23 السالف ذكره، صيغة اليمين التي يؤديها القضاة مجلس المحاسبة في جلسة رسمية يعقدها مجلس المحاسبة، في تشكيلة جميع الغرف مجتمعة، تتضمن على الصيغة التالية:

"أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص، أحافظ على سر التحريات وأكتم سر المداولات وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه".

وبعد تعيينهم، يرتب قضاة مجلس المحاسبة في ثلاث فئات رئيسية، وتقسم كل فئة منها إلى مجموعات على الشكل التالي:

-**الفئة الأولى:** مصنفة خارج السلم الترتيبي وتضم أربعة مجموعات متدرجة في الترتيب، يصنف في المجموعة الأولى رئيس مجلس المحاسبة وفي المجموعة الثانية نائب رئيس المجلس والناظر العام، وفي المجموعة الثالثة رؤساء الغرف وفي المجموعة الرابعة رؤساء الفروع والنظار المساعدون.

-**الفئة الثانية:** تحتل الرتبة الأولى من السلم وتضم مجموعتين، يرتب في المجموعة الأولى المستشارون الرئيسيون وفي المجموعة الثانية المستشارون.

-**الفئة الثالثة:** تحتل الرتبة الثانية من السلم وتضم ثلاث مجموعات، يرتب في المجموعة المحتسبون الرئيسيون في المجموعة الثانية المحتسبون من الدرجة الأولى والمجموعة الثالثة المحتسبون من الدرجة الثانية.

يتم تعيين جميع قضاة مجلس المحاسبة المصنفين حسب هذه الرتب، بواسطة مرسوم رئاسي، لكن الإجراءات التي تسبق تعيينهم تختلف من فئة إلى أخرى، حيث أن نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع، يتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة، في حين يقترح الناظر العام ومساعدوه من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد الحصول على رأي مجلس القضاة (Le conseil des magistrats).

الفرع الثاني: قواعد تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة.

ينتقل قضاة مجلس المحاسبة في مساهم المهني، من رتبة إلى رتبة أعلى منها حسب التدرج السالف ذكره، بناء على سنوات الخدمة الفعلية ومردودية القاضي في أداء المهام التي يكلف بها من طرف رئيس المجلس.

ويخضع مجلس المحاسبة أثناء أدائهم لمهامهم لتقييم سنوي، يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، ويتم ضبط التقييم النهائي وكذلك قائمة الاستحقاق المهني في اجتماع يحضره جميع رؤساء الغرف تحت إشراف رئيس مجلس المحاسبة، ويسهر في هذا الإطار مجلس القضاة على احترام مقاييس التقييم المهني والترتيب في قائمة الاستحقاق، وله صلاحية النظر في التظلمات التي يقدمها القضاة بهذا الشأن¹⁴.

الفرع الثالث: قواعد توقيع العقوبات وطرق الطعن فيها.

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

أولاً- أنواع العقوبات التي يخضع لها قضاة مجلس المحاسبة.

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

وفي حالة إخلال القاضي بواجباته المهنية وبالالتزامات القانونية المفروضة عليه، فقد حدد المشرع في المادة 80 من القانة الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة العقوبات الواجبة التطبيق، وهذا حسب جسامة الخطأ المهني الذي يرتكبه القاضي وهي مصنفة تدريجياً كالتالي:

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

14 المادة 74 من الأمر 95-20 السالف ذكره

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

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

يتم تجسيد العقوبات من الدرجة الثالثة بواسطة مرسوم رئاسي، ماعدا في حالة التنزيل في الرتبة فإنه يتم ذلك بواسطة قرار يتخذه رئيس مجلس المحاسبة¹⁵.

ولقد أدخل المشرع ترتيبات هامة في هذا المجال، بغرض ضمان النزاهة اللازمة في القرارات التي يتخذها المجلس التأديبي وحماية القضاة من أي تعسف وتتمثل في تمكين القاضي المعني من الاطلاع على الملف الذي يتم إيداعه لدى أمانة مجلس القضاة ثلاثة أيام قبل تاريخ انعقاد المجلس التأديبي وكذلك منحة حق الدفاع عن نفسه سواء بصفة شخصية، أو عن طريق اختيار شخص آخر مؤهل بأن يدافع عنه إذا أراد ذلك.

إجراء آخر لا يقل أهمية عن الإجراءات السالفة الذكر، ويشكل ضمانا تكميلي لتحقيق النزاهة في قرارات المجلس التأديبي، ويتمثل في الفصل بين دور كاتب الجلسة الذي ينحصر في اعداد محضر الجلسة، ودور مقرر الجلسة والذي هو قاضي يتم اختياره من ضمن أعضاء مجلس القضاة ويملك هذا الأخير صلاحية القيام بالتحريات اللازمة حول الملف، ويمكنه حتى سماع القاضي المعني أو الشهود إن اقتضى الأمر ذلك، وهذا قبل عرض تقريره امام المجلس التأديبي.

لكن هناك ملاحظتان أساسيتان يتعين الإشارة إليهما في هذا الإطار، تتعلق بالملاحظة الأولى بنص المادة 83 من الأمر 95-23 السالف ذكره، والتي تقتضي بإمكانية عزل القاضي من منصبه أو تنزيله في الرتبة أو إحالته على التقاعد الإجباري إذا أظهر عجزا مهنيا ودون أن يرتكب خطأ يستحق عقوبة تأديبية، ويتم ذلك بنفس الإجراءات المعمول بها في الحالات التأديبية.

15 المادة 82 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

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

وبناء عليه، فإن هذا النص يحتاج إلى توضيح أكثر حتى يتم تطبيقاً سليماً، يكفل استقلالية قضاة مجلس المحاسبة ويخلق لديهم الإحساس بالاستقرار في ممارسة مهامهم، وهذا أمر ضروري لنجاح مهمة الرقابة الموكلة إليهم.

أما الملاحظة الثانية، فتتعلق بمسألة تصنيف العقوبات التي يخضع لها قضاة مجلس المحاسبة، فالمادة 80 من الأمر ذكره تكتفي بتعداد العقوبات وتصنيفها إلى ثلاث درجات، وهنا تطرح إشكالية أساسية تتعلق بكيفية تكيف الأخطاء التي على أساسها تحدد درجة العقوبة، التي يتعين توقيعها ضد القاضي إذا أخل بالتزاماته وبعبارة أخرى كيف يمكن تكيف خطأ ما والإقرار على إثره بأنه يستحق توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو من الدرجة الثانية أو من الدرجة الثالثة، وهذه المسألة تبدو مهمة جداً، وتحتاج إلى ضبط دقيق حتى يتم تطبيقها بشكل سليم يكفل حقوق القضاة ويحقق المساواة بينهم، ويعكس لقرارات الهيئة التأديبية المصادقية اللازمة.

ثانياً: مبدأ عدم قابلية قضاة مجلس المحاسبة للعزل والنقل.

تجسيدا لمفهوم استقلال القضاء الذي عمل على تكريسه دستور 1996¹⁶، وهذا في العديد من المواد، وخصوصا المادة 138 التي تنص على أن السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون، والمادة 147 التي تنص على أن القاضي لا يخضع إلا للقانون، وأنه محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته ونزاهة حكمه (المادة 148 من الدستور)، وتطبيقا لذلك، أقر المشرع في المادة 11 من الأمر 95-23 السالف ذكره، بمبدأ عدم قابلية قضاة مجلس المحاسبة للعزل والنقل، والذي يقصد به عدم جواز فصلهم أو توقيفهم عن العمل أو نقلهم إلى وظيفة أخرى غير قضائية، أو إحالتهم صفة اجبارية على التقاعد إلا في الحالات التي ينص عليها القانون، بهدف تحصينهم ضد القرارات التعسفية التي قد يتعرضون لها أثناء ممارستهم لوظيفتهم.

وإذا كان هذا المبدأ، يندرج في إطار تكريس استقلالية القضاء، ويشكل الضمان الذي ينبغي أن يتمتع به القاضي بحرية مطلقة لا حدود لها ولا تحكمها أية ضوابط قانونية، إنما الاستقلال المقصود به هنا هو استقلال العمل القضائي الذي يحقق التطبيق السليم للقانون وحمائته من مختلف التأثيرات والضغوطات التي قد تمس بمصداقيته.

ومن ثم، فإن الدستور وفي مقابل إقراره لمبدأ استقلالية العمل القضائي، فإنه أقر كذلك بمبدأ حماية المتقاضين من خطر انحراف القاضي وتعسفه في استعمال ما يخول له القانون من سلطة وهذا بموجب المادة 149 منه، والتي تنص على أن القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته، وبنفس هذه الكيفية والتصور، حدد المشرع مسؤولية قضاة مجلس المحاسبة عن أخطائهم المهنية وهذا أمام مجلس قضاة مجلس المحاسبة¹⁷.

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ نتائج قانونية هامة، حيث أن الجهة التي تملك سلطة تعيين القضاة، لا تملك حرية مطلقة في توقيع العقوبات عليهم حتى لو أخلوا بالتزاماتهم، ويتعين عليها

16 حول هذا الموضوع، أنظر مجموعة من المقالات و الدراسات الهامة، التي ساهم بها أساتذة باحثون، أثناء الأيام الدراسية التي نظمها مجلس الأمة تحت عنوان " استقلالية القضاء " سنة 1999 ، موجودة ضمن نشرات مجلس الأمة : الندوة الأولى في مارس 1999 و الندوة الثانية في شهر جوان من نفس السنة، وكذلك مقال للأستاذ نور الدين فكايير، نائب بالمجلس الشعبي الوطني، تحت عنوان "مقومات استقلال القضاء " ، منشور في مجلة النائب،الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني ، العددان 05 و 06 (في وثيقة واحدة) سنة 2005 ،الصفحة 49
17 المواد 58، 59، و 77 من الأمر 95-23 السالف ذكره.

في ذلك إتباع إجراءات يحددها القانون، وإلا جاءت قراراتها غير شرعية وباطلة، وتطبيقا لذلك فإن العقوبات من الدرجة الأولى التي يوقعها رئيس مجلس المحاسبة، تستوجب عليه إعلام مجلس القضاة في الجلسة الموالية مباشرة لتاريخ توقيع العقوبة، بينما يلزمه القانون في العقوبات من الدرجة الثانية والثالثة الحصول على رأي مجلس القضاة قبل توقيعها.

ثالثا - طرق الطعن في القرارات التأديبية.

حسب المادة 96 من القانون الأساسي للقضاة، فإنه يمكن للقاضي تقديم طلب التماس إلغاء العقوبات الموقعة ضده إلى رئيس مجلس المحاسبة، وهذا بعد فوات سنة كاملة من تاريخ توقيع العقوبة، وتقضي نفس المادة على أن العقوبات من الدرجة الأولى تسقط بقوة القانون بفوات سنتين كاملتين ابتداء من تاريخ توقيع العقوبة، شريطة ألا يتعرض القاضي خلال هذه المدة إلى عقوبات أخرى.

أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثانية والثالثة، فإن المادة 97 من نفس القانون تنص على إمكانية تقديم القاضي لطلب إعادة تأهيله، وإلغاء العقوبات المسلطة عليه إلى مجلس القضاة بعد فوات مدة أربع (04) سنوات كاملة من تاريخ توقيع العقوبة وفي حالة موافقة المجلس على طلبه، تسقط العقوبات التي تعرض لها وتسحب نهائيا من ملف المعني.

ويلاحظ ان القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، لم يتضمن أي إشارة إلى حق القاضي في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن في القرارات المتخذة ضده، وقيسا على باقي الهيئات التأديبية المماثلة له، فإنه يتم الطعن بالقض في القرارات التأديبية لمجلس المحاسبة لدى مجلس الدولة.

المطلب الثاني: سلطات قضاة مجلس المحاسبة ومهامهم.

يصنف قضاة مجلس المحاسبة في شكل فئات متدرجة في السلطة، حيث يوجد في قمة الهرم رئيس مجلس المحاسبة، ويترتب باقي القضاة في مستويات مختلفة من السلم الترتيبي، تتحدد من خلالها سلطاتهم ومهامهم ودرجة المسؤولية الملقاة على كل واحد منهم، فرئيس المجلس هو الرئيس الأول والأعلى للهيئة، وبهذه الصفة فهو يتولى مهام الاشراف والتوجيه والرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية والهيئات القضائية للمجلس، وهو السؤل الوحيد على المجلس في علاقاته الخارجية مع مختلف الأجهزة والهيئات الوطنية، وكذلك مع المنظمات الدولية التي يعتبر المجلس عضوا فيها، في حين يمارس رؤساء الغرف صلاحيات الاشراف والتوجيه والرقابة على الفروع التابعة لهم، ورؤساء الفروع بدورهم يقومون بنفس المهام على مختلف القضاة التابعين لكل فرع، إلى أن نصل إلى توزيع المهام والمسؤوليات على مختلف المستشارين والمحاسبين الذين يتشكل منهم كل فرع.

الفرع الأول: رئيس مجلس المحاسبة.

لم تبيّن مختلف الصوص القانونية التي تحكم مجلس المحاسبة، الشروط اللازمة لتولي هذا المنصب، وفي الغالب فإنه يتم اختيار نائب الرئيس أو الناظر العام أو أحد رؤساء الغرف الأكثر أقدمية لشغل هذا المنصب في حالة شغوره، وقد يتم اختيار شخص آخر من خارج الهيئة يتوفر على المؤهلات اللازمة لذلك.

ويعين رئيس مجلس المحاسبة بواسطة مرسوم رئاسي، ويتولى بهذه الصفة مهمة الاشراف على تسيير وتنظيم مجلس المحاسبة، ويساعده في ذلك نائب الرئيس والأمين العام للمجلس، ويتوفر على أجهزة إدارية تابعة له مباشرة وهي الديوان ومكتب للمقررين العامين.

ويعتبر رئيس مجلس المحاسبة بمثابة الرئيس الإداري الأعلى للمجلس، وبهذه الصفة فهو يقوم بمهام تنشيط وتوجيه ومراقبة مختلف المصالح الإدارية والتقنية التي يتكون منها المجلس ويسهر على حسن أدائها، كما يعمل أيضا على تمثيل مجلس المحاسبة لدى جميع الهيئات القضائية والسياسية الوطنية والهيئات الدولية السالفة الذكر والتي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها.

أما بصفته رئيس هيئة قضائية، فهو يترأس الجلسات الرسمية لمجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، ويمكن له أن يترأس جلسات الغرف، يوزع رؤساء الغرف والفروع وقضاة المجلس على مناصبهم، يترأس كذلك اجتماعات لجنة التقرير العمومي.

الفرع الثاني: الناظر العام.

يعين الناظر العام بمرسوم رئاسي، ولكن اقتراحه يتم من طرف رئيس الحكومة وهو الذي يتولى مهام النيابة العامة على مستوى مجلس المحاسبة، ويساعده في ذلك نظار مساعدون، وبهذه الصفة فهو يختص بالمهام التالي:

- السهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وفي حالة التأخر أو رفضهم لذلك، يطلب تطبيق الغرامات المالية.
- يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، ويلتمس توقيع غرامة مالية على التدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي.
- يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية والعقوبات المقررة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية.
- يحضر جلسات الشكايات القضائية لمجلس المحاسبة، ويعرض عليها استنتاجاته مكتوبة وعند الاقتضاء يقدم ملاحظات شفوية.
- يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة، ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره.
- يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية، ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف، يشكل موضوع ارسال لها.

الفرع الثالث: رؤساء الغرف ورؤساء الفروع.

يعين رؤساء الغرف عادة من بين المستشارين، ويشرفون على مهام القضاة التابعين لهم، وبهذه الصفة فهم يمارسون المهام التالية:

- يوزعون الأعمال على الفروع، ويسهرون على تنفيذها وعلى تقييم ذلك.
- يسهرون على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية على مستوى غرفهم.

- يحددون المساعدات لتقنية الضرورية التي تحتاجها الغرف للقيام بأعمالها.
- يراقبون جودة الأعمال المنجزة، ويسهرون على تحسين مستوى القضاة.
- يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق، ودلائله ومقاييسه المعتمدة، والعمل على تقديم الاقتراحات الرامية إلى تحسين الرقابة.
- إعداد كشوف دورية عن مدى تقدم الأعمال على مستوى غرفهم، ويقدمون حصيلة سنوية عن نشاط الغرفة، بالإضافة كذلك إلى التقارير المتعلقة بمدى تنفيذ برنامج الرقابة في مجال اختصاص الغرفة.

وتحت اشراف رؤساء الغرف، يقوم رؤساء الفروع كل في مجال اختصاصه بمهام تنظيم وتوجيه أعمال القضاة التابعين لهم ومراقبة التابعين لهم ومراقبة نشاطهم، تحضير أعمال الرقابة والسهر على تنفيذه في الآجال المحددة لها، العمل على تطبيق منهجيات التدقيق ودلائله ومقاييسه المعتمدة وتقديم اقتراحات لتحسينها، اعداد حصيلة حول نشاط فروعهم وتقديم تقارير تقييمية عن ذلك.

تمهيد

يصنف الفقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة (Juridictions spécialisées)، وتسمى كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص (Juridictions a compétence spéciale).

وفي حقيقة الأمر، فإن وضعية هذه الهيئات مازالت غامضة في القانون الجزائري، ولم يساهم فيها القضاء بأحكام مرجعية تحدد موقفه منها، ولم يتعرض لها بالدراسة سوى عدد قليل جدا من الدارسين¹، خلافا لما هو عليه الوضع في القانون الفرنسي، حيث أن مجلس الدولة حاول مساندة مختلف التطورات التي عرفها التشريع وأصدر قرارات عديدة لتحديد الطبيعة القانونية لهذا النوع من الهيئات.

كذلك الحال بالنسبة للفقهاء الفرنسي، الذي ساهم باجتهادات كثيرة حاول من خلالها وضع معايير تمكن من تصنيف هذه الهيئات وتكييفها، نذكر منها المعيار المادي الذي ناد به الأستاذ (René CHapus) والذي يرى أن الهيئة تكتسب الطبيعة القضائية، عندما تقوم بمهمة ردعية تأديبية، واعتمدت هذا الأخير على تحليل القرارات التي أصدرها مجلس الدولة في القضايا العديدة والمختلفة التي فصل فيها ولا سيما القرار الذي يعتبره حكم مرجعي والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 1953 في قضية (DE BAYO)².

وكذلك المعيار الشكلي الذي ناد به الأستاذ (P. Klaouasen)، والذي يركز فيه على عناصر أساسية لتكييف أي هيئة ضمن الهيئات القضائية والتي تتمثل في: تشكيلة الهيئة، طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها، الطابع النهائي للقرارات التي تصدرها وتنظم طرق الطعن فيها³.

¹ تعرض الأستاذ أحمد محيو بصفة مختصرة لعدد من هذه الهيئات التي سماها بالهيئات الفاصلة في المواد الإدارية (أنظر أحمد محيو: مرجع سابق ذكره صفحة 44 ، (و أما الأستاذ مسعود شيهوب فقد تناولها بنوع من التفصيل و صنفها إلى نوعين : النوع الأول هي اللجان مثل اللجان الانتخابية الولائية التي تختص بالمنازعات الانتخابية و لجان التعويض عن الأضرار الجسمانية الناتجة عن التجمهر المنشأة بموجب القانون 90-20 المؤرخ في 15 أوت 1990 و لجان خاصة بتأديب أعضاء المنظمات المهنية مثل منظمة المحامين و النوع الثاني يتضمن على المجالس مثل مجلس المحاسبة والمجلس الدستوري (مسعود شيهوب: مرجع سابق ذكره ، صفحة 217 ،) و في نفس الإطار ساهم الأستاذ رشيد خلوفي بإبراز مختلف المعايير الفقهية والقضائية ، التي تمكن من تكييف هذا النوع من الهيئات. (رشيد خلوفي: مرجع سابق ذكره، الصفحة 228)

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

³ رشيد خلوفي: مرجع سابق ذكره ، صفحة 229.

أما العميد (Georges Vedel)، فهو يجمع في تصنيفه وتكييفه لهذه الهيئات بين المعيارين معا، بحيث انه يركز على شرطين أساسيين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، يتمثل الشرط الأول في تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية والشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للاستئناف أو الطعن بالقض أمام مجلس الدولة، وانطلاقا من هذا التصور فهو يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية مختصة لكونها تطبق قواعد المحاسبة العمومية⁴.

وتثير مسألة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في القانون الجزائري نفس هذه الإشكالية المطروحة، ذلك أن الدستور اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية، ولم يتضمن على أي إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية والتشريع العادي لم ينص بشكل صريح ومباشر على تصنيفه ضمن الهيئات القضائية ولكن يخضعه في تنظيمه وتسييره لتنظيم قضائي ويخوله صلاحيات قضائية، وهذا ما يستدعي منا البحث عن العناصر الأساسية التي يتضمنها النظام القانوني الذي يخضع له هذا الجهاز والتي تمكن من تصنيفه بهذه الصفة (مطلب أول)، ثم إبراز اختصاصاته وتحديد النطاق الذي تمارس فيه (مطلب ثاني).

⁴ Georges VEDEL : « La Cour des comptes et le juge administratif de Droit commun », communication présentée lors des journées d'études organisées par l'université de STRASBOURG du 13 au 14 Mai 1977 , sous le thème « la Cour des comptes d'hier à demain » , L.G.D.J, Paris France, 1979 , pp 25 à 47.

المبحث الأول: مجلس المحاسبة: هيئة قضائية أو إدارية.

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

ولم تتضمن المادة 170 من هذا الدستور (وهي المدة الوحيدة التي تنص على انشاء مجلس المحاسبة) أي إشارة أعلى الطبيعة القضائية لهذا الجهاز⁵، وتتطابق في لك من حيث صياغتها مع المادة 160 من دستور 1989، ماعدا عبارة "صلاحيات مجلس المحاسبة" التي أضيفت في الفقرة الثالثة من المادة 170 من دستور سنة 1996، وتتضمن تقريبا نفس الصياغة التي نجدها في المادة 190 من دستور 1976، ماعدا استبعاد الحزب والمؤسسات الاشتراكية التي كانت تدخل ضمن اختصاص رقابة مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976.

وإذا رجعنا على المادة 152 من دستور 1996، التي تحدد الجهات القضائية الإدارية، فنجدها تنص في الفقرة الثانية منها، على أن مجلس الدولة هو هيئة مقومة للجهات القضائية الإدارية، ويرى الأستاذ رشيد خلوفي أن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "**الجهات القضائية الإدارية**" وليس "**المحاكم الإدارية**" يفسح المجال لافتراض وجود هيئات أخرى ذات طبيعة قضائية إلى جانب المحاكم الإدارية، وهذا التصور حسبه تؤكد المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة⁶ والتي تنص على أن مجلس الدولة يفصل في الطعون بالنقص في قرارات الجهات القضائية الإدارية وفي قرارات مجلس المحاسبة⁷.

أما من حيث التشريع، يلاحظ تذبذب في موقف المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، فقد أقر في قانون سنة 1980 أنه يتمتع باختصاصات قضائية، ثم ألغى ذلك في قانون

⁵ تنص المادة 170 من دستور 1996 على ما يلي " : يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية . يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية . يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة و يضبط تنظيمه و عمله و جزاء تحقيقاته."

⁶ الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 1998

⁷ رشيد خلوفي: مرجع سابق ذكره ، ص 225

سنة 1990، ثم يتراجع عن هذا الموقف ليقر مرة ثانية الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في قانون سنة 1995.

لكنه وإن أقر في هذا القانون الأخير، بالاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، واخضعه في تنظيمه وتسييره لقواعد وإجراءات مماثلة لتلك التي تخضع لها الهيئات القضائية، ويعترف بصفة القضاة لأعضائه، فإنه لا يصنفه صراحة الهيئات القضائية، ومن ثم فإن تصنيفنا لمجلس المحاسبة كهيئة قضائية، يحتاج إلى تأسيس قانوني، ذلك أن صلاحية إنشاء الهيئات القضائية لا يملكها إلا المشرع وحده⁸.

وهذا ما يستعدي منا البحث في ارادته والمحاولة تحدي موقفه بوضوح بالكشف عن المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلته (فرع أول) وفي الوظيفة التي يمارسها هذا الجهاز (فرع ثان).

المطلب الأول: المظاهر القضائية في تنظيم مجلس المحاسبة وتشكيلته.

يظهر مجلس المحاسبة من حيث تنظيمه وتشكيلته كهيئة ذات طبيعة قضائية وهذا لاحتواء على عناصر أساسية لا تتوفر إلا في الهيئات القضائية، فهو جهاز مستقل (فقرة أولى) ويتشكل من غرف مختصة وتشكيلات قضائية يحكمها نظام داخلي خاص (فقرة ثانية)، وأعضاؤه يكتسبون صفة القضاة ويتمتعون بنفس الضمانات والامتيازات التي يقرها القانون للقضاة العاديين (فقرة ثالثة).

الفرع الأول: مجلس المحاسبة، يتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية.

يكرس دستور سنة 1996، نظاما سياسيا يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ولقد نصت المادة رقم 138 منه على أن السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون، وباعتبار أن مجلس المحاسبة يعتبر هيئة قضائية متخصصة، فقد حرص المشرع على ضمان الاستقلالية اللازمة له في ممارسة الوظيفة الموكلة اليه، حيث نصت المادة 03 من قانون سنة 1995 وبشكل صريح، على أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية اللازمة ضمانا له للحياد والموضوعية والفعالية في أعماله، وتتجسد هذه الاستقلالية، أولا من الناحية العضوية، حيث أن هذا الجهاز

⁸ المادة 122 من دستور 1996 الفقرة 6

يتكون من هياكل خاصة به يحددها نظامه الداخلي، وتخصص له ميزانية تحدد ضمن ميزانية الدولة، تحقق له الاستقلالية المالية اللازمة في تسييره.

أما من الناحية الوظيفية، فلقد حدد المشرع طبيعة الاختصاصات التي يمارسها هذا الجهاز والمجال الذي تمارس فيه، ومنح للقضاة الاستقلالية في ممارسة وظيفتهم وأحاطهم بالحماية اللازمة ضد كل أشكال الضغط والتأثير عليهم، وأقر مسؤولية الدولة في حمايتهم وتعويض الأخطاء الناجمة عن نشاطهم.

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة يحميه نظام داخلي خاص.

سبق أن تعرضنا في المبحث السابق إلى كيفية تنظيم مجلس المحاسبة، وقلنا بأنه يتكون من غرف مختصة مقسمة إلى فروع ومن تشكيلات قضائية مختلفة، كما يتوفر على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة، وعلى كتابة ضبط نفس المهام الموكلة لكتابة الضبط لدى باقي الهيئات القضائية العادية.

ويحكم تسيير كل هذه المصالح نظام داخلي، يقترحه رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة تشكيلة كل الغرف مجتمعة، ويصدر عن طريق مرسوم رئاسي.

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

لقد أبرزنا في فقرة سابقة، بأن جميع أعضاء مجلس المحاسبة لذين يمارسون وظيفة قضائية، يكتسبون صفة القضاة، وهذا الأمر تنص عليه صراحة العديد من المواد في الأمر 20-95 والخصوص المادة 38 التي تحدد الأعضاء الذين يتمتعون بصفة القضاة، وهم رئيس المجلس ونائب الرئيس، رؤساء الغرف ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع، المستشارون والمحتسبون، إلى جانب كذلك الناظر العام ومساعديه.

ويحكم كل هذه الفئات قانون أساسي خاص، تضمنه الأمر 23-95 السالف ذكره، والذي جاء تحت عنوان "القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة".

ويلاحظ أن المشرع، قد أضفى بهذه التسمية التي يحملها هذا الأمر، صفة القضاة للأعضاء الذين يتشكل منهم هذا الجهاز، وأكد على ذلك بشكل واضح وصريح في أغلبية المواد التي تضمنها هذا القانون، وحتى في صيغة اليمين التي يؤديها القضاة والتي جاءت على الشكل

التالي⁹: "أقسم بالله العلي العظيم ان أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص وأن أحافظ على سر التحريات وأكتم سر المداولات وأن أراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه".

المطلب الثاني: المظاهر القضائية في وظيفة مجلس المحاسبة.

إذا أخذنا بالمعيار الشكلي، فإن مجلس المحاسبة يظهر كهيئة ذات طبيعة قضائية وتمارس وظيفة ذات طبيعة قضائية، وهذا ما تبرزه القواعد العامة التي تحكم إجراءات التقاضي أمامه (فقرة أولى)، وقواعد الفصل في المسائل التي ينظر فيها (فقرة ثانية)، وكذلك طبيعة القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها (فقرة ثالثة).

الفرع الأول: القواعد التي تحكم إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة.

إن إجراءات التقاضي أمام مجلس المحاسبة ليست محددة بقانون خاص بها، كما هو الحال بالنسبة لباقي هيئات القضاء العادي، ولكنه يخضع في عمله لجملة من القواعد والإجراءات حددها الأمر 95-20، والتي تكتسي طبيعة قضائية والتي تحدد للقاضي والمتقاضي جملة من الإجراءات الأساسية الواجب احترامها في مختلف القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة وأهم هذه القواعد هي:

أولاً- إجراءات مجلس المحاسبة تلقائية وذات طبيعة فاحصة.

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

فالمشرع يعتبر اختصاص مجلس المحاسبة من النظام العام، لأنه يتعلق أولاً وقبل كل شيء بتسيير المال العام ويحقق مصلحة يقتضيها النظام العام، ويترتب عن ذلك، أن جميع الهيئات التي تعتمد في نشاطها بشكل جزئي أو كلي على المال العام، ملزمة بتقديم حساباتها لرقابة مجلس المحاسبة.

⁹ المادة 10 من الأمر 95-23 السالف ذكره.

ويقع هذا الالتزام، بالنسبة للهيئات العمومية الإدارية، على عاتق الأمرين بالصرف وعلى المحاسبين العموميين، والذين يتعين عليهم، مع نهاية كل سنة مالية إيداع حساباتهم المالية والوثائق الثبوتية المطلوبة لذلك لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في آجال حددها القانون، ويسهر الناظر العام على ضمان إيداع هذه الحسابات واحترام الآجال المقررة لذلك بكافة الطرق التي يكلفها له القانون.

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

وفي مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، حددت المادة 101 من نفس هذا الأمر، الأشخاص المؤهلين قانونا لإخطار مجلس المحاسبة وهم: رئيس الهيئة التشريعية، رئيس الحكومة بموجب المادة 21، ورئيس المجموعة البرلمانية حسب المادة 22 من نفس الأمر¹⁰.

وفي مجال رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، حددت المادة 101 من نفس هذا الأمر، الأشخاص المؤهلين قانونا لإخطار مجلس المحاسبة وهم: رئيس الهيئة التشريعية، رئيس الحكومة، وزير المالية، الوزراء ومسؤولي الهيئات الوطنية كل فيما يخص قطاعه.

وهذه الطبيعة الإلزامية، تخول لقضاة مجلس المحاسبة في ممارسة رقابتهم سلطات واسعة للتحري والتحقيق والبحث بكافة الوسائل القانونية الممكن، للتأكد من سلامة الحسابات التي تقدمها لهم الهيئات محل الرقابة، وتفرض على الهيئات المعنية بتلك الرقابة واجب توفير الظروف المناسبة لتسهيل عمل قاضي الحسابات، وتمكينه من الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات والمعلومات التي يطلبها في آجال معقولة وكل عرقلة لذلك يعتبرها المشرع عرقلة لسير العدالة، ويتعرض المتسببين فيها إلى غرامات مالية وإلى عقوبات جزائية¹¹.

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

11 المادة 68 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

فقاضى الحسابات، قد لا يكفي بمعاينة الحسابات المقدمة له، ويخول له القانون الحق في الاطلاع على كل ما يراه ضروريا من وثائق وملفات ودفاتر محاسبية موجودة بحوزة الهيئات محل الرقابة، الاستماع كذلك إلى أي عون يرى أن له علاقة بذلك، كما يمكن له الدخول إلى المحلات والمكاتب التابعة لتلك الهيئات، إذا اقتضى تحقيقه ذلك، والقيام بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة مع مختلف الإدارات والهيئات العمومية.

وبغرض تسهيل عمل القاضي، أعفى المشرع أعوان الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، من الالتزام بواجب السر المهني ومن احترام التدرج السلمي في تقديم المعلومات والوثائق التي يطلبها قاضي مجلس المحاسبة¹².

ثانيا- إجراءات مجلس المحاسبة كتابية.

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

في البعض من الحالات، قد يلجأ قضاة مجلس المحاسبة إلى سماع التوضيحات الشفوية للمتقاضين، لكن هذا الاجراء يعتبر اختياري ويخضع لتقدير القاضي ولا يعطي أي حق للمتقاضي يلزم القاضي للاستماع إلى توضيحات الشفوية.

ونفس هذه الإشكالية، ظلت مطروحة لمدة طويلة من الزمن في القانون الفرنسي، ولم يتم إقرار حق المتقاضين في تقديم توضيحات شفوية، إلا بعد صدور القانون رقم 93-122 المؤرخ

12 الفقرة الأولى من المادة 59 من الأمر 95-20 السالف ذكره.

في 29 جانفي 1993¹³، وهو نفس الاجراء الذي تضمنه فيما بعد ذلك القانون رقم 94-1040 المؤرخ في 02 ديسمبر 1994¹⁴.

ثالثا - إجراءات مجلس المحاسبة سرية.

تتميز إجراءات عمل مجلس المحاسبة بالسرية، وهذه الصفة تقتضيها طبيعة القضايا التي يفصل فيه المجلس والتي ترتبط أولا وقبل كل شيء بنشاط ومصالح الدولة وسيرها المنتظم، وترتبط كذلك بمصلحة الهيئات التي يشملها التحقيق وبسمعة الأشخاص العاملين بها، ومراعاة لذلك، فإن جميع التحريات التي يباشرها قضاة مجلس المحاسبة والمعلومات والمستندات التي يتحصون عليها لذات الغرض تستدعي المحافظة عليها والالتزام بالسرية المطلوبة ولا تقبل أي إشهار، ويكتفي القاضي خلالها بالمعينة والتحري وتسجيل ملاحظاته، دون القيام بأية تصريحات أو ملاحظات مسبقة تجاه جميع الأطراف المعنية بها، ذلك أن إصدار أية أحكام مسبقة أو تسريب معلومات إلى جهات أخرى غير تلك المعنية بها، من شأنها كذلك المساس بسمعة ومصالح المتعاملين مع تلك الهيئة، من مؤسسات وأشخاص غير خاضعين لرقابة مجلس المحاسبة¹⁵.

فالاستنتاجات الأولية التي يتوصل إليها القاضي خلال مرحلة التحقيق، والتي يدمها في تقرير الرقابة الموجه إلى هيئة المداولة المختصة للفصل فيه، لا تعتبر أحكاما نهائية، ويمكن إبطالها بعد الاطلاع على دفوعات المتقاضين.

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

تقتضي وظيفة القضاء، الالتزام بالقدر الكافي من الموضوعية لإضفاء الشرعية المطلوبة على الأحكام التي يصدرها القاضي، ويتحقق ذلك عن طريق ضمان حق الدفاع للمتقاضين الذي يكلفه الدستور، وهذا الحق تجسده قاعدتان أساسيتان تحكما عمل مجلس المحاسبة وهما: قاعدة القرار المزدوج والشكل الجماعي للمداولات.

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

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

15 Voir article de Jean-François Bernicot et Jean-Michel Champomier : « L'auditeur et le juge », publié in R.F.F.P., L.G.D.J., Paris, France, n° 77, Année 2002.

أولاً- قاعدة القرار المزدوج.

لقد ارتبط ظهور قاعدة القرار المزدوج وتطورها بمجلس المحاسبة الفرنسي لكن هناك من الدارسين من يرى أن ظهورها سابق لذلك، وأن البوادر الأولى لتطبيقها تعود حتى إلى عهد غرف الحسابات التي عرفت فرنسا في ظل النظام القديم، واستمر تطبيقها بعد الثورة الفرنسية في ظل الهيئات الوسيطة التي سبقت إنشاء مجلس المحاسبة، أي في ظل مكتب المحاسبة ولجنة المحاسبة الوطنية¹⁶.

ويرى الفقه الفرنسي، أن قاعدة القرار المزدوج هي بمثابة تطبيق لمبدأ عام أصبحت تخضع له جميع الهيئات القضائية (Principe de la contradiction)¹⁷ في إجراءاتها، والذي يكفل المتقاضين الحق في الدفاع الذي يكلفه الدستور.

وتطبيقاً لقاعدة القرار المزدوج، تفصل التشكيلات القضائية لمجلس المحاسبة في جميع القضايا التي تنظر فيها بإصدار قرارين (02)، بحيث تعقد جلسة أولى فيها قراراً مؤقتاً يبلغ إلى المتقاضي للرد عليه وتقديم توضيحاته في أجل محدد قانوناً، وبانقضاء ذلك الأجل تعقد نفس التشكيلة المختصة جلسة ثانية وتصدر قراراً نهائياً، لتأكيد ما تضمنه القرار الأول من تهم أو نفيها وإبطالها.

وبالتالي، فإن القرار المؤقت الذي تصدره الغرفة في الجلسة الأولى، يعتبر غير قابل للتنفيذ ولا يمكن الاستئناف والطعن فيه، أما القرار الثاني الذي تصدره في الجلسة الثانية، فهو قرار قابل للتنفيذ ويمكن الاستئناف والطعن فيه بالنقض وفقاً للطرق التي حددها القانون.

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

17 إن هذا المبدأ لم ينص عليه الدستور الفرنسي، و لكن أقره مجلس الدولة الفرنسي بشكل تدريجي، حيث ظهر في بداية الأمر كمبدأ يسمو على النصوص التنظيمية، في القرار الذي أصدره بتاريخ 10 أوت 1918 في قضية (VILLES) و الذي أقر فيه أن أي وثيقة تقدم للقاضي لا يمكن أن يعتد بها إذا لم يطلع عليها أطراف الخصومة. بعد أربعين سنة من هذا التاريخ أقر مجلس الدولة الفرنسي في قضية (HUTA la Société) بتاريخ 12 ماي 1961 أن المحكمة تجاهلت مبدأ عام يطبق من طرف هيئات القضاء الإداري الفرنسي و الذي بموجبه يلزم بأن تكتسي الإجراءات المتبعة للتحقيق و إصدار الحكم طابع التضاد (contradictoire Caractère)، و منذ قرار مجلس الدولة الصادر في قضية (autres et Dubosc, Gate) بتاريخ 16 جانفي 1976 ، ترسخ تطبيق هذا المبدأ بشكل مستمر في الإجراءات المتبعة أمام جميع الهيئات القضائية الفرنسية (Bertrand HUBY, Ibid, p 36)

وكباقي قواعد القانون، فإنه يرد على تطبيق قاعدة القرار المزدوج استثناءات نحددها بشكل عام في الحالات التالية:

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

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

- إذا اعترف المتقاضي مسبقا بالتجاوزات المسجلة ضده.

- إذا استفاد المتقاضي خلال إجراءات التحقيق، من جميع الوسائل الممكنة للدفاع عن نفسه ولتبرير موقفه، وتبين لأن إعطاؤه الفرصة مرة ثانية لا يضيف شيئاً للملف، وهذا يكون في بعض حالات التصريح بالتسيير الفعلي.

وقد أخذ المشرع بنفس هذا التصور، بإقراره صراحة تطبيق قاعدة القرار المزدوج في المادتين 76 و 90 من الأمر 95-20¹⁸، وكذلك في المواد الأخرى الواردة في الباب الثالث من هذا الأمر، والتي تتعلق بكيفية إجراء رقابة مجلس المحاسبة، وهذا لحماية المتقاضين من أي تعسف أو انحراف من طرف القضاة وتكريسا كذلك لحق الدفاع الذي تقره المادة 151 من دستور 1996.

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

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

ثانياً - الشكل الجماعي للمداولات.

تسند عمليات الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة إلى مقررين، والذي يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة في تنظيم عمليات التدقيق وتنفيذها، ومع نهاية هذه العمليات يعد المقرر تقريراً كتابياً يدون فيه ملاحظاته واقتراحاته، ويوجهه إلى التشكيلة القضائية المختصة التي تتمتع وحدها بسلطة إصدار الحكم.

ولضمان الموضوعية اللازمة لعمل المجلس، وتقدي الوقوع أثناء المداولة تحت تأثير الرأي الشخصي للقاضي المقرر، ألزم المشرع على تشكيلة المداولة قيب الفصل في أي قضية، الاطلاع على آراء مختلف الأطراف التي تدخل في القضية أي الاستماع إلى تقرير القاضي المقرر، الاستنتاجات التي يقدمها الناظر العام، تقرير المقرر المراجع، وكذلك توضيحات المتقاضين وتبريراته، وتتخذ ذلك التشكيلة المختصة قراراتها بأغلبية الأصوات.

وحفاظاً على الشكل الجماعي للمداولات، وبهدف ضمان الحرية في إبداء الرأي لأعضاء التشكيلة المختصة، فإن مداولاتها تتم دون حضور الأشخاص المعنيين بها ولا يشارك فيها الناظر العام والمقرر، ولا تصبح نتائج المداولات علنية إلا بعد استكمال جميع الإجراءات التي تكفل للمتقاضين حق الدفاع والفصل بشكل نهائي في الملف المطروح، بإصدار القرار النهائي.

الفرع الثالث: الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة.

يفصل مجلس المحاسبة في القضايا التي تدخل في نطاق اختصاصه القضائي عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية، من حيث شكلها وتكوينها (أولاً) ومن حيث قيمتها القانونية (ثانياً) وكذلك من حيث طرق الطعن فيها (ثالثاً).

أولاً - من حيث الشكل والتكوين.

يصدر مجلس المحاسبة قراراته باسم الشعب الجزائري، حسب ما تقتضيه المادة 141 من دستور 1996 والتي تنص على أن القضاء يصدر أحكامه باسم الشعب، مثله في ذلك مثل باقي الهيئات القضائية.

وأما من حيث صياغتها، تتضمن هذه القرارات على ثلاثة أجزاء رئيسية وهي:

- التأشيرات (les visas): وهي مجمل النصوص التي اعتمدت عليها القاضي في اصدار قراره.
- الحثيات (les considérants): وتتضمن على الوقائع القانونية والمادية التي أدت بالقاضي إلى اتخاذ القرار.
- الحكم (le dispositif): ويصاغ في شكل مواد تتضمن على: منطوق الحكم وتشكييلة المداولة، مكان وتاريخ المداولة وعدد الصفحات التي يتكون منها القرار والجهات التي يبلغ لها القرار.
- وحتى تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للتنفيذ، ينبغي أن تحمل توقيعات كل من رئيس الجلسة، والمقرر الراجع، وكاتب الضبط¹⁹.

ثانيا - من حيث قيمتها القانونية.

تصدر قرارات مجلي المحاسبة ممهورة بالصيغة التنفيذية حسب ما تقتضيه المادة 320 من قانون الإجراءات المدنية، ومن ثم فهي تكون قابلة للتنفيذ مثلها في ذلك مثل القرارات التي تصدرها الهيئات القضائية الإدارية.

ثالثا - من حيث تنظيم طرق الطعن فيها.

تبرز الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة، من خلال القرارات التي يصدرها وطرق الطعن فيها، فهو يظهر كقاضي أول درجة في القرارات التي تصدرها مختلف الغرف، وكقاضي استئناف في القرارات التي تصدر عن تشكييله كل الغرف مجتمعة والتي تكون قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وهذا حسب المادة 11 من القانون العضوي 98-01 السالف ذكره.

19 تنص المادة 84 من الأمر 95-20 " يوقع كل من رئيس الجلسة و المقرر المراجع و كاتب الضبط على القرار النهائي و يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية .يبلغ القرار إلى الناظر العام و المحاسبين أو الأعوان المعنيين و الوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية."

ولقد حدد الأمر 95-20 السالف ذكره طرق الطعن في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وتتمثل في:

أ-المراجعة:

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

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

ويتم تقديم طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار وينبغي أن يشمل الطلب المقدم على عرض مفصل للوقائع مرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية لذلك، لكنه في الحالات التي تثبت فيها أن مجلس المحاسبة قد اتخذ قراره على أساس وثائق مزورة وغير سليمة فإنه يمكن مراجعته بعد فوات الأجل المحدد.

يتم النظر في طلبات المراجعة من طرف نفس الغرفة التي أصدرته، ولا يترتب على إجراءات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، لكنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة، إذا وجد ما يبرر ذلك أن يأمر بتوقي تنفيذه إلى غاية البث النهائي في طلب المراجعة وذلك بعد استشارة رئيس الغرفة المختصة والناظر العام.

ب-الاستئناف:

حسب المادة 107 من المر السالف ذكره، تعتبر قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، ولا يقبل الاستئناف إلا إذا قدم من طرف المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية التي يتبع لها أو الناظر العام.

تقدم عريضة الاستئناف كتابيا، وتكون موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني وتتضمن على عرض دقيق ومفصل للوقائع والدفع المستند إليها وتودع لدى كتابة الضبط أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام.

يترتب على الاستئناف توقيف تنفيذ القرار موضوع الطعن (المادة 06/107) ويتم النظر في طلبات الاستئناف من طرف تشكيلة كل الغرف مجتمعة (ماعداء الغرفة التي أصدرت القرار) وتتخذ قراراتها بالأغلبية.

ج- الطعن بالنقض:

تنص المادة 110 من الأمر 20-95 السالف ذكره، بأن قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، تكون قابلة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.

ويلاحظ أن هذه المادة تحتاج إلى تعديل حتى تساير التطورات التي عرفها النظام القضائي الجزائري بعد صدور دستور سنة 1996، ولكي تتطابق مع المادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، التي تنص على أن مجلس الدولة هو الذي يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة.

كما أن المشرع الجزائري لم يحدد في هذه المادة ميعاد الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ولا الحالات التي يجوز فيها تقديم هذا الطعن واكتفى بالإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية.

خاتمة

لقد تبين من خلال الدساتير الثلاثة التي عرفتها الجزائر (76 ، 89 ، 96)،(وجود رغبة صريحة في تأسيس رقابة مالية لاحقة يختص بها مجلس للمحاسبة، و هو نفس هذا التصور الذي عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية التي صدرت في هذا الإطار، المتعلقة بتنظيم هذا الجهاز و تحديد اختصاصاته .

لكن هذه النصوص، و إن جاءت متوافقة و متطابقة فيما بينها، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، بجعلها رقابة لاحقة و تنصب على الأموال العمومية، فهي ليست على نفس هذه الدرجة من التوافق في تحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز و في ضبط اختصاصاته، فالقانون 80-05 الذي تم بموجبه تأسيس مجلس للمحاسبة، وضع هذا الجهاز تحت سلطة رئيس الجمهورية و منحه اختصاصات قضائية و إدارية، و عمل على توسيع مجال رقابته ، بحيث كانت رقابته تشمل أموال الدولة، و الحزب و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، لكن دوره ظل محدودا في تلك الفترة، و هذا لحدائثة نشأته و عدم توفره على الوسائل المادية و البشرية الكافية لأداء نشاطه، كما أن طبيعة النظام السياسي الذي كان قائما آنذاك، لم تكن تسمح ببروز هذا النوع من الرقابة المالية . أما القانون رقم 90-32 الذي تم بموجبه إلغاء القانون السابق ذكره ، فقد جاء في مرحلة سياسية جد هامة من تاريخ البلاد، حيث انتقلت فيها من نظام سياسي أحادي إلى نظام تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، و من ثم فإنه كان من الطبيعي جدا أن يتم إعطاء الاستقلالية لمجلس المحاسبة في نشاطه، ولكن هذا القانون و إن أقر ذلك فإنه عمل على تجريده من اختصاصاته القضائية و تضيق مجال رقابته، بحيث حصر وظيفته في مراقبة أموال الهيئات العمومية التي تخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري و المحاسبة العمومية، أي مراقبة أموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية الإدارية، و قد أدى هذا الوضع إلى تقليص دور هذا الجهاز و الحد من فعالية الرقابة التي يمارسها 154 .بصدور الأمر رقم 95-20 ، أعاد المشرع النظر في كيفية تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة، و في المركز القانوني لأعضائه، حيث أصبح هذا الجهاز يكتسي الطبيعة القضائية وأعضاؤه أصبحوا يتمتعون من جديد بصفة القضاة، و عمل هذا القانون على توسيع مجال رقابته، ليشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية، و تم

إنشاء غرف إقليمية تابعة لمجلس المحاسبة تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية و الهيئات التابعة لها . و لقد كرس هذا القانون استقلالية مجلس المحاسبة، من حيث تنظيمه و تسييره و خول له ممارسة اختصاصات قضائية يتمتع فيها بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه يظهر من خلالها كهيئة ذات طبيعة قضائية إدارية، متخصصة في مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية . و تتجسد هذه الاختصاصات القضائية المخولة له، عن طريق إصدار قرارات تكتسي الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية، و هي قابلة للمراجعة و الاستئناف ، و يتم الطعن بالنقض فيها أمام مجلس الدولة . لكن وظيفة مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون، لا تتوقف فقط على البحث عن الأخطاء و التجاوزات المالية و معاقبة مرتكبيها، إنما يمارس كذلك رقابة إدارية تتمثل في تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته وفق مقاييس إقتصادية، و تقوم على عناصر أساسية، و هي الفعالية و النجاعة و الاقتصاد، و يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بالإجراءات التي يراها ملائمة لتحسين أدائها المالي . إضافة إلى وظيفته الرقابية، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في مجالات هامة جدا، تتعلق أساسا بمشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، و يمكن له كذلك أن يقدم اقتراحاته و توصياته حول مختلف القضايا ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمبادرة منه، أو بشأن تلك التي يتم إخطاره بها من طرف السلطات العمومية المؤهلة قانونا، و هذا كلما دعت الحاجة إلى ذلك 155 . إن مجمل هذه الاختصاصات المخولة له، تبدو من الناحية النظرية كافية بأن يمارس مجلس المحاسبة دورا هاما في حماية الأموال العمومية و المساهمة في تحسين تسييرها، ذلك أن الرقابة القضائية التي يتمتع بها، تمكنه من ترقية إجبارية تقديم الحسابات كقاعدة أساسية في نظام المحاسبة العمومية و تحقيق الشفافية المطلوبة في تسيير المال العام ، بينما يساهم من خلال رقابته الإدارية في تحسين النشاط المالي للهيئات الخاضعة لرقابته، و تحقيق الفعالية اللازمة في تسييرها المالي، و يشارك من خلال ما يتمتع به من صلاحيات استشارية في تحسين المنظومة التشريعية و التنظيمية و هو ما يجعل منه أداة اقتراح و قوة مبادرة فعالة، قادرة على التأثير و المساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل و القضايا المتعلقة بالمالية العمومية .

المراجع باللغة العربية

النصوص الدستورية

✓ دستور 10 سبتمبر 1963

✓ دستور 22 نوفمبر 1976

✓ دستور 23 فيفري 1989

✓ دستور 28 نوفمبر 1996

الجرائد الرسمية

✓ الجريدة الرسمية، العدد 23 ،لسنة 1963

✓ الجريدة الرسمية، العدد 90 ،لسنة 1971

✓ الجريدة الرسمية، العدد 10 ،لسنة 1980.

✓ الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 1995.

✓ الجريدة الرسمية، العدد 72 لسنة 1995

✓ الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 1998

النصوص التنظيمية

✓ المرسوم رقم 80-185 المؤرخ في 01 جويلية 1980 ،يحدد عدد غرف مجلس المحاسبة

و اختصاصاتها ، الجريدة الرسمية، العدد 30 ، سنة 1980.

✓ المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

الكتب باللغة العربية

✓ رشيد خلوفي لجزائرية،،الجامعية قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات 2005.

✓ مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات

الجامعية الجزائرية ، 2005 .

✓ أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد ، ديوان المطبوعات

الجامعية الجزائرية ، الطبعة السادسة 2005

المراجع باللغة الأجنبية

- ✓ Michel DEGOFFE : La juridiction administrative spécialisée, L.G.D.J, Paris, 1996
- ✓ Georges VEDEL : « La Cour des comptes et le juge administratif de Droit commun », communication présentée lors des journées d'études organisées par l'université de STRASBOURG du 13 au 14 Mai 1977 , sous le thème « la Cour des comptes d'hier à demain » , L.G.D.J, Paris France, 1979
- ✓ Francis J. FABRE : les grands arrêts de la jurisprudence financière, 4 ème édition, Editions DALLOZ, Paris, 1996
- ✓ Bertrand HUBY La contradiction devant les juridictions des comptes, Presses universitaires Aix-Marseille (PUAM) France, 2001

الرسائل الجامعية

- ✓ أمجوج نوار , مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية , رسالة ماجستير قانون عام , جامعة قسنطينة 2006
- ✓ منصور الهادي , مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري مذكرة ماستر قانون عام , جامعة بسكرة 2014