

مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر



الدكتور/ أحمد سويقات

أستاذ بجامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر



مقدمة:

حظيت النفقات العمومية في الجزائر باهتمام شديد منذ الأيام الأولى للاستقلال، إذ تزامن إعلان تشكيل الأجهزة الرقابية على مختلف أوجه الإنفاق مع إنشاء وزارة المالية، وكان المشرع أبدى رغبته منذ البداية في إرساء منظومة رقابية قوية قادرة على أداء مهامها في المحافظة على المال العام.

وبإنشاء وزارة المالية في سنة 1963 بموجب المرسوم 127/63 تضمن إنشاء بعض المؤسسات الرقابية على رأسها مجلس المحاسبة إلا أنه لم يجسد على أرض الواقع، وتغاضى عنه دستور سنة 1963 و 1976 إلى غاية سنة 1980، حيث عدل دستور 1976 وتم تضمينه إنشاء مجلس المحاسبة، ومنذ ذلك الحين تناولته جميع الدساتير التي جاءت بعد ذلك، غير أن كيفية هيكلته وكيفية عمله تكفل به التشريع من القانون 05/80 إلى الأمر 02/10، حيث حددت مجال اختصاصه وكيفية عمله، غير أن السؤال الذي يطرح بشدة هو ما مدى نجاعة هذه المؤسسة في أداء المهمة التي أنشئ من أجلها؟ وهل وفرت له كل الإمكانيات من أجل أداء المهمة التي أوكلت إليه بكل نجاح؟، الإجابة على هذه التساؤلات تكون محور هذه الورقة وذلك من خلال ما يأتي:

المبحث الأول

مجلس المحاسبة كهيئة دستورية

احتلت رقابة استعمال الأموال العمومية مكانة هامة في الجزائر منذ السنوات الأولى للاستقلال من أجل ترشيد طرق استعمال الأموال العمومية، وتضمنت النصوص القانونية الأولى مختلف الأجهزة الرقابية التي تباشر عملها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية خارج التسلسل الرئاسي لوزارة المالية، حتى يضمن استقلاليتها والسرعة في تدخلاتها والحرية في ممارسة نشاطها الرقابي.

وكانت الأجهزة الأولى التي تضمنتها النصوص القانونية تمثلت في مجلس المحاسبة، لجنة مراقبة المؤسسات العمومية، المفتشية العامة المالية، الوكالة القضائية للخزينة.

غير أن مجلس المحاسبة لم ير النور إلا في سنة 1980 بتعديل دستور 1976 واعتبر من بين أهم المؤسسات التي نص عليها الدستور.

المطلب الأول: تكريس دستوري لمجلس المحاسبة

نظرا للدور الهام الذي تحتله رقابة استعمال الأموال العمومية فإن المؤسس الدستوري كرس تلك الرقابة بموجب إنشاء هيئة دستورية مكلفة برقابة استعمال الأموال العمومية، وكان ذلك منذ سنة 1980 حيث عدل دستور 1976، واعتبر مجلس المحاسبة كهيئة دستورية هامة في رقابة استعمال الأموال العمومية بهدف ترشيدها، وكلف بإعداد تقرير سنوي حول كيفية صرف الاعتمادات المسجلة في قوانين المالية وإرساله إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وتجسيدا لما جاء في الدستور صدر قانون في سنة 1980 خاصا بإنشاء مجلس المحاسبة وكلف بوظيفة المراقبة، ودعم باختصاصات قضائية وإدارية تصب كلها في مراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

وقد كرس مجلس المحاسبة مرة أخرى في دستور 1989، وكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وتكليفه بإعداد تقرير سنوي لرئيس الجمهورية.

تطبيقا لأحكام هذا الدستور صدر نص آخر في سنة 1990 نظم مجلس المحاسبة من جديد، وتميز بحصر مجال تدخله، واستثنى من مراقبته المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرد من صلاحيته القضائية⁽²⁾. على إثر الانتقادات الكبيرة التي وجهت إلى هذا النص أعيد تنظيم مجلس المحاسبة في سنة 1995، وأعيدت له جميع الصلاحيات القضائية والإدارية، إضافة إلى توسيع مجال تدخله⁽³⁾.

وفي سنة 1996 صدر تعديل دستوري جديد وكرس مجلس المحاسبة من جديد وبنفس أحكام دستور 1989، بعد ذلك بأربع سنوات عدل أمر 1995 أي في سنة 2010 وعزز مرة أخرى مكانة مجلس المحاسبة، وخوله صلاحيات كبيرة سواء القضائية منها أو الإدارية، وأصبح مجال تدخله واسعا جدا مما أعطاه دفعا جديدا في مجال الرقابة البعدية على استعمال الأموال العمومية من جهة، وتدقيق وتقييم استعمال تلك الأموال من طرف الجهات والأشخاص الذين استفادوا من دعم الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة.

غير أن تعديل 2016 للدستور أضاف أحكاما جديدة حيث مدد اختصاصه دستوريا لرؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما أضيف له اختصاص المساهمة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

كما يعد تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول. من خلال ذلك نلاحظ أن المؤسس الدستوري منذ سنة 1980، ضمن كل الدساتير مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية أينما كانت هذه الأموال، وكما خصها باختصاص واسع من أجل تمكينه من القيام بدوره على أحسن ما يرام.

المطلب الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة

تولى مجلس المحاسبة تنفيذ اختصاصاته وصلاحياته من خلال الهياكل التي يتشكل منها، والإطار البشري الذي يباشر تلك المهام⁽⁴⁾.

1- الهياكل:

يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل التالية:⁽⁵⁾

أ. **الغرف:** تتجسد الغرف في ثلاثة أنواع من الغرف وهي:

1- **الغرف الوطنية:**

وعددتها 08 غرف كل غرفة مختصة بميدان معين، وهذه الميادين هي: المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعات والمواصلات، وتنقسم كل غرفة إلى فرعين وكل فرع مكلف بمراقبة مجموعة من الوزارات.

2- **الغرف الإقليمية:**

وعددتها 09 غرف، وتنقسم كل غرفة إلى فرعين، حيث يراقب كل فرع الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها، إضافة إلى المؤسسات العمومية المحلية، وتتواجد هذه الغرف بمقر الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار⁽⁶⁾.

3- **غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.**

4- **الناظر العام ومساعدوه.**

5- **كتابة الضبط المركزية.**

ب. **المصالح التقنية والإدارية:**

إلى جانب ذلك يشتمل مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تكلف بتقديم الدعم المادي للمجلس حتى يتمكن من أداء مهامه، وتوضع هذه المصالح تحت سلطة الأمين العام الذي يقوم بتنشيطها ومتابعة أعمالها والتنسيق فيما بينها.

2- **الوسائل البشرية:**

يسهر سلك القضاة الخاص بمجلس المحاسبة التابعين للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة على تأمين اختصاصات المجلس الموكلة إليه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية لاسيما أحكام الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 وهم كالتالي:⁽⁷⁾

رئيس مجلس المحاسبة الذي يتولى إدارة المجلس ويقوم بالتنظيم العام لأشغاله وهو المختص بإصدار القرارات والمقررات والأوامر والمذكرات الاستعجالية والمذكرات المبدئية.

- نائب رئيس مجلس المحاسبة الذي يساعده في مهامه.

- الناظر العام ومساعدوه.

- رؤساء الغرف الذين يتولون تنسيق الأشغال داخل غرفهم لتحسيد البرنامج المسطر.

- رؤساء الفروع ويتولون تنسيق الأشغال المسندة إلى فروعهم ويقومون بمتابعة الأعمال التابعة لفروعهم.
- المستشارون والمحاسبون وتسندهم مهام التدقيق والتحقيق أو الدراسات عندما تسند لهم، كما يساهم إلى جانب القضاة في تجسيد مهام مجلس المحاسبة، كتاب الضبط، المستخدمين المكلفين بالأقسام التقنية والمصالح الإدارية.
تجدر الإشارة أن قضاة مجلس المحاسبة كغيرهم من قضاة مجلس الدولة والمحكمة العليا يتمتعون بالصفة القضائية، كما يشترط فيهم كغيرهم من القضاة الآخرين بأن يكون تكوينهم لا يقل عن 08 سداسيات مما يمكنهم القيام بمهامهم على أحسن حال.

كما يمكن لرئيس مجلس المحاسبة تعيين موظفين وأعوان من القطاع العام تابعين لأسلاك التفتيش أو الرقابة أو مارسوا مسؤوليات في وظائف التسيير ولهم شهادات جامعية، كمستشارين في مهام ظرفية قصد مساعدة مجلس المحاسبة في القيام بصلاحيته⁽⁸⁾.

في هذا الإطار خول لرئيس مجلس المحاسبة أن يقترح في حدود 10% من المناصب المالية الواجب شغلها تعيين قضاة في مجموعة رؤساء الغرف أساتذة التعليم العالي، وفي مجموعة رؤساء الفروع حاملي شهادة الدكتوراه، وفي مجموعة المستشارين الأولين حاملي الماجستير، منذ 06 سنوات على الأقل، على أن تكون لهم خبرة مهنية لا تقل عن 10 سنوات.

إن مختلف هذه الأحكام تدعم مكانة قاضي مجلس المحاسبة، وتساعد على التحاق كفاءات ذات خبرة واسعة، وذات تكوين عالٍ بمجلس المحاسبة مما يؤثر مباشرة على نوعية وأداء مجلس المحاسبة.

المبحث الثاني

مجال تدخل مجلس المحاسبة واختصاصاته

إن مجال مجلس المحاسبة واختصاصاته عرف عدة تطورات منذ إنشائه في سنة 1980، ففي بداية عهده، كان اختصاصه يمتد إلى جميع الإدارات العمومية وإلى المؤسسات العمومية بمختلف أنواعها، غير أنه في سنة 1992، عرف منعرجا جديدا حيث قلص مجال تدخله وانحصر في المؤسسات التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية، غير أن المشرع تدخل مرة أخرى ووسع من اختصاصاته ومجال تدخله في سنة 1995، وذلك ما يتم التطرق إليه من خلال ما يأتي:

المطلب الأول: مجال تدخل مجلس المحاسبة

نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة، فإن مجال تدخله عرف عدة تعديلات منذ إنشائه سنة 1980، حيث عدل مجال تدخله في سنة 1992، 1995، 2010.

انطلاقا من التعديل الأخير فإن مجال تدخل مجلس المحاسبة أصبح يشمل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العامة.

كما تدخل ضمن مجال تدخله المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

إضافة إلى ذلك فإن رقابته تنصب على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة⁽⁹⁾.

يدخل ضمن مجال رقابته أيضا الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها⁽¹⁰⁾. إضافة إلى تلك الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما في تسيير النظم الاجتماعية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

من المهام الأخرى التي أسندت له مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية التي قدمتها الدولة وكل ما يتبعها من جماعات إقليمية أو مرافق عمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها⁽¹¹⁾.

يدخل في مجاله أيضا مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني⁽¹²⁾.

وأهم ما يلاحظ أن المشرع عندما تدخل في سنة 2010 قد وسع من مجال تدخل مجلس المحاسبة، وهذا أمر غير جديد في الفقه الإداري المقارن، حيث نجد أن المشرع الفرنسي قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة منذ إصداره للمرسوم التشريعي المؤرخ في 20 مارس 1939، والقانون المؤرخ في 08 أوت 1947 والقانون المؤرخ في 07 أوت 1991، حيث أصبح تدخل مجلس المحاسبة يمتد أينما كانت الأموال العمومية سواء كانت الاستفادة منها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹³⁾.

الغاية من ذلك هي تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترشيد عملية الإنفاق بغية تحقيق تسيير فعال للموارد المالية للدولة.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس المحاسبة

تحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة انطلاقا من الأمر 20/95 المعدل والمتمم وبذلك يقوم بالمهام التالية: يمارس مجلس المحاسبة رقابة على أساس الوثائق المقدمة إليه أو في عين المكان، وتكون فجائية أو بعد التبليغ. ولأجل تمكينه بالقيام بمهامه حوله المشرع سلطة حق الاطلاع وسلطة التحري حتى يتمكن قضاة مجلس المحاسبة من الاطلاع على كل الوثائق التي بحوزة الإدارة محل المراقبة، والتي من شأنها أن تسهل رقابة جميع العمليات المالية التي تساعد فرقة المراقبة من القيام بعملية تقييم عملية التسيير للإدارة المراقبة.

كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابته، وله حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعية عمومية أو أي هيئة تدخل في مجال تدخل مجلس المحاسبة، كما يمكن له الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها الجهات الرقابية الأخرى.

كما يُعفى المسؤولون أو الأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة أو الأعوان التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة، غير أنه يجب على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات وبتنائج التدقيقات أو التحقيقات التي قام بها، لاسيما إذا كان إفشاؤها يؤدي إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني أو من شأنها أن تؤثر على الأسرار التجارية والصناعية للمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

أ. الاختصاصات الإدارية:

تمثل هذه الاختصاصات التي يقوم بها مجلس المحاسبة أساسا في:

- رقابة نوعية التسيير⁽¹⁴⁾:

في إطار مهامه يُكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود وفعالية الأجهزة المكلفة بالتدقيق والرقابة الداخليتين.

كما يتأكد من فعالية الإجراءات والأنظمة المعتمدة في التسيير التي تساهم في ضمان حسن تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها، والتحري حول كل العمليات المالية والمحاسبية المنجزة، مما يجعله يساهم في تحسين آليات التسيير بتقديم التوصيات والملاحظات التي يراها مناسبة للتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات. ومن المهام الأساسية التي يقوم بها التأكد من حسن استعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، ومن مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها، إضافة إلى ذلك فإن رقابته تمتد إلى الهيئات المستفيدة من تلك المنح، ومدى اتخاذها للميكانيزمات قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها تجاه الجهات المانحة لتلك المساعدات.

إضافة إلى ذلك فإنه يتأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد التي تم جمعها، ومدى تحقيقها للأهداف التي توختها الدعوة إلى التبرعات العمومية⁽¹⁵⁾.

كما يقوم بتقييم المخططات والبرامج التي قامت بها الهيئات والمؤسسات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي من أجل تفادي النقائص المسجلة وتصحيح الأخطاء المرتكبة من أجل تحقيق الهدف المنشود. حتى تكون لهذه التقييمات والدراسات فعالية، يترتب على مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على تلك المعايينات والملاحظات والتقييمات وإرسالها إلى السلطات المعنية والهيئات الوصية، من أجل الإجابة على تلك الملاحظات في الأجل المحدد.

بعد تلقي الردود يقدم مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والتعليمات والاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين مردودية وفعالية تلك الهيئات، ويرسلها إلى المسؤولين عنها وإلى السلطات السلمية والوصية عنها، والذين يقومون بدورهم بتبليغها إلى الهيئات المعنية مع إخطار مجلس المحاسبة بذلك⁽¹⁶⁾.

ب. الصلاحيات القضائية:

تمثل الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها مجلس المحاسبة في:

1- مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين:

خلافًا للمشرع الفرنسي فإن التشريع الجزائري تضمن تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف على حد سواء لمجلس المحاسبة، وذلك ما تضمنه المرسوم التنفيذي 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 المتعلق بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

وتحظى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين بأهمية كبيرة لدى مجلس المحاسبة، بحيث أن هذه الرقابة تنصب على الحسابات فقط وليس على المحاسبين، وهي القاعدة الأساسية التي بنى عليها المشرع الفرنسي عمل مجلس المحاسبة، على أساس أن مجلس المحاسبة هو قضاء متخصص في مراقبة مشروعية حسابات المحاسب العمومي دون ذلك، حتى لا يشكل مجلس المحاسبة عقبة أمام حرية نشاط الإدارة ويشل حركتها⁽¹⁷⁾.

هذه الوضعية تختلف مما هو عليه لدى مجلس المحاسبة الجزائري الذي يستقبل كلا من الحسابين الخاص بالمحاسب العمومي والأمير بالصرف في نفس الوقت، وتعتبر هذه الرقابة من الأعمال القضائية لمجلس المحاسبة.

أما مراجعة حسابات التسيير للمحاسب العمومي توكل إلى مقررين يقومون بالتدقيق في صحة العمليات المادية التي تضمنتها، ومطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المعدة وفقا لها، ويتم تعيين المقرر وعند الاقتضاء القضاة أو المساعدين التقنيين من المجلس المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس الغرفة بناء على اقتراح رئيس الفرع المعني، ويجب أن يتضمن هذا الأمر طبيعة المراقبة الواجب إنجازها ونطاقها وهدفها والسنوات المالية المعنية، والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة.

وبذلك يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

بعد انتهاء المهمة يدون المقرر في تقرير كتابي التدقيقات والمعانيات والملاحظات والاقتراحات التي يقدمها والمعلقة بالردود المحتملة إذا اقتضى الأمر ذلك.

كما يمكن أن يكون هناك تدقيق إضافي إذا رأى رئيس الغرفة ضرورة ذلك، بعد ذلك يرسل التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية.

بعد استلام الاستنتاجات الكتابية للناظر العام، يعرض الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب، وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

أما في الحالة الثانية يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب من أجل إرسال إجابته على القرار المؤقت في أجل شهر من تاريخ التبليغ في حالة عدم تمديد المدة مرفقة بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته.

بعد استلام الإجابات أو انتهاء الأجل المحدد، يقوم رئيس الغرفة بموجب أمر تعيين مقرر مراجع يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيا في تسيير المحاسب المعني، ويعرض كل الملف على رئيس الغرفة.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية، وبناء عليه يحدد رئيس الغرفة تاريخ جلسة التشكيكية المداولة للبتّ نهائيًا في الملف، حيث يحضر الناظر العام أو من يمثله تقدم استنتاجاته الكتابية أو الشفوية دون أن يشارك في المداولة، كما يحضر المقرر الجلسة دون أن يشارك في المداولة⁽¹⁸⁾.

بعد النظر في كل جوانب الملف من اقتراحات وتفسيرات وإثباتات المحاسب المعني، أو اقتراحات المقرر المراجع تبت الغرفة في هذه الحالة بقرار نهائي وبأغلبية الأصوات.

كما يمكن لرئيس الغرفة أن يسند إلى التشكيكية المداولة في الفرع المختص صلاحيات إصدار الحكم على حساب تسييرها، وتداول هذه التشكيكية وتصادق على قراراتها حسب ما هو معمول به على مستوى الغرفة. كما أنه في الحالات الأخرى يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو الموارد، التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها لعذر من الأعذار كأن يثبت من خلال الوثائق والمستندات بأنه لم يرتكب أي خطأ أو يدفع بعامل القوة القاهرة والخارجة عن نطاقه، ويمكنه أن يحمل المسؤولية الشخصية للوكلاء أو الأعوان الذين يخضعون لسلطته، وكانوا هم المتسببين في تلك الأخطاء.

أما قرارات مجلس المحاسبة فتكون إما الإبراء بقرار نهائي بالنسبة إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه، أو في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل، ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب العمومي والناظر العام والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ⁽¹⁹⁾.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يراقب المحاسبين الفعليين بالتماس من الناظر العام والذين لا يجوزون على ترخيص صريح من السلطة الإدارية، وله أن يعاقبهم بغرامات مالية تحسب حسب أهمية المبلغ محل التهمة أو مدة حيازتها أو تداولها⁽²⁰⁾.

وقام مجلس المحاسبة بمجهودات جبارة فيما يخص صلاحياته القضائية ومن الأمثلة على ذلك حصيلة المجلس ما بين سنتي 2005، و2006 حيث أسفرت عملية الرقابة على 663 قرار موزعة كآلاتي⁽²¹⁾:

منها 113 قرار مؤقت تخص حسابات المحاسبين العموميين لتفعيل الإجراء الحضوري، و264 قرار نهائي تخص حسابات المحاسبين العموميين، منها 215 للمخالصة، و49 للاستحقاق، و59 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع تدخل في إطار إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، و20 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع قابلة لأن توصف وصفا جزائياً مرسلًا للجهات المختصة⁽²²⁾.

2- رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية:

هو اختصاص يتميز به مجلس المحاسبة الجزائري عن مثيله الفرنسي، إذ إن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في فرنسا أسندت إلى مجلس مستقل، وقد لقي هذا الاستقلال نقداً كبيراً من الفقهاء الفرنسيين، حيث يرون بأن إنشاء مجلس رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية يمثل الازدواج لوظيفة واحدة، ويرون بأنه من الأحسن إلغاء هذا المجلس ويعهد باختصاصاته إلى مجلس المحاسبة، نظراً لكون القضايا المحالة إليه تكون من مجلس المحاسبة⁽²³⁾.

أما في الجزائر فأسندت مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى غرفة مختصة بمجلس المحاسبة. وفي هذا الإطار يختص مجلس المحاسبة بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وحدد المشرع هذه المخالفات في 15 مخالفة أو خرقا للقوانين، منها خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة، أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية، أو الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية⁽²⁴⁾.

كل مخالفة لتلك الأحكام يمكن لمجلس المحاسبة معاقبة مرتكبي تلك المخالفات بغرامة، على أن لا تتعدى تلك الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، كما أنه لا يمكن تطبيق تلك الغرامات إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب بغرامة ودون المساس بالمتابعات الجزائية في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته، خرق حكما تشريعيا أو تنظيميا أو تجاهل التزاماته من أجل كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، ويكون المبلغ الأقصى للغرامة ضعف المرتب السنوي الذي يتقاضاه.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا تتعارض تلك المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية.

غير أنه يمكن إعفاء مرتكبي المخالفات إذا أثبتوا أنهم قاموا بذلك تنفيذا لأوامر كتابية أو لأوامر صدرت لهم من مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لذلك، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم. إذا توصلت التدقيقات والتحريات إلى أن المخالفة التي ارتكبتها الشخص المؤهل للقيام بتلك العمليات تشكل أحد الأخطاء أو المخالفات التي حددها الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن رئيس الغرفة يوجه تقريرا مفصلا إلى الناظر العام، وفي حالة ما إذا رأى الناظر العام الذي أخطر بذلك التقرير أن هناك بعض النقاط التي تتطلب توضيحا أكثر، فله أن يطلبها من الغرفة القطاعية المختصة، وفي حالة اقتناعه أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

أما في حالة اقتناعه بوجوبية متابعة الشخص المخالف فإنه يقوم بتحرير استنتاجاته، ويرسل كامل الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الذي يعد بمثابة إخطار لهذه الغرفة وذلك بقصد إجراء تحقيق في المخالفات المثبتة في التقرير.

على إثر ذلك يقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتعيين مقرر يكلفه بالتحقيق في الملف ويكون هذا التحقيق حضوريا.

بذلك يقوم المقرر باطلاع الشخص المتابع عن طريق رسالة موصى عليها، كما يكفل له حق الاستعانة بمدافع أو محامٍ للدفاع عنه وهو الذي يؤدي اليمين أمام مجلس المحاسبة.

يقوم المقرر بكل أعمال التحقيق والتحري حيث يمكن له أن يستمع إلى كل عون قد تقحم مسؤوليته أو يسأله شفاهيا أو كتابيا، أو إلى أي شخص آخر يمكن أن تكون مساهمته إيجابية في التحقيق، بعد ذلك يقوم المقرر بتحرير تقريره مرفقا باقتراحاته ويرسله إلى رئيس الغرفة من أجل تبليغه للناظر العام، وإذا تأكد الناظر العام من خلال نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعات فإنه يمكنه أن يقرر حفظ الملف.⁽²⁵⁾

بعد ذلك يقوم الناظر بتبليغ قرار الحفظ إلى كل من رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وإلى مسؤول الإدارة المعنية وإلى العون محل المتابعة.

أما إذا رأى الناظر أن هناك ما يستدعي إحالة المتقاضي أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية، فإنه يقدم استنتاجاته الكتابية والمبررة، ثم يرسل الملف مرة أخرى والذي يعد بمثابة إخطار إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بعد وصول الملف إلى غرفة الانضباط للبت فيه، يعين رئيس الغرفة من بين القضاة المكونين للتشكيلة المدولة مقررًا يكلف بتقديم ملف القضية أثناء تشكيلة الحكم.

كما يحدد تاريخ الجلسة ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك، عندئذ يقوم رئيس الغرفة باستدعاء الأشخاص المتابعين برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام.

كما تقوم إجراءات التقاضي على مستوى مجلس المحاسبة على قاعدة احترام حقوق الدفاع حيث يكفلها، ويمكن الشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الاطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الذي يعنيه كاملا بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، ويكون هذا الأجل قابلا أن يمدد مرة واحدة بنفس المدة بطلب من المعني أومن يمثله كما يمكنهم تقديم مذكرة دفاعية⁽²⁶⁾.

بعد ذلك تعقد جلسة تشكيلة المدولة لغرفة الانضباط التي لا يقل عدد القضاة المشاركين فيها عن 04 قضاة على الأقل، زيادة على رئيسها باستثناء القاضي المكلف بالتحقيق المعين وبمساعدة كاتب ضبط وبحضور الناظر العام.

ويمكن للغرفة أن تبتّ في القضية ولو تغيب المتابع عن الجلسة في حالة استدعائه مرتين ولم يستجب لذلك. أثناء الجلسة تطلع التشكيلة على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق الواردة في التقرير وإلى استنتاجات الناظر العام ومذكرة الدفاع والشروحات التي قدمها المتابع أومن يمثله.

بعد اختتام المرافعات يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور كل من الناظر العام والمتابع ووكيله وكاتب الضبط وتداول الغرفة في كل اقتراح تقدم به المقرر، بعد ذلك تبت الغرفة بأغلبية أصوات أعضائها وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويكون البت في القضية في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط⁽²⁷⁾.

يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية ويبلغ إلى الناظر العام والمعني وإلى وزير المالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية، وكل السلطات السلمية والوصية التي يخضع لها العون المعني.

إلى جانب ذلك يؤهل كل من رئيسي غرفتي البرلمان والوزراء المسؤولين عن المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم، إلى إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بعد قيام المجلس بالمهام الموكلة إليه فيما يخص صلاحيات المراقبة والتحري، يبلغ الهيئة التي أخطرت بالنتائج التي توصل إليها وتتشابه هذه الإجراءات بمثيلاتها التي يتبعها مجلس المحاسبة الفرنسي⁽²⁸⁾.

3- طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة:

بعد إصدار الغرفة المختصة قرارها يمكن للمتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها المتقاضي وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، الطعن في قرارات مجلس المحاسبة بالمراجعة أو بالاستئناف أو بالنقض.

أ. المراجعة:

تعتبر المراجعة إحدى طرق الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة المشوبة بسبب خطأ لم ينتبه إليه القاضي أثناء الفصل في القضية.

يمكن تقديم طلب المراجعة بعد ذلك من المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، ويمكن أن تكون المراجعة تلقائية من الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار⁽²⁹⁾.

وقد استقى المشرع الجزائري هذه المادة من القانون الفرنسي المؤرخ في 16 سبتمبر 1807 الذي تضمن في مادته 14 على نفس الأحكام السالفة الذكر⁽³⁰⁾.

انطلاقاً من ذلك تكون قرارات مجلس المحاسبة موضوع مراجعة في الحالات التالية:

بسبب أخطاء، الإغفال أو التزوير، الاستعمال المزدوج، أو عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك⁽³¹⁾.

يشترط لقبول طلب المراجعة أن يتضمن هذا الطلب على عرض للوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقاً بالمستندات والوثائق الثبوتية.

يجب على طالب المراجعة أن يحترم الأجل المنصوص عليه في المادة 103 من الأمر 20/95 المعدل بسنة كأقصى حد يبدأ من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، باستثناء الحالة التي يصدر فيها قرار مجلس المحاسبة على أساس وثائق اكتشف أنها خاطئة.

أما إجراءات المراجعة فتبدأ بتعيين رئيس الغرفة أو الفرع قاضياً يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحات كتابية حول مدى قبول وصحة الطلب المقدم.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجه كتابيا، وعلى إثر ذلك يحدد رئيس الغرفة أو الفرع تاريخ الجلسة ويبلغ كل الأطراف بذلك.

عند انعقاد الجلسة يمكن لصاحب الطلب أن يشارك في الجلسة بطلب منه أو باستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع (32).

في حالة مراجعة مجلس المحاسبة لقراره، فإن الإجراءات التي تضمنها تشمل تلقائيا كل متقاض قد يتذرع قانونا بالعناصر التي بررت المراجعة لذلك القرار، وكقاعدة عامة فإنه لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبت في طلب المراجعة إذا تبين أن الدفوع المستند إليها في المراجعة هي دفوع ذات أساس يمكن أن تؤثر على القرار محل المراجعة.

ب. الاستئناف:

يعتبر الاستئناف الوسيلة الثانية للطعن في قرارات مجلس المحاسبة ويكون أمام نفس الهيئة مثل طلب المراجعة.

أما الأجل المحدد للطعن بالاستئناف هو شهر كحد أقصى من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وكما هو الحال بالنسبة للمراجعة فإن الاستئناف لا يقبل إلا من قبل المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية المعنية أو الناظر العام ويجب أن تقدم عريضة الاستئناف كتابيا موقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني.

وترفق عريضة الاستئناف بعرض دقيق ومفصل للوقائع والدفوع المستند إليها، وتودع العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام، وعكس المراجعة فإن الطعن بالاستئناف له أثر موقف للقرار موضوع الطعن.

يتم الفصل في الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن ويفصل فيه بقرار.

كما هو عليه الحال في عملية المراجعة فإن رئيس مجلس المحاسبة يعين مقررا للملف المعروض على المجلس، يكلفه بالتحقيق فيه وإعداد تقرير يدون فيه جميع ملاحظاته واقتراحاته.

بعد ذلك يقوم بإحالة الملف مرة أخرى للناظر العام لتقديم استنتاجاته كتابيا وإعادته إليه، وعلى إثر ذلك يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ المستأنف بذلك.

أثناء انعقاد الجلسة تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة على العريضة والوسائل التي استند إليها المستأنف لدعم استئنافه ومقترحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، كما يمكن للمستأنف أو ممثله القانوني طلب تقديم ملاحظاته الشفوية (33).

بعد الانتهاء من الإطلاع على كل جوانب الملف وتقديم جميع الملاحظات سواء من أعضاء الجلسة أو المستأنف يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات (34).

ج. الطعن بالنقض:

هو من أهم أوجه الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة التي تصدر عن انعقاد كل الغرف مجتمعة وكان يرفع أمام نفس الجهة حسب قانون 1980، بينما لم يكن واضحا حسب قانون 1990، غير أن الأمر 20/95 نص صراحة على أن يكون الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة طبقا لقانون الإجراءات المدنية، أما بموجب تعديل سنة 2010 فإنه نص على أن يكون الطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، و أن هذا الطعن يقدم بناء على طلب المخول لهم قانونا، إضافة لذلك أن القانون العضوي 01/98 المتضمن إنشاء مجلس الدولة نص صراحة على اختصاصه بالنظر في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة⁽³⁵⁾.

بناء على ذلك يكون الطعن بالنقض أمام مجلس المحاسبة يخضع لنفس الإجراءات التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية من مواعيد وإجراءات، وأن يكون القرار نهائيا غير قابل للطعن بطرق أخرى.

1- الأشخاص المخول لهم الحق بالنقض:

انطلاقا من نص المادة 110 من الأمر 20/95 فإن الأشخاص المخول لهم بحق الطعن هم المحاسبون أو الآمرون بالصرف، أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية، كممثلي الجماعات الإقليمية⁽³⁶⁾.

2- مواعيد الطعن:

تطبق مواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والمحددة بشهرين، ويسري هذا الأجل من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن⁽³⁷⁾.

3- مصير القرار محل النقض:

يكون حكم مجلس الدولة على القرار المستأنف فيه إما بالتأكيد أو بنقض القرار، وفي الحالة التي يقرر فيها مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع، وفي هذه الحالة تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها⁽³⁸⁾.

ج. الصلاحيات الاستشارية:

إلى جانب الصلاحيات الإدارية والقضائية يساهم مجلس المحاسبة بصلاحيات أخرى تتمثل في المهمة الاستشارية التي تتمحور حول المشروع التمهيدي السنوي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.

إذا كان مجلس الدولة يساهم في الوظيفة التشريعية بصفة استشارية فيما يخص مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة، فإن مجلس المحاسبة بدوره يقدم رأيه فيما يخص المشاريع التمهيديّة السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، على أساس أن لمجلس المحاسبة دراية واسعة فيما يخص تنفيذ الميزانية، اكتسبها عن طريق المهمات الرقابية التي يقوم بها لاسيما فيما يخص مراقبة حسابات المحاسبين العموميين الموكلة لهم القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها، أو تحصيل الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها.

كما أنه يستقبل جميع الحسابات الإدارية وحسابات التسيير في إطار إيداع الحسابات التي يلزم بها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

في هذا الإطار تكلف الغرف بإعداد مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات الضرورية الخاصة بكل القطاعات التي تدخل ضمن مجال تدخلها، وطبقا للتوجيهات المنهجية العامة أو الخاصة المقررة لإعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

بعد إعداد التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، يرسل إلى الحكومة مرفقا بمشروع القانون الخاص بذلك، والتي تقوم بدورها بإرساله إلى الهيئة التشريعية، إضافة إلى ذلك فإن مجلس المحاسبة يقوم بتقديم آرائه فيما يخص مشاريع النصوص المتعلقة بالمالية انطلاقا من تجاربه المكتسبة.

كما أن مجلس المحاسبة يشارك بآرائه والقيام بالدراسات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، لاسيما تلك المتعلقة بكيفية تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات وتدارك النقائص وتحسين الإجراءات في مجال التشريع و التسيير المالي، واقتراح التدابير التي من شأنها تساهم في تحسين إجراءات التقييم والتدقيق في مجال التسيير، وكل ما من شأنه يساعد على ترشيد وعقلنة الإنفاق العام، ويقدم مجلس المحاسبة هذه الدراسات والآراء بمناسبة عرض ذلك من طرف كل من رئيسي غرفتي البرلمان أو من طرف الوزير الأول⁽³⁹⁾.

وبصفته جهاز يخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، فإن بإمكان هذا الأخير أن يحظره بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، وفي هذه الحالة ينبغي على المجلس القيام بما طلب منه وإطلاع رئيس الجمهورية بكل التفاصيل اللازمة بخصوص ذلك الملف.

كما يجب على مجلس المحاسبة إطلاع رئيس الجمهورية بأي مسألة يراها تشكل أهمية خاصة من شأنها تؤثر على الاقتصاد الوطني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتستدعي تدخلا مباشرا من رئيس الجمهورية⁽⁴⁰⁾.

د. نتائج أعمال مجلس المحاسبة:

تتوج جميع الأعمال التي يقوم بها مجلس المحاسبة عند مباشرة صلاحياته إلى نوعين من النتائج.

1- النتائج الإدارية:

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

أ. مذكرة التقييم:

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

الوصية وإلى الوزراء المعنيين من أجل الإعلام واتخاذ الإجراءات المناسبة، ويستوجب على هذه المصالح إعلام مجلس المحاسبة بما تم اتخاذه من إجراءات⁽⁴¹⁾.

ب. رسالة رئيس الغرفة:

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

ج. الإجراء المستعجل:

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

د. المذكرة الميدانية:

هي الإجراء الذي بموجبه يطلع مجلس المحاسبة السلطات الوصية أو السلمية للهيئات المراقبة بالملاحظات المسجلة فيما يخص عدم تطبيق النصوص التشريعية التي تحكم تسيير الأموال العمومية.

هـ. التقرير السنوي:

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

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

كما أن هذا التقرير يعكس الوضعية الفعلية للتسيير وآفاق المالية العمومية، مما يوفر لممثلي الشعب دراسة تحليلية خارجية تتميز بالموضوعية حول الأداء الاقتصادي والمالي للتسيير الحكومي⁽⁴²⁾.

يتم إعداد مشروع هذا التقرير مكتب المقررين العامين وهم ثلاثة يعينون من بين القضاة خارج السلم، ويشاركون في مداورات لجنة البرامج والتقارير ويتمتعون بحق التصويت فيها⁽⁴³⁾.

غير أن المقرر العام هو الذي يتكفل بإعداد الصيغة النهائية لمشروع التقرير السنوي بناء على مذكرات الإدراج والأجوبة المستلمة من القطاعات المعنية.

بعد إعداد التقرير في صيغته النهائية، يحال إلى لجنة البرامج والتقارير التي تجتمع تحت رئاسة رئيس مجلس المحاسبة، ويشاركه في ذلك كل من نائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وبحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات، كما يمكن أن توسع الجلسة إلى قضاة آخرين في مجلس المحاسبة.

يحتوي هذا التقرير على جميع المعايير والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات الضرورية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك، أما مآل هذا التقرير فإنه يرسل سنويا إلى رئيس الجمهورية، وترسل نسخة منه إلى البرلمان بغرفتيه.

كما يكون هذا التقرير محل نشر كلي أو جزئي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وقد عرفت الجزائر منذ إنشاء مجلس المحاسبة في سنة 1980 نشر تقريرين فقط، الأول كان في سنة 1997 وهو التقرير الخاص بسنة 1995، وقد احتوى على 312 صفحة تناول فيها جميع الإدارات والهيئات العمومية والمؤسسات التي كانت محل مراقبة مجلس المحاسبة، وكل الملاحظات التي أبدتها المجلس وردود المسؤولين على ذلك⁽⁴⁴⁾.

أما التقرير الثاني فقد نشر في سنة 1999 وهو التقرير الخاص بسنة 1996 - 1997 وقد احتوى هذا التقرير على 232 صفحة، تناول فيها التحريات التي قام بها المجلس التي خصت جانبين، الأول يتعلق بشرعية ونظامية العمليات المالية والمحاسبية التي قامت بها الجهات العمومية التي خضعت للرقابة، والثاني يتعلق بنوعية أو جودة تسيير هذه الجهات من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد قياسا بالمهام المسطرة والأهداف المنشودة والوسائل المستخرجة.

كما احتوى التقرير على مدى تنفيذ برنامج النشاط لسنة 1996 حيث قام المجلس بتحقيق 72 عملية رقابية من جملة 94 عملية مقررة، وفحص أو قفل 284 ملف متعلق بعمليات سابقة بلغت عند نهاية سنة 1995 أطوارا مختلفة من الإجراءات، أما النتائج التي توصل إليها المجلس فتتمثل فيما يلي:⁽⁴⁵⁾

- 89 مذكرة تقييم حول شروط تسيير الجهات الخاضعة للرقابة، 35 قرارا مؤقتا أو نهائيا حول حسابات المحاسبين العموميين.

- 23 مقررًا متعلقًا بملفات عالقة (إبراء، تبرئة، تأجيل البت، حفظ الملف).

- 17 تقريرًا مفصلاً حول وقائع قد تدخل إما ضمن اختصاص غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية أو ضمن اختصاص الجهات القضائية من أجل الملاحقات.

- 04 مذكرات استعجالية وجهها رئيس مجلس المحاسبة إلى الوزراء المعنيين بغرض اتخاذ التدابير التي يفرضها التسيير السليم للمالية العمومية.

- 01 مذكرة ابتدائية تثير النقائص والعيوب الملاحظة في تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية.

- تقريران (02) موجهان إلى مصالح رئيس الحكومة يتضمنان دراسة ملفين كانت قد أحالتهما عليه، وتساهم هذه التقارير بصفة فعالة في حسن التسيير لأنها تعتبر في حد ذاتها وسيلة من وسائل الرقابة لأن كل المسؤولين يهابون هذه التقارير لأنها تكشف مستور الإدارات، وبذلك تجعل من هؤلاء المسؤولين يبذلون قصارى جهدهم من أجل تفادي النقائص في التسيير.

كما تعتبر أداة فعالة في يد الهيئة التشريعية من أجل مراقبة الأداء الحكومي بصفة عامة والإدارات والمؤسسات العمومية بصفة خاصة⁽⁴⁶⁾.

2- النتائج القضائية:

تنتهي رقابة مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته القضائية بالنتائج التالية:

أ. في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف:

انطلاقاً من إلزامية تقديم الحسابات من طرف المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف، فإنه يصدر غرامات ضد الأمينين بالصرف في حالة تأخير إيداع حساباتهم، وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسال المستندات الثبوتية، كما يطبق إكراهات مالية ضد المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف عند انقضاء الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة⁽⁴⁷⁾.

ب. في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين:

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

ج. في مجال رقابة نوعية التسيير:

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

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

يصدر مجلس المحاسبة في إطار رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية حكماً بغرامات مالية بغض النظر على المتابعات الجزائية ضد كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية، خرق حكماً من الأحكام التشريعية أو التنظيمية من أجل كسب مالي أو عيني أو سبب ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية⁽⁴⁸⁾.

انطلاقاً من هذه النتائج يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات فعالية في إطار الرقابة البعدية لصرف الأموال العمومية، نظراً لعدة عوامل سواء كانت بشرية أو قانونية أو للطبيعة الخاصة التي يتمتع بها.

فمن حيث الموارد البشرية، إن مجلس المحاسبة يضم إطاراً ذات خبرة واختصاصات متنوعة كرسها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، هذا القانون أضفى صفة القاضي على الإطار البشري المتخصص لمجلس المحاسبة.

أما من حيث النصوص القانونية، فتتمثل في إضفاء الصفة القضائية على مجلس المحاسبة وعلى قضاته، إضافة إلى توسيع مجال اختصاصه أينما كان وجود الأموال العمومية.

خاتمة:

بالرغم من الدور الفعال الذي يؤديه مجلس المحاسبة فإن هذا لا يجعله في منأى عن بعض الصعوبات والانتقادات الموجهة لها والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

1- من حيث الطبيعة القانونية:

ينص الأمر 20/95 أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي،⁽⁴⁹⁾ بمعنى أنه أخرج من التشكيل الهرمي للهيئات القضائية، وبالتالي إن مجلس المحاسبة لا يعتبر هيئة قضائية مختصة بل هو مؤسسة من نوع خاص.

2- من حيث مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة:

لقد خصص المشرع 08 مواد حدد فيها مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة بحيث شملت رقبته كل هيئة أو مؤسسة أو أي إدارة لها علاقة بالمال العام، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وأصبح مجلس المحاسبة ذا اختصاص عام في ممارسة رقبته على الجهات التي تسيير الأموال العمومية سواء أكانت عامة أو خاصة⁽⁵⁰⁾.

غير أن ما يلفت الانتباه هو ما تضمنته المادة 08 فقرة أخيرة من الأمر 20/95 المعدل والمتمم حيث جاء فيها ما يلي: «بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى أعلاه لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة»، الأمر الذي يطرح تساؤلا كبيرا عما هو الغرض من وراء ذلك، فكيف بمؤسسة وطنية تشرف على تسيير الأموال العمومية بصفة مباشرة تخرج من نطاق رقابة مجلس المحاسبة؟ مع العلم أن وزارة الدفاع تخضع لرقبته رغم حساسية القطاع، وبذلك فالجواب عليه لا يكون إلا عند المشرع.

كما أنه إذا كان اتساع مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة يعد ميزة حسنة بشمولية الرقابة لكل جهة لها علاقة بالمال العام، فإن لها جانبا سلبيا في نفس الوقت لاسيما إذا قارنا الوسائل بالأهداف، لأن الوسائل المتوفرة في الوقت الراهن لا تلي جميع متطلبات مجلس المحاسبة من أجل تنفيذ برنامجه الرقابي، وبالتالي فإن هذا المجال الواسع أصبح يشكل عقبة عند تامين عمل مجلس المحاسبة، حيث أن هناك جهات إدارية وهيئات ومؤسسات عمومية وجمعيات مستفيدة من إعانات الدولة لم تعرف زيارة ولا رقابة مجلس المحاسبة منذ إنشائه في سنة 1980 إلى يومنا هذا. ثم إنه وإن حدث وأن راقب مجلس المحاسبة جهة إدارية ما، فإنه لا يرجع إليها مرة أخرى إلا بعد وقت طويل قد يتجاوز 15 سنة مما يؤثر مباشرة على نوعية الرقابة لاسيما في تدارك الأخطاء وتصحيحها في وقتها.

3- من حيث زمن أداء الرقابة:

لقد حدد الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة أن رقبته هي رقابة بعديّة، وأن تكون على أساس الوثائق أو في عين المكان وفجائية أو بعد التبليغ، وبذلك فإن خاصية البعديّة في أداء أعماله لا تساهم في اكتشاف المخالفات قبل وقوعها، كل ما في الأمر أن اكتشاف المخالفات من طرف مجلس المحاسبة لا تكون إلا بعد وقوعها، وفي بعض الأحيان قد يكون مر عليها سنين طويلة مما يصعب تداركها وتصحيحها، وقد يكون تعاقب على الإدارة عدة مسيرين كما هو الحال بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية⁽⁵¹⁾.

4- من حيث نشر نتائج أعمال المجلس:

يتعين على مجلس المحاسبة أن يعد تقريراً سنوياً يضمه حصيلة المعائنات والملاحظات والتقييمات الرئيسية التي استقاها من خلال أعمال التحريات التي قام بها، كما يضمه التوصيات التي يرى بأن الأخذ بها ضروري من أجل تحسين أساليب التسيير وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين أو السلطات السلمية أو الوصية المعنيين بذلك. يقوم مجلس المحاسبة بإرساله إلى رئيس الجمهورية ونسخة منه إلى الهيئة التشريعية، وينص الأمر 20/95 على أن هذا التقرير ينشر كلياً أو جزئياً دون تحديد الجهة التي تقوم بنشره، وإن كان يستشف أن رئيس الجمهورية هو المسؤول على ذلك، كما أنه لم ينص على إلزامية النشر، الأمر الذي أثر مباشرة على نشر التقرير⁽⁵²⁾.

بذلك نجد أنه منذ نشأة مجلس المحاسبة في سنة 1980 لم يتم نشر سوى التقريرين الذين أشرنا إليهما سابقاً. ومن خلال دراسة التقريرين يتضح أن الذين شارك في صياغتهما كلهم من مجلس المحاسبة دون استثناء، كما أن محتوى التقريرين يبينان كذلك أن عدد الجهات التي مستها الرقابة ضعيفة، كما أن الردود التي احتواها التقريران هي ردود عامة استعملت فيها مفردات فضفاضة للتهرب من المسؤولية.

كما أن عدم نشرها سنوياً يؤثر معنوياً على أعضاء مجلس المحاسبة وتجعلهم لا يبذلون قصارى جهدهم من أجل إعداد تقرير جيد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الجهات محل الرقابة من صالحها عدم نشر هذه التقارير، حتى يبقوا متستريين في الخفاء دون علم أي كان بما يقومون به، مع العلم أن عملية النشر تعتبر وسيلة هامة لردع المخالفين وفضحهم أمام الرأي العام، وبذلك كان من الأخرى إعادة النظر في مدى إلزامية النشر وسن نص خاص بإلزامية ذلك كل سنة كما هو معمول به في الدول الأخرى.

وبالرغم من الانتقادات الموجهة إلى مجلس المحاسبة، فإنه يبقى المؤسسة الأكثر صرامة واختصاصاً في مراقبة استعمال الأموال العمومية، غير أنه يجب العمل من أجل تفادي بعض النقائص التي أشرنا إليها سابقاً حتى يستطيع أداء دوره على أحسن وجه، لأنه بهذه الهيكلة وهذه الموارد المسخرة له يكون من الصعب تحقيق هدف كبير وضخم متمثل في السهر على الاستعمال الأمثل للموارد المالية، مما يستدعي الجهات العليا في الدولة إلى إعداد دراسة عميقة من أجل إعادة هيكلة هذه المؤسسة، بهدف تأمين دورها الرئيسي وهو رقابة استعمال وتسيير الأموال العمومية، وعندها يكون النظام الرقابي في الجزائر من بين الأنظمة الفعالة في العالم.

إلغاء مؤسسة اللجنة المتساوية الأعضاء التي نصت عليها سابقاً المادة 58 من دستور 1996 وإعطاء مجلس النواب سلطة البت النهائي في النص عقب قراءة واحدة في كلا المجلسين.

التهميش:

(1) م 190 من دستور 1976 المعدل بموجب القانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج 3.

(2) القانون 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج 53.

(3) الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج 39.

(4) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث القاهرة 2009، ص 154.

(5) قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، ج 06.

- (6) قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996، المرجع السالف الذكر.
- (7) المادة 11، 9 من المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20/11/1995 المتضمن القانون الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر 72.
- (8) الجريدة الرسمية رقم 48 المؤرخة في 03 سبتمبر 1995.
- (9) المواد 7، 8، 8 مكرر من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر 39.
- (10) المادة 8 مكرر من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (11) المادة 9 من نفس الأمر .
- (12) المادة 11 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (13) أنظر المواد 9، 10، 11، 12، من نفس الأمر.
- (14) Jacques Magnet, Président de Chambre, la Cour des Comptes, Berger Levrault 1996, p 92 et 93.
- (15) بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 159.
- (16) أنظر المواد 69، 70، 71 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (17) أنظر المادة 73 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- www.ccomptes.org.dz - موقع مجلس المحاسبة،
- (18) Remi Pellet, La Cour des Comptes, Editions la Découverte 1998, p 21.
- (19) المادة 80 من الأمر 20/95، مرجع سابق
- (20) أنظر المواد 82، 83، من الأمر 20/95، مرجع سابق
- (21) Remili Mouloud, Approche Comparative des Cours des Comptes Française et Algérienne, Thèse de Doctorat Université de Rennes 1986, p 188 et 189.
- (22) موقع مجلس المحاسبة www.ccomptes.org.dz
- (23) المصدر، موقع مجلس المحاسبة www.ccomptes.org.dz.
- (24) La lumière, la Cour de Comptes et la Cour de discipline Budgétaire et Financière, in la Cour des Comptes D'hier à demain, op, cit, p 80 et 81.
- (25) المادة 80 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (26) المواد 96، 97 من الأمر 20/95، مرجع سابق 23.
- (27) جيهان حسن سيد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية .
- (28) المادة 100 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (29) جيهان حسن سيد خليل، مرجع سابق، ص 198.
- (30) المادة 102 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (31) Jaques Magnet, La Cour des Comptes, o.p, cit, p117.
- (32) المادة 102 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (33) أنظر المواد 104، 105 من نفس الأمر.
- (34) 108، 109 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- Jaques Magnet, La Cour des Comptes, op, cit, p 64
- (35) المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن مجلس الدولة، ج ر 37.
- (36) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، د. م. ج. 1999، ص 241
- (37) Gilbert Orsoni, le Conseil d'état, Juge de Cassation des décisions de la Cour des Comptes, RFFP, No 39, 1992, p 128
- J. Magnet, Louis Vallernaud, Thierry.Vught, la cour des comptes et les institutions associées, 6ed,

Berger- levrault 2007, p 475

(38) م 958 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء مجلس الدولة، ج ر 37.

(39) م 110 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(40) جيهان حسن سيد أحمد خليل، مرجع سابق، ص 199.

(41) م 17، 16، 18 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(42) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 90.

(43) Michel-Pierre Prat, Cyril Janvier, La cour des comptes auxiliaire de la démocratie, Revue Pouvoir, N° 134, 2010, p102.

(44) المادة 7، 8 من المرسوم الرئاسي 377/95، مرجع سابق.

(45) تقرير مجلس المحاسبة لسنة 1995، ج. ر عدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997.

(46) تقرير مجلس المحاسبة سنة 1996، 1997، ج. ر عدد 12 المؤرخة في 28/02/1999.

(47) جيهان حسن سيد أحمد خليل، مرجع سابق، ص 19.

(48) أنظر المواد 60، 61، 62، 63 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(49) المادة 91 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(50) م 3 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(51) م 8، 8 مكرر، 9، 10، 11، 12، من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(52) هذه الوضعية أثرت سلبا على نشر تقارير مجلس المحاسبة، حيث تم نشر تقريرين فقط كما اشرنا سابقا، تقرير 1995، وسنة 1996-1997.