مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الرقابة على الميزانية العامة في ظل القانون رقم 23-07

Control of the General Budget under Law No. 23-07

ط، دكتوراه جبار بودالي[1*]، د مكاوي زوبير[2]،

[1] جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، Boudali.djabar@univ-bechar.dz ، مخبر: الدراسات القانونية ومسؤولية المهنيين

[2] جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، Mekkaouizoubeyr@univ-bechar.dz، مخبر : الدراسات القانونية ومسؤولية المهنيين

تاريخ ارسال المقال: 2024/03/02	تاريخ القبول: 2024/05/01	تاريخ النشر: 2024/06/01

[*] المؤلف المرسل

الملخص:

إن الإصلاح الميزانياتي و المالي لم يمس فقط الإجراءات المتعلقة بمرحلتي إعداد و تنفيذ الميزانية بل شمل كذلك مرحلة الرقابة على تنفيذها كما نص عليه القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم و تطبيقا لأحكام هذا القانون العضوي صدر القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي الذي حدد بدقة أنواع الرقابة على تنفيذ ميزانية الدولة كما ضبط التزامات و مسؤولية المتدخلين الفاعلين في تسيير الميزانية و ذلك بإقرار نظام مسؤولية مالية تقحم بموجبه مسؤولية كل متدخل في دورتي الإيرادات و النفقات منذ الفعل المنشئ إلى غاية التنفيذ مع تقسيم المسؤولية بصفة متساوية طبقا لمجال تدخل كل من الآمر بالصرف، المراقب الميزانياتي و المحاسب العمومي.

الكلمات المفتاحية: أنواع الرقابة على الميزانية ، المسؤولية المالية، المساءلة عن المخالفات المالية.

Abstract: The budgetary and financial reform did not only affect the procedures related to the stages of preparation and implementation of the budget, but also included the stage of monitoring its implementation, as stipulated in Organic Law No. 15-18 of September 2, 2018 relating to the amending and supplementing financial laws, and in implementation of the provisions of this Organic Law, Law No. 23- 07 dated 21 June 2023 , relating to the rules of public accounting and financial management, which precisely specifies the types of control over the implementation of the state budget, as well as the obligations and responsibilities of those actively involved in the management of the budget, by approving a financial responsibility system under which the responsibility of every intervener in the revenue and expenditure cycles is included from the act of origination until the end of implementation, with responsibility divided in the same manner. Equal according to the scope of intervention of the disbursement officer, the budget controller and the public accountant .

Keywords: Types of budget control, financial responsibility, accountability for financial violations.

مقدّمة:

تعتبر الرقابة على تنفيذ الميزانية وسيلة و غاية في حد ذاتها. و سيلة لأنها تتخذ لمراقبة تسيير العمل حسب البرامج المسطرة من أجل تحقيق الأهداف المنتظرة في الأوقات المحددة، و غاية يبتغى منها تحديد المسؤولية و ضبط عوامل التقصير و أسبابه و من ثم تصحيح الأخطاء و العمل على تجنبها مستقبلا و في نفس الوقت اتخاذ إجراءات المساءلة في حالة وجود مخالفات. و في ظل الإطار الموازناتي الجديد الذي يهدف إلى الانتقال من محاسبة الصندوق إلى المحاسبة على أساس الحقوق المثبتة و من أجل تحسين الوظيفة المحاسبية نص القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم[1]. على أنواع الرقابة التي تخضع لها عمليات تنفيذ ميزانية الدولة و نظام المسؤولية المالية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات إيرادات و نفقات الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية هذا النظام للمسؤولية المالية لم يكن منصوص عليه في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم[2]، و إنما نص عليه الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم[3].

الإشكال المطروح هو: ما هي أنواع الرقابة ؟ و ما هو نظام المسؤولية المالية في ظل القانون رقم 23-07 ؟

منهج الدراسة : لمعالجة هذا الموضوع تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على تجميع البيانات والمعلومات بتصنيفها و تحليلها و تفسيرها. وللإجابة على الأشكال تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين يتضمن الأول أنواع الرقابة و مسؤولية المتدخلين الفاعلين من خلاله تطرقنا إلى مفهوم الرقابة على الميزانية العامة و أنواعها و كيفية ممارستها بالإضافة إلى التزامات و مسؤولية المتدخلين الفاعلين. أما في المبحث الثاني تناولنا من خلاله إجراءات المساءلة المالية و العقوبات المسلطة على المتدخلين الفاعلين في حالة إقحام مسؤوليتهم المالية.

الهدف من الدراسة : تهدف هذه الدراسة إلى تحديد أنواع الرقابة على الميزانية و أهميتها التي تكمن في تحسين أداء الإدارة و رفع فاعليتها بمراقبة تنفيذ عمليات الميزانية بما يتفق مع البرامج و الخطط و بالمقابل تحديد مسؤولية المتدخلين الفاعلين في ظل الإصلاح المالي الذي شرع في تطبيقه ابتداء من السنة المالية 2023.

المبحث الأول:أنواع الرقابة على الميزانية و مسؤولية المتدخلين الفاعلين

تتعدد وسائل اكتشاف المخالفات و الأخطاء التي يقع فيها المسيرين و تعد الرقابة خير وسيلة لاكتشاف ذلك و تطبيقا لأحكام القانون العضوي رقم 18-15 السابق الذكر صدر القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي[4]، الذي حدد طبيعة الرقابة على الميزانية العامة للدولة و نظام المسؤولية المالية للمتدخلين الفاعلين في تسييرها.

المطلب الأول: أنواع الرقابة:

نظرا لتشعب أنواع الرقابة و تعددها فقد حددت المادة 85 من القانون العضوي رقم 18-15 أنواع الرقابة على ميزانية الدولة حيث نصت على أن « تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية و القضائية و البرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور و هذا القانون و الأحكام التشريعية و التنظيمية الخاصة» و على هذا الأساس فإن الميزانية العامة للدولة تخضع إلى:

- ✓ – رقابة إداريـــــة
- ✓ – رقابة قضائيـــة
- ✓ – رقـابة برلمانيـــة

الفرع الأول: الرقابـــة الإداريـــة (الذاتية)

تعد الرقابة الإدارية من أهم عمليات إدارة المنظمات، إذ تكون هذه الرقابة على مختلف جوانب التصرفات الإدارية و المالية و قد حددت أحكام المادة 99 من القانون رقم 23-07 أنواع الرقابة الإدارية و المتمثلة في الرقابة الداخلية، الرقابة السلمية، الرقابة النظامية و الرقابة الميزانياتية.

01- الرقابة الداخلية (الذاتية) :

هذه الرقابة لها مفهوم واسع و تمارسها الإدارة على نفسها فهي ذاتية داخل الإدارة ، و التي تعني مجموع الإجراءات التي يتخذها المسؤول قصد التأكد من السير الحسن للمرفق لاسيما التحكم الجيد في المخاطر، و بعبارة أخرى هي عبارة عن مسار محدد و منفذ في مجمله من طرف الإدارة من أجل توفير ضمانات لتحقيق الأهداف المتعلقة بالعمليات و تحسيس المسؤولين بالتركيز على العمليات التي تمثل مخاطر أكبر و لقد نصت على هذه الرقابة المادة 100 من القانون رقم 23-07

و تنقسم الرقابة الداخلية في المجال المالي إلى:

- ✓ -رقابة داخلية ميزانياتية: تهدف إلى تحييد المخاطر المتعلقة بتحقيق الأهداف الخاصة بنوعية المحاسبة الميزانياتية و القدرة على تحمل البرامج و تنفيذها.
- ✓ – رقابة داخلية محاسبتية : تهدف إلى تحييد كل المخاطر المتعلقة بحقيق الأهداف منذ الفعل المنشئ إلى غاية انتهاء العملية المحاسبية.

إن الرقابة المالية الداخلية تهتم بالتقيد بالإجراءات المالية و المحاسبية و المحافظة على الأموال العمومية و العمل على إعداد تقارير موثوقة لتجنب المخاطر.

02- الرقابة السلمية:

هذه الرقابة عرفتها المادة 101 من القانون رقم 23-07 على أنها رقابة الإدارة على مصالحها.

و تنقسم هذه الرقابة بدورها إلى نوعين .

- ✓ -رقابة رئاسية: و التي تتمثل بصورة أساسية في رقابة الرؤساء لمرؤوسيهم فبمقتضى السلطة الرئاسية يصبح من حق الرئيس متابعة أعمال المرؤوس و توجيهه مثل الرقابة التي يمارسها مسؤول البرنامج على مسؤول النشاط أو تلك ممارسة من قبل هذا الأخير على مسؤول النشاط الفرعي
- ✓ -رقابة وصائية :و تكون هذه الرقابة على الأشخاص المعنوية، كمصادقة الوالي باعتباره سلطة وصية على المداولات المتعلقة بميزانية البلديات،

03- الرقابة النظامية:

هي عملية لمراجعة و مراقبة تنفيذ الميزانية وفقا للنصوص القانونية و التنظيمية و تمارس هذه الرقابة من قبل الهيئات المؤهلة و المنصوص عليها صراحة في التشريع و التنظيم المعمول بهما وهم : مجلس المحاسبة(في إطار ممارسة مهامه الإدارية ،مراقبة نوعية التسيير)، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته[5]،رئاسة الجمهورية،(المفتشية العامة لمصالح الدولة و الجماعات المحلية)[6]، الديوان المركزي لقمع الفساد[7] المفتشية العامة للمالية[8].و تمارس هذه الهيئات رقابة بشقيها المحاسبي و القانوني كما تقوم عدا الديوان المركزي لقمع الفساد بالبحث عن أسباب عدم إنجاز البرنامج وفقا للأهداف المحددة و النتائج المنتظرة أي الرقابة على تنفيذ البرامج بالنظر إلى مؤشر الأداء الذي يسمح لنا بقياس أداء البرنامج وفقا لأبعاده الثلاثة (الفعالية، جودة الخدمة و النجاعة) وكذا الكشف عن المخالفات الإدارية و المالية و الجرائم الجنائية و إخطار السلطات المختصة بذلك.

04- الرقابة الميزانياتية:

و هي رقابة قبلية دائمة تتمثل في جميع أنواع الرقابة التي تكون قبل القيام بعملية التسيير الميزانياتي و الالتزام، وتتم هذه الرقابة من قبل المراقب الميزانياتي وهو موظف تابع لوزارة المالية و تمارس على مشاريع قرارات الالتزام بالنفقات و تسيير مناصب الشغل المالية ،و تهدف هذه الرقابة إلى المساهمة في التحكم في تنفيذ الميزانية و التغطية المالية الدائمة لقرارات التسيير و السهر على نظامية النفقات بالنظر إلى التشريع و التنظيم و تكون هذه الرقابة في شكلها السابق و اللاحق حسب الحالة و قد حددت التزامات و مسؤولية المراقب (المالي) بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل و المتمم[9]. أما في ظل القانون رقم 23-07 نصت أحكام المادة 103 منه على أن الرقابة الميزانياتي تهدف إلى:

- ✓ – السهر على مطابقة مشاريع الالتزامات بالنفقات مع القوانين و التنظيمات المعمول بها حيث يتأكد المراقب الميزانياتي من مطابق بطاقة الالتزام ،سند الطلب ،التقرير التقديمي مع النماذج المعمول بها ،كما يتأكد من التقيد الميزانياتي و يتثبت من أن النفقة تدخل ضمن المهام المخولة للهيئة الخاضعة للرقابة
- ✓ – التحقق المسبق من توفر الاعتمادات و مناصب الشغل المالية.
- ✓ – تأكيد المطابقة بواسطة تأشيرة أو رأي مسبق على الوثائق المتعلقة بالاعتمادات و مناصب الشغل المالية و النفقات .و في حالة مطابقة العملية مع النصوص القانونية و التنظيمية يتم التأشير على نفقة أو منح رأي مسبق على وثيقة البرمجة الأولية للاعتمادات و مناصب الشغل و وثيقة برمجة اعتمادات النشاط أو تعديلهما و كذا منح الموافقة على ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية المماثلة.
- ✓ – ضمان رقابة بعدية على الوثائق غير الخاضعة للتأشيرة المسبقة مثال ذلك بعض نفقات الجامعـــــــة (مصاريف تنظيم الملتقيات ، اقتناء عتاد المخبر، اقتناء الكتب) هذه النفقات تتطلب مرونة و السرعة في التنفيذ و تكون في شكل التزامات تقديرية في حدود الاعتمادات الممنوحة و يقوم المراقب الميزانياتي عند انقضاء كل سداسي من السنة المالية المعنية بمراقبة الوثائق و يتوجها بتأشيرة تسوية و تتم هذه الرقابة طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 11-397 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 المحدد للقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني.
- ✓ – التأكد من وجود عناصر محاسبة الالتزامات و ذلك بإجراء مقاربة بينه و بين الآمر بالصرف.
- ✓ – تقديم النصح للآمر بالصرف من الناحية المالية(جلسات ، اجتماعات، تثبت في محاضر وتكون في حالة وجود أخطاء متكررة ضمن الوثائق المرسلة للمراقب الميزانياتي سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون مثال عن ذلك تسمية عناوين عمليات صيانة الأملاك ،أخطاء متكرر في القيد الميزانياتي، التواريخ و الأرقام غير واضحة، عدم وضوح الختم الشخصي أو الرسمي الخاص بالآمر بالصرف.

كما يقوم المراقب الميزانياتي في إطار ممارسة مهامه ب :

- ✓ – مسك محاسبة الالتزام بالنفقات و محاسبة متابعة مناصب الشغل المالية، و هي محاسبة خاصة بتسيير رخص الالتزام و استهلاكها و يكون ذلك بمسك:

  – تعداد المستخدمون و متابعته

  – سجل دخول بطاقات الالتـزام

  – سجل التأشيرات و الرفض

- سجل الرفض النهائي
- سجل محاسبة الالتزامات

✓ - إعلام الوزير المكلف بالمالية دوريا بمطابقة الالتزامات و بوضعية كل الاعتمادات و مناصب الشغل المفتوحة و ذلك بإعداد تقارير دورية ثلاثية أو سداسية حسب طلب وزير المالية.

✓ - إعداد تقرير عند نهاية كل سنة مالية يرسل إلى وزير المالية يتعلق بكيفية تنفيذ الميزانية و الصعوبات التي لقيها و النقائص المسجلة في النصوص القانونية و التنظيمية و كذا حول كيفية سير أشغال لجنة الصفقات الذي يعد المراقب الميزانياتي عضوا فيها ,كما يكمن له أن يشير في التقرير إلى علاقته مع كل من المحاسب العمومي و مفتش الوظيفة العمومية و تقديم الاقتراحات التي من شأنها أن تحسن شروط صرف الميزانية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائيــة

هذه الرقابة من صلاحيات مجلس المحاسبة و تمارس في اطار الرقابة البعدية على الممتلكات و الأموال العمومية طبقا للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث أن هذه الهيئة الدستورية بالإضافة إلى الرقابة المالية بشقيها المحاسبي و القانوني و رقابة على الأداء و متابعة تنفيذ البرامج تمارس رقابة قضائية فيما يخص:

✓ - إيداع الحسابات من قبل الآمرين بالصرف و المحاسبين العموميين في الآجال القانونية.

✓ - إصدار قرارات خاصة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

✓ - عدم إرسال المستندات و الوثائق التي يطلبها مجلس المحاسبة أو العمل على عرقلة عمليات التدقيق التي يجريها.

✓ - الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و يكون ذلك في حالة ارتكاب أخطاء أو مخالفات من قبل المسيرين و الأعوان العاملين في الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة و التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية أو المترتبة عن تجاهلهم لالتزاماتهم و تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية أو بما يسمى وفقا للمصطلح الجديد الذي نصت عليه أحكام المادة 81 من القانون العضوي رقم 18-15 مخالفات قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي .

كما نص القانون العضوي رقم 18-15 في الفقرة الثانية -02- من المادة 88 على إعداد تقرير يرفق بمشروع قانون تسوية الميزانية يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية و الصدق و الوفاء و يدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض. و يعتبر التصديق على الحسابات الدولة من بين الصلاحيات القضائية لمجلس وفقا للقانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي السابق الذكر إذ

تنص المادة 105 الواردة في الباب الرابع (الرقابة و المسؤوليات) الفصل الأول (الرقابة) القسم الثاني (الرقابة القضائية) على أنه « تتم المصادقة على الحسابات من طرف مجلس المحاسبة الذي يعد تقريرا يتعلق بالمصادقة على حسابات و يرافق مشروع قانون تسوية الميزانية» مع علم يتم العمل بهذا الإجراء الجديد ابتداء من السنة المالية 2026 طبقا لأحكام المادة 89 من القانون العضوي رقم 18-15.

و الملاحظ كذلك هو أن المادة 85 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية نصت على الرقابة القضائية على تنفيذ ميزانية الدولة وقد حدد القانون رقم 23-07 الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة ،إذ نصت المادة 104 على إيداع الحسابات و المادة 105 نصت على التصديق على الحساب العام للدولة و لم ينص أي من القانونين على الصلاحية القضائية لمجلس المحاسبة في مجال المساءلة على عدم احترام قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي، لذا يجب النص على ذلك صراحة في القانون العضوي المتعلق بمجلس المحاسبة المرتقب إصداره طبقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 199من تعديل دستور 2020 إذ تعد المساءلة على مخالفات قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي من بين الصلاحيات القضائية الأساسية لمجلس المحاسبة و هو ما تأكده أحكام المادة 205 من الدستور و التي تقضي على أن السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته تقوم بإخطار مجلس المحاسبة و السلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات.

الفرع الثالث : الرقابة البرلمانيــة

و هي شكل من أشكال الرقابة السياسية يمارسها البرلمان وفقا للدستور[10] إذ يحرص البرلمان خلال كل سنة على حسن تنفيذ قانون المالية و ميزانية الدولة عن طريق طلب المعلومات و التحقيقات الميدانية و جلسات الاستماع للوزراء بصفتهم المسؤولين عن المحفظة و لقد أكدت المواد من 106 إلى 109 من القانون رقم 23-07 على هذه الرقابة حيث يقوم البرلمان بمراقبة :

-كيفية استعمال و تنفيذ الاعتمادات المالية التي صادق عليها من خلال قوانين المالية

- ✓ - يمكن للبرلمان بغرفتيه إنشاء لجان تحقيق في القضايا المالية المتعلقة بكيفية تنفيذ الاعتمادات المالية عدا تلك التي تكون محل إجراء قضائي.
- ✓ -تنفيذ ميزانية الدولة سنويا عن طريق التصويت على قانون تسوية الميزانية الذي يضبط المبلغ النهائي للإيرادات التي تم تحصيلها و النفقات المنجزة خلال السنة.
- ✓ -توجيه أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة فيما يخص استعمال الموارد المالية للدولة طبقا للإجراءات المحددة في القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة[11]

✓ -طبقا لأحكام المادة 72 من القانون العضوي رقم 18-15 يمنك للبرلمان بغرفتيه مناقشة التقرير الحكومي المتعلق بتطوير وضعية الاقتصاد الوطني و توجيه المالية العمومية.

إن إصلاح المنظومة الميزانياتية و المالية جاء بقواعد جديدة تهدف إلى التحول بالتصرفات العمومية من منطق الوسائل إلى منطق النتائج و كذا الانتقال من محاسبة الصندوق إلى المحاسبة على أساس الحقوق المثبتة التي تسمح باستخراج قوائم مالية صادقة عن الذمة المالية للدولة و هو ما يمكن البرلمان من الحصول على جميع المعلومات الضرورية التي تسهل له عملية مراقبة و تقييم و تقدير الحالة المالية الحقيقية للدولة.

المطلب الثاني : مسؤولية المتدخلين الفاعلين في تسيير الميزانية

بالإضافة إلى المسؤولية الجزائية و التأديبية فإن الموظفين المتدخلين الفاعلين في تسيير الميزانية مسؤولون على المخالفات المالية المرتكبة من قبلهم إلا أن هذه المسؤولية تختلف حسب صفة كل متدخل و طبيعة المخالفة. و لقد نصت المادة 81 من القانون العضوي رقم 18-15 على أنه « يحدد بموجب القانون نظام المسؤولية بما في ذلك ما يتعلق بالانضباط الميزانياتي و المالي للأعوان المكلفين بتنفيذ عمليات الإيرادات و نفقات الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية » و تطبيقا لأحكام هذه المادة فإن القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي نص على نظام المسؤولية المالية للمتدخلين الفاعلين في الفصل الثاني بعنوان المسؤولية من الباب الرابع بعنوان الرقابة و المسؤوليات.

الفرع الأول : مسؤولية الآمر بالصرف

يعتبر آمرا بالصرف حسب مفهوم المادة 4 من القانون رقم 23-07 كل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانياتية و المالية و الممتلكات للأشخاص المعنوية الخاضعة لهذا القانون. فبالنسبة للآمر بالصرف ليس هناك أي تغير في نظام مسؤوليته فقد كان يسأل الآمر بالصرف على مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي في الحالتين التاليتين :

01- مخالفة النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بتسيير الميزانية و الممتلكات التي ترتب عليها ضررا:

نظرا لكثرة و تنوع مخالفات قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي فإنه تعذر على التشريعات حصرها في مفهوم موحد أو صياغتها في تعريف جامع مانع و قد نص المشرع الجزائري على هذه المخالفات في المادة 88 من الأمر رقم 95-20 التي تقضي على أنه «تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية الأخطاء أو

المخالفات الآتي ذكرها عندما تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية.

يمكن للمجلس في هذا الإطار أن يعاقب على:

- ✓ – خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.
- ✓ – استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.
- ✓ – الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية
- ✓ – الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- ✓ – خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء / إما تجاوزا ما في الاعتمادات ، و إما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- ✓ – تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
- ✓ – الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- ✓ – عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات و سجلات الجرد، و الاحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.
- ✓ – التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- ✓ –كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه جبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ، و وفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- ✓ – التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية ، بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- ✓ – الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية .
- ✓ – أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- ✓ – عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات و الهيئات العمومية.

✓ – تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه

ورغم أن المشرع الجزائري قد حول حصر قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي مثلما حصر قانون العقوبات الأفعال المجرمة جنائيا حتى يكون في ذلك ضمان لعدم إسراف جهة الإدارة في معاقبة موظفيها من ناحية و لكي يتسنى للمسيرين الإلمام بالأفعال المحظورة لتجنبها من ناحية أخرى إلا أنه من المستحيل حصر كافة الأخطاء التي تشكل مخالفات لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي ، كما أنه لا تعارض بين عدم حصر هذه الأخطاء و بين ممارسة مجلس المحاسبة لرقابة الانضباط الميزانياتي و المالي.

02– المخالفات المترتبة عن تجاهل الالتزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر:

تعتبر كذلك مخالفة لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي تجاهل المسير لالتزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره .و تجاهل الالتزام قد يكون عمدي أو غير عمدي نتيجة الإهمال و اللامبالاة أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية أو المادية للهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة ،كما قد يكون تجاهل الالتزام إيجابي هو القيام بتصرف يمنعه القانون أو سلبي و هو الامتناع عن أداء عمل و قد نصت المادة 91 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على تجاهل الالتزامات حيث قضت على أنه « دون المساس بالمتابعة الجزائية يعاقب مجلس المحاسبة بغرامة يصدرها في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية... »

أما في ظل القانون رقم 23-07 مازال الآمر الصرف يسأل مسؤولية شخصية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي طبقا لأحكام المادة 110 منه التي تقضي على أنه « بغض النظر عن الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكم استعمال المال العام و الوسائل المادية، يتحمل الآمرون بالصرف و الآمرون بالصرف المكلفون و مفوضوهم و مستخلفهم المسؤولية شخصيا عن الأخطاء و المخالفات التي من شأنها أن تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية . و يعاقب على هذه المخالفات وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما»

الفرع الثاني : مسؤولية المراقب الميزانياتي.

قبل صدور القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي، فإن التزامات و مسؤولية المراقب الميزانياتي حسب المصطلح الجديد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها السابق الذكر و الذي نص في المادة 31 على مسؤولية المراقبين الماليين و مساعدوهم عن التأشيرات التي يسلمونها و بالمقابل فإن المادة 33 من نفس المرسوم أعفتهم من المسؤولية في حالة رفض نهائي للالتزام بالنفقات و قيام الأمر بالصرف بالتغاضي عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، إلا أنه مع صدور الأمر رقم 95-20 المتعلق

بمجلس المحاسبة السابق الذكر أصبح المراقب الميزانياتي يسأل عن الرفض غير المؤسس أو منح تأشيرة خارج الشروط القانونية حيث تشكل هذه التصرفات مخالفة لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي طبقا لأحكام الفقرة السابعة (07) من المادة 88 و التي تقضي على أنه «.. تعد مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ....- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية...» و بناء على هذا المادة فإن المراقبون الميزانياتيون و مساعدوهم مسؤولين عن التأشيرات التي يمنحونها أو الرفض الذي يبلغونه خارج الشروط القانونية و التنظيمية و هوما تؤكده تعليمة وزير المالية رقم 1039 المؤرخة في 20 سبتمبر 2008 و المتعلقة (بعقلنة) النفقات العمومية و الذي طلب من خلالها المراقبين الماليين باتخاذ التدابير التي تهدف إلى تفادي التبذير و التجاوزات في استعمال الاعتمادات المخصصة للجماعات العمومية و أن أي مخالفة للتنظيم الميزانياتي يؤدي إلى العقوبات المنصوص عليها في الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة السابق الذكر. و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 1992/11/14 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات أصبح المراقب المالي طبقا لأحكام المادة 31 منه مسؤولا شخصيا عن التأشيرات التي يمنحها و مذكرات الرفض التي يبلغها، و لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي تقع من الآمر بالصرف مادام أنه لا يأخذ بعين الاعتبار أثناء ممارسة مهامه ملاءمة الالتزام بالنفقات.

أما في ظل القانون رقم 23-07 فقد نصت المادة 111 صراحة على المسؤولية الشخصية للمراقبين الميزانياتيون و مساعدوهم عن التأشيرات سواء بمنح تأشيرة غير قانونية أو رفض تأشيرة قانونية كما يسألون على منح الآراء المسبقة على وثيقة البرمجة أو تعديلها بالنسبة:

- ✓ - لإعداد وثيقة البرنامج الأولية للاعتمادات و مناصب الشغل
- ✓ - وثيقة برمجة الاعتمادات و مناصب الشغل حسب النشاط
- ✓ - الموافقة أو عدم الموافقة على توزيع الإعانات الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية المماثلة.

إن الرقابة الميزانياتية أي الرقابة السابقة لها دور فعال في الحد من مخالفات قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي و لو تمت هذه الرقابة بالطريقة و الأسلوب الأمثل لانحصرت هذه المخالفات في أضيق الحدود، و إذا كان المراقب الميزانياتي في إطار ممارسته للرقابة القبلية يسهر على احترام قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي فإن أي مخالفة لها تحمله المسؤولية الشخصية أمام مجلس المحاسبة، و ملاحظ هو أن المادة 111 من القانون رقم 23-07 نصت على مسؤولية المراقب الميزانياتي عن هذه الأخطاء و المخالفات بدون أن تشترط إلحاق الضرر بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية

و هذا عكس الآمر بالصرف و المحاسب العمومي أين اشترط المشرع في نفس القانون لإقحام مسؤوليتهما عن مخالفتهما لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي أن يترتب على أخطاءهما ضررا يمس بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية.

الفرع الثالث : مسؤولية المحاسب العمومي

لقد عرف المشرع الجزائري المحاسب العمومي بموجب المادة 15 من القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي التي تقضي على أنـــه « يعتبر محاسبا عموميا في مفهوم هذا القانون كل عون معين أو معتمد قانونا للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 24 من هذا القانون » وفقهيا عرف " جاك ماني" المحاسب العمومي على أنه « الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة المنظمة»[12] ولقد كان المحاسب العمومي في ظل القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الملغى يسأل مسؤولية شخصية و المالية عن العمليات و المهام الموكلة إليه و المتمثلة في مخالفة الحالات الأربعة – 04 – التالية :

- ✓ –عدم التثبت و التأكد من مدى شرعية النفقات
- ✓ – عدم التحقق من تحصيل السندات الإيرادات
- ✓ – عند وجود نقص في الأموال أو القيم
- ✓ –عدم المحافظة على سندات الإثبات و الوثائق المحاسبية.

إن نظام المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي (RPP) كان معمول به في القانون الفرنسي منذ سنة 1963[13] إلا أنه بموجب الأمر رقم 2022-408 المؤرخ في 23 مارس 2022 المتعلق بنظام المسؤولية المالية للمسيرين العموميين[14] تم إلغاء هذا نظام و ذلك ابتداء من 01 جانفي 2023 إذ أعتمد النظام الموحد للمسؤولية يسأل بموجبه كل من الآمرين بالصرف و المحاسب العموميين عندما يرتكبون أخطاء جسيمة يترتب عليها ضرر مالي كبير[15]

أما عندنا في الجزائر فبعد الشروع خلال السنة المالية 2023 في تطبق أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية و تطبيقا لأحكام المادة 81 منه السابقة الذكر و في إطار الإصلاح المالي الذي يهدف إلى تحسين الفعالية من خلال الحوكمة و تحسين الوظيفة المحاسبية باعتماد على هيكل محاسبي جديد يقوم على أساس الاستحقاق .و من أجل تقسيم المسؤولية بصفة متساوية طبقا لمجال تدخل كل المحاسب العمومي و من الأمر بالصرف و كذا من أجل جعل هذا الأخير يعمل في ارتياحيه بصفته مكلف بتنفيذ الميزانية أصبح المحاسب العمومي يسأل على نوعين من المسؤولية هما:

- ✓ – مسؤولية شخصية و مالية عن العجز الحاصل في الصندوق:
- ✓ – مسؤولية شخصية على مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي

ويعد هذا تحولا جذريا في نظام المسؤولية المالية للمحاسب العمومي

01 –المسؤولية الشخصية و المالية عن العجز الحاصل في الصندوق:

طبقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 112 من القانون رقم 23-07 فإن المحاسبون العموميون و مفوضوهم و الأعوان الموضوع تحت سلطتهم و الوكلاء الماليون والمحاسبين الفعليين مسؤولون شخصيا و ماليا عن العجز الحاصل في الصندوق فقط و هي نفس المسؤولية التي كانوا يتحملونها هؤلاء عن جميع العمليات الموكلة إليهم طبقا لأحكام القانون 90-21 كما سبق الذكر. و مادام أن المحاسب العمومي مكلف بحراسة و تداول الأموال و القيم و السندات و حركة حسابات الموجودات و يقوم بمسك محاسبة ميزانياتية في إطار محاسبة إيرادات و نفقات الميزانية القائمة على مبدأ محاسبة الصندوق فإنه يسأل شخصيا و ماليا عن أي عجز الحاصل في الصندوق الذي يتم الكشف عنه من خلال تصفية و التثبت من الكتابات المحاسبية و التقيدات المسجلة في السجلات و الدفاتر الممسوكة من قبله.

02– المسؤولية الشخصية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي:

إن نظام المسؤولية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي نصت عليه كما سبق القول أحكام المادتين 88 و91 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، هذا النظام كان يطبق فقط على الآمرين بالصرف و المراقبين الميزانيتين و الأعوان العاملين في الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة. أما بالنسبة للمحاسب العمومي يجب أن نشير أولا إلى أن المادة 27 من القانون 23-07 لم تنص على أن المحاسب العمومي يلتزم بالتأكد من«مطابقة عمليات النفقات مع القوانين و الأنظمة المعمول بها » التي كانت تنص عليها الفقرة الأولى من 36 من القانون رقم 90-21 و إنما نص القانون رقم 23-07 على هذه المهمة للمحاسب العمومية و المسؤولية على مخالفتها في الفقرة الثالثة من المادة 112 و التي تقضي على أن «.....المحاسبون العموميون و مفوضهم و الأعوان الموضوعون تحت سلطتهم مسؤولون شخصيا عن الأخطاء و المخالفات التي تشكل خرقا بينا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكم استعمال و تسيير المال العام التي من شأنها أن تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية. .. » و من هنا فإن المحاسب العمومي لم يعد خاضع لنظام مسؤولية مالية خاص به بل أصبح يسأل عن مخالفات قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي مثله مثل الآمر بالصرف و المراقب الميزانياتي و كل العاملين في الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة إذ تقحم مسؤوليته الشخصية في الحالتين هما:

01/02 –مخالفة النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بتسيير الميزانية و الممتلكات التي ترتب عليها ضررا:

إذا تبين أن هناك مخالفة أو أخطاء كان نتيجة لخرق حكم صريح من الأحكام التشريعية أو التنظيمية التي تحكم استعمال و تسيير المال العام و تسبب ذلك في ضرر للخزينة العمومية أو هيئة عمومية تقحم المسؤولية الشخصية للمحاسب العمومي وهي نفس الحالة التي تقحم فيها مسؤولية الآمر بالصرف

02/02- المخالفات المترتبة عن تجاهل الالتزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر:

إذا تبين أن المحاسب العمومي قد تجاهل التزاماته لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب أموال الدولة أو هيئة عمومية تقحم مسؤوليته الشخصية طبقا لأحكام المادة 91 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة السابقة الذكر. إلا أنه يجب أن نشير إلى أن التزامات المحاسب العمومي خاصة به إذ يسأل على تجاهله للالتزامات المتعلقة بتحصيل الإيرادات و تلك الالتزامات العشر10 المتعلقة بصرف النفقات المنصوص عليها على التوالي في المادتين 26 و 27 من القانون رقم 23-07

01/02/02 -الالتزامات المتعلقة بتحصيل الإيرادات

يجب المحاسب العمومي التدقيق في مختلف التحصيلات للتثبت من أن تقديرها و تحقيقها و دخولها إلى الصندوق قد تمت وفق للقوانين و التنظيمات المعمول بها و تطبيقا لأحكام المادة 26 من القانون رقم 23-07 السابق الذكر فإنه يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بأوامر الإيرادات التي يصدرها الآمر بالصرف أن يعمل على:

- ✓ - التأكد من أن الآمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة المعمول بها بإصدار الأمر بالإيراد
- ✓ - المراقبة المادية في حدود العناصر التي يملكها، لصحة أوامر الإيراد و كذا أوامر الإلغاء و التخفيضات ومدى مطابقتها للتنظيم

02/02/02- الالتزامات المتعلق بصرف النفقات:

لقد حدد القانون رقم23-07 بموجب المادة 27 التزامات المحاسب العمومي المتعلقة بتنفيذ عمليات صرف النفقات حيث يجب عليه أن يتأكد قبل قبوله لدفع أي نفقة من :

- ✓ - احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم،
- ✓ - صفة الآمر بالصرف،
- ✓ - توفر الاعتمادات المالية ،
- ✓ - توفر السيولة عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- ✓ - تبرير أداء الخدمة ،
- ✓ - دقة حساب مبلغ الدين،
- ✓ - دقة التقييد الميزانياتي،
- ✓ - وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما،

- ✓ – الطابع الإبرائي للدفع،
- ✓ – عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة،

إن عدم احترام المحاسب العمومي لهذه الالتزامات سواء المتعلقة بتحصيل الإيرادات أو تلك الخاصة بصرف النفقات أي للالتزامات العشر –10– السابقة الذكر يعد تجاهلا لالتزاماته و يسأل عنها طبقا لأحكام المادة 91 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة السابق الذكر و ذلك في انتظار صدور القانون العضوي المتعلق بمجلس المحاسبة طبقا لأحكام المادة 199 من الدستور.و بالتالي فإن عدم احترام المحاسب العمومي للنصوص القانونية و التنظيمية التي تحكم و تسيير استعمال المال العام و التزاماته القانونية المتعلقة بتنفيذ عمليات تحصيل الإيرادات و صرف النفقات المنصوص عليها في المادتين 26 و27 من القانون رقم 23-07 لا تحمله المسؤولية الشخصية و المالية نظرا لأنها لا تشكل عجز في الصندوق و إنما يسأل عليها شخصيا إذا ترتب عليها ضررا على حساب الدولة أو هيئة عمومية.

و بالتالي يمكن القول بأنه لكي تتم مساءلة المتدخلين الفاعلين عن مخالفتهم لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي أو بما يعرف ب" المخالفة المالية" وفقا للقانون الجزائري يشترط:

- ✓ – أن يكون الفعل المكون للمخالفة مرتكب من قبل مسؤول أو عون عامل في هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذي يجب أن يكون حريصا في أداء مهامه نظرا لأن قواعد الانضباط تتطلب قدرا من الحيطة و الحذر مادام أنها تتعلق بتسيير الأموال و الممتلكات العمومية.
- ✓ – أن يكون هناك خرقا صريحا و بينا للنصوص القانونية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية أو تجاهل للالتزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر.
- ✓ – أن يلحق هذا الخرق الصريح للنصوص القانونية و التنظيمية أو تجاهل للالتزامات ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية.

و على هذا الأساس فإن الضرر ركن أساسي لقيام المسؤولية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي و بعبارة أخرى فإنه يشترط لقيام هذه المسؤولية تحقق نتيجة أي الضرر عكس المخالفة التأديبية التي تقوم على أساس الخطأ و بهذا يختلف المشرع الجزائري عن المشرع المصري الذي اشترط لقيام المسؤولية المالية إرتكاب مخالفات لقواعد و أحكام المالية و المحاسبية الواردة في الدستور و القوانين و اللوائح حتى و لم يترتب عليها ضرر أي اعتبرها مخالفة بحكم طبيعتها[16] أما المشرع الفرنسي فقد اشترط لقيام المسؤولية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي أن يكون الخطأ و الضرر جسيمين[17]

و مادام أن المسؤولية عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي تقوم على أساس الضرر فإنها تختلف عن المسؤولية التأديبية التي تقوم على أساس إخلال الموظف بالواجبات الوظيفية أو الخروج على أحد مقتضياتها و لو لم يترتب الضرر الذي يكون مفترض و بالتالي فإن المسؤولية التأديبية أساسها الخطأ حتى و إن كان غير محددا حصرا و نوعا[18].كما تستقل مخالفات قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي عن جرائم العدوان على المال العام في الأركان المكونة لها ذلك أن كل من الجريمتين طبيعتها الخاصة بها، فالمخالفة لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي أساسها عدم احترام النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتسيير الميزانية و المالية و الممتلكات بينما الجريمة على المال العام تقوم على أساس خروج المتهم على المجتمع فيما ينهي عنه قانون مكافحة الفساد. فإن كل جريمة من جرائم العدوان على المال العام تنطوي حتما على مخالفة لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي و العكس غير صحيح .

المبحث الثاني : إجراءات المساءلة المالية وطرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة:

إذا كانت مراقبة البرامج و الأنشطة تتم من خلال مدى تنفيذها وفقا للأهداف المخطط لها و في الوقت المحدد و بالتالي الكشف عن عوامل التقصير و أسبابه و اتخاذ القرارات اللازمة من أجل تصحيح هذه الأخطاء و مساءلة المتدخلين عن تنفيذ الميزانية في حالة إقحام مسؤوليتهم فإن إجراءات المساءلة تختلف حسب طبيعة المسؤولية و صفة المتدخل في تسيير الميزانية العامة.

المطلب الأول : إجراءات المساءلة

تختلف إجراءات المساءلة المالية أمام مجلس المحاسبة باختلاف طبيعة المسؤولية ذلك أن المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي لها إجراءات خاصة بها،أما بالنسبة للمسؤولية الشخصية فإن المتدخلين الفاعلين بما فيهم المحاسب العمومي تتم مساءلتهم أما غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.

الفرع الأول : إجراءات مساءلة المحاسب العمومي عن العجز الحاصل في الصندوق و العقوبة المترتبة عن ذلك:

في حالة إثبات عجز في الصندوق نتيجة خلل في الحسابات ولم يستطع المحاسب العمومي تصحيح ذلك فإنه يعاقب بموجب قرار تصفية باقي الحساب الصادر من طرف مجلس المحاسبة أو الوزير المكلف بالمالية الذي يضع المحاسب العمومي في حالة مدين للخزينة العمومية و يلزمه بدفع الأموال أو القيم الضائعة أو الناقصة و تغطية العجز الذي تسبب فيه من ماله الخاص و تمر إجراءات مساءلة المحاسب العمومي شخصيا و ماليا عن العجز الحاصل في الصندوق أمام مجلس المحاسبة على مرحلتين:

المرحلة الأولى:

بعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية و بعد عرض الملف على التشكيلة المداولة يصدر قرار مؤقت يعد بمثابة إبلاغ المحاسب العمومي بمبلغ العجز الحاصل في الصندوق المنسوب إليه مع الطلب منه تسوية ذلك و تقديم

الشروح و دفاعه في مهلة لا تقل عن شهر واحد و يمكن لرئيس الغرفة تمديد المدة لشهر إضافي بعد تقديم المحاسب العمومي المعني لطلب معلل.

المرحلة الثانية :

يتم إصدار قرار نهائي بعد دراسة ردود المحاسب العمومي المعني أو بعد انتهاء المهلة الممنوحة له و يحضر الناظر العام الجلسة أو يكلف من يمثله فيما يقدم استنتاجاته الكتابية أو الشفوية دون أن يشارك في المداولة و تبث التشكيلة المداولة بقرار يحمل المحاسب العمومي المسؤولية عن العجز الحاصل في الصندوق في حالة عدم تغطية العجز أو تقديم التبريرات الضرورية و يوضع المحاسب المعني في حالة مدين للخزينة العمومية بمبلغ العجز الذي يدفعه من ماله الخاص أما إذا قام بتغطية العجز تتم إبراء ذمته و إذا تم الكشف عن العجز في الصندوق من قبل المفتشين الخاضعين للسلطة السلمية لوزير المالية فإن هذا الأخير يصدر قرار تصفية باقي الحسابات بوضع المحاسب العمومي في حالة مدين للخزينة العمومية و يمكن للوزير المالية أن يمنح إبراء من المسؤولية أو إعفاء جزئيا أو كليا من تصفية باقي الحساب المنطوق به في حق المحاسبين العموميين و كل من قام مقامهم في حالات إثبات حسن النية أو حالة القوة القاهرة .

الفرع الثاني : إجراءات المساءلة عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي:

بصفة عامة يسأل المتدخلين في الميزانية و كل عون عامل في هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عن مخالفته لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي مسؤولية شخصية أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و بعد إخطار الناظر العام من قبل الغرفة أو هيئات الرقابة و التفتيش أو السلطات المختصة[19] التي كشفت عن المخالفات لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي و إذا رأى الناظر العام أن هذه المخالفات تستوجب متابعة المتسبب فيها فإنه يقدم استنتاجاته و يرسل الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية قصد فتح التحقيق[20] و بعد اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة خاصة بعد إجراء تحقيق في المخالفات المرتكبة من قبل القاضي المكلف بالتحقيق يتم تبليغ التقرير للناظر العام و إذا أثبت نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعة يمكن للناظر العام أن يحفظ الملف بموجب قرار يبلغه إلى كل من رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و إلى المتقاضي محل المتابعة .و في حالة ما إذا رأى الناظر العام أن نتائج التحقيق تبرر المتابعة بسبب مخالفة قواعد الانضباط فإنه يقدم استنتاجيه الكتابية و المبررة و يعيد الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية الذي يقوم بتعيين مقرر يكلف بتقديم ملف القضية أثناء جلسة تشكيلة الحكم للبث في القضية[21]

الفرع الثالث: العقوبات المترتبة عن مخالفة قواعد الانضباط الميزانياتي و المالي:

يعاقب مجلس المحاسبة على المخالفات قواعد الانضباط بإصدار غرامة في حق مرتكبيها فإذا كانت المخالفة مصنفة ضمن المخالفات المتعلقة بمخالفة النصوص القانونية و التنظيمية التي ترتب عليها ضررا للخزينة العمومية أو بهيئة عمومية فإن الغرامة لا تتعدى المرتب السنوي الخام الذي كان يتقاضه المتقاضي عند ارتكاب المخالفة طبقا لأحكام المادة 89 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة و في حالة ما إذا كانت المخالفة نتيجة تجاهل للالتزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية فإن المبلغ الأقصى للغرام

يضاعف طبقا لأحكام المادة 91 من نفس الأمر. مع العلم أن المتابعات و الغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة لا تتعارض مع تطبيق العقوبات الجزائية و التعويضات المدنية عند الاقتضاء ،كما أنه لا مجال للمتابعة على مخالفة قواعد الانضباط إذا تبين أن الخطأ تم معاينته بعد مضي عشر 10 سنوات من تاريخ ارتكابها[22]

و يمكن إعفاء المسيرين الذي ارتكبوا المخالفات المنصوص عليها في المادتين 88 و91 السابقتين الذكر إذا تذرعوا بأمر كتابي أو ثبت مجلس المحاسبة بأنهم تصرفوا تنفيذا لأمر أصدره لهم مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر و في هذا الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم[23] أما الغرامات المسلطة من قبل مجلس المحاسبة على المسيرين لمخالفتهم لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي لا يكمن للوزير المكلف بالمالية أن يمنح إعفاء جزئي أو كلي عنها.

المطلب الثاني: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة:

يمكن للمتدخل في تنفيذ الميزانية الذي صدر ضده قرار من قبل مجلس المحاسبة أن يطعن فيه طبقا لأحكام الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة و يكون ذلك بالطعن بالمراجعة أو الاستئناف و هما طرق طعن داخلية أمام غرف تابعة لمجلس المحاسبة و طعن خارجي يكون بنقض القرار أمام مجلس الدولة.

الفرع الأول: المراجعة

يوجه طلب المراجعة من قبل المتقاضي المعني أو السلطة التي يخضع لها أو كان يخضع لها إلى رئيس مجلس المحاسبة في آجال أقصاها سنة واحدة من تبليغ القرار المطعون فيه كما يمكن أن تكون المراجعة تلقائية من قبل للغرفة أو الفرع الذي أصدر قرار تصفية باقي الحساب و يمكن أن يتم ذلك بعد الآجال المحددة و تكون المراجعة سواء تلقائية أو بطلب من المحاسب العمومي المعني في الحالات التالية:

- ✓ – بسبب أخطاء
- ✓ – الإغفال أو التزوير
- ✓ – الاستعمال المزدوج
- ✓ عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك[24]

الفرع الثاني: الاستئناف:

يحق للمتقاضي الذي صدر قرار ضده أو الهيئة التي يخضع لها أو الناظر العام، بأن يستأنف في القرار في أجال أقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المطعون فيه و للاستئناف أثر موقف لتنفيذه و بعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية يعرض رئيس الجلسة القضية على تشكيلة كل الغرف مجتمعة للمداولة دون حضور المقرر و الناظر العام و تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات [25]

الفرع الثالث: الطعن بالنقض:

يتم الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في قرار الصادر عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة من قبل المتقاضي أو محامي معتمد لدى مجلس أو الوزير المكلف بالمالية أو السلطة التي يخضع لها أو الناظر العام طبق لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية[26]

خلاصة:

بهدف تحسين النجاعة و الجودة من خلال الحوكمة الجيدة تم الانتقال من محاسبة الصندوق إلى المحاسبة على أساس الحقوق المثبتة التي تمكننا من استخراج قوائم مالية صادقة عن الذمة المالية للدولة و هو ما يسمح للبرلمان من الحصول على جميع المعلومات الضرورية التي تسهل له عملية مراقبة و تقييم و تقدير الحالة المالية الحقيقية للدولة. كما حدد النظام الميزانياتي الجديد أنواع الرقابة على الميزانية و ضبط التزامات المتدخلين الفاعلين و قسم المسؤولية بصفة متساوية بإقحام مسؤولية كل متدخل في دورتي الإيرادات و النفقات منذ الفعل المنشئ إلى غاية التنفيذ بالإضافة إلى التتبع الدقيق لكيفيات التحصيل و الصرف و ذلك في اطار تعزيز الشفافية خلال جمع و استعمال الأموال العمومية.و لتحسين الوظيفة المحاسبية و من أجل جعل المحاسب العمومي يعمل في ارتياحيه اصبح خاضع لنظام قانوني خاص به في حالة و جود عجز في الصندوق فقط أين تقحم مسؤوليته الشخصية و المالية بموجب قرار تصفية باقي الحساب صادر عن مجلس المحاسبة أو وزير المالية، أما المخالفات و الأخطاء الأخرى المتعلقة بتنفيذ الميزانية فإنها تعد مخالفات لقواعد الانضباط الميزانياتي و المالي يسأل عليها شخصيا أمام مجلس المحاسبة مثله مثل الآمر بالصرف و المراقب الميزانياتي وغيرهم من الأعوان و المسؤولين و المسيرين العاملين في الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة. و رغم عدم وجود تنسيق بين الهيئات الرقابية النظامية فإن الإصلاح المالي لم يتطرق لذلك و هو ما يجعلنا نؤكد على ضرورة إحداث مجلس لتنسيق نشاطات الرقابة و التفتيش و التدقيق برئاسة السيد رئيس الجمهورية يتشكل من رؤساء و مسؤولي الهيئات الرقابية للدولة و يتكلف على الخصوص بإعداد استراتيجية لتكامل تدخلات هياكل الرقابة و التفتيش و تطوير الحكم الراشد و تحسين الشفافية في تسيير الأموال العمومية.

الهوامش:

[1] – القانون العضوي رقم 18- 15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية ، الجريدة الرسمية العدد رقم 53 ، الصادرة في نفس التاريخ ص رقم 9 ،المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 19- 09 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 ، الجريدة الرسمية العدد 78 الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2019، ص 11.

[2] - القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1984، ص 1040

[3] – الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ،الجريدة الرسمية العدد 39 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995 ،ص 3،المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010 ص 4

[4] – القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي، الجريدة الرسمية عدد 42 ، الصادرة بتاريخ 25 جوان 2023 ، ص 4

[5] – قانون رقم 22-07 المؤرخ في 05 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و تشكيلها و صلاحياتها. الجريدة الرسمية عدد 32 الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022 ، ص 6

[6] – مرسوم رئاسي رقم21-540 المؤرخ في 28 ديسمبر 2021 يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة و الجماعات المحلية و تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 98 الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2021، ص 5

[7] – المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفيات سيره، الجريدة الرسمية عدد 68 المؤرخة في 14 ديسمبر 2011 ،ص 10 المعدل ب:

– المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 جويلية 2014 ، الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخة في 31 جويلية 2014 ، ص 8

– المرسوم الرئاسي رقم 23-69 المؤرخ في 078 فيفري 2023، الجريدة الرسمية عدد 9 المؤرخة في 12 فيفري 2023، ص 4

[8] – مرسوم تنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر 2008 ، ص8

[9] – مرسوم تنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1992 ص2101 ،المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 الجريدة الرسمية العدد 47 الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2009 ،ص3

[10] – المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة بتاريخ 30ديسمبر 2020 ص2

[11] – الجريدة الرسمية لسنة 2016 العدد 50 الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016 ، ص55

[12] - Jaques Magnet .Les comptables publics ; Libraire Générale de droit et de jurisprudence.E.J.A.1995,P11

- L'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, JO 24/02/63, p.1818[13]

- Lègifrance .JORF n°0070 DU 24 mars 2022[14]

[15] - Yvon-GOUTAL, Responsabilité financière des gestionnaires publics ,Régime light, vraiment ?p 12 du 21/12/2022

- https://w w w.goutal-alibert.net/ Responsabilité financière des gestionnaires publics ,Régime light, vraiment

[16] – د/ أحمد إبراهيم محمد متولي دهشان، المخالفة المالية و أثرها على عجز الموازنة العامة في مصر، مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية، العدد 68 (أفريل 2019)

-https://mjle.journals.ekb.eg/article_155746.html

[17] - L.131.9- Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relatif au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics .Lègifrancejorf n°0070 du 24 mars 2022

[18] – جبار بودالي، تطور نظام التأديب في الوظيف العمومي بالجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر سنة 1999، ص 54

[19] – المادة 57 مكرر من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المرجع السابق.

[20] – المادة 94 المرجع نفسه

[21] – المادة 98 المرجع نفسه

[22] – المادة 90 المرجع نفسه

[23] – المادة 93 المرجع نفسه

[24] – المادة 102 المرجع نفسه

[25] – المادة 107 المرجع نفسه

[26] – المادة 110 المرجع نفسه