

دور مجلس المحاسبة كآلية دستورية في مكافحة الفساد  
The role of the Accountability Council as a constitutional mechanism in  
combating corruption

لينة بوهنتالة  
جامعة خنشلة- الجزائر  
linabouhental@gmail.com

نبيل خادم \*  
جامعة باتنة 01- الجزائر  
nabil.khadem@univ-batna.dz

تاريخ النشر: 2021/12/31

تاريخ القبول: 2021 /07/03

تاريخ الارسال: 23 /03/ 2021

**ملخص:**

تمثل مكافحة الفساد أهداف ذات أولية قصوى للدول، وقد أنشأت مؤسسات مختلفة للتحقيق ذلك، ومن بينها مجلس المحاسبة، ومن هنا يتبلور سبب كتابة هذه الورقة البحثية التي جاءت لتحديد مفهوم هذه المؤسسة، والتطور التاريخي الذي عرفته من دستور 1963 إلى يومنا هذا، وكذلك تبيان أهم الصلاحيات التي تقوم بها سواء تعلق الأمر بالصلاحيات القضائية والإدارية، لتختتم بمجموعة من التوصيات التي تهدف لتفعيل دور المجلس في مهمة مكافحة الفساد.

**كلمات مفتاحية:** آلية دستورية. الصلاحيات الإدارية. الصلاحيات القضائية. مجلس المحاسبة.

**Abstract:**

The fight against corruption is a priority for countries, and various institutions have been established to do so, including the Accounting Council, for that research paper came to define the concept of this institution, and the historical development that it has known from the 1963 constitution to the present day, as well as the most important powers it carries out whether it is related to powers Judicial and administrative, to conclude with a set of recommendations aimed at activating the Council's role in the mission of combating corruption.

**Keywords:** Accountability Council. Administrative powers. Constitutional mechanism. Judicial powers.

\*المؤلف المرسل: مخبر الأمن الإنساني، جامعة باتنة

## مقدمة

ترتكز النظم الديمقراطية الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقسم سلطات الدولة إلى تشريعية، وتنفيذية، وقضائية حيث تعمل كل من هاته السلطات بصفة مستقلة عن غيرها متمتعة بالاستقلال المالي والتنظيمي غير أن هذا الاستقلال في تسيير شؤونها يستلزم مراقبة مرافقة من أجل ضمان التسيير الأمثل للأموال التي ترصد لكل منها والهيئات التابعة لها.

ولذلك تعد الرقابة المالية على المؤسسات التابعة للدولة باعتبارها منهجا علميا شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية، والاقتصادية، والمحاسبية، والإدارية<sup>1</sup> ركيزة أساسية لمحاربة الفساد الذي قد يلحق بهذه المؤسسات، وهو ما جعل النظم المقارنة تولي أهمية كبيرة لهذا الجانب فهي تعمل باستمرار على تطوير آليات تضمن الرقابة الفعالة لمواردها المالية وضبط النفقات العامة بشكل فعال عن طريق اتخاذ الإجراءات والعمليات اللازمة لتحقيق ذلك، حيث تعتبر فرنسا أول الدول التي أنشأت نظاما خاصا للرقابة المالية ممثلا في مجلس الحسابات الذي تطور عبر مراحل زمنية إلى أن استقر في شكله الحالي باسم مجلس المحاسبة، وتبعها كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، كما أنشأت الدول العربية أنظمتها الخاصة بالرقابة المالية مباشرة بعد استقلال كل منها، ولم تحد الجزائر عن غيرها من الدول فأولت الرقابة المالية أهمية بالغة وخصصت جهازا كاملا مستقلا بذاته عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يتمثل في مجلس المحاسبة.

ويحتل مجلس المحاسبة مكانة مهمة بين آليات مكافحة الفساد في الجزائر، باعتبار انه يرتجى منه الكفاءة والفعالية في مواجهة الفساد عن طريق بسط رقابته على الحسابات العامة وطريقة استخدام الأموال التي ترصد لمختلف مؤسسات الدولة، فنظرا لتشعب هذه الأخيرة وكثرتها وتعدد النفقات المالية وصعوبة متابعتها أصبح الاعتماد على جهاز مستقل للرقابة ضروريا من أجل التحكم الفعال في مصاريف كل مؤسسة خاضعة لرقابته والتعرف على كل انحراف في تسيير المال العام، واقتراح الحلول التي يراها مناسبة من خلال التوصيات التي يرفعها مباشرة للمؤسسات محل الرقابة أو من خلال تضمينها في تقاريره السنوية.

ورغم الأهمية البالغة لهذا الجهاز إلا انه عرف تذبذبا مستمرا منذ تاريخ إنشائه سواء في القوانين العديدة التي نظمت سيره أو من ناحية الصلاحيات المخولة له والإمكانيات المتاحة واقعا له من أجل ممارسة نشاطه بصفة فعالة، ومن هنا فإن الإشكالية المراد معالجتها في هذه الورقة البحثية تتمثل في:

ما مدى فعالية مجلس المحاسبة كألية دستورية للرقابة المالية البعيدة، وما انعكاس ذلك على دوره في

مكافحة الفساد على مستوى الهيئات الخاضعة لرقابته؟

وبغرض الإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التاريخي من خلال تتبع مسار مجلس

المحاسبة، ومعرفة تطوره من تأسيسه إلى اليوم، كما استندنا إلى المنهج التحليلي لفهم المواد النازمة لمجلس المحاسبة.

وتأسيسا على ذلك تبيننا خطة من مبحثين نتناول في الأول مفهوم مجلس المحاسبة من خلال تحديد تعريفه، وتطور مساره التشريعي، وخصصنا الثاني لآزواجية اختصاص المجلس من خلال تبيان الوجهين القضائي والإداري، وعرض النتائج المترتبة عن كل منهما.

### أولاً: مفهوم مجلس المحاسبة

إن التطرق للدور المحوري لمجلس المحاسبة كآلية دستورية يقتضي منا أن نتطرق لمفهوم هذه الهيئة من خلال تحديد مفهومها، وتبيان مسار تطورها منذ اعتمادها أول مرة لغاية القوانين سارية المفعول والتي تضبط مهامه.

### 1: مفهوم مجلس المحاسبة

قامت الجزائر والنظم المقارنة بتفعيل الدور الرقابي من خلال تضمين قوانينها على هيئات تتولى هذا الدور، وهي مجلس المحاسبة وما يوازيها في النظم الأخرى، لذلك سنتطرق لمفهوم هذا المجلس.

#### 1-1: تعريف مجلس المحاسبة في القانون الجزائري

يمثل مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والسلطات المحلية والخدمات العامة مسئولة بشكل أساسي عن الحكم على انتظام الحسابات العامة، ومراقبة استخدام الأموال العامة من خلال الموظفين المرخصين أو المؤسسات العامة أو حتى المنظمات الخاصة المستفيدة من مساعدة الدولة، وإيلاغ البرلمان والحكومة والرأي العام بمطابقة الحسابات، ولذلك فهو يساعد كل من البرلمان والحكومة في الرقابة البعدية أو اللاحقة لتنفيذ قوانين المالية والميزانيات المخصصة للهيئات العمومية<sup>2</sup>

وقد عرف المشرع الجزائري مجلس المحاسبة في قانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيوره في نص المادة الأولى بأنه: (هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقاً لأحكام الدستور)<sup>3</sup>، وعرفه في المادة الثانية من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بأنه: (المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية)<sup>4</sup>.

أما مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد عرفه بأنه: "مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، ومكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وأناط به المساهمة في ترقية الحكم الراشد، والحكمة المالية القائمة على الشفافية في تسيير الأموال، وإيداع الحسابات"<sup>5</sup>.

#### 1-2: تعريف مجلس المحاسبة في النظم المقارنة

لقد تبنت النظم القانونية المختلفة هيئات تختص بالرقابة المالية بغية تحقيق الشفافية في تسيير موارد الدولة وتحقيقها للغايات المسطرة حتى وإن اختلفت التسميات مثل المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب إذ ينص الفصل 147 من دستور المملكة المغربية على: " المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة

المالية العمومية بالمملكة، ويضمن الدستور استقلاله، ويمارس مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية<sup>6</sup>.

وفي تونس خصص الدستور<sup>7</sup> قضاء يختص بالشؤون المالية إذ ينص في الفصل 117 على أن القضاء المالي يتكون من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها، وأناط بها مراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، والقضاء في حسابات المحاسبين العموميين، وتخضعها للتقييم والتقويم في حال وجود أخطاء، وتساعد السلطتين التنفيذية والتشريعية في رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية، ولأجل ذلك تعد تقارير سنوية عاما تحيله لرؤساء الجمهورية، ومجلس النواب، والحكومة، والمجلس الأعلى للقضاء، وجوبية النشر العام وكذلك يمكنها إعداد تقارير خصوصية يجوز نشرها.

غير أن هذه الهيئة في فرنسا والتي تسمى مجلس المحاسبة تعود للقانون الصادر في 16 سبتمبر 1807 المتعلق بتنظيم هذه الهيئة<sup>8</sup>، والتي جاء فيها أنها تضطلع بمهمة الحسابات القومية المتعلقة بالخزانة والإدارة المدنية والعسكرية، ومن أجل تفعيل هذا القانون صدرت المراسيم الملكية<sup>9</sup> المتعلقة بتنظيم هذه الهيئة الصادرة 28 سبتمبر 1807 المعدل والمتمم، ويعتبر هذا المجلس في فرنسا بمثابة الهيئة التي تضمن "أمن المال العام من خلال إجراءات رقابة فعالة تحد من مخاطر الاحتيال، وتحمي الأصول والأموال العامة"<sup>10</sup>.

أما في ألمانيا فإن المادة 144 من دستورها لسنة 2014 أوكلت مهمة تقديم الحسابات وتدقيقها "لديوان المحاسبة الاتحادي والذي يتمتع أعضاؤه باستقلالية قضائية لتحديد ما إذا جرى إدارة التمويلات العامة على نحو ملائم وفعال مع تقديم تقرير سنوي للبوندستاغ (المجلس التشريعي الاتحادي: Bundestag) والبوندسرات (مجلس الولايات: Bundesrat)<sup>11</sup>، ونظرا للطابع الاتحادي لألمانيا فإن ثمة تنسيق دائم بين الحكومة المركزية، والاتحادات المختلفة لتطوير النظام الرقابي المتعلق بالمحاسبة والمالية، وطورت ما يعرف بتقرير المخاطر الذي يسمح بإعداد ميزانيات متوازنة بتقليل تأثير هذه المخاطر مما يسمح بصيانة المال العام"<sup>12</sup>.

فالأصل إذا أن تكون هذه الهيئة مهما كانت مسمياتها مرتكزا لتفعيل الرقابة على المال العام، وتشمل بشكل خاص الهيئات السياسية لأنها تعد الإطار الحاضن لممارسات الفساد المؤسسي الذي يشترك فيه أصحاب القرار والسياسيين<sup>13</sup>.

## 2: التطور التشريعي لمجلس المحاسبة

عرف مجلس المحاسبة الجزائري عدة تطورات عبر مراحل نشأته، من خلال صدور عدة دساتير وقوانين تنظم سيره، واختلفت مراحل تطوره بين مرحلة الحزب الواحد ومرحلة الانفتاح السياسي التي تبنت التعددية الحزبية.

### 1-2: مرحلة الأحادية الحزبية

صدر أول دستور للجزائر المستقلة سنة 1963 غير أن هذا الدستور أغفل التطرق إلى الرقابة المالية تماما، فلم يأتي على ذكر مجلس المحاسبة كهيئة تختص بهذه الرقابة، غير انه بالرجوع للمرسوم الرئاسي 63-127 المتضمن تنظيم وزارة المالية<sup>14</sup>، نجد أن المادة 3 منه نصت على إنشاء مجلس للمحاسبة كمصلحة تابعة لوزارة المالية، وبالعودة للقانون التي تلت صدور هذا المرسوم لا نجد ما يفيد التطبيق الفعلي لذلك، لاسيما أن انقلاب 1965 (يعرف بالتصحيح الثوري) قد عطل العمل بالدستور ومعظم القوانين وإحالة معظم الصلاحيات لمجلس الثورة.

وبعد فترة فراغ دستوري تعدت 11 سنة صدر دستور 1976<sup>15</sup> كأول دستور تضمن جهاز المحاسبة كجهاز رقابة مالية دستورية حيث نص في المادة 190 منه على: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بكافة أنواعها"، و أولى هذا دستور أهمية بالغة لوظيفة الرقابة من خلال تنظيمها وتحديد كيفية ممارستها إذ خصص الفصل الخامس كاملا لوظيفة الرقابة<sup>16</sup>، وفي سبيل تفعيلها كلف مجلس المحاسبة برفع تقارير سنوية لرئاسة الجمهورية.

ولكن الواقع العملي كان على نقيض ذلك، وهو ما جعل الرئيس الشاذلي بن جديد (رحمه الله) يلجئ لتعديل دستوري<sup>17</sup> تضمن تعديل مادة وحيدة هي المادة 190 سالفة الذكر لتصاغ على النحو التالي: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها"، وبتحليلنا لهذه المادة نجد أن المشرع الدستوري لم يحدد نوع الرقابة، وبأنها لاحقة بل جاءت مطلقة، مما يعني في رأينا\_ إمكانية تدخل المجلس في أي مرحلة يرى فيها أن ثمة انحراف عن المنهج القويم، والتصرف السليم فيما يخص مالية الهياكل المذكورة.

وتطبيقا لهذا النص صدر القانون رقم 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، والذي تحققت في ظلّه النشأة الفعلية للمجلس من خلال منحه دورا هاما، بحيث يتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية واسعة، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه حيث يخضعون للقانون الأساسي للقضاة يؤدون نفس اليمين كالقضاة العاديين، وكذلك سمح بتمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء<sup>18</sup>، ولكن وجب التنويه هنا أن هذا القانون وإن منح استقلالية التسيير لمجلس المحاسبة بموجب المادة 11 منه إلا أنه جعل منه هيئة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو ما قد يعيق تحقيق دوره الرقابي على أكمل وجه.

## 2-2: مرحلة ما بعد التعددية الحزبية

بصدور دستور سنة 1989<sup>19</sup> تغيرت الواجهة السياسية والاقتصادية للجزائر بعد أن تخلى الدستور عن الاشتراكية وتبنى التعددية الحزبية وكرس مبدأ الفصل بين السلطات، وقد حافظ على مجلس المحاسبة كهيئة دستورية تختص بالرقابة المالية البعدية على المال العام، وذلك بالتنصيص عليها في المادة 160 منه.

وبناء عليه صدر القانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره<sup>20</sup> ، والذي لم يساير كثيرا توجهات الدستور وعمل على تضيق نطاق صلاحيات المجلس والحد من صلاحياته، وهذا خلافا للقانون الذي تلاه رقم 95-20<sup>21</sup> الذي أعطى صلاحيات أوسع للمجلس، حيث خصص الباب الأول كاملا لصلاحيات المجلس ، كالتوسيع من صلاحياته الرقابية لتشمل حق الإطلاع وصلاحيات التحري المنصوص عليها في هذا الأمر، ولعل اعتبار المجلس هيئة قضائية كاملة الصلاحيات كان أهم ما ميز هذا القانون عن سابقه بتمكينه من سلطة توقيع العقوبات، فضلا عن إنشاء غرف إقليمية تضمن مراقبة المال العام على المستوى الإقليمي.

وقد عدل هذا الأمر سنة 2010 بعد صدور التعلية الرئاسية رقم 03 الرامية لمضاعفة فعالية مكافحة الفساد بتاريخ 13 ديسمبر 2009، والتي اعتبرتها من قبيل الواجب الوطني، والمسعى الذي تدأب عليه السلطات العمومية ليشمل سائر مجال النفقة العمومية، والذي كان من أساسياته تنشيط دور مجلس المحاسبة في هذا المسعى، واستنادا لذلك صدر الأمر 10\_02<sup>22</sup> المعدل والمتمم للأمر 95\_20، ومن أهم التعديلات التي تضمنها: إخراج بنك الجزائر من الاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة (م 02/08)، موائمة العقوبات من خلال رفع المقدار المالي للغرامات، وتعديل المادة 39 التي كانت تنص على أن حقوق وواجبات قضاة مجلس المحاسبة يحددها قانون أساسي بموجب أمر ليصبح تحديدها بموجب قانون يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة (م 11)، كما قام بعملية ضبط للمصطلحات الموجودة بصلب النص ليتلاءم مع التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996 والقوانين اللاحقة له، والتي تجسد تبني نظام الغرفتين بالنسبة للبرلمان (م 29)، وكذلك نظام الازدواجية القضائية، ودخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز التطبيق (م 28).

بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>23</sup> تم تعديل المادة 170 من دستور 1989 من خلال التوسيع من صلاحياته ومنحه الاستقلالية، كما نص على مساهمة المجلس في تطوير الحكم الراشد، والشفافية في تسيير الأموال بموجب المادة 192 من نفس الدستور التي تركت أمر تنظيم المجلس والصلاحيات الموكلة إليه لقانون خاص كان من المفترض أن يصدر لاحقا له.

أما لتعديل الدستوري لسنة 2020<sup>24</sup> فقد خصص الباب الرابع منه لمؤسسات الرقابة وخص مجلس المحاسبة بالفصل الثاني منه، وبالضبط في المادة 199 حيث عرف فيها المجلس، وحدد طريقة تعيين رئيسه، وضبط مدته الزمنية بعهدة قوامها 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وأحال مسألة تنظيمه لقانون عضوي يصدر لاحقا<sup>25</sup>، وهو الأمر المستجد والفاوق بالنسبة للدساتير السابقة، والذي سيحول دون إمكانية العبث في اختصاصاته من خلال أوامر رئاسية تترقب العطلة البرلمانية كما حصل في الأمر 10\_02.

### 2-3: الهيئات الخاضعة لمراقبة مجلس المحاسبة

تضمنت المواد من 7 إلى 12 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وهي:

\_ مصالح الدولة والجماعات الإقليمية (الولايات، والبلديات)، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، والخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية .

\_ الهيئات والمؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمالي، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.

\_ الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات بغض النظر عن وضعها القانوني، والتي تمتلك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها.

\_ الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين .

\_ تقييم نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها .

\_ 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 خصوصا في إطار حملات التضامن الوطني.

وفي مقابل ذلك نجد أن القانون قد أتاح خروج بعض الهيئات والمصالح عن مراقبة مجلس المحاسبة بشرط إسنادها إلى أجهزة تفتيش أو مراقبة تحت إشراف مجلس المحاسبة<sup>26</sup>، كما أنه جعل بعض الهيئات تستقل تماما عن رقابة مجلس المحاسبة حيث جاء الأمر 10\_02 بفقرة جديدة تم بها المادة 08 من الأمر 95\_20 حينما نص على: "بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى أعلاه، لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة"، وهو ما يجعلنا نتساءل عن المقصد التشريعي من وراء ذلك لا سيما أن تمرير هذا الأمر<sup>27</sup> صدر في الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة أول سبتمبر 2010، وأن الدورة الخريفية للبرلمان حينها انطلقت في الثاني من سبتمبر، واستهلقتها بإقرار مجموعة من الأوامر من بينها هذا الأمر المعدل للأمر 95\_20 المتعلق بمجلس المحاسبة، والذي وافقت عليه في جلسة 21 سبتمبر<sup>28</sup> 2010، وهو ما يجعلنا أمام قرينة وجود شبهة فساد باستغلال القانون من خلال إعفاء بنك الجزائر، والذي يعد المؤسسة المالية الأولى في الجزائر من رقابة مجلس المحاسبة، والذي يعد الهيئة الرقابية العليا في المجال المالي حسب المادة الثانية من الأمر 95\_02 سالف الذكر.

ثانيا: اختصاصات مجلس المحاسبة

يتميز مجلس المحاسبة بأنه يمارس اختصاصات ذات طبيعة مزدوجة إدارية وقضائية<sup>29</sup>، فهو بذلك لا يختلف عن الوضع القائم في فرنسا<sup>30</sup>، لذلك سنتناول في هذا المحور الاختصاص الإداري لمجلس المحاسبة والنتائج المترتبة عنه، وكذلك الاختصاص القضائي والنتائج المترتبة عليه.

### 1: الاختصاص الإداري لمجلس المحاسبة

يقوم مجلس المحاسبة باختصاص إداري لذلك لا بد من عرض مضمون هذا الاختصاص، وتحديد أهم النتائج المترتبة عن مباشرته.

#### 1-1: مضمون الاختصاص الإداري

تتمحور الصلاحية الإدارية لمجلس المحاسبة سواء في فرنسا أو الجزائر أساسا في مراقبة جودة التسيير<sup>31</sup>، وتحقيقه للفعالية والفعالية من خلال القيام بعملية قياس للمطابقة بين الغايات والمآلات، وبين مدى مطابقة الوسائل المستعملة للهدف المنشود، ويتحقق ذلك بتقييم شروط استعمال الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته للموارد المادية والأموال العمومية، وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد من خلال الرجوع للمهام والأهداف والوسائل المستعملة بغية بناء سياسة عامة متماسكة، ولكن يؤخذ على المشرع الجزائري هنا استعماله لهذه الاصطلاحات بشكل مجرد دون تحديد مؤشرات يمكن من خلالها قياس مدى نجاعة هذه الهيئات وفعاليتها، وهو ما قد يجعل القراءات تختلف بين الهيئات الخاضعة للرقابة، وبين مجلس المحاسبة.

كما يمارس في هذا الإطار دورا استشاريا من خلال تزويده للسلطات الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل التي خضع لرقابته في الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير ذات البعد الاقتصادي والمالي، والتي تسعى لتحقيق أهداف المصلحة الوطنية<sup>32</sup>، وقد تطور مجلس المحاسبة أدوات رقابية تتمثل أساسا في "الدليل المنهجي المتعلق بتحضير التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لغرض تأطير معايير الرقابة لكل سنة مالية"<sup>33</sup>.

وفي إطار تفعيل هذا الدور قام مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية التسيير من خلال العمليات السنوية، والمسجلة على النحو التالي:

جدول رقم 01: عدد عمليات مراقبة نوعية التسيير المنجزة خلال الفترة 2015\_2020.

( من إعداد الباحثين اعتمادا على موقع مجلس المحاسبة: <https://www.ccomptes.dz/ar/> )

السنوات	عدد عمليات مراقبة نوعية التسيير	الملاحظة
2015	191	/
2016	159	-32
2017	151	-08
2018	165	+14



-21	144	2019
-32	112	2020
	922	المجموع

ومن خلال تحليلنا للجدول نلاحظ تراجعاً في عدد العمليات التي يجريها مجلس المحاسبة بخصوص مراقبة نوعية التسيير، وهو ما يجعلنا نتساءل عن مدى كفاية الكادر البشري الذي يشكل قوامه، وهو ما قد يبرر أيضاً المسابقة الأخيرة والتي جاءت في تصورنا لتدارك هذا الأمر.

### 1-2: نتائج ممارسة الاختصاص الإداري

إن ممارسة المهمة الإدارية لا تحقق أثرها الكامل إلا من خلال وجود نتائج يمكن من خلالها استشعار دور مجلس المحاسبة، وتتمثل هذه النتائج بدرجة أساسية في المذكرات التي يصدرها بغية معالجة الاختلالات التي سجلها خلال عملية الرقابة، وهي<sup>34</sup>:

#### 1-2-1: الرسائل الشخصية

وهي التي يقوم رئيس الغرفة المختصة بالرقابة من خلالها بإطلاع كل من رئيس مجلس المحاسبة، والهيئات الخاضعة لرقابته بنتائج معاینته، والمتعلقة بالوقائع، والحالات، أو المخالفات المنصوص عليها في المادتين 24 و 25 من الأمر 20\_95 المتعلق بمجلس المحاسبة، وهي المخالفات التي تلحق ضرراً بخزينة الدولة، أو إثبات حيازة أشخاص طبيعيين أو معنويين لأموال بصفة غير قانونية.

#### 1-2-2: المذكرات الاستعجالية

حيث يمكن أن تكون المخالفة جسيمة لا يكفي أن تكون محل رسالة بل تستوجب إجراء استعجالياً يقوم به رئيس المجلس يتم من خلاله إبلاغ السلطات السلمية أو الوصية أو كل سلطة تختص بهذه المعاینات.

#### 1-2-3: المذكرات المبدئية

والتي يصدرها رئيس مجلس المحاسبة، ويسعى من خلالها إعلام السلطات المعنية بالنقائص المذكورة في المادة 26 من الأمر 20\_95 سالف الذكر، والمتمحورة حول نقائص في النصوص القانونية سارية المفعول على شروط استعمال المالية والوسائل الخاصة بالهيئات التي كانت محل مراقبة، ولكن يشترط في هذه المذكرة أن تكون مشفوعة بالتوصيات التي يعتقد المجلس أنه من واجبه تقديمها.

ومثال ذلك المذكرة المبدئية الموجهة لوزارة الفلاحة والصيد البحري بتاريخ 12 جويلية 1997، والتي أبرزت فيها العيوب والنقائص المتعلقة بتدابير حماية الأراضي الفلاحية في ولايات وهران وتيبازة وعنابة أين سجل تحويل عدة أراضي عن وجهتها الفلاحية نظراً لقصور الميكانيزما الموضوعة لحمايتها، ونظراً لتسامحية<sup>35</sup> المصالح المكلفة بتسيير هذا القطاع، وقد تمت هذه التحويلات دونما الحصول على التصريح المنصوص عليه في قانون التوجيه العقاري<sup>36</sup>، وتوزعت على النحو التالي<sup>37</sup>:

➤ وهران: تشييد أحياء سكنية كاملة على مستثمرتين فلاحيتين تقدر مساحتهما ب: 32 هكتار.

- **تيايزة:** تحويل 3100 هكتار عن وجهتها الفلاحية مقسمة بين 2770 هكتار مدرجة في قطاعات التعمير على المدى القصير والمتوسط، والباقي وهو 830 هكتار فقد خصص بصفة نهائية للبناء.
- **عناية:** تحويل 330 هكتار من الأراضي الفلاحية إلى المضاربة العقارية بين 1992 و 1995.
- ويتعين على الهيئات المعنية أن توافي مجلس المحاسبة بالنتائج التي تتعلق بها والتي خصصت لها في هذه المذكرات، وهو ما يسمح بإعداد تقييم نهائي وموضوعي.

### 1-2-4: لتقرير السنوي

والتي تتضمن نتائج الأدوات السابقة، فقد نص الدستور على ضرورة إعداد المجلس لتقارير سنوية، ومما يجب الإشارة له أن حصيلة التقارير السنوية يمكن تلخيصها على النحو التالي:

**جدول رقم 02:** جدول يبين عدد التقارير السنوية المنجزة من طرف مجلس المحاسبة في الفترة 1995\_2020 (من إعداد الباحثين اعتمادا على موقع مجلس المحاسبة: <https://www.ccomptes.dz/ar/>)

الفترة	العدد	الملاحظة
2000_1995	تقريرين (02)	منشورين بالجريدة الرسمية.
2010_2001	صفر (00)	تجميد لدور مجلس المحاسبة في عملية الرقابة.
2020_2011	ثمانية (08)	نشر أحدها، وهو تقرير 2019 بالجريدة الرسمية.
المجموع	10 تقارير خلال 25 سنة	ثلاثة تقارير منشورة خلال 25 سنة

وباستقراء هذا الجدول نلاحظ أنه قد تعرض للتجميد من سنة 2001 إلى غاية 2010، وأسباب التجميد تبقى محل تفسيرات متحفظة لطابعها السياسي، كما نلاحظ عودة لنشاط المجلس بعد 2010 كنتيجة حتمية للتعليمية الرئاسية رقم 03 التي استهدفت محاربة الفساد ووصفته بأنه واجب وطني على الجميع المساهمة فيه.

### 2: الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة

يشمل الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في رقابته للحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين، رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية، ولذلك سنتعرض لمضمون كل منهما والنتائج المترتبة عنهما.

#### 1-2: مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين

##### 1-1-2: مضمون مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين:

يختص مجلس المحاسبة بمراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين، والذين عرفتهم المادة 33 من القانون 90\_21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنهم: "كل شخص معين قانونا من طرف وزير المالية للقيام بالعمليات التالية:

\_ التحصيل وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية (المادة 18).

\_ تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

\_ ضمان حراسة وتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد المكلف بها.

ويبين الأمر 20\_95 أن المحاسبين العموميين ملزمون بإيداع حساب عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة مع ضرورة وضع كل المستندات الثبوتية تحت تصرف مجلس المحاسبة كلما دعت الضرورة لذلك من أجل تسيير قيامه بهذه المهمة.

والجدول التالي يبين العمليات التي قام بها مجلس المحاسبة في هذا الإطار

جدول رقم 03: عدد عمليات مراجعة حسابات المحاسبين العموميين المنجزة خلال الفترة: 2015\_2020

(من إعداد الباحثين اعتمادا على موقع مجلس المحاسبة: <https://www.ccomptes.dz/ar>)

السنوات	عدد عمليات مراقبة نوعية التسيير	الملاحظة
2015	827	/
2016	918	+91
2017	825	-93
2018	665	-160
2019	664	-01
2020	505	-159
المجموع	4404	

وبناء على الجدول أعلاه نلاحظ تراجعاً في دور مجال عمليات التسيير بلغ أشده سنة 2020 حيث سجل تراجعاً ب 159 عملية مراقبة، وهو ما يطرح استفسارات لا سيما أن حراك 22 فيفري جاء ليحرر المراقبة بأنواعها لا أن يسجل تراجعاً لها.

ولابد من القول أن هذه العملية تشمل كذلك الأمرين بالصرف، والذين غالباً ما يفلتون من رقابة هذه الهيئة للجوئهم لتبرير تصرفاتهم بأنها تتدرج ضمن دائرة الملائمة الواسعة، والتي تلعب فيها السلطة التقديرية دوراً هاماً على عكس المحاسبين العموميين الذين لا يمكنهم إعمال هذه الحجة للإفلات من المسؤولية<sup>38</sup>

2-1-2: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

إن قيام مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين قد يكون بامتثال طوعي لهؤلاء المحاسبين، وقد يكون بعد امتناع منهم، وهذه المراجعة قد تبين إما التزامهم بالمعايير القانونية أو خروجهم عنها وذلك على النحو التالي:

أ: تأخير إيداع الحسابات أو عدم إرسال المستندات الثبوتية

ينص القانون أنه في حالة تأخر المحاسب عن إيداع الحسابات، أو امتنع عن إرسال المستندات الثبوتية فإنه تصدر بحقه غرامة بين 5000 و 50.000 دج مع تحديد أجل ملزم له بتنفيذ التزامه فإن انقضى هذا الأجل دون خضوعه يعرض نفسه لإكراه مالي مقدر بمائة دينار (500 دج) عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60 يوماً)<sup>39</sup>، فإن انقضت هذه المدة دون تسليمه للحسابات فإنه يعرض نفسه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 03/43 من قانون الإجراءات الجزائية، والمتعلقة بجريمة عرقلة سير العدالة<sup>40</sup>، والتي حددت عقوباتها بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاثة سنوات، وبغرامة من 1.000 إلى 10.000 دج.

#### ب: وجود اختلالات في حساب المحاسب العمومي

بعد مراجعة مجلس المحاسبة لحسابات المحاسبين العموميين، وإجراء التحقيق بشأنها فإنه ملزم بإصدار أحكام بشأنها تكون كتابية وحضورية، والتي تكون على شكل قرار مؤقت يبلغ للمحاسب الذي يمنح أجل شهر قابل للتمديد بطلب معلل من هذا الأخير، ويسري الأجل من تبليغ المحاسب للإجابة على هذا التقرير وله أن يرفقه بكل السندات الثبوتية لإبراء ذمته، وفي حالة سجل نقص مبلغ أو صرف نفقة غير مبررة أو إيراد غير محصل فإنه يسجل في حالة مدين لغاية تسوية وضعيته.

#### ج: عدم وجود اختلالات في حسابات المحاسب العمومي

أما في حالة لم يسجل أية مخالفة بصدد حساب الذي تم مراقبته فإن المجلس يمنح الإبراء بقرار نهائي للمحاسب صاحب الحساب المعني، وهذا في الحسابات الدورية، أما المحاسبين الذين سيغادرون وظيفتهم بصفة نهائية ولم يتأخروا في تقديم حساباتهم فلهم أن يلتمسوا براء من المجلس الذي يلتزم بالبت هلال عامين من تاريخ استلام الطلب، وتبرأ ذمة المحاسب بقوة القانون في حال انقضاء هذا الأجل دون إصدار قرار من مجلس المحاسبة.

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

#### 2-2-1: مضمون رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية

حددت الفصل الرابع من الباب الثالث إجراءات ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، من خلال المادتين 87 و 88 السلوكيات المكيفة على أنها تمثل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويمكن تقسيمها على النحو التالي:

#### أ: مخالفة الأحكام الناظمة للتسيير الميزانياتي والمالي

يمارس مجلس المحاسبة في هذا الشأن ما يمكن الاصطلاح عليه بمطابقة الشرعية، والتي تمثل بحسب الفقيه Eismman "الخضوع الحصري للقانون"<sup>41</sup> و تمثل بحسب الفقيه R.Odent "المبدأ الذي يلتزم بمقتضاه الأشخاص بإخضاع أنشطتهم للقانون الساري أثناء ممارسة هذه الأنشطة، وهو ما يستدعي بالضرورة وجود هيئة تعمل على استعادة الشرعية في حالة تجاهلها والخروج عن مقتضياتها"<sup>42</sup>، فهي هيئة تمارس مدى

مطابقة الإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية<sup>43</sup> لكتلة الشرعية ذات الصبغة المالية، ولا يمكن في رأينا\_ استيعاب هذه النقطة دون توضيح مضمون الكتلة الشرعية<sup>44</sup> ذات الصبغة المالية، والمتمثلة في: الدستور: يعتبر القانون الأسمى في الدولة، والذي تضمن توجيهات ومبادئ مالية يجب الالتزام بها، والمذكور في أحكام المواد:

\_ المادة 82: التي تستوجب المساواة في الضريبة، وتمويل التكاليف العامة، وتعاقب على التهرب الضريبي، وتهريب رؤوس الأموال.

\_ المادة 145: التي تحظر اقتراح قوانين تنقل كاهل الميزانية من خلال تخفيض الموارد العمومية، وزيادة الأعباء العامة.

\_ المادة 146: التي تستوجب المصادقة على قانون المالية خلال 75 يوما تحت طائلة إصداره بأمر من طرف رئيس الجمهورية.

\_ المادة 156: التي تستوجب على الحكومة تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، بالإضافة إلى اختتام السياسة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون يضمن تسوية السنة المالية المعنية.

القوانين: هناك مجموعة من القوانين التي تشكل المرجعية الواجب احترامها في هذه النقطة، ومن بينها:

\_ القانون المتعلق بقوانين المالية: وهي الإطار المرجعي الذي يحدد المبادئ القواعد المسيرة لمالية الدولة، وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها، ومراقبة تنفيذها وتسويتها، سواء كانت تتعلق بقوانين المالية، أو قوانين المالية التكميلية، أو ضبط الميزانية، وكانت هذه المسائل تخضع للقانون 80\_17 المتعلق بقوانين المالية<sup>45</sup>، ولكن بعد ترقية هذا القانون لمصاف القوانين العضوية بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 صدر القانون العضوي 18\_15 المتعلق بقوانين المالية<sup>46</sup> والذي يطبق بشكل تدريجي على قوانين المالية لسنوات 2021 و2022 على أن يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يخضع بشكل كلي للقانون العضوي<sup>47</sup> 18\_15 ، والذي تم تعديله سنة 2019 بموجب القانون العضوي<sup>48</sup> 19\_09.

\_ كل القوانين ذات الصلة بالتسيير المالي: وهي كثيرة ومتعددة لا يسع المقام لحصرها جميعا، وتمثل في مجملها ما يعرف بالتشريع المالي وقوامه مجموع القواعد القانونية التي تنظم الشؤون المالية للدولة<sup>49</sup>، والتي نجدها في قوانين مختلفة كقانون الولاية، والبلدية، والأملاك الوطنية، والمحاسبة العامة، والعقود والقواعد المتضمنة في قانون الصفقات العمومية، والقوانين التي تعد على أساسها ميزانيات كل الهيئات التي تخضع لرقابته.

ومن الواجب الخضوع لكل هاته القوانين لأن الخروج عن مقتضياتها سيتسبب في التأثير على فعالية هذا الجهاز، وهو ما يشكل انحرافا من طرف الموظف أو الشخص غير المتقيد بها<sup>50</sup>.

**ب: التسبب في خسائر مالية للدولة**

ويكون ذلك من خلال التماطل في أحكام القضاء بشكل جزئي أو كلي إذ أن ذلك من شأنه التسبب في دفع غرامة تهديدية أو مالية على عاتق الدولة، وكذلك التهاون في دفع حاصل الإيرادات ذات الطابع الجبائي أو شبه الجبائي، وكل إجراء من شأنه أن يزيد أعباء الدولة<sup>51</sup>.

**ج: عرقلة تجسيد الأهداف المسطرة للاعتمادات المالية**

إن هندسة العمليات في مجال تسيير الميزانية والمالية هي هندسة غائية تسعى لتحقيق أهداف مسطرة مسبقاً، وأي خروج عنها يعد من قبيل المخالفات التي يعاقب عليها القانون، وتتحقق هذه المخالفة في حال استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية في غير الغرض الذي خصصت له، أو تنفيذ عمليات النفقات بشكل يتنافى وهدف أو مهام الهيئات العمومية، وكذلك في حال الخروج عن حدود الترخيصات الخاصة بالميزانية... الخ<sup>52</sup>.

وفي هذا الصدد سجل مجلس المحاسبة اختلالات في استغلال الممتلكات العقارية المنتجة للمداخيل في بلديات عنابة وسكيكدة وقالمة بعنوان الفترة 2011\_2015 والمتمثلة في التأخر في تنظيم المزايدات ونقائص في إعداد العقود واستبدالها بمقررات الاستفادة التي تجاوزت 540 قرار استفادة رغم تمايز طبيعة كل منهما وذلك طيلة ثلاثين (30) سنة، كما سجلت عدم اكتمال جرد هذه الممتلكات وغياب سجل رسمي للممتلكات العقارية في بلدية قالمة منذ أزيد من سبع (07) سنوات، وعدم تحيين الإيجارات وعدم مراعاة الإطار التنظيمي الذي يحكم تحصيل الإيرادات المتأتية من هذه الأملاك<sup>53</sup>، وهي نفس الملاحظات المسجلة في تقرير سنة 2019 والذي شمل ثلاث غرف إقليمية، وهي تلمسان ووهران وتيزي وزو واستهدف مجموع 31 بلدية موزعة على 13 ولاية، وكلها تساهم في خسائر فادحة للبلديات مما ينعكس سلباً على تحسين مواردها، كما سجل في تقريره لسنة 1995 والذي سبق الإشارة إليه "حالة من عدم التطبيق" للمادة 05 من المرسوم 91\_311 المتعلق بتعيين واعتماد محاسبين عموميين لدى المراكز الدبلوماسية والقنصلية في الخارج، وهو ما يعد مخالفة للتشريع يلحق ضرراً جسيماً بالتوازن العام للهيكل القانوني والمحاسبي الذي ضبطته مبادئ المحاسب العمومية مع تسجيل نقص طريقة التسيير لمتطلبات الشفافية والصرامة التي تميز الأموال العامة<sup>54</sup>.

كما سجل تقرير سنة 2019 مبالغة في تقدير عجز الميزانية ومرّد ذلك تقييد "نفقات غير متوقعة"، والتي لا يصابها معلومات كافية مما يعزز فرص الهروب من الرقابة والمساءلة، كما يمكن لنا ملاحظات نقل الاعتماد المالية بشكل دوري بين الوزارات لسد عجز بعضها البعض، ولو عقدنا المقترنة هنا مع مجلس المحاسبة الفرنسي فإنها تسمح بقدر معين فقط من تجاوز الإنفاق المحدد ابتداءً، ويمكن لها في هذا الإطار إجراء تحقيق حول تجاوز الإنفاق<sup>55</sup>، كما دون ذات التقرير لسنة 2019 انتهاكاً للمبدأ الدستوري الخاص بالمساواة أمام الضريبة نظراً لهيمنة الإيرادات المحصلة بواسطة الاقتطاع من المصدر (المنبع)، ونظام الدفع التلقائي في مقابل ضعف الضرائب المحصلة من الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على الأملاك،

وهو ما أدى لتفشي ظاهرتي التهرب والغش الضريبي لتصل الأموال غير المحصلة في المجال الضريبي سواء كغرامات قضائية أو كديون جبائية عند مبلغ 11.379.166 مليار دينار جزائري سنة 2016<sup>56</sup>.

ولذلك وجب على السلطات الوصية أن تأخذ بهذه الإحصائيات، وتجعل منها مرتكزا للعمليات التخطيطية في المستقبل لأن هناك علاقة تبادلية بين الرقابة والتخطيط، فالأخير يمنح للأول معايير الأداء، وأما الرقابة فإنها تتكفل بمد التخطيط بالمعلومات الكافية عن حجم الانجاز، ومواطن القوة والضعف<sup>57</sup>.

## 2-2-2: النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية

في حالة تسجيل مجلس المحاسبة لمخالفة للمقتضيات المذكورة أعلاه فإن له أن يصدر غرامة لا تتجاوز المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكاب المخالفة، كما يمكن متابعة الفاعل واستصدار عقوبات جزائية، وتعويضات مدنية عليه عند الاقتضاء، غير أنه يعفى مرتكب المخالفات إذا تذرع بأمر كتابي من مسؤوليه السلميين أو كل من هو مؤهل لإعطاء هكذا أوامر على أن تحل مسؤوليتهم محل مسؤوليته<sup>58</sup>.

## الخاتمة

وفي ختام الورقة البحثية يمكن القول أن مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية تهدف لتحقيق الحكامة المالية من خلال طابعها المزدوج، إذ أنها تتمتع بصلاحيات إدارية وأخرى قضائية تمكنها من أداء هذا الدور الهام، وبذلك نخلص لمجموعة من النتائج مشفوعة بمجموعة من التوصيات التي نرجو الأخذ بها عند وضع القانون العضوي لمجلس المحاسبة حتى يحقق دوره الدستوري الكامل في رقابة المال العام، والمحافظة عليه.

## النتائج:

\_ مجلس المحاسبة يمثل هيئة رقابية على المال العام تسعى للسهر على مراقبة شرعيته، وتسييره وفق مبادئ الحكامة، والشفافية.

\_ مرور مجلس المحاسبة بتطورات كثيرة، ونظرا لدوره الحساس نلاحظ توجسا للسلطة منه مما يجعلها تحاصر دوره الرقابي من خلال تجريده من اختصاصاته القضائية، أو عدم نشر تقاريره في الجريدة الرسمية مما يقلل من دورها الإصلاحي في معالجة الاختلالات المسجلة في تسيير المال العام.

\_ ازدواجية دوره إذ أن له دور إداري يتمثل في مراقبة تسيير الميزانية ووجوب خضوعها لمقتضيات الفعلية والنجاعة، ودور قضائي من خلال السهر على مراقبة مدى التزام الميزانيات بالإطار الشرعي لها، وعدم إلحاقها خسائر بخزينة الدولة، وكذلك مراقبة المحاسبين العموميين وعدم منحهم شهادة الإبراء إلا من خلال تصفية كل الحسابات.

\_ تنوع الهيئات الخاضعة لاختصاصه الرقابي، وتشعبها جعلته يسجل تراجعا في القيام بدوره، وذلك ما نلاحظه من خلال تراجع عملياته في مجال مراقبة التسيير، أو في مراجعة المحاسبين العموميين.

التوصيات:

إن وظيفة الباحث في معرفة مكامن الخلل، واقتراح ما يراه مناسباً من حلول تحتم علينا نسج مجموعة من التوصيات التي نأمل الأخذ بها لتفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة، والمتمثلة في:

وجوب الالتزام بإعداد تقارير سنوية مع وجوب نشرها في الجريدة الرسمية دون انتظار موافقة رئيس الجمهورية اقتداء بالتجربة التونسية، وذلك تعريفاً للشفافية وفي سبيل مشاركة الرأي العام في تقييم أداء مؤسساته.

تعزيز التركيبة البشرية للهيئة مما يساهم إيجاباً في تسريع عمليات المراقبة وتويعها، مع وضع كل الإمكانيات المادية التي تساهم في ذلك.

- تسريع تشريع القانون العضوي الذي أصبح يخضع له قانون المحاسبة تطبيقاً لمقتضيات التعديل الدستوري لسنة 2020.

#### الهوامش:

<sup>1</sup> الباروني عيسى أيوب، الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، ط 01، منشورات جمعية الدعوة الإسلامية العالمية، ليبيا، 1986، ص 11.

<sup>2</sup> ساحل محمد، المالية العامة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 289.

<sup>3</sup> المادة 1 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر عدد 53، المؤرخ 05 ديسمبر 1990.

<sup>4</sup> المادة 2 من أمر رقم 95\_20 المؤرخ 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، الصادر 23 جويلية 1995.

<sup>5</sup> المادة 199 من المرسوم الرئاسي رقم 20\_442 المؤرخ 30 ديسمبر المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر عدد 82، الصادر 30 ديسمبر 2020.

<sup>6</sup> ظهير شريف رقم 91\_11\_1 الصادر 29 جويلية 2011 المتعلق بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 5964 مكرر، الصادر 30 جويلية 2011.

<sup>7</sup> دستور الجمهورية التونسية المؤرخ 27 جانفي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص لسنة 157، الصادر 10 فيفري 2014.

<sup>8</sup> Loi relative à l'Organisation de la Cour des Comptes, du 16 septembre 1807, in site:

<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9659658q.texteImage#>, consulté: 30/10/2020, 18h00.

<sup>9</sup> Décret Impérial, Contenant Organisation de la Cour des Comptes, du 28 septembre 1807, in site:

<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9659658q.texteImage#>, consulté: 30/10/2020, 18h16

<sup>10</sup> David BORDET, Audit et Contrôle de la gestion de juridiction financières Françaises (avant l'application de la Loi Organique relative aux Lois de Finances), Thèse pour le doctorat en droit, Faculté de Droit, université Jean Moulin - Lyon III, 2006, p 35.

<sup>11</sup> الدستور الألماني لسنة 1949، المعدل والمتمم، متاح على الرابط: <http://arabprf.com/?p=260>، تم الإطلاع عليه: 2020/12/25.

<sup>12</sup> Thomas Müller and all, Public Sector Accounting and Auditing in Germany, in book: Public Sector Accounting and Auditing in Europe First published, Palgrave Macmillan, UK, 2015, pp 94, 97.



- <sup>13</sup> بوعزة سعيدة، الحكم الراشد كألية لمكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية الجزائرية، المجلد 02، العدد 03، 2018، ص 99.
- <sup>14</sup> Décret n° 63\_127 du 19 avril 1963 portant organisation du ministère des finances, JO n° 23, du 19 avril 1963.
- <sup>15</sup> أمر رقم 67\_76 المؤرخ 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، المؤرخ 24 نوفمبر 1976.
- <sup>16</sup> راجع المواد 183-184-185-186-187-188-189 من دستور سنة 1776
- <sup>17</sup> قانون رقم 01\_80 المؤرخ 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 03، المؤرخ 15 جانفي 1980.
- <sup>18</sup> المادة 21 من القانون رقم 05\_80 المؤرخ 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10، المؤرخ 04 مارس 1980.
- <sup>19</sup> المرسوم الرئاسي رقم 18\_89 المؤرخ 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 09، المؤرخ 01 مارس 1989.
- <sup>20</sup> القانون رقم 32-90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، سبق ذكره.
- <sup>21</sup> أمر رقم 20\_95 المؤرخ 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، سبق ذكره.
- <sup>22</sup> أمر رقم 20\_10 مؤرخ 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر 20\_95 المؤرخ 17 جويلية 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر 50، المؤرخة 01 سبتمبر 2010.
- <sup>23</sup> القانون رقم 01\_16 المؤرخ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر عدد 14، الصادر 07 مارس 2016.
- <sup>24</sup> الرئاسي رقم 442\_20 المؤرخ 30 ديسمبر المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، سبق ذكره.
- <sup>25</sup> تنص المادة 225 من المرسوم 442\_20 على: "يستمر سريان مفعول القوانين التي يستوجب تعديلها أو إلغائها وفق أحكام هذا الدستور إلى غاية إعداد قوانين جديدة أو تعديلها في أجل معقول".
- <sup>26</sup> انظر المادة 14 من الأمر 20\_95، سبق ذكره.
- <sup>27</sup> تنص المادة 124 من المرسوم الرئاسي رقم 438\_96 المتعلق بنص التعديل الدستوري لسنة 1996 على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.
- ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".
- <sup>28</sup> راجع في ذلك حيثيات الجلسة المنعقدة بتاريخ 21 سبتمبر 2010، والمنشورة في الجريدة الرسمية للمناقشات التابعة للمجلس الشعبي الوطني، عدد 17، المؤرخة 13 أكتوبر 2010.
- <sup>29</sup> ولأجل تجسيد المجلس لكافة صلاحياته للمساهمة في تدعيم الشفافية والنزاهة في القطاع العمومي، نجد أنه قد وقع اتفاقية توأمة مع مجلس المحاسبة الفرنسي، ومحكمة المحاسبات البرتغالية: للمزيد انظر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، ج ر عدد 75، المؤرخة 04 ديسمبر 2019، ص 04.
- <sup>30</sup> شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء 02، الطبعة 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 236.
- <sup>31</sup> أنظر المادتين 70 و 71 من الأمر 20\_95، سبق ذكره.
- <sup>32</sup> حرامل خديجة، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام، مجلة صوت القانون، المجلد 06، العدد 02، 2019، ص 1338، كما تنص المادة 18 من الأمر 20\_95 المعدل والمتمم على: "يستشار مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيديّة

للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية، مرفقة بمشروع القانون الخاص بها"<sup>33</sup>

<sup>33</sup>التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، سبق ذكره، ص 10.

<sup>34</sup>نظم المشرع هذه المذكرات من خلال المرسوم الرئاسي 377\_95 المؤرخ 20 نوفمبر 1995، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 72، المؤرخ 26 نوفمبر 1995، لاسيما المواد 47، 48، 49.

<sup>35</sup>إن من سمات القاعدة القانونية أنها اقترنت بجزء للخارج عن مقتضياتها، والمسامحة تشكل إهدارا لجوهر القانون وإضعافا لروحه، وهو ما يجعله يعاني اغترابا في سياق القواعد الناظمة للسلوك الاجتماعي مما يفقده هيئته لاسيما أن المكلفين بتطبيقه هم من يجردونه من قوته الإلزامية، وهذه الواقعة قريبة إثبات أن مشكلتنا ليست في جودة القانون بقدر ما هي في جودة تطبيقه. <sup>36</sup>تنص المادة 48 من القانون التهيئة والتعمير على: "تتخصص حقوق البناء بالأراضي ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد كما يحددها التشريع الساري المفعول في البناءات الضرورية الحيوية للاستغلالات الفلاحية والبناءات ذات المنفعة العمومية، ويجب عليها في جميع الأحوال أن تدرج ضمن مخطط شغل الأراضي"، واشترطت المادة 49 الترخيص من الوزارة المكلفة بالفلاحة، انظر: قانون رقم 90\_29 المؤرخ 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، الصادر 02 ديسمبر 1990.

<sup>37</sup>تقرير مجلس المحاسبة لسنتي 1996 و1997، ج ر عدد 12، المؤرخة 28 فيفري 1999، ص 44.

<sup>38</sup>سكوتي خالد، الأمر بالرف كأول فاعل في عملية الرقابة، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2020 ص 219.

<sup>39</sup>انظر المواد 61 و68 من الأمر 20\_95 المعدلتين بموجب المواد 15 و18 من الأمر 02\_10.

<sup>40</sup>راجع المادة 03/68 من الأمر 20\_95، سبق ذكره.

<sup>41</sup> Brahim DALIL, le droit administratif face au principe de sécurité juridique, thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, France, 2015, p 38.

<sup>42</sup> Ibid. p 31.

<sup>43</sup> راجع المادة 88 من القانون 20\_95 لا سيما الفقرات 01، 08، 10، 13، 14.

<sup>44</sup> تمثل كتلة الشرعية مجموع القوانين والقواعد التي يجب على المؤسسات والهيئات الالتزام بها وهي بصدد إعداد عملياتها المالية، فمجلس المحاسبة تجاوزا يمارس نوعا من المطابقة بين العمليات المنجزة وبين القواعد الناظمة لها، ويحدد مدى الالتزام بها، للمزيد حول الكتلة الشرعية انظر:

\_ Brahim DALIL, op. cite, p 31.

<sup>45</sup>القانون رقم 84\_17 المؤرخ 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28، الصادر 10 جويلية 1984.

<sup>46</sup>القانون العضوي 18\_15 المؤرخ 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، المؤرخ 02 سبتمبر 2018.

<sup>47</sup> انظر المادة 89 من القانون العضوي 18\_15 سابق الذكر.

<sup>48</sup>القانون العضوي 19\_09 المؤرخ 11 ديسمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون العضوي 18\_15 المؤرخ 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 78، الصادر 18 ديسمبر 2019.

<sup>49</sup> الجنابي طاهر، المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، (بدون سنة نشر)، ص 13.

<sup>50</sup> دغمش محمد سامر، إستراتيجية مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية وآثار المترتبة على الفساد المالي:

دراسة مقارنة، الطبعة 01، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2018، ص 97.

<sup>51</sup>انظر المادة 88 من القانون 20\_95 لا سيما الفقرات 10 و11، سبق الإشارة إليه.

<sup>52</sup> انظر المادة 88 من القانون 20\_95 لا سيما الفقرات 02-07، و12، و14، سبق الإشارة إليه.

<sup>53</sup> التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2018، ص ص 498\_501.

<sup>54</sup> التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، سبق ذكره، ص ص 135، 146.

<sup>55</sup> David BORDET, op. cit, p 61.

<sup>56</sup> التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، سبق ذكره، ص 11.

<sup>57</sup> علاونة محمد، الأصول العلمية والعملية في الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار البداية، الأردن، 2014، ص 141.

<sup>58</sup> المادة 93 من الأمر 20\_95، المعدل والمتمم، سبق ذكره.