



جامعة محمد الرحمان مبرة- بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر

فرع: القانون العام

تخصّص: قانون الجامعات الإقليمية

تحت عنوان

مجلس المحاسبة في الكلية لمكافحة الفساد في

الجزائر: حقيقة أم خيال؟

تحت إشراف الأستاذ :

زوبيري سفيان

إعداد الطالبتين:

أيت حاتن دليلا

أيت عيسى سليمة

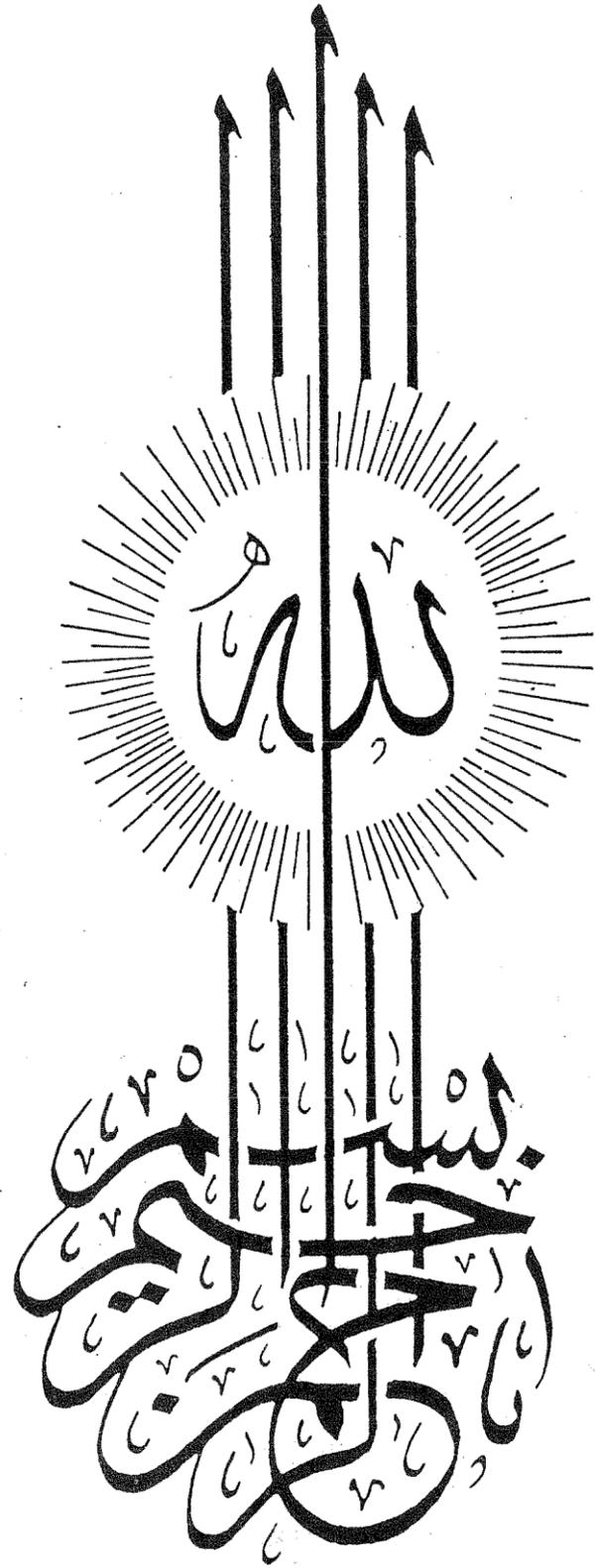
لجنة المناقشة

الأستاذ (ة): عطوي..... رئيسا

الأستاذ: زوبيري سفيان..... مشرفنا و مقتررا

الأستاذ (ة): هراد..... ممتحنا

تاريخ المناقشة 2014/06/ 17



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

قال تعالى: " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي

الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون "

(سورة الروم الآية 41)

" و لا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها "

(سورة الأعراف الآية 56)

" إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها "

(سورة النمل الآية 34)

" اللّٰذين طغوا في البلاد فأكثروا فيها فسادا "

(سورة الفجر الآية 11-12)

" ويسعون في الأرض فسادا ولله لا يجنب المفسدين "

(سورة المائدة الآية 64)

إهداء

إلى من أوداني بهما القرآن الكريم، إلى أغلى ما أملك في الدنيا، إلى التي حملتني وهنا ووضعني وهنا، و أرضعتني بحليب الجنان و صفاء الحجب و خالص العطاء، إلى من كانت شمعة تنير دربي، إلى من كانت تسقيني دماء أو عطاء،

إلى من علمتني أن الأعمال الكبيرة لا تتم إلا بالصبر و العزيمة و الإصرار، إلى من ضمت براحتها في سبيل راحتي،

إلى "أمي" أطل الله بقائها و ألبسها ثوب الصحة و العافية، و متّعني ببرّها ورد جميلها.

إلى سندي و دعمي في مشواري الذي علمني حب الخير و الاعتماد على النفس، الذي جعلني المحرف معنى التحدي و النجاح، الذي أمل أن يراني في الكلية ناجحة، إليك "أبي".

إلى إخواني الأعمى اللذان يعتبران قدوة لي في مشواري الدراسي "مالك و محمد"،

إلى أخواتي العزيزات "حسنة، كريمة، نيسة"، و أبنائهن كل باسمه،

إلى عمي و عماتي و كل أبنائهم كل باسمه، إلى أخوالي و جيرانني و كل أصدقائي و صديقاتي خاصة حبيب حميطوش.

إهداء

إلى من أوطاني بهما القرآن الكريم، إلى أعلى ما املك في الدنيا، إلى التي حملتني
وهناً ووضعتني وهناً، و أرضعتني حذب الحنان و صفاء الحب و خالص العطاء،

إلى من علمتني أن الأعمال الكبيرة لا تتم إلا بالصبر و العزيمة و الإصرار، إلى
من ضقت براحتها في سبيل راحتي،

إلى "أمي" أطال الله بقائها و ألبسها ثوب الصحة و العافية، و متّعني ببرّها ورد
جميلها.

إلى سندي و دعمي في مشواري الذي علمني حب الخير و الاعتماد على النفس،
الذي جعلني اعرف معنى التحدي و النجاح، الذي أمل أن يراني في الكلية ناجحة، إليك
"أبي".

إلى إخوة الأعمام الذين كانوا خير سند لي في مشواري الدراسي وخاصة أخي العزيز
زهير الذي اعتبره قدوة لي في كل شيء.

إلى أخواتي العزيزات كل واحدة باسمها و إلى كل أبناهن.

إلى خطيبي الذي ساعدني بتشجيعه الدائم.

إلى كل من أحب و كل أصدقائي و صديقاتي خاصة حبيب.

- دليلة -

شكر و تقدير

الحمد لله و لا اله الا الله وحده، و الشكر و الثناء له جل جلاله ، الذي أنجز وعده و نصر عبده و هزم الأحزاب وحده، و الذي تفضل علينا بالتوفيق لانجاز هذه الأطروحة العلمية، و الصلاة و السلام على نبينا محمد الذي لا نبي بعده و على آله و صحبه.

نتقدم بداية بالشكر لله سبحانه و تعالى الذي وفقنا لانجاز هذا العمل و امتثالا لقول المصطفى عليه الصلاة و السلام "من لا يشكر الناس لا يشكر الله".

ثم نتقدم بخالص الشكر و بالغ التقدير إلى أستاذنا و مرشدنا الأستاذ" زوبيري سفيان" على كل ما بذله من جهد لتقويم هذا البحث.

و الشكر موصول لكافة أعضاء لجنة المناقشة التي قبلت بحمل عبء مراجعة هذا العمل الشاق، و تصويب أفكاره و أخطائه بما يلاءم و يناسب هذه الأطروحة.

و في الختام لا يسعنا إلا أن نتقدم بالشكر و التقدير و الثناء لكل من دعمنا ووقف معنا و شجعنا طيلة الفترة الدراسية و فترة إعداد هذه الأطروحة، و نتقدم بالشكر و التقدير و الاعتذار لكل من حصل منا تجاهه أي تقصير طيلة الفترة الدراسية و انشغالنا بإعداد هذه الأطروحة.

و الذي نتمناه من الله جل جلاله أن ينفع بها ،انه سميع مجيب، و الحمد لله رب العالمين نحمده كثيرا على كل شيء.

و تم هذا العمل بعون الله.

قائمة

المختصرات

قائمة المختصرات

1 - باللغة العربية:

ص: صفحة.

ص ص : من الصفحة.....إلى الصفحة.

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

2 - باللغة الفرنسية:

OPGI : Office de Promotion et de Gestion Immobilière.

AADL : Agence d'Aménagement et de Développement de Logement.

SNTF : Société Nationale de Transport Ferroviaire.

CDER : Centre de Développements d'Énergie Renouvelable.

CNAS : Caisse Nationale des Assurances Sociales.

CASNOS : Caisse Nationale des Assurances des Non Salaries.

CNR : Caisse Nationale des Retraités.

CNAN : Compagnies Nationale Algérie de Navigation.

CREAD : Centre de Recherche Economique Appliquer de Développement.

مقدمة

إن الدولة تمارس نشاطاتها المختلفة عن طريق توظيف الأموال العمومية، حيث تقوم بهذه الوظائف بصفة مباشرة أو بتفويضها لهيئات أخرى لامركزية كالجماعات المحلية و الهيئات العمومية و ذلك عن طريق النزاهة و العقلانية و لكن ليس هذا ما يحدث في واقع الأمر، حيث يتم الولوج إلى دوامة اختلاس الأموال العمومية و نهبها، وعلى هذا الأساس تبرز أهمية الرقابة التي تخضع الدولة و الأجهزة التابعة لها عند تسييرها للأموال العمومية.

تعتبر وظيفة الرقابة التي يقوم بها المجلس عامل أساسي في الدولة، كونه يقوم بمراجعة و فحص الدفاتر الحسابية، و مستندات التحصيل و الصرف و الحساب الختامي⁽¹⁾، و كافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات و المؤسسات العمومية، بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت، و ذلك للوقوف على كافة المخالفات المالية التي وقعت⁽²⁾، بحيث تمارس المراقبة في إطار منظم، بهدف ضمان حسن تسيير أجهزة الدولة و ذلك باحترام القواعد الدستورية و القوانين في البلاد، و من مهمة الرقابة أيضا التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام و تسيير الوسائل البشرية و المادية من طرف الأجهزة الإدارية و الاقتصادية للدولة، و كذلك تدارك النقص و التقصير و الانحراف و التمكين من قمع الاختلاس و كل الأعمال الإجرامية، و بالتالي ضمان تسيير البلاد في إطار النظام و الوضوح و المنطق، و تسعى كذلك إلى التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة و التشريع المعمول به، لهذا تعد الرقابة المالية من أهم العناصر الرقابية، لأنها تتولى رقابة مالية الدولة و كفاءات استغلالها و تسيير الأموال العامة من قبل مختلف مصالح و هيئات الدولة و المؤسسات العامة⁽³⁾، و بهذا الصدد نجد أن هناك العديد من هيئات الرقابة المالية في البلاد، و نذكر منها أعلى هيئة و هي مجلس المحاسبة.

و بما أن الجزائر تعتبر من بين الدول التي تعرف انتشارا كبيرا للفساد، قام المشرع الجزائري بإنشاء هيئة عليا تتمثل في مجلس المحاسبة، الذي يختص بالرقابة اللاحقة على أموال الدولة، و يعد مجلس المحاسبة فرنسي النشأة، حيث انشأ لأول مرة في فرنسا بصدور القانون 16 سبتمبر 1807⁽⁴⁾، و يعتبر

¹- سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، (النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة)، دار الجامعية للنشر، مصر، 2000، ص 345.

²- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، (دراسة مقارنة)، بيروت، 2005، ص 33.

³- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، (النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، د س ن، ص ص 453 و 455.

⁴- MAGNET Jacques, la cour des comptes, 05^{ème} édition, berger- levrault , l'administration nouvel, paris, p. 36.

مؤسسة عريقة جدا، تطور عبر مراحل زمنية طويلة ساير مختلف التطورات السياسية و الاقتصادية التي عرفها المجتمع الفرنسي، و يعتبر حاليا إحدى دعائم النظام الديمقراطي في فرنسا و الجزائر بعد استقلالها و بالنظر إلى طبيعة النظام المالي الذي عملت على تطبيقه بعد تحقيق الاستقلال أين استلهمت معظم قواعده من التشريع الفرنسي، قامت بإنشاء مجلس المحاسبة مستقلا عن الدولة، باعتباره مؤسسة دستورية مكلفة بالرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، ذلك سعيا نحو توطيد مكانتها و دورها في ترقية و تحقيق مساءلة فعلية و تكريس تطبيق أسس شاملة لحسن تسيير و إدارة الأموال العمومية.

إن مجلس المحاسبة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنظم على شكل "محكمة حسابات" هو الجهاز الأعلى للرقابة اللاحقة في البلاد و قد تم تأسيسه بموجب الدستور الذي وضع الأساس القانوني للسلطات الواسعة التي يتمتع بها في مجال الرقابة على الأموال العمومية و هو الذي يضمن استقلالته، و قد تم تأسيس مجلس المحاسبة⁽⁵⁾ فعليا بموجب دستور 1976 الذي كرس فصلا كاملا لوظيفة الرقابة ، حيث نصت المادة 190 منه على " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية و الجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها..."⁽⁶⁾، وصدور نظامه الأساسي طبقا للقانون 80-05 الصادر في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، وأعطيت له اختصاصات إدارية و قضائية لممارسة رقابة شاملة على الجماعات العمومية و المرافق و الهيئات و المؤسسات التي تسيير الأموال العمومية، أو تنفيذ منها مهما يكن وضعها القانوني⁽⁷⁾، أما بعد صدور الأمر 90-32 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الذي صدر تطبيقا لأحكام دستور 1989 في المادة 160 منه التي نصت على " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق

⁵- أنظر الملحق رقم 01، متعلق بتطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري.

⁶- دستور 1976 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، مصادق عليه بموجب أمر 76-67، ج.ر.ج. عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

⁷- قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر.ج. عدد 10، صادر بتاريخ 03 مارس 1980.

العمومية...⁽⁸⁾، فقد قلص هذا القانون من مجال تدخله، حيث استثنى مراقبة المؤسسات الاقتصادية والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، كما جرده من صلاحياته القضائية⁽⁹⁾. أما حالياً فهو منظم حسب الأمر 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة⁽¹⁰⁾، وذلك وفقاً لدستور 1996 في مادته 170 بنصها على "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية..."⁽¹¹⁾، فقد عدل هذا الأمر بموجب الامر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، فيصدر هذا الأمر أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة ليكرس له الصلاحيات بشكل أوسع في مجال الرقابة على استعمال الأموال العمومية والقيم والوسائل العمومية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات، مهما كان الوضع القانوني لمسير هذه الأموال، كما أعاد هذا الأمر الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة.

نظراً للدور الفعال الذي يقوم به مجلس المحاسبة المتمثل في الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، ويعتبر النواة الأساسية في نظام الرقابة للدولة، ونظراً للمسؤوليات الموضوعة على عاتقه في مجال الحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن تسييرها، فقد وضع المثل والنموذج الأعلى في التسيير يعترف له الجميع بحسن إدارته وجودة أعماله الرقابية، وتوفير بيئة العمل الأصح والأكثر جاذبية وتحفيزاً لمنتسبيه، وهذه الغاية هي التي تدفعه إلى تبني الإدارة الإستراتيجية كقاعدة لإدارته المستقبلية على أسس صلبة.

إلا أن ما عرفته البلاد من فضائح مالية واختلاسات بالجملة و تبذير للمال العام، يجعلنا نتساءل

عن:

⁸- دستور 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، ج.ر.ج.ج، عدد 09، صادر بتاريخ 01 مارس 1989.(ملغى).

⁹- قانون رقم 90-32، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، متعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره، ج.ر.ج.ج، عدد 53، صادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

¹⁰- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 39، صادر في 23 يوليو 1995، معدل و متمم بموجب أمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر بتاريخ 1 سبتمبر 2010.

¹¹- دستور 1996 منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-483، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج، عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، و معدل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ما مدى فعالية ومصداقية مجلس المحاسبة في المجال الرقابي من خلال الآليات و الأدوات القانونية الممنوحة له للحد من ظاهرة الفساد؟

فترجع أسباب تناولنا هذا الموضوع إلى الأهمية البالغة والتي تتجسد في كثير من الجوانب تتمثل في انتشار ظاهرة الفساد بطريقة غير معقولة خاصة في الآونة الأخيرة من اختلاسات وتبذير للمال العام هذا من جهة ، ومن جهة أخرى تهميش دور مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة وكآلية لمكافحة الفساد ، وكذلك قلة المراجع المتعلقة بمجلس المحاسبة .

إضافة إلى أن موضوع الرقابة المالية يعتبر من أهم الدراسات والمواضيع التي يبني عليها الكيان التنظيمي لدولة معينة، فهي حتمية لابد منها لحماية الأموال العمومية، وكذلك اخترنا هذا الموضوع لأنه حديث الساعة، و أيضا قلة الدراسات و البحوث حول مجلس المحاسبة كهيئة للرقابة المالية أو كآلية لمكافحة الفساد على مستوى مكتبة كلية الحقوق، لأن هيئة مجلس المحاسبة في الجزائر تقريبا منسية إن لم نقل منعدمة، هذا ما صعب علينا مهمة البحث في هذا الموضوع.

واستنادا إلى طبيعة موضوعنا وحتى نتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة والإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بمجلس المحاسبة اتبعنا من خلال دراستنا :

المنهج التحليلي و الوصفي، على أساس الحاجة إلى شرح وتفسير النصوص القانونية المتعلقة بالدراسة، و إتباع المنهج النقدي وذلك للتعليق على النقائص والثغرات التي تنصب على النصوص القانونية.

أما فيما يخص تقسيم خطة البحث، فقد تطرقنا في الفصل الأول إلى التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد، والذي قسم بدوره إلى مبحثين، المبحث الأول حول خصوصيات التنظيم الهيكلي والطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، أما المبحث الثاني فسندرس فيه نطاق التدخل الهيكلي للمجلس، وفي الفصل الثاني قمنا بدراسة مدى نجاعة وفعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد كمسألة حقيقية أم خيالية، والذي قسم إلى مبحثين، المبحث الأول درسنا تشخيص ظاهرة الفساد في الجزائر أما المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى الصلاحيات القانونية لمجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد بين الفعلية والفعالية.

الفصل الأول:

التنظيم الهيكلي لمجلس

المحاسبة في الجزائر: بنية

حقيقية لمكافحة الفساد أم

تقليد؟

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

إن تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة يكون في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس قضائي، وأجهزة أخرى مساعدة تمارس أعمالها على أساس إداري، مع العلم أن سير مجلس المحاسبة في العالم يكون على نوعين، النمط القضائي الذي نشأ بفرنسا وتأخذ به عدة دول منها الجزائر، تونس و المغرب، أما النمط الإداري فقد نشأ بالدول الانجلوسكسونية وتأخذ بها كل من ليبيا، سوريا، السعودية ومصر.

إن تفضيل نمط على آخر يكون على أساس الإجراءات المتبعة في كلا النمطين، فإذا كان مجلس المحاسبة هيئة قضائية فمراقبة الحسابات يكون على أساس قضائي، أما إذا كان الجهاز إداريا فمراقبة الحسابات يكون على أساس إداري.

بالنسبة للدول التي تأخذ بمجلس المحاسبة كهيئة قضائية تقسم مجلس المحاسبة على أساس الهياكل القضائية العادية كما هو الحال في الجزائر.

لقد صنف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة، و ما يعرف كذلك بالهيئات ذات الاختصاص الخاص، ففي الجزائر ما زالت وضعية هذه الهيئة غامضة و لم تعرف لها أي دراسة و تصريح من قبل المشرع، فتحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في الجزائر مسألة معقدة لا توجد أية إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية بل اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة تتمتع باختصاص قضائي إداري⁽¹⁾.

لذلك سنقوم بدراسة هذا الفصل من خلال التعرف على مجلس المحاسبة بين خصوصيات التنظيم الهيكلي والطبيعة القانونية والطبيعة القانونية (المبحث الأول)، ومجالات تدخل مجلس المحاسبة (المبحث ثاني).

¹- زغدود علي، المالية العامة، طبعة الثانية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص ص165، 166.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

المبحث الأول:

مجلس المحاسبة: بين خصوصيات التنظيم الهيكلي

والطبيعة القانونية

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة، كونها تسعى للحفاظ على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وعلى هذا الأساس قام المشرع الجزائري بتنظيم مجلس المحاسبة، وذلك بدعمه بوسائل مادية وهياكل متنوعة وتشكيلة بشرية مختلفة، من أجل الوصول إلى النتائج المرغوب تحقيقها وضمان حسن سيره، بالإضافة إلى التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة، نجد أنه زوّد كذلك باختصاصات قضائية وإدارية، وأعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال و تسيير الأموال العمومية⁽²⁾، وهذا ما جعل تحديد الطبيعة القانونية للمجلس أمراً أثار عدة تساؤلات حول هذه المسألة، لذلك سنقوم بمعالجة هذا المبحث في التعرف على هيكله مجلس المحاسبة(المطلب الأول) وتحديد طبيعته القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: هيكله مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة هيئة رقابية تتمتع بالاستقلال المالي في تسييره وتنظيمه، يزود بالموارد البشرية والمالية الضرورية لعمله وتطوير نشاطاته، يخضع لقواعد المحاسبة العمومية⁽³⁾. ومن أجل ممارسة مجلس المحاسبة لمهامه الرقابية، قام المشرع الجزائري بتنظيمه من ناحية تشكيلته البشرية، ومن ناحية هياكله الداخلية⁽⁴⁾، وهذا ما سنعالجه في هذا المطلب بحيث نتعرف على تشكيله مجلس المحاسبة (الفرع الأول) وتقسيم الهياكل الداخلية للمجلس (الفرع الثاني).

² - مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2003، ص146.

³ - المادة 03 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

⁴ - أنظر الملحق رقم 02، متعلق الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

الفرع الأول: تشكيلة مجلس المحاسبة

يتطلب مجلس المحاسبة أثناء أدائه لاختصاصاته الرقابية الحصول على تشكيلة فعلية وفعالة ، فحسب المادتين 38 و40 من الأمر 95-20⁽⁵⁾ فإن مجلس المحاسبة يتكون من أعضاء يكتسبون صفة القضاة بالإضافة إلى المستخدمين الإداريين، لذلك سندرس الأعضاء المكتسبين لصفة القضاة (أولا) والمستخدمين الإداريين (ثانيا).

أولا: الأعضاء المكتسبين لصفة القضاة

حسب المادة 38 من الأمر 95-20 يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم⁽⁶⁾:

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| من جهة: | |
| - رئيس مجلس المحاسبة | - من جهة أخرى: |
| - نائب الرئيس | - الناظر العام |
| - رؤساء الغرف | - النظار المساعدون |
| - رؤساء الفروع | |
| - المستشارون و المحاسبون | |

تخضع هذه التشكيلة من القضاة للأمر 95-23⁽⁷⁾ المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، و يحدد هذا الأمر مجموعة من الحقوق والالتزامات التي لا تختلف كثيرا عما هو معروف عن القضاة بالمحاكم و المجالس القضائية، فحسب هذا الأمر يمارس الأعضاء المذكورين سابقا على التوالي المهام التالية:

⁵- أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

⁶- أمر رقم 95-20، مرجع نفسه.

⁷- أمر رقم 95-23 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتضمن قانون أساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ج.ج، عدد 48 ، صادر بتاريخ 5 سبتمبر 1996.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

أ- رئيس مجلس المحاسبة:

- يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، يتولى رئيس مجلس المحاسبة حسب المادة 41⁽⁸⁾ فضلا عن الصلاحيات التي يخولها الأمر 20-95 المتمثلة في إدارة المؤسسة، و التنظيم العام لأشغالها و بهذه الصفة يقوم بالمهام التالية:
- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي و أمام القضاء،
 - يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول و أعضاء الحكومة،
 - يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي، و يتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس و فعاليته،
 - يوافق على برامج النشاط السنوية و كذا الكشف التقديري لنفقات المجلس،
 - يوزع رؤساء الغرف و رؤساء الفروع و قضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم،
 - يمكنه أن يرأس جلسات الغرف،
 - يسيّر المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة و مستخدميهم،
 - يعين و يوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم.
- يمارس هذا الأخير صلاحياته عن طريق القرارات و المقررات و التعليمات و الأوامر و المذكرات الاستعجالية و المذكرات المبدئية، كما يمكنه أن يفوض إمضاءه إلى مسؤولي هياكل مجلس المحاسبة وأجهزته بقرار، إلا فيما يتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية، ففي حالة غياب الرئيس أو حدوث مانع له، يخلفه نائب الرئيس، كما يمكن أن يعين رئيس مجلس المحاسبة موظفين وأعاون من القطاع العام تابعين ومختصين في التفتيش والرقابة ، أو مارسوا وظائف متعلقة بالتسيير، حائزين على شهادات جامعية، يتمتعون بالخبرة في الميادين التي تعني مهام مجلس المحاسبة، كمستشارين يكلفون بالصلاحيات تكون ظرفية من اجل مساعدة مجلس المحاسبة في ممارسة مهامه الرقابية، بحيث لا يمكن لهم أن يشاركوا في ممارسة الصلاحيات القضائية للمجلس⁽⁹⁾.

⁸- المادة 41 من أمر رقم 20-95، مرجع سابق.
⁹- المادة 7 من الأمر رقم 23-95، مرجع سابق

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

وما يمكن الإشارة إليه أن المشرع الجزائري لم يبين في النصوص القانونية المتعلقة بمجلس المحاسبة أي شروط لممارسة وظيفة رئيس المجلس، رغم أهمية هذا المنصب و الدور الذي يؤديه هذا الأخير.

ب- نائب رئيس مجلس المحاسبة:

يعين نائب رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس المجلس⁽¹⁰⁾، مهمته العمل على مساعدة و تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها و تقييم فاعليتها، كما يمكن له رئاسة الغرفة في حالة غياب رئيس الغرفة أو حدوث مانع له.

ما يمكن ملاحظته فيما يخص طريقة تعيين نائب الرئيس، انه يتم تعيينه بنفس طريقة تعيين رئيس المجلس، لكن ليس بنفس الإجراءات، بحيث تعيين نائب الرئيس بموجب مرسوم رئاسي ولكن باقتراح من رئيس المجلس، ونفس الطريقة لباقي لأعضاء باستثناء الناظر العام.

ج- الناظر العام :

يعين الناظر العام و النظّر المساعدون، بموجب مرسوم رئاسي من بين قضاة مجلس المحاسبة، ذلك باقتراح من الوزير الأول⁽¹¹⁾.

يكلف الناظر العام على مستوى مجلس المحاسبة في الجزائر بمهمة النيابة العامة ، يساعده نظّر مساعدون وهذا ما نصت عليه المادتين 32 و 33 من الأمر 20-95، بحيث عرفت تسمية الناظر العام عدة تعديلات خلال المراحل التي مر بها مجلس المحاسبة ، ففي القانون 05-80 اقر المشرع الجزائري بوجود ناظر عام يكلف بمهام النيابة العامة⁽¹²⁾، أما بالنسبة للقانون 32-90 فقد تحول الناظر العام إلى مراقب عام نتيجة تخلي مجلس المحاسبة عن وظيفته القضائية ، حيث أصبح المراقب العام لا يقوم بدور النيابة العامة مثلما كان سابقا بل أصبحت له وظيفة رقابية إدارية فقط⁽¹³⁾.

فبصدور الأمر 20-95 نجد أن المشرع الجزائري قد أعاد الوظيفة القضائية للمجلس من جديد، وبالتالي استرجاع الناظر العام لوظيفته القضائية المتمثلة في مهمة النيابة العامة.

10 - المادة 4، من أمر رقم 20-95 ، مرجع سابق.

11 - المادة 5 من أمر رقم 95-23، مرجع سابق.

12 - المادتين 13 و 19 من قانون رقم 05-80، مرجع سابق.

13 - قانون رقم 32-90، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

- ويمارس الناظر العام وفقا لهذا الأمر الصلاحيات التالية:⁽¹⁴⁾
- يسهر على تقديم الحسابات بانتظام و في حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر.
 - يطلب التصريح بالتسيير الفعلي، و يلتزم غرامة على التدخل في شؤون وظيفة المحاسبة العمومي.
 - يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية.
 - يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، و عند الاقتضاء ملاحظاته الشفوية، أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات.
 - يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة و يتأكد من مدى تنفيذ أوامره.
 - يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف كان موضوع إرسال لها.

ويساعد الناظر العام ثلاثة (3) إلى ستة (6) نظار مساعدين يمارسون مهامهم في مقر مجلس المحاسبة، و ناظر مساعد إلى ناظرين مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي، فالناظر العام يملك السلطة على النظار المساعدين.⁽¹⁵⁾

لقد تبين لنا أن الناظر العام يعين بموجب مرسوم رئاسي ولكن باقتراح من رئيس الحكومة أي الوزير الأول حاليا، وهذا ما يدل على عدم استقلاليته و تبعيته للوزير الأول، وما يلاحظ أيضا أن الناظر العام مهمته ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة لأنه يتمتع بنفس الدور الذي خول للنائب العام على مستوى الهيئات القضائية العادية، كما انه يؤكد على أن المجلس هيئة قضائية.

د- رؤساء الغرف:

يتم تعيين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، من ذوي الكفاءة و الخبرة، وتتولى هذه التشكيلة تنسيق الأشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقا للأهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه.⁽¹⁶⁾

¹⁴- المادة 43 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

¹⁵- مرسوم رئاسي رقم 95-377، مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج. عدد 72، صادر بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

¹⁶- المادة 44 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

يحدد رؤساء الغرف القضايا الواجب دراستها في الغرف وفي الفروع ، ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف،ويمكنهم أن يرأسوا جلسات الفروع ،وكذلك يمكن لرئيس المجلس أن يكلفهم بأي ملف ذي أهمية خاصة.

أما المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة في المادة 15 منه " يخطط رؤساء الغرف أعمال القضاة التابعين لغرفهم، وينشطونها ويتابعونها وينسقونها ويراقبونها.

وبهذه الصفة يقومون بما يأتي :

- يقدمون بالتشاور مع رؤساء الفروع، اقتراحات قصد إعداد برنامج النشاط السنوي، وينفذون البرنامج المصادق عليه.
- يوزعون الأعمال على الأقسام التي تشملها غرفهم، ويسهرون على تنفيذها تنفيذا حسنا، ويقيّمون نتائجها.
- يحددون المساعدات التقنية الضرورية للقيام بأعمال الغرفة.
- يتأكدون من حسن تطبيق غرفتهم الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيّر المؤسسة.
- يتأكدون من جودة الأعمال المنجزة في غرفتهم،و يسهرون على التحسين الدائم لمستوى القضاة المعيّنين في غرفتهم.
- يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق و دلائله و مقاييسه المعتمدة،و يقدمون كل الاقتراحات الرامية إلى تحسين أداء المؤسسة و جودة أعمالها.
- يسهرون على استعمال الموارد الموضوعة تحت تصرف غرفتهم استعمالا رشيدا و فعّالا.
- يعدّون كشوفا دورية عن تقدم الأعمال و حصائل النشاط السنوية ، و كذلك تقارير تقييم مدى تنفيذ برنامج الرقابة.
- إذا تغيب رئيس الغرفة أو وقع له مانع ،يخلفه رئيس الفرع الأكثر أقدمية ،فان لم يكن ،فالقاضي الأعلى رتبة⁽¹⁷⁾.

¹⁷ - المادة 15 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

م- رؤساء الفروع:

- طبقا للمادة 4 من الأمر رقم 95 - 23 فإنهم يعينون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، لممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 45 من الأمر 95-20، وكذلك ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم الرئاسي 95-377 والمتمثلة فيما يلي:
- يتابع رؤساء الفروع الأشغال المسندة إلى فروعهم ، ويسهرون على حسن تأديتها .
 - يشرفون على مهام التحقيق والتدقيق التي يكلفون بها⁽¹⁸⁾.
 - يتأكدون من حسن تحضير المقررين، مهام الرقابة، يسهرون على تنفيذها في الآجال المحددة وفي ظل احترام برنامج التدقيق المقرر .
 - يسهرون على تطبيق منهجيات التدقيق ودلائله ومقاييسه المعتمدة تطبيقا فعالا .
 - يتأكدون من جودة أعمال قضاة فروعهم .
 - يقد مون كل الاقتراحات الكفيلة بتحسين منهجيات التدقيق وزيادة فعالية أعمال الرقابة .
 - يشاركون في إعداد الكشوف الدورية لتنفيذ برنامج نشاط الغرفة عبر إعداد حصائل نشاط فروعهم ، المرفقة بتقارير تقييميه عن مدى جودة تنفيذ أعمال الرقابة⁽¹⁹⁾.

هـ - المستشارون والمحاسبون:

- يعينون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة⁽²⁰⁾، و يكلفون بمجموعة من الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين 17 و18 من المرسوم الرئاسي 95-377، و هي كالتالي:
- يقوم المستشارون و المحاسبون بأشغال التدقيق و التحقيق أو الدراسة المسندة إليهم، و يتم توزيع الأعمال بين القضاة المصنفين في مختلف مجموعات رتبهم حسب طبيعة المهام الواجب تنفيذها، وتعقدتها .
 - يشارك المستشارون في إعداد اقتراحات برنامج نشاطات غرفتهم السنوي.

18- المادة 45 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

19- المادة 16 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

20- المادة 06 من أمر رقم 95-23، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

- يشاركون في إعداد مشروع التقرير السنوي و مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية،و يكلفون بتحرير مشاريع المذكرات الإستعجالية المبدئية .
 - كما يدعون إلى المشاركة في أعمال تشكيله مجلس المحاسبة،كل الغرف مجتمعة، و أعمال غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية و أعمال لجنة البرامج و التقارير .
- أما المادة 46 من الأمر 20-95 فقد نصت على " يقوم المستشارون والمحاسبون بأشغال التدقيق والتحقق أو الدراسة المسندة إليهم في الآجال المقررة، كما يشاركون في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال مجلس المحاسبة، وذلك وفقا للشروط المحددة في هذا الأمر .
- وحسب الأمر 23-95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، فإن قضاة المجلس يحضون بحماية قانونية من جميع الضغوطات والتدخلات والمناورات التي من شأنها أن تعرقه في القيام بمهامه⁽²¹⁾، كما انه من اجل شفافية ونزاهة العمل الذي يقوم به قضاة مجلس المحاسبة، يجب على كل قاضي تأدية اليمين في جلسة رسمية لمجلس المحاسبة في غرفه مجتمعة بمجرد تنصيبه وقبل مباشرة مهامه، و هذا ما نصت عليه المادة 10 من الأمر 23-95 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، و كما يتعين على كل قاضي في المجلس أن يلتزم بالتحفظ الذي يضمن استقلاليتة وعدم انحيازه، المادة 19 من هذا الأمر .
- وحسب المادة 58 من الأمر 23-95 فإن مجلس المحاسبة يتكون من مجلس قضاة مجلس المحاسبة، مهمته السهر على احترام أحكام القانون الأساسي لقضاة المجلس المحاسبة ومتابعة مسارهم الوظيفي، والذي بدوره يتكون من⁽²²⁾ :
- رئيس مجلس المحاسبة، رئيسا .
 - نائب الرئيس نائبا .
 - الناظر العام
 - عضوان يعينهم رئيس الجمهورية خارج قضاة مجلس المحاسبة .
 - رئيس غرفة ينتخبه رؤساء الغرف .
 - رئيس الفرع ينتخبه رؤساء الفروع .

²¹ - Hanafi Mohamed, op cit, p 10-11.

²² - المادة 59 من أمر رقم 23-95، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

- مستشاران ينتخبهما زملاءهما.
- محتسبان ينتخبهما زملاءهما.
- المدير العام للوظيفة العمومية .
- الأمين العام لمجلس المحاسبة.

من المفيد الإشارة إليه أن هناك تمييز واضح بين قضاة مجلس المحاسبة وقضاة القضاء العادي، مما يؤدي إلى التأثير على مستوى أداء المهام الموكلة إليهم، فإذا كان المشرع قد اقر صراحة بمنح الصفة القضائية لأعضاء مجلس المحاسبة، فلماذا أخضعهم لقانون خاص بهم ولم يخضعهم لنفس القانون الذي يخضع له القضاة العاديون والمتمثل في القانون الأساسي للقضاء 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، كما انه يجب على المشرع أن يخضع قضاة مجلس المحاسبة إلى تكون متخصص وذلك قبل الالتحاق بوظيفة القاضي على مستوى المجلس، على أساس أن مهمة هذا الأخير تتطلب درجة كبيرة من الخبرة ومهارة عالية لا تكتسب إلا عن طريق تكوين متخصص في كل المجالات خاصة المجال الرقابي والمحاسبي والمالي، كونها تتميز بنوع من التعقيد.

ثانيا: المستخدمون المساعدون

إضافة إلى الأعضاء المكتسبين لصفة القضاة على مستوى المجلس، هناك تشكيلة أخرى تتمثل في المستخدمين الضروريين، فهم موظفون من مختلف الأسلاك و الأصناف، يتم توظيفهم حسب احتياجات المجلس و يتولون الأعمال غير القضائية للمجلس، حيث يقومون بالدعم التقني الضروري للمراقبين ولكتابة الضبط، و تسيير مالية المجلس ومستخدميه و وسائله المادية (23).

وهذا ما تؤكدته المادة 40 من الأمر 95-20 بنصها على ما يلي: "يشتمل مجلس المحاسبة أيضا على مستخدمين ضروريين لعمل كتابة الضبط و الأقسام التقنية و المصالح الإدارية".

ما يمكن ملاحظته من خلال دراسة التشكيلة المادية و البشرية لمجلس المحاسبة، أنها محدودة جدا مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليه، وهذا ما يؤثر سلبا على نتائج الرقابة التي يقوم بها في مجال حماية المال العام ومكافحة الفساد أو الحد منه.

²³ - مسعي محمد، المحاسبة العمومية، مرجع سابق، ص 148 .

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

و جدنا أن مستخدمو مجلس المحاسبة الذين يعملون بمختلف المصالح الإدارية والأجهزة التقنية يخضعون لأحكام المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن قانون الأساسي للعمال المنتمين للمؤسسات الإدارات العمومية والنصوص الأخرى التي تحكم الأسلاك المشتركة لأعوان الإدارة العمومية.

الفرع الثاني: تقسيم الهياكل الداخلية لمجلس المحاسبة

ينظّم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة اللاحقة بهياكل داخلية متنوعة، سواء فيما يخص تشكيلات هذه الهياكل (أولا) و طريقة عملها (ثانيا).

أولا: تشكيلة الهياكل الداخلية لمجلس المحاسبة

يتشكل مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية من:

أ/ **نظام الغرف:** نصّت المادة 29 من الأمر 95-20 كما يلي "ينظّم مجلس المحاسبة في ممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني، و غرف ذات اختصاص إقليمي و يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع."

1- الغرف الوطنية

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات و التسيير المالي للوزارات و رقابة الهيئات و المرافق العمومية مهما كان نوعها، أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها، و كذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية⁽²⁴⁾.

يحتوي مجلس المحاسبة على ثمانية (8) غرف وطنية، تقوم برقابة قطاع أو أكثر، و قد تم تحديد مجالات تدخلها وفقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي 95-377 كما يأتي:

- المالية.
- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية .
- الصّحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.

²⁴ - شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2010-2011، ص ص 86-87 .

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

- التعليم والتكوين.

- الفلاحة والري.

- المنشآت القاعدية والنقل.

- التجارة والبنوك والتأمينات، - الصناعة والمواصلات

وتمارس هذه المهام برئاسة رئيس الغرفة، بالإضافة إلى رؤساء الفروع، المستشارين، المحاسبين وكاتب ضبط، ويوزع مجال تدخل هذه لغرف إلى فرعين، طبقا لما نص عليه القرار⁽²⁵⁾ الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة، المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي يحدد مجالات تدخل كل غرف مجلس المحاسبة و يضبط انقسامها إلى فروع.

2-الغرف الإقليمية: تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي،

برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها⁽²⁶⁾.

كما يمكن أن تكلف بموجب قرار من رئيس مجلس المحاسبة، بعد اخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي⁽²⁷⁾.

ويتشكل مجلس المحاسبة من تسعة (09) غرف إقليمية وتوزع على مستوى التراب الوطني، بحيث تتواجد في عواصم الولايات التالية: عنابة - قسنطينة - تيزي وزو - البليدة - الجزائر - وهران - تلمسان - ورقلة - بشار⁽²⁸⁾.

ويحدد رئيس مجلس المحاسبة بقرار ينشر في الجريدة الرسمية مجالات تدخل كل غرفة من الغرف الإقليمية، ويضبط انقسامه إلى فروع.

²⁵ - قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996، الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة و يضبط انقسامها إلى فروع،

معدل بقرار صادر بتاريخ 16 افريل 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 46.

²⁶ - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 87.

²⁷ - المادة 31 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

²⁸ - المادة 11 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

فحسب المادة 31 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 فان هذه الغرف تزود بهيكل إداري يسيره موظف له رتبة نائب مدير في إدارة مجلس المحاسبة.

ما يمكن التعقيب عليه فيما يخص الغرف الإقليمية، أن العديد منها لا تتواجد على مستوى مقرات تليق بمكانتها وقيمتها الرقابية، بحيث تمارس نشاطاتها الرقابية في أماكن لا تسمح لها بأداء وظائفها على أحسن وجه، زيادة على ذلك نجد أنها تتكون من عدد محدود من القضاة و المستخدمين في حين أن مجال اختصاصها واسع جدا، لأنه يضم عدة أقاليم و ولايات، و التي بدورها تشمل على بلديات ومؤسسات إقليمية، وهذا ما ينعكس سلبا على قدرة هذه الغرف في فرض رقابتها المالية ومكافحة الفساد الحاصل على المستوى الإقليمي.

ب/ النظرة العامة: يوجد ضمن الجهاز الوظيفي لمجلس المحاسبة، إضافة إلى الغرف الوطنية والإقليمية نجد النظرة العامة (le censorat général)، تسند إلى هذه الأخيرة مهام النيابة العامة، التي بدورها تتشكل من الناظر العام (censeur général)، يساعده ثلاثة (03) إلى ستة (06) نظائر مساعدين على مستوى المجلس، و ناظر مساعد (01) إلى ناظرين (02) مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي (29).

طبقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي 95-377، فالنظرة العامة تزود بمصالح إدارية يشترك في تحديد صلاحياتها رئيس مجلس المحاسبة و الناظر العام.

تتمثل مهام النظرة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، و السهر على التطبيق السليم للقوانين و التنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.

ومن المفيد الإشارة إليه: أن تسمية النظرة العامة في القانون 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، المشرع الجزائري لم يشر صراحة بوجودها، بل نص على وجود ناظر عام يكلف بمهام النيابة العامة، و نفس الشيء مع القانون 90-32 حيث أطلق عليه تسمية المراقب العام، و أوكلت إليه مهام النظرة العامة (30).

29 - المادة 20 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، مرجع نفسه.

30 - المادتان 19 و 26 من قانون رقم 90-32، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

إن وجود نظارة عامة تكلف بمهمة النيابة العامة على مستوى مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية متخصصة مسألة متناقضة مع طبيعة المجلس.

ج- كتابة الضبط: يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط تتكون من كاتب ضبط رئيسي، يساعده مجموعة كتاب ضبط تعمل تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة⁽³¹⁾.

ومن المهام الأساسية المسندة إليها استلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة، وتحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى، بالإضافة إلى تبليغ التقارير والمقررات والقرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة، مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية للمجلس وحفظه، كما يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة الضبط، و كذلك يتعين على الأمرين بالصرف تقديم حساباتهم الإدارية حسب الكيفية والآجال المحددة⁽³²⁾.

د - الأقسام التقنية والمصالح الإدارية:

يضمّ مجلس المحاسبة مختلف الأقسام التقنية و المصالح الإدارية، حيث تكلف هذه الأخيرة بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة لتحسين أداءه⁽³³⁾، و يتولى الأمين العام تنشيطها ومتابعتها و هو الأمر بالصرف لميزانية المجلس⁽³⁴⁾ و الذي بدوره يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة يعمل تحت سلطته، تتمثل هذه الأقسام التقنية و المصالح الإدارية في قسم تقنيات التحليل و المراقبة و الذي يعد من أهم أقسامها حيث يقوم بعمليات التدقيق و الإشراف عليها، إضافة إلى قسم الدراسات و معالجة المعلومات الذي يقوم بأية دراسة في الميادين المالية و الاقتصادية و القانونية الضرورية لممارسة مهام المجلس كذلك يعد و يضبط باستمرار مجموعات متخصصة من النصوص التشريعية و التنظيمية التي تحكم تنظيم الإدارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس ومديرية الإدارة و الوسائل⁽³⁵⁾.

³¹- مسعي محمد، المالية العامة، مرجع سابق، ص 149 .

³²- المواد 22 إلى 24 من مرسوم رئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

³³- المادة 35 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

³⁴- مسعي محمد، المالية العامة، مرجع سابق، ص 149.

³⁵- قرار مؤرخ في 27 سبتمبر 2000، يتضمن تجديد أعضاء لجنة الطعن المختصة بأسلاك المستخدمين الإداريين والتقنيين لمجلس المحاسبة، عدد 81، جريدة رسمية صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2000.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

ثانيا: مداولات الهياكل الداخلية لمجلس المحاسبة

يتم تسيير مجلس المحاسبة بتشكيلات مختلفة، وهي أربع مداولات متباينة، و سوف نقوم بدراسة كما يلي:

أ/ تشكيلة كل الغرف مجتمعة:

يجتمع مجلس المحاسبة في تشكيلة كل الغرف مجتمعة، من أجل الفصل في المسائل المحالة عليه، وإبداء رأيه في مسائل الاجتهاد القضائي و القواعد الإجرائية، إضافة إلى أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يستشيرها في مجال تنظيم المجلس و سيره، كذلك كل المسائل التي يراها ضرورية للاستشارة.

وتكون مداولات كل الغرف مجتمعة برئاسة رئيس مجلس المحاسبة، تتكون من نائب رئيس مجلس المحاسبة، رؤساء الغرف، وقاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع، مستشاري الغرف، حسب النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ويشارك كذلك الناظر العام في مناقشات جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة ما عدى المداولات المتعلقة بالاختصاص القضائي للمجلس، ولا تصح مداولات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف عدد الأعضاء على الأقل⁽³⁶⁾.

ب- تشكيلة الغرف و فروعها:

تجتمع الغرف وفروعها في تشكيلة مداولة، تتكون من ثلاثة (03) قضاة على الأقل من بينهم رئيس الغرفة، رئيس الفرع المعني بالقضية، المقرر المراجع، وقاضي آخر في حالة غياب المقرر المراجع⁽³⁷⁾، وهذا حسب النظام الداخلي للمجلس، وتتكفل هذه التشكيلة قانونا بالفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة التابعة لاختصاصاته⁽³⁸⁾.

³⁶ - المادتان 48 و 49 من الأمر رقم 95-20 مرجع سابق.

³⁷ - أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودور في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري- قسنطينة، 2007، ص 31.

³⁸ - المادة 50 من الأمر رقم 95-20 مرجع سابق

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

ج- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

تتكون هذه الغرفة من رئيسها وستة (06) مستشارين على الأقل ، يعين رئيس مجلس المحاسبة المستشارين بموجب أمر حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للمجلس، ومداولات الغرفة لا تصح إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على الرئيس ، لا يشارك القاضي المكلف بالتحقيق في الحكم المتعلق بالقضية التي نظر فيها⁽³⁹⁾.

تتمثل مهمة غرفة الانضباط بالبت في الملفات التي تخطر بهاو تسعى إلى احترام قواعد الانضباط، بحيث تختص في إصدار الحكم والجزاء ضد المسيرون العموميون والأعوان الذين الحقوا ضررا أكيدا بالخيرنة العمومية وأملاك الهيئات العمومية⁽⁴⁰⁾.

د - لجنة البرامج والتقارير:

بالإضافة إلى الهياكل المذكورة سابقا نجد أن مجلس المحاسبة يحتوي على لجنة البرامج والتقارير، وتتكون من رئيس مجلس المحاسبة ، نائب الرئيس، الناظر العام ، رؤساء الغرف ، كما يحضر الأمين العام أشغاله دون المشاركة في المداولة، ويمكن أن تتوسع هذه اللجنة إلى قضاة آخرين، ويساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون آخرون في مجلس المحاسبة حسب النظام الداخلي للمجلس .

وتتمتع هذه التشكيلة بمجموعة من الصلاحيات من بينها التحضير والمصادقة على التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية، التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، ومشروع البرنامج السنوي لمجلس المحاسبة⁽⁴¹⁾. كما حددت لها صلاحيات أخرى بموجب النظام الداخلي، وذلك بموجب المواد 64، 72 و 73 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377.

³⁹ - المادتان 51 و 52 من أمر رقم 95-20، مرجع نفسه.

⁴⁰ - شويخي سامية، مرجع سابق، ص 87 .

⁴¹ - المادتان 53 و 54 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة بين

قانون 1980 و قانون 1995

إن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة، حيث أوكلت له هذه المهمة على أساس انه هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير ، ضمانا للموضوعية الحياد والفعالية في أعماله، ورقابته لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات، بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء، و يعود هذا إلى ما يملكه مجلس المحاسبة من أدوات رقابية ، وتميزه بنظام قانوني خاص به، وتمتعه باختصاصات قضائية وإدارية واسعة(42).

هذا ما دفعنا للبحث عن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة من خلال دراسة سلسلة التطورات التي عرفها، وتتلخص في ظل ثلاثة قوانين مختلفة، الطبيعة القانونية في ظل القانون 05-80 (الفرع الأول) والقانون 90-32 والأمر 95-20 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون

05-80

كان مجلس المحاسبة في ظل القانون 05-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، هيئة قضائية تتمتع باختصاصات قضائية، ويظهر ذلك من خلال صفة أعضائه وتشكيلات الحكم فيه وطريقة سيره ، فأعضائه يكتسبون صفة القضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة ،وكذلك يخضعون في مسائل التأديب لنفس الضمانات و نفس الجهة التي يخضع لها القضاة العاديون أي أمام المجلس الأعلى للقضاة، وعلى هذا الأساس تم تعديل تشكيلة المجلس الأعلى للقضاة لتشمل رئيس مجلس المحاسبة. وعند الاجتماع للنظر في مسألة تأديب قضاة مجلس المحاسبة فانه يشمل أربعة قضاة لمجلس المحاسبة، أما فيما يخص تشكيلاته فكان يضم غرف تختص لمراقبة قطاع أو أكثر،و يمكن أن تنقسم كل

42- صانع حمزة، مدى فاعلية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثامنة عشر، 2010، ص ص 23 و 24 .

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

غرفة إلى عدة أقسام ، و من مهام الغرف و الأقسام إجراء التحقيق التحري و الخبرة، أي تمارس الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة.

تحتوي الغرف كل من المحاسبون الذين يعتبرون قضاة من الدرجة الأولى، و المستشارون يمثلون قضاة الدرجة الثانية وتتكون كل غرفة و كل قسم من رئيس هذا من جهة، ويشمل مجلس المحاسبة الرئيس و نائبه والناظر العام الذي يمثل دور النيابة العامة و هذا من جهة أخرى⁽⁴³⁾. من خلال هذه الدراسة نتوصل إلى أن تشكيلة مجلس المحاسبة تشبه كثيرا تشكيلات المحكمة العليا، و هي هيئة تابعة للقضاء العادي، أما في فرنسا فتشكيلة "محكمة المحاسبة" بمعنى "مجلس المحاسبة" في الجزائر قريبة من تشكيلة مجلس الدولة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون

32-90 والأمر 20-95

أولاً: الطبيعة القانونية في ظل القانون 32-90

لقد جاء القانون 32-90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 تطبيقاً لدستور 1989، حيث نصت المادة 160 منه على أنه " يؤسس مجلس المحاسبة، يكلف بالرقابة بعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ويعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية " ⁽⁴⁴⁾. عرف مجلس المحاسبة من خلال هذا القانون عدة تعديلات هامة من بينها، تجريد مجلس المحاسبة من اختصاصاته القضائية تاركاً له الاختصاصات الإدارية فقط، كما أخرج المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة اختصاصه⁽⁴⁵⁾، بالإضافة إلى أن مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون كان يقع تحت سلطة رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى منه " هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة ويعمل بتفويض من الدولة تطبيقاً للدستور".

⁴³ - شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، طبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية - بن عكنون ، الجزائر، سنة 2007، ص ص 233 و 234 .

⁴⁴ - دستور 1989، مرجع سابق.

⁴⁵ - المادة 04 من قانون رقم 32-90، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

استمرت هذه التعديلات سواء على أعضاء المجلس بحيث أصبحوا لا يتمتعون بصفة القضاة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، و الدليل على ذلك اختلاف صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة عن الصيغة التي يؤديها القضاة، وتغيير تسمية الناظر العام و أصبح يطلق عليه بالمراقب العام، وهذا الأخير لا يمارس دور النيابة العامة لأنه من خصائص التشكيلة القضائية ومجلس المحاسبة لم يعد بهيئة قضائية في ظل هذا القانون، أما على مستوى تشكيلته فقد عرف تغييرا فيما يخص الغرف، فلم تعد هياكل الرقابة على مستوى مجلس المحاسبة هي الغرف بل هي أقسام للرقابة⁽⁴⁶⁾.

من بين التعديلات التي جاء بها القانون 90-32 إضافة لما سبق ذكره، إخضاع حالات تأديب أعضاء مجلس المحاسبة إلى هيئة خاصة ينشاها هذا القانون بينما كان في السابق من اختصاص "المجلس الأعلى للقضاء"، وتتمثل هذه الهيئة في "مجلس أعضاء مجلس المحاسبة" الذي يتشكل من أعضاء مجلس المحاسبة نفسه، ومن هنا نجد أن المشرع الجزائري لم يكرس الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة⁽⁴⁷⁾.

من الملاحظات المنتقاة من قانون 90-32 ما يلي: رغم أن أعضاء مجلس المحاسبة يمارسون اختصاصات تشبه تلك التي تمارس في الأعمال القضائية مثل التحقيق والتحري، إلا أن القانون 90-32 لم يعترف أو ينص صراحة على الصفة القضائية لمجلس المحاسبة عكس القانون 80-05 الذي اقر صراحة بذلك.

- إن المشرع الجزائري رغم التعديلات التي جاء بها في القانون 90-32 إلا أن اختصاصات مجلس المحاسبة لم تتغير كلها ويظهر ذلك في احتفاظ المشرع في كلا القانونين 90-32 و 80-05 بنوعية الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي الرقابة اللاحقة للأموال العمومية.

⁴⁶- المواد 19، 22 و 23، 31 من قانون رقم 90-32، مرجع نفسه.

⁴⁷- شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 234.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

ثانيا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 20-95

بصدور الأمر 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، تمت إعادة تنظيم مجلس المحاسبة، وتوضيح المسائل التي كانت غامضة في قانون 1990 سواء على مستوى طبيعته القانونية، تشكيلته أو اختصاصاته .

فمجلس المحاسبة من خلال الأمر 20-95 هو هيئة ذات اختصاصات قضائية وإدارية وهذا ما تؤكدته المادة 03 منه بنصها على أن " مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه .

وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله"، ومن خلال هذه المادة تتضح الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة كما كانت في القانون 80-05 ، وبنفس الطريقة يوضح المشرع في المادة 38 من الأمر السالف الذكر، اكتساب أعضاء مجلس المحاسبة الصفة القضائية بنصه على "مجلس المحاسبة يتكون من القضاة الآتي ذكرهم : رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، الناظر العام، النظار المساعدون"(48).

فهذه التشكيلة إذا تشبه تشكيلة الهيئات القضائية، لكن رغم اكتسابهم لهذه الصفة فلا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، بل يخضعون لقانون خاص بهم وهو القانون 95-23 المتعلق بقضاة المجلس. أما على مستوى الاختصاصات فلمجلس المحاسبة اختصاص قضائي وإداري تتمحور حول "الرقابة بعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية" المادة 02 من الأمر 20-95 ، مع توسيع هذه الاختصاصات لتشمل رقابة مالية المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بعدما كانت مستبعدة في القانون 90-32 ، و مراقبة المساعدات الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية مهما كان المستفيد منها، الهيئات المكلفة بتسيير النظم الإجباري والحماية الاجتماعية ،مراقبة التبرعات الخاصة بحملات التضامن الوطني .

بعد هذه الدراسة توصلنا إلى أن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 20-95 هي طبيعة مزدوجة بين الاختصاص القضائي والإداري، حيث تظهر لنا من خلال قراءة المادة 03 منه بصفة

⁴⁸ - أمر رقم 20-95، مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

واضحة وصريحة أن المشرع الجزائري لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف مثلا المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمل مصطلح "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي". وهكذا فإن مجلس المحاسبة هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو بعبارة أخرى فهو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون.

المبحث الثاني: مجالات تدخل مجلس المحاسبة

إن مجالات تدخل مجلس المحاسبة تم تحديده بموجب الأمر 95-20 في المواد من 7 إلى 12 منه، بحيث تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة المتمثلة في رئاسة الجمهورية، الحكومة، الوزارات، والجماعات الإقليمية المتمثلة في الولايات و البلديات، بالإضافة إلى جميع المؤسسات و الهيئات العمومية المختلفة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

كذلك يراقب مجلس المحاسبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات و الهيئات مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، كذلك يراقب مجلس المحاسبة نتائج استعمال المساعدات المالية في شكل إعانات و ضمانات أو رسوم⁽⁴⁹⁾.

وسنعالج من خلال هذا المبحث الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية (المطلب الأول) و مصالح المؤسسات والمرافق العمومية الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة (المطلب الأول).

المطلب الأول: الهيئات الإدارية المركزية و اللامركزية

لقد حدد الأمر 95-20 مجال اختصاص مجلس المحاسبة، حيث نص صراحة على الجهات التي تخضع لرقابته، و تتمثل هذه الجهات في الهيئات الإدارية المركزية و الهيئات الإدارية اللامركزية، ونستقرئها من خلال المادة 7 من الأمر 95-20 التي نصت على مجال تدخل مجلس المحاسبة، فهو مؤهل وفقا للشروط المنصوص عليها لمراقبة هذه الجهات و ذلك في الأمر السالف الذكر.

⁴⁹ - صدوق عمر، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، د ط، تيزي وزو، 2010، ص ص 71-72.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

سوف نقوم بدراسة هذا المطلب كما يلي: الهيئات الإدارية المركزية (الفرع الأول) والهيئات الإدارية اللامركزية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الهيئات الإدارية المركزية (مصالح الدولة)

تعتبر المؤسسات الإدارية المركزية الهيكل الإداري الأساسي في الجزائر، بحيث تتميز إدارة الدولة عن دولة أخرى بالتوزيع القائم بين الأجهزة التي تتولى قيادة الدولة و كذلك الأجهزة المكلفة بالتحضير والتنفيذ، فالأولى تتمثل في السلطة التنفيذية، أما الثانية تتمثل في الأعوان الإداريين، كما تكتسي إدارة الدولة مبدأ التنظيم الوزاري فكل المصالح التي تتولى وظائف إدارية تكون منظمة في إدارة وزارية تحت سلطة رئيس سلمي و هو الوزير، إلا تلك التابعة لرئيس الجمهورية "كمدير الوظيفة العمومية"⁽⁵⁰⁾. سنحاول معرفة الهيئات الإدارية المركزية من خلال التعرف على مصالح رئاسة الجمهورية (أولاً)، رئاسة الحكومة (ثانياً) و الهيئة الوزارية (ثالثاً).

أولاً: رئاسة الجمهورية

إن التنظيم الإداري المركزي يتكون من مصالح الدولة المتواجدة بالعاصمة، و التي تسير العمل الإداري عبر سائر التراب الوطني، وهي تابعة إلى السلطات السياسية و الإدارية وتخضع الهيئة التنفيذية في الجزائر مع كل الأجهزة التابعة لها إلى رقابة مجلس المحاسبة، سواء من حيث تسيير الأموال العمومية أو استعمالها من أمانة عامة و مستشارين.

ثانياً: رئاسة الحكومة

تقوم مصالح و مؤسسات رئاسة الحكومة بنشاطات و تصرفات تدخل في التسيير و التنظيم المالي لرئاسة الحكومة، فتعتبر الأجهزة التابعة لها من مدير، مدير إدارة، الأمانة العامة للحكومة تخضع في تصرفاتها لرقابة مجلس المحاسبة.

⁵⁰- صانع حمزة، مرجع سابق، ص ص 35-36.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

ثالثا: الهيئة الوزارية

تتمثل في أعضاء الحكومة، تتكفل كل وزارة بقطاع معين، كما تضم مصالح أخرى خارجية تتمثل في المديرية المتواجدة في كل ولاية، و كذلك مصالح إدارية مركزية للأجهزة الداخلية للوزارة، لهذا تخضع هيئة الوزارة و كل الأجهزة التابعة لها إلى رقابة مجلس المحاسبة من حيث تسييرها المالي واستعمالها للأموال العمومية، و تقوم على رقابة كل السلطات الإدارية المركزية الغرف الوطنية لمجلس المحاسبة⁽⁵¹⁾.

الفرع الثاني: الهيئات الإدارية اللامركزية

تعتبر الهيئات الإدارية اللامركزية نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية، وبين هيئات إدارية إقليمية أو مصالحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية، لذا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل الجماعات الإقليمية، المتواجدة على مستوى التراب الوطني، تتمثل في الولايات و البلديات، فقد عرف المشرع الجزائري البلدية في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 التي تنص على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون.

فالبلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، و مكان لممارسة المواطنة، ذلك في إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تمارس الصلاحيات في مجال الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون⁽⁵²⁾، فحسب هذه المادة فان البلدية جزء لا يتجزأ من الدولة، و خلية أساسية للامركزية الإقليمية تتكفل بتلبية حاجيات المواطنين .

أما بالنسبة للولاية فقد عرفت المادة الأولى من قانون الولاية الجديد 07-12 "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة، و تساهم مع الدولة في إدارية و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية

⁵¹ - صانع حمزة، مرجع سابق، ص 33 و 34.

⁵² - المواد 01 إلى 03 من قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 14، صادر بتاريخ 03 جويلية 2011. ولقد نص كذلك القانون القديم رقم 90-08 في مادته 176 على " يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات طبقا للتشريع المعمول به".

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

والاجتماعية و الثقافية و حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون (53).

ونظرا للدور المهم الذي تقوم به الجماعات الإقليمية وتجنب العبث بأموالها لا بد من وجود رقابة تحافظ على سلامة تنفيذ الخطط المالية للجماعات الإقليمية، و كذلك التأكد من استخدام الاعتمادات المالية المقررة للأغراض التي خصصت لأجلها، و الكشف عن سوء التسيير و استغلال موارد المالية والمادية. و على هذا النحو سوف نتطرق لدراسة رقابة مجلس المحاسبة للبلدية (أولا) و رقابة المجلس للولاية (ثانيا).

أولا/ رقابة مجلس المحاسبة للبلدية:

تعد ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، ويحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم، حيث يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية، ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.

تحتوي ميزانية البلدية على قسمين، قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار، يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار (54).

لذلك تخضع البلدية لرقابة مجلس المحاسبة وهذا من خلال المادة 210 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والتي تنص على انه " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة لها من طرف مجلس المحاسبة، طبقا للتشريع الساري المفعول ".

ثانيا/ رقابة مجلس المحاسبة للولاية:

تعتبر ميزانية الولاية جدول التقديرات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، وتشمل ميزانية الولاية على قسمين

⁵³- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، ج.ج. عدد 12، صادر بتاريخ 29 فيفري 2012. كما نصت المادة 155 من قانون الولاية القديم رقم 90-09 على " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية والتسييرية للولايات وتصفيتها، وفقا للتشريع المعمول به".

⁵⁴- المادتان 176 و 177 من قانون رقم 10-11 مرجع سابق.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير والتجهيز والاستثمار، حيث ينقسم كل قسم الى ايرادات ونفقات متوازنة وجوبا⁽⁵⁵⁾.

لقد نص قانون الولاية الجديد 07-12 على خضوع الولاية لرقابة مجلس المحاسبة في المادة 175 منه " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرها طبقا للتشريع المعمول به".

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الجماعات الإقليمية إلى ضمان مراقبة النفقات والتأكد من مدى توفر الاعتمادات، فتكون الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مجال تنفيذ الميزانية بعدية أي بعد تنفيذها، والهدف منها هو توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات، واكتشاف المخالفات المالية، ومدى تطابق الصرف للاعتمادات المالية ومع كل بند من بنود الميزانية، والتأكد من إن تحصيل الإيرادات كان بطريقة سليمة وان جميع العمليات المالية تمت بمستندات صحيحة غير مخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وكذلك التأكد من استعمال جميع الموارد الاقتصادية من قبل الجماعات الإقليمية بطريقة حسنة⁽⁵⁶⁾.

فمثلا: هناك عدة بلديات تعاني عجزا في ميزانياتها وأخرى استطاعت تحقيق التنمية وإحداث فائض وهذا يعود إلى اختلال التوازن بين الإيرادات والنفقات، مما يجعل الجماعات الإقليمية تطلب المساعدة من الدولة، وهذا ما يجعلها تخضع لرقابة فعالة لتحقيق النمو والرفاهية لهذه المؤسسات الإدارية اللامركزية، و تكون الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الجماعات الإقليمية بعد قفل السنة المالية ودفتر الحسابات الختامية سواء للنفقات والإيرادات.

المطلب الثاني: مصالح المؤسسات والمرافق العمومية الخاضعة للرقابة

تظهر كذلك الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة إضافة لرقابة الهيئات المركزية واللامركزية، في المؤسسات الاقتصادية والمرافق العمومية وذلك طبقا لأحكام المواد 08، 09 و 10 من الأمر 95-20،

⁵⁵ - المادتان 157 و 158 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁵⁶ - صانع حمزة، مرجع سابق، ص 38.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

لذا خصصنا هذا المطلب لدراسة مراقبة المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية (الفرع الأول) ومراقبة المؤسسات والمرافق الاقتصادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية

لقد نصت المادة الأولى من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة كل العمليات المالية الخاصة بالهيئات السيادية (أولا) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (ثانيا).

أولا: الهيئات السيادية

فهي هيئات متعددة أسست بموجب دستور 1996⁽⁵⁷⁾، من بينها المجلس الدستوري⁽⁵⁸⁾، كذلك المجلس الأعلى للقضاء⁽⁵⁹⁾، كذا مجلس الدولة⁽⁶⁰⁾، ومجلس المحاسبة نفسه الذي يخضع للرقابة بواسطة هيئة مختصة على مستوى المجلس تتولى رقابة تنفيذ ميزانية مجلس المحاسبة، وهناك هيئات مستحدثة كمجلس المنافسة⁽⁶¹⁾، و المجلس الاقتصادي والاجتماعي⁽⁶²⁾.

مما سبق ذكره يمكن أن نطرح الإشكال التالي: كيف يمكن قبول مجلس المحاسبة حاليا بنظامه أن يراقب نفسه بنفسه؟ فعلى المشرع تأسيس هيئة مستقلة خاصة تراقب فقط أعمال و أنشطة هذا المجلس.

ثانيا: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

هي هيئات لامركزية، أنشأتها الدولة، تخضع للوصاية أثناء ممارسة نشاطاتها، وتتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية في تسيير المرافق العمومية، مما يسمح لها بحق التقاضي وبمنحها ذمة

⁵⁷ - دستور 1996، مرجع سابق.

⁵⁸ - مرسوم رئاسي رقم 89-143 مؤرخ في 07 أوت 1989، متعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري.

⁵⁹ - قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، متعلق بتنظيم المجلس الأعلى للقضاء.

⁶⁰ - قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، عدد

37، صادرة بتاريخ 01 جوان 1998، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011،

ج.ر.ج.ج، عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

⁶¹ - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، صادر في 20 يوليو 2003.

⁶² - مرسوم رئاسي رقم 93-225، مؤرخ في 05 أكتوبر 1993، يتعلق بإنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

مالية مستقلة فهي مسئولة عن أعمالها، ونذكر منها مثلا الجامعات، المستشفيات، المدرسة العليا للقضاء، المعهد الوطني للتعليم العالي..... الخ (63).

الفرع الثاني: المؤسسات و المرافق الاقتصادية

تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة، وفقا للأمر 95-20 المؤسسات و المرافق الاقتصادية، وندرس هذا الفرع من خلال المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري(أولا) و المرافق العمومية الأخرى(ثانيا).

أولا: المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري

إن جميع "المؤسسات و الهيئات و المرافق العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا و تجاريا أو ماليا ، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية"، و هذا حسب المادة 8 من الأمر 95-20 ، مثل الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية (SNTF)، ديوان الترقية و التسيير العقاري (OPGI) ، وكالة عدل(AADL) تمارس هذه المؤسسات نشاطها بهدف تحقيق الربح، بحيث تخضع في تعاملها مع الدولة و كيفية تسييرها للقانون الإداري، أما من جهة الأعوان و المستخدمين تخضع للقانون الخاص .

نلاحظ أن المشرع الجزائري اخضع هذه المؤسسات من جديد لرقابة مجلس المحاسبة، بينما كانت مستبعدة من مجال اختصاصه في القانون 90-32 و زيادة على ذلك فان المشرع في المادة 8 الفقرة 2 من الأمر 95-20 استثنى خضوع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة.

ثانيا: المرافق العمومية الاقتصادية

وقد ذكرت هذه المرافق في المواد 08 مكرر إلى 12 من الأمر 95-20، حيث يمارس مجلس المحاسبة رقابته، على تسيير الشركات و المؤسسات و الهيئات ، مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة

⁶³- المادة 01 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، متعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35، صادرة في 18 أوت 1990.

الفصل الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد؟

أو فردية ، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة المادة 8 مكرر. فمثلا سونا طراك، سونا الغاز، الخطوط الجوية الجزائرية Air Algérie و الشركات الوطنية للملاحة البحرية (CNAN). ويؤهل أيضا مجلس المحاسبة لمراقبة 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، جزء من رأسمالها تطبيقا للمادة 09 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة، الهيئات التي تقوم في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإلزامية للتأمين و الحماية الاجتماعيين وفقا للمادة 10 من الأمر 95-20، مثل الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (CNAS)، الصندوق الوطني للتأمينات لغير الأجراء (CASNOS)، الصندوق الوطني للتقاعد (CNR)، و كذلك يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، التي تكون في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية ، مهما يكن المستفيد منها و تقييمها في المادة 11 من نفس الأمر.

كما يمكن لمجلس المحاسبة مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية ، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الإنسانية الاجتماعية و العلمية التربوية أو الثقافية على الخصوص ، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني، المادة 12 من الأمر 95-20⁽⁶⁴⁾. مثل مركز البحث في الاقتصاد المطبق من اجل التنمية (CREAD)، مركز تنمية الطاقات المتجددة (CDER) .

بعد دراستنا لمجالات تدخل مجلس المحاسبة توصلنا إلى أن المجلس يراقب استعمال الأموال العمومية في أي مكان وُجدت حتى لو استفاد منها أشخاص القانون الخاص، ولكن هذا من الناحية القانونية فقط أما في الواقع فانه لا يمارس أي رقابة على الهيئات الخاضعة لرقابته.

⁶⁴ - أمر رقم 95-20، مرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لهذا الفصل تحت عنوان "التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية أم تقليد"، توصلنا إلى أن مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري يعتبر هيئة قضائية وإدارية، ينفرد بخصوصيات في التنظيم، بحيث يتكون من هيكلية بشرية تضم مجموعة من الأعضاء يكتسبون صفة القضاة ومجموعة أخرى من الموظفين المساعدين هذا من جهة ، و من جهة أخرى يضم هياكل داخلية تنقسم إلى غرف وطنية وإقليمية، نظارة عامة، كتابة الضبط و الأقسام التقنية والمصالح الإدارية، تتمثل مهمة هذه التشكيلة البشرية والمادية في إدارة وتسيير مجلس المحاسبة عن طريق تشكيلة كل الغرف مجتمعة أو الغرف وفروعها، غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أو بواسطة لجنة البرامج والتقارير.

زيادة على هذا كله وجدنا أن مجلس المحاسبة يتميز بطبيعة قانونية خاصة مزدوجة بين الطابع القضائي والإداري، مع العلم أن طبيعته القانونية مرت بثلاثة مراحل و خلال ثلاثة نصوص قانونية جاءت متوافقة ومتطابقة فيما بينها، فيما يتعلق بطبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة وهي الرقابة اللاحقة التي تنصب على الأموال العمومية، إلا أن هذه النصوص ليست على نفس الدرجة من التوافق فيما يخص الطبيعة القانونية لهذا الجهاز و بالضبط اختصاصاته، فالقانون 80-05⁽¹⁾ اعتبره هيئة قضائية إدارية يمارس رقابته على جميع الأموال العمومية دون استثناء ومهما كان وضعها القانوني، أما القانون 90-32⁽²⁾ فقد عمل على تجريد المجلس من اختصاصاته القضائية والتضييق من مجال اختصاصه وذلك بإخراج المؤسسات والهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري من رقابته، وبصدور الأمر 20-95 الذي يخضع له مجلس المحاسبة حالياً، أصبح هذا الأخير يتمتع من جديد بالاختصاصات القضائية والإدارية كما وسع من مجالات اختصاصه وذلك بخضوع المؤسسات الاقتصادية والهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري لرقابته كما كانت في القانون 80-05 .

إضافة إلى هذا اكتشفنا كذلك من خلال هذه الدراسة نطاق رقابة مجلس المحاسبة بحيث تخضع لرقابته كل الهيئات المركزية المتمثلة في مصالح الدولة والهيئات اللامركزية المتمثلة في البلديات والولايات، المصالح والمؤسسات المرافق العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

¹- قانون رقم 80-05، مرجع سابق.

²- قانون رقم 90-32، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول

خلاصة لكل هذا نقول أن مجلس المحاسبة الجزائري من ناحية التنظيم الهيكلي فهو مؤسسة دستورية حقيقية تتمتع باختصاصات قضائية و إدارية في مجال حماية المال العام و مكافحة الفساد، ولكن السؤال الذي نطرحه هل نكتفي بوجوده كهيئة من الناحية القانونية كي نقول عنه هيئة عليا لرقابة المالية اللاحقة ونعتبره أهم آلية لمكافحة الفساد، بمعنى هل نكتفي بوجوده صوريا أم يجب على المشرع الجزائري أن يعمل على تفعيل دوره في مجال مكافحة الفساد عن طريق تزويده بآليات قانونية واسعة مستقلة عن السلطات الأخرى، وهذا ما سنبينه في الفصل الثاني من البحث.

الفصل الثاني :

مدى فعالية الآليات

القانونية لمجلس المحاسبة

في إطار مكافحة الفساد،

مسألة حقيقية أم خيالية؟

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

تعد الجزائر من بين الدول التي وضعت أجهزة رقابية تمكنها من الاطلاع على المعاملات المالية لأجهزة الدولة و في نفس الوقت الحد من ظاهرة الفساد.

فالفساد ظاهرة قديمة عرفت البشرية على مر الأزمنة، و قد كانت العامل الأساسي في انهيار وسقوط اغلب الحضارات و الإمبراطوريات و الأنظمة و محرك للثورات قديما و حديثا.

إذا ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمنية و لا الحدود المكانية، حيث وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى، فلا يوجد على وجه البسيطة ذلك المجتمع الفاضل الذي يخلو من الفساد والمفسدين.

إذ يعتبر اكبر التحديات التي تواجه جميع الدول على حد سواء و الجزائر على وجه الخصوص، حيث ازداد انتشاره بشكل غير معقول ذلك لانعدام أساليب الحكم الديمقراطي و ما تتطلبه من شفافية تكفل ضمان وجود رقابة مستمرة⁽⁶⁵⁾.

على هذا الأساس قام المشرع الجزائري بعدة خطوات غرضها محاربة الفساد، و ذلك بإنشاء عدة أجهزة تتولى الرقابة على أموال الدولة و سن عدة قوانين من بينها الامر 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المعدل و المتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، إصدار المرسوم 10-236 المؤرخ في 07-10-2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية⁽⁶⁶⁾، القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته⁽⁶⁷⁾.

من بين أهم الأجهزة التي استحدثتها المشرع في مجال الرقابة على المال العام، نجد مجلس المحاسبة الذي يعتبر هيئة عليا للرقابة اللاحقة في مكافحة الفساد، فنظرا للدور الذي يكتسبه هذا الأخير قام المشرع الجزائري بمنحه آليات قانونية لحماية الأموال العمومية من جهة و مكافحة كل أشكال الفساد من جهة ثانية، هذا ما دفعنا لدراسة موضوع الفساد و البحث عن سبل الوقاية منه.

⁶⁵-حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 65.

⁶⁶- مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 58، صادر في 07 أكتوبر 2010، معدل متمم.

⁶⁷- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006، معدل متمم بقانون رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 01 ديسمبر 2010، معدل متمم.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

وتتمحور دراستنا في هذا الفصل حول تشخيص ظاهرة الفساد(المبحث الأول) و الصلاحيات القانونية لمجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد:بين الفعلية و الفعالية(المبحث الثاني).

المبحث الأول: تشخيص ظاهرة الفساد في الجزائر

إن مواجهة الفساد و الحد منه لا تتم من خلال الشعارات و الدعايات الإعلامية، بل إن الأمر يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة و المتعددة و التي تعتمد على دراسات و أبحاث من خلاله تشخص المشكلة أولا ثم اقتراح العلاج المناسب لها ثانيا، لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج، لأن مفهوم الفساد مسألة شائكة و صعبة مما قد ينعكس سلبا على مكافحة، بحيث تكون أقل صعوبة عندما تتضح الظاهرة المراد مكافحتها، و على هذا الأساس لا يمكن الخوض و البحث في الآليات القانونية لمكافحة الفساد التي رصدها المشرع الجزائري، دون المرور و التطرق إلى تشخيص هذه الظاهرة الخطيرة ، لذلك ستكون دراستنا خلال هذا المبحث حول مفهوم الفساد، مظهره ، و أسبابه (المطلب الأول) وظاهرة الفساد بين الأنواع و الآثار المترتبة عنه (المطلب الثاني)⁽⁶⁸⁾.

المطلب الأول: الإطار النظري لظاهرة الفساد في الجزائر

لقد خصصنا هذا المطلب لتحديد الإطار النظري لظاهرة الفساد في الجزائر، و الذي من خلاله سنتعرف على موقف المشرع الجزائري من هذه الظاهرة الخطيرة التي عرفت انتشارا و تغلغلا في مختلف الأوساط سواء على مستوى المجتمع أو هياكل الدولة.

لنبين موقف المشرع الجزائري سنقوم بدراسة مفهوم الفساد و أنواعه (الفرع الأول) و كذا أسبابه ومظهره (الفرع الثاني).

⁶⁸ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص07.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

الفرع الأول: مفهوم الفساد و أنواعه

بعد الاطلاع على ظاهرة الفساد نجد انه مصطلح يحمل عدة معاني في طياته ، فهو موجود في كافة القطاعات العامة و كذا الخاصة ، إضافة إلى أن الفساد له أنواع عديدة حيث يظهر في عدة صور من بينها نذكر الفساد المالي و الفساد الإداري و هو محور الدراسة، لذلك سنقوم بمعالجة الفرع في تعريف الفساد (أولاً) و أنواعه (ثانياً).

أولاً: تعريف الفساد

تردد كلمة الفساد كثيرا في معاجم اللغة العربية، و في مؤلفات الفقهاء بمختلف التخصصات، كذا الشريعة الإسلامية، و من المناسب لهذه الدراسة استعراض معاني هذا المصطلح كما يلي:

1 - معنى الفساد لغة:

الفساد نقيض الصلاح أي خروج الشيء عن الاعتدال⁽⁶⁹⁾ .

2- معنى الفساد في الشريعة الإسلامية:

كما نجد له معاني مترددة في الشريعة الإسلامية و القرآن الكريم، حيث تشمل جميع أنواع الفساد و قد جعل الله عز و جل أن كل المعاصي فسادا في الأرض، فكل المخالفات خروج عن جادة الصلاح وانحراف عن الطريق المستقيم، مثل قول الله تعالى: "و لا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها...."(سورة الأعراف الآية 56) كذلك قوله تعالى: "الَّذِينَ يفسدون في الأرض و لا يصلحون". (سورة الشعراء الآية152).

3-معنى الفساد اصطلاحا:

هناك عدة تعاريف سواء من الناحية القانونية أو الناحية الإدارية. فمن الناحية القانونية فقد عرف الفساد بأنه "تصرف و سلوك وظيفي سيء، فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف و الكسب الحرام و الخروج عن النظام للمصلحة الشخصية"⁽⁷⁰⁾.

⁶⁹- مخلوف فيصل، " الفساد الإداري وسبل مكافحته " من أعمال الملتقى الوطني الثاني، حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد ، كلية الحقوق جامعة يحي فارس المدينة، يومي 05-06 مايو 2006 ص02.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

كما عرف أيضا انه "نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هبة و نفوذ و سلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية بشكل منافية للقوانين والتعليمات الرسمية".
أما تعريفه من الزاوية الإدارية "فهو سلوك الموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف و غايات خاصة"⁽⁷¹⁾.

4- موقف المشرع الجزائري:

إن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا محدد بل اكتفى فقط في الإشارة إلى بعض صوره و مظاهره ذلك وفقا للمادة 02 من قانون 01-06 متعلق بالوقاية من الفساد و مكافحتها، التي نصت على أن الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.
فقد صنف المشرع هذه الجرائم إلى أربعة أنواع هي: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، جرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد⁽⁷²⁾.

ثانيا: أنواع الفساد

لقد تزايدت ظاهرة الفساد في الجزائر مما أدى إلى ظهوره في عدة أشكال مختلفة، نذكر منها الفساد المالي والإداري وهو ما يهم دراستنا في هذا البحث.

1- الفساد المالي:

يقصد به تلك الانحرافات المالية و ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة في تنظيمات الدولة ومؤسساتها مع مخالفة صوابها وتعليمات الرقابة المالية، وتختلف المخالفات المالية باختلاف أركانها وعقوبتها ونذكر: الرشوة، غسيل الأموال، الاختلاس، السرقة، الاستيلاء على المال العام، الاحتيال.
كما يعرف كذلك على انه "إساءة استعمال الأموال العمومية، وبالتالي هدر هذه الأموال وصرفها في غير موقعها السليم"⁽⁷³⁾.

⁷⁰- حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 24.

⁷¹- بن عبد العزيز خيرة، "دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري و تحقيق متطلبات الترشيح الإداري"، مجلة المفكر، العدد الثامن، باتنة، ص 327.

⁷²- قانون رقم 01-06، المواد من 25 إلى 52، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

2- الفساد الإداري:

ويقصد به: "استعمال السلطة الحكومية للحصول على مكاسب أو منافع خاصة مخالفة لما نصت عليه القوانين والقواعد أو التشريعات أو اللوائح للعمل الحكومي".
وكذلك يعرف على أنه "استخدام السلطة العامة أو المنصب الحكومي من أجل تحقيق فائدة أو منفعة شخصية، نتيجة مخالفة القوانين واللوائح ومعايير السلوك الأخلاقي"⁽⁷⁴⁾.

من خلال هذه التعاريف المختلفة يتضح لنا أن الفساد عبارة عن سلوكيات مخالفة للأنظمة والقوانين ومتناقضة مع القيم وأخلاقيات المجتمع وذلك بتغليب المصلحة الشخصية للفرد بطريقة غير مشروعة عن المصلحة العامة وتهديدا للنظام العام، وإساءة للثقة واعتداء على النزاهة التي تترجى من الموظف العام.

الفرع الثاني: أسباب الفساد المالي و الإداري ومظاهره

على الرغم من أن الفساد الإداري و المالي ظاهرة لها أبعاد سلبية أخلاقية و اجتماعية عادة ما تحاط بالكتمان و السرية الأمر الذي يجعل من الصعب معرفة أسباب و مظاهر هذه الظاهرة فانه بصفة عامة يمكن إرجاع نشأة و نمو الفساد الإداري إلى مجموعة الأسباب الاجتماعية الاقتصادية و السياسية التي تؤثر بصفة مباشرة على انتشار ظاهرة الفساد⁽⁷⁵⁾.

من خلال ما تقدم سنحاول استعراض أسباب الفساد (أولا) و مظاهره (ثانيا).

أولا/ أسباب الفساد المالي والإداري: وتتمثل الأسباب فيما يلي:

1- **الأسباب السياسية:** و يقصد بها غياب النظام الديمقراطي و ضعف الإعلام و الرقابة.

2- **الأسباب الاجتماعية:** تتمثل في الحروب ،التدخلات الخارجية،القلق الناجم من عدم الاستقرار

من الأوضاع و التخوف من المجهول القادم،بمعنى جمع المال بأي وسيلة لمواجهة المستقبل المجهول.

⁷³- نواري أحلام، "مفهوم الفساد المالي والإداري وتأثيراته"، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الوطني الثاني، حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد ، كلية الحقوق ، جامعة يحي فارس، المدينة، يومي 05-06 مايو 2009، ص 05.

⁷⁴- مخلوف فيصل، مرجع سابق، ص 03.

⁷⁵- عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، (ماهيته، أسبابه، مظهره، الوثائق العالمية والوطنية المعنية بمكافحته، دور الهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مواجهة الفساد)، طرابلس، 2011، ص 240.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

- 3- **الأسباب الاقتصادية:** تلك الأوضاع المحفزة لسلوك الفساد ، كذلك ارتفاع تكاليف المعيشة.
- 4- **الأسباب التنظيمية و الإدارية:** تتمثل في الإجراءات المعقدة لانعدام الشفافية وغموض التشريعات و تعددها أو عدم العمل بها، كذلك انعدام الكفاءة و الخبرة في المؤسسات الإدارية⁽⁷⁶⁾.

ثانيا: مظاهر الفساد المالي والإداري

يظهر الفساد في عدة صور و مظاهر، و سنذكر منها الأكثر انتشارا و خطورة منها:

- 1- **الرشوة:** التي تعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب، لتمرير أو تنفيذ أعمال خلافا للتشريع أو أصول المهنة⁽⁷⁷⁾.
- 2- **المحاباة:** أي تفضيل جهة على جهة أخرى بغير وجه حق، كما في منح المقاولات و العطاء و عقود الاستئجار و الاستثمار⁽⁷⁸⁾.
- 3- **الابتزاز:** لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلا موقعه الوظيفي بتبديدات قانونية أو إدارية.
- 4- **نهب المال العام:** استخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو احتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير سلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية⁽⁷⁹⁾.

⁷⁶- نواري أحلام، مرجع سابق، ص07.

⁷⁷- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، طبعة 10، دار هومة، الجزائر، 2011، ص ص 09 إلى 135.
- للمزيد حول الفكرة راجع بوسقيعة أحسن الذي تحدث عن جرائم الفساد ابتداء من الصفحة 09 إلى 135.

⁷⁸- مخلوف فيصل، مرجع سابق، ص 08.

⁷⁹- بن مشري عبد الحليم، الفساد الإداري (مدخل مفاهيمي)، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد الخامس، ص ص 16 و 17.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الفساد المالي والإداري

عادة ما يؤدي الفساد إلى إحداث أضرار جسيمة بالمجتمع بصفة عامة و الأفراد بصفة خاصة، حيث نجد في واقع الأمر أن الفساد تترتب على ممارسته خسائر جمة، إلا إن الآراء تتفاوت حول تقدير الخسائر.

إذ أن الآثار المدمرة للفساد ليست مجرد قضية أخلاقية بل لها تكلفة سياسية، اجتماعية، اقتصادية باهظة، لذلك سنقوم بمعالجة المطلب من خلال دراسة الآثار الاقتصادية (الفرع الأول) والآثار السياسية والاجتماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الآثار الاقتصادية

وتظهر الآثار الاقتصادية فيما يلي:

- ضعف الاستثمار وتهريب الأموال خارج البلد، وما يتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة.
- ضياع أموال الدولة والتي كان من الأجدر استخدامها في مشاريع تخدم المواطنين.
- هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة⁽⁸⁰⁾.
- يؤدي الفساد إلى غياب العدالة في توزيع الدخل والثروة، وذلك من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع والنظام السياسي مما يجعلهم يؤثرون على الجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية، وهذا ما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية المجتمع

الفرع الثاني: الآثار السياسية والاجتماعية

لهذا سنقوم بعرض الآثار السياسية (أولا) والاجتماعية (ثانيا).

أولا: الآثار السياسية

- يؤدي الفساد إلى زيادة الصراعات والخلافات في أجهزة الدولة، في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة⁽⁸¹⁾.

⁸⁰- نواري أحلام، مرجع سابق، ص 09.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

- ارتفاع حجم التهرب الضريبي يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدول، وضعف مستوى الإنفاق العام على السلع والخدمات.
- يؤدي إلى حالة يتم فيها اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقا لمصالح شخصية دون مراعاة المصالح العامة.
- يضعف المشاركة السياسية لغياب الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمساءلة.

ثانيا: الآثار الاجتماعية

- تبيد الطاقات الكامنة والسعي وراء الطرق الملتوية والفاصلة للحصول على المادة.
 - فقدان المواطن الثقة بالدولة ومصداقيتها نتيجة وقوعه ضحية للفساد.
 - غياب العدالة ودخول اليأس في نفوس المواطنين.
 - انتشار الانحلال الخلقي والنفاق الاجتماعي وتغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة.
 - انتشار الثراء غير المشروع بالمقابل توسيع دائرة الفقر⁽⁸²⁾.
- رأينا فيما سبق مدى خطورة ظاهرة الفساد، ووقفنا على أهم الأسباب التي تؤدي إليها و الآثار التي تنجم عنها، وكيف أن الجهود الدولية تضافرت من اجل الحد من هذه الظاهرة و محاربتها، و ذلك من خلال تجريم مختلف الأفعال التي تؤدي إلى الفساد و العمل على معاقبة المفسدين و التشديد عليهم، غير أن الجانب النظري غير كاف، و مع تزايد الحاجة إلى معالجة الأسباب الجذرية للفساد يجب البحث عن آليات عملية تساعد في محاربة هذه الآفة، لذلك تم اللجوء إلى استحداث مجلس المحاسبة، و دوره الأساسي الوقوف ضد ممارسات الفساد، و محاربتها و الحد منها، وذلك عن طريق منح هذه الهيئة الاستقلالية اللازمة لأداء مهامه بفعالية و دون أي تأثير خارجي.

⁸¹- مخلوف فيصل، مرجع سابق، ص 10.

⁸²- نواري أحلام، مرجع سابق، ص 08.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

المبحث الثاني: الآليات القانونية لمجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد: بين مقتضيات الفعلية وميزان الفعالية.

يوظف مجلس المحاسبة في الجزائر كجهة عليا للرقابة المالية بنوعين من الاختصاصات إدارية وقضائية في ممارسة المهمة الموكلة إليه⁽⁸³⁾، وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى باعتبار إن النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله وذلك باستعمال آليات متعددة إلى جانب تمتعه بالوظيفة الاستشارية⁽⁸⁴⁾، وعند ممارسة هذه الاختصاصات تصدر عنه عدة قرارات قابلة للطعن أمام الجهة المختصة.

لذا سوف نقوم بمعالجة المبحث الثاني من خلال دراسة اختصاصات مجلس المحاسبة في ممارسة رقابته على الأموال العمومية (المطلب الأول) و القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد و ضمانات مواجهتها (المطلب الثاني).

⁸³ - المادة 3 من أمر 20-95، مرجع سابق.

⁸⁴ - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 265.

- تنص المادة 15 من أمر رقم 20-95 فانه "تستثنى رقابة المجلس أي تدخل في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته و أي إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات و أهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤل الهيئات التي تمت مراقبتها".

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

المطلب الأول: اختصاصات مجلس المحاسبة في ممارسة

رقابته على الأموال العمومية

إن مجلس المحاسبة مكلف بممارسة الصلاحيات المخولة إليه، و ذلك برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد و الأموال، و القيم و الوسائل المادية العمومية، و يقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية في الأداء و الاقتصاد و يوصي في نهاية تحرياته و تحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ضرورية و ملائمة من اجل تحسين ذلك، كما يراقب مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العمومية ويراجعها، و يراقب كذلك الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ، و يطبق الجزاءات على المخالفات و الأخطاء الملاحظة، من اجل تحقيق و تطوير شفافية الأموال العمومية.

لذلك سوف ندرس هذا المطلب من خلال التطرق إلى الاختصاصات الإدارية و القضائية لمجلس المحاسبة بين الفعلية و الفعالية في الكشف عن الفساد(الفرع الأول) و إجراءات مجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد(الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية و القضائية لمجلس المحاسبة

بين: الفعلية و الفعالية في الكشف عن الفساد.

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات واسعة في مجال الرقابة، و تتمثل في الاختصاص الإداري والقضائي، و ذلك حين ممارسة المهام الموكلة له⁽⁸⁵⁾، والتي تعتبر شكلا من أشكال الرقابة المالية، و الهدف منها الفحص الموضوعي للحسابات، و النظم و العمليات التي تقوم بها الجهات الخاضعة للرقابة، فمن خلالها تتم مقارنة ما تم انجازه من أعمال و من خطط مع القواعد الموضوعية، بهدف الكشف عن الايجابيات و الانحرافات و بيان أسبابها، تحديد أسباب التبذير، الإسراف، سوء الاستعمال و الاستغلال الأموال العمومية، و التأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة.

⁸⁵ - تركي صونية، وبن معمر تسعديت، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماستير، فرع القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، سنة 2013، ص 65.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

إذا سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى التعرف على الاختصاصات الإدارية و النتائج المترتبة عنها (أولاً)، و الاختصاصات القضائية و النتائج المترتبة عنها (ثانياً)، الاختصاصات الاستشارية (ثالثاً).

أولاً: الاختصاصات الإدارية و النتائج المترتبة عنها

1- الاختصاصات الإدارية:

يكلف مجلس المحاسبة بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له، وفي إطار هذه الممارسة يقوم المجلس بالمهام التالية:

- **رقابة نوعية التسيير:** هي الرقابة التي من خلالها يقيم مجلس المحاسبة تسيير المرافق الهيئات، والمصالح العمومية التي تدخل في مجال اختصاصه، للموارد و الوسائل المادية، الأموال العمومية من حيث الفعالية و النجاعة، الأداء والاقتصاد، وذلك بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة عن طريق التأكد من:

- وجود وملائمة وفعالية وفعلية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين ، وذلك من خلال التحريات التي يقوم بها مجلس المحاسبة.

- إقامة الأنظمة والإجراءات على مستوى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، تضمن نظامية تسيير مواردها و استعمالاتها، وحماية ممتلكاتها ومصالحها، وكذا التسجيل وتقفي المجريات الصارمين والموثقين لكل العمليات المالية والمحاسبية، و الممتلكية المنجزة.

- كما يقوم بتقديم التوصيات التي يراها ملائمة، لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام ، و الممتلكات العمومية⁽⁸⁶⁾.

يراقب كذلك مجلس المحاسبة شروط منح استعمال الإعانات والمساعدات مالية التي منحتها الدولة، الجماعات الإقليمية، المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات، ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت لأجلها⁽⁸⁷⁾، وعند الاقتضاء من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيبات الملائمة

⁸⁶ - المادة 69 من أمر 20-95، مرجع سابق.

⁸⁷ - زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 266.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات، والوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الدولة، الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحها هذه المساعدات، وتجنب استعمال الضمانات التي قد تكون منحها⁽⁸⁸⁾. تهدف أيضا الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على موارد الهيئات الخاضعة لرقابته، إلى التأكد مطابقة النفقات التي تم صرفها انطلاقا من الموارد التي تم جمعها، مع أهداف الدعوة إلى التبرعات العمومية، ويشارك كذلك في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج، والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، مؤسسات الدولة، أو الهيئات العمومية، الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية، على المستويين الاقتصادي والمالي، بغيت تحقيق المصلحة الوطنية⁽⁸⁹⁾.

خلال قراءتنا للمادة 69 من الأمر 95-20 نجد أن المشرع الجزائري لم يوضح بدقة مقصوده...تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد... " و كذلك عدم تحديد المعايير و المؤشرات التي تبنى عليها رقابة نوعية التسيير أو ما يعرف برقابة الأداء، فهذه الأخيرة تقوم على معايير و مؤشرات دقيقة يقاس على أساسها أداء الجهة محل الرقابة⁽⁹⁰⁾، و لكي يتم تقويم نشاط هيئة معينة فانه يجب وضع برنامج أداء من خلاله تحدد الأهداف و الموارد بدقة و وضوح، فممارسة الرقابة المالية في إطار الاختصاصات الإدارية تقوم على ثلاثة عناصر⁽⁹¹⁾:

- **الكفاءة:** و التي تهتم بمراقبة العلاقة بين النفقات مع السلع و الخدمات و الموارد التي استخدمتها.
- **الفعالية:** تحديد العلاقة بين النتائج المستهدفة و النتائج الفعلية للمشاريع و البرامج و النشاطات الأخرى.
- **الاقتصاد:** ترشيد تكلفة الموارد المملوكة أو المستخدمة إلى أدنى مستوى ممكن مع الأخذ بعين الاعتبار النوعية أو الجودة المناسبة.

نشير من خلال هذه الدراسة أن ممارسة مجلس المحاسبة لرقابته واختصاصاته الإدارية، يتطلب توفير مجموعة من مستلزمات خاصة، تضمن ممارستها بصورة فعالة وناجحة، من بينها تطوير البنية التنظيمية للأجهزة الإدارية الخاضعة لرقابته من حيث الهياكل التنظيمية، تحديد واجبات كل وظيفة

⁸⁸ - المادة 70 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

⁸⁹ - المواد 70 إلى 72 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

⁹⁰ - مسعي محمد، مرجع سابق، ص 156.

⁹¹ - صانع حمزة، مرجع سابق، ص 45.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

ومسؤولياتها، تطوير النظم المحاسبية بالشكل الذي يسمح بمراقبة التكاليف وقياسها مع الإيرادات والنفقات، توفير المستندات القانونية لمجلس المحاسبة لتمكينه من فرض رقابته على الأموال العامة، إضافة إلى أن الرقابة الإدارية تلعب دورا هام في مجال الرقابة المالية، فعلى أساسها يتم التحقق من سلامة التصرفات المالية وإنفاق الأموال طبقا للقوانين والتنظيمات، وان الحسابات الختامية تعبر بدقة عن نتائج العمليات المالية.

توصلنا كذلك إلى أن ممارسة المجلس لاختصاصاته الإدارية يستلزم توفير الاستقلالية له وذلك عن طريق ممارسة مهامه بمعزل عن أي تدخل أو تأثير من أي سلطة كانت، معاقبة كل من يعرقل عمله أو يخفي عنه المعلومات والبيانات اللازمة، كذلك يجب أن يتمتع بالاستقلال المالي، وتمنح له سلطات وصلاحيات واسعة تضمن له ممارسة أعماله دون أية قيود، وإعطائه صلاحية وضع القوانين والأنظمة التي تنضم أعماله، و لا شك أن منح مثل هذه السلطات القانونية لمجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة وكألية لمكافحة الفساد، ستمكنه بالتأكيد من تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها سواء من ناحية الرقابة أو من ناحية حماية الأموال العمومية من كل أشكال الفساد.

2- النتائج المترتبة عنها: يترتب عند ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية عدة نتائج

يصدرها ضد الهيئات الخاضعة لرقابته، وتتمثل في مجموعة من التقارير وهي كما يلي (92):

- **مذكرة التقييم:** بعد القيام بعملية مراقبة نوعية التسيير يقوم المجلس بإعداد تقييم نهائي، يضم كل التوصيات والاقتراحات، بغرض تحسين فعالية و مرد ودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، ويرسلها إلى مسؤولي الهيئات، والوزراء والسلطات الإدارية المعنية.

-رسالة رئيس الغرفة: في حالة ما إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء التحقيق وجود حالات أو وقائع

أو مخالفات، تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابته، يطلع فورا مسؤولي المصالح المعنية و سلطاتها السلمية أو الوصية و كذلك كل سلطة أخرى مؤهلة، قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما.

⁹² - les rapports annuels de la cour des comptes sont publiés annuellement, sur le site, Cours des Comptes Algérienne, <http://www.ccomptes.org.dz> موقع مجلس المحاسبة

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

- **الإجراء المستعجل:** من خلاله يخطر رئيس مجلس المحاسبة، و يطلع السلطات السلمية أو الوصية و كل السلطات المعنية بالأمر إذا ما تطلب الأمر ذلك.
- **المذكرة المبدئية:** من خلالها يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإطلاع السلطات المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال و تسيير و تقدير و مراقبة أموال الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته.
- **التقرير المفصل:** تسجل فيه كل الوقائع التي يمكن وصفها وصفا جزائيا و التي لاحظها مجلس المحاسبة أثناء رقبته، بحيث يوجه الناظر العام هذا التقرير إلى النائب العام المختص إقليميا مصحوبا بكامل الملف.
- **التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:** ترسل الحكومة هذا التقرير بعد أن يقوم مجلس المحاسبة بإعداده إلى السلطة التشريعية مرفقا بمشروع القانون المرتبط به.
- **التقرير السنوي:** يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنوي⁽⁹³⁾ يرسله إلى رئيس الجمهورية يبين فيه المعاينات و الملاحظات و التقييمات الناجمة عن أعماله و تحرياته، مرفقة بالآراء و الاقتراحات التي يرى من الواجب تقديمها، و كذلك آراء و ردود المسؤولين الممثلين القانونيين و السلطات الوصية المعنية، يتم نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية، ترسل نسخة منه إلى السلطة التشريعية، و يتعين على السلطات الإدارية و على مستوى الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته إلى اطلاعه بالنتائج المترتبة عن رقبته.

⁹³ - انظر التقارير التالية:

- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 12 الصادر بتاريخ 31 ماي 1998.
- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 76 الصادر بتاريخ 05 فيفري 1997.
- تقديم وتنفيذ برامج و نشاطات الرقابية لمجلس المحاسبة بالنسبة للسنوات الخمسة الأخيرة (2005-2009)، أنظر

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

ثانيا: الاختصاصات القضائية و النتائج المترتبة عنها:

1- الاختصاصات القضائية:

يراجع مجلس المحاسبة في مجال اختصاصاته القضائية ما يلي:

- **تقديم الحسابات:** أشار المرسوم التنفيذي 96-56 على انه " يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين، وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة في اجل أقصاه 30 جوان من السنة المالية للميزانية المقفلة"⁽⁹⁴⁾.
- **مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** وهو المجال الأصلي الذي يمارس فيه مجلس المحاسبة لاختصاصاته القضائية، حيث يتمتع بسلطة تدقيق الحسابات من خلال التحقق أولا من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، ويتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك من اجل التأكد من مدى مشروعيتها وصحتها المالية، من الناحية القانونية والميزانية⁽⁹⁵⁾.
- **رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** يتم من خلالها التحقق من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويختص المجلس بتحميل المسؤولية لكل عون أو مسئول أو هيئة عمومية خاضعة لرقابته، عن طريق إصدار غرامات مالية في حقهم⁽⁹⁶⁾.

⁹⁴ - المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 96-56، مؤرخ في 22 جانفي 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج، عدد 06، صادرة في 24 جانفي 1996.
- كما نصت المادة 60 الفقرة الأولى من الأمر 95-20 على " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة".
كذلك نص المادة 63 الفقرة الأولى من نفس الأمر على انه " يتعين على الأمرين بالصرف تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والأجال المحددة عن طريق التنظيم".

⁹⁵ - امجوج نوار، مرجع سابق، ص 98.

⁹⁶ - المادة 87 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

من المفيد الإشارة إليه فيما يتعلق بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين انه مبدئيا يتعلق الأمر بالتحقق من صحتها المالية و المادية، دون الاهتمام بأشخاص المحاسبين أو بالظروف و الملابس التي ميزت تسييرهم، أما النظر في مسؤولية هؤلاء، فانه لا يأتي إلا بعد الحكم على مدى صحة حساباتهم بصفة موضوعية، حيث يمكن بعدئذ الربط بين ما قد يكتشف من مخالفات في هذه الحسابات و مسؤولية المحاسبين عنها أو عدمها في بعض الحالات.

2- النتائج المترتبة عنها:

يترتب عن أي مخالفة أو خطأ يرتكبه المحاسب العمومي أو العون، غرامات مالية ومتابعات جزائية وتتم في النتائج التالية⁽⁹⁷⁾:

• في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمرين بالصرف:

يصدر مجلس المحاسبة غرامات مالية تتراوح بين 5.000 و 50.000 دج ضد المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين في حالة التأخير إيداع الحسابات و ضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسالهم مستندات الثبوتية، و يطبق إكراها ماليا يقدر ب500 دج، عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوما على المحاسبين والأمرين بالصرف المعنيين، أما إذا انقضت الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى المجلس، فإنهم يتعرضون للعقوبات الجزائية⁽⁹⁸⁾.

علما أن الناظر العام طالب في سنة 2011 بتطبيق غرامات ضد 2595 متقاضيا مقصرا بسبب عدم تقديم حسابات سنة 2011⁽⁹⁹⁾.

• مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين:

يتحمل المحاسب العمومي⁽¹⁰⁰⁾ المسؤولية عن تصرفات قام بها ، حين تكون نتيجة عدم احترام قواعد المحاسبة العمومية، فإذا كان المحاسب العمومي عون من أعوان الدولة فان القانون المالي ينفرد

⁹⁷- المادة 61 من أمر رقم 95-20، مرجع نفسه.

⁹⁸ -Hanafi Mohamed , étude comparée entre les cours des comtes algérienne et française, master de recherche en droit public ;option droit public financier, faculté internationale, de droit compare des Etats francophones ,2010 ,p 09.

⁹⁹- موقع مجلس المحاسبة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

بتأسيس مسؤولية شخصية للمحاسب أو العون اتجاه الدولة، فالمسؤولية لها الطابع الموضوعي، حيث تسند إلى معاينة التصرفات مثل عدم تحصيل إيراد، عجز في الصندوق، دفع نفقة دون وجه مشروع ويتعين على المحاسب تسديد العجز أو الخلل في الحساب من أمواله الخاصة، بحيث يصدر مجلس المحاسبة في هذا المجال إما قراراً نهائياً في حالة عدم تسجيل أي مخالفة في حق المحاسب، أو قراراً مؤقتاً يتضمن أوامر و/ أو تحفظات في الحالات الأخرى، ثم يتبع باستحقاق نهائي⁽¹⁰¹⁾.

يبلغ رؤساء الغرف تقارير تصفية حسابات المحاسبين العموميين إلى الناظر العام، لتقديم استنتاجاته الكتابية، وقد تم تبليغ الغرف في سنة 2011 ب 951 استنتاجاً كتابياً⁽¹⁰²⁾.

• مجال رقابة نوعية التسيير:

عندما تلاحظ غرف مجلس المحاسبة أثناء ممارستها رقابة نوعية تسيير هيئات تدخل ضمن اختصاصها، وقائع يمكن وصفها وصفا جزائياً، يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه الوقائع المعنية، ويرسل المجلس الملف بأكمله عن طريق النضارة العامة إلى النائب العام المختص إقليمياً، بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك، ويشعر المجلس هذا الإرسال إلى الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها⁽¹⁰³⁾.

أما في حالة تسجيل المجلس أثناء رقبته وقائع من شأنها تبرير الدعوى في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد المسؤول أو العون التابع للهيئة العمومية والخاضعة لرقبته، يبلغ المعني هذه الوقائع إلى السلطة التي لها صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ضد المسؤول أو العون.

• مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يصدر المجلس غرامات مالية ضد المسؤولين أو أعوان المرافق أو المؤسسات أو الهيئات الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق أضراراً بالخرينة أو هيئة العمومية، ويحدد المبلغ الأقصى للغرامة بضعف

¹⁰⁰ - تنص المادة 33 من قانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فإن: " المحاسب العمومي كل شخص يعين قانوناً للقيام، بالعمليات التالية: تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها، تداول الأموال و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد، حركة حسابات الموجودات." - نجد أن رقابة المحاسب العمومي تعتبر رقابة مشروعية، بينما رقابة الأمر بالصرف فهي رقابة ملائمة.

¹⁰¹ - مسعي محمد، مرجع سابق، ص ص 151 و 152.

¹⁰² - موقع مجلس المحاسبة، مرجع سابق.

¹⁰³ - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 144.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

المبلغ المقرر في المادة 89 ، التي نصت على أنه" يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة مالية، لا يمكن أن يتجاوز المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني"⁽¹⁰⁴⁾.
أرسل في سنة 2011 الناظر العام 11 ملف إلى غرفة الانضباط قصد فتح تحقيق وقام بإخطارها ب 10 ملفات بغرض إصدار حكم بشأنها⁽¹⁰⁵⁾.

ثالثا: الاختصاصات الاستشارية:

يمكن أن تلجا بعض الهيئات إلى استشارة مجلس المحاسبة في بعض المواضيع، وهي محددة في الأمر 95-20، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل نطاق اختصاصات المجلس، كما يمكن استشارته في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها و يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، و لرئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة أن يعرضوا على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس، و للوزير الأول أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس⁽¹⁰⁶⁾.

نستنتج من خلال دراسة الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة، أن هذا الدور يجعله أداة اقترح تسمح له بالمساهمة في كل المسائل والقضايا المتعلقة بالمالية العمومية من جهة، ومن جهة أخرى إخطاره ببعض المسائل والملفات ذات أهمية وطنية هذا من الناحية النظرية والقانونية، أما من الناحية الواقعية فنادرًا جدا ما يتم اللجوء إلى استشارته حول هذه المسائل رغم أهمية هذا الدور في مجال الرقابة المالية ومكافحة الفساد باعتبار المجلس هيئة مختصة في هذه المسائل وأكثر خبرة من الهيئات الأخرى.

¹⁰⁴ - المادة 91 من أمر رقم 20-95، مرجع سابق.

¹⁰⁵ - موقع مجلس المحاسبة، مرجع سابق.

¹⁰⁶ - المواد 17 إلى 21 من أمر رقم 20-95، مرجع سابق.

- إن مجلس المحاسبة يحكم الحسابات ولا يحكم على المحاسبين، ومراقبة هذا المجلس ليست مجرد تكرار لمراقبة المفتشية العامة للمالية، وإنما هناك اختلاف بينهما، فالمجلس يراقب كل المسؤولين مهما علا منصبهم، والدليل على ذلك التقرير الذي يرسله إلى رئيس الجمهورية، أما المفتشية العامة لا تعمل إلا تحت إشراف وزير المالية فقط.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

الفرع الثاني: أدوات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد

لقد أناط المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة باختصاصات قضائية و أخرى إدارية تهدف إلى الرقابة على الأموال العمومية، و أعطاه كذلك وسائل قانونية التي تسمح له بأداء وظيفة الرقابة على أكمل وجه، فحسب نص المادة 55 من الأمر 95-20 هناك أربع طرق لممارسة العمل الرقابي، و تتمثل في حق الاطلاع و سلطة التحري(أولا)، رقابة نوعية التسيير(ثانيا) ، و رقابة الانضباط و تسيير الميزانية والمالية (ثالثا)، و مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و الأمرين بالصرف(رابعا).

أولا: حق الاطلاع و سلطة التحري

أعطى المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة حق الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته، كذلك لمجلس المحاسبة سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات و الهيئات الخاضعة لرقابته، و له أيضا أن يجري كل التحريات الضرورية من اجل الاطلاع على الوسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات و مؤسسات القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع الجاري العمل به(107).

كما يمكن لقضاة مجلس المحاسبة في إطار المهمة المسندة إليهم، حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية أو هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك ترسل إلى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادر عن إدارات الدولة و المتعلقة بالتنظيم المالي و المحاسبي و الإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل و الأموال العمومية، فيمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته، مهما يكن وضعها القانوني، الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات و تسييرها.

يمكن لمجلس المحاسبة(108) استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم إفادته أو مساعدته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقييمها أو الوقائع المطلوب

107- المادة 55 من أمر رقم 20-95، مرجع سابق.

108- المواد 56 إلى 58 من أمر رقم 20-95، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

الحكم فيها تقتضي ذلك، يمكن للاختصاصيين أو الخبراء أو الأعوان في إطار المهام التي يكلفون بها من طرف قضاة مجلس المحاسبة و تحت رقابتهم، الاطلاع على الوثائق و المعلومات و يلزمون بالسر المهني.

حتى يتمكن مجلس المحاسبة من أداء عمله فلا يلتزم بالسر المهني أو الطريق السلمي، و من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بالوثائق أو المعلومات التي تمس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني، يجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للحفاظ على سرية الوثائق و المعلومات، ويمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الانتقال إلى عين المكان فجائياً أو عند التبليغ⁽¹⁰⁹⁾.

مجلس المحاسبة له حق التدقيق في أي سجل أو أوراق يراها لازمة لقيامه بالرقابة، أما عن عمليات التدقيق فإنها تجرى في مقر الجهة التي توجد فيها الحسابات و السجلات و المستندات المؤيدة لها، فالتدقيق ينصب خاصة على الحالات المالية الخطيرة التي قد يكون فيها تبذير أو إسراف.

يجب على كل محاسب عمومي أن يودع لدى كتابة ضبط المجلس حسابه عن التسيير رفقة المستندات الثبوتية لذلك و هذا في الآجال المحددة قانوناً تحت طائلة العقوبات⁽¹¹⁰⁾، كما يتعين على كل أمر بالصرف في الهيئات و المؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن يقدم حسابه في الآجال القانونية تحت طائلة العقوبات⁽¹¹¹⁾.

ثانياً: رقابة نوعية التسيير

يعمل مجلس المحاسبة على رقابة الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته، كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح استعمال الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات و المصالح العمومية التابعة لها، كما يراقب الموارد التي جمعتها الهيئات من

- تجدر الإشارة انه من الصعب على الباحثين الذين يقومون بدراسة أو بحث حول مجلس المحاسبة، الحصول على الوثائق المدعمة لتلك الأبحاث نظراً للطابع السري لهذه الوثائق ، لذلك من الضروري التخفيف من هذه السرية على الباحثين، بجعل الحصول على قرارات مجلس المحاسبة يكون مثل الحصول على الأحكام القضائية العادية، مما يسهل على الباحثين في هذا المجال، و لا تكون الدراسة مجرد دراسة نظرية بل تكون عملية ومدعمة بالوثائق اللازمة لذلك، وهذا ما يضمن شفافية وعلانية أعمال المجلس مما يؤدي إلى اطلاق الرأي العام حول الإجراءات المعمول بها للحفاظ على الأموال العامة.

¹⁰⁹- المادة 14 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

¹¹⁰-المادة 60 من أمر 95-20، مرجع نفسه.

¹¹¹- المادة 63 من أمر 95-20 ، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

التبرعات العمومية من اجل دعم قضية إنسانية أو اجتماعية أو علمية، فالغرض من هذه الرقابة التأكد من مطابقة النفقات التي صرفتها مع الأهداف المسطرة مسبقاً⁽¹¹²⁾.

بعد انتهاء المجلس من المهام الرقابية و اختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييميه تضم كل الملاحظات و العمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية ا ولى سلطاتهم الوصية و السلمية، حتى تتمكن هذه الأخيرة من الرد وتقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها مسبقاً، ثم بعد ذلك يضبط تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات و الاقتراحات لتحسين فعالية و مرد ودية تسيير المصالح و الهيئات المراقبة و يرسلها إلى مسؤوليها و كذا إلى الوزراء و السلطات الإدارية المعنية، حيث يتعين على مسؤولي الجماعات و الهيئات الخاضعة لرقابته الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة المنجزة، أن يبلغوها لهيئات المداولة في اجل أقصاه شهرين يخطر المسؤولون المعنيون مجلس المحاسبة بهذا التبليغ⁽¹¹³⁾.

ثالثاً: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، الأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و تلحق ضرراً بالحزينة العمومية أو بهيئة عمومية، على هذا الأساس فيمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب على⁽¹¹⁴⁾:

- 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 لأجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

¹¹² - زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص القانون الإداري، كلية

الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2013، ص 31

¹¹³ - المادة 73 من أمر 95-20، مرجع سابق.

¹¹⁴ - المادة 88 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

- خصم نفقة بصفة غير قانونية من اجل إخفاء، إما تجاوزا ما في الاعتماد، و إما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
 - تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
 - الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
 - عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
 - التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
 - كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي اقرها التشريع المعمول به.
 - التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات تهديديه 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 قانونية أو غير ت تنظيمية.
 - أعمال التسيير التي تتم باختراق القواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
 - عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.
 - تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.
- فان المجلس في هذه الحالة يحمل المسؤولية لأي مسير أو عون تابع للمؤسسة، أو المرافق أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته المسؤولية عن هذا الخطأ المرتكب، حيث يعاقب على هذه المخالفات بغرامة يصدرها في حق مرتكبيها، بحيث لا يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه⁽¹¹⁵⁾.

¹¹⁵ - المادة 89 أمر من رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

إذا كشفت نتائج تدقيقات المجلس التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا، أن المخالفة التي (116) ارتكبتها العون تمثل خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية و المالية، فهنا يوجه رئيس الغرفة تقرير مفصل إلى مجلس المحاسبة، قصد تبليغه إلى الناظر العام، الذي بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرفة القطاعية المختصة، يقوم إما بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء، أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس الغرفة و مستشارين من مجلس المحاسبة و يطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

وبخلاف ذلك، فانه يحزر استنتاجاته و يرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية قصد فتح تحقيق، و هنا يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر من بين المستشارين لدراسة الملف و يمكن لشخص المتابع أن يستعين بمحام أو مساعد يختاره، و في ختام التحقيق يحزر المقرر تقريره، و يرسله إلى رئيس المحاسبة بغية تبليغ الناظر العام و هنا نكون أمام حالتين (117):

- **الحالة الأولى:** إما أن تثبت نتائج التحقيق انه لا وجه للمتابعة، فهنا للناظر العام حفظ الملف، و يبلغ رئيس مجلس المحاسبة بذلك.

- **الحالة الثانية:** إما أن يحال الملف على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، حيث يرسل الناظر العام كل الملف مصحوب باستنتاجاته المكتوبة و المعللة إلى رئيس هذه الغرفة، والذي بدوره يقوم بتعيين قاضي مقرر من ضمن قضاة الغرفة، يكلفه بتقديم اقتراحاته حول الملف، ثم يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة بعد إعلام رئيس مجلس المحاسبة و الناظر العام بذلك، و يتم بعدها استدعاء الشخص محل المتابعة برسالة موصى عليها من طرف رئيس الغرفة، فهو آخر إجراء لاتخاذ جلسة غرفة الانضباط، وذلك بمساعدة كاتب الضبط و حضور الناظر العام، حيث تقوم الغرفة بعد

¹¹⁶ - المادة 94 من أمر رقم 95-20، مرجع نفسه.

فيما يتعلق بإخطار مجلس المحاسبة، فخلافا لما هو معمول به أمام الجهات فان تدخله يتم دون وجود أي نزاع، فحسب المادة 101 فان " فان رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، الوزير المكلف بالمالية، الوزراء والمسؤولين على المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم فإنهم مؤهلون للإخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية".

¹¹⁷ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2003، ص 110.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

الإطلاع على اقتراحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، و شروحات الشخص المتابع بالبت بأغلبية أصوات أعضائها ويرجح صوت الرئيس في حالة التساوي، والفصل في القضية يكون في جلسة علنية بموجب قرار يوقعه رئيس الجلسة، المقرر، كاتب الضبط، ليبلغ بعدها القرار إلى الناظر العام وإلى الشخص محل المتابعة.

رابعاً: مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين:

- مراجعة رقابة نوعية التسيير (مراجعة الحسابات الإدارية):

تتمثل في الحسابات التي يقدمها الأمرين بالصرف للهيئات العمومية، والهدف منها التصريح بتطابق الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرين بالصرف الخاصة برئاسة الجمهورية، الوزارات، الولايات، البلديات، مع حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون لدى نفس الهيئات السابقة مما يسمح بالتبادل الرقابة بينهما، فحسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 فان "وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي" (118).

يمسك الأمر بالصرف (119) سجلاً يسمى الحساب الإداري يحدد فيه ما يوجد في الميزانية و مدى انجازها أو بصفة عامة جدولاً للتقديرات والانجازات، والحساب الإداري يأتي في آخر السنة حول ما حقق من انجازات، وعلى هذا الأساس يقوم رئيس الغرفة بإصدار أمر يسجل أمام كتابة الضبط للقيام بمهمة مراجعة نوعية التسيير، بحيث تسلم إلى القضاة الذين ينتقلون إلى البلدية لمراقبة ميزانية التسيير والتجهيز خلال المدة المحددة، ويعين مقرر لذلك والذي بدوره يودع تقريره لدى كتابة الضبط في المدة المحددة وفي هذه الحالة يصدر رئيس الغرفة أمر تعيين تشكيلة مداولة حول التقرير تسمى بالمداولة الأولى حيث يجتمعون في تاريخ معين من أجل مناقشة التقرير، مثلاً جاء بالأمر بالصرف وليس له سند قانوني، ثم

¹¹⁸ - القانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ج.ج. عدد 35، صادرة في 15 أوت 1990.

طبقاً للمادة 77 من الأمر رقم 95-20 فانه "يعين رئيس الغرفة المختصة، بموجب أمر، مقررًا يكلف بإجراء التدقيقات لمراجعة حساب أو حسابات التسيير، ويقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها".

¹¹⁹ - تنص المادة 23 من قانون رقم 90-21 فان "الأمر بالصرف كل شخص يؤهل بتنفيذ العمليات التالية:- الإثبات، التصفية، التحصيل، الالتزام بالتحصيل".

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

يعمل المقرر نسخة نهائية للتقرير، ويكون إما بتعديله حسب الملاحظات أو إرساله إلى المعنيين، وتحدد القائمة من طرف المقرر، و يكون الرد في اجل شهر من يوم التبليغ، وبعد انتهاء هذه المدة تعين بأمر تشكيلة ثانية تسمى تشكيلة اتخاذ القرار، وتتخذ قراراتها على أساس الأجوبة المقدمة للمعني وتقرير المقرر (120).

- تصفية الحساب (مراجعة حسابات المحاسبين العموميين):

يتمثل كإجراء أولي لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين (121)، إلزامه بتقديم حسابات تسييره إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، و التي تشمل مجمل العمليات المنفذة من قبله مباشرة أو من قبل المحاسبين و الوكلاء التابعين لهم، و يتم بعد ذلك التدقيق تلك الحسابات، بالتحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، و يتم التحقق و الفحص بالرجوع إلى سندات الإثبات ومختلف الوثائق المتعلقة بها، بهدف التأكد من شرعيتها و صحتها من الناحيتين القانونية و المالية. إذا كانت عمليات المراقبة لا توجد فيها أي مخالفة أو نقص في الأموال و القيم، فان المجلس يبيت في مسؤولية المحاسب بقرار نهائي يقضي به إبراء مسؤولية المحاسبين، و اخلاء الذمة التي تسمح لهم باتخاذها كحجة قانونية، سواء ما يتعلق بالتححرر من التزامات وظيفتهم أو المطالبة برفع اليد على الضمانات التي قدموها إلى الهيئات المعنية عند مباشرة مهامهم.

أما في حالة وجود مخالفة و نقص في الأموال العمومية، فالمجلس يبيت أولاً بقرار مؤقت، يتضمن أوامر إلى المحاسب المعني، الذي يلزم بالرد عليها بتقديم تبريرات و مستندات ثبوتية و التوضيحات اللازمة التي تبرئ مسؤوليته من المخالفات المسجلة على تسييره، أو إثبات أن مبالغ النفقات المدفوعة

¹²⁰ - المواد 54 إلى 56 من مرسوم الرئاسي رقم 95-377، مرجع سابق.

¹²¹ - مسعي محمد، مرجع سابق، ص ص 152-153.

- تنص المادة 86 من أمر رقم 95-20: "يصرح مجلس المحاسبة بأن المحاسب الفعلي كل شخص يقبض إيرادات و يدفع نفقات و يحوز أو يتداول أموالاً أو قيم تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، و ذلك بالتماس من الناظر العام، و دون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول بهما، ودون أن يحوز على ترخيص صريح من السلطة المؤهلة لهذا الغرض".

تنص المادة 74 من أمر رقم 95-20 على " يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها."

- تنص المادة 46 من قانون رقم 90-21 متعلق بالمحاسبة العمومية " في جميع الحالات لا يمكن، أن تقم المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي إلا من طرف وزير المالي أو مجلس المحاسبة"

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

غير المشروعة، أو الإيرادات المبررة عدم تحصيلها أو نقص الأموال و القيم قد تم تسديدها من طرف المدنين بها أو من طرفه هو بأمواله الخاصة، و يكون الرد على القرار المؤقت في اجل شهر من تاريخ التبليغ قابل للتجديد⁽¹²²⁾.

بعد الرد على القرار المؤقت و نهاية الأجل المحددة فان المجلس يصدر قرار نهائي يبرئ بموجبه مسؤولية المحاسب الذي قام بتدبير كل المخالفات المنسوبة إليه في القرار المؤقت، أو قام بإثبات بتسديده للمبالغ المترتبة فيها في ذمته الخاصة، فإذا لم يقم بهذا فانه يوضع في حالة مدين بالحكم عليه ، و يدفع مبالغ النفقات المسددة و غير المشروعة أو الإيرادات غير مبرر عدم تحصيلها أو نقص في الأموال والقيم⁽¹²³⁾.

تتبع نفس إجراءات المراجعة بالنسبة لحسابات الأشخاص الذين يصرح مجلس المحاسبة بأنهم محاسبون فعليون و يقصد بهم الأشخاص الذين تنسب إليهم أفعال تسيير الأموال العمومية دون أن تكون لهم صفة المحاسبين العموميين، فيمكن معاقبتهم بغرامة مالية قد يصل مقدارها 100.000 دج و ذلك حسب المبالغ محل التهمة و مدة حيازتها أو تداولها⁽¹²⁴⁾.

ما يمكن الإشارة إليه خلال هذه الدراسة أن القيام بمهمة مراجعة الحسابات من طرف مجلس المحاسبة في الجزائر ما يزال يتميز بعدم التنظيم و العشوائية، فبدلاً من تطبيق و تكريس مبدأ المسائلة عن طريق الحكم سنويا أو دوريا على الأقل على حساباتهم، و لكن في الواقع نجد أن من بين آلاف الحسابات التي تودع لدى المجلس عند نهاية كل سنة مالية، لا تراجع منها إلا نسبة ضئيلة جداً، و يعود ذلك إلى سوء الطريقة المتبعة حالياً على مستوى غرف المجلس بحيث تلجأ في معظم الأحيان إلى مراجعة آخر حساب تسيير مودع لأي محاسب عمومي دون التطرق إلى مراجعة الحسابات السابقة، مما يؤدي إلى إتلاف آلاف الحسابات كل سنة، و إضافتها إلى الحسابات التي لم يتمكن قط من مراجعتها منذ وجوده، إضافة إلى وجود إشكال تقني لهذه الطريقة، فكيف يمكن مراجعة حسابات تتضمن بالضرورة أرصدة حسابات سابقة لم تتم مراجعتها أو التحقق من الصحة القانونية و المادية للعمليات المتعلقة بها، زيادة إلى وجود أسباب عديدة تتعلق بتنظيم المجلس، اختصاصاته، وسائله و ظروف عمله.

¹²² - المادة 78 من امر رقم 20-95، مرجع سابق.

¹²³ - مسعي محمد ، مرجع سابق، ص ص152 و 153

¹²⁴ - المادة 86 من أمر 20-95، مرجع نفسه.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

المطلب الثاني: القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة في

إطار مكافحة الفساد و ضمانات مواجهتها

عند ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصاته القضائية والإدارية، تصدر عنه عدة قرارات ، تكون نتيجة لاكتشاف مخالفات وأخطاء الهدف منها مكافحة كل أشكال الغش والحاق الضرر بالخزينة العمومية أو بمصالح الهيئات الخاضعة لرقابته من جهة، ومن جهة أخرى قد تمس هذه القرارات مصلحة المتقاضين، وتجنبنا لتعسف وتسلط المجلس عند ممارسته لرقابته أعطى المشرع الجزائري إمكانية الطعن ضد قراراته وذلك بإتباع طرق مختلفة، فإذا كانت قرارات المجلس لها نفس القيمة القانونية من حيث الإلزامية والتنفيذ مع قرارات التي تصدرها الجهات القضائية العادية، فإذا لها نفس أحكام الطعن⁽¹²⁵⁾.

فلك سنسعى في هذا المطلب إلى دراسة طبيعة قرارات مجلس المحاسبة والجزاء المترتبة عنه (الفرع الأول) و ضمانات مواجهة قراراته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طبيعة قرارات مجلس المحاسبة والجزاء المترتبة

عنها

يفصل مجلس المحاسبة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصاته عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية، وأخرى ذات طبيعة إدارية، والتي على أساسها تترتب عدة جزاءات تتمثل في غرامات مالية في حالة ارتكاب مخالفات تمس بالتشريع والتنظيم المعمول بهما، وأخرى جزائية تكون في حالة ارتكاب أخطاء توصف وصفا جزائيا.

هذا ما يقودنا إلى دراسة طبيعة قرارات مجلس المحاسبة (أولا) و الجزاءات المترتبة عنها (ثانيا).

¹²⁵- تركي صونية، وابن معمر تسعديت، مرجع سابق، ص 90.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

أولاً: طبيعة قرارات مجلس المحاسبة

تتميز الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة، باعتباره كهيئة لها صلاحيات قضائية وإدارية، بالطابع القضائي على أساس أن الإجراءات التي يتبعها في ممارسة مهامه الرقابية تشبه الإجراءات المتبعة أمام القضاء العادي، سواء من حيث حق الدفاع أو العلانية في إصدار القرارات، وحق الطعن الذي لا يختلف كثيراً عما هو معروف في القضاء العادي، فإذا كان موضوع الطعن أمامه يتمحور حول الفصل في خصومة مطروحة بين الأطراف على حق شخصي، فإن قرارات مجلس المحاسبة تهدف إلى حماية الأموال العامة لدولة⁽¹²⁶⁾.

أما بالنسبة للقرارات الصادرة على أساس ممارسة الصلاحيات الإدارية كمعيار للفعالية والاقتصاد في مجال التسيير فإنها ذات طبيعة توجيهية تسمح للهيئة المراقبة من إصلاح الأخطاء، فهي تأتي على شكل توصيات توجه إلى الهيئة المعنية أو تقارير توجه إلى رئيس الجمهورية، وهي أكثر قيمة وأهمية بكونها تمكن من تدارك واكتشاف الأخطاء في وقت أسرع، وكذلك تحقق نتائج فعالة في ميدان التسيير لأنها توجه مباشرة للأخطاء وليس للأشخاص⁽¹²⁷⁾.

زيادة على ذلك فإن قرارات مجلس المحاسبة تكون قابلة للتنفيذ، ينبغي أن تحمل توقعات كل من رئيس الجلسة، المقرر المراجع، و كاتب الضبط، فمن حيث قيمتها القانونية لها الصيغة التنفيذية و قابلة للتنفيذ مثلها مثل القرارات الصادرة عن القرارات التنفيذية الإدارية⁽¹²⁸⁾.

ثانياً: الجزاءات المترتبة عنها

إن تنوع السلطات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة، يقابلها تنوع النتائج المترتبة عنها، حيث يصدر عقوبات من نوع خاص، فهي ليست من نوع العقوبات التأديبية و لا الجزائية بل هي نوع مختلط يشمل العقوبات الأخلاقية، السياسية، التأديبية والغرامات المالية، وقد تحرك الدعوى الجنائية، وهذا عند تأكده من ارتكاب المخالفات المالية، وأثناء ممارسة رقابته القضائية.

¹²⁶ - زغدود علي، مرجع سابق، ص 174.

¹²⁷ - زغدود علي، مرجع نفسه، ص 173.

¹²⁸ - امجوج نوار، مرجع سابق، ص 53.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

أما الجزاءات المترتبة عن الصلاحيات الإدارية تتمثل في المذكرة التقييمية من أجل تحسين نوعية التسيير، وإصدار توصيات الغرض منها تصحيح الأخطاء وتداركها، إضافة إلى مجموعة من التقارير وتتمثل في التقرير الفصل والتقرير السنوي⁽¹²⁹⁾.

الفرع الثاني: ضمانات مواجهة قرارات مجلس المحاسبة

لقد جاء تنظيم طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة في الفصل الخامس من الباب الثالث من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة و ما يمكن ملاحظته من خلال استقراء مواد الأمر المذكور، أنها قد نصت على نوعين من طرق الطعن، طرق طعن داخلية و أخرى خارجية⁽¹³⁰⁾، لهذا سنتناول الطعون الداخلية(أولا) الطعون الخارجية (ثانيا).

أولا: الطعون الداخلية

تتمثل هذه الطعون: في المراجعة و الاستئناف

1- المراجعة: و مفادها أن كل قرار يصدر عن مجلس المحاسبة في إطار الاختصاصات القضائية يكون قابلا للمراجعة من قبل المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية الخاضعة لها أو من قبل الناظر العام، إضافة إلى انه يمكن أن تكون المراجعة من الغرفة أو الفرع الذي اصدر الحكم و ذلك تلقائيا، فحالات المراجعة حددت على سبيل الحصر و تتعلق إما بوجود أخطاء، أو إغفال أو تزوير، استعمال مزدوج أو ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك، ويستلزم طلب المراجعة يشتمل على الوقائع والأسباب التي تم الاستناد إليها بالإضافة إلى المستندات و الوثائق الثبوتية⁽¹³¹⁾.

يوجه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة، في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، استثناءا يمكن إجراء المراجعة بعد الأجل المذكور سابقا إذا صدر القرار على أساس وثائق اتضح أنها خاطئة.

¹²⁹ - علي زغدود، مرجع سابق، ص 174.

¹³⁰ - خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 238.

¹³¹ - المادة 102 من أمر رقم 20-95، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

بحيث يقوم رئيس الغرفة أو الفرع بتعيين قاضي يتولى دراسة ملف طلب المراجعة، ليقدّم مرفق بآرائه إلى الناظر العام الذي بدوره يقدم ملاحظاته المكتوبة ليتم تحديد أو الفرع المختص بالنظر في الطلب، وكذلك تحديد موعد الجلسة وتبليغ كل الأطراف⁽¹³²⁾.

حين مراجعة مجلس المحاسبة قراره، يجب أن تشمل إجراءات المضمنة في قراره الجديد تلقائياً، كل منقّاض يتنذر قانوناً بالعناصر التي بررت المراجعة في نفس القرار، فلا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية و طلبات المراجعة اثر موقف للقرار موضوع الطعن، لكن بإمكان رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني و الناظر العام، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبيت في طلب القرار محل المراجعة، و ذلك إذا تبين أن الدفع المسندة إليها تبرر ذلك.

2- الاستئناف:

يعتبر الاستئناف كطريقة ثانية لمواجهة قرارات مجلس المحاسبة حيث أن كل قراراته قابلة للاستئناف في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، فلا يقبل الاستئناف إلا من قبل المتقاضى المعني أو السلطة السلمية أو الوصية المعنية أو الناظر العام، و يتم ذلك بواسطة إيداع عريضة الطعن والتي تكون كتابية و موقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني، مرفقة بعرض دقيق و مفصل لوقائع و الدفع المسندة إليها لدى كتابة ضبط المجلس أو ترسل إليها مع وصل إيداع أو إشعار باستلام، للاستئناف اثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن⁽¹³³⁾.

يقوم مجلس المحاسبة بدراسة الاستئناف عن طريق تشكيلة كل الغرف مجتمعة، التي تتطلع في جلستها على العريضة و الوسائل المسندة إليها في دعم الاستئناف و مقترحات المقرر و استنتاجات الناظر العام، باستثناء الغرفة المصدرة للقرار محل الاستئناف، حيث يعين رئيس مجلس المحاسبة مقراً لكل ملف يكلف بالتحقيق، و يعد هذا الأخير تقرير يتضمن اقتراحاته، و يبلغ كل الملف إلى الناظر العام الذي بدوره يقدم استنتاجاته الكتابية، و يعيد الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة، يحدد تاريخ الجلسة من

¹³²- بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 108.

¹³³- المادة 107 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

طرف رئيس مجلس المحاسبة و يبلغ المستأنف بذلك، و يفصل في الطعن بموجب قرار الذي يتخذ بأغلبية الأصوات⁽¹³⁴⁾.

ما يمكن الإشارة إليه من خلال المادة 107 من الأمر 95-20، أن المشرع الجزائري لم يحدد نوع القرارات التي تخضع للاستئناف، بل اكتفى بالنص على " تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للاستئناف... " فهل هي تلك القرارات الناتجة عن الطعن بالمراجعة، أو التي يرفض النظر فيها عند المراجعة، أم القرارات الأخرى الصادرة عن مجلس المحاسبة قبل مراجعتها⁽¹³⁵⁾.

ثانيا: الطعون الخارجية

إضافة إلى قابلية قرارات مجلس المحاسبة لطعون الداخلية والتي تكون داخل المجلس نفسه، فإن هذه القرارات قابلة نوع آخر من الطعون المتمثل في الطعون الخارجية والتي تجرى أمام جهة قضائية غير مجلس المحاسبة لهذا سنقوم بدراسة الجهة المختصة نوعيا بالطعن (أولا) والطعن بالنقض (ثانيا).

1- الجهة المختصة نوعيا

أصبحت مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة سهلة، وذلك بالاعتماد على القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وهذا ابتداء من تبني المشرع الجزائري لمبدأ ازدواجية القضاء، فهذا الأخير هو المختص بالنظر في الطعون بالنقض والتي يكون موضوعها قرارات مجلس المحاسبة والدليل على ذلك نص المادة 11 منه " يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة"⁽¹³⁶⁾. وكذلك نص المادة 110 الفقرة الأولى من الأمر 95-20 " تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية"⁽¹³⁷⁾.

¹³⁴- المواد 108، 109 من أمر رقم 95-20، مرجع نفسه.

¹³⁵- تركي صونية، و بن معمر تسعديت، مرجع سابق، ص 93.

¹³⁶- قانون عضوي رقم 98-01 مرجع سابق.

¹³⁷- أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

2- كيفية الطعن بالنقض

بالإضافة إلى الطريقتين السالفتين الذكر يمكن الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹³⁸⁾، فحسب المادة 110 من الأمر 95-20 فإنه يمكن تقديم الطعن بناء على طلب الأشخاص المعنيين أو محامي معتمد لدى مجلس الدولة، أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية، أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام، فإذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط التي تم الفصل فيها⁽¹³⁹⁾.

كما جاء القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة ليؤكد أن هذا الأخير هو المختص قانونيا في الفصل في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة⁽¹⁴⁰⁾، كما هو معمول به في فرنسا، يؤكد هذا القانون العلاقة بين مجلس المحاسبة و مجلس الدولة من طبيعة الرقابة التي يقوم بها القاضي على قرارات مجلس المحاسبة الذي له طبيعة قضائية⁽¹⁴¹⁾، كما نصت عليه المادة 03 من الأمر 95-20.

زيادة على ذلك ما تؤكد المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09⁽¹⁴²⁾ بنصها على " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية،...".

ما يمكن الإشارة إليه في المادة 11 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة هو أن المشرع الجزائري نص على الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة بصيغة عامة دون تحديد، فهل هي القرارات المؤقتة، النهائية أم الصادرة بعد المراجعة أو الصادرة بعد الاستئناف، أما في المادة 110 من

- الجهة المختصة في الطعن بالنقض قبل 1998 أي قبل تبني نضام الازدواجية القضائية كان من اختصاص المحكمة العليا إمام القضاء العادي. والجهة المختصة بالطعن في قرارات مجلس المحاسبة، و في فرنسا يكون أمام مجلس الدولة وهذا ما تبناه المشرع الجزائري حاليا.

¹³⁸- بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 108.

¹³⁹- المادة 110 من أمر رقم 95-20، مرجع سابق.

¹⁴⁰- المادة 11 من قانون عضوي رقم 98-01، مرجع سابق.

¹⁴¹- خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 243.

¹⁴²- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، متعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، 2009، ج.ج.ج.ج. عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008.

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في إطار مكافحة

الفساد: مسألة حقيقية أم خيالية؟

الأمر 20-95 أشار المشرع إلى نوع محدد من قرارات مجلس المحاسبة وهي القرارات الصادرة من الغرف مجتمعة، ولكن لم يحدد ميعاد الطعن بالنقض، ولا الحالات التي يجوز فيها الطعن بل اكتفى بإحالتها إلى قانون الإجراءات المدنية، لذلك فإن الأمر يقتضي تعديل صيغة المادة 11 من القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة.

ما يمكن أيضا ملاحظته أن نص المادة 110 على "إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة النقاط القانونية التي تم الفصل فيها"، ونص المادة 958 من القانون 01-98 على "عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع" هو أن مجلس الدولة يمارس كامل ولايته على القضية من ناحية الوقائع والقانون.

لقد كان هدفنا من خلال هذه الدراسة للفصل الثاني و الذي يتمحور حول مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد: بين الحقيقة و الخيال، أين تطرقنا إلى تشخيص ظاهرة الفساد من جهة، و الآليات القانونية لمجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد: بين الفعلية و الفعالية من جهة أخرى، فلا يمكن أن نبين آليات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد دون التعرف على الإطار النظري للفساد في الجزائر، الذي قمنا من خلاله بإعطاء تعريفا له و الذي يقصد به حسب التشريع الجزائري استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة و نفوذ و سلطة لتحقيق منافع شخصية سواء مالية أو غير مالية بشكل منافي للتعليمات و القوانين، فالفساد يمكن أن يظهر في عدة صور منها ما هو مالي و ما هو إداري ، و هذا ما يهم محور دراستنا، كما انه يترتب نتيجة لعدة أسباب فمنها السياسية، التنظيمية، الاقتصادية و الاجتماعية، فعلى أساس أن الفساد مسالة شائكة و صعبة كونها تظهر في عدة مظاهر يصعب اكتشافها، كالرشوة، نهب المال العام، التزوير و الابتزاز، هذا ما يؤدي إلى اختلاس الأموال العمومية و غياب العدالة و سوء التسيير .

ما توصلنا إليه أيضا خلال هذا الفصل أن المشرع الجزائري من اجل مكافحة الفساد، منح لمجلس المحاسبة عدة آليات و سلطات واسعة في رقابة الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها أو مستفديها، فلهذا الأخير صلاحيات إدارية و أخرى قضائية يستعملها في التحقيق و التدقيق للكشف عن التجاوزات المالية و الإدارية، كما يملك سلطة الاطلاع و التحري، مراقبة نوعية التسيير، مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، و التي بواسطته يعمل على دراسة الملفات بحيث يصدر إما قرارات أو توصيات ضد المخالفات و الأخطاء المرتكبة من طرف المسؤولين ، و الذي بدوره له حق الطعن ضد هذه القرارات عن طريق المراجعة، الاستئناف أو الطعن بالنقض.

فمن خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة توصلنا إلى أن الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي رقابة مالية تقييمية و إصلاحية، هدفها حماية الأموال العمومية من الضياع خاصة في مجال قواعد المالية و المحاسبية، بالرغم من كل الأعمال و الصلاحيات التي يقوم بها المجلس المتمثلة في إرسال تقارير إلى رئيس الجمهورية في كل آخر سنة مالية و نسخة إلى الهيئة التشريعية، التي يبين فيها مجموعة من الاستنتاجات و الاقتراحات و كذا التقييمات المترتبة عن أشغاله، لكن في الواقع نجد أن مجلس المحاسبة لا يقوم بتنفيذ هذه القرارات ذات الصيغة التنفيذية و الإلزامية، و الدليل على ذلك انتشار الفساد بطريقة غير معقولة و هذا ما شاهدته الجزائر في الآونة الأخيرة من فضائح السرقة و اختلاسات و نهب للأموال العمومية، هذا ما يؤكد عدم فعالية و فاعلية الآليات القانونية الممنوحة للمجلس في إطار مكافحة الفساد، فلا جدوى من هذه الصلاحيات ما دام أنها لا تحقق أي نتائج على ارض الواقع.

خاتمة

سمحت لنا دراسة موضوع مجلس المحاسبة كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر كمسألة حقيقية أم خيالية، إلى إعطاء رؤية وتحليل للموضوع، فوجدنا أن الرقابة المالية لها مهام أساسية في تحقيق مشروعية ونظامية العمليات المالية وتطابقها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما، فالميزانية العامة للدولة تعكس سياستها العامة، لذلك لا يجوز ترك النفقات والإيرادات العامة نهبا للظروف والصدف، بل يجب أن تحقق التوازن المالي بين مجالات إنفاقها ومصادر إيراداتها على أساس تحقيق المصلحة العامة، بحيث تتفق التشريعات المالية المختلفة على ضرورة فرض الرقابة على تنفيذ بنود الميزانية العامة للدولة، من أجل التأكد من الالتزام والتقيّد بقواعد الاعتماد وشروط التنفيذ، ضبط النفقات العامة التي تعني تجنب تبذير الأموال العامة، وعدم إنفاق مبالغ مالية دون مبرر قانوني لأن ذلك يضعف الثقة بالإدارة المالية، فالرقابة المالية لا تكون لها فعالية إلا إذا منحت لأجهزة مستقلة تتكفل بحماية الأموال العامة، فرغم الدور الإيجابي والفعال للرقابة كونها تتم بعد تنفيذ الميزانية العامة مما يعني أن الملاحظات من جانب الهيئة المختصة تتم على أساس الواقع وليس التقدير، لذلك فإنها تكون أقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل، إلا أنها لم تعد كافية في الدول المعاصرة، مثل الجزائر، لأن ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها في هذا المجال لم يعد مقبولا أو مستوعبا، والدليل على ذلك كثرة جرائم الفساد، ووجود تجاوزات وانحرافات مالية، والتي يعود مصدرها الأول والأساسي انعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنفيذ الميزانية.

أما فيما يخص الرقابة اللاحقة التي هي محور دراستنا لا تخلو بدورها من عيوب من بينها، أنه لا يمكن الكشف عن المخالفات المالية التي هي عن عمد أو انحراف أو خطأ أو إهمال إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد تم إنفاقها بالفعل، حتى ولو كان هذا الأسلوب يقلل من وقوع المخالفات إلا أنها لا تمنع ارتكابها، و إنما اكتشافها بعد وقوعها، بالإضافة إلى إن اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها، بحيث يمكن أن يكون فيه الشخص المسؤول قد تم تغييره، إما بانتقاله لوظيفة أو عمل آخر أو تقاعده، وهذا ما يقلل من قيمتها من جهة، وعدم إمكانيتها من الحد من الفساد وانتشاره.

وما يمكن الإشارة إليه، أو التساؤل عنه فيما يخص الرقابة المالية، هل هذه الأخيرة بعيوبها ونقائصها قد جسدت فعلا في الواقع، فلو كان الجواب بنعم، فلماذا نجد عجزا ظاهرا في بعض البلديات نتيجة لعدم التوازن بين الإيرادات والنفقات، بحيث شهد ازدياد في النفقات بصورة غير منتظمة، وكذلك إذا كانت الرقابة السابقة مثلا رقابة المراقب المالي والرقابة الخارجية مثل رقابة مجلس المحاسبة، فلو قامت

هذه الأجهزة بمهامها بكل صرامة وانتظام ووفقا لم هو منصوص عليه قانونا، وفي الأجل المحدد، لما أدى بطبيعة الحال إلى ظهور فكرة التهرب الضريبي، أو ظهور فضائح مالية من اختلاسات وتبذير للمال العام.

وما يمكن استنتاجه أيضا في ظل التشريع المالي الجزائري على الخصوص، كثرة النصوص والقوانين التنظيمية، وكان مشكلة هذه الرقابة سواء كانت سابقة أو لاحقة تتعلق بكمية النصوص، في حين العبرة ليست في الكمية وإنما المشكلة في مدى نجاعتها وفعاليتها في مجال حماية الأموال العمومية ومكافحة الفساد والحد منه.

ومن خلال ما سبق اتضح لنا أن كل الدساتير التي عرفتها الجزائر سواء دستور 1976 أو دستور 1989 و 1996، تؤكد وتدلل على وجود رغبة صريحة من طرف المؤسس الدستوري في تأسيس رقابة مالية لاحقة تخول لهيئة مجلس المحاسبة، كما عملت على تكريسه مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية التي صدرت من أجل تنظيم هذا الجهاز وتحديد اختصاصاته، منها قانون 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، فبموجبه تأسس هذا الجهاز المتمثل في هيئة قضائية بصلاحيات قضائية وإدارية، وكذلك صدور القانون 90-32 الذي جرد المجلس من صلاحياته القضائية وتضييق مجال رقابته، وأخيرا صدور الأمر 95-20 الذي عدل بموجب الأمر 10-02 فبواسطته أعاد المشرع النظر في كيفية سير المجلس و كذلك إعادة الصفة القضائية لأعضائه.

فمن هنا تبين لنا أن المشرع كرس مبدأ استقلالية مجلس المحاسبة سواء من ناحية تنظيمه أو سيره، فقد خول له ممارسة اختصاصات قضائية بواسطتها يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه فمن خلالها يظهر كهيئة ذات طبيعة قضائية إدارية، إلى جانب إمكانية إصدار قرارات تكتسي الصيغة التنفيذية و الإلزامية، مثلها مثل قرارات الجهات القضائية الأخرى، كما أن قراراته قابلة للطعن بالمراجعة أو الاستئناف و الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، أن مجمل الاختصاصات المخولة له تبدو من الناحية النظرية كافية لممارسة مجلس المحاسبة دورا فعليا و فعالا في حماية الأموال العمومية و المساهمة في تحسين تسييرها من حيث النجاعة و الاقتصاد و الفعالية.

لكن من الناحية الحقيقية لا نجد له أي صدى على أرض الواقع، فان مجلس المحاسبة منذ تأسيسه إلى غاية اليوم، و رغم الإصلاحات المتتالية التي عرفها، لم يحقق أي مسؤولية في بلوغ الهدف الذي أنشأ من أجله و لا الشفافية المراد تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، فهذه المسألة ما زالت غامضة، و

الفعالية التي تسعى إلى ترسيخها في مجال ترشيد الإنفاق العمومي ما هي إلا مجرد تصور خيالي يقابلها في الواقع ممارسات متناقضة تقلل من قيمتها، فهل تكريس الرقابة المالية يكون على أساس تلبية حاجيات اجتماعية حقيقية و فعلية، أم أنها مجرد تقليد لنظام خارجي جاهز تأثر به المشرع الجزائري، مما جعله يطبقه في منظومة قانونية تختلف كثيرا عن تلك التي نشأ فيها، و الدليل على ذلك محدودية نتائج هذه الرقابة في مجال حماية المال العام، أو مكافحة الفساد الذي أصبح ينتشر بمظاهر عديدة و مختلفة.

كما توصلنا أيضا إلى أن سبب تهميش هذا الجهاز، يعود إلى طبيعة الواقع الذي يفرضه النظام السياسي القائم الذي يسعى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على حساب الهيئات الأخرى، لهذا فإن هذا الوضع لا يسمح ببروز أو ظهور أي جهاز رقابي، يتمتع بالاستقلالية الحقيقية و القدرة على المراقبة و تحقيق الفعالية المطلوبة، فرقابة المجلس ترتبط بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها وحرصها لممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء و العمل على تنفيذ قراراته و توصياته دون أي إهمال، و هكذا يصبح الدور الذي يؤديه المجلس له أهمية من خلال تمتع أعضائه بالاستقرار و الحصانة الكافية في أداء مهامهم مما يجعلهم يؤمنون بالزامية تطبيق القانون، و العمل خلافا لذلك سيؤدي بهم إلى تحمل المسؤولية المالية بغض النظر عن النقائص التي يعاني منها هذا الجهاز، و المتمثلة في عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها، عدم وجود الجزاءات المناسبة في حالة ارتكاب أخطاء جزائية، فقدان أعضاءه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية، عدم وجود ضمانات قانونية و مادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب، بالرغم من ذلك يمكن تجاهل دوره في مجال الرقابة اللاحقة لأموال الدولة بصفة كلية، فيجب على المشرع تدعيمه بشكل يتلاءم مع مكانته القانونية، وذلك بعلاجه بواسطة⁽¹⁾، وجود إلزام قانوني على كافة السلطات الإدارية لضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة، نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية و تضمين تلك التقارير الإجراءات حيال المخالفين، منح قضاة مجلس المحاسبة و أعوانهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية و حمايتهم من كل أشكال الضغوطات. تبني إستراتيجية شاملة في مجال إنتاج المعلومات المتعلقة بالفساد و مظهره، تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية في مواجهة الفساد، إضافة إلى تنمية القدرات المؤسساتية للفاعلين الإداريين و المراقبين على مستوى مجلس المحاسبة، التنسيق بين مجلس المحاسبة و

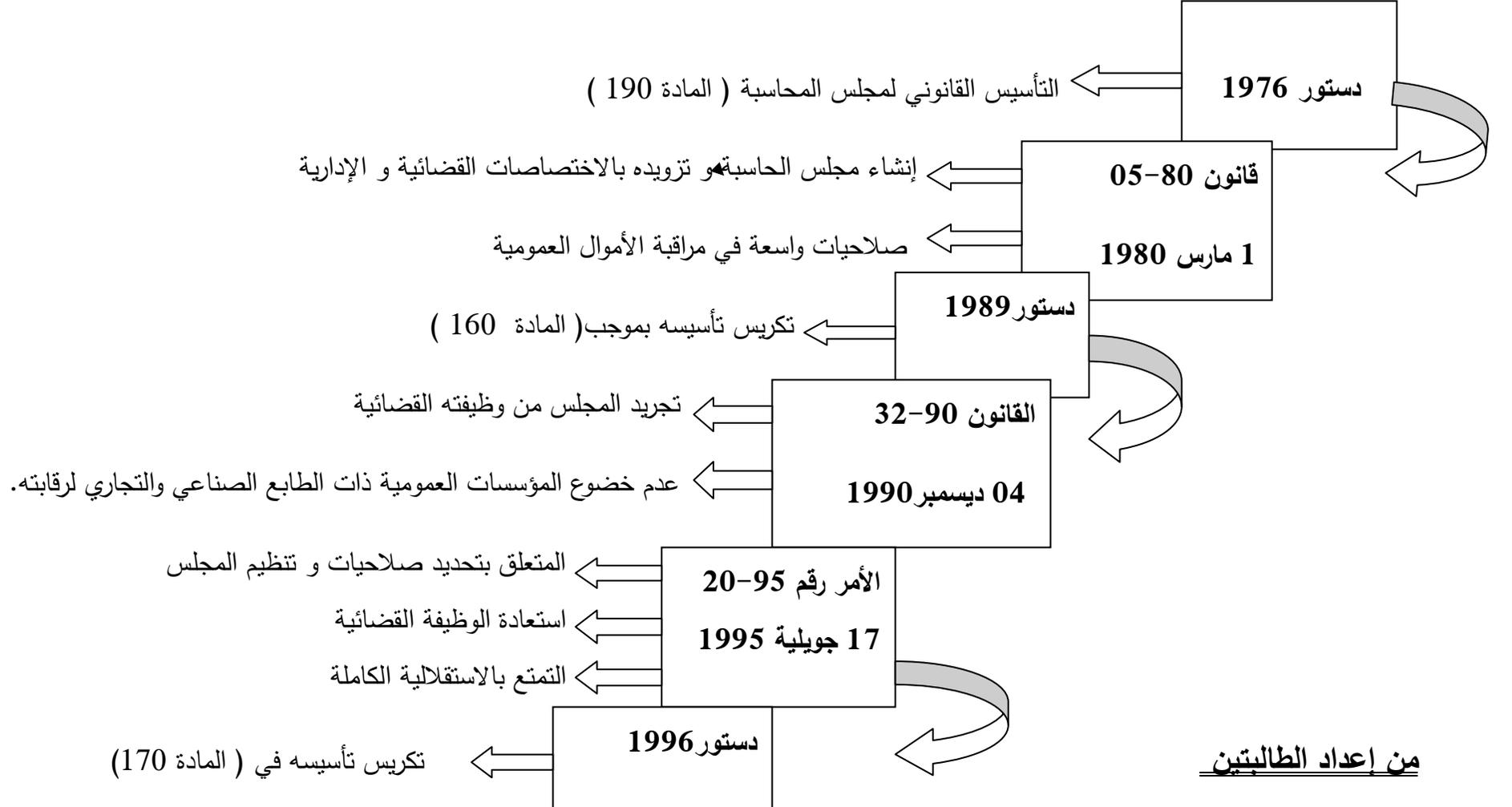
¹ - محمد حركات، المساءلة والمحاسبة تشريعاتها والياتها في الأقطار العربية، (موقوفات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي)، دار العربية للعلوم والنشر، لبنان، 2007، ص ص 248 إلى 250.

مختلف الأجهزة الرقابية حتى يتمكن كل جهاز من الاطلاع على عمل كل منهما، ممارسة الرقابة على السلطات العليا مثل: السلطتين التشريعية و التنفيذية تحقيقا للعدالة، إعطاء للمجلس كهيئة قضائية سلطة إصدار عقوبات جزائية لمرتكبي الأخطاء، ضرورة استقلالية ميادين الرقابة و المحاسبية، و ذلك بعدم تركها للتيارات السياسية، و تجسيد هذه الاستقلالية يكون بدعم هذه الهيئات القائمة بالرقابة بالمزيد من الحياد و النزاهة في أداء المهام الموكلة إليها، مع العلم أن هذه الإصلاحات و التوصيات لا يمكن لها تفعيل دور هذا الجهاز إذ لم تجسد على أرض الواقع، فالنصوص القانونية مهما كانت قوتها و إلزاميتها و صياغتها فإنها تحتاج إلى تطبيق فعلي يمنع وقوع ممارسات و تجاوزات، فهذا هو السبيل الوحيد الذي يكسبها المصدقية و الاحترام من طرف أفراد المجتمع و بلوغ درجة عالية من النضج السياسي الذي يجسد بناء دولة القانون.

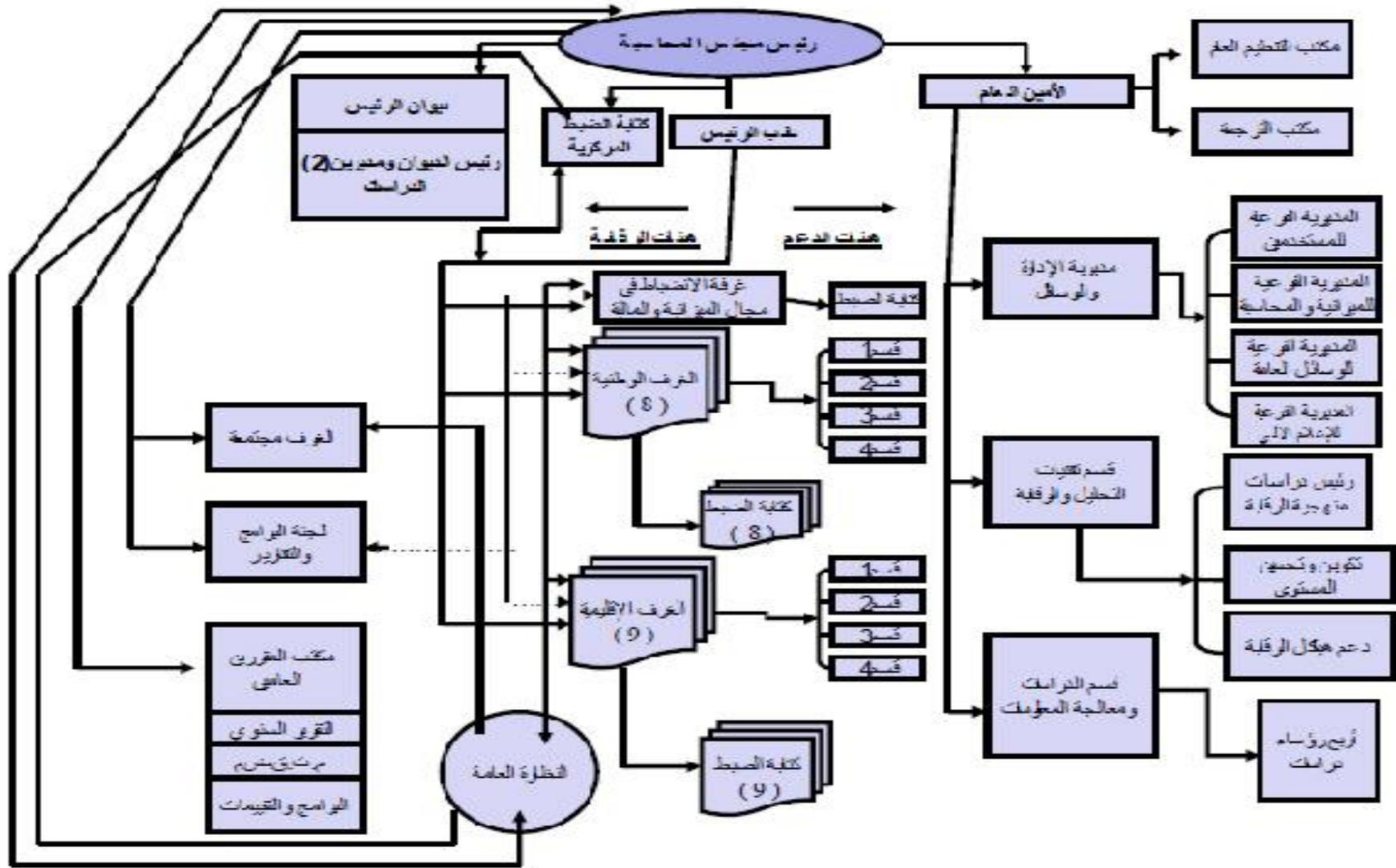
ملاحق

ملحق رقم -01-

تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري عبر الزمن



الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة



ملحق رقم-03-

Cour des comptes Algérienne, sur, [http// www. ccomptes. Org.dz](http://www.ccomptes.Org.dz) موقع مجلس المحاسبة

أولاً: تقديم وتنفيذ برامج نشاطات رقابة مجلس المحاسبة

بالنسبة للسنوات الخمسة الأخيرة (2005-2009) كان تنفيذ برامج نشاط رقابة مجلس المحاسبة كالآتي:

أ- برامج نشاط الرقابة:

يبين الجدول الآتي نشاطات الرقابة المبرمجة والتي تركز أساساً على:

- عدد عمليات مراجعة حسابات تسيير المحاسبين العموميين؛
 - عدد العمليات المتعلقة بالمهمة الاستشارية للمجلس حول المشاريع التمهيدية لقانون ضبط الميزانية؛
 - عدد العمليات المنتقاة في إطار الرقابات العضوية والموضوعية لتقييم نوعية التسيير.
- بالنسبة لهذه العمليات الأخيرة، إذا كانت الرقابات العضوية المبرمجة من طرف الغرف الإقليمية تخص أساساً البلديات من خلال مقاصد رقابية جد محددة مسبقاً، فإن الغرف الوطنية توجه رقاباتها نحو الهيئات ذات الأهمية الكبرى، وذات القوانين الأساسية المختلفة.
- فيما يتعلق بعمليات الرقابة الموضوعية المنتقاة، فإنها تحتاج إلى بطاقة تقنية تضم:
- أهمية الرقابات المرقبة.
 - طبيعة وأهمية المؤسسات والهيئات العمومية المنتقاة للرقابة وكذا تأثيرها على الطبقات الاقتصادية والاجتماعية.

جدول تلخيصي لبرامج الرقابة

العمليات المنتقاة للرقابة سنويا					العنوان	
2009	2008	2007	2006	2005		
99	101	129	152	161	رقابة عضوية / نوعية التسيير	نوعية التسيير والتقييم
35	36	34	35	33	مذكرات قطاعية	
11	11	15	18	20	رقابة موضوعية	
145	148	178	205	214	مجموع فرعي	
638	625	514	480	439	مراجعة	
783	773	692	685	653	مجموع عام	
134	130	149	135	135	تعداد الرقابة	
32	14	لا شيء	لا شيء	لا شيء	تعداد المدققين	
* تعداد / القضاة خارج تأطير الغرف						

خلال السنوات الخمس الأخيرة، سجلت برمجة متزايدة لعمليات الرقابة، بحيث أعطيت الأولوية لمراجعة حسابات تسيير المحاسبين العموميين مما يفسر حرص المجلس على تعزيز صلاحياته القضائية مع المساهمة في تسيير سليم للأموال العمومية.

انتقلت عمليات المراجعة من 439 عملية مسجلة سنة 2005 إلى 638 عملية في 2009 أي +45,33% (في 2011، قدرت عمليات المراجعة المبرمجة بـ 705)، أما بالنسبة لتلك المتعلقة برقابة نوعية التسيير والتقييم (رقابة عضوية وموضوعية، انتقلت من 214 عملية مبرمجة سنة 2005 إلى 145 عملية سنة 2009 أي بنسبة -33,70%). في 2011 بلغت العمليات المسجلة 228 عملية منها 33 مشروعا تمهيدا لقانون ضبط الميزانية.

عموما انتقل عدد العمليات المبرمجة من 653 عملية سنة 2005 إلى 783 سنة 2009، زيادة على العمليات قيد الانجاز (في 2011، قدر عدد العمليات المبرمجة بـ 933 عملية).

ب- تنفيذ برامج نشاط الرقابة:

إذا كانت عمليات الرقابة المبرمجة سنويا في تطور مستمر، الأمر نفسه بالنسبة للالتزامات بحيث انتقلت النسبة من 88% سنة 2005 إلى 95,1% سنة 2008.

جدول تلخيصي لتنفيذ برامج الرقابة

حواصل تنفيذ البرامج				العنوان	
2008	2007	2006	2005		
88	110	122	122	رقابة عضوية / نوعية التسيير/التقييم	رقابة نوعية التسيير والتقييم
%87,10	%80,30	%80,30	%75,80	نسبة الالتزام	
31	29	31	27	المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية	
%86,10	%85,30	%88,60	%81,80	نسبة الالتزام	
11	15	17	8	رقابة موضوعية	
%100	%100	%94,40	%40	نسبة الالتزام	
130	154	170	157	مجموع فرعي	
%87,80	%86,50	%82,90	%73,30	نسبة الالتزام	
605	489	(1) 492	419	مراجعة الحسابات	
%96,80	%96,90	%102,50	%95,40	نسبة الالتزام	
735	643	662	576	المجموع العام	
%95,10	%92,90	%89,70	%88	نسبة الالتزام العام بالبرنامج	

(1) للإشارة أن 53 عملية مراجعة إضافية غير مبرمجة خلال السنة المعنية

ج- تقديم الحسابات:

علاوة على عمليات الرقابة المبرمجة سنويا، يتكفل مجلس المحاسبة بالأشغال المرتبطة بتقديم الحسابات المتعلقة بمعالجة التماسات الناظر العام المكلف سنويا بتبليغ الغرف المعنية بالالتماسات بسبب عدم تقديم أو عدم إيداع الحساب لدى كتابة الضبط المركزية للمجلس في الآجال المحددة وذلك بغرض إجراء رقابتها.

يخص مجال الاختصاص الواجب تغطيته سنويا أكثر من 14000 حساب تسيير للمحاسبين العموميين والحسابات الإدارية للآمرين بالصرف.

ومنذ 1997، رسم المجلس لنفسه هدفا لمراقبة التقديم المنتظم للحسابات. وفي هذا الإطار، تتكفل هيكل الرقابة بالالتماسات الصادرة عن النظارة العامة.

د- النشاطات التابعة لغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

تسجل مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية مضررة بالخيرينة وبالهيئات العمومية، بمناسبة إجراء عمليات رقابة عضوية وموضوعية لتقييم نوعية التسيير.

بموجب المادتين 88 و 91 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، تسجل الأخطاء والمخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تقارير مفصلة بغرض فتح تحقيق حول المخالفة الصريحة للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية التي ألحقت ضررا بالخيرينة العمومية والمرتبكة من طرف الأشخاص المعنيين، إن عدد الملفات المرتبطة بالانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تطور مستمر سنة بعد سنة كما يشير إليه الآتي على سبيل التوضيح :

2005	_____	9 ملفات
2006	_____	9 ملفات
2007	_____	13 ملفا
2008	_____	27 ملفا
2009	_____	38 ملفا

ثانيا: القرارات الصادرة عن المجلس خلال الفترة من 2007/2005

علاوة على تنفيذ برامج النشاط المبينة سالفا، ترتب عن متابعة معالجة واستكمال الملفات الملتزم بها بعنوان مختلف البرامج ما يلي:

أ- بالنسبة لسنتي النشاط 2005 و2006 :

1246 عملية رقابة أسفرت عن إعداد 296 تقريرا تتعلق بعملية التسيير و 950 تقريرا للتدقيق حول مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

875 قرارا يتعلق بالصلاحيات القضائية والإدارية على حد سواء أصدرتها مجمل التشكيلات المتداولة للمجلس:

1- فيما يخص الصلاحيات القضائية:

663 موزعة كالاتي:

- 313 قرارا مؤقتا تخص حسابات المحاسبين العموميين لتفعيل الإجراء الحضورى.
- 264 قرارا نهائيا تخص حسابات المحاسبين العموميين، 215 منها للمخالصة و 49 منها للاستحقاق.
- 59 تقريرا مفصلا يتضمن وقائع تدخل في إطار إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

• 20 تقريرا مفصلا يتضمن وقائع قابلة لأن توصف وصفا جزائيا مرسلا.

• 7 قرارات بنتت فيها تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

علاوة على ذلك:

- 7058 قرارا مؤقتا تخص تقديم الحسابات صدرت في حق المحاسبين والمسيرين المتأخرين أو المقصرين في إيداع حساباتهم لدى كتابة الضبط المركزية للمجلس.
- 1172 قرارا نهائيا، من بينها 1009 قرارات تخص أحكاما بغرامة.

2- فيما يخص الصلاحيات الإدارية:

صادق المجلس على 212 قرارا تتوزع كالاتي:

- 124 مذكرة تقييم تتعلق بشروط تسيير الهيئات الخاضعة للرقابة.
- 55 مذكرة قطاعية تتضمن تسيير الوزارات للاعتمادات المفتوحة بعنوان قوانين المالية.
- 32 تبليغا تتكون من مذكرات استعجاليه صادرة عن رئيس مجلس المحاسبة ورسائل رؤساء الغرف المرسلة على التوالي إلى الوزراء ومسيري الهيئات المعنية، من أجل اتخاذ إجراءات وتقديم أجوبة.

ب- بالنسبة لسنة 2007:

• 686 تقريراً تم إعدادها، 172 منها تخص رقابة نوعية التسيير و 514 تقريراً للتدقيق في نهاية 2007 تخص مراجعة حسابات التسيير للمحاسبين العموميين.

• 549 قراراً صادراً في إطار الصلاحيات القضائية والإدارية على حد سواء من طرف مجمل التشكيلات المتداولة للمجلس منها:

1- فيما يخص الصلاحيات القضائية:

453 قراراً تتوزع كالاتي:

• 278 قراراً مؤقتاً يخص حسابات المحاسبين العموميين من أجل تفعيل الإجراء الحضورى.

• 124 قراراً نهائياً يخص حسابات المحاسبين العموميين، 91 قراراً منها للمخالصة و 33 قراراً للاستحقاق.

• 7 تقارير مفصلة تتضمن وقائع تدخل في إطار إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

• 6 تقارير مفصلة تتضمن وقائع يمكن أن توصف وصفا جزائياً للإرسال إلى الوكلاء العاميين المختصين إقليمياً.

• قراران (02) بتت فيهما تشكيلة كل الغرف مجتمعة في إطار إجراء الاستئناف وتم إرسالهما. علاوة على ذلك:

• 1430 قراراً تم إصدارها بشأن تقديم الحسابات ضد المحاسبين والمسيرين المتأخرين أو المقصرين في تقديم حساباتهم لدى كتابة الضبط المركزية لمجلس المحاسبة.

• 9 قرارات نهائية، 4 منها أسفرت عن إصدار أحكام بغرامة.

2- فيما يخص الصلاحيات الإدارية:

صادق المجلس على 96 قراراً تتوزع كما يلي:

• 50 مذكرة تقييمية تتعلق بشروط تسيير الهيئات الخاضعة للرقابة.

• 28 مذكرة قطاعية تتعلق بتسيير الوزارات للاعتمادات المفتوحة بعنوان قوانين المالية.

• 18 تبليغاً تتكون من مذكرات إستعجالية صادرة عن رئيس مجلس المحاسبة، ورسائل رؤساء الغرف

المرسلة على التوالي إلى الوزارات الوصية ومسيري الهيئات المعنية من أجل اتخاذ الإجراءات وتقديم الأجوبة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1- الكتب:

- (1)-بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومة، الطبعة العاشرة، الجزائر، 2011.
- (2)-حركات محمد، المساءلة و المحاسبة، تشريعاتها و آلياتها في الأقطار العربية، (معوقات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي) ، دار العربية للعلوم والنشر، لبنان، سنة 2007.
- (3)-، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية و تطبيقيةالأردن، 2010.
- (4)-خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية،(تنظيم و اختصاص القضاء الإداري)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007.
- (5)-زغود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- (6)-سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الإيرادات العمومية (الميزانية العامة)، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2000 .
- (7)-شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية) ، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005.
- (8)-شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات و الإجراءات أمامها)، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007.
- (9)- محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة- الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة) ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، د، س، ن.

- 10)-محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، بيروت، 2005.
- 11)-مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، 2003.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية :

أ-الرسائل الجامعية:

- 1)- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
- 2)-زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ب- المذكرات الجامعية:

ب-1) مذكرات الماجستير :

- 1)-أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007.
- 2)-بن داوود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية و التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 3)- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان، 2011.

ب -2) مذكرات الماستر:

1)-تركي صونية، بن معمر تسعديت، النظام القانوني لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2013.

2)-زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

3- المقالات:

1)-بن مشري عبد الحليم، الفساد الإداري (مدخل مفاهيمي) ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، بسكرة، ص ص من 08 إلى 21.

2)-بن عبد العزيز خيرة، "دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري و تحقيق متطلبات الترشيح الإداري"، مجلة المفكر، العدد الثامن، باتنة، ص ص من 01 إلى 135 .

4-الملتقيات:

1)-مخلوف فيصل،"الفساد الإداري و سبل مكافحته"، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الوطني الثاني، حول آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس، المدينة، يومي 05 و 06 مايو 2006، صفحة من 02 إلى 16.

2)-نواري أحلام، " مفهوم الفساد المالي و الإداري و تأثيراته"، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الوطني الثاني، حول آليات حماية المال العام و مكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس، المدينة، يومي 05 و 06 مايو 2009، صفحة من 01 إلى 13.

5-النصوص القانونية:

أ-الدساتير:

- (1)-دستور سنة 1976، صادر في 22 نوفمبر 1976، بموجب الأمر رقم 76-67، ج.ر.ج.ج.، عدد94، صادر في 24 نوفمبر 1976.
- (2)-دستور سنة 1989، صادر في 28 فيفري 1989، بموجب المرسوم الرئاسي رقم-18 89، ج.ر.ج.ج.، عدد09، صادر في 01 مارس 1989.
- (3)-دستور سنة 1996، مؤرخ في 07 سبتمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483، ج.ر.ج.ج.، عدد76، صادر في 07 ديسمبر 1996، معدّل متمّم بموجب القانون 02-03، مؤرخ في 10 ابريل 2002، ج.ر.ج.ج.، عدد25، صادر في 14 ابريل 2002 و القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد63، صادر في 16 نوفمبر 2008.

ب- القوانين العضوية:

- (1)-قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 مايو 1998، متعلق بمجلس الدولة و تنظيمه و سيره، ج.ر.ج.ج.، عدد37، صادر في 01 جوان 1998، معدّل و متمم بموجب القانون رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد43، صادر في 03 أوت 2011.
- (2)-قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاة، ج.ر.ج.ج.، عدد07، صادر في 08 سبتمبر 2004.

ج- النصوص التشريعية:

- (1)- قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، عدد10، صادر بتاريخ 03 مارس 1980(ملغى).

- (2) - قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 35، صادرة في 18 أوت 1990.
- (3) - قانون رقم 90-32، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 53، صادر في 05 سبتمبر 1990.
- (4) - أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدّل و متمّم بموجب الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010.
- (5) - أمر رقم 95-23، مؤرخ في 26 أوت 1998، يتضمن القانون الأساسي للقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 48، صادر في سبتمبر 1995.
- (6) - قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، متعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، معدّل و متمّم بقانون رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 50، مؤرخ في 01 ديسمبر 2010، معدّل و متمّم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 20 أوت 2011، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 44، صادر في 10 أوت 2011، معدّل و متمّم.
- (7) - قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 14، صادرة في 03 جويلية 2011.
- (8) - قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 12، صادرة في 29 فيفري 2012.

د - النصوص التنظيمية:

- (1) - مرسوم رئاسي رقم 95-377، مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج. ج. عدد 72، صادر في 20 نوفمبر 1995.

- (2) - مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر عدد 58، صادر في 7 أكتوبر 2010 معدل ومتمم.
- (3) - مرسوم تنفيذي رقم 96-56، مؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 06، صادر في 24 جانفي 1996.
- (4) - قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996، الذي يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة و يضبط أقسامها إلى فروع، معدل بقرار صادر بتاريخ 16 ابريل 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 46.
- (5) - قرار مؤرخ في 27 سبتمبر 2000، يتضمن تجديد أعضاء لجنة الطعن المختصة بأسلاك المستخدمين الإداريين و التقنيين لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 81، صادر في 30 ديسمبر 2000.

6- الوثائق:

- (1) - تقرير سنوي سنة 1995 لمجلس المحاسبة، منشور في الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة في 05 فيفري 1997.
- (2) - تقرير سنوي سنة 1996-1997 لمجلس المحاسبة، منشور في الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 31 مايو 1998.
- (3) - صانع حمزة، مدى فاعلية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثامنة عشرة، 2010.

1-Ouvrages :

- Magnet Jacques, la cour des comptes, 5^{eme} édition, berger levrault, l'administration nouvel, paris.

2-Mémoire :

- Hanafi Mohamed, Etude comparée entre les cours des comptes algérienne et française, Master de recherche en droit public, option droit public financier, faculté internationale de droit comparé des Etats francophones ,2010.

3- Site électronique :

- Cours des Comptes Algérienne, sur, <http://www.ccomptes.org.dz>

فهرس

فهرس المحتويات

الصفحة

مقدمة 1

الفصل الأول:

التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة في الجزائر: بنية حقيقية لمكافحة الفساد أم تقليد

المبحث الأول: مجلس المحاسبة: بين خصوصيات التنظيم الهيكلي والطبيعة القانونية..... 6

المطلب الأول: هيكله مجلس المحاسبة 6

الفرع الأول: تشكيلة مجلس المحاسبة 7

أولاً: الأعضاء المكتسبين لصفة القضاة 7

أ- رئيس مجلس المحاسبة 8

ب- نائب رئيس مجلس المحاسبة 9

ج- الناظر العام 9

د- رؤساء الغرف 10

م- رؤساء الفروع 12

هـ- المستشارون والمحاسبون 12

ثانياً: المستخدمون المساعدون 14

الفرع الثاني: تقسيم الهياكل الداخلية لمجلس المحاسبة 15

أولاً: تشكيلة الهياكل الداخلية لمجلس المحاسبة 15

أ- نظام الغرف 15

1- الغرف الوطنية 15

2- الغرف الإقليمية 16

17	ب- النظرة العامة
18	ج- كتابة الضبط
18	د- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية
19	ثانيا: مداولات الهياكل الداخلية لمجلس المحاسبة
19	أ- تشكيلة كل الغرف مجتمعة
19	ب- تشكيلة الغرف و فروعها
20	ج- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
20	د- لجنة البرامج والتقارير
21	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة بين قانون 1980 و قانون 1995
21	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05
	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 والأمر 95-20
22	أولا: الطبيعة القانونية في ظل القانون 90-32
24	ثانيا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20
25	المبحث الثاني: مجالات تدخل مجلس المحاسبة
25	المطلب الأول: الهيئات الإدارية المركزية و اللامركزية
24	الفرع الأول: الهيئات الإدارية المركزية (مصالح الدولة)
26	أولا: رئاسة الجمهورية
26	ثانيا: رئاسة الحكومة
27	ثالثا: الهيئة الوزارية
27	الفرع الثاني: الهيئات الإدارية اللامركزية
28	أولا: رقابة مجلس المحاسبة للبلدية
28	ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة للولاية

29	المطلب الثاني: مصالح المؤسسات والمرافق العمومية الخاضعة للرقابة
30	الفرع الأول: المرافق والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية
30	أولاً: الهيئات السيادية
30	ثانياً: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
31	الفرع الثاني: المؤسسات و المرافق الاقتصادية
31	أولاً: المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري
31	ثانياً: المرافق العمومية الاقتصادية
32	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني:

مدى فعالية آليات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد: بين الحقيقة و الخيال

35	المبحث الأول: تشخيص ظاهرة الفساد في الجزائر
35	المطلب الأول: الإطار النظري لظاهرة الفساد في الجزائر
36	الفرع الأول: مفهوم الفساد و أنواعه
36	أولاً: تعريف الفساد
36	1- معنى الفساد لغة
36	2- معنى الفساد في الشريعة الإسلامية
36	3- معنى الفساد اصطلاحاً
37	4- موقف المشرع الجزائري
37	ثانياً: أنواع الفساد
37	1- الفساد المالي
38	2- الفساد الإداري
38	الفرع الثاني: أسباب الفساد المالي والإداري ومظاهره
38	أولاً: أسباب الفساد المالي والإداري

39	.....	ثانيا: مظاهر الفساد المالي والإداري
40	.....	المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الفساد المالي و الإداري
40	.....	الفرع الأول: الآثار الاقتصادية
40	.....	الفرع الثاني: الآثار السياسية والاجتماعية
40	.....	أولا: الآثار السياسية
41	.....	ثانيا: الآثار الاجتماعية
		المبحث الثاني: الآليات القانونية لمجلس المحاسبة في مجال مكافحة الفساد:بين مقتضيات
42	.....	الفعلية وميزان الفعالية
43	.....	المطلب الأول: اختصاصات مجلس المحاسبة في ممارسة رقابته على الأموال العمومية....
		الفرع الأول: الاختصاصات الإدارية و القضائية لمجلس المحاسبة بين:الفعلية و الفعالية في
43	.....	الكشف عن الفساد
44	.....	أولا: الاختصاصات الإدارية و النتائج المترتبة عنها
44	.....	1- الاختصاصات الإدارية
46	.....	2- النتائج المترتبة عنها
48	.....	ثانيا: الاختصاصات القضائية و النتائج المترتبة عنها
48	.....	1- الاختصاصات القضائية
49	.....	2- النتائج المترتبة عنها
51	.....	ثالثا: الاختصاصات الاستشارية
52	.....	الفرع الثاني: أدوات مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد
52	.....	أولا: حق الاطلاع و سلطة التحري
53	.....	ثانيا: رقابة نوعية التسيير
54	.....	ثالثا: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية
57	.....	رابعا: مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين

المطلب الثاني: القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد و ضمانات	
مواجهتها	60
الفرع الأول: طبيعة قرارات مجلس المحاسبة والجزاء المترتبة عنها	60
أولاً: طبيعة قرارات مجلس المحاسبة	61
ثانياً: الجزاء المترتبة عنها	61
الفرع الثاني: ضمانات مواجهة قرارات مجلس المحاسبة	62
أولاً: الطعون الداخلية	62
1- المراجعة	62
2- الاستئناف	63
ثانياً: الطعون الخارجية	64
1- الجهة المختصة نوعياً	64
2- كيفية الطعن النقض	65
خلاصة الفصل الثاني	65
خاتمة	66
قائمة المراجع	70
فهرس المحتويات	77