



جامعة لونيبي علي - البليدة 02

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم

تخصص ادارة ومالية

إشراف الأستاذ الدكتور :

أ/د. برحماني محفوظ

إعداد الطالب :

عوية محمد

أمام اللجنة المشكلة من :

الاستاذ	الرتبة	الجامعة	الصنف
شريط وليد	أستاذ	جامعة لونيبي علي-البليدة 2	رئيسا
برحماني محفوظ	أستاذ	جامعة لونيبي علي-البليدة 2	مقررا ومشرفا
رمضاني لعلا	أستاذ	جامعة عمار ثلجي-الاغواط	عضوا مناقشا
ضويافي محمد	استاذ محاضر أ	جامعة لونيبي علي-البليدة 2	عضوا مناقشا
العطراوي كمال	أستاذ محاضر أ	المركز الجامعي بركة	عضوا مناقشا
بن يحي ابو بكر الصديق	أستاذ محاضر أ	جامعة زيان عاشور الجلفة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2021/2020



جامعة لونيبي علي - البلدية 02

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم

تخصص ادارة ومالية

إشراف الأستاذ الدكتور :

أ/د. برحماني محفوظ

إعداد الطالب :

عوية محمد

أمام اللجنة المشكلة من :

الاستاذ	الرتبة	الجامعة	الصنف
شريط وليد	أستاذ	جامعة لونيبي علي-البلدية 2	رئيسا
برحماني محفوظ	أستاذ	جامعة لونيبي علي-البلدية 2	مقررا ومشرفا
رمضاني لعلا	أستاذ	جامعة عمار ثلجي-الاغواط	عضوا مناقشا
ضويافي محمد	استاذ محاضر أ	جامعة لونيبي علي-البلدية 2	عضوا مناقشا
العطراوي كمال	أستاذ محاضر أ	المركز الجامعي بركة	عضوا مناقشا
بن يحي ابو بكر الصديق	أستاذ محاضر أ	جامعة زيان عاشور الجلفة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2020/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين ، تبارك وتعالى ، له الخصال وحده

والصلاة والسلام على سيدنا محمد نبيه ورسوله الأمين

وعلى سائر الأنبياء والمرسلين

نحمد الله تعالى الذي بارك لنا في اتمام بحثنا هذا ، والذي يعود الفضل فيه بعد الله سبحانه وتعالى، الى الاستاذ الدكتور : محفوظ برحماني الذي نتقدم اليه بجزيل الشكر وخالص الامتنان ، لما أمدّه لنا من عون طيلة بحثي هذا ، فلم يبخل علينا بافكاره النيرة ، ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة ، فكان بذلك المؤطر الفاضل الذي بعث فينا روح الاكتشاف والبحث العلمي ، ليرقى بحثنا هذا المستوى المطلوب ان شاء الله

كما نتوجه بجزيل الشكر والعرفان الى جميع اساتذة كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية لجامعة البليدة 02 .

محمد عوية

إهداء

إلى روح الوالد الطاهرة

والى الوالدة الكريمة

الى زوجتي الغالية

إلى الإخوة والأخوات

إلى الاهل والاقرباء

إلى جميع الاصدقاء

إلى من ساعدنا في انجاز هذا البحث

إلى اساتذة وعمال المركز الجامعي بافلو

وخاصة قسم الحقوق

أهدي اليكم هذا العمل

الملخص باللغة العربية

الملخص بالعربية

إن الرقابة على الأموال العمومية من بين المواضيع التي تحظى بأهمية بالغة وتشكل محل دراسات العديد من الباحثين في المجالين القانوني والإقتصادي وذلك من خلال تطابق تصرف أو عمل قانوني فيما يخص العمل المالي والحفاظ على الأموال العمومية وذلك من خلال إبراز الخطأ مكن طرف الموظف ومن ثم تسليط الجزائي التأديبي أو القضائي.

يعتبر مجلس المحاسبة الجزائري من الهيئات الرقابية الدستورية في الدولة وذلك منذ إنشائه بموجب المادة 190 من دستور 1996 وكذا بعد صدور القانون رقم: 80/05 المؤرخ في: 1980/03/01 بصلاحيات قضائية وإدارية وبما يسمى بالرقابة اللاحقة.

ومن خلال هذا البحث أردنا أن نبرز أهمية الرقابة المالية التي يقوم بها مجلس المحاسبة من خلال موضوعنا وهو: مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية وذلك عن طريق طرح إشكالية بحثنا والتي كانت على النحو التالي: ما هو دور نجاعة مجلس المحاسبة في الرقابة المالية البعدية ؟

ومن خلال هذه الإشكالية تطرقنا إلى تقسيم بحثنا هاذ إلى بابين :

الباب الأول: تطرقنا فيه إلى التنظيم المؤسسي لمجلس المحاسبة ودوره الرقابي على الأموال العمومية ومن خلال هذا الباب تطرقنا إلى تقسيمه إلى فصلين الفصل الأول تطرقنا فيه إلى واقع مجلس المحاسبة في ظل التشريع الجزائري أما الفصل الثاني تطرقنا إلى علاقة مجلس المحاسبة بالأموال العمومية بإعتبارها محل الرقابة وذلك من خلال إبراز الأهمية المالية والقانونية للموال العمومية في التشريع الجزائري.

أما الباب الثاني تطرقنا إلى سير مجلس المحاسبة كجهاز رقابي على الأموال العمومية وقسمناه إلى فصلين

الفصل الأول: الرقابة المالية لمجلس المحاسبة بإعتباره جهاز يقوم بالرقابة البعدية أما الفصل الثاني تطرقنا فيه إلى الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة.

ومن خلال هذه الدراسة وتحليل الجانب القانوني لمجلس المحاسبة توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات سواء في الجانب الهيكلي والتنظيمي والجانب القانوني في سير عمل هذا المجلس وكذا من خلال إبراز بعض تقارير مجلس المحاسبة في تجسيد الدور الرقابي للأموال العمومية.

الفهرس

فهرس الموضوعات

كلمة شكر

اهـاء

6	الملخص بالعربية
10	فهرس الموضوعات
20	قائمة المختصرات :
22	مقدمة
	الباب الاول : التنظيم المؤسسي لمجلس المحاسبة ودوره الرقابي على
28	الاموال العمومية.
31	الفصل الاول : واقع مجلس المحاسبة في ظل التشريع الجزائري
32	المبحث الاول : أثر التطور التاريخي لمجلس المحاسبة.
32	المطلب الاول : نشأة مجلس المحاسبة
32	الفرع الاول : في ظل دستور 1963 الجزائري
34	الفرع الثاني : مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976 الجزائري .
38	المطلب الثاني : فعالية مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية
38	الفرع الأول : المرحلة الاولى في ظل دستور 1989
	الفرع الثاني : المرحلة الثانية مجلس المحاسبة في ظل دستور 1996
41	ودستور 2016
44	المبحث الثاني : المركز القانوني والرقابي لمجلس المحاسبة
	المطلب الاول : تنوع الدور القضائي والاداري لمجلس المحاسبة وأثره على
44	الرقابة المالية
44	الفرع الاول : الدور الرقابي الاداري لمجلس المحاسبة

- 45 ----- : اولاً : صلاحياته قضائية إدارية :
- 46 ----- : ثانياً : طبيعة قضائية من حيث تنظيمه -----
- 47 ----- 1- مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 -----
- 48 ----- 2- مجلس المحاسبة بصلاحيات إدارية محدودة : -----
- 48 ----- 3- تجريد مجلس المحاسبة من صلاحياته القضائية : -----
- 49 الفرع الثاني : مجلس المحاسبة في ظل الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.
1. استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال
- 50 ----- اختصاصاته -----
- 51 ----- 2- إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية : -----
- 51 المطلوب الثاني : دور الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية
- 52 الفرع الأول : التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة من حيث الأشخاص . -
- 52 أولاً : تنظيم قضاة مجلس المحاسبة : -----
- 1- قواعد توظيف قضاة مجلس المحاسبة : ----- 52
- 2- قضاة مجلس المحاسبة حقوق وواجبات : ----- 53
- 3- تشكيلة قضاة مجلس المحاسبة : ----- 54
- 55 ثانياً : تنظيم المسار المهني لقضاة مجلس المحاسبة. -----
- 1- شروط التوظيف : ----- 55
- 2- تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة : ----- 57
- 3- وضعية قضاة مجلس المحاسبة وإنهاء مهامهم : ----- 59
- 62 الفرع الثاني : تنظيم مجلس قضاة مجلس المحاسبة : -----
- 62 أولاً : تشكيلة مجلس قضاة مجلس المحاسبة : -----
- 62 ثانياً : تنظيم مجلس قضاة مجلس المحاسبة : -----
- 63 ثالثاً : صلاحيات مجلس قضاة مجلس المحاسبة : -----

63	الفرع الثالث :رقابة انضباط قضاة مجلس المحاسبة :
64	اولا : تنظيم المجلس التأديبي-----
64	ثانيا : سير ومهام المجلس التأديبي-----
65	ثالثا : العقوبات التأديبية المطبقة على قضاة مجلس المحاسبة-----
65	1.العقوبات من الدرجة الاولى:
65	2.العقوبة من الدرجة الثانية :
66	3.العقوبة من الدرجة الثالثة :
66	الفرع الرابع :التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة من حيث الشكل-----
67	اولا : غرف مجلس المحاسبة :
67	1. الغرف ذات الاختصاص الوطني :
69	2. الغرف ذات الاختصاص الإقليمي :
70	3. النظارة العامة وأجهزة الدعم .
73	ثانيا : تشكيلة غرف مجلس المحاسبة :
73	1. تشكيلة كل الغرف مجتمعة.
73	2. تشكيلة الغرف وفروعها-----
77	الفصل الثاني : علاقة مجلس المحاسبة بالاموال العمومية-----
78	المبحث الأول : مفهوم المال العام-----
78	المطلب الأول: المقاربة بين المال العام و المال الخاص-----
79	الفرع الاول : تعريف بالمال العام-----
82	الفرع الثاني : تعريف المال الخاص-----
83	المطلب الثاني : مكونات الأموال العامة-----
84	الفرع الأول :الأموال العامة من حيث طبيعتها و الجهة الإدارية المالكة لها
85	الفرع الثاني : الاموال العامة من حيث نشأتها و مكان تواجدها-----

86	أولا : الأموال العامة البحرية -----
86	1- العناصر الطبيعية : -----
87	2 - العناصر الاصطناعية : -----
87	ثانيا: عناصر الاموال العامة النهرية -----
88	1 - العناصر الطبيعية : -----
88	2- العناصر الاصطناعية: -----
89	ثالثا: الأموال العامة الجوية : -----
89	رابعا : الأموال العامة البرية : -----
91	المبحث الثاني : معيار التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة -----
92	المطلب الأول : معيار طبيعة المال -----
92	الفرع الأول : رأي ديكروك -----
94	الفرع الثاني : رأي بارتيلمي -----
96	المطلب الثاني : معيار التخصيص -----
98	الفرع الثاني : معيار التخصيص للمنفعة العامة -----
101	المبحث الثالث : الطبيعة القانونية للأموال الوطنية -----
101	المطلب الأول : مراحل تطور مفهوم الأملاك الوطنية -----
102	الفرع الأول : مرحلة ما بعد الاستقلال -----
103	الفرع الثاني : الاتجاه الرسمي لوزارة المالية -----
105	الفرع الثالث : موقف الفقه من الأملاك الوطنية -----
105	1 - استمرار التقسيم الثنائي لأموال الإدارة إلى عامة و خاصة : -----
106	2 - الاتجاه إلى تقسيم ثالثي فرضته الظروف: -----
107	3- قصور التقسيم الثنائي: -----
107	4- الاتجاه الموحد للأملاك الوطنية : -----

108	الفرع الرابع : مرحلة القوانين ذات التوجه الاشتراكي
109	أولا : في القانون المدني
112	ثانيا : في دستور 1976
114	ثالثا : في قانون الأملاك الوطنية لسنة 1984
117	الفرع الخامس : المرحلة الحالية
118	أولا : معيار تمييز الأملاك الوطنية
120	ثانيا : أنواع الأملاك الوطنية و عناصرها
121	1 - تمييز الأملاك العمومية عن الأملاك الخاصة :
124	2 - عناصر الملكية الوطنية :
127	3- الأملاك العمومية الصناعية :
130	المطلب الثاني : دمج المال في الأملاك الوطنية وعلاقته بالإدارة
131	الفرع الأول : دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية وخروجه منها
132	أولا : دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية
133	1- المال الطبيعي :
133	2- المال الاصطناعي :
134	3- طرق القانون الخاص :
137	4 - طرق القانون العام :
146	5- دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية بحكم القانون :
150	الباب الثاني : سير مجلس المحاسبة ودوره كآلية رقابية على الاموال العمومية
152	الفصل الاول : الرقابة المالية لمجلس المحاسبة
154	المبحث الأول : علاقة مجلس المحاسبة بالمؤسسات الرقابية المالية
156	المطلب الأول : التطور التشريعي للرقابة المالية

الفرع الأول :تطور الأحكام التشريعية المتعلقة لمجلس المحاسبة: ----	160
الفرع الثاني :مجلس المحاسبة في ظل قانون 05/80 بتاريخ 01 مارس	
1980:-----	161
الفرع الثالث : مجلس المحاسبة في ظل قانون 32/90 بتاريخ 04	
ديسمبر 1990 -----	163
المطلب الثاني : أثر خصوصية التشريعات المتعلقة بالرقابة المالية---	167
الفرع الأول : تطور الأحكام التشريعية الخاصة بالقانون المتعلق بالمحاسبة	
العمومية -----	169
الفرع الثاني : مراقبة النفقات المستعملة -----	170
الفرع الثالث : رقابة التنفيذ -----	171
الفرع الرابع : مراقبة التسيير -----	171
الفرع الخامس : تطور الأحكام التشريعية الخاصة بقانون البلدية والولاية :	172
الفرع السادس :تطور الأحكام التشريعية الخاصة بقوانين المالية السنوية :	173
أولا : قانون المالية سنة 1966 : -----	173
ثانيا : قانون المالية لسنة 1970 : -----	174
ثالثا : قانون المالية لسنة 1980 : -----	174
رابعا : قانون المالية لسنة 2000 : -----	175
المطلب الثالث : الاطار التنظيمي للرقابة المالية القبلية -----	176
الفرع الأول : الجانب التاريخي للأحكام التنظيمية للرقابة المالية : ---	176
الفرع الثاني : الاحكام التنظيمية الخاصة بالرقابة المالية القبلية : ----	178
الفرع الثالث : دور المراقب المالي في الرقابة المالية القبلية . -----	180
الفرع الرابع : دور المحاسب العمومي في الرقابة المالية القبلية مراقبة	
آنية -----	184

المطلب الرابع: الاطار التنظيمي للرقابة المالية البعدية	185
الفرع الاول : تطور الاحكام التنظيمية الخاصة بالمفتشية العامة المالية	186
الفرع الثاني : الرقابة لمالية اللاحقة في ظل المرسوم رقم 53/80.	187
الفرع الثالث : الرقابة المالية اللاحقة في ظل المرسوم -القرار الوزاري 21 اوت	
1983	189
الفرع الرابع :الرقابة المالية اللاحقة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 91/78/90	
1- المرسوم التنفيذي المؤرخ في 22 فبراير 1992 :	191
2- المرسوم التنفيذي المؤرخ في 6 ديسمبر 2008 :	192
أ- صلاحيات المفتشية العامة للمالية :	192
ب- التقسيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية :	194
ج- المرسوم خاص بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية :	194
الفرع الخامس : الاحكام التنظيمية الخاصة بمفتشية مصالح المحاسبة :	196
الفرع السادس : الاحكام التنظيمية الخاصة بمفتشية مصالح الميزانية :-	197
الفرع السابع : الاحكام التنظيمية الخاصة بالمفتشية العامة للجمارك :-	199
الفرع الثامن : الاحكام التنظيمية الخاصة بمفتشيه املاك الدولة والحفظ	
العقاري	200
المبحث الثاني : فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات	
العمومية	202
المطلب الأول : الرقابة من حيث المعيار الموضوعي	203
الفرع الأول :المعيار الموضوعي	203
أولاً: صفقة انجاز الأشغال العامة .	204
1- أن يكون موضوع العقد عقار :	204
2- يجب أن تكون الأشغال لصالح شخص معنوي عام :	205

205	3- أن يهدف إلى تحقيق منفعة عامة :-
205	ثانيا: صفقة اقتناء اللوازم
206	ثالثا: صفقة تقديم الخدمات
207	رابعا: صفقة انجاز الدّارسات
207	الفرع الثاني: المعيار المالي
209	المطلب الثاني : الرقابة من حيث المعيار الشكلي
209	الفرع الأول : المعيار العضوي
210	الفرع الثاني : المعيار الشكلي
214	الفصل الثاني : الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة
	المبحث الأول : الأساس القانوني للقرارات الادارية التي يصدرها مجلس
215	المحاسبة
215	المطلب الأول : التكييف القانوني لصلاحيات مجلس المحاسبة
216	الفرع الأول : صلاحيات إدارية.
	أولا: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة من رقابته الإدارية على مختلف
218	الأجهزة:
219	ثانيا: مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة :
221	ثالثا: الإنظام في المشروع التمهيدي لضبط الميزانية والحساب الختامي:
221	رابعا : مراقبة ميزانيات الجماعات المحلية.
222	خامسا : مراقبة المؤسسات ذات الطابع الاداري.
222	سادسا: مراقبة القطاع الاقتصادي والصناعي والتجاري.
223	الفرع الثاني : صلاحيات قضائية واستشارية.
223	اولا: الصلاحيات القضائية :
230	ثانيا : الصلاحيات الاستشارية :

1-	النتائج الادارية :	230
ثالثا :	نتائج أعمال مجلس المحاسبة :	232
1-	مذكرة التقييم :	233
2-	رسالة رئيس الغرفة :	232
3 -	الإجراء المستعجل :	233
4-	المذكرة الميدانية :	233
5-	التقرير السنوي :	233
المطلب الثاني :	مجلس المحاسبة كهيئة ضبط في الرقابة على الأموال العمومية	235
الفرع الأول :	سلطة التحري والاطلاع ورقابة نوعية التسيير .	236
الفرع الثاني :	رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية ومراجعة الحسابات	240
الفرع الثالث :	رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية :	242
المبحث الثاني :	الطبيعة القانونية للقرارات القضائية لمجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها	244
المطلب الاول :	الاساس القانوني للقرارات القضائية	244
الفرع الاول :	طبيعة القرارات من حيث الشكل	244
اولا:	قاعدة القرار المزدوج.	244
ثانيا :	الشكل الجماعي للمداولات :	245
الفرع الثاني :	الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة :	246
اولا :	من حيث الشكل والتكوين :	246
ثانيا:	من حيث قيمتها القانونية :	247
ثالثا:	من حيث تنظيم طرف الطعن فيها .	247

248	الفرع الثالث : الاجراءات المترتبة عن قرارات مجلس المحاسبة.-----
252	الفرع الرابع : التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019 -----
	اولا: ميزانية و إدارات الدولة : وتم التطرق في هذا الفصل إلى خمسة
252	عناصر : -----
252	1. تنفيذ قانون المالية لسنة 2016 : -----
255	2 . الجماعات الإقليمية : -----
256	3. المؤسسات و المرافق العمومية : -----
	4. الوسائل المالية و الموارد البشرية و النشاطات الدولية لمجال
256	المحاسبية-----
257	المطلب الثاني : طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة-----
258	الفرع الاول : الطعن أمام الأجهزة المكلفة بالتصفية والطعن بالمراجعة -
258	أولا: الطعن في قرارات الأجهزة الإدارية المكلفة بالتصفية : -----
258	ثانيا : المراجعة : -----
260	الفرع الثاني : الإستئناف والطعن بالنقض أمام مجلس الدولة-----
260	اولا : الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة -----
262	ثانيا : مواعيد الطعن:-----
264	خاتمة : -----
273	قائمة المصادر والمراجع -----
289	الملخص باللغة الاجنبية -----

قائمة المختصرات :

ص	الصفحة
ج. ر	الجريدة الرسمية
ف	الفقرة
ق. أ. و	قانون الاملاك الوطنية
ط	طبعة

مِلَّةِ

مقدمة

إنّ الرقابة على الأموال العمومية تُعدّ من بين المواضيع التي تحظى بأهميّة بالغة وتُشكّل محل دراسات العديد من الفقهاء في المجال القانوني والإقتصادي، والتي تعني التحقق من مدى مُطابقة تصرف أو عمل قانوني في إطار التعامل المالي بأنّه مشروع يحول دون وقوع الموظف في الخطأ ويجنبه الجزاءات التأديبية.

هذا وتختلف الرقابة المالية بحسب الزمن الذي تمارس فيه فهناك رقابة مالية قبلية وهناك رقابة مالية بعدية، هذا ونُشير في هذا الصدد أنّ المشرّع الجزائري قد أولى حماية خاصة بالرقابة في المجال المالي، وباستحداث العديد من الهيئات المختلفة أهمّها " مجلس المحاسبة " هذا الأخير الذي أنشئ بموجب دستور 1976 سيما المادة 190 منه حيث وضع مجلس المحاسبة على رأس هيئات الرقابة فهو مكلف بالرقابة على الأموال العامة.

وفي مرحلة لاحقة تم صدور القانون 80-05 المؤرخ في: 1980/03/01 والمتعلق بممارسة وظيفة الميزانية من طرف مجلس المحاسبة، هذا القانون الذي من خلاله أصبح مجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيات قانونية وإدارية واسعة.

وبعد التحولات الإقتصادية التي حدثت في الجزائر سيما بعد صدور دستور 1989، وتماشيا مع الظروف الحالية آن ذاك صدر على إثرها القانون 90-32 المؤرخ في: 1990/12/14 وكقراءة عامة لهذا القانون نجد أنّه تم تقليص مهام مجلس المحاسبة، حيث أصبحت له مهام إدارية بالدرجة الأولى بمعنى أنّ أعضائها إداريين وليس قضاة، وفي مرحلة أخرى صدر الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بالمحاسبة ومن خلاله أصبح يتمتع مجلس المحاسبة بالعديد من الصلاحيات والمهام التي كان يتمتع بها قبل قانون 1990.

وتأسيسا على ماسبق ذكره ولما لمجلس المحاسبة دور كبير وأثر بارز في الرقابة على الأموال العمومية، اخترنا أن يكون موضوع دراستنا بـ:

"مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية".

يعود السبب الرئيسي لتطور الدول بالدرجة الأولى إلى مدى استعمالها العقلاني والرشيد لمواردها الطبيعية والمالية والبشرية والمادية ولا يمكن التأكد من تحقيق ذلك إلا بفضل استعمال تقنية الرقابة، فإذا كان مفهوم الرقابة واسع ويختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله، فإن مفهومه محدود في المجال المالي، ويتعدى ذلك من حيث مراقبة التسيير المالي السليم داخل المؤسسات والهيئات التي تستعمل الأموال العمومية في تسييرها وإدارة مرافقها.

يعود أول ظهور لمجلس المحاسبة في الجزائر إلى القانون رقم 05-80 المؤرخ في 01 مارس 1980، تطبيقا للمادة 190 من دستور 22 نوفمبر 1976، وبإنشائه لمجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية، تم التأسيس كذلك ولأول مرة لظهور شكل جديد في ممارسة الرقابة المالية على نشاط الهيئات العمومية يتمثل في الرقابة المالية ذات الطبيعة القضائية، تختلف عن الأشكال الأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري والتي كانت موجودة قبل هذه الفترة ورغم حداثة هذه التجربة وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي نشأ في ظل هذا الجهاز، فإن التصور الذي تبناه المشرع حول كيفية تنظيم مجلس المحاسبة ووظيفته، كان أكثر وضوحا مقارنة مع القانون رقم 32-90 والذي صدر بصفة لاحقة بتاريخ 04 ديسمبر 1990، تطبيقا للمادة 160 من دستور سنة 1989.

خلال المرحلة الانتقالية، شهدت البلاد تطبيق الأحكام التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني ولقد حددت هذه الأخيرة ضمن أولوياتها وأهدافها السياسية إضفاء الطابع الأخلاقي في تسيير الشؤون العمومية وتعزيز وظائف الرقابة وفي ظل هذا المسعى عمل المجلس الوطني الانتقالي في إطار الوظيفة التشريعية الموكلة إليه، على إصدار نص تشريعي آخر يلغي أحكام قانون 1990 ويعيد النظر في تنظيم مجلس المحاسبة وتسييره، ويتمثل في الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، الذي تم تعديله لاحقا سنة 2010

بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 غشت أوت 2010 وذلك وفقا لدستور 1996 في مادته 92.

فبصدور 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.

إلا أنه برغم كل الإصلاحات التي طرأت على القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة والصلاحيات الممنوحة له عرفت البلاد فضاءح مالية وإختلاسات بالجملة وتبذير واسع للمال العام وخرق في النصوص المنظمة لإبرام الصفقات وتضخيم للقيم المالية للمشاريع وإستهلاك غير عقلاني للمخصصات المالية.

يُعتبر موضوع " دور مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية " من المواضيع بالغة الأهمية سيما في المجال الإجرائي في مُختلف التشريعات ومنها التشريع الجزائري وقد شغلت ومازالت تشغل العديد من الفقهاء وعلى إختلاف مشاربهم في البحث وشرح القواعد القانونية الإجرائية الخاصة بعملية الرقابة على الأموال العمومية، والعمل على مُعالجة أهم الإشكالات القانونية المثارة بعملية ممارسة مجلس المحاسبة على الرقابة البعدية على الأموال العمومية.

وتبرز الأهمية العملية في مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية على الأموال العمومية من خلال بيان دور مجلس المحاسبة في الرقابة على العمومية سيما البعدية منها ومدى فعاليته.

هناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية جعلتنا نختار موضوع دور مجلس المحاسبة على الرقابة البعدية على الأموال العمومية ومدى فعاليتها.

فالأَسباب الذاتية تتمثل في الرغبة في البحث في مجال الرقابة على الأموال العمومية سيما البعدية منها، وكذا الرغبة والفُضول في معرفة الوسائل التي منحها المُشرّع الجزائري لمجلس المحاسبة ومدى فعاليتها سيما بعد صدور قانون مكافحة الفساد سنة 2006 المعدّل والمتمم.

أما الأسباب الموضوعية فتتمثل في بيان مُختلف الآليات والوسائل القانونية التي يمتلكها مجلس المحاسبة، كذلك المُساهمة ولول بالفِدر القليل في إثراء مكتبتنا القانونية في موضوع الرقابة على الأموال العمومية.

إنّ البحث في موضوع دور مجلس المحاسبة ومدى فعاليته في الرقابة البعدية على الأموال العمومية.

- إبراز أهم النقائص والثغرات الموجودة في النصوص القانونية والتنظيمية المُعالجة لعملية رقابة مجلس المحاسبة على الأموال البعدية ومدى فعاليتها، والمُساهمة في ترشيد المُشرّع ببيان أهم الثغرات القانونيّة وذلك وفقا لمُختلف الآراء الفقهية والعمل على إزالة مُختلف الصعوبات التي تُعرقّل عملية الرقابة بعدية على الأموال العمومية.

- تحليل وتقييم وسائل الرقابة البعدية للأموال العمومية الممنوحة لمجلس المحاسبة ومدى فعاليتها.

- الوقوف عند الآليات الردعية التي إستحدثها المُشرّع الجزائري الرقابة على الأموال العمومية.

لعلّ أهم العقبات والصعوبات التي واجهتنا تتمثل في نقص الدراسات المتخصصة المتعلقة بدور مجلس المحاسبة في مجال الرقابة البعدية على الأموال العمومية، سيما وأنّ نصوصه القانونية تعرف عدم الثبات التشريعي بين الإلغاء والتعديل... مما ينجر عنه عزوف الباحثين عن تحليل ودراسة هذه المواضيع.

لدراسة موضوعنا هذا نقترح الاشكالية التالية:

الإشكالية الآتية : ما هو دور مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية على الأموال العمومية؟ . وإلى أي مدى نعتبر هذه الآليات التي منحها المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة كفيلة في الرقابة على الأموال العمومية؟ . وماهي الطبيعة القانونية للأموال العمومية والرقابة المالية؟.

وللإجابة عن هذه الإشكالية ومُختلف التساؤلات إختارنا إتباع المنهج الوصفي وكذلك إعتدنا المنهج التحليلي الذي نقوم من خلاله بتحليل مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع أطروحتنا، وكذا بتجميع مُختلف الآراء الفقهية وتحليلها ...

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة، إرتأينا تقسيم خطة بحثنا وموضوع دراستنا على النحو الآتي :

وعلى هذا الأساس ولمعالجة الباب الأول : "التنظيم المؤسسي لمجلس المحاسبة ودوره الرقابي على الاموال العمومية " نتطرق في الفصل الأول : واقع مجلس المحاسبة في ظل التشريع الجزائري.

أما الفصل الثاني فعالج ومن خلاله علاقة مجلس المحاسبة بالاموال العمومية.

أما الباب الثاني فنتطرق فيه إلى سير عمل مجلس المحاسبة ودوره كآلية رقابية على الاموال العمومية.

وللتحليل نقسمه إلى فصلين الفصل الأول بعنوان الرقابة المالية لمجلس المحاسبة، أما الفصل الثاني فيكون محل معالجة الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة .

الباب الأول

التنظيم المؤسسي لمجلس المحاسبة

ودوره الرقابي على الأموال العمومية

الباب الاول

التنظيم المؤسسي لمجلس المحاسبة ودوره الرقابي على الاموال العمومية.

سعت غالبية الأنظمة الدستورية من خلال بسط سلطتها في مجال تسيير الشأن العمومي على محاولة السيطرة على باب النفقات التي تم رصدتها في سبيل إشباع الحاجيات العامة والذي يدخل في صميم عمل الدولة ، لكن في مقابل ذلك ظهر هاجس الفساد الذي ارتبط بإشكالية تسيير المال العام أو تلك العناصر المرتبطة به على تشعباتها.

هذا الفساد الذي اقترن بسوء استغلال الوظيفة من أجل تحقيق المآرب الخاصة دون العامة ، والذي أصبح امتداده يتسع يوما بعد يوم ، فلم يكتف بشموله على البعد المحلي بل تعداه إلى أن يصبح ظاهرة دولية، من خلال شبكات خاصة تنشط في هذا المجال، كل ذلك جعل من أمر مكافحة كل أشكال الفساد ضرورة ملحة والذي ترجم إلى مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية سعت أغلب الأنظمة الوطنية على تحقيقه أو على الأقل التقليل من آثاره الوخيمة على سياسات واقتصادات تلك الدول.

والجزائر كغيرها من الأنظمة المعاصرة بحثت هي الأخرى إلى التأسيس لوضع أرضية تعمل على مكافحة الفساد، واعتباره كأولوية وطنية استراتيجية منذ استقلالها لأسباب تاريخية وموضوعية عديدة، من خلال سن قوانين تحارب كل أشكال الفساد وتناهضه، وهي التي تبنت النموذج الاشتراكي في التسيير منذ بداية الاستقلال ، في صورة عكست حجم المكانة التي احتلتها الإدارة في ظل هذا النظام .

لكن أمر الرقابة في تسيير المال العام خاصة في ظل تدخل الدولة في جميع نواحي الحياة ، من خلال وضع مجموعة من النصوص القانونية أصبح أمرا غير كاف ، لذا كان لابد من الاعتماد على آلية أكثر عملية ، تتوافق وتوجهات الدولة من جهة ، وتكون ذات فعالية من جهة أخرى .

وعليه تم تأسيس هيئة خاصة تعنى بالجانب الرقابي على الأموال العمومية وهو مجلس المحاسبة ، والذي من المؤكد أنه عكس معه توجهات النظام السائد في الدولة من حيث تنظيمه أو الصلاحيات التي يتمتع بها ، و كذا علاقته بمختلف الأجهزة والمرافق العمومية سواء على الصعيد المركزي أو اللامركزي والمتمثل في الهيئات التابعة للإدارة المحلية أو غير الممركزة في الدولة .

وفي ظل هذه الرؤية ظهر مفهوم المال العام في الجزائر ووجهة نظر القانون والفقه معا صوب هذا المفهوم ، ومدى شموله لبعض المؤسسات من عدمه ، والمواضيع والعناصر التي يخاطبها، كل ذلك وعلاقته بالدور الذي تلعبه الهيئة المحدثة للرقابة على تسيير هذه الأموال ومدى نجاعتها وهو مجلس المحاسبة .

وعليه فإننا سنتطرق في هذا الباب الأول من دراستنا إلى إبراز أهمية التنظيم المؤسساتي لمجلس المحاسبة ودوره الوقائي على الاموال العمومية في **الفصل الاول** كما سنتناول في **الفصل الثاني** إلى علاقة مجلس المحاسبة بالاموال العمومية.

الفصل الأول

واقع مجلس المحاسبة في ظل التشريع الجزائري

الفصل الاول

واقع مجلس المحاسبة في ظل التشريع الجزائري

حاول المشرع الجزائري لعب دور أساسي في استحداث هيئة معنية بعملية الرقابة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، حيث جعل مجلس المحاسبة كهيئة رقابية بعيدة على رأس هذه الهيئات الرقابية.

لقد كان تدخل المشرع من أجل فرض هيكلية تنظيمية محددة على هذا الجهاز والذي انعكست على سير مختلف مصالحه قبل النص الدستوري عليه لاحقا.

هذه المكانة التي احتلها مجلس المحاسبة زادت تعزيزا بعد النص الدستوري عليه ، وان جاءت متأخرة، لكنها من المؤكد أنها ستتعاكس على الصعيد التشريعي في صورة تعزز من تلك المكانة، لكن في مقابل تطرح التساؤل حول صورة و حجم التدخل التشريعي في عمل هذه الهيئة، وتحديد مجال تنظيمها والصلاحيات الممنوحة لها .

وعليه لمعرفة الواقع القانوني لمجلس المحاسبة، ومدى فاعلية الرقابة البعيدة التي يمارسها، سنتطرق في هذا الفصل إلى إبراز واقع مجلس المحاسبة في ظل التشريع الجزائري وذلك من خلال التطرق إلى مدى فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة البعيدة للأموال العمومية والتطور التاريخي لمجلس المحاسبة في المبحث الاول وإضافة إلى نشأة هذا الجهاز وكذلك تسليط الضوء على فعالية الرقابة لمجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية والتطرق إلى المركز القانوني الرقابي لمجلس المحاسبة في المبحث الثاني، وذلك من خلال التطرق إلى تنوع الدور القضائي والإداري لمجلس المحاسبة وآثاره الرقابية بالإضافة إلى أهمية الدور الهيكلي لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية كتنظيم على المستوى الوطني وتقدير هذا التنظيم .

المبحث الاول

أثر التطور التاريخي لمجلس المحاسبة.

حيث انه وبالرجوع الى الدساتير التي شهدتها الدولة الجزائرية منذ الاستقلال الى يومنا هذا حيث نجد ان مجلس المحاسبة له جذور ومرجعية دستورية تعود الى مرحلة الانطلاق وهو ما نتناوله في هذا المبحث وسنحاول تسليط الضوء على التطور التاريخي لمجلس المحاسبة واثار هذا التطور على الرقابة المالية وذلك من خلال ابراز نشأة مجلس المحاسبة في المطلب الاول وكذلك تسليط الضوء على فعالية مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية وتطورات النصوص القانونية والدستورية الخاصة بها المجلس في المطلب الثاني.

المطلب الاول

نشأة مجلس المحاسبة

سنتناول من خلال هذا المطلب المرجعية الدستورية لمجلس المحاسبة من خلال مرحلة الانطلاق في ظل دستور 1963 الفرع الاول، ثم في الفرع الثاني مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976 .

الفرع الاول

في ظل دستور 1963 الجزائري

ومما تجدر الاشارة اليه في هذا السياق هو ان أول دستور شهدته الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية هوتلك الوثيقة التي صدرت في 10 سبتمبر 1963، وكان عمر هذا الدستور 23 يوم فقط حيث تم تجميده من طرف رئيس الجمهورية أحمد بن بلة في 09 اكتوبر 1963 تطبيقا للمادة 59، والتي تنص على أنه في حالة الخطر الوشيك لوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال للأمة والمؤسسات الجمهورية.

كما نشير الى ان الجزائر عرفت أوسع عمليات المراجعة للدساتير، حيث تم العمل بدستور 1963 الاول للجزائر بموجب الأمر 182/65 الصادر في 10 جويلية 1965، وتم الغاء هذا الدستور، حيث أعتمد دستور 1963 على أربعة مواد تحت عنوان تعديل الدستور وهي المادة: 72، 71، 73، 74، منه.

واحتلت رقابة استعمال الاموال العمومية مكانة هامة في الجزائر منذ السنوات الاولى للاستقلال من أجل ترشيد طرق استعمال الاموال العمومية¹.

وكان يشكل امتداد رقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، فدستور سنة 1963 لم ينص على انشاء هيئة تختص بالرقابة المالية اللاحقة ومنه لم ينص دستور 1963 الا على مادتين تتعلقان بوظيفة الرقابة هي المادة 28 والمادة 38، الأولى تتعلق لصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام والثانية حددت الوسائل التي تتمتع بها الهيئة للممارسة الوظيفية الموكلة اليها والمتمثلة في حق استماع الى الوزارة وحق توجيه السؤال الكتابي والثقافي أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية فإنه لم يرد في دستور سنة 1963 ما يفيد وجودها أو كيفية ممارستها .

أما من حيث التنظيم فان المرسوم 127/63 المؤرخ في 19 افريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية²، نص في المادة 03 منه على انشاء عدة هيئات تابعة مباشرة لوزارة المالية تخصص بممارسة الرقابة المالية هي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة الوطنية للخزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية، حيث يعد هذا

1 احمد سويقات ،مجلس المحاسبة، كآلية اساسية دستورية لرقابة المالية في الجزائر، ملتقى وطني حول الاليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008 ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، قسم الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 164

2 المرسوم رقم 127/63، المؤرخ في 19/04/1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 23 سنة 1963.

المرسوم اول نص قانوني يشير في حيثياته على انشاء مجلس المحاسبة كعضوفي وزارة المالية.

ولكن فكرة انشاء مجلس المحاسبة لم ينص عنها الدستور، أما من حيث الممارسة فكانت هناك بوادر مثل الرقابة التي كانت يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة ما بين سنة 1963 و 1976 على حساب الشركات الوطنية.

وقد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية للخرينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية بوزارة المالية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير الى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة المراقبة المؤسسات العمومية أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة تمثلت في تلك الرقابة التي كانت يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 الى غاية 976 على حسابات الشركات الوطنية¹.

الفرع الثاني

مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976 الجزائري .

لقد كان للوعي السياسي والنضج القانوني للمشرع الجزائري دور في الاهتمام الكبير بالمسائل المتعلقة بالرقابة على اموال الدولة بصفة عامة، حيث ظهر هذا الاهتمام في دستور سنة 1976 الذي اولى أهمية بالغة للرقابة وخصص لها فصلا كاملا لتحديد كيفية تنظيمها وممارستها وذلك بغرض مراقبة أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بمختلف أنواعها .

1 احمد محيو، المنازعات الادارية الجزء الثاني، ديوان المطويات الجامعية ، الجزائر ، ط6 سنة 2005 ، ص57.

وضع مجلس المحاسبة على رأس هيئات الرقابة فهو المكلف بالرقابة اللاحقة على أموال الدولة لمراقبة شرعية الحسابات وفعالية التسيير والتقويم الاقتصادي، وهذا ما أكدته الميثاق الوطني المصادق عليه في استفتاء شعبي سنة 1976 واثراء في سنة 1980 الذي كان يمثل أن ذاك المصدر الأرقى لسياسة الأمة وقوانين الدولة، وهذا السياق نجد المادة 190 من دستور 1976 تنص على ما يلي :

« يؤسس مجلس مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والاشتراكية لجميع أنواعها » .

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن المشروع على عدة مواد تعكس التصدر الذي أوجده المؤسس الدستوري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، أقرت المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة الى مجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، وهذا عن طريق التصويت على القانون ضبط الميزانية، كما حول للجهاز التشريعي بموجب المادة 188 حق انشاء لجان تحقيق في أي قضية ذات أهمية وطنية، ومنح له بموجب المادة 189 صلاحية الرقابة المالية على المؤسسات الاشتراكية.¹

وتطبيقا للمادة 189 أعلاه تم إصدار نص تشريعي أول يتمثل في القانون رقم 80-04 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف المجلس الشعبي وهذا عن الطريق لجان يتم انتخابها من طرف أعضاء المجلس وينصب هذا النوع من الرقابة على تقدير مدى سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها وتقديم مدى نجاعة تسيير المؤسسات الاشتراكية ومدى فعالية نشاط أجهزة المراقبة الداخلية في ترشيد النفقات

1 المرسوم رقم 127/63 ، المؤرخ في 19/04/1963 بتنظيم مصالح وزارة المالية ، الجريدة الرسمية، العدد:23، لسنة 1963.

العمومية والقضاء على أشكال التمييز واستعمال وسائل الانتاج واملاك المؤسسات لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة .

وتهدف هذه الرقابة المسندة الى المجلس الشعبي الوطني الى اضفاء الشفافية اللازمة على تسيير الاقتصاد الوطني والعمل على تصحيح النقائص المسجلة ومحاربة الاهمال في تسيير الثروة الوطنية ومظاهر الانحراف في استعمال أموال وممتلكات الدولة .

هذا ونشير الى ان سياق نص المادة 190 من الدستور السابق قد تم بموجبه اقرار مبدأ الرقابة وانشاء مجلس المحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة،الحزب الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها،وتطبيقا لذلك صدر نص تشريعي آخر وفي نفس الفترة لتدعيم وظيفة الرقابة المالية ويتمثل في القانون رقم 80-05 المشار اليه سالفاً والذي تم بموجب إنشاء مجلس للمحاسبة بصفة فعلية¹.

لقد أقر دستور سنة 1976 بإنشاء مجلس للمحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة ولكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة أي بعد صدور القانون 80-05 المؤرخ في 1980/03/01، ولقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالاً عمومية وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية، أما من حيث طريقة تنظيمه وتسييره وكذا الأعضاء الذين يتشكل منهم كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية.

تماشياً مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976، والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون 80-05 يخضع في نشاطه

1 المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1980/03/01 ، المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية العدد 10، لسنة 1980

لسلطة رئيس الجمهورية¹، ولكن رقابته كانت واسعة جداً، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية .

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

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

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق .
- يصفى حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية.
- يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم .
- يصرح بالتسييرات الفعلية ويصفها .
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية .
- يبت نهائياً في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد قرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية .

1 القانون 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية العدد 10 الصادرة بتاريخ 03 مارس 1980 .

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

كما يشرف على توجيه اعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها¹ ويبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته إلى السلطات المعنية ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق المؤهله نوفيح جزاءات ناديببه ضد الاعوان المعنيين - .

المطلب الثاني

فعالية مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية

سنناقش هذا المطلب من خلال الفرع الأول المرحلة الاولى في ضل دستور 1989 ثم في الفرع الثاني مجلس المحاسبة في ظل دستور 1996 ودستور 2016 .

الفرع الأول

المرحلة الاولى في ظل دستور 1989

لقد كان للتحويلات التي شهدها العالم،من سقوط للاشتراكية والتحول نحو الرأسمالية الغربية حيث انه وبصدور دستور 1989،دخلت البلاد في مرحلة سياسية جديدة تتميز بالتعددية الحزبية وتكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات،ولقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية

1 المادتان 36 و 38 من القانون 80-05. المؤرخ بتاريخ 1980/05/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 10 الصادرة بتاريخ: 1980/03/03.

2 القانون 53 المؤرخ في: 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 10 الصادرة بتاريخ: 1980/03/03.

اللاحقة على الأموال العمومية، وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة رقم 170 منه لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة الأخيرة .

أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشروع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز¹، ففي ظل قانون 1990 تبني المشروع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي طبيعة الرقابة المسندة إليه، بينما في قانون سنة 1995 تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة وخول له اختصاصات قضائية .

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

لكن التصور الذي تبناه المشروع في ظل قانون سنة 1990، لم يساير الى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس

1 القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 ، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره ، الجريد الرسمية العدد 53 ، الصادرة بتاريخ 1990/12/05 .

المحاسبة، والتي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الاداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق .

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

وتنص المادة 04 من القانون السابق الذكر بشكل صريح وواضح على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية .

وهذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة قابله تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه الا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية بعد أن يتم توجيه إنذارات الى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية¹.

حيث أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990 هيئة ذات طبيعة ادارية من حيث تنظيمه وتشكيلته فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف، كما أصبح أعضائه لا يتمتعون بصفة القضاة ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء بل لقانون خاص بهم، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة حيث ان صيغة اليمين التي يؤديها القضاة حسب المادة 04 من القانون الاساسي للقضاء هي كالتالي "اقسم بالله العظيم ان اقوم بمهنتي بعناية

1 المواد من 59 الى 67 من القانون 90-32 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 53 الصادر بتاريخ 1990/12/05 .

واخلاص وأن أكتف سر المداولات وأن أسلك في ذلك سلوك القاضي النزيه والوفي لمبادئ العدالة".¹

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

الفرع الثاني

المرحلة الثانية مجلس المحاسبة في ظل دستور 1996 ودستور 2016

لقد صاحب النقص التشريعي في دستور 1989 حركة جيوسياسية ادت الى تعديل دستوري وكان ذلك سنة 1996 حيث صدر التعديل الدستور الجديد الذي ابقى على مجلس المحاسبة بنفس أحكام دستور 1989 ولكن وبعد مرور أربع سنوات عدل أمر 1995 أي في سنة 2010 وعزز مرة أخرى مكانه مجلس المحاسبة وحول صلاحيات كبيرة سواء القضائية منها أو الادارية، حيث أصبح مجال تدخله واسعاً جداً مما زاده صرامة في مجال الرقابة البعدية على استعمال الاموال العمومية من جهة وتدقيق استعمال تلك

1 القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاة ،
الجريدة الرسمية العدد 07 الصادرة في 08 سبتمبر 2004 .

الاموال من طرف الجهات والاشخاص الذين استفادوا من دعم الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة¹.

وتماشيا مع دستور 1989 وبعد دخول البلاد في مرحلة سياسية جديدة تتميز بالتعددية الحزبية وتكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ولقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على انشاء مجلس للمحاسبة لتولي وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الاموال العمومية وهذا نفس التصور الذي أقره دستور 1996 في مادة 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة الاخيرة.

أما من جانب التشريع فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين اساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة .

يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها لكل نص وهوما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تجديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز ففي ظل قانون 1990 تبني المشرع رؤية ضيقة في تجديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وفي طبيعة الرقابة المسند اليه، بينما في القانون سنة 1995 تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة وخول له اختصاصات قضائية .

وبهذا الوضع نجد ان المشرع الجزائري قد كرس الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة التي كان عرفها في قانون 1980 مختلفة عن الاتجاه الذي كان قد ظهر في قانون 1990

1 احمد سويقات ، مجلس المحاسبة، كآلية اساسية دستورية لرقابة المالية في الجزائر، ملتقى وطني حول الاليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008 ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، مرجع سبق ذكره ، ص 186 .

وبنفس الوضوح يعلن قانون 1995 كذلك عن تمتع أعضاء المجلس بالصفة القضائية¹ وهذا ما سنتناوله في المطلب الاول من المبحث الثاني .

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

وفي هذا السياق ألقى السيد رئيس مجلس المحاسبة عبد القادر بن معروف ندوة حول " دور مجلس المحاسبة في سياسة الحكم الراشد في المدرسة التحضيرية للعلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير بعنابة والتي تطرق فيها الى الاستعمال الجيد لأموال خزينة الدولة من اجل مراقبة طريقة الصرف للأموال من المؤسسات العمومية، ويقدم مجلس المحاسبة سنويا تقارير تتضمن ملاحظاتهم واقتراحهم بعد التحقيقات التي يقوم بها ويراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير المؤسسات العمومية قياسيا بالاهداف الاقتصادية المنتظرة منها، كما يحرص على مراقبة التجارة الخارجية وتحويل الاموال الى الخارج وتسليط الضوء على المضاربة التي تمس بالمصلحة الوطنية، وتقوم لجان التحقيق والتفتيش التابعة لمجلس المحاسبة لتحقيقاتها من اجل محاربة الفساد وايجاد الثغرات التي تقع في المؤسسات العمومية .

كما أضاف دستور 2016 صلاحيات جديدة تتمثل في ارسال التقارير السنوية الى رئيس مجلس الامة وكذا رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الاول وقد كانت هذه التقارير في الدستور 1986 ترسل الى رئيس الجمهورية فقط، ومن خلال ذلك نلاحظ أن المؤسس الدستوري سنة 1980 كان قد ضمن كل الدساتير فيما بعد ان مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة البعدية عن الاموال العمومية أينما كانت هذه الاموال وأضفى عليها اختصاص واسع من اجل تمكينه من القيام بدوره على أحسن ما يرام² .

1 احمد محيو ، المنازعات الادارية الجزء الثاني، ديوان المطويات الجامعية، مرجع سبق ذكره ، ص

2 احمد سويقات ، مرجع سبق ذكره ، ص166 .

المبحث الثاني

المركز القانوني والرقابي لمجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بمجموعة من الاختصاصات التي اقرها المشرع الجزائري وذلك حتى يتسنى لهذه المؤسسة الرقابية وإعمالا بمبدأ الصرامة والحنكة في مراقبة اموال الدولة والمصالح الاقليمية والمؤسسات العمومية، ومنه ومن خلال ماسبق تقديمه فاننا سنتعرض بالمناقشة والتحليل لهذا المركز القانوني والرقابي لمجلس المحاسبة من خلال النقاط التالية :

المطلب الاول حيث سنتناول فيه تنوع الدور القضائي والاداري لمجلس المحاسبة واثره على الرقابة المالية اما المطلب الثاني سنتطرق إلى دور الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية ومدى فعالية هذا التنظيم الهيكلي في الرقابة المالية على التراب الوطني.

المطلب الاول

تنوع الدور القضائي والاداري لمجلس المحاسبة وأثره على الرقابة المالية

حيث يمكننا ان نقسم هذا المطلب الى الفروع التالية : الفرع الاول وفيه نتناول الرقابة الادارية امجلس المحاسبة، ثم في الفرع الثاني نناقش الرقابة القضائية التي يختص بها مجلس المحاسبة .

الفرع الاول

الدور الرقابي الاداري لمجلس المحاسبة

لقد أقر دستور سنة 1976 في المادة 190 منه على إنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة المالية اللاحقة، ولكن لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة أي بعد صدور القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والذي نص على ان مجلس المحاسبة يمارس رقابة مالية شاملة لجميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها

أموال عمومية مهما كانت طبيعة النشاط ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية أما من حيث التشكيلة وطريقة تنظيمه وتسييره فقد كان يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية.¹

وقد تم اخضاع مجلس المحاسبة وفق القانون رقم 80-05 تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية مدعما باختصاصات قضائية وإدارية وأعطيت له صلاحيات واسعة لمراقبة استعمال تسيير الاموال العمومية، حيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وتمثلت صلاحياته في مايلي :

اولا : صلاحياته قضائية إدارية :

تماشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور 1976، والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، نجد ان مجلس المحاسبة في ظل القانون رقم 80-05 وضع تحت وصاية السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وزود باختصاصات قضائية وإدارية وأعطت له صلاحيات واسعة، لمراقبة استعمال وتسيير الاموال العمومية، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية، كما تشمل رقابته المؤسسات الاشتراكية، أي الهيئات التي تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية أخرى، في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال، وأحتى على شكل تسبيقات وقروض أو ضمانات مالية.²

¹ - قانون 80-05 المؤرخ بتاريخ 1980/05/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 10 الصادرة بتاريخ : 1980/03/03.

² معروزي نوال ، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011 ، ص 05

ولتفعيل ممارسة هذه الرقابة خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة حددتها المادة 39 من القانون 80-05¹، أما في مجال رقابته الادارية يعمل مجلس المحاسبة على تقييم مدى فعالية ونجاعة تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وحسن استعمالها للموارد والاموال العمومية، وعلى توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية والخارجية المنوطة بالمصالح المالية المختصة ويتابع تنفيذها واستغلال نتائجها ويبلغ نتائج تحرياته وتحقيقاته الى السلطات المعنية ويدلي بتوصياته بغرض معالجة النقائص المسجلة وتحسين طرق واجراءات التنظيم والتسيير المالي والمحاسبي، كما يمكن له أن يقترح على السلطات المؤهلة توقيع جزاءات تأديبية ضد الأعوان المعنيين، الى جانب ذلك يرسل مجلس المحاسبة الى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن نتائج نشاطاته ويقترح فيه التوصيات والتدابير التي يراها ضرورية لتحسين ظروف تطبيق السياسة المالية والاقتصادية للدولة .

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

إن للسهر على كفاءة إدارة الأموال العمومية أهمية كبرى من الحرص على نظامية استخدامها في بلد نام مثل الجزائر تظل الموارد المتوفرة فيها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية محدودة وغير متوفرة إذا ما قيس بحجم الاحتياجات.

ثانيا : طبيعة قضائية من حيث تنظيمه

يتكون مجلس المحاسبة في ظل القانون 80-05 من عشر 10 غرف مختصة بمراقبة قطاع أو أكثر من النشاطات وتشمل كل غرفة على أقسام، كما يحتوي على نظارة

1 المادة 39 من القانون 80-05 ، المؤرخ بتاريخ 1980/05/01 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 10 الصادرة بتاريخ: 1980/03/03.

عامة، يشرف عليها ناظر عام يساعده نظار مساعدين تتولى مهام النيابة العامة، ويشمل كذلك على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط مساعدين، أما أعضاؤه فهم يتمتعون بصفة قضاة يخضعون للقانون الاساسي للقضاء ويؤدون نفس اليمين ويتمتعون بحق العضوية في المجلس الأعلى للقضاء وفقا للشروط القانونية المعمول بها .

1- مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32

يلاحظ على التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون سنة 1990 انه لم يساير الى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجيهات إذا عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة حيث لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة¹ إلا بمجال ضيق للرقابة الذي ورد فيه:²

أ. المؤسسات العمومية الاقتصادية لا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة .

ب. تخلي مجلس المحاسبة على وظيفته القضائية وأصبح له وظيفة رقابية إدارية فقط³.

وقد تبينت صلاحيات مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 في ما يلي :

1 القانون 90-32 المؤرخ في 04/09/1990 ، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره ، الجريدة الرسمية العدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990

2 النظام القانوني للأموال العمومية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، إعداد الطالب بومزير باديس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2011/2012 . ص:09.

3 شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والتجارة ، سنة 2010-2011، ص99

2- مجلس المحاسبة بصلاحيات ادارية محدودة :

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90-32 إلا بمجال ضيق للرقابة وذلك ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون 90-32 وتتص المادة الرابعة من نفس القانون بشكل صريح وواضح على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

وهذا التضييق ليس فقط في مجال الرقابة بل أيضا في صلاحيات مجلس المحاسبة، الذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعه سوى تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية بعد أن يتم توجيه إنذارات الى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية¹.

إن القانون 90-32 والذي ألغى القانون 80-05 فقد حصر مهامه في مراقبة مالية الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية، أي أنه لم يكن مختص لمراقبة المؤسسات العمومية وكل هيئة خاضعة لقواعد القانون الاداري والمحاسبة العمومية الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري أي كل هيئة غير خاضعة للنظام المحاسبة العمومية، كما جرده هذا القانون من اختصاصاته القضائية².

3- تجريد مجلس المحاسبة من صلاحياته القضائية :

لقد أصبح مجلس المحاسبة في قانون سنة 1990، هيئة ذات طبيعة ادارية من حيث تنظيمه وتشكيلته فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف ، وأعضاءه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانوني

1 المادة 03 و 04 من القانون 90-32 المؤرخ في: 04/09/1990 ،المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية ، العدد53، الصادرة بتاريخ: 05 ديسمبر 1990.

2 معزوزي نوال ، مرجع سبق ذكره ،ص 06

الاساسي للقضاة وحتى صيغة اليمين التي يؤديها القضاة أعضاء مجلس المحاسبة أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي : "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق واحافظ على السر المهني واراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة على وأن أسلك السلوك النزيه"، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة "أن أسلك سلوك القاضي النزيه" الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة "أن أسلك السلوك النزيه" فقط، أي يحذف كلمة "القاضي".

كما جاء أيضا في المادة 71 من قانون 90-32 والتي تنص : "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون يمكنهم ان يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلوكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة " ¹.

الفرع الثاني

مجلس المحاسبة في ظل الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

بصدور الأمر رقم 95-20 أصبح مجلس المحاسبة يتمتع من جديد باختصاصات قضائية وإدارية واسعة، تخول له في الحكم على حسابات المحاسبين العموميين، ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي، والمعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك ²، وتحقق أيضا وفقا لهذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية الى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها . ونستخلص من خلال محتوى الامر 95-20 الصلاحيات التالية :

1 المادة 71 من قانون 90-32 . المؤرخ في: 04/09/1990 ، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ: 05 ديسمبر 1990.

2 معزوزي نوال ، مرجع سابق، ص 06

1. استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال اختصاصاته

إن أهم ما يميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95-20 هو استرجاعه لصلاحياته القضائية في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي بالأمرين بالصرف وسلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء الى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في القانون 90-32، فقد سمي بالمؤسسة العليا للرقابة المالية للأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات العمومية مهما كانت طبيعتها، كما نجد أيضا المادة 08 تنص " تخضع أيضا لرقابة مجلس المحاسبة وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الامر المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والهيئات العمومية التي تمارس نشاط صناعي أو تجاري أو مالي والتي تكون أموالها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية " ولكن في تعديل 2010 استثنى المشرع بنك الجزائر من رقابة مجلس المحاسبة حيث أضاف الى المادة 08 عبارة " لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة " وهنا نطرح تساؤل لماذا استثنى المشرع بنك الجزائر من رقابة مجلس المحاسبة ؟ .

كما تنص أيضا المادة 09 على انه يتدخل كذلك على مستوى أي مؤسسة مهما كان نظامها القانوني .

والجديد أيضا في الأمر 95-20 هو النص صراحة على حق الطعن بالنقض الذي لم يشر اليه صراحة القانون 90-32 وكان في ظل القانون 80-05 ينظر فيه مجلس المحاسبة نفسه¹، وفي هذا الصدد يثير التطور الذي عرفه النظام القضائي في سنة 1998 تأسيس مجلس الدولة، المحاكم الادارية، ومحكمة التنازع، ضرورة التمييز بين الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة قبل وبعد هذا التاريخ²، وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في

1 شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الادارية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1998 ص241.

2 خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2001، ص173.

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

2-إنشاء غرف اقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية :

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

المطلب الثاني

دور الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة في الرقابة المالية

بعد ان تطرقنا في المطلب السابق الى جملة الاختصاصات التي يباشرها مجلس المحاسبة في عملية الرقابة التي هي من الاهداف الاساسية في تنظيمه وهيكلته فانه يتوجب علينا ان نبين من خلال الفرع الاول هيكله مجلس المحاسبة من حيث الاشخاص ثم في الفرع الثاني هيكلته من حيث الشكل .

الفرع الاول

التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة من حيث الاشخاص¹.

إن الاستقلالية يجب أن تكون حقيقية سواء من الناحية القانونية والعملية وهذا الأمر ليس دائما سهل المنال، فقضاة مجلس المحاسبة يتمتعون بصفة قضائية ولهم نظام داخلي يسيرهم وينظمهم داخل المجلس ويبين مدى استقلاليتهم الذي من خلاله تضمن استقلالية مجلس المحاسبة من الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وعليه رأينا ضرورة التطرق الى تنظيم وسير عمل قضاة مجلس المحاسبة أولا تنظيم مسار مهنة قضاة مجلس المحاسبة ثانيا.

أولا : تنظيم قضاة مجلس المحاسبة :

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية خاصة، فهو يشكل من اعضاء يمارسون مهام قضائية ويكتسبون صفة القضاة ويتمتعون بقانون اساسي خاص بهم يحدد مركزهم القانوني ، كما يضبط المهام والصلاحيات التي يتمتعون بها بموجب اكتسابهم لهذه الصفة.

1. قواعد توظيف قضاة مجلس المحاسبة :

يعين رئيس مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي أيضا يعين نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع بمرسوم رئاسي، لكن باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة .

أما بخصوص الناظر العام والنظار المساعدون فيعينون من قضاة مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الحكومة، كما يتم تعيينهم بواسطة مرسوم رئاسي

1 المواد من 03 الى 05 من الأمر رقم 95-23، المؤرخ في 26/08/1995 ، يتضمن القانون الاساسي للقضاة مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد 48 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1995.

بناءً على اقتراح رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة التعيين الأول بصفة مستشار أو محتسب .

يقوم رئيس المجلس بتعيين موظفين وأعوان من القطاع العام تابعين لأسلاك التفتيش والرقابة في مختلف مسؤوليات وظائف التسيير يكونون حائزين على شهادات جامعية يساعدون المجلس في ممارسة صلاحياته القضائية لمجلس المحاسبة¹.

2. - قضاة مجلس المحاسبة حقوق وواجبات:

يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بحقوق وحماية من جميع أشكال الضغط أو التدخل أو المناورة أثناء قيامهم بمهامهم، فالدولة تحمي القضاة من التهديدات والاهانات والاعتداءات مهما يكن نوعها التي قد يتعرضون لها أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبة ذلك فهذه الأخيرة الدولة تقوم بتعويض الضرر المباشر الناجم عن ذلك في جميع الحالات بحيث تحل محل الضحية في حقوقها كي تستعيد المبالغ التي تدفع لقاضي مجلس المحاسبة، وإيضاً لها التماس الدعوى المباشرة ويمكن أن تمارسها عند الحاجة بصفقتها مدعية بالحق المدني لدى المحاكم الجزائية .

عند التنصيب الأول لقاضي مجلس المحاسبة وقبل شروعه في مهامه يقوم بأداء اليمين في جلسة رسمية بتشكيلة كل الغرف مجتمعة بالصيغة الآتية :

" أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص واحافظ على السر التحريات واكتم سر المداولات وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة على وأن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه"²

1 المواد من 03 الى 05 من الأمر رقم 95-23، المؤرخ في 26/08/1995 ، يتضمن القانون الاساسي للقضاة مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد 48 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1995.
2 المواد من 19 الى 27 من الأمر 95-23. المؤرخ في: 26/08/1995 ، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

يقوم كاتب الضبط الرئيسي في مجلس المحاسبة بتحرير أداء اليمين، كما يضمن القانون للقاضي الذي مارس عشر 10 سنوات خدمة فعلية، حق الاستقرار.

لا يجوز تحويل قاضي مجلس المحاسبة وبالتالي، يترتب عن ذلك تغيير الإقامة المهنية دون موافقته إلا إذا كان لذلك مجلس القضاة، يتمتع هؤلاء القضاة بالعطل ولهم الحق في التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، وأيضا الحق النقابي، فهم يتقاضون مرتبا وتعويضات يتناسبان والصلاحيات المنوطة بهم ويستفيدون بالامتياز القضائي الممنوح لقضاة المحكمة العليا .

فيما يتعلق بواجبات قضاة مجلس المحاسبة، فلقد وضع المشرع الجزائري على عاتق مجلس المحاسبة التزامات وواجبات تتمثل في التزامه التحفظ الضامن لاستقلاليتة وعدم انحيازه وانخراطه في الاحزاب السياسية أو ممارسة وظيفة أخرى أو نشاط خاص لغرض الربح وكذا امتلاك مصالح في أي مؤسسة أو استثمار بنفسه أو بواسطة الغير أو أي عمل من شأنه أن يعرقل ويوقف سير مجلس المحاسبة، كما تتنافى صفة قاضي مجلس المحاسبة مع ممارسة أية نيابة انتخابية على مستوى المحلي أو الوطني .

أما إذا كان زوج قاضي المجلس يمارس نشاط في الداخل أو الخارج يأتي بالربح وجب عليه التصريح بذلك أمام رئيس مجلس المحاسبة، وزيادة على ذلك وجب الالتزام بسرية التحريات والمداولات التي يتعهد بها قاضي مجلس المحاسبة بموجب اليمين التي أداها كما يحظر عليه تبليغ أية وثيقة أو معلومة تخص أشغال مجلس المحاسبة إلا بحكم صريح أو بترخيص من رئيس مجلس المحاسبة .

نلاحظ أن المشرع أخذ بفكرة التنافي كما هو معمول به بالنسبة لقضاة مجلس المحاسبة .

3.تشكيلة قضاة مجلس المحاسبة :

تنص المادة 02 من الأمر 95-23 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة

"يعتبر قاضيا بمجلس المحاسبة" :

- ✓ رئيس المجلس.
- ✓ نائب الرئيس.
- ✓ رؤساء الغرف.
- ✓ رؤساء الفروع.
- ✓ المستشارون.
- ✓ المحاسبون.

ويعتبر كذلك قاضيا بمجالس المحاسبة :

- ✓ الناظر العام.
- ✓ النظار المساعدون.¹

يتم تعيين المستشارين أوالمحتسبين بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة .

ثانيا : تنظيم المسار المهني لقضاة مجلس المحاسبة.

1. شروط التوظيف :

يحدد رئيس مجلس المحاسبة كفايات تنظيم المسابقات بقرار ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ويتم الالتحاق بسلك قضاة مجلس المحاسبة عن طريق مسابقة وطنية .

يوظف محتسبوالدرجة الثانية عن طريق مسابقة خارجية على أساس اختبارات من بين المرشحين المستوفين للشروط المحددة.

1 الأمر رقم 95-23 ،الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ:20 ديسمبر1995.

أما المستشارون فيوظفون عن طريق الدورة الخارجية وفي حدود نصف المناصب المطلوب شغلها على أساس الشهادة والمؤهلات وبعد حوار مع اللجنة¹.

يوظف المترشحون الناجحون في المسابقات بمقرر من رئيس مجلس المحاسبة ويلزمون بقضاء تربص مدته سنة واحدة يخضعون خلالها للتحقيق الإداري بعد انتهاء هذه الفترة يقدم له علامة وتقييم عام للأعمال المنجزة وكيفية أداء الخدمة وعقب فترة التربص يعرض رئيس مجلس المحاسبة ملف القاضي المتربص على مجلس قضاة مجلس المحاسبة من أجل دراسته ويتم ترسيم القاضي أو تمديد فترة تربصه لمدة سنة واحدة أو تسريحه بناء على رأي المجلس السابق الذكر²، كما تشير المادة 29 من الأمر رقم 95-23 أنه على المترشح للمسابقة أن تتوفر فيه الشروط الآتية :

- أ. الجنسية الجزائرية منذ عشر سنوات على الأقل.
- ب. بلوغ خمس وعشرون سنة على الأقل وخمس وأربعين سنة على الأكثر أن يحصل على شهادة التعليم العالي في العلوم القانونية، الاقتصادية، المالية، التجارية أو إحدى شهادة تخصصات مجلس المحاسبة .
- ت. أن لا يكون معنيا بالتزامات الخدمة الوطنية .
- ث. أن تتوفر فيه شروط الكفاءة البدنية لممارسة الوظيفة .
- ج. أن يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والسمعة الطيبة³.

1 المادة 28 من الأمر 95-23 ، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

2 المواد من 02 الى 05 المرسوم التنفيذي رقم 96-30 مؤرخ في 22 شعبان عام 1416 /13/01/1996 يحدد الشروط والكيفيات لتطبيق الأمر 95-23 ، المتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، ج.ر. ، عدد 48 الصادرة في 1996/09/05

3 المادة 28 من الامر 95-23 ، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

2- تقييم وترقية قضاة مجلس المحاسبة :

أ- في الترفيع :

تتجسد طريقة تقييم أقدمية قضاة مجلس المحاسبة في الترفيع من درجة لأخرى ضمن المجموعة في الرتبة، كما ان الاقدمية المطلوبة للترفيع من درجة لأخرى هي سنتان ونصف سنة كل مجلس يشمل على 10 درجات وتطابق كل درجة مبلغ تعويض الخبرة المهنية عن مدة العمل داخل مجموعة الرتبة المعنية وتتجسد في زيادة رقمية استدلالية وتساوي هذه الزيادة الرقمية الاستدلالية 02% عن كل سنة ممارسة .

ب- في الترقية :

يعين القضاة في خارج السلم فنائب الرئيس والناظر العام من جهة ورئيس الغرفة من جهة ثانية ورئيس الفرع أوالناظر المساعد من جهة ثالثة على التوالي مصنفين في المجموعات الثانية والثالثة والرابعة خارج السلم¹.

يحتوي سلك القضاة من رتبة خارج السلم ورتبتين مقسمة الى مجموعات كما ذكرته المادة 32 من الأمر السالف الذكر .

الرتبة خارج السلم تتكون من أربع مجموعات :

المجموعة 01 : رئيس مجلس المحاسبة.

المجموعة 02 : نائب رئيس الناظر العام .

المجموعة 03 : رئيس الغرف .

المجموعة 04 : رئيس فرع وناظر مساعد .

1 المادة 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 96-30 ،

أما الرتبتين المقسمتين الى مجموعات هي :

الرتبة الأولى :

المجموعة 01 : مستشار أول .

المجموعة 02 : مستشار .

الرتبة الثانية :

المجموعة 01 : محتسب رئيسي .

المجموعة 02 : محتسب من الدرجة الأولى .

المجموعة 03 : محتسب من الدرجة الثانية .

وهكذا يتم دوريا إعداد قائمة التأهيل لترقية من مجموعة الى مجموعة أولى رتبة أوظيفة، ويتم الترقية وفق الجهود المبذولة كما وكيفا وبدرجة انضباطهم، وأما تقييمهم فيكون عن طريق التقييط لكي يتم تأهيلهم¹.

فالترقية الى المجموعات المصنفة خارج السلم مستقلة عن الوظيفة وتتم هذه الترقية بالاختيار بعد التسجيل بقائمة تأهيل التي تعد سنويا وتصدر بقرار من رئيس مجلس المحاسبة، ويسجل في قائمة تأهيل القضاة الذين يستوفون شرط الاقدمية الدنيا المطلوبة .

أما القضاة المعنيين في وظائف خارج السلم، تكون ترقيتهم الى المجموعة العليا مباشرة في المدة الدنيا ولولبالزيادة عن العدد عند الاقتضاء، ويترتب عن تقييم قضاة مجلس المحاسبة إعطائهم كل سنة علامة رقمية².

1 الامر رقم 95-23، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ:20 ديسمبر1995.

2 المواد من 32 الى 37 من الامر رقم 95-23 ، ، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ:20 ديسمبر1995.

اما فيما يخص مرتب قضاة مجلس المحاسبة يتم حسابه على اساس الرقم الاستدلالي الذي يتخذ قاعدة لحساب المرتب، وهي نفس القيمة المطبقة على قضاة السلك القضائي¹.

ويمنح للقضاة تعويضا عن الالتزامات وعن تمثيل نسبتها على التوالي 20% و 30% وتحسبان وفقا للمرتب الرئيسي الذي يتقاضونه، ويمنح عن ذلك تعويضا عن الوظيفة ويحسب أيضا وفقا للمرتب الرئيسي الذي يتقاضونه بالنسب الآتية :

15% لقضاء رتبة خارج السلم والمجموعة الاولى من الرتبة الاولى.

12% لقضاء المجموعة الثانية من الرتبة الاولى .

10% لقضاء المجموعة الاولى والثانية من الرتبة الثانية .

05% لقضاء المجموعة الثالثة من الرتبة الثانية².

3. وضعية قضاة مجلس المحاسبة وانهاء مهامهم :

لقد أقر المشرع الجزائري في الامر رقم 95-23 المتضمن القانوني الاساسي لمجلس المحاسبة أن القضاة يكونون في الوضعيات التالية :

✓ القيام بالخدمة .

✓ الالحاق .

✓ الاحالة على الاستيداع .

✓ إنهاء المهام³.

1 المواد من 12 الى 17 من المرسوم التنفيذي 96-30 ، مرجع سابق

2 المواد من 18 الى 21 من الامر رقم 95-23 ، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

3 المادة 38 من الامر 95-23 ، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

يكون قاضي مجلس المحاسبة في وضعيات القيام بالخدمة إذا كان معين بصفة نظامية في إحدى رتب سلك قضاة مجلس المحاسبة ويمارس فعليا رتبة من الرتب بالغرفتين الوطنية أو الاقليمية أو المصالح الادارية والتقنية .

أما اللاحق فيكون القاضي خارج سلكه الأصلي، إما لممارسة مهام عضوفي الحكومة أو اللاحق للقيام بمهمة تعاونية تقنية في الخارج أولدى المنظمات الدولية، الادارات والمؤسسات، الهيئات العمومية، الجمعيات المحلية أو الهيئات التي تكون للدولة مساهمة في رأس مالها .

القاضي الملتحق يستفيد من حقوقه في الترفيع ومعاش التقاعد داخل سلكه الاصلي ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة الذين يتم إلحاقهم بنسبة 05% ويكون ذلك بقرار من رئيس مجلس المحاسبة شرط عرض القرار على مجلس قضاة مجلس المحاسبة لاحقا، ويخضع هذا القاضي لجميع القواعد السارية على الوظيفة التي يمارسها بحكم إلحاقه وتنقطه الادارة أو الهيئة التي يكون فيها ملحقا وأثناء نهاية إلحاقه يعود بحكم القانون الى سلكه الاصلي ولولب الزيادة في العدد .

بخصوص الاحالة على الاستيداع فهي توقف القاضي مؤقتا عن مزاولة وظيفته مع بقاءه في رتبته غير أنه لا يستفيد من حقوقه في الترفيع والمعاش ولا يتقاضى المرتب والتعويضات، حيث يكون في حالة الاستيداع القانونية والتلقائية في حالة :¹

أ- إصابة زوجته أو ابنه بحادث أو مرض خطير .

ب- قيامه بدراسات أو بحوث لفائدة العامة أو قيامه بمصالح شخصية ذلك بعد عامين من الاقدمية .

1 المادة 48 من الامر رقم: 95-23، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

ج- تمكين المرأة القاضية في مجلس المحاسبة من تربية طفل، لا يتجاوز عمره خمس سنوات أو مصاب بعاهة تتطلب عناية مستمرة .

د- تمكين المرأة القاضية من إتباع زوجها إذا كان هذا الأخير مضطر للإقامة بسبب وظيفته في مكان بعيد عن المكان الذي تمارس فيه زوجته وظيفتها .

تكون فترة حالة الاستيداع مدة سنة واحدة بقرار يطلب من القاضي المعني من رئيس مجلس المحاسبة يشترط عرض القرار لاحقا على مجلس القضاة مجلس المحاسبة ويمكن تمديد هذه الفترة مرتين في بعض الحالات، يعاد القاضي الى سلكه الاصلي أو يحال على التقاعد أو يسرح عند انتهاء فترة الاستيداع¹.

يفقد وينتهي قاضي مجلس المحاسبة مهامه حسب ما ذكرته المادة 50 من الامر 95-23 في الحالات إما الاستقالة، الوفاة، التسريح، العزل، الاحالة على التقاعد ويفقد صفته كقاضي في المجلس حين فقدانه الجنسية الجزائرية .

تكون الاستقالة بطلب خطي يقدمه القاضي المعني يعبر فيه عن إرادته في التخلي عن مهامه، وتقبل الاستقالة بعد مداولة مجلس قضاة مجلس المحاسبة بقرار من السلطة التي لها حق التعيين والا لا يكون لتلك الاستقالة أثر، بحيث يتخذ القرار خلال ثلاث 03 أشهر من تاريخ تقديم الطلب، ولا يمكن التراجع عن أي استقالة مقبولة .

لقد حدد المشرع سن التقاعد للقضاة في المجلس بستين سنة، غير أنه يمكن لرئيس المجلس وبطلب الموافقة من مجلس قضاة مجلس المحاسبة تمديد فترة الخدمة الى خمسة وستون سنة².

1 المادة 76 من المرسوم الرئاسي 95-377 ، المؤرخ في 1995/11/20 ، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة جريدة رسمية العدد 72 صادرة في 1995/11/20 .

2 المادة 50 و 54 الامر 95-23، الصادر بتاريخ: 1995/08/26، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد 48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

الفرع الثاني

تنظيم مجلس قضاة مجلس المحاسبة :

يؤسس بمجلس المحاسبة مجلس قضاة مكلف بالسهر على احترام أحكام القانون الاساسي للقضاة ومتابعة مسارهم الوظيفي، لهذا المجلس تركيبة متنوعة أولا تشكيلة مجلس قضاة مجلس المحاسبة ثانيا تنظيم مجلس قضاة مجلس المحاسبة ثالثا صلاحيات قضاة مجلس المحاسبة .

أولا : تشكيلة مجلس قضاة مجلس المحاسبة :

بالرجوع الى نص المادة 59 من الامر السابق الذكر 95-23 نجد أن مجلس قضاة مجلس المحاسبة يتشكل من: رئيس مجلس المحاسبة رئيسا، نائب رئيس المجلس كنائب للرئيس، الناظر العام، عضوان يعينهما رئيس المجلس خارج قضاة المجلس، رئيس غرفة ينتخبه رؤساء الغرف، رئيس فرع ينتخبه رؤساء الفروع، مستشاران ينتخبان من قبل زملائهما، محتسبان ينتخبهما زملائهما، المدير العام للوظيفة العمومية والامين العام لمجلس المحاسبة¹.

ثانيا : تنظيم مجلس قضاة مجلس المحاسبة :

يجتمع مجلس قضاة مجلس المحاسبة في دورتين عاديتين كل سنة باستدعاء من رئيسه ونائبه اللذان يضبطان جدول أعمال كل دورة ويجتمع في دورات استثنائية كل ما اقتضى الأمر ويلتزم أعضاء المجلس بسرية المداولات ولا تصح أي مداولة الا بحضور ثلثي 3/2 أعضائه على الاقل وتتخذ بأغلبية الاصوات .

1 المادة 59 من الامر رقم 95-23. الصادر بتاريخ: 1995/08/26، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

تحدد مدة العضوية في المجلس بثلاثة سنوات ولا يجوز تجديد انتخابهم الا بعد مضي ثلاثة سنوات من نهاية الفترة السابقة ولا يمكن انتقال اي عضوالمجلس المنتخب خلال فترة عضويته وفي حالة شغور منصب يدعى القاضي الذي حصل على أكثر الاصوات القاضي الواجب استخلافه للإتمام الفترة المتبقية .

ثالثا : صلاحيات مجلس قضاة مجلس المحاسبة :

يقوم مجلس المحاسبة بدراسة ملفات المترشحين للتعين في مجلس المحاسبة وكذا يبدي رأيه في اقتراحات نقل القضاة الذين يترتب عليهم تغيير الإقامة المهنية ويأخذ مجلس القضاة بعين الاعتبار طلبات المعنيين بالأمر وكفاءتهم المهنية وأقدميتهم وحالتهم العائلية والاسباب الصحية لهم ولأزواجهم واطفالهم مع مراعاة ضرورة المصلحة،وينظر المجلس في ملفات المترشحين للترقية،ولهذا الغرض يسهر على احترام شروط الاقدمية وشروط التسجيل في قائمة التأهيل وكذا مقاييس تنقيط القضاة وتقييمهم ويختص ايضا بالفصل في تظلمات القضاة عقب نشر قائمة التأهيل.

الفرع الثالث

رقابة انضباط قضاة مجلس المحاسبة :

يخضع قضاة مجلس المحاسبة لنظام الانضباط حيث يتعرض للعقوبات كل قاض أخل بالمهنة الاساسية أو بشرفها وفي حالة ارتكابه لخطأ جسيم سواء تعلق الامر بإخلال بواجباته المهنية أو بمخالفة القانون العام لا يسمح ببقائه في منصبه،فيبادر الرئيس بتوقيفه فورا بعد إخطار مجلس القضاة وبحيل ملف المتابعات التأديبية الى هذا المجلس الذي يتعين عليه أن ييبث في الدعوى التأديبية خلال ثلاثة أشهر ويستمر قاضي مجلس المحاسبة الذي صدر ضده اجراء توقيف مؤقت أثر متابعة قضائية في تقاضي مرتبه كاملا لمدة ستة اشهر .

وفي حالة انقضاء الآجال ولم يفصل المجلس في الموضوع بعد، يعاد إدماج القاضي بقوة القانون في وظيفته، وبالتالي سوف يتعرض أولا لتنظيم المجلس التأديبي ثانيا سير ومهام المجلس التأديبي ثالثا أنواع العقوبات التأديبية.¹

اولا : تنظيم المجلس التأديبي

يجتمع مجلس القضاة كمجلس تأديبي بمقر مجلس المحاسبة الذي يرأسه نائب رئيس مجلس المحاسبة وبعد هذا الاخير جدول جلسات المجلس التأديبي ويبلغه الى رئيس المجلس ويرسله مع الاستدعاء الى أعضاء المجلس التأديبي فيحرر بذلك محضر عن كل جلسة يوقعه الرئيس وامين المجلس ولا تصح مداولات المجلس الا بحضور تسعة اعضاء على الاقل ويرفق ملف الدعوى التأديبية بملف شخصي للقاضي المعني.²

ثانيا : سير ومهام المجلس التأديبي

يقوم نائب الرئيس بتعيين مقرر يتولى بالتحقيقات الضرورية أو بتقديم تقرير اجمالي يستخلصه من ملف التحري الذي قدمه رئيس مجلس المحاسبة إذا كانت الوقائع تستدعي إجراء تحقيق وهذا المقرر يمكن له أن يستمع الى القاضي المتابع أو يقوم بأي اجراء قضائي يراه مفيد وله أن يستمع لأي شاهد ويقوم بتقرير اجمالي يستدعي القاضي المتابع للمثول أمام المجلس التأديبي شخصيا وله حرية اختيار من يدافع عنه .

يحق للقاضي أو المدافع عنه الاطلاع على الملف التأديبي ويودع هذا الملف لدى امانة مجلس القضاة قبل ثلاثة أيام على الاقل من تاريخ الجلسة .

وبعد افتتاح الجلسة وتلاوة المقرر تقريره يستدعي القاضي التابع لتقديم توضيحاته ووسائل دفاعه حول الوقائع المنسوبة اليه، ويمكن لأعضاء المجلس أن يوجهوا له اسئلة بعد انتهاء الرئيس من استجوابه .

¹ المواد من 89 الى 94 من الامر 95-23. الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون

الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995

² المواد 18 و 82 من الامر 95-23، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي

لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ: 20 ديسمبر 1995.

يحضر القاضي المتابع وممثل رئيس مجلس المحاسبة مداولات المجلس التأديبي وبعد ما يستدعي من القاضي المتابع وممثل الرئيس لسماع منطوق الحكم¹ .

ثالثا : العقوبات التأديبية المطبقة على قضاة مجلس المحاسبة

تتمثل العقوبات التأديبية المطبقة على هؤلاء القضاة فيما يلي :

1.العقوبات من الدرجة الاولى:

✓ الانذار .

✓ التوبيخ.

إن رئيس مجلس المحاسبة هو المسؤول الوحيد على اصدار مثل هذه العقوبات ذلك بواسطة قرار، ولا يتم ذلك الا بعد طلب توضيحات مكتوبة من المعني واشعار مجلس القضاة خلال دورته الموالية ويمكن للقاضي المعاقب بعقوبة الدرجة الاولى أن يرفع الى رئيس المجلس طلبا برد الاعتبار بعد مضي سنة واحدة من تاريخ النطق بالعقوبة ويرد له الاعتبار بقوة القانون بعد مضي سنتين من تاريخ صدور العقوبة وبهذا تمحي كل اثر للعقوبة من ملفه.²

2.العقوبة من الدرجة الثانية :

- التوقيف المؤقت مع الحرمان من كل المرتب أجزء منه، باستثناء التعويضات ذات الطابع العائلي .

- التنزيل من درجة الى ثلاث درجات .

- الشطب من قائمة التأهيل .

1 المواد من 89 الى 94 من الامر 95-23. الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ:20 ديسمبر 1995.

2 المواد 77 الى 80 من الامر 95-23، الصادر بتاريخ: 1995/08/26 ،يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة بتاريخ:20 ديسمبر 1995.

تتخذ هذه العقوبة بقرار بعد أخذ رأي مجلس القضاة المجتمع كمجلس تأديبي، وذلك بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وتصدر العقوبة بمرسوم رئاسي .

3. العقوبة من الدرجة الثالثة :

- سحب بعض الوظائف .
 - القهقرة تخفيض الرتبة .
 - الاحالة الى التقاعد اجباريا .
 - العزل دون الغاء الحق في المعاش .
- يكون رد الاعتبار للقاضي المعاقب من الدرجتين الثانية والثالثة برفعه بطلب رد الاعتبار امام مجلس قضاة مجلس المحاسبة بعد مضي أربع سنوات من تاريخ النطق بالعقوبة وإذا وافق مجلس القضاة يمحى اثر العقوبة من ملفه .

الفرع الرابع

التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة من حيث الشكل

يتكون مجلس المحاسبة من غرف وتشكيلات قضائية مختلفة تمارس نشاطها وتساعدنا في ذلك مختلف المصالح الادارية والتقنية والتي يشرف عليها مستخدمون إداريون عاديون وذلك بالاشراف على هذه الغرف والتشكيلات القضائية فيكون من طرف اعضاء يكتسبون صفة القضاة، ويحكمهم قانون اساسي خاص يحدد مراكزهم القانونية ويضبط حقوقهم وكذا الالتزامات الملقة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة القضائية¹ .

ونتطرق لهذا العنصر بالتفصيل في النقطتين التاليتين .

1 مسعي محمد ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة ، الجزائر سنة 2003 ، ص 56

اولا : غرف مجلس المحاسبة :

حسب نص المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة¹، يتكون مجلس المحاسبة من ثماني 08 غرف ذات اختصاص وطني، وتسعة 09 ذات اختصاص إقليمي وتشير المادة 12 من النظام الداخلي الى تقسيم كل غرفة الى أربعة فروع لكن القرار²، المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي اصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف، اقتصر على انشاء فرعين بكل غرفة .

1. الغرف ذات الاختصاص الوطني :

تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها أوتلك التي تتلقى الاعانات المسجلة في حسابها وكذلك رقابة المؤسسات العمومية مهما كان نوعها اوتلك التي تتلقى الاعانات المسجلة في حسابها وكذلك مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية³.

ويحتوي مجلس المحاسبة على ثمانية 08 غرف وطنية تقوم برقابة قطاع اواكثر وقد تم تحديد مجالات تدخلها وفقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي 95-377 كما يلي :

- المالية ؛
- السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية؛
- التعليم والتكوين؛
- الفلاحة والري؛
- المنشآت القاعدية والنقل؛

1 المرسوم الرئاسي رقم 95-377 ، المؤرخ في: 1995/11/20 ، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 72 ، الصادرة بتاريخ : 1995/11/20.

2 قرار مؤرخ في 1996/01/16 ، الذي يحدد مجالات تدخل غرفة مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع معدل بقرار صادر بتاريخ 1996/04/16، الجريدة الرسمية عدد 46 .

3 شويخي سامية مرجع سبق ذكره ، ص 86-87 .

- التجارة والبنوك والتأمينات؛

- الصناعة والمواصلات؛

تطبيقاً لذلك فقد حدد القرار¹ المؤرخ في 16 جانفي 1996 السابق ذكره مجال اختصاص الغرف وفروعها على شكل التالي :

الغرفة الوطنية للمالية تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية .

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

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

الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين يراقب الفرع الاول وزارة الفلاحة والغابات ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري .

الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل يراقب الفرع الاول وزارة الاشغال العمومية وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل .

الغرفة الوطنية للتجارة،البنوك ومؤسسات التأمين يراقب الفرع الاول وزارة التجارة والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة .

الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات يراقب الفرع الاول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة،وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات،وتمارس هذه المهام برئاسة رئيس الغرفة بالإضافة الى رؤساء الفروع،المستشارين المحاسبين وكتاب الضبط .

1 قرار مؤرخ في 16/01/1996 ، الذي يحدد مجالات تدخل غرفة مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها الى فروع ، معدل بقرار صادر بتاريخ 16/04/1996 ، الجريدة الرسمية ، عدد46.

2. الغرف ذات الاختصاص الإقليمي :

تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الاقليمية البلديات والولايات التابعة لمجال اختصاصها الاقليمي، كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الاقليمية .

وبناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، يمكن لهذه الغرف التسعة أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برامج نشاطاتها¹، وهذا بناءً على نص المادة 31 مكرر من الامر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة .

وتقام الغرف في الولايات المحددة في المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377²، وهي كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان ورقلة، بشار³.

الغرفة الاقليمية للجزائر : وتحتوي على فرعين، يراقب الفرع الاول ولاية الجزائر والفرع الثاني يراقب ولاية تيبازة .

الغرفة الاقليمية لوهران : وتحتوي على فرعين، يراقب الفرع الاول ولاية وهران ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غليزان، معسكر، سعيدة .

الغرفة الاقليمية لقسنطينة : وتحتوي على فرعين، يراقب الفرع الاول ولاية قسنطينة ميلة، جيجل والفرع الثاني يراقب ولاية باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة .

الغرفة الاقليمية لعنابة : وتحتوي على فرعين، يراقب الفرع الاول ولاية عنابة وسكيكدة والطارف والفرع الثاني يراقب ولاية قالمة وسوق هراس وام البواقي وتبسة.

1 الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة . <http://www.cours de comptes.org.dz> بتاريخ 2018/05/25

2 المادة 31 مكرر من الامر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة ، مرجع سابق

3 هوام الشیخة ، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ، بدون طبعة الجزائر ، دار الهدى الجزائر، سنة 2009 ، ص 40

الغرفة الاقليمية لتيزي وزو: وتحتوي على فرعين،يراقب الفرع الاول ولاية تيزي وزووبجاية وبومرداس والفرع الثاني يراقب ولاية المسيلة وبرج بوعريريج والبويرة .

الغرفة الاقليمية لتلمسان : وتحتوي على فرعين،يراقب الفرع الاول ولاية تلمسان وسيدي بلعباس والفرع الثاني يراقب ولاية عين تموشنت وتيارت والنعامة .

الغرفة الاقليمية للبليدة : وتحتوي على فرعين،يراقب الفرع الاول ولاية البليدة وعين الدفلى والمدية والفرع الثاني يراقب ولاية الشلف والجلفة وتسمسيات .

الغرفة الاقليمية لورقلة : وتحتوي على فرعين،يراقب الفرع الاول ولاية ورقلة وغرداية والاغواط ويراقب الفرع الثاني ولاية اليزي والواد وتمنراست .

الغرفة الاقليمية لبشار : وتحتوي على فرعين،يراقب الفرع الاول ولاية بشار وتتدوف ويراقب الفرع الثاني ولاية ادرار والبيض .

يلاحظ أن عدد الغرف الاقليمية يعتبر محدود جدا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاصات كل غرفة،فهناك ولايات نظم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها،وهذا ما يعطي فكرة عن حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة وبالمقارنة مع النظام المعمول به في فرنسا نجد أن عدد الغرف الجهوية بها يصل بها الى ثمانية وعشرون 28 غرفة ولا تدخل ضمن رقابتها البلديات التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة وتقل ايراداتها المالية عن مليونين 200.0000 فرنك فرنسي،وبموجب هذا التوزيع فانه يدخل ضمن اختصاص رقابة الغرف الجهوية في فرنسا سوى نسبة 21% من مجموع البلديات،أما الباقي الآخر من البلديات يخضع لرقابة غير مباشرة من الغرف الجهوية .

3. النظرة العامة وأجهزة الدعم .

يوجد ضمن الجهاز الوظيفي لمجلس المحاسبة،إضافة الى الغرف الوطنية،والاقليمية نجد النظرة العامة،تسند الى هذه الاخيرة مهام النيابة العامة التي بدورها تتشكل من الناصر العام، يساعده ثلاثة الى ستة نظار مساعدين على مستوى المجلس وناصر مساعد الى

ناضرين مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي¹، طبقا للمادة 21 من المرسوم الرئاسي 95-377، فالنظارة العامة تزود بمصالح ادارية يشترك في تحديد صلاحيتها رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام، وتتمثل مهام النظارة العامة في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على تطبيق للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة .

وما تجدر الاشارة اليه ان تسمية النظارة العامة في قانون 80-05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، هوان المشرع الجزائري لم ينص عليه صراحة بوجودها، بل نص على وجود ناظر عام يكلف بمهام النيابة العامة، ونفس الشيء مع قانون 90-32 حيث أطلق عليه تسمية المراقب العام، وأوكلت اليه مهام النظارة العامة²

كما يحتوي كذلك مجلس المحاسبة على كتابة ضبط مسندة الى كاتب ضبط رئيسي يحضر جلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة³، يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة يمسك السجلات والدفاتر والملفات ويدون القرارات التي تتخذها أثناء الجلسة، يساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى يتولون نفس المهام المتعلقة بالتحضير المادي للجلسات مسك السجلات والدفاتر والملفات وتدوين القرارات المتخذة أثناء الجلسات .

تتولى كتابة الضبط كذلك مهام استلام وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية المتعلقة بها وكذلك الاجوبة والطعون وكل الوثائق المرسله او المودعة لدى المجلس وتعمل على تبليغ وحفظ مختلف التقارير والمقررات التي يصدرها مجلس المحاسبة ومسك الارشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والادارية للمجلس وحفظها، كما يتعين على الأمرين

1 المادة 205 من المرسوم رئاسي رقم 95-377 ، المؤرخ في 20/11/1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية ، العدد 72 ، بتاريخ : 04/09/1990 .

2 المادتان 19-26 من قانون رقم 90-32 ، المؤرخ في 20/11/1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية ، العدد 72 ، بتاريخ : 04/09/1990 .

3 مسعي محمد ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص 149

بالصرف تقديم حساباتهم الادارية حسب الكيفية والآجال المحددة، وكذلك يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة الضبط¹ .

إضافة الى الهياكل القضائية السابقة الذكر يشمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس وتسهيل لهم أداء مهامهم وتمثل أساسا في المصالح التالية :

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

يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح ادارية تعمل تحت سلطة الامين العام للمجلس، حيث تكلف هذه الاخيرة بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام المجلس لتحسين أدائه²، ويتولى الامين العام تنشيطها ومتابعتها وهو الأمر بالصرف لميزانية المجلس والذي بدوره يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة يعمل تحت سلطته وتتمثل هذه الاقسام التقنية والمصالح الادارية في قسم تقنيات التحليل والمراقبة الذي يعد من أهم اقسامها حيث يقوم بعمليات التدقيق والاشراف عليها³، إضافة الى قسم الدراسات ومعالجة المعلومات الذي يقوم بأية دراسة في الميادين المالية والاقتصادية والقانونية الضرورية لممارسة مهام المجلس كذلك يعد ويضبط باستمرار مجموعات متخصصة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم وتنظم الادارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس ومديرية الادارة والوسائل⁴ .

1 المواد 22-24 من مرسوم رئاسي رقم 95-377 ، المؤرخ في 1995/11/20، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية ، العدد 72 ، بتاريخ : 1990/09/04 .

2 المادة 35 من الامر 95-20 . المؤرخ في 1995/07/10، المعدل والمتمم بالامر 02/10

3 مسعى محمد ، المالية العامة ، مرجع سابق ، ص: 149 .

4 قرار مؤرخ في 2000/09/27 ، يتضمن تجديد أعضاء لجنة الطعن المختصة بإسلاك المستخدمين

الاداريين والتقنيين لمجلس المحاسبة ، عدد 81 ، جريدة رسمية صادرة بتاريخ 2000/12/30 .

ثانيا : تشكيلة غرف مجلس المحاسبة :

يتم تسيير مجلس المحاسبة بتشكيلات مختلفة وهي ثلاثة مداولات متباينة وسوف نقوم بدراستها كما يلي : تشكيلة الغرف مجتمعة اولا ثم تشكيلة الغرف وفروعها ثانيا وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ثالثا .

1. تشكيلة كل الغرف مجتمعة.

تعتبر هذه التشكيلة من أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة بحضور نائب رئيس المجلس ورؤساء الفروع ومستشاري الغرف .

يعين رئيس مجلس المحاسبة أعضاء هذه التشكيلة من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة فيها بناءً على اقتراح من رؤساء الفروع التي يمارسون فيها عملهم ويتم تجديد هذه التشكيلة كل سنة وذلك بأمر من رئيس مجلس المحاسبة كما يعين رئيس مجلس المحاسبة بأمر مقرر التشكيلة من ضمن رؤساء الغرف ورؤساء الفروع ، القضاة المستشارين المعنيين ضمن هذه التشكيلة،تطبيقا لنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 35-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة¹، كما يحضر الناظر العام لجلسات تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وله الحق في المشاركة في مناقشة القضايا المطروحة امام التشكيلة، الا انه لا يشارك في المسائل ذات الاختصاص القضائي .

2. تشكيلة الغرف وفروعها

بناءً على نص المادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة وتطبيقا للمادة 50 من الامر رقم 99-20 المتعلق بمجلس المحاسبة فانه:

تتكون الغرفة مجتمعة في تشكيلة مداولة على الاقل وتتكون من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع وقاض آخر من الغرفة في غياب المقرر المراجع، كما تتكون

1 المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 ، المؤرخ في 1995/11/20، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية ، العدد72 ،بتاريخ : 1990/09/04 .

الفرع المجتمعة في تشكيلة مداولة على الاقل من رئيس الفرع، وحسب الحالة من المقرر المراجع وقاض من الفرع أو من قاضيين اثنين في غياب المقرر المراجع .

يشارك المقرر المراجع في جلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت، تكون تشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المشاركين في الجلسة 07 قضاة¹.

تتكون هذه التشكيلة من رئيس الغرفة و06 مستشارين على الاقل يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين قابلة للتجديد، ويتم اختيارهم من بين القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الاولى، لا تصح مداولات هذه الغرفة الا بحضور اربعة قضاة على الاقل بزيادة رئيس الغرفة² .

فاذا ترتب عن مخالفة أو خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية أو هيئة عمومية يختص مجلس المحاسبة بتحميل كل مسير أو عون تابع للمؤسسات أو المرافق ، الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته لمسؤولية الخطأ.

بحيث تختص في اصدار الحكم والجزاء وضد المسيرون العموميون والاعوان الذين الحقوا ضررا اكيدا ابلخزينة واملاك الهيئات العمومية³ .

تعتبر هذه الرقابة في النظام الفرنسي من اختصاص محكمة الانضباط في مجال الميزانية والمالية التي أنشأت بموجب القانون المؤرخ في 25 سبتمبر 1948 وهي هيئة ذات طبيعة قانونية خاصة.

1 المادة 35-من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 .

2 المادة 51 من الامر 95-20 والمادة 385 من المرسوم الرئاسي 95-377 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

3.شويخي سامية ، مرجع سابق، ص : 87.

الفصل الثاني

علاقة مجلس المحاسبة بالأموال العمومية

الفصل الثاني

علاقة مجلس المحاسبة بالاموال العمومية

لقد سبق وأن عرّفت أغلب الشرائع القديمة فكرة المال، بداية من تاريخ عصر الفراعنة كما عرفته أيضا التشريعات في العصر الإغريقي مرورا بالعصر الروماني ثم العصر الإسلامي، ووصولاً إلى عصر الدولة الحديثة.

وكل تلك التشريعات عرفت نوعين من هذه الأموال، بينما ما تعود ملكيتها للدولة وهي الأموال العامة أو تلك تعود للخواص وهي الأموال الخاصة، هذه الأخيرة التي اقترنت دائماً بمجال الحريات الفردية وحقوق الأشخاص في اكتسابها أو التصرف فيها .

ومنه فإن المال العام بكل ما له علاقة بموضوعه ظلت ولا زالت مقترنة بسلطة الدولة في ظل تعدد للمفاهيم المقترنة بها، أو العناصر التي يشملها، لذلك سنحاول في هذا الفصل الثاني الثاني علاقة مجلس المحاسبة بالاموال العمومية لذلك سنحاول في هذا الفصل الثاني التطرق إلى ابراز علاقة مجلس المحاسبة بالاموال العمومية باعتبارها اموالاً خاصة بالدولة بغرض المحافظة عليها وذلك من خلال التطرق إلى مفهوم المال العام وتطبيقات الرقابة عليه في المبحث الأول وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى معيار التمييز بين الاموال العامة والاموال الخاصة هذه الأخيرة التي لا تشملها الرقابة بالاضافة إلى ابراز اهمية الطبيعة القانونية للملاك الوطنية في المبحث الثالث باعتبارها امولا كذلك.

المبحث الأول

مفهوم المال العام

من خلال بحثنا يمكننا ان نخرج على بعض التعاريف خلال تعرضنا لمفهوم المال العام والتي من خلالها نجد ان الأموال العامة تمثل الوسيلة المادية التي تستعين بها الإدارة لأداء وظيفتها في تقديم الخدمات للجمهور في حين يمثل الموظفون الوسيلة البشرية، وقد أثارت نظرية الأموال العامة وتحديد مفهوم المال العام خلافا في الفقه نظرا لعدم تحديدها على وجه الدقة مما أدى إلى اختلاف الفقه حول تحديد كثير من المسائل التي تتعلق بالمال العام في الحالات التي لم يحدد المشرع اتجاهها موقفا واضحا، وتتعدد عناصر المال العام وتنقسم محتوياته إلى عدة تقسيمات، لذلك سوف نتطرق في هذا المبحث إلى التعريف بمفهوم المال العام والمال الخاص والمقاربة بينهما في المطلب الاول والى مكونات الأموال العمومية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

المقاربة بين المال العام و المال الخاص

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى التعريف بالمال العام من خلال حيثيات الفرع الأول والمال الخاص أو الأموال الخاصة للدولة في الفرع الثاني.

نجد ان نظرية الأموال العامة من أكثر النظريات القانونية تأثرا بالأفكار السياسية والاقتصادية التي تسود النظم المختلفة، ففي أغلب الأنظمة الرأسمالية تقوم النظرية التقليدية للأموال العامة بالتفريق بين نوعين من أموال الدولة، أولهما تملكه الدولة ملكية عادية أسوة بملكية الأفراد لأموالهم، والتخصص للنفع العام وهي تخضع بصورة عامة لأحكام القانون الخاص وتسمى بالأموال الخاصة أو الدومين الخاص، والنوع الثاني هي الأموال التي تملكها الدولة و التي تخصص للنفع العام، وهي تخضع لنظام قانوني يغير النظام الذي تخضع له أموال الدولة الخاصة، فلا يجوز حجزها أو التصرف فيها أو تملكها بالتقادم .

لذلك سوف نناقش هذه النقاط من خلال الفروع التالية :

الفرع الاول

تعريف بالمال العام

إن مدلول المال يصدق على كل شيء ذي قيمة مالية، فكما يعد الحق العيني أصليا كان أو تبعا مالا ، فكذلك الحق الشخصي و الحق الذهني في وجهه المالي¹ .

و الأموال في بادئ الأمر كانت تقتصر على الأشياء المادية سواء كانت منقولة أم ثابتة كالأراضي و الأثاث، إلا أنها أصبحت بعد ذلك تشمل على كل ما يكون جزءا من الذمة المالية سواء كانت مادية أم معنوية، و قد أوردت بعض التشريعات تعريفا للمال في نصوصها و اكتفت تشريعات أخرى بالتعاريف التي أوردها الفقه للمال فلم تعرفه في نصوصها².

فقد عرّف القانون المدني العراقي المال بأنه: (هو كل حق له قيمة مادية)³ فالمال هو الحق⁴، ذو القيمة المالية سواء كان حقا عينيا أم حقا من الحقوق الأدبية أو الفنية أو الصناعية، فالمشرع قد جعل الأموال مرادفة للحقوق المالية التي تكون محلها الأشياء التي لا تخرج عن التعامل سواء بطبيعتها أم بحكم القانون مادية كانت أم غير مادي وهذا ما نصت عليه المادة 61 من القانون المدني العراقي .

1 كيرة حسن، أصول القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية ج1، ط1 ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، 1965، ص5.

2 من هذه التشريعات القانون المدني الفرنسي.

3 المادة 65 من القانون المدني العراقي ذي الرقم 40 لسنة 1951.

4 الحق هو سلطة أو مكنة أو ميزة يخولها القانون للشخص فيكون له بمقتضاها أن يقوم بأعمال معينة

والحقوق إما أن تكون حقوقا مالية أو حقوقا غير مالية كحقوق الأسرة أو الحقوق السياسية أما الحق المالي فهو مصلحة ذات قيمة مالية يقرها القانون¹ ، و يقسم إلى ثلاثة أقسام : الحقوق العينية والشخصية والمعنوية .

وتنقسم الأموال إلى أقسام عديدة ، فهي تقسم إلى أموال ثابتة ومنقولة بالنظر إلى طبيعتها وإلى أموال مملوكة وموقوفة ومباحة بالنظر إلى تعلق الحقوق بها ، وإلى أموال خاصة وعامة بالنظر إلى مالكةا ، فضلا عن تقسيمات أخرى نص القانون على بعضها صراحة ، وأشار إلى بعضها دلالة ، وسكت عن البعض الآخر فتكفل الفقه ببيان ماهيتها . وما يهمننا من هذه التقسيمات هو تقسيم الأموال إلى عامة وخاصة بالنظر إلى مالكةا وعلى الأخص منها المال العام لأنه موضوع بحثنا .

وقد عرف المال العام بأنه: " المال المملوك للدولة سواء كان مملوكا ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطاتها بصفتها صاحبة السلطة العامة، أو مملوكا ملكية خاصة يخضع لقواعد القانون الخاص "² ، كما عرف بأنه : " مجموعة من الأموال التي تعود إلى السلطة العامة "³ .

وبلاحظ في هذا المجال أن الفقه قد خلط بين مفهوم المال العام بمعنى المال المملوك لمجموع الأمة وبين مفهوم المال العام بمعنى الأموال العامة المخصصة للنفع العام (الدومين العام) من جهة أخرى ، إذ غالبا ما يستخدم مصطلح المال العام ويكون القصد منه تلك الأموال التي تعود للدولة والتي تخصص للنفع العام أي الدومين العام .

1 مبارك سعيد عبد الكريم، شرح القانون المدني العراقي ، الحقوق العينية الأصلية ، ط1 ، بغداد ، دار الحرية للطباعة 1973 ، ص 19.

2 سلام رفيق محمد، الحماية الجنائية للمال العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ط2 ، 1994 ص 131.

3 CAMBIER(Gyr), droit administratif , maison , ferdinand larcier , Bruxelles ,1968, p327.

كما عرف القضاء الفرنسي الأموال العامة بأنها "الأموال التي تعود إلى شخص معنوي في القانون العام و هي ترتبط به سواء عن طريق تحديد القانون أو تعيينها للاستخدام المباشر العام¹.

ويقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة و هي تخضع للقانون العام و تخصص للنفع العام كالطرق و شواطئ البحر و الأنهار والموانئ و الحقائق العامة، و الأصل أن لا تفرض الدولة رسماً أو مقابلاً للانتفاع به واستعماله إلا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع².

ويورد جانب من الفقه³، عند تعريفه للمال العام وهو يقصد مجموع أموال الدولة تعريف الدومين العام ، في حين أن الدومين العام ما هو إلا أحد أقسام أموال الدولة فضلاً عن الدومين الخاص وأن هذا الخلط يرجع إلى استعمال مصطلح المال العام للدلالة على معنيين أولها يشير إلى مجموع الأموال التي تعود للدولة أي الدومين العام والخاص وثانيهما للدلالة على الأموال التي تعود للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تخصص للنفع العام ، وهي الأموال التي أطلق عليها الفقه تسمية الدومين العام تمييزاً لها من أموال الدومين الخاص .

لذلك يمكننا أن نعرف المال العام بأنه: " مجموع الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى " . إذ يتجه الرأي السائد نحو القول بملكية الدولة لأموالها العامة فضال عن أموالها الخاصة .

1 TOURET (denis), droit public administratif, paris, rue saint jacques ,1995 , p 194.

2 بعلي محمد الصغير، (أبو العلاء يسرى)، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، عناية، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003، ص 56.

3 حيث عرف الأستاذ محمد كامل مرسي الأموال المخصصة للمنافع العامة، وهي في يد الحكومة بصفتها حارسة عليها، أما ملكيتها فلألمه .

الفرع الثاني :

تعريف المال الخاص

أما أموال الدولة الخاصة الدومين الخاص هي الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة ولا تخصص للنفع العام ، وللدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الحق في استغلالها أو التصرف فيها كتصرف الأفراد في أموالهم الخاصة ، وهي تخضع لأحكام القانون الخاص.¹

وتخضع المنازعات بشأنها لرقابة القضاء العادي² ، ومن أمثلتها الدومين العقاري والدومين التجاري والصناعي والدومين المالي الأسهم والسندات وتتمثل أهمية هذه الأموال بأنها تنمي موارد الدولة ، فتعمل على تزويدها بما تنتجه من عوائد وغلات وثمار ويكون لها الحق في استغلالها ماليا بالطرق المقررة قانونا ، سواء عن طريق الاستغلال المباشر لها أو عن طريق تأجيرها³ .

*La Location Des Biens Du Domaine Privé Aux Particuliers Prend La Forme، Dans Le Carde Du Service، De Concession De Lodgment Aux Agents Publics Et Hors Service، De Contrat Privé De Location D'immeubles Et Meubles*⁴

فالمال العام وسيلة من الوسائل التي تستعين بها الإدارة لأداء وظيفتها ، فلم تعد وظيفة الدولة تقتصر على حفظ النظام العام بمدلولاته التقليدية (الأمن العام والسكينة العامة

1 السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، نظرية الالتزام بوجه عام الإثبات ، آثار الالتزام القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1967، ص 154.

2 السلامي مهدي ياسين ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، 1993 ، ص 384 .

3 أبو زيد محمد عبد الحميد، حماية المال العام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1978 ، ص 10 .

4 le parisien, celine carez, emeline cazi et francois vignolle, droit adminstratif, domaine public et domaine prive, regime juridique, sur www.denistouret.fr/Drt adm/ domaine regime juridique, html le 22/11/2011.

والصحة العامة) وهي الوظائف التي كانت تقوم بها الدولة الحارسة ، بل تعدت هذه الوظيفة وأصبحت تساهم وتتدخل في النشاط الاقتصادي وتوجهه الوجهة التي تتلاءم مع الفلسفة التي تؤمن بها .

La gestion du domaine privé relève, en principe, du droit privé. Mais par exception, le domaine privé peut être soumis à certaines règles de droit public.

و تستمد قواعد تسيير الأموال الخاصة من القانون الخاص بصفة عامة إذ تكون الإدارة في موضع المالك العادي، و بالتالي فهي تملك ممارسة الحقوق المعترف بها في القانون الخاص للمالك، فتملك استعمال المال مباشرة أو تحويله للاستعمال الغير و الانتفاع به، كما يمكن أن تخضع هذه الأموال لبعض الالتزامات التي تخضع لها الملكية الخاصة كالإرتفاقات¹ المحددة بالقانون المدني و نزع الملكية للمنفعة العامة والتعويض عن الأضرار الناتجة عن التسيير.

غير أن الأموال الخاصة ال تخضع كلية للقانون الخاص، بل في كثير من الأحيان ما تتمتع الإدارة بشأنها بامتيازات، فلها ممارسة سلطاتها التنظيمية عليها كما يمكن لها اللجوء لنزع الملكية للحصول على عناصر تبقى ضمن أموالها الخاصة .

المطلب الثاني

مكونات الأموال العامة

لقد اختلف الفقه في تصنيف الأموال العامة لبيان محتوياتها أو مكوناتها وعناصرها فذهب البعض إلى تصنيفها وفقا للشخص العام المالك للمال الدولة، الولاية البلدية، و ذهب آخرون إلى إقامة التصنيف على أساس طبيعة المال عقارات

1 GODFRIN (PH) droit administratif des biens, paris, masson, collection droit et sciences économiques, 3éd, 1987, p 15 .

ومنقولات، و قسمها البعض الآخر على أساس نشأة المال و مكان وجوده إلى أموال عامة طبيعية أو اصطناعية، أموال عامة برية، بحرية، نهريّة وجوية.

لذلك سنتناول في هذا المطلب تصنيف الأموال العامة من حيث طبيعتها و الجهة الإدارية المالكة لها و ذلك من خلال فقرات الفرع الأول ، ثم نتناول الأموال العامة حسب نشأتها و مكان تواجدها و ذلك من خلال الفرع الثاني .

الفرع الأول

الأموال العامة من حيث طبيعتها و الجهة الإدارية المالكة لها

الأموال العامة من حيث طبيعتها إما عقارات أو منقولات، و تشكل العقارات الجزء المهم من هذه الأموال العامة، و لم يثر أي أشكال في الاعتراف للعقارات بالصفة العامة إلا في بداية ظهور التفرقة حيث تم استبعاد الكثير منها من الأموال العامة وخاصة المباني باعتبارها قابلة للتملك الخاص ، ثم تمّ التخلي عن هذه الفكرة بتطبيق المعيار القضائي، أما المنقولات فقد استبعدت في البداية نهائياً من عناصر الأموال العامة لنفس السبب السابق وخاصة أنها تخضع لقاعدة: الحيابة في المنقول سند الملكية.

ويظهر معيار التخصيص للمنفعة العامة أصبح بالإمكان تخصيصها لتحقيق هذه المنفعة فدخلت بالتالي ضمن الأموال العامة و من أمثلة ذلك : اللوحات الفنية في المتاحف و الوثائق الوطنية وغيرها من المنقولات المادية¹ .

أما الأموال العامة من حيث الجهة الإدارية المالكة لها فتتوزع على الأشخاص العامة التالية: الدولة ، الولايات، و البلديات و يدخل في الأولى الطرق ذات الفائدة الوطنية

1 فالنظرية الفرنسية ال تأخذ بعين الاعتبار المنقولات غير المادية كحقوق التأليف أو ما يسمى بالملكية الثقافية، وقد بدأت البحوث حول هذا الموضوع حديثاً، أنظر:

ALLARD (R) et , autres le droit administratif du domaine public et de la voirie, paris, bibliothèque de l'institut de topométrie, eyrolles editon , 1975 , p50.

و الطرق العسكرية و السكك الحديدية ذات المنفعة العامة، شواطئ البحار التحصينات العسكرية... و غيرها ، و يدخل في الثانية أي الأموال العامة للولايات الطرق التابعة لها و السكك الحديدية ذات الفائدة المحلية، و يدخل في الثالثة الطرق البلدية و الأسواق المغطاة و المقابر و الساحات و مواقف السيارات وغيرها¹ .

أما المؤسسات العامة فقد اعترف لها القضاء بملكية الأموال العامة إلا إذا ورد نص يضيفي على أموالها الصفة الخاصة، و بقي النقاش قائما حول المؤسسات العامة ذات الصبغة الصناعية والتجارية، وقد تم مؤخرا في حكم كان موضع تعليقات كثيرة الاعتراف لها بذلك² .

الفرع الثاني

الاموال العامة من حيث نشأتها و مكان تواجدها

الأموال العامة من حيث نشأتها إما طبيعية أو اصطناعية، و الأموال العامة الطبيعية هي تلك التي ساهمت الظواهر الطبيعية في إنشائها، و بتكاملها تصبح هذه الأموال مناسبة للاستعمال العام من قبل الجمهور كشواطئ البحار، أو متوافقة مع هدف أحد المرافق العامة كالمراسي و المرافئ ، والأموال العامة الاصطناعية هي التي تحتاج إلى تغييرها عن طبيعتها الأصلية بعمل الإنسان لتتوافق مع الهدف الذي خصصت له³ .

واعتمد هذا التقسيم في النصوص القانونية لسهولة، و تكمن أهميته في أن الإدارة تكتفي بملاحظة الظواهر الطبيعية و التصرف بمقتضاها بالنسبة للأموال الطبيعية، إذ أن قرار التخصيص و معاينة الحدود هو قرار كاشف لحدود هذه الأموال حيث يقف دور الإدارة بالنسبة لهذه الأموال عند هذا الحد. أما بالنسبة للأموال الاصطناعية فإن تدخل الإدارة فيها واسع المجال.

1 GODFRIN (PH), droit administratif des biens, paris, masson, 2^{ed}, 1983, p 24.

2 C.E, 21 mars 1984, MANSAY R.D.P , N°4 ,1984 , p 1059 .

3 GODFRIN (PH), op.cit , p.19.

أما من حيث مكان تواجدها فتتوزع الأموال العامة إلى أموال عامة بحرية، نهريّة، جوية و برية .

أولا : الأموال العامة البحرية

وتضم جميع الأموال و الأشياء التي أنشأتها الظواهر الطبيعية أو عمل الإنسان و تم تخصيصها للصيد و المالحه البحرية أو الاستعمال الجمهور مباشرة ، و جميعها تدخل في ملكية الدولة¹.

1- العناصر الطبيعية :

- شواطئ البحار: و هي الأراضي التي تمتد بجوار البحر و تغطيها مياه المد العالي ثم تكشف عنها مياه المد المنخفض وتضم بذلك كافة الأراضي و الأشياء التي تغطيها المياه خلال فترة المد العالي و كذلك مصبات الأنهار التي تنتهي عندها² .

- الامتداد القاري : وهو الأرض الممتدة أسفل المياه الإقليمية ، و التي تتراوح حسب الدول بين ثلاثة أميال و اثني عشرة ميل بحريا ، وتضم التربة و باطنها ، و من حق الدولة الشاطئية استغلالها دون غيرها من الدول إذ تخضع لرقابتها و ذلك طبقا للقانون الدولي العام

- طرح البحر و أكله : و طرح البحر هو الرواسب الطينية التي تتكون على الشواطئ أو خارجها و أكل البحر هي الأراضي التي كشفت عنها المياه و لم تعد تغطيها نهائيا .

- البحيرات المالحة : وهي أجزاء انفصلت عن البحر و لم تعد تتصل به إلا بمجار ضيقة و صالحة للمالحة ومراقبة السواحل، أما التي ال تتوفر لها هذه الشروط فتضم إلى الأموال الخاصة .

¹ Ibid, p 25 .

² أما بالنسبة للبحر، فهو ملك للبشرية جمعاء، و يستعمله الجميع، و بالتالي لا يدخل في الدومين العام.

- المرافئ و المراسي : وهي النتوءات و الفجوات الطبيعية المشكلة على ساحل البحر بشكل تكسر به حدة الأمواج¹ .

2 - العناصر الاصطناعية :²

- مشروعات استخلاص أراضي البحر: و هي التي تستهدف إبعاد المياه عن قطعة أرض بحرية بإقامة جسور حولها ، و يقوم بهذه العملية ملتزمون هدفهم تملك الأرض المستخلصة بمقتضى اتفاق مع الإدارة .

- الموانئ : وهي مناطق من الشاطئ أدخلت عليها تعديلات لتصبح صالحة لخدمة المالحة وتضم حواجز الأمواج و أحواض التصليح و آلات الرفع و أجهزة الاتصال و غيرها مما هو ضروري لتسهيل المالحة ، و تمتد بذلك الصفة العامة للميناء و مياهه و المنشآت التي تتواجد به .

- المنارات وعلامات الإرشاد : و هي أجهزة مقامة على الساحل و في مناطق مرور خطوط المالحة بقصد تسهيلها و إرشاد السفن إلى طريقها .

ثانيا: عناصر الاموال العامة النهرية

و تتكون من المجاري المائية العذبة و البرك المتكونة فيها بفعل الطبيعة و المنشآت التي تسهل عملية توزيع المياه و تنظيم الملاحة في الأنهار.

1 DEMENTHON (H), traite du domaine de l'etat, 2^{ed}, paris, librairie DALLOZ, 1964, p28.

2 النظام القانوني للأموال العمومية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، إعداد الطالب بومزير باديس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2012/2011

1 - العناصر الطبيعية : ومنها

- الأنهار وفروعها : و تدخل في الأموال العامة بشرط قابليتها للمالحة و نقل الأخشاب بالطفو وتقتصر الصفة العامة بمقتضى قانون 8 أفريل 1910 على الأنهار الصالحة للمالحة ونقل الأخشاب بالطفو والتي تتضمنها قائمة رسمية وبالتالي لم يعد للقاضي سلطة تقديرية في هذا المجال¹ .

ويدخل في الأموال العامة أيضا المجاري المائية التي تغذي الأنهار السابقة أو توفر الموارد المائية للزراعة و مياه الشرب و كذلك إلى كافة فروعها .

- البرك الصالحة للمالحة : وهي تجمعات المياه التي تكون صالحة للمالحة أو تعتبر مصدرا للمياه اللازمة للزراعة و مياه الشرب و الصناعة ، و تشمل الصفة العامة البرك أو النهر و مياهه وأرضه و شواطئه إلى أعلى نقطة يصل إليها منسوب المياه في حالة الفيضان العالي قبل تسرب المياه خارج المجرى .

- المياه العامة : و هي تلك المجمعة من مياه الأمطار من قبل الإدارة بأجهزة خاصة إذ تمتد الصفة العامة لمنشآت التجميع و تخرج منها المياه المحتملة التجميع و التي جمعتها الإدارة بمقتضى حقوق مجاورتها لأحد الأنهار .

2- العناصر الاصطناعية:

المساقى و التفريعات النهرية : و المساقى هي قنوات لسحب مياه النهر للانتفاع بها في الزراعة و الصناعة و مياه الشرب ، و التفريعات النهرية هي مجاري صناعية لتوسيع النهر في بعض المواقع لتسهيل للمالحة و طفو الأخشاب ، و هي أموال عامة حتى لو امتدت في أراضي مملوكة للأفراد .

1 AUBY (J.M) et DUCOS – ADER (R) , les grands services publics et entreprises nationales , 2- transport – énergie , THEMIS – droit , P.U.F 1973,P 247.et s .

- ترع الري و قنوات المالحة : و هي كافة المجاري الاصطناعية التي تستخدم للمالحة أو الري و أماكن تجمع المياه و المصارف العامة و كل ملحقاتها .

- منشآت المالحة و الصيد : ومنها الموانئ المقامة على المجاري النهرية والصالحة للملاحة و كل ملحقاتها من أرصفة و أحواض التصليح و الآلات الرافعة وغيرها مما يسهل الملاحة والصيد .

- المجاري المائية المستخدمة لإنتاج الكهرباء : و هي التي تعطي فيها سرعة المياه وطبيعة المجرى إمكانية إقامة السدود بقصد توليد الكهرباء، وتمتد الصفة العامة لكافة المنشآت المقامة على المجرى بشرط عدم دخولها في ملكية الملتزم بتشغيل هذا المرفق¹ .

ثالثا: الأموال العامة الجوية :

ويدخل فيها الجو الذي يعلو إقليم الدولة، إلا أن سلطتها هنا لا تتعدى الضبط الإداري كما هو الحال بالنسبة للمياه الإقليمية. ومن عناصرها أيضا المطارات المملوكة لإدارتها و ملحقاتها من منشآت الرصد الجوي و حظائر الإيواء و تصليح الطائرات و علامات الإرشاد و الإضاءة وكل ما هو ضروري لكي تؤدي هذه الأموال الهدف الذي رصدت له² .

رابعا : الأموال العامة البرية ومنها :

- الطرق العامة : و تشمل كافة الطرق ما عدا الريفية إذ تدخل في الملكية الخاصة للقرى وتمتد الصفة العامة إلى كافة ملحقات الطرق العامة من أرصفة ، قنوات صرف

1 GODFRIN (PH), op. cit., P 32 .

2 محمد فاروق عبد الحميد ، المركز القانوني للمال العام ، المرجع السابق ، ص 80 .

المياه ، محطات انتظار وسائل النقل، لوحات الإعلانات و الإرشادات ، الأشجار الجانبية و أعمدة الإنارة ، و لا يؤثر على عمومية هذه الأموال فرض رسوم على مستعملها¹ .

- خطوط السكك الحديدية: و تعتبر من الأموال العامة بشرط ملكيتها للإدارة إذ تخرج منها إمداداتها في بعض الملكيات الخاصة لتسهيل نقل البضائع و المواد الخام ، و تضم إليها كل ملحقاتها الضرورية لتقديم خدمة النقل.

- خطوط الاتصال الهاتفية و التلغرافية: إذ تضافى الصفة العامة على كل الأموال التي تساعد في تقديم هذه الخدمة من أعمدة، خطوط ،أجهزة تضخيم ، محطات إرسال و استقبال .

- شبكات توزيع المياه و الكهرباء و الغاز: و تدخل ضمن الأموال العامة بشرط ملكيتها للإدارة و ليس للملتزم القائم بتشغيلها، كما تمتد صفة العمومية إلى الملحقات الضرورية لتقديم هذه الخدمات من خزانات و مياه و أجهزة توليد الكهرباء .

- الأموال العسكرية : و منها التحصينات العسكرية و ملحقاتها و الطرق الاستراتيجية و القواعد والمطارات العسكرية و مصانع الأسلحة ... و غيرها .

- الآثار و الأموال ذات القيمة الفنية : و تستوي في ذلك العقارات و المنقولات و تمتد الصفة العامة إلى أماكن حفظها أي الكنائس و المباني التاريخية و المتاحف و المسارح العامة² .

- الأموال المخصصة للخدمات الاجتماعية : كالأسواق العامة و المقابر ... وغيرها وكلها تقدم خدمات مباشرة للجمهور و أطلقت هذه التسمية تماشياً مع المدلول الشامل للمال العام¹ .

1 TEITGEN-COLLY (C), *Le principe de gratuite de la circulation*, R.D.P., N .1982/4°P. 1081 : A.J.D.A., N .82/1°Chronique d'inf. : Il n'existe aucun principe de gratuite

2 AUBY (J.M) et autre, *Les grands services publics*, op.cit.,P.139 et s.

المبحث الثاني

معيار التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة

قبل التطرق الى معيار التمييز بين الاموال العامة و الاموال الخاصة ، و جب علينا ان نقف على بعض العلامات ، التي نراها ضرورية ذلك ان تحديد معيار التمييز لا يكون الا بالتطرق الى مجموعة آراء اختلفت في تحديده الامر الذي فرض علينا توضيح النقاط التالية ، حيث تظهر أهمية تمييز الدومين العام من الدومين الخاص في اختلاف الأنظمة القانونية التي تخضع لها، إذ يخضع الدومين الخاص بعامة احكام القانون الخاص، وفي حالة حصول نزاع حول أموال الدومين الخاص فإن القضاء المدني هو الذي يختص بالنظر في هذا النزاع، أما أموال الدومين العام فتخضع لأحكام القانون العام و تمتاز بحماية خاصة نظرا لما تقوم به من تحقيق المنفعة العامة، فلا يجوز حجزها أو التصرف فيها أو تملكها بالتقادم، و في حالة حصول نزاع حول أموال الدومين العام فإن القضاء الإداري هو الذي يختص بالنظر في هذا النزاع ، لذلك فقد اختلف الفقهاء و تباينت النظريات التي قيلت في محاولة تحديد معيار محدد للتفريق بين الدومين العام و الدومين الخاص²، فهناك من الفقهاء من يرى أن المعيار الذي يميز الأموال العامة هو معيار طبيعة المال ذاته و هذا المعطى نناقشه من خلال حيثيات المطلب الأول ، وهناك من يرى بأن فكرة التخصيص تعتبر أساسا جيدا لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة وهو ما سنتطرق له من خلال فقرات المطلب الثاني .

1 AUBY (J.M) et autre , Les grands services publics , op.cit.,P. 72.

2 النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، 2011-2012 ، ص 17 .

المطلب الأول

معيار طبيعة المال

أول المعايير الذي ساد في الفقه الفرنسي هو المعيار الذي يذهب إلى أن العبرة بطبيعة المال ذاته لتمييز الأموال العامة من الخاصة، إذ لا يعد مالا عاما إلا ما كان بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة .

لذلك فإن صفة العمومية موجودة في المال العام قبل أن تعترف له بها الإدارة و أن اعتراف الإدارة له بها ليس إلا عملا كاشفا من جانبها و ليس منشئا¹ .

ويرى أنصار هذا المذهب أنه من أجل اعتبار المال بأنه مالا عاما يجب أن يكون مخصصا لاستعمال الجمهور مباشرة ، لأنه بهذا التخصيص يصبح المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة .

ويمثل فقه هذه المدرسة رأيان قال بهما الفقيه ديكروك (Ducrocq) و هو ما ناقشه من خلال الفرع الأول ثم نخرج على رأي الفقيه بارتيلمي (Berthélémy) من خلال حيثيات الفرع الثاني .

الفرع الأول

رأي ديكروك

اعتمد ديكروك في نظريته على نصوص القانون المدني لتحديد معيار التمييز، إذ استخلص من نص المادة 539 من القانون المدني الفرنسي معيار تمييز الدومين العام من الدومين الخاص ، و هو يعرف المال العام بأنه أجزاء الأراضي المخصصة

1 السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني ، حق الملكية، الجزء الثامن، القاهرة ، دارالنهضة العربية ، 1967 ، ص 94 .

لانتفاع الجمهور التي لا يمكن بطبيعتها أن تكون محلا للملكية خاصة¹.

ويذهب ديكروك إلى أن العبرة بطبيعة المال ذاته و ما إذا كان قابلا للتملك الخاص أو غير قابل له لكي يعد مالا عاما أو خاصا ، و أن المال الذي لا يكون قابلا للتملك بطبيعته هو الذي يخصص لاستعمال الجمهور مباشرة لا المخصص لخدمة مرفق عام على أن يكون هذا عقارا لا منقولا ، ويمكن القول أن ديكروك قد اعتمد في نظريته على ثلاثة عناصر لا بد من وجودها مجتمعة في المال لكي يمكن عده مالا عاما وهي :

- أن يكون المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، كالأنهار و الطرق .

- أن يكون قد خصص لاستعمال الجمهور مباشرة لا لخدمة مرفق عام ، فهو لا يدخل في عداد الأموال العامة كالمباني الحكومية و المعسكرات، لأنها لا تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة إلا إذا وجد نص قانوني خاص يقضي بخالف ذلك .

- أن يكون هذا المال عقارا لا منقولا، و يستخلص هذا الشرط من نص الفقرة الأخيرة من المادة السابقة لان المنقولات بطبيعتها يمكن أن تكون محلا للملكية الخاصة إلا أنه مع ذلك

1 إذ تنص على :

«les Chemins , routes et rues a la charge de l'etat , les fleuves et rivières navigablesou flottables , les rivages , lais et relais de la mer , les ports , les harves , les rades , et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée , sont considérées comme des dépendances du domaine public»

و ترجمتها : « تعد من توابع الدومين العام الطرق و الشوارع و الحارات التي على عاتق الدولة و الأنهار والترع الصالحة للمالحة فيها و شواطئ البحر و الأراضي التي تتكون من طمي البحر و تلك التي تنحسر عنها مياهه و الموانئ والمراسي والموارد وعلى العموم كافة أجزاء الإقليم الفرنسي التي ال تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة» .

يتجاوز هذا الشرط، فيلحق بالأموال العامة تبعا لنظرية التبعية توابع المال العام و ملحقاته يعدها مالا عاما بالتخصيص كالأثار في المتاحف الوطنية أو الكتب في المكتبات¹.

الفرع الثاني

رأي بارتيلمي

لا يختلف الفقيه بارتيلمي عن ديكروك في عد طبيعة المال و كونه غير قابل للملكية الخاصة معيارا لتمييز المال العام من الخاص، إلا أنه ال يرجع في تأصيل نظريته إلى نصوص القانون المدني بل إلى المنطق و الاستدلال العقلي وحده² ، فقد تناول أنواع الأموال العامة التي لا خالف عليها ، فوجد أنها تختلف من جهة الواقع عن ملكية الأفراد اختلافا يبرر انفرادها بأحكام قانونية خاصة ، لذلك فمن الطبيعي خضوعها لقواعد خاصة فلا يجوز التصرف فيها أو تملكها بالتقادم .

ويتفق بارتيلمي مع ديكروك في اشتراط أن تكون الأموال العامة مخصصة لانتفاع الجمهور فقد استبعد المباني من نطاق الأموال العامة، إلا إذا وجد نص يقضي بخالف ذلك، كما استبعد المنقولات من عداد الأموال العامة، و يرى أن الحماية التي يفرضها المشرع أحيانا على بعض الأموال المنقولة لا يرجع إلى كونها من الأموال العامة، بل يرجع ذلك إلى وجود نص في تشريعات خاصة يفرض مثل هذه الحماية³ .

وعلى الرغم من المحاولات التي بذلها كل من الفقيه ديكروك و الفقيه بارتيلمي الى ايجاد معيار لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة و الحجج التي ساقوها لتأييد نظريتهم و

1 عبد المحسن الفريحات محمد أحمد ، الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الأردن ، 1996 ، ص 8 .

2 شيحا ابراهيم عبد العزيز، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1986 ، ص 52.

3 شيحا ابراهيم عبد العزيز، المرجع نفسه ، ص13.

للتدليل على صحتها ، إلا أن هذا المعيار قد تعرض للانتقاد ، و من أهم الانتقادات التي وجهت إليه :

- أن هذا المعيار قد ضيق من نطاق الأموال العامة، إذ يقصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين أن هناك أموالا لا تخصص لانتفاع الجمهور مباشرة ، و مع ذلك فإنها تعد من الأموال العامة باتفاق الجميع كالمباني العامة و الحصون العسكرية و السكك الحديدية¹ .

- من الممكن تصور ملكية الأفراد و الشركات الخاصة لبعض الأموال التي تعد وفقا للمعيار السابق غير قابلة للتملك الخاص وفقا لطبيعتها، فلا يوجد ما يمنع تملك بعض الشركات الخاصة لاحد الموانئ أو المطارات مثلا، بل إن الكثير من الموانئ و منشآت السكك الحديدية و المطارات في الوقت الحاضر تعود ملكيتها للشركات أو للأفراد .

- إن هذا المعيار ينافي طبيعة الأشياء، فليس ثمة مال غير قابل للتملك بطبيعته ، و لا توجد أموال تخرج بطبيعتها عن التملك الخاص، إلا تلك التي يعم نفعها للكافة² ، كما أن عدم قابلية المال العام للتملك الخاص نتيجة مترتبة على ثبوت صفة العمومية للمال وليست عنصرا أساسيا في طبيعة المال³ ، لذلك فإن هذا المعيار لم يثبت أمام الانتقادات العديدة التي وجهت إليه، الأمر الذي حدا بالفقه إلى البحث عن معيار آخر لتمييز أموال الدولة العامة من أموالها الخاصة ألا و هو معيار التخصيص .

1 مهنا محمد فؤاد، مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، بدون جهة طبع، 1978 ص 403.

2 الزغبى خالد، اموال السلطة الإدارية و تطبيقاتها في التشريع الأردني، مجلة دراسات، المجلد التاسع عشر، العدد الثالث، 1992، ص 10.

3 الجرف طعيمة ، القانون الإداري و المبادئ العامة في تنظيم و نشاط السلطات الإدارية ، دراسة مقارنة ، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978 ، ص 698 و ما بعدها.

المطلب الثاني

معيار التخصيص

من المعلوم بالضرورة ان هذا المعيار التخصيصي للأموال ثار حوله جدال فقهي بين انصاره و انصار المدرسة الطبيعية ، حيث وجدنا أنصار مدرسة التوجه التخصيصي لم يتفقوا مع أنصار مدرسة التوجه الطبيعي في قولهم أن معيار التمييز يكمن في طبيعة المال ذاته غير قابل للملكية الخاصة ، بل يرون في فكرة التخصيص أساسا جيدا لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، إلا أن أنصار هذه المدرسة و إن كانوا قد اتفقوا على معيار التخصيص أساسا لتمييز الأموال العامة ، فإنهم قد اختلفوا في تحديد المقصود بالتخصيص للمنفعة العامة بين اتجاهين: الاتجاه الأول يرى بأن التخصيص يجب أن يكون للمرفق العام وهذا الرأي نناقشه من خلال الفرع الأول و الاتجاه الثاني يرى بأن التخصيص يجب أن يكون للمنفعة العامة و هو ما نتطرق اليه في الفرع الثاني.

الفرع الأول

معيار التخصيص للمرفق العام

يتوجه أنصار مدرسة المرفق العام¹ في القانون الإداري إلى أن المعيار المميز للمال العام يكمن في تخصيص هذا المال لمرفق عام ، فقد جعلوا من نظريتهم نقطة الارتكاز التي تستقطب من حولها كل نظريات القانون الإداري و منها نظرية الأموال العامة، فقد تم تعريف أموال الدومين العام بكونها الأموال المخصصة لخدمة مرفق عام و أن هذا التخصيص يتطلب نظاما خاصا لحمايته².

1 عرف المرفق العام بأنه مشروع يعمل باطراد و انتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين.

2 DE SO RIVERO , jean, droit administratif, paris edition Montchrestien , 1996 .p204.

و من أبرز فقهاء مدرسة المرفق العام الذين نادوا بهذا المعيار الفقيه ديجي (duguit) و الفقيه جيز (jeze) ، فيرى ديجي أن معيار المال العام يكمن في تخصيصه بشكل مباشر لهذا المرفق، لذلك فإنه لا يعد مالا عاما إلا الأموال التي تكون مخصصة لتسيير و إدارة مرفق عام من مرافق الدولة¹ ، أما إذا لم تكن مخصصة لخدمة مرفق عام ، فلا تعد من الأموال العامة ، وإن كانت مخصصة لاستعمال الجمهور .

إلا أن هذا المعيار قد تعرض للنقد² ، لان الأخذ بمضمونه يؤدي إلى توسيع دائرة الأموال العامة فتشمل جميع الأموال التي تخصص لخدمة المرافق العامة ، و هذا لا يتفق مع طبيعة النظام الاستثنائي الذي تخضع له الأموال العامة و الحماية المقررة لها ، إذ لا جدوى من شمول أموال ضئيلة القيمة كأدوات المكاتب و الأقلام بالحماية المقررة للأموال العامة ، كما أن هناك أموال عامة مثل شواطئ البحار ال تعد وفقا لهذا المعيار من الأموال العامة ألنها ال تكون مخصصة لمرفق عام³ .

لذلك حاول الفقيه جيز أن يعدل هذا المعيار و يجعله أكثر مرونة ، فذهب إلى أن الأموال العامة هي الأموال التي تخصص لخدمة مرفق عام ، لكنه يشترط لاكتسابها هذه الصفة تحقق شرطين هما :

- 1 - أن يكون المال مخصصا لمرفق عام رئيسي أو جوهري .
- 2 - أن يؤدي المال العام الدور الأساسي في سير المرفق و إدارته.

1 شيحا إبراهيم عبد العزيز ، المرجع السابق، ص18.

2 النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 21 .

3 عبد الرسول عبد الرضا ، أموال الدولة العامة والخاصة ، مجلة الحقوق ، العدد الثاني ، السنة الثانية و العشرون 1998، ص222.

إلا أن الفقيه جيز لم يبين متى يكون المرفق جوهريا من عدمه ، أو متى يكون الدور الذي يؤديه المال العام في إدارة المرفق أساسيا و متى ال يعد كذلك¹ .

الفرع الثاني

معيار التخصيص للمنفعة العامة

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى المعايير السابقة ، توجه الفقه نحو القول أن المعيار المميز للمال العام يكمن في تخصيصه للنفع العام ، و قد أخذ بهذا الرأي كل من الفقيه هوريو (HAURIUO) و الفقيه فالين (WALINE) إذ يرى الفقيه هوريو أن معيار تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة يكمن في تخصيصه للنفع العام سواء كان ذلك التخصيص لاستعمال الجمهور المباشر ، أم لمرفق عام من مرافق الدولة² ، و قد أخذت أغلب تشريعات الدول بهذا المعيار .

ويلحظ على هذا المعيار أنه يؤدي إلى توسيع دائرة الأموال العامة، فوفقا لهذا المعيار المزدوج يعد مالا عاما كل مال تملكه الدولة و يكون مخصصا لاستعمال الجمهور أو لخدمة مرفق عام ، وهذا يؤدي إلى توجيه الانتقادات ذاتها التي وجهت إلى المعايير السابقة و التي أدى توسيعها لنطاق الأموال العامة إلى إدخال أموال قليلة القيمة في عداد الأموال العامة³ .

يتبين لنا مما تقدم أن الآراء الفقهية قد تباينت حول تحديد معيار محدد لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة، و تراوحت الآراء بين التضيق لنطاق هذه الأموال أو

1 عبد المحسن الفريجات محمد أحمد ، الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الحقوق في الجامعة الأردنية ، 1996، ص12.

2 HAURIUO, *précis de droit administratif*, 11^e édition ,paris,1997,p646.

3 عبد الرسول عبد الرضا ، المرجع السابق ، ص 223 .

توسيعها، حتى أصبحت هذه النظرية من أكثر النظريات إثارة للجدل في الفقه، ليس في القانون الفرنسي فحسب، بل في أغلب القوانين الأخرى.

فلم يحدد المشرع الفرنسي معيارا واضحا يمكن الاستناد إليه للتمييز بين الأموال العامة و الأموال الخاصة ، و قد انعكس ذلك على موقف القضاء الفرنسي تجاه هذه المسألة، إذ كانت المحاكم سواء العادية منها أو الإدارية تكتفي بإبراز الصفات المتوافرة في كل حالة من دون أن تحدد معيارا عاما يمكن تطبيقه في جميع الحالات¹.

إلا أنه منذ عام 1947 ، بدأ القضاء الإداري الفرنسي يتوجه نحو الأخذ بالتعريف الذي وضعته لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي ، التي أوردت في مشروعها تعريفا للمال العام يندرج في نطاقه مجموع أموال الجماعات العامة و المؤسسات العامة التي يستعملها الجمهور مباشرة ، أو المخصصة لمرفق عام إذا كانت الأموال بطبيعتها، أو بمقتضى إعداد خاص قد قصرت كلها أو بصفة أساسية على أغراض المرفق الخاصة².

و يلاحظ على هذا التعريف :

1 -أن اللجنة قد تبنت معيار التخصيص للمنفعة العامة سواء كان المال مخصصا لاستعمال الجمهور مباشرة أم لخدمة مرفق عام من مرافق الدولة .

2 -أنها قد اشترطت أن تكون هذه الأموال بحكم طبيعتها أو بمقتضى إعدادها إعدادا خاصا قد اقتصرت كلها أو بصفة أساسية على الأغراض الخاصة بهذه المرافق.

1 محمد فاروق عبد الحميد ، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1984، ص10 وما بعدها.

2 DE LAUBADERE (André) , traite de droit administratif , librairie générale de droit et de jurisprudence, paris ,1975,p.125.

و هذا المعيار يضيق من نطاق الأموال التي تعد من الأموال العامة إذا ما كانت مخصصة للمرافق العامة من خلال اشتراطه أن تكون هذه الأموال مهيأة لأغراض المرفق بطبيعتها أو بمقتضى إعداد خاص .

و قد اعتمدت محكمة النقض الفرنسية هذا المعيار للمرة الأولى في حكمها الصادر في 7 تشرين الثاني 1950 ، إذ تبنت فيه معيار التخصيص للمنفعة العامة كما أخذت بشرط إعداد المال إعدادا خاصا ليؤدي الوظيفة الأساسية للمرافق العامة لكي يمكن عد أموال هذه المرافق من الأموال العامة¹ .

أما بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فقد تبنى هذا المعيار، آخذا بعين الاعتبار للتخصيص الفعلي، فلا تضم للأموال العامة تلك التي صدر قرار إداري بتخصيصها لأحد أهداف النفع العام ثم لم تستعمل و لو مرة واحدة لذلك الغرض، لأن الإدارة قد تلجأ إلى التخصيص الرسمي كحيلة لإضفاء الحماية على بعض العناصر التي تبقى في حوزتها دون انتفاع الجمهور بها ، فما الداعي إلى إضفاء الصفة العامة إذا لم يتحقق النفع العام؟².

إن التطور الحاصل في المعيار القضائي ، خاصة بعد أن أصبح ينظر إلى الأموال العامة على أنها ثروة جماعية يجب على الإدارة حسن استغلالها لتحقيق مردود اقتصادي ، أدى إلى القول بالتقارب بين الأموال العامة للإدارة و أموالها الخاصة و عدم جدوى التفرقة بينهما.

1 شيحا إبراهيم عبد العزيز، المرجع السابق، ص 35 - 36 .

2 C.E 25 jan 1985.ville de GRASSE CIMONTLAUR et autres .A.J.D.A,N° 34 , 1985.P466.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للأموال الوطنية

لقد شهد التشريع الجزائري في حقبة سابقة حزمة من القوانين التي تناولت موضوع الاملاك الوطنية و غيرها من الاملاك ، حيث نجد ان التشريع الجزائري لم يستقر في تعريف الاملاك الوطنية إلا في قانون الاملاك الوطنية الصادر سنة 1984¹ و يليه قانون 1990² الذي جاء بعدما اصطلح على تسميته بالإصلاحات الاقتصادية حيث تم وضع معيار لتمييز الاملاك الوطنية عن غيرها من الأموال مع تحديد لعناصرها و كيفية إلحاق هذه العناصر بالاملاك الوطنية و خروجها منها، و قد قسم القانون الأخير الاملاك الوطنية إلى قسمين: و هي الأموال العامة والخاصة.

لذلك و منه و عليه سنتعرض في هذا المبحث إلى مراحل تطور مفهوم الاملاك الوطنية وذلك من خلال المطلب الأول ثم نعرض بالتحليل والدراسة في كيفية إدراج المال للأموال الوطنية و علاقته بالإدارة وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مراحل تطور مفهوم الاملاك الوطنية

من خلال ما سبق تناوله عن الاموال العامة و الأموال الخاصة ، و ما تناولناه ايضا عن معايير تميز هذه الاموال كان لابد قبل ان نخوض في مراحل تطور مفهوم الاملاك الوطنية

1 قانون رقم 16/84 المؤرخ في 30 يونيو 1984 المتضمن قانون الاملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 27 ، ملغى .

2 قانون رقم 30/90 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتضمن قانون الاملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ع 52 المعدل و المتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 جويلية 2008 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44.

ان نخرج عن بعض المعطيات الاساسية فوفقا لقانون 31 ديسمبر 1962 الذي يمدد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما كان منها متعارضا مع السيادة الوطنية بقي العمل بالنظرية الفرنسية للأموال في الجزائر إلى غاية صدور الأمر الملغي لقانون 1962 المؤرخ في 5 يوليو 1973، و يبقى هذا الرأي نظري ذلك أن الواقع يؤكد التشابه بين التطبيق الفرنسي والتطبيق الجزائري في موضوع الأملاك الوطنية مع وجود اختلاف بسيط يرجع بالأساس إلى الاختلاف الأيديولوجي، حيث تبنت النصوص القانونية الجزائرية التوجه الاشتراكي بينما القوانين الفرنسية ذات توجه ليبرالي¹ .

ولذلك يمكن القول بأن الأملاك الوطنية مرت بثلاث مراحل تطور، تميزت بصور قوانين ومواثيق تحدد هذه الأملاك و تبين معيار تميزها، و تتمثل المرحلة الأولى في مرحلة ما بعد الاستقلال مباشرة و التي تميزت باستمرار العمل بالقوانين الفرنسية مع بعض الاختلاف البسيط و هو ما نتناوله في الفرع الأول، و تتمثل الثانية في مرحلة القوانين ذات التوجه الاشتراكي و هو ما نتعرض له في الفرع الثاني، ثم بالترتيب نتناول المرحلة الثالثة في الفرع الثالث، وهذه الأخيرة تعد عودة إلى مرحلة ما بعد الاستقلال والفرق بين المرحلتين الأولى والثالثة هي أن الأولى تميزت باستمرار العمل بالقوانين الفرنسية، بينما تميزت الثالثة بجزأة هذه القوانين .

الفرع الأول

مرحلة ما بعد الاستقلال

لقد عرفت مرحلة الاستقلال ، أولى بدايات التنفس من الهيمنة الاستعمارية و التبعية الايديولوجية في التسيير و حتى في التفكير حيث

1 محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري دراسة مقارنة في ظل قانون الأملاك الوطنية، الجزائر د. م .ج، 1988 ،ص 126 و ما بعدها.

نجد الجزائر في هذه المرحلة على نفس النسق و الاتجاه ففي هذه المرحلة بقي الاتجاه الرسمي لوزارة المالية و الإدارات العقارية يجري على أساس التفرقة بين أموال الدولة العامة و الخاصة و هذا ما خلق نوعا من التضارب في الواقع القانوني للملكية العامة في الجزائر، فنجد أن ميثاق طرابلس لسنة 1962 ميثاق الجزائر لسنة 1964 أكد كلاهما على أن توجهات البلاد السياسية والاقتصادية الاشتراكية¹، و بالتالي القول بوحدة الأملاك الوطنية و خضوعها لنظام قانوني واحد على النمط الاشتراكي و هو الاتجاه الفقهي مع رفض انتماء التطبيق الجزائري للفرنسي .

وانطلاقا من مجموع الافكار السابقة سنتناول الاتجاه الرسمي لوزارة المالية من خلال حيثيات الفرع الاول ثم الاتجاه الفقهي في محتوى الفرع الثاني.

الفرع الثاني

الاتجاه الرسمي لوزارة المالية

وهو اتجاه وزارة المالية سابقا، حيث ذهبت إلى اعتبار الأملاك الوطنية مقسمة تقسيما ثنائيا اي إلى أموال عامة و أخرى خاصة ، و ذلك تبعا للقوانين الفرنسية التي كانت سارية المفعول في الجزائر في ظل الاحتلال و منها قانون 16 يونيو 1851 المتعلق بالملكية العقارية بالجزائر².

ويحدد المال العام طبقا لمعيار عدم قابليته للتملك الخاص بسبب تخصيصه للمصلحة العامة ، و هو ذاته المعيار الذي كان معمولاً به في فرنسا و نص عليه قانون

1 السفاري ميلود، الصراع بين الدين و الإيديولوجيا في الجزائر غداة الاستقلال ، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الإنسانية، العدد1، جوان 1990 ، ص 72 و ما بعدها.

2 Cours de domaine, ministère des finances et du plan, école d'application économique et financière, tome1, domaine public, année scolaire 1968/1969 .

الأموال فيها ، رغم أن التطبيق الجزائري جاء بعد تخلي كل من الفقه و القضاء عن فكرة عدم القابلية للتملك الخاص ذلك أن قانون أموال الدولة الفرنسي الذي جاء بذات الفكرة السابقة كان متأخرا عن التطور الذي لحقه الفقه و القضاء في انتقالهما من هذه الفكرة إلى فكرة التخصيص للمرفق العام فالتخصيص للمنفعة العامة ليستقرا على التخصيص للاستعمال العام و للمرفق العام بضوابط معينة¹ .

إن هذا الرجوع للقانون الفرنسي كان له ما يبرره، و هو كون الجزائر دولة حديثة العهد بالاستقلال من جهة و في حاجة إلى استقرار أوضاعها من جهة ثانية و هذا ما جعلها تصدر قانون 31 ديسمبر 1962 الذي يقرر استمرار العمل بالقوانين الفرنسية² .

أما بالنسبة للأموال المؤممة بعد الاستقلال مباشرة و التي آلت ملكيتها للدولة الجزائرية فتدخل حسب هذا الاتجاه في نطاق الأموال الخاصة، إلا أن هناك من ينتقد هذا الفهم لكون هذه الأموال تشكل قطاعا جديدا وجد بعد الاستقلال يخضع لنظام قانوني مختلف تماما عن النظام القانوني للأموال العامة أو الخاصة³ .

ويؤيد صاحب هذا الرأي اتجاه وزارة المالية في تقسيمها للأموال التقليدية إلى عامة وخاصة و لكنه يأخذ بمعيار أكثر تطورا، فتكون الأموال العامة عنده هي تلك العقارات والمنقولات التابعة للدولة و الولاية و البلدية و المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور أو المخصصة للمرافق العامة بشرط أن تكون ضرورية لهذه المرافق و تتلاءم مع أهدافها واعتبر الأموال الخاصة كل العقارات و المنقولات التي لم تخصص للأهداف السابقة والتي تكون تابعة للدولة، الولاية و البلدية، فكل أموال الإدارة هي أموال خاصة ما لم تخصص للاستعمال

1 GODFRIN (PH), *op.cit*,p24.

2 BABADJI (R) , *la notion des biens de l'état en droit algérien, these de doctorat 3°cycle, université paris 1, 1981,p 131-132.*

3 BORELLA (F) , *introduction au droit administratif, les cahiers de la formation administrative, ministère de l'intérieur, imprimerie générale d'Annaba, 1970،p109.*

العام من قبل الجمهور أو لمرفق عام، ثم أنه في تحديده لعناصر هذه الأموال العامة منها و الخاصة ال يفرق في ذلك بين الجزائر و فرنسا¹ .

الفرع الثالث

موقف الفقه من الأملاك الوطنية

انقسم الفقه إلى عدة آراء في هذا الشأن بين قائل باستمرار التقسيم الثنائي لأموال الإدارة إلى عامة و خاصة، و قائل بتقسيم أموال الإدارة تقسيما ثلاثيا فرضته ظروف المرحلة، و قائل بقصور التقسيم الثنائي و عدم صحة تطبيقه على الجزائر، و رافض لأي تقسيم لكون أموال الإدارة قطاع موحد و ذلك انطلاقا من فلسفة معينة .

1 - استمرار التقسيم الثنائي لأموال الإدارة إلى عامة و خاصة :

يرى هذا الرأي استمرار تقسيم أموال الإدارة إلى عامة و خاصة كما هو مبين في الاتجاه

الرسمي لوزارة المالية مع تزايد ملحوظ في الأموال الخاصة بسبب الأموال الشاغرة².

وتأميم الكثير من العناصر، و يردد ذات الأفكار التقليدية للنظرية الفرنسية و يتبنى معيار التخصيص للمنفعة العامة كمعيار مميز بين كال النوعين، و كما هو ملاحظ فإن هذا الاتجاه يتبع خطى المدرسة القانونية الفرنسية محاولا تطبيقها على الأرضية القانونية الجزائرية و تطويع الواقع القائم ليتماشى مع هذه الأفكار³ .

ويمكن أن نوجه لهذا الرأي مجموعة من الانتقادات على النحو التالي:

¹ Cours de domaine, op.cit., p8-13.

² الأمر 102/66 المؤرخ في 06 مايو 1966 و المتعلق بأيلولة الأملاك الشاغرة للدولة ج ر لسنة 1966.

³ محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة في ظل قانون الأملاك الوطنية، ط2 ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 138.

- أن هذا الاتجاه يغض الطرف تماما عن اختلاف الإيديولوجية الجزائرية عن الإيديولوجية الفرنسية فبينما نجد أن فرنسا تأخذ موقعها كدولة من دول العالم الرأسمالي لازالت برغم تطوير وظائف مؤسساتها العامة و الأخذ ببعض الأفكار الاشتراكية تستند في نظمها القانونية على مبدأ الحرية الفردية و النظام الرأسمالي و تحتل فيها الملكية الخاصة القطاع العام للأموال المتاحة و تشكل الملكية الفردية بذلك القاعدة العامة التي لا يجوز الخروج عليها إلا استثناء و بشرط استهداف تحقيق المصلحة العامة و هو أمر يخضع لرقابة قضائية مشددة، نجد أن الجزائر أخذت بالإيديولوجية الاشتراكية بعد الاستقلال كمبدأ حاكم لنظامها القانوني بصورة أساسية و هو وضع أدى إلى أن تحتل الملكية العامة مكانها كقاعدة عامة تشكل الإطار الأساسي لغالبية الأموال المتاحة، و قد أدى هذا التطور إلى إحداث تغيرات جذرية في النظم القانونية الحاكمة لقطاع الأموال العامة جعلها تختلف اختلافا كبيرا عن قرينتها في فرنسا¹ .

- أن هذا الرأي لم يأخذ بعين الاعتبار القوانين التي صدرت متبنيه الإيديولوجية الاشتراكية و خاصة الدستور و القانون المدني و قوانين التأمين و غيرها و التي لم تتطرق لفكرة التمييز بين الأموال العامة و الخاصة للأشخاص العامة لا من قريب و لا من بعيد و اقتصر في الإشارة إليها بعبارة " أمالك الدولة أو المجموعة الوطنية" و مع ذلك يمكن القول أنه تم إلغاء العمل بالقوانين الفرنسية شكلا و استمر العمل بها فعلا² .

2 - الاتجاه إلى تقسيم ثالثي فرضته الظروف:

وهذا الاتجاه برز في كتب الفقيه الفرنسي " jacquignon " و يذهب إلى تقسيم الأملاك الوطنية تقسيما ثلاثيا، فأوجد قطاع ثالث يقف بين الأموال العامة و الأموال الخاصة و هو قطاع الأموال المؤممة أو الأموال القومية و التي كانت في الأصل أموال

1 محمد فاروق عبد الحميد ، المرجع نفسه ، ص 138 .

2 MAHIOU(Ahmed), études de droit public algérien, Alger, p.u., 1984,p150 .

خاصة ، و خصها بقواعد قانونية متميزة على أساس أنها تستهدف تحقيق مصالح جماعية¹ و تتشكل من المزارع الفلاحية المسيرة ذاتيا و التعاونيات التي أنشئت في ذلك الوقت² .

3- قصور التقسيم الثنائي:

يرى هذا الرأي قصور التقسيم الثنائي لأموال الإدارة إلى عامة و خاصة و عدم صحة تطبيقه على الجزائر خصوصا بعد ظهور عناصر جديدة لا يشملها المعيار السابق و هي العناصر المؤممة ، ويؤيد في ذلك تقسيما ثنائيا آخر لأموال الإدارة و هو الأموال الاشتراكية و الأموال العامة بحيث تغطي كل العناصر سواء المؤممة منها أو الخاصة و يقسم الأموال الاشتراكية بدورها إلى أساسية تخضع لقدر من الحماية و غير أساسية تخضع لقدر أقل منها، أما الأموال العامة فهي تلك التي ال تقبل التملك الخاص³.

غير أن هذا الرأي لم يأت بجديد، فهو يتفق مع اتجاه وزارة المالية مع عودته إلى فكرة قديمة عفا عنها الدهر، و هي عدم قابلية المال العام للتملك الخاص .

4- الاتجاه الموحد للأملاك الوطنية :

يستند هذا الاتجاه على الأفكار الاشتراكية التي تنتظر إلى قطاع الأموال العامة كقطاع موحد يتمثل في قطاع المال العام فقط دون أن يجاوره قطاع للأموال الخاصة، فهو يذهب إلى القول باستبعاد المشرع للتقسيم التقليدي لأموال الإدارة⁴ وبوحدة الأملاك الوطنية استنادا إلى الإيديولوجية التي انتهجتها الجزائر غداة الاستقلال وهي الإيديولوجية الاشتراكية مؤسسا ذلك على الميثاق الوطني و الدستور و القانون المدني، حيث أضفت هذه القوانين

1 محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 145.

2 BABADJI (R), *op.cit.*, p34.

3 محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 67.

4 عيسى رياض، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1987، ص 39.

الحماية المقررة بقواعد عدم جواز التصرف فيها و عدم جواز اكتسابها بالتقادم و عدم جواز الحجز على كل أموال الإدارة و حتى الاقتصادية منها¹ .

وتطبيقا لهذا الرأي تصبح كافة العناصر المكونة للذمة المالية للأشخاص العامة أموالا عامة كقطاع موحد ينتفي فيه وجود قطاع الأموال الخاصة المعروف في النظرية التقليدية و يصبح العامل المحوري في إلحاق الصفة العامة بالمال هو تملك الشخص العام له فيكتسب بذلك كافة الخصائص المميزة لنظام الملكية العامة، و يستمد نظامه القانوني من مبادئ و قواعد القانون العام و يختص بنظر المنازعات المتصلة بقطاع الأملاك العامة القضاء الإداري² .

لذلك فأموال الدولة مجموعة واحدة تستهدف تحقيق المصلحة العامة و من ثم لا يمكن تجزئة أهداف الدولة إلى نفع عام ونفع خاص، فالدولة أيا كان النظام السائد فيها ترمي من وراء استخدام هذه الأموال إلى تحقيق مصلحة الطبقة الاجتماعية السائدة فيها.³

الفرع الرابع

مرحلة القوانين ذات التوجه الاشتراكي

من بين اهم المراحل التاريخية التي عاشتها الدولة الجزائرية ، بعد استقلالها كانت مرحلة التوجه الاشتراكي ، حيث تأكد الاتجاه الاشتراكي في الجزائر بصدور قانون الثورة الزراعية الذي تضمنه الأمر رقم 73/71 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 ، لذلك يمكن القول أن هذه المرحلة بدأت جديا مع بداية السبعينات و إن كانت القوانين السابقة عنها وقفت موقفا غامضا من الأملاك الوطنية، جعل البعض يفسره لصالح التقسيم الثنائي إلى أموال عامة و أخرى خاصة و البعض الآخر يفسره لصالح وحدة قطاع الأملاك الوطنية، و في هذه

1 BABADJI (R), *op.cit.*, p108-109.

2 محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 142.

3 عيسى رياض، المرجع نفسه، ص 27.

المرحلة لم تفصح النصوص عن التفرقة بين الأموال العامة و الأموال الخاصة و لا القضاء¹ .

ولهذا سنتطرق إلى القوانين التي تناولت عناصر الأملاك الوطنية في هذه المرحلة وعلى الخصوص القانون المدني أولا والدستور² ثانيا و قانون الأملاك الوطنية لسنة 1984 ثالثا .

أولا : في القانون المدني

تم تخصيص بعض مواد القانون المدني للأملاك الوطنية و على وجه الخصوص المادتين 688 و 689 من القانون المدني الجزائري³ ، فوضعت المادة 688 معيارا لتمييز هذه الأملاك المعبر عنها بأموال الدولة عن الأملاك الفردية حيث نصت على أنه: "تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة ، أو لمؤسسة عمومية، أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية". مما يفهم منه أن الأملاك الوطنية قطاع موحد يخضع لنظام قانوني واحد حددت عناصره المادة 689 من ذات القانون.

وبتحليل نص المادة 688 السالفة الذكر يمكن التوصل إلى مايلي:

1 - لم تحدد هذه المادة طبيعة صلة الدولة بهذه الأموال بذكرها لعبارة "تعتبر أموالا للدولة" أما النص الفرنسي فيكيفها بأنها صلة ملكية، فتكون ترجمة النص كالتالي: "تعتبر أموالا

1 MAHIOU (Ahmed) , cours de contentieux administratif, 2eéd, Alger,o.p.u, 1981, P170.

2 دستور 1976 الصادر بالأمر رقم: 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.

3 الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم ج.ر.78.

مملوكة للدولة¹... "ومن هنا تثار مسألة أمالك الدولة لأول مرة في إطار عبارة شاملة في القانون الجزائري.

2 - ذكرت المادة العقارات و المنقولات، و بالتالي تستبعد غيرها من الحقوق مهما كان نوعها و هو ما لا يتماشى و الواقع إذ تهيمن الدولة على الحقوق الآيلة إلى أموالها كحقوق التأليف وحقوق الملكية الصناعية، أما في تحديدها للتخصيص فذكرت التخصيص للمصلحة العامة أو لمرفق عام ، و كما هو معروف فإنه يندرج تحت التخصيص للمصلحة العامة: التخصيص لاستعمال العام و للمرفق العام فتكون المادة بذلك قد ذكرت التخصيص للمرفق العام مرتين الأولى في عبارة شاملة وهي المصلحة العامة و الثانية في التخصيص للمرفق العام. و كان يكفي النص على التخصيص للمصلحة العامة لتشمل كل الصور.

3 - يقصد بالمصلحة العامة في القانون الفرنسي الاستعمال الجماعي لجمهور المستعملين للمال و بالتالي فإن هناك خطأ في الترجمة، فمن المفروض أن تكون الترجمة كالتالي: "تعتبر أموالا مملوكة للدولة، العقارات و المنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني للاستعمال الجماعي أو لإدارة...الخ"

4 - أراد المشرع الجزائري تكريس وحدة هذه الأموال² من خلال اكتفائه بذكر أموال الدولة دون الإشارة إلى أموال الأشخاص العامة الأخرى في الدولة أي الولايات والبلديات³ تماشيا مع الفكر الاشتراكي⁴ و تجسيدا لنظام المركزية في إدارتها و تسييرها، لكن هذا الاعتقاد يتنافى مع التطبيق العملي في هذا المجال و الذي يلاحظ فيه الاعتراف للأشخاص العامة بملكية أموالها و إدارتها لها.

1 Code civil, art.688 « sont propriété de l'état, les biens immeubles et meubles ...

2 MAHIOU (Ahmed), cours de contentieux administratif, op.cit, p 117.

3 الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 و المتضمن قانون البلدية، و الأمر 38/69 مؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية.

4 السيد الجوهري عبد العزيز، محاضرات في الأموال العامة، دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1993 ص 12.

إن التخصيص إجراء الحق لثبوت الملكية، في حين أن هذا النص يجعل من التخصيص سببا من أسباب كسب الملكية و هو سبب غير معروف قانونا لم يذكره القانون المدني ضمن أسباب كسب الملكية ، أما النص في صياغته الفرنسية فجعل اكتساب المال سابق للتخصيص¹ .

أما بالنسبة لنص المادة 688 من القانون المدني والتي تحدد قواعد الحماية المدنية للأموال العامة فنلاحظ أن آخر النص يناقض أوله ، حيث ينص في أوله على عدم جواز التصرف في هذه الأموال أصلا ثم ينص في آخره على أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها ، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها لذا يجب حذف كلمة (عدم) في آخر النص ،حتى يتفق مع النص الفرنسي ذو الصياغة السليمة .

كما حدد القانون المدني بعض عناصر أموال الدولة منها ما نصت عنه المادة 692 فقرة 02 في اعتبارها لجميع موارد المياه ملكا للمجموعة الوطنية، و المادة 773 التي تعتبر جميع الأموال الشاغرة التي ليس لها مالك ملكا من أمالك الدولة و كذلك أموال الأشخاص الذين يموتون من غير وارث أو الذين تهمل تركتهم .

وتعتبر أيضا ملكا للدولة الأرض التي ينكشف عنها البحر و تلك التي تستخلص بكيفية صناعية من مياه البحر و هذا ما نصت عنه المادة 779 من القانون المدني.

مما سبق يمكن القول أن المادة 688 من القانون المدني توسع في نطاق أموال الدولة لتشمل الأموال المخصصة للمؤسسات الاقتصادية و تخضع في ذلك لقواعد الحماية المقررة بالمادة 689 ، مما يؤيد القول بوحدة أموال الإدارة تطبيقا للفكر الاشتراكي، كما أن عدم إشارة القانون المدني إلى التقسيم الثنائي لأموال الدولة جعل البعض يفسر ذلك لصالح

1 المواد من 773 إلى 843 من القانون المدني الجزائري بعنوان: طرق اكتساب الملكية.

وحدة قطاع الأملاك الوطنية¹ رغم أن النصوص تحتوي في مضمونها ذلك التقسيم، حيث أن الأموال المخصصة للاستعمال العام و للمرافق العامة الإدارية تمثل الأموال العامة و تمثل تلك المخصصة للمؤسسات الاقتصادية الأموال الخاصة².

ثانيا : في دستور 1976

صدر دستور 1976 بعد الميثاق الوطني³، لذلك جاء بنفس أسلوبه و نهجه في تحديد المبادئ الأساسية التي تأخذ بها الدولة، حيث نصت المادة الأولى منه على: " أن الدولة الجزائرية دولة اشتراكية" وبما أن الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة و قوانين الدولة... وهو مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور فإن ما قيل عن الأملاك الوطنية في الميثاق الوطني يصدق على الدستور و بالتالي فكل ما نص عليه الدستور⁴ هو تكرار لما جاء به الميثاق الوطني .

وبالرجوع للميثاق الوطني يتبين لنا تنبيه للمبادئ الاشتراكية التي تحكم الأموال في الدولة وقد تناولها في مواضيع متعددة، كما يقرر أن الاشتراكية في الجزائر ترمي أساسا لتحقيق ثلاثة أهداف⁵ :

- **الهدف الأول :** دعم الاستقلال الوطني بإضافة الاستقلال الاقتصادي إلى الاستقلال السياسي وهوما تم فعال بتأميم الثروات الوطنية تدريجيا لتدخل بذلك في ملكية الدولة .

- **الهدف الثاني :** و يتمثل في إقامة مجتمع متحرر من استغلال الإنسان للإنسان و ذلك

1 BABADJI (R) , op , cit . p 46.

2 MAHIOU (Ahmed) , cours de contentieux administratif , op.cit , p116.

3 الميثاق الوطني لسنة 1976 و الميثاق الوطني بعد الإثراء 1986.

4 المادة 6 من دستور 1976 .

5 الميثاق الوطني 1976 ، ص 27 و الميثاق الوطني 1986 ، ص 41.

لا يأتي إلا عن طريق إدخال وسائل الإنتاج ضمن الملكية العامة أي ملكية الدولة و ترتب عن ذلك قيام قطاع عمومي ضخم جدا و بالتالي تضخم أموال الإدارة .

- **الهدف الثالث :** فيتمثل في ترقية الإنسان و توفير أسباب تفتح شخصيته و ازدهاره أما بالنسبة للملكية الخاصة فهي مسموح بها بشرط أن لا تتحول إلى مصدر للسيطرة الاجتماعية كما لا يجوز أن تتخذ ذريعة لجعل العلاقة بين المالك و العامل قائمة على الاستغلال .

فالملكية الخاصة تتعلق بالاستعمال الفردي والعائلي وكذلك بوسائل الإنتاج الصغيرة و الخدمات التي تؤدي دورا مفيدا في الاقتصاد الوطني وهي في ذلك تخضع للقوانين المعمول بها ولرقابة الدولة¹ .

أما المادة 13 من دستور 1976 فتتص على أنه " يشكل تحقيق اشتراكية وسائل الإنتاج قاعدة أساسية للاشتراكية ، و تمثل ملكية الدولة أعلى أشكال الملكية الاجتماعية "، مما يعني أنه يوجد إلى جانبها أشكال أخرى ، ومنها الملكية التعاونية والملكية الخاصة غير الاستغلالية .

إن الدستور حدد ملكية الدولة بأنها الملكية المحجوزة من طرف المجموعة الوطنية كما أعطى تعدادا للاملاك الوطنية² وذلك في نص المادة 14 منه والتي يبدو أنها جاءت لتنتم مواد القانون المدني حيث نصت بأن: "ملكية الدولة هي الملكية المحجوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة ، وهي تشمل بكيفية الرجعة فيها، الأراضي بمختلف أنواعها، زراعية كانت أم رعوية أم مؤمنة ، والمياه ثم المؤسسات بمختلف أنواعها كالبنوك ومؤسسات التأمين والمؤسسات الاشتراكية... إذن فمن الواضح أن السرد جاء على سبيل المثال لا الحصر وذلك في صورتين :

1 الميثاق الوطني 1986 ، ص 43 .

2 السيد الجوهري عبد العزيز ،المرجع السابق ، ص16.

الصورة الأولى كعناصر : الأراضي بمختلف أنواعها ، المياه ، مصادر الطاقة و المواد الأولية .

الصورة الثانية : كأنشطة بمختلف أنواعها وهو ما يجسد سيطرة الدولة على كافة الأموال و الأنشطة تطبيقا لمبدأ رأسمالية الدولة الاشتراكية .

كما حدد الدستور الملكية الفردية بموجب المادة 11 منه مسائرا في ذلك الميثاق الوطني ، فقسم الملكية الفردية إلى استغلالية وغير استغلالية ، ومع ذلك فإن دستور 1976 صدر متماشيا مع الفكر الاشتراكي .

ثالثا : في قانون الأملاك الوطنية لسنة 1984

بتاريخ 30 يونيو 1984 صدر هذا القانون حاملا الرقم: 16 وهو أول نص ينظم بصفة عامة الأملاك الوطنية، مشتملا على فصل تمهيدي وثلاثة أجزاء وتتكون في مجموعها من 142 مادة ويعتبر هذا القانون رفضا و قطعا لصلة الأملاك الوطنية بالقوانين الفرنسية كما تناول الملكية الوطنية بشكل موحد ويتجلى هذا في أول مادة منه التي تنص على: " تتكون الأملاك الوطنية من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية والتي تحوزها الدولة ومجموعاتها المحلية في شكل ملكية للدولة طبقا للميثاق الوطني والدستور..." ونشير إلى أن الملكية هنا نسبت إلى المجموعة الوطنية والحياسة للدولة والمجموعات المحلية على عكس دستور 1976 الذي نسب في المادة 14 منه الملكية للدولة والحياسة للمجموعة الوطنية ، و نحن نرى أن المكية يجب أن تنسب إلى شخص قانوني ، وبما أن المجموعة الوطنية هي تعبير سياسي و ليس بكيان قانوني ، فيجب أن تنسب الملكية للدولة باعتبارها تتمتع بالشخصية القانونية الاعتبارية وفي تعريفه للأملاك

الوطنية، يبين القانون بأنها تتشكل من خمس مجموعات أو خمسة أنواع هي¹ : الأملاك العمومية الاقتصادية، المستخلصة، العسكرية و الأملاك الخارجية.

إلا أن عبارة "مستخلصة" تثير غموضا يعكس تردد المشرع وحيرته إزاء العناصر المكونة للأملاك المستخلصة، فقد أطلق عليه في النص الفرنسي اصطلاح "particulier" وترجم إلى العربية تحت مسمى "مستخلصة" وكلا الاصطلاحين من الواضح أنهما يعنيان قطاع "الأموال الخاصة" التقليدي و الذي اصطلح الفقه والتشريع الفرنسي على تسميته "domaine privé"².

إلا أن المشرع الجزائري تردد ثم تحرر من استعمال التعبيرين الواضحين لذلك سواء الفرنسي "privé" أو العربي "الخاص" واختار الإصطلاح الفرنسي "particulier" وهو يعني في ترجمته الصحيحة "الفردية" ولا نجد له مثيلا سوى في النظام القانوني اليوغوسلافي³ والذي ميز بين الأموال الخاصة و الأموال الفردية .

ووفقا لما جاء في المادة الأولى من هذا القانون، فإن معيار تمييز الأملاك الوطنية عن الأملاك الفردية يكمن في دخول المال في الذمة المالية لأحد الأشخاص العامة ، أي الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات، فأول شرط لدخول المال للأملاك الوطنية هو تملكه من قبل شخص عام إقليمي⁴ وذلك بالفعل وهو الحال في الأملاك الطبيعية كشواطئ البحار، أو بالطرق القانونية وهو الحال بالنسبة لباقي الأملاك.

وقد حددت المادة 35 هذه الطرق في قسمين: القسم الأول وهي طرق القانون الخاص كالهبة ، الوصية ، التقادم ، والقسم الثاني وهي طرق القانون العام التي توصف بأنها طرق

1 المادة 11 من قانون 84 / 16 الملغى .

2 النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 35 .

3 محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 146.

4 المادة 35 من قانون 84/16.

غير مألوفة في القانون الخاص ومنها نزع الملكية للمنفعة العامة و الشفعة وكل ذلك على سبيل المثال و البيان لا الحصر و التحديد¹ .

وفي حالة استيلاء الدولة على مال ما بغير الطرق القانونية المعروفة، فإن ذلك يعد اعتداء ماديا و استلاء على الأموال باغتصابها و في هذه الحالة ال يدخل المال ضمن الأملاك الوطنية مادام القانون صريح في تحديده لطرق اكتساب المال، وما خرج عن الطرق القانونية فهو اكتساب غير مشروع ال ينتج أي أثر قانوني².

ومما سبق يمكن القول بأن قانون 16/84 يتميز عما سبقه من مواثيق ونصوص دستورية وغيرها بكونه نص على معيار أساسي للتمييز بين الملكية الفردية و الاملاك الوطنية، وهو أيضا ما نجده في النظم الاشتراكية، حيث تشكل الملكية العامة كتلة واحدة، وتقابلها الملكية الفردية.

وجعل المشرع هذا المعيار هو التملك بصفة قانونية، ثم أوجد معايير تكميلية وفق التقسيم الداخلي الذي سار عليه، كما تبنى معيار التخصيص³ لتمييز الأملاك العمومية أي الدومين العام في النظم الرأسمالية ، ولا وجود لمثل هذا المعيار في التشريعات السابقة ال في الدستور و ال في القانون المدني.

إلا أن الأملاك الوطنية بجميع أنواعها الخمسة تطبق عليها الأحكام الخاصة بالمال العام في النظم الرأسمالية التي تعتبرها قواعد استثنائية يستفيد منها المال العام للدولة فقط دون مالها الخاص ، وبما أن الجزائر تبنت النهج الاشتراكي في تلك الفترة واتخذت من التخطيط كأسلوب للتنمية فإن مجموع الأملاك الوطنية تخضع لقانون الخطة كما هو الحال

1 المادة 2 من قانون 16/84.

2 المعداوي محمد يوسف ، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة ، الجزء الأول، ط2 الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، 1992، ص52.

3 المادة 40 من قانون 16/84.

بالنسبة للنظم الاشتراكية التي تعطي مفهوما اقتصاديا للمال العام ، فنجد الميثاق الوطني لسنة 1976 ينص على أن "من مهام الدولة الاشتراكية الأساسية التحكم في الاقتصاد و توجيهه في نطاق التخطيط الاشتراكي"¹.

الفرع الخامس

المرحلة الحالية

لقد عرفت الجزائر تحولا كبيرا على مستوى الخريطة الجيوسياسية ، وذلك اثر التحولات و الاحداث التي شهدت الجزائر مما اثر ذلك على الاموال العمومية و الخاصة ببروز مرحلة جديدة ، حيث تبدأ هذه المرحلة بصدر القانون رقم 30/90² المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 وهذا القانون لم يأت من فراغ بل سبقه دستور 23 فبراير 1989 الذي تولى فيه المشرع الجزائري عن التوجه الاشتراكي ليتبنى النظام الليبرالي المبني على الملكية الخاصة و المبادرة الفردية و بالتالي التضييق من نطاق الملكية العامة .

وبذلك يكون دستور 1989 قد تبنى التقسيم التقليدي لأملاك الدولة المعروف في النظرية الفرنسية لأملاك و التي اعتمدت أساسا على التفرقة بين الأملاك العمومية التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة و الأملاك الخاصة التي تمتلكها الدولة و جماعاتها المحلية لتحقيق منفعة خاصة لها أي منفعة اقتصادية.

ونص هذا الدستور في مادته 18 على أن الأملاك الوطنية يحددها القانون و بالفعل صدر هذا القانون مكرسا مبادئ دستور 1989 و قانون التوجيه العقاري 25/90³

1 الميثاق الوطني 1976، ص76.

2 تم تعديل قانون 30/90 بموجب القانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 44.

3 قانون التوجيه العقاري رقم : 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 ، ج.ر. ، العدد 49.

وأكدته دستور 1996¹ المعدل لدستور 1989. ولذلك سنتناول في هذا الفرع معيار تمييز الأملاك الوطنية أولا و أنواعها وعناصرها ثانيا .

أولا : معيار تمييز الأملاك الوطنية

اعتمد المشرع الجزائري في تمييزه بين الأملاك الوطنية و الأملاك الفردية على معيار دخول المال في الذمة المالية لأحد الأشخاص العامة الإقليمية² و التي حددها في الدولة الولاية البلدية³.

فحتى يعتبر المال ملكا وطنيا ال بد أن يمتلكه شخص عام إقليمي و يتم ذلك بالفعل كما في الأملاك الطبيعية كشواطئ البحار أو بالطرق القانونية بالنسبة لباقي الأملاك⁴، كما حدد قانون الأملاك الوطنية طرق اقتناء هذه الأملاك في قسمين : طرق القانون الخاص و طرق القانون العام و تتمثل طرق القانون الخاص⁵ في العقد ، التبرع ، التبادل، التقادم و الحيازة أما طرق القانون العام فتتمثل في نزع الملكية⁶ و حق الشفعة وهما طريقتان استثنائيتان ،وفي الحقيقة أن النص الفرنسي يقرر بأن الطريقتان استثنائيتان عن القانون العام

1 إن التعديل الدستوري لـ : 28 نوفمبر 1996 عدل مرة أخرى بموجب القانون رقم : 19/08 الصادر في الجريدة الرسمية ، العدد 23 بتاريخ 15 نوفمبر 2008.

2 المادة 2 من ق . أ . و .

3 بالنسبة للبلدية و الولاية فينظمهما القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، ج.ر. 37 ،أما الولاية فيحكمها القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990.

4 المادة 24 من قانون التوجيه العقاري .

5 المادة 26 فقرة 04 من ق . أ . و . تنص على أن : " طرق الاقتناء التي تخضع للقانون العام: العقد، التبرع، والتقادم و الحيازة .

- طريقتان استثنائيتان يخضعان للقانون العام : نزع الملكية و حق الشفعة " .

6 قانون رقم : 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

والمقصود بالقانون العام هنا Droit commun أي القانون المشترك و ليس بمعنى القانون العام المنظم للعلاقات التي تظهر فيها الإدارة باعتبارها صاحبة سلطة عامة¹ .

إذا كان القانون قد حدد الطرق التي يتم بها اكتساب الأملاك الوطنية ، فإن استيلاء الإدارة على أي مال بغير الطرق القانونية المعروفة ، فإن ذلك يكيف بأنه اعتداء مادي أو استيلاء على الأموال باغتصابها ، و في هذه الحالة ال يدخل المال ضمن الأملاك الوطنية لأن ما خرج عن الطرق القانونية للاقتناء يعد اكتسابا غير مشروع و بالتالي ال ينتج أي أثر قانوني .

و تتكون الأملاك الوطنية من مجموع الأملاك و الحقوق المنقولة و العقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة ، فتظهر هذه الملكية في صورة ملكية الدولة ، ملكية الولايات ، ملكية البلديات ، و أن الصلة بين هذه الأملاك و هذه الأشخاص الإقليمية هي صلة ملكية بكل عناصرها المعروفة من تصرف و استعمال واستغلال² ويستبعد كل حق تبعية كالرهن و يكون بالتالي لكل من الدولة و الولاية و البلدية أن تمارس سلطات المالك واقعا .

وقد يحصل الشخص العام بالطرق القانونية على مال مملوك على الشيوع بينه و بين أشخاص القانون الخاص، ففي هذه الحالة يقرر القانون بأنه يمكن للدولة أن تتنازل عن حقوقها الشائعة في ملكية الشيوع أو تأجيرها لفائدة شركائها في الشيوع إذا كانت هناك عقارات مختلفة الأنواع تحوزها على الشيوع مع أشخاص طبيعيين أو معنويين آخرين و تستحيل قسمتها على أن ال يتعارض ذلك مع المصلحة العامة ، و إذا رفض أحد الشركاء في ملكية الشيوع أو عدة شركاء شراء أو استئجار هذه الحقوق ألي سبب كان ، تباشر

1 السنهوري عبد الرزاق ، الوسيط في شرح القانون المدني ، جزء 9 ، حق الملكية ، بيروت ، 1967 ص7.

2 المادة 31 من ق . أ . و ، و المادة 24 من قانون التوجيه العقاري .

الدولة بيع حصتها في الشيوع اعتمادا على الوسائل القانونية و بأية طريقة تعتمد المنافسة¹ و مما تجدر الإشارة إليه، فإن قانون الأملاك الوطنية لم يذكر المؤسسات العامة كأشخاص عامة تمتلك عناصر الأملاك الوطنية ، ألن هذه المؤسسات تتحصل في الأصل على الأملاك التي بحوزتها من الأشخاص العامة الإقليمية² و ذلك عن طريق التخصيص ، ثم أن دور الدولة بالنسبة للنشاط الاقتصادي و التجاري قد تقلص إلى حد كبير مما ترتب عنه تقلص الأملاك الوطنية و هذا يترك المجال للنشاط الخاص و بالتالي لنشاط المؤسسات العمومية ذات الصبغة .

الصناعية و التجارية لتنشط و خاصة أنها تخضع في ذلك لقواعد القانون الخاص بصفة عامة و التجاري بصفة خاصة³ .

ثانيا : أنواع الأملاك الوطنية و عناصرها

بعد أن تم التخلي عن الاتجاه الاشتراكي ، كرس القانون الجديد التقسيم الثنائي للأملاك الوطنية و من قبله دستور 23 فبراير 1989⁴ إلى عمومية و خاصة راجعا إلى النظرية الفرنسية التي كانت مطبقة في الجزائر قبل الاستقلال و استمرت بعده ، و لهذا سنبحث في تمييز كل نوع من الأملاك الوطنية عن بعضها البعض ، أي الأملاك العمومية و الأملاك الخاصة و بيان عناصرها بعد ذلك.

-
- 1 المادة 98 من ق .أ. و .و المادتين 11 و 40 من المرسوم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 والمحدد لشروط إدارة الأملاك الوطنية ، ج. ر 60 المؤرخة في 24 نوفمبر 1991.
 - 2 هذه الأشخاص العامة الإقليمية لها أساس دستوري تضمنته المادة 15 من الدستور الحالي.
 - 3 أما في ظل الأفكار الاشتراكية فالدولة بل المجموعة الوطنية حسب تعبير القانون تمتلك كل الأموال المتاحة و حتى المؤسسات العمومية فهي ملك للدولة و تخضع لقواعد القانون العام.
 - 4 و هو ما أكدته التعديل الدستوري بتاريخ 28 نوفمبر 1996.

1 - تمييز الأملاك العمومية عن الأملاك الخاصة :

أ - معيار تمييز الأملاك العمومية :

تتكون الأملاك العمومية من الأملاك و الحقوق المنقولة و العقارية التي يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة و إما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة ، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق و كذلك الثروات و الموارد الطبيعية المعرفة في المادة 15 من قانون الأملاك الوطنية¹ .

فبعد دخول المال في الذمة المالية للإدارة بالفعل أو بالطرق القانونية يجب تخصيصه لاستعمال الجمهور حتى يكون ملكاً عمومياً ، و التخصيص عمل إداري يصدر عن الجهة المالكة للمال يتم بموجبه توجيه مال معين لخدمة أحد أهداف النفع العام المحددة هنا في الاستعمال العام مباشرة أو بواسطة مرفق عام و بهذا الشرط أي التخصيص أخرجت الأملاك التي لا يستعملها الجمهور أو يمنع من استعمالها أو تخصص لأغراض معينة يحددها القانون.

و يكون استعمال الجمهور بطريق مباشر أو بواسطة المرفق العام، و يشترط هنا أن يكون المال في تكوينه الطبيعي أو نتيجة تعديلات أدخلت عليه متلائماً و متوافقاً مع هدف المرفق.

نلاحظ مما سبق أنه لا يوجد اختلاف بين ما نص عليه قانون الأملاك الوطنية و المعيار القضائي الفرنسي إلا في بعض الفروق الطفيفة التي منها :وجوب الإعداد الخاص²

1 المادة 12 من ق . أ . و .

2 إن شرط الإعداد الخاص ابتكره الفقه و القضاء الفرنسي كوسيلة محددة لنطاق الأموال العامة-أنظر: محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص177.

أما القضاء الفرنسي فيشترطه دون التحري في إتمامه لإضفاء الصفة العامة على المال كما اكتفى بالتخصيص الرسمي دون اشتراط التخصيص الفعلي أي وضع المال فعال تحت تصرف الجمهور أو المرفق الذي خصص له المال ، أما قانون الأملاك الوطنية فيشترطهما معا.

و لتوضيح معيار التمييز نحلل ما جاءت به المادة 12 من قانون الأملاك الوطنية على النحو التالي:

- إن المشرع الجزائري يستعمل كلمة " وضع " المال تحت تصرف الجمهور لإضفاء الصفة العامة على المال و هي عبارة غير دقيقة ، فكان عليه أن يستعمل كلمة " تخصيص "¹ بدلا من كلمة "وضع" ألن الأولى هي المعروفة في فقه المال العام ، و اختيار المصطلح المناسب يسهل شرح النصوص .

- يكون التخصيص لاستعمال الجمهور بوضع المال تحت تصرفه مباشرة ، وفي هذه الحالة لم يشترط المشرع التكييف أو الأعداد الخاص ، ونعلم أن الاتجاه في فرنسا يذهب إلى إجراء الأعداد الخاص على كل الأموال سواء المخصصة لاستعمال الجمهور أو تلك المخصصة للمرفق العام .

- يكون التخصيص غير مباشر في حالة طلب الجمهور للخدمة من مرفق عام و يشترط في هذا الاستعمال أن يكون عاما، و يعني ذلك نقل حيازة المال من الشخص العام المالك إلى المرفق العام.

1 التخصيص هو التصرف أو الإجراء الذي بموجبه يوجه المال الوطني إلى هدف محدد على وجه الدقة و يقابله بالفرنسية " l'affectation " لمزيد من التفصيلات أنظر:

DE LAUBADERE André op.cit.,p148 .

- يجب أن تكون الأموال المخصصة للمرفق العام متلائمة مع هدف هذا المرفق إما بطبيعتها أو بإدخال تعديلات عليها لتحقيق هذا التلاؤم، ثم إن قانون الأملاك الوطنية اشترط التحري عن هذا الشرط¹.

- يدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية، العقارات و المنقولات بمختلف أنواعها و حتى المنقولات غير المادية و التي تتمثل في حقوق التأليف و الملكية الثقافية الآيلة للأملاك الوطنية العمومية² و هذا العنصر مستحدث عما هو موجود في التطبيق الفرنسي.

- إلى جانب ملكية الدولة أوجد المشرع الجزائري صورا أخرى للملكية و تتمثل في ملكية الجماعات المحلية³ لزمها في إطار استقلالها كأشخاص قانونية عامة عن شخص الدولة فتمتلك أملاكا عمومية شأنها شأن الدولة و هذا بطبيعة الحال تطبيقا لنظام اللامركزية الإدارية التي تسعى من خلاله الدولة إلى منح هذه الجماعات كل الوسائل التي تساعد على تسيير شؤونها المحلية بنفسها.

ب - الأملاك الخاصة:

بتحديد الأملاك العمومية تتحدد الأملاك الخاصة و ذلك بأسلوب الاستبعاد و هو ذات الوضع الذي تعرفه النظرية التقليدية في تحديد الأملاك الخاصة.

1 المادة 31 من ق.أ. و .

2 المادة 16 من ق.أ. و .

3 يعرف القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 البلدية في مادته الأولى بأنها : "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة" و مصطلح "محلية" في البحث هو مرادف لمصطلح "إقليمية". كما يعرف القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 الولاية في مادته الأولى بأنها "مجموعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

إن كل مال ال ينتمي إلى الأملاك الوطنية العمومية، فهو ملك خاص، فالدولة و الولاية و البلدية عندما تقتتي أو تكتسب مالا ما ، فإنه يدخل مباشرة ضمن الأملاك الخاصة¹ .

إلى حين تخصيصه لاستعمال الجمهور والمرفق العام فيخرج من نطاق الأملاك الخاصة و بالتالي فالأملاك الخاصة هي القاعدة التي تخرج منها الأملاك العمومية.

2 - عناصر الملكية الوطنية :

للملكية العامة أساس دستوري ذلك أن المادة 19 من الدستور الحالي قد حددت مجموعة من العناصر جاءت على سبيل المثال ال الحصر لورود عبارة : "و أمالكا أخرى محددة في القانون" في آخر المادة ، و تعتبر هذه الأملاك من العناصر الاستراتيجية و الحيوية للمجموعة الوطنية² مثل الثروات الطبيعية الموجودة على سطح الأرض أو بباطنها و المناجم والمقالع ... الخ . لذلك سنتطرق لعناصر الأملاك الوطنية العمومية ثم بعد ذلك لعناصر الأملاك الوطنية الخاصة.³

- عناصر الأملاك العمومية

إن المشرع الجزائري في تحديده لعناصر الأملاك العمومية قسمها إلى أمالك عمومية طبيعية وأمالك عمومية اصطناعية.

1 المادة 17 من قانون الاملاك الوطنية

2 المجموعة الوطنية و الأمة هي مفاهيم اجتماعية مجردة، تجسيدها القانوني هو الدولة .

3 النظام القانوني للأموال العمومية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، إعداد الطالب بومزير باديس ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2011/2012 . ص

- الأملاك العمومية الطبيعية :

وتتكون من الأملاك البحرية و النهرية و المجاري المائية و الأملاك و الثروات والموارد الطبيعية السطحية و الجوفية و حددتها المادة 15 من قانون الأملاك الوطنية وذلك على سبيل المثال ال الحصر حيث نصت على أن : " تشتمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصا على ما يأتي " فعبارة خصوصا الواردة في النص تشير إلى أن هذه العناصر جاءت على سبيل المثال ال الحصر و تتمثل هذه العناصر في :

- **شواطئ البحر:** و هي جزء من الساحل تغطيه أعلى مياه البحر تارة و تكشف عنه أخفضها تارة أخرى¹.

- **قعر البحر الإقليمي و باطنه و مياهه الداخلية :** و ذلك على طول 12ميلا بحريا و تعين حدود البحر جهة الأرض ابتداء من خط الشاطئ الذي تبلغه المياه في أعلى مستواها خلال السنة و في الظرف الجوية العادية².

- **طرح البحر و محاسره :** و طروح البحر هي الأراضي التي تتكون من الطمي الذي يأتي به الساحل و يظهر فوق أعلى مستوى تبلغه الأمواج، أما محاسر البحر فهي الأراضي التي يتركها البحر مكشوفة لدى انحساره و لم تعد المياه تغمرها في أعلى مستواها.

- **مجاري المياه و رفاق المجاري الجافة ، و كذلك الجزر التي تتكون داخل رفاق المجاري والبحيرات و المساحات المائية الأخرى، و تبين حدود المجاري المائية بأعلى نقطة تصلها**

1 المادة 29 من ق.أ.و، و المواد من 100 إلى 103 و ما بعدها من المرسوم 454/91 التي تبين كيفية تعيين حدود هذا العنصر.

2 المادة 38 من ق أ و .

المياه المتدفقة تدفقا قويا دون أن تصل حد الفيضان خلال السنة في الظروف الجوية العادية¹ .

- **المجال الجوي الإقليمي:** و يتمثل في المجال الجوي الذي يعلو إقليم الدولة و تمارس فيه الدولة سلطة ضبط و تنظيم حركة المالحة الجوية طبقا للقوانين و الاتفاقيات الدولية بما يحقق مصالحها ، ولا يمكن تحديد علو هذا المجال ، و بالتالي تتضح سيطرة الدولة على مجالها الجوي بتطورها التكنولوجي.

- **الثروات و الموارد الطبيعية السطحية و الجوفية المتمثلة في الموارد المائية** بمختلف أنواعها والمحروقات السائلة منها و الغازية و الثروات المعدنية و الطاقوية و الحديدية و المعادن الأخرى أو المنتجات المستخرجة من المناجم و المحاجر و الثروات البحرية، و كذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية و البحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه و كذلك بالنسبة للجرف القاري، و المناطق البحرية الخاضعة لسيادة الدولة الجزائرية أو لسلطتها القضائية.

وكان قانون 16/84 يدخل الثروات و الموارد الطبيعية في الأملاك الاقتصادية إلى جانب المؤسسات العمومية.

و بالنسبة للمياه فإن هناك إحالة من قانون الأملاك الوطنية إلى قانون المياه² الذي يحدد القواعد القانونية المطبقة لاستعمال الموارد المائية و تسييرها كونها ملكا للمجموعة الوطنية و يدخلها في الأملاك الطبيعية³ .

1 المواد من 108 إلى 116 من المرسوم رقم 454/91.

2 القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه.

3 المادتين 1 و 4 من قانون المياه.

3- الأملاك العمومية الصناعية :

حددتها المادة 12 من قانون الأملاك الوطنية على سبيل المثال الحصر وتشتمل على ما يأتي:

- الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج، فتلحق هذه الأراضي بملكية الدولة.

- السكك الحديدية و توابعها الضرورية لاستغلالها¹ .

من أراضي تكون أساس الشبكة و الرص و الجوانب و المنشآت الفنية و المباني والتجهيزات التقنية لاستغلال الشبكة و إشاراتها، و تضم أيضا ورشات الإصلاح والصيانة و المحطات بكل مرافقها و ملحقاتها.

- الموانئ المدنية و العسكرية و توابعها المخصصة لحركة المرور البحرية من وسائل الإضاءة و الإرشاد و المنشآت الخاصة بصيانة السفن و إصلاحها أو الشحن و التفريغ و كانت في قانون 16/84 تدخل في صنف مستقل هو الأملاك العسكرية .

- المطارات المدنية و العسكرية و توابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة المالحة الجوية .

- الطرق العادية و السريعة و توابعها و تصنف إلى طرق وطنية و ولائية و بلدية و ملحقات هذه الطرق من وسائل دعمها و تسهيل المرور فيها² .

1 المادة 127 من المرسوم 454/91.

2 مرسوم 36 /85 مؤرخ في 23 فبراير 1985 المتضمن التنظيم المتعلق بالطرق السريعة، ج.ر.9.

- البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية : من خطوط و مراكز استقبال وإرسال ملحقاتها و قد وردت هذه الأملاك في نص المادة 17 من الدستور و لم ترد في نص المادة 16 من قانون الأملاك الوطنية .

- المنشآت الفنية الكبرى و المنشآت الأخرى و تابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية .

- الآثار العمومية و المتاحف و الأماكن و الحظائر الأثرية: و تشمل الآثار التاريخية

و الامكان الذي تعرض فيه أي المتحف.

- الحدائق المهيأة و هي الحدائق المنشأة داخل الغابات.

- البساتين العمومية : و هي الحدائق المنشأة داخل التجمعات السكنية.

- الأشياء و الأعمال الفنية المكونة لمجموعات التحف المصنفة.

- المنشآت الأساسية الثقافية و الرياضية، وتتمثل المنشآت الثقافية في دور الثقافة و

المكتبات العامة و دور العرض السينمائية المملوكة لأحد الأشخاص العامة الإقليمية ، أما

المنشآت الرياضية فتتمثل في المركبات الرياضية و ملحقاتها.

- المحفوظات الوطنية ، وهو ما يسمى بالأرشيف.

- حقوق التأليف والملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية العمومية .

- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذا الملحقات الإدارية المصممة

والمهيأة إنجاز مرفق عام .

- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا.

- المعطيات المترتبة عن أعمال التنقيب والبحث المتعلقة بالأموال المنجمية للمحروقات¹.

من خلال ما سبق ذكره نلاحظ أنه يدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية المنقولات والعقارات على حد سواء وكذا الحقوق الأخرى كحقوق التأليف والملكية الثقافية الآيلة للأملاك العمومية، ولا فرق تقريبا بين هذه العناصر والعناصر التي ذكرناها بالنسبة للأملاك العامة في النظرية الفرنسية .

- عناصر الأملاك الوطنية الخاصة:

تحدد الأملاك الوطنية الخاصة بأسلوب الاستبعاد، بمعنى أن كل مال تابع لأحد الأشخاص العامة الإقليمية، ولم يخصص الاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق المرافق العامة، ولم يكن من الأموال التي حددها الدستور واعتبرها ملكية عمومية فهو ملك خاص لهذا الشخص العام الإقليمي ولذلك تشتمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية² على:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها.

- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون.

- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي تؤول إلى أحد الأشخاص العامة الإقليمية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري.

- الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها .

1 النظام القانوني للأموال العمومية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، 43 .

2 المادة 17 من قانون الأملاك الوطنية.

- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية و البلدية والتي استولي عليها أو شغلت دون حق ومن غير سند واستردتها بالطرق القانونية¹.

وتتفرد الدولة بالأملاك الخاصة التالية² :

- الأملاك المخصصة لوزارة الدفاع الوطني التي تمثل وسائل الدعم³ .

- الأملاك المخصصة أو التي تستعملها البعثات الدبلوماسية ومكاتب القنصليات المعتمدة في الخارج - الأملاك المحجوزة أو المصادرة.

- السندات والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة وتمثل مقابل قيمة الحصص أو التوريدات التي تقدمها للمؤسسات العمومية .

المطلب الثاني

دمج المال في الأملاك الوطنية وعلاقته بالإدارة

لطالما كانت يد الإدارة طويلة ، بحيث تعمل دائما على دمج الاملاك الوطنية بحيث تستمد قواعد دمج المال في نطاق الأملاك الوطنية و خروجه منها من النظرية الفرنسية التي تقوم على أساس التمييز بين ثالث عمليات منفصلة و هي: عملية كسب ملكية المال لصالح الذمة المالية لشخص عام، ثم عملية تخصيصه للاستعمال الجمهور مباشرة أو لمرفق عام ثم عملية تصنيفه لأحد أهداف النفع العام، و تجعل من إجراء

1 ALOUI (ammar), ptopriété et regime foncier en algerie, 5eme edition, alger, edition houma, 2009,p 116.

2 المادة 18 من ق.أ.و .

3 المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم : 371/92 المؤرخ في 10 أكتوبر 1992 المحدد للقواعد المطبقة في تسيير الأملاك العقارية المخصصة لوزارة الدفاع الوطني.

التخصيص المحور الأساسي لإدماج المال في النظام القانوني للملكية العامة، حيث ترتبط صفة المال العام وجودا و عدما بوجود أو انقضاء تخصصه للنفع العام.

أما عن عالقة الإدارة الدولة و الأشخاص العامة الأخرى بالاموال العامة، فقد اختلف الفقه في تكييف صلة الدولة و الأشخاص العامة الأخرى على الأموال العامة.

أما في الجزائر وبعد دراسة مراحل تطور مفهوم الأملاك الوطنية وتبيان أنواعها وعناصرها سنتطرق الى معالجة كيفية إلحاق كل عنصر بالاملاك الوطنية وكيفية خروجه منها وذلك من خلال الفرع الأول ومتى يكتسب الملك الوطني صفة العمومية ومتى تزول عنه وذلك في الفرع الثاني، ثم نتطرق إلى التكييف القانوني لصلة الشخص العام بالاملاك الوطنية في الفرع الثالث.

الفرع الأول

دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية وخروجه منها

وهنا يجب التمييز بين نوعين من الأموال، أموال تكتسب صفتها العامة بفعل الظواهر الطبيعية و الجغرافية، و تسمى بالاملاك الطبيعية مثل شواطئ البحار و مجاري المياه، و أموال تكتسب هذه الصفة بتهيئة الإدارة لها و تخصيصها للمنفعة العامة و تسمى بالأملاك الاصطناعية.

ولا يثير موضوع كيفية تخصيص المال للمنفعة العامة صعوبة ما بالنسبة للنوع الأول من هذه الأموال، إذ يكون تخصيصها للنفع العام نتيجة لتفاعل الظواهر الطبيعية دون أن يكون لإرادة الإدارة دخل في هذا الشأن، فتدخل هذه الأموال تلقائيا في عداد الأموال العامة دون حاجة ما لصدور قرار من الإدارة بهذا الإلحاق، و إذا حدث و أصدرت الإدارة قرارا في هذا الشأن، فإن قرارها لا يكون منشئا لمركز قانوني جديد.

أما بالنسبة للنوع الثاني من الأموال ،فهي ال تلحق بالأموال العامة إلا إذا هيأتها الإدارة و خصصتها للمنفعة العامة، كما أن هناك بعض الأموال تكتسب بحكم القانون و يتفق خروج المال من نطاق الأملاك الوطنية مع طريقة دخوله فيها، لهذا سنتناول في هذا الفرع **أولا** كيفية دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية ثم كيفية خروجه منها **ثانيا** .

أولا : دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية

يتم إلحاق الأموال بالأملاك الوطنية إما بتكامل الظواهر الطبيعية المنشئة للمال أو باكتسابه من قبل الشخص العام الإقليمي : الدولة ،الولاية ، البلدية ، ويكون الاكتساب إما بطرق القانون العام أو بطرق القانون الخاص¹، كما يلحق المال بحكم القانون كحالة الأملاك التي لا وارث لها أو التي لا مالك لها والكنوز والحطام والقيم المنقولة من سندات وأسهم وحصص لحقها التقادم المحدد قانونا² ، و كذا الأملاك التي حددها الدستور³.

ويترتب على هذا الإلحاق نتائج هامة من ذلك خضوع المال لأحكام قانون الأملاك الوطنية وخاصة خضوعه لقاعدة عدم جواز التصرف فيه إلا ما نص عليه القانون⁴.

ويلحق المال آليا بالأملاك الخاصة في انتظار تغيير صفته بتخصيصه أو تصنيفه ليصبح ملكا وطنيا عموميا وهذا ما هو معروف في النظرية الفرنسية التي يعتبر فيها المال الخاص الأصل الذي ترجع إليه الأملاك الوطنية .

1 المادة 26 من ق.أ.و

2 السنهاوري عبد الرزاق المرجع السابق «جزء 9 " ص 44.

3 المادة 17 من الدستور .

4 المواد 3، 4 ، 12 من ق .أ. و .

1- المال الطبيعي :

تضم الأملاك الطبيعية للأملاك الوطنية بتكامل العوامل الطبيعية التي أنشأتها كشواطئ البحار ومجاري المياه والثروات الطبيعية، وبعد نشأتها يبقى على الإدارة معابنتها وتعيين حدودها أي بيان حدود هذه الأملاك التي دخلت في ملكية الإدارة من حدود الأملاك الفردية المجاورة لها .

وتبين عملية تعيين الحدود بالنسبة لشواطئ البحر من جهة الأرض وبالنسبة لضاف الأنهار حين تبلغ الأمواج أو المياه المتدفقة أعلى مستواها، ولهذه العملية طابع تصريحي ويبلغ عقد تعيين الحدود للمجاورين وينشر طبقا للتشريع المعمول به¹.

2- المال الاصطناعي:

تنتج الأملاك الاصطناعية بالجهد والعمل الإنساني وتتحكم في تكوينها صنعة الإنسان وإرادته فالمال الاصطناعي هو الذي غيرت طبيعته الأولى بتدخل الإنسان².

ويدخل في نطاق الأملاك الوطنية بالاكنتساب أنه يكون في حياة أحد أشخاص القانون الخاص وينتقل إلى ملكية الإدارة بالطرق القانونية المحددة في قانون الأملاك الوطنية ، حيث لا يعد المال ملكا وطنيا إذا تم اغتصابه بطريق غير شرعي ذلك أن المشرع اشترط أن يكون الاكنتساب بالطرق القانونية سواء طرق القانون الخاص أو طرق القانون العام³ .

1 المادة 29 من ق .أ.و.

2 محمد فاروق عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 198.

3 شيحا إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الإسكندرية ،الدار الجامعية للطباعة والنشر 1997 ، ص117.

3- طرق القانون الخاص :

وحددتها المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية وتتمثل في العقد التبرع ، التبادل
التقادم و الحيابة .

العقد : بإمكان الإدارة الحصول على الأملاك عن طريق العقد بالتراضي وتوافق
الإرادتين إرادة صاحب الملك وإرادة الإدارة ، ويكون نقل الملكية للإدارة بمقابل قيمة المال
المتنازل عنه حسب اتفاق الطرفين¹ .

- التبرع :

تقبل الإدارة الأموال المتبرع بها من قبل الأفراد أو التنظيمات المختلفة مع مراعاة
الشروط القانونية المحددة منها: أن تثبت هذه التبرعات بعقد إداري تعده السلطة المختصة
وهي في العادة مصلحة أمالك الدولة .

وتخضع هذه التبرعات والهبات لأحكام المعاهدات أو الاتفاقيات التي تكون الجزائر
طرفا فيها إذا كانت التبرعات صادرة من المؤسسات والهيئات الدولية التي تعمل في إطار
المساعدة أو التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف² .

وتقبل التبرعات والهبات التي تقدم للدولة بمقتضى قرار يتخذه الوزير المكلف
بالمالية وعند الاقتضاء بقرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بضمان تخصيص
هذه التبرعات³ .

أما بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري التابعة للدولة فيتم قبول التبرعات
لفائدتها برخصة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير الوصي على المؤسسة

1 المادة 679 من القانون المدني المعدل بالقانون رقم 14/88 المؤرخ في 3 ماي 1988 .

2 المادة 42 من ق.أ.و.

3 المادة 43 من ق.أ.و.

المستفيدة سواء كانت هذه التبرعات مثقلة أو غير مثقلة بأعباء وشروط أو مقيدة بتخصيص خاص¹ .

وبخصوص الولايات والبلديات، فيخضع قبول التبرعات أو رفضها للمجالس الشعبية المنتخبة² .

وإذا كانت مثقلة بأعباء وشروط خاصة فتتم الموافقة على مداولة المجالس الشعبية المعنية بقرار مشترك بين الوزارة الوصية ووزير المالية. وإذا كانت المداخل الناجمة عن التبرع ال تكفي لتنفيذ الأعباء المفروضة ، للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي تخفيضها عن طريق المداولة.

- التبادل³ :

وينصب على الأملاك العامة والخاصة ، فيمكن للأشخاص العامة الإقليمية أن تتبادل مع مصالحها هذه الأملاك وذلك بقرار من وزير المالية أو الوالي حسب الحالات بعد استشارة مصلحة أمالك الدولة المختصة، وهذا التبادل لا يدخل كطريق لاكتساب المال لأن المال موجود أساسا في نطاق الأملاك الوطنية .

ويمكن للإدارة أن تبادل أحد الأملاك الخاصة مع ملك أحد أشخاص القانون الخاص ويتم ذلك بقرار من وزير المالية بعد مبادرة من الوزير المسؤول عن القطاع الذي يتبعه المال المراد تبديله ، أو من السلطة المختصة بعد مداولة المجلس الشعبي المعني .

1 المادة 44 من ق.أ.و.

2 المادة 45 من ق.أ.و. ، المادتين 111 ، 112 من قانون الوالية ، المادة 166 من قانون البلدية .

3 المادة 92 من ق.أ.و. . والمادة 30 من المرسوم 454/91

أما المنقولات التابعة للأموال الخاصة التي تملكها الدولة أو الولاية أو البلدية فال يجوز بأية حال من الأحوال أن تكون محل تبادل إذ يجب بيعها إذا ما أصبحت غير صالحة للاستعمال¹.

يحرر عقد التبادل إما في شكل عقد إداري وإما في شكل عقد توثيقي طبقاً للشروط التي يحددها أطراف العقد ، ثم يضم المال للأموال الخاصة².

وإذا كانت قيمة ملك الإدارة تفوق قيمة ملك شخص القانون الخاص فيمكنها تحصيل الفارق ويدفعه لها الطرف المبادل ، وإذا كانت قيمة الملك الذي تتلقاه الدولة بمقتضى التبادل تفوق قيمة الملك الذي تعرضه فإن هذه العملية تخول الطرف المبادل الحق في أخذ الفارق الذي تدفعه الدولة من الأموال العمومية³ وفي حالة النزاع بين الطرفين ينعقد الاختصاص للقضاء العادي⁴.

- التقادم و الحيابة :

يتم اكتساب المال و دخوله في نطاق الأملاك الوطنية و آليا في الأملاك الخاصة طبقاً لقواعد التقادم المنصوص عنها في القانون المدني⁵ وقانون الأملاك الوطنية⁶ فتدخل في الأملاك الوطنية الأسهم وحصص المؤسسين للشركات والسندات والمنقولات والمبالغ المالية والأرصدة النقدية في البنوك ومبالغ الفوائد والأرباح في شكل إيداع أو حساب جار إذا لم تجر أية عملية عليها ولم يطالب بها أي أحد من ذوي الحقوق لمدة تزيد عن 15 سنة .

1 المادة 100 من ق.أ.و.

2 المادة 93 من ق.أ.و.

3 المادة 94 من ق.أ.و.

4 المادة 96 من ق.أ.و.

5 المواد من 308 إلى 322 من القانون المدني .

6 المادة 49 من ق.أ.و .

4 - طرق القانون العام :

ينقل المال في هذه الحالة من الذمة المالية أحد أشخاص القانون الخاص إلى ذمة الشخص العام المالية دون موافقة المالك الخاص وبهذا المعنى يغيب عنصر التراضي.¹

وقد وردت هذه الطرق أيضا في المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية وعبرت عنها بالطرق الاستثنائية عن القانون الخاص أي تلك التي يظهر فيها عنصر السلطة العامة وهي :

نزع الملكية للمنفعة العامة وحق الشفعة ، كما سنتطرق للاستيلاء والتأميم .

- نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية² :

على الرغم من الحصانة الممنوحة لحق الملكية بحكم الدستور³ في نص المادة 52 منه التي تنص على أن الملكية الخاصة مضمونة ، إلا أن هذا الحق قد ترد عليه قيودا تقلص من حجم هذه الحصانة ، ويعتبر نزع الملكية من أهم القيود ، وقد تم النص عليه في المادة 677 من القانون المدني التي جاء فيها ما يلي :

" لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون.

1 محمد فاروق عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 383.

2 القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 ، يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ج.ر. 21.

3 وهذا تماشيا مع المبادئ التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 26 أوت 1789 ولا سيما المادة 17 منه.

غير أن للإدارة الحق في نزع جميع الملكية العقارية أو بعضها ، أو نزع الحقوق العينية العقارية للمنفعة العامة مقابل تعويض منصف وعادل " .

ولما كان نزع الملكية قيدا خطيرا يهدد حرية الأفراد في التملك ، فقد تمت إحاطته بمجموعة من الضوابط والشروط التي تقلص من إطلاقه وتحد من خطورته من أجل إضفاء نوع من الحماية على حق الملكية ، فلا يجوز للإدارة نزع الملكية العقارية للأفراد إلا في إطار قانوني وبهدف تحقيق منفعة عمومية مقابل تعويض عادل ومنصف يمنح للأشخاص المنزوعة ملكيتهم¹ .

ولهذا فإن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة أسلوب استثنائي لكسب العقارات والحقوق العينية العقارية ، فالجوز استخدام هذا الأسلوب لنزع ملكية المنقولات² وهو مقرر لصالح الأشخاص العامة حتى تتمكن من إنجاز العمليات التي تدخل في مهامها لأجل المنفعة العامة بحيث تستبعد المنفعة الاقتصادية وفي هذا الصدد نصت المادة الثانية من القانون رقم 11/91 على ما يلي " يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أمالك أو حقوق عقارية ، ولا يتم إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية ، وزيادة على ذلك ال يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذها لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية³ .

وبالتالي لا يجوز للإدارة اللجوء لهذا الأسلوب لتكوين الأموال الخاصة أي الدومين الخاص ، كما ال يجوز تطبيقه لصالح الأفراد .

1 زغداوي محمد ، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في القانون الجزائري ، المفهوم والإجراءات رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة قسنطينة ، 1998، ص144.

2 محمد فاروق عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص383.

3 قرار المحكمة العليا- الغرفة الإدارية، رقم 15736 مؤرخ في 23 فيفري 1998 لمزيد من التفصيلات أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد3، جانفي، جوان 2003 ،الجزائر، ص 17.

إن إجراء نزع الملكية يشترط فيه أن يكون آخر طريق تلجأ إليه الإدارة اضطراراً بعد أن تبوء كل محاولات اكتساب الأملاك بالطرق الودية والرضائية بالفشل ، كما تجبر الهيئات العمومية المستفيدة من إجراء نزع الملكية على تقديم تقرير يثبت أن محاولات اقتناء الأملاك بالتراضي تمخضت عنها نتائج سلبية اضطرتها في الأخير أن تجبر الأفراد على التخلي عن أملاكهم العقارية دون رضاهم¹ .

وكل تجاوز وخرق لهذا القيد من طرف السلطة المختصة يجعل قرارها مشوباً بعيب خرق القانون ويتم نزع الملكية بمراحل على النحو التالي:

- يتم تحديد موضوع نزع الملكية مع الأخذ بعين الاعتبار رأي المجلس الشعبي الولائي المعني بنزع الملكية ، وإذا تمت الموافقة يفتح تحقيق لتحديد العقارات المراد نزع ملكيتها وأصحاب الحقوق وكل من يعنيه الأمر .

- يبلغ قرار التصريح بالمنفعة العامة للمالك وكل من يهمه الأمر وينشر في الجريدة الرسمية ويلزم أصحاب الحقوق العينية والشخصية على العقارات المعنية تسجيل حقوقهم في مكتب الرهن ويعلق هذا القرار بمقر البلدية التي تقع فيها الأملاك².

لأن هذا التصريح يعد إجراءً أساسياً يستهدف تحديد الغاية من العملية ككل ويمكن المواطنين من إبداء آرائهم في المشروع وتستنثى من هذه العملية الأشغال الخاصة بالدفاع الوطني حيث يبلغ فقط من يهمهم الأمر دون أن يقع الإشهار .

- إذا كان نزع الملكية لفائدة الدولة أو الجماعات المحلية فيتم بقرار مشترك مسبب صادر من وزير الداخلية ووزير المالية والأشغال العمومية والوزير المعني بنزع الملكية

1 المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 186/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993، يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية .

2 المادتين 11 و12 من القانون رقم 11/91.

وذلك بالنسبة للعقارات التي تقع في الاختصاص الإقليمي لأكثر من ولاية ويصدر هذا القرار الوالي المختص في الحالات الأخرى¹.

- يجب أن يتضمن قرار التصريح بالمنفعة العامة تحديدا لمدة تنفيذ العملية والتي لا تتعدى السنتين يجوز تمديدتها إلى نفس المدة دون إجراء تحقيق جديد، ويجوز أن تصل مدة التنفيذ إلى خمس سنوات إذا تعلق الأمر بإحدى عمليات التهيئة العمرانية المصادق عليها وأي تمديد آخر يتم بمقتضى مرسوم لا بمقتضى قرار.

- يكون نزع الملكية مقابل تعويض عادل ومنصف²، تحدده الجهة الإدارية مصدرة قرار نزع الملكية مع قبول صريح أو ضمني من المالك³، وفي حالة رفض قيمة التعويض فيحدد مبلغه بحكم قضائي.

- الشفعة :

نص المشرع الجزائري عن الشفعة في المواد من 794 إلى 807 من القانون المدني وهي رخصة تجيز الحلول محل المشتري في بيع العقار ضمن الأحوال والشروط المنصوص عليها فالشفعة لا تغدو أن تكون سوى مكنة أو إمكانية أو سلطة منحها القانون للشفيع للحلول محل المشتري في بيع العقار، والمقصود بالعقار هنا هو العقار بالطبيعة أما العقارات بالتخصيص فال تجوز فيها الشفعة إلا إذا بيعت تبعا للعقار المتصلة به.

1 محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 399.

2 المادة 20 من الدستور والمادة 677 من القانون المدني ونشير هنا إلى أن مسألة الشخص المعنوي المكلف بتسديد التعويض مقابل نزع الملكية تم حسمها بموجب قرار مجلس الدولة - الغرف المجتمعة - المؤرخ في 2003/07/22 تحت رقم : 8247 الذي تبني مبدأ وضع عبء التعويض على عاتق المستفيد، لمزيد من المعلومات أنظر : مجلة مجلس الدولة العدد رقم 5 لسنة 2004، الجزائر ص119.

3 ويكون القبول ضمنيا في حالة عدم رفع المالك المعني لدعوى قضائية ضد قابلية التنازل عن أمالكة أنظر المادة 28 من القانون رقم 11/91.

وهناك أنواع من البيوع العقارية تعتبر استثناء عن الأصل العام بحيث ال يجوز الأخذ فيها بالشفعة ولو توافرت فيها شروط الأخذ بالشفعة وهو ما جاء صراحة في نص المادة 798 من القانون المدني التي تنص على أنه : "لا شفعة :

-إذا وقع البيع بين الأصول والفروع، أو بين الزوجين، أو بين الأقارب لغاية الدرجة الرابعة، وبين الأصهار لغاية الدرجة الثالثة إذا حصل البيع بالمزاد العلني وفقا للإجراءات رسمها القانون .

هذه هي الأحكام المتعلقة بالشفعة طبقا لأحكام الواردة في القانون المدني إذا كان العقار قد بيع ليكون محل عبادة أو ليلحق بمحل عبادة " .

أما بالنسبة للأحكام الخاصة بحق الدولة في الاخذ بالشفعة ، فتعتبر الشفعة الطريقة الاستثنائية الثانية التي تكتسب بها الدولة الملكية العقارية الخاصة¹ .

وعليه فالشفعة الإدارية هي رخصة تجيز للدولة والجماعات المحلية الحلول محل المشتري في بيع العقار وفق شروط معينة ،كما تعرف في فرنسا بأنها عبارة عن الميكانيزم الذي يسمح للسلطة العامة اكتساب ملك عقاري بالحلول محل المشتري ، بمناسبة التصرف في العقار المذكور وذلك بغرض استعماله في وضع سياستها² .

وتختلف الشفعة الإدارية عن الشفعة المدنية، بحيث أن المستفيد من الشفعة الإدارية هم أشخاص القانون العام كالدولة والجماعات المحلية، أما المستفيد من الشفعة المدنية هم أشخاص القانون الخاص الذين ذكرتهم المادة 795 من القانون المدني على النحو التالي:

- مالك الرقبة ، إذا بيع كل أو جزء من حق الانتفاع المناسب للرقبة .

- للشريك في الشيوع إذا بيع جزء من العقار المشاع إلى أجنبي .

1 طبقا للمادة 26 من ق.أ.و .

2 SOLER COUTEAUX(P) .droit de l'urbanisme , Dalloz , 1996,p242 .

- لصاحب حق الانتفاع إذا بيعت الرقبة كلها أو بعضها .

وقد أجاز المشرع الآخذ بالشفعة لصاحب حق الانتفاع دون صاحب حق الإيجار على الرغم من تشابه كل من حق الانتفاع وحق الإيجار كونهما ينتفعان بشيء لا يملكه إلا أنهما مختلفين وهذا ما أقرته المحكمة العليا¹ كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أقر امتداد ممارسته للمجاورين في قانون التوجيه العقاري على خالف ما نص عنه في القانون المدني² .

ويقع على عاتق الأشخاص العامة المحافظة على الحقوق العقارية التي تملكها ومنها حق الشفعة³ .

وبالرجوع إلى نصوص قانون التوجيه العقاري المتعلقة بحق الدولة في الآخذ بالشفعة نجدها مقسمة إلى أحكام خاصة بالشفعة الممارسة على الأراضي الفلاحية وأحكام خاصة بالشفعة الممارسة على الأراضي العمرانية والقابلة للتعمير .

ويقصد بالأرض الفلاحية طبقا لما ورد في المادة الرابعة من قانون التوجيه العقاري هي كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله .

1 قرار المحكمة العليا ، الغرفة المدنية بتاريخ 19 نوفمبر 1997 ملف رقم 150100 ، أنظر المجلة القضائية لسنة 1997 عدد 2 ، ص 55.

2 هناك اختلاف في الرأي بين جمهور الفقهاء والحنفية حول أحقية الجار بالأخذ بالشفعة من عدمه فالمذهب الحنفي يقر بأحقية الجار بالأخذ بالشفعة عكس ما ذهب إليه جمهور الفقهاء.

3 المادة 82 من قانون البلدية التي تحدد مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بإدارة وتسيير أموال البلدية.

أما الأراضي العمرانية فيقصد بها كل أرض يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها الفضائية وفي مشتملات تجهيزاتها وأنشطتها ،ولو كانت هذه القطعة الأرضية غير مزودة بكل المرافق أو غير مبنية أو مساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات¹.

أما الأرض القابلة للتعمير في مفهوم نفس القانون هي كل القطع الأرضية المخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير².

هذا وقد منح نفس القانون الدولة حق الآخذ بالشفعة في الأراضي العامرة والقابلة للتعمير حيث نصت المادة 71 منه على أن "ينشأ حق الدولة والجماعات المحلية في الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية".

ويمارس حق الآخذ بالشفعة المخول للدولة في إطار قانون التوجيه العقاري من طرف مصالح وهيئات عمومية تحدد عن طريق التنظيم والمتمثلة في الديوان الوطني للأراضي الفلاحية والوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين³.

- الاستيلاء:

لم يرد هذا الأسلوب في نصوص قانون الأملاك الوطنية وإنما ورد النص عنه في القانون المدني⁴ ويعتبر الاستيلاء أسلوب إداري يؤدي إلى نقل حيازة مال مملوك ملكية خاصة إلى الإدارة دون رضا المالك وذلك لتحقيق أحد أهداف النفع العام ،ويستهدف إجراء

1 المادة 20 من قانون التوجيه العقاري .

2 المادة 21 من نفس القانون.

3 المرسوم التنفيذي رقم :405/90 المؤرخ في 22ديسمبر 1990 المتضمن إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين ، ج ر 56، والمرسوم التنفيذي رقم :87/96 المؤرخ في 24 فيفري 1996 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ، ج ر 15 .

4 وذلك بموجب المادة 679.

الاستيلاء إما إلى كسب ملكية المال وهذا ال يكون إلا بالنسبة للمنقولات فقط دون العقارات التي يستلزم القانون عند رغبة الإدارة في تملكها اتخاذ إجراءات نزع الملكية ، وإما إلى استعماله فقط بحيث يمكن إجراؤه على المنقول والعقار وخدمات الأشخاص على حد سواء¹ لذلك فهو إجراء يرد على مال منقول أو عقار وقد ينصب على خدمات مشروعات خاصة أو عمل الأفراد وذلك بعكس أسلوب نزع الملكية الذي يقتصر إجراؤه على العقارات فقط .

ويتم الاستيلاء بصفة فردية أو جماعية ويكون كتابيا يصدره الوالي ويوضح فيه إذا كان يقصد منه الملكية أو للاستعمال أو الخدمات كما يبين فيه مدة الخدمة وكيفية التعويض بعد الاتفاق عليه ، وفي حالة عدم الاتفاق يحدد مبلغ التعويض عن طريق القضاء² ، غير أنه ال يجوز الاستيلاء بأي حال من الأحوال على المحلات المخصصة للسكن³.

- التأميم :

إن التأميم من الناحية اللغوية مأخوذ من كلمة أمة " nation " ويقابله بالفرنسية مصطلح " nationalisation " ، " وتأميم المال يعني جعله ملكا للأمة ، ويعتبر أحد الوسائل الأساسية لتحقيق التحول الاشتراكي في الدول التي اتخذت من الإيديولوجية الاشتراكية منهاجاً لسياستها وفلسفتها القانونية بتحويل ملكية غالبية وسائل الإنتاج المتاحة من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة ، ولم يقتصر استعمال أسلوب التأميم على الدول الاشتراكية وإنما امتد الآخذ بهذا الأسلوب في العديد من الدول الرأسمالية خاصة في أعقاب

1 محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 401.

2 المواد من 679 إلى 681 من القانون المدني .

3 المعداوي محمد يوسف ، المرجع السابق ، ص 51.

الحرب العالمية الثانية حيث اتخذ كوسيلة لتطوير وظيفة الدولة ومدها إلى الأنشطة الفردية وتنفيذ مخططاتها لتحقيق التنمية الاقتصادية¹.

فالتأميم إذن هو إجراء قانوني يستهدف تحقيق تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية الخاصة بنقل ملكية المشروع الخاص بما يحتويه من عقارات ومنقولات إلى الدولة مقابل تعويض تتفرد الدولة بتقديره²، وبالتالي فهو لا يعد غصبا وإنما هو عمل من أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء لذلك تم الاعتراف له بالشرعية على المستوى الدولي .

وقد توالى التأميمات في الجزائر منذ الاستقلال وخاصة خلال فترة الستينات وبداية السبعينات سواء بالنسبة للأموال الشاغرة أو المشاريع الاقتصادية أو الثروات الطبيعية ويتم التأميم لدوافع مختلفة قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية . وأهم دافع سياسي لهذه التأميمات في الجزائر هو استكمال الاستقلال الوطني بالاستقلال الاقتصادي ، وأهم دافع اقتصادي هو السير بالتنمية في إطار التخطيط، وأهم دافع اجتماعي هو القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان ورفع المستوى المعيشي للمواطنين ، وفي هذا المجال تم تأميم الأراضي لفائدة الثورة الزراعية³.

إلا أنه بعد تخلي الجزائر عن الإيديولوجية الاشتراكية وتبنيها لاقتصاد السوق بمقتضى دستور 1989 تم إلغاء قانون الثورة الزراعية وردت الأراضي إلى أصحابها الأصليين .

1 مع الأزمة الاقتصادية العالمية الحالية لجأت بعض الدول الرأسمالية إلى تأميم بعض البنوك كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وألمانيا عندما عجز النظام الليبرالي عن حل الأزمات التي تقع في هذه الدول

2 المادة 678 من القانون المدني .

3 الأمر 73/71 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتضمن قانون الثورة الزراعية .

5- دخول المال في نطاق الأملاك الوطنية بحكم القانون :

بالرجوع لنصوص القانون المدني وقانون الأملاك الوطنية يمكن تحديد هذه الأموال على النحو التالي :

- الأموال التي لا مالك لها ولا وارث لها والتركات المهملة :

فهي أموال يجهل شخص مالکها أو يتوفى مالکها دون وارث ، فتقوم الدولة بالمطالبة بإجراء تحقيق للبحث عن المالك أو الورثة المحتملين أمام الجهات القضائية المختصة حيث تصدر حكما مثبتا لانعدام الورثة ، يترتب على هذا الحكم تطبيق نظام الحراسة القضائية (وبعد انقضاء الآجال المقررة قانونا حسب الحكم الذي يصرح انعدام الوارث يمكن للقاضي أن يعلن الشغور وتسلم أموال التركة کلها للدولة¹ .

كما أن حيازة هذه الأموال بحسن نية وبسند صحيح لمدة 15 سنة يؤدي إلى اكتساب ملكيتها، أما حقوق الميراث فال تكتسب إلا بعد مضي 33 سنة و بنفس الشروط السابقة و بعد الحصول على المال يضم آليا إلى الأملاك الخاصة، و يتم بيع المنقول منه من طرف إدارة أمالك الدولة.

- الأموال الشاغرة:

ظهر هذا النوع من الأموال بعد الاستقلال نتيجة هجرة أصحابها المعمرين أو الجزائريين فاعتبرها المشرع أموال شاغرة و أدخلها في نطاق الأملاك الوطنية².

1 المادة 51 من ق.أ.و.، أنظر أيضا:

Les affaires des directeur du générale Instruction domaniales et oncières, ministère des finances, N°=01043du7 mars, 1989p58.

2 الامر 106/66 المؤرخ في 06 مايو 1966 و المتعلق بأبلولة الأملاك الشاغرة للدولة.

و لم يعد لهذه الأموال وجود ذلك أن أغلبها تم التنازل عنها طبقا للقانون رقم 01/81 المتعلق بالتنازل عن أمالك الدولة و المتبقي منها فقد زودت به الهيئات المسيرة لمثل هذا النوع من الأملاك المعدة للسكن أو لممارسة المهن المختلفة .

- القيم المنقولة:

وهي السندات و الأسهم و الحصص التي يلحقها التقادم و حددت هذه الأموال في طريقة الاكتساب بالتقادم¹ .

- الحطام و الكنوز :

تعتبر حطاما كل الأشياء أو القيم المنقولة التي تركها مالکها في أي مكان، و كذا التي يكون مالکها مجهولا²، فتدخل على هذا الأساس في ملكية الدولة مع الأخذ بعين الاعتبار المعاهدات الدولية و القوانين الخاصة بهذا الشأن. و يباع هذا الحطام من قبل مصالح أمالك الدولة و تدفع عائده للخزينة العمومية.

وتعتبر حطاما السيارات الموجودة في حظائر الحجز و المتروكة من طرف أصحابها و كذلك الطرود المهمة بمصلحة البريد و المواصلات و المواد التي لها قيمة تجارية و الموجودة في الأشياء المرسلّة المهمة، ومن الحطام أيضا المواد الموجودة في الطرود و التي تتعرض للعطب أو الفساد، إلا أن ثمن المواد المرسلّة يضاف للميزانية الملحقة للبريد و المواصلات بعد خصم اقتطاع لصالح الخزينة العامة.³

أما بالنسبة للكنوز فيعتبر كنزا، كل شيء أو قيمة مخفية أو مدفونة ال يستطيع أحد أن يثبت ملكيته لها، و تم اكتشافها أو العثور عليها بمحض الصدفة، والكنوز المكتشفة في

1 المادة 49 من ق.أ.و.

2 المادة 55 من ق.أ.و.

3 المادتين 82 و 83 من المرسوم 454/91.

الأماكن الوطنية و ملحقاتها تدخل في ملكية الدولة، وتمتد هذه الملكية إلى الأشياء المنقولة أو العقارات بالتخصيص ذات الأهمية التاريخية أو الفنية أو الأثرية سواء اكتشفت في الحفريات أو عثر عليها صدفة و مهما كان العقار الذي تم فيه الاكتشاف أو تم ذلك في المياه الإقليمية الوطنية غير أن الأعباء التي تترتب على المحافظة على هذه الكنوز في مكان اكتشافها إذا كان المكان ملكا خاصا للأفراد تخول له الحق في التعويض وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع المعمول به¹ .

ويترتب على انضمام المال للأماكن الوطنية دخوله آليا في نطاق الأماكن الوطنية الخاصة وهذا الوضع ال يختلف عن النظرية التقليدية التي يعتبر فيها المال الخاص الأصل الذي تعود إليه كل الأموال المكتسبة في انتظار تخصيصها أو التصرف فيها نهائيا².

1 المادتين 57 و 58 من ق . أ . و .

2 المادة 31 من ق . أ . و .

الباب الثاني

سير مجلس المحاسبة ودوره كآلية رقابية

على الأموال العمومية

الباب الثاني

سير مجلس للمحاسبة ودوره كآلية رقابية على الاموال العمومية

إن الرغبة في تحسين استخدام الموارد المالية لسير المؤسسات وضمان حماية تسييرها المالي من كافة أشكال الفساد والمساس بمالها العام وكبح عواقبه على المؤسسات والدولة كان لابد من إيجاد نظام رقابي مالي وإداري، أي وضع نظام رقابي إداري وقضائي معلوماتي جد متطور بقصد مجابهة أي خلل من شأنه أن يفتح الباب أمام تلاعبات في تسيير المال العام والأموال للدولة لهذا أسس المشرع الجزائري لجهاز الرقابة المالية بأحكام دستورية وقانونية وتنظيمية إلى جانب مؤسسات مختصة، وذلك قصد حمايتها من التبديد وضياع والإتلاف وسوء الاستعمال والاختلاس والغش والتزوير واستعمال المزور والنهب والتبديد اذن وجود هذا الجهاز يجمع بين العلم والفن والمهارة والسلوك المتطور ويضم أهل الخبرة والاختصاص بشكل يكفل أن يكون عملها الإداري والمالي متماسك ديمقراطي وعقلاني قادر على الاستجابة ومتكيف مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية يتمتع بحصانة، ويكفل الدستور استقلاليته يستطيع محاسبة المقصرين والمهملين وتقضي على كل أشكال التسيب والانحراف واللامبالاة .

لذلك جاء الباب الثاني من هذه الدراسة والمعنون ب: سير مجلس المحاسبة ودوره كآلية رقابية على الاموال العمومية ليميط اللثام عن ماهية الرقابة المالية والأجهزة التشريعية والإدارية التي اوكل لها مهمة حماية ورقابة التسيير المالي للمؤسسات في الجزائر وذلك لاجل تفسير وتحليل ماهية الرقابة المالية وتالاجهزة التي اوكل لها مهمة حماية المال العام ورقابة التسيير المالي للمؤسسات العامة في الجزائر. وقد قسمنا هذا الباب إلى فصلين الفصل الاول تطرقنا فيه إلى الرقابة المالية لمجلس المحاسبة ضمن تطور احكامه الدستورية ومدى فعاليته فبا لرقابة والفصل الثاني تطرقنا فيه إلى الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة مع ابراز مدى فعالية هذه القرارات من جهة وحجية والزامية هذه القارارت وطرق الطعن فيها من جهة اخرى.

الفصل الأول

الرقابة المالية لمجلس المحاسبة

الفصل الاول

الرقابة المالية لمجلس المحاسبة

يكتسي موضوع الرقابة المالية أهمية كبيرة تتمثل في حماية المال العام الذي هو عصب الحياة في الدولة المعاصرة من كل أنواع الفساد والتلاعب والمساهمة في التسيير المحكم للنفقات العمومية وضمان الاقتصاد الوطني للدولة، هذه الأهمية جعلت علوما كالعلوم الإدارية والمالية والقانونية الاهتمام بها والبحث فيها من حيث موضوع الرقابة المالية هي عملية ديناميكية مستمرة متكاملة تساعد على توجيه مختلف الجهود البشرية والمادية والفنية الإدارية والقانونية وغيرها من المدخلات نحو تحقيق تسيير متوازن لأموال وأملاك الدولة بشكل صحيح ويشكل الفصل الاول من الباب الثاني قراءة شاملة قانونية وتنظيمية لماهية الرقابة المالية وأحكامها وممارستها التنظيمية والقانونية ضمن مبحثين، حيث نطرق في المبحث الاول الى تطور الاحكام الدستورية للرقابة المالية ضمن النصوص الدستورية التي جاء به المشرع الجزائري من مرحلة الاستقلال الى يومنا هذا.

اما المبحث الثاني فهو عرض لمعايير ابرام الصفقات العمومية ورقابتها في نطاق قوانين المشرع الجزائري من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كآلية لصرف الأموال العمومية حيث ان عملية إبرام الصفقات العمومية تخضع لمعايير يتم الاعتماد عليها في إعداد الصفقات العمومية.

يعتبر القطاع من القطاعات الأكثر عرضة للفساد والاختلاس نظرا للمخاطر المحيطة به كونه يخضع لتعاملات نقدية ومالية ولتقنيات معلوماتية من السهل استغلالها في تزويد الإجراءات المحاسبية الأمر الذي يتطلب وضع نظام رقابي معلوماتي جد متطور قصد مجابهة أي خلل تقني من شأنه أن يفتح الباب أمام تلاعبات في الأملاك الدولة والمال العام لهذا أحاط المؤسسة الدستورية والمشرع الجزائريان بان الرقابة المالية بسياج مغلق مشكل من أحكام دستورية وقانونية وتنظيمية إلى جانب مؤسسات مختصة، وذلك قصد

حماية الأملاك والمال العام من التبيد وضياع والإتلاف وسوء الاستعمال والاختلاس والغش والتزوير واستعمال المزور والنهب والتبيد¹.

معنى الأملاك والمال العام التي تخضع للرقابة المالية، تلك الأموال التي تملكها الدولة وكل الهيئات العمومية التي تستفيد من اعتمادات الخزينة العمومية سواء كانت هذه الهيئات إدارية أو ذات طابع تجاري وصناعي كما تمتاز هذه الأموال بخضوعها لأحكام المحاسبة العمومية².

مما يضيف عليها طابعا بيروقراطي خاصا وإجراءات وتدابير مشددة تتجسد في نظام رقابي داخلي هدفه حماية المال العام.

تطرقنا في المبحث الاول إلى علاقة مجلس المحاسبة بالمؤسسات الرقابية المالية.

المبحث الثاني فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات العمومية. لأنها تعتبر المؤشر الحقيقي لطبقة الاموال العمومية وحجر الزاوية في بناء التنمية الاقتصادية في الجزائر.

1 - تشير إلى أن المشروع الجزائري جرم السرقة والنصب وخيانة الأمانة و الاختفاء و تبييض الأموال والغش والفساد و الاختلاس و الرشوة والغدر والتزوير والمحابة ... الخ أكثر تفصيلا لهذه الطبعة الثانية عشر، دار هومة، الجزائر 2010.

2 - نغني بقانون رقم: 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم أنظر الجديدة الرسمية عدد 35.

المبحث الأول

علاقة مجلس المحاسبة بالمؤسسات الرقابية المالية

عرفت الأحكام الدستورية تطورا نوعيا فيما يخص الرقابة المالية وذلك بدءا بدستور 10 سبتمبر 1963 الذي لم ينص إطلاقا على الرقابة المالية، واكتفى بالرقابة الدستورية كما اشرنا آنفا¹.

وكان أول نص تأسيس أقر الرقابة المالية في مادته 190 هودستور 22 نوفمبر 1976 التي نصت الفقرة الأولى منه على تأسيس مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة بجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري في هذه الفقرة نص على المراقبة اللاحقة دون القبلية كما خص الحزب والمؤسسات الاشتراكية بالمراقبة المالية نظرا للاتجاه السياسي والاقتصادي الذي كانت عليه الجزائر في تلك الفترة والمتميز بحكم الحزب الواحد والاختيار الاشتراكي.

كان يتطلب مراقبة المشرع الجزائري إلى تقسيم إداري يعتمد على الهيئات الجهوية أننا نلاحظ أن المؤسس الدستوري نص على المجموعات الجهوية إلى جانب المحلية².

وقد عرفت هذه المادة تعديلات بموجب القانون رقم: 80-01 المؤرخ في: 12 يناير 1980 المتضمن التعديل الدستوري، إذا صارت أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة تقرأ كما يلي: « يؤسس الاشتراكية بجميع أنواعها » .

1 - انظر الفصل الثاني من هذا الكتاب المعنون بالرقابة الدستورية، ص 9.
2 - محمد سعيد بوسعيدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار النهضة للنشر، الجزائر، 2014، ص 90.

ويستنتج من هذا التعديل أن المؤسس الدستوري أراد إدماج مفهوم المراقبة المالية بدل المراقبة اللاحقة للنفقات العمومية، كما سعى إلى حذف مفهوم المجموعات الجهوية الذي لم يكن له أساس دستوريا أوقانونيا.

وقد حافظ المؤسس الدستوري على مفهوم الرقابة المالية بمناسبة إصدار دستور 23 فيفري 1989 في مادته 160 التي تنص في فقرتها الأولى على تأسيس مجلس محاسبة تكلف برقابة أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

يلاحظ من قراءة هذه الفقرة أخذ بعين الاعتبار في الصياغة الجديدة التغيرات السياسية والاقتصادية التي عرفت الجزائر بعد أكتوبر 1988، حيث حذف الحزب تماشيا مع التعددية الحزبية وأدمجت المرافق العمومية مكان المؤسسات الاشتراكية تساو مع الإصلاحات الاقتصادية باشرت الحكومة حتى قبل إعداد دستور 1989¹.

كما لم يحدد في هذه الصياغة طبيعة الرقابة المالية أن كانت قبلية أو لاحقة حافظ دستور 28 نوفمبر 1996 على الهيئات الخاضعة للرقابة البعيدة والمتمثلة في الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وقد عمل هذا الدستور على تحديد نوعية الرقابة المالية في مادته 170 الفقرة الأولى حيث عرفها بالباعدة وذلك للتفريق مع الرقابة المالية القبلية التي من صلاحيات المراقبين الماليين.²

1 - مثلا أول نص حدد مختلف هيئات المالية في المرسوم رقم: 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية، وهذه الهيئات هي : مجلس المحاسبة، لجنة تحقيق ومراجعة المؤسسات العمومية، المفتشية العامة للمالية، المراقبة المالية للدولة، الوكالة القضائية للجزئية الجديدة الرسمية عدد 23 سنة 1963.

2 احمد بلودنين ، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية ، دار هومة ، الجزائر 2016، ص 197

أولت الإدارة الجزائرية خاصة وزارة المالية أهمية قصوى للرقابة المالية وذلك غداة الاستقلال¹.

أن الرقابة المالية هي وليدة دستور 1976 وهي مخولة لمجلس المحاسبة فقط، الأمر الذي يوحي إلى أن الرقابة المالية منعدمة قبل صدور هذا الأخير وقبل وضع حيز التنفيذ مهام مجلس المحاسبة في بداية الثمانينات هذا ما يستنتج من القراءة الأولية للأحكام الدستورية غير أن الحقيقة التاريخية والدراسة القانونية والتنظيمية لفترة الستينات والسبعينات تثبت عكس ذلك².

من خلال هذا المبحث اردنا أن نبرز أهمية مجلس المحاسبة وعلاقته بالمؤسسات الرقابية المالية الأخرى وذلك بالمقاربة والتمييز في مراحل الرقابة سواء كانت البعدية أو القبلية حيث قسمنا هذا المبحث إلى أربعة مطالب ، المطلب الأول تطرقنا فيه إلى إبراز التطور التشريعي للرقابة المالية والمطلب الثاني تطرقنا إلى أثر خصوصية التشريعات المتعلقة بالرقابة المالية والمطلب الثالث تطرقنا إلى الإطار التنظيمي للرقابة المالية القبلية والمطلب الرابع إلى الإطار التنظيمي للرقابة المالية البعدية. وذلك لإبراز مدى فعالية كل إجراء رقابي سواء اثناء أو قبل أو بعد المعاملة المالية.

المطلب الأول

التطور التشريعي للرقابة المالية

تعتبر الدولة الجزائرية كل النصوص التي تمس بالسيادة الداخلية والخارجية وألتي لها طابع استعماري أو عنصري وألتي تمس بالحريات الديمقراطية ملغية³.

1 - محمد سعيد بوسعيدية، نفس المرجع السابق، ص 92.

2 - تدخل ضمن الأحكام التشريعية القوانين العضوية والقوانين و الأوامر والمراسيم التشريعية.

3 - انظر الجريدة الرسمية عدد 2 سنة 1963.

عملت الإدارة الجزائرية غداة الاستقلال على تطبيق كل النصوص التشريعية والتنظيمية الموروثة عن الفترة الاستعمارية تطبيق لقانون رقم: 62-157 المؤرخ في: 31 ديسمبر 1962.

لم يكن هناك حرجا على الادارة الجزائرية ونخص بالذكر وزارة المالية¹، أن تلجأ إلى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها بأن الفترة الاستعمارية²، خاصة في المجال المالي والمحاسبي وكل ما يتعلق بالرقابة يندرج ضمن المجال التقني.

وكان أول نص تاريخي يتعلق بالرقابة المالية بالجزائر يتمثل في البروتكول اتفاق حول الرقابة المالية بين الحكومة الجزائرية المؤقتة تحت قيادة عبد الرحمن فارس والحكومة الفرنسية الممثلة بوزير الشؤون الجزائرية لويس جوكس والممضي بباريس يوم: 28 أوت 1962³.

* تتم المراقبة المالية للنفقات العمومية الجزائرية تحت سلطة الحكومة المؤقتة وطبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول في: 30 جوان 1962 مع اخذ بعين الاعتبار أي تعديل تقوم به السلطات الجزائرية.

* تتم المراقبة المالية للنفقات العمومية الجزائرية تحت سلطة الحكومة الفرنسية وطبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول في: 30 جوان 1962 مع اخذ بعين الاعتبار أي تعديل تقوم به السلطات الفرنسية.

-
- 1 - أول وزير للحقبة المالية في أول حكومة جزائرية كان الدكتور احمد فرنسي انظر المرسوم رقم: 62-1 المؤرخ في: 27 سبتمبر 1962 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة- الجريدة الرسمية عدد 1.
 - 2 - على سبيل المثال: النصوص التنظيمية المتعلقة بالجانب المالي والصادر بعد الاستقلال كانت توشر على المرسوم رقم: 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتضمن تنظيم الإدارة العامة الخاص بالنظام المالي للجزائر انظر: بهذا الصدد تأشيرات المرسوم المؤرخ في: 30 مايو 1963 المتضمن تعيين المراقب المالي المساعد للجزائر الجريدة الرسمية عدد 37 سنة 1963
 - 3 - انظر الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخ في 14 سبتمبر 1962.

* يتم تعيين المراقب المالي ومساعدته بنص مشترك ما بين السلطتين الجزائرية والفرنسية.

* يبقى الموظف مصلحة الرقابة المالية خاضعين للأحكام القانونية المسيرة لهم والسارية المفعول في 30 جوان 1962.

* لا يستطيع المراقب المالي ممارسة أي وظيفة أخرى ماعدا وظيفة محافظ الحكومة أما أول نص تشريعي سيادي جزائري أصدره المجلس الوطني التأسيسي الجزائري بعد الاستقلال وله علاقة بالرقابة المالية ولوبطريقة غير مباشرة، فيتمثل في القانون رقم: 63-198 المؤرخ في 8 يونيو 1963، والمتضمن إنشاء الوكالة القضائية للخرينة¹ وقد نص هذا القانون المشكل من ستة مواد على ما يلي:²

* إنشاء وكالة قضائية للخرينة لدى وزارة المالية.

* تكليف العون القضائي للخرينة تحت إشراف سلطة وزير المالية بمتابعة تحصيل باقي حسابات المحاسبين العموميين، بصفة عامة كل قابض الأملاك العمومية وديون الدولة وكذا يتمثل الدولة بصفاتها دائنة أو مدينة في كل القضايا المرفوعة أما القضاء والخارجة عن الضريبة وأملاك الدولة.

* تفويض سلطة الجبر لوزير المالية وحده، باقتراح من العون القضائي للخرينة تحويل كل الوزراء صلاحيات اتخاذ القرارات المحددة لباقي الحسابات.

* إعطاء الحق للمحاسبين العموميين وقابض الأملاك العمومية والقائمة لديهم باقي حسابات لفائدة الخرينة، طلب الإعفاء الكلي أو الجزئي من المسؤولية في حالات السرقة

1 - انظر الجريدة الرسمية عدد 38 في 11 جوان 1963.

2 - تشير إلى أن هذا القانون خضع لتعديلات، الأول بمقتضى القانون رقم: 79-09 المؤرخ في: 31 ديسمبر سنة 1979 المتضمن قانون المالية لسنة 1920 الجريدة الرسمية عدد 53. والثاني بموجب القانون رقم: 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية عدد 10

أوالضياح، وتدرس هذه الطلبات لجنة مكونة من خمسة مديرين من وزارة المالية والعون القضائي للخرينة وتقدم رأيا مؤسستا لكل حالة لوزير المالية الذي يتخذ القرار النهائي.

* منح الجداول الوزارية لسندات تحصيل إيرادات الدولة التي يترتب عليها نمط خاص لتحصيل أوالمتابعات تنفيذ التشريع الساري المفعول قوة تنفيذية حتى قيام معارضة أمام الجهات القضائية المختصة.

* تحديد نظام سير مصلحة العون القضائي للخرينة وعلاقتها بمصالح الوزارات التي تمسكها والمراقبة التي تخضع لها بمقتضى قرارات وزير المالية.¹

لم يولي المشروع الجزائري اهتمام كبير في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة المالية والنصوص المجاورة لها على غرار المحاسبة العمومية والقانون المنضم لقوانين المالية.²

فمنذ صدور القانون المؤسس للوكالة القضائية للخرينة في 1963، لم يشهد التشريع الجزائري قانونا يتعلق بالرقابة المالية إلا في سنة 1980 بمناسبة صدور القانون المتعلق بمجلس المحاسبة.

1 - محمد سعيد بوسعدية، نفس المرجع السابق، ص 95.

2 - عملت السلطة الجزائرية تحت قيادة مجلس الثورة عقب 19 جوان 1965 على إصدار مجموعة من القوانين السيادية على، أوامر، ونخص بالذكر قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الإجراءات المدنية وقانون الولاية والبلدية وقانون الحالة المدنية وقانون الجنسية والقانون التجاري و القانون المدني والقانون البحري، خاصة و أن الإدارة الجزائرية كانت مجبرة بإعداد مجمل النصوص التشريعية قبل 05 جويلية 1975 وهذا آخر اجل حدد الأمر رقم: 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 والذي تم بموجبه إلغاء القانون رقم: 62-157 الجريدة الرسمية عدد 62.

وبقيت النصوص الفرنسية المتعلقة بالرقابة المالية والمحاسبة العمومية و القوانين المالية سارية المفعول إلى غاية 05 جويلية 1975 وهذا يعني أن هذه القوانين الفرنسية بقيت مصدرا فقهيا للإدارة الجزائرية ووثيقة عمل في غياب النصوص التشريعية إلى غاية صدور القوانين في الثمانينات وبداية التسعينات للقرن الماضي.

الفرع الأول

تطور الأحكام التشريعية المتعلقة لمجلس المحاسبة:

أن القفزة النوعية التي عرفها مجلس المحاسبة¹ من المفارقات التاريخية لتشريع والتتظيم الجزائريين الذي أنشئ تاريخيا بمقتضى المرسوم رقم: 63-127 المؤرخ في: 19 أبريل 1963 والمتضمن تنظيم وزارة المالية² إذا تم ذكره في المادة الثالثة ووضع تحت مسؤولية وزير المالية، كما حول المرسوم تنظيمه وتحديد صلاحيته إلى نصوص تشريعية وتنظيمية، وقد بقيت هذه الأحكام المتناقضة حبرا على ورق، حيث لم يرى مجلس المحاسبة النور إلا بعد تأسيسه بمقتضى دستور 1976 وصدر قانون رقم: 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980³ المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.⁴

1 - تعتبر فرنسا أول بلد اهتمدى إلى إنشاء مجلس المحاسبة وذلك بمقتضى قانون 16 سبتمبر 1807 وقد سارت على منواله عدة بلدان فرانكفونية على غرار المغرب وتونس وموريتانيا ويسمى مجلس المحاسبة في موريتانيا بمحكمة الحسابات وهي ترجمة حرفية لتسمية الفرنسية La Comn de comptes، كما يسمى بالمجلس الأعلى للحسابات بالمغرب الأقصى، أما بتونس فاختير له تسمية دائرة المحاسبات.

2 - انظر الجريدة الرسمية عدد 23 سنة 1963.

3 - الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1980.

4 - أي أن مجلس المحاسبة تحول من مؤسسة تنظيمية إلى مؤسسة دستورية، مما يعني أن حله لا يكون إلا بمراجعة دستورية .

الفرع الثاني

مجلس المحاسبة في ظل قانون 05/80 بتاريخ 01 مارس 1980:

احتوى هذا القانون على القواعد أساسية تتمثل فيما يلي:

- وضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا للرئيس الجمهورية.
- اعتبار مجلس المحاسبة هيئة قضائية وإدارية :
- خضوع أعضاء مجلس المحاسبة للقانون الأساسي للقضاء والتمتع بالامتياز القضائي حسب نفس الشروط الخاصة بقضاء المجلس الأعلى .
- تخويل مجلس المحاسبة صلاحيات تشمل :

- مراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية وكل المؤسسات التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو لمجموعة محلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض أو تسهيلات أو ضمانات.

- مراقبة مختلف الحسابات من خلال الوثائق أوفي عين المكان بصفة متاعبة أو بعد الإشعار.

- تقييم فعالية التسيير بالرجوع إلى المعايير والثوابت المقررة ضمن أهداف المخطط الوطني وأيضا بالمقارنة مع المعايير الأخرى لتسيير المحددة على المستوى الوطني أو الدولي .

- تقييم وتوجيه وتنسيق أعمال المراقبة الداخلية والخارجية المنوط بالمؤسسات والمصالح المالية ومتابعة تنفيذها واستغلال نتائجها .

- تقييم المشاريع التمهيدية لقوانين ضبط الميزانية وطلبات إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاشتراكية .

- دراسة كل ملف يحيله عليه رئيس الجمهورية، خاصة المشاريع التمهيدية المتضمنة للنصوص المتعلقة بتنظيم الحسابات وتسييرها أو مراقبتها .

- دراسة وتحقيق الحسابات والمستندات المثبتة التي يوجهها أويقدمها الآمرون بالصرف والمحاسبون لمجلس المحاسبة .

- الفصل في كل نزاع في القطاع العام يتعلق بالمراقبة أوبتقدير الأخطاء التي تكتشفها الأجهزة العادية للمراقبة في نظر القانون المالي¹.

• إصدار قرارات ،عند ممارسته الاختصاصات القضائية، تمس ما يلي :

* مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف التابعون للمجموعات العمومية وختمها بواسطة التصريح بالتطابق .

* تصفية حسابات المحاسبين العموميين .

* الفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسيرهم .

* التصريح بالتيسيرات الفعلية وتصفيتها .

* إدانة المتعاضين المخطئين بدفع غرامة مالية.

* إحاطة سلطة الوصاية ومسؤولي الإدارات والهيئات المراقبة بالملاحظات والخلاصات الناجمة عن عمليات التحريات والتحقيق التي يجيئها .

* إعداد تقرير سنوي عام مخصص لتقديم نتائج أعمال المجلس لرئيس الجمهورية ونشره إما كلياً وإما جزئياً بموجب مرسوم في الجريدة الرسمية.²

• من الناحية التنظيمية يتكون مجلس المحاسبة من :

- رئيس المجلس ،- نائب الرئيس،- الناظر،- رؤساء الغرف،- رؤساء الأقسام والنظار المساعدون،- المستشارون - المحاسبون .

1 - محمد سعيد بوسعيدية، نفس المرجع السابق، ص97-98 .

2 - في هذا الإطار انظر على سبيل المثال التقدير السنوي المنشور في الجريدة الرسمية عدد 76 سنة 1997، ومن بين ما تضمن هذا التقرير عدد الهيئات التي تم مراقبتها خلال سنة 1995 وتبلغ 85 هيئة من بين 112 مبرمجة وهو عدد هائل مقارنة بالوضعية السياسية و الأجنبية الحرجة التي كانت فيها الجزائر خلال سنوات التسعين.

ونشير إلى أن هذا القانون خضع لتعديل واحد بمقتضى الأمر رقم: 81-03 المؤرخ في 26 سبتمبر 1981¹ وقد مسمى التعديل المادة 38 والتي تم بموجبها إمكانية إسناد الموافقة على بعض الحسابات أوتصفيتهما إلى محاسبين أوأعوان ينتمون إلى أسلاك الرقابة أوالفتيش ولم يصمد هذا القانون للإصلاحات السياسية والاقتصادية التي عرفتھا البلاد بعد صدور دستور 1989 إذا تم إلغاؤه واستبداله بنص تشريعي جديد والمتمثل في القانون رقم: 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 والمتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.²

الفرع الثالث

مجلس المحاسبة في ظل قانون 32/90 بتاريخ 04 ديسمبر 1990

في بداية التسعينات من القرن الماضي حاول المشروع الأخذ بعين الاعتبار والإصلاحات السياسية والاقتصادية التي باشرتھا حكومة ملود حمروش³ في إدخال هذا القانون عدة تعديلات أساسية متقارنة بالقانون السابق. وتتمثل هذه التعديلات فيما يلي :

- إلغاء صيغة الهيئة القضائية لمجلس المحاسبة واعتباره هيئة وطنية مستقلة يعمل بتفويض من الدولة .

- نزع صفة القاضي على أعضاء مجلس المحاسبة .

- حصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية المرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإدارية والمحاسبة العمومية .

- عدم الخضوع للاختصاص مجلس المحاسبة ،العمليات الخاصة بالأموال التي تتداولھا طبقا للقانون المدني والقانون التجاري المؤسسات العمومية الاقتصادية .

1 - الجريدة الرسمية عدد 43 سنة 1981.

2 - الجريدة الرسمية عدد 43 سنة 1990.

3 - رجل سياسي ومن بإبقائه الإصلاحات في بداية التسعينات من القرن الماضي، مارس حقبة رئيس الحكومة تحت رئاسة المرحوم الشاذلي بن جديد.

- إمكانية القيام بفحوص لاحقة على السنوات المالية السابقة دون أن يتعدى هذا الفحص عشر سنوات مالية متتالية .

- أبعاد الرقابة مجلس المحاسبة من كل تدخل في إدارة وتسيير المصالح والهيئات التي تخضع للرقابة .

- تقديم تقرير سنوي إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن نشره بمبادرة من رئيسه :
• إحداث غرف جهوية لمجلس المحاسبة.¹

وقد تعرض هذا القانون لانتقادات جمة من قبل أعضاء مجلس المحاسبة وحقوقيين آخرين خاصة الأحكام المتعلقة بنزع صفة القاضي لأعضاء مجلس المحاسبة وتحديد مهام المجلس في مراقبة الهيئات الخاضعة للقانون الإداري فقط.

وعليه فلم يصمد هذا القانون لأكثر من خمس سنوات وتم إلغاؤه في عهد المجلس الوطني الانتقالي²، ورئاسة اليمين زروال بمقتضى أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة.³

1 - بإحداث الغرفة الجهوية أصبح مجلس المحاسبة يضم ثماني غرف ذات اختصاص وطني تباعا في المجالات الآتية: المالية السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك و التأمينات الصناعات والمواصلات، كما يضم تسعة غرف جهوية تقام في عواصم الولايات الآتية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار، إلى الجانب غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية: المرسوم الرئاسي رقم: 95-377 المؤرخ في: 20 نوفمبر 1995 والمحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 72 سنة 1995.

2 - المجلس الوطني الانتقالي: من المؤسسات الانتقالية التي نص عليها المرسوم الرئاسي رقم: 94-40 المؤرخ في: 29 يناير 1994 والمتعلق بنشر الأراضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية الجريدة الرسمية عدد 06 سنة 1994 وقد أدى هذا المجلس وظائف تشريعية حيث اصدر عدة نصوص أساسية، أكثر تفصيل في هذا المجال أنظر الكتاب : Mohammed Boussou MAH, La

paron these des poroin panstitntion els de 1992 a 1998, opn Alger 2005.

3 - الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1995.

الفرع الرابع

مجلس المحاسبة في ظل القانون 20/95

تتلخص مستجدات هذا القانون مقارنة بقانون 1990 فيما يلي :

- التمتع بالاختصاص الإداري والقضائي في ممارسة المهمة الموكلة لمجلس المحاسبة أي العودة إلى أحكام قانون 1980.

- التمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعمال المجلس. الخضوع لرقابة مجلس المحاسبة.

- بالإضافة إلى الهيئة الإدارية الهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجارية أوماليا والتي تكون أموالها أومواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.

- الأسهم العمومية على المؤسسات والشركات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها.

- النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

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

- استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني .

- تفصيل التقرير السنوي المرسل إلى رئيس الجمهوري.

نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية دون طلب موافقة رئيس الجمهورية.

- تحديد حقوق قضائية المجلس المحاسبة وواجباتهم في قانون أساسي بموجب القانون¹.
- تفصيل أكثر لكيفيات المراقبة والتحري².
- إسناد دور النيابة العامة في المجلس إلى الناظر العام.
- تماشيا مع السياسة الجديدة الهادفة إلى القضاء على الفساد خاصة بعد صدور القانون المتعلق بالوقاية من الفساد والمكافحته³، فقد تم تعديل القانون 1995 بموجب الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010⁴، قصد توسيع صلاحياته وإعطائه دفعا أكثر في محاربة الفساد، وتتمثل هذه التعديلات فيما يلي :
- مساهمة مجلس المحاسبة في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير قانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة وألضارة بالأموال والأموال العمومية.
- عدم خضوع البنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة⁵.
- إخضاع لمراقبة مجلس المحاسبة الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.
- إخطار الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد أي مسؤول أو عون معني بدعوى تأديبية مبررة خلال عملية المراقبة.

1 - و قد صدر هذا النص التشريعي بمقتضى الأمر رقم: 95-23 المؤرخ في: 26 أوت 1995 والمتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 48 سنة 1995.

2 - يحتوي هذا القانون على 117 مادة بينما يحتوي قانون 1990 على 75 مادة فقط، وهذا يبين مدى أهمية المستجدات التي ادمجها هذا القانون.

3 - تم الإشارة إلى هذا القانون في مقدمة الكتاب.

4 - الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2010.

5 - سنرى في الفصل السابع تقنيات المراقبة البنكية بالتفصيل.

- تكليف الفرق ذات الاختصاص الإقليمية، في دائرة اختصاصها الجغرافي، برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها.
- تكليف غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتخصيص الجزاءات القضائية والإدارية المنصوص عليها في ذات القانون.
- إخطار مجلس المحاسبة من قبل أي سلطة أوهيئة رقابية وتفتيشية أخرى عن طريق التقرير بأي قضية من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة.
- إعادة الاعتبار في الغرامات المالية قياسا بقيمة الدينار ونسبة التضخم.
- قابلية الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الفرق مجتمعة، طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المطلب الثاني

أثر خصوصية التشريعات المتعلقة بالرقابة المالية

إن المشروع الجزائري اهتدى إلى إصدار القانون المتعلق بقوانين المالية في سنة 1984¹ أي في ظل دستور 1976 رغم أن هذا الأخير لم يدمج هذا القانون ضمن المجالات التشريعية المخولة للمجلس الشعبي الوطني، ويعتبر القانون رقم: 84-17 المؤرخ في: 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية² الإطار التشريعي والإجرائي

1 - نشير أن السلطة المختصة بتحضير ميزانية الدولة والمتمثلة في وزارة المالية التي كانت تعتمد على الأمر رقم: 59-02 المؤرخ في: 02 جانفي 1959 والمتعلق بالقانون العضوي للقوانين المالية كركيزة قانونية إلى غاية 05 جويلية 1975 وكأداة عمل فقهية إلى غاية صدور القانون الجزائري في 1984. وكان من المفروض أن يعدل هذا الأخير تماشيا مع أحكام دستور 1996 الذي ادمجه ضمن مجالات القانون العضوي.

2 - عدل هذا القانون أربع مرات وذلك بموجب القانون رقم: 88-05 المؤرخ في: 12 يناير 1988 والقانون رقم: 89-24 المؤرخ في: 19 يناير 1993 والقانون رقم: 93-18 المؤرخ في: 29 ديسمبر 1993.

والرقابي وأداة عمل لتحضير الميزانية السنوية للدولة من خلال قانون المالية السنوي والتكميلي.

لم تنص الدساتير السابقة لدستور 1996 عن القانون المتعلق بقوانين المالية كمادة من مجالات التشريع والمتفق بالجراء السنوي المتعلق بالتصويت على ميزانية الدولة بموجب قانون المالية السنوي¹.

يتضمن هذا القانون أحكامها تتعلق بقانون ضبط الميزانية²، وهو القانون الذي له علاقة بموضوع الرقابة البعدية، إذ يشكل هذا القانون الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية عند الاقتضاء القوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية أو يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية، المقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السادية على الممارسة وظيفية المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، مرفوقا بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة ويجدول تنفيذ الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمارات المخططة.

كما يقر هذا القانون حساب نتائج السنة والمتضمن ما يلي:

1 - نشير إلى أن دستور 1963 لم يتطرق بتاتا إلى المجالات المخولة للهيئة التشريعية، بينما نص عليها كل من دستور 1976 م 51 دستور 1989 المادة 115 ومن بين هذه المجالات التصويت على ميزانية الدولة.

2 - نشير إلى أن هذا القانون نصت عليه كل الدساتير الجزائرية في الأحكام المتعلقة بالرقابة ما عدا دستور 1963 انظر المادة 187 دستور والمادة 150 دستور 1989 والمادة 160 من دستور 1996 كما نشير إلى أن أول قانون خاص بضبط الميزانية أصدرته السلطة التشريعية يعود إلى 1980 وهو قانون رقم: 80-02 المؤرخ في: 9 فيفري 1980 يتضمن ضبط الميزانية لسنة المالية 1978 انظر الجريدة الرسمية عدد 7 من سنة 1980، وقد غاب هذا القانون عن نشاطات البرلمان رغم أهميته الرقابية في سنوات التسعين من القرن الماضي وبداية الألفية الثالثة حيث لم يصدر قانون لضبط الميزانية إلا في سنة 2011 وهو القانون رقم: 11-01 المؤرخ 17 فبراير 2011 المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008 انظر الجريدة الرسمية عدد 13 سنة 2008.

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
 - النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة .
- ونشير إلى أن نتائج السنة المثبتة تعود للخزينة بمقتضى قانون الضبط.

الفرع الأول

تطور الأحكام التشريعية الخاصة بالقانون المتعلق بالمحاسبة العمومية

لم يهتم المشرع الجزائري إلى إصدار القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، رغم أهميته إلا في سنة 1990¹ ويحدد هذا القانون الأحكام العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والبرلمان ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحق والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات طابع الإداري إلى جانب تنفيذ وتحقيق الإيرادات والنفقات العمومية وعمليات الخزينة وكذا نظام محاسبتها، كما يحدد هذا القانون التزامات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وكذا مسؤوليتهم ويتضمن هذا القانون في بابه الثالث أحكامها تتعلق بمراقبة النفقات المستعملة ورقبة التنفيذ ومراقبة التسيير .

1- هو قانون رقم: 90-21 المؤرخ في: 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35 سن 1990 وقد تم تعديله أربع مرات وفق القوانين المالية السنوية التالية:
المرسوم التشريعي رقم: 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 الجريدة الرسمية رقم: 73 والقانون رقم: 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998 الجريدة الرسمية رقم: 98 والقانون رقم/ 11-16 المؤرخ في: 29 ديسمبر 2011 المؤرخ في: 23 ديسمبر 1999 الجريدة الرسمية رقم: 92 والقانون 11-16 المؤرخ في: 29 ديسمبر 2011 الجريدة الرسمية رقم: 72 ونشر إلى أن في غياب هذا القانون كانت المحاسبة العمومية تعتمد على مجموعة من النصوص التنظيمية مستوحاة من المرسوم الفرنسي رقم: 62-1587 المؤرخ في: 29 ديسمبر 1962 المتضمن النظام العام للمحاسبة العمومية.

الفرع الثاني

مراقبة النفقات المستعملة¹

وتستهدف ما يلي :

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقيق مسبقا من توفر الاعتمادات
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في مجال المالي.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرات على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء.
- إعلان الوزير المكلف بالمالية شهريا، بصحة توظيف النفقات بالوضع العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

1- مراقبة النفقات المستعملة مصطلح للرقابة المالية القبلية ونعني هنا بالنفقات التي يتم استعمالها وهي
ترجعه للمصطلح الفرنسي . le contrôle des dépenses engagées

الفرع الثالث

رقابة التنفيذ

نفس لها رقابة تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية للدولة والمجلس الدستوري والميزانيات الملحق ومجلس المحاسبة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات الإقليمية من قبل أجهزة ومؤسسات الدولة المخولة لها صراحة بذلك بالتشريع والتنظيم الجاري العمل بها.

الفرع الرابع

مراقبة التسيير

يجب أن تحفظ الأوراق الإثباتية الخاصة بعمليات التسيير للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إلى غاية تقييمهما من قبل الأجهزة المكلفة بتصفية الحسابات أو إلى غاية انقضاء أجل عشر سنوات وفيه يخضع تسيير الآخرين بالصرف لمراقبة تحقيق المؤسسات والأجهزة المؤهلة وفقا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل¹.

1 - محمد سعيد بوسعدية ، نفس المرجع السابق ، ص108.

الفرع الخامس

تطور الأحكام التشريعية الخاصة بقانون البلدية والولاية :

نضمن قانون البلدية والولاية إحكاما خاصة بوظيفة المراقبة المالية وذلك منذ صدورهما في الستينات من القرن الماضي، وقد أوكل أول قانون بلدي¹ وظيفة مراقبة وتصفية حسابات التسيير الخاصة بالبلديات والمؤسسات العمومية البلدية إلى مدير الضرائب المختلفة الذي بإمكانه أن يأمر قابض البلدية بأن يقدم له الوثائق الثبوتية الناقصة .

كما يصدر مدير الضرائب على ضوء الحسابات المقدمة مقررات إدارية تثبت إن كان القابض البلدي بريء الذمة أو مدينا كما يحزر مدير الضرائب المختلفة تقريرا سنويا شاملا يحتوي على بيان ملاحظاته المتعلقة بالتسيير المالي للبلديات والمؤسسات العمومية البلدية التي يتوقف حسابتها فيها يتعلق بالعمليات التي يجريها القابض البلدي وأمر بالصرف يوجه هذا تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية بواسطة الوالي .

أما أول قانون للولاية فقد أوكل مراقبة وتصفية حسابات التسيير الخاصة بالولايات والمؤسسات العمومية الولائية إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يجوز له أن يأمر محاسب الولاية بأن يقدم له الوثائق الثبوتية والتي على ضوءها يصدر مقررات إدارية تثبت ما إذا كان هذا الأخير بريء الذمة أو مدينا .

وقد عرفت هذه الأحكام التشريعية قفزة نوعية في قانوني 1990 باعتبار أن قانون البلدية أوكل مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلدية إلى مجلس المحاسبة وذلك طبقا للتشريع المعمول به، وعلى نفس المنوال سار عليه قانون الولاية الذي أوكل هو الآخر مراقبة الحسابات الإدارية والتسييرية للولايات وتصفياتها إلى مجلس المحاسبة

1- هو الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الجريدة الرسمية عدد 06 لسنة 1967 .

وقد حافظ قانونا البلدية والولاية الصادران على التوالي في 2011-2012 على هذه الأحكام حيث يبقى مجلس المحاسبة هوالمخول بمراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية والولاية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بهما .

الفرع السادس

تطور الأحكام التشريعية الخاصة بقوانين المالية السنوية :

تعرف قوانين المالية بالإطار القانوني الذي يتم بموجبه تحديد طبيعة ومبالغ وتوزيع الموارد وأعباء الدولة ومرافقتها العمومية وكذا التوازنات المالية الناتجة عنها وذلك خلال سنة مالية كاملة تتضمن هذه القوانين جملة من الأحكام التشريعية الخاصة بالشروط العامة للتوازن المالي والأحكام المتعلقة بالميزانية وعمليات الخزينة والأحكام الضريبية والأحكام الخاصة بالحقوق الجمركية وأحكام أخرى متفرقة .

ومن بين الأحكام الأخرى المتفرقة التي تهتم بها القوانين المالية هي تلك المتعلقة بالرقابة المالية كما سنكتشف ذلك قراءة بعض الأحكام القوانين المالية على سبيل المثال لا الحصر.

أولا : قانون المالية سنة 1966¹ :

يتضمن هذا القانون أحكاما خاصة بمراقبة المؤسسات العمومية الوطنية والشركات الوطنية التي تستفيد من إعانة الدولة وكذلك المؤسسات والشركات من نفس النوع التي يتم إحداثها وفق مرسوم وتدور هذه الأحكام الرقابية حول ما يلي :

- عدم تنفيذ الميزانيات والحسابات التقديرية لهذه المؤسسات والشركات إلا بعد تصديقها بصورة مشتركة من قبل وزير الوصاية الذي يقدمها بدوره إلى وزير المالية والتخطيط.

1 - هو الأمر رقم: 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966 جريدة الرسمية عدد 108.

- إتباع نفس إجراء التصديق كما اقترح تعديل في ميزانية أو الحساب الأول الذي تؤدي نتيجته إلى زيادة 10 بالمائة على الأقل لتقدير المقيد في الباب أو الحقل وذلك بعد مراعاة التعديلات المتدخلة سابقا بمبلغ أدنى من تلك النسبة .
- وجوب تقديم الميزانيات وحسابات التسيير وحسابات الاستغلال في الاجال وحسب الشروط المنصوص عليها في القرارات التي تصدر بصورة مشتركة عن وزير الوصاية ووزير المالية والتخطيطها.¹

ثانيا : قانون المالية لسنة 1970 :²

اهتم هذا القانون على غرار القانون السابق بالرقابة المالية في مادته 39 وتخص تعيين مندوبي الحسابات في الشركات الوطنية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي أو التجاري بقصد تامين مشروعية وصحة حساباتها وتحليل وضعها الخاص بالأصول والخصوم كما يجوز لنفس الوزيران تعيين أنفس الفرض مندوبي الحسابات من الشركات التي تحوز الدولة أو هيئة عمومية حصة في رأسمالها .

ثالثا : قانون المالية لسنة 1980 :³

يتضمن هذا القانون جملة من الحكام لها علاقة بالرقابة المالية وتتمثل فيما يلي :

- تعرض الأشخاص ذوي السلطة في المؤسسات الاشتراكية والعمومية الذين لمنحون مجانا وبدون إذن قانوني أو تنظيمي منتجات أو خدمات المؤسسات الموضوعة تحت مسؤوليتهم أو الذين يقومون بنفقات ليس لها صلة مباشرة بالاستغلال المكلفين به للعقوبات المنصوص عليها إزاء المختلسين دون الإخلاء بالأحكام المطبقة في مجال المراقبة .

1 - المادة 05 مكرر 03 من قانون المالية 1966.

2 - هو الأمر رقم: 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لعام 1970 جريدة الرسمية عدد 110.

3 - هو القانون رقم: 79-09 المؤرخ في: 31 ديسمبر 1979 المتضمن قانون المالية لعام 1980 جريدة الرسمية عدد 53

- خضوع العمليات المالية والحسابية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والحزب والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة لنفس القواعد التي تسري على ميزانية الدولة وكذا خضوعها لتأشيرة المراقبة المسبقة للنفقات العمومية .

- خضوع النفقات التي تصرف من ميزانيات الولاية لمراقبة مسبقة بنفس الكيفيات التي تخضع لها ميزانيات الدولة لهذه المراقبة .

رابعاً : قانون المالية لسنة 2000 :¹

يحتوي قانون المالية لسنة 2000 في مادته 101 على أحكام تتعلق بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، أهم ما جاء في هذا المجال أن الإعانات المقرر من الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات لا تمنح اعتبار من أول يناير سنة 2000 ، إلا بعد تقديم حساب دقيق عن صرف الإعانات التي استفادت منها سابق ، والتحقق من مطابقة أوجه إنفاقها للأهداف التي منحت من أجلها كما يقوم محافظ الحسابات بمراقبة وتأثير العمليات الحسابية للجمعيات والمنظمات ويودع التقرير المؤثر عليه لدى أمين الخزينة بالولاية قبل 31 مارس من السنة الموالية. كما تودع نسخة لدى الهيئة المانحة.²

1 - هو القانون رقم: 99-11 المؤرخ في: 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لعام 2000 جريدة الرسمية عدد 92

2 - حددت كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، أنظر المرسوم التنفيذي رقم: 01-351 المؤرخ في: 10 نوفمبر 2001 جريدة الرسمية عدد 67 ش

المطلب الثالث

الاطار التنظيمي للرقابة المالية القبلية

لا يمكن التطرق إلى كل الأحكام التنظيمية¹ التي عالجتها الرقابة المالية سواء القبلية أو اللاحقة وذلك بسبب كثرتها وثمراتها وتعدد ميادينها ومناهجها والمؤسسات المكلفة بها . ومن ثم فإن اختيار النصوص التي عالجتها ميدان الرقابة المالية سيقصر على الرئيسية منها والتي لها علاقة مباشرة بالرقابة المالية مهما كانت طبيعتها.

الفرع الأول

الجانب التاريخي للأحكام التنظيمية للرقابة المالية :

أثناء الحقبة الاستعمارية كان النظام المالي الجزائري محددًا بمقتضى المرسوم رقم: 1413-50 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن النظام المالي للجزائر ، وقد بقي هذا النص التعظيمي الفرنسي ساري المفعول بعد الاستقلال بموجب القانون رقم: 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 والرامي إلى تمديد، حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1952 ماعدا النصوص التي تمس بالسيادة الوطنية الداخلية والخارجية والتي لها طابع استعماري أو عنصري والتي تمس بالحريات الديمقراطية إذ تعتبر ملغية .

ومن ثم فلا عجب أن تجد نصوصا جزائرية صدرت بعد الاستقلال تؤشر على هذا النص التنظيمي الفرنسي، أوحى تعدله وتتممه .

كما اشرنا آنفا إلى بروتوكول اتفاق حول الرقابة المالية بين الحكومة الجزائرية المؤقتة والحكومة الفرنسية والممضى ببافيس يوم 28 أوت والذي غطى الفترة الممتدة من أول جويلية 1962 إلى غاية 31 ديسمبر 1962 .

1 - الأحكام التنظيمية هي نصوص المندرجة ضمن المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية والتعليمات والمناشير والتوجيهات سواء كانت رئاسية أو حكومية أو وزارية.

وقد حاولت السلطة الجزائرية تنظيم الرقابة المالية سواء القبلية منها أو البعدية وذلك خلال سنة 1963 ،حتى تغطي الفراغ القانوني والتنظيمي الذي خلفه البروتوكول السابق الذكر، وعليه فقد تم إصدار أول نص تنظيمي سيادي والمتمثل في المرسوم رقم: 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 والمتضمن تنظيم وزارة المالية .

وقد وضعت السلطة آنذاك كل الهيئات الرقابية تحت وصاية وزير المالية ،وهذه الهيئات هي مجلس المحاسبة ،لجنة تحقيق ومراجعة المؤسسات العمومية ،المفتشية العامة للمالية ،المراقبة المالية الدولة ،الوكالة القضائية للخرينة .

وتشير إلى أن ماعدا الوكالة القضائية للخرينة التي تم إنشاؤها بمقتضى القانون كما رأينا أنها والمراقبة المالية للدولة والتي لم تنقطع نشاطاتها كليا، فان الهيئات الأخرى لم ترى النور إلا في بداية الثمانينات كما رأينا ذلك بالنسبة لمجلس المحاسبة وكما سنرى في الفترات المقبلة بالنسبة للمفتشية العامة للمالية .

وكان من اختصاصات المراقبة المالية للدولة ما يلي :

- المراقبة المالية الدائمة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري .
- تفتيش العام على تسيير المصالح العمومية للدولة والجماعات المحلية وكل مؤسسة عمومية.¹

أما الموظفون المعنيون بمهام المراقبة المالية للدولة، فيتمثلون في:

- المراقبين العامين للمالية والمكلفين بالمراقبة المالية للإدارات العمومية والمؤسسات والهيئات العمومية.²

1 - أنظر المادتين 2 و 3 من المرسوم رقم: 69-28 المؤرخ في: 21 فبراير 1969 والمتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المتعلق بالمالية والتخطيط فيها يتعلق بالمراقبة المالية جريدة الرسمية عدد 18 سنة 1969

2 - أنظر المرسوم رقم 68-238 المؤرخ في: 30 مايو سنة 1969 والمتضمن القانون الأساسي الخاص للمراقبين العامين للمالية الجريدة الرسمية عدد 44 سنة 1968.

- مفتشي المالية المكلفين بإجراء التحقيقات الخاصة بتسيير المصالح والمؤسسات الخاضعة للمراقبة المالية للدول وذلك في عين المكان والنظر في الوثائق.¹

الفرع الثاني

الاحكام التنظيمية الخاصة بالرقابة المالية القبلية :

يترتب على الرقابة المالية القبلية السير البطيء للمرافق العامة إلا أنها تعتبر حاسمة وصارمة حيث يتم تطبيق الميزانية تطبيق لسيما تراعي فيه قواعد الاتفاق المقررة كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من الشرعية المالية للالتزامات النفقات العمومية.

- لتهدف الرقابة المالية القبلية² الى اكتشاف وتحليل المشاكل الممكن حدوثها ومن ثمة ضمن خانة البيروقراطية .

- وكان أول نص تنظيمي تطرق بصفة منفردة للرقابة المالية القبلية يتمثل في المرسوم رقم 57-64 المؤرخ في 10 فيفري 1964 المعدل والمتمم والمتضمن اختصاص المراقب المالي للدولة.³

والحقيقة أن هذا المرسوم كان قد أدخل تعديلات على مرسومين فرنسيين كانا ساريي المفعول في الجزائر القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 ويتمثل هذان النصان في المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 الخاص بالنظام المالي

1 - النظر المرسوم رقم 68-240 المؤرخ في 30 مايو 1968 والمتضمن القانون الاساسي الخاص لمفتشي المالية الجريدة الرسمية عدد 44 سنة 1968 .

2- للرقابة المالية القبلية عدة مصطلحات قانونية تخص بالذكر الرقابة المالية السابقة ورقابة النفقات التي يلزم بها ورقابة النفقات المستعملة اي التي سيتم استعمالها .

3- الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 1964.

الجزائري والمرسوم رقم 56- 256 المؤرخ في 13 مارس 1956 المتضمن تحضير وإبرام الصفقات.

اهم احكام جاء بها هذا المرسوم تتمثل في اخضاع لتأشيرة خاصة للمراقبة المالي للدولة.¹ كل التزامات النفقات المتقطعة على عاتق ميزانية الدولة بينما تبقى وبصفة مؤقتة النفقات الخاصة بالعتاد وتسير المصالح معفية من تأشيرة المراقب أما ثاني نص تنظيمي تطرق للرقابة المالية السابقة بصفة جزئية فيتمثل في المرسوم رقم 69-28 المؤرخ في 21 فبراير 1969 والمتضمن تعديل توزيع اختصاصات وزير الدولة المكلف بالمالية والتخطيط فيما يتعلق بالمراقبة المالية² وأهم احكام جاء بها مما هذا المرسوم تتمثل في تحويل الى مديرية الميزانية والمراقبة الاختصاصات الممارسة سابقا قبل المراقبة المالية للدولة بخصوص المراقبة السابقة على المصاريف المبخرة من قبل الأمر في بالصرف الميزانية الدولة والميزانيات الملحقه .

وقد اتبع هذا المرسوم بمنشور وزاري مؤرخ في 30 افريل 1969.³ المتضمن كيفيات تطبيق المرسوم السابق الذكر خاصة في مجال الرقابة المالية القبلية اين يطلب فيه من كل مصالح الدولة ان تقرض في المستقبل على تأشيرة المراقبين العاملين التابعين لمديرية الميزانية والمراقبة جميع المشاريع المتعلقة بالالتزام بالمصاريف الواردة في الميادين الآتية :

- الأعمال التي تتضمن زيادة في المصاريف المتعلقة بالموظفين أو تعديلها تعيين اعوان الدولة ترفيه، منح تعويض، انتهاء الوظائف .

- الصفقات العمومية والعقود والاتفاقيات الموقفة من قبل الدولة .

1- نشير أن المراقب المالي للدولة كان يتبع حينذاك مديرية الميزانية والمراقبة لوزارة المالية حسب القرار المؤرخ في 15 مايو 1963 والمتضمن التنظيم الداخلي والمحدد لصلاحيات مدير الميزانية والمراقبة لوزارة المالية الجريدة الرسمية عدد 34 سنة 1963 .

2 الجريدة الرسمية عدد 18 سنة 1969.

3- الجريدة الرسمية عدد 45 سنة 1969.

- منح اعانات وتعويضات من جميع الانواع

الفرع الثالث

دور المراقب المالي في الرقابة المالية القبلية .

يتمثل المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الي يلتزم بها¹ أول نص تنظيمي كامل وشامل ودقيق خاص بالرقابة المالية القبلية والتي يمارسها المراقب المالي² المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009³، وقد جاء في هذا النص تطبيقا لقانون المحاسبة العمومية الذي خص وظيفة مراقبة النفقات المستعملة بفصل كامل وأرجأ الى التنظيم لتحديد مجال تدخل مراقبة النفقات المستعملة.⁴

- وقد خص هذا المرسوم التنفيذي الرقابة المالية القبلية بأحكام مفصلة تتمثل في النقاط الآتية :

أ - تطبيق الرقابة المالية على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة .

1 - الجريدة الرسمية عدد 82

2- المراقب المالي والمراقب المالي المساعد يسري عليهما القانون الاساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية وتعتبر وظيفتهما في المناصب العليا نظرا للمرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 اكتوبر 1990 المعدل المتهم الجريدة الرسمية عدد 46 .

3- الجريدة الرسمية عدد 67.

4- أ نظر المادة 59 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

ب- والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخرينة، وميزانيات الولايات والبلديات¹ والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري المماثلة.

ج- تطبيق الرقابة المالية القبلية على مراكز البحث والتنمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة .

د- امكانية تحديد كفيات ملائمة للرقابة المالية القبلية بالنسبة لبعض القطاعات اوبعض انواع النفقات حسب كل حالة وذلك بقرار من الوزير المكلف بالميزانية أوبقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المعني تقنيا .

هـ - ممارسة الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها من قبل المالىين بمساعدة مراقبين مالىين ساعدني والذين يتم تعيينهم من قبل الوزير المكلف بالمراقبين بالميزانية .

و- خضوع لتأشيرة المراقب المالي جميع مشاريع القرارات المنتظمة التزاما بالنفقات والمبينة فيما يلي :

مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .

- مشاريع الجداول الاصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الاصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

1- نشير الى ان الميزانية كانت معفية من الرقابة المالية السابقة اذا كان لها نظام خاص بها وتم ادارتها في 2009 بمناسبة تعديل المرسوم التنفيذي

- بقاء ميزانيتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة خاضعين لاحكام التشريعية والتنظيمية المنصوص عليهما.¹
- الخضوع لتأشيرة للمراقب المالي.
- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.
- الالتزامات المدعمة بسند الطلب او الفاتورة الشكلية والكشوف او مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ السنوي المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- مشاريع المقررات الوزارية المتضمنة مخصصات ميزانية وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- الالتزامات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.
- اعداد الأمر بالصرف لاستمارة الالتزام القانونية مرفقة بجميع الاوراق الثبوتية للنفقات.
- قصد تقديم التأشيرة على المراقب المالي ان يفحص العناصر التالية:
- صفة الأمر بالصرف.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

1- ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في مادة 81 ان مكتب المجلس يحدد عند الحاجة القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة ميزانية المجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية عدد 46 عدد 2000 بينما ينص النظام الداخلي لمجلس الامة على خضوع محاسبة الميزانية مجلس الامة لقواعد المحاسبة العمومية الجريدة الرسمية عدد 8 سنة 1998 في حين تنص المادة 104 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على خضوع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة يبدو من القواعد المركبة لهذه النصوص ان ثمة تناقض وليس قانوني بين احكامها.

- وجود التأشيرات اوالاداء المسبقة التي سلمتها السلطة الادارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل.
- تختم رقابة النفقات الملتزم بها بوضع التأشيرة توضع على استمارة الالتزام، وعند الاقتضاء على الوثائق الثبوتية وذلك اذا توفرت الشروط القانونية لالتزام النفقة، اما اذا كانت الالتزامات غير قانونية فيتم رفضها نهائيا او مؤقتا.
- حسب الحالة ويجب ان يطلع الامر بالصرف على كل اسباب الرفض.
- تعيين التأشيرة الممنوحة من قبل لجنة الصفقات العمومية المختصة، في اطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية الزامية على المراقب المالي، ويحوز لهذه الاخيرة اذا لاحظ نقائص بعد التأشيرة على المشروع الصفقة ان يبلغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس اللجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف عن طريق اشعار. ونشير انه في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات يمكن للأمر بالصرف ان يتغاض عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معل يعلم به الوزير المكلف بالميزانية وكذا الوزير والوالي اورئيس المجلس الشعبي البلدي المعنى حسب الحالة.
- وحينئذ تسقط المسؤولية المراقب المالي ومهما يكن فان التقاضي لا يمكن الحصول عليه في حالة الرفض النهائي، في الحالات التالية:
- صفة الامر بالصرف.¹
- عدم توفير الاعتمادات وانعدامها.
- انعدام التأشيرات اوالاراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

1- يعلل الرفض بعدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها وعدم توقد اعتمادات أو المناصب المالية أو عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت ويتم المؤقت في حالة اقتراح التزام مشوب لمخالفات للتنظيم قابلة لتصحيح أو انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة أو نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة .

- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف اخفاءها اما تجاوز للاعتمادات واما تعديلاتها اوتجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

الفرع الرابع

دور المحاسب العمومي في الرقابة المالية القبلية مراقبة آنية¹

يعد محاسبا عموميا² كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- ضمان حراسة الاموال والسندات والقيم والاشياء والمواد المكلفة بها وحفظها.
- تداول الاموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات.
- تداول الاموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد ويقوم المحاسب العمومي برقابة مالية قبلية سواء للإيرادات او النفقات، اذ يتعين عليه قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف ان يتحقق من ان هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات كما يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة ان يحقق ما يلي:
- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الامر بالصرف او المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفير الاعتمادات،- الطابع الايرائي للدفع،- الصحة القانونية للمكسب الابدائي.
- ان الديون لم تسقط اجمالها اوانها محل معارضة.

1- يمكن تصنيف الرقابة التي يقوم بها المحاسب العمومية بالرقابة المرافقة

2- فيما يخص تعريف المحاسب العمومي وتعيينه وتحديده نظر المرسوم التنفيذي 311-91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتماداتهم الجريدة الرسمية عدد 43

- تأشير عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- ونشير الى انه في حالة رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف ان يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته ان يصرف النظر عن هذا الرفض، وإذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير¹ تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية² وعليه ان يرسل تقديرا للسلطة الوصية اي الوزير المكلف بالمالية.
- غير انه يجب على كل محاسب عمومي ان يرفض الامتثال للتسخير اذا كان الرفض معللا بما يأتي:
- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
- انعدام اثبات ادات الخدمة.
- طابع النفقة غير الابدائي.
- انعدام تأشير مراقبة النفقات الموظفة او تأشير لجنة الصفقات المؤهلة اذا كان ذلك منصوبا عليه في التنظيم المعمول به.

المطلب الرابع

الاطار التنظيمي للمراقبة المالية البعدية

سبق وان اشرنا الى ان قانون المحاسبة العمومية نص على خضوع تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية للدولة والمجلس الدستوري والميزانيات الملحقه ومجلس المحاسبة

1- فيما يتعلق بإجراء تفسير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين نظر المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 الجريدة الرسمية عدد 43

2- فيما يتعلق بالمسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي انظر المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمحدد لشروط الاخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراءات مراجعة باقي الحسابات وكيفيات اكتساب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية عدد 43

والمؤسسات والجهزة المؤهلة لذلك وفقا للتشريع والتنظيم الجاري للعمل بهم. ورأينا فيما يخص الدور الرئيس الذي يلعبه مجلس المحاسبة في المراقبة اللاحقة.¹

ثمة مؤسسات وأجهزة حكومية تم انشاؤها وفق التنظيم تقوم هي الاخرى بالرقابة المالية اللاحقة كتكملة لمهام مجلس المحاسبة نظرا لتنوع مجالات وميادين المالية العامة ومن بين هذه المؤسسات الرقابية المختصة بالرقابة المالية البعدية نذكر المفتشية العامة للمالية،مفتشية مصالح المحاسبة،المفتشية العامة للجمارك ومفتشية مصالح املاك الدولة والحفظ العقاري.²

الفرع الاول

تطور الاحكام التنظيمية الخاصة بالمفتشية العامة المالية

التابعة لوزارة المالية³ وكانت تتكون من مديريتين فرعيتين، تكلف الاولى بالرقابة الدائمة على المؤسسات العامة كالشركات الوطنية والمكاتب والمؤسسات العامة الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري،بينما كانت تكلف الثانية بالتفتيش على تسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة اوشبه عامة.

1- ثمة احكام تنظيمية عديدة تخص مجلس المحاسبة لا يسع المجال لتحليلها قصد تجنب التكرار كالمرسوم الرئاسي رقم 95- 377 المؤرخ في 20 نوفمبر سنة 1995

2- نشير ان كل هذه المفتشيات خاضعة لسلطة الوزير المكلف بالمالية وهو شيء طبيعي باعتبار ان هذا الوزير هو الامر الرئيسي لميزانية الدولة وحارسها الأول كما تدخل هذه المفتشيات ضمن المنظمة الوطنية للرقابة التي نصت عليها المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990 والمحدد لهياكل الادارة المركزية وأجهزتها في الوزارات الجديدة الرسمية عدد 26 سنة 1990

3- انظر المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 اكتوبر سنة 1971 المتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية الجريدة الرسمية عدد 90 سنة 1971

كما كانت مكلفة بالتحقيق في تسيير المحاسبين للمصالح والهيئات العامة وكذا المؤسسات المسيرة ذاتيا اوهيئة ذات طابع اقتصادي واجتماعي تخضع لوصاية الدولة او جماعة محلية.

الفرع الثاني

الرقابة لمالية اللاحقة في ظل المرسوم رقم 53/80.

تم احداث المفتشية العامة للمالية¹ بمقتضى المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في اول مارس سنة 1980² وهي هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية ويتكلف هذا الجهاز التفتيش بمراقبة التسيير المالي والحسابي للهيئات التالية:

- المصالح المركزية للدولة.
- الجماعات العمومية للمركزية.
- المؤسسات العمومية ذات طابع اداري
- المؤسسات الاشتراكية ووحدتها وفروعها.
- والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها :
- استغلالات القطاع المسير ذاتيا.
- صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية والتقاعد والتأمينات والتعاون، وبصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي.

1- اول بلد ا هذى الى احداث مفتشية عامة للمالية في فرنسا وذلك سنة 1816 بمقتضى قرار وزاري مؤرخ في 25 مارس 1816 امضاه وزير المالية لويس بارون الذي قام بتوحيد عدة هيئات رقابية تحت جهاز واحد .

2 - الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1980

- كل شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة او من جماعة محلية او هيئة
عمومية بعنوان مشاركة او تحت شكل اعانة او قرض او تسليف او ضمان.

كما تراجع المفتشية العامة للمالية قانونية تنفيذ الخدمات الحاصلة بين الادارات والمؤسسات
العمومية وبين الاشخاص التابعين للقطاع الخاص وشروطها المالية.

وتمارس وظيفة المراقبة من قبل مفتشين عامين للمالية ومفتشين عاملين للمالية مساعدين
وتتمثل هذه المراقبة في مهام المراجعة وللتحقيق وتتناول ما يلي:

- شروط تطبيق التشريع في المصالح والهيئات التي تجرى عليها المراقبة.

- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف هيئات الجهاز المالي
للدولة.

وتتجسد هذه المهام ميدانيا كما يلي :

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الاموال والقيم والسندات مختلف المواد التي تكون في
حيازة المسيرين والمحاسبين.¹

- العمل على احضار كل وثيقة او ورقة ثبوتية تكون ضرورية لمراجعتها.

- جمع التحريات في عين المكان لمراقبة اعمال التسيير ذات الانعكاس المالي والتأكد من
كون حسابها جاري على الوجه الاكمل والصحيح ومن حقيقة العمل المنجز.

ونشير الى ان هيئة التفتيش تحرر سنويا تقريرا يتضمن حصيلة اعمالها وملخص معانياتها
والاقتراحات ذات الطابع العام التي ترسمها، ويرفع هذا التقرير السنوي الى وزير المالية شهر
اكتوبر.

1- محمد سعيد بوسعدية نفس المرجع السابق ص 127-128

الفرع الثالث

الرقابة المالية اللاحقة في ظل المرسوم -القرار الوزاري 21 أوت 1983.

جاء به هذا المرسوم¹ لوضع تنظيم داخلي لهياكل المفتشية العامة للمالية والتي تتكون من جهاز رقابي يتفرع الى مديرية مراقبة المؤسسات الادارية والمالية، ومديرية مراقبة المؤسسات الاقتصادية، ومديرية مراقبة المؤسسات الاجتماعية والثقافية الى جانب جهاز اداري يتفرع الى مديرية فرعية للوسائل والتكوين ومديرية فرعية للوثائق.

كما نص هذا المرسوم على احداث بعثات تفتيشية دائمة مقيمة بالولايات ويحدد مكانها واختصاصها الاقليمي بقرار مشترك بين وزير المالية وكاتب الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري.²

1 - قد تم اصدار هذا القرار الوزاري المشترك يوم 21 أوت 1983 الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1983

2- هما المرسوم رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمنظمة العامة للمالية والرسوم رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير سنة 1992 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصها الجريدة الرسمية عدد 06 سنة 1992

الفرع الرابع

الرقابة المالية اللاحقة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 78/91

ادخلا هذا النصان تعديلات جوهرية فيما يخص تنظيم الهياكل المركزية والمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، فبالإضافة الى مديرية الدراسات، أصبحت المفتشية تشتمل على هياكل عملية خاصة بالرقابة والتقييم، تتكون من ثلاثة اقسام هي :

• قسم الرقابة والتقييم في ادارات السلطة والوكالات المالية وقطاعات الصناعات والمناجم والطاقة.

• قسم رقابة اعمال التكوين والبحث والثقافة والاتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات وتقييمها.

• قسم رقابة الاعمال الاجتماعية والمالية والمصالح والانجاز وتقييمها، كما تشتمل المفتشية على الهياكل الدراسات والإدارة والتسيير وتتكون من ثلاث مديريات كالأتي :

- مديرية المناجم والتلخيص.

- مديرية الدراسات والوثائق.

- مديرية الادارة والوسائل.

اما المصالح الخارجية للمفتشية فهي عبارة عن مديريات جهوية تجرد مقراتها واختصاصاتها الاقليمية عن طريق قرار الوزير المكلف بالمالية.

1- المرسوم التنفيذي المؤرخ في 22 فبراير 1992 : ¹

جاء المرسوم² تماشياً مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي ادخلها دستور 23 فبراير 1989 وقد ألفى هذا النص التنظيمي كل احكام مرسوم اول مارس 1980 ما عدا المادة الاولى التي بموجبها تم احداث المفتشية العامة للمالية.

وقد ادخل هذا المرسوم عدة تعديلات اساسية مقارنة بالنص السابق تتمثل فيما يلي

- خضوع لهيئة التفتيش، كل الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بالإضافة الى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية.

- الغاء المؤسسات الاشتراكية والقطاعات المسيرة ذاتياً تماشياً والإصلاحات الاقتصادية.

- القيام بتحليل المالية والاقتصادية لتقرر فعالية التسيير ونجاعته في نشاط شامل واقتصادي اوفرعي بناء على طلب السلطات والهيئات المؤهلة.

- القيام بدراسة مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي تواكب الزمان والمكان.

- القيام بتحليل هيكلية مقارنة لدلالات التسيير في مجموعات قطاعية او قطاعية مشتركة كما تم تعديل الفترة الزمنية التي يتم فيه تقديم التقرير السنوي لوزير المالية المتمثل في الفصل الاول من السنة الموالية للسنة التي اعد التقرير في شأنه.

1 - المرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992 المحدد الاختصاصات المقتبسة العامة للمالية الجديدة الرسمية عدد 15 سنة 1992 وقد سبق هذا النص المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 المتضمن القانون الاساسي الخاص بمستخدمي المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 67 سنة 1991

- وفي اطار الاصلاحات الاقتصادية وتطبيقا للمادة 41 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.¹

تم اصدار المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فبراير 1992² تؤهل بمقتضاه المفتشية العامة للمالية، القيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بناء على طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانونا.

2- المرسوم التنفيذي المؤرخ في 6 ديسمبر 2008 :

أ- صلاحيات المفتشية العامة للمالية :

جاء هذا المرسوم³ خلفا للمرسوم التنفيذي المؤرخ في 22 فبراير 1992 وذلك قصد اعادة تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية وقد حافظ هذا المرسوم على اغلبية احكام المرسوم الملغى مع ادخال تعديلات يمكن تصنيفها بالاساسية نظرا لاهميتها، باعتبار ان مهام الهيئة التفتيشية توسعت لتشمل مؤسسات وميادين لم تكن من اختصاصاتها بمقتضى المرسوم السابق الذكر، ومن بين هذه التعديلات نذكر منها :

- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها القانوني.

- تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها.

1- تنص المادة 41 من القانون على " تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لتقييم اقتصادي دور يقوم به جهاز مؤهل لهذا الغرض عن طريق التنظيم "

2- تنص المادة 41 من هذا القانون على " تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لتقييم اقتصادي دور يقوم به جهاز مؤهل لهذا الغرض عن طريق التنظيم "

3- الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1992

- تقييم تطبيق الاحكام التشريعية والتنظيمية، وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكيفها مع الاهداف المحددة والتدقيق والتعقيم والخبره.
- مراقبة ابرام الصفقات والطلبات العمومية.
- التنسيق مع نشاطات المفتشيات العامة للدوائر الفرارية.
- ادخال مفهوم الاجراء التناقضي والذي يكون تقرير الرقابة النهائي.
- حذف المستثمارات العمومية الفلاحية من مجال مراقبة المفتشية العامة للمالية.
- ممارسة الرقابة عمومية مهما كان نظامها القانوني وهذا يعني ان كل المؤسسات العمومية الاقتصادية تصبح خاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية بما فيها المؤسسات الاقتصادية ذات النظام القانوني المميز على غرار مؤسسة سونطراك¹ ومؤسسة سونلغاز.
- مراقبة استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات والجمعيات مهما كانت انظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية خصوصا من اجل دعم القضايا الانسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

1- سوناطراك " تسميها الكاملة هي الشركة الوطنية للبحث عن المحروقات وانتاجها ونقلها وتحويلها اساسي منظم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-48 المؤرخ في 11 فبراير سنة 1998 المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 07 سنة 1998 وتعد أكبر شركة جزائرية والاولى افريقيا .

- مؤسسة " سونلغاز " هي تسمية فرنسية مختصرة للشركة الوطنية للكهرباء والغاز تم احداثها بمقتضى الأمر رقم 69-59 المؤرخ في 28 جويلية 1969 الجريدة الرسمية عدد 65 سنة 1969 حاليا شركة قاضى بمقتضى المرسوم الرئاسي رqn 11-212 المؤرخ في 2 جويلية 2011 الجريدة الرسمية رقم 32 من سنة 2011 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 02-195 المؤرخ في أول جوان 2002 الجريدة الرسمية عدد 39

2- هو المرسوم رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2008

ب- التقسيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية :

احدث هذا المرسوم تعديلات جوهرية فيما يخص التنظيم المركزي للمفتشية تتمثل فيما يلي:

- هياكل علمية للرقابة والتدقيق والتقييم، يديرها مراقبون عامون للمالية.

- وحدات عملية يديرها مدير وبعثات ومكلفون بالتفتيش.

- هياكل دراسات وتقييم وإدارة تسيير تتشكل من :

* مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص.

* مديرية ادارة الوسائل.

* مديرية المناهج والتقييم والاعلام الالي.

ج- المرسوم خاص بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية :

تحولت المديريات الجهوية بفعل هذا المرسوم² الى مفتشيات جهوية تقع مقراتها بولايات :
الاغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران
ويتم تحديد الاختصاص الاقليمي لهذه المفتشيات بقرار من الوزير المكلف بالمالية.

1 هو المرسوم رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 والمحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2008. وقد تعرض هذا المرسوم الى تعديل طفيف بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 207-11 المؤرخ في 31 مايو 2011 حيث اعيد تصنيف منصب المكلف بالتفتيش الى وظيفة عليا تساوي منصب نائب مدير بالادارة المركزية من حيث الرتبة والراتب.

- المرسوم المؤرخ في 22 فبراير 2009 :

جاء هذا المرسوم ¹ تطبيقاً للمادة 7 مكرر من الامر 01-04 المؤرخ في 20 اوت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها المعدل والمتمم.² ويهدف هذا النص التنظيمي الى تحديد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات الاقتصادية العامة، وتنصب هذه العمليات الرقابية على المجالات الآتية :

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والاحكام القانونية والتنظيمية التي لها تاثير مالي مباشر.
- ابرام وتنفيذ كل عقد وطلب،التسيير والوضعية المالية.
- المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة.
- مصداقية المحاسبات وانتظامها.
- المقارنة بين التقديرات والانجازات.
- شروط استعمال الوسائل وتسييرها.
- سير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي.

1 هو المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير سنة 2009 والمحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2009.

2 الجريدة الرسمية عدد 47 سنة 2001، وقد عدل النص التشريعي بموجب الامر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 الجريدة الرسمية عدد 11 من سنة 2008، وقد نصت المادة 7 مكرر الفقرة الاولى على : بغض النظر عن الاحكام المنصوص عليها في القانون التجاري، يمكن للمفتشية العامة للمالية ان تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على طلب من السلطات او الاجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ، حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

- كما يمكن ان تشمل هذه العمليات جميع ميادين الرقابة وتدقيق التسيير التي تطلبها السلطات والالجهزة المتعلقة للدولة المساهمة.

الفرع الخامس

الاحكام التنظيمية الخاصة بمفتشية مصالح المحاسبة :

تم احداث مفتشية مصالح المحاسبة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فبراير سنة 1995 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة المالية¹ وهي موضوعه تحت سلطة المدير العام للمحاسبة العمومية وفقا للمادة 8 من ذات المرسوم، كما جاءت هذه الهيئة خلفا للمفتشية المركزية للخرينة من قبل المرسوم التنفيذي رقم 90-190 المؤرخ في 23 يونيو 1990 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة الاقتصاد.²

اما مهام واختصاصات هذه المفتشية فقد نظمها المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25 يونيو سنة 1995، المحدد لاختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها.³

يمكن اختزال هذه المهام كما يلي :

- اجراء اعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق في شرعية العمليات المالية والمحاسبة التي يجريها المحاسبون العموميون وكذا في تسيير مصالح الخزينة، لا سيما مناصب المحاسبين

1 الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1995، وقد الغي هذا النص التنظيمي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 22 نوفمبر المتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة المالية الجريدة الرسمية عدد 75 من سنة 2007 وقد نصت المادة 6 على المفتشية المصالح المحاسبة التي يحكمها نص خاص.

2 الجريدة الرسمية عدد 26 سنة 1990، وقد الغي هذا المرسوم التنفيذي

3 الجريدة الرسمية عدد 42 سنة 1995 وقد تم تعديل هذا المرسوم على مرتين الاولى في سنة 2005 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 05-493 المؤرخ في 26 ديسمبر 2005 الجريدة الرسمية عدد 84 سنة 2005 والثانية في سنة 2008 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-93 المؤرخ في 10 مارس 2008 الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2008.

فيما يخص التنظيم والسير والاستعمال الامثل للطاقة البشرية والمادية واحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- تقوم التدخلات المالية التي تقوم بها الخزينة لاسيما الاعانات والهبات التي تمنحها الاجهزة والمؤسسات العمومية واعادة هيكلة ديون الخزينة وتسبيقاتها وكذا التمويلات التابعة من الموارد العمومية التي تمول خصوصا الانشطة التي تعود بالنفع العام على الدولة بواسطة الحسابات الخاصة في الخزينة.

- تحضير وتطبيق برامج التفتيش والتحقيق التي يقوم بها المحاسبون العموميون ثم يتم تبليغها الى مجلس المحاسبة.

- ضبط خطط عمل فرق التفتيش والتحقيق في المصالح الخارجية التابعة للخزينة.

- اعادة الدلائل المنهجية والعملياتية للتفتيش والتدقيق.

- استغلال تقارير التفتيش والتحقيق المعدة من قبل فرق المصالح الخارجية التابعة للخزينة وكذا المقررات والتقارير والمعلومات التي تقدمها المؤسسات والاجهزة الرقابية المختصة في تسيير المحاسبين العموميين.¹

اما من حيث التنظيم فان المفتشية موضوعة تحت سلطة المدير العام للمحاسبة ويسيرها مفتش عام بمساعدة ثمانية مفتشين وثمانية مكلفين بالتفتيش.

الفرع السادس

الاحكام التنظيمية الخاصة بمفتشية مصالح الميزانية :

تم احداث مفتشية مصالح الميزانية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الادارة المركزية في وزارة المالية¹، اما مهام وصلاحيات هذه الهيئة فتتمثل فيما يلي:

1 محمد سعيد بوسعيدة ، نفس المرجع السابق ، ص 134 - 135

- مراقبة تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا المعايير التقنية والمالية العمومية والتنظيم المتعلق بالميزانية لتحسين نجاعة النفقات العمومية.
- مراقبة تنفيذ الميزانية ومتابعتها وانجازها وفقا للاهداف المسطرة.
- مراقبة الاستعمال العقلاني والأمثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف الهياكل التابعة للمديرية العامة للميزانية.
- مراقبة السير العادي والمنتظم للإدارة المركزية للميزانية والهياكل والمصالح اللامركزية التابعة لها.
- القيام بأعمال دراسة وتفكير تدخل في مجال اختصاصها وكذلك بكل مهمة ظرفية لمراقبة ملفات محددة اووضعيات خاصة اوطلبات تدخل ضمن صلاحيات المديرية العامة للميزانية.
- اقتراح توصيات اوي تدبير من شأنه ان يساهم في تحسين وتعزيز عمل وتنظيم الهياكل والمصالح التي يتم تفنيشها ومراقبتها.
- وتوضع هذه الهيئة تحت سلطة المدير العام للميزانية وإشراف مفتش عام يساعد ثمانية مفتشين.

الفرع السابع

الاحكام التنظيمية الخاصة بالمفتشية العامة للجمارك :

تم احداث المفتشية العامة لمصالح الجمارك بمقتضى المرسوم التنفيذي 91-195 مكرر المؤرخ في اول يونيو 1991¹، وهي هيئة دائمة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة للمدير العام للجمارك.²

اما مهام وصلاحيات المفتشية فهي محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-64 المؤرخ في 24 فبراير 2008³ او يمكن ايجازها كما يلي :

- رقابة شروط تطبيق الاحكام القانونية والتنظيمية التي يقع تطبيقها على عاتق ادارة الجمارك.⁴

- رقابة تسيير الاعتمادات التي توضع تحت تصرف مصالح الجمارك ومطابقة العمليات للتقديرات والبرامج المقررة فيما يخص ميزانية التجهيز والتسيير .

- شروط تسيير وبيع البضائع التي تكملها نهائيا الخزينة العمومية أوالموضوعية في الإبداع.

- مراقبة شروط تنظيم مصالح الجمارك وسيرها .

- تفتيش نوعية اداء موظفي الجمارك للخدمة وتصرفاتهم اثناء تأديتهم لوظائفهم .

1 الجريدة الرسمية عدد 27 سنة 1991 وقد الغي هذا النص ما عدا المادة الاولى منه.

2 قبل احداث المفتشية العامة للجمارك، كان دور التفتيش منوطا لمدير دراسات مكلف بمراقبة

المصالح الخارجية انظر المرسوم التنفيذي رقم 90-324

3 - الجريدة الرسمية عدد 11 سنة 2008

4- نشير الى ان الجمارك الجزائرية تخضع للقانون رقم 07-79 المؤرخ في 21 يوليو 1979

والمتضمن قانون الجمارك الجريدة الرسمية عدد 30 سنة 1979 المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم

98-10 المؤرخ في 22 اوت 1998 الجريدة الرسمية عدد 61 سنة 1998

- صداقية تسير الصناديق وفحص الاموال والقيم والسندات ومختلف المواد والبضائع مهما كانت طبيعتها والتي تكون في حيازة المسير وقابض الجمارك.
- القيام بأي بحث في عين المكان وإجراء اي تحقيق قصد مراقبة الاعمال أوعمليات التسيير أوالمحاسبة موضوع تحرياتهم .
- القيام بمراجعة محاسبية على مجمل العمليات التي يقوم بها قابضو الجمارك .
- أما من حيث التنظيم فإن المفتشية العامة للجمارك موضوعة تحت ادرارة مفتش عام يساعده خمسة مفتشين ويساعد كل واحد من المفتشين مكلفان بالتفتيش ولدى المفتشية العامة أربع مفتشيات جهوية للجمارك يديرها مفتشون جمهوريون ويحدد الموقع والاختصاص الاقليمي للمفتشيات الجهوية للجمارك بقرار من الوزير المكلف بالمالية.

الفرع الثامن

الاحكام التنظيمية الخاصة بمفتشيه املاك الدولة والحفظ العقاري

- تم احداث مفتشيه مصالح املاك الدولة والحفظ العقاري بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 364-07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية¹
- أما مهامها وصلاحياتها فقدتم تحديدها بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 144-08 المؤرخ في 14 مايوسنة 2008 والمحدد لتنظيم مفتشيه مصالح املاك الدولة والحفظ العقاري وصلاحياتها.¹

ويمكن تلخيص مهام هذه الهيئة التفتيشية فر رقابة وتفتيش وتحقيق ما يلي :

- تنظيم مصالح املاك الدولة والحفظ العقاري
- تسيير املاك الدولة والحفظ العقاري .

1- الجريدة الرسمية عدد 75 سنة 2007 وقد نصت المادة 8 من هذا المرسوم على " تتوفر المديرية العامة للاملاك الوطنية على مفتشية لمصالح الاملاك الوطنية والحفظ العقاري وبحكمها نص خاص "

- التسيير المحاسبي لمفتشيات املاك الدولة والمحافظات العقارية .
- شروط استعمال الوسائل البشرية والمالية والمادية والموضوعية تحت تصرف مصالح املاك الدولة والحفظ العقاري .
- تنسيق نشاطات المفتشيات الجهوية لأملاك الدولة والحفظ العقاري وتنشيطها وتفتيشها ومراقبتها .
- وتمارس هذه الهيئة مهامها تحت سلطة المدير العام للأملاك الوطنية وإدارة مفتش عام يساعده أربعة مفتشين مكلفين بالتفتيش .

المبحث الثاني

فعالية مجلس المحاسبة في الرقابة على الصفقات العمومية

باعتبار ان الصفقات العمومية تعتبر الجانب الاكبر الذي تعتمد عليه الدولة في تسيير مصالحها المالية والاقتصادية باعتمادات مالية ضخمة تخصص لها .

ونعالج هذا المبحث معايير إبرام الصفقات العمومية في نطاق المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كآلية لصرف الأموال العمومية ومن منطلق أن عملية إبرام الصفقات العمومية تخضع لمعايير يتم الاعتماد عليها في إعداد الصفقات العمومية.

وقد اعتمد عليها المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي 15-247، وذلك بالتطرق إلى المعيار الشكلي الذي يعتبر شرط جوهري في إبرام الصفقات العمومية، والمعيار العضوي الذي يحدد لنا الجهات المخولة قانونا لإبرام الصفقات العمومية، والمعيار الموضوعي الذي يبين موضوع الصفقة المبرمة أوالمراد إبرامها، دون أن ننسى المعيار المالي نظرا لصلته بالخزينة العامة.

في هذا المبحث حاولنا تسليط الضوء على الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية باعتبارها حجر الزاوية في بناء التنمية الاقتصادية للبلاد وتعتبر كذلك اصل للاموال العامة على اساس نقدي بحت ، لذا قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الاول تكلمنا فيه على الرقابة من حيث المعيار الموضوعي اما المطلب الثاني تطرقنا فيه إلى الرقابة من حيث المعيار الشكلي والهدف منه ابراز اهمية هذه الرقابة على الاموال العمومية .

المطلب الأول

الرقابة من حيث المعيار الموضوعي

بالرغم من الاختلاف والتباين في مختلف قوانين الصفقات العمومية، وذلك استجابة للضرورة العملية المتعلقة بالتحويلات السياسية والاقتصادية للبلاد عبر مراحل متعددة، إلا أنه ورغم كل ذلك فإن كل هذه القوانين احتوت على بعض المعايير الأساسية لتمييز الصفقة من غيرها¹.

ولعلّ أنّ العنصر الأكثر أهمية ولم يتمّ المشروع بتغييره أو حذفه هي الكتابة لأنّ الكتابة في الصفقات العمومية لا تعدّ معياراً للتمييز وإنما هي شرط إلزامي².

الفرع الأول

المعيار الموضوعي

لقد اختلفت مواضيع الصفقات العمومية من تعديل لآخر الذي عرفه قانون الصفقات العمومية، فابتداءً من الأمر 67-90 كان موضوع الصفقات العمومية، ووصولاً للأمر 67-90 أصبح موضوع الصفقات العمومية في شكل أشغال، خدمات وتوريدات، وقام المشرع في المرسوم 10-236 في مادته الرابعة التي نصّت على أن موضوع الصفقة نفسها في المرسوم الرئاسي 15-247 في المادة الثانية منه³.

1- شقطني سهام، النظام القانوني للملحق في الصفقة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة عنابة، 2011، ص 01.

2- خابي فتيحة، النظام القانوني لصفقة انجاز الأشغال العمومية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 236-10 المعدّل والمتمم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2013، ص 14.

3- أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

ونصّ المشرع الجزائري بصريح العبارة إلى أربعة أنواع من العقود التي تبرمها المصلحة المتعاقدة، وأضفى عليها طابع الصفقة العمومية إن توافرت شروطها، ومن هذا المنطلق سنحاول من خلال هذا الفرع شرح كلّ عقد من العقود السالفة الذكر على حدى.

أولاً: صفقة انجاز الأشغال العامة .

نصّ المشرع في المادة 29 من المرسوم الرئاسي 15-247 على هذا النوع من الصفقات والملاحظ أنّه لم يقدّم تعريفاً محدّداً لصفقة انجاز الأشغال واكتفى بتعريف الهدف منها بنصّه: "تشمل الصفقة العمومية لأشغال بناء أو تجديد أو صيانة أو تأهيل أو تهيئة أو ترميم أو إصلاح أو تدعيم أو هدم منشأة أو جزء منها، بما في ذلك التجهيزات المرتبطة بها الضرورية لاستغلالها"¹.

وقام المشرع الجزائري بتحديد أكثر لمفهوم صفقة الإشراف على انجاز الأشغال من خلال تحديد المهام التي تتضمنها²، وحتى نكون أمام صفقة انجاز الأشغال العامة لا بد من توافر شروط نوجزها فيما يلي:

1. أن يكون موضوع العقد عقار:

بمعنى أنّ الأعمال محلّ العقد تهدف إلى إحداث تغيير في العقار ذاته، في تكوينه أو شكله كأعمال البناء والحفر والهدم والإصلاح والترميم والصيانة وعلى ذلك لا يعتبر من قبيل الأشغال العامة ما يرد على العقار من عقود بيع أو إيجار أو حتى أعمال مادية كتسليم العقار

1- أنظر المادة 29 من المرسوم الرئاسي 15-247، نفس المرجع.

2- اليوم الدراسي حول "قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام"، المنعقد بقاعة المحاضرات بمقر ولاية بومرداس، بتاريخ الأربعاء 10 فيفري 2016، لفائدة مسيري الجماعات المحلية لولاية بومرداس، ص 41.

مثلاً، لأنها لا تنصب على تغيير في العقار ذاته¹، وذلك أن المنقول لا يصلح أن يكون محلاً لعقد الأشغال العامة، كإصلاح وصيانة سيارات الإدارة².

2. يجب أن تكون الأشغال لصالح شخص معنوي عام :

بمعنى أن يكون الشغل العام لحساب الإدارة العامة المتعاقدة³، وقد عرف عقد الأشغال في الجزائر من أكثر العقود التي تتبناها الدولة في سياستها التنموية وذلك من خلال البرامج الاستثمارية المختلفة والمخططات التنموية في العديد من الولايات.

3. أن يهدف إلى تحقيق منفعة عامة :

يجب أن يهدف عقد الأشغال العامة الذي يرد على عقار تحقيق منفعة عامة، فلا يصدق وصف صفقة عمومية إلا إذا كان الهدف من وراء موضوع العقد خدمة المصلحة العامة⁴. وعليه يجب أن تتصل الأشغال العامة التي ترد على عقار تحقيق النفع العام لمن تتصل مصالحهم بهذا العقار كما هو الحال بالنسبة للمدارس والمستشفيات.

ثانياً: صفقة اقتناء اللوازم

وهو العقد الذي تبرمه المصلحة المتعاقدة للحصول على أموال منقولة كالحصول على التجهيزات اللازمة لتسييرها وتسمى كذلك صفقة التوريدات التي تنصب للحصول على المواد المنقولة التي يمكن نقلها دون أن يصيبها إتلاف، ويمكن تحديد عناصر صفقة اقتناء اللوازم في العناصر التالية:

-
- 1- محمود عاطف البناء، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة 2007، ص37.
 - 2- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، المال والأعمال وجرائم التزوير، الجزء الثاني دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2008، ص311.
 - 3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام والتنفيذ في ضوء أحكام مجلس الدولة وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2004 ص47.
 - 4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص94.

-التوريد: إذ يلتزم بتوريد المواد المتفق عليها طبقا للمواصفات والشروط المنصوص عليها في الصفقة العمومية ودفتر الشروط الإدارية.

-عقد اقتناء اللوازم على منقولات: إذ لا يمكن تصوّر أن يرد هذا العقد بأي حال من الأحوال على عقارات¹.

أن تبرم صفقة اقتناء اللوازم بهدف تحقيق المصلحة العامة لأهدافها ولحساب الشخص العام.²

يجد عقد اقتناء اللوازم أساسه القانوني في المادة الثانية والمادة 29 من المرسوم الرئاسي 15-247، أما فيما يخصّ المبلغ المالي المحدّد لصفقة اقتناء اللوازم فهونفسه المبلغ المقرّر لصفقة انجاز الأشغال وهواثني عشرة مليون دينار "12.000.000"³.

ثالثا: صفقة تقديم الخدمات

بالإضافة إلى عقد الأشغال واقتناء اللوازم التي من خلالها تمارس الإدارة نشاطها بهدف خدمة الجمهور، لكنها عقود غير كافية لتلبية حاجيات الجمهور، بل هي تحتاج إلى إبرام عقد آخر وهو عقد تقديم الخدمات وتعرف صفقة تقديم الخدمات على أنّها "اتفاق بين المصلحة المتعاقدة والمتعاقد معها من أجل تمويلها وتوريدها باحتياجاتها من خدمات يتطلبها المرفق العام في إدارته وتسييره"⁴، ومن أهم عناصر صفقة تقديم الخدمات:

- أن تقدّم الخدمات المتفق عليها من الجانبين وأن تكون هذه الخدمات مطابقة لما يتطلبه موضوع الصفقة.

- أن تنجز هذه الخدمات بهدف تحقيق الصالح العام ولحساب المصلحة المتعاقدة.⁵

1 - بوراوي حنان، عقد الصفقة العمومية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ، الدفعة 17، الجزائر

2 شقطني سهام، مرجع سابق، ص81.

3 أنظر المادة 29 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

4 بزاحي سلوى، رقابة القاضي الإداري على منازعات الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007، ص2.

5 شقطني سهام، مرجع سابق، ص81

رابعاً: صفقة انجاز الدراسات

لقد ذكر المشرع صفقة انجاز الدراسات في مختلف التنظيمات والقوانين التي عرفتھا الصفقات العمومية بداية من الأمر 67 - 90 إلى غاية المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمنة تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ويمكن تعريف عقد الدراسات على أنه:

"اتفاق بين الإدارة المتعاقدة وشخص آخر طبيعي أو معنوي يلزم بمقتضاه المتعاقد بإنجاز دراسات محددة في العقد لقاء مقابل مالي تلزم الإدارة بدفعه تحقيقاً للمصلحة العامة".¹

تهدف صفقة الدراسات إلى القيام بدراسات نضج واحتمالات تنفيذ مشاريع أوبرامج أو تجهيزات عمومية لضمان أحسن الشروط لإنجازها أو استغلالها، وتشمل صفقة الدراسات، عند إبرام صفقة أشغال، مهمات المراقبة التقنية أو الجيوتقنية والإشراف على الأشغال والمساعدات التقنية لصاحب المشروع.²

وبالنسبة للحدّ المالي لصفقة انجاز الدراسات فقد حدّته المادة 13 من المرسوم الرئاسي 15-247 بستة ملايين دينار 6.000.000 دج وهو نفسه لصفقة الخدمات.³

الفرع الثاني

المعيار المالي

خصّص المشرع الجزائري لعقود الصفقات العمومية مبلغ مالي محدّد عبر كل التعديلات التي مسّت قانون الصفقات العمومية، وإن كان لهذا الإجراء ما يبرّره من انخفاض لقيمة

1 - قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004، ص 60.

2 - علي معطي الله، حسين شريخ بن زايد، تقنين الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 42.

3 - أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

الدينار الجزائري وكذا خوف المشرع من أن يرهق الإدارة المتعاقدة ويثقل كاهلها للخضوع للقواعد الإجرائية في قانون الصفقات العمومية عندما تكون محل مصاريف خشية أن تتعطل المصلحة العامة خدمة للإجراءات الروتينية، ولا شك أن تحديد سقف معين لاعتبار العقد صفقة عمومية هو من قبيل الرقابة المالية.¹

نلاحظ أن الحد المالي كان محل تعديل في معظم النصوص القانونية المنظمة للصفقات العمومية، حيث تم رفع حدود إبرام الصفقات العمومية من 8000.000 دج إلى 12.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم ومن مبلغ 4.000.000 دج إلى 6.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات والخدمات، حيث أن الطلبات التي تقل أو تساوي هذه المبالغ لا تتوجب إبرام صفقه.²

كما يجب التمييز بين أنواع الصفقات العمومية أثناء وضع حد مالي لإبرام الصفقة، إذ أن المبلغ المعتمد لإنجاز أشغال عامة يختلف عن المبلغ المطلوب لإنجاز الدراسات، وذلك من أجل الحفاظ على المال العام وعدم هدره، ولعل الهدف من وراء فرض حد مالي أدنى لاعتبار العقد صفقة عمومية تخضع لقانون الصفقات العمومية، هو ترشيد النفقات العامة فكلما كان المبلغ كبير تحمّلت الخزينة العامة للدولة أعباءه.³

1 - علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيدر، بسكرة، 2005، ص41.

2 - اليوم الدراسي حول "قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام"، المنعقد بقاعة المحاضرات بمقر ولاية بومرداس، بتاريخ الأربعاء 10 فيفري 2016، لفائدة مسيري الجماعات المحلية لولاية بومرداس، ص21.

3 - عمار بوضياف، شرح الصفقات العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص86.

المطلب الثاني

الرقابة من حيث المعيار الشكلي

إنّ المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن أحكام تتعلق بالمعيار العضوي الذي يعتبر المعيار الأكثر أهمية نظرا لكونه يمثل المصلحة المتعاقدة التي تبرم الصفقات العمومية وكذا المعيار الشكلي الذي بدونه لا يمكن أن تبرم بدونه الصفقات العمومية، وهذا ما سنحاول التعرف عليه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول

المعيار العضوي

عرف هذا المعيار تذبذبا كبيرا في مختلف النصوص القانونية المشار إليها، حيث لم يستقر المشرع الجزائري في موقفه، بين مرحلة تشريعية وأخرى، فيما يخص مجال تطبيق قانون الصفقات العمومية والهيئات المعنية به، فأحيانا يضيق من مجال تطبيق هذا القانون يحصره في هيئات دون أخرى وأحيانا يوسّع من مجال تطبيق هذا القانون.¹

باستقراء نصّ المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247 نجد أنّ المشرع الجزائري قام بتعويض الإدارات العمومية التي كانت منصوص عليها في المادة 02 من المرسوم الرئاسي 10-236 بعبارة الدولة، وكذلك قام بتعويض عبارتي الولاية والبلدية بالجماعات الإقليمية، حيث قام بحذف الهيئات الوطنية المستقلة ومراكز البحث والتنمية والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات الاقتصادية.

1 - المرجع نفسه، ص34.

إذ أنّ المشرع في هذه المادة ضيق مجال تطبيق قانون الصفقات العمومية وذلك بحذف عدّة جهات من قانون الصفقات العمومية. فحسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247 فاليهيئات التي أتى بها المشرع من خلال نص المادة هي:

- الدولة؛

- الجماعات الإقليمية؛

- المؤسسات الخاضعة للتشريع الجزائري الذي يحكم النشاط التجاري عندما يكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أونهائية من الدولة، أو الجماعات الإقليمية.¹

الفرع الثاني

المعيار الشكلي

بالرجوع إلى مختلف تنظيمات الصفقات العمومية في الجزائر نجد أنّ المعيار الشكلي هو أكثر أمر اتفق عليه²، بداية من الأمر 67-90 الذي يعرف الصفقات العمومية على أساس أنها عقود مكتوبة في مادته الأولى: "عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو المحافظات أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب العمومية قصد انجاز أشغال أو توريدات أو خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون".

عرفت المادة 04 من المرسوم 82-145 الصفقات العمومية على أنها: "صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد انجاز أشغال أو اقتناء الموارد والخدمات".²

ونجد المرسوم التنفيذي 91-434 في المادة الثالثة منه أكدت هي الأخرى على عنصر

1 - أنظر المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

2- المرسوم 82-145، مؤرخ في 10 أبريل 1982 المنظم للصفقات العمومية التي يبرمها المتعامل العمومي، ج ر، عدد 15، 1982.

الشكلية في إبرام الصفقة العمومية على أن: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري على العقود ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد انجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة".¹

أكدت على الشكلية المادة 03 من المرسوم الرئاسي 02-250، فنجد أنّ المشرع قد اعتمد على المبدأ نفسه وهو أنّ الصفقات هي عقود مكتوبة، حيث نصت على أن: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، قصد انجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة".²

جاءت المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي 10-236 كذلك لتعرّف الصفقات العمومية على أنّها عقود مكتوبة "الصفقات العمومية عقود مكتوبة طبقا للتشريع الجاري العمل به تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد انجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدارسات لحساب المصلحة المتعاقدة".

نجد أنّ المشرع لم يخرج في إدراج شرط الكتابة في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 15-247 على أن: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدارسات".³

1 - أنظر المادة 03 من المرسوم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم صفقات العمومية، ج.ر، عدد 58، 2002.

2- المرسوم الرئاسي 10-236 مؤرخ في 17 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج ر عدد 58، 2010.

3 - المرسوم الرئاسي 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر، عدد 50، 5102. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، د ارسـة تشريعية وقضائية وفقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص53.

لعلّ سر اشتراط الكتابة والتأكيد عليها في مختلف قوانين الصفقات العمومية في الجزائر يعود لسببين:

- السبب الأول: أنّ هذه الصفقات تعدّ أداة لتنفيذ مخططات التنمية المحلية والوطنية وأداة لتنفيذ مختلف البرامج الاستثمارية.
- السبب الثاني: المبالغ المالية الضخمة التي تصرف بعنوان الصفقات العمومية لجهاز مركزي أو مرفقي أو هيئة وطنية مستقلة تتحملها الخزينة العمومية.

الفصل الثاني

الطبعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة

الفصل الثاني

الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة

من المعلوم إن قواعد المحاسبة العمومية ثابتة ومبادئ والانفاق العام لا تتبدل. واجراءات التحصيل مؤسسة قانونا بالاضافة قواعد المؤسسات العمومية والمرافق العامة سواء ذات الطابع الصناعي أوالتجاري كما نشير إلى كفيات نهب مال العام متنوعة ومتعددة الامر الذي انهك كاهل العدالة والمؤسسات الدستورية الرقابية ومن بينها مجلس المحاسبة والتي اصبحه عاجزة إلى الحد من هاذة الظاهرة .

وقد تطرقنا في هذا الفصل إلى الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الاول تناولنا فيه الاساسا لقانوني للقرارات الادارية التي يصدرها مجلس المحاسبة ، اما المبحث الثاني تكلمنا فيه حول الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المحاسبة القضائية وطرق الطعن فيها والهدف منها لابرار مدى فعالية هذه القرارات في الحفاظ على الاموال العامومية من حيث قوة الالتزام والجزاء .

المبحث الأول

الأساس القانوني للقرارات الإدارية التي يصدرها مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة باختصاص اداري وقضائي حين ممارسته لمهامه الموكلة اليه فهو يقوم على معياري :

معيار عضوي: بحيث يخضع كل من في الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل الهيئات باختلاف انواعها والتي تستفيد من ميزانية الدولة لرقابة مجلس المحاسبة.

معيار موضوعي: اينما كانت الاموال العمومية كانت رقابة مجلس المحاسبة فهو المعيار الاساسي والرئيسي في الرقابة.

ولقد قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين تناولنا في المطلب الاول التكييف القانوني لصلاحيات مجلس المحاسبة اما المطلب الثاني حاولنا تسليط الضوء على مجلس المحاسبة كهيئة ضبط فيا لرقابة على الاموال العمومية

المطلب الأول

التكييف القانوني لصلاحيات مجلس المحاسبة

لكل مجلس محاسبة هيئة إدارية وقضائية حين ممارسته لمهامه المكلة إليه، فهويقم على معيارين، المعيار العضوي بحيث تخضع كل من الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية كل الهيئات بكل أنواعها والتي تستنزف من ميزانية الدولة لرقابة مجلس المحاسبة. أما المعيار الموضوعي أينما كانت الأموال العمومية كانت رقابة مجلس المحاسبة فهو المعيار الأساسي والرئيسي في الرقابة.¹

ففي القانون 80-05 تمتع المجلس بالصلاحيات القضائية والإدارية، أما بخصوص القانون 90/32 فقد تخلص من الصلاحيات القضائية وأعتبر هيئة إدارية بصلاحيات محددة.

1بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم، غنابة، طبعة 2003، ص103.

نفس الشيء بالنسبة لقانون 95-02 الذي أعطاه صلاحيات واسعة، فيعتبر مؤسسة إدارية بعمله في إعادته النظر للتقارير الناتجة عن تحرياته وكذا مؤسسة قضائية استنادا على المعيار العضوي والقانون الأساسي للأعضاء، ضف إلى ذلك إصداره قرارات قضائية¹ فيقوم بإصدار توصيات ويطرح اقتراحات بهدف تحسين مردود المصالح والهيئات الخاضعة للرقابة، ويطلع السلطات السلمية المهنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلتها الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي أقرها المشرع بغرض اتخاذ التدابير لتصحيح الوضع.

الفرع الأول

صلاحيات إدارية.

يكلف مجلس المحاسبة بممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة له، وفي إطار هذه الممارسة يقوم المجلس برقابة حسن استعمال الهيئات التي تخضع لرقابة الأموال العمومية وتقديمها من ناحية الفعالية مع إعداد التقارير يؤخذ فيها بكل الإجراءات والاقتراحات الواجب اتخاذها لهدف تحسين فعالية ومردود تسيير المصالح المراقبة وإرسالها إلى المصالح والهيئات المكلفة أو السلطات الوصية لتقديم إجاباتهم التي يحددها مجلس المحاسبة.²

ويمارس المجلس نشاطه عن طريق حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد، الأموال، القيم، والوسائل المادية والعمومية وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصار، وفي نهاية السنة يقوم باتخاذ جميع التدابير التي يراها مناسبة كما يراقب حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها، وكذا مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية كما يؤهل لمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق أو الهيئات العمومية جزءاً من رأس مالها.

¹ بلقرشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر 2011-2012

² القانون رقم 14/08 مؤرخ في 20 يوليو 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر. ج. د. د.

ش عدد 44 الصادرة في 2008/08/03.

ويقوم المجلس مراقبة توظيف المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة خاصة تلك التي تكون على شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم تسد صيانة مهما كان المستفيد منها والقيام بتقييمها ومراقبة استعمال المواد التي تجمعها الهيئات مهما كانت وضعيتها القانونية وتؤخذ الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة ثلاث صور :

تشمل الأولى في الرقابة على أساس الوثائق والمستندات المقدمة من طرف الهيئات والأجهزة إلى مجلس المحاسبة.

أما الثانية فهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مركز أوقوع الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

أما الصورة الثالثة فتكون فجائية بعد التبليغ الذي يقوم من طرف مجلس المحاسبة الأمر الذي يمكن مجلس المحاسبة من ممارسة حرية الاطلاع والتحري عن مختلف الوثائق والمستندات إلا أن المشرع وضع استثناء على الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة، بحيث لا يجوز للمجلس التدخل في إدارة تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته أو إعادة النظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي تسطرها السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها، بمعنى أن رقابة المجلس تقتصر سوى على حسن استعمال المواد والقيم والوسائل المادية العمومية¹

ينصب دور مجلس المحاسبة في مراقبة الأموال العمومية وفي مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة والجماعات المحلية، كما نصت قوانين الإدارة المحلية لمراقبة الولايات والبلديات حيث تذكرنا المادة 175 من القانون 07-12 بالولاية على ما يلي:

يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري الدولي وحساب تسيير المحاسب وتظهرها وفقا للتشريع المعمول به²، أيضا المادة 210 من القانون 10-12 المتعلق بالبلدية بأنه تتم

1 أحمد بلودنين ، مرجع سابق ، ص 91.

2 قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج ر ج د ش عدد 12 الصادر في

مراقبة ومعاينة الحسابات الإدارية للبلدية وتظهر حسابات التسيير الخاص بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول¹ فالمجلس يتمتع بالصلاحيات الإدارية الآلية:

التقرير السنوي .

مراقبة ميزانية تنفيذ الدولة.

-المشاركة في المشروع التمهيدي لضبط الميزانية والحساب الختامي.

- مراقبة ميزانية الجماعات المحلية.

- مراقبة المؤسسات ذات الطابع الإداري.

- مراقبة الانقطاع الاقتصادي والصناعي والإداري.

أولاً: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة من رقابته الإدارية على مختلف الأجهزة:

يعد التقرير سنوياً ويرسله إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول²

تبين فيه ما أنجزته من أعمال وكل ما كشفت عنه الرقابة المالية والمحاسبة من مخلفات وتوصيات الجهاز.³

تطبيقاً لنص المادة 54 من الأمر 95-20 يعد مجلس المحاسبة التقرير السنوي الذي يحتوي، في ظل احترام الإجراءات القانونية، فإن مجموعة من الملاحظات والانتقادات والتقسيمات والمعاينات الرئيسية للمجلس حول المخالفات والعيوب والنقائص التي سجلها

1قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ج ر ج د ش عدد 37 الصادر 2011/07/03

2أحمد بالودنين ، مرجع سابق ، ص91.

3حسين مصطفى، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1999، ص 86

خلال تحرياته وفي إطار برنامج نشاط مرفق لمجموعة من التوصيات والإصلاحات الضرورية بقصد ضمان استعمال سليم وفعال للإعلانات المالية الممنوحة وتحقيق الكفاءة في تسيير الهيئات والمصالح العمومية.

كما يبين التقرير كذلك ردود المسؤولين والسلطات الوصية المعنية، ينشر هذا التقرير كليا أجزئيا في الجريدة الرسمية وترسل نسخة منه إلى الهيئة التشريعية .

وعلى العموم فالتقرير يحتوي على ثلاث أجزاء تشريعية ¹

وعلى العموم فالتقرير يحتوي على ثلاث أجزاء وهي :

ميزانية وإرادات الدولة.

الاستثمارات العمومية.

الجماعات المحلية.

ثانيا: مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة :

تهدف المالية العامة إلى كل ما يتعلق بمواد الدولة وفروعها ونفقاتها، فالنفقات والإيرادات هما الشقان الأساسيان في الموازنة التي تترجم السياسة للدولة فهذين العنصرين يساهمان في تسيير المال العام وفيه تأتي المحاسبة العمومية لحماية هذا المال عن طريق تطبيق مجموعة من القواعد والقوانين ²

الميزانية العامة للدولة تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية وتنقسم هذه الميزانية إلى ميزانية التسيير وميزانية التجهيز وتخضع في نهاية السنة المالية إلى تقييم المشروع التمهيدي لضبط الميزانية

يمارس المجلس الرقابة على ميزانية تسيير المصالح المركزية للدولة بالرجوع إلى الوثيقة المعدة لكل وزارة ويتأكد من مدى مطابقتها الأموال المنفقة للإحكام التشريعية والتنظيمية

1 المادة 16-17 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

2مسعى محمد، مرجع سبق ذكره، ص08

وكذا يتأكد من حس استعمال الاعتمادات والمساعدات المالية والامتثال للقواعد الانضباطية في مجال تسيير الميزانية والمالية وكل تهاون وعدم احترام الأحكام القانونية يتعرض مرتكبها لغرامة مالية.

وعليه تنص المادة 10 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتقرير الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية وفقا للتشريع المعمول بهما، لاسيما القوانين المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.¹

وميزانية التسيير تحتوي على مايلي :

- الأجواء الأساسية والتعويضات والمنح العائلية

- الأدوات وتسيير المصالح²

فيما يخص ميزانية التجهيز فيتجمع الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى الميزانية العامة ضمن مخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة في ثلاث أبواب وهي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

- إعانات الاستثمار الممنوحة من طرف الدولة.

- النفقات الأخرى بالرأس المال.³

1 قانون 01/06 المؤرخ 20/02/2006 متعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 08/03/2006

2 تركي صونيا ،مرجع سابق ،ص 68

3 القانون 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية ،الجريدة الرسمية عدد 28 المؤرخة في: 10/07/1984 المعدل والمتمم بموجب القانون 21-89 المؤرخ في : 13/12/1989 الجريدة الرسمية العدد الأول في: 03/01/1990

ثالثا: الإنظام في المشروع التمهيدي لضبط الميزانية والحساب الختامي:

يقوم المجلس بإعداد تقارير تقييمية للمشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية التي هي عبارة عن حوصلة لجملة من المعلومات وتقييمات المجلس عن ظروف تنفيذ موازنات المصالح والهيئات الخاضعة لقواعد المالية العمومية.

كما يكشف قانون ضبط الميزانية عن الحساب الختامي للسنة المالية المنصرمة سواء بوجود فائض أو عجز أو كذا النتائج الحقيقية لتنفيذ الحسابات الخاصة بالخرينة ونتائج تسيير عملياتها.

وعليه يصبح للبرلمان مسؤولية السهر على حسن تنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية التي قد يكون قد أملاها من خلال قوانين المالية التي يصادق عليها في بداية كل موسم وتقييم جدوى القرارات والتوجيهات التي يعتمدها هذا الإطار.¹

رابعا : مراقبة ميزانيات الجماعات المحلية.

يحتوي مجلس المحاسبة على غرف ذات اختصاص إقليمي تتولى عن الرقابة على مالية الجماعات المحلية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصها، تظهر الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري في البلدية والولاية، وكليهما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وميزان الجماعات المحلية هي الوسيلة الوحيدة الأساسية التي تظهر كيفية توظيف الارادات وصرف النفقات وتكون:

الميزانية الاولى هي الوثيقة الأساسية لكل التوقعات والإجراءات السنوية المحققة .

الميزانية الاضافية هي تقوم بتصحيح لميزانية الأولية تعد في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها.

1 المواد 20-21 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

تشكل ميزانية البلدية والولاية من جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية كما يلي
عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح الولائية والبلدية وتشمل قسمين.

- قسم التسيير .

- قسم التجهيز والاستثمار .

وينقسم كل قسم إيرادات ونفقات وتتوازن وجوبا بقطع مداخل التسيير مبلغ مخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وكل تأخير في تقديم سجلات الحسابات الثبوتية من طرف الأمر بالصرف أو المحاسب تفرض عليهما عقوبة وهي دفع غرامة تأخير.¹

خامسا : مراقبة المؤسسات ذات الطابع الإداري.

يقوم مجلس المحاسبة بمراقبة عمر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وفي كل مرفق تطبق عليه قواعد المالية العمومية تحقق له اجراء تحريات وتدقيقات في عين المكان أو الوثائق شأن حسابات عملها، بهذا الصدد يمكن له إصدار القرار إما بالإدانة أو البراءة.

سادسا: مراقبة القطاع الاقتصادي والصناعي والتجاري.

لقد استثنى قانون 32/90 الملغى القطاع الاقتصادي من مراقبة مجلس المحاسبة وعمل على أن العمليات الخاصة بالأموال التي تداولها المؤسسات الاقتصادية طبقا للقانون المدني والقانون التجاري ليست خاضعة لاختصاصه أما حينما يصدر الامر 95-20 أعاد وأعطى حق التدخل لمراقبة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

1 بلقرشي حياة، مرجع سابق، ص 75-75

الفرع الثاني

صلاحيات قضائية واستشارية.

اولا: الصلاحيات القضائية :

في مجال ممارسة مجلس المحاسبة لاختصاصه القضائية التي يملك فيها صلاحيته توضع الجزاءات بنفسه وتتمثل في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه على أجهزة الرقابة الادارية ويجعله يقترب من طبيعته من الهيئات القضائية لكن تمتع المجلس بسلطة فرض الغرامات المالية لا يجعله منه قاضيا جنائيا فهو يعتبر كقاضي الحسابات، تتمثل وظيفته في مراقبة الهيئات العمومية بغرض مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أوالتصديق عليها هنا يخص الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتلك الخاضعة الى قواعد المحاسبة التجارية.

وتتمتع سلطة اجبار الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين على إجراء ما يراه مناسبا من تعديلات كما تتمتع سلطة جزائية تخول له إصدار قرارات قضائية مؤقتة أو نهائية معلة على كل عون قطاع العام الذي ارتكب أثناء ممارسة لمهامه خطأ بالجزئية العامة وحين معاينة المجلس أثناء تحقيقاته حالات أ، وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية الخاضعة لرقابته، يطل فورا مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية قصد اتخاذ الإجراءات التي يقضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما.

وإذ أثبت المجلس أثناء معاينته أنه تم قيص أوحيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين، تبقى هذه الأموال مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرفق العمومي، يطلع فورا السلطة المختصة بذلك قصد استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية.

بالإضافة الى رقابة نظاميته ومطابقة القوانين والاحكام التنظيمية والتي تؤدي بالمجلس إلى ممارسة صلاحياته القضائية وبهذا فهو يشبه إلى حد كبير القضاء الإداري.¹

1 المادة 25/24 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق.

كما استعمل المشرع بعض المصطلحات التي تدخل ضمن الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والتي مفادها أننا أمام جهاز قضائي موازي للجهاز القضائي العادي، كأن نجد مثلا مصطلح " التحري " يعد مصطلح قضائي إجرائي ومصطلح " جلسة التشكيلة " التي تعد على مستوى مجلس المحاسبة طلبت نهائيا في القضايا المعروضة عليه ومصطلح " إصدار حكم " الذي يوجب لنا أيضا وكأننا أمام جهة قضائية، ومصطلح " التقاضي " ، الاستئناف " تبليغ القرار موضوع الطعن.¹

كما تتمثل الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها مجلس المحاسبة في :

مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين، على خلاف المشروع الفرنسي فإن التشريع الجزائري إعتمد على تقديم الحسابات للمحاسبين العموميين والامرين بالعرف على حد سواء لمجالس المحلية وذلك ما يتضمنه المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 1996/01/22 المتعلق بتقديم الحسابات الى مجلس المحاسبة.

وتحظى مراجعة الحسابات للعموميين اهمية كبيرة لدى مجلس المحاسبة بحيث ان هذه الرقابة تنصب على الحسابات وليس المحاسبين وهي القاعدة الاساسية التي قام عليها المشرع الفرنسي عمل مجلس المحاسبة على أساس أن مجلس المحاسبة هو قضاء متخصص في مراقبة مشروعية حسابات المحاسب العمومي دون ذلك، حتى لا يشكل المجلس عقبة أمام حرية نشاط الإدارة ويشل حركتها.²

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

أما مراجعة حسابات التسيير للمحاسب العمومي توكل إلى مقررين يقومون بالتحقيق في صحة العمليات المادية التي تضمنتها ومطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المعدة وفقا لها، ويتم تعيين المقرر وعند الإقتضاء القضاة أوالمساعدين التقنيين من المجلس

1أحمد بلودنين، مرجع سابق، ص 96.

2أحمد سويقات، مرجع سبق ذكره، ص 181.

المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس الغرفة بناءً على اقتراح رئيس الفرع المعني، ويجب أن يتضمن هذا الأمر طبيعة المراقبة الواجب إنجازها ونطاقها وهدفها والسنوات المالية المعينة والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة.

ويقوم ذلك المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين تقنيين بالتحقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، وبعد انتهاء المهمة بدون المقرر في تقرير كتابي التدقيقات والمعاينات والملاحظات والاقتراحات التي يقدمها والمعلقة بالردود المحتملة إذا اقتضى الأمر ذلك، كما يمكن أن يكون هناك تدقيق إضافي إذا رأى رئيس الغرفة ضرورة ذلك وبعد ذلك يرسل التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية بعد استلام الاستنتاجات الكتابية للناظر العام، يعرض الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب ويقرر مؤقت في الحالات الأخرى.

أما في الحالة الثانية يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب من أجل إرسال إجابته على القرار المؤقت في أجل شهر من تاريخ التبليغ في حالة عدم تمديد المدة مرفقة بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته بعد استلام الإجابات وأنتهاء الأجل المحدد، يقوم رئيس الغرفة بموجب أمر تعيين مقرر مراجع يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائياً في تسيير المحاسب المعنى ويعرض كل الملف على رئيس الغرفة.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية، وبناءً عليه يحدد رئيس الغرفة تاريخ الجلسة التشكيلية المداولة للبت نهائياً في الملف حتى يحضر الناظر العام أو من يمثله تقديم استنتاجاته الكتابية أو الشفوية دون أن يشارك في المداولة كما يحضر المقرر الجلسة دون أن يراك في المداولة.¹

بعد النظر في كل الجوانب من الاقتراحات والتغييرات وإثباتات المحاسب المعني أو اقتراحات المقرر المراجع تبت الغرفة في هذه الحالة بقرار نهائي وبأغلبية الأصوات.

1 احمد سويقات ، مرجع سبق ذكره ، ص183.

كما يمكن لرئيس الغرفة أن يسند إلى التشكيلة المداولة في الفرع المختص صلاحيات إصدار الحكم على حساب تسييرها وتتداول هذه التشكيلة وتصادق على قراراتها حسب ما هو معمول به على مستوى الغرفة.

كما أنه في الحالات الأخرى يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو الموارد التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها لعذر ما كأن يثبت من خلال الوثائق والمستندات بأنه لم يرتكب أي خطأ أو يدفع بعامل القوة القاهرة والخارجة عن نطاقه ويمكنه أن عمل المسؤولية الشخصية للوكلاء أو الأعيان الذين يخضعون لسلطته وكانوا هم المتسببين في تلك الأخطاء.

أما قرارات مجلس المحاسبة فتكون إما الإبراء بقرار نهائي بالنسبة إلى المحاسب الذي لم يسجل مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه أوفي حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إجراء غير محصل ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب العمومي والناظر العام والوزير المكلف بالمالية لتابعة التنفيذ، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يراقب المحاسبين الفعليين بالتمارس من الناظر العام.

والذين لا يحوزون على ترخيص صريح من السلطة الإدارية وله أن يعاقبهم بغرامات مالية تحسب حسب أهمية المبلغ محل التهمة أو مدة حيازتها أو تداولها¹، وقام مجلس المحاسبة بمجهودات جبارة فيما يخص صلاحياته القضائية ومن الأمثلة على ذلك حصيلة المجلس ما بين سنتي 2005 و 2006 حيث أسفرت عملية الرقابة على 663 قرار موزعة كالتالي:

منها 113 قرار مؤقت تخص حسابات المحاسبين العموميين لتفعيل الإجراء الحضورى و 264 قرار نهائي تخص حسابات المحاسبين العموميين منها 215 للمخالصة و 49 للاستحقاق، 59 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع تدخل في إطار إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية و 20 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع قابلة لأن توصف وصفا جزائياً مرسلًا للجهات المختصة.

1- احمد سويقات ، مرجع سبق ذكره نفس المرجع، ص 183.

رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية هو اختصاص يتميز به مجلس المحاسبة الجزائري عن مثيله الفرنسي إذ أن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في فرنسا أسندت إلى مجلس مستقل وقد لقي هذا الاستقلال نقدا كبيرا من الفقهاء الفرنسيين حيث يرون بأن إنشاء مجلس رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية يمثل الازدواج لوظيفة واحدة ويرون بأنه من الأحسن إلغاء هذا المجلس ويعهد باختصاصاته إلى المحاسبة، نظرا لكون القضايا المحالة إليه تكون من مجلس المحاسبة.

أما في الجزائر فأُسندت مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى غرفة مختصة بمجلس المحاسبة.

وفي هذا الإطار يختص مجلس المحاسبة بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وحدد المشرع هذه المخالفات في كل مخالفة أوقرتا للقوانين منها خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، والالتزام بالنفقات دون توفر الصفة، السلطة أوقرتا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية أو الاستعمال التعسفي للإجراء القضائي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.¹

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

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب بغرامة دون المساس بالمتابعات الجزائية في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته، خرق حكما تشريعا أو تنظيميا أو تجاهل التزاماته من أجل كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره

1 احمد سويقات ، مرجع سبق ذكره ، ص 172.

على حساب الدولة أو هيئة عمومية ويكون المبلغ الأقصى للغرامة ضعف المرتب السنوي الذي يتقاضاه.

وتجدر الإشارة إلا أنه لا تتعارض تلك المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية، غير أنه يمكن إعفاء مرتكبي المخالفات إذ أثبتوا أنهم قاموا بذلك تنفيذا لأوامر كتابية أو أوامر صدرت لهم من مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لذلك في هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليته.

إذا توصلت التدقيقات والتحريات إلى أن المخالفات التي ارتكبها الشخص المؤهل القيام بتلك العمليات تشكل محل أخطاء أو المخالفات التي حددها الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن رئيس الغرفة يوجه تقريراً مفصلاً إلى الناظر العام وفي هذه الحالة إذا ما رأى الناظر العام الذي أخطر بذلك التقرير أن هناك بعض النقاط التي تتطلب توضيحاً أكثر، فله أن يطلبها من الغرفة القطاعية المختصة، في هذه الحالة إقناعه أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس الغرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

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

على إثر ذلك يقوم رئيس غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تعيين مقرر يكلفه بالتحقيق في الملف ويكون هذا حضورياً بذلك يقوم المقرر بإطلاع الشخص المتابع عن طريق رسالة موصى عليها، كما يكفل له حق الاستعانة بمدافع أو محام للدفاع عنه وهو الذي يؤدي اليمين أمام مجلس المحاسبة ويقوم المقرر بكل أعمال التحقيق والتحري حيث يمكن له أن يستمع إلى كل عون قد تقم المسؤولية أو يسأله شفها أو كتابياً أو إلى شخص آخر يمكن يكون مساهمته إيجابية في التحقيق بعد ذلك يقوم المقرر بتحرير تقريره مرفقاً باقتراحاته ويرسله إلى رئيس الغرفة من أجل تبليغه للناظر العام وإذا تأكد الناظر العام من خلال نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعات فإنه يمكنه أن يقرر حفظ الملف، وبعد

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

أما إذا رأى الناظر أن هناك ما يستدعي إحالة المتقاضي أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية، فغنه يتقدم استنتاجاته الكتابية والمبررة، ثم يرسل الملف مرة أخرى والذي يعد بمثابة إخطار إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بعد وصول الملف إلى غرفة الانضباط للبت فيه، يعين رئيس الغرفة من بين القضاة المكونين للتشكيلة المدولة مقررًا يكلف بتقديم ملف القضية أثناء تشكيلة الحكم.

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

كما تقوم إجراءات التقاضي على مستوى مجلس المحاسبة على قاعدة احترام حقوق الدفاع حيث يكلفها، ويمكن الشخص المتابع أومحاميه أومساعدة الاطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الذي يعينه كاملا بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من مدة الجلسة بعد استلام الاستدعاء، ويكون هذا الأجل قابلا أن يمدد مرة واحدة بنفس المدة بطلب من المعني أومن يمثله كما يمكنهم تقديم مذكرة دفاع.¹

بعد ذلك تعقد جلسة تشكيلة المدولة لغرفة الانضباط التي لا يقل عدد القضاة المشاركين فيها عن 04 قضاة على الأقل زيادة على رئيسها باستثناء القاضي المكلف بالتحقيق المعين وبمساعدة كاتب ضبط وبحضور الناظر العام، ويمكن للغرفة ان تبت في القضية ولوتغيب المتابع عن الجلسة في حالة استدعائه مرتين ولم يستجيب لذلك.

أثناء الجلسة تطلع التشكيلة على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق الواردة في التقرير وإلى استنتاجات الناظر العام ومذكرة الدفاع والشروحات التي قدمها المتابع أومن يمثله.

بعد اختتام المرافعات يعرض رئيس الجلسة القضية للمدولة دون حضور كل من الناظر العام والمتابع ووكيله وكاتب الضبط وتداول الغرفة في كل اقتراح تقدم به المقرر بعد ذلك تصدر الغرفة بأغلبية أصواتها وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا

1 احمد سويقات ، مرجع سبق ذكره ، ص 174.

ويكون البث في القضية في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط.¹

يمثل هذا القرار الصيغة التنفيذية ويُبَلَّغُ إلى الناظر العام والمعني وإلى وزير المالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية، وكل السلطات السليمة والوصية التي يخضع لها العون المعني إلى جانب ذلك يؤهل كل من رئيسي فرقتي البرلمان والوزراء المسؤولين عن المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم إلى إحضار مجلس المحاسبة وقصد محاسبة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بعد قيام المجلس بالمهام الموكلة اليه يخص صلاحيات المراقبة والتحري، يبلغ الهيئة التي أخطرت بالنتائج التي توصل إليها.

ثانيا : الصلاحيات الاستشارية :

ومن التي يمكن التوصل اليها من خلال الصلاحيات :

1- النتائج الادارية : ²

يتمتع مجلس المحاسبة بالاختصاصات الاستشارية فلقد خولها له المشرع في الأمر 95-20 المعدل والمتمم الذي ينص صراحة عليها، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الاول ورئيس مجلس الأمة أخطروا مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية والمجلس بدوره يطلع رئيس الجمهورية بتفصيل ناجم عن النظام العام.

تقوم الحكومة بإرسال التقارير التنفيذية التي يعدها مجلس المحاسبة أثناء إعداد المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمن ضبط الميزانية وذلك لغرض بعنوان السنة المالية المعنية على الهيئة التشريعية وترفقه بمشروع خاص بها ويستشار مجلس المحاسبة أيضا في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية.

1 نفس المرجع، ص 174.

2 احمد بلودنين ، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية ، دار هومة ، الجزائر 2016، ص89

وذلك على أساس أن مجلس المحاسبة علم واسع فيما يخص تنفيذ الميزانية اكتسبها عن طريق المهمات الرقابية التي يقوم بها لاسيما فيما يخص مراقبة حسابات المحاسبين العموميين الموكلة لها القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها أو تحصيل الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها.

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

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

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

كما أن مجلس محاسبة يشارك بآرائه والقيام بالدراسات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، لاسيما تلك المتعلقة بكيفية تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات وتدارك النقائص وتحسين الإجراءات في مجال التشريع والتسيير المالي، واقتراح التدابير التي من شأنه يساعد على ترشيد وعقلنة الإنفاق العام، ويقدم مجلس المحاسبة هذه الدراسات والآراء المناسبة عرض كل ذلك من طرف رئيسي غرفتي البرلمان أول من طرف الوزير الأول¹

وبصفته جهاز يخضع للسلطة المباشر لرئيس الجمهورية فإن بإمكان هذا الأخير أن يخطره بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في اختصاصات المجلس، وفي هذه الحالة ينبغي على المجلس القيام بما طلب منه الاطلاع رئيس الجمهورية بأي مسألة يراها تشكل

1 احمد سويقات ، مرجع سبق ذكره ، ص178

أهمية خاصة من شأنها أن تؤثر على الاقتصاد الوطني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتستدعي تدخلا مباشرا من رئيس الجمهورية.¹

ثالثا : نتائج أعمال مجلس المحاسبة :

تصنف أعمال المجلس عند بداية صلاحياته إلى نوعين من النتائج.

حيث يصدر مجلس المحاسبة أثناء مزاولته لاختصاصاته الإدارية توجيهاته للإدارات المعنية بمراقبته أو توصيات السلطة السلمية أو الوصية للجهة المراقبة من أجل تصحيح الأخطاء وإدخال التحسينات على طرق التسيير وتتخذ التوجيهات والتوصيات الأشكال التالية.

1. مذكرة التقييم :

بعد انتهاء فرق المجلس من عملية المراقبة المتعلقة بنوعية التسيير يقوم بعملية تحليل المعطيات المتوفرة لديه ويخرج استنتاجاته في شكل تقييم نهائي وعلى إثرها يصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالته ومردودية تسيير المصالح والهيئات المعنية، ثم يرسلها إلى السلطات المعنية أو إلى الجهات السلمية أو الوصية وإلى الوزراء المعنيين من أجل إعلام مجلس المحاسبة بما تم اتخاذه من إجراءات.

2- رسالة رئيس الغرفة:

يقوم رئيس الغرفة بعد الانتهاء من عملية المراقبة بإرسال رسالة لجميع الجهات المسؤولة على المصالح التي خضعت لمراقبة مجلس المحاسبة يطلعهم فيها على الملاحظات التي استغلها المجلس خلال عملية المراقبة والمتعلقة بالوضعيات والوقائع والمخالفات التي تلحق أضرار بالجريدة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات التي شملتها الرقابة من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير التي ترمي إلى تحسين السير وتفادي العيوب والنقائص المسجلة من أجل الحكم في عملية التسيير.

1 نفس المرجع ، ص 178

3 - الإجراء المستعجل:

هو الإجراء يقضي بوجوب إعلام مسؤولي المصالح المعنية وسلطتها السلمية أو الوصية فوراً بالمخالفات أو الحالات أو الوقائع التي تلحق أضراراً بالخزينة أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابة ذلك بغرض اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية المال العام.

4- المذكرة الميدانية :

هو الإجراء الذي يطلع المجلس السلطات الوصية أو السلمية للهيئات المراقبة بالملاحظات المسجلة فيما يخص عدم تطبيق النصوص الشرعية التي تحكم تسيير الأموال العمومية.¹

5- التقرير السنوي:

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

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

يعكس هذا التقرير الوضعية الفعلية للتسيير وآفاق المالية العمومية مما يؤثر لممثلي الشعب إمكانية دراسة تحليلية خارجية تتميز بالموضوعية حول الأداء الاقتصادي والمالي للتسيير الحكومي.

يقم إعداد مشروع هذا التقرير مكتب المقربين العامين وهم ثلاثة يعينون من نفس القضاة خارج السلم، ويشاركون مداورات لجنة البرامج والتقارير ويمتنعون التصويت فيها.

¹ احمد سويقات ، نفس المرجع، ص 178.

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

بعد إعداد التقرير في شكله النهائي يحال إلى لجنة البرامج والتقارير التي يجتمع تحت رئاسة رئيس المجلس، وشاركه في ذلك كل من نائب الرئيس والناظر العام ورؤوسات الغرف وبحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات كما يمكن أن توسع الجلسة إلى قضاة آخرين في مجلس المحاسبة.¹

يحتوي التقرير على جميع المعايينات والملاحظات والتصميمات الرئيسية الناجمة عن إشغال تحريك مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات الفردية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك، أما آجال هذا التقرير محل نشر كلي أجزئي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، فقد عرفت الجزائر منذ إنشاء المجلس في سنة 1980 نشر تقريرين فقط، الأول سنة 1997 وهذا التقرير الخاص بسنة 1995 وقد احتوى على 312 صفحة تناول فيها الإدارات والهيئات العمومية والمؤسسات التي كانت محل مراقبة مجلس المحاسبة وكل الملاحظات التي المجلس وردود المسؤولين على ذلك، أما التقرير الثاني فقد نشر 1999م وهذا التقرير الخاص سنة 1996-1997 وقد احتوى على 232 صفحة تناول فيها التحريات التي قام بها المجلس التي خصت الجانبين الأول يتعلق بشرعية ونظامية العمليات المالية والمحاسبة التي قامت بها الجهات العمومية التي خضعت للرقابة والثاني يتعلق بنوعية أوضاع تغيير هذه الجهات من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد قياسا بالمهام المسطرة والاهداف المنشودة والوسائل المسخرة كما يحتوي التقرير على مدى تنفيذ برنامج النشاط سنة 1996 حيث قام المجلس بتحقيق 72 عملية رقابية من جملة 94 عملية مقرر وفحص اة قفل 284 ملف متعلق بعملية ساقفة بلغت عند نهاية 1995 أطوار منخفضة من الإجراءات أما النتائج التي توصل اليها المجلس فتنتمثل فيما يلي:

89 مذكرة تقييم حول شروط تسيير الجهات الخاضعة للرقابة، 35 قرار مؤقتا أونهايا حول حسابات المحاسبين العموميين .

¹ نفس المرجع ، ص 179.

23 مقرر متعلق بملفات عالقة إجراء، تبرئة، تأجيل، البث، حفظ الملف.

17 تقريراً مفصلاً حول وقائع قد تدخل ضمن اختصاص غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية أو ضمن اختصاص الجهات القضائية من أجل الملاحظات .

04 مذكرة استعجالية وجهها رئيس مجلس المحاسبة إلى الوزراء المعنيين بغرض اتخاذ التقارير التي تفرضها التسيير السليم للمالية العمومية .

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

تقريران موجهان 02 موجهان إلى مصالح رئيس الحكومة يتضمنان دراسة ملفين كانت قد أحالتها عليه، وتساهم هذه التقارير بصفة فعالة في حسن التسيير لأنها تعتبر في ذاتها وسيلة من وسائل الرقابة لأن كل المسؤولين يهابون هذه التقارير لأنها تكتشف مستوى الإدارات وبذلك تجعل من هؤلاء المسؤولين يبذلون قصارى جهدهم من أجل تفادي النقائص في التسيير.¹

المطلب الثاني

مجلس المحاسبة كهيئة ضبط في الرقابة على الأموال العمومية

يمارس مجلس المحاسبة عملية الرقابة المالية على مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية التي سنبينها لاحقاً ، وقد صحر النص الدستوري وكذا النصوص القانونية أيضاً بأن أشكال الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي رقابة بعدية ومضمون ذلك أنه ليس لمجلس المحاسبة رقابة سابقة ، فهو إذن يمتاز في مهامه برقابة بعدية فقط ، وتتمثل هذه الرقابة في ما يلي :

¹ نفس المرجع ، ص 180.

الفرع الأول

سلطة التحري والاطلاع ورقابة نوعية التسيير.

لمجلس المحاسبة طبقا لأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02 أربع سلطات او كفاءات لممارسة عملية الرقابة التي جاءت في الباب الثالث تحت عنوان كفاءات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزاءات تحرياته التي تتمثل في حق الاطلاع وسلطة التحري، رقابة نوعية التسيير مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية.

لمجلس المحاسبة الحق في الاطلاع على كل الوثائق التي تمكنه من تسهيل عملية الرقابة لهيئات المالية والمحاسبة اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته كما أنه يقوم بممارسة حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون للمصالح المالية في الدولة وله الحق أن يقوم بكل التحريات من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تتعامل مع مراعاة التشريع به العمل.¹

*يتمتع أيضا قضاة مجلس المحاسبة بحق الدخول للمحلات التي تشملها أملاك الجماعات العمومية أو هيئة خاضعة لرقابة المجلس عندما تتطلب التحريات ذلك ترسل مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إرادات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية، يطلب مجلس المحاسبة من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية التي تكون مؤهلة لرقابته الهيئات الخاضعة لرقابته الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق والتقارير التي يملكها أو تعدها عن الحسابات الخاصة بهذه الهيئات أو تسييرها.²

1 أنظر المادة 55 من الأمر 95-20.

2 طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر سنة 2009، ص 94.

كما يمكنه الاستعانة بأعوان القطاع العام المؤهلين من أجل القيام بمساعدته في أعماله المادية والتي تكون مسؤوليته وبعد موافقة السلطات السلمية التي تتبعونه له الحق باستشارة اخصائيين أوتعيين خبراء يمكنه من الاستفادة والمساعدة في أشغاله الخاصة إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقييمها أو الوقائع المطلوب الحكم فيها تتطلب ذلك يشترط في هؤلاء الاخصائيين أو الأعوان أو الخبراء الالتزام المهني ولهم الحق في الاطلاع على كل الوثائق والمعلومات من أجل تمكينهم من أداء عملهم على أحسن وجه، والمسؤولين والأعوان التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية يكونون معفيين من الالتزام بالسير المهني واحترام التدرج اتجاه مجلس المحاسبة وفي حالة ما إذا تعلق الأمر بالاطلاع على وثائق أو معلومات وإنشائها يؤدي المساس بالدفاع الوطني أو الاقتصاد الوطني، يقوم المجلس باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق والمعلومات.¹

ثم أيضا يعين كل مجلس في الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابته مجلس المحاسبة أن يقدم حساباته في الآجال المحددة وإلا يتم معاقبته وفق ما نص عليه المادة 61 من الأمر 95-20 بحيث تنص هذه المادة من الأمر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية تتراوح ما بين 5000 دج و 50000 دج ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع الحسابات أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها لمجلس المحاسبة أن يرسل إلى المجلس أمرا يطبق مجلس المحاسبة إكراها مالية على المحاسب بقدر 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين 60 يوما يمكن تطبيق أحكام الفقرة الثالثة من المادة 68 من هذا الأمر على المحاسب المعني بمجرد انقضاء مدة 60 يوما، إذا لم يتم تسليم الحسابات بعد المدة المحددة 60 يوما يتعين على السلطة الإدارية المختصة تعيين محاسب جديد بعد تقديم طلب الى المجلس ويكون مكلفا بإعداد الحسابات وتقديمها في الآجال المحددة من قبل مجلس المحاسبة أما بالنسبة للأمريين بالصرف فيتعين عليهم تقديم حسابات الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة عن طريق تنظيم، وإذا وقع أي تأخير في تقديم الحسابات الإدارية تطبق على الأمريين بالصرف الأحكام المنصوص عليها في المادة 61 من الأمر

1طبيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية ، ص 95.

95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، وبالتالي لابد على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة أن تقوم بإرسال إلى مجلس المحاسبة في الآجال التي تحددها الحسابات والوثائق الضرورية لممارسة المهام المخولة له،¹ وهذا ما نصت عليه المادة 65 من الأمر السالف الذكر بالإضافة إلى حسابات استعمال المساعدات الثبوتية²، وفي حالة عدم إعداد الحسابات الخاصة باستعمال هذه المساعدات يقوم مجلس المحاسبة في حدود صلاحياته بعملية الرقابة انطلاقاً من الحسابات السنوية للهيئة المعنية.

يتعين أيضاً على هذه الهيئات أن تقوم بإرسال الحسابات المتضمنة استعمال الموارد التي تم جمعها ولابد أن تبين هذه الحسابات تخصيص الموارد حسب كل نوع من أنواع النفقات وفي حالة رفض أو عدم إرسال هذه الوثائق عند إجراء تحقيقات يعرض مرتكبها بالجزر لغرامة مالية تتراوح ما بين 1000 دج و 10000 دج وهذا ما حددته المادة 68 من الأمر المذكور سالفاً، كما يمكن أن يعاقب بنفس الغرامة كل من لا يقدم لمجلس المحاسبة وبدون أي مبرر المعلومات الضرورية لممارسة مهامه أو يعمل على عرقلة مهمة التدقيق التي يجريها، وتضيف الفقرة الثالثة من المادة 68 من الأمر 95-20 المذكورة سابقاً على أنه كل عرقلة مشابهة لعرقلة سير العدالة يتعرض المنتسب فيها لعقوبات المنصوص عليها في المادة 43 الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات الجزائية.³

-يعمل مجلس المحاسبة أيضاً على مراقبة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته فيقوم بتقويم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والاموال وتسييرها على مستوى من الفعالية والاقتصاد من طرف هذه المصالح بالرجوع الى الاهداف ووسائل المستعملة كما انه

1المادة 63 و 64 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق.

2المادة 66 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق.

3المادة 43 من الأمر 66-155 مؤرخ في 08/06/1966 الجريدة الرسمية، عدد 48 صادرة في

10/06/1966، متعلق بقانون الإجراءات الجزائية، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-06 مؤرخ في

22/03/2011، الجريدة الرسمية عدد 19 صادرة في 27/03/2011

يقيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته ويتأكد من وجود اليات واجراءات نقابية داخلية ويقدم كل التوصيات التي يراها ضرورية.¹

يراقب مجلس المحاسبة في هذا المجال شروط منح واستعمال الاعانات والمساعدات المالية التي منحها الدولة والجماعات المحلية والاقليمية والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته، تهدف هذه الرقابة الى التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لهذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من اجلها وعند الاقتضاء يمكن ان يتأكد مجلس المحاسبة من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسيير الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء الى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها المحتملة ازاء الدولة.

يقوم مجلس المحاسبة بالمشاركة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستوى الاقتصادي والمالي لتحقيق أهداف المصلحة الوطنية، حيث يقوم مجلس المحاسبة بإعداد التقارير الخاصة بالأشغال التقييمية التي يقوم بها، والتي تحتوي على معاينات وملاحظات يقوم بتقديمها الى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية.

وعند الضرورة غلى سلطاتهم السلمية أو الوصية من أجل تقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده لهم مجلس المحاسبة، بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح وهيئات المراقبة ويرسلها إلى مسؤولها وكذا إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية.²

ويقوم كذلك بعرض التقرير على رئيس الفرع أو رئيس الغرفة حسب الحالة، كما يقدم التقرير على رئيس التشكيلة المداولة المعنية بقصد المصادقة عليه ويقوم المقرر بدوره بإعداد مشروع مذكرة تقييمية وذلك بعد فحص الاجوبة المستلمة أو عند انقضاء الاجل، ويعرضه على رئيس التشكيلة المداولة الذي تملكه بمبادرته الشخصية أو بناء على اقتراح المقرر أو بطلب المسؤولين المعنيين أو السلطات المعنية بتنظيم مجلس النقاش ويشارك في هذا النقاش والتي قوم بدورها بضبط تقييمات مجلس المحاسبة النهائية عقب الإجراءات المقررة

1 أنظر المادة 69 من الأمر 95-20.

2 المواد 71، 72، 73 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

وتكون مرفقة بالتوصيات والاقتراحات المناسبة ويقوم المقرر بتحضير مذكرة التقييم النهائية التي سيلمها إلى رئيس التشكيلة والذي يعمل على تبليغها إلى المسؤولين المعنيين والسلطات المعنية، وذلك بعد التأكد من مطابقتها منه المذكرة نتائج الدولة.¹

الفرع الثاني

رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية ومراجعة الحسابات

المحاسب العمومي: يقوم مجلس المحاسبة بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين إلى جانب قيامه بمراقبة نوعية التسيير، ويصدر قرارات بشأنها²، حيث يقوم بمراجعة كل حسابات التسيير والتدقيق في صحة العمليات المادية الموضوعة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبق عليها .

تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996 عدد انتقالي لاحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة على الأمرين بالصرف الرئيسيين الثانويين ومع مراعاة احكام المادة 05 أدناه على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم الادارية وحسابات التسيير لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة من اجل أقصاه 30 يونيو من النسبة المئوية للميزانية المقفلة، ومن هنا نرى ان الأمرين بالصرف والمحامين العموميين ملزمون بأداء حساباتهم لدى كتابة الضبط مجلس المحاسبة والذي يقوم بدوره مراجعة تلك الحسابات وبهذا يدقق في صحة العمليات المادية ومدى تطابقها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها³

ويخول لرئيس الغرفة المختصة تعيين مقرري كلف بإجراءات التدقيق والمراقبة لمراجعة حسابات التسيير والوثائق الثبوتية الخاصة بها ويضمنه اقتراحاته يتم ارسال التقرير من

1 المواد 54-56-57 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 مرجع سابق.

2 نص المادة 74 من الامر 95-20

3 المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ 22 يناير 1996 عدد إنتقالي لأحكام المسبقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة ،جريدة رسمية عدد 06 صادرة 1996/01/24

رئيس الغرفة الى الناظر العام الذي بدوره يقدم استنتاجاته ليعرض الملف للمداولة للبت فيه اما القرار نهائي اذا لم يتم تسجيل اي مخالفة ضد مجلس المحاسب اوتقرير مؤقت في غيرها من الحالات ويتم تبليغ القرار، المؤقت الى المحاسب حتى يمكنه من الرد اوارسال اجابته الى المجلس مرفقة بالوثائق الثبوتية لإبراء ذمته ويعاد الملف للناظر العام لإبداء رايه ويحدد تاريخ الجلسة من قبل رئيس الغرفة للبت النهائي يعمل مجلس المحاسبة على مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، كما يصدر أحكاما بشأنها، ففي مجال مراجعة حسابات التسيير يتأكد من صحة العمليات الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما يقوم بإجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين يكون كتابة وحضورا هذا ما نصت عليه المادة 76 من الأمر 95-20 المذكور سابقا ويقوم رئيس الغرفة المختصة بتعيين مقررًا للقيام بإجراء التدقيقات من أجل مراجعة حسابات التسيير وذلك بموجب أمر يقوم هذا الأخير بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة بمراجعة وفحص التدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية.¹

وبعد الانتهاء من المعاينة، يقوم المقرر بإعداد تقرير كتابي مرفقا بملاحظاته واقتراحاته ويعرضه على رئيس الفرع المعني الذي يمكنه بأن يأمر بإجراء تدقيق إضافي أو أعمال أخرى من أجل تحسين نوعية التقرير ويود المقرر تقريره بعد استكمال قانونا مصحوبا بكل عناصر الملف لدى كتابة الضبط في الغرفة ليسلم إلى رئيس الفرع ويتم تقديم وتسليم التقرير إلى رئيس الغرفة كل الملف الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية، ليعرض في الأخير كل الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه لقرار نهائي إذا لم تسجل أي مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى أي قرار مسؤوليته.²

1 أنظر نص المادة 77 من الأمر 95-20.

2 شلاي رضا، تنفيذ النفقات العامة، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، سنة 2001-2002، ص 91.

كما يحدد المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 07/09/1991 شروط الآخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين وإجراء مراجعة باقي الحسابات وكيفيات إعداد تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين حيث تنص المادة 02 منه على ما يلي: لا يأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين المالية إلا الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة وفقا للمادة 46 من القانون 90-21 المؤرخ في سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية والمادة 68 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره.¹

يوقع كل من رئيس الجلسة والمقرر المراجع وكتابة الضبط على القرار النهائي يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية التنفيذية، يبلغ القرار إلى الناظر العام والمحاسبين والأعوان المعنيين والوزير المكلف بالمالية لمتابعة تنفيذ بكل الغرف القانونية.

الفرع الثالث

رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية :

إذا تشكلت مخالفة او خطأ ما خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والحقت ضررا بالخزينة العمومية اوهيئة عمومية تخص مجلس المحاسبةبتحميل كل مسير أوعون تابع لمؤسسات أوالمرافق أوالهيئات العمومية الخاضعة لرقابتهمسؤولية هذا الخطأ.

ومن هنا فالمجلس يعاقب عن هذه الأخطاء والمخالفات بغرامات يصدرها في حق مرتكبيها لا يتعدى المرتب السنوي الاجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه وهذا ما أكدته المادة 89 من الأمر 95-20 بحيث تنص على " يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 أعلاه بغرامة مالية يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات، لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الاجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، لا يمكن الجمع بين الغرامة المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الاقصى المحدد في الفقرة 02 من هذه المادة. "

1 نفس المرجع، ص 92.

وللمجلس أيضا صلاحية ان يعاقب بغرامية كل عون أومسير أومسؤول لدى هيئة عمومية خاضعة لرقابته والذي يكون قد تعاون في اداء التزاماته بغرض الحصول على كس مالي لمصلحته الشخصية اويكون قد خرق احد الاحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، فإذا ما كشفت نتائج التدقيقات مجلس المحاسبة التي تضبطها الغرفة المختصة قانونا بأن المخالفة المرتكبة تمثل خرقا صريحا لقواعد الانضباط في مجال الميزانية فهنا يوجه رئيس الغرفة تقريرا منصلا الى رئيس مجلس المحاسبة قصد تبليغه إلى الناظر العام الذي بعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرف القطاعية المختصة، يقوم إما بحفظ الملف بموجب قرار معلن، إذا كان لا مجال للمتابعة وإما أن يقوم بالمتابعة ويحرر بذلك استنتاجاته التي توصل إليها كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح التحقيق،¹ وهذا يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتعيين مقرر من بين المستشارين لدراسة الملف.

1 المادة 94 من الأمر 95-20، مرجع سبق ذكره.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للقرارات القضائية لمجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها

قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين حاولنا في المطلب الاول الاشارة إلى الاساسا لقانوني للقرارات القضائية لمجلس المحاسبة من حيثاً لشكل والمضمون والتقارير التي يعدها وابرار القيمة الاجارئية والالزامية لهذه التقارير ، اما المطلب الثاني تطرقنا فيه إلى طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة امام الاجهزة المكلفة بالتصفية والطعن والمراجعة وكذلك امام الجهات القضائية ممثلة في مجلس الدولة .

المطلب الاول

الاساس القانوني للقرارات القضائية

تعتبر تلك القرارات اعمال قانونية من حيث الشكل والموضوع ..

الفرع الاول

طبيعة القرارات من حيث الشكل

ان وظيفة قرارات المجلس الالتزام بالقدر الكافي من الموضوعية والاستقلالية،وكذا الفعالية لاضفاء الشرعية المطلوبة على الاحكام التي يصدرها القاضي اذ يتحقق ذلك عن طريق ضمان حق الدفاع للمتقاضي الذي بدوره يكلفه الدستور وهذا الحق له قاعدتان اساسيتان تحكمان عمل مجلس المحاسبة وهما قاعدة القرار المزدوج والشكل الجماعي للمداولات.

اولا: قاعدة القرار المزدوج.

ظهرت قاعدة القرار المزدوج قبل مجلس المحاسبة الفرنسي، حيث يعود ظهور بواذر تطبيقها الى عزف الحسابات التي عرفتھا فرنسا في ظل النظام القديم اذا استمر تطبيقها الى ما بعد الثورة الفرنسية في ظل الهيئات الوسيطة التي سبقت انشاء مجلس المحاسبة في ظل مكتب المحاسبة ولجنة المحاسبة الوطنية.

يعتبر المشرع الفرنسي أن قاعدة القرار المزدوج هي بمثابة تطبيق لمبدأ عام أصبحت تخضع له جميع الهيئات .والذي يكفل للمتقاضي الحق في الدفاع بتمكين هؤلاء المتقاضين من الطعن في قرارات مجلس المحاسبة تطبق لقاعدة القرار المزدوج، حيث تفصل تشكيلات مجلس المحاسبة في جميع القضايا التي تنتظر فيها بإصدار قراراتين تعقد جلسة أولى تصدر فيها قرار مؤقتا يبلغ الى المتقاضي للرد عليه وتقديم توضحاته في اجل محدد قانونا بانضاء ذلك الاجل تعقد نفس التشكيلة المختصة جلسة ثانية .

وتصدر قرارا نهائيا لتأكد ما تضمنه القرار الاول من صحتها أوإبطالها .¹

وكما ان قاعدة القرار المزدوج تطبق عنها كباقي قواعدالقانون باستثناءات تحددها بشكل عام وهي اذا كان تطبيق لايفيد التقاضي بشيء،مثل حالة عدم ثبوت اي خطأ في الحسابات المقدمة حيث يتم ابراء ذمة المتقاضي مباشرة واذا كان المتقاضي قد استفاد قبل ذلك من جميع وسائل الدفاع عن نفسه وثبت ارتكابه لتلك التجاوزات مثل حالة وجود حكم قضائي جنائي يدين المعني في نفس القضية اذا اعترف المتقاضي مسبقا لتجاوزات المسجله ضده اذا استفاد المتقاضي خلال اجراءات التحقيق من جميع الوسائل المحكمة للدفاع عن نفسه وتبرير موقفه وتبين ان اعطائه فرصة ثانية لايضيف شيئا للملف.²

واقر المشرع صرامة تطبيق القرار المزدوج في المادتين 96، 97 من الامر 20-95³ وكذلك في المواد الاخرى الواردة في الباب الثالث من هذا الامر وهذا لحماية المتقاضي من اي تعسف وانحياز من طرف القضاة .

ثانيا : الشكل الجماعي للمداولات :

إن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة تسند الى مقررين والذين يتمتعان بسلطة تقديرية واسعة في تنظيم عمليات التدقيق وتنفيذها، ومع نهاية هذه العمليات يعد المقرر تقريرا يدون فيه ملاحظاته واقتراحاته ويوجهها الى التشكيلة القضائية والمتخصصة التي

1 بلقرشي حياة ، مرجع سابق، ص 99.

2 امجوح نوار مرجع سابق ، ص 59.

3 انظر المواد : 96-97 من القانون رقم 20-95، مرجع سابق .

تتمتع وحدها باصدار الحكم ولضمان الموضوعية اللازمة لعمل المجلس وتقادي الوقوع اثناء المداولة تحت تاثير الرأي الشخصي للقاضي المقرر الزام المشرع ان الاحكام المتخصصة قراراتها باغلبية الاصوات قبل الفصل في اي قضية وحفاظا على الشكل الجماعي بالمداولات فان مدولاتها تتم دون حضور الاشخاص المعنيين بها ولا يشارك فيها الناظر العام والمقرر وذلك بهدف ضمان الحرية في ابداء الراي لاعضاء التشكيلة المتخصصة،ولا تصبح نتائج المداولات علنية الا بعد استكمال جميع الاجراءات التي تكفل المتقاضي حق الدفاع والفصل بشكل نهائي في الملف المطروح باصدار القرار النهائي .

الفرع الثاني

الطبيعة القضائية لقرارات مجلس المحاسبة :

لمجلس المحاسبة ان يفصل في القضايا التي تدخل في نطاق اختصاص القاضي عن طريق اصدار قرارات ذات طبيعة قضائية من حيث شكلها وتكوينها ومن حيث قيمتها القانونية وكذلك من حيث طرق الطعن فيها.

اولا : من حيث الشكل والتكوين :

لقد جاء في المادة 141 من الدستور 1996 والتي تنص على " القضاء يصدر احكامه باسم الشعب"¹، وبذلك نجد ان مجلس المحاسبة يصدر قراراته باسم الشعب حسب ما تقتضيه تلك المادة وبذلك كباقي الهيئات القضائية واما من حيث صياغتها تتضمن هذه القرارات على ثلاثة اجزاء رئيسية وهي: التاشيرات،الحديثات والحكم ولكي تصبح تلك القرارات قابلة للتنفيذ يجب ان تعمل توقيع كل من رئيس الجلسة والمقرر المراجع وكاتب الضبط².

1 المادة 141 من الدستور 1996.

2 ارجوح نوار، مرجع سابق.

ثانيا: من حيث قيمتها القانونية :

تصبح قرار مجلس المحاسبة قابلة للتنفيذ مثلها في ذلك قبل القرارات التي تصدرها الهيئات القضائية الادارية¹، حيث تنسم بالصيغة التنفيذية حسب ماجاء في نص المادة 320 من قانون الاجراءات المدنية والادارية.

ثالثا: من حيث تنظيم طرف الطعن فيها .

ان الطعن بالنقض امام مجلس الدولة حسب المادة 11 من القانون العضوي 98-01² يبرر الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة من خلال القرارات التي تصدرها مختلف الهيئات وطرق الطعن فيها اد يظهر كقاضي اول درجة في القرارات التي يصدرها وكقاضي استئناف في قرارات التي تصدر عن تشكيلة كل الفرق مجتمعة وبدور ان تكون قابلة للطعن بالنقض امام مجلس الدولة.

ولقد حدد الامر 95-20 المعدل والمتمم سالف الذكر، طرق الطعن في القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وتتمثل في المراجعة والاستئناف والطعن .
يعتبر مجلس المحاسبة هيئة الرقابة المالية البعدية.

خصصت المادة 190 من دستور 1976 مكانة خاصة للرقابة حصص تم انشاء مجلس المحاسبة كما اقره دستور 1989 في مادته 160. ودستور 1996 في مادته 170 منه.
شهد مجلس المحاسبة منذ نشاته الى غاية الوقت الحاضر، تطورات مالية متتالية ولقد عرف تطبيق ثلاث نصوص تشريعية اساسية، ترتبت عنها تغيرات هامة على مستوى تنظيمه وتسييره وعلى مستوى اختصاصه.

وتم تاسيس مجلس المحاسبة بواسطة القانون رقم 80/05 المؤرخ في 1980/03/01 والذي استمر العمل به الى غاية صدور القانون رقم 90/32 بتاريخ 1990/12/04 الذي صدر تطبيق الاحكام دستور 1989 في مجال المراقبة، والغي هذا القانون بواسطة الامر

1 المادة 320 من الامر رقم 66-155 مؤرخ في 1966/06/08.

2 المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 1998/05/30.

رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995، وكذلك تم تفعيل هذا الامر في سنة 2010 بموجب الامر رقم 10-02

وكان موقف الدساتير الجزائرية موحد حيث صنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات الادارية وليس ضمن الهيئات القضائية والمؤسف انها لم تقم بتحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز حيث ان مبدا عمل الرقابة بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة معترف به منذ الاستقلال لذلك نجد ان مسالة تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وطبيعة اختصاصاته غرفت ثلاث مراحل :¹

بدأً بالقانون رقم 80-05 حيث منح دورا هاماً لمجلس المحاسبة اذ يتمتع بصلاحيات ادارية وقضائية واسعة كونه وضع تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية وفي المرحلة الثانية التي انطلقت مع القانون رقم 90-32 الذي اقر استقلاليته ولكن الغى اختصاصاته القضائية ولم يعترف بصفة القضاء لاعضائه واصبح هيئة ادارية تقوم بمراقبة ادارية دون اي اثر قانوني، اما المرحلة الثالثة وسيمثل في الامر 95-20 والذي منح مجلس المحاسبة صلاحيات شاملة لمراقبة جميع الاموال العمومية اذ اعاد مكانته ورفع دوره الى مستوى جعل منه جهة قضائية وادارية بحيث اصبحت يعطي القرارات الصادرة عنه تخضع لرقابة مجلس الدولة عن طريق الطعن بالقاضي.

وعدل وتم هذا القانون في سنة 2010 بموجب الامر 10-02 المؤرخ في 26-08-2010 .

الفرع الثالث

الاجراءات المترتبة عن قرارات مجلس المحاسبة.

تقوم فرق التحري والتدقيق بتنفيذ مهامها الموكلة اليها وبعد الانتهاء من تلك المهام، يصدر مجلس المحاسبة قرارات . فاذا اتضح تسير المحاسب الذي كان موضوع الفحص منتظم

1 احمد بلودنين ، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية ، دار هومة ، الجزائر 2016، ص101

وغير مخالف لاحكام القانونية والتنظيمية المنظم للمهمة والمعمول بها يمنح لهذا المحاسب الاجراء وذلك يقرار نهائي¹.

اما اذا كانت هناك نقائص اوتأخير لديه يوضع في حالة مدين ويجبر في حدود آجال المجلس لامتكامل النقائص وتق ديم التبريرات اللازمة فيها تخص النقائص المسجلة واعطاء الشروحات الضرورية المطلوبة منه اليها قصد اتخاذ الاجراءات والتدابير التي تقتضيها سير الاموال العمومية تسيرا سليما وعقلانيا وكذا.

من أجل دفع المعنيين بالأمر من تقديم أجوبتهم وملاحظاتهم حول نتائج رقابة المجلس في أجل محدود².

إذا كان هناك تأخير أوخلال مدة شهرين 02 في المحاسبة يصعب فحصه بطريقة عادية تقوم السلطة الإدارية المأهلة قانونيا بتعيين محاسب جديد يكلف بإعداد الحسابات وتقديمها في الآجال المحددة من قبل المجلس كما يمكن الإستعانة بخبير في مجال المالية والمحاسبة لإعادة استكمال المحاسبة تطبيقا لأحكام القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية أما اذا كانت الوقائع تصل جزئية إلى مجلس المحاسبة يستوجب ارسال الملف إلى النائب العام إقليميا قصد المتابعات القضائية مع اخطار وزير العدل يتعين على المحاسبين العموميين والأمين بالصرف إيداع حساباتهم والحسابات الإدارية على التوالي لدى مجلس المحاسبة في آجال قانونية محددة يحق لمجلس المحاسبة الإطلاع على الحسابات التي خضعت للمراجعة الإدارية إذ يمكن تعديل القرارات التي أتخذت بشأنها في حدود أجل سنتين 02 من صدورها من قبل أجهزة المراجعة الإدارية³.

1 بلقریش حیاة، مرجع سابق، ص 94.

2 مادة 44 من المرسوم الرئاسي 95-377 مرجع سابق

3 مادة 57 -58 من الأمر رقم 95-20 مرجع سابق

كذلك قد يقع تأخير في إيداع الحسابات ففي هذه الحالة يمكن للمجلس أن يصدر ضد المحاسب أوالمسير المتسبب في التأخير لعقوبة مالية بين 5000 دج و 50000 دج بالإضافة إلى تحديد أجل جديد محدد يجبره فيه بتقديم الحسابات المتأخرة¹ .

وفي حالة انقضاء هذا الأجل ولم يقدم حساباته أوالمستندات الثبوتية سواءا كان المعني هو الأمر بالصرف أن يعين محاسب جديد لتكليفه بإعداد الحسابات وتقديمها في المواعيد المحدد مع تعرض المحاسب²

إضافة إلى ما سبق يمكن أن يتعرض المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف أوأي عون مسؤول إلى إكراه مالي يتراوح بين 5000 دج و 50000 دج إذ لم يقدم مجلس المحاسبة المعلومات الضرورية لأداء عمله أويعرقل عمليات تحرياته³ .

وكل استمرار في العرقلة والتعطيل في أداء المهام بصورة قانونية وصحيحة يعتبر بمثابة عرقلة لسير العدالة ويعاقب مرتكبيه طبقا للمادة 43 من قانون الإجراءات الجزائية المذكورة سابقا⁴ .

أما في حالات السرقة والضياع للنقود والضياع العيني الذي يمكن للمحاسب العمومي أن يدفع بالقوة القاهرة بالنسبة إليه أويثبت عدم إرتكابه لأي خطأ أوإهمال أثناء ممارسة وظائفه ، فإن مجلس المحاسبة يقدر بكل حرية من قيام مسؤولية المحاسب العمومي مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة التي حصل فيها العجز أوالنقص وبهذا الصدد يمكن له أن يرفع مسؤوليته بصفة كلية أوجزئية ، أما في حالة ما إذا تبين نقص في المبلغ أودفع نفقة غير قانونية أوإبراء غير محصل تسجل على ذمة المحاسب ويوضع في حالة مدين .

وفي حالة ما إذا كان الأمر يتعلق بإنهاء المحاسب العمومي من مهامه يتقدم هذا الأخير بطلب إلى مجلس المحاسبة يلتمس فيه إبراء ذمته والذي يثبت في هذا الطلب خلال

1 مادة 61 من الامر رقم 95-20 مرجع سابق

2 الأمر رقم 66 - 155 مرجع سابق

3 مادة 61 من الامر رقم 95-20 مرجع سابق

4 مادة 43 الفقرة 3 من الأمر رقم 66 - 155

سنتين من تاريخ استلامه للطلب ويعتبر المحاسب بريء الذمة بحكم القانون بعد انقضاء هذه المدة¹ .

للمجلس كل الحق في الحكم على الأشخاص الذين يتدخلون بدون أي صفة قانونية أو تأهيل في تسيير محاسبة إدارة أو هيئة عمومية وذلك بغرامة مالية قدرها 10.0000 دج

كما للمجلس أن يتدخل في محاسبة المحاسبين الفعليين حيث يخضع تسييره الفعلي للتحريات والإختصاصات القضائية بنفس الشروط والجزاءات التي يخضع لها المحاسبون العموميون .

أما إذا كانت الوقائع المنسوبة للشخص المتابع ذات طبيعة جزائية يرسل الملف إلى النيابة العامة قصد المتابعة القضائية مع إطلاع وزير العدل والسلطة الوصية بذلك تطبيق العقوبات الجزائية لا يتعارض مع المتابعات والغرامات الصادرة من المجلس والتعويضات المدنية عند الإقتضاء .

وبخصوص الأخطاء والمخالفات المذكورة سبيل الحصر في المادة 80 من الأمر رقم 95-20 التي تدخل ضمن المخالفات لقواعد الإنضباط في مجال تسيير المزاينة والمالية والتي تلحق ضرر بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية تكون العقوبة المدرجة لها دفع غرامة مالية لا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي للعون .

يمكن لمجلس المحاسبة أن يحكم بغرامة تتعدى ضعف المبلغ المذكور آنفا عندما يتسبب مسؤول أو عون أو ممثل أوقائم بالإدارة في هيئة عمومية في خرق إحدى الأحكام التشريعية التنظيمية سابقا الذكر أو اكتسب أموالا غير مبررة لصالحه أو على حساب الهيئة التي يعمل بها .

وفي حالة ما إذا قدم العون المتابع أدلة كتابية أو أوامر صادرة من مسؤولية المؤهلين دفعته للقيام بهذه التصرفات يصبح بريء في نظر المجلس وتحل مسؤولية رؤسائه محل مسؤوليته.¹

1 مادة 82 و 85 من الأمر رقم 95-20 مرجع سابق

وفي حالة ما إذا لم يتم معاينة مخالفة من المخالفات المنصوص عليه في المادة 88 السابقة الذكر إلا بعد فوات 10 سنوات يسقط حق المجلس في متابعة العون وبعد بريء الذمة بحكم المادة 90 من نفس الأمر².

الفرع الرابع

التقرير السنوي لمجلس المحاسبة 2019

يعتبر مجلس المحاسبة المهنية الرقابية ذات الطابع القضائي العليا في الجزائر في مجال المالية العمومية و يصدر تقارير سنوية طبقا لأحكام المادة 54 الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق ل 17 يوليو سنة 1995 المتعلق لمجلس المحاسبة المعدل و المتمم و يعبر التقرير عن مختلف ملاحظات و توجيهات مجلس المحاسبة لمختلف الهيئات الخاضعة للرقابة البعدية للمجلس.

و قد حدد المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق ل 20 نوفمبر سنة 1995 المتمم و المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة مجالات و مهام التدخل من خلال المصادقة على مختلف التقارير المختلفة السنوية للمجلس من قبل لجنة البرامج و التقارير و قد شمل التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 على أربعة فصول موزعة كما يلي :

اولا: ميزانية و إدارات الدولة : وتم التطرق في هذا الفصل إلى خمسة عناصر :

1. تنفيذ قانون المالية لسنة 2016 :

يعتبر مجلس المحاسبة أداة استشارية في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية و ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى هيئة تشريعية مرفقة بمشروع قانون الخاص بها :³

1 المواد 86 إلى 96 من الأمر 95-20 ، المتعلق بمجلس المحاسبة .

2 مادة 90 الأمر 95-20 مرجع سابق

3 المادة :18 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة

وقد خلصت نتائج رقابة مجلس المحاسبة لقانون المالية لسنة 2016

بالتطرق إلى الجانب التنفيذي لكل من الإيرادات العامة و الإنفاق العمومي مقارنة بالسنة المالية السابقة (2015) حيث أبدى التقرير ملاحظات حول انخفاض طفيف في الإنفاق بنسبة 12.29 % مع انتعاش طفيف في الإيرادات العامة مما ساهم في خفض عجز الموازنة العامة .

و قد تم تجزئة تنفيذ الموازنة العامة إلى أربعة عناصر انطلاقا من النتائج المتحصل عليها من تنفيذ الميزانية العامة و إبداء الرأي حول مساهمة النفقات غير المتوقعة في زيادة عجز الموازنة مع ضرورة تحديد طبيعة هاته النفقات ، أما بينما يخص العنصر الثاني فقد تطرق التقرير إلى التطورات التي مست جانب إيرادات الميزانية حيث أبدى ملاحظته حول هيكل و تطور الإيرادات العامة بشقيها اللفظية و العادية و تم التطرق إلى النفقات الخاصة بالميزانية و أبدى رأيه في مدى تطور النفقات العامة للخرينة ' أما العنصر الرابع فقد تطرق إلى الحسابات الخاصة للخرينة و ما أسفرت عنه أرصدة الحسابات الخاصة .

و قد أنهى التقرير بتوصياته في مجال التسيير المالية العامة بمجموعة من النقاط أهمها:¹

التقيد بأحكام القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، لاسيما القواعد المتعلقة بمبادئ السنوية والتخصيص والشفافية (الكتابات المحاسبية والنفقات غير المتوقعة وإقفال حسابات التخصيص الخاص وترحيل الأرصدة إلى حساب النتائج).

التحكم الجيد في تقديرات الإيرادات (منهج ودليل للتنبؤ، إرفاق ملحقات، تنسيق أكبر بين مختلف المصالح التقنية المختصة).

إبلاء عناية أكبر لعملية الإحصاء الجبائي السنوي مع تأطير أفضل لمصالح التدخلات.

- تفعيل آليات الرقابة عن طريق وضع خريطة للمخاطر في كل من الإدارة الضريبية والجمركية من أجل حصر عدد المكلفين المتهربين، وحجم نشاطاتهم وتحديد أماكن ممارسة هذه النشاطات، إلى جانب التخطيط الجيد لتنفيذ برامج المراجعة من أجل القيام بالتصحيحات والتعديلات المناسبة للتصريحات المكتتبة من طرف المكلفين الخاضعين،.

- تحسين شروط تحصيل الموارد العادية ووضع إجراءات واضحة تسمح بمتابعة المزايا الجبائية في كل مراحلها.

- التحكم في إعداد الميزانيات وفي تنفيذ النفقات العمومية من أجل تلبية الاحتياجات الحقيقية والمستدامة من خلال تنفيذ أنظمة معلومات مدعمة بأدوات قيادة أداء المصالح العمومية.

- بذل المزيد من الصرامة والفعالية في منح التخصيصات بعنوان دعم الدولة للمنتجات الغذائية الأساسية والمنتجات الطاقوية لتغطية بعض نفقات قطاعي الصحة والتربية، وهذا من خلال استحداث ملف يستهدف الشرائح الاجتماعية الأكثر حرمانا.

- تفادي تمويل ميزانيات المؤسسات العمومية بصفة شبه حصرية من ميزانية الدولة، في سياق يتسم بانكماش القدرات المالية للخرينة العمومية، وذلك بغية التخفيف، إلى حد ما، من حجم هذا التمويل، لا سيما باتخاذ تدابير تهدف إلى تحسين الموارد الخاصة لهذه المؤسسات من خلال ممارستها للأنشطة المنتجة للمداخيل، في 13 يوليو سنة 1998 والمتعلق بنفقات .

- الامتثال الصارم لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المؤر الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، لا سيما فيما يتعلق بنضج المشاريع.

- تعريف أولويات برامج التجهيز التي تسعى لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وترتيبها وتحديد¹.

¹ مجلس المحاسبة ، التقرير السنوي 2019 ، ج، رقم 75 لسنة 2019 ، ص 13

- إشراك المواطنين والأطراف الفاعلين المحليين في خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفق الشروط التي رسمتها السلطات العمومية، وتشجيع المبادرات المتخذة من طرف البلديات.

- ضمان الاستعمال العقلاني والفعال الاعتمادات المخصصة لمخططات التنمية البلدية بهدف تحقيق التنمية المستدامة للجماعة المحلية وتحسين مستوى معيشة المواطنين ووضع نظام يضبط توزيع الاعتمادات بين البلديات، وبأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية الموجودة .

و تم التطرق في الفصل الأول إلى دراسة نموذج من التجهيز العمومي المتمثل في عمليات التجهيز الخاصة بالمديرية العامة للحماية المدنية و برنامج تكوين معلمي الطورين الابتدائي و المتوسط للتربية الوطنية و مشيرا أيضا إلى النشاطات و الأشغال و الخدمات المنجزة من طرف المؤسسات العمومية التابعة لقطاع التعليم العالي و البحث العلمي زيادة من مهامها الرئيسية ، و ختاماً للفصل الأول تم التطرق إلى عنصر الموارد المائية من خلال نموذج لثلاث ولايات (بومرداس ،البليدة، المدية)

2 . الجماعات الإقليمية :

تم التطرق في هذا الفصل إلى العناصر التالي :

الأماك العقارية المنتجة و المداخل الخاصة بالجماعات الإقليمية و دراسة بعض النماذج في البلديات التابعة لولايات تلمسان و سيدي بلعباس و تيارت و عين تيموشنت و النعامة و غيرها من بلديات الوطن .

كما تم التطرق إلى عنصر مهم من الصفقات العمومية ألا و هو الإستعمال الملح و دراسة حالة بولاية الجزائر ومدى مطابقة تنفيذ الأشغال في إطار الإستعجال الملح بالإضافة إلى بعض النشاطات المتعلقة بالدعم الإجتماعي واستخدام المعلوماتية في الجماعات المحلية و كيفية تسيير النفايات المنزلية.

3. المؤسسات و المرافق العمومية :

تم التطرق في هذا الفصل إلى مجموعة من المؤسسات و المرافق العامة التابعة للدولة من بينها صندوق ضمان الصفقات العمومية و المخبر الوطني لمراقبة المنتوجات الصيدلانية ، و التكوين على مستوى الشركة الجزائرية للتأمينات و الوكالة الوطنية لمراقبة نشاطات و ضبطها في مجال المحروقات " سلعة ضبط المحروقات "

4. الوسائل المالية و الموارد البشرية و النشاطات الدولية لمجال المحاسبة

الوسائل المالية والموارد البشرية والنشاطات الدولية لمجلس المحاسبة لسنة 2019 يقدم مجلس المحاسبة طبقا لقيمه المؤسسية والمعايير الدولية في الرقابة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي)، في هذا الجزء من التقرير السنوي لسنة 2019 ، ومثلما هو معهود في تقاريره السابقة، عرضا عن استعمال الوسائل المالية التي خصصت له وكذلك الموارد البشرية التي يتوفر عليها .ويشكل التكوين بالنسبة للمجلس الأداة المفضلة لتطوير مهنية مستخدميهم، وتحسين أعماله. وهو يشمل على نشاطات تكوين وتحسين المستوى قصيرة المدى بفائدة مستخدمي الرقابة سواء ويحتل التعاون الدولي و الجهوي أيضا مكانة كبيرة في نشاطات المجلس، خاصة ما تعلق منه بتعزيز تبادل الخبرات في مختلف مجالات الرقابة .وتميزت سنة 2017 ،على الخصوص بمواصلة تنفيذ أشغال مشروع التوأمة الذي شرع فيه في سنة 2016 مع مجلس المحاسبة الفرنسي ومحكمة الحسابات للبرتغال وكذا إطلاق مشروع التعاون مع المؤسسة العليا للرقابة لهولندا .وبلغت الاعتمادات المخصصة لمجلس المحاسبة بعنوان ميزانية التسيير لسنة 2017 مبلغ 222,1 مليار دج مقابل 227,1 مليار دج سنة 2016 ،أي بانخفاض نسبته 48,0 % . إن هذه الاعتمادات موجهة في حدود 92 % لتغطية نفقات المستخدمين، مقابل 8 % للنفقات الأخرى المتعلقة بتسيير المصالح .و باستهلاك الاعتمادات في 31 ديسمبر لسنة 2017 مجموع 239,873 ملي ون دج أي بمعدل تنف ذ نسبته 72%.

المطلب الثاني

طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة

أعطى المشرع الجزائري إمكانية طرق طعن في قرارات المجلس وذلك ضمانا لحقوق المتقاضين بحيث إذا كانت قرارات المجلس لها نفس الصيغة الإلزامية والتنفيذية مع قرارات الجهات القضائية العادية فإنها سوف تكون مثلها من حيث قابليتها للطعن فبخصوص قانون 80 - 09 ينص على طريقتين للطعن :

الطعن بالمراجعة والتصحيح والطعن بالنقض:¹

يخالف ما ذكره قانون 90 - 32 أين كانت القرارات الصادرة من هذا المجلس قابلة للطعن أما الجهات القضائية فقط².

القرارات الصادرة عن الفرق الإقليمية تخضع لنوعين من طرق الطعن إعادة النظر ويكون أمام نفس الغرفة التي أصدرت الحكم، والإستئناف ويكون أمام مجلس المحاسبة ضد القرارات النهائية الصادرة عن الفرق الإقليمية للمحاسبات³، وهذا الإستئناف يمارس خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغ القرار، أما بالنسبة للقانون الساري المفعول الأمر 95 - 20 الذي عدل بموجب الأمر 12 - 02 المتعلق بمجلس المحاسبة⁴.

1 قانون 80-05 المتعلق بممارسة وكيفيات الرقابة من طرق مجلس المحاسبة ن الجريدة الرسمية ، ع10 ، الصادر بتاريخ 1980/03/03.

2 قانون 90-32 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره ، الجريدة الرسمية ، عدد 53 ، الصادرة بتاريخ : 1990/12/05 .

3 محمد العموري ، مرجع سابق ، ص162

4 الأمر 95-20 مرجع سابق

الفرع الاول

الطعن أمام الأجهزة المكلفة بالتصفية والطعن بالمراجعة

يكون القرار المطعون فيه أمام :

أولاً: الطعن في قرارات الأجهزة الإدارية المكلفة بالتصفية :

تخضع بعض الحسابات العمومية للجماعات أو الهيئات التابعة للدولة حسب قانون 95-20 ، حيث تخضع بتفويض من مجلس المحاسبة للمراجعة أو التصفية من قبل الأجهزة الإدارية وبالتالي يكون لهذه الأخيرة حق الإطلاع وإصدار القرارات ، إما يمنح للمحاسب العمومي ابراء إذ لم تسجل مخالفة على ذمته وإلزامه بصفة تحفضية بباقي الحساب إذ تبين نقص المبلغ اتفاق غير قانوني أو ابراء غير محصل مع ارسال الملف إلى مجلس المحاسبة للفصل فيه نهائياً¹ .

يمكن للوزير المكلف بالمالية ووزراء الوصاية المعنيين تقديم عريضة طعن خلال أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار .

للمجلس السلطة التقديرية في تعديل القرار المتخذ في حدود أجل سنتين من تاريخ اتخاذ الجهاز الإداري له² .

ثانياً : المراجعة :

وهي إحدى طرق الطعن في قرارات المجلس حسب المواد 102 إلى 106 يمكن أن تكون قرارات مجلس المحاسبة³ محل مراجعة من طرف المتقاضي الذي تمت إدانته أن يوجه طلباً

1 المادة 111 من الأمر 95-20 مرجع سابق

2 المادة 113 من الأمر 95-20 مرجع سابق

3 يلقرش حياة، مرجع سابق، ص 99

إلى رئيس مجلس المحاسبة خلال مدة سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار ، يلتزم فيها مراجعة القرار الصادرة ضده¹ .

وحددت نفس المادة 102 الحالات التي تتم فيها المراجعة بسبب أخطاء - الإستعمال المزدوج - عند ظهور عناصر جديدة تبرز ذلك² .

إن طلب المراجعة يكون مدعماً بالوثائق والمستندات الثبوتية التي يكون قد تحصل عليها المعنى بالأمر بعد إبلاغه بالقرار .

يعين قاضي توكل له مهمة دراسة طلب المراجعة على مستوى الغرفة أو الفرع ويقدم هذا الأخير مقترحات كتابية في مدى قبول وصحة هذا الطلب .

يتم تبليغ كل الأطراف ويحدد تاريخ الجلسة ، يستدعي رئيس الفرقة أو الفرع³ ، صاحب الطلب في الجلسة .

إذا عدل مجلس المحاسبة عن قراره لا بد أن تشمل الإجراءات المنظمةة في القرار تلقائياً كل متقاضي يتذرع قانوناً بالعناصر التي بررت المراجعة في نفس القرار .

لا تكون إجراءات المراجعة تلقائية⁴. في حين أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة بعد أخذ رأي رئيس الغرفة أو الفرع المعني أو الناظر العام ، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يكون في طلب المراجعة إذ تبين أن الدفوع المستند إليها في المراجعة تبرر ذلك⁵ .

1 المادة 102 من الأمر 20-95 مرجع سابق

2 المدة 102 من الأمر 20-95 مرجع سابق

3 ابن داود ابراهيم, مرجع سابق, ص 108

4 طيبي سعاد , الرقابة على الجماعات المحلية , مرجع سابق, ص 107

5 المادة 105 و 106 من الأمر 20-95 مرجع سابق

الفرع الثاني

الإستئناف والطعن بالنقض أمام مجلس الدولة

يرفع الإستئناف خلال شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار حسب نص المادة 107 من الامر 95-20¹ حيث لايقبل الإستئناف إلا من طرف المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصاية أو الناظر العام يودع عريضة طلب الطعن لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة وترسل إليها مقابل وصل إيداع اشعار باستلام وعكس المراجعة فإن الطعن بالإستئناف له أثر موقوف .

تقدم عريضة الإستئناف كتابيا موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني ترفق بعرض دقيق ومفصل للوقائع والدفع المستند إليها ، يتم إيداعها لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة وترسل إليه بموجب رسالة موصى عليه مع الإشعار بالإستلام ثم تحدد الجلسة من قبل رئيس مجلس المحاسبة ويبلغ الشخص المستأنف بذلك، يعين الرئيس مقررا لكل ملف يكلف بالتحقيق ، يعد المقرر تقريره متضمنا اقتراحاته ويبلغ كل الملف للناظر العام الذي يقدم استنتاجاته الكتابية ويعيد الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة ، ثم يدير رئيس الجلسة المناقشة ، يمكن للمستأنف أو ممثله قانوننا بطلب من أحدهما ، تقديم ملاحظاته الشفوية ويتم اتخاذ القرارات بأغلبية الأصوات وهذا بعد أن يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام .

اولا : الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة

نصت المادة 11 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة مايلى :

يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وكذا الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة² .

1 المادة 107 من الأمر 95-20 مرجع سابق

2 القانون العضوي 98-01 مرجع سابق

إن نص هذه المادة يجعل من مجلس الدولة هو الجهة المختصة بالفصل في الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة كما أكد قانون الإجراءات المدنية والإجراءات المدنية طبقاً للمادة 903 التي تنص على :

يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية ، يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب القانون¹ .

تعد المادة 11 من القانون العضوي 98-01 والمادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مشابهتا في المعنى والفارق الوحيد هو أن المادة 11 أدرجت الطعون بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة ضمن الاختصاصات صريحة لمجلس الدولة أما المادة 903 ق.أ.م.إ فهي ضمن الطعن بالنقض المخولة له بموجب النصوص الخاصة كما نصت المادة 110 من الأمر 95-20 المعدلة بموجب الأمر 10-02 التي تنص على ان :

(تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعاً قابلة للطعن بالنقض طبقاً لقواعد قانون الإجراءات المدنية).

يمكن تقديم طلب الطعن للنقض بناءً على طلب المعنيين أو محامي معتمد لدى مجلس الدولة أو يطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام .

إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تقوم تشكيلة كل الغرف مجتمعاً بدراسة النقاط التي تم الفصل فيها² .

يستثنى من تلك المادة أنها أشارت فقط إلى نوع محدد من القرارات وهي القرارات الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة متمثلة في القرارات الفاصلة في الاستئناف حسب المادة 108 و 109 من الأمر 95-20 والتي صدرت عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة .

1 القانون 08-09 مرجع سابق

2 الأمر 95-20 المعدل و المتمم ، مرجع سابق

ولذلك نجد أن مجلس المحاسبة هو المختص في الطعن بالإستئناف حسب ما ذكر الامر 95-20 السالف الذكر على عكس مجلس الدولة الذي هو غير مختص للنظر للطعن بالإستئناف .

وتتمثل أوجه الطعن بالنقض فيما يلي :

- عدم تطبيق ما هو مقرر بالإجراءات الجوهرية؛
 - عدم الإختصاص إما محلي أو سبب الدعوى؛
 - تجاوز السلطة بتدخل القاضي في أعمال السلطة؛
 - مخالفة القانون الداخلي ؛
 - السبب وقصوره ؛
 - تناقض السبب مع منطوق الحكم ؛
 - تحريف المضمون الواضح والتدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار¹ .
- لكي يقدم طلب الطعن بالنقض يجب أن يكون طرف الأشخاص المعنيين الذين يجب أن تتوفر فيها شروط والصفة والمصلحة ، كما يقدم بطلب من الوزير المكلف بالمالية ، أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام ويقدم من طرف محامي معتمد لدى مجلس الدولة² .

ثانيا : مواعيد الطعن:

تطبق مواعيد الطعن المنصوص عليها في قانون الاجرائات المدنية والادارية والمحدد بشهرين ويسري هذا الأجل من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن .

1 معزوزي نوال ، مرجع سابق ، ص 101-102

2 مادة 110 من الأمر 95-20 مرجع سابق

خاتمة

خاتمة :

سمحت لنا دراسة موضوع مجلس المحاسبة كآلية رقابية لمكافحة جرائم الفساد، الى 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، أجل التأكد من الالتزام والتقيد بقواعد الاعتماد وشروط التنفيذ، ضبط النفقات العامة التي تعني تجنب تبذير الاموال العامة، وعدم إنفاق مبالغ مالية دون مبرر قانوني لأن ذلك يضعف الثقة بالإدارة المالية، فالرقابة المالية لا تكون لها فعالية الا إذا منحت لأجهزة مستقلة تتكفل بحماية الاموال العامة، ورغم الدور الايجابي 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 اقدر على اقتراح الإصلاحات في المستقبل إلا أنها لم تعد كافية في الدول المعاصرة مثل الجزائر، لان 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 الاول والاساسي انعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنفيذ الميزانية .

أما فيما يخص الرقابة اللاحقة التي هي محور دراستنا والمتمثلة في مجلس المحاسبة لا تخلو بدورها من عيوب من بينها، أنه لا يمكن الكشف عن المخالفات المالية التي هي عن عمد أو خطأ أو إهمال الا بعد أن تكون الاموال العامة قد تم إنفاقها بالفعل، حتى ولو كان هذا الاسلوب يقلل من وقوع المخالفات الا انها لا تمنع ارتكابها، وانما اكتشافها بعد وقوعها، بالإضافة الى ان اكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من ارتكابها، بحيث يمكن فيه الشخص المسؤول قد تم تغييره إما بانتقاله لوظيفة أو عمل آخر

أوتقاعده، وهذا ما يقلل من قيمتها من جهة، وعدم امكانياتها من الحد من الفساد وانتشاره وما يمكن الإشارة إليه أو التساؤل عنه فيما يخص الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة 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 اللاحقة مثل رقابة مجلس المحاسبة فلو قامت هذه الأجهزة بمهامها بكل صرامة وانتظام ووفقا لم هو منصوص عليه وفي الآجال المحدد لما أدى بطبيعة الحال الى 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 الاموال العمومية ومكافحة جرائم الفساد والحد منه .

ومن خلال ما سبق اتضح لنا أن كل الدساتير التي عرفت الجزائر سواء دستور 1976 أو دستور 1989 و 1996 وحتى دستور 2016، تؤكد وتدل 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 اجل 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 صلاحيته القضائية وتضييق مجال رقابته، وأخيرا صدور الامر 95-20 الذي عدل بموجب الامر 10-02 فبواسطته اعاد المشرع النظر في كيفية سير المجلس وكذلك 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 الى جانب إمكانية إصدار قرارات تكتسي الصيغة التنفيذية والالزامية، مثلها مثل قرارات الجهات القضائية الأخرى كما أن قراراته قابلة للطعن بالمراجعة أو الاستئناف والطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، إن مجمل الاختصاص المخولة له تبدو من الناحية كافية لممارسة مجلس المحاسبة دورا فعليا وفعالا في حماية الأموال العمومية والمساهمة في تحسين تسييرها من حيث النجاعة والاقتصاد والفعالية .

لكن من الناحية الحقيقية لا نجد له أي صدى على أرض الواقع، فإن مجلس المحاسبة منذ تأسيسه الى غاية اليوم، ورغم الإصلاحات المتتالية التي عرفها، لم يحقق أي مسؤولية في بلوغ الهدف الذي أنشأ من أجله ولا الشفافية المراد تحقيقها في تسيير الأموال العمومية فهذه المسألة ما زالت غامضة والفعالية التي تسعى الى ترسيخها في مجال ترشيد الانفاق العمومي ما هي الا مجرد تصور خيالي يقابلها في الوقائع ممارسات متناقضة تقلل من قيمتها فهل تكريس الرقابة المالية يكون على أساس تلبية حاجيات اجتماعية حقيقية وفعالية، أم انها مجرد تقليد لنظام خارجي جاهز تأثر به المشرع الجزائري مما جعله يطبقه في منظومة قانونية تختلف كثيرا عن تلك التي نشأ فيها، والدليل على ذلك محدودية نتائج هذه الرقابة في مجال حماية المال العام، أو مكافحة الفساد الذي أصبح ينتشر بمظاهر عديدة ومختلفة .

كما توصلنا أيضا الى أن سبب تهميش هذا الجهاز يعود الى طبيعة الواقع الذي يفرضه النظام السياسي القائم الذي يسعى الى هيمنة السلطة التنفيذية على حساب الهيئات الأخرى لهذا فإن هذا الوضع لا يسمح ب بروز أو ظهور أي جهاز رقابي يتمتع بالاستقلالية الحقيقية والقدرة على المراقبة وتحقيق الفعالية المطلوبة، فرقابة المجلس ترتبط بمدى استعداد السلطات العمومية على تقبلها وحرصها لممارستها على جميع مصالح الدولة دون استثناء

والعمل على تنفيذ قراراته وتوصياته دون أي إهمال، وهكذا يصبح الدور الذي يؤديه المجلس له أهمية من خلال تمتع أعضائه بالاستقرار والحصانة الكافية في أداء مهامهم مما يجعلهم يؤمنون بالزامية تطبيق القانون والعمل خلافاً لذلك سيؤدي بهم الى تحمل المسؤولية المالية بغض النظر عن النقائص التي يعاني منها هذا الجهاز، والمتمثلة في عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها عدم وجود الجزاءات المناسبة في حالة ارتكاب أخطاء جزائية فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية، عدم وجود ضمانات قانونية ومادية 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، وجود إلزام قانوني على كافة السلطات الادارية لضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معنية، نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمن تلك التقارير الاجراءات حيال المخالفين منح قضاة مجلس المحاسبة واعوانهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية وحمايتهم من كل أشكال الضغوطات، تبني استراتيجية شاملة في مجال إنتاج المعلومات المتعلقة بالفساد ومظاهره، تفعيل دور اجهزة الرقابة المالية في مواجهة الفساد، إضافة الى تنمية القدرات المؤسسية للفاعلين الاداريين والمراقبين على مستوى مجلس المحاسبة، التنسيق بين مجلس المحاسبة ومختلف الاجهزة الرقابية حتى يتمكن كل جهاز من الاطلاع على عمل كل منهما ممارسة الرقابة على السلطات العليا مثل : السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقا للعدالة، إعطاء للمجلس كهيئة قضائية سلطة إصدار عقوبات جزائية لمرتكبي الاخطاء ضرورة استقلالية يكون بدعم هذه الهيئات القائمة بالرقابة بالمزيد من الحياد والنزاهة في أداء المهام الموكلة اليها مع العلم أن هذه الاصلاحات والتوصيات لا يمكن لها تفعيل دور هذا الجهاز إذا لم تجسد على أرض الواقع.

النتائج و التوصيات :

فبالرغم من الإصلاحات المتتالية التي عرفتھا المجلس فإنه لم یرقى لبلوغ التصور الذي یصبو إلیه والشفافية التي یسعى إلی تحقيقها في تسيير الأموال العمومية فقد بقيت هذه التصورات والأهداف كمجرد فكرة حاملة وكذا بالنسبة للفعالية التي یرمي إلی ترسيخها في سبيل الرقابة علي الاموال العمومية ولعل قصور الرقابة التي یؤديها المجلس تكمن في جملة الأسباب أهمها ما يلي:

- عدم الاكتراث بالتقارير المقدمة من طرف المجلس وإهمال مضمونها من ملاحظات وتوجيهات قيمة من شأنها تورية قواعد ومبادئ الرقابة على الأموال العمومية.
- تهमیش الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة، حيث لرئيس الجمهورية أو رئيس الهيئة التشريعية إخطار المجلس لإبداء رأیه حول بعض المسائل والملفات ذات الأهمية الوطنية لكن نادرا جدا ما يتم اللجوء إلیه لإبداء رأیه حول هذه المسائل وحق فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقانون المالية وضبط الميزانية التي أصبحت لا تعرض حتى على الهيئة التشريعية.
- فقدان مجلس المحاسبة للاستقلالية الوظيفية والعضوية وتأثير السلطة التنفيذية على قرارات المجلس والتقصير في متابعة القضايا التي يكشف عنها المجلس لوجود مصالح متبادلة بين المتهمين الذين يكشف عنهم المجلس.
- كما أن دور المجلس في مكافحة الفساد المالي يعتمد على الرقابة المنتهكة المتمثلة في تقديم تقارير مفصلة یحررها ویضعها بين رئيس الجمهورية لإعلامه بالملفات والقضايا التي یكشفها المجلس لأن أقصى ما یملکه المجلس هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري وقراراته لا تجوز أي حجیته ولا یملك إلا توصية.
- رغم ما سبق ذكره من دور ريادي أصبح مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي بموجب ما تدعم به من آليات ووسائل رقابية إلا أنه لا یزال لم یرقى إلی

المستوى المنتظر منه كهيئة رقابية قوية ولم تحقق الأهداف الموجودة منه وهذا لعدة أسباب منها:

- تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاله يعتبر عائق أمام أداء مهامه الرقابية.

- عدم وجود أدوات وآليات فعالة رائعة في حد ذاتها للحد من ظاهرة التقصير والتعاون والإهمال في التسيير المالي وكذا الانحرافات المالية إذا

- من أجل ضمان أقصى لدرجة فعالية الرقابة يجب أن تنتج المراقبة بالإشهار الواسع لإفادة أكبر عدد ممكن من المسؤولين وإعلام الرأي العام.

- وضع التشريعات المالية التي تغطي كافة الأمور المالية للدولة، تكون مرنة وتواكب التغيرات المستمرة في النواحي العالمية المالية والاقتصادية.

- إعلان نتائج رقابة المجلس للرأي العام من خلال التقارير السنوية وجعل هذا الإجراء إلزامي من خلال تعديل صياغة 16 من الأمر رقم 95-20 وذلك نظرا لدورة الكبير في نوعية الرأي العام والتأثير في نفوس المخالفين للقواعد والأنظمة.

- الدعوة إلى نشر التقارير في الجريدة الرسمية الجزائرية بصفة دورية ومستمرة ضرورة إنشاء مجلس للرقابة في الجماعات المحلية (الولاية والبلدية).

- وعلى الرغم ما يحققه المجلس من رقابة فإنه يجب ألا تتجاوز حدود معينة وإلا فإنها تؤدي إلى عرقلة النشاط وتؤدي إلى شل الأجهزة الحكومية المختلفة وتصبح الرقابة خطرا ليس علني مالية الدولة فقط وإنما على نشاط المالي والإداري والاقتصادي ككل بحيث يجب تحاشي تكرار أو ازدواج أعمال الرقابة وعليه لكي تستطيع أجهزة الرقابة في بلادنا وخاصة مجلس المحاسبة أن تقوم بدورها على أحسن وجه في مجال حماية الأموال العامة من جميع أشكال النهي والمخالفات وكذلك لأحسن تسيير واستعمال هذه الأموال فإن المشرع الجزائري من خلال القوانين التي مرت على المجلس حاول تدارك الأخطاء القوانين السابقة وحاول تطوير وتسيير وتنظيم المجلس إلا أنه هذا لا يجني بعض النقائص والعيوب التي لم يتداركها لذا تقترح بعض التوصيات لتدارك هذه النقائص من أجل محاولة الوصول

إلى نموذج كامل وخال من الشوائب وعليه توصلنا إلى جملة من الاقتراحات على النحو التالي:

- يجب أن يستوفى المشرع التشريعات التي تحدد مهام المجلس على الوسائل البشرية والمالية الضرورية لمزاولة نشاطه وأن تكون له إمكانية توظيف كفاءات عالية في مختلف الاختصاصات.

- تكوين القضاة المتخصصين في مجال المحاسبة والمالية وهذا من حسن الرقابة على الجانب المالي لأنه أكثر عرضة للفساد.

- إلغاء قاعدة القرار المزدوج بخصوص مراجعة حسابات المحاسبين العموميين لأنها تؤدي إلى تعقيد الإجراءات وتضييع الوقت.

- تبسيط إجراءات التقاضي أمام المجلس وخاصة أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بحيث تمتاز بأنها إجراءات طويلة ومعقدة.

- إقامة نظام سريع لمحاكمة المخالفين وتوقع عقوبات رادعة وعدم ترك بعض المسؤولين يرتكبون مخالفات مالية بدون عقاب.

- تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاله يعتبر عائق أمام أداء مهامه الرقابية.

- بعد العرض السابق للآليات المخولة لمجلس المحاسبة لمكافحة الفساد المالي فإننا نرى أنه من الملائم التذكير بمجموع الاقتراحات التي نرى أن الأخذ بها كفيل بتدعيم الثغرات التي تعترى هذه البيئة وهي كالاتي:

- إيلاء السلطة التشريعية العناية اللازمة لتقارير المجلس لأنها أهم الوسائل التي تساعد على مراقبة النشاط المالي للحكومة.

- ضرورة نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتتضمن تلك التقارير للإجراءات المتخذة اتجاه المخالفين، ليتسنى لجميع أفراد المجتمع الاطلاع على كيفية تسيير مواردهم وممتلكاتهم وهذا ترسيخاً لمبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية.

- تمكين مجلس المحاسبة من الاستشارات القبلية وتكريس الرقابة القبلية على أموال الدولة والمتابعة التدقيقية لها في جميع المراحل وذلك لأن الرقابة القبلية أقل تكلفة.
- بالنسبة للجانب التنظيمي لمجلس المحاسبة اضافة هيئات تابعة لمجلس المحاسبة على مستوى الولايات.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

الدستور

القوانين:

1. الأمر رقم 66-155 مؤرخ في 08/06/1966، الجريدة الرسمية عدد 48 صادرة في 10/06/1966، متعلق بقانون الإجراءات الجزائية معدل ومتمم بموجب القانون رقم: 11-06 المؤرخ في 22/03/2011 الجريدة الرسمية، عدد 19 صادرة في 27/03/2011.

2. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الجريدة الرسمية عدد 06 سنة 1967

3. الأمر رقم 69-59 المؤرخ في 28 جويلية 1969 الجريدة الرسمية عدد 65 سنة 1969 .

4. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 10 جويلية 1995 المعدل والتتم بالامر 10/02 المؤرخ.

5. الأمر رقم 95-23، المؤرخ في 26/08/1995، يتضمن القانون الأساسي للقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 48 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1995.

6. الأمر رقم: 59-02 المؤرخ في: 02 جانفي 1959 والمتعلق بالقانون العضوي للقوانين المالية كركيزة قانونية إلى غاية 05 جويلية 1975 وكأداة عمل فقهية إلى غاية صدور القانون الجزائري في 1984. وكان من المفروض أن يعدل هذا الأخير تماشيا مع أحكام دستور 1996 الذي ادمجه ضمن مجالات القانون العضوي.

7. الأمر رقم: 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966 جريدة الرسمية عدد 108.

8. الأمر رقم: 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية لعام 1970 جريدة الرسمية عدد 110.

9. الأمر رقم: 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973 والذي تم بموجبه إلغاء القانون رقم: 62-157 الجريدة الرسمية عدد 62.
10. الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخ في 14 سبتمبر 1962.
11. الجريدة الرسمية عدد 2 سنة 1963.
12. الجريدة الرسمية عدد 23 سنة 1963.
13. الجريدة الرسمية عدد 38 في 11 جوان 1963.
14. الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 1964.
15. الجريدة الرسمية عدد 18 سنة 1969.
16. الجريدة الرسمية عدد 45 سنة 1969.
17. الجريدة الرسمية عدد 10 سنة 1980.
18. الجريدة الرسمية عدد 43 سنة 1981.
19. الجريدة الرسمية عدد 26 سنة 1990.
20. الجريدة الرسمية عدد 43 سنة 1990.
21. الجريدة الرسمية عدد 27 سنة 1991.
22. الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1992.
23. الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1995.
24. الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1995.
25. الجريدة الرسمية عدد 42 سنة 1995.
26. الجريدة الرسمية عدد 76 سنة 1997.
27. الجريدة الرسمية عدد 8 سنة 1998.
28. الجريدة الرسمية عدد 46 عدد 2000.
29. الجريدة الرسمية عدد 47 سنة 2001.
30. الجريدة الرسمية عدد 75 سنة 2007 .

31. الجريدة الرسمية عدد 75 سنة 2007 وقد نصت المادة 8 من هذا المرسوم على " تتوفر المديرية العامة للأموال الوطنية على مفتشية لمصالح الاملاك الوطنية والحفظ العقاري وبحكمها نص خاص " .

32.

33. الجريدة الرسمية عدد 11 سنة 2008 .

34. الجريدة الرسمية عدد 25 سنة 2008.

35. الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2009.

36. الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2010.

37. دستور 10 سبتمبر 1963 الجزائري.

38. دستور 22 نوفمبر 1976. الجزائري.

39. دستور 23 فبراير 1989 الجزائري.

40. دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري.

41. دستور 06 مارس 2016 . الجزائري.

42. دستور 1976 م 51 دستور 1989 المادة 115 ومن بين هذه المجالات التصويت على ميزانية الدولة.

43. قانون 01-06 المؤرخ في 20/02/2006 متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 08/03/2006

44. القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ج ر عدد 37 الصادر بتاريخ: 2011/07/03.

45. القانون 05-80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة الجريدة الرسمية العدد 10 الصادرة بتاريخ 03 مارس 1980.

46. القانون 17-84 المؤرخ في 07/07/1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 28 المؤرخة في 10/07/1984، المعدل والمتمم بموجب القانون 21-89 المؤرخ

في 31/12/1989، الجريدة الرسمية ، عدد الاول، صادرة في 03/01/1990

47. القانون 90-32 المؤرخ في 04/09/1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره،
الجريدة الرسمية العدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990.
48. القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 06/09/2004 المتضمن القانون الأساسي
للقضاة، الجريدة الرسمية العدد 07 الصادرة في 08 سبتمبر 2004.
49. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن قانون الوقاية من الفساد
ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 08 مارس 2006.
50. القانون رقم 07-79 المؤرخ في 21 يوليو 1979 والمتضمن قانون الجمارك
الجريدة الرسمية عدد 30 سنة 1979 المعدل والمتمم بمقتضى القانون رقم
98-10 المؤرخ في 22 أوت 1998 الجريدة الرسمية عدد 61 سنة 1998
51. القانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية،
ج.ر.ج.د.ش، عدد 44، صادرة في 03/08/2008.
52. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد
12 الصادر في 29/02/2012.
53. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة
وسيره، الجريد الرسمية العدد 53، الصادرة بتاريخ 05/12/1990
54. القانون رقم: 11-01 المؤرخ 17 فبراير 2011 المتضمن تسوية الميزانية لسنة
2008 انظر الجريدة الرسمية عدد 13 سنة 2008.
55. القانون رقم: 79-09 المؤرخ في: 31 ديسمبر 1979 المتضمن قانون المالية لعام
1980 جريدة الرسمية عدد 53.
56. القانون رقم: 79-09 المؤرخ في: 31 ديسمبر سنة 1979 المتضمن قانون المالية
لسنة 1920 الجريدة الرسمية عدد 53. والثاني بموجب القانون رقم: 80-05 المؤرخ
في أول مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة
الجريدة الرسمية عدد 10.

57. قانون رقم: 80-02 المؤرخ في: 9 فيفري 1980 يتضمن ضبط الميزانية لسنة المالية 1978 انظر الجريدة الرسمية عدد 7 من سنة 1980.
58. قانون رقم: 80-02 المؤرخ في: 9 فيفري 1980 يتضمن ضبط الميزانية لسنة المالية 1978 انظر الجريدة الرسمية عدد 7 من سنة 1980.
59. القانون رقم: 88-05 المؤرخ في: 12 يناير 1988 والقانون رقم: 89-24 المؤرخ في: 19 يناير 1993 والقانون رقم: 93-18 المؤرخ في: 29 ديسمبر 1993.
60. القانون رقم: 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم أنظر الجريدة الرسمية عدد 35.
61. قانون رقم: 90-21 المؤرخ في: 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1990.
62. القانون رقم: 99-11 المؤرخ في: 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لعام 2000 جريدة الرسمية عدد 92 .
63. القرار المؤرخ في 15 مايو 1963 والمتضمن التنظيم الداخلي والمحدد لصلاحيات مدير الميزانية والمراقبة لوزارة المالية الجريدة الرسمية عدد 34 سنة 1963 .
64. القرار الوزاري المشترك يوم 21 أوت 1983 الجريدة الرسمية عدد 35 سنة 1983.
65. قرار وزاري مؤرخ في 25 مارس 1816 امضاه وزير المالية لويس بارون الذي قام بتوحيد عدة هيئات رقابية تحت جهاز واحد.
66. المادة 05 مكرر 03 من قانون المالية 1966.
67. المادة 187 دستور والمادة 150 دستور 1989 والمادة 160 من دستور 1996 كما نشير إلى أن أول قانون خاص بضبط الميزانية أصدرته السلطة التشريعية.
68. المادة 59 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
69. المادتين 2 و3 من المرسوم رقم: 69-28 المؤرخ في: 21 فبراير 1969، جريدة الرسمية عدد 18 سنة 1969.

70. المرسوم التشريعي رقم: 92-04 المؤرخ في 11 أكتوبر 1992 الجريدة الرسمية رقم: 73 والقانون رقم: 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998 الجريدة الرسمية رقم: 98 والقانون رقم/ 11-16 المؤرخ في: 29 ديسمبر 2011 المؤرخ في: 23 ديسمبر 1999 الجريدة الرسمية رقم: 92 والقانون 11-16 المؤرخ في: 29 ديسمبر 2011 الجريدة الرسمية رقم: 72.

71. المرسوم التنفيذي 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 والمتعلق بتعين المحاسبين العموميين واعتمادهم الجريدة الرسمية عدد 43.

72. المرسوم التنفيذي رقم 05-493 المؤرخ في 26 ديسمبر 2005 الجريدة الرسمية عدد 84 سنة 2005 والثانية في سنة 2008 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-93 المؤرخ في 10 مارس 2008 الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2008.

73. المرسوم التنفيذي رقم 207-11 المؤرخ في 31 مايو 2011.

74. المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990.

75. المرسوم التنفيذي رقم 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المعدل المتهم الجريدة الرسمية عدد 46 .

76. المرسوم التنفيذي رقم 91-312 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991.

77. المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 الجريدة الرسمية عدد 43.

78. المرسوم التنفيذي رقم 91-502 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

79. المرسوم التنفيذي رقم: 01-351 المؤرخ في: 10 نوفمبر 2001 جريدة الرسمية عدد 67.

80. المرسوم الرئاسي رقم 11-212 المؤرخ في 2 جويلية 2011 الجريدة الرسمية رقم 32 من سنة 2011 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 02-195 المؤرخ في أول جوان 2002 الجريدة الرسمية عدد 39.

81. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر سنة 1995.
82. المرسوم الرئاسي رقم 98-48 المؤرخ في 11 فبراير سنة 1998 المعدل والمتمم
الجريدة الرسمية عدد 07 سنة 1998 .
83. المرسوم الرئاسي رقم: 94-40 المؤرخ في: 29 يناير 1994 والمتعلق بنشر الأرضية
المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية الجريدة الرسمية عدد 06 سنة 1994.
84. المرسوم الرئاسي رقم: 95-377 المؤرخ في: 20 نوفمبر 1995 والمحدد للنظام
الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 72 سنة 1995.
85. المرسوم الفرنسي رقم: 62-1587 المؤرخ في: 29 ديسمبر 1962.
86. المرسوم رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 المتضمن تنظيم الهياكل
المركزية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2008 .
87. المرسوم رقم 08-274 المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008 والمحدد لتنظيم المتفشيات
الجهوية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2008.
88. المرسوم رقم 68-238 المؤرخ في: 30 ماي سنة 1969 والمتضمن القانون الأساسي
الخاص للمراقبين العاملين للمالية الجريدة الرسمية عدد 44 سنة 1968.
89. المرسوم رقم 68-240 المؤرخ في 30 مايو 1968 والمتضمن القانون الاساسي
الخاص لمفتشي المالية الجريدة الرسمية عدد 44 سنة 1968 .
90. المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 اكتوبر سنة 1971.
91. المرسوم رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير 1992.
92. المرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992.
93. المرسوم رقم: 62-1 المؤرخ في: 27 سبتمبر 1962 المتضمن تعيين أعضاء
الحكومة- الجريدة الرسمية عدد 1.
94. المرسوم رقم: 63-127 المؤرخ في 19 أبريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية
وهذه الهيئات هي : مجلس المحاسبة، لجنة تحقيق ومراجعة المؤسسات العمومية

المفتشية العامة للمالية، المراقبة المالية للدولة، الوكالة القضائية للجزئية الجريدة الرسمية عدد 23 سنة 1963.

95. النص التشريعي بمقتضى الأمر رقم: 95-23 المؤرخ في: 26 أوت 1995 والمتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 48 سنة 1995.

96. النص التشريعي بموجب الامر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 الجريدة الرسمية عدد 11.

97. النصوص التنظيمية المتعلقة بالجانب المالي والصادر بعد الاستقلال كانت تؤثر على المرسوم رقم: 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 والمتضمن تنظيم الإدارة العامة الخاص بالنظام المالي للجزائر انظر: بهذا الصدد تأشيريات المرسوم المؤرخ في: 30 مايو 1963 المتضمن تعيين المراقب المالي المساعد للجزائر الجريدة الرسمية عدد 37 سنة 1963.

98. هو المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير سنة 2009.
النصوص التنظيمية:

1. المرسوم الرئاسي 95-377، المؤرخ في 1995/11/20، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية العدد 72 صادرة في 1995/11/20.

2. المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 19 أفريل 2004، الجريدة الرسمية، العدد 26، 2004.

3. المرسوم التنفيذي 63/127، المؤرخ في 19/04/1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 23 سنة 1963.

4. المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980، المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية العدد 10، لسنة 1980.

5. المرسوم التنفيذي رقم 96-30 مؤرخ في 22 شعبان عام 1416 / 1996/01/13 يحدد الشروط والكيفيات لتطبيق الأمر 95-23، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر، عدد 48 الصادرة في 1996/09/05.

6. المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 22 يناير 1996، يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات الى مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 06، صادرة 1996/01/24

7. قرار مؤرخ في 1996/01/16، الذي يحدد مجالات تدخل غرفة مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع معدل بقرار صادر بتاريخ 1996/04/16، الجريدة الرسمية عدد 46 .

8. قرار مؤرخ في 2000/09/27، يتضمن تجديد أعضاء لجنة الطعن المختصة باسلاك المستخدمين الاداريين والتقنيين لمجلس المحاسبة، عدد 81، جريدة رسمية صادرة بتاريخ 2000/12/30 .

الكتب

1. أبوزيد محمد عبد الحميد، حماية المال العام، القاهرة، دار النهضة العربية، 1899
2. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الاول والثاني، ط 12 دار هومة الجزائر 2010.
3. احمد بلودنين، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري بين السلطة والحرية، الجزائر دار هومة، سنة 2016 .
4. احمد محيو: المنازعات الادارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ط6 سنة 2005 .
5. أحمد مصطفى محمد سعيد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012.
6. أحمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية 2007.

7. البشير محمد الأمين، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007.
8. السالمي مهدي ياسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1883.
9. السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام الإثبات، آثار الالتزام، القاهرة، دار النهضة العربية، 1980.
10. السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، الجزء الثامن، القاهرة، دارا لنهضة العربية، 1829 .
11. المحمدي بوادي حسنين، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
12. باسم شهاب، جرائم المال والثقة العامة، سلسلة القانون في الميدان، بارتني، سنة 2013.
13. بسيوني محمد شريف، الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا، القاهرة، دار الشروق، 2004.
14. بعلي محمد الصغير، أبوالعال يسري، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، عناية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
15. بعلي محمد الصغير، يسري أبوالعلا، المالية العامة، دار العلوم، عناية، طبعة 2003.
16. حسام الدين محمد أحمد، الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي ط 2، دار النهضة العربية، بيروت، 2003.
17. حسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الطبعة الثالثة عشر، ج 2 دارهومة 2012-2013.
18. حسين مصطفى، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1999.
19. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2001.

20. سالم رفيق محمد، الحماية الجنائية للمال العام، القاهرة، دار النهضة العربية ط1984،2
21. شيحا إبراهيم عبد العزيز، الأموال العامة، أبوالعزم للطباعة، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2002
22. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية،سنة 1998.
23. عبد الرسول عبد الرضا،أموال الدولة العامة والخاصة،مجلة الحقوق، العدد الثاني،السنة الثانية العشرون ،1989.
24. عيسى رياض، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999
25. كيرة حسن، أصول القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية ج1، ط1، الإسكندرية منشأة المعارف.
26. مجمع اللغة العربية: المعجم الوجيز، الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية، سنة 2010.
27. محمد بن مكرم ابن منظور: لسان العرب، الجزء الخامس، دار المعارف، القاهرة.
28. محمد سعيد بوسعيدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار النهضة للنشر الجزائر، 2014.
29. محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، دراسةمقارنة في ظل قانون الأملاك الوطنية، ط2 ،الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
30. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،1994
31. مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة، الجزائر سنة2003.

32. نايف حمد زيدان، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1985

33. نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراة قانون جنائي، جامعة منتوري قسنطينة، 2013-2014.

34. هوام الشيخة، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، بدون طبعة الجزائر، دار الهدى الجزائر، سنة 2009 .

الكتب باللغة الأجنبية:

1. BABADJI R ، *la notion des biens de l'état en droit algérien these de doctorat 3^o cycle ، université paris 1 ، 1981*
2. CAMBIER Gyr ، *droit administratif maison ferdinand larcier Bruxelles ، 1968*
3. DE LAUBADERE André ، *traite de droit administratif librairie générale de droit et de jurisprudence ، paris ، 1975*
4. GAUDEMET Jean ، *Institutions de antiquité ، Sirey ، Paris 1967*
5. MAHIOU Ahmed ، *études de droit public algérien ، Alger p.u. 1984*
6. Mohammed Boussou MAH ، *La paronthese des poroinpanstitntion els de 1992 a 1998 ، opn Alger 2005.*
7. TOURET denis ، *droit public administratif ، paris ، rue saint jacques 1995.*

الأطروحات:

1. البدوي محمد علي محمد، الفساد في النسق الاقتصادي وانعكاسه على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع المصري، أطروحة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة الإسكندرية، 1996.

2. سيد أحمد كبداني، أثر النمو لاقتصادي على عدالة توزيع الدخل في الجزائر مقارنة بالدول العربية -دراسة تحليلية وقياسية-، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2012/2013.

3. طيبي سعاد،المالية المحلية ودورها في عملية التنمية،اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه،فرع القانون العام،كلية الحقوق،الجزائر سنة 2009.

المذكرات:

1. بومزير باديس النظام القانوني للأموال العمومية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ،السنة الجامعية 2011/2012 .

2. بلقرشي حياة،مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،كلية الحقوق،جامعة بن عكنون،الجزائر،سنة 2011 - 2012

3. رايدة رمزي محمود حامد، أثر العولمة على الفساد السياسي والاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الآداب، جامعة اليرموك، الأردن، 2006.

4. رمزي بن الصديق،دور الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العمومية،مذكرة للحصول على درجة الماجستير،قانون جنائي،سنة 2012-2013 .

5. شلالي رضا،تنفيذ النفقات العامة،مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق،فرع ادارة ومالية،كلية الحقوق جامعة الجزائر سنة 2001-2002.

6. شويخي سامية، اهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والتجارة، سنة 2010-2011.

7. معزوزي نوال،نظام المنازعات لمجلس المحاسبة،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية،كلية الحقوق، جامعة الجزائر،سنة 2010-2011.

المداخلات:

1. احمد سويقات، مجلس المحاسبة،كآلية أساسية دستورية لرقابة المالية في الجزائر ملتقى وطني حول الاليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008،كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية،قسم الحقوق،جامعة قاصدي مرباح،ورقلة.

2. بقشيش علي، زيدك الطاهر، الفساد بين النظرية والممارسة، المفهوم، الأسباب، التجليات، طرق معالجة، مداخل في الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد المنعقد يومي 02، 03 ديسمبر 2008، بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر
3. محمد علي إبراهيم، الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث حول: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط المغرب، ماي 2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.

المقالات :

1. صقر أحمد، الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد 16، العدد 32، 2001.
2. فايزة ميموني وخليفة موارد: السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 07، الجزائر، ماي 2010.

المواقع الالكترونية

1. الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة: www.cours.de.comptes.org.dz
- www.denistouret.fr/Drt_adm/domaine_regime_juridique.html le 22/11/2011

الملخص باللغة الأجنبية

الملخص باللغة الأجنبية

The oversight of public funds is among the topics of great importance and is the subject of studies by many researchers in the legal and economic fields, through matching the behavior or legal action with regard to financial work and the preservation of public funds by highlighting the error that enabled the employee's side and then shedding the penalty disciplinary or judicial

The Algerian Court of Accounts is considered one of the constitutional oversight bodies in the state, since its establishment under Article 190 of the 1996 Constitution, as well as after the issuance of Law No.: 05/80 dated: 03/01/1980 with judicial and administrative powers and the so-called post-monitoring

Through this research, we wanted to highlight the importance of the financial control carried out by the Accounting Council through our topic: the extent of the effectiveness of the Accounting Council in the dimensional control of public funds, by posing the problem of our research, which was as follows: What is the role of the efficacy of the Accounting Council in financial oversight dimensionality?

Through this problem, we dealt with dividing our research into two chapters:

Chapter One: In it we touched on the institutional organization of the Accounting Council and its supervisory role over public funds. Through this chapter, we discussed dividing it into two chapters. The first chapter dealt with the reality of the Accounting Council in light of Algerian legislation. In the second chapter, we discussed the relationship of the Accounting Council with public funds as the subject of oversight. By highlighting the financial and legal importance of public funds in Algerian legislation.

As for the second chapter, we dealt with the functioning of the Accounting Council as a supervisory body over public funds, and we divided it into two chapters

The first chapter: the financial control of the Accounting Council, as it is a body that performs post-monitoring. In the second chapter, we discussed the legal nature of the decisions of the Accounting Council.

Through this study and analysis of the legal aspect of the Accounting Council, we reached a number of findings and recommendations, both in the structural, organizational and legal aspect of the workflow of this Council, as well as by highlighting some reports of the Accounting Council in embodying the supervisory role of public funds.