

إذا كان الاختصاص الرقابي لمجلس المحاسبة ينعقد بمناسبة عمليات تقييم نوعية التسيير أو الفصل في وقائع معينة بما يظهر المجلس على أنه هيئة رقابية ، فإن الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة يظهره بمظهر الهيئة التي تملك ممارسة وظيفة تقديم الاستشارة في وضعيات وحالات معينة ، وإن كانت ليست من طبيعة استشارية<sup>1</sup>.

إن اختصاص مجلس المحاسبة على النحو السابق وحتى لو وصف على أنه إختصاص ثانوي مقارنة مع إختصاصه الرقابي الذي هو إختصاص رئيس، إلا أن النصوص الدستورية السابقة أو الحالية التي عرفتها الجزائر لا تمنحه هذا الدور بل تكتفي جميعها بربط وظيفته بالدور الرقابي، وهذا خلافا لتوجه المؤسس الدستوري الجزائري بالنسبة لبعض الهيئات الأخرى التي وإن لم تكن من طبيعة استشارية، إلا أنه يقر باختصاصها الدستوري الاستشاري ، كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجلس الدولة الذي يستشار في مشاريع القوانين وأخذ رأيه بها قبل عرضها على مجلس الوزراء<sup>2</sup>، وكذا الحال بالنسبة للمجلس الأعلى للقضاء الذي يبدي رأيا استشاريا إزاء ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة العفو<sup>3</sup>.

مما تقدم يتبين لنا أن مجلس المحاسبة في الجزائر يفتقر إلى الأساس الدستوري الذي يبرر إختصاصه الاستشاري، وهو موقف لم نعهده من جانب المؤسس الدستوري الذي يحرص على التنصيص على الاختصاص الاستشاري للهيئات التي يعترف لها بهذا الاختصاص، ومن هنا، فإننا نهيب بالمؤسس الدستوري الجزائري ومن أجل ضمان ممارسة مجلس المحاسبة لهذا الاختصاص على أكمل وجه ممكن ينبغي تأطيره بموجب نص دستوري دون الاكتفاء بالنص عليه بموجب القانون الناظم لمجلس المحاسبة.

<sup>1</sup> - ينبغي التفرقة في هذا الصدد بين المؤسسات الدستورية ذات الطبيعة الاستشارية وبين المؤسسات الدستورية ذات الاختصاص الاستشاري، فالأولى تعتبر الاستشارة بالنسبة لها إختصاص أصيل وهو سبب وهدف إنشائها كما هو الحال =بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الأعلى للأمن في الجزائر، حيث توصف في هذه الحالة بأنها مؤسسات دستورية استشارية ، أما الثانية فهي لا تتمتع بالطابع الإستشاري غاية ما في الأمر أن الاستشارة بالنسبة لها هي إختصاص ثانوي وليس أصيل ، وعليه فطبيعتها قد تكون إدارية أو قضائية ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة والمجلس الدستوري، والمجلس الأعلى للقضاء ، حيث تستشار في حالات وأوضاع خاصة.

<sup>2</sup> - راجع المادة 136 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

<sup>3</sup> - راجع المادة 175 من نفس المصدر.

وحتى يتسنى لنا الالمام بحدود الصلاحيات الاستشارية التي أقرها القانون 20/95 سوف نتناول بشكل مستقل ومفصل كل من إستشارة مجلس المحاسبة بخصوص قوانين المالية، واستشارة مجلس المحاسبة بخصوص المسائل ذات الصلة باختصاصاته.

### المحور الأول: إستشارة مجلس المحاسبة بخصوص قوانين المالية

تتخذ هذه الاستشارة صورتين الأولى تتعلق بمشروع قانون المالية السنوي والثانية تتعلق بمشروع ضبط أو تسوية الميزانية مما يفيد أن هذا النوع من الاستشارة يكون سابقا و/ أو لاحقا، وبخصوص استشارة مجلس المحاسبة في مشروع قانون المالية أقره المشرع صراحة بإمكانية اللجوء لاستشارة المجلس في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية<sup>4</sup>.

الملاحظة الأساسية التي نسجلها هنا أن المشرع جعل هذه الاستشارة جوازية وليست الزامية من حيث المبدأ العام ، وبالتبعية لذلك لم يحدد المشرع الجهة التي يمكنها ممارسة هذه الاستشارة حتى في الفترة التي يمكن التقييد بها في حالة اللجوء إليها ، وذلك فيما لو كانت قبل أو بعد عرضها على مجلس الوزراء مثلما هو متبع بالنسبة للاستشارة التي يتولاها مجلس الدولة الجزائري.

فضلا على ما سبق فالمشرع استعمل عبارة "...النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية وهو ما يفتح باب التأويل حول مجالها ، فهل المقصود بها هنا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، أم قوانين المالية السنوية التي يتم عرضها على البرلمان، وما قد يتصل بها من قوانين مالية تصحيحية، أم المقصود بها الاثنين معا.

إن واقع الحال يكشف أن مجلس المحاسبة لم يتم استشارته سابقا في بداية عمله ولا حتى حاليا، وهذا الأمر تؤكد أكثر النصوص القانونية المتعلقة بقوانين المالية التي صدرت لفترات طويلة، حيث لا تدل التأشير الخاصة بها في ديباجتها على أن مجلس المحاسبة يتم إشراكه في صياغة النصوص المتعلقة بقوانين المالية السنوية خصوصا.

<sup>4</sup> - راجع المادة 19 من الأمر 20/95، مصدر سابق، ص 5.

وقد سبق معنا الإشارة أن السبب في ذلك إنما يرتد الى عدم وجود أساس دستوري صريح وواضح يقر صراحة بممارسته لهذا الاختصاص. وعليه وحتى نضمن أن تكون لمجلس المحاسبة ذلك، وما قد يترتب على تدخله من تجويد النصوص القانونية المتعلقة بقوانين المالية جميعها يتعين معه أن يتم النص صراحة على هذا الاختصاص بموجب نص دستوري.

أما بخصوص استشارة مجلس المحاسبة في مجال ضبط وتسوية الميزانية ، فقد أقر المشرع بأن يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص<sup>5</sup>.

ويعرف قانون ضبط أو تسوية الميزانية من الناحية التشريعية بأنه الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة<sup>6</sup>.

إن الهدف من قانون تسوية الميزانية هو التحقق من المبالغ التي حصل تنفيذها فعلا خلال سنة مالية معينة، فيظهر في باب الإيرادات التحصيل الذي تم تحقيقه فعليا، وفي باب النفقات تظهر المبالغ التي تم صرفها، وبالتالي يشكل مشروع قانون ضبط الميزانية فرصة بالنسبة للنواب لمتابعة الكيفيات التي يتم بها تنفيذ الميزانية ومحطة لتقييم النتائج المترتبة على تصويته على قانون المالية وتحليل شروط تطبيقه. وهذا على الرغم من الاختلاف القائم حول تحديد طبيعته فيما لو كان عملا قانونيا خالصا ، أم أنه عمل إداري.

الجدير بالذكر أن المشرع لم يشترط أو يحدد آجال معينة ترسل فيها الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة من خلال لجنة البرامج التابعة له ، وهو ما يستتبع كذلك القول بعدم تحديد آجال لعمل هاته الأخيرة ، وإن كان من المفترض أن تتم المصادقة على قانون تسوية الميزانية للسنة المعنية قبل مباشرة وصياغة قانون المالية للسنة التي تليه.

<sup>5</sup> - راجع المادة : 18 من الأمر 20/95 المعدلة والمتممة بموجب المادة 6 من الأمر 02/10 ، مصدر سابق ، ص 5.

<sup>6</sup> - راجع المادة: 8 من القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية ، مصدر سابق، ص 9.

إن هذه القاعدة وعلى فرض التسليم بأهميتها، فهي لم تحترم أو تطبق في الجزائر، حيث نسجل التأخر الواضح في المصادقة على تسوية الميزانية، وفي أحسن الأحوال يتم المصادقة عليها بعد ثلاث سنوات من استنفاد تطبيق قانون المالية<sup>7</sup>.

ومن المفيد التنويه أنه بلغ عدد العمليات المتعلقة بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية 61 عملية في 2018 ليصبح 49 عملية في 2019.

ويسمح تلخيص الاستنتاجات والملاحظات التي تدلي بها الغرف عقب عمليات الرقابة المبرمجة وكذلك الآراء والتعليقات التي يعبر عنها المجلس حول شروط ونتائج تنفيذ الميزانية وقوانين المالية بإثراء التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي المتضمن قانون ضبط الميزانية لسنة 2017<sup>8</sup>.

### المحور الثاني: استشارة مجلس المحاسبة بخصوص المسائل ذات الصلة باختصاصه

إن الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة يتسع خارج دائرة النصوص القانونية المتعلقة بالمالية، وهو ما يتضح من خلال الاعتراف لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول ورؤساء المجموعات البرلمانية<sup>9</sup> باللجوء إلى مجلس المحاسبة في كل المسائل ذات الصلة باختصاصاته الأصلية وهي وظيفة الرقابة والتدقيق، مع أن هذا النوع من الاستشارة ليس إلزامي من حيث المبدأ العام، حيث لم يحدد المشرع الحالات والأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة على النحو المتقدم، في الوقت الذي ينبغي أن نؤكد فيه أن الاستشارة وعلى فرض التسليم بعدم إلزاميتها فهي قائمة ومتعلقة بالهيئات

<sup>7</sup> - أنظر على سبيل المثال:

القانون رقم 08/16 المؤرخ في 03/08/2016 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2013، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، بتاريخ 03/08/2016، ص 12.

= القانون رقم 08/17 المؤرخ في 27/03/2017 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 21، بتاريخ 02/04/2017، ص 3.

<sup>8</sup> - راجع في هذا الخصوص: حصيلة برنامج نشاط الرقابة لمجلس المحاسبة لسنة 2019، متاحة على الرابط الإلكتروني:

<https://www.ccomptes.dz/ar/#ctr-cdc-2019>

<sup>9</sup> - راجع على التوالي نصوص المواد: 20، 21، 22 من الأمر 20/95، مصدر سابق، ص 5.

الخاضعة لرقابته والتي تدخل ضمن إختصاص الغرف الوطنية و/أو المحلية ، كما أن اللافت أن المشرع ساوى بين جميع الأطراف التي تملك حق اللجوء لاستشارة مجلس المحاسبة دون أن يحدد نصيب كل طرف من الاستشارة أو أهدافها وهو ما يطرح إمكانية التنازع حول نفس موضوع الاستشارة لعدد من الأطراف ، رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان مثلا.

من المهم التنويه بعد كل ما تقدم بخصوص الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري أن الأثر المترتب على طلب الاستشارة والمتجلي في رأي مجلس المحاسبة الاستشاري يبقى بدهاءة مفرغا ومجردا من أي طابع لوجوب الأخذ والاتباع، فضلا على كون اللجوء لطلب الاستشارة وكما أسلفنا الإشارة إليه هو أمر جوازي ،وهذا يفيد على أن منتهى الاستشارة في حالة طلبها لا يعدو أن يكون رأيا بسيطا لا يلزم الجهة التي تطلبه ، بل يكون في مقدورها عدم الأخذ به، وإن كان واقع الحال يؤكد بما لا يدع أي مجال للتأويل أن رأي مجلس المحاسبة يفرض نفسه بخصوص قانون تسوية الميزانية، حيث استقر الوضع ولفترة طويلة على أخذ البرلمان برأي مجلس المحاسبة بخصوص التقرير التمهيدي المتعلق بقانون تسوية الميزانية.

ويأتي هذا الطرح متمشيا مع الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري بالنسبة لمشاريع القوانين التي تعرضها الحكومة عليه، وإن كان إخطار مجلس الدولة هو إجباري، عكس رأيه الذي يعتبر بسيط من حيث الأخذ أو عدم الأخذ به

إن ما سبق يطرح إشكالية تحديد مدى القيمة الالزامية للوظيفة الاستشارية لمجلس المحاسبة ، وعلى مذهب البعض فإذا كان تحديد الطبيعة القانونية للعمل الاستشاري أمرا مهما لتحديد الوظيفة الاستشارية ، فإن ذلك غير كاف ، لأن الاستشارة تعني لمن تصدر إزاؤه التزاما سلبيا عاما ، وهذا الالتزام لا يرتبط بالأثر القانوني (العمل الاستشاري)، وإنما هو ضرورة ناتجة عن إحترام قواعد الاختصاص سواء من جانب الهيئة الاستشارية ، أم السلطة المستشيرة ولكن الاستشارة تنتج إزاء من يصدر له إلتزامات ايجابية خاصة ، والتي تسمح بتحديد مدى القضية موضوع الاستشارة.