

إن مكانة ودور مجلس المحاسبة الجزائري في ضمان تكريس قواعد الشفافية المالية وسلامة تنفيذها، لا يمكن الوصول إليه إلا إذا احترمت تنظيمه العضوي المعايير والضوابط التي تخلق الانسجام بينه وبين اختصاصه الرقابي، ومن هنا حرص المشرع الجزائري من خلال مراحل التطور التشريعي الذي عرفته مختلف القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة، وذلك منذ أول قانون مستقل له سنة 1980¹ على تطعيم تشكيلته بالعنصر القضائي لما لهذا الأخير من دلالة الاستقلالية والموضوعية التي يجب أن يحظى بها، خصوصا وأنه أعلى جهاز رقابة مالية في الدولة يتولى التحقيق في حالات التجاوزات المالية.

ولم يكتف المشرع بذلك بل ذهب في اتجاه رسمه بمعالم الجهاز القضائي من حيث كيفية تنظيمه الداخلي وتوزيع اختصاصاته ، حتى أضحت مجلس المحاسبة يقترب في مدلوله من هيئات التنظيم القضائي في الدولة، رغم أنه ليس هيكلا قضائيا بالمعنى الفني، بالنظر لكون المؤسس الدستوري الجزائري نص عليه في الباب المتعلق بالرقابة إلى جانب المجلس الدستوري.

إن طبيعة العضوية والتركيبة البشرية لمجلس المحاسبة لم يفصح عنها التعديل الدستوري الحالي بل وحتى الدساتير السابقة، تاركا بذلك المجال للقانون ، حيث يسجل في هذا الاطار تدخل المشرع الجزائري لأول مرة سنة 1995 ليفرد قانونا مستقلا لقضاة مجلس المحاسبة². الأمر الذي ترتب عنه تمييز المركز القانوني لقضاة مجلس المحاسبة عن المركز القانوني لسائر قضاة الجهات القضائية التي تخضع للقانون الأساسي للقضاء³، ويعتبر هذا تحولا مهما في موقف المشرع الجزائري الذي سبق له وأن أخضع قضاة مجلس المحاسبة للقانون الأساسي للقضاء⁴

¹ - أنظر: القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/1 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 10 ، بتاريخ 1980/03/4 ، ص 338.

² - أنظر: القانون رقم 23/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48 بتاريخ 1995/09/3، ص 11.

³ - أنظر: القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 57، بتاريخ 2004/09/8، ص 13.

⁴ - راجع المادة: 21 من القانون 05/80، مصدر سابق ، ص

وفي نظرنا، فإن تخصيص قانون مستقل لسلك قضاة مجلس المحاسبة يحمل في طياته عدة دلالات، حيث يعكس ذلك قناعة المشرع بالدور المتميز الذي يتولاه قضاة مجلس المحاسبة في مراقبة العمليات الحسابية المالية، وهو الذي يتطلب تأهيلا تقنيا وقانونيا في ذات الوقت مما يجعله يختلف عن الدور الذي يتولاه سائر قضاة الجهات القضائية في الدولة عند الفصل في المنازعات ، وهذا يعني من ناحية أخرى أن العمل الرقابي المكلف به قضاة مجلس المحاسبة وحتى وإن كان يضاها في جانب منه أو أكثر العمل القضائي⁵، إلا أنه يبقى عملا قضائيا من نوع خاص.

يتشكل مجلس المحاسبة حسب القانون 20/95 من عدد من القضاة موزعين كالتالي:
رئيس المجلس، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، المستشارون، المحاسبون،
الناظر العام ، الناظر المساعدون⁶

إن أول ما يسجل لهذه التشكيلة أن المشرع الجزائري وسع من نطاقها بحيث تشمل عدة وظائف قضائية نوعية، وهذا بالنظر إلى حجم الصلاحيات المنوطة بقضاة مجلس المحاسبة إنطلاقا من رئيسه الذي يتولى مهام تنظيمية كم سيتم تفصيلها لاحقا، ورؤساء الغرف والأقسام الذين يتولون ممارسة الصلاحيات القضائية، والناظر العام الذي يمارس وظيفة النيابة.

لا شك أن توسيع التشكيلة القضائية على هذا النحو يصب في الاتجاه السليم، ومن شأنه أن يقوي مركز مجلس المحاسبة ويدعم فكرة استقلالته في مواجهة المؤسسات الخاضعة لرقابته سواء كانت مركزية أو محلية.

⁵ - اختلفت آراء الفقهاء في تحديد طبيعة العمل القضائي وانقسمت بين أنصار المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي ، ووفقا للمعيار الشكلي، فإن العمل القضائي هو الذي يصدر من هيئات متخصصة حرة ومستقلة وقائمة على سبيل التدرج وهذا باتباع اجراءات خاصة توفر الضمانات للمتقاضين ، أما أنصار المعيار الموضوعي وهو الغالب فقد تعددت وجهاتهم بين من يرى أن قيام النزاع المطروح على القاضي هو العنصر الهام للعمل القضائي ، كما رأى بعضهم أن وظيفة القاضي تتمثل في الاطلاع على التعديلات للحقوق والمخالفات ليصدر فيها أخيرا قراره، وذهب بعضهم كذلك الى أن العمل القضائي يتميز أكثر بالغاية التي يهدف اليها نشاط القاضي.../، لمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع : الغوثي بن ملحة ، القانون القضائي الجزائري ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الطبعة الثانية ، 2000، ص 88 وما بعدها.

⁶ - راجع المادة : 38 من القانون 20/95، مصدر سابق، ص 7.

وهذا بخلاف ما كان معمولاً به قبل صدور القانون 20/95، حيث لم يكن أعضاء مجلس المحاسبة يتمتعون بالصفة القضائية، بل كانوا مجرد موظفين إداريين يخضعون لقانون أساسي خاص بهم⁷. ويذهب البعض في هذا الصدد إلى إعتبار أن إرادة المشرع الجزائري آنذاك لم تكن ترغب في إضفاء الصفة القضائية على مجلس المحاسبة، وهو ما يبعث على القول أن المشرع أوقع نفسه في تناقض، عندما حاول تجسيد نموذج لرقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاء سلطة مستقلة⁸.

وإن كنا نرى من جانبنا أن تجريد مجلس المحاسبة من العنصر القضائي من خلال القانون 32/90 مرده إلى التفسير الجامد والمطلق لمبدأ الفصل بين السلطات الذي جسده دستور 1989، والذي بمقتضاه تكون السلطة التنفيذية مستقلة عضويًا ووظيفيًا عن ما سواها من السلطات، ووفقًا لهذا الطرح قدر المشرع بأن يكون مجلس المحاسبة هيئة إدارية تضطلع بوظيفة الرقابة المالية على المؤسسات والهيئات الإدارية، دون تدخل من مكونات السلطة القضائية.

الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري لم يراع بخصوص تعيين القضاة أن جعلها تتم بنفس الآلية حيث جعلها تتم بموجب مرسوم رئاسي إفرادي متى تعلق الأمر برئيس مجلس المحاسبة⁹، والملاحظة التي تستوقفنا في هذا الصدد أنه وبالرجوع الحتمي لقائمة التعيينات في المناصب العليا التي يتولاها رئيس الجمهورية بموجب الدستور، وبصفة خاصة ما تعلق منها بالتعيينات القضائية النوعية لا نجد ما يؤسس أو يشير تصريحًا لرئيس مجلس المحاسبة حيث تم الاكتفاء من خلال المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بعبارة " يعين رئيس الجمهورية القضاة "، وحتى لو كان رئيس مجلس المحاسبة يندرج

⁷ - أنظر على التوالي المادتين: 18، 27 من القانون رقم 38/90 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 33 بتاريخ 1990/12/5.

⁸ - أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، 2007/2006.

⁹ - راجع المادة: 3 من القانون 23/95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص 11.

بالضرورة ضمن هاته العبارة لكونها جاءت بصيغة العموم على إعتبار أنه قاضي لكنه خاضع لنظام أساسي خاص بقضاة مجلس المحاسبة ويختلف عن النظام الذي يخضع له سائر قضاة الجهات القضائية في الدولة الذين يخضعون للقانون الأساسي للقضاء.

غير أننا نرى أنه كان من الضروري تخصيصه بشكل صريح، لما لذلك من أثر في تعزيز مركز رئيس مجلس المحاسبة الذي يرأس أعلى هيئة رقابة مالية في الدولة مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة العليا، حيث تمت الإشارة إليهما ضمن قائمة التعيينات الدستورية الواردة في منطوق المادة 92 بشكل صريح ومباشر.

هذا الأمر تم التفتن له من خلال المشروع التمهيدي لتعديل الدستور لسنة 2020 ضمن النسخة الأولية التي تم عرضها للإثراء، حيث ذكرت صراحة رئيس مجلس المحاسبة ضمن التعيينات في المناصب العليا التي ينفرد بها رئيس الجمهورية، غير أنه ما لبث أن تراجع عنه في النسخة النهائية التي عرضت للاستفتاء الشعبي، وتم الاكتفاء بدسترة العهدة الوظيفية لرئيس مجلس المحاسبة التي حددت بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ضمن المادة 199 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وسوف يأتي معنا تفصيل ذلك.

أما بالنسبة لنائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف والأقسام فيعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة¹⁰، وربما يعود السبب في إشراك رئيس المجلس في هاته الحالة لكونه صاحب الاختصاص التنظيمي الذي بموجبه يضبط توزيع أعضائها على هياكل المجلس كل بما يناسبه.

لكن المشرع لم يلتزم في المقابل بهذه القاعدة بخصوص الناظر العام والنظار المساعدون، حيث اشترط أن يكون تعيينهم من بين قضاة مجلس المحاسبة وليس خارج فئاته وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير الأول¹¹، ولنا أن نتساءل في هذا المقام عن السبب في تدخل الوزير الأول في هذه الحالة فقط دون باقي الأعضاء الآخرين من نائب رئيس المجلس ورؤساء الغرف والأقسام؟.

¹⁰ - راجع المادة: 4 القانون 23/95 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ص 12.

¹¹ - راجع المادة: 5 من نفس المصدر، ص 12.

وبالنسبة لفئة المستشارين والمحاسبين فيتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة وبعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة، ويعتبر هذا الأخير هيئة منبثقة عن مجلس المحاسبة مكلفة بالسهر على احترام أحكام القانون الأساسي الخاص بهم ومتابعة مسارهم الوظيفي¹²، وهو يمارس نفس المهام التي يتولاها المجلس الأعلى للقضاء¹³ والمكلف بمتابعة المسار المهني للقضاة الخاضعين للقانون الأساسي للقضاء.

ويتشكل مجلس قضاة المحاسبة حسب المادة 59 من القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة من رئيس مجلس المحاسبة بصفته رئيسا وعضوية كل من:

- نائب رئيس مجلس المحاسبة بصفته نائبا للرئيس.

- الناظر العام.

- عضوان يعينهما رئيس الجمهورية خارج قائمة قضاة مجلس المحاسبة.

- رئيس غرفة يتم انتخابه من طرف رؤساء الغرف.

- رئيس فرع يتم انتخابه من طرف رؤساء الفروع.

- مستشاران ينتخبهما من طرف زملائهما

- محتسبان ينتخبهما زملائهما.

- الأمين العام لمجلس المحاسبة

¹²- راجع المادة : 6 من نفس القانون والتي عوضا أن تحيل الى المادة 58 أحوالت بطريقة غير صحيحة إلى المادة 57 في تحديد مجلس قضاة مجلس المحاسبة ، وإن كنا نفضل من جانبنا إطلاق لفظ المجلس الأعلى لقضاة مجلس المحاسبة بوصفه أعلى هيئة نظامية تراقب المسار المهني لقضاة بدل التسمية التي أطلقها المشرع.

¹³- أنظر: القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6/9/2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 57 بتاريخ 8/09/2004، ص 23.

وفي كل الأحوال فقد تدخل المشرع في تأطير شروط وكيفيات الالتحاق بعضوية مجلس المحاسبة ، حيث يتم ذلك بعد إجراء مسابقة وطنية مفتوحة¹⁴ ، كما يتعين التحقق من توافر شروط موضوعية في المترشح للمسابقة وهي¹⁵ :

- الجنسية الجزائرية منذ عشر سنوات على الأقل: حيث يلاحظ هنا أن المشرع إكتفى بالجنسية المكتسبة دون إشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية، وهو نفس المسلك الذي سلكه بالنسبة للقضاة الخاضعين للقانون الأساسي للقضاء¹⁶ وإن كان هذا الأخير لم يقيدھا بمدة زمنية معينة لممارسة حق الترشح للمسابقة.
- شهادة التعليم العالي: ثمانية سداسيات على الأقل في العلوم القانونية أو الاقتصادية أو المالية أو التجارية ويقصد بها في هذه الحالة شهادة ليسانس وفق النظام الكلاسيكي سابقا أو ما يعادلها، ويقابلها حاليا ليسانس نظام LMD. كما يمكن عند الاقتضاء أن تكون الشهادة في إحدى تخصصات مجلس المحاسبة، وهذا يأتي من جانب توسيع فرص الدخول الى مجلس المحاسبة.
- شرط السن والذي يتراوح بين 25 سنة كحد أدنى و 40 سنة كحد أقصى.
- أن لا يكون المترشح للمسابقة معنيا بالتزامات الخدمة الوطنية سواء من حيث الاعفاء أو التأجيل.
- أن تتوفر فيه شروط الكفاءة البدنية لممارسة الوظيفة ، وهذا يعني أن يكون قاضي مجلس المحاسبة في وضعية صحية مريحة تسمح بالقيام بأعباء الوظيفة ومنها القدرة على المداومة والعمل لساعات طويلة إن تطلبت الضرورة ذلك.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والسمعة الطيبة، ويتم التثبت منه بواسطة صحيفة السوابق القضائية، وشهادة حسن السيرة التي تمنحها المؤسسة المانحة للشهادة الجامعية.

¹⁴ - راجع المادة : 28 من القانون 23/95 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، مصدر سابق، ص 13.

¹⁵ - راجع المادة : 29 من نفس القانون.

¹⁶ - راجع المادة : 37 من القانون 11/04 ، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء ، مصدر سابق ، ص 16.

وإذا كان ما تقدم ذكره يمثل القاعدة العامة في شروط وكيفيات تعيين القضاة بمجلس المحاسبة، فإنه في المقابل وخروجاً عن تلك القاعدة أجاز المشرع لرئيس مجلس المحاسبة إقتراح التعيين المباشر دون الدخول للمسابقة، وذلك من ضمن فئة أساتذة جامعيين وحاملي شهادة دكتوراه أو ماجستير إذا كانت لهم تجربة لا تقل عن 10 سنوات بشرط مراعاة أن تكون عملية التعيين في حدود 10 % من المناصب المفتوحة¹⁷. وهو نفس الموقف الذي سلكه المشرع الجزائري بموجب القانون الأساسي للقضاء حيث أجازت المادة 41 منه التعيين المباشر وبصفة استثنائية للفئات المذكورة سابقاً بصفتهم مستشارين بالمحكمة العليا أو مستشارين بمجلس الدولة¹⁸.

يمكن القول في هذا الصدد أن عملية التعيين المباشر للقضاة بمجلس المحاسبة من بين الأساتذة الجامعيين أمر يصب في الاتجاه السليم ، وهذا للاستفادة من خبرتهم الأكاديمية الواسعة ونظرتهم المحينة إلى المسائل المالية والتطورات التي تلحقها، مما يسهل ويمكن مجلس المحاسبة كهيئة رقابية من القيام بدوره على أكمل ما يجب والذي يحتاج أكثر ما يحتاج إلى تكاتف وتظافر الجهود العلمية والعملية معاً.

وفي كل الأحوال يخضع القاضي الملحق بمجلس المحاسبة بعد اجتيازه للمسابقة لفترة تربص سنة كاملة طبقاً للمادة 31 من القانون 23/95، لكن المشرع لم ينص في المقابل على إمكانية هذه الفترة لمدة إضافية بعد إنقضائها. وتشتت المادة 10 من نفس القانون أن يؤدي قاضي مجلس المحاسبة بمجرد تنصيبه الأول وقبل الشروع

¹⁷ - راجع المادة: 31 من القانون 23/95 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة ، مصدر سابق ، ص

14.

¹⁸ - وهو ما تجسد بتعيين فئة مستشارين بمجلس الدولة الجزائري حيث يتولون عضوية التشكيلة الاستشارية لمجلس الدولة بصفتهم مقرررين في مهمة غير عادية عندما يمارس مجلس الدولة اختصاصاته الاستشارية بالنسبة لمشاريع القوانين والأوامر حسب ما تنص عليه أحكام المادتين 21، 29 من القانون العضوي 01/ 98 المؤرخ في 30/05/1998 المعدل والمتمم بالقانون 13/11 المتضمن تنظيم مجلس الدولة واختصاصه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 بتاريخ 01/06/1998، ص ص 5 ، 6.

في تأدية مهامه في جلسة رسمية لمجلس المحاسبة المجتمع بتشكيلة كل الغرف اليمين القانونية وبنفس الصيغة التي يؤديها القضاة الخاضعين للقانون الأساسي للقضاء¹⁹.

من المهم أن نشير كذلك أن قضاة مجلس المحاسبة لا ينتمون إلى نفس الدرجة والرتبة، حيث يختلفون من فئة إلى أخرى ويتوزعون وفق سلم يتدرجون من خلاله ضمن ثلاث فئات أو رتب²⁰ ويمكن تحديد ذلك كالاتي:

الفئة الأولى: وهي فئة التي تصنف خارج السلم وتشمل 4 مجموعات:

- المجموعة الأولى: تشمل رئيس مجلس المحاسبة منفردا
- المجموعة الثانية: تشمل نائب الرئيس والناظر العام
- المجموعة الثالثة: تشمل رئيس الغرفة
- المجموعة الرابعة: تشمل رئيس فرع وناظر مساعد
- الفئة الثانية:** وتسمى بفئة الرتبة الأولى، وتشمل مجموعتين
- المجموعة الأولى: تشمل مستشار أول
- المجموعة الثانية: تشمل مستشار
-

الفئة الثالثة: وتسمى بفئة الرتبة الثانية، وتشمل 3 مجموعات

- المجموعة الأولى: تضم المحتسب الرئيسي
- المجموعة الثانية: تضم محتسب من الدرجة الأولى
- المجموعة الثالثة: تضم محتسب من الدرجة الثانية

¹⁹ - وتتم فقا لما يلي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص وأحافظ على سر التحريات وأكتم سر المداولات وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي ، وأن أسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه"

²⁰ - راجع المادة: 32 من القانون 23/95 ، مصدر سابق ، ص 47.