

المحاضرة الثامنة: مجلس المحاسبة

إن موضوع هذه المحاضرة هو مجلس المحاسبة باعتباره أهم نوع من أنواع الأفضية الإدارية المتخصصة. و سيتم التطرق أولاً إلى إطاره التشريعي و تشكيلته البشرية ثم طرق الطعن في قراراته.

1-التشريع المنظم له

تأسس مجلس المحاسبة سنة 1980 بمقتضى القانون رقم 80-05 الذي جاء مطابقاً لما نصت عليه المادة 190 من دستور 1976، أين عمد المشرع إلى إحداث هيئة عليا للرقابة على مالية الدولة باختصاصات دائمة تفادياً لتعدد اللجان و متاهة البيروقراطية الإدارية . و قد قرر هذا القانون بأن يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و كان ذات صلاحيات قضائية و إدارية متخصصة مكلفة بالمراقبة المالية للدولة و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الإشتراكية آنذاك.

ففي مجال رقابته الإدارية آنذاك كان مجلس المحاسبة يعمل على تقييم مدى فعالية التسيير المالي للهيئات الخاضعة لرقابته و ذلك بالرجوع إلى الأهداف المسطرة في المخطط الوطني كما كان يشرف على توجيه أعمال المراقبة المالية الداخلية و الخارجية للمصالح المالية المتخصصة.

أما اختصاصه القضائي حسب قانون 80-05 فقد برز من خلال تنظيمه و تقسيمه إلى غرف تختص كل غرفة بمراقبة قطاع ما أو عدة قطاعات و تشمل كل واحدة منها عدة أقسام، كما يحتوي على نظارة عامة يشرف عليها الناظر العام يساعده نظار مساعدون يتولى مهام النيابة العامة و يشتمل على كتابة ضبط. و جميع هؤلاء الأعضاء يتمتعون بصفة القاضي و يخضعون للقانون الأساسي للقضاة و يؤدون اليمين نفسها.

و بعد صدور قانون 90-32 تقلص دور مجلس المحاسبة و انحصر دوره في المجال الإداري، إذ نصت المادة 160 من دستور 1989 على ما يلي:

"يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

لتنص المادة الأولى من قانون 90-32 على نفس النهج بقولها: "مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية يعمل بتفويض من الدولة طبقاً لأحكام الدستور. كما أضافت المادة الثالثة من نفس القانون أنه يتعين التضييق من صلاحياته حيث أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه و لم يكن له إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية بعد أن يتم توجيه إنذارات للمعنيين أو إبلاغ وزير المالية. (و كأنها رقابة وصائية).

كما أنه أصبح يتشكل من أقسام و قطاعات و ليس غرف، و أصبح أعضاؤه لا يخضعون إلى القانون الأساسي للقضاء بل لهم قانون خاص و يؤدون يمينا تختلف عن تلك التي يؤديها القضاة.

و بعد صدور أمر 20-95، أعاد هذا الأمر الإعتبار إلى مجلس المحاسبة حيث نص في المادة الثالثة:

"مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه.

و هو يتمتع بالإستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله."

و منه يستشف من هذه المادة أن المشرع أعاد الإختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، كما أن ذات القانون قد اعتبر أعضاء المجلس من القضاة بنص المادة 38: "يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم: من جهة: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون. و من جهة أخرى: الناظر العام ، الناظر المساعدون."

غير أن ما يعاب على قانون 20-95 أنه و إن صرح بأن أعضاء المجلس هم قضاة إلا أنه لم يخضعهم للقانون الأساسي للقضاة و إنما أوجد لهم قانونا خاصا بهم يحدد واجباتهم و حقوقهم. و هو ما نصت عليه المادة 39 بنصها: "تحدد حقوق قضاة المحاسبة و واجباتهم بموجب قانون أساسي بموجب أمر."

و بعد صدور الأمر رقم 10-02 المعدل و المتمم للأمر 20-95 ، تم التأكيد على الصفة القضائية بصفة أكثر لمجلس المحاسبة، إذ اعتبره هذا الأمر هيئة قضائية و إدارية متخصصة في الرقابة و مكافحة جميع أشكال الغش و الممارسات غير القانونية. فقد كان يسهر على المرافق العمومية من حيث ممارستها بشرط أن يكون كل أموالها و مواردها من طبيعة عمومية، لتضيف المادة 8 مكرر منه مجالات جديدة للرقابة بنصها: "يمارس مجلس المحاسبة رقابته، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر على تسيير الشركات..."

و قد أضاف هذا الأمر مادة جديدة هي المادة 57 مكرر نصت: "وفي حالة ما إذا لاحظت أي سلطة أو هيئات رقابية و تفتيش أثناء عملية الرقابة و التحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة مخالفات أو وقائع من شأنها تبرير تطبيق الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة المنصوص عليها في هذا الأمر يرسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً أو عند الإقتضاء ملخصاً من التقرير أو محضر تدقيق. و يخضع مجلس المحاسبة إذا اقتضى الأمر ملف القضية إلى الإجراءات القضائية الخاصة بأحكام مسؤولية الأعوان المتابعين."

و بالرجوع إلى الدستور الحالي و التعديل الدستوري لسنة 2022 نجد أن مادة وحيدة تناولته هي المادة 199 منه عرفته بأنه مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات و الأموال العمومية، مكلف بالرقابة

البعدية على أموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية ، و أيضا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

إن زال مجلس المحاسبة يتمتع برقابته القضائية و يعد زيادة على ذلك مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية و يتولى رئيس المجلس نشره.

و قد أحالت نفس المادة في فقرتها الأخيرة تنظيم المجلس و عمله و اختصاصه و الجزاءات المترتبة عن تحرياته و القانون الأساسي لأعضائه الى قانون عضوي .

2-التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة:

نصت المادة 78 من الأمر 20-95 على التشكيلة البشرية حيث نصت: "يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم:

من جهة رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون.

و من جهة أخرى الناظر العام، النظار المساعدون، و بالإضافة إلى هؤلاء الأعضاء فهناك موظفون آخرون يشتغلون به لا ينتمون إلى صنف القضاة ككتاب الضبط مثلاً حيث يخضعون لقانون الوظيف العمومي.

و أهم ما يميز القضاة المذكورين في نص المادة 38 هو تمتعهم بمبدأ عدم القابلية للعزل الذي جاءت به المادة 11 من الأمر رقم 23-95 المؤرخ في 26-08-1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة بالنص التالي: "حق الإستقرار مضمون لقاضي مجلس المحاسبة الذي مارس عشر سنوات من الخدمة الفعلية.

لا يجوز أن يكون قاضي مجلس المحاسبة موضوع تحويل يترتب عنه تغيير الإقامة المهنية دون موافقته إلا إذا قرر مجلس قضاة مجلس المحاسبة ذلك مراعاة لضرورة المصلحة."

و منه فالجهة التي تملك سلطة تعيين القضاة لا تملك حرية مطلقة في توقيع العقوبات عليهم حتى و لو أخلوا بالتزاماتهم و يتعين عليها لذلك إتباع إجراءات يحددها القانون و إلا كانت قراراتها غير شرعية.

3- طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة:

هنالك طريقتان: طعن داخلي يرفع إلى هيئات مجلس المحاسبة و طعن خارجي يرفع أمام مجلس الدولة.

أ – الطعن الداخلي: له نوعان المراجعة و الإستئناف.

أ1-المراجعة

هو إجراء إستثنائي لإعادة النظر في قرار صادر عن غرفة أو فرع و يكون إما من المتقاضي المعني ، السلطة السلمية، السلطة الوصية أو الناظر العام، حسب أحكام المادة 102 من الأمر 95-20. و قد تكون المراجعة تلقائية من الغرفة أو الفرع مصدر القرار في أربعة حالات: أخطاء ، إغفال، تزوير، إستعمال مزدوج.

و يحدد أجله بسنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار، و حسب المادة 104 فإن إجراءاته تشبه كثيرا إجراءات عمل الهيئات القضائية، حيث يتم دراسة الملف من طرف الغرفة أو الفرع و يعين في سبيل ذلك رئيس الغرفة أو الفرع قاضيا يكلف بدراسة الطلب.

و لا يترتب عن المراجعة حسب المادة 106 أثر موقف لتنفيذ القرار، غير أن المشرع أجاز لرئيس مجلس المحاسبة و بعد إستشارة الغرفة أو الفرع المعني و الناظر العام أن يأمر بوقف تنفيذ القرار إلى غاية إصدار القرار الذاتي في طلب المراجعة إذا تبين أن الدفوع المستندة إليها في المراجعة تبرر ذلك.

أ2-الإستئناف:

يخص الإستئناف القرارات الفاصلة في المراجعة و له أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن و يكون حصرا من المتقاضي المعني، السلطات السلمية، السلطة الوصية أو الناظر العام. و له أثر موقف على خلاف المراجعة حسب المادة 107 من الأمر 95-20.

و يشترط في الإستئناف أن يرفع بعريضة موقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني و يشتمل على عرض دقيق و مفصل للوقائع المستند عليها، تودع لدى كتابة الضبط مقابل وصل بالإيداع. و يتم الإستئناف أمام مجلس المحاسبة بإجراءات بت و فصل تشبه إجراءات الإستئناف أمام الهيئات القضائية، حيث يدرس عريضة الإستئناف بتشكيلة كل الغرف ماعدا الغرفة المصدرة للقرار موضوع الطعن. و بعد ذلك يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررا لكل ملف. و يكلفه بالتحقيق في الوقائع يلتزم هذا الأخير بتقديم تقريره متضمنا إقتراحاته و آرائه للناظر العام، يقدم هذا الأخير إستنتاجاته كتابيا إلى رئيس المجلس و يعيد الملف إليه، و يتم بعدها تحديد تاريخ الجلسة و يبلغ إلى المستأنف و عند حلول الأجل تدار الجلسة و المناقشات من طرف رئيس الجلسة ثم يتم عرض النزاع على المداولة، و تتخذ القرارات بأغلبية الأصوات حسب المادة 109.

ب- الطعن الخارجي (النقض):

يقصد بالطعن بالنقض فحص مدى تطبيق القانون من خلال تتبع الإجراءات و الشكليات الواجب إتباعها، و لذلك سمي قاضي النقض بقاضي القانون.

و حسب الفقرة 02 من المادة 11 من القانون العضوي 01-98 المعدل و المتمم و التي تنص: "و تختص أيضا بالطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة".

فإنه يمكن تأويل عبارة نصوص خاصة تشتمل نصوصا قانونية يشترط فيها أن تكون قوانين عضوية لتوسع إختصاص مجلس الدولة ليشمل قرارات مجلس المحاسبة، و بمفهوم المخالفة فإن أي نص قانوني غير عضوي لا يمكن له الإحالة إلى الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة. غير أنه بالرجوع إلى الواقع نجد أن أغلبية النصوص القانونية التي نصت على جواز الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة أمام مجلس الدولة كانت قوانين عادية بدءا من المادة 28 من الأمر 02-10 المعدل و المتمم للأمر 20-95 التي تنص على خضوع مجلس المحاسبة في قراراته القضائية الصادرة في آخر درجة إلى الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية خصوصا و أن المادة 958 منه تنص على أنه: "عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع". فيتحول مجلس الدولة من قاضي قانون إلى قاضي موضوع.