

الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة الجزائري



الأستاذ الدكتور / عبد الحلیم مشري
مدير مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع
الأستاذة الدكتورة / حسينة شرون
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع
كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة بسكرة



مقدمة:

تتنامي قيمة الاستشارة يوميا بتنامي وتشعب مجالات الحياة، هذه الأخيرة التي أصبحت من السعة بمكان، حيث يعجز الفرد عن معرفة كل جوانب معيشتة، ولعلنا لا نبالغ إن قلنا بأن العجز المعرفي أصاب حتى الدول رغم ما تمتلكه من مقومات بشرية ومادية، حيث بات من المعروف أن كل دول العالم بما في ذلك الدول القوية، تلجأ إلى أسلوب الاستشارة لريح الوقت والمال والجهد في تحقيق خياراتها وانجاز نشاطاتها، وهو ما دفع إلى ترقية الهيئات الاستشارية إلى مصاف المؤسسات الدستورية بالنظر إلى قيمتها الملموسة. وتطلب الاستشارة في مجالات متعددة، منها الأمنية، والاجتماعية، والحقوقية، وغير ذلك الكثير، ولعل طلب الرأي في الأمور المالية، يكاد يكون احتياجا مشتركا لكل دول العالم، ذلك أن الاقتصاد الجيد هو محرك كل أنشطة الدولة، الأمر الذي يجعل اللجوء إلى الهيئات الاستشارية في المجال المالي من الضرورات المعاصرة، ولما كان مجلس المحاسبة الجزائري هو هيئة الرقابة العليا لمالية الدولة، فإن استشارته فيما يتعلق باختصاصه يعد بديهية لتطوير اقتصاد الدولة.

غير أن مجلس المحاسبة وإن كان مؤسسة دستورية، غير أن مجال اختصاصه الأساسي هو الرقابة البعدية لمالية الدولة، أما اختصاصه الاستشاري فلم تتم دسترته، وإنما تقرر بقواعد قانونية لم ترق لمصاف القواعد الدستورية، وهو ما دفعنا إلى البحث في اختصاصات المجلس الاستشارية، وبالنظر إلى تعدد اختصاصات مجلس المحاسبة بين إدارية وقضائية واستشارية، فإن التساؤل الرئيس للدراسة يدور حول ما يلي: هل وفرت الدول السبل الكفيلة للاستفادة من استشارة مجلس الدولة في مجال اختصاصه؟ للإجابة على هذا التساؤل الرئيس وما يتبعه من تساؤلات فرعية، قسمنا هذه الدراسة إلى محورين، تناولنا في الأول مقومات مجلس المحاسبة الجزائري (المبحث الأول)، ثم انتقلنا إلى الصلاحيات الاستشارية لهذا المجلس في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مقومات مجلس المحاسبة الجزائري

نجد أنه من المفيد الوقوف في هذا المبحث على إمكانيات مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية، من أجل البحث عن مقياس تقريبي لقدرته على تحمل الاختصاصات المسندة إليه، فننتعرف في البداية على ماهية مجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية المطلب الأول)، حيث نتطرق بشكل موجز إلى القوانين المتعاقبة المرتبطة به، ثم هيكلته وتشكيلته البشرية، والمهام الموكلة إليه (المطلب الثاني)، وهذا كله من أجل التمهيد لموضوع الاختصاص الاستشاري لهذه المؤسسة.

المطلب الأول

تأسيس مجلس المحاسبة

لم يعرف دستور 1963 أي نصوص متعلقة بوظيفة الرقابة المالية، ويبدو أن المؤسس الدستوري قد ترك هذا الدور للسلطة التنفيذية، الذي تجسد فعليا من خلال المرسوم 63 - 127 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية⁽¹⁾، حيث تم إنشاء العديد من الهيئات التابعة لوزير المالية على غرار مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخرينة، وغيرها من الهيئات المختصة بممارسة وظيفة الرقابة المالية، المنصوص عليها في المادة 03 من هذا المرسوم، غير أن مجلس المحاسبة لم يتجسد على أرض الواقع، وتؤكد هذا الأمر بصدور المرسوم 71 - 259⁽²⁾ الذي ألغى المرسوم السابق، وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية دون النص على مجلس المحاسبة⁽³⁾.

ثم جاء بعد ذلك دستور 1976 الذي استحدث في فصله الخامس وظيفة الرقابة المالية وليس الفصل المتعلق بالوظيفة القضائية⁽⁴⁾، واعتبرها عامل رئيسي في مسيرة الثورة، وهي تندرج ضمن التنظيم المنسجم الذي تقوم به الدولة الاشتراكية، ونص صراحة في المادة 190 على تأسيس مجلس المحاسبة، حيث جاء فيها: "يؤسس مجلس المحاسبة، مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع نفقات العمومية للدولة والحزب والجماعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية.

يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته"، غير أنه لم يتم تجسيد هذا النص الدستوري عمليا إلا بعد صدور القانون 80 - 05 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة⁽⁵⁾، حيث جاء في المادة 03 من هذا القانون أن مجلس المحاسبة هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ويخضع في نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية⁽⁶⁾، وحسب المادة 21 من ذات القانون فإن أعضاء المجلس قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء⁽⁷⁾.

بصدور دستور 1989 حافظ مجلس المحاسبة على مركزه كمؤسسة دستورية رقابية مع تعديل طفيف في الصياغة يتماشى مع التحولات السياسية العميقة في الدولة، خصوصا ما تعلق بتكريس التعددية الحزبية، والتخلي عن النهج الاشتراكي، فأصبحت الفقرة الأولى من المادة 160 تنص على ما يلي: "يؤسس

مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية...، وهي ذات الصياغة التي حافظ عليها التعديل الدستوري لسنة 1996، في المادة 170 منه.

وقد عرفت الفترة التشريعية التي أعقبت دستور 1989، صدور قانونين متعلقين بمجلس المحاسبة، أولهما القانون 90 - 32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره⁽⁸⁾، والذي عرف تضيقا كبيرا في مجال رقابة المجلس، حيث قصرها فقط على الهيئات الخاضعة في تسييرها لقواعد المحاسبة العمومية (المادتين: 03، 04)، كما تم تجريد هذه المؤسسة من صلاحياتها القضائية، حتى أن قضاتها أصبحوا غير خاضعين للقانون الأساسي للقضاء⁽⁹⁾، كما أن المجلس لم تصبح له أية صلاحية في توقيع الجزاءات بنفسه، وإنما يكتفي بتقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المواد 59 إلى 67 من ذات القانون⁽¹⁰⁾.

غير أن المشرع لم يلبث أن أعاد تنظيم مجلس المحاسبة مرة أخرى بموجب الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة⁽¹¹⁾، حيث استرجع المجلس وظيفته القضائية⁽¹²⁾ عند مراقبته للحسابات العمومية والتسيير المالي، وأصبح يمتلك سلطة توقيع الجزاءات دون اللجوء إلى جهات قضائية أخرى، كما وسع المشرع في كفاءات ممارسة الرقابة المالية، حيث أصبح دوره غير مقتصر على رقابة المطابقة، بل يتعدى ذلك لتقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفقا لمعايير اقتصادية، كما توسع المجلس هيكليا بإنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية، إضافة للغرف الوطنية التي أصبحت تختص بمراقبة أموال الدولة من الهيئات الوطنية والوزارات والمصالح التابعة لها⁽¹³⁾.

في الأخير تم تعديل الأمر 95 - 20 بموجب الأمر 10 - 02 المتعلق بمجلس المحاسبة⁽¹⁴⁾ دائما، غير أن هذا التعديل انصب في شق منه على ضبط المصطلحات تماشيا مع التسميات الجديدة لبعض المراكز القانونية⁽¹⁵⁾ غير أن هناك بعض الجزئيات التي لا ينبغي أن تفوتنا، منها ما جاء في المادة 03 من هذا الأمر المعدلة للمادة 08، والتي أضافت فقرة تستبعد فيها بنك الجزائر من رقابة مجلس المحاسبة، لاعتبارات متعددة منها أنه لا يملك سجل تجاري لكي يصنف في مصاف البنوك التجارية، كما أن أعماله من قبيل الأعمال غير الخاضعة للرقابة الإدارية والقضائية، حيث يطغى على عمله التأثيرات السياسية، حيث أنه يعتبر القاطرة التي تقود السياسة النقدية للدولة، وأن مراقبة مجلس المحاسبة لعمله وفقا للمعايير المعتمدة لدى هذا المجلس سوف يؤدي لا محال إلى عرقلة عمله، وهذا فيه إضرار كبير بالمصلحة العامة.

أما آخر تعديل متعلق بمجلس المحاسبة فهو الصياغة الجديدة لنص المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁶⁾ حيث أصبحت على الشكل التالي: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة، ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش".

ويكون بذلك مجلس المحاسبة قد حافظ على مركزه كمؤسسة دستورية بنص وحيد في الدستور، لم يتغير فيه إلا الاصطلاح الإيديولوجي، فبالمقارنة مع المؤسسات الدستورية الأخرى على غرار المجلس الدستوري، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، نجد أن النصوص قد تعددت بخصوص تفصيل مهامها، وبالنظر إلى أن مجلس المحاسبة هو المؤسسة الدستورية العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية على حد تعبير المادة 02 من قانون مجلس المحاسبة، فإننا نجد أن هناك نوعا من التقصير من قبل المؤسس في حق هذه المؤسسة، فهذه الصلاحيات الخطيرة والحساسة في ذات الوقت تستدعي تفصيلا أكبر على الأقل من حيث النصوص الدستورية.

يضاف إلى ذلك أن مجلس المحاسبة كهيئة قضائية لم يعامل كذلك على قدم المساواة مع بقية المؤسسات الدستورية القضائية (المحكمة العليا، مجلس الدولة، محكمة التنازع)، التي تم تنظيمها بموجب قوانين عضوية⁽¹⁷⁾، على خلاف نص المادة 141 من الدستور التي تؤكد على أنه: "...يشعر البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها،

- ...القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي..."، وهو ما يجعلنا نقف على أن هناك نوع من

التمهيش لهذه المؤسسة.

المطلب الثاني

هيكلية مجلس المحاسبة وتشكيلته

يتشكل مجلس المحاسبة من ثمانية غرف ذات اختصاص وطني، وتسعة غرف ذات اختصاص إقليمي، ومجموع هذه الغرف هي الجزء الأساسي من الهيكل القضائي لمجلس المحاسبة، وهو ما يقع التركيز عليه في هذه الدراسة⁽¹⁸⁾. وسوف نتطرق لهذه الغرف فيما يلي:

الفرع الأول

غرف مجلس المحاسبة ذات الاختصاص الوطني

حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁽¹⁹⁾ اختصاصات الغرف الثمانية بشكل عام، ثم جاء القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة متضمنا تحديد اختصاصات الغرف بشكل مفصل، ومقتصر على انشاء فرعيين في كل غرفة خلافا للمادة 12 من النظام الداخلي التي تنص على تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع، حيث تم تحديد مجال اختصاصات الغرف وفروعها على النحو التالي:

المصالح الخاضعة للرقابة	الفرع	الغرفة
مصالح وزارة المالية	الفرعين	الغرفة الوطنية للمالية
مصالح رئاسة الجمهورية، ومصالح رئاسة الحكومة، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الهيئات الوطنية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية
وزارة العدل، وزارة الشؤون الخارجية	الفرع الثاني	
وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية
وزارة الاتصال، وزارة الثقافة، وزارة الشبيبة والرياضة	الفرع الثاني	
وزارة التربية، وزارة الشؤون الدينية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	الفرع الثاني	
وزارة الفلاحة والغابات	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للفلاحة والري
وزارة الري والصيد البحري	الفرع الثاني	
وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئات العمرانية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل
وزارة النقل	الفرع الثاني	
وزارة التجارة	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك ومؤسسات التأمين
البنوك، مؤسسات التأمين، شركات المساهمة	الفرع الثاني	
وزارة الصناعة، وزارة الصناعات الضخيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية	الفرع الأول	الغرفة الوطنية للصناعات والاتصالات
وزارة الطاقة، وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	الفرع الثاني	

المصدر: من إنجاز الباحثين - معلومات مأخوذة من الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة

(www.ccomptes.dz)

يبدوا جليا من خلال هذا الجدول ضخامة حجم الرقابة الممارسة من قبل الغرف الوطنية، حيث أن هناك بعض الغرف من تتكفل برقابة مالية لأربع وزارات كاملة، وما يزيد من ثقل هذه الرقابة هو التعداد البشري المخصص لمعالجة مختلف العمليات المالية المعقدة، وهو ما سنوضحه من خلال الجدول التالي:

ملاحظات	المدققين الماليين	عدد القضاة	الغرفة
تمت مراقبة 2068 حساب (1073 محاسب عمومي + 995 أمر بالصرف ومسير)	04	10	الأولى
(فرع واحد عملي)	02	12	الثانية
	02	11	الثالثة
	01	14	الرابعة
(معلومات غير موجودة)	/	/	الخامسة
	04	08	السادسة
(معلومات غير موجودة)	/	09	السابعة
	03	08	الثامنة
	16 مدقق مالي	72 قاضي	المجموع التقريبي

المصدر: من إنجاز الباحثين - معلومات مأخوذة من الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة

(www.ccomptes.dz)

أمام هذا العدد الضئيل جدا من القضاة ⁽²⁰⁾ هل يستطيع مجلس المحاسبة مراقبة كل العمليات المالية بشكل سنوي، حتى يتفرغ لإنجاز أعمال أخرى خارج نطاق الرقابة المالية البعدية؟ فبعملية حسابية بسيطة، وحسب ما يظهر من هذا الجدول أن لكل قاضي أكثر من 200 حساب، حسب إحصائيات الغرفة الأولى، والرقابة هنا منصبة على محاسبة عمومية لوزارات ومؤسسات ذات تفرعات مركزية وغير مركزية، ومؤسسات اقتصادية وطنية وغيرها، فلا نظن أن تعداد المئة قاضي كافي لمراقبة مالية الدولة، المراقبة التي يستطيع بعدها أن يراقب التسيير والشفافية وغيرها من المعايير الاقتصادية المعتمدة في الرقابة، وما هذا التقديم كله إلا لنقف على مدى المقدرة الهيكلية والبشرية لمجلس المحاسبة.

الفرع الثاني

غرف مجلس المحاسبة ذات الاختصاص الإقليمي

سوف نستعرض في البداية جدولا إحصائيا بخصوص غرف المحاسبة ذات الاختصاص الإقليمي، يتضمن التقسيم الإقليمي ⁽²¹⁾ الولايات التابعة لكل غرفة إقليمية، ثم نبين عدد البلديات التابعة لكل ولاية، لنصل إلى مجموع الحسابات محل المراقبة المالية بالنسبة لكل غرفة، ونبين ما يقابل هذه الحسابات من قضاة ومدققين ماليين وأعاون إدارة.

الأعوان والمدققين	القضاة	عدد الحسابات	عدد البلديات	الولايات	الغرفة الإقليمية	
عوني إدارة (02)	10	172	57 28	- الجزائر - تيبازة	الجزائر	01
مدققين ماليين 11 عون إدارة	09	442	25 36 64 35 36 22	- البليدة - عين الدفلة - المدينة - الشلف - الجلفة - تيسمسيلت	البليدة	02
12 عون إداري	09	560	67 32 45 52 34 47	- تيزي وزو - بومرداس - البويرة - بجاية - برج بوعريج - المسلية	تيزي وزو	03
مدقق مالي (01) 16 عون إداري	14	389	12 24 34 29 38 26 28	- عنابة - الطارف - قالمة - أم البواقي - سكيكدة - سوق أهراس - تبسة	عنابة	04
20 عون إداري	12	معلومات غير متوفرة	12 32 28 21	- قسنطينة - ميللة - جيجل - خنشلة	قسنطينة	05

			60 38 33	- سطيف - باتنة - بسكرة		
مدقق مالي (01) 15 عون إداري	11	323	26 32 47 16 38	- وهران - مستغانم - معسكر - سعيدة - غليزان	وهران	06
مدقق مالي (01) 13 عون إداري	11	379	53 28 12 52 42	- تلمسان - عين تموشنت - النعامة - سيدي بلعباس - تيارت	تلمسان	07
10 أعوان إداريين	11	150	21 02 22 28	- بشار - تندوف - البيض - أدرار	بشار	08
مدقق مالي (01) 10 أعوان إداريين	09	214	21 10 30 24 06 13	- ورقلة - تامنراست - الوادي - الأغواط - إليزي - غرداية	ورقلة	09

المصدر: من إنجاز الباحثين - معلومات مأخوذة من الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة

(www.ccomptes.dz)

بناء على الجدول السابق، نجد أن مجموع القضاة بين مستشارين ومحتسبين 96 قاضيا، موزعين على الغرف الإقليمية التسعة، يغطون أكثر من 2629 حساب (مع عدم احتساب حسابات الغرفة الإقليمية لقسنطينة)، أي بما يفوق 30 حساب لكل قاض، وهو ما يعطينا فكرة عن حجم العمل الرقابي الذي يقوم به

القضاة على مستوى الغرف الإقليمية، وبمقارنة بسيطة مع فرنسا، نجد أن عدد الغرف الجهوية يصل إلى 28 غرفة، يضاف إلى ذلك أنه لا تدخل ضمن رقابتها البلديات الصغيرة التي يقل عدد سكانها عن 2000 نسمة، وتقل إيراداتها عن مبلغ مليوني فرنك فرنسي (سابقا)، وعلى هذا الأساس لا يدخل ضمن رقابة الغرف الجهوية إلا ما نسبته 21 % من مجموع البلديات، أما البلديات الأخرى فتدخل ضمن الرقابة غير المباشرة للغرف الجهوية⁽²²⁾.

يضاف إلى هذه المهام المتعلقة بالمراقبة المالية البعدية للحسابات العمومية، أن مجلس المحاسبة يعقد جلساته في تشكيلات مختلفة لغرفه، وهذا حسب طبيعة القضايا المعروضة عليه، فوفقا للمادة 47 من قانون مجلس المحاسبة يجتمع المجلس للمداولة إما في:

- تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وهذا للفصل في الاستئناف ضد قرارات الغرف، وكذا لإبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، ودراسة المسائل المتعلقة بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، وكل القضايا التي يرى فيها رئيس المجلس ضرورة لاستشارة هذه التشكيلة.
- تشكيلة الغرف وفروعها، وهذا من أجل الفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تخص المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها.

- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وتختص هذه الغرفة بالنظر في التصرفات المالية التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁽²³⁾. وهذا حسب ما جاء في المواد 88 – 91 من القانون 95 – 20 المعدل والمتمم.

أمام هذه الاحصائيات والمهام المتعددة لمجلس المحاسبة، ومع النقص الواضح في عدد القضاة، وبالنظر إلى التشكيلات المختلفة التي تكون عليها غرف المجلس للنظر في مالية كل مؤسسات الدولة، نقف على حقيقة مفادها أن المجلس عاجز على الأقل من الناحية النظرية على تغطية كل هذه الصلاحيات المنوطة به، وهو ما يدفعنا للتساؤل باهتمام بالغ عن إمكانية قيامه بالمهام الاستشارية الموكلة له قانونا.

المبحث الثاني

الصلاحيات الاستشارية لمجلس المحاسبة

إضافة إلى الاختصاصات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة، فإن له اختصاصات استشارية نص عليها القانون، وقبل التطرق لهذه الاختصاصات لابد من الوقوف على ماهية الاستشارة، هذا في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فنتطرق إلى مجالات الاستشارة للمجلس، والتي تدور حول ثلاث مجالات أساسية حسب ما حدده القانون.

المطلب الأول

ماهية الاستشارة

لا تعد الاستشارة وليد اليوم في صناعة القرار واتخاذ الرأي، ولا أدل على ذلك من قوله تعالى: "فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ" (الآية 159 من سورة آل عمران)، كما أنزل الله

سبحانه وتعالى سورة كاملة اسمها سورة الشورى نظرا لعظم أمرها في تسيير شؤون البشر، وجاء فيها قوله ﷺ: "وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ" (الآية 38 من سورة الشورى).

وسوف نحاول في هذا المقام التطرق لبعض التعريفات لبيان مفهوم الاستشارة، ثم ننتقل بعد ذلك لبيان مختلف أنواعها، (الفرع الأول) لنقف بعد ذلك على القيمة القانونية للاستشارة، وكذا الاجراءات المتبعة فيها، ثم نقوم في الأخير بإسقاط ذلك على الدور الاستشاري الذي يلعبه مجلس المحاسبة. (الفرع الثاني)

الفرع الأول

مفهوم الاستشارة

للاستشارة اصطلاحات متعددة في اللغة والقانون، منها الشورى، والمشورة، وطلب الرأي، وغيرها من المصطلحات المترادفة، وسوف نحاول بيان ماهية الاستشارة من خلال التطرق لتعريفها، ثم بيان مختلف أنواعها.

أولاً: تعريف الاستشارة

المشورة في اللغة من شاور يشاور ، مُشاورَةً وشوَارًا، فهو مُشاور، والمفعول مُشاورٌ، وشاور فلانًا في الأمر: استشاره، طلب رأيه ونصيحته فيه، ويقال شاور عقله ونحوه: استرشد بشيء واتَّخذه هاديًا له ومُوجِّهًا، والاسم هو الشُّورَى، ومنها الاستشارة والتشاور، ومجلس الشُّورَى: مجلس يتكون من أصحاب الرأي تستشيرهم الحكومة في شئون البلاد، والشورى: من التشاور وهو أخذ آراء الآخرين في أمر ما⁽²⁴⁾، وهي تعني طلب النصيح من خبير أو وجيه أو من جماعة لاتخاذ قرار أو لتنفيذ أمر ما.

وبالرجوع إلى القانون الوضعي نجد أن مصطلح "الاستشارة" أو "طلب الرأي"، قد تطور اليوم بفعل

تطور الدولة، هذه الأخيرة التي زادت مهامها ووظائفها وتنوعت بتنوع مجالات تدخلها، الأمر الذي يجعلها تحتاج إلى خبرات متنوعة، من جهات مختلفة، في مجالات متعددة، فهي في عوز لقدرات وكفاءات علمية، وخبرات فنية، الأمر الذي انعكس بدوره على ماهية الاستشارة، التي انتقلت من الشكل البسيط غير المنظم إلى شكل آخر منظم، بل أن هناك هيئات قائمة بذاتها لا دور لها سوى تقديم المشورة في مجالات محددة، وهذا ما يطلق عليه في الفقه القانوني تسمية "الوظيفة الاستشارية"⁽²⁵⁾.

ويتلخص مضمون الوظيفة الاستشارية من الناحية الاصطلاحية، في إبداء الرأي والمشورة القانونية

للدولة وإدارتها، وكذا اعداد وصياغة مشاريع القوانين المحالة إلى الهيئات الاستشارية من جهات الإدارة العامة⁽²⁶⁾.

وللاستشارة مدلولات مختلفة، ترتبط في عمومها بالقرارات الإدارية، حيث تسعى الإدارة إلى طلب

المشورة من جهات ذات خبرة واختصاص قبل إصدار هذه القرارات، وهي كذلك استطلاع الرأي في مسألة ذات طابع فني قائم على تقليب وجهات النظر، أو يتطلباها رفع كفاءة الإدارة عند ممارسة نشاطها⁽²⁷⁾. غير أن هذا المفهوم يضيق ويتسع بحسب الجهة الطالبة للاستشارة، أو الجهة المستشارة، فقد تطلب الاستشارة من

فرد كاستشارة المحام في مسألة قانونية، وقد تطلب الإدارة استشارة في مجال إصدار قرار أو تقديم مشروع قانون للبرلمان، أو غيرها من مجالات نشاطها الإداري.

وهناك من يذهب إلى أن الاستشارة هي: "مجموع الآراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية، فهي والحالة هذه هي أقل من مستوى القانون"⁽²⁸⁾، غير أن ما يعاب على هذا التعريف من الناحية المنهجية هو إيراده للمصطلح المعرف في التعريف، فلا نعرف الاستشارة بأنها رأي صادر من هيئة استشارية، كما أن الآراء الاستشارية لا تصدر عن هيئات فقط، فقد تصدر عن أفراد، أو عن إدارات لا توصف بأنها هيئات استشارية.

بناء على ما تقدم وبالنظر إلى تعدد التعريفات المقدمة بخصوص مفهوم الاستشارة، فقد اخترنا التعريف الأقرب لدراستنا، والذي نرى بأنه يتفادى الكثير من النقائص الموجودة في تعريفات أخرى حيث أن الاستشارة وهي طلب الرأي، تعرف بأنها طلب النصح والتوجيه من فرد أو جماعة، أو هيئة استشارية أو هيئة ذات اختصاص استشاري، بغية ترشيد نشاط الإدارة.

ثانيا: أنواع الاستشارة

قد تكون الاستشارة نابعة عن رغبة الجهة المستشيرة، بدون إلزام من القانون، أو أنها مفروضة بقوة القانون، كما أن الأخذ بالرأي الاستشاري قد يكون اختياريا وقد يكون إلزاميا، ومن ثم يقسم الفقه الاستشارة إلى ثلاثة أنواع هي:

1 – الاستشارة الاختيارية:

وهي الصورة أو النوع الذي تطلب فيه الإدارة رأيا رغبة منها في ترشيد عملها، أي بشكل تلقائي، بمعنى أن القانون لا يلزمها بطلب الاستشارة نهائيا، أو أنه نص عليها بصيغة الجواز، أي بدون إلزام، وتكون للإدارة في هذه الصورة حرية كاملة في طلب الاستشارة أو عدم طلبها⁽²⁹⁾.

2 – الاستشارة الإلزامية:

خلافًا للصورة السابقة فإن الاستشارة في هذه الصورة هي الحالة التي تكون فيها الإدارة مقيدة بموجب نص قانوني يلزمها بالرجوع إلى الجهة المستشارة، وإلا اعتل البناء القانوني لما يصدر عن هذه الإدارة من قرارات⁽³⁰⁾.

وفي كلتا صورتين السابقتين لا تكون الإدارة ملزمة بالأخذ بما جاء في الرأي الاستشاري، بل إنها تستأنس به عند اتخاذ القرار أو النشاط محل الاستشارة.

3 – الاستشارة المطابقة:

في هذا النوع الأخير⁽³¹⁾ من الاستشارة نجد أن الإدارة ملزمة من وجهين؛ فهي ملزمة بالرجوع إلى الهيئة المستشارة، وكذا ملزمة بالأخذ برأيها، فالاستشارة إلزامية مع الالتزام كذلك بالرأي الاستشاري، فلا يجوز للإدارة الخروج عنه أو مخالفته أو إهماله أو حتى تعديله، وفي هذه الحالة يبقى للإدارة كذلك حرية الاختيار، فهي إما تتخذ قرارها بناء على ما جاء في الرأي الاستشاري أو أن تعدل عنه تماما⁽³²⁾، أي أن تعدل عن القرار أو النشاط محل الاستشارة.

الفرع الثاني

أهمية الاستشارة

مما لا شك فيه أن المشورة أمر محمود، خاصة إن طلبت من أهلها، غير أن الرأي الاستشاري إذا ما قدم، يتساءل الفقه عن قيمته من الناحية القانونية، وهذا ما سوف نتطرق إليه في النقطة الموالية، تمهيدا لمعرفة أهمية الاستشارة في عمل مجلس المحاسبة الجزائري.

أولا: القيمة القانونية للاستشارة

هناك خلاف فقهي وقضائي⁽³³⁾ حول طبيعة الرأي الاستشاري، بين من يذهب إلى أن العمل

الاستشاري ذو طبيعة قضائية، ومن يعتبره بمثابة القرار الإداري، وهناك من يرى بأنه مجرد إجراء من الإجراءات الإدارية الداخلية، أما الاتجاه الغالب فهو الذي يضع الرأي الاستشاري تحت بند العمل القانوني التحضيري، مما لا يجعله محلا لأي نزاع قانوني.

وتأسيسا على ذلك نشير إلى أن ما يصدر عن مختلف الهيئات في المجال الاستشاري لا يحمل الصفة

القضائي، حتى وإن كانت هذه الجهات قضائية، ومن ثم فإن الآراء الاستشارية لا تتمتع بالحجية المقررة للأحكام القضائية⁽³⁴⁾، أي أنه غير ملزم للهيئات القضائية المختلفة بما في ذلك الجهة المصدرة للاستشارة، فلها أن تخالف ما جاء في الرأي الاستشاري من أحكام. غير أن هذه القاعدة غير مطلقة، ذلك بعض الهيئات قد تصدر آراء استشارية ملزمة للجهات الطالبة لفتاها، مع تفاوت في الالتزام بين قانوني وأدبي⁽³⁵⁾.

من خلال أنواع الاستشارة التي سبق عرضها نجد أيضا أن الرأي الاستشاري لا يخرج عن كونه مجرد رأي لا يؤخذ به إلا على سبيل الاستئناس، فلا إلزام فيه سواء كانت الاستشارة اختيارية أو إجبارية⁽³⁶⁾، غير أنه إذا نص القانون على الالتزام بما جاء في الرأي الاستشاري، وهو ما يتعلق بالاستشارة المطابقة، فإن مخالفة الرأي أو التعديل فيه يعد منافيا للقانون، فعلى الإدارة أن تلتزم كليا بالرأي، أو أن تصرف النظر عن الموضوع الذي طلب فيه الرأي تماما، ومن ثم إذا حدث أن وقع تعديل يجب الرجوع مرة أخرى لأخذ رأي الهيئة الاستشارية.

كما أن الرأي الاستشاري، وإن كان غير ملزم قانونا، فإن فيه من الالتزام الأدبي ما يكفي لاتباعه والأخذ به، لأنه عادة ما يكون الرأي صادرا عن جهة مختصة، الأمر الذي يعطيه الأفضلية على سائر الإدارات العامة من حيث اطلاعها على تفاصيل الموضوع القانونية والتقنية والعملية، حيث أن رصيدها من حيث الخبرة يؤهلها لأن يكون رأيها محل ثقة واتباع، فالأخذ بالرأي الاستشاري في أي مجال عادة ما يجنبنا الوقوع في حالة عدم مشروعية النصوص أو عدم دستورتها⁽³⁷⁾، وإن حدث العزوف عما جاء في هذه الاستشارة أو مخالفتها، فالأكيد أن يحدث اختلال قانوني، وما ينجر عنه من منازعات تستدعي إعادة النظر في القرار أو القانون المعتل.

ثانيا: الاجراءات المتبعة في استصدار الرأي الاستشاري

بالرجوع إلى التشريعات المقارنة، نجد أن الوظيفة الاستشارية تمارس في أغلب الأحيان من تشكيلات متخصصة ومستقلة عن التشكيلات القضائية في الهيئات ذات الاختصاص المختلط (قضائي/ استشاري)،

ولعل هذا الأمر يرجع إلى فكرة البحث عن فعالية أكبر في مجال ممارسة الوظيفة الاستشارية⁽³⁸⁾، من حيث التفرغ والحياد الموضوعي، غير أن هذا الفصل الوظيفي قد يكون فيه مساس بمسألة الاستفادة من الخبرة، حيث أن الجانب العملي سواء كان إداريا أو قضائيا، يمكن المستشار من معرفة خبايا النصوص وعيوبها وإشكاليات تطبيقها.

ومهما يكن من أمر هذه التشكيلية سواء كانت منفصلة أو غير ذلك، فإنه يجب أن يحدد هيكلها وأعضاؤها (الرئيس، المقرر، الأعضاء، الأمانة...)، كما يجب ضبط وقت تقديم الاستشارات والرد عليها، حتى يتسنى للهيئة الاستشارية ضبط أجندة عملية تحترم فيها هذه المواعيد حسب مقدرتها الهيكلية والبشرية. ونشير إلى أنه لا توجد إجراءات موحدة في استصدار الاستشارة، غير أنه يمكن الاستفادة من تجارب الكثير من الهيئات الاستشارية في المجال القانوني، والتي لا تكاد تخرج عن منهج متقارب، حيث تنصب الملاحظات على المشاريع المقدمة من حيث الشكل والموضوع.

فبالنسبة للملاحظات الشكلية، فنجدها تتعلق بداية بالجهة التي قدمت طلب الرأي الاستشاري، فيجب أن تكون مؤهلة قانونا لتقديم هذا الطلب، ثم التطرق إلى مجال الاستشارة من أنها تدخل ضمن اختصاصات الهيئة المستشارة. يأتي بعد ذلك مراجعة المقترضيات والتأشيرات الواردة في مشروع القانون أو القرار، فتقع مراقبة هذه المرجعيات من حيث صحة تواريخها، مضامينها، سريانها. يأتي بعد ذلك مرحلة مراجعة الصياغة، ليس فقط من الناحية اللغوية، وإنما يجب مراقبتها من حيث الوضوح، فيجب إزالة كل غموض عن النص، وكل تداخل بينه وبين نصوص أخرى، مع مراجعة النص المترجم إن وجد⁽³⁹⁾.

أما بالنسبة للملاحظات من حيث المضمون أو الموضوع، فتنصب بشكل أساسي على مراقبة مدى شرعية النصوص، حيث يجب أن لا تتعارض مع نصوص أسس منها، فتتم المراقبة وفقا لمبدأ تدرج القوانين، وإذا كان الأمر متعلقا بقرار فيجب أن لا يخالف القانون، وهكذا، كما يجب أن لا تمس هذه النصوص بالتزامات الدولة الخارجية (الاتفاقيات المصادق عليها)⁽⁴⁰⁾.

بعد تقدير شرعية المادة المقدمة للاستشارة لا بد من الانتقال إلى مسألة أهم، وهي مسألة الملاءمة مع مقتضيات المصلحة العامة، وكذا المحافظة على المراكز المكتسبة والحقوق والحريات، ناهيك عن التطويع التقني والمالي لهذا المقترح أو المشروع إذا كان هناك داع له.

ثالثا: قيمة الرأي الاستشاري الصادر عن مجلس المحاسبة

نصت المادة 17 من قانون مجلس المحاسبة على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس.

ولهذا الغرض، يطلع مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بالتفصيل اللازم عن كل ذلك.

يطلع رئيس مجلس المحاسبة رئيس الجمهورية بأي مسألة تكتسي أهمية خاصة، وتدخل في نطاق

اختصاصه، كلما رأى ذلك مفيدا".

كما جاء في المادة 18 من قانون مجلس المحاسبة المعدلة بمقتضى الأمر 10 - 02، أنه: "يستشار

مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وترسل الحكومة التقارير

التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض، بعنوان السنة المالية المعنية، إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها".

كما تنص المادة 19 من ذات القانون على أنه: "يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية".

ونصت المادة 20 على أنه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس". ونفس الصياغة جاءت بها المادة 21 من قانون مجلس المحاسبة بخصوص الوزير الأول، حيث جاء فيها: "يمكن للوزير الأول أن يعرض على مجلس المحاسبة، دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص المجلس".

هذه مجمل المواد التي تعرضت للاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة، وما يلاحظ بداية أن الصلاحيات الاستشارية⁽⁴¹⁾ المنصوص عليها في قانون مجلس المحاسبة 59 - 20 المعدل والمتمم، أي أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح المجلس هذه الوظيفة واكتفى بالنص على الدور الرقابي للمجلس، وإن كان هذا الأمر يمكن تبريره من أن الدور الاستشاري هو اختصاص ثانوي بالمقارنة مع الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس، يضاف إلى ذلك أن مجلس المحاسبة ليس مؤسسة دستورية استشارية وإنما هو مؤسسة دستورية ذات اختصاص استشاري⁽⁴²⁾.

إلا أننا نرى بأن هذا الوضع يجب أن يكون محل مراجعة، خاصة أن هناك مؤسسات دستورية قضائية ذات اختصاص استشاري، أي أن الوظيفة الاستشارية بالنسبة لها هي اختصاص ثانوي، ومع ذلك أقر المؤسس باختصاصها الاستشاري في الدستور، وهو حال المجلس الأعلى للقضاء، إذ نصت المادة 175 من الدستور على أنه: "يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قبلها في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو"، كما نص الدستور على مثل هذا النوع من الاختصاص بالنسبة لمجلس الدولة في المادة 136 التي جاء فيها: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، وكذا ما جاء في المادة 142 التي تنص على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة...".

يضاف إلى ذلك لا شك في أن النص على الاختصاص الاستشاري في الدستور يمثل ضمانا أساسية

للجهة الاستشارية التي ترقى إلى مصاف المؤسسات الدستورية من جهة، والأهم من ذلك أنه يمثل ضمانا لاحترام رأيها الاستشاري من جهة ثانية⁽⁴³⁾، فهناك فرق لا محال بين الزامية الاستشارة المقرر بنص الدستور وتلك المقررة بنص القانون أو التنظيم⁽⁴⁴⁾.

يلاحظ كذلك على المواد 17 وما بعده من قانون مجلس المحاسبة، أن القانون 95 - 20 المعدل

والمتمم قد منح صلاحيات استشارية محضة للمجلس في مشاريع القوانين المتعلقة بضبط الميزانية وكذا النصوص المتعلقة بقوانين المالية، غير أن هذه الاستشارة غير إلزامية ابتداء وانتهاء⁽⁴⁵⁾. فكل النصوص جاءت

كما هو ظاهر من صياغتها تفيد جوازية الاستشارة، بمعنى أن الاستشارة في اختصاص مجلس المحاسبة اختيارية، فيمكن للجهاز المعنية بالاستشارة طلبها كما يمكن لها أن تحجم عن ذلك، فهي غير ملزمة بالطلب ابتداء، وهي غير ملزمة كذلك بالأخذ بما جاء في الاستشارة انتهاء في حالة طلبها.

ونرى أن هذا الأمر فيه تقصير كبير، خصوصا إذا علمنا أن عنصر "التكلفة المالية" يعد من العناصر المهمة في الصياغة التشريعية الجيدة، حيث أنه إذا كان مشروع القانون وما في حكمه فيه تكاليف على خزينة الدولة، فيجب بيان تلك التكلفة وأوجه انفاقها في المذكرة الإيضاحية المرفقة بمشروع القانون، كما يجب كذلك بيان انعكاسات تلك التكلفة المالية على الحلول المقترحة في المشروع، ذلك أن العامل المادي له تأثير مباشر أو غير مباشر على قبول مشروع القانون من عدمه، فبعدم وجود مخصصات مالية لدى خزينة الدولة، أو أنها تؤثر بشكل كبير عليها، هذا سوف يؤدي حتما إلى عدم دخول التشريع حيز النفاذ⁽⁴⁶⁾، ولا نجد جهة أجدد في مؤسسات الدولة على تقدير هذه المسألة من مجلس المحاسبة.

الملاحظة الثالثة التي نبدئها على مختلف القوانين المتعاقبة على تنظيم مجلس المحاسبة، أنها لم تحدد بشكل واضح ودقيق الجهة التي تتلقى الاستشارة وترد عليها، وإن كان يمكن التمييز في هذا الصدد بين فرضيتين،

أولا في حالة ما إذا تعلق الأمر بالاستشارة المتصلة بقانون ضبط وتسوية الميزانية، حيث يعهد الاختصاص هنا إلى لجنة البرامج والتقارير⁽⁴⁷⁾.

أما الفرضية الثانية فهي تتعلق بالاستشارة المتصلة بقانون المالية السنوي و / أو التكميلي، فلم تحدد النصوص بخصوصها وبشكل صريح ومطلق الجهة المعنية بتلقي الاستشارة والرد عليها حيث تفتقر كليا إلى قواعد إجرائية، وإن كان من الممكن جد التعهد بها اختصاص الغرف مجتمعة حسب ما تنص عليه المادة 48 من الأمر 95 - 20 المتضمنة اختصاصات الغرف المجتمعة لمجلس المحاسبة، والتي جاء فيها: "يجتمع مجلس المحاسبة بتشكيلة الغرف المجتمعة من أجل ما يأتي:

- البت في المسائل المحالة عليه تطبيقا لهذا الأمر،

- إبداء الرأي في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية،

يمكن رئيس مجلس المحاسبة أن يستشير تشكيلة كل الغرف مجتمعة في مجال تنظيم المجلس

وسيره، وكذا في كل المسائل التي يرى فيها ضرورة لاستشارتها".

كما أن المشرع لم يحدد الفترة أو المرحلة التي يعرض فيها طلب الرأي على المجلس، مثل ما هو معمول به في مجلس الدولة، أين يتم طلب الاستشارة قبل عرض المشروع على مجلس الوزراء حسب ما جاء في المادة 136 من الدستور⁽⁴⁸⁾. كما لم يحدد كذلك مدة الرد من قبل المجلس، ولا كيفية جلوسه للاستشارة، ولا كيفية توقيعها أو ارسالها النهائي للرأي، على غرار ما يقرره النظام الداخلي لمجلس الدولة الآن⁽⁴⁹⁾.

هذا الأخير الذي اعترضته ذات الصعوبات عند بداية عمله الاستشاري، بمادة وحيدة هي نص المادة 12 من القانون العضوي 98 - 01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، فحاول المجلس الاجتهاد مستأنسا بالإجراءات المعمول بها أمام المؤسسات الدستورية الوطنية الأخرى، لاسيما المجلس

الدستوري، كما اقتبس بعض النماذج من الأنظمة المقارنة، وتحديدًا من طريقة عمل مجلس الدولة الفرنسي⁽⁵⁰⁾، ثم جاءت بعد ذلك تفاصيل هذه الإجراءات في كل من المرسوم التنفيذي 98 – 261، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، وكذا النظام الداخلي للمجلس.

المطلب الثاني

مجالات استشارة مجلس المحاسبة

من خلال تمحيصنا للقوانين المتعددة ذات الصلة بمجلس المحاسبة الجزائري، وجدنا أن المجلس له ثلاث مجالات يستشار فيها، بداية من استشارته في قوانين المالية، ثم استشارته من قبل جهات محددة في مجالات ذات صلة باختصاصاته، وكذا استشارته في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

استشارة مجلس المحاسبة في قوانين المالية

جاء في المادة 19 من قانون مجلس المحاسبة أنه: "يمكن استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية"، فنلاحظ أنه إضافة إلى أن المشرع لم يحدد الجهة الطالبة للاستشارة ولا وقت تقديم طلبها كما أسلفنا، فإنه لم يحدد كذلك المقصود بعبارة "النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية"⁽⁵¹⁾. ومن هذه الصياغة العامة يمكن أن ينصرف مفهومها إلى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁽⁵²⁾، وكذا قوانين المالية السنوية التي تعرض نهاية كل سنة على البرلمان، والقوانين المتصلة بها.

غير أنه بالرجوع للقانون العضوي 18 – 15 المتعلق بقوانين المالية، وكذا مختلف قوانين المالية السنوية المتعاقبة، لا نجد في ديباجتها، وتحديدًا في فقرة المقتضيات والتأشيرات، ما يدل على أنه تم الأخذ برأي مجلس المحاسبة أو الرجوع إليه في صياغة هذه القوانين⁽⁵³⁾.

بالرجوع كذلك إلى نص المادة 18 من قانون مجلس المحاسبة التي سبق ذكرها، نجد بأن مجلس المحاسبة يستشار كذلك في مجال ضبط وتسوية الميزانية، حيث يأخذ رأيه في المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة لضبط الميزانية⁽⁵⁴⁾، ثم ترسل الحكومة التقارير التي يعدها المجلس بعنوان السنة المالية المعنية، إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها.

غير أن المشرع أغفل تحديد مدد لإرسال هذه التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة من قبل الحكومة، وبالتالي فإن لجنة البرامج التي تسهر على إعداد هذه التقارير غير مقيدة بآجال هي الأخرى، وبالنظر إلى النقص الكبير في عدد الموظفين في المجلس عموماً، فإن هناك تأخر واضح وغير مقبول في المصادقة على قوانين تسوية الميزانية، ففي أحسن الأحوال تتم المصادقة عليه بعد مرور ثلاث سنوات من استنفاد تطبيق قانون المالية المعني بقانون تسوية الميزانية، ونذكر على سبيل المثال أن القانون رقم 17 – 08 المؤرخ في 27 مارس 2017، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2014⁽⁵⁵⁾، وبذلك يفقد قانون تسوية الميزانية أي قيمة له، ذلك أنه يجب المصادقة عليه للسنة المعنية قبل مباشرة وصياغة قانون المالية للسنة الموالية، وهذا حتى يستطيع

النواب متابعة طريقة تنفيذ الميزانية، وتقييم النتائج المترتبة على تصويتهم على قانون مالية السابق من أجل الانطلاق من مناقشة قانون المالية الموالي.

الفرع الثاني

استشارة مجلس المحاسبة في المسائل ذات الصلة باختصاصه

على الرغم من تعدد النصوص الناظمة لهذا المجال من الاستشارة⁽⁵⁶⁾، إلا أنه كان بإمكان المشرع اختصار هذه النصوص في نص واحد، يصاغ على الشكل التالي: "يمكن لكل من: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، أن يخطر مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس".
ومما يلاحظ في هذا النوع من الاختصاص الاستشاري أنه مبني كذلك على الجواز، فالاستشارة اختيارية من قبل الجهات الأربعة المحددة في النصوص سالف الذكر، حيث استهل المشرع كل المواد بعبارة "يمكن".

كما أن المشرع لم يحدد مجالات الاستشارة، واكتفى بإطلاق دلالات النص، من خلال عبارة "كل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية التي تدخل في اختصاصات المجلس"، فالمشرع لم يحدد الحالات والأوضاع التي يستشار فيها مجلس المحاسبة، وهو ما يجعل هذا المجال مفرغا من محتواه، خاصة وأنه لم يحدد كذلك الطريقة التي تطلب بها الاستشارة⁽⁵⁷⁾، واكتفى بعبارة "الإخطار" بالنسبة لرئيس الجمهورية، وعبارة "يعرض" بالنسبة لبقية الجهات المعنية بالاستشارة.

الفرع الثالث

الاستشارات الداخلية في مجلس المحاسبة

بالوقوف مرة أخرى على المادة 48 من قانون مجلس المحاسبة، نجد أن مجلس المحاسبة في تشكيلة الغرف المجتمعة، يبدي رأيه في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، والمقصود هنا بإبداء الرأي هو البحث عن توحيد عمل الغرف والفروع التابعة لمجلس المحاسبة عند اختلافها بخصوص تطبيق نص ما، وكذا سد الفراغ التشريعي إن وجد خصوصا إذا تعلق الأمر بقواعد إجرائية، وهذا قياسا على نظام الاجتهاد القضائي المعمول به في كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة، حيث تنص المادة 171 من الدستور على أنه: "...تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، ويسهران على احترام القانون...".

وعند بحثنا عن الاجتهاد القضائي لمجلس المحاسبة لم نجد الكثير⁽⁵⁸⁾، إلا ما تعلق برأي له صدر سنة 2001، تحت رقم 01 - 97، حول كيفية تطبيق المادة 61 من الأمر 95 - 20، حيث تم النص فيها على إلزامية تقدير الحسابات، وأعطت للمجلس صلاحية إجبار المعنيين بهذه الحسابات بتقديمها في الآجال المحددة قانونا، وهذا عن طريق فرض غرامات مالية عليهم، لكن المشرع لم يحدد الإجراءات الواجب اتباعها في توقيع هذا النوع من الجزاءات، الأمر الذي دفع بمجلس المحاسبة إلى سد الفراغ الموجود على مستوى النص بالاجتهاد السالف ذكره، أين تم إخضاع عملية تقديم الحسابات لنفس الإجراءات والقواعد التي تحكم

عملية مراجعة الحسابات، على اعتبار أن عملية تقديم الحسابات ما هي إلا مرحلة من مراحل مراجعة الحسابات⁽⁵⁹⁾.

كما تضيف الفقرة الأخيرة من المادة 48 السالف ذكرها، أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يستشير تشكيلة الغرف المجتمعة في مجال تنظيم المجلس وسييره، وكذا في كل مسألة يرى فيها ضرورة لاستشارة هذه التشكيلة، ونرى بأن هذه الفقرة لا تخرج عن إطار تنظيمي للمسائل الداخلية لمجلس المحاسبة، أين يستأنس رئيس المجلس بالرأي الجماعي للغرف المجتمعة في اتخاذ قرارات متعلقة بالتنظيم والتسيير أو غيرها من المسائل، والملاحظ أن رئيس المجلس ليس مجبراً هو الآخر على هذه الاستشارات، فالمشرع أشار كذلك إلى هذه الاستشارة على وجه الجواز.

خاتمة

كبير هو حجم المسؤولية الملقاة على عاتق مجلس المحاسبة الجزائري، من أنه المؤسسة الدستورية العليا في الرقابة البعدية على مالية الدولة، غير أن الواقع العملي لا يعكس هذا الوزن الدستوري الذي حباه به المؤسس كهيئة دستورية، ونلمس هذا الفرق بين الأماني النظرية والواقع العملي من المكانة الدستورية التي يحتلها المجلس، فهو لم يحض بنفس الاهتمام الذي تناله مؤسسات دستورية أخرى نظيرة له، على غرار المجلس الدستوري أو مجلس الدولة، وقد وقفنا على هذا الأمر من خلال جملة من النقاط لعل أهمها:

- نص دستوري وحيد يعكس نظرة اللاتوازن الشكلي بين مجلس المحاسبة وغيره من المؤسسات التي لا تضاهيه من حيث حجم وتعدد مسؤولياته.

- نظام قانوني مختلف لقضاة المجلس، جعل منهم خاضعين إلى نظام ترقية غير محفز بالمقارنة مع النظام الأساسي للقضاء، بل أنهم جردوا في فترة ما من صفتهم القضائية.

- إمكانات مادية وبشرية محدودة جداً، وغير قادرة على تحقيق الأهداف المسطرة قانوناً لهذه الهيئة، فبالنظر إلى عدد الغرف الوطنية والإقليمية، وبالنظر إلى عدد القضاة والمدققين الماليين التي لا تصل إلى تغطية الجزء اليسير من حجم الملفات والحسابات الواجب مراقبتها، لا نتوقع تغطية كل الاختصاصات الموكلة إلى مجلس المحاسبة.

بالنظر إلى كل المعطيات السابقة، وجدنا بأن المجلس عاجز عن أداء جيد لوظيفته الرقابية، وهي الوظيفة الأصلية، وهو ما يعطينا فكرة مسبقة عن مآل الوظيفة الاستشارية للمجلس، وهي ذلك الاختصاص الوظيفي الثانوي، وقد وقفنا في هذه الدراسة على جملة من الاختلالات التي نذكر منها:

- عدم دسترة الوظيفة الاستشارية، حيث ترك أمر تنظيمها للقانون، وهو ما يؤثر حتماً على قيمة الاستشارة التي يقدمها المجلس.

- من بين كل أنواع الاستشارة المعمول بها، اختار المشرع الجزائري أبسط نظام، وهو الاستشارة

الاختيارية، لتكون موطناً آخر من مواطن ضعف هذه الاستشارة، فلا هي ملزمة ابتداءً ولا انتهاءً.

- غياب كلي للقواعد الإجرائية الواجب اتباعها في الاستشارة، فحتى إن كانت هناك جهات ترغب في

طلب الاستشارة، إلا أنها ستصدم ومجلس المحاسبة مع واقع غياب نصوص الإجراءات المنظمة للاستشارة.

- لاحظنا كذلك عدم وجود أي تشكيلة خاصة بإبداء الرأي لدى مجلس المحاسبة، والتعويل يقع فقط على مدى سلامة تفسيرنا لنص المادة 48 من قانون مجلس المحاسبة، التي نفهم منها ضمنا بأن الغرف المجتمعة لها دور استشاري.

- على صعيد آخر، وهو مجالات الاستشارة، وجدنا أنه لا توجد استشارة لمجلس المحاسبة في أهم القوانين المتعلقة باختصاصات المجلس الأصلية، ألا وهو مجال قوانين المالية.

- لاحظنا كذلك تأخرا غير مقبول في تقديم قانون تسوية الميزانية، حيث يتأخر دائما عن الموعد الواجب تقديمه فيه حتى يصبح غير ذي جدوى، ونفس الأمر ينسحب على التقارير السنوية.

- كما أن غياب النشر لما يصدر عن مجلس المحاسبة، سواء ما تعلق بالتقارير أو الاجتهادات، أمر يجعل تقييم عمل المجلس يزداد صعوبة.

بالنظر إلى ما تقدم من ملاحظات وغيرها مما جاء في الدراسة، فإننا نقدم جملة من الاقتراحات عليها تساعد في النهوض بهذه المؤسسة الدستورية المهمة لاستكمال دورها الاستشاري، نوجزها في النقاط التالية:
- لا بد من دسترة الاختصاص الاستشاري لمجلس المحاسبة، حتى يضمن عليه نوع من الإلزام الأدبي في نظر الهيئات المستشيرة، غير أن نجاعة هذا الاقتراح مقترنة بتجسيد اقتراحات أخرى، فلا أهمية لدسترة هذا الاختصاص دون توفير ما يلي:

- توفير الهياكل اللازمة وتوسيع دوائر مجلس المحاسبة لتمس كل الأقاليم بالمعنى الدستوري للكلمة.
- يجب أن يصاحب هذا التوسع الهيكلي الإقليمي، زيادة في عدد الموظفين من قضاة ومدققين، أو حتى الاستعانة بخبرات خارجية على غرار نظام المستشارين في مهمة غير عادية في مجلس الدولة، كما يجب ضمان تساوي في الترقيات والحوافز المادية بين قضاة المجلس ونظرائهم في جهات أخرى.
- لا بد من الفصل الوظيفي بين المهام الإدارية والقضائية للمجلس من جهة، والمهام الاستشارية من جهة أخرى.

- من الضروري النص على إلزامية الاستشارة بالنسبة للجهات المستشيرة، على الأقل فيما يخص قوانين المالية ذات الصلة المباشرة بالاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، أين يمكنه الإفادة بشكل عملي في تطوير أداء بقية مؤسسات الدولة، وكذا تحسين صياغة النصوص القانونية.

- من الضروري تقديم التقارير وقوانين ضبط الميزانية في مواعيدها حتى تكون السلطات المختصة بالتشريع أو التنفيذ على إطلاع بالوضعية المالية الحقيقية للخرينة، وما إذا كانت متطابقة مع تطلعاتها، من أجل بناء قوانين المستقبل على قاعدة متينة.

- في الأخير نشير إلى أنه لا بد من توسيع دائرة النشر وتعميمه، سواء ما تعلق بالتقارير أو الآراء الصادرة عن المجلس حتى يتمكن كل ذي صفة من الاستفادة من عمل المجلس.

الهوامش

(1) - المرسوم 63 - 127، المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 23، 1963.

- (2) - المرسوم 71 – 259، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، ال جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 90، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1971.
- (3) - أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2007، ص: 14 – 15.
- (4) - مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: الهيئات والإجراءات أمامها، ج 02، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 232. بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة ماجستير في القانون فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، 2012، ص 11.
- (5) - القانون 80 – 05، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس 1980.
- (6) - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ج 01، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص 177. أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 16.
- (7) - مسعود شهبوب، مرجع سابق، ص 233.
- (8) - القانون 90 – 32، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.
- (9) - الأمر 95 – 23، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة بتاريخ سبتمبر 1995.
- (10) - خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 177. أمجوج نوار، مرجع سابق، ص: 21 – 22. مسعود شهبوب، مرجع سابق، ص 234.
- (11) - الأمر 95 – 20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995. صدر هذا القانون عن المجلس الوطني الانتقالي، الذي تأسس بموجب أرضية الوفاق الوطني (26 جانفي 1994)، التي أعقبت مرحلة توقيف الانتخابات، وجاءت لتسيير المرحلة الانتقالية في الجزائر. أنظر: أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 20.
- (12) - أعاد الأمر 95 – 20 صفة القاضي لأعضاء مجلس المحاسبة، غير أن المادة 30 من هذا الأمر تنص على أن حقوق أعضاء مجلس المحاسبة تحدد بنص خاص، أي أنهم لا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، وهذا ما يرى فيه البعض انتقاصا من قيمة قضاة مجلس المحاسبة. أنظر خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 177. مسعود شهبوب، مرجع سابق، ص 238. بلقوريشي حياة، مرجع سابق، ص 12.
- (13) - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 24.
- (14) - الأمر 10 – 02، المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
- (15) - المادة 29، تنص على تغيير تسمية "رئيس الهيئة التشريعية" إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. المادة 30 تعديل تسمية "رئيس الحكومة" إلى "الوزير الأول". المادة 110 تعديل مصطلح "قانون الإجراءات المدنية" بـ "قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، وكذا تغيير "المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)" بـ "مجلس الدولة".
- (16) - القانون 16 – 01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- (17) - القانون العضوي 98 – 01 مؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998. القانون العضوي 98 – 03 مؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998.
- (18) - إلى جانب الغرف الوطنية والإقليمية، يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة، وكذا كتابة ضبط، ويضاف إلى الهيكل القضائي هيكل إدارية وتقنية تعمل على تسهيل مهام القضاة، وتوفير الظروف = الملائمة لعملمهم، يمكننا إجمالها في المصالح التالية: الأمانة العامة، قسم تقنيات التحليل والرقابة، قسم الدراسات ومعالجة المعلومات، مديرية الإدارة والوسائل، ديوان يتولى علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية ومختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية، وكذا مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير. أنظر أكثر تفصيلا: أمجوج نوار، مرجع سابق، ص: 34 – 35. خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص 179. بلقوريشي حياة، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.
- (19) - المرسوم الرئاسي 95 – 377، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 1995.

- (20) - في مقابلة أجريت مع السيد رئيس مجلس المحاسبة، صرح فيها أن هناك نقص كبير في الموظفين، حيث أن عدد القضاة بين مستشارين ومحاسبين لا يتجاوز 170 قاضي، يضاف إليهم 54 مدقق مالي على كامل التراب الوطني، حتى أن غرفة الانضباط التي تعتبر بمثابة كعب أخيل لا يتواجد بها إلا 07 قضاة فقط، كما أنه من بين 10000 حساب عام موجود في الجزائر، لا يستطيع المجلس بالنظر إلى ضعف موارده البشرية إلا معالجة 600 حساب في السنة في كل دوائر المجلس. أنظر تفاصيل هذه المقابلة على:
- Le rôle de la cour des comptes dans la lutte contre la corruption expliqué par son président, sur le lien : Algerie-Eco.com.
- (21) - نلاحظ أن أنسب عبارة لهذا التقسيم هي "التقسيم الجهوي"، بدلا من "التقسيم الإقليمي"، ذلك أن التقسيم الإقليمي يفترض أن يكون على مستوى الولايات على أقصى تقدير.
- (22) - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 29.
- (23) - أنظر أكثر تفصيلا في: بلقوريشي حياة، مرجع سابق، ص ص: 31 - 32. أمجوج نوار، مرجع سابق، ص ص: 29 - 30.
- (24) - قاموس المعاني: عربي - عربي، على موقع: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar->
- (25) - بوستة ناسيمة، "صورة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 02، العدد 02، نوفمبر 2016، ص 394.
- (26) - صادق محمد علي الحسيني، "الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي: دراسة مقارنة"، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 07، ص 106.
- (27) - خالد الزبيدي، "الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا: دراسة مقارنة"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 35، العدد 02، 2008، ص 346.
- (28) - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: مؤسسة الكتاب الوطنية، 1989، ص 13.
- (29) - أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة تلمسان، 2016، ص 96. بوستة ناسيمة، مرجع سابق، ص 395. أصف عساف وسعيد نحيلي، "تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة السوري"، مجلة جامعة البعث، المجلد 39، العدد 28، 2017، ص 27.
- (30) - أنظر في هذا الصدد الصورة الاجبارية للاستشارة المطلوبة من مجلس الدولة الجزائري في: أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 91. بوستة ناسيمة، مرجع سابق، ص 395. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: مجلس الدولة، عناية: دار العلوم، 2004، ص 188. عبد الرزاق زوينة، "الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة ومهمة مبتورة..."، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 01، 2002، ص 29. العربي بن علي بن عمارة، "دور الهيئات الاستشارية في حوكمة السياسات العامة في الدول المغاربي"، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز الجيل البحث العلمي، العدد 24، جويلية، 2019، ص ص 15 - 16.
- (31) - هناك من يضيف نوع رابع هو ما يسمى بالرأي الموجه أو المفصح، وهنا تكون الجهة المستشارة غير ملزمة بطلب الرأي، غير أنها إذا قامت بطلبه من الجهة المعنية تكون ملزمة بنتيجة، فهو موجه للإدارة بضرورة العمل به ومفصح عن الصائب والصحيح من حكم القانون. أنظر: أصف عساف وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص ص: 28 - 29.
- (32) - خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 348. بوستة ناسيمة، مرجع سابق، ص 395. أصف عساف وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص 28.
- (33) - على صعيد القضاء الإداري ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى قبول الطعن ضد الاستشارة المطابقة الصادرة عن مجلس بلدي، غير أنه استقر على أن الاستشارة إجراء لا يمكن فصله عن القرار المتخذ، ولا يمكن أن تكون محلا للطعن، كما قضي بأنه لا يمكن توجيه دعوى إلغاء ضد الرأي الصادر عن هيئة استشارية... ما لم يصدر قرار نهائي. وهو نفس مذهب مجلس الدولة المصري الذي أكد على أن الرأي هو مجرد قرار تحضيري لا يقبل الطعن بالإلغاء= أمام القضاء. أنظر: خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 355. أصف عساف وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص 18 وما بعدها.
- (34) - صادق محمد علي الحسيني، مرجع سابق، ص 111.
- (35) - هذا حال الآراء الاستشارية الصادرة عن محكمة العدل الدولي الدائمة والحالية، فعلى الرغم من أن الرأي الاستشاري مبدئيا - من خلال تسميته - غير ملزم، ولا مجال لإجبار الدول على تنفيذ ما جاء في فتاوها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، غير أن هذا الأمر لا يعني بأي حال من الأحوال تجريد الرأي الاستشاري (الفتوى) من أي قيمة إلزامية، فالواقع العملي أثبت أن الدول تتقيد عادة بهذه الآراء لما فيها من إلزام أدبي، كما أن هناك بعض الآراء الاستشارية الملزمة قانونا، أي عندما ينص القانون على إلزاميتها، ومن ذلك الآراء التي تصدر عن محكمة العدل الدولي بصدد أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، حيث تنص المادة 11 من النظام على كونها إلزامية. أنظر أكثر تفصيلا في الموضوع: عماد

جليل عبد الله حيديري، القيمة القانونية للأراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية، رسالة ماجستير في القانون الدولي العام، جامعة بيروت العربية، 2016، ص 133.

(36) - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 188. عبد الرزاق زويينة، مرجع سابق، ص 26. ناسيمة بوستة، مرجع سابق، ص 405.

(37) - أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 100.

(38) - بوسية ناسيمة، مرجع سابق، ص 397.

(39) - أنظر أكثر تفصيلا: زويينة عبد الرزاق، مرجع سابق، ص: 27 - 28. ليث كمال نصراوين، "متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، الكويت، السنة 05، العدد 02، ج 01، ماي 2017، ص 409 وما بعدها. أورك حورية، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2018، ص 138 وما بعدها.

(40) - زويينة عبد الرزاق، مرجع سابق، ص: 28 - 29.

(41) - على الرغم من أننا وظفنا مصطلح "الاختصاصات الاستشارية" في عنوان الدراسة حسب ما هو دارج في الفقه والقضاء وحتى القانون، إلا أن الحقيقة أن مجلس المحاسبة لا يملك في مجال الاستشارة إلا صلاحيات فقط، وهذا بالنظر إلى أن مفهوم الاختصاص هو ما تنفرد به سلطة عامة من صلاحيات، أما الصلاحيات فهي مجموع السلطات المخولة لجهة معينة، مع منح ذات السلطات لجهة أو جهات أخرى. ومجلس المحاسبة بالنظر إلى طبيعة الاستشارة غير الملزمة التي يصدرها، وبالنظر إلى عدم التحديد الدقيق للمجالات التي يبدي فيها رأيه الاستشاري، يكون بذلك يملك صلاحية استشارية وليس اختصاص استشاري. أنظر الفرق بين الصلاحية والاختصاص في: أحمد غراب، "ضرورة التمييز بين مصطلحي الاختصاص والصلاحية في المجال القانوني"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة باتنة 1، العدد 37، ديسمبر 2017. غير أننا أثرتنا استعمال مصطلح الاختصاص، بالنظر إلى أن مجلس المحاسبة هو أعلى هيئة في الرقابة البعدية على مالية الدولة، وبالتالي هو الجهة الأكثر تخصصا ودراية بكل ما يتعلق بقوانين المالية، ومن ثم نرى بأن استشارته يجب أن تكون حصرية في هذا المجال، فيكون مجلس المحاسبة هو صاحب الاختصاص الاستشاري الأصيل في المسائل المتعلقة بقوانين المالية.

(42) - المؤسسات الدستورية ذات الطبيعة الاستشارية تعتبر الاستشارة اختصاص أصيل لها، وهو سبب إنشائها، وهذه المؤسسات هي تلك المشار إليها في الفصل الثالث من الدستور تحت عنوان المؤسسات الاستشارية، وهي: المجلس الإسلامي الأعلى (م 195 - 196)، المجلس الأعلى للأمن (م 197)، المجلس الوطني لحقوق الإنسان (م 198 - 199)، المجلس الأعلى للشباب (م 200 - 201)، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (م 202 - 203)، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (م 204 - 205)، المجلس الوطني للبحث الوطني والتكنولوجيات (م 206 - 207). أما المؤسسات الدستورية ذات الاختصاص الاستشاري، فالوظيفة الاستشارية بالنسبة لها هي وظيفة ثانوية إلى جانب وظيفتها الأصلية التي يمكن أن تكون إدارية أو قضائية، كما هو حال مجلس الدولة، المجلس الدستوري، = المجلس الأعلى للقضاء. أنظر الفرق بين المؤسسات الاستشارية والمؤسسات ذات الاختصاص الاستشاري في: شوقي يعيش تمام، محاضرات في مقياس مجلس المحاسبة، جامعة بسكرة، 2019، ص: 61 - 62.

(43) - خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 349.

(44) - أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 92. خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 349.

(45) - مسعود شهبوب، مرجع سابق، ص: 239 - 240.

(46) - ليث كمال نصراوين، مرجع سابق، ص: 407 - 408.

(47) - تنص المادة 54 من الأمر 95 - 20 على ما يلي: "تكلف لجنة البرامج والتقارير بالتحضير والمصادقة على ما يأتي:"

- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية.

- التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

- مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة..."

(48) - شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 63.

(49) - في البداية جاء المرسوم التنفيذي 98 - 261 المؤرخ في 29 سبتمبر 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، 1998، تطبيقا لنص المادة 41 من القانون العضوي 98 - 01، غير أن مواده اتسمت بالعمومية، وأحالت بدورها على النظام الداخلي لمجلس الدولة، الذي كانت تنص مواده من 77 إلى 112 على الجهات المخطرة لمجلس الدولة، طبيعة الرقابة على النصوص المعروضة، الإجراءات المتبعة في الدور الاستشاري لمجلس الدولة إلى غاية التقرير النهائي إلى الأمين العام للحكومة. أنظر: أحمد حاكم، مرجع سابق، ص 114 وما بعدها. وقد تم تعديل هذا النظام مؤخرا بموجب النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 19 سبتمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 66، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 2019. حيث تضمنت المواد من 114 إلى 138 أي

- 24 مادة خاصة بالإجراءات المتعلقة بالمهمة الاستشارية لمجلس الدولة، منها ما هو متعلق ببيان الاختصاص الاستشاري، ومنها ما هو متعلق باللجنة الاستشارية وتشكيلها، ثم كيفية الاستعانة من خبرة خارجية في الاستشارة، فالإجراءات العادية (المقرر، التعاون مع القطاعات المعنية، الجلسات، المصادقة والتصويت واعداد التقرير النهائي)، ثم الإجراءات في حالة الاستعجال، وأخيرا رأي مجلس الدولة النهائي وتوقيعه وكيفية إرساله.
- (50) - زونية عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 27.
- (51) - حيث كان ينص القانون 80 - 05 الملغى في مادته 09 صراحة على أن مجلس المحاسبة يبدي رأيا استشاريا لرئيس الجمهورية فقط في المشاريع التمهيدية المتضمنة للنصوص المتعلقة بتنظيم الحسابات وتسييرها ومراقبتها، أي أن الاستشارة لم تكن متعلقة بقوانين المالية. أنظر: شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 63.
- (52) - القانون العضوي 18 - 15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادر بتاريخ 02 سبتمبر 2018.
- (53) - شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 63.
- (54) - قانون ضبط الميزانية أو قانون تسوية الميزانية جاء تعريفه في المادة 08 من القانون العضوي 18 - 15 المتعلق بقوانين المالية بقولها: "القانون المتضمن تسوية الميزانية هو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية بنفس السنة"، وإن كان هناك جانب من الفقه يرى بأن قانون تسوية الميزانية مجرد عمل إداري لا يرقى لأن يعتبر قانونا، ذلك أن الهدف منه هو مجرد التحقق من المبالغ التي حصل تنفيذها فعلا خلال سنة مالية معينة، بإظهار ما تم تحصيله في باب الإيرادات، وما تم صرفه في باب النفقات، فهو بذلك غير مؤثر في تسوية الميزانية أو عدم تسويتها، فدوره أنه تقرير كاشف لا غير. إلا أننا نرى بأن القانون العضوي 18 - 15 السالف الذكر قد حسم هذه المسألة في نص المادة 04 منه التي تنص على أنه: "يكتسي طابع قانون المالية:
- 1 - قانون المالية للسنة،
 - 2- قوانين المالية التصحيحية، =
 - 3= القانون المتضمن تسوية الميزانية".
- إضافة إلى أن هذا القانون، أي قانون تسوية الميزانية، يتخذ الصفة الشكلية للقوانين بصوره في شكل قانون مع مصادقة البرلمان عليه. أنظر: شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 64. بقالم مراد، "مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر: دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 04، العدد 01، 2018، ص 235 وما بعدها.
- (55) - القانون 17 - 08 المؤرخ في 27 مارس 2017، المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 02 أبريل 2017. أنظر أمثلة أخرى في: شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 65.
- (56) - أنظر المواد: 17، 18، 19، 20، 21 من قانون مجلس المحاسبة. نشير في هذا الصدد إلغاء المادة 22 من القانون سالف الذكر في تعديل سنة 2010، المتعلقة باستشارة مجلس المحاسبة من قبل رئيس المجموعة البرلمانية.
- (57) - شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 65.
- (58) - لا يقتصر عدم النشر في مجلس المحاسبة على الآراء فقط، وإنما يتعداه إلى عدم نشر التقارير، على الرغم من أن المادة 16 من القانون 95 - 20 تنص صراحة في فقرتها الثالثة على النشر الكلي أو الجزئي للتقرير في الجريدة الرسمية، غير أنه من الناحية العملية لم يتم نشر إلا تقريرين فقط، المتعلقين بسنة 1995، وسنتي 1996 - 1997، أنظر: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنة 1995، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 1997. وكذا: التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، لسنتي 1996 - 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 28 فيفري 1999. ونلاحظ كذلك طول المدة التي تفصل بين سنة التقرير وتاريخ النشر.
- (59) - أمجوج نوار، مرجع سابق، ص 107. شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 70.