

الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة

The Control on Judicial Judgments of the Court of Auditors

بن وارث محمد عبد الحق

benouaret_m@yahoo.fr

جامعة : باجي مختار عنابة

تاريخ قبول النشر : 2019/02/07

تاريخ الاستلام : 2018/03/11

الملخص:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مكلفة بالرقابة اللاحقة على المالية العامة للدولة، وللقيام بمهامه منحه القانون نوعين من الاختصاصات: إدارية وقضائية، فالصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة تتمثل خاصة بإعداد تقارير فيما يخص نوعية التسيير وكذا تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية، أما الاختصاصات الأهم فهي الاختصاصات القضائية الرقابية المنصبة أساسا على حسابات المحاسبين العموميين و رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وقد تكون هذه الرقابة تحكيمية إذا لم توضع لها ضوابط وإجراءات، من أجل ضمان شفافيته ونزاهتها حماية للمال العام وضمانا لحقوق المتقاضين وتجسيدها لدولة القانون.

ولا يعد مجلس المحاسبة من ضمن الهيئات القضائية ذات الاختصاص العام، إذ لم يتم النص عليه في الدستور في الفصل الخاص بالسلطة القضائية، وإنما تم النص عليه في الفصل المتعلق بالرقابة. فهو يعد هيئة عمومية تتمتع باختصاص قضائي، أي أن لها سلطة إصدار قرارات قضائية في مجال الرقابة على المال العام. الأمر الذي يستلزم ضرورة الرقابة عليها وتخويل أصحاب الشأن إمكانية الطعن فيها أمام الجهات المختصة قانونا.

وعلى هذا الأساس تم اعتماد إجراءات للرقابة على الأعمال والقرارات القضائية لمجلس المحاسبة والمتمثلة في: المراجعة والاستئناف والطعن بالنقض، فهي طرق للطعن القضائي بميزات خاصة بالنظر للطبيعة القضائية لعمل المجلس من جهة، ولعدم انتمائه للسلطة القضائية من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية : مجلس المحاسبة - المراجعة - الاستئناف - النقض - الجهات القضائية الإدارية المتخصصة .

Abstract:

The court of auditors is considered as the supreme supervisory body in charge of full control over state's public finance. In order to execute its functions, it was provided with two kinds of competencies: administrative and judicial.

The court of auditors' administrative powers are represented mainly in carrying out reports on management quality, projects' assessment as well as programs and public policies. The most important ones are judicial control competencies primarily based on accounts of public accountants and discipline control on budget and finance management.

This control can be arbitrary unless it is equipped with rules and procedures that guarantee its transparency and integrity so as to protect public funds, safeguarding the rights of litigants and embodying the law-based state.

The court of auditors is not considered as judicial bodies of general jurisdiction, since it has not been stipulated in the constitution's chapter on judicial power, but it had been stated in the section on control. Hence, it is regarded as a public entity has jurisdiction i.e. it has the authority to issue judicial judgments in the area of control over public funds. This requires the need for control over it, and enabling stakeholders the possibility to appeal against it before competent authorities.

On this basis, the court of auditors' law has devoted measures of control over its acts and judgments of the court of auditors represented in: review, appeal and apply for cassation; which is regarded as judicial remedies with special features depending upon the judicial nature for the council's work, on the one hand, and because it doesn't belong to the judicial power, on the other hand.

Keywords: court of auditors, review, appeal, cassation, specialized judicial and administrative bodies.

مقدمة:

يعد مجلس المحاسبة هيئة دستورية مكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العمومية، يجد أساسه في المادة 192 من الدستور⁽¹⁾، حيث تم النص عليه في الفصل المتعلق بالرقابة.

تتمثل مهمته في التدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة الخاضعة لرقابته، وفي تقييم تسييرها والتأكد من مطابقة العمليات المالية للهيئات الخاضعة له للتشريع والتنظيم المعمول به.

إن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في

أعماله⁽²⁾. ففي مجال ممارسته لصلاحياته الإدارية يراقب نوعية التسيير على صعيد الفعالية و النجاعة والاقتصاد. وبهذه الصفة يصدر توصيات و يقدم اقتراحات بغرض تحسين مردود المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته و يطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص و التجاوزات التي سجلها.

وفي مجال اختصاصاته القضائية يصدر المجلس قرارات قضائية تخوله توقيع الجزاءات بنفسه، في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين و تقديم الحسابات أو في مجال الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية بالنسبة للأخطاء و المخالفات التي يرتكبها المسكرون.

والاستقلالية التي يتمتع بها مجلس المحاسبة لا تعني عدم خضوع قراراته بدورها للرقابة، فمن جهة أولى يصدر رئيس مجلس المحاسبة قرارات إدارية تتعلق بالتسيير الداخلي للمجلس، وهي تخضع للرقابة عليها من طرف القضاء الإداري، إذ يمكن الطعن فيها من قبل المعنيين بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، استنادا إلى المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل و المتمم⁽³⁾، على أساس أن مجلس المحاسبة يعد في هذه الحالة من الهيئات العمومية الوطنية.

أما بخصوص القرارات الأهم الصادرة عن مجلس المحاسبة فتتمثل في القرارات القضائية، و من أجل ضمان حقوق المتقاضين من جهة، و تجسيدها لشفافية عملية الرقابة في سبيل الحفاظ على المال العام من جهة أخرى، مكن المشرع للمعنيين إمكانية الطعن في هذه القرارات، و تجسد عملية الطعن هذه آلية للرقابة على قرارات المجلس القضائية. و السؤال المطروح في هذا المجال هو ما هي مميزات و إجراءات الرقابة على الأعمال و القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، التي تجعلها تتمتع بخصوصيات تختلف عن طرق الطعن المتبعة أمام هيئات القضاء الإداري.

ومن خلال استقراء نصوص قانون مجلس المحاسبة نجد أنه نص على ثلاث حالات يمكن من خلالها مراقبة القرارات القضائية لمجلس المحاسبة نظمها بالمواد من 102 إلى 110 وهي: المراجعة و الاستئناف و الطعن بالنقض. إن كلا من المراجعة و الاستئناف تعتبران رقابة داخلية تمارس من قبل مجلس المحاسبة نفسه (المبحث الأول)، أما الطعن بالنقض فهو رقابة خارجية (المبحث الثاني) يمارسها مجلس الدولة على قرارات مجلس المحاسبة.

المبحث الأول: الرقابة الداخلية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة

بالنظر إلى أن مجلس المحاسبة يتمتع باختصاص إداري وقضائي، فإن قراراته القضائية الصادرة عنه، تخضع بدورها وفقا للأمر 20/95 المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة إلى عملية الرقابة عليها من طرف المجلس نفسه، وهو ما يطلق عنها بالرقابة الداخلية وذلك عن طريق ممارسة عملية الطعن، والمتمثلة أساسا في المراجعة (المطلب الأول) والاستئناف (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : المراجعة

نص قانون مجلس المحاسبة على المراجعة في المواد من 102 إلى 106 كطريق طعن يمكن للمعني أن يسلكه في سبيل تحقيق الرقابة على القرارات الصادرة عن الغرف المختلفة لمجلس المحاسبة، سواء الإقليمية أو الوطنية أو غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

والمراجعة أو التماس إعادة النظر⁽⁴⁾ هي طلب إعادة النظر في الحكم موجه إلى مجلس المحاسبة، ويهدف هذا الطريق إلى إلغاء أو تعديل الحكم الذي أصدره نظرا لما يشوبه من أخطاء لم تتبين وقت صدوره، أو أن عناصر جديدة ظهرت بعد صدور الحكم.

أما وفقا للقواعد العامة وبالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية يهدف التماس إعادة النظر إلى مراجعة الحكم والحائز لقوة الشيء المقضي به، وذلك للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع والقانون⁽⁵⁾.

أولا : شروط المراجعة

نص قانون مجلس المحاسبة على شروط ممارسة الطعن عن طريق المراجعة. حيث لا تقبل المراجعة إلا من قبل الأطراف المعنية وهي:

- المتقاضي : الذي قد يكون من فئة المسؤولين الأمرين بالصرف أو الأعوان أو المحاسبون العموميون أو المحاسبون الفعليون، الذين صدر في حقهم قرار بالوضع في حالة مدين أو الذين صدر ضدهم قرار بغرامة مالية .

- السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو كان يخضع لها المتقاضي وقت وقوع العمليات موضوع القرار: وقد حددت المواد من 7 إلى 10 من قانون مجلس المحاسبة قائمة الهيئات التي ينتمي إليها المتقاضي وهي الدولة (الإدارة المركزية) والجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية)، وكل المؤسسات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية .

إضافة إلى المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية . وتستدرك المادة 8 مكرر الشركات والمؤسسات والهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الشركات أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة. وأخيرا الهيئات المسيرة للنظم الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعيين .

- ويمكن للناظر العام أن يقدم طلب المراجعة: مع العلم أنه وفقا للمادة 32 من قانون المحاسبة يقوم الناظر العام بدور النيابة العامة. و بالرجوع إلى نص المادة 43 من نفس القانون نجد أن الناظر العام يتابع ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة ويمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس. كما يحضر جلسات التشكيلات القضائية التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة وملاحظاته الشفوية.

وتؤكد المادة 49 من نفس القانون على أن الناظر العام لا يشارك في المداولات.

- يمكن أيضا للفرع المعني الذي أصدر القرار أن يقوم بمراجعته تلقائيا: وقد بينت المادتين 29 و 30 من قانون مجلس المحاسبة الغرف التي تتمتع بالصلاحيات القضائية وهي على ثلاثة أصناف: غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي اللتان يمكن أن تنقسما إلى فروع، إضافة إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وفضلا عن ذلك فإن المراجعة على اعتبار أنها إجراء استثنائي بخلاف الاستئناف، فهي تعد وسيلة طعن غير عادية، يتعين لقبولها توفر أربع حالات أوردتها المادة 102 من الأمر 20/95 يمكن الاستناد إليها لممارسة الطعن عن طريق المراجعة وهي:

- وقوع أخطاء

- الإغفال أو التزوير .

- الاستعمال المزدوج .

- عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

إن عدم توفر إحدى هذه الحالات في طلب المراجعة يترتب عليه عدم قبول طلب المراجعة. و يشترط أن يمارس الطعن بالمراجعة في أجل سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن. غير أنه لا يتقيد بهذا الأجل، إذا صدر القرار بناء على وثائق تبين أنها خاطئة⁽⁶⁾.

ولم يحدد المشرع نوع القرار الصادر موضوع الطعن، هل هو القرار الصادر في أول درجة أم الصادر بعد الاستئناف، مما يفتح المجال أمام الطاعن لممارسة المراجعة في كلتا الحالتين.

و يتعين لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض الوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية.

أما وفقا للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية يحدد أجل الطعن بالتماس إعادة النظر في أجل شهرين، يبدأ سريانه من تاريخ ثبوت تزوير شهادة الشاهد، أو ثبوت التزوير، أو من تاريخ اكتشاف الوثيقة المحتجزة⁽⁷⁾، كما يشترط أن يكون الحكم حائزا لقوة الشيء المقضي به.

ثانيا : إجراءات المراجعة

يوجه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الغرفة المعنية أو إلى الفرع المعني الذي صدر عنه القرار محل الطعن.

يقوم بعدها رئيس الغرفة أو الفرع المعني بتكليف قاضي لدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحات كتابية في مدى قبول وصحة هذا الطلب.

عند انتهاء القاضي من دراسة طلب المراجعة يبلغ الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته كتابيا.

يحدد رئيس الغرفة أو الفرع بعد ذلك تاريخ الجلسة ويبلغ كل الأطراف، ويشارك صاحب الطلب في الجلسة بطلب منه أو باستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع المعني⁽⁸⁾.

ومن خصائص المراجعة أنه ليس من مستلزماتها أن تقصر فحص مجلس المحاسبة على المسائل المطلوب إعادة النظر فيها، بل يمكنه أن يعيد النظر في الحساب كله جملة وتفصيلا⁽⁹⁾.

وتجد هذه الخاصية مبررها في كون أن دور مجلس المحاسبة هو الحفاظ على الأموال العامة، إضافة إلى تعدد الأطراف التي لها الحق في طلب المراجعة، فهذا الحق ليس مقررا للمحكوم عليه وحده.

وهو ما يختلف عن التماس إعادة النظر وفقا للقواعد العامة، حيث تقتصر المراجعة على مقتضيات الحكم التي تبرر مراجعتها، كما أن هذا الحق مخول فقط لإلّا من كان طرفا في الحكم⁽¹⁰⁾.

ثالثاً : آثار المراجعة

لا يكون لطلبات وإجراءات المراجعة أثر موقف للقرار المطعون فيه. غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة كل من رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية صدور قرار المراجعة، إذا تبين أن الدفوع المستند إليها تبرر ذلك (11).

ومن أهم النتائج المترتبة على الطعن بالمراجعة أن تشمل الإجراءات المضمنة في قرار مجلس المحاسبة الجديد تلقائياً كل متقاض قد يتذرع قانوناً بالعناصر التي بررت المراجعة (12).

من خلال كل ما سبق عرضه تتضح إرادة المشرع في تكريس الشفافية على العمل القضائي لمجلس المحاسبة بمنحه حق طلب المراجعة لجهات لم تكن طرفاً في الحكم المطعون فيه، كما هو الحال بالنسبة للسلطة السلمية و حتى للغرفة أو الفرع المعني الذي له الحق في مراجعة الحكم تلقائياً. كما أنه يحق للغرفة المعنية فحص وإعادة النظر في الحساب كله وليس فقط الاقتصار على المسائل المطلوب إعادة النظر فيها فقط، لأن الأمر يتعلق بحماية المال العام هذا من جهة.

ومن جهة أخرى تستهدف إجراءات المراجعة ضمان حقوق كل المتقاضين، حيث تشمل الإجراءات المضمنة في قرار مجلس المحاسبة الجديد تلقائياً كل متقاض قد يستند قانوناً إلى العناصر التي بررت المراجعة. إضافة إلى ذلك يمنح أجل سنة واحدة يتعين خلاله ممارسة طلب المراجعة وهو ميعاد طويل مقارنة مع أجل الشهرين المتاحة لالتماس إعادة النظر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وليس من شروطه أن يكون الحكم الصادر عن الغرفة أو الفرع المعني حائزاً لقوة الشيء المقضي به.

وهو ما يفهم منه أنه لا يشترط ممارسة الطعن بالاستئناف قبل طلب المراجعة، كما هو متبع وفقاً للقواعد العامة.

وتختلف المراجعة عن الطعن بالتماس إعادة النظر في المواد الإدارية، كون هذا الأخير لا يقبل إلا في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة وفقاً للمادة 966 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أي بعد أن يمارس الطاعن حقه في الاستئناف ضد القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة، أو في حالة القضايا التي

يختص مجلس الدولة بالفصل فيها باعتباره أول وأخر درجة وفقاً للمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ويتعين لقبوله حسب المادة 967 من نفس القانون اشتراط وجود حالتين فقط هما: حالة اكتشاف أن القرار قد صدر بناء على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام مجلس الدولة. أو في حالة الحكم على خصم بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند الخصم الآخر.

المطلب الثاني : الاستئناف

وفقاً للقواعد العامة تعتبر كل من المعارضة والاستئناف طرق عادية للطعن⁽¹³⁾. غير أنه لا يمكن الطعن في قرارات مجلس المحاسبة بالمعارضة، ذلك أن مجلس المحاسبة تنصب مراقبته على حسابات التسيير و الحسابات الإدارية للموظف عام، الذي قد يكون محاسباً عمومياً أو أمراً بالصرف، والذي يمكن تبليغه شخصياً في مقر عمله من طرف مجلس المحاسبة. وهو ما يثبت أن المتقاضي قد أخذ علماً بالإجراءات المتبعة ضده.

وعليه تنص المادة 76 من قانون مجلس المحاسبة على أن تكون إجراءات التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين كتابية وحضورية. كما تؤكد كل من المادتين 96 و 98 من نفس القانون على أنه عند فتح تحقيق وعند تحديد جلسة الحكم في مجال مخالفات قواعد تسيير الميزانية والمالية يتعين إبلاغ الشخص المتابع برسالة موصى عليها. وهذا ما يوضح أن القرار الصادر سيكون حضورياً لا يمكن الطعن فيه بالمعارضة.

ومن جهة أخرى تسمح قاعدة القرار المزدوج بصور قرار مجلس المحاسبة حضورياً غير قابل للمعارضة. حيث تفصل الغرفة المعنية في القضايا المعروضة أمامها بإصدار قرارين، بحيث تعقد جلسة أولى تصدر فيها قراراً مؤقتاً يبلغ إلى المتقاضي للرد عليه وتقديم توضيحاته وإجابته في أجل محدد قانوناً وهو شهراً واحداً الذي يمكن تمديده⁽¹⁴⁾، وبانقضاء ذلك الأجل تعقد نفس التشكيلة المختصة جلسة ثانية وتصدر قراراً نهائياً، لتأكيد ما تضمنه القرار الأول من تهم أو نفيها وإبطالها⁽¹⁵⁾.

ولتأكيد الطابع الحضورى من جهة واحتراماً لحقوق الدفاع، تبرز مدى أهمية الإشارة إلى حق المتقاضي في سماع دفاعه وتوضيحاته قبل جلسة المداولات⁽¹⁶⁾.

وعليه يبقى للمتقاضي طريق الاستئناف كطريق طعن عادي، بهدف مراجعة أو إلغاء الحكم الصادر عن المحكمة⁽¹⁷⁾. وهو بذلك يجسد مبدأ التقاضي على درجتين باعتباره ضماناً من ضمانات العدالة، ويدعم التطبيق السليم للقانون.

وقد تناول القانون المتعلق بمجلس المحاسبة أحكام الاستئناف في المواد من 107 إلى 109 منه. مع العلم أن هذا الطعن لم يكن معروفاً في قانون مجلس المحاسبة لسنة 1980⁽¹⁸⁾ الذي كان يعتمد طعنين فقط هما المراجعة والطعن بالنقض، الذين كانا يمارسان أمام مجلس المحاسبة نفسه. مع التنويه أن قرارات مجلس المحاسبة بالنسبة لقانون 1990⁽¹⁹⁾ كانت تتصف بكونها قرارات إدارية وليست قضائية، الأمر الذي يترتب معه عدم إمكانية الطعن فيها بالطرق القضائية أمام مجلس المحاسبة.

أما الاستئناف كطريق طعن فقد تم اعتماده تبعاً لاستحداث نظام الغرف الإقليمية وعندما استعاد مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية بمقتضى الأمر 20/95 الحالي.

ولقد تم اعتماد الطعن بالاستئناف في فرنسا على مستوى مجلس المحاسبة من خلال القانون المتعلق بتعديل نظام الإدارة المحلية الصادر في 02 مارس لسنة 1982. حيث أصبح مجلس المحاسبة الفرنسي جهة استئنافية بالنسبة للأحكام الصادرة عن الغرف الجهوية للمحاسبة، التي خولها هذا القانون دور رقابة المشروعية على حسابات المجموعات المحلية⁽²⁰⁾.

أولاً : شروط الاستئناف

يهدف الاستئناف إلى تعديل أو إلغاء القرار الصادر عن جهة الدرجة الأولى، أي ذلك القرار الصادر عن الغرف ذات الاختصاص الإقليمي أو ذات الاختصاص الوطني أو غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ولممارسته تشترط الفقرة 02 من المادة 107 من قانون مجلس المحاسبة أن لا يقبل الاستئناف إلا من قبل المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية أو من الناظر العام⁽²¹⁾.

ويلاحظ أن شرط التمثيل بمحام غير إلزامي أمام مجلس المحاسبة، بخلاف الحال عليه بالنسبة للدعاوى أمام القضاء الإداري التي يشترط لقبولها ضرورة التمثيل بمحام.

ويتعين رفع الاستئناف في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، ويشترط في القرار أن يكون قراراً قضائياً وليس إدارياً، كما يجب أن يكون القرار

الصادر عن غرف المجلس نهائيا، ذلك أن القرار المؤقت لا يمكن الطعن فيه بالاستئناف⁽²²⁾.

وتؤكد المادة 107 بأن تكون عريضة الاستئناف مكتوبة وموقعة من قبل المتقاضي أو ممثله القانوني. مع إرفاقها بعرض دقيق ومفصل للوقائع والدفع المستند إليها. وبخلاف المراجعة لا يتطلب الاستئناف توفر حالات معينة للقيام به. إذ يمكن للمتقاضي التمسك به في كل الأحوال تطبيقا لمبدأ التقاضي على درجتين.

ثانيا : إجراءات الطعن بالاستئناف

تنص الفقرة 05 من المادة 107 من قانون مجلس المحاسبة على أن : " تودع هذه العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام". إن هذه الصياغة غير دقيقة ذلك أن قارئ هذه الفقرة يفهم منها أنه عند إيداع عريضة الاستئناف أو إرسالها، سيمنح إما وصل إيداع أو إشعار بالاستلام في كلتا الحالتين. غير أن المقصود هو أن يمنح المتقاضي وصل إيداع في حالة إيداعه الاستئناف مباشرة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، ويتحصل في حالة إرساله عريضة الاستئناف على إشعار بالاستلام.

وعليه نقترح تعديل صياغة الفقرة 05 من المادة 107 لتصبح كما يلي: " تودع هذه العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة مباشرة مقابل وصل إيداع أو أن ترسل إليها مقابل إشعار بالاستلام".

يدرس مجلس المحاسبة الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الاستئناف⁽²³⁾، وهذا لتحقيق مبدأ الحياد عند التقاضي أمام الدرجة الثانية. مع العلم أن رئيس مجلس المحاسبة يرأس تشكيلة كل الغرف مجتمعة، وهي تتشكل من نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف⁽²⁴⁾.

يعين رئيس مجلس المحاسبة مقررا يكلف بالتحقيق في الملف، وينتهي عمله بإعداد تقرير متضمنا اقتراحاته، الذي يبلغه إلى الناظر العام. يبدي هذا الأخير استنتاجاته الكتابية على الملف المحال إليه، ليقوم بعدها بإعادة الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ المستأنف بذلك⁽²⁵⁾.

والملاحظ أن كل من التقرير الذي يعده المقرر، والاستنتاجات المكتوبة المنجزة من قبل الناظر العام لا يمكن الاطلاع عليهما من قبل الطاعن، وليس من شأن ذلك أن يمس بمبدأ الوجاهية ما دام أن المعنى سيبلغ بالقرار المتخذ⁽²⁶⁾.

تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة في جلستها على كل وثائق الملف والمتكون من عريضة الاستئناف والوسائل المستند إليها في دعمه، أي دفع وطلبات المستأنف والمستندات والوثائق الثبوتية التي تؤيد ادعاءاته. إضافة إلى مقترحات المقرر واستنتاجات الناظر العام.

يدير المناقشة رئيس الجلسة، ويمكن بطلب من المستأنف أو ممثله القانوني تقديم ملاحظاته الشفوية أثناء الجلسة⁽²⁷⁾.

يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور كل من المقرر والناظر العام، حتى لا يؤثر في توجيه القرار. وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات، وبطبيعة الحال مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات.

ثالثا : آثار الاستئناف

يترتب على إجراء الاستئناف أثرين مهمين:

1- للاستئناف أثر موقف لتنفيذ القرار موضوع الطعن : وعليه يكون القرار المستأنف غير قابل للتنفيذ خلال فترة الطعن بالاستئناف، وأثناء مرحلة نظر القضية والفصل فيها من قبل الغرف المجتمعة وهذا ما أكدته المادة 107 من قانون مجلس المحاسبة في فقرتها الأخيرة. وفي هذا نجد اختلافاً عن أثر الاستئناف أمام القضاء الإداري الذي يتميز بطابعه غير الموقف، حيث تقضي المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأن الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف. فالطرف الصادر لمصلحته حكم المحكمة الإدارية بإمكانه الشروع في تنفيذه رغم الاستئناف، ومع ذلك يجوز لمجلس الدولة وقف تنفيذ هذا الحكم بناء على طلب الطرف الأخر⁽²⁸⁾.

2- ينقل الاستئناف القضية إلى محكمة الدرجة الثانية - الغرف مجتمعة - ليفصل فيها من جديد من حيث الوقائع والمسائل القانونية. وعليه تملك الغرف مجتمعة نفس سلطات الغرف (الوطنية والإقليمية وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية) التي فصلت في القضية باعتبارها أول درجة، وذلك بموجب الأثر الناقل الذي يسمح بإعادة النظر في القضية من حيث الوقائع والقانون، تداركا لما يكون قد وقع من سوء تقدير للوقائع وتكييفها القانوني.

إن استنثار الغرف المجتمعة بالفصل في كل طلبات الاستئناف، يتولد عنه إقبال كاهلها بسبب كثرة القضايا المرفوعة أمامها. ولتخفيف العبء عليها نرى أن تخصص الغرف مجتمعة بالفصل في الاستئنافات المرفوعة ضد قرارات الغرف الوطنية وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. في حين يتعين رفع الطعون بالاستئناف ضد القرارات الصادرة عن الغرف الإقليمية أمام غرفة خاصة بالاستئناف بمجلس المحاسبة تنشأ لهذا الغرض.

وأخيرا ما يمكن تسجيله أن المشرع في قانون مجلس المحاسبة نظم أحكام الطعن بالمراجعة أولا بالرغم من أنه طريق طعن غير عادي ثم فصل في أحكام الاستئناف ثانيا. ولتحقيق انسجام النصوص التي تتناول أحكام الطعن يتعين إعادة ترتيبها. فتكون أحكام الاستئناف أولا باعتباره أول إجراء يمكن إتباعه لممارسة عملية الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، على أساس أنه يجسد مبدأ التقاضي على درجتين. فمارسته غير مرتبطة بتحقق شروط أو حالات معينة كما هو الحال بالنسبة للمراجعة التي يتعين أن تنظم أحكامها في مرتبة ثانية، فهي تبقى طريق استثنائي ولا يترتب على إجراءات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن. ولتجسيد ذلك يتعين اشتراط أن يكون القرار المطعون فيه حائزا لقوة الشيء المقضي به، أي أنه قد تم الطعن فيه بالاستئناف أو انقضاء أجل الاستئناف دون ممارسته.

أما الطعن بالنقض وعلى اعتبار أنه طريق غير عادي ويمارس أمام جهة خارجية متمثلة في مجلس الدولة فيتعين الحفاظ على أحكامه في مرتبتها الثالثة.

المبحث الثاني : الرقابة الخارجية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة

نقصد بالرقابة الخارجية هنا سلطة التعقيب المخولة لهيئة خارجية على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة. وتكريسا لدولة القانون يتعين أن تكون هذه الجهة هيئة قضائية عليا. ولما كانت مواضيع المالية العامة من مجالات اختصاص القاضي الإداري، فقد تقرر أن يعود النظر لمجلس الدولة كجهة مقومة لقرارات مجلس المحاسبة القضائية باعتباره هيئة رقابية على المال العام.

ولبحث هذا الموضوع يتعين علينا التطرق إلى الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة (المطلب الأول)، ثم نعالج مسألة الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة أمام مجلس الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

أقر الدستور في المادة 192 منه بأن مجلس المحاسبة هيئة مكلفة بالرقابة على المالية العامة وهو يتمتع بالاستقلالية. في حين نص قانون مجلس المحاسبة على أنه هيئة تتمتع باختصاصات إدارية وقضائية. إن هذه الاختصاصات تدفعنا إلى التساؤل والبحث في الطبيعة القانونية للمجلس.

أولا : مفهوم الجهات القضائية الإدارية المتخصصة

يعود أصل تسمية الجهات القضائية الإدارية المتخصصة إلى النظام القانوني الفرنسي، حيث استعمل مجلس الدولة الفرنسي هذا المصطلح في العديد من قراراته، وهو بصدد الرقابة على أعمال هيئات التأديب. التي اعتبر قراراتها لا تعد كقرارات إدارية فقط وإنما تكتسي الصبغة القضائية.

فإذا كان النص القانوني صريحا وواضحا في تحديد طبيعة التصرف القانوني، فلا مجال لاجتهاد مجلس الدولة، أما في حالة سكوت النص القانوني فإنه يمكن لمجلس الدولة فتح باب الاجتهاد وتكييف العمل الصادر عن هذه الهيئة هل هو عمل إداري فقط أم أنه يكتسي العمل القضائي، ومن ثم تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئة.

و لقد اقترحت عدة معايير للكشف عن الطبيعة القضائية للهيئة، تمثلت أساسا في كل من المعيار العضوي أو الشكلي الذي يركز على التكوين الأساسي للهيئة والإجراءات المتبعة أمامها، و المعيار المادي أو الموضوعي الذي يعتمد على طبيعة الموضوع وطبيعة النشاط.

ولقد توصل اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي إلى اشتراط ثلاث شروط للقول بأننا أمام جهة قضائية إدارية متخصصة (29):

- تتمتع الهيئة بسلطة التقرير.
 - أن تمارس الهيئة سلطتها بشكل جماعي.
 - أن تكون القواعد الإجرائية المتبعة أمامها مشابهة لتلك القواعد المتبعة أمام المحاكم.
- ولا يوجد تعريف موحد لها وهذا يعود إلى غياب معيار جامع مانع لوضع تعريف دقيق لهذه الجهات. وذلك لعدم وجود التجانس بينها سواء من ناحية تشكيلتها أو اختصاصاتها.

ولذلك يمكن تبني التعريف التالي الذي يركز على الجانب الشكلي للجهات القضائية الإدارية المتخصصة بأنها: جهات وهيئات قائمة خارج السلطة القضائية، تتمتع عادة باختصاصات إدارية وقضائية⁽³⁰⁾.

إن مبرر وجود هذه الهيئات يعود إلى فكرة التخصص، فهي هيئات متخصصة عموماً في منازعات فنية إدارية قد يصعب على المحاكم الإدارية التحكم فيها بتشكيلاتها العادية⁽³¹⁾.

وعليه فالملاحظة الأساسية على هذه الهيئات هو تمتعها عادة بصلاحيات إدارية، إضافة إلى صلاحيات قضائية، كما توصف بكونها جهات قضائية استثنائية تفصل في منازعات خاصة ومحددة ذات طابع تقني وفني.

من خلال ما سبق عرضه يتضح لنا أن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة تتمتع بالخصائص التالية:

- إن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة هي جهات شبه قضائية حيث أنها تجمع بين الصلاحيات الإدارية والصلاحيات القضائية، كما أن تشكيلة البعض منها تتكون من العنصر القضائي ولذلك فهي جهات استثنائية ولا تنتمي إلى النظام القضائي .

- إن الجهات القضائية الإدارية المتخصصة متخصصة في الفصل في منازعات فنية ذات طبيعة إدارية .

- عدم وجود نظام قانوني موحد ينظم الجهات القضائية الإدارية المتخصصة لعدم وجود التجانس بينها سواء من ناحية تنظيمها أو اختصاصاتها.

ومن ناحية الأساس الدستوري والقانوني لهاته الجهات، نجد أن كل من نصوص الدستور والقانون تسمحان بإنشائها ووجودها في النظام القانوني الجزائري. إذ تنص المادة 171 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

إن عبارة " الجهات القضائية الإدارية " المذكورة أعلاه هي عبارة عامة وغير محددة، فهي لا تقتصر فقط على المحاكم الإدارية، وإنما تتسع لتشمل جهات أخرى تتمتع بالصفة القضائية، حيث يقوم مجلس الدولة بالرقابة على قراراتها ويقوم أعمالها.

كما أن المادتين 10 و 11 من القانون العضوي المعدل والمتمم المتعلق بمجلس الدولة استعملتا نفس العبارة. فالمادة 10 تتعلق باستئناف الأحكام الصادرة عن الجهات

القضائية الإدارية أمام مجلس الدولة، وهي الأحكام الصادرة ابتدائياً عن المحاكم الإدارية، أو القرارات الصادرة عن بعض الهيئات عندما يعتبرها القانون أحكاماً قضائية إدارية ابتدائية.

أما المادة 11 من نفس القانون فهي تتعلق بالطعن بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية. ومن ثم فإن الطعن بالنقض ينصب على قرار قضائي نهائي صادر إما عن هيئات القضاء الإداري في إطار السلطة القضائية، أو صادر عن الأفضية الإدارية المتخصصة⁽³²⁾.

وقد استعمل مجلس الدولة لأول مرة مصطلح " الجهات القضائية الإدارية المتخصصة "، في اجتهاداته القضائية من خلال قراره المبدئي الصادر عن الغرف المجتمعة بتاريخ 2005/06/07، تحت رقم 016886 بالقول :
"حيث أن المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية وأن تشكيلته وإجراءاته المتبعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تأديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاماً نهائية تكون قابلة للطعن فيها عن طريق النقض أمام مجلس الدولة " (33).

وقد أكد مجلس على موقفه الجديد من خلال قراره الصادر لاحقاً بتاريخ 2006/04/19 معتبراً قرار المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كهيئة تأديبية قراراً قضائياً نهائياً وليس قراراً إدارياً، حيث يعد في هذه الحالة جهة قضائية إدارية متخصصة، وأن مجلس الدولة يختص بصفته جهة نقض لا بصفته قاضي إلغاء⁽³⁴⁾.

إن أبرز تطبيقات الجهات القضائية الإدارية المتخصصة تتمثل في مجلس المحاسبة، المجلس الأعلى للقضاء، المجالس التأديبية للمنظمات المهنية كمنظمة المحامين ومنظمة الموثقين. ويمكن أن يتطور اجتهاد مجلس الدولة لاحقاً ليعتبر القرارات الصادرة عن بعض السلطات الإدارية المستقلة في الميدان التأديبي كقرارات صادرة عن جهة قضائية إدارية متخصصة.

ثانياً : اعتبار مجلس المحاسبة جهة قضائية إدارية متخصصة

لقد تم إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بمجلس المحاسبة وذلك تطبيقاً للمادة 190 من دستور 1976 وقد منح له دوراً

هاما، حيث كان يتمتع بصلاحيات واسعة ذات طابع إداري وقضائي. كما اعترف هذا القانون أيضا لأعضاء مجلس المحاسبة بصفة القاضي.

وما ينبغي التنويه عنه أن قرارات مجلس المحاسبة كان يتم الطعن فيها بالنقض أمام المجلس نفسه. فهذه القرارات كان لا يطعن فيها أمام الجهات العليا الفاصلة في المادة الإدارية، وهي الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا. ومن ثم لا يوجد هناك ربط بين مجلس المحاسبة والهيئات القضائية المختصة بالفصل في المادة الإدارية. الأمر الذي يجعل من مجلس المحاسبة هيئة قضائية مستقلة (35).

ولقد تم التراجع عن هذه المكاسب من خلال القانون 32/90 الصادر في 04/15/1990، حيث أصبح مجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيات إدارية فقط دون القضائية، كما انتزعت صفة القاضي من أعضائه. وعليه فقد كان مجلس المحاسبة خلال هذه المرحلة هيئة إدارية تصدر قرارات إدارية.

غير أنه بصدور الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 استرجع مجلس المحاسبة صلاحياته القضائية، كما أن أعضائه أعيدت لهم صفة القاضي، ولو أنهم يخضعون لقانون خاص بهم وهو الأمر 23/95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة (36)، بحيث لا يطبق عليهم القانون الأساسي للقضاء، وتقوم النظارة العامة بدور النيابة العامة وله أيضا كتابة ضبط .

إن قرارات مجلس المحاسبة يطعن فيها بالمراجعة والاستئناف أمام مجلس المحاسبة نفسه.

أما بالنسبة للطعن بالنقض فقد كانت المادة 11 من القانون العضوي 01/98 قبل تعديلها تنص على أن: " يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة " .

إن هذا النص يوضح أن مجلس المحاسبة هو أول وأقدم هيئة أنشئت في النظام القانوني الجزائري باعتبارها جهة قضائية إدارية متخصصة خاصة بعد تبني نظام الازدواجية القضاء. فهذا النص لا يعتبر قرارات مجلس المحاسبة كقرارات قضائية فقط، وإنما توصف بكونها قرارات قضائية إدارية نهائية يطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة.

ولقد تم تعديل المادة 11 من القانون العضوي 01/98 بالقانون العضوي 13/11 حيث أصبحت الفقرة الثانية منها تنص: " ويختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة ". وقد جاء هذا التعديل ليوسع من مجال الجهات القضائية الإدارية المتخصصة ليشمل كل هيئة يمنحها القانون اختصاص إصدار قرارات ذات طابع قضائي إداري. كما هو الشأن بالنسبة لقرارات المجلس الأعلى للقضاء حال انعقاده كمجلس تأديبي وقرارات المنظمات المهنية عند انعقادها كهيئة تأديبية (37). كما يلاحظ على هذا التعديل أنه جاء ليحقق الانسجام مع نص الفقرة الثانية من المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ومن جهة أخرى تنص الفقرة الأولى من المادة 110 من قانون مجلس المحاسبة على أن تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتضيف الفقرة الثالثة من نفس المادة: " إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها ".

يتضح من ذلك أن مجلس المحاسبة يعد هيئة قضائية إدارية متخصصة، بحكم الرقابة التي يمارسها عليه مجلس الدولة، وذلك عن طريق الطعن في قراراته بالنقض أمام مجلس الدولة.

ثالثا: النتائج المترتبة على اعتبار مجلس المحاسبة كجهة قضائية إدارية متخصصة يعد مجلس المحاسبة جهة قضائية إدارية متخصصة، وهو لا يعتبر كهيئة قضائية ذات الاختصاص العام في القضايا الإدارية كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وإنما اعتبرها المشرع مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي (38) في مجال الرقابة على المالية العامة.

وعليه يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية (39)، وهي هيئة مستقلة تتمتع باختصاصات إدارية وقضائية لممارسة المهام الموكلة إليها (40)، وقد نص عليه الدستور في الفصل الخاص بالرقابة وليس في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية.

وتأسيسا على ذلك تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة عند ممارسته لاختصاصه القضائي وفصله في القضايا المعروضة عليه هي قرارات قضائية، ومن ثم

فلا يمكن العودة في القرارات الصادرة عنه إلا بإتباع طرق الطعن القضائي المعروفة، ذلك أنه وفقا للقواعد العامة يكتسي القرار القضائي الصادر عنه حجية الشيء المقضي فيه (41).

إن الأثر المهم المترتب عن الحجية هو عدم جواز إعادة النظر في الدعوى لسبق الفصل فيها، إلا بإتباع طرق الطعن القضائي. وفي هذا يختلف الحكم القضائي عن كل من العمل الإداري والعمل التشريعي الذين يمكن إلغاؤهما أو تعديلهما من قبل الجهة التي أصدرتهما.

ومن النتائج المهمة كذلك على اعتبار مجلس المحاسبة جهة قضائية إدارية متخصصة هو حكم المادة 84 من الأمر 20/95 الذي يقضي بأن يكتسي القرار الصادر عن مجلس المحاسبة الصيغة التنفيذية قياسا على قرارات الجهات القضائية الإدارية، فالمتنوع في هذه المادة يلاحظ اعتماد المشرع مصطلح " الجهات القضائية الإدارية " مع أنها صدرت سنة 1995 أي حتى قبل صدور دستور سنة 1996 المتبني لنظام الازدواجية القضائية، مما يطرح التساؤل حول مدى دستوريته آنذاك ومبررات اعتمادها.

إن التفسير الوحيد لذلك هو التقليد الحرفي للنموذج الفرنسي دون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة النظام القضائي الذي كان سائدا آنذاك.

ومن أهم النتائج أيضا ما قضت به المادة 110 من قانون مجلس المحاسبة بسط مجلس الدولة لرقابته على القرارات الصادرة عن الغرف مجتمعة من خلال الطعن بالنقض. ويفسر ذلك بكون أن موضوع النزاع إداري يتعلق بالرقابة على المالية العامة، ونظرا لكون مجلس المحاسبة بغرفة المجتمع بعد نظره في الاستئناف المرفوع أمامه يصدر قرارا قضائيا يوصف بكونه نهائيا. إن هذا القرار الأخير يمكن الطعن فيه بالنقض أمام مجلس الدولة لضمان الانسجام في الأحكام القضائية الصادرة في المادة الإدارية - بما فيها مجال الرقابة على الأموال العامة - ذلك أن مجلس الدولة يمثل الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية (42).

المطلب الثاني : الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة أمام مجلس الدولة

تنص الفقرة الثالثة من المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: " تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد

ويسهران على احترام القانون". يتبين من ذلك أن مجلس الدولة يمارس مهمته في هذه الحالة باعتباره محكمة قانون، وذلك بعد رفع الطعن بالنقض أمامه.

وتطبيقاً لذلك تقضي المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " 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 نصوص خاصة ". وهي نفس الصياغة الواردة في المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس الدولة.

وانسجاماً مع ذلك يحيل الأمر 20/95 المعدل والمتمم إلى تطبيق قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما يخص ممارسة الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، حيث أنه وفقاً للمادة 110 من قانون مجلس المحاسبة تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف المجتمعة قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولاً : شروط الطعن بالنقض

يتعين توفر جملة من شروط واردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الطعن بالنقض يمكن تصنيفها إلى 4 أصناف من الشروط :

1- الشروط المتعلقة بمحل الطعن بالنقض :

ينبغي أن يكون القرار صادراً عن مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف المجتمعة، حتى يمكن الطعن فيه بالنقض أمام مجلس الدولة، وذلك استناداً إلى المادة 110 في فقرتها الأولى.

وعليه يمكن القول أن هذا القرار هو قرار قضائي صادر بالدرجة الأخيرة، أي أنه قرار قضائي نهائي صادر بعد ممارسة الطعن بالاستئناف أمام الغرف المجتمعة.

وهكذا تكون القرارات القضائية الصادرة عن غرف المجلس الأخرى سواء الإقليمية أو الوطنية أو غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية غير قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة.

2- الشروط المتعلقة بالطاعن :

يتعين أن تتوفر في الطاعن الصفة و المصلحة (43)، وقد حددت المادة 110 من قانون مجلس المحاسبة المعدل والمتمم الأطراف التي لها الحق لها تقديم الطعن بالنقض، حيث يرفع بناء على طلب الأشخاص المعنيين أي المتقاضين أمام مجلس المحاسبة أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية أو الناظر العام. وذلك بهدف تدعيم وتوسيع الرقابة القضائية على الأموال العامة (44).

3- الشروط المتعلقة بعريضة الطعن بالنقض:

يتعين لقبول عريضة الطعن بالنقض أن تكون مستوفية للشروط والبيانات الواردة في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (45)، مع ضرورة تقديمها من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية (46).

ترفق العريضة بالقرار المطعون فيه مع دفع الرسوم القضائية. إن القرار المقصود هنا هو القرار الصادر عن الغرف المجتمعة بمجلس المحاسبة.

4- الشروط المتعلقة بالميعاد :

استنادا إلى نص المادة 956 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: يحدد أجل الطعن بالنقض بشهرين اثنين يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن. والميعاد من النظام العام يترتب عن فواته سقوط الحق في الطعن.

ثانيا : أوجه الطعن بالنقض

أحالت المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى تطبيق القواعد العامة الواردة في المادة 358 من نفس القانون والمتعلقة بأوجه الطعن بالنقض وهي 18 وجها واردة على سبيل الحصر، إذ ينبغي أن يبني الطعن بالنقض على وجه واحد أو أكثر من هذه الأوجه:

- مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات.
- إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات.
- عدم الاختصاص.
- تجاوز السلطة.
- مخالفة القانون الداخلي.

- مخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة.
 - مخالفة الاتفاقيات الدولية.
 - انعدام الأساس القانوني.
 - انعدام التسبيب.
 - قصور التسبيب.
 - تناقض التسبيب مع المنطوق.
 - تحريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار.
 - تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة ، عندما تكون حجية الشيء المقضي فيه قد أثرت بدون جدوى، وفي هذه الحالة يواجه الطعن بالنقض ضد آخر حكم أو قرار من حيث التاريخ، وإذا تأكد هذا التناقض يفصل بتأكيد الحكم أو القرار الأول.
 - تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي. في هذه الحالة يكون الطعن بالنقض مقبولاً، ولو كان أحد الأحكام موضوع الطعن بالنقض سابق انتهى بالفرض. وفي هذه الحالة يرفع الطعن بالنقض حتى بعد فوات الأجل المنصوص عليه المادة 354 أعلاه ويجب توجيهه ضد الحكمين، وإذا تأكد التناقض، يقضي مجلس الدولة بإلغاء أحد الحكمين أو الحكمين معاً.
 - وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم أو القرار.
 - الحكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب.
 - السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية.
 - إذا لم يدافع عن ناقصي الأهلية ويجوز لمجلس الدولة أن تثير من تلقاء نفسه وجهاً أو عدة أوجه للنقض.
 - إن بعض هذه الأوجه غير مناسبة للطعن بالنقض في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة أمام مجلس الدولة، كما هو الحال بالنسبة لمخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة وهي مناسبة للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا.
- ثالثاً : آثار الطعن بالنقض
- يقتصر دور قاضي النقض على رقابة مدى صحة الأحكام من قبيل أخذها أو عدم أخذها بحكم القانون فيما يكون قد عرض عليها من طلبات و دفوع، ولا ينظر قضاء النقض القضية إلا بالحالة التي كانت عليها أمام محكمة الموضوع.

ولا يترتب على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وقف تنفيذ القرار الصادر عن مجلس المحاسبة وهو ما تؤكدته المادة 909 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وعندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع بحسب المادة 958 من نفس القانون.

إن حكم هذه المادة يخالف القاعدة العامة في مجال الطعن بالنقض ذلك أن مجلس الدولة إذا ألغى الحكم المطعون فيه بالنقض فإنه لا يفصل في الموضوع، وإنما يحيله إلى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم المنقوض مشكلة تشكيلا آخر أو إلى جهة قضائية أخرى من درجة الجهة التي أصدرت ذلك الحكم (47).

ومبرر ذلك أنه لا يمكن تحقيق مقتضيات هذه القاعدة بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي صدر قراره المطعون فيه عن هيئة وحيدة وهي هيئة الغرف مجتمعة، لذا تقرر أن يفصل مجلس الدولة مباشرة في الموضوع ودون إحالة إلى مجلس المحاسبة في حالة ما إذا قرر نقض قرار مجلس المحاسبة.

غير أن المادة 110 من قانون مجلس المحاسبة في فقرتها الأخيرة تنص على أنه إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها، أي بعد إحالة القضية إلى الغرف مجتمعة من طرف مجلس الدولة، وهو ما يشكل تعارضا مع ما قضت به المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المذكورة أعلاه. وعليه تبرز مدى الحاجة إلى تعديل المادة 110 من قانون مجلس المحاسبة لتنسجم مع حكم المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

خاتمة:

يتمتع مجلس المحاسبة وفقا للأمر 20/95 المعدل والمنتم باختصاصات قضائية تخوله إصدار قرارات قضائية فاصلة في الموضوع، متمتعة بحجية الشيء المقضي فيه. ذلك أن مجلس المحاسبة يعد جهة قضائية إدارية متخصصة في مجال الرقابة على المالية العامة للدولة.

ويتميز النقاضي أمام مجلس المحاسبة بوجود إجراءات خاصة، تختلف عن تلك المتبعة أمام القضاء الإداري لانعدام وجود مفهوم الخصومة بمعنى عدم اشتراط وجود نزاع بين طرفين، فمجلس المحاسبة يباشر إجراءات رقابته تلقائيا وبشكل مباشر في

سبيل الحفاظ على المال العام. وقد استتبع ذلك أن طرق الطعن الداخلية كآلية للرقابة على قراراته وهي المراجعة والاستئناف لها أيضا إجراءات خاصة منظمة في قانون مجلس المحاسبة تختلف عن تلك التي يحكمها قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بطرق الطعن، باستثناء الطعن بالنقض الذي بقي يخضع في معظم أحكامه لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وذلك لكونه يمارس أمام هيئة خارجية متمثلة في مجلس الدولة، مع وجود أحكام قليلة منصوص عليها في قانون مجلس المحاسبة.

ولقد استحدث الأمر رقم 20/95 لسنة 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الطعن بالاستئناف كطريق داخلي للرقابة القضائية بعد اعتماد نظام الغرف الإقليمية التي يطعن في قراراتها بالاستئناف أمام الغرف المجتمعة، وهو الأمر الذي كان غائبا بالنسبة للقانونين السابقين لمجلس المحاسبة.

إن ما يميز مجلس المحاسبة باعتباره من أبرز الجهات القضائية الإدارية المتخصصة هو أن تكون قراراته الصادرة عن الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة لضمان الانسجام في الأحكام القضائية الصادرة في المادة الإدارية - بما فيها مجال الرقابة على الأموال العامة - ذلك أن مجلس الدولة يمثل الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

إن أوجه الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة المتمثلة في مختلف طرق الطعن سواء المتبعة أمامه أو تلك المتبعة أمام مجلس الدولة وتعدد الأطراف التي يحق لها ممارسة الطعن، تشكل ضمانات كافية للمتقاضين من جهة وتضمن تحقيق التطبيق السليم للقانون من جهة ثانية في سبيل حماية المال العام.

ومن خلال ما سبق عرضه وتحليله تم التوصل إلى اقتراح التوصيات التالية:

- تقرير ممارسة حق الطعن بالمراجعة بعد ممارسة الاستئناف أو حتى بعد الطعن بالنقض، ذلك أن المراجعة هي طريق طعن غير عادي، وهي مقررّة بتحقيق وجود حالات محددة حصرا. و بالتبعية إعادة ترتيب النصوص في قانون مجلس المحاسبة، فيكون تنظيم أحكام الطعن بالاستئناف أولا باعتباره أول إجراء يمكن إتباعه لممارسة عملية الرقابة على القرارات القضائية لمجلس المحاسبة، على أساس أنه يجسد مبدأ التناضحي على درجتين.
- تخفيف العبء على الغرف المجتمعة التي تختص بالفصل في كل طلبات الاستئناف، نقترح إنشاء غرفة خاصة بالاستئناف تنظر في القرارات الصادرة عن الغرف الإقليمية، وهذا

من شأنه أن يركز جهد الغرف مجتمعة على مسائل الاجتهاد القضائي كما هو منصوص عليه في المادة 48 من قانون مجلس المحاسبة.

- إزالة التعارض الحاصل بين المادة 110 من قانون مجلس المحاسبة في فقرتها الأخيرة التي تنص على أنه إذا قضى مجلس الدولة بنقض القرار موضوع الطعن تمتثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها، والمادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تقضي بأنه عندما يقرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة فإنه يفصل في الموضوع أي دون إحالة، نظرا لعدم إمكانية تحقق مقتضيات الإحالة لأن الجهة المحال إليها هي جهة وحيدة متمثلة في الغرف مجتمعة.
- تعميقا للدراسات والأبحاث المنصبة على أعمال وقرارات مجلس المحاسبة، يتعين اعتماد مجلة قضائية يتم فيها نشر القرارات القضائية لمجلس المحاسبة سواء الصادرة عن الغرف مجتمعة أو باقي غرف المجلس، كما هو الحال بالنسبة لمجلة مجلس الدولة أو المجلة القضائية للمحكمة العليا.

المراجع والإحالات:

- 1 القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، الصادرة بتاريخ 07/03/2016.
- 2 المادة رقم 3 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 23/07/1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010، الجريدة الرسمية، عدد 50، الصادرة بتاريخ 01/09/2010.
- 3 القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة بتاريخ 01/06/1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26/07/2011، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة بتاريخ 03/08/2011.
- 4 اعتبر الأستاذ مسعود شيهوب المراجعة هي في حقيقة الأمر التماس إعادة النظر لارتباط هذا الطعن بحالات حصرية يتعين توافرها، وتتم المراجعة من قبل الغرفة أو الفرع الذي أصدر الحكم، أنظر: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الهيئات والإجراءات أمامها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 240.
- 5 المادة 390 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، الصادرة بتاريخ 23/04/2008.

- 6 المادة 103 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 7 المادة 393 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .
- 8 المادة 104 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .
- 9 أحمد إبراهيم بك، محكمة المحاسبة الفرنسية، جماعة النهضة القومية، القاهرة، ص 93-94.
- 10 المادتين 391 و 395 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 11 المادة 106 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 12 المادة 105 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 13 المادة 313 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 14 المادة 78 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 15 نوار أموج، مجلس المحاسبة : نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق ، 2006-2007 ، ص 56 .
- 16 Remi PELLET, La Cour des comptes, La Découverte, Paris, 1998, p 52-53.
- 17 المادة 332 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 18 القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة بتاريخ 03/04/1980.
- 19 القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة بتاريخ 05/12/1990.
- 20 مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص 90.
- 21 لقد تناولنا هذه الأطراف بالتفصيل عندما عالجتنا الطعن بالمرجعة .
- 22 Gérard DUCHER, La Cour des comptes juge d'appel, Berger-Levrault, Paris, 1994, P 17-18.
- 23 المادة 108 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 24 المادة 49 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 25 المادة 108 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .
- 26 Gérard DUCHER, Op.cit., p 155.
- 27 المادة 109 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .
- 28 راجع المادتين 913 و 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 29 Pierre TIFINE, Manuel de droit administratif, <http://www.revuegeneraledudroit.eu>

- 30 محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري (مجلس الدولة) ، دار العلوم ، عنابة، الجزائر، 2004، ص 151-152.
- 31 مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 212 .
- 32 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 169.
- 33 قرار مجلس الدولة، الغرف مجتمعة، قضية بن خدة عمر ضد وزير العدل، الملف رقم 016886 ، صادر بتاريخ 07/06/2005، غير منشور .
- 34 قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، الملف رقم 025039، صادر بتاريخ 19/04/2006، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، السنة 2009، ص 57- 58 .
- 35 أحمد محيو، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1994، ص 58.
- 36 الأمر رقم 23/95 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة المؤرخ في 26/08/1995 ، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة بتاريخ 03/09/1995.
- 37 للمزيد من التفصيل: راجع رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013 ، ص 183 وما يليها.
- 38 المادة 3 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة .
- 39 المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .
- 40 المادة 3 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 41 المادة 296 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .
- 42 المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .
- 43 المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 44 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 158 .
- 45 حيث تحيل المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة إلى المادة 816 المتعلقة برفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية والتي بدورها تحيلنا إلى تطبيق المادة 15 من نفس القانون المتعلقة بالأحكام المشتركة.
- 46 راجع المادتين 905 و 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 47 المادة 364 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.