

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة جيلالي ليابس / سيدي بلعباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية

19 مارس 1962



رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم.

تخصص: علوم قانونية - فرع: التجريم في الصفقات العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:

- أ.د. ميلوى زين

إعداد الطالبة:

- جدي وفاء

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د. قادة بن بن علي	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	رئيسا
أ.د. ميلوى زين	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	مشرفا ومقررا
أ.د. عزوي عبد الرحمن	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	عضوا مناقشا
د. برزوق الحاج	أستاذ محاضر - أ	جامعة مستغانم	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَاللَّيْسُ لِلْإِسْلَامِ أَن يُكَفِّرَ بَعْدَ إِسْلَامِهِ فَكُفِّرُوا بَعْدَ مَا عَمِلْتُمْ

وَأَنْ سَعَيْهِ سَوْفَ يُرَىٰ

 ω

(سورة النجم الآية 39 - 40)

الكمال لله وحده

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه، إلا وقال في غده،
لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد لكان يستحسن، ولو قُدِّم لكان
أفضل، ولو تُرك لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل
على استيلاء النقص على جملة البشر".

العماد الأصفياني

شكر وتقدير

"لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ" —سورة إبراهيم الآية 07

أتوجه في هذا المقام بالشكر للذي لا يخلو عن ذكره أي انسان في السر والعلن، في الضيق والفرج، في بداية وخاتمة كل عمل.

لله عز وجل

الذي وفقنا وأعاننا فله الحمد حمدا كثيرا مباركا فيه على جميع نعمه.

وأقدم بخالص الشكر الجزيل والعرفان بالجميل والاحترام والتقدير للذي تحققت فيه صفة الأستاذ الناصح، الذي غمرني بفائض علمه وتوجيهاته ونصائحه القيمة، والتي كان لها الأثر الطيب في انجاز هذا العمل وسمح لهذه الرسالة أن تقتحم دروب العلم وتومئ بأفق رحب إلى أستاذي المشرف

الدكتور "ميلوى زين"

على حسن التوجيه والثقة التي منحني إياها.

وإني أقدر حجم الشكر يجب أن يمتد إلى أعضاء اللجنة الموقرة الأساتذة الافاضل على سعة صدرهم وقبولهم مناقشة رسالتي.

الباحثة: جدي وفاء

إهداء

إلى والدتي العزيزة وفاء وعرفانا.

إلى والدي العزيز احتراماً وإجلالاً.

إلى أخوي وإخوتي.

إلى كل من علمني حرفاً.

إلى كل باحث عن العلم والمعرفة.

إلى كل الألفة والأصدقاء.

إلى كل من ساهم في إخراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود.

أهدي هذا الجهد المتواضع

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج ر : الجريدة الرسمية
- د.س : دون سنة
- ص : الصفحة
- ط : الطبعة
- ق ا ج : قانون الإجراءات الجزائية
- ق م : القانون المدني
- ق ع : قانون العقوبات

ثانياً: باللغة الفرنسية

- N° : Numéro
- Op, cite : Ouvrage précédemment cité
- P : Page
- L.G.D.J : Librairie Générale de droit et Jurisprudence.
- J.O : Journal officiel.
- R.F.F.P : Revue Française de Finances Publiques
- Opu :Office des Publications universitaires

حقك

مقدمة

إن توسع نشاط الدولة وكثرة مرافقها أعطى للرقابة أهمية خاصة، على مستوى النصوص ذات الصلة والجانب العضوي الخاص بالجهات التي تمارس هذه الصلاحية وحدود استقلاليتها وفعاليتها، حيث تعد الرقابة صمام الأمان لقدرة المؤسسات على تحقيق أهدافها ومخططاتها، كما ترتبط الرقابة بدرجة كبيرة بباقي جوانب العمليات الأخرى، فلا يمكن أن تكون هناك رقابة بدون وجود تخطيط وأهداف محددة، كما لا يمكن ضمان نجاح تحقيق الأهداف والخطط المرسومة بدون وجود رقابة تقارن بين ما أنجز وما هو مخطط له.

حيث تحتل عملية الرقابة أهمية قصوى على الأموال العمومية التي تعتبر الأداة الفعالة في تسيير المشاريع العامة، وتستمد هذه الرقابة تبريرها من كون أنها ضرورة عملية، نستطيع بواسطتها تجنب الأخطاء في حال وقوعها مع وضع السبل الكفيلة لمنع تكرارها في المستقبل، كما أن هذه الرقابة تشكل دعامة أساسية لحماية الأموال العمومية، من سوء الاستعمال عن طريق الاستغلال السيئ والاختلاس والتبديد.

ولأن موضوع الأموال العامة يحتل مكانا بارزا في دراسات القانون، لاسيما في العصر الحديث، يعتبر عماد النشاط الاقتصادي، لاسيما باعتباره في العصر الحديث عماد النشاط الاقتصادي والهياكل القاعدية، حيث كان للتطور الحديث لمهام الدولة وتوسع نشاطاتها أثر كبير في ازدياد أهمية الأموال العامة، لذلك فإن هذه الأخيرة في حاجة إلى حماية، وذلك لصيانتها من الاعتداءات حتى لا تخرج أو تحيد عن الإطار المرسوم لها، والمتمثل في تحقيق النفع العام.

حيث تقوم الرقابة في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية والاعتداء على الحريات العامة، لذا فإن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول فمنها ما هو سياسي ومنها ما هو مالي اداري وحتى اقتصادي ذلك أن الرقابة تستعمل في جميع المجالات، فهي ذات مفهوم واسع يختلف باختلاف مجال استعمالها.

لذا تعددت صورها من رقابة سابقة ولاحقة، داخلية وخارجية، بتعدد الأجهزة والهيئات الرقابية، والتي لا يقل دورها الرقابي وأهميتها وإن اختلفت الصلاحيات المخولة لها أو حتى طبيعتها، سواء تجسدت هذه الرقابة في المجال المالي أو حتى القضائي، إلا أنها تجتمع في نفس الهدف لأداء مهمتها الرقابية على الأموال العمومية.

ولأن المال العام ملكية عامة، وهو المحرك الأساسي لنمو الاقتصاد وبناء الوطن بكل قطاعاته، فحمايته مطلب وطني يشترك فيه كل فرد في المجتمع،¹ لذا فقد أولى التشريع المعاصر لحماية المال العام اهتماما بالغا ووفرت كل ما من شأنه المحافظة عليه، والجزائر كغيرها من الدول أولت عناية بهذه الرقابة من خلال انضمامها إلى عديد المنظمات الدولية والإقليمية، واتخاذها هيئات رقابية فنية متخصصة، كما اهتمت بتطوير عمل هذه الأجهزة، وأيضاً تكوين هيئات رقابة متعددة.

حيث تتم الرقابة في الجزائر من قبل عدة أجهزة مالية سياسية، إدارية وقضائية مستقلة تقوم برقابة قبلية وبعدية وأثناء التنفيذ، تركز إلى التأكد من أن مختلف التصرفات تمت وفقاً للأنظمة والتعليمات والسياسات والأصول المالية المتبعة، باعتمادها على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية وتحديد المسؤولين عن الانحرافات والتوصية بالإجراءات الوقائية والتصحيحية.

وبالتالي تنبع أهمية الدراسة من أنها تأتي كمحاولة لإلقاء الضوء على أهمية تفعيل الدور الرقابي للأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية، وذلك طبقاً للمستجدات التي تعرفها الجزائر مع تفشي ظاهرة الفساد، والتي لحقت بمعظم القطاعات العمومية من خلال مختلف التجاوزات والانحرافات التي تطال الكثير من العمليات المالية التي تقوم بها هذه الهيئات، على الرغم من وجود دراسات سابقة على درجة كبيرة من الأهمية في هذا المجال.

¹ - محمد ياسين رحاطة، دور قانون ديوان المحاسبة في الحفاظ على المال العام، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2006، ص 282.

حيث جاءت هذه الدراسة للكشف عن أثر مستوى الدور الرقابي للأجهزة الرقابية وفعاليتها، بهدف تلافي القصور، وتعزيز النقاط الإيجابية في رقابتها، وتقديم التوصيات اللازمة لزيادة فعاليتها باعتبارها وسيلة لضمان حسن استخدام الأموال العامة.

لذلك تعتبر رقابة الأجهزة والهيئات المالية والقضائية من أكثر أنواع الرقابة أهمية، كونها تمس الكيان التنظيمي للدولة من خلال أهميتها لحماية الأموال العامة، هذه الأهمية التي تبرز من خلال عدة مستويات مختلفة - إذ تعد الأموال وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة، مما يستدعي ضرورة مراقبتها لضمان تسيير حسن واستعمال عقلاني لها بواسطة الاعتمادات الممنوحة.

ولأن التعدي على المال العام أكثر خطورة من الاعتداء على المال الخاص، فواجب تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة، وأجهزة رقابية قوية وفاعلة تتمتع بالاستقلالية والمهنية.

لتأتي في هذا الصدد رقابة المفتشية العامة للمالية هذا الجهاز الذي أنشئ للرقابة المالية اللاحقة، بموجب المرسوم رقم 80-53¹، حيث عرف بدوره عدة تعديلات عملت على التوسيع من صلاحيات المفتشية نظرا لخصوصية تشكيلاتها ونوعية تدخلاتها، وأحكامها المحددة بدقة والتي تركز حول تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف وزير المالية، والمسطر وفقا لأهداف معينة.

فالمفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.²

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق لـ 01 مارس 1980، ج ر، العدد 10 المؤرخة في 4 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.

² - تنظر الفقرة الأولى من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق لـ 6 سبتمبر 2008، (ج ر، العدد 15 لسنة 2008). يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

ولأن مفهوم رقابة الأجهزة المالية يتعدى من حيث مراقبة التسيير أي رقابة الفعالية والمردودية، فكان لزاما إخضاع مختلف الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية لقواعد ميزانية وحسابية، ومراقبة خارجية حديثة وشفافة، تستجيب لأطر رقابية محددة ومتنوعة، بهدف ترشيد النفقات العامة ولأهداف تسيير مستقل لهاته الأموال يتوافق مع متطلبات الديمقراطية الحديثة.

وذلك من خلال أعوانها المتواجدين على المستوى المركزي والمحلي، ومسؤولياتهم في تطبيق الأحكام على تنفيذ النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات، ومتابعة العمليات المالية في الوزارات الأخرى، وهذا عن طريق المراقبين والأميرين بالصرف والمحاسبين.

كما أن تطور المجالس التشريعية والتي باتت محط انظار الشعوب بوصفها تقوم على مبدأ السيادة الشعبية فعلت من دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، خاصة وأنها حصلت على سلطتها المالية عبر مرحلة صراع طويل مع الحكومة منذ القرن التاسع عشر، حتى أصبحت تلك السلطة من أهم مصادر قوتها وعززت من استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك من خلال مراقبتها في تحديد حجم النفقات وكيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن طريق مناقشة الميزانية والحساب الختامي.

فالجزائر اليوم وبرلمانها المزدوج وغرفتان تساهم في إعداد القانون في إطار صغير جدا، ومهما كان التباطؤ في التطوير، فالبرلمان الجزائري يبقى من أوائل البرلمانات متعددة الأحزاب في العالم العربي.¹

كما لا يغفل الحديث عن أهمية التنظيم الإداري اللامركزي ودوره في التنمية المحلية باعتباره يعد من بين المقومات الأساسية والحيوية للحكم الصالح والإدارة الرشيدة في الدولة المعاصرة، لذا لا عجب أن تحتل المالية المحلية مكانة مركزية في ظل مشروع هياكل اصلاح الدولة، حيث أخضعها المشرع الجزائري الى رقابة صارمة مستوحاة من النموذج

¹ - غوثي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مداخلة أقيمت في حلقة مخصصة لطلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، تتضمن موضوع تدرج القواعد القانونية، فيفري 2006، ص 10.

الفرنسي، وذلك من أجل التأكد من صحة كل العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال، حيث فرض على البلديات والولايات رقابة واسعة،¹ تنحصر في احترام المشروعية والتأكد من احترام النصوص والقوانين الجاري العمل بها قصد تحقيق الحكامة الجيدة.

هي هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين، تتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بمهام الموكلة إليها من قبل السلطات المركزية، بحيث توفر نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي والقانوني للسلطات المحلية، تجعل السلطة المركزية تتجه إلى أعمال رسم السياسات العامة للدولة، وإدارة المرافق العامة، والإشراف على أعمال السلطات المحلية للقيام بمهامها على أكمل وجه.²

ولأنه لا وجود لدولة دون تمويل كما لا توجد دولة مسيرة بشكل جيد دون رقابة، وبالنتيجة لا بد من وجود هيئة تدقيق عليا في كل مكان أين تكون فيه الدولة تعمل بشكل أقرب،³ هذا ما يجعل الرقابة القضائية تعد مظهراً أساسياً في حماية المال العام، تبرز أهميتها في مواجهة سلوكيات الفساد المالي والإداري من خلال ممارستها من طرف أجهزة، تتمثل في هيئات تأخذ شكل المحاكم القضائية ويكون لأحكامها قوة تنفيذية.

حيث تعد الرقابة القضائية كما عرفت المحكمة الإدارية في مصر " المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية، فهي التي تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، كما أنها تكفل رد هذه السلطات إلى حدود هذه المشروعية إن هي تجاوزت الحدود"،⁴ وذلك من خلال التأكد من مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها الإدارة بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام.

¹ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 132

² - عبد المغيث مروان، الجماعات المحلية - المفهوم والاختصاص -، مجلة مغرب القانون، سبتمبر 2016. تاريخ الدخول الى الموقع 22 ماي 2015 الساعة 19h33. www.maroclaw.com

³ - il n'y a pas d'état sans Finance, il n'y a pas d'état bien géré sans contrôle, et en conséquence il y'a une institution supérieure de contrôle partout ou il y'a un état qui fonctionne à peu près». Voir, Jacques Magnet, Les Institutions Supérieures De Contrôle Des Comptes Et Le Pouvoir Législatif Aperçu De Droit Comparé, RFFP, N°59, 1997, P 105.

⁴ - مايا أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2011، ص5.

فالرقابة القضائية تعتبر الوسيلة الأكثر فعالية لمراقبة أعمال السلطات الإدارية، بحيث تمكن المتقاضى متابعة هذه السلطات امام جهاز خارجي عنها، وهو القضاء الإداري الذي يجبرها على احترام القانون.¹

كما تعد هذه الرقابة ركيزة أساسية في استراتيجيات حماية المال العام، ومحاربة ظاهرة الفساد من خلال تطهير مختلف القطاعات من تجاوزات السلطة، في سوء استعمال المال العام والممارسات المشبوهة كالاختلاس والتهريب.

لذا يعد في هذا الصدد مجلس المحاسبة في الجزائر، من أقدم الأجهزة الرقابية ومن أهمها، حيث يتمتع هذا الجهاز بالاستقلال المالي والإداري في ممارسة مهامه الرقابية، إذ يعتبر النواة الأساسية في نظام رقابة المال العام في أركان الدولة، يقوم بمسؤوليات هامة في مجال احترام القواعد العالمية المتعلقة بالحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن تسييرها، وللاهمية الكبرى التي يحظى بها، والدور الهام الذي يقوم به في مجال حماية المال العام حدد القانون صلاحيات المجلس وضبط تنظيمه وعمله وجزاءات تحقيقاته، وقد نصت المادة 170 دستور 1996² أن هذا المجلس يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، كما يعد تقريراً سنوياً يرفعه الى رئيس الجمهورية.

ولأن الفساد كما عرفه بعض الباحثين أنه السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف اثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم، حرص المشرع الجزائري بتبني استراتيجيات لمحاربة هذه الظاهرة التي باتت تأخذ مدى عالمي

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 75.
² - المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 07 ديسمبر 1996 والمتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر، العدد 76 الموافق لـ: 08 ديسمبر 1996، معدل بـ:
 - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر، العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002
 - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008
 - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

واسع يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليه بالعولمة، بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة نظام الاقتصاد الحر.¹

كما أن الموظف يلعب دور كبيراً في مواجهة الفساد في المرافق الحكومية والعامّة، الأمر الذي يجد الكثير صعوبة في تفهم هذا الدور، لذا تعد أخلاقيات الوظيفة العامة من هذا المنطلق من المواضيع التي تحتل أهمية كبيرة أثناء تأدية الموظف لمهامه تحديداً المهام الرقابية، ما دفع المشرع الجزائري إلى تعزيز الجانب العقابي في حماية المال العام، وهذا في إطار كثرة حالات الرشوة والتزوير والاختلاس وتعارض المصالح واستغلال الوظيفة والوساطة والمحسوبية وإساءة الموظف لاستخدام سلطته الرسمية.

كما حرص المشرع الجزائري على تفعيل دور المؤسسات القضائية في مكافحة جرائم الفساد المالي والوقاية منه، وهذا عن طريق دعم المؤسسات الرقابية والقضاء، وتطوير الأطر القانونية التشريعية بتبني آليات فعالة للحد من انتشار الفساد وذلك بالتعاون الدولي الأمني والقضائي بشأن الملاحقات والمتابعات والتحقيقات وتبادل المعلومات، وكذا من خلال ترسيخ الثقة بإقرار ما تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة باتخاذ التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، برزت مجهوداتها مع تكييف المنظومة التشريعية وتحديثها بما يواكب التطورات المتسارعة خاصة في مجال العقوبات وتعزيز النزاهة والشفافية.

حيث يرجع دوافع تناول هذا الموضوع إلى ظاهرة الاعتداء على المال العام والتي باتت تنتشر في المجتمعات بدرجات متفاوتة، ولا يكاد يخلو منها مجتمع واحد، في ظل عدم وجود الرقابة التي تحمي هذا المال العام أو حتى وجود رقابة بدون أدنى فعالية تجعلها مشكلة جديرة بالاهتمام والدراسة، بالإضافة إلى ما تطرحه عملية البحث عن دور هذه الأجهزة الرقابية في حماية ومراقبة المال العام.

¹ - محمد صادق إسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي، المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط1، القاهرة، مصر، 2014، ص19.

ومن هذا المنطلق وقع اختيارنا على موضوع رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، والذي إن كان قد أخذ المدلول الرقابي حقّ التأصيل والتطبيق في نظم مقارنة، إلا أنّ مصيره كان التهميش والتقصير في أداء دوره في الحفاظ على الأموال في الجزائر، بدليل ظهور قضايا الفساد وطفوها على سطح الأحداث السياسية والاقتصادية والقضائية للبلاد، والتي أمست الرقابة على الأموال العمومية مطلباً سياسياً واقتصادياً بل حتى شعبياً، إذ راح الشارع الجزائري يتساؤل عن دور الرقابة ومهامها في الحفاظ على الثروات الوطنية والمال العام، وتباينت الآراء حول مسؤولية المؤسسات الرقابية وغيابها أو تقصيرها في أداء دورها الوظيفي.

تحقيقاً للهدف الأساسي من هذا البحث، سيتم تناول دراسة رقابة الأجهزة المالية والقضائية مع الإجراءات التي يمكن أن تساهم في تفعيل هذه الرقابة، سواء في التاريخ الإسلامي أو في وقتنا الحاضر، مع الإشارة للجزائر، واستعراض تطور أجهزتها وأساليبها وأنواعها، من خلال التعريف بطبيعة ومفهوم وأهداف انشاء هذه الأجهزة، مع استنباط نقاط التلاقي والاختلاف بينها والفعالية المتوخاة في وجودها، من أجل المحافظة على المال العام وحسن استخدامه من جهة، ومن أجل اقتراح المتطلبات اللازمة لزيادة كفاءتها من جهة أخرى.

وما سيمكننا من معرفة مكانة هذا الموضوع التفاصيل التي سنتعرض لها، من خلال ما يتعلق بتعريف بعض المصطلحات الهامة ثم إبراز أهمية المال العام والرقابة عليه، بالإضافة إلى التطرق إلى الأجهزة القائمة بهذا العمل قبل أن نختتم بحثنا هذا بأهم الاستنتاجات التي يمكن تسجيلها.

ولأن موضوع أطروحتنا يتمحور حول عدة مفاهيم خاصة بالأجهزة الرقابية، التي نصبها المشرع لحماية المال العام، والذي تعتبر رهانا أساسيا في سياق الحديث عن الإصلاحات السياسية، حددت إشكالية الدراسة على ضرورة تفعيل الرقابة بمختلف أجهزتها، وتعزيز دورها وتوسيع مهامها، من أجل تعزيز الشفافية وترسيخ مبادئ الحكامة المالية، في ظل مختلف النصوص القانونية التي نظمت عملها وحددت تنظيمها، لذا فالتساؤل حول

ضرورة وجود أجهزة مالية وقضائية لتفعيل دور الرقابة على الصعيد الميداني لحماية الأموال من كافة طرق الفساد؟ يتطلب منا البحث عن الإجابة على الإشكالية الرئيسية الآتية:

حول ما مدى تمكن المشرع من خلال الآليات والصلاحيات المكرسة من ضبط منظومة قانونية صارمة تكفل تحقيق أداء رقابي جيد في تسيير الأموال العمومية في الجزائر؟ وهل تؤهل هذه الصلاحيات الهيئات الرقابية من أداء دورها المرجو في ممارسة رقابة فاعلة وناجحة قياسا إلى ما يعكسه واقع التنفيذ من صعوبات؟

إن الدراسة الوصفية للواقع الراهن لأجهزة الرقابة في الجزائر؛ مع معرفة القوانين واللوائح المنظمة لها، يتطلب الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لتحليل مختلف النصوص القانونية والتي تمارسها هذه الأجهزة، على الجانب المالي أو تلك الأجهزة على الجانب القضائي، هذا المنهج يعد الوسيلة الأكثر تعبيراً من خلال تحليل النصوص والاتجاهات التي اعتمدها المشرع الجزائري، للقضاء على الفساد والمحافظة على المال العام، صف إلى ذلك المنهج التاريخي والذي يتم البيان من خلاله نشأة مختلف هاته الأجهزة، والمراحل التي مرت بها، مع الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض الجوانب.

أما بالنسبة للصعوبات التي اعتلت هته الدراسة، يمكن حصرها في قلة الدراسات الشاملة والمتخصصة التي واجهتنا في إطار البحث، كما اعترض هذه الدراسة تحد هام، يتمثل في التكم التي يجده الباحث من قبل الإدارة، حيث تكاد تكون مهمة الحصول على التقارير الخاصة بعملية الرقابة التي تقوم بها هذه الأجهزة المالية أو حتى النتائج الميدانية للأجهزة القضائية من المصادر المختصة والتي تعد من الأمور التي ليست باليسيرة ولا الهينة، ولكننا مع ذلك حاولنا بالرغم من هذه الصعوبات، التعامل مع الموضوع والإجابة على إشكاليته من خلال إبرازه في خطة، بالتركيز على الجوانب العملية دون إهمال الجوانب النظرية .

وبناء على ذلك ارتأينا بعد المقدمة وفي إطار دراسة وتحليل الإشكالية المقترحة فيها تقسيم خطة الدراسة الى بابين يسبقهما فصل تمهيدي.

استعرضنا في الفصل التمهيدي والمعنون بمنظومة الرقابة كأداة لحماية الأموال العمومية، أساسيات البحث من خلال التعرف على الإطار النظري لنظام الرقابة، والمفاهيم المتعددة حول المال العام.

ثم خصصنا الباب الأول للتعرف على رقابة الأجهزة المالية على الأموال العمومية، من خلال فصلين حاولنا من خلالهما معرفة أسس ومفاهيم عمل هذه الهيئات من خلال القواعد والنصوص القانونية، والبعد الرقابي المالي لها من خلال تبيان أهم الإجراءات التي تقوم عليها رقابة هذه الهيئات بين الاستقلالية والتسيير.

في حين تطرقنا في الباب الثاني إلى رقابة الأجهزة القضائية على الأموال العمومية، والذي يضم بدوره فصلين تناولنا ضمنهما دور القضاء كآلية رقابية في تعزيز قيم النزاهة والشفافية في محاربة ظاهرة الفساد ومكافحته، من خلال تدابير الدولة الوقائية في تفعيل حماية الأموال العمومية والحفاظ عليها.

ثم كانت الخاتمة حوصلة ما قدمناه عبارة عن نتائج وتوصيات.

الفصل التمهيدي:

منظومة الرقابة كأداة

لحماية الأموال العمومية

تحتل الرقابة أحد أهم ركائز العملية الإدارية لكونها تعد أداة فعالة في تطوير النشاط الإداري، حيث إذا كانت وظيفتي التخطيط والتنظيم تختص بتحديد الأهداف وتوفير المواد اللازمة لتنفيذ هذه الأهداف، فالرقابة هي الوظيفة التي تختص بالتحقق من أن هذه الأهداف والخطط والسياسات والإجراءات يمكن تنفيذها كما سبق تحديدها، وتشمل الرقابة على الأموال والموارد والجودة والوقت.¹

كما أنها من الأمور التي تمس الكيان التنظيمي للدولة، ومن أجل منع وقوع الضرر على المجتمع سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي، أو السياسي قامت الدولة بإنشاء أجهزة للرقابة²، للتأكد من سلامة تطبيق القواعد والنظم واللوائح التي تحفظ للمجتمع أمواله وروابطه وحرياته، وهذا العلم كسائر العلوم قابل للتطوير والتجديد فيما نراه اليوم في عالم الاقتصاد والمال وحرص الدولة والمؤسسات والأفراد على سلامة سير الاقتصاد.

ولما كان المال العام هو عصب حياة الدولة كان لا بد من العمل على الحفاظ عليه، ومن هنا نشأت الرقابة على المال العام منذ بداية نشوء الدولة، حيث عرفت المجتمعات القديمة واستخدمتها، ولكن بطريقة تناسب بساطة عمل الدولة الحارسة التي كان عملها يقتصر على الدفاع والأمن والعدالة، أما اليوم فقد أدخلت عليها تعديلات حدثتها وطورت مفهوماها، ووظائفها لتتكيف مع دور الدولة المتدخلة، وأصبحت الرقابة تطبق على كل نشاطات الدولة ضمن خطط موضوعة وأهداف مرسومة.³

ونظرا للأهمية الدور الذي تؤديه الأموال العامة، باعتبارها الركيزة المؤثرة في اقتصاد أي دولة، فمن الطبيعي ان تكتسي منظومة الرقابة على المال العام أهمية لا تقل عن منظومة تنمية هذه الأموال وأبواب استثمارها، ولان السياسة المالية لا تتحقق إلا بتفعيل الرقابة وجعلها جزء لا يتجزأ من منظومة الدولة.

¹ - علي محمد منصور، مبادئ الإدارة أسس ومفاهيم، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص240.
² - كالمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي)، والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (آسوساي)، والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أربوساي).
³ - محمد العموري، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد السادس، باب القانون المالي، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2008، ص 287.

فقد كرس معظم الدول ومن بينهم الجزائر من خلال قوانينها آليات رقابية فعالة، سابقة ولاحقة للإنفاق العام وهذا حماية لهذا المال، من كل أشكال التجاوز والانحراف والتبديد، فالرقابة على الأموال العمومية باتت أولوية من أولويات الدولة، بحيث يجب عليها أن تضمن حسن استعمال هذه الأموال وتسييرها، بوجود نظام رقابي فعال يتحكم في جميع المستويات، والمراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة وصور الإنفاق فيها.

لذا فإن دراستي لمنظومة الرقابة كأداة لحماية الأموال العمومية في الفصل التمهيدي، سوف تركز في **المبحث الأول** على التطرق بصفة تفصيلية على المراحل الأساسية لماهية الرقابة على الأموال، أما في **المبحث الثاني** فسيتم دراسة الطبيعة القانونية للأموال العمومية، من خلال مختلف النصوص القانونية التي نظمتها.

المبحث الأول: ماهية الرقابة على الأموال العمومية

لما كان المال قوام الحياة ووسيلة هامة لتحقيق التنمية الشاملة للفرد والمجتمع، تشكل الرقابة إحدى القواعد الأساسية في بناء ونهضة الدولة، وعنصراً جوهرياً في الحياة الاقتصادية ويتم النظر إليها، باعتبارها أحد الأدوات لمتابعة حركة الأموال ومعرفة كيف يتم إنفاقها أو استثمارها وفقاً للأهداف المخطط لها.¹

حيث تعتبر الرقابة الوسيلة الفعالة لحماية الأموال في ظل أشكال الاعتداء، وتعرف أنها العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية²، وذلك وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظة بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القانون، ما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة،³ وكل ذلك بما يؤكد مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

ولأنه عند الحديث عن الرقابة أول ما يخطر بالبال هو محاولة معرفة ماهيتها، لذا فسيكون منطلق هذا المبحث التعرف على أهم المفاهيم المتعددة للرقابة ومشروعيتها في **المطلب الأول**، ثم محاولة معرفة أصل نشأتها وتطورها التاريخي عبر مختلف العصور، وكيف تناولتها القوانين الوضعية على وجه العموم والمشرع الجزائري على وجه الخصوص في **المطلب الثاني**، دون الإغفال عن تبيان أهميتها وأساليبها في **المطلب الثالث**.

¹ - غسان حوفان الشمراني، أثر الرقابة المالية في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كليات الشرق العربي، المملكة العربية السعودية، 2013، ص3.

² - ياسر احمد عريبات، المفاهيم الإدارية الحديثة، دار يافا العلمية، ط1، عمان، الأردن، 2008، ص 217.

³ - محمد الجوهري، دور الدولة في الرقابة على مشروعات الاستثمار، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 162.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة ومشروعيتها

تعددت التعاريف التي حددت مفهوم الرقابة وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها، ذلك أن مفاهيم الرقابة متعددة ومتنوعة في معظمها من حيث درجة التفاصيل، وتتفق غالبيتها من حيث المحتوى ويبدو أن الخلاف على تحديد معنى موحد للرقابة يضيء عليها أهمية خاصة،¹ فبعض الكتاب نظر إلى مفهوم الرقابة على أساس ما تسعى إلى تحقيقه من أهداف، وفي نظر فريق آخر تعني الرقابة تلك المجموعات من الإجراءات والعمليات، وعند فريق ثالث تعني الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة.²

الفرع الأول: المفاهيم المتعددة للرقابة

لأن الرقابة لم تنشأ بين عشية وضحاها وإنما نتاج صيرورة تاريخية، تعددت مفاهيمها وإطار تطورها الفكري عبر مختلف العصور التاريخية القديمة، والحديثة ونظرة الشريعة الإسلامية،³ كما يلي:

أولاً: تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً:

أ- الرقابة لغة

الرقابة في المعنى اللغوي تعني المراقبة والحراسة، وهي مأخوذة من الفعل رقب: الرأ والقاف والباء أصل واحد مطرد يدل على انتصاب لمراعاة شيء من ذلك الرقيب وهو الحافظ،⁴ والمرقب: المكان العالي يقف عليه الناظر، ومن ذلك اشتقاق الرقبة؛ لأنها منتصبة. كما ويقال راقب، يراقب، مراقبة ورقابة أي تابع الشيء إلى نهايته، وتعني في هذا الصدد الإشراف والفحص والتفتيش وكذلك المراجعة والتحقيق، والمراقب، من يقوم

¹ - بسام عبد الرحيم، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 27.

² - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مكتبة الإشعاع الفنية، ط1، القاهرة، مصر، 1998، ص 16.

³ - سعيد حمري، تطور الرقابة العليا على المال العام وأصولها التاريخية، مجلة القانون والأعمال، المغرب، العدد الرابع،

أبريل 2016، تاريخ الدخول إلى الموقع 22 ماي 2016، الساعة 16h06 <http://www.droitentreprise.com>

⁴ - أحمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين، معجم مقاييس اللغة، مادة «رقب»، المجلد الثاني، دار الفكر، القاهرة، مصر، 1979، ص 427.

بالرقابة، والرقيب: اسم من أسماء الله الحسنى، ومعناه الحفيظ الذي لا يغفل أو الحاضر الذي لا يغيب عنه شيء¹.

وجاء في القاموس المحيط قريباً من المعاني السابقة، رقبه رَقَبَةً ورقباً بكسرهما ورُقوباً بالضم، ورقابةً ورُقوباً ورَقَبَةً بفتحهن: انتظره كترقبه وارتقبه: حرسه كراقبته مراقبةً ورقاباً².

وفي المعجم الوسيط فإن الرقابة تشتمل على ثلاثة معانٍ ألا وهي: الملاحظة والحرس، والحفظ³.

ومن مجموع النصوص القرآنية يتضح لنا أن معنى الرقابة يفيد: الدعاية، أو الحفظ، أو الانتظار⁴، ويستدل ذلك من قوله سبحانه وتعالى: { فَارْتَقِبْ إِنَّهُمْ مُرْتَقِبُونَ }⁵.

ب- الرقابة في الاصطلاح:

إذا كان الفقهاء قد اختلفوا في تعريفاتهم للرقابة، فإن هذا الاختلاف لا يعد اختلافاً جوهرياً يؤثر على عملية الرقابة أو مضمونها، وإنما مراجعة مدخل كل باحث إلى عملية الرقابة، حيث أن اختلاف المذاهب السياسية والأفكار الاجتماعية والنظم الاقتصادية والمالية، والسائدة تعتبر من أهم العوامل التي أدت إلى صعوبة وضع تعريف شامل للرقابة⁶.

وقد تصدى الفقه في محاولة منه لتعريف الرقابة، فقد ذهب البعض إلى أنها رقابة الإدارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها.

¹ - ابن منظور المصري، أبي الفضل جمال الدين، لسان العرب، مادة رَقَبَة "، ط1، دار صادر، بيروت، لبنان، 1410 هـ/1990، ص 2245.

² - بسام عوض عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 27.

³ - إبراهيم مصطفى، وأحمد الزيات، وآخرون، المعجم البسيط مادة «رَقَب»، ط3، إصدارات مجمع اللغة العربية، القاهرة، مصر، 1980، ص 363.

⁴ - عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق، ص 18.

⁵ - سورة الدخان، الآية 59.

⁶ - محمد الجوهري، المرجع السابق، ص 44.

وقد تباينت الآراء الفقهية حول مفهوم الرقابة في المنظمات وذلك من خلال ثلاثة اتجاهات فكرية، يمثل **الاتجاه الأول** نظرة الفكر الكلاسيكي، ومن أنصار هذا الاتجاه «هنري فايول وفولات وهيكز»¹، حيث يرون على أن الرقابة هي عملية تفتيش، وتهديد لأفراد التنظيم ضد مرتكبي المخالفات، ومن أبرز المفاهيم المعتمدة لديهم هي القوة و السلطة.

في حين يرى أصحاب **الاتجاه الثاني** والذي يمثل «Tannen Baume» «أحد رواده، وهم أنصار الفكر السلوكي، على أن الرقابة ما هي إلا القدرة على التأثير في سلوك الأفراد والجماعات نحو تحقيق النتائج المرجوة.

أما **الاتجاه الثالث** فهو الاتجاه العملي، أو التطبيقي ومن بين أنصاره «تيري وجورج» والذين يرون بأن الرقابة ما هي إلا التركيز على النواحي التطبيقية، من خلال الاهتمام بوضع المعايير وتصحيح الفرق بين النتائج الفعلية، والخطط الموضوعية،² بحيث يرون أنصار الاتجاه العلمي بأن الرقابة تمس جميع النواحي والمجالات، داخل المجتمع بكل مؤسساته من الناحية الاقتصادية والسياسية والثقافية و القضائية و الاجتماعية.

وتعتبر هذه النظرية الأقرب إلى الواقع من بقية النظريات الأخرى السابقة الذكر، فهي حاولت تحديد وظيفة الرقابة من جميع النواحي، وبطرق علمية مدروسة توصل إلى نتائج مدروسة.³

ثانياً: الرقابة في الشريعة الإسلامية

إن مفهوم الرقابة في الإسلام هو مفهوم شامل للرقابة بمفهومها العام، حيث أنها كانت موجودة أصلاً ومعمولاً بها قبل أكثر من أربعة عشر قرناً، فمن الناحية القانونية كان الرسول

¹ - السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2007/2008، ص 31.

² - احمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة نايف العربية، كلية الدراسات العليا، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2003، ص 35 - 36.

³ - السعيد بلوم، المرجع السابق، ص 32.

صلى الله عليه وسلم هو المشرع الأول لتعاليم الديانة الإسلامية، اعتماداً على ما ينزل عليه من آيات كريمة من عند الله (سبحانه وتعالى).¹

ولقد عرف الإسلام الملكية العامة بأن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة، أي منفعة جماعة المسلمين وذلك في مقابل الملكية الخاصة، التي يكون بها فرد أو لأفراد معينين على سبيل التخصيص بحيث لا يشاركهم غيرهم فيها.²

فكانت الرقابة في ظل التشريع الإسلامي رقابة على طرق الكسب والموارد المالية، وطرق التصرف فيها أو إنفاقها ضمن إطار الشريعة الإسلامية، حيث جاء الدين الإسلامي بدستور كامل للحياة في جميع جوانبها كما ورد في قوله تعالى: {مَا فَرَّطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ} ³.

وقد وضع الإسلام أسس الرقابة العامة والمحاسبة للمسلم فرداً كان أم أمة، وجعلها على مستوى الدولة الإسلامية وظيفية من وظائف الإدارة العليا، ومن مسؤولياتها في تحقيق العدل والأمن، وجعلها أيضاً الأساس لإيجاد المجتمع الإسلامي والمدخل لصالح الأمة ونهضتها.⁴

كما أكد الإسلام على أن مسؤولية الرقابة مسؤولية المسلمين جميعاً، قال تعالى: {كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ} ⁵، ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم: « من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان».⁶

ثالثاً: مفاهيم الرقابة

¹ - أحمد خالد العبادلة وآخرون ، الإدارة في الإسلام ، الجامعة الإسلامية ، ط1، غزة ، فلسطين ، 2007 ، ص170
² - محمود جوليدي، قراءات في المالية العامة في الإسلام، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، ط1، جدة، المملكة العربية السعودية، 1995 ص71.
³ - سورة الأنعام، الآية 38.
⁴ - أحمد خالد العبادلة وآخرون، المرجع السابق، ص171.
⁵ - سورة آل عمران، الآية 110.
⁶ - ابن رجب الحنبلي، شروح الحديث جامع العلوم والحكم، مؤسسة الرسالة، الجزء الأول، 1422هـ/2001م، ص234.

تعتبر الرقابة منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية¹، وتهدف فيما تهدفه، إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية، وغير خاضع للسلطة التنفيذية².

حيث ينظر في الوقت الحاضر إلى الرقابة المالية والإدارية كحجر الزاوية في الإدارة، لكونها تقوم بوظيفة هامة وحيوية في الدول الحديثة، للدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة في الدولة في بعض دول العالم، ففي جمهورية الصين الشعبية على سبيل المثال تعتبر الرقابة بحكم الدستور إحدى السلطات الخمس في الدولة إلى جانب السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وسلطة الخدمة المدنية³.

عرّفها الأستاذ عمار عوابدي أنها: «تلك العملية التي تتضمن الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية، وكذا الاجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية الشعبية والقضائية والإدارية المختصة، لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفعالية لحماية المصلحة العامة وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن»⁴.

كما وقد ورد في توصيات المؤتمر العربي الأول للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة تعريفا لمفهوم الرقابة وذلك باعتبار أن الرقابة منهج علمي شامل، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية، والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى المحافظة على المال العام، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة⁵.

¹ - عيسى أيوب الباروني، الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، جمعية الدعوة الإسلامية العالمية، طرابلس الغرب، ط1، ليبيا، 1985، ص11.

² - حسين راتب ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2012، ص17-18.

³ - أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، مصر، 2016، ص300.

⁴ - عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص51.

⁵ - انظر، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تاريخ الدخول إلى الموقع 25 ماي 2015، الساعة

19h00 <http://www.arabosai.org>

والرقابة المالية تعني بها الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري،¹ كما تعني بها مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، أي أن تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها، بناء على تظلمات الأفراد وتفحص ما صدر منها من تصرفات، للتأكد من مشروعيتها ويقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاماً مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية في الدولة.²

كما يعرفها البعض أنها وظيفة إدارية تركز على متابعة النشاطات من أجل ضمان مطابقتها للخطط المرسوم، تهدف إلى تصحيح كل الفوارق بين الأهداف والنتائج المحققة³، وتتضمن استخدام نظم موثوقة بها للمعلومات، بحيث تتسم بدرجة عالية من الحساسية وفي نفس الوقت يكون من السهل إدراكها، بالإضافة إلى فاعلية استخدام الموارد في تحقيق أهداف المنشأة.⁴

كما تعني بها الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها، وهذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها، ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وللتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية، وتحسين معدلات الأداء وللكشف عن المخالفات، والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها سواء في ذلك وحدات الخدمات أو الأعمال.⁵

¹ - قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص 14.

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 555.

³ - Stephen Robbins , David De Lenzo, Management l'essentiel Des Concepts Et Des Pratique, 4^e Edition, France , 2004 , P. 434.

⁴ - محمد سعيد أحمد، الرقابة المالية مدخل النظم، مركز البحوث الإدارية، سلسلة الفكر الإداري المعاصر، القاهرة، مصر، 1977، ص 6

⁵ - عوف محمد الكفراوي، المرجع السابق، ص 24.

الفرع الثاني: مشروعية الرقابة على المال العام.

تتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار المالية للقانون بمفهومه العام والواسع، وهذا يشمل المشروعية الشكلية التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات المالية، والمشروعية الموضوعية التي تهتم بطبيعة التصرف ومضمونه، وبذلك يمكن القول أنه إذا كانت الرقابة تهدف إلى تحقيق المطابقة بين تصرف ما أو موقف ما، وبين قاعدة موضوعية مسبقاً فإنها (أي الرقابة) تكون مهتمة بنواحي المشروعية¹.

ذلك أن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات، لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون².

كما أن ترك مبدأ الفصل بين السلطات رواجه لصالح فكرة الرقابة والتوازن، يحقق مبدأ المشروعية الذي يكفل حماية جدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، وذلك بتحقيق قدر من التوازن بين هذه السلطة ومفهوم الحريات العامة للمواطنين، فقد أصبح من المسلّمات به في الوقت الحاضر أنه لا يكفي لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة أن تتأكد سيادة القانون في شأن علاقاتهم ببعضهم البعض، بل أصبح من اللازم لتوكيد هذه الحماية أن يسود القانون علاقاتهم مع الدولة، وما يتفرّع عنها من هيئات عامة خصوصاً متى روعي ازدياد هذا النوع من العلاقات بعد انكماش فكرة الدولة الحارسة، واندفاع الدولة المعاصرة في سياسة التدخل في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي³.

¹ - محمد العموري، المرجع السابق، ص 287.

² - عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية، الدانمارك، دس، ص 2.

³ - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966، ص 5.

غير أن خضوع الدولة للقانون لا يكون رهيناً بإرادتها فحسب، إن شاءت خضعت وإن شاءت أحجمت، إنما يتعين إلزامها بهذا الخضوع، ومن هنا نشأت فكرة الرقابة على أعمال الدولة المختلفة، وذلك تفادياً لخروج الدولة على القانون.

ومقتضى هذا الخضوع يتم مطابقة أعمال الدولة للقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني للدولة بتدرجه المعروف، حيث تقف القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني بوصفها أداة التعبير عن إرادة السلطة التأسيسية القائمة بوضع الدستور.¹

وقد حرص الدستور الجزائري النص على مبدأ سيادة القانون، باعتباره دعامة أساسية للحكم فيها وحدد الأحكام الأساسية التي يقوم عليه هذا المبدأ، كما حرص الفقه الدستوري على تحدد معالم الدولة القانونية، فمبدأ المشروعية يعتمد على احترام الإدارة وتقييدها بجميع القواعد القانونية على اختلاف أهميتها وترتيبها، فهو يفرض على الإدارة قيوداً بقصد حماية الأفراد وحقوقهم وبالتالي منعها من سلوك سبل التعسف والاستبداد.²

خاصة من خلال الجانب الإداري للسلطة التنفيذية التي تتدخل عن طريق تنفيذ القوانين وتشغيل المرافق العامة في الدولة، وهو الذي يؤثر في حياة الأفراد تأثيراً مباشراً، ولا يمكن أن يكون الفرد في مأمن من أعمال الإدارة ما لم تكون مقيدة بالقانون.²

ذلك أن أعمال الإدارة العامة الخارجة عن الشرعية القانونية ينجم عنها قيام المنازعات الإدارية والقضائية بينها وبين الأفراد، الأمر الذي يستوجب ويستدعي تحريك كافة أنواع الرقابة عن أعمال الإدارة العامة لضمان سيادة مبدأ الشرعية، وتحقيق العدالة وحماية المصلحة العامة، من كافة مصادر ومخاطر أساليب الفساد الإداري، والبيروقراطية

¹ - يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، كلية القانون جامعة النيلين، أم درمان، السودان، 2009، ص5.

² - عبد الله طلبية، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ط2، حلب، سوريا، 1980، ص15.

والتخريب، وكذا حماية حقوق وحرريات الأفراد ومصالحهم الجوهرية، من كل مظاهر الانحراف والاستبداد والتعسف الإداري.¹

ولا يعني هذا تقييد حرية الإدارة لدى تنفيذها لأحكام القانون، وإنما يجب إتاحة الفرصة أمامها لممارسة نشاطها في حدود التقدير، الذي لا يخرجها عن حدود النص وذلك لزيادة قدرتها على الخلق والإبداع في مواجهة الظروف، التي تقتضي تدخلا سريعا لا يحتمل التأخير فالإدارة لها بمقتضى الدستور اصدار اللوائح على اختلاف أنواعها.²

المطلب الثاني: الإطار التاريخي والفكري للرقابة على المال العام

ارتبطت نشأة الرقابة بالجماعة الإنسانية الأولى سواء اتخذت هذه الجماعة شكل قبيلة، أو عشيرة أو شعب إلا أنها اختلفت باختلاف الهدف وشكل التنظيم في الجماعة،³ حيث ترجع نشأة الرقابة المالية إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارتها نيابة عن الشعب، ففي خلال القرون الوسطى لم تدع الحاجة إلى البحث في المالية العامة، لأنه لم تكن هناك للدولة مالية منفصلة عن مالية الملوك الخاصة، إذ كان الملوك ينفقون على شؤون الدولة من ريع أملاكهم الخاصة، غير أن هذه الرقابة تطورت خلال عصور التاريخ المختلفة، فأخذت في العصور القديمة مضمونا يختلف عن مضمونها في العصور الوسطى والعصر الحديث.⁴

الفرع الأول: الرقابة عبر النظم القديمة

إن من أقدم الوثائق المكتوبة في العالم ما عثر عليه الباحثين في تراث الحضارة السومرية، والتي تضمنت على أن أهل سومر قد مارسوا لونا من الرقابة من خلال نظام المعابد والكهنة ، فقد كان لكل كاهن ملف للإشراف على جباية الأموال من منطقة معينة ،

¹ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزء الأول، ط3، الجزائر، 2004، ص2.

² - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 388.

³ - محمد عبد الله العربي، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول، مطبعة التقدم، مصر، 1967، ص16.

⁴ - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 383.

وعليهم القيام بتقدير تقرير أو كشف عن عملهم، والأموال التي بحوزتهم إلى كبير الكهنة الذي يمارس الرقابة الإدارية عليهم بصورة مباشرة وبمراجعة السجلات المكتوبة أيضاً.¹

أما في مصر فقد عرف القدماء مبدأ الرقابة منذ عصور ما قبل التاريخ بنحو مائه ألف سنة، حيث عرف الفراعنة رقابة تهتم بضبط المحاصيل وتقاضي الضرائب عنها، وكان ذلك منذ 300 سنة قبل الميلاد، وكان مدلولها واضح في مسألة حمو رابي التي احتوت على الكثير من القواعد التي تنظم المعاملات المالية والتجارية.²

حيث كانت الرقابة تمارس عن طريق التنظيم المركزي، فاستعملوها في مجال التجارة وشؤون الحكم، كما احتفظوا بوثائق تبين على درجة من الدقة، مقدار الوارد واسم المرسل وتاريخ الاستلام مع تفاصيل أسلوب التصرف في الصادر والوارد.

وكان كل تصرف يقوم به جهاز حكومي يستند على وثائق محفوظة، ونجد أن المصريين القدماء أقاموا شكل من أشكال الحكم المركزي ما بين عام (1788 – 2160) قبل الميلاد حيث قسمت الدولة الفرعونية إلى مقاطعات لكل منها حاكم مسؤول أمام الفرعون، ومفوض منه بسلطات لإدارة وتسيير شئون الجماعة، وقد كان لفرعون نواب يخصصهم ببعض المهام الإدارية في مركز الحكم.

كما اهتمت كافة الأديان السماوية بمسألة القيم الإيمانية والأخلاق ودورها في المحافظة على المال، خاصة في صدر الدولة الإسلامية والتي كان لها دور بارز في فعالية نظم ووسائل الرقابة، حيث اعتبر المال إحدى الدعائم والأركان إلى جانب الدين والنفس، العقل والنسل.

فقد حرص النبي ﷺ من خلال رقابته على المال العام على التوثيق المستندي باتخاذ كتابا للصدقات،³ حيث استخدم العديد من الإجراءات والوسائل، التي تكفل المحافظة على المال العام وإسناده الأعمال والوظائف إلى الأكفاء من أفراد المجتمع، ومما يذكر في

¹ - علي محمد إبراهيم كردي، الإدارة والقيادة، واد النيل للتنمية البشرية، القاهرة، مصر، 2011، ص 136.

² - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 311.

³ - محمود الجوهري، المرجع السابق، ص 204.

حرصه قوله ﷺ من ولى أمر المسلمين شيئاً، فأمر عليهم أحداً محابة فعليه لعنة الله، لا يقبل الله منه صرفاً ولا عدلاً حتى يدخله جهنم، ومن أعطى أحداً حمى الله فقد انتهك في حمى الله شيئاً بغير حقه فعليه لعنة الله.¹

أما من جانب النواحي الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، كان الرسول صلى الله عليه وسلم هو المحتسب الذي يطوف الأسواق ليطلع على أحوالها، وكذلك كان الخلفاء الراشدون، فإذا ما شغلوا عنها بإدارة شؤون الأمة وتجهيز الجيوش أسندوها إلى من يثقون به من المسلمين.

إضافة إلى أن الرسول صلى الله عليه وسلم ومن بعده الخلفاء الراشدين، كل واحد منهم كان يقوم بنفسه، باستيفاء الحساب على العمال (المحصلين) وعلى المستخرج (الإيرادات) ونفقات جبايتها، ويوضع في بيت المال صافي القيمة المحصلة لتوزيعها على المستحقين، ونبرز في هذا المجال دور عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه في الرقابة المالية وعمله الفعال في إصلاح الجهاز الرقابي المالي، كنموذج لتطور الرقابة المالية بعد عصر الخلفاء الراشدين.²

الفرع الثاني: الرقابة في الفكر القانوني الحديث وفي الجزائر

أولاً: الرقابة في الفكر القانوني الحديث

كما جاء على لسان بعض الفقهاء والقانونيين ترجع ظهور الرقابة في أوروبا إلى القرنين السابع والثامن عشر، ففي فرنسا أنشئت في عهد سانت لويس غرفة للمحاسبة المالية في عام 1256 وتجلت وظيفتها في فحص حسابات الأملاك، إلا أنها كانت خاضعة بشكل كلي للملك، وعندما جاءت الثورة الفرنسية وانتشرت هذه الأفكار حولت الأشياء العامة إلى أملاك وطنية.³

¹ - علي كاظم حسين، الرقابة المالية في الإسلام، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد (22) الثاني والعشرون، 2009، ص 250-251.

² - بسام عوض عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 59.

³ - محمد أنس قاسم، النظرية العامة للأملاك الإدارية والأشغال العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 1983، ص 10.

غير أنه تم التخلي على هذه الغرفة في مقابل إعطاء مهمة المراقبة إلى لجان برلمانية، غير أن هذه اللجان فشلت في القيام بمهمتها بالنظر إلى غياب التخصص، الأمر الذي جعل البرلمان يبادر إلى إنشاء مكتب للمحاسبة بموجب مرسوم 1791، كهيئة متخصصة تتولى الرقابة على المال العام، غير أن هذه الهيئة بدورها لم تثبت فعاليتها ليتم تعويضها¹ في عام 1807 بمحكمة المحاسبات.²

وفي إنكلترا كانت مجالس الدولة تجتمع بين الحين والآخر لمطالبة الملك بتقديم حسابات بالمبالغ المالية التي أنفقها، كما لجأت إلى أسلوب أشد، تمثل في إقرار حقها في مراقبة تحصيل الضرائب وتقديم البيانات الكافية عن كيفية استعمال تلك الأموال، ثم بدأت في مرحلة أخرى تطالب الملك بمراقبة الحسابات المالية.³

ثم انتقل النظام البرلماني إلى بلجيكا عام (1831م) وهولندا في نهاية القرن التاسع عشر ثم إلى النرويج والدنمارك والسويد بين عامي (1900م-1914م)، وكانت فرنسا في عام 1875م الدولة الأولى في العالم التي أرست جمهورية برلمانية، وفي الولايات المتحدة أنشأت هيئة عليا للرقابة المالية بموجب قانون الموازنة عام 1921، كما أنشئ أول معهد للمراقبين الماليين عام 1930 وذلك للاهتمام بالأسس العلمية الإدارية.

أما في الدول العربية تعد سورية من أوائل الدول العربية التي نظمت الرقابة المالية منذ بداية القرن العشرين، فقد تبنى الدستور السوري لعام 1920 مبدأ إنشاء رقابة مالية قضائية عليا على غرار ما كان قائماً في فرنسا سماه ديوان المحاسبات، ونظم الخطوط العريضة له من حيث طريقة تعيين أعضائه وحصاناتهم، وعلاقته بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا الدستور لم يرَ النور بفعل الانتداب الفرنسي.⁴

¹ - سعيد حمري، المرجع السابق، تاريخ الدخول إلى الموقع 5 جوان 2016 ، الساعة 22h00.

² - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص311.

³ - زاهر ناصر زكار، النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها، مركز الإشعاع الفكري للدراسات والبحوث، فلسطين، 2016، ص45.

⁴ - محمد العموري، المرجع السابق، ص105.

في العراق ظهرت الرقابة المالية عند تأسيس الدولة العراقية الحديثة، في عام 1927 وقد مثلت الإدارة التي نهضت بهذه المهام بدائرة مراقب الحسابات العامة، وكان يرتبط بوزير المالية ويقدم تقاريره إلى الوزير والسلطة التشريعية.¹

في سوريا أنشئ ديوان محاسبات في عام 1938م ثم أصبح الجهاز المركزي للرقابة والتفتيش عام 1967، وفي لبنان أنشئ ديوان محاسبة في عام 1951 م وتم تعديله عام 1959، أما في الأردن فقد أنشئت دائرة تحقيق وتدقيق حسابات عام 1931م، وأصبح ديوان للمحاسبة عام 1952م.²

وفي الكويت نشأ ديوان للمراقبة بموجب دستور دولة الكويت الصادر في عام 1962م، وقد نصت المادة 151 منه على أنه: « ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ويكون ملحقاً بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته.»³

ثانياً: الرقابة في الجزائر

1- قبل الاستقلال

نشأت الرقابة على النفقات العامة في الجزائر وذلك بمقتضى المرسوم المؤرخ في 16 جانفي 1902 والمتضمن النظام المالي للجزائر، ثم جاء المرسوم المؤرخ في 28 جانفي 1908 المحدد للصلاحيات الأساسية لمراقب النفقات الملتمزم بها.

حيث كان المراقب المالي يعين بموجب مرسوم باقتراح من الوزراء المعنيين من بين المفتشين العامين أو مفتشي المالية، والمكلف بمهمة التفتيش العام للمالية في شمال إفريقيا،

¹ - أحمد الثقفي، الرقابة المالية والإدارية في العراق، المركز الثقافي للرقابة المالية، تاريخ الدخول إلى الموقع 15 جوان 2015، 23h30 <http://www.q8control.com>

² - حسام درغزيني، الرقابة المالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا ، 2004، ص 5.

³ - أمل علي محمد، تقييم الدور الرقابي لديوان المحاسبة، مجلة دراسات ووثائق الصادرة من مجلس المحاسبة الكويتي، مايو 2001، تاريخ الدخول إلى الموقع 16 جوان 2016 ، الساعة 18h30 <http://www.kna.kw>

كما كان يتمتع باستقلالية كبيرة بالمقارنة مع الرقابة على النفقات الملتزم بها، والمتواجدة في نفس الفترة في فرنسا لأنه لم يكن تابعا سَلْمياً لا إلى المفتشية المالية ولا إلى الحكومة العامة للجزائر.

وبهذا مارس المراقب رقابة فعلية على المصالح المكلفة بالنفقات، وقد توسعت صلاحياته بموجب المرسوم المؤرخ في 13 فيفري 1912 الذي منحه دور المستشار المالي، حيث مكنه أن يدلي برأيه حول كافة المشاريع والنصوص التنظيمية التي يعدها الحاكم.

ثم جاء المرسوم رقم¹ 1413-50 المتضمن قانون الإدارة العمومية المتعلق بنظام الجزائر، ليحدد بشكل نهائي تنظيم الرقابة المالية وكيفيةاتها في بابها الثالث من خلال المواد من 165 إلى 181 هذا النص الذي أحدث قطيعة مع النظام الفرنسي سواء فيما يتعلق بالهيئات والصلاحيات أو حتى بممارسة الرقابة بحد ذاتها، حيث كان يميل إلى وضع رقابة محلية حقيقية².

2- بعد استقلال:

بعد استقلال الجزائر في 05 جويلية 1962 ، أبرمت الحكومة المؤقتة الجزائرية بروتوكول اتفاق مع الحكومة الفرنسية في 28 أوت 1962 كخطوة أولى من أجل تقادي حدوث فراغ قانوني في انتظار تشكيل هيكل جديدة، ومن ثمة صادقت على القانون رقم 62-157-المتضمن العمل بالتشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962.³

كان هذا الاتفاق ينص على أنه خلال الفترة ما بين 01 جويلية إلى 31 ديسمبر 1962، تتم الرقابة المالية للنفقات العمومية الجزائرية والفرنسية في الجزائر من قبل مصلحة واحدة.

¹- المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن قانون الإدارة العمومية المتعلق بنظام الجزائر.

²- وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، كتاب صادر من وزارة المالية، الجزائر، 2012، ص18.

³- القانون رقم 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن العمل بالتشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى غاية صدور نصوص وطنية طالما لا تمس بالسيادة الوطنية ولا تحمل أي تمييز عنصري.

وعليه، فقد مورست الرقابة المالية للنفقات العمومية، موضوع المراسيم¹ 2974-46 المتضمن النظام المالي للجزائر ورقم 50-1413 المذكور آنفا، منذ ذاك الحين، تحت سلطة الحكومة الجزائرية، ولقد جاء تكييف كل هذه الترسنة من النصوص القانونية مع الحقائق الجديدة لبلد ذي سيادة، لاحقا وبالتدرج.

وقد تأسست أول وزارة للمالية تابعة لأول حكومة جزائرية مستقلة في 27 سبتمبر 1962 عن طريق المرسوم رقم 62-11 الصادر في العدد الأول للجريدة الرسمية للجمهورية، والتي عين على رأسها الدكتور احمد فرانسيس كأول وزير للمالية.

وتجدر الإشارة إلى أن أول تسيير لقطاع المالية في عهد الجزائر المستقلة، أوكل إلى مديرية الشؤون المالية التابعة للحكومة الجزائرية المؤقتة، التي حلت محل الحكومة العامة الفرنسية في 6 أفريل 1962، وطبقا للمرسوم رقم 63-127، فإن وزارة المالية ضمت، إضافة إلى أسلاك التفتيش والمراقبة، خمس مديريات مركزية كانت مهامها تتمحور حول تسيير المهام السيادية للدولة والمتمثلة فيما يلي²:

- الميزانية،
- الضرائب والتنظيم العقاري،
- الخزينة والقروض،
- التمويل الخارجي و الجمارك
- أسلاك التفتيش والرقابة التابعة لوزارة المالية، والتي بدورها كانت منحصرة في الهياكل التالية:

- مجلس المحاسبة،
- المفتشية العامة للمالية،
- الوكالة القضائية للخزينة،

¹- المرسوم رقم 46-2974 المؤرخ في 31 أكتوبر 1946 المتضمن النظام المالي للجزائر.
²- بعد تنظيم وزارة المالية بناء على المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 اتخذ قرار في 15 ماي 1963 من أجل تنظيم المصالح الداخلية وتحديد صلاحيات مديرية الميزانية والرقابة والتخطيط في مجال الرقابة المالية.

- المراقبة المالية للدولة،

- لجنة رقابة المؤسسات العمومية.

هذا التطور الحاصل منذ سنة 1962 عرف إعدادات تنظيمية متعددة في كل عقد من الزمن، تطابقا مع مراحل جوهريّة في تاريخ الدولة الجزائرية، ففي 4 سبتمبر 1963 وبصدور المرسوم رقم 326-63، ثم إقرار أول هيكلية كبرى لوزارة المالية من خلال تجميع كل وظائف الاقتصاد الوطني¹.

وطبقا لهذه الهيكلية الجديدة، أصبحت وزارة المالية تضم إضافة إلى صلاحياتها التقليدية، صلاحيات كل من دائرة التجارة، التصنيع والطاقة التي تم إلغائها، كذلك صلاحيات كل من المديرية العامة للتخطيط والدراسات المالية وكذا الصندوق الجزائري للتنمية، وأسندت هذه الوزارة الكبرى إلى السيد بشير بو معزة.²

وفي سياق استعادة السيادة الوطنية قصد تكيف الرقابة المالية، صدر مرسوم رقم 57-64 المؤرخ في 10 فيفري 1964 الذي عدل بشكل طفيف جدا اختصاص الرقابة المالية للدولة، حيث أحدث مرسوم 28-69 المؤرخ في 21 فيفري 1969 تغييرا مؤقتا في انتظار المصادقة على التشريع المتعلق بالرقابة المالية في توزيع صلاحيات وزارة المالية، والتخطيط في مجال الرقابة المالية.

كما تم إبطال كل النصوص والقوانين والأنظمة العائدة للحقبة الاستعمارية الفرنسية في 05 جويلية 1975، تطبيقا لأحكام الأمر رقم 29-73 وأصدرت أحكام تشريعية في جويلية 1975 المؤرخ في 05 جويلية 1973، وأصدرت أحكام تشريعية ولاسيما تلك الواردة في القانون المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984.

¹ - وتم ذلك بصدور المرسوم رقم 326-63 المؤرخ في 4 سبتمبر 1963 المتضمن إنشاء وزارة الاقتصاد الوطني، ج ر، العدد 63 لسنة 1963.

² - وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، المرجع السابق، ص7.

كما شملت هذه المرحلة بالتسجيل المحاسبي للعمليات المالية للدولة وفقا لمبدأ القيد المزدوج، لأول مرة وهذا وفقا للتعليم رقم 078 الصادرة في 17 اوت 1991 من أجل تسهيل دورة العمليات المحاسبية والرقابة على المال العام، حيث أن كل عملية تضم حساب دائن وحساب مدين، كما حددت نطاق المحاسبين العموميين والأمريين بالصرف ومسئولياتهم ونطاق عملهم والعقوبات جراء تقصيرهم في أداء عملهم¹.

ثم بصدر المرسوم التنفيذي رقم 90-190 المؤرخ في 23 جوان 1990 أعيد إنشاء وزارة الاقتصاد، والتي تضمنت ثلاثة قطاعات: قطاع المالية، قطاع التجارة، قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (P.M.E).

ثم بصدر المرسوم التنفيذي رقم 95-55² المتضمن التنظيم المركزي لوزارة المالية، تم إلغاء بموجبه وزارة الاقتصاد وأصبحت الوزارات السابقة مستقلة،³ حيث جاء هذا التعديل بأشكال أخرى من الرقابة، مثل رقابة النفقات الملتزم بها في شكلها اللاحق، كما أدرج إجراءات جديدة، مثل إجراء الالتزامات الاحتياطية.

والتي تم تطبيق هذه الرقابة الملائمة أو إجراء الالتزامات الاحتياطية، على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وعلى مؤسسات البحث والتنمية، ومؤسسات عمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا المؤسسات الاقتصادية، عندما تكون مكلفة بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.⁴

المطلب الثالث: أهداف الرقابة على المال العام وأهم صورها

للرقابة صور عديدة مختلفة، والهدف منها ملائمة عمل المنظمة لإطارها السياسي والقانوني والاقتصادي والاجتماعي، ولقد اختلف علماء الإدارة في تحديد أنواع الرقابة

¹ - مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، ط2 منقحة، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص 3.

² - المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فبراير سنة 1995 المتضمن التنظيم المركزي لوزارة المالية. (ج ر، العدد 30 المؤرخة في 4 يونيو 1995).

³ - قطاع المالية، قطاع التجارة، قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (P.M.E).

⁴ - وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، المرجع السابق، ص7.

الضرورية لقياس فعالية العمل الإداري، ومرد هذا الاختلاف يعود إلى تعدد أشكال الرقابة في حد ذاتها ومنزلة كل شيء في تحقيق الأهداف¹.

الفرع الأول: أهداف الرقابة على المال العام.

لما كانت الرقابة تهدف إلى التأكد من القيام بالعمل أو النشاط في حدود الوقت المعين، والتكاليف المقررة والنتيجة المرجوة، فتبرز أهميتها لعدة اعتبارات أهمها:

- إن العنصر البشري معرض للخطأ والانحراف، مما يستوجب مراقبته لتفادي الخطأ وتصحيح الانحرافات.

- تحديد أسباب الاختلافات وكيفية علاجها وتصحيحها، وذلك منذ بداية التخطيط وصولاً لعملية التنفيذ.

- اتساع حجم المؤسسة وتنوع أعمالها وتعدد العاملين فيها، يستوجب معرفة أنشطتها ومعرفة مشاكل التنفيذ والتصدي لها.

يمكن أن يستدل على أهمية الرقابة في حالة تصور غيابها وما يمكن أن يترتب عليه من إسراف في استخدام الموارد المادية، وضياع الوقت أو عدم استغلاله، البطء في إنجاز الأعمال مع تدني الإنتاجية وظهور العديد من المشكلات وتفاقمها، عدم الوصول إلى الأهداف ومن ثم صعوبة الحكم على فاعلية المنظمة².

لذا تهدف الرقابة إلى المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف والانحراف، والتأكد من سلامة طرق الإنفاق، وصحة المستندات المقدمة، وكذلك الكشف عن التبذير في النفقات، كما تهدف إلى المساءلة المالية ويجب أن تتضمن سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل للانحرافات، ومدى اتفاق التصرفات مع القوانين والقواعد السارية المفعول.

¹ - كراجي مصطفى، علم الإدارة العامة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، طبعة 2002، ص 105.
² - زيد منير عبوي، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2010، ص98 وما بعدها.

وانطلاقاً من هذا المفهوم الشامل فإن أهداف الرقابة تتعدد باختلاف أنواعها وإن كانت الغاية الأساسية منها هي حماية الصالح العام، بشكل أساسي على جميع الأصعدة، السياسية والاقتصادية والإدارية خاصة، ويمكن تحديد أهداف الرقابة المالية بما يلي:

أ- تهدف إلى حماية المصلحة العامة والذي تعتبر محور الرقابة، ويتم ذلك عن الحد من مظاهر الاسراف وضبط الانفاق وتحقيق الإدارة الاقتصادية، والاشراف على النواحي المهنية والتأكد من تأدية العمل الفني على أكمل وجه طبقاً للأصول والقواعد الفنية، فالرقابة هي الضامن الوحيد لسلامة نشاط المرافق العامة، من أي فساد أو تخريب قد يطالها لأن غاية الرقابة هي عدم المساس بالمصالح العامة¹.

فهي قد تستفيد من امتيازات قانونية ومالية تمنحها لها هذه السلطة السياسية²، ذلك أن هدف الرقابة هو خدمة الإدارة ومساعدتها في ضمان أن الأداء يتم وفقاً للخطط الموضوعة ولكن هناك عدة أهداف جانبية تسعى لتحقيقها منها:

● التأكد من تنفيذ المهام المخططة ومعرفة مدى تنفيذ الواجبات الموضوعة كمهمة ينبغي إتمامها.

● معرفة الأخطاء في الوقت المناسب واكتشاف النقائص ومعرفة مواطن نشوء الصعوبات وكذا أسبابها بغية إزالتها بأقصى سرعة وبدون تأخير حتى يتواصل ويستمر نشاط المؤسسة.

● تعميم الخبرات الجيدة أي معرفة أماكن تحقيق النجاح واستخلاص النتائج المطلوبة من ذلك بغية تعميم هذه النجاحات على أماكن أخرى في المؤسسة.

ب- التعرف إلى معوقات سير العمل الإداري، واكتشاف الأخطاء، وحالات الانحراف وسوء التصرف من جانب العاملين مما يؤثر على مدى كفاءة العمل التنفيذي³.

¹ - عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 40.

² - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 105.

³ - محمود الجوهري، المرجع السابق، ص 46.

ج- تحقق العملية الرقابية من خلال الاقتصاد في النفقات والحد من الإسراف الذي لا مبرر له لأن انجاز مشروع يقتضي تخصيص إمكانيات تحدد على أساس الخطة المرسومة والمقررة، فإذا حدث إسراف في النفقات فإن ذلك يستوجب إمكانيات إضافية، قد يعجز عن توفيرها، وبالتالي تنجر عليها خسارة وفشل المشروع، وهذا ما تحاول النظم الرقابية تجاوزه.

د- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات اثناء ممارستها لنشاطاتها، وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، اذ ان على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فاذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع ويحقيق به جزاء عدم المشروعية.¹

هـ- المساءلة الإدارية ويجب أن تختص بالكفاءة والاقتصاد في استخدام الأموال العامة والملكية والأفراد وغيرها من الموارد، والمساءلة عن البرامج ويجب أن تختص بالبحث عن مدى تحقيق البرامج والأنشطة الحكومية للأهداف المحددة مع مراعاة كل من التكاليف والنتائج.²

مما سبق يتعين لتحقيق أهداف الرقابة إيجاد نظام رقابي يقوم على أسس موضوعية ومقاييس معدة توضع تحت نظر جهات الادارة وجهات الرقابة، وذلك تمكينا للإدارة من مراقبة نفسها وتقييم أعمالها على ضوء المقاييس المعدة،³ وتمكينا للرقابة من مباشرة أعمالها وفقا لهذه المقاييس.

ذلك أن الرقابة الجيدة لا تكون مقتصرة فقط في البحث عن أخطاء الماضي وكيفية علاجها، بل تتعدى ذلك وتحاول في ضوء دراسة تحليلية وموضوعية اكتشاف ما قد يحدث في المستقبل من أخطاء والعمل لمنعها.⁴

¹ - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص301

² - محمد عبد الفتاح الصريفي، إدارة البنوك، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص205.

³ - بكر القباني، الوجيز في الادارة العامة، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، مصر، 1988، ص192.

⁴ - عمر سعيد عيد وآخرون، مبادئ الادارة الحديثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 1991، ص135.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة على المال العام

الرقابة المالية هي عبارة عن مراجعة العمليات المالية التي تمت في الماضي والحاضر، ومراجعة المصروفات والإيرادات خلال استثمارها واستردادها، للتحقق من أن تدفق الأموال النقدية، يتم طبقا لما هو مخطط في الميزانية التقديرية النقدية وللتأكد من أن الانحرافات قد عولجت أسبابها في الوقت المناسب، حتى يسبر المشروع بنجاح من الناحية المالية دون انحسار.¹

فالرقابة تنقسم إلى أنواع متعددة ومتباينة ومرد ذلك بالنظر إلى عملية الرقابة ذاتها، سواء بوصفها إجراء سابق أو لاحق، أو بالنظر إلى السلطة التي تباشر الرقابة سواء كانت سلطة داخلية رئاسية، أو متخصصة أو سلطة خارجية²، وهي بهذا المعنى تنقسم إلى:

أولاً: الرقابة من حيث الجهة القائمة بها

1- الرقابة المالية الداخلية

هي رقابة إدارية ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، ويتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أو هيئة أو محافظة ويكون طرفي الرقابة من الوحدة،³ وقد عرفها عمار عوابدي: «بأنها مراقبة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية، واللامركزية لنفسها وذات أعمالها».⁴

كذلك تسمى بالمراجعة الداخلية في بعض الدول التي تتم فيها عملية مراقبة نشاطات المؤسسة، وذلك عن طريق جهاز الرقابة الداخلية الذي يكون موجودا فيها، ويذهب أحد الكتاب إلى تقسيم الرقابة الداخلية إلى رقابة إدارية ورقابة محاسبية، وكلا النوعين يهدف إلى تحقيق رقابة داخلية فعالة، حيث أن الرقابة المحاسبية تهدف إلى التحقيق في صحة البيانات،

¹ - زيد منير عبوي، المرجع السابق، ص 143.

² - محمد الجوهري، المرجع السابق، ص 50

³ - حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 122- 123.

⁴ - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 10.

وأن العمليات مدعمة بالمستندات الكافية وتستخدم هذه البيانات في مزاولة الرقابة الإدارية للتحقيق من حسن استخدام المواد المتاحة.¹

2- الرقابة المالية الخارجية

إذا كانت الرقابة الخارجية تتفق مع الرقابة الداخلية من حيث الأهداف، إلا أن ما يميز الرقابة الخارجية أنها رقابة تتولاها أجهزة خارجية، غير خاضعة لسلطة الجهة المنفذة أو القائمة على المشروع، ومن أمثلتها مكتب التدقيق الخارجي وهو ما تفرضه جهات الإشراف في الدولة على كافة المؤسسات الخاضعة لإشرافها، وكذا قيام البنك المركزي بفحص ومراجعة أوراق الشركة والتأكد من سلامتها، ومن أمثلتها أيضا رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.²

ويشير فقهاء الإدارة إلى أن الأخذ بأسلوب الرقابة الخارجية لا يعني انتفاء الحاجة إلى الرقابة الداخلية فكل منهما يكمل للآخر ويتممه.

وتتخذ الرقابة الخارجية صور تتجلى أساسا في نوعين، الأول يتمثل في رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية محلية كانت أو مرفقية، وهي ما تسمى بالوصاية الإدارية والثاني يتمثل في رقابة أجهزة رقابية مستقلة ومتخصصة.

أ- الرقابة الوصائية

يطلق عليها البعض رقابة الوصاية الإدارية، وقد عرفها **فالين** بأنها مجموع الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة.³

¹ - محمد عبد الفتاح الصريفي، المرجع السابق، ص 245.

² - علي محمد حسنين، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2005، ص 94.

³ - حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 135.

فالرقابة الوصائية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني،¹ ذلك أن الرقابة لا تكون إلا بمقتضى القوانين وفي الحدود التي تحددها طبقاً لقاعدة لا وصاية بدون نص ولا وصاية تتعدى النص.²

ب- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة

يمارس هذا النوع من الرقابة عادة من قبل أشخاص أو جهات خارجية، أي من خارج المنظمة، ويعتمد تحديد مسؤولية الرقابة الخارجية على نوع التصرف المالي ومجالاته، فقد يوكل لجهاز الرقابة في المنظمة بمراقبة التصرفات المالية والمحاسبية، ذات الطابع الإجرائي في الوحدات الإدارية في المنظمة.³

كما قد تمارسها أجهزة إدارية مركزية متخصصة، بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة من الأنشطة بالنسبة لجميع منظمات الإدارة العامة في الدولة، سواء كانت مركزية أو لامركزية، ورقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة تنصب على مشروعية التصرفات الإدارية في النواحي الإجرائية والمالية، كما تنصب على الجانب الفني للأداء وتكاليف هذا الأداء.⁴

ثانياً: الرقابة من حيث وقت ممارستها

1- الرقابة السابقة

¹ - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس (6)، يناير 2014، ص103.

² - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 111.

³ - حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 2014، ص255.

⁴ - إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1976، ص599.

وتسمى أيضا بالرقابة الموجهة أو القبلية أو المباشرة أو إذن البدء أو رقابة الفيزا¹، كما ويطلق عليها أحيانا الرقابة الوقائية، ذلك أنها تهدف إلى ضمان أن جميع القرارات والأنشطة التي سيتم ممارستها، تتم وفق ما نصت عليه الأنظمة واللوائح قبل التنفيذ.

حيث تعتبر المرحلة الأهم في الرقابة المالية، وتعني قيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات والتصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة، أي قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ.²

ومن الواضح أن الرقابة السابقة إذا نفذت بنجاح تمنع ارتكاب المخالفات المالية، ولذلك يطلق عليها اسم الرقابة الوقائية أو المانعة، حيث تخضع الرقابة السابقة لنشاطات الإدارة وقراراتها وسلوك موظفيها، لمراجعة وتقويم بعض الأجهزة المتخصصة سواء داخل المنظمة أو خارجها.

وتهدف الرقابة السابقة إلى ضمان حسن الأداء والتأكد من الالتزامات، بنصوص الأنظمة والتعليمات في إصدار القرارات أو تنفيذ الإجراءات، كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة.³

2- الرقابة أثناء التنفيذ (المرافقة):

يتم هذا النوع من الرقابة أثناء عملية تنفيذ النشاط، حيث تقوم به الأجهزة والإدارات المختلفة للتأكد من سلامة ما يجري عليه العمل داخلها، ومن أن التنفيذ يسير وفقاً للخطط

¹ - سمر محمد راغب شاهين، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2007، ص 34.

² - شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني السادس حول "دور الصفقات العمومية في حماية المال العام"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، 20 ماي 2013، ص 2.

³ - محمد الفاتح المغربي، أصول الإدارة والتنظيم، دار الجنان للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص 211.

والسياسات الموضوعية، دون انحرافات عما خطط له مسبقاً، وتستدعي الرقابة المتزامنة تصحيح نتائج الأداء بشكل مباشر أثناء العمل لمنع الانحرافات التي تظهر عادة.¹

3- الرقابة اللاحقة

تسمى الرقابة البعدية أو الرقابة المستندية، حيث تنصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلاً من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية، وتباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالدفع نافذاً، ومن إجراءات هذا النوع من الرقابة اتخاذ المفتشين الماليين لتدقيق الوقائع المالية، ومنع المسؤولين من ممارسة الأعمال التجارية لاحتمال أن يسخروا قرارات إدارية لمصالحهم.²

ولهذه الرقابة صوراً عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها، فيمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذي يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع، للوقوف على ما شابها من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة.³

ولهذا اعتبرت الرقابة اللاحقة في نظر العديد من الفقهاء هي الرقابة الحقيقية، لأن الرقابة السابقة لا تعدّ شكلاً من أشكال الرقابة الدستورية، في حين أن الرقابة اللاحقة لا تباشر على القوانين إلا بعد اكتمالها، لذلك وصفت الرقابة السابقة بأنها "رقابة على دستورية مشروعات قوانين".

غير أن أهم ما يؤخذ على الرقابة اللاحقة، أنها تأتي بعد صدور العمل الإداري فهي لا تقيد حرية العمل، وإنما تجعل المنظمة الإدارية تتمتع بحرية إصدار القرارات المالية، وإذا

¹- ياسر أحمد عريبات، المرجع السابق، ص 228.

²- سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ط1، عمان، الأردن، 2011، ص 280.

³- حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 148.

كانت هذه الرقابة تساعد المنظمات الإدارية في أداء عملها لوقوعها بعد إتيانه، فإنها قد تؤدي إلى وقوع الأخطاء والانحرافات وصعوبة إصلاحها¹.

ثالثاً: الرقابة من حيث السلطة المخول لها

1- الرقابة الإدارية

ويقصد بها رقابة كل مسؤول لرعيته في الجوانب المالية من رئيس الدولة إلى أصغر مسؤول فيها²، فهي تلك التي تقوم بها أجهزة الحكومة على نفسها، وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير الأموال العمومية، ويتولى القيام بهذه الرقابة موظفون حكوميون.

وهي رقابة هرمية سلمية لرؤساء على مرؤوسيه، أو تقوم بها أجهزة مختصة بذلك أو قسم مالي تابع لوزارة المالية، كما تعد جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه، وهو المفهوم الإيجابي للرقابة وليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الأخطاء وهو المفهوم السلبي³، وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.

2- الرقابة السياسية.

والتي يشار إليها أحياناً بالرقابة البرلمانية⁴، حيث يشكل البرلمان العنصر الأساسي للنظام الديمقراطي، به تتجسد الإرادة الشعبية في تسيير شؤون الدولة باعتبار الشعب مصدر السلطة¹.

¹ - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 115.

² - سعيد العبيدي، المرجع السابق، ص 281.

³ - سالم ياسين، المراجعة والرقابة على المال العام في المؤسسات الإدارية العمومية كأداة إصلاح وترشيد عمليات الانفاق الحكومي، مجلة الاستراتيجية والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس، العدد السابع، جويلية 2014، ص 233.

⁴ - حسن محمد القاضي، المرجع السابق، ص 251.

وباعتبارها نوع مستقل قائم بذاته يمكن تعريفها: « أنها الرقابة المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة، دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة، بواسطة الوسائل الرقابية المقدرة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية – عضوية-وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة، وحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري.»²

وتظهر رقابة البرلمان بغرفتيه من خلال الرقابة المرتبة لمسؤوليتها، عن طريق مناقشة برنامج الحكومة، ومناقشة بيان سياسة العامة التي تقدمه الأخيرة أمام البرلمان، ومن جهة أخرى من خلال الاستجواب، وتوجيه الأسئلة، لجان التحقيق البرلمانية، والتصويت على قانون المالية وتسوية الميزانية من خلال الرقابة عديمة الأثر المباشر.³

كما تتبع الأجهزة التشريعية في كثير من الدول بعض الأجهزة الفنية الدستورية، كجهاز المراجع العام في إنجلترا وجهاز المحاسبة في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي تمد الجهاز التشريعي بالمعلومات والحقائق التي تمكنه من الوقوف بصورة مستمرة وصادقة على اتخاذ القرار الذي تضمن المصلحة العامة.⁴

3- الرقابة القضائية

¹- كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 106.
²- عمار عوايدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 51.
³- مانع جمال عبد الناصر، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، الجزائر، مارس 2008، ص 32.
⁴- حسن محمد القاضي، المرجع السابق، ص 252.

تحتل الرقابة القضائية مكانة متميزة ضمن أشكال وصور الرقابة، فالفرد هو من يدافع عن مصلحته ويسارع إلى عرض دعواه على جهة القضاء، وذلك بعد استيفاء جملة الإجراءات المنصوص عنها قانونا.¹

وتعد الرقابة القضائية أهم صور الرقابة في الدولة، ذلك أن المواطنين يشعرون بالثقة في أحكام السلطة القضائية، لما يتوافر لرجال القضاء من الدراية والمعرفة الحقوقية، والنزاهة والاستقلال في رقابتهم لأعمال الإدارة.²

حيث تتولى الرقابة هيئة قضائية تكون مسؤولة عن إجراء عمليات الرقابة، واكتشاف المخالفات المالية، ويعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن هذه المخالفات، وإصدار العقوبات اللازمة، وسلطة توقيع الجزاء عند وقوع المخالفة.³

ذلك أن الرقابة القضائية مقارنة بالرقابة السياسية عادة ما تكون موضوعية، خلافا للرقابة السياسية التي قد تتسم بالديموغوجية، والسعي إلى تحقيق أغراض حزبية ضيقة وظرفية فعالة، حيث تحوز الأحكام والقرارات القضائية قوة الشيء المقضي فيه، نافذة على عكس الرقابة السياسية التي عادة ما تفتقد إلى الجزاءات المباشرة.⁴

كما في الجزائر فإن النظام القضائي المعتمد، ذو طبيعة خاصة إذ يجمع بين القضاء الموحد من خلال المحكمة العليا كجهة قضائية عليا لكل المنازعات، والقضاء المزدوج من خلال الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والمحكمة.⁵

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للأموال العمومية

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 19.

² - عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 49.

³ - عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، ط3، مصر، 2008 ص 26.

⁴ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 32.

⁵ - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 110.

من المعلوم أن الأموال العامة لها أهميتها البالغة وأثرها الواضح في حياة الأمم والشعوب، وسعادة الناس ورخاء عيشتهم، كما أن لها دورا بارزا لا يستهان به في استقرار الدول وقوتها وسيادتها¹، وإن كانت فكرة الأموال العامة في مبدأ أمرها كانت غير معروفة، إلى أن ظهرت إلى الوجود بمعناها الحديث وهي تخصيصها للمنفعة العامة، على أن تديرها وتستغلها الحكومة أو الدولة التي تمثل الأفراد والجماعات،² أما في العصر الحديث فقد احتلت نظرية الأموال العامة، مكانا بارزا بين موضوعات القانون الإداري، و أثارت أحكامها كثيرا من الجدل في شتى دول العالم.

لذا سنحاول من خلال هذا المبحث تبين أهمية هذه الأموال من خلال التعرف إلى ماهيتها، وتطورها التاريخي عبر العصور وفي القوانين الوضعية في **المطلب الأول** تصنيفاتها ومعايير تمييزها عن الأموال الخاصة في **المطلب الثاني** ثم الحماية القانونية التي خولت لها وذلك في **المطلب الثالث**.

المطلب الأول: مفهوم الأموال العمومية وتطورها التاريخي

المال العام هو ما تكون ملكيته للناس جميعا أو لمجموعة منهم لهم حق الانتفاع منه، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه،³ وهذا المال يشمل كافة ممتلكات الدولة ومواردها الطبيعية، والذي يكون الانتفاع به للجميع فهو ملك للجميع وليس ملكاً خاصاً، لذا تتمثل دورة المال وحركته في الكسب والانفاق وتدور وظيفة الإدارة المالية في المشروعات حول تنظيم هذه الحركة بما يحقق أهدافه بكفاية.⁴

¹ - خالد المولى، الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الكويت، أكتوبر 2011، ص13

² - خالد المولى، المرجع السابق، ص20.

³ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الخامس، جوان 2009، ص84.

⁴ - حسن أحمد توفيق، التمويل والإدارة المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971، ص5.

حيث يشكل المال عصب كل نشاط إداري، ونظرا لتعلق هذه الأموال بالمرافق العامة ولكونها مسخرة لخدمة المصلحة العامة، فإنها تتوفر على مركز قانوني يميزها ويحميها، ويحقق المساواة بين الأفراد في استعمالها والانتفاع بها.¹

الفرع الأول: تعريف الأموال العامة

أولا: المال العام في الفقه والتشريع

1- المال لغة

ورد في لسان العرب المال مولا ومؤولا فهو مال ويقال تمول فلان مالا إذا اتخذ قينة منه، وقول النبي ﷺ: "فليأكل منه غير متول مالا وغير متأثل مالا"، والمعنيان متقاربان ومال الرجل يمول ويمال مولا ومؤولا إذا صار مالا وجمعه تمول.²

وفي المعجم البسيط المال هو كل ما يملكه الفرد أو تملكه الجماعة من متاع، أو عروض تجارة، أو عقار أو نقودا، أو حيوان، والجمع أموال،³ وهو في العرف العام العملة المتداولة بين الناس، أي: النقود.

وكان في الأصل ما يملك من الذهب والفضة، ثم أطلق على يملك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل، لأنها كانت أكثر أموالهم، وقد قال الخليل بن أحمد: "المال معروف، وجمعه أموال، وكانت أموال العرب أنعامهم".⁴

وجاءت إضافة مصطلح المال في القرآن الكريم إلى ضمير "الجمع" في سبعة وأربعين آية، بينما جاءت إضافته إلى ضمير المفرد في سبعة آيات⁵، حيث جاء في قوله

¹ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، ط2، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 296.

² - أبو الفضل جمال الدين، المرجع السابق، ص 152.

³ - إبراهيم مصطفى وآخرون، المرجع السابق، ص 927.

⁴ - نذير بن محمد الطيب اوهاب، حماية المال في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ط2، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2001، ص 9.

⁵ - سيد شيخ زرار، الرقابة على المال العام ونظم حمايته في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، مصر، 2016، ص 26.

تعالى: {وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ}¹ وكذا في قوله سبحانه وتعالى: {الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَالْبَاقِيَاتُ الصَّالِحَاتُ خَيْرٌ عِنْدَ رَبِّكَ ثَوَابًا وَخَيْرٌ أَمَلًا}².

2- المال اصطلاحا

اختلفت تعريفات الفقهاء للمال، نظرا لاختلاف وجهات نظرهم في المعاني الاصطلاحية المرادة منه، فالمال عند الحنفية هو ما يميل إليه الطبع، ويمكن ادخاره لوقت الحاجة، قال الامام السرخسي: "المال اسم لما هو مخلوق لإقامة مصالحنا، ولكن باعتبار صفة التَّمَوُّل والاحراز، والتمول هو صيانة الشيء وادخاره لوقت الحاجة".

أما عند المالكية فالمال ما يقع عليه الملك، ويمكن إدخاله في التعامل باستبدال غيره به، وقد قال الشاطبي في موافقاته أن المال هو ما يقع عليه الملك، ويستبدل به المالك عن غيره إذا أخذ من جهة، وبالتالي فإن تعريف المالكية للمال جاء قاصرا عن استيعاب حقيقة المال.³

أما الشافعية فاعتبرت أن اسم المال لا يقع إلا على ما له قيمة يباع بها وتلزم كلفته، وتكون إذا استهلكها مستهلك أذى قيمتها، وإن قلت، وما لا يطرحه الناس من أموالهم، مثل الفلس وما أشبه ذلك.

عند الحنابلة عرف المال أنه ما يتناقله الناس في العادة بالعقود الشرعية، لطلب الأرباح والأكساب التي تلزم بها الأموال، والحقوق والذمة لرغبتهم فيه وانتفاعهم به، قال ابن النجار المال هو ما يباح نفعا مطلقا، واقتناؤه بلا حجة.

أما المال عند المعاصرين فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف المال أن ما يمكن حيازته وإحرازه والانتفاع به انتفاعا معتادا، ويتضمن هذا التعريف شرطين جوهريين لا بد من توفرهما في الشيء حتى يطلق عليه اسم مال في الاصطلاح الفقهي وهما:

¹ - سورة البقرة، الآية 188.

² - سورة الكهف، الآية 49.

³ - عادل محمد السيوي، جريمة غسل الأموال دراسة مقارنة، الإدارة العامة للنشر، ط1، القاهرة، مصر، يناير 2008، ص28.

أ- يجب أن يكون الشيء قابلاً للتملك، أي يمكن حيازته والاستئثار به للفرد والجماعة، كالمنزل والسيارة، فالشيء الذي لا يمكن امتلاكه وإخضاعه لعملية التبادل بين الناس لا يعتبر مالا اقتصادياً، وليست له أية قيمة مالية.

ب- أن يكون الشيء نافعا، أي صالحا لقضاء حاجته، أو إشباع رغبته، لا في نظر صاحبه، ولكن في نظر الشرع.¹

ومما سبق فإن التعريف المختار للمال هو ما كان له قيمة مادية بين الناس، وجاز شرعا الانتفاع به في حال السعة والاختيار.²

3- المال في الفقه الإسلامي

كان للدين الإسلامي نظرة متميزة للمال، يتميز بها عن غيره من المذاهب الاقتصادية، فالملكية الفردية حق يقره الإسلام ولكن في الحدود التي لا تضر بالجماعة، فالمال مال الله ينتفع به الناس في حياتهم بما لا يخالف أحكام الشرع ويورثونه لمن بعدهم،³ وهو قوام الحياة ووسيلة هامة لتحقيق التنمية الشاملة للفرد والمجتمع، وقد أمرنا الله عز وجل بالمحافظة عليه وحمايته من كافة صور الاعتداء التي تؤدي إلى إهداره أو نهبه، كما أمرنا بحسن استغلاله والعمل على تنميته لتنتفع به الأجيال المتعاقبة.⁴

وقيل المال العام في الإسلام هو ما يملكه جموع المسلمين، من أموال على اختلاف مشاربها، وتمثل موارد الدولة الإسلامية التي من خلالها تحقق الانفاق على كافة متطلبات أفراد المجتمع بالعدل والمساواة دون تمييز، وقيل هو كل ما لم يتعين مالكه أو مالكوه، بحيث

¹ - نعمة خلف الخالدي، الإعفاءات المالية في الأحوال الشخصية والعقوبات، دراسة فقهية مقارنة، دار الجنان للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2017، ص14.

² - سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المالي، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2015، ص314.

³ - سيد شيخ زارا، المرجع السابق، ص28.

⁴ - مجموعة الخبراء، إدارة المال العام التخصيص والاستخدام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تاريخ الدخول إلى الموقع 10 جوان 2015، الساعة 22h00 www.arado.org

يكونون غير معروفين على وجه الحصر، أو التحديد كالملكية المتعلقة بمال موقوف على المحتاجين، أو الملكية المتعلقة ببيت المال.¹

كما أن الأموال في عهد رسول الله ﷺ تحفظ وتوزع في اليوم التالي على مستحقيها، وأحيانا في نفس اليوم وكذلك الحال كان في عهد سيدنا أبي بكر الصديق، ولكن مع اتساع رقعة الدولة الإسلامية وتنوع إيراداتها ومصروفاتها وزيادتها بشكل كبير في عهد سيدنا عمر بن الخطاب، وخاصة بعد زيادة الفتوحات فقد أمر عمر بن الخطاب بإنشاء بيت المال بغرض حفظ وصيانة الأموال والتصرف فيها، وذلك حسب مقتضيات الأمور وطبقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وكان بيت المال في ذلك الوقت بمثابة وزارة الخزانة في العهد الحالي.

إن الرسول ﷺ هو مؤسس دولة الإسلام، وهو أيضا أول من ميز بين ما يعد مالا عاما وما يعد مالا خاصا، ومن الملاحظ أن صفة العمومية للمال العام لم تقرر في المجتمع المكي، وإنما تقرر في مجتمع المدينة مع ظهور أول دولة إسلامية على يد رسول الله صلى الله عليه وسلم بعد هجرته من مكة الى المدينة، حيث أن مفهوم المال العام يتطلب قيام الدولة بمهامها وهو ما تحقق في المدينة، حيث وضعت القواعد اللازمة لحماية المال العام وتحديد كيفية الانتفاع به.²

الفرع الثاني: التطور التاريخي للأموال العامة.

أولا: المال في الشرائع القديمة

وردت فكرة المال العام في الشرائع القديمة، ابتداءً من قدماء المصريين وحضارة وادي الرافدين مروراً بالعصر البطلمي-الإغريقي-ثم العصر الروماني فالعصر الإسلامي حتى عصر الدولة الحديثة.³

¹ - سلامة بن سليم الرفاعي، المرجع السابق، ص 314-315.

² - سيد شيخ زرار، المرجع السابق، ص 29.

³ - سيد شيخ زرار، المرجع السابق، ص 21.

حيث يعتبر القانون الروماني من أهم القوانين القديمة، ويعد المصدر التاريخي لمعظم القوانين الغربية الحالية ولذلك حظيت القوانين الرومانية بعناية فقهاء القانون الوضعي¹، ففي ظل الدولة الرومانية تم تقسيم الأشياء إلى أشياء خارجة عن دائرة التعامل، وهي خاصة بحقوق الآلهة وتشمل الأشياء المقدسة والأشياء المحمية والأشياء الدينية، وأشياء داخل في دائرة التعامل وهي خاصة بحدوث الناس، وهي بطبيعتها مخصصة لجميع الناس كالبحار الأنهار والطرق والساحات العامة.²

وفي قانون حمو رابي تميزت الملكية ما بين الملكية العامة والملكية الخاصة، إذ شملت الملكية العامة جميع الأموال المخصصة للمرافق العامة ولأماكن العبادة، كما أقر حمو رابي الإعدام لكل من يسرق الأموال المنقولة للقصر الملكي أو لأحد المعابد العامة، أو مجرد إخفاء تلك الأشياء المسروقة، أما في عصر مصر الفرعونية قد بدأت الملكية العامة مع أول بزوغ الفجر التاريخ الرسمي لمصر، ومع أول تكوين للدولة المصرية الموحدة على يد مؤسسها الملك مينا، إذ كان العماد الأساسي للاقتصاد المصري.³

ثانيا: المال في القوانين الوضعية

لدى شراح القانون فالمال هو الحق ذو القيمة المالية عينا كان أو حقا من الحقوق العينية⁴، أما البعض الآخر فقد عرفه على أنه الحق ذو القيمة المالية، أي كان ذلك الحق سواء كان عينا أو شخصا أم حقا، من حقوق الملكية الأدبية، أو الفنية، أو الصناعية.⁵

¹ - عمرو ممدوح مصطفى، القانون الروماني، دار المعارف، ط4، الإسكندرية، مصر، 1961، ص 439.

² - عمرو ممدوح مصطفى، المرجع السابق، ص440.

³ - سيد شيخ زرار، المرجع السابق، ص21.

⁴ - أكرم يحيوي، نظرية المال العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2001، ص76.

⁵ - الحقوق العينية هي قدرات أو إمكانيات أو مزايا أو سلطات مباشرة يقرها القانون لشخص معين على شيء محدد بذاته، وتطلق على هذه الحقوق تسمية العينية لأنها متعلقة بالعين أو الشيء المادي.

أما الحق الشخصي فهو استئثار بقيمة مالية معينة يتقرر لشخص يسمى الدائن تجاه شخص آخر يسمى المدين، فالحق الشخصي يمثل رابطة بين شخصين دائن ومدين بمقتضاها يكون للدائن أن يطالب بأداء مدي

الحقوق الفكرية أو الذهنية هي حق الشخص في الاستفادة ماليا من إنتاجه الذهني وهو ما يسمى بالحق المادي ويعرف هذا الأخير أنه "حق إستتار مؤقت باستغلال ثمرة هذا الإنتاج أي الاستفادة منه مادي.... راجع في هذا الصدد توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مطابع الأمل، بيروت، لبنان، 1990، ص183، كذلك، محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2001 ص19.

وقد عرف الدكتور حسن كيرة المال بقوله: «هو الدلالة على الحق ذي القيمة المالية أيا كان نوعه، وأيا كان محله شيئا، أو عملا» ثم يضيف: «وبذلك يعتبر مالا الحق العيني والحق الذهني في وجهه المالي، وحق الدائنية».¹

وقد تباينت تعريفات المال في القوانين الوضعية، فقد عرفه القانون المدني العراقي بأنه كل حق له قيمة مادية، وهذا التعريف جعل المال ليس هو الشيء محل الحق الذي يمكن تقديره بالنقود بل هو الحق بذاته.

أما القانون المدني الأردني فعرفه بأنه كل شيء عين أو حق له قيمة مادية في التعامل، ونص على أن كل شيء يمكن حيازته ماديا أو معنويا والانتفاع به انتفاعا مشروعاً، ولا يخرج عند التعامل بطبيعة أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية.² وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للمشروع التمهيدي للقانون المدني المصري الجديد تعريفاً للمال العام، بأنه في العرف القانوني هو الحق، ذو القيمة المادية، أيا كان ذلك الحق سواء أكان حقاً عيناً أم شخصياً، أم حقاً من حقوق الملكية الأدبية أو الفنية أو الصناعية... الخ.³

والأموال في التشريع اللبناني لا يوجد لها تعريفاً صريحاً ودقيقاً وواضحاً، كما هو الحال في القانون العراقي، لذا أخذ كل من الدكتور مروان كركبي والدكتور سامي منصور بمذهب العلامة الفرنسي **louis Josserand**، وعرفا الأموال في القانون اللبناني بالاتي: «...يفهم من التشريع اللبناني أن المقصود بكلمة أموال، الأشياء والحقوق القابلة للتداول وللتقدير ولها قيمة مادية، ومن المعلوم أن الحقوق ليست كلها ذات قيمة مادية، فهناك حقوق تخرج عن إطار التقدير المادي كالحق في الاسم والشرف والشهرة والصحة الخ...».⁴

أما المشرع السوري فقد أخذ قانون العقوبات الاقتصادية السوري، رقم 37 لعام 1966م وتعديلاته، بالمفهوم الموسع للأموال العامة، حين حدد في المادة الأولى فقرة (ب)

¹ - نذير بن محمد الطيب أوهاب، المرجع السابق، ص 20.

² - سلامة بن سليم الرفاعي، المرجع السابق، ص 53.

³ - سيداً شيخ زرار، المرجع السابق، ص 48.

⁴ - جورج ن ش دراوي، تقسيمات الأموال، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005، ص 13.

المقصود بالأموال العامة على أنه: «يقصد بالأموال العامة، في معرض تطبيق أحكام هذا المرسوم التشريعي، الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للدولة، وللجمعيات التعاونية والمنظمات الشعبية، والنقابية والأموال المودعة في المرافئ والمطارات، والمناطق الحرة والمستودعات الجمركية، على اختلاف أنواعها، وكافة الأموال الأخرى المودعة لدى الدولة».¹

ثالثا: الأموال في مفهوم القانون الجزائري

اختار المشرع الجزائري وهو يتطرق لموضوع الأموال العامة، أن يتبنى المسألة تحت مصطلح الأملاك الوطنية بدليل ما نص عليه القانون رقم 90-30² المتضمن قانون الأملاك الوطنية، وسواء على المشرع الجزائري أن يكون قد انفرد بهذه التسمية، أو حذا حذو بعض التشريعات المقارنة، فإنه من المسلم به أن موضوع الأموال العامة موضوع يجد مناطه في بنية القانون الإداري ويستلهم على غرار غيره، مضامينه فضلا عن ذلك من التشريع والقضاء.³

وإن كان الأصل في المال أنه قابل بطبيعته للتملك مادام يقبل الاحتراز والانتفاع به، فيتنوع المال بالنسبة للتملك إلى ثلاثة أنواع :

- أموال لا تقبل التملك ولا التملك كالأموال العامة.
- أموال لا تقبل التملك إلا بمسوغ شرعي كالأموال الموقوفة.

¹- سامي هابيل، الأموال العامة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الثالث، باب القانون المالي، دار الفكر، دمشق، سوريا ، 2008، ص 646.

²- وهذه الأملاك يحكمها القانون 90-30 مؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق ل أول ديسمبر سنة 199، ج ر، العدد 52، المعدل والمتمم بالقانون 14-08 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق ل 20 يوليو 2008، ج ر، العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، حيث قام المشرع الجزائري بتحديد شروط إدارة هذه الأملاك من خلال القانون رقم 12-427 المؤرخ في 2 صفر 1434 الموافق ل 16 ديسمبر 2012، ج ر، العدد 69، المؤرخة في 2012، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك.

³- الأخضرى نصر الدين، قانون الأملاك الوطنية الجزائري بين ضرورات التطور وحتمية التعثر، مجلة دفاتر السياسة والقانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الثاني، 2009.

- أموال تقبل التملك وهي ماعدا النوعين السابقين.¹

وفي هذا الصدد حاول المشرع التمييز بين الأموال والأشياء من خلال نص المادة 682 من القسم الثاني من الكتاب الثالث من الباب الأول للقانون المدني على أن²: « كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته، أو بحكم القانون يصلح أن يكون محلا للحقوق المالية، والأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها، هي التي لا يستطيع أحد أن يستأثر بحيازتها، وأما الخارجة بحكم القانون فهي التي يجيز القانون أن تكون محلا للحقوق المالية.»

وبالتالي عند استقراء ما نص عليه المشرع يمكن القول أن الاموال لا تقتصر على الأشياء وحدها، فهناك حقوق يصدق عليها فكرة المال مثل حقوق الارتفاق، إضافة إلى الحقوق الشخصية لأن لها قيمة مالية و هناك أشياء تخرج عن التعامل بطبيعتها، وهي التي لا يستطيع أحد أن يستأثر بحيازتها، لأنها لا تقبل الحيازة كميّاه البحر، كما وقد تكون أشياء قابلة للتعامل بها بطبيعتها لكن القانون ينص على عدم التعامل بها مثل المخدرات، كما وقد يكون الشيء عقار أو منقول ويقسم المنقول إلى المنقول المعين بالذات والمنقول المعين بالنوع، وهناك الأشياء القابلة للاستهلاك وغير القابلة للاستهلاك.³

ثم جاء المشرع من خلال المادة 688 من القانون المدني بتعريفا للمال أنه: « تعتبر أموال الدولة، العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري أو لمؤسسة اشتراكية أو لوحدة مسيرة دانيا أو لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية» .

¹ - الأموال لا تقبل التملك ولا التملك هي تلك التي خصصت للمصلحة العامة والنفع العام؛ كالطرق العامة، والحصون، والسكك الحديدية، والأنهار، ونحوها، فإذا زالت عنها صفة التخصيص عادت لحالتها الأصلية وأمكن تملكها. أما الأموال التي تقبل التملك بمسوغ شرعي فهي كالأموال الموقوفة، وأملاك بيت المال، وأموال الدولة، فكل ذلك لا يجوز بيعه ولا هبته إلا لمصلحة راجحة اقتضت ذلك. للمزيد انظر بلحاج العربي، النظريات العامة في الفقه الإسلامي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 121.

² - الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، معدل متمم بالقانون رقم 05 - 10 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426 الموافق لـ 20 يونيو 2005 المعدل والمتمم، ج ر، العدد 44 لسنة 2005، بالقانون رقم 05-07 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007، ج ر، العدد 31 لسنة 2007، المتضمن القانون المدني.

³ - الأشياء القابلة للاستهلاك هي التي تستهلك باستعمالها مرة واحدة، فلا تقبل تكرار الاستعمال، والاستهلاك إما أن يكون مادي كما في الوقود، أو استهلاك قانوني كالنفود كاستهلاك المأكولات والسوائل والوقود، أما الأشياء غير القابلة للاستهلاك فتخصص بعض الحقوق التي لا تهلك باستعمالها، كعقد الإيجار.

وعند استقراء نص المادة نجد أنها اقتضت على امتلاك الدولة للأموال سواء كانت عامة أو خاصة، فهذا النص جاء مطلقاً، بالإضافة إلى أن المشرع عبر عن أملاك الدولة بمصطلح "أموالاً"، التي تفيد في نظر البعض على أن ثمة حقاً ينصب على شيء داخل في التعامل، في حين أن أملاك الدولة تنصب على أشياء خارجة عن التعامل بحكم القانون، بالتالي لا يجوز أن تكون محلاً للحقوق.¹

كما وقد ورد في المادة 24 من القانون رقم 95-26 المتعلق بالتوجيه العقاري² تعريفاً للأملاك الوطنية العمومية: « بأنها تلك الأملاك العقارية والحقوق التي تملكها الدولة وجماعاتها المحلية، كما وأضافت المادة أن الأملاك الوطنية تتكون من الأملاك العمومية والخاصة بالدولة والولاية والبلدية.»

وقد حدد القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، هذه الأملاك حيث نصت المادة 02 منه على أنه: « وعملًا بأحكام المادتين 17 و18 من دستور 1996 تشتمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية.»

ثم جاءت المادة 18 من دستور 1996 لتؤكد على أن: « الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية.»

ولأن هذه الأملاك التي تعتبر من قبل الملكية العمومية بمفهوم المادة 18 من الدستور، فلا يمكن أن تكون هذه الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص، أو موضوع حقوق تملكية، لأن الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية.

كما ونجد أن المشرع الجزائري قد تعثر مرة أخرى في تمييزه للمال عندما حاول تدارك اللبس بين تعريفه للأموال والممتلكات، من خلال تعريفه للأموال في المادة 4 من

¹- نصر الدين الأخضر، المرجع السابق، ص131.

²- القانون رقم 90-25 المؤرخ في أول جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، ج ر، العدد 49، المؤرخة في 1990.

الأمر رقم 02-12 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-05¹ المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها على أنه: « يقصد بالأموال أي نوع من الممتلكات على أنها مادية وغير مادية منقولة وغير منقولة²، متحاشيا مصطلحي المعنوية والعقارية ودون أن يصل إلى الفصل بين الأموال والممتلكات من حيث التعريف أو الغاية من استعمال المصطلحين³.

وبصرف النظر عن موقف المشرع من حيث الصياغة الفنية لهذا النص من عدمه، فإن الذي يمكن أن نقرره على سبيل اليقين هو أن المشرع الجزائري قد وزع نظام الأملاك الوطنية ما بين أملاك عمومية تابعة للدولة، وأخرى سماها أموالا خاصة هي الأخرى جعلها من مشمولات أموال الدولة وضبط ذلك كله من حيث تسيير هذه الأموال، ومراقبتها بجملة من الضوابط تراوحت ما بين الطابع الخدماتي، والحاجة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، المعبر عنها إما وطنيا وإما إقليميا⁴.

المطلب الثاني: تصنيفات الأموال العامة ومعايير تمييزها عن الأموال الخاصة

للدولة كشخص معنوي ذمة مالية تحوي كمية كبيرة قد يصعب حصرها من الأموال العقارية والمنقولة⁵، والمال قد يكون مملوكاً لشخص معين يستأثر به دون غيره في الانتفاع به، ويكون له حق التصرف فيه وهنا تكون ملكية المال (ملكية خاصة) ويسمى بالمال الخاص.

¹ - القانون رقم 01-05 المؤرخ في 27 ذي الحجة 1425 الموافق ل6 فبراير 2005 (ج ر، العدد 11 المؤرخة في 9 فبراير 2005). المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-12 المؤرخ في 13 فبراير 2012، ج ر، العدد 08 المؤرخة في 15 فبراير 2005. المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

² - تنص المادة 04 من القانون رقم 01-05، والمعدلة بمقتضى المادة 02 من الأمر رقم 02-12 أنه يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي:

الأموال: أي نوع من الممتلكات أو الأموال المادية أو غير المادية، لاسيما المنقولة أو غير المنقولة التي يحصل عليها بأي وسيلة كانت مباشرة أو غير مباشرة، والوثائق أو السندات القانونية أيا كان شكلها، بما في ذلك الشكل الإلكتروني أو الرقمي، والتي تدل على ملكية تلك الأموال أو مصلحة فيها، بما في ذلك على الخصوص الانتمانات المصرفية، والشيكات وشيكات السفر والحوالات والأسهم والأوراق المالية والسندات والكمبيالات وخطابات الاعتماد.

³ - فضيلة ملهاق، وقاية النظام البنكي الجزائري، تبييض الأموال، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص 83.

⁴ - نصر الدين الأخضر، المرجع السابق، ص 134.

⁵ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، القاهرة، مصر، 1996، ص 182.

وقد يكون المال مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة التابعة لها، كالمحافظات ومجالس المدن والبلديات والأحياء، أو أحد الهيئات أو المؤسسات أو المرافق العامة التابعة لها، ويشترك جميع أفراد المجتمع في الانتفاع به، أي أن يكون مخصصاً للمنفعة العامة وإشباع الحاجات العامة، وهنا تكون ملكية المال (ملكية عامة) ويسمى بالمال العام.¹

الفرع الأول: تصنيف المال العام

اختلف الفقهاء في طرق تصنيف الأموال العامة، فمنهم من ذهب إلى تصنيفها وفقاً للشخص العام المالك للمال (الدولة – المحافظة – البلدية)، وذهب آخرون على أساس نوع المال (بري – بحري – نهري – جوي) وقسمها البعض الآخر للأغراض التي أعدت لها (حربي – ديني – خيرى – جماهيري)، والبعض فضل تقسيمها بحسب طبيعتها إلى أموال (طبيعية – صناعية – منقولة) وأكثر هذه التقسيمات وأفضلها شمولاً بجميع أنواع المال العام هو تقسيماتها النوعية إلى (بري – بحري – نهري – جوي).²

أولاً: الأملاك الوطنية من حيث الجهة التي تتبعها

نصت المادة 2 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم على أن الأملاك الوطنية تشتمل على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة، وقد أكدت المادة 18 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم على ما جات به المادة 2 السابق ذكرها.

وقد بينت المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 طرق تكوين هذه الأملاك الوطنية، على أنها تقام إما بالوسائل القانونية³ أو بفعل الطبيعة، أما الأملاك الوطنية الخاصة

¹ - مجموعة الخبراء، المرجع السابق، تاريخ الدخول إلى الموقع 28 جوان 2015، الساعة 14h20.

² - نوفل علي عبد الله صفى الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، 2002، ص 93. كذلك ينظر، حسين عكلة الخفاجي، الحماية القانونية للمال العام، مجلة الحقوق القانونية والسياسية العراقية، بغداد، العدد 31، 2010، ص 60.

³ - الوسائل القانونية هي طرق الاقتناء العادية التي تخضع للقانون العام الممثلة في العقد والتبرع والتبادل والتقدم والحيارة، وطريقتان استثنائيتان هما نزع الملكية والحق في الشفعة والكل يخضع لأحكام القانون العام، أي تطبيق عليها أحكام القانون الإداري وتخضع منازعاتها للقضاء الإداري، ويتم اقتناء الأملاك التي يجب أن تدرج في الأملاك الوطنية بعقد قانوني طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.

فهي تتكون بتحديد القانون، والاقتناء، والإنجاز، والهبات، وأيلولة الأملاك، وإلغاء التخصيص، والاسترداد، والإدماج، والإدراج.

وبالتالي تتكون هذه الأملاك الوطنية زيادة على ما كانت قد نصت عليه المادة 26 من هذا القانون، طبقا للمواد 38، 39 و 40 من قانون رقم 90-30 المعدل والمتمم من:

1 - الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

تتكون الأملاك الخاصة للدولة على ما يأتي:¹

- الهبات والوصايا التي تقدم للدولة أو لمؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري.
- أيلولة الأملاك الشاغرة والأملاك التي لا صاحب لها وكذا التركات التي لا وارث لها إلى الدولة.
- أيلولة حطام السفن والكنوز والأشياء الآتية من الحفريات والاكتشافات إلى الدولة.
- إلغاء تخصيص بعض الأملاك الوطنية العمومية وإلغاء تصنيفها ما عدا حقوق الملاك المجاورين للأملاك الوطنية العمومية.
- استرداد بعض الأملاك الوطنية التابعة للدولة التي انتزعها الغير أو احتجزها أو شغلها بدون حق ولا سند.
- انتقال الأملاك المخصصة للأملاك الوطنية العمومية عبر الأملاك الوطنية الخاصة ريثما تتم تهيئتها تهيئة خاصة.
- إدماج الأملاك المنقولة والعقارية وحقوق الملكية المختلفة الأنواع التي لا تدخل ضمن الأملاك العمومية للدولة في الأملاك الوطنية الخاصة.

¹ - ينظر، المادة 39 من القانون رقم 90-30 المعدلة بالمادة 12 من القانون رقم 08-14 السابق ذكره.

- تحقيق الحقوق والقيم المنقولة، أو اقتناؤها مقابل الحصص والدعم اللذين تقدمهما الدولة للمؤسسات العمومية.
- ما يؤول إلى الدولة أو إلى مصالحها من الأملاك والحقوق والقيم الناتجة عن تجزئة حق الملكية التي تقتنيها نهائيا الدولة أو مصالحها.

2- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.¹

تشكل طرق تكوين الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية، مما يأتي:

- إدراج أملاك الولاية غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية.
- إدراج الأملاك المختلفة الأنواع التي أنشأتها أو أنجزتها الولاية بأموالها الخاصة.
- أيلولة الأملاك المنشأة أو المنجزة بمساعدة الدولة إلى الولاية أيلولة الملكية التامة أو تحويلها إليها.
- أيلولة الأملاك المختلفة الأنواع، الناتجة من أملاك الدولة إلى الولاية أيلولة الملكية التامة أو تحويلها إليها كذلك.
- الهبات والوصايا التي تقدم للولاية أو لمؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.
- إلغاء تخصيص الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية وتصنيفها، وكذلك الأملاك الوطنية التابعة للدولة والبلدية الملغى تخصيصها أو تصنيفها، بإعادتها إلى الأملاك الأصلية.
- إنشاء الحقوق والقيم المنقولة وإنجازها لصالح الولاية، بمقتضى مساهمتها في الشركات والمؤسسات أو المستثمرات، حسب الشروط والأشغال المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

¹ - ينظر، المادة 40 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم السابق ذكره.

- نقل الأملاك المخصصة للأملاك الوطنية العمومية، غير الأملاك الوطنية الخاصة ريثما تتم تهيئتها تهيئة خاصة.
- إدماج الأملاك المنقولة والعقارية وحقوق الملكية المختلفة الأنواع التي لا تدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية في الأملاك الخاصة.
- أيلولة الأملاك، والحقوق، والقيم الناتجة من تجزئة حق الملكية التي تقتنيها الولاية أو مصالحها نهائيا.

3- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية.¹

يمكن أن تتشكل طرق وتكوين الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية، على حسب ما جاءت به المادة 41 مما يأتي:

- إدراج أملاك البلدية غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية.
- إدراج الأملاك المختلفة الأنواع التي أنشأتها أو أنجزتها البلدية بأموالها الخاصة.
- أيلولة الأملاك المنشأة أو المنجزة بمساعدة الدولة أو الولاية أو صندوق التضامن المشترك بين البلديات إلى البلدية أيلولة الملكية التامة أو تحويلها إليها.
- أيلولة الأملاك المختلفة الأنواع، الناتجة من الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية إلى البلدية أيلولة الملكية التامة أو تحويلها إليها كذلك.
- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية أو لمؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما.

¹- تنص المادة 157 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 والمتعلق بقانون البلدية، ج ر، العدد 37 المؤرخة في 03 جوان 2011، على أن: " للبلدية أملاك عامة وأملاك خاصة."

- إلغاء تخصيص الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية وإلغاء تصنيفها، وكذلك الأملاك الوطنية العمومية التابعة للدولة أو الولاية الملغى تخصيصها أو تصنيفها، بإعادتها إلى الأملاك الوطنية.
- إنشاء الحقوق والقيم المنقولة وإنجازها لصالح البلدية بمقتضى مساهمتها في الشركات والمؤسسات والمستثمرات حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع المعمول به.
- نقل الأملاك المخصصة للأملاك الوطنية العمومية عبر الأملاك الوطنية الخاصة ريثما تتم تهيئتها تهيئة خاصة.
- إدماج الأملاك المنقولة والعقارية وحقوق الملكية المختلفة الأنواع التي لا تدخل ضمن الأملاك الوطنية التابعة للبلدية في الأملاك الخاصة.
- أيلولة الأملاك، والحقوق، والقيم الناتجة من تجزئة حق الملكية التي تقتنيها البلدية أو مصالحها نهائيا.

ثانيا: الأملاك الوطنية من حيث طبيعتها

تنقسم بدورها إلى أملاك عقارية و أملاك منقولة وحقوق مالية، بموجب ما تضمنته المادة 2 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم على أنه: « تشتمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة و العقارية..» وما جاءت به المادة 12 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم على أنه: « تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق و الأملاك المنقولة والعقارية ...»

وما نصت عليه المادة 38 أنه: « تتكون الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية حسب مفهوم هذا القانون، بتحديد القانون وطرق اقتناء أو إنجاز الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية بمختلف أنواعها.»

فالمال هو كل شيء له قيمة، سواء كان في صورة أصول مادية عقارية كالمباني والطرق، أو منقولة كالأجهزة والأدوات المساعدة في الإنتاج، أو في صورة أموال نقدية للإنفاق منها على العملية الإنتاجية للحصول على السلع أو لتقديم الخدمات، وسواء كان له كيان مادي ملموس، أو لم تتحقق له الصفة المادية.¹

فالأموال العقارية العمومية هي مجموعة من الأملاك التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة أو بواسطة مرفق،² وتشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية، الغابات، المناجم، المحاجر، الأبنية السكنية، الساحات والمباني المخصصة للمرافق العامة.

كما تشمل باطن الأرض والمناجم والمقاطع الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية، الطبيعية والحيّة في مختلف مناطق الأملاك الوطنية والبحرية والغابات.

وأیضا تشمل النقل بالسكك الحديدية والنقل البحري والجوي والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وأملاك أخرى محدّدة في القانون.³

والأملاك المنقولة هي كل مالم يعطه القانون صفة العقار، وتنقسم إلى قسمين، أولهما المنقولات بطبيعتها، وهي المنقولات المادية، وثانيهما المنقولات التي يتم تحديدها بقانون وهي المنقولات المعنوية، وتتضمن كل الحقوق المنقولة غير حق الملكية، وباعتبار أن المشرع الجزائري لم يعرف المنقول وإنما اكتفى بتعريف العقار واعتبر أن ما عدا ذلك من شيء فهو منقول، فيمكن تعريف الأملاك المنقولة أنها كل شيء قابل للنقل من مكانه، دون أن يتلف كالأسلحة والآثار والمخطوطات.⁴

أما الحقوق المالية فتعرف بأنها ما كان محلها مالا، أو لها تعلق بالمال، وتنقسم الحقوق المالية إلى قسمين:

¹ - مجموعة الخبراء، المرجع السابق، تاريخ الدخول إلى الموقع 30 جوان 2015 الساعة 17h20.
² - مجيد خلفوني، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص81.
³ - ينظر، المادة 17 من الدستور 1996 المعدل والمتمم السابق ذكره.
⁴ - ينظر، نص المادة 683 من الأمر رقم 58-75 المعدل والمتمم السابق ذكره.

الأول: الحقوق التي تعد مالا بذاتها أو تلك التي يعتاض عنها بالمال مما يمكن حيازته والانتفاع به انتفاعا مشروعا، كالنقود والعقارات والمنقولات مما له مادة وجرم.

الثاني: ما هو في حكم المال لتعلقه به، كحقوق الانتفاع، وحقوق الارتفاق، ونحو ذلك أو مما يمكن تقويمه وأخذ العوض المالي في مقابله، أو مما يصح أن يكون محلا للتعاقد، ويضمن بالتعدي، وينتقل بالإرث، ويلحق بذلك حقوق المؤلفين، وشهادات الاكتشاف "الاختراع" ونحو ذلك.¹

ثالثا: الأملاك الوطنية العمومية من حيث تكوينها

تنقسم بدورها الى أملاك وطنية طبيعية وأملاك اصطناعية كالتالي:

1- الأملاك الطبيعية:

وهي التي تتشكل بفعل الظواهر الطبيعية و لا يد للإنسان في تكوينها، ولقد نص عليها المشرع في بعض القوانين مثل القانون المدني والتي جاءت نص المادة 779 منه تفيد على أنه: «تعتبر ملكا للدولة الأرض التي ينكشف عنها البحر، ولا يجوز التعدي على أرض البحر، والأرض التي تستخلص بكيفية صناعية من مياه البحر تكون ملكا للدولة.»

كذلك ما جاء في نص المادة 692 من القانون المدني حيث تعتبر جميع موارد المياه ملك للجماعة الوطنية، كما ونصت المادة 15 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم المتعلق بالأملاك الوطنية على مجمل الأملاك الطبيعية على سبيل المثال، وهو ما تفيد به عبارة " تشتمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية وفصلتها كالاتي:

- شواطئ البحر.

- قعر البحر الإقليمي وباطنه.

- المياه البحرية الداخلية.

¹ - حسين بن معلوي الشهراني، حقوق الاختراع والتأليف في الفقه الإسلامي، دار طيبة للنشر والتوزيع، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2004، ص38.

- طرح البحر ومحاصره.
- مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة والجزر والبحيرات والمساحات المائية الأخرى.
- الجرف القاري.
- المناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية او لسلطتها القضائية.
- المجال الجوي والإقليمي.
- المحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية والمنتجات المستخرجة من
- المناجم والمحاجر والثروات البحرية والثروات الغابية.

2- الأملاك الوطنية الاصطناعية

والتي تشتمل على كل ما أوجده تدخل الإنسان، وقد بينت نص المادة 07 من القانون رقم 08-14 المتضمن الأملاك الوطنية، هاته الأملاك الوطنية الاصطناعية أنها تشتمل على:

- الأراضي المعزولة اصطناعيا عن تأثير الأمواج.
- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها.
- الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها المخصصة لحركة المرور البحرية.
- الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية.
- الطرق العادية والسريعة.
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العامة.

- الآثار العمومية والمتاحف والأماكن والحظائر الأثرية.
- الحدائق العامة.
- البساتين العمومية.
- الأشياء والأعمال الفنية المكونة لمجموعات التحف المصنفة.
- المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية.
- المحفوظات الوطنية.
- حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة للأملاك العمومية.
- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام.
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا.
- المعطيات المترتبة عن أعمال التنقيب والبحث المتعلقة بالأملاك المنجمية للمحروقات.

رابعاً: الأملاك الوطنية من حيث عموميتها

تنقسم الأملاك الوطنية إلى أملاك عمومية وأملاك خاصة، حيث بخلاف ما جاء به القانون رقم 84-16 ميز القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المتضمن قانون الأملاك الوطنية بين الأملاك الوطنية العامة والخاصة.¹

حيث وضعت المادة الثالثة من القانون رقم 90 - 30 حد التفرقة بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، فالأملاك الوطنية العمومية هي التي لا يمكن أن تكون

¹- قانون الأملاك الوطنية رقم 84-16 المؤرخ في أول شوال عام 1404 الموافق ل 30 يونيو سنة 1984 ، ج ر ، العدد 27 سنة 1984 والذي يعد أول قانون خاص بالأملاك الوطنية، غير أنه لم يميز بين الأملاك الوطنية التابعة للدولة وتم إلغائه بصدور القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم.

محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها، بينما تصنف الأملاك الوطنية الأخرى التي تؤدي وظيفة امتلاكه ومالية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة.¹

ذلك أن ملك الدولة العام هو المعد لاستعمال الجمهور أو لاستعمال مرفق عام، كالطرق والساحات والمباني الحكومية وغيرها، وهو مجمد أي لا يباع ولا يمكن التعامل به، أما ملك الدولة الخاص كالعقارات المتأتية من تركات شاغرة فتتعامل بها الدولة كما سائر الافراد مع وجود بعض الاستثناءات.²

الفرع الثاني: معايير تمييز المال العام عن المال الخاص

أفرد الفقهاء أبوابا وفصولا للمال العام، وتناولوا فيها مفهوم المال العام وخصائصه ونظامه وقواعده والأحكام الشرعية التي تضبطه، وأنواع العقوبات التي توقع على من يعتد عليه.³

حيث ترى غالبية الفقه الفرنسي أن لتقسيم أموال الأشخاص الإدارية إلى أموال عامة وأموال خاصة، فائدة محققة تتبلور في تحديد القانون الواجب التطبيق على المنازعات المتصلة بكل منها، إلا أن جانبا من الفقه يرى عدم فائدة تقسيم أموال الأشخاص الإدارية إلى عامة وخاصة، وفي مقدمة الفقهاء الذين أبرزوا هذا الرأي في مؤلفاتهم الفقهية **Dementhon** دو منتون.⁴

أولا: المعايير الفقهية للمال العام

تعددت معايير تقسيم الأموال وتباينت على حسب الظروف السياسية والاقتصادية، التي ارتبطت بكل مرحلة، مما دفع الفقهاء إلى تبني معايير مختلفة، منها ما جاءت مضيقة

¹ - معمر قوادي محمد، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد الخامس، جامعة الشلف، الجزائر، 2011، ص30.

² - جورج ن ش دراوي، المرجع السابق، ص48.

³ - حسين حسين شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، ط1، القاهرة، مصر، 1999، ص23.

⁴ - محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص12.

لرقعة المال العام، ومنها ما جاءت موسعة له، ومنها ما وقفت موقفا وسطا بين الاتجاهين السابقين.

1- المعايير المضيق للمال العام

حيث اقتصر هذا المفهوم على تقصير المال على أشياء ذات تخصيص طبيعي للاستعمال العام، بحيث يعطيها وظيفة طبيعية لتحقيق المصلحة العامة، ومن الفقهاء من أخذ بهذه المعايير الضيقة لمفهوم المال، ما اعتمدا عليه كل من الفقيهين **Proudhon** برودون، وديكروك **Ducrocq** ومعيارهم، عدم قابلية العنصر للتملك الفردي سواء لتخصيصه للاستعمال العام أو بسبب طبيعة الشيء نفسه، حيث استند ديكروك فضلا عن الإرادة الضمنية للمشرع في تطلب شرط التخصيص لاستعمال الجمهور أو الكافة إلى آراء غيره من كبار الفقه في عصره وبعض أحكام مجلس الدولة في ذلك الوقت¹، بينما ينادي ألبرت **Albert** بمعيار وجود سلطة الضبط أما جانس **Jansse** فأخذ بإرادة المشرع كوسيلة لتحديد المال العام.

فمعيار عدم القابلية للتملك الخاص للفقيه برودون **V. Proudhon** فرق في نظرية متكاملة لأول مرة في الفقه الفرنسي بين أموال الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة حيث رأى أن المال يتميز بخاصيتين أساسيتين²؛

الخاصية الأولى سلبية، تضم الأموال التي لا يمكن تملكها ملكية خاصة، وقد اعتمد برودون في تمييزه للأشياء العامة التابعة للدولة عن الأشياء الخاصة، على نص المادة 544 من التقنين المدني التي تعرف الملكية بأنها: « الحق في الانتفاع والتصرف في الأشياء المملوكة بطريقة مطلقة» ، فالنص المذكور يدل على أن حق الملكية يتميز بنوع خاص يفيد باختصاص واستئثار مالك الشيء بمنافع الشيء المملوك ، وقدرته على قصر استعماله على

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، الأموال العامة، منشأة المعارف العامة، الإسكندرية، مصر، 2006، ص54.

² - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 24.

من يشاء باعتباره حقا تقديريا لا رقيب أو حسيب على صاحبه في استعمال الشيء المملوك»¹.

والخاصية الثانية إيجابية، فقد رأى برودون أن الدومين العام يعتبر غير مملوك لأحد، حتى ولو كان ذلك بالنسبة للدولة، ذلك أن هذه الأموال تكون مخصصة للمنفعة العامة أو على حد تعبيره.

Consécration, ou affectation a un service public² وأن استعمالها يكون غير منحصر في شخص معين وإنما يكون للكافة، لذلك ذهب برودون إلى أن حيابة الحكومة لأموال الدومين العام ليست بحيابة ملك، وإنما هي تقررت باسم ولمصلحة الجمهور، فهي حيابة حماية بقصد ضمان انتفاع الكافة بهذه الأموال.³

أما الانتقادات التي وجهت لهذا المعيار كانت بسبب تضيقه من نطاق الأموال العامة، بحيث اعتبرت فكرة هذا المعيار غير منطقية ولا يمكن فرضها على العقل، ومن جهة أخرى توجد أموال عامة ولكنها غير مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة وإنما هي مخصصة لخدمة مرافق عامة كالقلاع والحصون وعربات السكك الحديدية.⁴

2- المعايير الموسعة للمال العام

حيث يعترف هذا المعيار بصفة المال العام بجميع الأموال المخصصة لخدمة المرفق العامة، على اختلاف أنواعها إدارية أم اقتصادية وسواء أكان المال مهما أم تافه القيمة.⁵

ويدخل ضمن هذه المعايير ما نادى به الفقيه دوجي **Duguit** ومن تبعه من فقهاء مدرسة المرفق العام، باعتبار تخصيص الأموال للمرافق عامة يشكل في حد ذاته معيار

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، نفس المرجع، ص 39.

² - ومعنى العبارة تفيد بأن حق الاستعمال يقرر لصالح الكافة على هذه الأموال.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 39-40.

⁴ - محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دس، ص13.

⁵ - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008، ص142.

تميزها، وما نادى به الفقيه هوريو **Hauriou** باعتبار أن تخصيص المال لإشباع المنافع العامة يعتبر سببا كافيا لإضفاء صفة العمومية على المال العام.¹

حيث اعتبر دوجي أنه لا تعتبر الأموال عامة إلا إذا كانت مخصصة لخدمة مرفق عام، أما إذا لم تكن الأموال التي بحوزة الشخص العام مخصصة لخدمة مرفق العام ، فلا تدخل في تعداد الأموال العامة ولو كانت مخصصة لاستعمال الجمهور.²

إذ اعتبر الفقيه هوريو أن معيار تمييز الاموال العامة يكمن في تخصيص المال للنفع العام، سواء كان التخصيص لاستعمال الجمهور المباشر، أم لمرفق عام من مرافق الدولة.

وقد أخذت محكمة النقض الفرنسية هذا المعيار للمرة الأولى في حكمها الصادر في 07 تشرين الثاني 1950، إذ تبنت شرط إعداد المال إعدادا خاصا ليؤدي الوظيفة الأساسية للمرافق العامة، حتى يمكن عد أموال هذه المرافق من الأموال العامة.³

3- المعايير الفقهية المتوسطة بين التوسيع والتضييق للمال العام

تعرضت المعايير المضيقّة والموسعة للمال العام إلى جمل من الانتقادات، ما جعلت البحث الفقهي يتجه إلى البحث عن معايير تتلافى الانتقادات الموجهة إلى كل هذه المعايير، هاته المعايير التي نادى بها كل من الفقهاء برتملي **Barthélémy** وجيز **jéze** وفالين **waline**.

حيث سار الفقيه **H. Barthélémy** في نفس اتجاه المسار الذي بدأه الفقيه برودون، وطور جزئيا نظرية **ducrocq** ديكروك وبالتالي وسع من المفهوم الضيق للمال العام، وقرر أن الأشياء الغير قابلة للتملك الخاص هي تلك التي لها الخاصية بسبب طبيعتها تكوينها العضوي من ناحية، أو تلك التي تغيرت طبيعتها نتيجة تخصيصها للمنفعة العامة من قبل الإدارة.

¹ - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 28.

² - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 299.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيا، أصول الفقه الإداري، منشأة المعارف العامة، الإسكندرية، مصر، دس، ص 36.

ولقد أثرت الأفكار التي نادى بها Barthélémy على كثير من الفقهاء، من بينهم الفقيه démenthon في مؤلفه أموال الدولة، إلا أن هذه الأفكار لاقت نفس النقد الذي وجه إلى معياري الفقيهين ديكروك ducrocq وبرودون Proudhon.

أما الفقيه جاز jéze فقد نادى بأنه لا يدخل في نطاق الملكية العامة إلا الأموال التي تلعب دورا رئيسيا في تشغيل المرفق العام، واستبعد كافة الأموال المخصصة للمرفق العام، وقد انتقد هذا المعيار بأنه يخلق مشكلة جديدة تحتاج بدورها إلى معيار آخر للفصل بين تلك الأموال عن غيرها مما يجعلنا ندور في حلقة مفرغة.

أما الفقيه فالين waline فقد حاول الاستناد إلى النظرية التي نادى بها الفقيه هوريو، وهي نظرية التخصيص المال لإشباع الحاجات العامة لتحقيق المنفعة العامة، ولقد عرف فالين المال العام على أنه كل مال مملوك لشخص إداري والذي بسبب تكوينه الطبيعي أو نتيجة الاعداد الخاص الذي أدخل عليه، أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية يكون ضروريا للمرفق العام، أو لإشباع حاجة عامة ولا يمكن الاستعاضة عنه بغيره لأداء هذا الدور.¹

ورغم اختلاف آراء جميع هؤلاء الفقهاء ظلت التشريعات طوال النصف الأول من القرن التاسع عشر تستعمل لفظي الدومين العام ودومين الدولة الأمر الذي يفيد أن المشرع الفرنسي مازال ينظر إلى أموال الدولة باعتبارها وحدة واحدة.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري

لعل أول التشريعات التي تظهر فيها بوضوح هذه التفرقة بين الأموال بمعالمها المعروفة، هو التشريع الصادر في 16 يونيو عام 1851 الخاص بنظام الملكية في الجزائر ففي الباب الأول تحت عنوان du domaine national en Algérie نصت المادة الأولى منه على أنه يتكون الدومين القومي من الدومين العام ودومين الدولة.²

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الفقه الإداري، المرجع السابق، ص 27.

² - إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، المرجع السابق، ص 46.

Le domaine national comprend le domaine public et le domaine de l'état.

ثم عدت المادة الثانية ما يدخل من هذه الأموال في نطاق الدومين العام، وعددت المادة الرابعة ما يعتبر منها داخلا في نطاق دومين الدولة.

وبعد استقلال الجزائر كان أول قانون يستحق تسمية قانون الأموال العامة، هو ذلك القانون الذي صدر يوم 30 جوان 1984 تحت رقم 16-84¹ والمتعلق بالأموال الوطنية الذي قطع الصلة مع القوانين الفرنسية، حيث أخذ من خلاله المشرع بمعيار وحدة الأملاك الوطنية، وقد اشتمل على فصل تمهيدي وثلاثة أجزاء يتكون مجموعها من 142 مادة، حيث استهدف التشريع الجديد القضاء على التناقضات التشريعية التي أثارت الكثير من الجدل الفقهي، في محاولة سد الثغرات التي أوجدها حكم واقع اشتراكي للأموال العامة بمقتضى قانون يأخذ بالنظرية التقليدية².

أما القانون رقم 30-90 والمتعلق بالأموال الوطنية و الذي ألغى القانون رقم 84 - 16 استجابة للتغيير الدستوري بعد إلغاء دستور 1976 وإحلال دستور 1989 محله، فقد جسد من خلال إقراره بتقسيم الأملاك الوطنية إلى أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، الكثير من الأحكام التي وضعت حد التفرقة بين هذه الأملاك بحكم طبيعتها أو غرضها، وأخذ لمعيار التخصيص للمنفعة العامة.

فلا يجوز وضع اليد على المال العام سواء بالتقادم ولا الحجر ولا التصرف فيها إلا بعد إلغاء قرار تخصيص، فالاستثناء هو التخصيص للمنفعة العامة³، والذي يعد نمط من أنماط التسيير والاستعمال الإداري للأملاك الوطنية الخاصة، ويتمثل هذا التخصيص في

¹ - تنص المادة الأولى من القانون رقم 16-84 السابق ذكره على أنه " تتكون الأملاك الوطنية من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنية والتي تحوزها الدولة ومجموعاتها المحلية في شكل ملكية للدولة طبقا للميثاق الوطني والدستور والتشريع الجاري به العمل الذي يحكم سير الدولة وتنظيم اقتصادها وتسيير ذمتها ".

² - عبد السلام زبيدي، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 10 .

³ - أجاز المشرع الجزائري التصرف في الأملاك الوطنية الخاصة، وذلك بعد إلغاء تخصيصها لعدم قابلية المال العام لأداء الوظيفة على وجه التأييد وذلك حسب المادة 89 من قانون الأملاك الوطنية رقم 30-90 المعدل والمتمم السابق ذكره.

وضع أحد هذه الأملاك الخاصة تحت تصرف دائرة وزارية، أو مصلحة عمومية قصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها.¹

حيث لإسباغ صفة العمومية على المال العام، يجب أن تعود ملكية هذه الأموال للدولة أو أحد أشخاص القانون العام وأن يخصص هذا المال لمنفعة عامة²، وقد عرفت المادة 12 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية على، أنها التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل، إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكيفا مطلقا أو سياسيا مع الهدف الخاص لهذا المرافق.

وعليه فالأملاك الوطنية وتكريسا لمبدأ الإقليمية لا تكون إلا ملكا للدولة الولاية والبلدية، بمعنى أن المالك شخص إداري يتمتع بإقليم، وعليه طبقا لهذا المبدأ تحرم من الملكية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.³

كما تضمن القانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية تغييرا في مفهوم الأملاك الوطنية من خلال العودة إلى الآراء والنظريات الحديثة في دومين الدولة أو الأملاك الوطنية، والتميز في إطارها بين الدومين العام والدومين الخاص، بالإضافة إلى تفصيله في إدارة وتسيير الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة، وبيانه لكيفيات وإجراءات جردها من خلال المراسيم التنفيذية.⁴

¹ - مجيد خلفوني، المرجع السابق، ص 85.

² - محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 21 .

³ - يقصد بمبدأ الإقليمية أن المالك شخص إداري يتمتع بإقليم، و طبقا لهذا المبدأ تحرم من الملكية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.. للمزيد راجع في هذا الصدد حمدي باشا، ليلى زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر، ط2011، ص16.

⁴ - معمر قوادري محمد، المرجع السابق، ص28.

المطلب الثالث: صور الحماية القانونية للمال العام

تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية متنوعة، نظرا للوضع الذي تجسده من حيث تخصيصها للمنفعة العامة، أيا كانت طريقة استعمالها سواء أكان ذلك من قبل الجمهور مباشرة أو كان بتخصيصها لخدمة مرفق عام،¹ ذلك أن حماية الصالح العام وضبط صيغ الاستعمال الجماهيري للأموال العامة تعد حجر الزاوية في ضرورة وأهمية وضع نظام قانوني يكفل حماية وحفظ عناصر الأموال العامة، بما يكفل في النهاية استمرارها في تحقيق المصلحة العامة المخصصة من أجلها.²

حيث جاء في قانون الأملاك الوطنية أن الإدارات والمؤسسات العامة تقوم باستغلال وتسيير الممتلكات الوطنية، بما يحقق الأهداف المسطرة لها ولهذا الغرض يتعين عليها أن تسهر عليها وتحافظ عليها.

الفرع الأول: الحماية المدنية

تتمثل أوجه الحماية المدنية للمال العام في قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، وعدم جواز تملك المال العام بالتقادم، وعدم جواز الحجز على الأموال العامة،³ بأي نوع من أنواع التصرف سواء كان بمقابل أو بدون مقابل، عقارا كان أو منقول وعلى عدم جواز تملك المال العام بالتقادم، وعلى عدم قابلية الأموال العامة للحجز عليها أو ترتيب حقوق عينية تبعية عليها.

حيث نصت المادة 689 من القانون المدني الجزائري على أنه: «لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها أو تملكها بالتقدم غير أن القوانين التي تخص الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها وعند الاقتصاد شروط عدم التصرف فيها» .

¹ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 149.

² - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، 209.

³ - خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الميسرة، عمان، الأردن، 1997، ص 320.

أ- عدم جواز التصرف في الأموال العامة

بمقتضى هذه القاعدة لا يجوز إجراء التصرفات المدنية على الأموال العامة بما يؤدي إلى إنهاء تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة كالبيع أو الوصية أو الهبة، فإن أقدمت الإدارة على ذلك فإنه يمكن استرداد المال العام في أي وقت لعدم جواز التصرف فيه ودون إمكانية احتجاج المشتري بعقد البيع.¹

حيث تعتبر هذه القاعدة من القواعد التي كرستها معظم التشريعات ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذه القاعدة من خلال نص المادة 689 من القانون المدني والتي مفادها أنه "لا يجوز التصرف في أموال " ، فتكون باطلة كافة التصرفات المدنية التي ترد عليه والتي من شأنها نقل ملكيته أو ترتيب أي حق عيني عليه يتعارض وتخصيصه للنفع العام ، ذلك أن عدم جواز التصرف في الأموال العامة لا يرجع إلى طبيعتها التي لا تكاد تختلف عن طبيعة الأموال الخاصة ، وإنما يرجع إلى تخصيصها للنفع العام.²

حيث إذا ما أرادت الدولة أو أحد أشخاص التصرف في المال العام، فيجب عليها إزالة التخصيص لهذا المال حتى يمكن التصرف به، وإنهاء التخصيص لا يتم إلا بقانون، أو قرار من الجهة المختصة.³

وبهذا فإن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام تشكل قيда على سلطة الشخص الإداري الذي يتبعه هذا المال، وبناء عليه، لو تصرفت الإدارة خطأ في مال منقول يدخل في طائفة الأموال العامة كتحتة أثرية مثلا، فإن لها أن تستردها في الوقت الذي تشاء، وليس للمشتري أن يحتج -في مواجهتها- بقواعد القانون المدني، وخصوصا قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية، حيث أن هذه القاعدة تفترض جواز التصرف في المال، وانتقاله من ذمة إلى ذمة، مما يتنافى والقواعد المقررة لحماية المال العام.⁴

¹ - سليمان الطماوى، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 516.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 192.

³ - أمير يحيوي، المرجع السابق، ص 80.

⁴ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010، ص 443.

ب- عدم جواز الحجز على المال العام

لما كانت الأموال العامة لا يجوز التصرف فيها أو بيعها اختياريا للمحافظة على تخصيصها للمنفعة العامة، فمن المنطقي كذلك ألا يجوز بيعها جبرا، لذلك لا يجوز الحجز على الأموال العامة أو اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري عليها، لان الهدف النهائي من الحجز على الأموال، هو استيفاء حق الدائن من ثمنها بعد بيعها قهرا في حالة عدم الوفاء.

كما لا يجوز ترتيب أي حق من الحقوق على منع الحجز على المال العام، ومفاد ذلك، عدم جواز ترتيب الحقوق العينية كحق الرهن وحق الاختصاص على المال العام ضمانا للديون التي على السلطة الإدارية،¹ وذلك لما يترتب على ذلك من تعطيل لسير المرافق العامة وحسن أدائها للخدمات وإشباع الحاجات العامة، والأصل ألا تسري هذه القاعدة على الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة.²

ج- عدم جواز تملك المال العام بالتقادم

لما كان عدم جواز التصرف في المال العام بنقل ملكيته إلى الأفراد، فيترتب على هذه القاعدة عدم جواز اكتسابه بالتقادم، ويلاحظ أن قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم لها أهميتها التي تفوق، من الناحية العملية، أهمية قاعدة عدم جواز التصرف فيه، حيث أن الإدارة نادرا ما تتصرف بالبيع في المال العام، أما الأفراد، فكثيرا ما يعتدون (قصدا أو بدون قصد) على جزء من المال العام، ويضعون يدهم عليه مدة طويلة.³

لذا فتنطبق هذه القاعدة على الحائزين لهذه الأموال سواء بحسن نية أو بسوء نية ، ذلك أن الصفة العمومية على المال المحاز ينفي حسن النية ممن يحوزه ويمنع من اكتساب ملكيته بالتقادم المكسب، وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض بأن "ثبوت صفة العمومية للمال بتخصيصه بالفعل لمنفعة عامة ينتفي معه حسن نية من يحوز المال، بعد حصول هذا التخصيص أو من يمتنع عليه في هذه الحالة التحدي، بأنه كان عند حيازته يجهل أنه يعتدي

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 194.

² - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 155.

³ - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 466.

على حق للغير، لأن هذا الجهل يكون ناشئاً عن خطأ جسيم لما يشهد به الواقع من تخصيص المال الذي يحوزه للمنفعة العامة، ومن ثم فلا تتوافر بهذا الجهل حسن النية لدى الحاجز.¹

كما تعد هذه القاعدة أهم وسيلة لحماية المال العام في قواعد الحماية المدنية، وهي نتيجة حتمية لقاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام، فما دام المال العام لا يقبل التصرفات النافذة للملكية فإنه من باب أولى لا يجوز اكتساب ملكيته بالتقادم لأن التقادم يؤدي إلى نقل ملكية المال إلى واضع اليد، ولكن المال العام لا يحوز تملكه بالتقادم لما له في ذلك من تعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة.

كما تمثل هذه القاعدة حماية فعالة لهذه الاموال العامة ضد اعتداءات الأفراد، التي كثيراً ما تحدث عملاً بطريقة يصعب اكتشافها في الوقت المناسب، خاصة إذا كان وضع اليد غير ملحوظ لوقوعه على جزء يسير من المال العام المجاور لعقار واضع اليد.²

الفرع الثاني: الحماية الجنائية للمال العام

ظهرت هذه الحماية في النظام التقليدي الفرنسي، والتي فرضت عقوبات جنائية على الأعمال التي تسفر عن إحداث إتلاف أو ضرر بأي عنصر من عناصر الأموال العامة، سواء الطرق العامة أو الحقائق العامة، أو حتى شواطئ البحار أو الأموال الأثرية، أو غيرها من الأموال الأخرى.³

ولما كانت الأموال العامة تتمتع بحماية جنائية وذلك لارتباطها بالنفع العام، فقد أقر لها المشرع الجنائي للحفاظ عليها بتجريم تجاوز الأفراد على هذه الأموال بتعريضهم للعقاب، فحماية المال العام عن طريق التشريع الجنائي يعتبر إجراءً استثنائياً خارجاً على القواعد العامة، وذلك لأن العقوبات الجنائية لا توقع إلا إذا تم التجاوز على الملكية تجاوزاً متعمداً، ولكن بالنسبة للأموال العامة كل اعتداء مادي يستوجب فرض عقوبات جنائية، وإن

¹ - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 730.

² - ماجد راغب الحلوة، المرجع السابق، ص 195.

³ - عبد الحميد - محمد فاروق، المرجع السابق، ص 325.

كان التجاوز نتيجة الإهمال وعدم اتخاذ الحيطة بمعنى عدم التعمد، فلا يعفى المتعدي من الجزاء إلا بالقوة القاهرة¹.

ولقد تنوعت القوانين والنصوص المقررة لحماية الأموال العامة، ففي قانون العقوبات قد لا تكون موحدة فقد تأتي خاصة ومشددة بالنسبة لبعض الأموال العامة الأكثر تعرضاً للجمهور كالطرق العامة والمياه، كما قد تكون العقوبات ما تنقرر في قوانين وأنظمة إدارية من غير قانون العقوبات، كقانون السير وقانون صيانة أموال الدولة وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية².

ففي فرنسا اليوم هنالك قانون يطلق عليه اسم القانون الاقتصادي يتضمن مواد تعالج الجرائم الاقتصادية ولا سيما الجرائم الواقعة على المال العام³، بالإضافة إلى تلك الجرائم والتي أطلق عليها المشرع الفرنسي جرائم العدوان على المال العام والواردة ضمن المواد (166-176) من المبحث الثاني في الفصل الرابع من قانون العقوبات، والذي يحمل عنوان "الجرائم المخلة بالشرف والجنایات والجنح التي يرتكبها الموظفون العموميون أثناء تأدية وظائفهم"⁴.

أما في الجزائر فقد حاول المشرع حماية الأموال العامة، وذلك بمواكبته لجل التشريعات التي سعت لحمايتها من كل أشكال الاعتداء، وهذا من خلال سنه لمجموعة من القوانين ومصادقته على بعض الاتفاقيات.

¹ - ذكرى عباس الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، الجامعة الأهلية، كلية دجلة، بغداد، 2005، ص 33-35.

² - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 303.

³ - ذكرى عباس الدايني، نفس المرجع، ص 33.

⁴ - سيداً شيخ زرار، المرجع السابق، ص 168.

فأول ما يلاحظ عند ضبط النصوص التي تناولت موضوع الحماية الجنائية في القانون الجزائي، أن معظمها لا يندرج ضمن فصل واحد من قانون العقوبات، وإنما هي مبعثرة داخل فصول وقوانين متعددة، مما قد لا يساعد على حصر جميع الأحكام المتعلقة بذلك¹.

هذه المخالفات والجرائم ضد الأموال العامة يتم ضبطها من قبل الأشخاص المؤهلون قانوناً لذلك، ذلك أن الحماية الجنائية التي تضمنها قانون العقوبات ليست خاصة بالأموال العامة فقط، بل هي تشمل ملكية الدولة كلها، وبالمعنى الواسع، أي التي تحوزها الدولة والمؤسسات والهيئات العامة الأخرى.

حيث عمد المشرع من خلال قانون العقوبات إلى حماية المال العام من خلال تجريمه للأفعال التي تشكل اعتداء عليه، من خلال أنها تعطل عمل المرافق العامة أو كل مصلحة ذات منفعة عامة، أو تخريب أو تشويه البناء المعد لاستعمال الجمهور، بحيث لم يفرق بين الأموال العامة والأموال الخاصة من حيث وقوع الاعتداء، وكأن الجاني لا يعتدي على فرد وإنما يوجه اعتدائه إلى جميع أفراد الأمة الذين لهم جميعاً نصيب في المال المعتدى عليه.²

وفي هذا الصدد نصت المادة 160 مكرر 4 من القانون رقم 23-06³ أنه: « يعاقب بالحبس من شهرين إلى خمس سنوات، وبغرامة من 500 إلى 2000 دج كل من قام عمداً بإتلاف أو هدم أو تشويه أو تخريب:

- نصب أو تماثيل أو لوحات أو أشياء أخرى مخصصة للمنفعة العمومية، أو تزيين الأماكن العمومية ومقامه أو منصوبة من طرف السلطة العمومية أو بواسطة ترخيص منها.

¹ - علي بن شعبان، وسائل الإدارة لحماية المال العام، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منثوري، قسنطينة، العدد عشرون (20)، ديسمبر 2003، ص 229.

² - وليد بدر نجم، الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة 2008، العراق، ص 13.

³ - الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-23 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ 20 ديسمبر 2006 والمتضمن قانون العقوبات.

- نصب أو تماثيل أو لوحات أو أية أشياء فنية موضوعة في المتاحف أو في المباني المفتوحة للجمهور.»

كما نصت المادة 406 من القانون رقم 23-06 على أن: «كل من خرب أو هدم عمدا مبان أو جسورا أو سدودا أو خزانات أو طرقا أو منشآت موانئ أو منشآت صناعية وهو يعلم أنها مملوكة للغير... يعاقب بالسجن المؤقت من 5 سنوات إلى 10 سنوات وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج».

إلى جانب هذه العقوبات وغيرها ما تضمنته مخالفات الطرق، حيث أضافت المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الدعوى المتعلقة بالمسؤولية عن الأضرار، التي تسببها مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.¹

وبالرغم من أن المشرع الجزائري قد أقر في نهاية القانون رقم 30-90 المتعلق بالأموال الوطنية فصلا ثالثا في الجزء الأخير من القانون، سماه " أحكاما جزائية " إلا أن المطلع عليه لا يجد ما يشفي الغليل، لدرجة أن المشرع اكتفى في شكل عموميات بالإحالة على تطبيق قانون العقوبات عندما يتعلق الأمر بخروقات تخص المساس بالأموال العامة، الأمر الذي جعلنا نقنع بأنه كان أولى بالمشرع أن يلغي الفصل المذكور حتى لا يتهم بالثرثرة القانونية الغير محبذة اعتبارا من المادة 136 إلى 139 من القانون 30-90.²

الفرع الثالث: الحماية الدستورية

حيث لا شك فيه أن ضرورة حماية أملاك الدولة العامة، أمر متعارف ومتفق عليه في جميع الانظمة القانونية لمختلف دول بقاع العالم، على اعتبار أن هذه الأملاك تشكل الدعامة الرئيسية، والمنطلق الأساسي لتحقيق تنمية شاملة، لما تحدثه هذه الأملاك من تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية تعود على الدولة ومواطنيها بالنفع العام، وعلى هذا الأساس، لم تكتفي

¹ - القانون رقم 09-08 المؤرخ 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008، ج.ر، العدد 21 المؤرخة في 23 ابريل 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - نصر الدين الأخضر، المرجع السابق، ص135.

بعض الدول بالتنصيص على الآليات الجنائية لها وفق اقرارات تشريعية وتنظيمية، بل ارتقت بها إلى درجة دسترتها وجعلها مبدأ دستوريا لا محيد عنه.¹

فالأموال العامة هي أموال مخصصة للمنفعة العامة وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي إفرادها بأحكام خاصة، تكفل حمايتها من كل اعتداء قانوني أو مادي يمكن أن يعطل تحقيق الغرض منها، لذا عمدت مختلف التشريعات نحو توفير الحماية الدستورية للأموال العامة، وذلك بإيجاد لها مكانا بارزا على صعيد الدساتير.

وبالتالي أصبح الحق في حماية المال العام أصلا دستوريا لا تخل منه أي من الدساتير، باعتبار أن مضمون القواعد الدستورية تسمو بطبيعتها، على مضمون القواعد القانونية الأخرى التي تصدر عن السلطات المذكورة.²

وإذا كانت الدساتير قد جعلت تلك الحماية من الناحية الدستورية التزاما واقعا على كل من الدول والمواطنين كمبدأ عام، فإن القوانين العادية قد تكلفت بالنص على قواعد هذه الحماية سواء من الناحية الإدارية أو المدنية، أو حتى الجزائية ضمانا لاستمرار تخصيص هذه الأموال لما أعدت له من أوجه النفع العام.³

والمشرع الجزائري كغيره من المشرعين لأجل حماية المال العام والمحافظة عليه أسبغ عليه الصبغة الدستورية، وأحاطه بجملة من النصوص المنظمة له، حيث جاءت الفقرة الثانية من نص المادة 74 من دستور 1976 أنه: «على كل مواطن أن يحمي بعمله وسلوكه الملكية العمومية ومصالح المجموعة الوطنية» .

كما قام من خلال دستور 1976 على إفراد فصل كامل للرقابة، المتمثلة في الرقابة المالية عن طريق معرفة المجلس لكيفية استعمال الحكومة للاعتمادات المالية المقررة لكل

¹ - الزكراوي محمد، دراسة مقارنة حول حماية الأملاك العامة في ظل غياب المبدأ الدستوري، مجلة العلوم القانونية، المغرب، العدد 23، أبريل 2016 تاريخ الدخول إلى الموقع 27 جوان 2016، الساعة 15h30.

<http://www.marocdroit.com>

² - مناع العلجة، الحماية الدستورية للأموال، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني بعنوان حماية المال العام ومكافحة الفساد، المنعقد بكلية الحقوق، جامعة المدينة، يومي 06/05 ماي 2009، ص 6.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ احكام القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 558.

سنة، وإن كانت هذه الرقابة ليست لمحاسبة الحكومة وتوقيع مسؤولياتها السياسية، بقدر ما تعد آلية للمعاقبة ومعرفة كيفية تصرف الحكومة في تسيير الأموال العمومية.

ثم جاء في دستور 1989 من خلال المادة منه 63، والتي تقابلها المادة 80 من دستور 1996 على تأكيد ما جاء به دستور 1976.¹

حيث اعتنى بالملكية وحرص على حماية الأموال العامة من خلال نص المادة 18 من دستور 1996 والتي تنص على أن: « الملكية العامة هي ملك للمجموعة الوطنية » ، ذلك أن مجرد نص المؤسس الدستوري على طائفة من الأموال بين جنبات الدستور من خلال نص هذه المادة ، يعد إقرار بأهمية هذه الأموال واستحقاقها لمعاملة غير عادية، لما تمثله هاته النصوص الدستورية من سمو على ما سواها من قواعد قانونية، وذلك من ناحية ما تمثله الأموال المذكورة وتكتسيه من أهمية اشتقتها من وصفها بأنها تدخل تحت طائلة الملكية العامة للمجموعة الوطنية.

ومن الموضوعية أن يشاد بالمؤسس الدستوري عندما اختار أن ينهي المادة 18 باعتباره بمفهوم المخالفة، أن القائمة التي أوردها كتراث مشترك للمجموعة الوطنية لا تعد قائمة مغلقة، بل لقد أكد ذلك حتى في المادة 20² عندما أقر بوجود أملاك وطنية تدخل تحت طائلة الأملاك العمومية، ويمكن وصفها بأنها أموال خاصة للدولة والولاية والبلدية.³

¹ - نصت المادة 74 من دستور 1976 على أنه: " يجب على كل مواطن أن يحمي الملكية العامة، ومصالح المجموعة الوطنية."

² - ينظر، المادة 20 من القانون رقم 90-30 السابق ذكره.

³ - نصر الدين الأخضر، المرجع السابق، ص 136.

المباني الأولى:

رقابة الأجهزة المالية على الأموال العمومية

حماية منه للمال العام وقصد ضمان رقابة فعالة، وضع المشرع أجهزة رقابية لاحقة تتدخل لأجل التدقيق وفحص الحسابات، ومراقبة مشروعية العمليات المالية التي قد تم تنفيذها، وكذا مراجعة جميع العمليات التي يجريها محاسبو المؤسسات العمومية، والتأكد من أعمال التسيير ذات التأثير المالي.

حيث تفرض الرقابة المالية السابقة أن يكون لدى هيئات الرقابة المالية سلطة الموافقة المسبقة على الأعمال والتصرفات المالية، وإلزام الهيئات الإدارية محل الرقابة، بعدم صرف أي نفقة إلا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المعمول بها، سواء كانت تلك المتعلقة بقواعد الميزانية أو تلك المقررة في مختلف القوانين والتنظيمات.¹

وتعد في هذا الصدد المفتشية العامة للمالية، من بين أهم آليات الرقابة التابعة للحكومة بشكل عام، هذا الجهاز المستقل عن أجهزة مديريات وزارة المالية والذي يسير شؤونه في إطار الاستقلالية الكاملة ويخضع لسلطة وزير المالية²، يختص بالرقابة اللاحقة على التسيير المالي والمحاسبي، لمصالح الدولة والجماعات المحلية، ومختلف الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.³

كما أن المحاسبة العمومية اليوم تعد إحدى الأدوات التي تستخدمها الدولة من أجل الحفاظ على المال العام، وتحقيق شفافية المالية العامة والمحافظة عليها.

كما أن وزارة المالية التي بالإضافة إلى مشاركتها في تحضير الميزانية، فإنها تقوم بمهام الرقابة بواسطة أعوانها المتواجدين على المستوى المركزي والمحلي، لمتابعة العمليات المالية في الوزارات الأخرى، عن طريق الأمرين بالصرف والمحاسبين فهي تمارس رقابة بعدية مقارنة برقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي، ورقابة أثناء التنفيذ مقارنة برقابة مجلس المحاسبة.

¹ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2010، ص374.

² - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2005، ص 144.

³ - هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، قسنطينة، الجزائر، 2006، ص 3 .

ولأن الصفقات العمومية مرتبطة بالمال العام، ولها علاقة بالخزينة العامة فقد حرص المشرع الجزائري على حمايتها، من سوء الاستعمال من كل طرق التلاعب والتحايل والتبديد، وفق إخضاعها لأطر رقابية محددة ومتنوعة بهدف ترشيد النفقات العامة.

كما لا يغفل عند ذكر الرقابة أن نعرج لمعرفة الدور الرقابي على المال العام الممارس من قبل الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية اللامركزية التي تشكل مؤشراً على الحكم الجيد، فالبرلمان إلى جانب وظيفته التشريعية يساهم في عملية التنمية والتخطيط الاستراتيجي ورسم السياسة العامة للدولة في مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفق آليات وأسس واضحة كما يهدف من خلال مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، إلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة.

وحتى نتمكن من الإلمام بمجالات الرقابة التي سعى المشرع الجزائري لتعزيزها حماية منه للمال العام، ومدى التزامها بالقرارات والقوانين، سنحاول من خلال هذا الباب تبين عمل هذه الأجهزة وإبراز أهميتها من خلال فصلين، سنتكلم في **الفصل الأول** الإطار الرقابي لعمل الهيئات المالية بين الاستقلالية والتسيير من خلال القواعد والنصوص القانونية.

تم سنطرق في **الفصل الثاني** إلى تبين مدى فعالية البعد الرقابي المالي لعمل الأجهزة التشريعية والهيئات الإدارية اللامركزية، من خلال دراسة أسس ومفاهيم هذه الرقابة وأهم الإجراءات التي تقوم عليها.

الفصل الأول:

الإطار الرقابي لعمل الهيئات المالية

بين الاستقلالية والتسيير

تعد الرقابة على المال العام والمساءلة عن كيفية إنفاقه إحدى أهم الأسس الوظيفية ذات الفعالية، التي تسعى من خلالها الأجهزة المختصة للتأكد من سلامة تنفيذ توجيهات الحفاظ على الأموال العمومية وحسن إدارتها، ذلك أن حماية الأموال تعتبر اليوم أهم أولويات الدولة، على اعتبار أن تعزيز الرقابة المالية من خلال الأجهزة والهيئات المالية تعد من أكثر أنواع الرقابة فعالية.

هذه الأجهزة التي تعد من المتطلبات الأولى والأساسية لأي عملية رقابة وتقييمه، خاصة وأن الغرض من تأسيسها الفعالية والدينامكية في أداء الوظيفة الرقابية باستمرار، ومواكبة تدبير الأموال العمومية، لذا اعتبرت الرقابة المالية من بين أحسن الوسائل الرقابية في تنفيذ النفقات فلا ريب من وجود أجهزة متنوعة المهام، ومتباينة الطبيعة تحرص على تحقيق الأهداف التي سطرت لها الدولة، لضمان محاربة جميع السلوكيات التي تضر بالمال، من كل أشكال التحايل والانحرافات.

لذا سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة مدى ترابط وانسجام الهيئات المالية التي وإن تشابهت في موضوع حمايتها للأموال إلا أنها اختلفت في توزيع المهام وكيفية التسيير ومجالات التنفيذ، وذلك من أجل إعطاء أكثر شفافية في تسيير الأموال، وهذا من خلال

المبحث الأول والذي سنتكلم فيه حول رقابة جهاز المفتشية العامة للمالية في حماية الأموال العامة، من خلال تشكيلة الجهاز وأهم صلاحياتها، أما في **المبحث الثاني** فسنتطرق فيه إلى **رقابة الأجهزة المالية الأخرى**، الهيئات الخاضعة للمحاسبة العمومية، رقابة لجان الصفقات العمومية، وأخيرا الرقابة الممارسة من قبل أعوان التنفيذ الميزاني العمومي، والذين يشكلون الوتر الحساس في التنفيذ والقيام بمجمل العمليات المالية.

المبحث الأول: رقابة جهاز المفتشية العامة للمالية

تمثل المفتشية العامة للمالية إحدى أهم آليات الرقابة المالية ضمن استعمال الدقيق والأمثل للمال العام، وهي تعد جهاز رقابة دائم تابع للدولة تمارس دورها الرقابي، باعتبارها هيئة دائمة موضوعة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية،¹ تقوم برقابة لاحقة من قبل المفتشين الذين يقومون برقابة وتدقيق والتسيير المالي والمحاسبي، لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وكذا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي والثقافي التابعة للنظام العام، التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.²

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى رقابة المفتشية العامة للمالية من خلال التعرف على الإطار التنظيمي للهيئة في **المطلب الأول** تم التعرض إلى أهم قواعد ضبط الممارسة الرقابية لعمل المفتشية العامة للمالية في **المطلب الثاني** وصولا إلى معرفة الأهمية الرقابية للمفتشية من خلال تقييم أداء الهيئة في **المطلب الثالث**.

المطلب الأول: الإطار التنظيمي للمفتشية العامة للمالية.

استحدث المشرع الجزائري المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 والذي نصت مادته الأولى انه: «تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية»، وقد عرف التنظيم القانوني لهذا الجهاز تغييرات في تنظيمه الهيكلي والوظيفي، حسب التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفها النظام الجزائري من خلال عدة مراسيم تنفيذية حددت صلاحيات المفتشية وتنظيمات الهياكل المركزية والجهوية لها.

¹ - خرشي النوي، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص 417.

² - ينظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر 2008، ج ر، العدد 15 لسنة 2008. يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول: التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية.

يرجع وجود المفتشية العامة للمالية، إلى المرسوم التنفيذي رقم 13-11-1950 باعتبار أن الأمر رقم 62-157 قد أجاز العمل بالتشريعات الفرنسية، باستثناء ما كان يتعارض مع السيادة الوطنية أو يشمل قواعد التمييز العنصري، كما أشارت بعض النصوص التنظيمية المتفرقة إلى وجود المفتشية، كالمرسوم رقم 63-127 المتضمن تنظيم وزارة المالية، وكذلك المرسوم رقم 71-259 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية¹.

حيث قبل إحداث المفتشية العامة للمالية، كانت هذه الأخيرة عبارة عن مديرية التفتيش المالي كباقي المديریات التابعة لوزارة المالية، وكانت تتكون من مديريتين فرعيتين، تكلف الأولى بالرقابة الدائمة على المؤسسات العامة، كالشركات الوطنية والمكاتب والمؤسسات العامة الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري، بينما كانت تكلف الثانية بالتفتيش على تسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة أو شبه العامة، والهيئات التي تحصل على أموال عامة أو سلف أو قرض من جماعة عامة أو تحصل على ضمانات مالية، كما كانت مكلفة بالتحقيق في سير المحاسبين للمصالح والهيئات العامة، وكذا المؤسسات المسيرة ذاتيا أو أي هيئة ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي تخضع لوصاية الدولة أو جماعة محلية².

إلا أن وجودها كهيئة رقابية مكتملة لم يتحقق إلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 والذي حدد تنظيمها وسيرها، حيث يتكلف هذا الجهاز التفتيشي بموجب هذا المرسوم بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي للهيئات، كما تراجع المفتشية العامة للمالية قانونية تنفيذ الخدمات الحاصلة بين الإدارات والمؤسسات العمومية وبين أشخاص التابعين للقطاع الخاص وشروطها المالية.

¹ -شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص15.

² -محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014، ص 126.

وقد تم بموجب المرسوم رقم 502-83¹ وضع تنظيم داخلي لهياكل المفتشية العامة للمالية، والتي تتكون من جهاز رقابي يتفرع إلى مديرية مراقبة المؤسسات الإدارية والمالية ومديرية مراقبة المؤسسات الاقتصادية ومديرية مراقبة المؤسسات الاجتماعية والثقافية، إلى جانب جهاز إداري يتفرع إلى مديرية فرعية للوسائل والتكوين ومديرية فرعية للوثائق.

ثم جاء المرسومين التنفيذي رقم 32-92 ورقم 33-92² اللذان أدخلتا تعديلات جوهرية فيما يخص تنظيم الهياكل المركزية والمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية³ ألغيت أحكام المرسوم رقم 53-80، حيث أدخل هذا المرسوم عدة تعديلات أساسية على مهام المفتشية مقارنة بالنص السابق⁴، كما تم تعديل الفترة الزمنية التي يتم فيه تقديم التقرير السنوي لوزير المالية والمتمثل في الفصل الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد التقرير في شأنها.⁵

ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 272-08 والذي حافظ بدوره على غالبية أحكام المرسوم التنفيذي رقم 78-92 الملغى، مع بروز بعض التعديلات التي أضافت بعض المهام والاختصاصات للمفتشية، وأعادت تنظيم الهياكل المركزية التابعة لها، لكن هذا المرسوم عرف بدوره تعديلا، وهذا بعد أن غفل المشرع الجزائري عن تعداد رقابة المؤسسات

¹ - المرسوم رقم 502-83 المؤرخ في 20 أوت 1983 المتضمن التنظيم الداخلي لهياكل المفتشية العامة.

² - المرسومان التنفيذي رقم 32-92 المؤرخ في 15 رجب 1412 الموافق ل 20 جانفي 1992 يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية والرسوم رقم 33-92 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، ج ر، العدد 06 المؤرخة في 26 يناير 1992.

³ - المرسوم التنفيذي 78-92 المؤرخ في 2218 شعبان 1412 الموافق ل 22 فبراير 1992، ج ر، العدد 15، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية.

⁴ - تم إلغاء أحكام النص التنظيمي للمرسوم رقم 53-80 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ماعدا نص المادة الأولى والتي أحدثت المفتشية العامة للمالية.

⁵ - محمد سعيد بوسعيدية، المرجع السابق، ص 130 - 131.

العمومية الاقتصادية ضمن الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة، ضمن المرسوم 272-08 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

الفرع الثاني: التنظيم المركزي والإقليمي للمفتشية

عرف التنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية تعديلات متباينة على حسب المرسوم التنفيذي رقم 273-08 المحدد تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة¹، والذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 32-92.

أولاً: هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقييم

يعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية وظيفة عليا للدولة، يدير الرئيس المفتشية العامة و يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي²، و قد تضمنت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 على مجمل المهام التي يقوم بها رئيس المفتشية حيث: «يسهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزية، والجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية» فهو يحرص على حسن سير هذه الهياكل المركزية والجهوية، ويضمن إدارة وتسيير المستخدمين ووسائل المفتشية العامة للمالية، ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، حيث تتشكل هذه الهياكل من :

1- المراقبون العامون

يتولى سير الهياكل مراقبون عامون للمالية يقدر عددهم بأربعة مراقبين موضوعون تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، حيث يعد منصب المراقب العام للمالية وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها الى وظيفة مفتش عام للوزارة³، وقد حددت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 المهام الموكلة لهؤلاء المراقبون على سبيل الحصر، والتي

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 273-08 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق لـ 6 سبتمبر سنة 2008، ج ر، العدد

50، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

² - ينظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 السابق ذكره.

من بينها تأطير ومتابعة عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة والإشراف عليها، والمنفذة في إطار البرنامج أو خارجه، المصادقة على المذكرات والتقارير، والسهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.

وفي إطار مهماتهم الرقابية يمارس المراقب العام للمالية اختصاصا على عدة قطاعات حددتها فقرات المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، حيث تنقسم هذه الهياكل العملية للرقابة تقسيما يتوافق والتقسيم الإداري والاقتصادي للدولة، بحيث ينفرد كل قسم بمراقبة قطاعات محددة مقسمة تقسيما وظيفيا.

أ- قسم الرقابة والتدقيق لقطاعات إدارات السلطة والتي تشمل الوكالات المالية، الإدارات المكلفة بالصناعة والمناجم والطاقة، والجماعات المحلية.

ب- قسم الرقابة والتدقيق والتقييم لقطاعات التعليم العالي والبحث العلمي، التربية، والتكوين والصحة والشؤون الاجتماعية والتضامن الوطني والثقافة والاتصال والشؤون الدينية والشباب والرياضة والمجاهدين والعمل والتشغيل.

ت- قسم الرقابة والتدقيق والتقييم لقطاعات الري والاشغال العمومية، والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات.

ث- قسم الرقابة والتدقيق والتقييم لمؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات المالية العمومية، وكذا تدقيق القروض الخارجية.

2- الوحدات العملية:

هذه الوحدات يديرها كل من مديرو البعثات، ومكلفون بالتفتيش.

أ- مدير البعثة.

يعد منصب مدير البعثة وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها مدير بإدارة مركزية، وقد نصت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 على أن مديرو البعثات

المحدد عددهم بعشرين، يتولون مهماتهم الموكلة لهم تحت اشراف المراقبين العامين للمالية التابعين لهم، حيث يقترح مدير البعثة عمليات الرقابة للوحدات العملية التابعة للهيكل المركزية ويقوم بمتابعتها وادارتها، كما يحضر جميع العمليات الرقابية المكلف بها، ويقوم كذلك بالتنسيق قطاعيا مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية.¹

ب- مكلفون بالتفتيش

نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 على أنه يعد منصب المكلف بالتفتيش وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها الى وظيفة نائب مدير بإدارة مركزية، ويمارسون هؤلاء المكلفون مهامهم تحت إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، وهم يديرون عملية الرقابة بعدد محدد قدر بثلاثين مكلف.

حيث يحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة وينظمها ويتابعها ويقودها، وفي هذا الصدد يقوم المكلف بالتفتيش بعدة مهام محددة من بينها ضمان تحضير أعمال الفرقة وتنسيقها، تقييم المذكرات المنهجية لتنفيذ عمليات الرقابة، معاينة الوقائع، توزيع المهمات بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة.²

ثانيا: هياكل الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير

تتشكل هذه الهياكل في ثلاث مديريات تضم رؤساء ومديريات فرعية، وهذه المديريات لا يمكن أن يتجاوز عدد المكلفين بالدراسات ورؤساء المكاتب من أربعة مكلفين على التوالي لدى كل من رؤساء الدراسات والمديرين، ويتم تحديد هذا العدد بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وهذه المديريات هي:

¹ - ينظر، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 273 -08 السابق ذكره .

² - ينظر، المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 السابق ذكره.

❖ مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص، وتضم هذه المديرية:

- رئيس دراسات مكلفا بالبرنامج والتلخيص
- رئيس دراسات مكلفا بالتحليل وجمع المعطيات.
- رئيس دراسات مكلفا بمتابعة التقارير وحفظها وارشفتها.

❖ مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي، وتضم هذه المديرية بدورها:

- رئيس دراسات مكلفا بالمناهج والتقييس.
- رئيس دراسات مكلفا بالإعلام الآلي والتوثيق.

❖ مديرية إدارة الوسائل، تضم هذه المديرية:

- المديرية الفرعية للمستخدمين
- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- المديرية الفرعية للوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى.

ثالثا: الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية

حدد المرسوم التنفيذي رقم 274-08¹ تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، حيث نصت المادة 2 منه على أنه: «تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية، تهيكّل المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية في شكل مفتشيات جهوية»، وأضافت على أنه يحدد الاختصاص الإقليمي لهذه المفتشيات بقرار من الوزير المكلف

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 274-08 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق لـ 6 سبتمبر 2008، ج ر، العدد 50، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها.

بالمالية، ويمكن تعبئة الوحدات العملية للمفتشيات الجهوية للقيام بمهام خارج الدوائر الإقليمية للمفتشيات الجهوية التابعة لها.

وتتولى المفتشيات الجهوية على المستوى الجهوي تنفيذ البرنامج السنوي للرقابة والتدقيق والخبرة المنوط بالمفتشية العامة للمالية، وكذا التكفل خارج البرنامج بطلبات الرقابة الصادرة عن السلطات المؤهلة.¹

حيث تعتبر المديرية الجهوية هياكل عملية تقوم بالرقابة وهي تتكون من وحدات عملية يديرها كل من المفتش الجهوي والمكلفون بالتفتيش،² ويتم اقتراحهم وفق نفس الشروط المحددة للمراقبين الماليين ومديري البعثات.

• المفتش الجهوي

يدير المفتشية الجهوية مفتش جهوي ويعد هذا المنصب وظيفة عليا، حيث يمارس المفتش السلطة السلمية على المستخدمين التابعين للمفتشية الجهوية، وزيادة على تلك الصلاحيات التي يقوم بها المفتش الجهوي فيما يخص عملية الرقابة فيما حددته فقرات المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08، حيث يسهر المفتش الجهوي على حسن استعمال الوسائل الموضوعة تحت تصرف المفتشية الجهوية.

• المكلفون بالتفتيش

حددت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08 الصلاحيات المخولة للقيام بمهامهم، وفيما يخص المفتشيات الجهوية يحدد عدد المكلفين بالتفتيش فيها كما يأتي:

¹ - ينظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08 السابق ذكره.

الولاية	المكلف بالتفتيش	الولاية	المكلف بالتفتيش
الاغواط	4	تلمسان	6
تيزي وزو	6	سطيف	6
سيدي بلعباس	6	عنابة	6
قسنطينة	8	مستغانم	6
ورقلة	4	وهران	8

رابعاً: الهيكل البشري لتنظيم مستخدمي المفتشية العامة للمالية

نظم المرسوم التنفيذي رقم 10-28 القانون الأساسي بسلك الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة¹ للمالية، بالإضافة إلى القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03²، حيث يضم سلك مفتشي المالية رواتب حددتها المادة 3 من خلال أسلاك خاصة، سلك مفتشي المالية وسلك المفتشين العامين للمالية.

حيث كانوا هؤلاء المفتشون في المالية موظفون في الوزارات الأخرى، وقبل سنة 1980 مسيرين من طرف مديرية فرعية تابعة لوزارة المالية، ومنذ إحداث المفتشية العامة للمالية تم إلحاقهم بالمفتشية، التي قامت بتحديد مهامهم على أن يتم تحديد المناصب العليا بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، كما ويفرض على المفتشين قبل مباشرة مهامهم أداء اليمين القانونية وذلك أمام مجلس القضاء المختص إقليمياً كالاتي:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 10-28 المؤرخ في 27 محرم عام 1431 الموافق 13 يناير سنة 2010، ج ر، العدد 5 المؤرخة في 24 يناير 2010، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية.

² - الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006، ج ر، العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

"أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمال وظيفتي بأمانة وصدق وأن أحافظ على السر المهني وأراعي كل الواجبات المفروضة عليّ."

حيث يخضع توظيف وترقية موظفي المالية على النحو الآتي:

1- سلك مفتشي المالية

حيث يضم هذا السلك ثلاث رتب رتبة مفتش المالية من الدرجة الأولى ورتبة مفتش المالية ورتبة مفتش المالية رئيس¹، يتولى هؤلاء المفتشون تنفيذ عمليات الفحص والمراجعة بعين المكان وعلى أساس الوثائق المقدمة، ورقابة مسؤولهم السلمي²، ويتم توظيفهم على أساس الشهادة من حاملي شهادة المدرسة الوطنية للإدارة، أو على أساس مسابقة بالنسبة لحاملي الشهادات الجامعية والمفتشين المنتمين إلى باقي الفروع.

أما من بين مهامهم ما نصت عليه المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 من عمليات الفحص أو مهام المراجعة، وأعمال المشاركة في أعمال خاصة تتعلق بالخبرة أو الدراسة حول الذمة المالية والتسيير والوضعية المالية للمصالح والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، وما نصت عليه المادة 26 من مهام التدقيق والتقييم تحت إشراف المسؤول السلمي وأعمال الخبرة والدراسات الخاصة، التي تركز على نتائج الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية في مختلف قطاعات النشاط.

2- سلك مفتشي المالية العامين

نصت عليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 حيث يضم هذا السلك رتبتين رتب مفتش عام للمالية ورتبة مفتش عام للمالية خارج الصنف، وهم رتبتان لا يتم الالتحاق بهما إلا عن طريق التوظيف الداخلي، بخلاف رتبة مفتشي المالية والتي تكون إما عن طريق

¹ - تنظر، المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 السابق ذكره.

² - حددت المواد 25، 26، 27 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 المهام الموكلة إليهم.

التوظيف الداخلي أو التوظيف الخارجي، وذلك بحسب الشروط التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 28-10.

حيث يتم توظيف المفتشين العامين من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا بنجاح لمدة سنتين على الأقل بمعهد الاقتصاد الجمركي والجبائي، أو مؤسسة تكوين عمومية مؤهلة أو حاملي شهادة الماجستير أو الموظفين العاملين في سلك المالية، والتي وجب أن تتوفر فيهم بعض الشروط نصت عليها فقرات المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 28-10.

أما صفة مفتش مالية رئيس، يتم توظيفه إما عن طريق الامتحان المهني للذين يثبتون خمس سنوات، أو على سبيل الاختبار للمفتشين الذي يثبتون خمس سنوات أو 10 سنوات من الخدمة الفعلية.

أما من بين المهام التي وكلت لهم على الخصوص ما تضمنته المادة 34 من الرسوم التنفيذية رقم 28-10 حيث يكلف المفتشون بضمان تحضير أعمال الرقابة، ومعاينة الوقائع واقتراح على مستواهم كل تدبير من شأنه تحسين تنظيم وتسيير المصالح والجماعات والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية، زيادة على أنهم يقومون بالحرص على احترام الإجراءات والقواعد العامة بتدخلات المفتشية العامة للمالية.¹

المطلب الثاني: قواعد ضبط الممارسة الرقابية لعمل المفتشية العامة للمالية.

إن المفتشية سعيًا منها لتجسيد عملها الرقابي، تمارس وظائفها وفق إجراءات وقواعد حددها المشرع الجزائري، منها ما كانت منصوص عليها سابقًا ومنها ما استحدثه وفق التحولات الاقتصادية، حيث تمارس المفتشية صلاحياتها بمجال المالية والمحاسبية بواسطة المفتشين العامين، فيقومون بمراجعة صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها عن طريق التحقيق والتدقيق في جميع المراحل التمهيدية.

¹ - أنظر إلي باقي المهام من خلال نص المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 28-10 السابق ذكره.

كما يقومون بالتدخلات الميدانية الرقابية الفجائية والاستعجالية، ويصدرون في آخر عملهم تقرير توضع تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة للبت فيها.¹

الفرع الأول: تقدير صلاحيات المفتشية العامة للمالية

عرفت صلاحيات المفتشية تطورا نتيجة تأثرها بالظروف السياسية والاجتماعية، وبالفترة الاقتصادية التي عاشتها الجزائر من مفاهيم اشتراكية ثم اقتصاد الحر، حيث تمارس المفتشية العامة مهام الرقابة والتفتيش في مجال الرقابة على التسيير المالي، والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبية العمومية،

أولا: صلاحيات المفتشية العامة

جاء المرسوم رقم 272-08 خلفا للمرسوم التنفيذي 78-92 وذلك قصد إعادة تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وقد حافظ هذا المرسوم على أغلبية أحكام المرسوم الملغى مع إدخاله لتعديلات يمكن تصنيفها بالأساسية نظرا لأهميتها، ومن بين هذه التعديلات ممارسة الرقابة على كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني، وهذا يعني أن كل المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات النظام القانوني المميز على غرار مؤسسة سوناطراك ومؤسسة سونلغاز تخضع لرقابة المفتشية.

وإن كان المشرع لم ينص على رقابة المفتشية في الأمر رقم 04-01² إلى أن صدر الأمر 01-08 المعدل للأمر رقم 04-01 والمتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، حيث أسند بموجبه للمفتشية العامة مهمة الرقابة والتدقيق للسير الحسن للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ومن الأسباب القانونية التي أدت إلى إعادة رقابة

¹ - علي زغود، المرجع السابق، ص133.

² - الأمر رقم 04-01 المؤرخ في أول جمادى الثانية الموافق ل 20 أوت 2001، ج ر، العدد 47 المؤرخة في 23 أوت 2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 01-08 المؤرخ في 21 صفر عام 1429 في 08 فيفري 2008، ج ر، العدد 11، المؤرخة في 02 مارس 2002، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها.

المفتشية العامة للمالية على المؤسسات هو هاجس رقابة الأموال العمومية والمحافظة عليها والاتجاه نحو عمليات التطهير المالي للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، حيث ومن بين صلاحيات المفتشية التي حددها المرسوم:

1- الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي

من خلال المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، حيث تشمل هذه الرقابة على الخصوص رقابة شروط تطبيق التشريعات والتنظيمات المتعلقة بمجال المالية والمحاسبية وكذا صحة ونزاهة ومشروعية المحاسبة مطابقة للعمليات للميزانيات والبرامج شروط استعمال وتسيير الوسائل¹.

وتمتد رقابتها لتشمل أيضا هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي تخضع للرقابة المفتشية العامة للمالية، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المحدد لكيفيات مراقبة وتدقيق المؤسسات الاقتصادية العامة،² وذلك من خلال رقابتها على:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر على مجالات إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب.
- المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة، التسيير والوضعية المالية ومصادقية المحاسبات وانتظامها.

¹ - خرشي النوى، المرجع السابق، ص 413.

² - المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 2009، ج ر، العدد 14 المؤرخة في 4 مارس 2009، يحدد شروط وكيفيات مراقبة وتدقيق المؤسسات الاقتصادية العامة من طرف المفتشية العامة للمالية.

- المقارنة بين التقديرات والانجازات وشروط المحاسبات وانتظامها، وتسيير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق.

2- الرقابة على استعمال الموارد

تمارس المفتشية العامة رقابتها على استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية، خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والثقافية والرياضية، وذلك من خلال ما تضمنته المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

بالإضافة إلى ممارستها الرقابة على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدات المالية من الدولة أو الجماعة المحلية، أو الهيئات العمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.

3- مهمة التقييم الاقتصادي والمالي

أوكل المشرع الجزائري للمفتشية العامة للمالية القيام بمهمة التقييم الاقتصادي والمالي، من خلال تقييم أداء أنظمة الميزانية، والتقييم الاقتصادي والمالي لأي نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو اقتصادي، وكذا تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية، المتعلقة بالتنظيم الهيكلي وذلك من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة،¹ وتقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية، مهما كان نظامها القانوني، وكذا تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها.

4- الرقابة والتدقيق

تعتبر هذه الرقابة المهمة الأصلية التي تقوم عليها المفتشية العامة للمالية من خلال سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي، وعلى شروط تطبيق التشريع المالي

¹ - محمد سعيد بوسعيدية، المرجع السابق، ص 132.

والمحاسبي، وعلى التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك، وعلى شروط تعبئة الموارد المالية، وتطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية¹.

وفي هذا الصدد خول المشرع للمفتشية العامة للمالية في إطار قيامها بمهام الرقابة والتدقيق برقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والسندات والموجودات، كما مكنها من التحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحص الوثائق، بالإضافة إلى قيامها بأي بحث وإجراء في الأماكن بغرض التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات، وخولها الإطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها، وللمفتشية التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات، حيث تمارس المفتشية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون².

كما وقد وسع المشرع الجزائري من صلاحيات المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة والتدقيق في العمليات الرقابية وهذا من خلال ما جاء به المرسوم رقم 69-09 و تطبيقا للمادة 7 مكرر³ من الأمر رقم 04-01 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها المعدل، لتشمل رقابة تسيير المؤسسات الاقتصادية فيما يخص كل من إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب، وكذا المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة، تسيير الوضعية المالية، شروط استعمال الوسائل وتسييرها، بالإضافة إلى سير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي.

5- تقييم السياسات العمومية

تعتبر هذه الصلاحية من المهام الجديدة التي جاء بها المشرع الجزائري ونص عليها في الفقرة 2 من المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، حيث تتعلق بالمخططات

¹ - ينظر، المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 السابق ذكره.

³ - تنص المادة 7 مكرر الفقرة الأولى: "أنه بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري، يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم."

القطاعية للتنمية، والسياسات العمومية، لاسيما المتعلقة بمكافحة البطالة إلى غير ذلك من السياسات العمومية والوقوف على النتائج المترتبة عنها.¹

كما وتهدف تقييم السياسات العمومية إلى البحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة، ويتم ذلك من خلال إنجاز الدراسات، والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية تسيير الموارد المالية والوسائل العمومية، كما وتقوم بتقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة.

6- التقويم الاقتصادي للمؤسسات

هذه المهمة استحدثها المشرع وقد تم النص عليها بداية في المادة 41 من القانون رقم 88-01 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ودخلت حيز التنفيذ في 22 فيفري 1992 وذلك بصور المرسوم التنفيذي رقم 92-79 يؤهل المفتشية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية².

7- الرقابة على عملية الصرف وحركة رؤوس الأموال

تعتبر جرائم الصرف من الجرائم الحساسة التي تؤثر على اقتصاد البلاد، لذلك أخضعها المشرع الجزائي لإجراءات قانونية خاصة، من خلال ما تم النص عليه في مواد

¹ - أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 232.

² - عرف المشرع الجزائري المؤسسة العمومية الاقتصادية في المادة الثانية 2 من الأمر رقم 01-04 أنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأسمالها الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام، وقد نظمها القانون رقم 88-01 الصادر في 02 جانفي 1988 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العامة. ج ر، العدد 2 المؤرخة في 13 جانفي 1988، وتم إلغاء هذا القانون سنة 1995.

الأمر رقم 96-22 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-01 والأمر رقم 10-03¹ والبعض الآخر كتكملة للأولى تضمنتها مراسيم تنفيذية، حيث صدر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي رقم 97-256² المتضمن شروط وكيفيات تعيين الأعوان والموظفين المؤهلين لمعاينة مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.³

حيث نصت المادة 3 من الأمر رقم 97-257 أنه يعين موظفو المفتشية العامة للمالية المؤهلون لمعاينة مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال، بقرار وزاري مشترك بين وزير العدل ووزير المالية،⁴ باقتراح من السلطة الوصية من بين الموظفين الذين يثبتون رتبة مفتش على الأقل ولهم ثلاث 3 سنوات كحد أدنى من الممارسة الفعلية بهذه الصفة.

كما وتجدر الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالمالية قد حدد قائمة ممثليه المؤهلين لتقديم شكاوى ضد أي جريمة من جرائم الصرف، بموجب المنشور الصادر عنه في 09 أوت 1998 تحت رقم 624، الذي وزع اختصاص كل واحد منهم حسب قيمة محل الجريمة، وتضم هذه القائمة عدة هيئات⁵، وتأتي المفتشية العامة للمالية من بين هذه الهيئات.

¹ - الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 23 صفر 1417 الموافق لـ 9 جويلية 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-08 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، ج ر، العدد 37، والذي يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1423 الموافق 19 فبراير سنة 2003، ج ر، العدد 12 لسنة 2003، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، العدد 50 مؤرخة 1 سبتمبر 2010، والمتعلق بقمع المخالفات ضد التشريع والتنظيم الخاص بالصرف وحركة الأموال من وإلى الخارج.

² - المرسوم التنفيذي رقم 97 - 256 المؤرخ في 9 ربيع الأول عام 1418 الموافق 14 يوليو سنة 1997، يتضمن شروط وكيفيات تعيين بعض الأعوان والموظفين المؤهلين لمعاينة مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال.

³ - محادي الطاهر، إجراءات المتابعة والمصالحة في جرائم الصرف في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 12 الثاني عشر، 2006، ص 509.

⁴ - القرار الوزاري المشترك رقم 98 مؤرخ في 2 ديسمبر 2001 يؤهل مفتشي المفتشية العامة للمالية لمعاينة مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف.

⁵ - أعوان الجمارك وموظفي المفتشية العامة للمالية، ومديري الخزينة الجهويين والمديرية العامة للخزينة.

7- التدقيق في القروض الدولية

تقوم المفتشية بالرقابة على القروض الدولية التي تصدر من البنك الدولي للإعمار والتنمية والبنك الإفريقي للتنمية، وذلك من خلال تقييمها للمعلومات والاتصالات، وفي هذا الصدد تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على ازدياد حجم القروض العمومية، وزيادة تقلب الأسواق الدولية وكثرة التعقيدات في مجال القروض وانعدام التنسيق في تقييمها وقلة الشفافية حولها¹، كما تهدف إلى رقابة إنجاز عمليات المتابعة وهي بدورها تقوم بتقرير تدقيق حسابات المشاريع التي منح القروض من أجلها، كما تقوم وبالموازاة بإعداد وتقديم تقارير نهائية حول تنفيذ المشروع الذي استفاد من القرض.

ثانيا: طبيعة تدخلات المفتشية العامة للمالية

تتم تدخلات المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامج الرقابة المحددة في عين المكان وبناء على الوثائق رقابة محاسبية، وتكون الفحوصات والتحقيقات بصورة فجائية، وتكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق للجهة المعنية بالتفتيش². كما تقوم رقابة المفتشية العامة على مبدأ المباغتة والمفاجأة، أو بإشعار مسبق في أدائها لمهامها، وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية، والمالية، والتقنية لممارسة عملها الرقابي³.

حيث تكون تدخلات المفتشية المالية خارج البرنامج من خلال برنامج سنوي يصادق عليه الوزير المكلف بالمالية، ومن خلال طلبات التدخل الصادرة عن السلطات المؤهلة عبر المراسلات الموجهة لكل الدوائر الوزارية، قبل البت في البرنامج السنوي، لدعواتهم لصياغة اقتراحات المهام.

¹ - سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة تخرج المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2005، ص 40.

² - ينظر، المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

³ - حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2010/2011، ص 87.

ويتم أثناء التدخلات إعداد تقارير تدون فيها جميع النقائص والتجاوزات، التي يمكن ملاحظتها خلال عملية التدقيق والتحقيق إلى جانب الاقتراحات اللازمة لتصحيح الوضع.

وتتميز رقابة المفتشية العامة للمالية برقابة ظرفية، تتم بناء على طلب الهيئات المؤهلة، رقابة دائمة في حالة القيام بعمليات الفحص والمراقبة بصفة دورية في إطار تنفيذ البرنامج السنوي، رقابة شاملة تنصب على مختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وتمارس المفتشية العامة عملها في إطار برنامج عمل سنوي يضعه وزير المالية من الناحية العملية، حيث يتم وضع البرنامج على مستوى الأقسام والمديريات الفرعية، وبناء على اقتراحات المديريات الجهوية والمفتشون العامون ومفتشي المالية مع الأخذ بعين الاعتبار برنامج السنة الماضية، ثم تتولى مديرية المناهج والتلخيص وضع مشروع البرنامج السنوي الذي يتم إحالته إلى وزير المالية من أجل عرضه أمام مجلس الحكومة، وفي حالة المصادقة عليه يصبح نهائي قابل للتنفيذ.¹

حيث يقوم كل سنة وزير المالية وفق ما تضمنته المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة خلال السنة ويتم تحديد هذه العمليات الرقابية خلال الشهرين الأولين من السنة ويكون البرنامج محدد وفق الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة.

أما على الصعيد العملي، فتتم التدخلات المرتبطة بالتحقيقات والخبرة حسب الكيفيات التالية:

1- بالنسبة للتحقيقات:

بغض النظر عن التحقيقات الإدارية التي يمكن أن تقوم بها المفتشية بطلب من السلطات المؤهلة، يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تشكل طرفا في التحقيق القضائي إما بناء

¹ - سناطور خالد، المرجع السابق، ص45.

على استدعاء مباشر من مصالح الأمن، تطبيقا للمادة 49 من ق إ ج ، التي تتناول التحقيقات في حالة التلبس، أو بطلب من السلطة القضائية من أجل تقديم المساعدة التقنية أو تزويدها بالتقارير المعدة إثر مهامها، مع العلم أن هذه التقارير يمكن أن تشكل أدلة، تطبيقا لأحكام المادة 214 من القانون المذكور أعلاه.

2- بالنسبة للخبرة القضائية:

سواء تعلق الأمر بقضية مدنية وفق ما نصت عليه المادة 125 من قانون الإجراءات المدنية أو قضية جزائية وفق المادة 134 من قانون الإجراءات الجزائية،¹ وبالنظر لمكانتها كهيئة رقابية متخصصة تتوفر على أعوان محلفين، يمكن طلب رأي المفتشية العامة للمالية حول الجوانب التقنية لقضايا معروضة على القاضي.

حيث يمكن لهذه الآراء المتضمنة في تقارير الخبرة أن تؤسس قرار القاضي، كما يمكن هذا الأخير أن لا يأخذها بعين الاعتبار عندما يقدر أنه لا يمكن أن يبنى عليها اقتناعاته (المادة 144 من ق إ ج)، حيث لا تتدخل المفتشية في الهيئات التي يتدخل فيها مجلس المحاسبة ولكن تتدخل فقط كخبير قضائي من طرف العدالة.²

الفرع الثاني: مراحل ممارسة العمل الرقابي للمفتشية وأهم نتائجه

أولا: إجراءات عملية التفتيش التحضيرية والتنفيذية

أثناء مرحلة التحضير يقوم رئيس المهمة بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة، ويبلغها إلى المفتشين المكونين لفرقة التفتيشية على شكل معلومات أساسية ممثلة في تحديد

¹ - الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966، المعدل و المتمم بالقانون رقم 01-08 المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1422 الموافق لـ 26 يونيو سنة 2001 ، ج ر ، العدد 34، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 04-14 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق لـ 10 نوفمبر سنة 2004، ج ر ، العدد 71، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ 20 ديسمبر 2006، ج ر ، العدد 84 المؤرخة في 24 ديسمبر 2006، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 15-02 المؤرخ في 7 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليو 2015 (استدراك) ج ر ، العدد 41 المؤرخة في 29 يوليو 2015 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

² - وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، المرجع السابق، ص166.

طبيعة النقاط التي تجري رقابتها، تقسيم المهام بين المفتشين لتفادي التداخل أثناء تنفيذ المهمة التفتيشية، ومدة تنفيذ المهمة التفتيشية، والتي عادة لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف، أو تكون قابلة للتמיד في الحالات الاستثنائية.

عند التنفيذ تتم المراقبة على أساس الوثائق من حسابات ومستندات الإثبات، حيث ينتقل المفتش أو بعثة المفتشين إلى عين المكان، أي إلى مقر الهيئة بصورة فجائية، ذلك أن تمكين الهيئة من إجراء تدخلات رقابية فجائية واستعجالية خارج البرنامج المقرر، من شأنه أن يضمن أكبر قدر من الشفافية والنزاهة في تسيير المؤسسات.

كما يمكن للمفتشية العالمية للمالية إجراء عمليات ذات طابع استعجالي وفجائي خارج البرنامج السنوي المقرر، فتتولى البعثة فحص ومراجعة مستندات الإثبات ومعاينتها في عين المكان والتحقق مع الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين والمسيرين، غير أن المهام المتعلقة بالدراسات والخبرات تكون بعد تبليغ مسبق، حيث يتولى المفتشون مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات، ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين والاطلاع على وثائق الإثبات لدى مناصب المحاسبة ومرووسيهم أو مندوبيهم أي المحاسبين الرئيسيين.¹

حيث يقوم المكلفون بالتفتيش بمجموعة من الأعمال في المرحلة التنفيذية وذلك من خلال:

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع، والتي يحوزها المسيرين أو المحاسبون.
- التحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.

¹ - علي زغدود، المرجع السابق، ص 145.

- القيام في الأماكن، بأي بحث وأجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.

- الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.

- التيقن من صحة المستندات المقدمة، وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة.

- القيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة وتام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.

وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها،¹ كما يحق للمفتشية أثناء تسجيلها لأي تقصير أو ضرر جسيم، أن تطلع السلطة السلمية أو الهيئة الاجتماعية المختصة بذلك حتى تتخذ فورا التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة المراقبة وتعلم السلطة الوزارية المعنية.²

ثانيا: نتائج عملية رقابة المفتشية العامة للمالية

يقوم المفتشون الماليون بمهامهم على أسس موضوعية وحسب وقائع ثابتة، و عند انتهاء عملية الرقابة يتم تدوين ما توصل إليه المفتشون في تقارير تتضمن ملاحظاتهم ومعاينتهم مدعين بالإثباتات،³ حيث يجب أن يتقيد التقرير بمجموعة من الإجراءات الشكلية، وتشمل هذه الإجراءات تاريخ التقرير، اسم المؤسسة، توجيه التقرير، الدقة والوضوح وتوقيع التقرير.⁴

حيث يجب على المفتشين أن يقدموا تقريرا كتابيا عن معايناتهم يذكرون فيه النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته، وعند انتهاء التحقيق يقدمون اقتراحات

¹ ينظر، المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

² ينظر، المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

³ ينظر، المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

⁴ محمود السيد الناغي، المراجعة في إطار النظرية والممارسة، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، القاهرة، مصر، 1998، ص55.

وتوصيات لتحسين التسيير، والجدير بالذكر أن التقرير المذكور يرسل في نهاية كل مراقبة إلى السلطة الرئاسية، أو سلطة الوصاية.

وعلى مسؤولي الجهات التي تمت مراقبتها الرد في ظرف شهر واحد على الملاحظات التي تضمنها التقرير والتدابير التي اتخذت لمعالجة الأخطاء الواردة فيه، ثم يحال التقرير النهائي على السلطات الرئاسية أو سلطة الوصاية وعلى رئيس مجلس المحاسبة.¹

وفي هذا الإطار نميز بين أنواع من التقارير:

1- التقرير الأساسي:

هو التقرير الذي يبرز المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة، وكذلك حول فعالية التسيير بصفة عامة، ويتضمن هذا التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات الرقابية، حيث يمكن أن يتضمن التقرير كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمه.²

وقد نوهت المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 على ضرورة تبليغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة بالتقرير الأساسي، وإن كان التقرير لا يصبح نهائيا إلا بعد تأكيد وتنشيط المعايينات التي يتضمنها، حيث عند نهاية الإجراء التناقضي، يرسل التقرير المعد على إثر مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة الى هذه الأخيرة دون سواها.

وللتمكن من تنفيذ الإجراء التناقضي، يجب على مسيري المصالح والهيئات المرسلّة إليهم التقارير ان يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على المعايينات والملاحظات التي

¹ -علي زغود، المرجع السابق، ص 146.

² -ينظر، المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

تحتويها هذه التقارير وعليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة أو المرتقبة المتعلقة بالوقائع المدونة في هذه التقارير.

2- التقرير التلخيصي:

والذي يأتي بعد أن يقوم المسير بعد تلقيه التقرير الاساسي بالإجابة عليه عن طريق تقرير تلخيصي يختم الاجراء التناقضي، حيث يتضمن هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعايينات المدونة في التقرير الأساسي وجواب مسير الكيان المراقب.

يبلغ التقرير التلخيصي مرفقا بجواب المسير، للسلطة السلمية أو الوصية للهيئة المراقبة دون غيرها،¹ والتي تقوم بدورها بإعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ،² حيث أصبح إعداد التقرير التلخيصي الذي يختم الإجراء التناقضي، والذي كان استثنائيا، شبه قاعدة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

3- التقرير السنوي:

تقوم المفتشية العامة للمالية سنويا بإعداد تقرير يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا يتضمن الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك، خصوصا إذا كان الأمر يهدف إلى تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم اللذان يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها.

ويتم تسليم التقرير السنوي المعد من قبل المفتشية العامة إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها، كما وتقوم المفتشية في نفس الأجال المحددة لتسليم التقرير السنوي بإعداد تقرير، يتعلق بالاستجابة التي لقيتها

¹ - ينظر، المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

المعاينات والتوصيات التي كانت محل ارسال إلى الهيئات التابعة لرقابتها، ويتم إرسال هذا التقرير إلى السلطات المؤهلة لذلك¹.

4- التقرير السري:

رجوعا الى نص المادة 21 من الامر رقم 12-02 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، فإن المفتشية العامة تقوم بصفة عاجلة تقريراً سرياً إلى خلية معالجة الاستعلام المالي (CTRF) فور اكتشافها، أثناء قيامها بمهام الفحص والرقابة، وجود أموال أو عمليات يشتبه أنها متحصل عليها من جريمة لها علاقة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

المطلب الثالث: تقييم فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية

تتجلى أهمية الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية أنها جاءت لتدعيم ميدان الرقابة اللاحقة، التي تمارسها الدولة على مؤسساتها، ولكن على الميدان فهذه الأهمية تبقى مشلولة إذا ما حاولنا معرفة الآثار المترتبة على عملية هذه الرقابة، التي تقوم بها الهيئة وإلى معرفة مدى فعاليتها.

الفرع الأول: الآثار المترتبة على عملية الرقابة.

تعود سلطة الوزير المكلف بالمالية بمعالجة نتائج العملية الرقابية من خلال اتخاذ الاجراءات حول تقارير المفتشية المالية، وإن كانت جل هذه التقارير تزداد أهميتها في توصيل المعطيات والحقائق الخاصة بالنتائج إلى مراكز المراقبة²، التي تعرف كفاءة هذه الهيئة حيث أعدت المفتشية العامة للمالية سنة 1990 تسعة وسبعون (97) تقريراً وارتفع هذا العدد إلى (128) تقرير سنة 2000 و (177) تقرير سنة 2010 وفي غضون السنة الماضية 2011 كان عدد التقارير المبلّغة للسلطات المؤهلة (206) تقرير منها (90) تقرير تلخيصي.

¹ -ينظر، المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

² - كامل بربر، الإدارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، لبنان، 1996، ص158.

بينما تم تبليغ خمسة (05) منها فقط في سنة 2000 وهو تطور يعكس الاهتمام الذي تخصصه الإدارات الوصية لتقارير المفتشية العامة للمالية علاوة على ذلك، فإن الأحكام التنظيمية التي تحكم سير هيئة الرقابة هذه ألزمت السلطات السلمية والوصية بإعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير التي تثيرها.¹

أما حصيلة المفتشية العامة للمالية لسنة 2014، فقد أبانت عن استمرار تسجيل الاختلالات والنقائص في تسيير الممتلكات والموارد العمومية، التي سبق وأن تمت معاينتها في التقارير السابقة، من مسك سجلات الجرد بشكل غير سليم وتسجيل عدم استعمال بعض التجهيزات التي تم اقتنائها، لا سيما في قطاعات حساسة مثل قطاع الصحة.

ضف إلى التجاوزات والتي تتعلق بعدم احترام الأحكام المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية، وتنفيذها والتسيير غير الناجع للموارد البشرية وعدم بلوغ الأهداف المسطرة ونقص الصرامة في إجراءات تحويل رؤوس الأموال، ووفقا لما أوردته تعليمة الوزير الأول فإنه ولا بد من تطبيق الهدف الذي سطرته السلطات العمومية، والذي يرمي إلى ترشيد النفقات مع الحفاظ على الأولوية المحددة في مجال تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين.²

الفرع الثاني: مدى فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية

بالرغم من فعالية الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية وأهمية الوظيفة الرقابية البعيدة التي تقوم بها على الأموال العمومية، خاصة فيما يتعلق بعمليات الميزانية، حيث تم تكوين لجنتي تنسيق تترأسها المفتشية العامة لجنة أولى على مستوى وزارة المالية، ولجنة ثانية ما بين الوزارات، إلا أنه يلاحظ عدم وجود أي تناسق عند أداء المهام بين المفتشية وأجهزة الرقابة المالية القطاعية أو الداخلية.³

¹ - وزارة المالية، خمسون سنة من الانجاز، المرجع السابق، ص 162.

² - الإرسالية رقم 976 المؤرخة في 14 جويلية 2015 الخاصة بتجسيد التدابير الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد.

³ - مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 71

كما يعاب على اقتصار رقابة المفتشية العامة للمالية على الرقابة التقليدية ، والمتمثلة في البحث على المخالفات للإجراءات والنصوص القانونية ولا تمتد للاستعمال الفعال للمال العام بصفة عامة، رغم أن المشرع أعطى للمفتشية العامة للمالية اختصاصات معتبرة، تسمح لها بالتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة لرقابتها ومراجعة حساباتها بكل حرية، إلا أن ما يمكن ملاحظته أن نتائج تدخلاتها ليست في مستوى الاختصاصات الكبيرة التي منحت لها، كما أن التقارير التي تعدها سواء الدورية أو السنوية تبقى مجرد ملاحظات ونتائج فقط، ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئات المعنية بالرقابة¹.

فالتقارير التي تصدرها الهيئة لا ترقى إلى تلك التقارير التي تعطي الأوامر، فهي تقتصر إلى سلطة الردع أو حتى إصدار الأحكام، فدور المفتشية العامة للمالية عند التدخل وتسجيل لأي تقصير لا يتعدى سوى الاعلام الفوري للسلطة السلمية، حتى تتخذ التدابير الضرورية واللازمة لحماية مصالح هذه الهيئة أو المؤسسة محل عملية المراقبة، وذلك من خلال طلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين إعادة المحاسبة الخاصة بالملف قصوة، أو تحيينها في حالة وجود أية أخطاء عند المعاينة وذلك بعد تحرير محضر قصور.

وبالتالي فإن انعدام سلطة اتخاذ الإجراءات العقابية ينقص من فعالية المفتشية العامة، ويجعل دور عمل المفتشية في مجال الرقابة لا يعدو أن يكون فقط دورا استشاريا، تركز رقابتها المالية اللاحقة على مبادئ الشرعية، النظامية، الفعالية والمردودية دون البحث في الملائمة وإنما يقتصر دورها في البحث في مدى مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية².

¹ - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 19.

² - صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مداخلة أُلقيت في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الدولية والحكومات، المنظم من طرف قسم علوم التسيير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، يومي 8 و 9 مارس 2005 ، ص 143.

كما أن جهاز المفتشية ليس جهاز مستقل بحد ذاته وإنما هو تابع لوزارة المالية، الذي لا يتصور قيامه بأي رقابة على ممتلكات الدولة، أو أن يتخذ أية إجراءات أو تدابير بشأن تقارير المفتشية، مادام أنه موضوع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي تعود له صلاحية البث في تقارير المفتشية.

المبحث الثاني: رقابة الأجهزة المالية الأخرى

تأخذ الإدارة المركزية لوزارة المالية بما فيها المصالح المركزية الداخلية والخارجية وكذا الشبكة المحاسبية للمصالح المالية للدولة، مكانة وحيزا خاصا ضمن نشاط رقابة الأموال العمومية، بالنظر لتوسع مجال التدخل وكثافة المادة الخاضعة للرقابة المرتبطة بها.

وعلى ذكر الأموال وتنفيذ سياسة الدولة في المجال الاقتصادي تأتي الصفقات العمومية من خلال الاعتمادات المالية المسطرة لها مما يعزز فكرة المحافظة على المال العام، من جهة، ويأتي أعوان مراقبة الحسابات والعمليات الخاصة بتحصيل هذه الأموال من جهة أخرى.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث الى تحديد أهم القواعد والأحكام التي تبين وتحكم كيفية تنفيذ ومراقبة الموازنات الخاصة بالدولة من خلال رقابة الهيئات الخاضعة للمحاسبة العمومية للمال العام في **المطلب الأول**، رقابة لجان الصفقات العمومية كأداة لتجسيد هذه الأهداف في **المطلب الثاني** أما في **المطلب الثالث** فيأتي دور أعوان المحاسبة العمومية بأدوارهم ومهامهم المنفصلة والمتصلة في نفس الوقت، والتي نظمها المشرع بقوانين خاصة.

المطلب الأول: رقابة الهيئات الخاضعة للمحاسبة العمومية للمال العام

لما كانت الرقابة على الأموال العمومية تهدف إلى التأكد والتحقق من الاستخدام الأمثل، والتسيير الجيد لهذا المال وفق القوانين والتنظيمات أحدث المشرع عدة هيئات مصغرة مقارنة بالمفتشية العامة للمالية، توضع تحت اشراف السلطة المباشرة للمدير العام يتواجد هذا النوع من المفتشيات على مستوى المديرية العامة بالوزارة، وبالأخص وزارة المالية يحكمها نص خاص.¹

¹ -أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 206.

الفرع الأول: مفتشية مصالح المحاسبة

أولاً: نشأتها

تم إحداث مفتشية مصالح المحاسبة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-55 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، وقد جاءت هذه الهيئة خلفاً للمفتشية المركزية للخزينة المحدثه من قبل المرسوم التنفيذي رقم 90-190، والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الاقتصاد،¹ وهي تكلف حسب ما نصت به المادة 2 بإجراء عمل الرقابة والتفتيش والتحقيق، دون المساس بالاختصاصات التي تخولها القوانين والتنظيمات والأجهزة الرقابية الأخرى.

حيث تسيير المفتشية بواسطة مفتش عام يوضع تحت سلطة المدير العام للمحاسبة، ويساعد المفتش العام لمصالح المحاسبة ثمانية مفتشين وثمانية مكلفين بالتفتيش، وذلك على حسب ما ورد في نص المادة 7 التي عدلت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-93 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 95-198² والذي يحدد اختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة، بعدما كان حسب المرسوم التنفيذي رقم 95-55 خمسة مفتشين مكلفين بالتفتيش، وهم يعينون بمراسيم تنفيذية، حيث تعتبر وظائف المفتش العام والمفتش المكلف وظائف عليا في الدولة، وتصنف تباعاً وتساوي مرتبات المفتش العام والمفتش ونائب المدير في الإدارة المركزية.³

¹ - محمد سعيد بوسعدية، مرجع سابق، ص 136

² - المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25 يوليو 1995 المحدد لاختصاصات المفتشية لمصالح المحاسبة وتنظيمها، وقد عرف هذا المرسوم تعديل لمرتين، المرة الأولى بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 05-493 المؤرخ في 26 ديسمبر 2005، ج ر، العدد 84 سنة 2005، والثانية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-93 المؤرخ في 10 مارس 2008، ج ر، العدد 14 سنة 2008.

³ - ينظر، المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-93 السابق ذكره.

ثانيا: اختصاصات المفتشية

تكلف مفتشية مصالح المحاسبة بتقويم التدخلات المالية التي تقوم بها الخزينة، لاسيما ما تعلق بالإعانات والهبات التي تمنح للأجهزة والمؤسسات العمومية، كذا إعادة هيكلة ديون الخزينة وتسبيقاتها كما تترقب مصالح محاسبة التمويلات المنطلقة من الموارد العمومية التي تمول خصوصا الأنشطة التي تعود بالنفع على الدولة بواسطة الحسابات الخاصة في الخزينة.

وفي إطار قيامها بعملياتها الرقابية فإن مفتشية مصالح المحاسبة تقوم بمجموعة من المهام، فهي تقوم بتحضير برامج التفتيش والتحقيق التي يقوم بها المحاسبون العموميون، وتضبط خطط عمل فرق التفتيش والتحقيق في المصالح الخارجية التابعة للخزينة، كما تحدد لكل مهمة تفتيش وتحقيق الأداءات المرتبطة بها والأهداف المسطرة، وذلك بالتنسيق مع أنشطة مصالح التفتيش والتحقيق في المصالح الخارجية التابعة للخزينة، كما تعمل من أجل انسجامها.

وفي إطار استغلال المقررات والتقارير والمعلومات التي تقدمها المؤسسات والأجهزة الرقابية المختصة فيما يخص تسيير المحاسبين العموميين، تتدخل مفتشية مصالح المحاسبة اعتمادا على برنامج سنوي للتفتيش، وتتوج كل مهمة تفتيش وتحقيق أو بحث تجريها مفتشية مصالح المحاسبة بتقرير يتم استعراض فيه المعايينات والملاحظات، ويتم اقتراح عند الاقتضاء، كل تدبير من شأنه أن يحسن عمل مصالح المحاسبة والأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها¹، كما يتم تبليغ تقرير التفتيش أو التحقيق إلى المسؤول المعني، الذي عليه أن يقوم بالرد على المعايينات والملاحظات التي احتواها التقرير في أجل أقصاه شهرين ويمكن تمديده إلى شهرين آخرين استثناء².

¹ - ينظر، المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المعدل السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المعدل السابق ذكره.

الفرع الثاني: رقابة الإدارة المركزية لمصالح المالية

حدد المشرع الهيكل الخاصة بالإدارة المركزية لوزارة المالية بمجموعة ضخمة من الهياكل تجعل القارئ يشعر لأول وهلة أنه أمام جهاز بيروقراطي، بالغ التعقيد ومتسم بفلسفة التركيز الإداري المطلق، ذلك أن هذه الهيكل وتحت سلطة الوزير تتضمن الأمانة العامة وديوان الوزير ومديريات عامة بالإضافة إلى عدد كبير من المديريات الفرعية والأقسام.¹

أولاً: المديرية العامة للمحاسبة

يهدف التنظيم المحاسبي إلى تنظيم العمليات، في إطار محاسبي معين لتسهيل الانتقال إلى المستوى المركزي، لتركيز الإحصائيات المالية التي تساهم في تحضير قانون المالية، فهناك تكامل بين نظام المحاسبة العمومية وحسابات الدولة.

حيث نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية،² على أهم المهام الموكلة لهذه المديرية والتي من بينها:

- إعداد القواعد والإجراءات المتعلقة بالمحاسبة.
- القيام بأي عمل أو دراسة أو بحث يهدف إلى تطوير وعصرنة الخزينة، وتوحيد الأنظمة المحاسبية.
- تصميم نظام الاعلام للخزينة وتسييره.
- ضمان تنشيط وتقييم نشاط مصالحها الخارجية.
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي تابع لميدان اختصاصها واقتراحه.

¹- أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، دور وزارة المالية في اعداد ميزانية الدولة، مجلة افاق العلوم، جامعة زيان عشور، الجلفة العدد الثاني، 2016، ص 113.

²- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 مؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007، ج ر، العدد 75 ص21، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.

وبدورها تتكون هذه المديرية من خمس مديريات والتي تتفرع عن مديريات وأقسام تهدف كل واحدة منها بمهام تقييم النشاط الاقتصادي من خلال ضبط العلاقة بين المديريات، قصد تقدير العمليات الإدارية وإدخالها في تقييم القدرات الاقتصادية للبلاد، وهذه المديريات هي:

- مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات.
- مديرية عصنة وتوحيد المقاييس المحاسبية.
- مديرية التوحيد المحاسبي والمالي.
- مديرية الإعلام الآلي.
- مديرية إدارة الوسائل والمالية.

ثانيا: المديرية العامة للميزانية

المديرية في التنظيم الإداري مكانة مميزة، تعطيها صلاحيات واسعة للتأثير خاصة في القرارات المالية للدولة، وتمثل المديرية العامة للميزانية هيكل للسلطة في تسلسل إجراءات الميزانية والتي منها ضرورة الموافقة على كل قرار له أثر مالي¹، فهي مرتبطة بجميع القطاعات والوزارات القائمة بالصرف، وتضمن دور التحكيم في مجال النفقات، لذلك فإن الدور الأساسي للمديرية العامة للميزانية، يكون عند قيام المناقشات مع مختلف الوزارات من أجل إعداد الوثائق المتعلقة بالميزانية.

وتكلف المديرية العامة للميزانية برسم الآفاق المتعلقة بالميزانية العامة في بداية كل سنة، عبر المنشور الدوري، وبناء عليه تقدم كل طلبات الاعتمادات السنوية للسنة المقبلة، مدعمة بمبررات مفصلة تقدرها المديرية العامة للميزانية بكل عناية، عندما تقوم بمراقبة منح الاعتمادات، التي من أجلها كل وزارة ينبغي أن تحصل على موافقة صريحة، وبذلك

¹ - أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، المرجع السابق، ص 114.

تخضع الوزارات إجباريا للمديرية العامة للميزانية ، بالإضافة إلى ذلك هي تراقب تنفيذ الميزانية ، وتدرس انعكاسات كل المشاريع واقتراحات القوانين والقرارات الحكومية على الميزانية العامة ، وتسهر على انتظام عمليات النفقات بواسطة المراقبين الماليين المتواجدين في كل وزارة وفي كل ولاية.¹

بالإضافة الى رقابة مفتشية المصالح الميزانية، حيث تطبيقا لأحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 فانه يحدد مهام مفتشية مصالح الإدارة المركزية للميزانية وتنظيمها وسيرها، حيث تتولى المفتشية تحت السلطة المباشرة للمدير العام للميزانية بإنجاز مهام المراقبة والتفتيش والتقييم لاسيما في تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.²

وكذا المعايير التقنية والمالية العمومية والتنظيم المتعلق بالميزانية لتحسين نجاعة النفقات العمومية، كما تقوم بتنفيذ الميزانية ومتابعتها وانجازها وفقا للأهداف المسطرة، مع ضمان الاستعمال العقلاني والامثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف الهياكل التابعة للمديرية العامة للميزانية.

المطلب الثاني: رقابة لجان الصفقات العمومية

تحتل الصفقات العمومية جانبا هاما من أعمال الدولة، كونها تعد النظام الأفضل لاستغلال الأموال العمومية، ولصلتها الوثيقة بخزينة المالية بحكم تعدد وتنوع الهيئات الإدارية من جهة -دولة ولاية البلدية مؤسسة إدارية هيئات عمومية- وبحكم تنوع الصفقات العمومية من جهة أخرى.³

¹- أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، المرجع السابق، ص 115.

²- ينظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-154 ممضي في 26 مايو 2008 وزارة المالية، ج ر، العدد 27

المؤرخة في 28 مايو 2008، يتضمن مهام مفتشية مصالح الميزانية وتنظيمها وسيرها.

³- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسر للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2009، ص7.

وقد أولى المشرع أهمية كبيرة لمسألة الرقابة المالية على الصفقات العمومية، وهذا في ظل اعتماد الاقتصاد الوطني على النفقات لتنشيط العجلة التنموية للبلاد، ونظرا للاعتمادات المالية التي ترصد لها مما يستدعي التحكم الجيد في حماية المال العام من كل أشكال التجاوز والانحراف والتبديد.¹

الفرع الأول: الرقابة القبلية للجان الصفقات العمومية

لما كانت الرقابة محط اهتمام من طرف المشرع، كون مهمتها تهدف بالدرجة الأولى إلى فحص مشاريع الصفقات والملحقات، بالإضافة إلى فحص مشاريع دفاتر مواصفات إعلان المناقصات، وكذلك الطعون المتأتية عن مرشحي الصفقات العمومية، فإن اعتمادها على الجانب المالي يعد أهم عنصر في نجاح الصفقة، وهذا الجانب هو الأكثر تطبيقا لسير العمليات المالية والتقنية خاصة في عملية الرقابة من جانب النفقات التي تهتم أساسا بالتأشير قبل التسديد والالتزام بالصرف والتي يقوم بها المراقب المالي.

أولاً: الرقابة الداخلية

في إطار ممارسة الرقابة الداخلية تسهر المصلحة المتعاقدة بضمان شفافية الإجراء، حيث تتم هذه الرقابة عادة وفق النصوص القانونية، التي تنظم مختلف المصالح المتعاقدة والتي تحدد مهمة كل هيئة رقابية وأهم الإجراءات الواجب إتباعها، ولقد تم النص على هذه الرقابة ضمن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، من خلال المواد 159 إلى 162 بعد ما كانت وفق المادة 120 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 الملغى.

¹ - عرف قانون الصفقات العمومية تعديلات متتالية اخرها المرسوم 15-247 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي جاء وليدة الثغرات القانونية التي حاول المشرع استدراكها، والذي ألغى بموجب المرسوم رقم 10-236 المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم.

فبخلاف ما كان مقررا في القوانين السابقة التي نظمت الرقابة الداخلية للصفقات العمومية، جاء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بتعديل صلاحيات عمل اللجنتين سواء من خلال التعدد، أو حتى من حيث التشكيلة، فقد نصت على أنه يتولى مسؤول المصلحة تنظيم عمل اللجنتين وقواعد تنظيمها وسيرها ونصابها بموجب مقرر.¹

حيث قام بضم لجنة الأظرفة وتحليل العروض في لجنة واحدة تسمى لجنة تقييم العروض، بالإضافة إلى ما تم النص عليه من خلال المادة 160 من المرسوم على وجوب إحداث لجان دائمة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض، وإلى إمكانية إحداث لجنة تقنية تكلف بإعداد تقرير عروض، حيث خول المشرع للمصلحة المتعاقدة التي لها مخطط أعباء مهم وتحت مسؤوليتها، بإمكانية قيامها بإنشاء عدة لجان مكلفة بفتح الأظرفة وتقييم العروض.²

كما وبعدما كان المرسوم الرئاسي رقم 10-236 يشترط الكفاءة في عضوية لجنة تقييم العروض دون لجنة فتح الأظرفة، جاءت الفقرة الثانية من المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 لتغير هذا المفهوم من خلال أنها ألزمت تشكيلة اللجنة أن تتكون من موظفين مؤهلين، يُختارون لكفاءتهم لكن بدون تحديد لعدد الأعضاء لصحة انعقادها، و قد أضاف المرسوم الرئاسي رقم 15-274 شرط جديدا لم تتبناه أحكام جميع القوانين السابقة للصفقات العمومية، والممثل في وجوب تبعية الموظف للمصلحة المتعاقدة، لكن بالرغم من وحدة عمل اللجنتين يبقى لكل منهما سجلها الخاص، يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى.³

¹ - ينظر، المادة 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 154 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 السابق ذكره.

³ - تنظر، الفقرة الثانية من المادة 162 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 السابق ذكره.

كما وتمارس لجنة تقييم العروض عملاً إدارياً وتقنياً بحث، ذلك أنها ليست مكلفة بمنح الصفقة التي تبقى للمصلحة المتعاقدة الصلاحية الكاملة، للقيام بالمنح أو الإعلان عن عدم الجدوى، أو حتى إلغاء الصفقة أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة برأي مبرر.¹

حيث تخضع هذه العروض لمعايير عند الانتقاء العرض الأحسن، من خلال التأهيل والقدرة المالية والوسائل البشرية، وحتى الوسائل المادية مع مراعاة آجال التنفيذ، كما يمنع التفاوض مع المتعاهدين بعد فتح الأظرفة وأثناء تقييم العروض، كما ويستفيد الإنتاج المحلي من هامش الأفضلية بنسبة خمسة وعشرين (25%) بالمائة.²

ثانياً: الرقابة الخارجية

تختص بالرقابة الخارجية للصفقات العمومية لجان وطنية ووزارية وبلدية قطاعية،³ وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تم إلغاء لجان واستحداث أخرى، حيث ألغى اللجان الوطنية للصفقات العمومية والممثلة سابقاً في كل من اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال، وصفقات اللوازم وصفقات الدراسات وصفقات الخدمات كما وقام بإلغاء اللجان الوزارية.

كما تقرر إنشاء لجان لدى الدوائر الوزارية والولايات لتسوية النزاعات، كما تم إسناد تسوية النزاعات مع المتعاملين الأجانب، لسلطة ضبط الصفقات العمومية وعقود تفويض المرفق العام، حيث تودع المصلحة المتعاقدة وجوباً نسخة من مقرر التأشير، خلال مدة يحددها التنظيم بموجب المرسوم الرئاسي للصفقات.

وتمارس الرقابة الخارجية للصفقات من قبل لجان الصفقات للمصالح المتعاقدة، والممثلة في كل من اللجنة الولائية واللجنة البلدية للصفقات العمومية واللجنة الجهوية، لجنة صفقات المؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع

¹ - ينظر، المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-274 السابق ذكره .

² - ينظر، المادة 83 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 السابق ذكره.

³ - محمد سعيد بوسعيدية، المرجع السابق، ص 160.

الإداري، ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية، واللجنة القطاعية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري للصفقات.

هذه اللجان التي تتمتع بسلطات واسعة، قام المشرع بتحديد أعضائها واختصاصاتها وأحكامها بدقة في مرسوم الصفقات العمومية، حيث يتم تحديد مجال اختصاص كل واحدة من هذه اللجان استنادا إلى معيار مزدوج، شقه الأول مالي يركز على مبلغ الصفقة المراد إبرامها، وشقه الآخر يعتمد على نوع المؤسسة المكلفة بإبرامها.

ذلك أن مجال اختصاص كل لجنة من اللجان يكون وفق سقف مالي محدد، وقد رفع المشرع المبلغ التقديري للصفقة وذلك لحاجات المصلحة المتعاقدة، حيث تختص عمل هذه اللجان بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق التي تبرمها.

فإذا رجعنا إلى دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، فوجب أن يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة:

- مائتي مليون دينار جزائري 200.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال.
 - خمسين مليون دينار جزائري 50.000.000 دج بالنسبة لصفقات الخدمات.
 - عشرون مليون دينار 20.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات.¹
- أما اللجنة الولائية للصفقات العمومية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية فوجب أن تساوي أو تفوق قيمتها المالية:²
- مائة مليون دينار 1.000.000.000 دج في حالة صفقات الأشغال.
 - ثلاثة مائة مليون دينار 300.000.000 دج في حالة صفقات اللوازم.
 - مائتي مليون دينار 200.000.000 دج في حالة صفقات الخدمات.

¹ - ينظر، المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 173 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

- مائة مليون دينار 1.000.000 دج في حالة صفقات الدراسات.
- كما وتختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، التي يساوي مبلغها أو يفوق التقدير الإداري:
- مائتي مليون دينار 200.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم.
- خمسين مليون دينار 50.000.000 دج بالنسبة لصفقات الخدمات.
- عشرين مليون دينار 20.000.000 دج بالنسبة لصفقات الدراسات.
- أما اللجنة القطاعية¹ فتفصل في مجال الرقابة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات،² التي يفوق مبلغها التقدير الإداري للحاجات أو الصفقة، في كل مشروع:
- صفقة أشغال يفوق مبلغها مليار دينار 1.000.000.000 دج وكذا كل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم،³
- صفقة لوازم يفوق مبلغها ثلاثمائة مليون دينار 300.000.000 دج وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.
- صفقة خدمات يفوق مبلغها مائتي مليون دينار 200.000.000 دج وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة 139 من هذا المرسوم.

¹ - ينظر، المادة 182 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 184 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

³ - لا يخضع الملحق إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية، إذا كان موضوعه لا يعدل تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات التقنية والمالية وأجل التعاقد، وكان مبلغه أو المبلغ الإجمالي لمختلف الملاحق، لا يتجاوز زيادة أو نقصانا نسبة عشرة في المائة (10%) من المبلغ الأصلي للصفقة، ويخضع الملحق لهيئة الرقابة الخارجية إذا تضمن خدمات تكميلية تتجاوز مبالغها النسبة المحددة.

■ صفقة خدمات يفوق مبلغها مائة مليون دينار **100.000.000** دج وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة **139** من هذا المرسوم.

■ زيادة على مشاريع دفاتر الشروط وصفقات الدراسات والخدمات التي تبرمها الإدارة المركزية والتي يفوق مبلغها اثنتي عشر مليون دينار **12.000.000** دج، ودفاتر الشروط وصفقات الدراسات أو الخدمات التي تبرمها الإدارة المركزية، التي يفوق مبلغها ستة ملايين دينار **6.000.000** دج، وكل مشروع ملحق بهذه الصفقة في حدود المستوى المبين في المادة **139** من هذا المرسوم.

وتتوج رقابة اللجنة القطاعية للصفقات العمومية، بمقرر منح أو رفض منح التأشيرة في مدة أقصاه **45** يوما من تاريخ إيداع الملف لدى أمانة كتابة اللجنة.¹

حيث تقوم لجنة الصفقات المختصة بدراسة مشروع الصفقة بعد تقديم ملف كامل من طرف صاحب المشروع، يشتمل على مشروع الصفقة ممضي من طرف المتعامل المتعاقد، ويتضمن جميع البيانات الإلزامية المذكورة بالمادة **95** من محاضر الفتح وتقييم العروض، دفتر الشروط المصادق عليه، بطاقة تحليلية، تقرير تقديمي، ملف المتعهد، ومقرر تسجيل العملية والتي تشمل رفض التأشيرة.

وتدخل الصفقة حيز التنفيذ بعد تأشيرة الصفقة من طرف لجنة الصفقات المختصة، وبعد الالتزام بها لدى مصالح المراقب المالي، وبعد إمضاء الصفقة من طرف صاحب المشروع، يتم تبليغ نسخة منها للمتعامل المتعاقد.

ثالثا: الرقابة الوصائية

هي الرقابة التي تمارسها السلطات الوصية على المصالح المتعاقدة، وترمي إلى التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها هذه المصالح لأهداف الفعالية، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تعد فعلا في إطار البرامج والاسبقيات المرسومة للقطاع.

¹ ينظر، المادة 189 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

حيث يمكن تصنيف هذه الرقابة بالرقابة البعدية والقبلية في آن واحد، باعتبار أن التحقق من فعالية إجراءات الصفقة هو إجراء قبلي وعملية تقييم الإنجاز هو إجراء بعدي، وتتم هذه الرقابة الوصائية على حسب ما جاءت به المادة 164 من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، بإرسال نسخة من التقرير المعد من طرف المصلحة المتعاقدة، إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بدلا من هيئة الرقابة الخارجية المختصة.

وتتم عند التسليم النهائي للمشروع، حيث تعد المصلحة تقريراً تقييماً عن ظروف إنجازه وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلاً، ويرسل هذا التقرير حسب طبيعة النفقة الملتمزم بها إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة.¹

فالرقابة الوصائية على الصفقة تهدف إلى إضفاء رقابة قبلية على إبرام العقود، والتأكد من احترام الإجراءات التعاقدية ومطابقتها للتنظيم والتشريع المعمول بهما، ومدى استجابتهما لضرورات النجاعة الاقتصادية، ودخولها ضمن الأهداف والأولويات الاقتصادية للجماعة.²

الفرع الثاني: الرقابة البعدية على الصفقات العمومية

تتم هذه الرقابة من خلال عدة جوانب يمكن إيجاز البعض من خلال:

أولاً: دفتر الشروط

يعد الإعداد المسبق لدفتر الشروط جزءاً أساسياً في ملف الصفقة، ذلك أنه يعبر على أهم المبادئ التي تقوم عليها الصفقات، من شفافية في الإجراءات والمساواة بين المتنافسين، وحرية الوصول إلى المعلومة.

¹ - محمد سعيد بوسعيدية، المرجع السابق، ص 175.

² - خرشي النوى، المرجع السابق، ص 386.

فوفقا لمبدأ الإعداد المسبق لدقتر الشروط يتعين على المصلحة المتعاقدة تحديد جميع الجوانب المرتبطة بالصفقة المراد إبرامها، وينبغي الإشارة إلى أن قانون مكافحة الفساد المعدل والمتمم عندما نص على ضرورة الإعداد المسبق لدفاتر الشروط كان يهدف إلى تحقيق عدة اعتبارات أهمها:

تقييد الإدارة وذلك من خلال تبيان شروط المشاركة والانتقاء، مما لا يسمح بالتلاعب أو التحايل من قبل المصلحة المتعاقدة ومن جهة أخرى، أن هذا الإعداد يُمكن المتعامل الاقتصادي من الاطلاع مسبقا على الشروط والبنود التي بمقتضاها سيبرم صفقة مع المصلحة المتعاقدة.¹

لذا تعرض دفاتر الشروط على لجنة الصفقات العمومية التابعة للمصلحة المتعاقدة، إذا بلغت الحدود القصوى للمبالغ المحددة كما هو موضح في المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والتي تصدر مقرر التأشيرة على دفتر الشروط.

كما يجب أن يحتوي دفتر الشروط على جميع المعلومات الضرورية التي تمكنهم من تقديم عروضهم، من الوصف الدقيق لموضوع الخدمات المطلوبة والمواصفات الدقيقة التقنية، وإثبات المقاييس التي يجب أن تتوفر في المنتجات والخدمات، أو التصاميم والرسوم والتعليمات الضرورية، وذلك من خلال أنه على:

- أي مترشح يشارك بمفرده أو في تجمع يجوز له أن يعتد بقدرات مؤسسات أخرى، ويكون ذلك مشروطا بوجود علاقة قانونية بينهما، إما عن طريق المناولة أو تعاقد مشترك أو في إطار قانون أساسي.

- يجب أن يشير دفتر الشروط بمنح هامش أفضلية بنسبة 25 % للمنتجات ذات منشأ وطني أو المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري²، حيث أراد المشرع أن يراعى عند

¹ - خالد خليفة، مبادئ إبرام الصفقات العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، منشورات دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2017، ص15.

² - ينظر، المادة 83 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

إعداد دفتر الشروط مبدأ الأفضلية للاندماج في الاقتصاد الوطني، وأهمية الحصص أو المنتجات التي تكون محل مناولة أو اقتناء في السوق الجزائرية.

- يجب أن تدرج في دفتر الشروط أحكاما تسمح بضمان التكوين ونقل المعرفة ذات الصلة بموضوع الصفقة.¹

- النص في دفتر الشروط للمتعهدين الأجانب، إن عرضت طلباتهم لوحدها بوجوب مناولة 30% على الأقل من مبلغ الصفقة الأصلي للمؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري.

كما يجب الإدراج في دفتر الشروط تدابير لا تسمح باللجوء للمنتوج المستورد، إلا إذا كان المنتج المحلي لا يعادله، وذلك بعد التحقق من طبيعة الصفقة والبحث عن الأسباب الموضوعية التي أدت الى اختيار الشكل المناسب، حيث يتم دراسة مجمل العروض التي تلقتها المصلحة المتعاقدة مع دراسة كل من محضر لجنة فتح الأظرفة ومحضر تقييم العروض، ودراسة أحكام العقد الممضي من الطرفين والمؤشر من قبل لجنة الصفقات المختصة ومقارنته مع أحكام دفتر الشروط.²

كما يجب أن تشير دفاتر الشروط للدعوات للمنافسة الدولية في إطار سياسة عمومية للتنمية، بالنسبة للمتعهدين الأجانب على الالتزام بالاستثمار في شراكة، عندما يتعلق الأمر بالمشاريع التي تعد قائمتها بموجب مقرر من سلطة الهيئة العمومية أو الوزير المعني كما يجب أن تتضمن ضمانات مالية.³

¹ - ينظر، المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 15 - 274 السابق ذكره.

² - موسى صادقي، الإجراءات العملية لكيفية تحضير دفتر الشروط، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي بعنوان الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، المنعقد بجامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 27 ديسمبر 2015، ص4.

³ - موسى صادقي، المرجع السابق، ص5.

ثانيا: رقابة شروط تنفيذ العقد

تتم مراقبة تنفيذ العقود الخاصة بالصفقات العمومية حسب أشكال وطبيعة الصفقة وذلك من قبل المراقب المالي، وقد نص المشرع الجزائي من خلال المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414¹ والمتعلق بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها المراقب المالي، على أن مشروع أي صفقة أو ملحق يخضع لتأشيرة المراقب المالي، وإن كانت التأشيرة المسبقة التي يقوم بها المراقب المال هي فقط من أجل تسجيلها، ذلك أن التأشيرة تأتي عن طريق لجنة الصفقات العمومية.

حيث تعتبر التأشيرة الممنوحة من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية، إلزامية على المراقب المالي.²

فيقوم المراقب المالي بمراقبة الالتزامات التي تقوم بها الإدارة سواء تعلق الأمر بالنفقات أو التعاقدات ، وهذا قبل أن توضع النفقة حيز التنفيذ، أي قبل التصفية والأمر بتسديدها حيث تعد هذه الرقابة عمل وقائي، من خلالها يسعى المراقب المالي من التأكد من وجود فصل خاص بهذه النفقات في الميزانية، مع توفر الاعتماد الكافي في ذات الفصل من الميزانية ثم عليه أن يفحص التعهد بالنفقة من حيث مشروعيته ومطابقته للقوانين والنظم³، مع ضرورة وجود الالتزامات الخاصة بنفقات التسيير والتجهيز شريطة أن لا يفوق مبلغ الالتزام الحد الأدنى للصفقات العمومية، وللمراقب المالي مدة تقدر بعشرة أيام بالنسبة للصفقات المتعلقة بميزانية التسيير للبحث فيها، وعشرون يوما لميزانية التجهيز.⁴

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، ج ر، العدد 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق لـ 16 نوفمبر 2009، ج ر، العدد 67 المؤرخة في 19 نوفمبر 2009، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به.

² - ينظر، المادة 10 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السابق ذكره.

³ - على زغود، المرجع السابق، ص133.

⁴ - ينظر، المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم السابق ذكره.

وبالرجوع إلى نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم¹، نجد أن المشرع ألزم على المراقب المالي في حالة ملاحظته لوجود نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، أن يقوم بإبلاغ الوزارة المكلفة بالميزانية ورئيس لجنة الصفقة المعنية، والأمر بالصرف المعني عن طريق مذكرة ملاحظات.²

ورجوعا لما جاء به التعديل الجديد للصفقات ضمن المرسوم رقم 15-274 والمتعلق بالصفقات العمومية وتقويض المرفق العام، نجد أن المشرع الجزائري وحرصا منه لتفادي مذكرة الملاحظات، في حالة عدم المطابقة للأحكام التشريعية المتعلقة بالصفقات العمومية، أوجب على المراقب المالي أو المحاسب العمومي المكلف أن يعلم كتابيا لجنة الصفقات العمومية المختصة، ويمكن لهذه الأخيرة بعد هذا الإخطار أن تسحب تأشيرتها قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار.

وفي الأخير تختتم رقابة المراقب المالي للصفقات والاستثمارات بتأشيرة المراقب المالي على بطاقة الالتزام وحتى على الوثائق الثبوتية إن لزم الأمر³، ذلك أن تأشيرة المراقب المالي دليل على صحة النفقة محل الصفقة العمومية، والتي تصبح بعد ذلك الصفقة قابلة للتنفيذ والتحويل للمحاسب العمومي لصرفه.

وهذا بعد استيفاء الشروط التي تم ذكرها سابقا، وإذا لاحظ المراقب المالي أن هناك أخطاء شكلية فيتم رفض هذا الالتزام رفضا مؤقتا إلى حين تصحيح الأخطاء، وإذا كانت الأخطاء جوهرية وأساسية وغير قابلة للتصحيح فهنا يتم الرفض النهائي.⁴

¹ - ينظر، المادة 09 المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 5 من المرسوم التنفيذي 09-374 المعدل والمتمم السابق ذكره .

³ - ينظر، المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - موسى صادقي، المرجع السابق، ص8.

وفي هذه الحالة على المراقب المالي ارسال نسخة من الملف مرفقا بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية، والذي يمكنه إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر من جانب المراقب المالي، إذا اعتبر أن العناصر التي اشتمل عليها الرفض غير مؤسمة.¹

كما يمكن عند وجود رفض التأشيرة أن يتخذ مقرر تجاوز، وذلك بعد أجل تسعين يوما ابتداءً من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة²، ويرسل نسخة منه لمجلس المحاسبة ونسخة إلى الوزير المالية، وإلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمفتشية العامة، وإلى لجنة الصفقات المعنية، غير أن مقرر التجاوز لا يمكن اتخاذه إذا كان سبب رفض منح التأشيرة هو مخالفة الأحكام التشريعية، في حين أنه يمكن اتخاذه إذا كان سبب منح التأشيرة هو مخالفة الأحكام التنظيمية.

ثالثاً: رقابة المحاسب العمومي للصفقة

نعتبر رقابة المحاسب العمومي مكملة لرقابة المراقب المالي، حيث يتجلى دوره في مجال الصفقات العمومية مراقبة ملف الصفقة العمومية، وذلك على مدى وجود الاعتمادات الكافية في الخزينة العمومية من ناحية صرف النفقات العمومية من عدمها، فالمحاسب ملزم بالبحث في مصداقية الاعتمادات المالية فلا يتم صرف النفقة العمومية إلا بعد إخضاعها لرقابته، وهذا بعد تحققه لمجمل العمليات والاعتمادات الواردة ضمن نص المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.³

فبعد مرور الصفقة على الرقابة السابقة والممثلة في تأشيرة المراقب المالي، وبعد أن تقوم المصلحة المتعاقدة باستلامها منه، يأتي دور رقابة المحاسب العمومي الذي ترسل إليه الصفقة بوصل استلام قبل 20 يوم من كل شهر، ليحول بدوره المبلغ لحساب المقولة خلال 10 أيام.

¹ - تنظر، الفقرة الثالثة من المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 202 من المرسوم التنفيذي 15-247 السابق ذكره.

³ - القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990، ج ر، العدد 35 لسنة 1990، ص 1131، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

وقد يوافق المحاسب العمومي أو يرفض العمليات السابقة بإرسال قرار رفض الدفع لأسباب وملاحظات مبررة،¹ وهنا يكون الأمر بالصرف أن يقوم بتصحيح الأخطاء المادية الواردة في الالتزام ويتم بعدها دفع النفقة العمومية، أو أن يقوم بمقرر التجاوز لقرار رفض التأشير للجان الصفقات العمومية.

كما يمكن للمحاسب العمومي في حالة وجود خلل في ملف التسديد وعدم توافقه والإجراءات القانونية برفضه، وإعادته إلى المصلحة بمقرر وللمصلحة المتعاقدة الحق في التسخير، بحيث يجب على المحاسب بعد تنفيذ عملية التسخير، أن يحرر تقريراً يرسله لوزير المالية يضم نسخة من ملف الدفع²، أسباب الرفض الذي أدى إلى التسخير، ووزير المالية بإمكانه طلب توضيحات من الأمر بالصرف تخص عملية التسخير.³

المطلب الثالث: رقابة أعوان التنفيذ الميزاني العمومي

يتم تنفيذ النفقات العمومية من قبل أعوان المحاسبة العمومية أو مراقبو النفقات الإلزامية، وهم أعوان عموميين يتميزون باستقلالية أدوارهم وتنوعها، وقد نظم المشرع الجزائي اختصاصاتهم وحدد مهماتهم، بحيث كل واحد من هؤلاء الأعوان يمارسون مهماتهم، بدون أن يخضعوا لسلطة أي واحد منهم بصفة متكاملة، بشكل منظم ومحدد قانوناً وهذا من أجل إعطاء الشفافية اللازمة في تسيير الأموال العمومية.

الفرع الأول: الأمر بالصرف

ويسمى أيضاً عاقد النفقة، وهو الموظف الإداري الذي يدير المرفق العام، وهو عادة الوزير في وزارته والمدير في إدارته، وتنص القوانين والأنظمة في بعض الأحيان على منح

¹ - ينظر، المادة 47 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 48 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

³ - فكرة التسخير ناولها أيضاً الأمر 95-20 المعدل والمتمم ضمن المخالفات التي تشكل خرقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية لقواعد رقابة الانضباط الواردة في الفقرة 12 من نص المادة 88 بأنه: " الاستعمال التعسفي للإجراء الذي يجبر المحاسب العمومي على الدفع دون قاعدة قانونية أو تنظيمية".

الصلاحية بعقد النفقة أو الأمر بصرفها لغير هؤلاء، أو على تفويض صاحب السلطة لمعاونيه هذه الصلاحية.¹

وقد عرف المرسوم التنفيذي رقم 268-97² الأمر بالصرف وذلك من خلال المادة الثانية أنه: «يعتبر أمرا بالصرف حسب مفهوم هذا المرسوم الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول تسيير الوسائل المالية والبشرية والمادية، الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26 و 28 و 29 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويكون معتمدا قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل».

كما ويعد أمر بالصرف في مفهوم القانون رقم 21-90 وفي نص مادته 23 «كل عون معين قانونا لتنفيذ إجراءات الالتزام والتصفية وإصدار الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع من جانب النفقات، والقيام بإجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات، يتولى الأمور بالصرف بتنفيذ الميزانيات والعمليات المالية».³

أولاً: تصنيف الأمرين بالصرف

الأمر بالصرف مكلف بعملية تنفيذ النفقات وقد نصت على ذلك المادة 16 والمادة 17 من القانون رقم 21-90 ولقد تم تصنيفهم من خلال أحكام المادة 25 من القانون رقم 21-90 والمتعلق بالمحاسبة العمومية كما يلي:

¹ - محمد العموري، المرجع السابق، ص 494.

² - المرسوم التنفيذي رقم 268-97 المؤرخ في 16 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 4 يونيو 1997 الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج ر، العدد 48 سنة 1997.

³ - ينظر، المادة 14 القانون رقم 21-90 السابق ذكره.

1- الأمر بالصرف الرئيسي

نصت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91¹ أن الأمور بالصرف الابتدائيون أو الرئيسيون هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدنيين، وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمرين بالصرف الثانويين، كما يقوم الأمور بالصرف الرئيسيين بتبليغ أوامر التفويض بالبرامج المأذون بها الى الأمرين بالصرف الثانويين وذلك في حدود البرامج المأذون لها.²

كما يلتزمون بتبليغ أوامر أمر الصرف بنفقات التجهيز والاستثمار في حدود البرنامج، ولقد حصرت فقرات المادة 26 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية صفة الأمر بالصرف الرئيسي لفئات معينة ممثلة في:

- المسؤولون المكلفون بتسيير المجلس الدستوري والمجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة ومجلس المحاسبة.
- الوزراء في حدود الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الدولة المحصنة لتسيير الوزارة، إضافة إلى الحسابات الخاصة للخرينة المرخصة في قانون المالية.
- الوالي في حدود ميزانية الولاية.
- رؤساء المجالس البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.
- المسؤولون المعنيون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المسؤولون المعنيون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة الأمور.

¹ - ينظر، المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية احتواها الأمور بالصرف إما ابتدائيون أو رئيسيين أو ثانويين. ج ر، العدد 43.

² - ينظر، المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 السابق ذكره.

2- الأمرون بالصرف الثانويين

يتم تعيين هذه الفئة بقرار وزاري، حيث يباشر الأمرون بالصرف الثانويين مهمتهم بصفتهم رؤساء مصالح غير ممرضة¹ ويندرج في صفة الأمر بالصرف الثانوي كل من مديري الولايات التابعة لكل وزارة وكذا على مستوى البعثات الدبلوماسية والقنصليات الجزائرية في الخارج، حيث نصت المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 97-488 أنه يكون رئيس المركز الدبلوماسي أو القنصلي أمرا ثانويا بالصرف لتنفيذ العمليات المتعلقة بميزانية المركز.²

ويقوم الأمرون بالصرف الثانويين بإصدار حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة، وأوامر الإيرادات ضد المدينين³، كما ويقدمون تقارير عن حوالات الدفع المقبولة للإتفاق عن طريق الوضعيات المالية الشهرية التي يرسلونها إلى الأمر بالصرف الرئيسي.⁴

3- الأمر بالصرف المفوض

رأى المشرع الجزائري في إطار ضمان الاستمرارية في تسيير المرافق العامة، بإمكانية استخلاف الأمر بالصرف⁵ وذلك في حالة حدوث أي مانع يمنعه من أداء مهامه، أو في حالة غيابه عن ممارسة وظائفه وذلك بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ المحاسب العمومي المكلف بذلك،

¹ - ينظر، المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السابق ذكره.

² - ينظر، المرسوم الرئاسي رقم 97-489 المؤرخ في 27 شعبان عام 1418 الموافق 27 ديسمبر سنة 1997 المتعلق

بالتسيير الإداري والمالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية، ج ر، العدد 86.

³ - ينظر، المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

⁴ - تنظر، الفقرة الثانية من المادة 65 من مرسوم رقم 91-313 السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 90-21 السابق ذكره.

كما ويمكن للأمر بالصرف أن يفوض التوقيع للموظفين الرسميين العاملين تحت سلطته المباشرة، وذلك في حدو الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم،¹ والتي تتباين ما بين الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين.

ففي حالة تفويض التوقيع تكون المسؤولية على عاتق الأمرين بالصرف الرئيسيين أو الثانويين الذين قاموا بالتفويض، أما في حالة تفويض السلطة تقع المسؤولية على الأمر بالصرف الثانوي الذي يكون وحده مسؤولاً عن صرف النفقات.

ثانياً: مهام الأمر بالصرف

يقوم الأمر بالصرف كمرحلة إدارية لتنفيذ ميزانية المؤسسات العمومية، بمجموعة من الأعمال والتي تتدرج ما بين التصفية وإصدار سند الأمر بالدفع، بالإضافة إلى التزامه بإعداد الحساب الإداري والذي يتضمن الإيرادات والالتزامات ومحاسبة أوامر الصرف.

حيث يمارس الأمر بالصرف المراقبة قبل أي أمر بالصرف أو إذن بالدفع، والتي تخص العمليات المالية التي يقوم بها الموظف المكلف بهيكل التسيير المعني، وتحت مسؤوليته الخاصة وتتناول هذه المراقبة:

- اثبات القيام بالخدمة وصحة حسابات التصفية.
- إجراء عملية المراقبة التنظيمية المسبقة، وتقديم المبررات اللازمة في هذا المجال.
- القيام بحسم النفقات بدقة من الأبواب والمواد الخاصة بها وطبيعتها وغرضها.
- الطبيعة الإبرائية للتسديد.

¹ - ينظر، المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 90-21 السابق ذكره.

وقد حددت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحاسبة الإدارية التي يمسكها الأمرون بالصرف الرئيسيون والثانويين التابعون للدولة فيما يخص الإيرادات والنفقة.

فبالنسبة للإيرادات نصت المادة 15 من القانون رقم 91-21 أنه يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية، من حيث الإيرادات عن طريق إجراء الإثبات والتصفية وتحرير سند الأمر بالتحصيل، والتي تتكون من الديون الدائنة والمثبتة والموفى بها.

الأوامر الصادرة بتحصيل الإيرادات وكذلك التخفيضات أو الإلغاءات التي تنجز بناء على أوامر التحصيلات التي تتم بناء على أوامر، أما من حيث النفقات فتتم عن طريق تنفيذ إجراءات الالتزام وإصدار سند الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع، فبالنسبة للالتزامات بالدفع التي يمسكها الأمرون بالصرف في مجال النفقات فهي تعرض كما يلي:

• الاعتمادات المفتوحة المفوضة، حسب الأبواب والبند التي تنجز من البرامج المأذون بها.

• تفويضات الاعتمادات الممنوحة للأمريين بالصرف الثانويين.

• التزامات الدفع التي يتم القيام بها.

• الأرصدة المتاحة.¹

وفي مجال نفقات التجهيز والاستثمار يلتزم الأمرون بالصرف بالالتزامات التي تنجز من البرامج المأذون بها، وتعديلاتها المتعاقبة وكذا الالتزامات التي تنجز بمقتضى تفويضات البرنامج المأذون به.

¹ -ينظر، المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

ثالثا: مسؤولية الأمرين بالصرف

حددت المادة 31 والمادة 32 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المسؤولية التي تقع على الأمرين بالصرف، والتي تتحدد على حسب طبيعة العمليات التي يقومون، وكذا نتيجة الطابع الإداري لعملهم، فإن مسؤوليتهم تقوم على أساس الأخطاء التي يرتكبونها في التسيير¹، وعلى هذا الأساس قد تكون مسؤولية الأمرين بالصرف تأديبية للمعنيين وسياسية للمنتخبين، ومدنية وجنائية لكلاهما.

حيث يعتبر الأمرين بالصرف مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها وعن الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبونها والتي عادة لا تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق، أو قد يكونون مسؤولون مسؤولية شخصية على مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم، أو في حالة عدم احترام الأمر بالصرف للتنظيم الخاص بالالتزام بالنفقات، كما قد تكون مسؤوليته مسؤولية شخصية ومالية ومسؤولية مدنية وجنائية على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية.

وفي حالة الأخذ بمسؤولية الأمر بالصرف ذات الطابع الجنائي، يقوم مجلس المحاسبة بتحويل الملف إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا للقيام بإجراءات المتابعة الجزائية.

وعلى حسب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 فإن الأمر بالصرف يمكن أن يقوم بهذا الإجراء في حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشير على عملية الالتزام بالنفقة، وفي هذه الحالة ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف.

ويقوم الأمر بالصرف بالتعاضي عن طريق قرار معلل ويجب عليه أن يعلم وزير المالية، ذلك أن الالتزام الذي يتم بموجبه التعاضي يوجه إلى المراقب المالي للتأشير عليه، مع الرجوع إلى تاريخ ورقم التعاضي ويقوم المراقب المالي بتحويل نسخة من ملف الالتزام

¹ -Bachir Yelles Chaouche, Le Budget De L'état Et Des Collectivités Locales , Edition Opu-Alger , 1990,P84.

إلى وزير المالية للإعلام، وفي كل الحالات السابقة تتحصل المؤسسات المتخصصة في الرقابة على نسخة من ملف التغاضي.

كما وقد يكون في المقابل القيام بإجراء التغاضي مستحيلا بسبب:

- عدم تمتع الأمر بالصرف بالصفة القانونية التي تؤهله للقيام بالعملية.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- غياب التأشيرات والآراء المسبقة المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما.
- غياب الوثائق الإثباتية المتعلقة بالالتزام.
- التخصيص غير القانوني للالتزام سواء بتجاوز الاعتمادات أو تغييرها.

الفرع الثاني: المحاسب العمومي

عرف الفقيه **MAGNET** المحاسب على أنه الموظف أو المأمور العمومي المرخص له بتدبير الأموال العامة أو الخاصة وفق شكل نظامي،¹ كما عرفه المرسوم رقم 14 أكتوبر 1965 على أنه يعد محاسبا عموميا، كل موظف أو عون أسند إليه إنجاز العمليات المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم.²

أما فقرات المادة 33 من القانون 90-21 فعرفت المحاسب العمومي على أنه كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات، ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال والسندات، والوثائق أو الصيغ أو الأشياء أو المواد المكلف بحفظها، كما يقوم بتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد العمومية، وحركة حسابات الموجودات.

¹ - Magnet Jacques, Les Comptables Publics, L.G.D.J, Paris, 1995, P 11.

² - على زغدود، المرجع السابق، ص 135.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته، ويقومون بتأدية القسم المهني قبل توليهم المهام الموكلة إليه،¹ كما يمكن اعتمادهم عن طريق التنظيم.²

وقد ورد ضمن المرسوم التنفيذي رقم 11-331 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، أن صفة محاسبين عموميين يتصف بها كل من:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولايات.
- أمناء الخزينة في البلديات.
- أمناء الخزينة في المراكز الاستشفائية الجامعية والمؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية.
- للصحة الجوارية.
- قابضوا الضرائب.
- قابضوا أملاك الدولة.
- قابضوا الجمارك.
- محافظو الرهون.³

¹ - Ali Bissaad, Manuel De La Comptabilité Publique, Ecole Nationale Des Impôts, Koléa, Algérie, 2001, P 59.

² - تعيين محاسبين عموميين خاص بالموظفين التابعين لوزارة المالية والاعتماد يكون خارج عن وزارة المالية.

³ - ينظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 311-91 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 7 سبتمبر سنة 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-331 مؤرخ في 21 شوال عام 1432 الموافق 19 سبتمبر 2011 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، ج ر، العدد 52، المؤرخة في 21 سبتمبر 2011.

أولاً: أنواع المحاسبين العموميين

نصت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المحدد لإجراءات المحاسبة، أن المحاسبون العموميون قد يكونون إما رئيسيين أو قانونيين، ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض كالآتي:

1- المحاسبون العموميون الرئيسيون

هم المكلفون بمسك الحسابات الكتابية وذلك حسب طريقة القيد المزدوج للإيرادات والنفقات، ووفقاً للقواعد العامة التي يحددها وزير المالية، وقد نصت المادة 4 من المرسوم رقم 86-222 المعدل والمتمم والذي يتضمن إحداث وكالة محاسبية مركزية للخزينة وتنظيمها وعملها، أن المحاسب العمومي يعينه وزير المالية ويساعده بقرار ويساعده وكيل مفوض، ويعد هذا المنصب ضمن المناصب العليا في إدارة المالية.

حيث يقوم المحاسبون الرئيسيون حسب الشروط التي يحددها الوزير المكلف بالمالية بإثبات توافق كتاباته الحسابية، مع كتابات الأمرين بالصرف الحسابية سواء فيما يخص أوامر تحصيل الإيرادات الصادرة والمحصلة، أو الأوامر بالصرف أو بالتحويل الصادرة والمقبولة للإنفاق، كما يقوم هؤلاء المحاسبين الرئيسيين بإرسال موازنة الأموال والقيم المسجلة في دفاترهم الحسابية الكبرى في كل سنة، وفي نهاية التسيير إلى العون المحاسب المركزي للخزينة.¹

كما ويطلق عليهم أحياناً على المحاسبون الرئيسيون بمحاسبى الدفع، حيث عرفتهم المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 والمتعلق بتحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها، أنهم المخصصون بأن يقيّدوا نهائياً في كتاباتهم الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم، والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة.

¹ - ينظر، المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين مباشرة من قبل الوزير المكلف بالمالية، وقد نصت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 أنه يتصف بصفة المحاسبين الرئيسيين التابعين للدولة كل من:

- العون المحاسب المركزي للخزينة.
- أمين الخزينة المركزي.
- أمين الخزينة الرئيسي.
- أمناء الخزينة في الولاية.
- الأعوان المحاسبون للميزانيات الملحقة.

2- المحاسبون الثانويون

كل محاسب يتولى تجميع محاسبته محاسب رئيسي،¹ بحيث يكون مسؤولاً عن العمليات التي يقوم بها لحسابه، حيث يقوم المحاسبون الثانويون بإرسال كل شهر وبصورة مباشرة إلى المحاسبين الرئيسيين، الوثائق والبيانات الحسابية قصد تجميع الإيرادات والنفقات²، ويتصرفون بصفة المحاسب الثانوي بصفة المحاسب المفوض عندما ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين، كما ويرد المحاسب الثانوي الأموال المتاحة الباقية عند قفل التسيير إلى العون المحاسب الرئيسي، ويقدم تقارير عن مدفوعاته عن طريق الوضعيات المالية الشهرية التي يرسلها إلى العون المحاسب الرئيسي.³

وقد حددت المادة 32 والمادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 أنه يتصف بهذه الصفة كل من:

¹ - ينظر، المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 71 - 72 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

- قابضو الضرائب.
- قابضو أملاك الدولة.
- قابضو الجمارك.
- محافظو الرهون.
- قابضو البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- رؤساء مراكز البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

3- شبه المحاسبون:

كل من يتولى تحصيل الإيرادات أو تداول القيم والأموال العمومية، دون أن تكون له صفة محاسب عمومي ودون أدنى ترخيص من قبل السلطة المؤهلة، غير أنه ووفق أحكام المادة 52 من مرسوم 31-919 فإنه المحاسبين الشبيهين يلتزمون بنفس مسؤوليات المحاسب العمومي والى نفس أحكام الرقابة والعقوبات.

ثانيا: مهام المحاسب العمومي

تتجسد وظيفة المحاسب العمومي في عملية الرقابة على تنفيذ العمليات المالية، وذلك بعد قيامه بعملية التحقق من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، من خلال عملية تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات.

ولأن دور المحاسب العمومي ضروري لرقابة تنفيذ النفقة العمومية، فالمشرع ألزمه قبل قبوله لأية نفقة التحقق من عدة عمليات، فالمحاسب العمومي وعلى حسب ما جاءت به المادة 35 من القانون رقم 90-21 عليه أن يتحقق من صفة الأمر بالصرف، أو المفوض له، من خلال صفته الرسمية إن كان مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، له ملف الاعتماد، قرار التعيين وذلك قبل تكفله بسندات الإيرادات.

أما على الصعيد المادي يقوم المحاسب العمومي بمراقبة صحة إلغاءات السندات، الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها عن طريق التحقق من مشروعيتها، وكذا شرعية عمليات تصفية النفقات للمكلفين بتنفيذ العمليات المالية¹، كما يقوم بالتكفل بالإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف من حيث توفر الاعتمادات ، وهذا من خلال التحقق من الميزانية عند مصادقتها واستلامها كل سنة مالية، أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة، كما يتحقق المحاسب العمومي من الطابع الإبرائي للدفع لصاحب الدين الحقيقي، و تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين، وكذا مراقبة النفقات الملزمة لتأشيرة المراقب المالي على النفقات ، بالإضافة إلى الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

ثالثا: مسؤولية المحاسب العمومي

بخلاف الأمر بالصرف الذي يهتم بمجال تسيير المال العام، فإنه يبقى من مجال اختصاص المحاسب العمومي مراقبة تنفيذ عملية تحصيل الإيرادات، وتنفيذ النفقات من خلال التحقق من مشروعية العمليات وفق القوانين المعمول بها، وإن كان المحاسب العمومي غير مسؤول عن الأخطاء التي تنجم في تحديد الوعاء أو عند تصفية الحقوق التي يتولى تحصيلها فهذا لا يعفي عدم مسؤوليته والتي توصف بأنها مسؤولية شخصية ومالية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 54 من القانون رقم 21-90 أنه يتعين على المحاسب العمومي قبل مباشرته لوظيفته اكتتاب تأمينا على مسؤوليته المالية، ذلك أن طبيعة المهام التي يخولها القانون للمحاسب العمومي متصلة دوما بالمخاطر، لذا فإن المشرع ألزمه بتقديم عقد التأمين لدى هيئات التأمين حماية له للصعوبات التي يواجهها في وظيفته.

حيث توصف مسؤولية المحاسب العمومي بالمسؤولية الشخصية والمالية على جميع العمليات التي يديرها، من مسك المحاسبة والمحافظة على سندات الاثبات والسجلات

¹ - ينظر، المادة 36 من القانون رقم 21-90 السابق ذكره.

المحاسبية منذ تاريخ بداية مهامه إلى تاريخ انتهائها، وقد نوهت إلى هذه المسؤولية المادة 38 والمادة 41 من القانون رقم 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

ولأن المحاسبين العموميين يتحملون بواقع ممارستهم لوظائفهم مسؤولية مالية شخصية،¹ فتكون مسؤولية المحاسب شخصية عن كل مخالفة يقوم بها عند تنفيذ العمليات، ومسؤولية مالية عند إثبات أي نقص في الأموال أو القيم، كما تكون مسؤولية تضامنية مع المحاسبين العموميين والموظفين الموضوعيين تحت أوامرهم، وهذا من أجل تغطية المخاطر المرتبطة بطبيعة مهامهم.

وقد حدد مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو المواد،² فعندما يثبت نقص في الأموال والقيم وجب على المحاسب العمومي أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي العجز الموجود في الحسابات المكلف بمراجعتها مباشرة، حيث يتعين عليه تغطية العجز دون أن ينتظر قابلية وجود خطأ قابل للإصلاح أدى إلى عجز في حسابات الصندوق، أو عن إيراد غير محصل عن نفقة مدفوعة بطريق الخطأ أو عن ضياع ملك من الأملاك.³

كما لا يكون المحاسب العمومي مسؤول عن الأخطاء التي يرتكبها بشأن وعاء الحقوق، وعملية التصفية المتعلقة بالعمليات المالية، حيث تقع المسؤولية في هذا الخصوص على الأمر بالصرف، وفي المقابل تعد باطلة كل عقوبة سلطت على محاسب عمومي إذا ثبت أن الأوامر التي رفض تنفيذها، كانت من شأنها أن تحمله المسؤولية الشخصية والمالية.⁴

¹ - Magnet ,Op, Cit , P 94.

² - ينظر، المادة 82 من الأمر رقم 95-20 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 53 من القانون 90-21 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 39 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

رابعاً: إعفاء المحاسب العمومي

المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية يسدد وجوباً من أمواله الخاصة، مبلغاً يساوي المبلغ الباقي الذي تسبب فيه والذي قد ينتج عنه إما عجزاً في حسابات الصندوق، أو إيرادات غير محصل، أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو عن ضياع ملك من الأملاك¹، وذلك إما عن طريق الإعفاء أو عن طريق الإبراء وتختلف طبيعة هذان الإجراءان،

حيث وبالنظر لطبيعة مسؤولية المحاسب العمومي وخاصيتها، وبحسب ما نص عليه المشرع في مضمون المادة 46 لا يتم الأخذ بهذه المسؤولية إلا عن طريق وزير المالية أو مجلس المحاسبة.

لذا ففي حالة إثبات القوة القاهرة يرخص القانون لمجلس المحاسبة الإعفاء الجزئي أو الكلي للمحاسب الموضوع في حالة مدين، حيث يمكن للمحاسب العمومي أن يحصل على الإعفاء الجزئي من مسؤوليته بتقديم طلب إلى مجلس المحاسبة، ويترتب على مقرر الإعفاء من المسؤولية إعفاء من الفوائد.

أما في حالة طلب الإبراء فإنه يجوز للمحاسبين العموميين المقيدون على الحساب والمدينين لدى الخزينة لأسباب خارجة عن الضريبة والأملاك، أن يستفيدوا من إبراء رجائي من دينهم أو جزئي كلما تم إثبات حسن نيتهم، وذلك على حسب ما نصت عليه أحكام المادة 188 من القانون رقم 84-21 والمتضمن قانون المالية لسنة 1984.²

كما يمكن للمحاسب العمومي في حالة ما إذا كان مدين تجاه الخزينة العمومية ولم يقدم طلباً بالإعفاء الجزئي من المسؤولية، أو الذي رُفض طلبه كلياً أو جزئياً أن يطلب من وزير

¹ - ينظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 مؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 7 سبتمبر سنة 1991 يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفية اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين. ج ر، العدد 43 المؤرخة في 17 سبتمبر 1991.

² - القانون رقم 84-21 المؤرخ في أول ربيع الأول عام 1405 الموافق 24 ديسمبر سنة 1984 والمتضمن قانون المالية لسنة 1985، ج ر، العدد 49 المؤرخة في 03 سبتمبر 2008 ص 9.

المالية إبراء رجائي من تسديد الدين، وللوزير منحه هذا الإبراء بعد قيامه باستشارة لجنة المنازعات التي تقوم بدورها بعملية التحري عن وضعية المحاسب المالية.¹

خامسا: العلاقة القائمة بين الأمر بالصرف والمحاسب

1- مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب

حرص المشرع الجزائري على تحديد العلاقات القائمة بين جميع أعوان تنفيذ النفقات العمومية، بما فيها تلك العلاقة القائمة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، والتي تتنافى بمقتضى مبدأ الفصل بين الوظيفتين، هذا المبدأ الذي يطبق بصرامة قصد ضمان تسيير شفاف للنفقات العمومية، وخلق رقابة متتالية ومتبادلة بين العاملين على النفقة، والتي تتعدى حتى إلى أزواجهم بحيث يمنع لأزواج المحاسبين بأن يكونوا أمرين بالصرف والعكس صحيح.²

هذه الازدواجية في أعوان تنفيذ العمليات المالية تعتبر قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيآت العمومية،³ حيث يشمل مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي كل العمليات المالية، لذا لا يمكن لأحدهما التكفل بإتمام المرحلة الادارية والمرحلة المحاسبية على مستواه، ذلك أن الفصل بين التنفيذ الإداري والتنفيذ المحاسبي، يساعد ويؤدي إلى تجزئة الاختصاص والمهام بين الأمرين بالصرف والمحاسبين، حيث يمنع على أحدهما امتلاك سلطتي القرار والتنفيذ معا وفي آن واحد.

حيث تهدف هذه العمليات إلى تنفيذ النفقات والإيرادات وذلك من خلال التعهد، التصفية، الأمر بالصرف، الدفع، هذه العمليات التي تستوجب التخصص ودرجة لا بأس بها من الكفاءة في ميدان المالية والمحاسبة، كما يجب أن تحدد هذه المهام بدقة على غرار عمليات التسيير التي تتطلب اختصاصات غير محددة حصرا.

¹ ينظر، المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-312 السابق ذكره.

² ينظر، المادة 55 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

³ -Ali Bissaad, droit de la comptabilité publique, dar Houma, Algérie, 2004,p15.

ولأن تقسيم العمل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، يجعل تنفيذ العمليات المالية والحسابية بطيئة، وهذا يتناقض ويتنافى والتطور السريع للتقنية الإعلامية التي تستوجب السرعة الكبيرة في تنفيذ هذه العمليات،¹ قام المشرع الجزائري بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 93-46 والمتعلق بتحديد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة²، بإرسال حوالات الدفع بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسب العمومي، الذي يقوم بتنفيذها من خلال تحويلها إلى نفقات عن طريق أوامر الصرف وحوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف في أجل أقصاه عشرة أيام (10) من تاريخ استلامها³، وفي حالة عدم مطابقتها للنصوص التشريعية المعمول بها يقوم بإبلاغ الأمر بالصرف كتابيا عن الرفض القانوني للدفع وذلك في أجل أقصاه عشرين يوما (20) من تاريخ استلام الأمر بالدفع،⁴ فالقانون أتاح للأمر بالصرف أن يطلب سند كتابيا وتحت مسؤوليته في حال رفض المحاسب العمومي الدفع.

وللحد من نشوء أي نزاع بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف خول المشرع الجزائري للأمر بالصرف بأن يصرف النظر على هذا الرفض عن طريق إجراء تسخيره⁵، هذا الإجراء الذي يتمثل في طلب كتابي يكون محرر من قبل الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته المباشرة، يطلب من خلاله المحاسب بشكل واضح تسديد النفقة، فإذا امتثل المحاسب العمومي للتسخيرة تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية، على أن يرسل تقريراً إلى وزير المالية خلال خمسة عشر يوماً (15) من تاريخ تنفيذها العملي.

¹ -علي زغدود، المرجع السابق، ص 137.

² -المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ مؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق ل 6 فبراير 1993، يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة. ج ر، العدد 09 المؤرخة في 10 فيفري 1993.

³ - ينظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 4 المرسوم التنفيذي رقم 93-46 السابق ذكره.

⁵ -حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، ط1، الجزائر، 2001، ص142

وقد نظم المشرع هذا الإجراء من خلال المادة 47 من قانون رقم 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا من خلال المرسوم التنفيذي رقم 91-314 المتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، حيث يمكن للمحاسب العمومي رفض الامتثال للتسخير عند:

- عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.
 - عدم توفر الأموال بالخرينة.
 - انعدام إثبات أداء الخدمة.
 - طابع النفقة غير الإبرائي.
 - انعدام تأشير النفقات الموظفة أو تأشير لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان منصوصا عليه في التنظيم المعمول به¹.
- يقوم الأمر بالصرف بتصحيح الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب وفقا للقانون، إلى أنه وفي المقابل فإن كل محاسب تسبب بغير حق في رفض أو تعطيل دفع قانوني، أو لم يصرح برفضه المسبب، يعتبر مسؤولا عن الأضرار التي قد تنجم، ويتحمل حسب خطورة الوضع العواقب التي قد تصل إلى فقده لمنصبه.

2- الاستثناء الوارد عليه

مبدئيا لا يوجد استثناء لمبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب، ذلك أنه لا يمكن أن يقوم الأمر بالصرف بالأعمال والمهام المنوط بالمحاسب العمومي، غير أنه في حالات محدودة يمكن استغناء المحاسب عن الأمر بالأداء لدى تسديده لمعاشات بعض الفئات، أو استغناء الأمر بالصرف عن الحاجة إلى المحاسب، حين يقوم في بعض المواضيع

¹ - ينظر، المادة 43 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

التي سمح بها التنظيم بالإنفاق والتسديد عن طريق مسير مالي أو وكيل مالي في حدود مبالغ معينة¹.

الفرع الثالث: المراقب المالي

يعد من بين الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العامة، وهو يعين بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية²، ولقد اكتست وظيفة المراقب المالي قبل الاستقلال أهمية كبيرة، حيث كان المراقب المالي يعين بمرسوم باقتراح من الوزراء المعيّنين من بين المفتشين العامين أو مفتشي المالية والمكلف بمهمة التفتيش العام للمالية في شمال إفريقيا، و كان يتمتع باستقلالية كبيرة بالمقارنة مع الرقابة على النفقات الملتزم بها المتواجدة في نفس الفترة في فرنسا، لأنه لم يكن تابعا سلميا لا إلى المفتشية المالية ولا إلى الحكومة العامة للجزائر.

وبهذا مارس المراقب رقابة فعلية على المصالح المكلفة بالنفقات، فعلاوة على وجوب اطلاعه وإرسال كل الوثائق المبررة للنفقات واستغلال الاعتمادات، توسعت صلاحياته بموجب المرسوم المؤرخ في 3 فيفري 1912 الذي منحه دور المستشار المالي، الذي يمكنه من أن يدلي برأيه حول كافة المشاريع والنصوص التنظيمية التي يعدها الحاكم العام والتي قد تحمل زيادة في النفقات أو تجري تعديلات على الاعتمادات³.

بعد الاستقلال كان المراقب المالي يعين بقرار مشترك بين وزارة المالية ووزارة الداخلية وكان يراقب الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة، حيث بصدر أول نص قانوني ينظم وزارة المالية بات المراقب يخضع للوزارة ثم صدر مرسوم 57-64 في 10-1964 عدل من صلاحيات المراقب المالي وألغى المرسوم 50-1413 المنشور سابقا،

¹-خرشي النوي، المرجع السابق، ص 355.

²-حسين الصغير، المرجع السابق، ص 129.

³- وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، المرجع السابق، ص 18.

حيث يعين المراقب المالي بقرار وزاري من طرف الجهة المكلفة بالمالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية.¹

ولقد حددت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بالمراقبة المالية هؤلاء الموظفين، والتي اشترطت في تعيينهم في منصب مراقب مالي مدة معتبرة من الخدمة الفعلية، بإدارة الميزانية والتي تكون من 5 خمس سنوات إلى 10 عشرة سنوات.

أولاً: أنواع المراقبين الماليين

1- المراقب المالي المساعد:

وهو الذي ينوب عن المراقب المالي في حالة غيابه أو حصول أي مانع²، يعين المراقب المالي المساعد بقرار من الوزير المكلف بالميزانية، وبناءً على اقتراح من المراقب المالي وهو يكلف تحت سلطة المراقب المالي، بالحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العمومية، ومن المهام الموكلة إليه مساعدة المراقب المالي في ممارسة صلاحياته الرقابية، في حدود المهام الموكلة إليه.

وقد حددت المادة 4 من القرار المؤرخ في 2 ابريل 2012 والذي يضبط كفايات تحديد مهام المراقب المالي وكذا شروط وكفايات ممارسة النيابة عن المراقب المالي³، أنه يتولى المراقب المالي المساعد النيابة بموجب مقرر صادر عن المدير الجهوي للميزانية المؤهل إقليمياً عندما يتعلق الأمر بمصالح المراقبة لدى الولاية والبلدية، وذلك إما في حالة الشغور المؤقت لمنصب المراقب المالي أو في حالة الغياب المتوقع للمراقب المالي باقتراح من هذا الأخير، حيث يمارس المراقب المالي المساعد جميع الصلاحيات المخولة للمراقب

¹-حسين الصغير، المرجع السابق، ص 129.

²- ينظر، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق ل 21 نوفمبر سنة 2011 والمتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر، العدد 64 لسنة 2011.

³- القرار المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1433 الموافق 3 ابريل سنة 2012 يضبط كفايات تحديد مهام المراقب المالي وكذا شروط وكفايات ممارسة النيابة عن المراقب المالي. ج ر، العدد 42 سنة 2013، ص105.

المالي طيلة فترة النيابة، و يعد التقارير عن نشاطاته وظروف ممارسته للصلاحيات المسندة اليه.

ثانيا: مهام المراقب المالي

حدد المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بالمراقبة المالية، من خلال مادته الثانية على أنه يدير مصلحة المراقبة المالية مراقب مالي تحت سلطة المدير العام للميزانية، وقد بين المرسوم الإدارات التي يمارس فيها المراقب المالي مهامه، فبالإضافة إلى الإدارة المركزية والولاية والبلدية،¹ يمارس المراقب المالي مراقبة نوعية مراقبة بعيدية ومراقبة توفيقية والتي هدفها إعطاء مرونة لقواعد تنفيذ النفقات العمومية.

ولأن المراقب المالي يمارس دوره الدائم في مراقبة النفقات، فتضاف الى هذه المهمة الأساسية مهام أخرى رقابية، حيث يتكفل المراقب المالي في إطار الرقابة السابقة للنفقات بمسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض، كما يمسك التعداد الميزانياتي، ومحاسبة الالتزامات بالنفقات، كما يمارس المراقب المالي منح التأشيرة لتحرير الأقساط الخاصة بالالتزامات الاحتياطية²، والتي تتم دون ضرورة تقديم وثائق ثبوتية وهذا في حدود الاعتمادات الممنوحة الخاصة بالرقابة على النفقات، التي يلتزم بها في شكها اللاحق على النفقات الممولة من ميزانية الدولة، والموجهة لإنجاز عمليات تبعات الخدمة العمومية أو البرامج الخاصة بالتجهيز العمومي، التي تفرضها الدولة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.³

¹ - ينظر، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 السابق ذكره.

² - الالتزام الاحتياطي هو ذلك الإجراء الذي يسمح للأمر بالصرف بالالتزام بالنفقات دون تبرير سابق، وقد عرفته المادة 3 من القرار المؤرخ في 2 جمادى الثانية عام 1432 الموافق لـ 5 مايو 2011 والذي يحدد إجراء الالتزامات الاحتياطية. ج ر، العدد 6 المؤرخة في 8 يونيو 2011.

³ - القرار المؤرخ في 12 شعبان عام 1433 الموافق 2 يوليو سنة 2012، يحدد كفاءات تطبيق رقابة النفقات التي تلتزم بها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية. ج ر، العدد 24 المؤرخة في 5 مايو 2013.

ويقوم المراقب المالي بممارسة السلطة السلمية على الموظفين الموضوعين تحت تصرفه وتأطيرهم، كما ويشارك في تعميم التشريع والتنظيم المرتبط بالنفقات العمومية، ويشارك في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية، والتي لها أثر على ميزانية الدولة أو على ميزانية الجماعات المحلية والهيئات العمومية وبعد المراقب العمومي تقييم سنوي ودوري حول نشاط المراقبة المالية.

حيث يقوم المراقب المالي بتقديم النصائح للأمر بالصرف في المجال المالي،¹ وذلك قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها.

كما يقوم المراقب المالي بتنظيم مصلحة المراقبة المالية وإدارتها وتنشيطها وهذا من خلال محاسبة الالتزامات، كما يقوم بمراقبة استخدام اعتمادات الميزانية تطبيقاً لمبدأ التخصيص، فيما يخص نفقات التسيير بتعيين مبلغ الالتزامات المنجزة في كل لحظة، وذلك من خلال:

- الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب الأبواب والمواد.
- ربط الاعتمادات.
- تحويل ونقل الاعتمادات.
- تفويض الاعتمادات الممنوحة للأميرين بالصرف الثانويين.
- الالتزامات المنفذة.
- الأرصدة المتبقية.²

¹ - ينظر، المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم.

² - نصت عليها المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق ذكره.

أما فيما يخص الالتزام التي يمسكها المراقب المالي المتعلق في مجال نفقات التجهيز والاستثمار العمومي، طبقا لمقرر البرنامج فقد حددتها المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، من خلال الجوانب الآتية:

- ترخيصات بالبرنامج المفردة، وعند الاقتضاء، إعادة التقييم والتخفيضات المتتالية.

- الالتزامات المنفذة

- الأرصدة المتوفرة.

بالإضافة إلى هذه المهام يقوم المراقب المالي بتنفيذ الأحكام القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بمراقبة النفقات الملتزم بها، وتنفيذ بعض الأمور التي توكل إليه فيما يخص عمليات الميزانية، كما ويقوم بتمثيل الوزير المكلف بالمالية لدى لجان الصفقات العمومية لدى المجالس الإدارية، ومجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى.

وللمراقب المالي مهمة إعلام وزير المالية، حيث يقوم بإعداد تقارير سنوية عن النشاطات وعروض الأحوال الدورية الوافية، التي توجه الى الوزير المكلف بالمالية، بالإضافة الى كل احتجاج يهدف إلى تحسين تنفيذ نفقات الميزانية.

كما يقوم المراقب المالي بإرسال رد حساب -محضر- في كل سداسي إلى وزير المالية يتناول فيه الأسئلة التي أثارت أثناء اجتماعات مجالس الإدارة والتوجيه، وبحول كذلك إلى وزير المالية الحالات الشهرية والثلاثية التي تتعلق بالصفقات العمومية، والتي تم فحصها من طرف لجنة الصفقات للمصلحة المتعاقدة.¹

¹ -كريم جودي، وجيز مراقبة النفقات الالزامية، منشورات المديرية العامة للميزانية، الجزائر، 2007، ص134.

ثالثا: مسؤولية المراقب المالي

حددت المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم مسؤولية المراقب المالي، حيث يكون مسؤولا مسؤولية شخصية عن سير مجموع المصالح الخاضعة لسلطته، وعلى التأشيرات التي يمنحها ومذكرات الرفض التي يبلغها.

ويكون مسؤولا أمام غرفة الانضباط للميزانية في حالة عدم احترامه للأوامر والقوانين المعمول بها حيث يمكن أن تفرض عليه عقوبة مالية وذلك ما نصت عليه المادة 88 للقانون رقم 95-20 المعدل والمتمم والمتعلق بمجلس المحاسبة¹.

غير أن المراقب المالي ومن خلال ممارسته لمهامه الرقابية لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، وتسقط مسؤولية المراقب المالي ومساعديه، بحسب ما نصت عليه المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم إذا تعلق الأمر بتطبيق الأحكام المتعلقة بالتعاضي، ففي حالة الرفض النهائي للمراقب المالي لوضع التأشيرة على عملية الالتزام بالنفقة، ترفع مسؤولية المراقب المالي وتقوم مسؤولية الأمر بالصرف².

رابعا: تأشيرة المراقب المالي

هو ذلك الختم يضعه المراقب المالي على بطاقة الالتزام بعد فحص ملف النفقة والتأكد من تطابق النفقة مع التشريع المعمول به، فهي إثبات قانونية النفقة، وهذه التأشيرة تعد كأداة في يد المراقب المالي يستعملها لإتمام مهمته الأساسية، المتمثلة في الرقابة القبلية على

¹- الأمر 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995، ج ر، العدد 39، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، ج ر، العدد 50، المؤرخة في أول سبتمبر 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة.

²- ينظر، المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السابق ذكره.

النفقات الملتزم بها، والحد من الأخطاء والتجاوزات التي يمكن أن يقع فيها الأمرون
بالصرف أثناء أداء مهامهم.¹

والمراقب المالي قبل قبوله وضع التأشير على الالتزام بالدفع يقوم بالتحقق من توفر
العناصر الآتية:

- صفة الأمر بالصرف.
 - مطابقتها التامة للقوانين والأنظمة المعمول بها.
 - توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
 - التخصيص القانوني للنفقة.
 - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.
 - وجود التأشيرات أو الآراء التي سلمتها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض،
عندما تكون مثل هذه التأشيرة قد نص عليها التنظيم الجاري به العمل².
- وذلك في أجل أقصاه عشرة أيام، على أن تمتد المدة إلى عشرة أيام أخرى في
الحالات الاستثنائية بالنسبة للملفات التي تتطلب فحصاً دقيقاً، وتتم التأشيرة على بطاقة
الالتزام عن طريق وضع ختم وترقيم وتاريخ تأشيرة مصلحة المراقب المالي، وهذا وفقاً
لترتيب تسلسلي في سجلات تدوين خاصة تدون من خلالها التأشيرات المقبولة والمرفوضة
لكل سنة مالي.

¹ - بوكساني رشيد، أوكيل نسيم، أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية، مداخلة أقيمت في المؤتمر العربي
الأول بعنوان التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، عمان، المملكة الأردنية
الهاشمية 26، 28 أكتوبر 2008.

² - ينظر، المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92 - 414 المعدل والمتمم السابق ذكره.

حيث تخضع التأشير المسبقة للمراقب المالي في القرارات المتضمنة التزام بالنفقات وذلك من خلال:

- القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين، باستثناء الترقية في الدرجة.
- الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- الجداول الأصلية الأولية والمعدلة الخاصة بالحقوق المالية للموظفين.
- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز.
- الالتزامات المدعمة بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد، أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات.
- الالتزامات المتعلقة بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة، والنفقات التي تصرف من الإدارة مباشرة والمثبتة بفاتورة نهائية.¹

كما يمكن للمراقب المالي أن يرفض الالتزام بالنفقة وبالتالي امتناعه عن وضع التأشير، وهذا الرفض يكون إما رفضا مؤقتا في حالة ما إذا جاء الاقتراح الخاص بالالتزام مشوبا بمخالفات للتنظيم وقابلا للتصحيح، أو في حالة ما إذا هناك نسيان لبيان هام في الوثائق المرفقة بالالتزام.²

¹ - ينظر، المادة 5، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السابق ذكره.

وقد يكون رفض المراقب الالتزام نهائياً، وفي هذه الحالة يترتب عن هذا الرفض إما التنازل عن الالتزام بالنفقة، أو أن يؤكد المراقب رفضه بلجونه لوسيلة قانونية أخرى وهي عملية التغاضي¹، أين يكون الرفض النهائي من المراقب المالي معللاً بإحدى حالات:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت².

¹ - ينظر، المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم السابق ذكره.

الفصل الثاني:

البعد الرقابي المالي لعمل الجهاز التشريعي
والهيئات الإدارية لامركزية

إن جوهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية هو تقصي الحقائق، فإلى جانب الوظيفة التمثيلية للبرلمان بنقل طلبات وأراء الناخبين إلى السلطات المختصة، تمارس السلطة التشريعية الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية، حيث تسمح مبدأ سنوية الموازنة للسلطة التشريعية بتحقيق رقابة مالية وتقييمه فعالة للبرامج الحكومية التي تنوي الحكومة تنفيذها أو ما قامت بتنفيذه.¹

حيث منحت دساتير دول العالم المعاصر للمشاركة الشعبية دوراً رائداً في إدارة شؤون الدولة من خلال النص في متنها على أن كل سلطات الدولة تنبثق من الشعب²، وفي هذا الصدد تعرف الرقابة بأنها إجراء رقابي بعدي على العمل الحكومي التنفيذي، يتخذ أشكالاً مختلفة وتمارسه هيئات رسمية ذات تشكيل سياسي وأخرى قانونية تعبر عن الرأي العام.³

فالرقابة المالية تعد من أهم الوظائف التي تختص بها المجالس التشريعية، فمن حق هذه المجالس مراقبة السلطة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن طريق مناقشة الميزانية والحساب الختامي.⁴

حيث تقوم هذه الأجهزة باعتماد الموازنة العامة⁵، إذ تناقش الموازنة فيها قبل البدء بتنفيذها وتعتبر هذه المناقشة رقابة سياسية سابقة، إلى جانب رقابة هذه الأجهزة أثناء تنفيذ الموازنة العامة، وأخرى لاحقة بعد التنفيذ.

¹ - محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2014، ص161.
² - سعيد نحيلي، الموسوعة القانونية المتخصصة، القانون العام، جزء الرقابة، دار الفكر القانوني، دمشق، سوريا، 2008، ص39.

³ - محمد سعيد بوسعيدية، المرجع السابق، ص 53.

⁴ - محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، دار الخليج، عمان، الأردن، 2010، ص18.

⁵ - الموازنة العامة تعني التقديرات السنوية لإيرادات الدولة لسنة مالية معينة والمنح والمتحصلات الأخرى لها، والنفقات والمدفوعات المختلفة لتلك السنة، وهي قانون المالية في الجزائر.

ولأنه لا يمكن الحديث عن الإدارة المحلية دون إغفال التطرق إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، التي تعتبر في هذا الصدد إحدى أساليب التنظيم الإداري الذي تأخذ به الدول المعاصرة الحديثة،¹ أيا كان نظامها السياسي والاقتصادي والإداري.

حيث تعرف بأنها سحب وظائف من السلطة المركزية وإحالتها لسلطة مستقلة ذات اختصاص محدد إقليمياً كان أو مصلحياً، حيث تتوزع الوظيفة الإدارية مكانياً بين كل من الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية منتخبة غالباً، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال القانوني تحت رقابة الدولة وإشرافها، حيث يطلق على هذه اللامركزية الإقليمية لقب الإدارة المحلية.²

ومن هذا وإلى كون الوظيفة الرقابية في النظام البرلماني واللامركزي، تكتسي أهمية على الأموال العمومية، ارتأينا في فصلنا هذا التعرض إلى مفهومها وحدودها، من خلال مبحثين نتعرف في المبحث الأول إلى مفهوم الرقابة البرلمانية على الأموال العامة، وإلى أهمية رقابة الجماعات الإقليمية على الأموال العامة في المبحث الثاني.

¹ - محمد خصاونة، المرجع السابق، ص185.

² - إبراهيم سلمان، الحكومة الالكترونية، دار يافا العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص135.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية

يعتبر وجود المؤسسة التشريعية شرط أساسي لوجود التنمية السياسية في أي بلد، وهذا ما عبر عنه الأستاذ جوزيف لابلومبارا **joseph lapalombara** بقوله: « أنه بمجرد وجود مجالس وبرلمانات يتحقق مظهر من مظاهر التحديث السياسي، ومطلب لدعم شرعية نظم الحكم القائمة، فلم تعد العروش الملكية والخلافة الوراثية كافية لتبرير ودعم شرعية وجودها في السلطة.»¹

فالبرلمان هو صوت المجتمع، فالمواطنون قد اختاروا أعضاء البرلمان ليعبروا عن مصالحهم ويراقبون أداء الحكومة، وبالتالي فإن أهم وظيفة يقوم بها البرلمان هي الرقابة على صنع وتنفيذ السياسات المالية والموازنة العامة للدولة، أما الانتخاب يسمح للمواطنين لاختيار ممثليهم في البرلمان باعتبار أن الديمقراطية المباشرة مستحيلة في العصر الحديث،² وقد نصت المادة 98 على أنه: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

تعتبر الرقابة البرلمانية من أقدم الوظائف تاريخيا وأشهرها سياسيا، حيث كان المجلس البرلماني هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، فقد كانت مراقبة الأموال العامة الشغل الشاغل للدول منذ القدم،³ وقد ساهمت عوامل اقتصادية وسياسية في نشأتها وتطورها عبر العالم، وسنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى أصول نشأة هذه الرقابة البرلمانية من خلال تحديد المعنى اللغوي والاصطلاحي لها، ثم البحث عن تطورها التاريخي عبر العصور وصولا إلى تطور البرلمان في الجزائر.

¹ - بومدين طاشمة، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 15-16 فبراير 2012، ص3.

² -موريس دي فرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، 1992، ص57.

³ - محمد الجوهري، المرجع السابق، ص61.

الفرع الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي

أولاً: المدلول اللغوي

إن كلمة البرلمان من أصل فرنسي مشتقة من كلمة parler بمعنى يتكلم، وقد أطلق عليه مصطلح المكان الذي ينعقد فيه الاجتماع، وفي اللغة الإنجليزية أطلق على الهيئة التشريعية العليا.¹

ومعنى كلمة البرلمان الإنجليزية Parliament تعود إلى القرن الثالث عشر، وهي مأخوذة من كلمة Parlement التي تجد أصلها في اللغة الفرنسية، وقد استعملت في إنجلترا خلال القرون الوسطى، ومعناها " مؤتمر رسمي يهدف إلى التشاور والتداول في الشؤون العامة."

كما ويقال أن أول من استعمل كلمة برلمان هو المؤرخ ماثيو باريس في القرن الثالث عشر، وتعني الكلمة في الأصل اجتماعا للكلام والمناقشة.²

ثم تطور مفهوم البرلمان وأصبح هيئة نيابية تتوب عن المواطنين وتشارك في شؤون الحكم، وسمي ب المجلس assembly أو الجمعية conseil التي تضم ممثلي الشعب.³

ثانياً: المدلول الاصطلاحي

تباينت آراء الفقه الدستوري في تعريف الرقابة البرلمانية على وجه التحديد، فقد عرّف الفقيه الفرنسي Redslob النظام البرلماني بأنه " نظام توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية." ⁴

¹ - بسام عبد الرحمان، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، دار المأمون للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2011، ص37.

² - احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014، ص34.

³ - حسن البحري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة القانونية المتخصصة، سوريا، ص405.

parliament.gov.sy.pdf

⁴ - Le régime parlementaire se caractérise par l'équilibre entre le parlement et le pouvoir exécutif.

كما عرفها البعض بأنها سلطة تقصي الحقائق على أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عنها ومساءلتها¹، وهي في ذاتها وسيلة للتحري عن عمل الجهاز التنفيذي، حيث يقوم البرلمان بمراقبة المؤسسة التنفيذية ومعرفة الكيفية التي تحصل بها الأموال وإنفاقها، وذلك عن طريق إقرار ميزانية ومراقبة الحساب الختامي لها، حتى يتمكن البرلمان من التأكد أن الحكومة قامت بتنفيذ الميزانية الموافقة عليها².

أما البعض الآخر فعرفها بأنها رخصة لنقد الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية، وتوجيهها مادامت لا تطابق الأمانى التي ارتضتها الأمة، وعرفها البعض بأنها رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها في الدستور³.

كما وتعرف الرقابة البرلمانية أنها تلك الرقابة الشعبية التي يقوم بها البرلمان من خلال السلطات الممنوحة له، يمارسها أثناء وبعد عمليات تنفيذ الميزانية عن طريق أليات متعددة، منها الأسئلة الشفوية والكتابة الموجهة للحكومة، والاستجواب وتقديم الحكومة لبيان سياستها العامة أمام البرلمان، وكذلك عن طريق لجان متخصصة كاللجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني⁴.

والرقابة البرلمانية هي تلك التي تمارسها المجالس النيابية على السلطة التنفيذية إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، وهو تلك الهيئة السياسية المشكلة من مجلس أو مجلسين يضم كل منهما عددا من النواب ويتمتع بسلطة البث في المواضيع التي تدخل في اختصاصه وأهمها التشريع والمراقبة⁵، ويتمتع البرلمان، زيادة على سلطته في وضع وسن

¹ - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983، ص3.

² - زاهر ناصر زكار، المرجع السابق، ص 78

³ - عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2010، ص10.

⁴ - بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009، ص 21.

⁵ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ط5، الجزائر، 2003، ص19.

القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو مراقبة الإدارة العامة "الحكومة"، من حيث مدى التزاماتها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل.¹

وجاء في الموسوعة السياسة للدكتور عبد الوهاب الكيالي، بأن الرقابة البرلمانية هي الصلاحية المعطاة للبرلمان في دساتير البلدان ذات النظام البرلماني لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، جاعلة من البرلمان صاحب السيادة في الدولة باعتباره ممثل للشعب، والغاية من هذه الرقابة بصورة عامة هي التأكد من احترام السلطة التنفيذية لواجباتها، واحترام الإجازة التي منحها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق، ومن الطبيعي أن يتحقق البرلمان في آخر الأمر من أن الحكومة قد تقيدت بمقرراته.²

الفرع الثاني: التطور التاريخي للبرلمان

أولاً: نشأة النظام البرلماني في العالم

تعد إنجلترا مهد النظام البرلماني، وقد كانت المسائل المالية هي المناسبة الأساسية التي أفرزت حق الشعب في مراقبة سلوكيات الحكام بوجه عام، وفي المجال المالي بوجه خاص،³ حيث يعتبر البرلمان الإنجليزي من أقدم البرلمانات في العالم، كان يطلق على الهيئة التشريعية العليا التي تتكون من مجلس العموم، ومجلس اللوردات والمجالس البرلمانية، والتي تتألف في الغالب إما من مجلس واحد أو مجلسين، فالمجلس الواحد يجب أن يكون منتخباً وهو يعرف بمجلس النواب، أو مجلس العموم أو المجلس الأدنى، بينما الثاني يعرف بمجلس الأعيان أو الشيوخ أو المجلس الأعلى.⁴

ومن الأمور ذات دلالة على أهمية دور البرلمان الإنجليزي، تلك التسميات التي اشتهرت بها بعضها ومن ذلك تعريف برلمان أكسفورد عام 1258 بالبرلمان المجنون،

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص114.

² - حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الأول، العراق، 2016، ص61.

³ - محمد الجوهري، المرجع السابق، ص61.

⁴ - بسام عبد الرحمان، المرجع السابق، ص37 وما بعدها.

وبرلمان عام 1295 بالبرلمان النموذجي، وبرلمان عام 1276 بالبرلمان المصلح أو الطيب، وبرلمان 1383 بالبرلمان القاسي، وبرلمان عام 1640 بالبرلمان طويل الأجل.¹

فالنظام الإنجليزي بكل مؤسساته بما فيها البرلمان المشرع والرقيب، لم ينشأ نتيجة فلسفة معينة، إنما كان نتيجة تطور تاريخي وصراعات بين قوتين فعليتين هما الملك والبرلمان.²

وهكذا بزغت إشعاعات وتطبيقات هذا النظام لتعم دول العالم ، فأخذت به منذ البداية الولايات المتحدة والتي كانت في الأصل ثلاث عشرة ولاية خاضعة للتاج البريطاني، وكان لكل ولاية من هذه الولايات نظام خاص بها، إلا أنها تشترك في خطوطها الرئيسية الكبرى، والتي تقوم على وجود وثيقة كتابية تحدد علاقة كل ولاية بإنجلترا، وفي النصف الأخير من القرن الثامن عشر ثارت هذه الولايات على إنجلترا وكان السبب قانون الطوابع ، ومن خلال مؤتمر فيلادلفيا عام 1776 أعلن استقلال الولايات المتحدة، ثم عقد مؤتمر عام 1787 مؤتمر إصلاح وثيقة الاتحاد، والذي جاء بدستور الاتحاد لسنة 1787 والذي يحدد صلاحيات الدستور وعلاقاته مع الولايات، والذي أعلن بجلاء استعلاء هذا الدستور على القوانين العادية والداخلية.³

وأما البرلمان في فرنسا فقد عرفت الثورة الفرنسية عام 1789 محطة هامة في تاريخ تطور الحياة البرلمانية، حيث أعطت فرنسا حكماً دستورياً ورسخت سلطة البرلمان، وأعطت العالم إعلان حقوق الإنسان وتبنته بموجب أغلب دساتيرها المتعاقبة مثل دساتيرها 1875، 1814، 1946 ودستور 1958.⁴

حيث يتكون البرلمان الفرنسي من مجلس الشيوخ، ويتم تشكيله بطريقة الاقتراع الغير مباشر ومن أعضاء مجالس البلديات والأقاليم والمحلات المنتخبين، ومجلس الجمعية

¹ - أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص 58.

² - عادل فتحي عبد الحافظ، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 60.

³ - حنين حاتم، النظم البرلمانية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة السورية، دمشق، 1954، ص 45-46 .

⁴ - عمار عوادي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مداخلة أقيمت في ندوة مجلس الأمة بعنوان "المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة"، نوفمبر 1987، ص 26.

الوطنية، ويمثلوا النواب ويتم انتخابهم عن طريق الانتخاب العام والمباشر، ويتجدد مجلس الشيوخ بطريقة جزئية على أساس نصف العدد ونصف المدة، حيث يجتمع البرلمان في جلسات علنية وينعقد في دورتين عاديتين، مدة كل دورة ثلاثة أشهر.¹

أما البرلمان في الدول العربية فقد قامت بعد استقلالها باستنساخ دساتير جاهزة من الدول التي استعمرتها سابقا، فقد تبنت المملكة الأردنية الهاشمية النظام البرلماني في دستورها الصادر سنة 1952 وكذا العراق في دستوره الصادر سنة 1925 وعدل بعد ذلك في 1935، واليمن في دستورها الصادر سنة 1964، وليبيا سنة 1963 والسودان سنة 1958، والكويت سنة 1962.²

ثانيا: تطور نظام البرلمان في الجزائر

1- المرحلة الأولى: قبل إقرار التعديل الدستوري لسنة 1996.

أثناء الفترة الاستعمارية، كانت ميزانية الجزائر جزء من ميزانية الدولة الفرنسية وكانت توصف بميزانية الدولة³، بحيث كانت تابعة لها وقد عرفت الجزائر أول برلمان تعددي أثناء مرحلة الثورة التحريرية ممثلا في المجلس الوطني للثورة الجزائرية، وكان البرلمان عبارة عن مؤسسة سياسية لها كامل السلطات في الدولة في المرحلة الانتقالية، ثم ابتداءا من 20 سبتمبر 1962 أنشئ أول مجلس برلماني غداة الإعلان عن الاستقلال.

¹ - عبد اللطيف حمزة القراري، الشعوب وصناعة الدستور، منشورات أكاديمية أكسفورد العليا، ط2، لندن، يناير 2016، ص74.

² - محمد كامل ليلة، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، بيروت، لبنان، 1969، ص130.

³ - Denidni Yahia, la geste de la loi organique du 07/07/984 relative aux lois de finances, Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, Faculté de Droit et des Sciences administratives, faculté de droit, Université d'Alger, vol 37, 1999, p17.

وبصدور أول دستور للبلاد بتاريخ 10 سبتمبر 1963 تم تكريس مبدأ أحادية الغرفة بالنسبة للبرلمان المتمثل في المجلس الوطني، الذي يعبر عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القانون ويراقب النشاط الحكومي.¹

غير أن هذا المجلس الواحد الذي أقر له دستور 1963 ممارسة السلطة التشريعية لم يلبث أن تحول إلى غرفة تسجيل، في مقابل سلطة رئاسية قوية بفعل الصلاحيات الواسعة التي خولت لها باسم الحزب والدولة²، وإن كان دستور 1963 لم يتعرض للمالية العامة، إلا أن الاتجاه كان يميل لإعطاء النواب حق الاختصاص المالي، وهو الأمر الذي كانت تسانده ضمنيا السلطة التنفيذية بما فيها وزير المالية.

وقد تولى مجلس الثورة الذي مارس كل السلطات باسم الشرعية الثورية،³ منذ 19 جوان 1965 إلى 1976 تسيير البلاد تحت سلطة رئيسه الذي كان يتمتع بصلاحيات رئيس الدولة.⁴

ثم بتاريخ 22 نوفمبر 1976 شهدت الساحة الوطنية في إطار استكمال مؤسسات الدولة الجزائرية صدور دستور جديد، تأسست بموجبه في نص المادة 126 غرفة واحدة تحت تسمية المجلس الشعبي الوطني أنيطت بها السلطة التشريعية، وقد انتخب هذا المجلس بتاريخ 25 فيفري 1977 لعهد مدتها 5 سنوات ولقد تحدد بانتظام سنتي 1982 و 1987.⁵

¹ - أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 دستور 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2016، ص 6.

² - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشریات الصادرة من مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والشهارة، الجزائر، يوليو 2000، ص 15.

³ - انتخبت الجزائر بتاريخ 20 سبتمبر 1964 المجلس الوطني لمدة أربعة 4 سنوات ويتمتع حزب جبهة التحرير الوطني باحتكار دستوري للتمثيل في المجلس حيث كان الترشح للنيابة في البرلمان مشروط بالانتماء الى الحزب الواحد باعتباره الحزب الطائفي في البلاد وعن قائمة وحيدة مقدمة منه أيضا، حيث تنص المادة 23 من دستور 1963 على أن (جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر).

⁴ - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، المرجع السابق، ص 16.

⁵ - عرفت الجزائر في ظل دستور 1976 ثلاثة انتخابات تشريعية، البرلمان الاول والذي انتخب بتاريخ 25 فيفري 1977 ، لعهد مدتها خمس (05) سنوات، وتجدد بانتظام سنتي 1982 و 1987.... انظر نبذة تاريخية حول المجلس الشعبي الوطني، في موقع الرسمي لرئاسة الجمهورية، تاريخ الدخول إلى الموقع 20 جوان 2016. <http://www.el-mouradia.dz>

وبصدور التعديل الدستوري في 28 فيفري 1989 تم تكريس مبدأ أحادية الغرفة من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني، ومبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من خلال المادة 92، غير أنه باستقالة رئيس الجمهورية توقفت عملية تجديد تشكيلة المجلس التي انتهت عهده، وترتب على ذلك حالة فراغ قانوني أدى إلى تنصيب هيكل انتقالية للمجلس الأعلى للدولة، والمجلس الاستشاري الوطني ثم المجلس الوطني الانتقالي.

حيث إثر الأحداث المأساوية التي عرفتها الجزائر بداية التسعينات مع توقيف المسار الانتخابي وانزلاق الوضع نحو العنف، تم تعليق الدستور في سنة 1992، كنتيجة للظروف الاستثنائية التي تعيشها البلاد والأوضاع المزرية المترتبة عن استقالة رئيس الجمهورية الراحل الشاذلي بن جديد، الأمر الذي دفع إلى إنشاء بعض المؤسسات الانتقالية منها المجلس الأعلى للدولة، والتحضير لإعداد دستور جديد يرمي أساسا إلى سد مجموعة من الثغرات التي تضمنها دستور 1989 وخاصة فيما يخص حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وفي خضم الأحداث المريرة التي مرت بها البلاد، تم في عهد الرئيس السابق اليامين زروال، تشكيل لجنة تقنية لإدخال تعديلات جزرية على دستور 1989، تم عرضها على الاستفتاء الشعبي في 28 نوفمبر 1996.

2- المرحلة الثانية: البرلمان في ظل دستور 1996.

أدخل دستور 1996 تغييرات على الواجهة المؤسساتية الجزائرية بإحداث برلمان ثنائي الغرفة¹ وأصبح النظام البرلماني الجزائري يقوم على مبدأ ازدواجية أو ثنائية الغرف، ويسمى بالثنائية البرلمانية كما هو الحال في العديد من بلدان العالم اليوم.

أما مجلس الأمة فقد تأسس بموجب أحكام الدستور المعدل بتاريخ 28 نوفمبر 1996، ففي 4 يناير 1998 اجتمع مجلس الأمة في قصر زيغود يوسف وجرى حفل تنصيبه، بالمكان

¹ - الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية، تقرير حول المجلس الشعبي الوطني، تاريخ الدخول إلى الموقع 20 جوان 2016، الساعة 19h30 <http://www.el-mouradia.dz>

الذي أعلن فيه أول مجلس للجزائر المستقلة، في سبتمبر 1992 عن ميلاد الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وبعد تنصيبه الرسمي صادق مجلس الأمة على نظامه الداخلي الذي بموجبه تم إقرار الهيئات والهيكل التي يتطلبها تطبيق أحكامه، وذلك بعد إتمام عملية اثبات العضوية وفقا للشروط والأحكام المطلوبة.¹

كما تم إعطائه دورا تشريعيا كاملا بموجب المادة 98 من الدستور التي نصت في محتواها على أن: «السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.»

فالبرلمان يعد القوانين ويصوت عليها بكل سيادة بناء على ذلك، والغرفة الثانية تشارك الغرفة الأولى في كل العمل التشريعي بصفة كاملة، بحيث يستحيل أن يصدر قانون ما دون أن يمر على الغرفتين معا.²

وقد كان تأسيس هذا المجلس بهدف المساهمة في التخفيف من حدة الأزمة السياسية والاجتماعية الخطيرة، التي كانت تهدد مؤسسات الدولة واستقرار النظام الجمهوري من جهة، وإعادة التوازن ما بين السلطات ودعم السلطة التشريعية من جهة أخرى.³

حيث يتشكل هذا المجلس من 144 عضو يتم انتخاب ثلثي أعضائه 2/3 عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والسري، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي بعدد عضوين 2 عن كل ولاية أي بمجموع 96 عضوا، ويعينه رئيس الجمهورية الثلث الآخر 1/3 أي 48 عضوا من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.⁴

¹ - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، المرجع السابق، ص4.

² - لمين شريط، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر -، سلسلة دراسات ووثائق الصادرة عن مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص8.

³ - انظر موقع مجلس الأمة، حصيلة نشاطات مجلس الأمة، من جانفي 1998 إلى جانفي 2004، ص5.

⁴ - موقع مجلس الأمة ، نبذة تاريخية، تاريخ الدخول إلى الموقع 25 جوان 2016. <http://www.majliselouma.dz>

حيث نظم القانون العضوي رقم 16-12 العلاقات الوظيفية ما بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا بينهما وبين الحكومة¹، حيث تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية المالية، كما يحدد النظام الداخلي لكل غرفة كفاءات اعداد ميزانيتها والتصويت عليها²، كما يحدد بموجب القانون العضوي تحدّد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليّتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليّتهم للانتخاب، وحالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية.

حيث ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات، عن طريق الاقتراع العامّ المباشر والسريّ، بينما تمتد مهمة أعضاء مجلس الأمة لست سنوات، أما أعضاء مجلس الأمة فيُنتخب ثلثا (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع الغير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الأخير من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية³ في الحقول العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وينتخب أعضاء المجالس البلدية وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، وأعضاء المجالس الشعبية الولائية بقية أعضاء مجلس الأمة، ويتم تجديد عضوية نصف أعضاء مجلس الأمة، كل ثلاث سنوات⁴.

كما يمنح الدستور من خلال المادة 113 على تفويضاً واضحاً بالرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية، فيمارس مجلس الأمة رقابته لعمل الحكومة⁵، ويمكن للجانب البرلمانية طلب

¹ - القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهم والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والذي ألغى القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 (ج ر، العدد 15 مؤرخة في 9 مارس 1999).

² - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو سنة 1997 المعدل.

³ - ينظر، المادة 118 من دستور 1996 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 90 من القانون العضوي رقم 16-12. السابق ذكره.

سماع إفادة أعضاء السلطة التنفيذية من خلال مخاطبتهم شفهيًا، أو بواسطة توجيه أسئلة مكتوبة لهم.

أو من خلال من خلال استجوابهم¹، وذلك بمبادرة من سبع عدد أعضائه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يصوت على اقتراح بتوجيه اللوم رسميًا إلى الحكومة، ويجب أن يحظى الاقتراح المذكور بموافقة ثلثي أعضاء المجلس لإقراره، وفي حال إقرار الاقتراح يقدم رئيس الوزراء وأعضاء حكومته استقالتهم.

كما أن جلسات البرلمان علنية، وتدوّن مداولاته في محاضر تنشر طبقًا للشروط التي يحددها القانون العضوي، ولقد أجاز المشرع للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسيهما، أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين، أو بطلب من الوزير الأول.²

ويجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (01) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، ويمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، وتختتم الدورة الغير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

ويمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.³

ولرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني،

¹ - ينظر، المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 133 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

³ - ينظر، المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، وفي كلتا الحالتين، تجرى انتخابات عامة في غضون مدة أقصاها ثلاثة أشهر.¹

غير أنه لا تمديد لولاية البرلمان، إلا إذا كانت هناك ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات في موعدها الاعتيادي، ويجري التحقق من الوضع بقرار من البرلمان، الذي يجتمع بغرفتيه في أعقاب اقتراح بشأن التمديد يقدمه رئيس الجمهورية، ويكون مصدقا من المجلس الدستوري.

كما يمكن لرئيس الجمهورية، أثناء عطلة المجلس الشعبي الوطني في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وبعد أخذ رأي مجلس الدولة، أن يشرع بأوامر تشريعية والتي تصبح لاغية في حالة لم يوافق عليها البرلمان والتي تعرض عليه في أول دورة له.²

ولأن مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنيّة، قابلة للتجديد، فلا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى،³ لذا فإن إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كلّ من الغرفتين على حدة.⁴

كما أن الحصانة البرلمانية لأعضاء البرلمان معترف بها طبقا لأحكام المادة 126 من الدستور، فلا يمكن المباشرة بدعوى قضائية ضد أي نائب أو أي عضو لجريمة أو مخالفة ارتكبتها، ما لم يجرى المجلس الذي ينتمي إليه العضو ذلك،⁵ بأغلبية أعضائه رفع الحصانة عن العضو المعني، ويمكن اعتقال عضو المجلس في حال ارتكابه جريمة فظيعة، ويتم تبليغ

¹ - ينظر، المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² - ينظر، المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ - ينظر، المادة 122 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

⁴ - ينظر، المادة 121 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

⁵ - ينظر، المادة 126 من القانون العضوي رقم 12-16 وذلك من خلال الفصل الثاني والتي تبين إجراءات تجريد العضو من العهدة البرلمانية، والمادة 129 تبين حالات إجراءات الإقصاء والتي تقابلها المادة 71 وما بعدها من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

مكتب هيئة المجلس بذلك فوراً، والنائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترب فعلاً يُخلّ بشرف مهمته.¹

المطلب الثاني: الضوابط القانونية لسن الميزانية العامة للدولة وحدودها

لما كانت السلطة التشريعية هي الهيئة التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلباً للترخيص والاجازة البرلمانية المسبقة، لأية تصرفات وأعمال مالية استثنائية واستعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية، من إيرادات ونفقات وميكانيزمات وتوازنات تتعلق بالميزانية،² جعلت الرقابة المالية من أهم الوظائف التي تختص بها المجالس التشريعية باعتبار أنها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة إلا بقانون، والقانون لا يصدر إلا عن السلطة التشريعية، وحق السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، عن طريق مناقشة الميزانية والحساب الختامي.

ولعل هذه الهام المخولة للبرلمان من طرف القانون، تعطي للمجالس التشريعية جرعات إضافية لتعزيز استقلالها في اتخاذ قراراتها في مواجهة السلطة التنفيذية،³ ولقد ألزم المشرع على الحكومة أن تعرض برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويقدمه إلى مجلس الأمة، والذي يصفه بعض الأساتذة على أنه أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة.⁴

الفرع الأول: مراحل عملية اعداد الميزانية العامة للدولة

لما كانت الميزانية برنامج عمل معتمد، وبما أن السلطة التشريعية هي ممثلة الشعب والمسؤولة على حماية مصالحهم، فمن المنطقي أن تعرض هذه السياسات والبرامج التي تلتزم الحكومة القيام بها على السلطة التشريعية، لتقوم بدراسة ومناقشة والتأكد من سلامة

¹ - ينظر، المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص158.

³ - محمد محمود العمار، المرجع السابق، ص 45.

⁴ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص104.

وقدرة السياسات والبرامج المخصصة لها لتحقيق أهداف المجتمع، فإذا اطمأنت السلطة التشريعية إلى ذلك اعتمدت الميزانية.¹

لذا فالمشرع الجزائري ألزم الحكومة صراحة، من خلال ما جاءت به المادة 179 من الدستور بضرورة تقديم عرض مفصل عن ظروف وكيفيات استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرتها بالنسبة لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية بالتصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية المعنية.²

حيث تعد الميزانية أحسن وسيلة لتجسيد البرامج الحكومية على مختلف الأصعدة، وهي وثيقة مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية³، حيث بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات فالحكومة هي التي تختص بتحضير الميزانية، ويعني ذلك أن السلطة التشريعية لا تشترك بأي دور في إعداد الميزانية، إذ أن دور السلطة التشريعية يبدأ بعد انتهاء السلطة التنفيذية من تحضير مشروع الميزانية، وتقديمه إليها لإجازته واعتماده، فيفحص البرلمان هذا المشروع ويعدل حتى يدخل في طور التنفيذ.⁴

فمشروع الميزانية يمر بعدة مراحل أساسية، ابتداءً من مرحلة التحضير والإعداد قبل أن يعرض على البرلمان حتى مراحل الاعتماد والتنفيذ والرقابة، حيث يبدأ تحضير الميزانية في الوحدات التابعة لكل وزارة ثم تنتقل من هذه الوحدات إلى الإدارة المركزية ثم إلى الوزير المختص فوزير المالية وأخيراً مجلس الوزراء.

¹ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 144.

² - جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص 229.

³ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2001، ص 75.

⁴ - محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة النهضة، القاهرة، مصر، 1963، ص 326.

أولاً: مشروع الميزانية

تعتبر الميزانية¹ تنبؤ وتقدير للمصروفات والإيرادات عن سنة مقبلة، فيجب أن تعرض للمناقشة البرلمانية قبل البدء في تنفيذها،² وهناك من عرفها على أنها وضع برنامج سياسي حكومي بامتياز، فأى حكومة لا توجد في السلطة إلا لتحقيق برنامج الحزب الذي يسانده.³

والمشروع الجزائري عرفها من خلال نص المادة 06 من القانون رقم 84-17 والمتعلق بقانون الميزانية،⁴ بأنها تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنوياً، بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ويقصد بالإيرادات والنفقات بمفهوم هذا القانون، مجموع الموارد وأعباء الميزانية العامة للدولة كما يحددها القانون،⁵ حيث تتشكل الإيرادات العامة من الموارد الاقتصادية التي تتحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة.⁶

أما النفقات العامة فيعرفها علماء المالية بأنها كل: «كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعاً لحاجة عامة»⁷ وتظهر هذه الإيرادات والنفقات في جداول ملحقة بقانون المالية.⁸

¹ - كلمة ميزانية تعني حقيبة نقود أو محفظة نقود أو محفظة عامة، وقد استخدم هذا التعبير لأول مرة في إنجلترا لوصف الحقيبة الجدية التي كان يحملها وزير المالية عند ذهابه للبرلمان، كما استخدمت هذه الكلمة أيضاً للتعبير عن المستندات التي تحفظ في هذه الحقيبة وهي تحوي الخطة المالية التي تعرض على الهيئة التشريعية للمصادقة عليها للمزيد انظر حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1999، ص 75.

² - محمد حلمي مراد، المرجع السابق، ص 311.

³ - Pierre lalumière, Les Finances Publiques, Armand Colin, Collection U, Paris, 1983, p181.

⁴ - القانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984. ج ر، العدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984 ص 1048، المعدل والمتمم بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، ج. ر، العدد 01، والمتعلق بقوانين المالية.

⁵ - ينظر، المادة 4 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

⁶ - محمود حسن، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2000، ص 46.

⁷ - حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1981، ص 298.

⁸ - هذه الجداول هي مقسمة كالآتي:

- الجدول أ: يتضمن تقييم الإيرادات النهائية المطبقة على النفقات النهائية للميزانية العامة للدولة.

- الجدول ب: يتضمن التوزيع حسب كل قطاع وزاري الاعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير.

- الجدول ج: يتضمن توزيع، حسب كل قطاع، لنفقات التجهيز ذات الطابع النهائي بعنوان ميزانية التجهيز.

كما ورد تعريف للميزانية من خلال القرار رقم 71 والمؤرخ في 26 جويلية 2008، بأنها كشف إجمالي للأصول والخصوم الخارجية ورؤوس الأموال الخاصة للكيان عند تاريخ اقفال الحسابات.

فتعتبر الميزانية متوازنة إذا ساوت إيراداتها نفقاتها، أما إذا زادت الإيرادات على النفقات كان بها فائض، وإذا كان العكس كان بها عجزاً، وتبدأ السنة المالية في الجزائر من 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر، وتشمل قوانين المالية على ثلاثة أصناف قانون المالية للسنة وقانون المالية التكميلي وقانون ضبط الميزانية.

1- التحضير في الوزارات

تشكل مرحلة التحضير والتصديق حجر الزاوية، وتعنيان لمجموعة من مسائل ذات طبيعة فنية وإدارية حيث يتحدد العمل المالي في هذه المرحلة بوضع تقديرات للنفقات العامة، والموارد العامة لفترة قادمة¹، ذلك أن إعداد مشروع قانون المالية هو مرحلة إدارية ومن صلاحية السلطة التنفيذية.

وفي هذا الصدد تتولى كل وزارة في بداية السنة المالية بتقدير النفقات والإيرادات العامة من خلال إعداد مشروع ميزانية نفقاتها للسنة المقبلة (مسودة قانون المالية)، ويبدأ الإعداد في كل وحدة إدارية في الوزارة، حيث تبين كل واحدة احتياجاتها العامة التي يتعين أدائها في السنة المالية المقبلة، بالاستناد إلى نفقاتها الفعلية في العام السابق مع مراعاة التسلسل الإداري.

2- إعداد الميزانية

لأن مبدأ إعداد مشروع القانون وإفراغه في قالبه القانوني يصدر عن السلطة التنفيذية فإنه لإعداد التقديرات الميزانية، يقوم وزير المالية بتوجيه في كل سنة لمجموع الأمرين بالصرف للميزانية العامة للدولة وللولاة، تعليمة موضوعها الإطار الميزاني السنوي تتضمن

¹ - طاهر الجناحي، المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، دس، ص 118.

العناصر والتوجيهات العامة التي تشكل أرضية لإعداد اقتراحات الميزانية، حيث يتحدد الإطار الميزاني السنوي اعتبارا للسياسة الميزانية للحكومة من جهة، ومن جهة أخرى للمبلغ المتوقع للموارد العمومية.¹

ولوزير المالية دوره الأساسي في تحضير الميزانية العامة للدولة، إذ يعد السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي.²

وذلك من خلال المهام المنصوص عليها في المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07 - 364 والمتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، حيث يقوم وزير المالية بالإشراف على عملية إعداد ميزانية الدولة من خلال وزارة المالية، وذلك عن طريق المساهمة في إعداد سياسة الميزانية، بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية، التي تضم مجموعة من المديریات والأجهزة المكلفة بإعداد ميزانية الدولة ومتابعة تنفيذها مراقبتها وتقييمها.

إذ تتجمع لديه تقدير الاعتمادات الخاصة بالوزارات المختلفة، كما ويقوم أيضا بجباية الإيرادات عن طريق المصالح التابعة له، وعندما يتم إعداد هاتين القائمتين يبدأ دور وزير المالية الحقيقي، وهو إيجاد التوازن بين الإيرادات والنفقات، وله أن يراجع الوزراء في اقتراحاتهم لخفضها حتى يتم التوازن، وقد يقوم بهذه المهمة الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الدولة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.³

ثانيا: اعتماد الميزانية البرلمان

يكاد لا يختلف اثنان على أن الرقابة الشعبية تعد أداة أساسية من أدوات المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار السياسي المتعلق بإدارة شؤون الدولة، حيث من حق أعضاء السلطة

¹ - كريم جودي، المرجع السابق، ص 34.

² - زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011/2012، ص 97.

³ - يسري أبو العلا، المالية العامة والتشريع الضريبي، القسم الأول، مركز التعليم المفتوح، القاهرة، مصر، 2014، ص 101.

التشريعية ابداء الملاحظات على كافة بنود مشروع الموازنة العامة من إيرادات ونفقات، وكذلك حق طلب اجراء التعديلات بالزيادة أو النقص لكافة بنود مشروع الموازنة العامة، ولا شك أن هذا الحق المقرر للسلطة التشريعية يعد أمرا طبيعيا والا كان تصديق السلطة التشريعية على الموازنة العامة غير ذي معنى.¹

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 أن مشروع قانون المالية مقيد بأجل أقصاه 75 خمسة وسبعون يوما حتى تتم المصادقة عليه، ويبتدئ هذا الأجل من تاريخ إيداع المشروع.²

حيث أن الحكومة ملزمة دستوريا على عرض القوانين على المجلس الشعبي الوطني، ومن بين هذه القوانين قانون المالية وهو من القوانين ذات الأهمية السياسية والمالية، الذي يجدد سنويا من طرف الحكومة من خلال الوزارة المالية، حيث يتم عرضه على المجلس الشعبي ومجلس الأمة، وبدوره يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس.³

لذا فان مشروع الميزانية يمر اعتماده من خلال عدة مراحل أساسية، يمكن إيجازها كالآتي:

1- المناقشة:

يناقش مشروع قانون المالية على مستوى اللجان المختصة للبرلمان، ثم في جلسته العامة يتم فحص المشروع، أما التصويت عليه فيخضع للقواعد العامة للإجراءات التشريعية وللقواعد الخاصة.

¹ - أكرم إبراهيم حماد، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها، دار أمواج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص80.
² - هذه المدة التي فرضها المشرع والمقدرة ب 75 يوما كأجل مقسمة بأجل 47 يوم للمجلس الشعبي الوطني وأجل 20 يوما بالنسبة لمجلس الأمة، و08 أيام لبث اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف.
³ - ينظر، المادة 56 من القانون رقم 16-12 السابق ذكره.

فبعد أن يتم وضع مشروع ميزانية الدولة وموافقة الحكومة عليه، يودع المشروع مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به من طرف الحكومة، على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 30 سبتمبر¹، وفي هذا الصدد فقد نصت المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: «يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات، التي تدخل في اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها»، حيث تقتصر مهمة البرلمان على مناقشة ما تقدمه الحكومة من مشاريع.

ثم يحال مشروع الميزانية من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة المالية والميزانية المختصة للفحص، والذي يُتوج بسماع الوزراء ويترجم بإعداد تقارير عن مشروع المالية، ويتم طبعه وتوزيعه على الأعضاء لكي يتسنى لهم الاطلاع عليه في الوقت المناسب².

حيث يقوم النواب بتدخلاتهم وإبداء ملاحظاتهم، ثم يقوم مقرر المالية بقراءته لتقديم التقرير التمهيدي، والذي يضم جميع ما ورد أثناء المناقشة حول جميع أفاق قانون المالية ليعرض على المجلس الشعبي الوطني في جلسته العلنية، والتي تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، ومدى الالتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات³، وتضم الجلسة من ثلاثين إلى خمسين عضو على الأكثر⁴.

بعد إتمام إجراءات المصادقة أمام المجلس الشعبي الوطني يقوم وزير المالية بتقديم مشروع قانون المالية أمام مجلس الأمة، حيث تختص في هذا الصدد لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بالميزانية⁵، والتي تتكون من خمسة عشر عضو⁶.

¹ - ينظر، المادة 67 من القانون رقم 84-17 السابق ذكره.

² - علي زغود، المرجع السابق، ص 147.

³ - سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 656.

⁴ - ينظر، المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁵ - ينظر، المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁶ - ينظر، المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وبعد أن يقوم المقرر بقراءة القرار التمهيدي يتم فتح النقاش العام لأعضاء المجلس لتقديم تدخلاتهم، يقوم رئيس المجلس بإعطاء الكلمة لرؤساء المجموعات البرلمانية لسماع نقاشاتهم حول مشروع المالية، ويقوم الوزير بالتوضيح والرد على مختلف الأسئلة.

2- التعديل:

حرصت جل قوانين الدول من خلال دساتيرها على منع المبادرة البرلمانية في مجال النفقات، فلم تخول لأعضاء البرلمان الحق باقتراح أي تعديل على مشاريع القوانين المالية، من شأنه زيادة أو إحداث النفقات العامة أو تخفيض الإيرادات، وذلك منعا لسياسة محاولة كسب عطف وتأييد القطاعات الشعبية التي قد يلجا إليها بعض البرلمانيين،¹ ففي فرنسا – مثلا- يقيد دستورها لعام 1958 حق البرلمان في تعديل مشروع الميزانية التي تقدمه الحكومة، لأن ذلك من شأنه الإنقاص من الإيرادات وزيادات الإنفاق، ذلك أن الميزانية تمثل كلا متجانسا، وأن إطلاق التعديلات قد يضر بالمصلحة العامة.²

ولما كانت سلطة البرلمان تختلف في تعديل الميزانية من بلد إلى آخر، منح المشرع الجزائري للحكومة والنواب وأعضاء اللجنة، إمكانية التقدم باقتراح مكتوب للتعديلات أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني،³ وتودع الاقتراحات بنفس الكيفيات والإجراءات التي حددها المشرع فيما يخص إيداع مشاريع القوانين.

غير أن هذه الاقتراحات مقيدة وفق قواعد قانونية نص عليها الدستور، بحيث يكون هذا الاقتراح مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁴، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ مسعود شيهوب، أن الهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول

¹ - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، طبعة 2015، ص126.

² - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص101.

³ - خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص250.

⁴ - ينظر، المادة 139 من دستور 1996 المعدل السابق ذكره.

الديموقراطية، هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية ديماغوجية سياسية.¹

3- التصويت:

نصت المادة 70 من القانون رقم 84- 17 على التصويت الإجمالي على إيرادات الميزانية العامة للدولة،² حيث يتم التصويت على الميزانية إما بالقبول أو الرفض، وفي هذا الاتجاه سارت الدساتير المغربية على غرار الدساتير العالمية³، والقاعدة أن يصوت ويصادق البرلمان على ميزانية الدولة قبل بداية السنة المدنية الجديدة، احتراماً لمبدأ السنوية ويواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

حيث يعد البرلمان القوانين ويصوت عليها بكل سيادة، بناء على ذلك فإن الغرفة الثانية -مجلس الأمة - تشارك الغرفة الأولى -المجلس الشعبي الوطني- في كل العمل التشريعي بصفة كاملة، بحيث يستحيل أن يصدر قانون ما، دون أن يمر على الغرفتين معاً، وهذا عملاً بأحكام المادة 138 من الدستور التي تشترط تصويت ومصادقة الغرفتين على أي نص بنفس الصيغة، وفي حالة الخلاف تجتمع لجنة متساوية الأعضاء بين الغرفتين لوضع نص حول الأحكام محل الخلاف.⁴

وبخصوص مشروع الميزانية فإنه وبعد مرور مشروع الميزانية على مناقشة البرلمان، وبعدما يتم التصويت عليه⁵ والمصادقة عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون 75 يوماً من تاريخ ايداعه، يرسل رئيس المجلس المشروع إلى رئيس الجمهورية، والذي يقوم بإصداره وذلك بتوقيعه، أين يتم نشره في الجريدة الرسمية ويصبح بذلك، قانون واجب التطبيق.

¹ - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص11.

² - القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - مرابط فدوى، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2010، ص 304.

⁴ - لمين شريط، المرجع السابق، ص8.

⁵ - ينظر، الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور 1996 المعدل السابق ذكره.

كما خول الدستور لرئيس الجمهورية امكانية طلب اجراء مداولة ثانية خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ اقراره¹، كما وقد يصبح نص القانون لاغيا، وذلك في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي 3/2 نواب المجلس بغرفتيه على نص القانون.

ثالثا: ضبط الميزانية

تعد هذه المرحلة آخر مرحلة تعرفها الميزانية العامة، ويعد قانون ضبط الميزانية وسيلة مراقبة تسمح للبرلمان بمقارنة الرخص الممنوحة مع حقيقة العمليات المنفذة من طرف الحكومة، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة، بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية، تبين فيه ما تم جبايته فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.²

إذ تمارس السلطة التشريعية نوعا هاما من الرقابة العامة على تصرفات الحكومة المالية، وذلك في تنفيذ الميزانية لدى انتهاء السنة المالية، بأن تقدم عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية، التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية، وهو ما يعرف أيضا بالحساب الختامي للميزانية.³

إن مشروع قانون ضبط الميزانية يعد بمثابة وثيقة محاسبية يتم إرسالها سنويا إلى الجهاز التشريعي، (المجلس الشعبي الوطني) لأجل إجراء رقابته على تنفيذ قانون المالية للسنة الماضية، قبل الشروع في المناقشات والتصويت على الاعتمادات، والأهداف المقترحة للسنة الحالية.

¹ - ينظر، المادة 46 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره والتي تقابلها المادة 145 من الدستور والذي ينص أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره.

² - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، طبعة 2001، ص86.

³ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص111.

وهذه الوثيقة تثبت تنفيذ قانون المالية،¹ ويعد قانون الضبط أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانيات المستقبلية، يضبط المبلغ النهائي لنفقات وإيرادات الدولة في نهاية كل سنة مالية، ويصدق على العمليات النظامية المخصصة لتنفيذ الميزانية، كما يحدد النتائج الميزانية ويصف عمليات الخزينة، كما بإمكانه أن يشمل أحكاما حول المعلومات والرقابة على الأموال العمومية والمحاسبة وكذا مسؤولية الأعوان²، أو عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل نشاط مالي³.

وتتحقق هذه الرقابة بداية عندما يستشار مجلس المحاسبة حول المشروعات التمهيدية لقانون ضبط الميزانية، والتقارير التي يؤسسها لهذا الخصوص⁴، ثم تحول من طرف الحكومة إلى البرلمان مع مشروع القانون المقصود.

ويرفق قانون ضبط الميزانية عادة بـ:

- تقرير تفسيري يبين شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة.
- بيان حالة تنفيذ الاعتمادات المصوتة⁵، بالإضافة إلى رخص تمويل الاستثمارات المبرمجة، مدونة حسابات الخزينة والتقارير التمهيدية لمجلس المحاسبة والإيرادات الجبائية وملحق خاص بتحويل الاعتمادات وملخص خاص بالأعباء المشتركة وملخص خاص بالتنمية في الجنوب وملحق خاص بالتنمية في الهضاب وحسابات التخصيص الخاصة.

¹ - ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها، من قبل الوزارات والهيئات والمؤسسات العمومية، والبرلمان الجزائري لم يمارس منذ سنة 1981 رقابة ضبط أو تسوية الميزانية كما يصطلح عليه حيث لم يرى النور إلا مرتين في الجزائر ويتعلق ذلك بسنة 1978 و1981 حيث يأتي مع قانون المالية ناقص ثلاث سنوات حتى سنة 2011 أين طرح أول قانون لتسوية الميزانية على البرلمان. للمزيد راجع عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة باجي مختار، القطب الجامعي، عنابة، العدد 24، جوان 2017، ص 219.

² - الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة، معجم المصطلحات، تاريخ الدخول الى الموقع 22 جوان 2016، الساعة 19h33

³ - ينظر، المادة 5 من القانون رقم 84-17 السابق ذكره.

⁴ - تنص المادة 18 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، أنه " يتم استشارة مجلس المحاسبة حول المشاريع التمهيدية السنوية لقانون ضبط الميزانية. تقوم الحكومة بإرسال التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة بعنوان السنة المعنية إلى الهيئة التشريعية مع مشروع القانون الخاص بها".

⁵ - كريم جودي، المرجع السابق، ص 45.

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

خول المشرع الجزائري للبرلمان مراقبة عمل الحكومة¹، حيث يملك المجلس التشريعي عددا من الوسائل الرقابية التي تمكنه من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية²، حيث يمارس البرلمان بغرفتيه رقابة على مدى التزام السلطة التنفيذية بتطبيق البرامج التي تمت المصادقة عليها، وذلك من خلال آليات خولها له الدستور، وهذا إما عن طريق التصويت أو عن طريق لجان الرقابية أو بواسطة الوسائل الرقابية الأخرى، كتوجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة أو الاستجواب، وهذا ضمن شروط معينة وإجراءات محددة في الدستور أو القوانين³.

أولا: الأسئلة البرلمانية

تعد الوسيلة الأولى والأكثر شيوعا لمباشرة الوظيفة الرقابية، على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، والسؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية نشأ وتطور في إنجلترا مهد النظام النيابي البرلماني، وهذه الممارسة البرلمانية حق مقرر لكل حضور من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه النائب إلى أي من أعضاء الحكومة أسئلة في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم⁴.

حيث بدأ العمل بحق السؤال لأول مرة في إنجلترا عام 1791 في مجلس اللوردات وفي مجلس العموم عام 1783⁵، ذلك أن الهدف من هذه الأسئلة هو لفت نظر الحكومة أو توجيهها بطريقة غير مباشرة لاتخاذ إجراء معين في مسألة معينة، فالسؤال بمعناه

¹ نصت المادة 113 من دستور 1996 المعدل انه: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و98 و151 و152 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 153 إلى 155 من الدستور."

² - عبد اللطيف حمزة القراري، المرجع السابق، ص303.

³ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 24.

⁴ - حسن البحري، المرجع السابق، ص 12.

⁵ - أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص165.

الاستفهامي الإيضاحي هو المطالبة بتوضيح غامض أو إزالة لبس أو طلب معلومات أو بيانات لا تتوفر لدى السائل.¹

وقد نظم المشرع الجزائري الأسئلة التي تطرح على البرلمان وحدد إجراءاتها وشروطها وكيفية توجيهها، من خلال النظام الداخلي للمجلس، وكذا من خلال القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

حيث خول المشرع الجزائري لأعضاء البرلمان بأن يوجهوا أسئلة كتابية، إلى أي عضو في الحكومة، وإن اختلفت الأنظمة في تحديد فترة التبليغ، غير أن الغالبية تتفق على تبليغه فور تقديمه،² حيث يودع السؤال من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.³

يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة، وقد نصت المادة 68 من النظام الداخلي أن مكتب المجلس هو المختص بتقدير مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها.

وعملاً بأحكام المادة 152 من الدستور، يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، كما يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي، وتبلغ الحكومة بذلك ويودع الجواب، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويبلغ إلى صاحبه.

وبالنسبة للأسئلة الشفوية، فيجب ألا يتعدى أجل ثلاثين (30)⁴، حيث تخصص جلسات أسبوعية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل النواب

¹- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص77.

²- عمار عباس، المرجع السابق، ص 50.

³- ينظر، المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

⁴- ينظر، المادة 70 الفقرة 4 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

وأعضاء مجلس الأمة¹، يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة، حيث يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة.

يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله على عضو الحكومة، كما يمكن لصاحب السؤال، إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد كما يمكن عضو الحكومة أن يردّ عليه،² تنشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

ثانياً: التصويت

هو ذلك الإجراء الذي يكون لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويتم هذا الإجراء إما مع المناقشة العامة أو مع المناقشة المحدودة، كما وقد يتم إجراء التصويت دون مناقشة.³

والتصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة، حيث يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

كما أن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة هما اللذان يقرران على حسب الحالة، إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله.

التصويت على المناقشة المحدودة يكون بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة

¹ - ينظر، المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 72 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

المحدودة، والكلمة خلال المناقشة مادة مادة، لا تكون مسموحة إلا لممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة ومقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات.¹

أما التصويت دون مناقشة، فيكون بناء على تلك الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يعرض رئيس الجمهورية الأوامر على كل غرفة للموافقة عليها، دون تقديم أي تعديل، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع.²

تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراح السري، أو بالاقتراح العام برفع اليد، أو بالاقتراح العام الإسمي أي عن طريق المناداة الإسمية.³

ثالثا: الاستجواب

يعد هذا الإجراء من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية أصله فرنسي ظهر مع دستور عام 1791⁴، ثم تراجع عنه دستور 1958 وعوضه بالسؤال وذلك لما أسيئ استخدامه من المعارضة في فترة الجمهورية الثالثة والرابعة.⁵

أما المشرع الجزائري فقد نص على هذا الإجراء من خلال نص المادة 151 من الدستور، بحيث يمكن للمجلس البرلماني بغرفتيه، أو مجلسيه أن يستمع إلى أي عضو في الحكومة، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة، وأسئلة الساعة نجد أصلها في بريطانيا، وهي تتميز بسرعة تسجيلها

¹ - ينظر، المادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 30 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

⁴ - عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص 165.

⁵ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 183، أيضا يراجع، أشرف عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 123.

والإجابة عنها، وهي غير محددة بيوم معين والنائب لا يتمتع إلا بدقيقتين للرد على جواب الوزير.¹

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه،² ويحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها، وتنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثون (30) يوما على الأكثر، الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.³

ويمكن لمندوب أصحاب الاستجواب أن يقوموا بسحبه، قبل عرضه في الجلسة المخصصة، على أن يقوم رئيس الغرفة المعنية بإبلاغ الحكومة بذلك.

رابعا: لجان التحقيق

وهي تعد من بين وسائل الرقابة الفعالة التي يقرها المشرع للبرلمان، حيث يحق للبرلمان تشكيل لجان تحقيق وتتجلى ذلك بصورة واضحة في مرحلة تنفيذ الميزانية، ووفق ما نص عليه الدستور من خلال المادة 180 على أنه: «يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة».

غير أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي، إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسلوب ونفس الموضوع ونفس الأطراف.⁴

¹ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 333.

² - ينظر، المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

⁴ - تنظر، المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

وضمننا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة -الحكومة -يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان، وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق، والحماية المبسطة على أعضائها، والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق.¹

حيث ووفقا لما جاء في نص المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإنه تنشأ لجان التحقيق وتباشر أشغالها طبقا لأحكام الدستور، والقانون العضوي، وتقدم تقريرها إلى رئيس المجلس فور انتهاء أشغالها، ويوزع التقرير على النواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير.

كما يمكن للجنة التحقيق طلب تمديد الأجل المنصوص عليه في المادة 81 من القانون العضوي 16-12، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرة واحدة على ألا يتعدى ستة (6) أشهر، حيث تسلم لجنة التحقيق وجوبا الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدة المحددة.

ومن أمثلة تحقيقات المجلس، إنشاء لجنة التحقيق المشكلة في 13 ماي 1990، بموجب قضية اختلاس 26 مليار دولار، حيث أودعت لائحة إنشائها وأحيلت على اللجنة الاقتصادية بتاريخ 03 أفريل 1990 التي قامت بدراستها وفق سلسلة من الاجتماعات، والتي استمعت فيها للأطراف المعنية وتم فيها دراسة الوثائق المتعلقة بالقضية، قدمت رأيها بضرورة تشكيل لجنة برلمانية لغرض فتح تحقيق في الموضوع المتضمن في تقرير عُرض على المجلس في الجلسة العامة بتاريخ 13 ماي 1990.²

غير أن عمل لجان التحقيق تكتسي طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص43.

² - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 13، المؤرخة في 14 جوان 1990، ص 17 - 18.

تاريخ انتهاء مهمتها¹، كما يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص، وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة، أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 85 أدناه التي تخول للجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعاً سرياً.

يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، ويبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

خامساً: التصويت بالثقة

وهو الإجراء الذي خوله القانون لاختصاص الوزير الأول خلافاً لملتزم الرقابة والمخصص لنواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم هذا الإجراء بمناسبة عرض برنامج الحكومة على البرلمان أو لأجل الموافقة على تشكيلها لأول مرة²، وقد حدد القانون العضوي رقم 16-12 من خلل مواده طريقة تنظيم هذا الإجراء، حيث يمكن اللجوء إلى التصويت بالثقة.

في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة، وتلجأ إليه الحكومة كرد فعل على المعارضة خاصة إذا صوت البرلمان لصالحها، إذ يعد ذلك بمثابة انتصار للحكومة لتأكيد استمراريتها.

أو في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيماً لموقفها في مواجهة رئيس الجمهورية، وهو يتم بالأغلبية البسيطة³.

ورجوعاً لما ورد في الفقرة الرابعة لنص المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم، أنه يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة⁴.

¹ - ينظر، المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

² - عمار عباس، المرجع السابق، ص 248.

³ - ينظر، المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

⁴ - المشرع الجزائري في الدستور ذكر حالة واحدة ممثلة في حالة تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.

ويكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب رئيس الحكومة،¹ وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

حيث يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة.²

يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، مع مراعاة أحكام المادتين 98 و 147 من الدستور، والتي تشير أنه في حالة التصويت بالثقة، لا يقوم رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

سادسا: ملتمس الرقابة

وهو إجراء دستوري تستعمله السلطة التشريعية قصد اسقاط الحكومة وحملها على الاستقالة، حيث بإمكان الغرفة السفلى للبرلمان أي المجلس الشعبي الوطني، لدى مناقشته بيان السياسية العامة أن يصوت على ملتمس الرقابة،³ وقد نظم الدستور من خلال مواده على الشروط والإجراءات التي يكون بموجبها الملتمس مقبولا حيث نصت المادة 153 منه على انه لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سُبْع (7/1) عدد النواب على الأقل.

فوجب ألا يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد، ويودع نص ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي من قبل مندوب أصحابه، كما تنشر مناقشات المجلس الشعبي الوطني في الجريدة الرسمية وتعلق وتوزع على كافة النواب، وقد اضافت المادة 154 على أنه تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ولا يتم

¹ - ينظر، المادة 63 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 64 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

³ - محمد سعيد بوسعيدة، المرجع السابق، ص 60.

التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.¹

المطلب الثالث: تقييم الدور الرقابي البرلماني على المال العام

يعتبر البرلمان في الجزائر إحدى أهم المؤسسات الدستورية الفاعلة سياسيا، في الحياة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، فهو يضطلع بدور مهم قد ينعكس بالإيجاب أو السلب على رؤية المواطن للحياة السياسية والمبادئ التي تقوم عليها، وعلى مشاركته من عدمه فيها.

وبالنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان في الجزائر فإن نجاحه يقوم من خلال مشاركة أعضائه، بلعب دور مهم في حل أغلب المشاكل التي يعاني منها المواطن البسيط، وإن كان هذا الدور من الصعب القيام به بسبب القيود الشديدة الممارسة على البرلمان من قبل الهيئة التنفيذية .

الفرع الأول: إيجابيات العملية الرقابية

أصبح للبرلمانات حديثا دور هام في النشاط الاقتصادي، بحيث أصبح البرلمان يتدخل لمراقبة الحكومة في جل النشاطات، وهذا يتأني عن طريق دراسة وإقرار الخطة العامة للاقتصاد الوطني، وبذلك يتحقق التكامل بين وظيفتي الميزانية والموافقة على الخطة العامة، لارتباط الوظيفتين ببعضهما، وهو ما استدعى تنظيمها بنصوص قانونية معتمدة على مبادئ وقواعد دستورية.²

حيث تتجسد أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها الحكومة لنفسها، وهذا عن طريق الرقابة التي يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وله أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أنته

¹ - تقابل هذه المواد من الدستور المادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق ذكره.

² - محمد محمود العمار، المرجع السابق، ص41.

من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق الدستور والقانون، كما أن الرقابة البرلمانية تستند على أن البرلمان يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التي يريد أن يتم تحقيقها عن طريق نوابه الذين انتخبهم بإرادته الحرة.¹

كما تعد الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية من أهم صور الأنظمة البرلمانية الحديثة، وتتجسد هذه الرقابة من خلال آليات الأسئلة والاستجواب وسحب الثقة وتشكيل لجان التحقيق، وطرح موضوع للنقاش العام، حيث تعد هذه الآليات من أهم الميكانيزمات التي تقوم عليها مبادئ الديمقراطية، كون العملية الرقابية تعد تجسيدا لإرادة الشعب في ممارسة الرقابة سعيا لضمان حقوقه وحرياته من جميع مظاهر الفساد.

حيث من بين الإيجابيات التي تحسب للبرلمان رفع حالة الطوارئ²، والذي حقق هذا الإنجاز نقلة نوعية في مجال الحقوق والحريات العامة، كما عرفت الساحة السياسية في الجزائر قانون جديد للجمعيات بالصيغة التي عرضتها الحكومة، وهو القانون الذي تضمن لأول مرة تنظيم اعتماد فروع للجمعيات الأجنبية لملا الفراغ القانوني في هذا المجال، من خلال مصادقة البرلمان في 13 ديسمبر 2011³ بالأغلبية عليه، كما ساهم البرلمان في تعزيز مكانة المرأة في الحياة السياسية وتجلّى ذلك من خلال مصادقته على القانون العضوي رقم 03-12⁴ والذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.⁵

¹ - محمود خليفة، جودة الرقابة البرلمانية - دراسة مقارنة لبرلمانات مجلس الأمة-، مقال منشور في الموقع الرسمي للمركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، ألمانيا، العدد رقم 2067، 20 جوان 2014. تاريخ الدخول إلى الموقع يوم 19 أوت 2016، الساعة 11h20 <http://democraticac.de>.

² - القانون رقم 05-11 المؤرخ في 17 ربيع الثاني 1432 الموافق 22 مارس 2011 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ.

³ - القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ بتاريخ 18 صفر 1433 الموافق ل 12 جانفي 2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية

⁴ - القانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

⁵ - يوسف بن بزة ومبروك ساحلي، دور البرلمان الجزائري في تحقيق التنمية السياسية، مجلة التواصل، جامعة عنابة، العدد الثامن والثلاثون (38)، جوان 2014، ص 280.

بالإضافة إلى كل هذه الإصلاحات صادقت المؤسسة البرلمانية على قانون الاعلام الصادر في 14 ديسمبر 2011،¹ والذي سمح بإنشاء محطات تلفزيونية وإذاعية خاصة، وإعفاء وزارة العدل من منح تراخيص انشاء الصحف، من خلال القانون العضوي رقم 12-05،² ذلك أن مجمل هذه الإصلاحات جاءت مواكبة لتغييرات دعمت الحريات العامة والتعددية السياسية، وتعزيز التنمية السياسية في الجزائر.³

الفرع الثاني: سلبات الرقابة البرلمانية

على الرغم من التطور الذي شهدتها عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية والموازنة العامة للدولة، إلا أن هناك مجموعة من التحديات التي تواجه تفعيل تلك الرقابة، وذلك من خلال عدم قدرة البرلمان على التأكد من أن عملية تخطيط صرف الأموال، والقيام بصرفها تساهم بشكل فعلي في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا نتيجة لعدم تزامن عملية المراجعة والفحص قبل الصرف بأهداف محددة، وقابلة للقياس تسعى الوزارات التنفيذية لتحقيقها، وبالتالي يمكن المحاسبة على مدى تحقق الهدف من عدمه.⁴

كما يعاب على الرقابة البرلمانية أنها ليست فاعلة بشكل جدي في مواجهة الفساد الإداري، وهذا ما أكدت عليه بعض الدراسات وأرجعت ذلك إلى ضعف التكوين العلمي، وعدم التخصص المهني لأغلبية أعضاء البرلمان في المجالات الرقابية، والذي نتج عنه ضعف واضح في الروابط الهيكلية من الناحية التنظيمية والوظيفية، وتشابك الواجبات والصلاحيات وبالتالي عدم الدقة في تحديد المسؤوليات⁵، كما أن النشاط الرقابي للبرلمان يعد

¹ - قانون الاعلام الجديد المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في جلسته المنعقدة بتاريخ 19 محرم عام 1433 الموافق 14 ديسمبر سنة 2011، وعلى مصادقة مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ 27 محرم عام 1433 الموافق 22 ديسمبر سنة 2011، خلال دورة البرلمان العادية المفتوحة بتاريخ 6 شوال عام 1432 الموافق 4 سبتمبر سنة 2011، والصادر بتاريخ 12 جانفي 2012.

² - القانون العضوي رقم 05-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر، العدد 02 المؤرخة في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 جانفي 2012.

³ - يوسف بن بزة ومبروك ساحلي، المرجع السابق، ص 281.

⁴ - لبني عبد اللطيف، الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات)، مداخلة أقيمت في فعاليات اليوم الثالث للمؤتمر السنوي السابع للحزب الوطني الديمقراطي، القاهرة، مصر، ديسمبر، 2010، ص4.

⁵ - فلاح شفيق، دور الأجهزة الرقابية في محاربة الفساد، مركز النور للدراسات، العراق، العدد 325، بتاريخ 08 أوت 2017. تاريخ الدخول إلى الموقع يوم 19 أوت 2017، الساعة 21h30 <http://www.alnoor.se>

يعد ثانويا، إلى جانب الوظيفة التشريعية، واستناد الحكومة إلى أغلبية كبيرة في البرلمان يجعلها في حماية من أي استجابات أو اتهامات.

وبالرغم من أن البرلمان يعبر عن الرأي العام ويقوم بالتعبير عن مشاكل منتخبيه، إلا أنه وبالنظر إلى الممارسة البرلمانية على أرض الواقع، نجد أنه لا يراعي ما يعانيه المواطن خاصة محدود الدخل من زيادة الضرائب وارتفاع الأسعار، فنجده يوافق على مقترحات الحكومة في كل السياسات التي تتبعها، وخاصة الاقتصادية رغم ما بها من مخالفات وزيادة أعباء على المواطنين.

كما لا يخفى على متبعي النظام السياسي الجزائري، أنه أكثر ميلا للنظام الرئاسي المفرط والذي أثر سلبا على فعالية المؤسسة التشريعية، فمن بين أهم العوامل التي تدعم مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، تلك الصلاحيات الدستورية الواسعة النطاق المخولة لرئيس الجمهورية والتي تجعله في مركز ثقل النظام السياسي.¹

فدور البرلمان في الحياة السياسية يتسم بالضعف والهشاشة، وهذا ما أكدته الدراسات السياسية والدستورية على حد سواء، فعلى صعيد عملية التشريع تؤكد ممارسة البرلمان التعددي في الجزائر منذ 1997 أن الحكومة هي التي تقدم الغالبية العظمى مشاريع القوانين، ويقوم المجلس بمناقشتها وإقرارها بدون تعديل، أو بعد ادخال تعديلات طفيفة على بعضها.

كما وتعكس الممارسة السياسية للبرلمان التعددي في الجزائر أداءه المتأخر، حيث أنه في ظرف 05 سنوات منذ 2007 وإلى 2012 لم تقدم الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بيانا واحدا للسياسة العامة في أكتوبر 2010 رغم أن المادة 84 من دستور 1996 تلزم الحكومة بذلك سنويا.²

¹ - يوسف بن بزة ومبروك ساحلي، المرجع السابق، ص277.

² - عند نهاية عهدة البرلمان في 2012 ، وقع أكثر من 34 نائبا في المجلس الشعبي الوطني لائحة طالبو فيها حكومة الوزير الأول " أحمد أويحيى " بتقديم بيان السياسة العامة وحصيلة نشاطها تطبيقا لنص المادة (80) من الدستور والمادة (50) من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، واتهمت اللائحة الحكومة بعدم احترام الدستور والتهرب من التزاماتها القانونية، للمزيد انظر إلى مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية في معضلة التطوير البرلماني في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى العلمي الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المنعقد يومي 15-16 فبراير 2012، ص10.

المبحث الثاني: رقابة الهيئات الإدارية اللامركزية على المال العام

تتمثل الهيئات الإدارية اللامركزية في الولايات والبلديات، وتمثل نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية، و بين هيئات إدارية إقليمية، أو مصالحه مستقلة قانونيا في الإدارة المركزية، حيث تحتل الإدارة اللامركزية الإقليمية Territorial بالجزائر أو ما تسمى أيضا بالإدارة المحلية administration locale أو المجموعات المحلية collectivités locales¹، مكانة متميزة حيث تجسد صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم.²

وبما أن اللامركزية كنظام يقوم على فكرة الاستقلالية بمفهومها المالي والإداري، فإن استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، لا يعد منحة من السلطة الإدارية المركزية بل هو استقلال أصيل مصدره الدستور والقانون.³

لذا فإن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري للجماعات المحلية،⁴ حيث يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في الحياة العمومية.⁵

المطلب الأول: رقابة المجالس الإقليمية

تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع،⁶ أما الولاية فتعد حلقة الربط بين البلدية والولاية، وهما يشكلان معا صورة من صور النظام اللامركزي، والتي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية

¹ -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2004، ص130.

² -عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص63.

³ -سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص87.

⁴ -زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، ط1، دار الراية، عمان، الأردن، 2009، ص105.

⁵ -ينظر، المادة 17 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

⁶ -بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف العدد الرابع، جوان 2006، ص262.

وبين سلطات لامركزية، إقليمية أو مرفقية مصلحة مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية،¹ وهذه المجالس تعبر عن مطامح سكانها ولها هيئات خاصة.

الفرع الأول: النظام القانوني للبلدية

تشكل البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية،² وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية انها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون.

أولا: التطور التاريخي للنظام البلدي

اعتبرت الجماعات المحلية وخاصة البلدية " الخلية القاعدية للأمة "، وشكلت منذ سنة 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري، تطبيقا لمبدأ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة.³

حيث في سنة 1962 كان عدد البلديات لا يتجاوز 1578 بلدية، وبهجرة الأوربيين بقيت أمانة البلدية عاجزة تقنيا وماليا للتكفل بالمواطنين، وقد صدر مرسوم في 16 ماي 1963⁴ المكمل ببعض النصوص لتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، والذي جاء بغرض الإصلاح من حجم الأعباء التي باتت تعانيها هذه البلديات، وقصد التخفيف من العجز الحاصل بها، قام بتخفيض عدد البلديات الموروثة عن الاستعمار إلى 632 بلدية، وهذا بعد بلوغ عدد السكان إلى 18000 نسمة لكل بلدية.⁵

¹- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص4.

² - ينظر، المادة 02 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة مقدمة في الندوة الفكرية، بعنوان الإصلاحات المالية والجباية المحلية، المنعقدة في مقر مجلس الأمة، الجزائر، بتاريخ 31 مارس 2003، ص 48.

⁴ - المرسوم رقم 63-189 الصادر بتاريخ 16 ماي 1963 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، (ج ر، العدد 35).

⁵ - كرس دستور 1963 رسميا مكانة البلدية، كما واشتقت المادة 9 منه من دستور يوغسلافيا في مادته 96 والتي تنص ان الجماعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية أساسها البلدية... راجع ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار المنهج للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، قالمة، الجزائر، 2001، ص113.

ومن خلال أول قانون صدر لتنظيم الجهاز المحلي كان بموجب الأمر 67-24، حيث وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 إهتم المسؤولون الجدد بهذا المشروع، وبعد أن وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية، تم نشره في الجريدة الرسمية في سنة 1967 بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة في 05 فيفري 1967.¹

وقد بقيت الحدود الإقليمية المتخذة سنة 1967 على حالها، إلا أن جاءت التعديلات التي أدخلت عليها بقانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي ونصت المادة 3 منه، على أن التنظيم الإقليمي الجديد يتضمن 48 ولاية و1541 بلدية.²

ثم تلت القوانين المنظمة للبلدية، حيث جاء اهتمام الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976 حينما تم تكريس اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا، حيث كانت البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية، والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة.³

كما ونتيجة الأوضاع والمستجدات التي عرفت الجزائر من خلال الانسداد في التسيير، وغياب المداورات والعجز المالي، والانقلابات المفردة بين المنتخبين ضمن الحزب الواحد والأحزاب المختلفة، باتت مراجعة قانون البلدية والولاية أكثر من ضرورة، ما دفع بالسلطات العمومية لاستدراك هذه الأوضاع، بسنها قوانين جديدة تتكيف ومتطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية.⁴

¹- ناصر لباد، نفس المرجع، ص246.

²- عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 31- 32.

³- ناصر لباد، المرجع السابق، ص114، كذلك يراجع نص الميثاق كاملا لجبهة التحرير الوطني من خلال الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة الجمهورية www.el-mouradia.dz

⁴- مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس، الجزائر، 2014، ص 28.

ثم توالى الإصلاحات خاصة مع ما شهدته الساحة السياسية في الجزائر، وانتهاج الجزائر نظام التعددية الحزبية والتخلي عن الحزب الواحد، والذي نتج عنه صدور قانوني¹ البلدية والولاية، ثم ما لبث أن عرف قانون البلدي تغييرات أدت إلى وضع قوانين جديدة تتمثل في القانون رقم 10-11 المؤرخ في 3 يوليو 2011 المتضمن قانون البلدية.

ثانيا: هيئات البلدية

البلدية هي نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية وقد حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية، التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم، وبغية توفير الموارد المالية الضرورية للممارسة المهام في جميع مجالات الاختصاص التي خولها لها القانون، كما تتوفر البلدية على هياكل وأجهزة لإدارة شؤونها.

1- المجلس الشعبي البلدي

يدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية والتي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب هذه الهيئات هناك إدارة ينشطها الأمين العام² للبلدية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الجهاز التداولي للبلدية وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 15 من قانون البلدية 10-11، يكون تشكيله العددي بحسب تعداد سكان البلدية.⁴

¹ - القانون رقم 08-90 والمتضمن قانون البلدية والقانون رقم 09-90 والمتضمن قانون الولاية المؤرخين في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 7 أبريل 1990، (ج ر، العدد 15 سنة 1990).

² - الأمين العام للبلدية والذي يتولى إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي جاء به قانون البلدية رقم 10-11 إذ لم يكن سابقا، كما وترك المشرع الجزائري تحديد شروط تعيينه، حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم، وقد نصت المادة 129 أهم الصلاحيات المخولة له وكذا في مواد أخرى من بينها المادة 125، 126، 134.

³ - ينظر، المادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - ينظر، المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخاب

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.

- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة

- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.

- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة

- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة.

- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200001 أو يفوق.

ويتم انتخابه من طرف السكان عن طريق الاقتراع العام، السري والمباشر، لمدة 5 سنوات وهو ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات.¹

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام، كما يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي 2/3 أعضائه أو بطلب من الوالي،² وفي حال القوة القاهرة يجتمع خارج إقليم البلدية بمكان يعينه الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي.³

ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، كما تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق (05) خمسة أيام على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.⁴

تحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وجوبا،⁵ ويتم توقيع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، وتودع لدى الوالي بسعي من رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال (08) ثمانية أيام من التصويت مقابل وصل استلام.

تُعلق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات، ويتم إعلام الجمهور بها عبر نشرها بكل وسيلة إعلام خلال (08) الثمانية أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، أما بالنسبة للمداولات المتضمنة الميزانية والحسابات، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن أملاك البلدية، فلا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، كما تلغى بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي، المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات في هذه الحالات يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

¹ - القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 والمتعلق بنظام

الانتخابات، (ج ر، العدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012)

² - ينظر، المادة 16-17 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

³ - ينظر، المادة 19 من القانون رقم 11-10 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 23 من القانون رقم 11-10 السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 53 من القانون رقم 11-10 السابق ذكره.

كما وتجسيدا لمبدأ الديمقراطية، فإن جلسات المجلس تكون علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة إلا ما استثناه المشرع،¹ كما خول المشرع للمجلس الشعبي البلدي من تشكيل لجان من بين أعضائه.

حيث يتم تشكيلها بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالأغلبية المطلقة للأعضاء بموجب مداولة،² تقوم هذه اللجان الدائمة على حسب ما جاءت به المادة 32 من القانون رقم 10-11 والمتعلق بالبلدية بمتابعة المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يحدد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أهم الاختصاصات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي والتي خولها له القانون حسب نص المادة 03 منه، وقد أفرد المشرع الجزائري هذه الصلاحيات التي جاءت مطلقة، ونظمها في أربع فصول من الباب الثاني، تحت عنوان صلاحيات البلدية من خلال المواد من 103 إلى 124 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

بحيث يساهم المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم، وذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا من خلال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز³، حيث تزود البلدية بكل أدوات التعمير، كما تساهم البلدية في نشاطات التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، من خلال إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية وتطويرها والحفاظ عليها وصيانتها، كما تسعى البلدية إلى تقديم المساعدة للهياكل المكلفة بالشباب والثقافة والشباب⁴، وتسهر البلدية بمساهمة الصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بها، والمتعلقة في مجالات النظافة العمومية

¹ - ينظر، المادة 26 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 32 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 113 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 122 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

وحفظ الصحة والطرق البديلة، حيث تتكفل البلدية في مجال الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه¹.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة على مستوى البلدية، ونظرا لمنصبه الحساس، نص المشرع الجزائري على أهم شروط تعيينه وتنصيبه، ضمن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وحدد اختصاصاته وكيفية انهاء مهامه.

فمن خلال تصدره القائمة المتحصلة على أغلبية أصوات الناخبين، يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما في حالة التساوي، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء².

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% خمسة وثلاثين بالمائة، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، ويكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا، ونلاحظ أن المشرع قد أقر قانون الانتخابات الذي وضع في إطار قوانين الإصلاحات السياسية التي وعد بها رئيس الجمهورية، والذي كرس العديد من الفرص للشباب من خلال تدابير تشريعية أقر من خلالها ترقية دور الشباب في تولي الوظائف العامة³.

يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، ويتم تنصيبه في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي، بحضور منتخب المجلس البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي، أو ممثله خلال الخمسة عشر 15 يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁴.

¹ ينظر، المادة 32 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

² ينظر، المادة 65، 66 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

³ مزوزي ياسين، الإشراف القضائي على الانتخابات في الجزائر، دار اللمعية للنشر والتوزيع، قسنطينة، الجزائر، 2015، ص159.

⁴ ينظر، المادة 67 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

- صلاحياته

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية ويمارس سلطاته باسم البلدية التي يمثلها، وباسم الدولة ويجب أن يقيم بصفة دائمة وفعلية في إقليم البلدية، حيث يمارس الرئيس مجموعة من الصلاحيات، خولها له المشرع الجزائري وهي متنوعة تتعدد، فهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص **dédoublement de fonction**، تارة يمثل البلدية وتارة أخرى يعمل لحساب الدولة¹.

وتتنوع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ممثلا للدولة ، حيث بصفة ضابط الحالة المدنية بمجرد تنصيبه، و يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا، وهذا ما أكدته المادة 86 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية²، وبصفة ضابط الشرطة القضائية على حسب نص المادة 92 من القانون رقم 11 10 المتعلق بالبلدية³، كما يتمتع في مجال الضبط الإداري من خلال ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية قصد المحافظة على النظام العام ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية والصحة العامة والأمن العام، وذلك في اطار احترام حقوق وحريات المواطنين⁴.

وبصفته ممثلا للبلدية، يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية⁵،

كما يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية، وفي هذا الصدد فان رئيس المجلس يقوم:

¹ -محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 162.

² - تنظر، المادة الأولى والثانية من الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1389 الموافق ل 19 فبراير 1970، ج ر، العدد 21 ، المؤرخة في 27 فبراير 1970، المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-03 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1438 الموافق 10 يناير سنة 2017، ج ر، العدد 2 المؤرخة في 11 يناير 2017، والمتعلق بالحالة المدنية.

³ - ينظر، المادة 15 من الأمر رقم 66-155 المعدل والمتمم.

⁴ - ينظر، المادة 122 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 78، 77 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

- بالنقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها .
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية .
- السهر على المحافظة على الأرشف .
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

الفرع الثاني: النظام القانوني للولاية

تعد الولاية امتدادا للدولة يكرسها الدستور وهي جماعة إقليمية لها مكانها متميزة في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم والمرفق العام من جهة، وتنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تقررها الدولة من جهة أخرى، حيث تشكل الولاية الإطار الإقليمي لمفعول توزيع سلطة الدولة، فبفضل كونها محيط اداري تسمح للإدارات المركزية أن تعكس نشاطاتها على المسؤولين المحليين لهذه الإدارات.¹

¹ - عبيد لخضر، المرجع السابق، ص 14.

تعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل،¹ عرفها المشرع الجزائري من خلال المادة الأولى من القانون رقم 07-12 بأنها الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تعتبر هذه الهيئة اللامركزية وسيلة قانونية هامة لتنفيذ السياسات التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وقد عرف قانون الولاية تغييرات فرضتها المعطيات السياسية والاقتصادية التي عاشتها الجزائر والتي أثرت في منظومتها القانونية، فبعد استقلال الجزائر صدر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، وهو النص الذي يبقى مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.²

وبموجب هذا الأمر تشكل التنظيم الولائي في الجزائر من ثلاث أجهزة أساسية، هي المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي³ للولاية والوالي، ولقد عرف هذا الأمر عدة تعديلات من بينها التعديل الذي تم بموجب الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23 نوفمبر 1976 ويتعلق هذا التعديل بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي.

ثم التعديل التي تم بموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فبراير 1981 والذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة، تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل في حدود تراب الولاية، وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية التي تنشط على ترابها باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن.⁴

¹ - مزوزي ياسين، المرجع السابق، ص 160.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182.

³ - ينظر، المادة 137 من الأمر رقم 69-30 والتي تنص أنه لتحقيق تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ينشأ مجلس تنفيذي ولائي، ولقد وضع هذا المجلس تحت رقابة الوالي، ويتكون من ممثلي مصالح الدولة من أهم اختصاصاته مراقبة مجموعة نشاطات القطاع المسير والشركات الوطنية على إقليم الولاية... للاطلاع على مهام المجلس ينظر في هذا الصدد عبيد لخضر، المرجع السابق، ص 46.

⁴ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 141.

تم بعد التعددية السياسية والتي كرسها دستور 1989، جاء قانون الولاية والذي استند في مقتضياته إلى جانب الدستور 88 نصا تشريعا بين أمر وقانون،¹ وتطبيقا للمبادئ التي أقرها دستور 2 فبراير 1989 صدر قانون جديد للولاية وهو القانون رقم 90-09 والذي صدر في ظل المرحلة الجديدة ولقد قام القانون رقم 90-09 بحذف المجلس التنفيذي للولاية، وعدّد الحدود المفروضة على سلطة الوالي للتنسيق على المصالح الخارجية للدولة المتواجدة على تراب الولاية.

وتوالت التعديلات والتي كان آخرها صدور قانون 2011، فقد كان لزاما على المشرع إعادة النظر في العديد التشريعات لتتماشى مع نص وروح الدستور في حد ذاته، وهذه القاعدة نجد تطبيقها لدواعي اصدار التقنين الجديد للبلدية،² وصدور القانون رقم 12-07 والمتعلق بقانون الولاية،³ حيث صدر القانونين في مرحلة الإصلاحات السياسية التي انطلقت فيها الدولة بعد الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية في 15 أفريل 2011 وهي الإصلاحات المترافقة مع السنة الثانية من إعادة انتخابه للعهد الثالثة.⁴

حيث مقارنة بالتعريف السابق لقانون الولاية رقم 90-09 أضاف القانون الجديد في المادة الأولى عبارة "الدولة" بعد الإعلان عن أن الولاية جماعة إقليمية، وهذا لإبراز الرابط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية، كما وأضافت بالنص على: "أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة" وأسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص، كما وأضافت المادة شعار الولاية وهو "بالشعب وللشعب" لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.⁵

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 144

² - ميلوى زين، القانون الإداري، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، سيدي بلعباس، الجزائر، 2013، ص177.

³ - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، ج ر، العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012، والمتعلق بقانون الولاية.

⁴ - خطاب رئيس الجمهورية حول الإصلاحات السياسية، مجلة مجلس الأمة، العدد 46، الجزائر، 2011 ص8.

⁵ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 116، 117.

تتشكل الولاية من هئتين هما الوالي والمجلس الشعبي الولائي، حيث يعد المجلس الشعبي الولائي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي¹، والمشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية، من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين.²

أولاً: هيئات الولاية

1- المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد اللامركزية ومبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ومبدأ المشاركة الشعبية³، وقد نصت المادة 12 من القانون رقم 07-12 على أن: «لولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام يدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة التداول في الولاية»، يتشكل أعضائه ويتوزعون حسب الإحصاء العام للسكان طبقاً لنص المادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.⁴

تسير أعمال المجلس الشعبي الولائي من خلال عقده لدورات، حيث يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد أربع (04) دورات عادية في السنة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوماً على الأقل⁵، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 115.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ب س، ص 113-114.

³ - مزوزي ياسين، المرجع السابق، ص 161.

⁴ - 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.

- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 150.000 نسمة.

- 51 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 150.001 و 250.000 نسمة.

- 55 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 250.000 نسمة.

⁵ - ينظر، المادة 14 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

وفي هذا الصدد يعقد المجلس الشعبي الولائي مختلف دوارته في المقرات المخصصة لذلك، وفي حال وجود قوة القاهرة تحول دون ذلك، جاز للمجلس الاجتماع في أي مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.¹

أما بخصوص المداولات التي يجريها المجلس الشعبي الولائي، فيتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة أي أغلبية الحضور أو الممثلين، وعند التصويت تتم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مداولاته برفع اليد، كما قد يلجأ إلى التصويت السري، ويكون ذلك بطلب من ثلثي 3/2 أعضاء المجلس.²

توقع المداولات أثناء الجلسة وجوباً من الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، بعدما تُحرر وتُسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر من طرف المحكمة المختصة إقليمياً، ثم يرسل مستخلص المداولات للوالي في أجل (08) ثمانية أيام مقابل وصل استلام.

ولقد عالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، حيث يتداول المجلس المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة له بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا القضايا التي تهم الولاية والتي ترفع إليه وذلك بناء على اقتراح ثلث (1/3) أعضائه أو رئيسه، ويقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما يمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات، في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً.

ولقد اعترف قانون الولاية الجديد ولأول مرة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، بحق توجيه الأسئلة الكتابية، لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح، والمديريات غير المركزية للدولة، وذلك في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، حيث تعتبر

¹ - ينظر، المادة 22، 23 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 25 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

هذه النقطة بالذات من أهم معالم الإصلاح الإداري الجديد، لما لها من أثر إيجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية وإعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين.¹

وفي مجال صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، يمارس المجلس اختصاصاته في مجالات مختلفة ومتعددة وهذا عن طريق المداولة، أوردها المشرع في 29 مادة،² حيث جاءت موسعة ومفصلة، ولقد نصت المادة 77 من قانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية الاختصاصات الرئيسية والمتعلقة في مجال:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- الإعلام والاتصال.
- السياحة.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 145.

² - هذه المواد حددها المشرع الجزائري من المادة 73 إلى المادة 101 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

• حماية البيئة.

• التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

• ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

ويبدو من خلال مجالات اختصاص المجلس الشعبي الولائي أنها تدخل في صميم الشأن المحلي، مما يؤدي إلى توثيق الصلة بين الناخب أو المواطن من جهة والمنتخب المحلي من جهة أخرى، هذا الأخير الذي يتعين عليه أن يصرف جهده الكامل للاهتمام بالشؤون المحلية التي تستوجبها صفته الانتخابية.¹

ولقد حدد المشرع مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بخمس سنوات، وهذا طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 01-12 وهي مشابهة للمادة 75 من الأمر رقم 07-97² وتجري الانتخابات في ظرف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.³

2- الوالي:

يعين الوالي بناء على تقرير من وزير الداخلية حيث يعد منصبه من المناصب السامية في الدولة، والذي يعتبر سلطة إدارية وسلطة سياسية، ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية وعلى هذا الأساس، فهو يتمتع بازدواجية في الاختصاص، حيث يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة، ومن جهة أخرى ممثل للولاية.⁴

ولقد تضمن الباب الثالث من القانون رقم 07-12 والمتعلق بالولاية هذه الاختصاصات من خلال فصلين، حددت الفصل الأول منه بسلطات الوالي بصفته ممثلا

¹- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 235.

²- الأمر رقم 07-97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. (ج ر، العدد 12 المؤرخة في 6 مارس 1997) الملغى.

³- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 206.

⁴- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 118.

للولاية، أما الفصل الثاني فيتعلق بسلطاته بصفته ممثلاً للدولة، وقد تضمنت المواد من 102 إلى 123 هذه الاختصاصات، فالوالي يُمثل السلطة الإدارية في الولاية، ويسهر على تنفيذ القانون واحترامه، وكذا احترام رموز الدولة وشعاراتها على مستوى إقليمه.¹

حيث يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية، وجميع الأعمال الإدارية والمدنية كما يتولى إدارة أملاك الولاية، والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.

وإلى جانب قانون الولاية تتعدد صلاحيات الوالي في قانون البلدية وقوانين أخرى متنوعة، كقانون الأملاك الوطنية وقانون الانتخابات، وقانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية، وكذا قانون الضرائب وقانون العمل والقوانين العقارية وغيرها،² ناهيك عن تلك النصوص التنظيمية التي أشارت لبعض صلاحيات الولاية، وذلك على سبيل المثال لا الحصر، منها ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام.³

3- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، حيث يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

ويُختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس، ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

¹ - ينظر، المادة 113 من القانون رقم 12-07 السابق ذكره.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 238.

³ - ينظر، المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 السابق ذكره.

- اثنين (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من خمسة وثلاثون (35) إلى تسعة وثلاثون (39) منتخبا؛
- ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من ثلاثة وأربعون (43) إلى سبعة وأربعون (47) منتخبا؛
- ستة (06) للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من واحد وخمسون (51) إلى خمسة وخمسون (55) منتخبا.

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهده، وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية، أما في حالة وجود مانع مؤقت يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه، وإذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس وإذا تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم، ويتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية،¹ وفي إطار تأدية رئيس المجلس الشعبي الولائي لمهامه المسندة إليه، وجب على الوالي أن يضع تحت تصرفه الوثائق والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية.

المطلب الثاني: دورة إعداد ميزانية الهيئات الإدارية اللامركزية

إن المال هو الذي يقرر بالنتيجة استقلال أو عدم استقلال الجماعات المحلية، وتنص عادة القوانين التي تنشئ الأشخاص المعنوية اللامركزية على مصادر تمويلها وموارد ميزانيتها،² وتختلف هذه المصادر بحسب نوعها، حيث تتعدد الموارد المالية للجماعات

¹ - الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، رئيس المجلس الشعبي الولائي، تنظيم الجماعات المحلية، تاريخ الدخول إلى الموقع 12 جويلية 2016، الساعة 18h00 <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>

² - ينظر، المادة 151 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

المحلية وتتنوع من إيرادات مالية جبائية، تنحصر في كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة، والغير المباشرة للضرائب المحلية.¹

ومصادر مالية غير جبائية تتنوع بين الموارد ومداخيل الممتلكات الخاصة العمومية، بالإضافة إلى مختلف الإعانات التي تقدمها الدولة، وكذلك المساعدات الممثلة في الهبات، كذا التبرعات والقروض،² وأخرى يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية، التي أنشئ بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 86-266³ والمتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.⁴

الفرع الأول: ميزانية الولاية

نص المشرع الجزائري من خلال الفصل الأول للباب الخامس لقانون الولاية رقم 07-12 على مالية الولاية، حيث جاء الفصل الثالث منه على أهم المراحل التي تمر بها إعداد الميزانية الخاصة بالولاية.

حيث تصنف النفقات العامة تقليديا حسب الحاجيات لكل ميدان على مستوى الولاية، ولهذا فإن مفهوم الميزانية تشمل الجانب القانوني والاقتصادي معا، فالجانب القانوني يتكون من مجموع الحسابات المالية التي توضع لمدة سنة مدنية كاملة، وذلك ما يسمى بمبدأ سنوية الميزانية وذلك بتوزيع مختلف المداخيل والنفقات كل أعباء الولاية.

¹ - الرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية المباشرة كالرسم التطهير، الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، والغير مباشرة الرسم الخاص برخص العقارات، الرسم الخاص بالإعلانات، الرسم على القيمة المضافة، مداخيل الممتلكات، الرسم على الحفلات المنظمة في القاعات... للمزيد انظر حسين مصطفى حسين، طبعة 2001، المرجع السابق، ص 11 وما بعدها.

² - يتم التصويت على مدة القروض على مستوى المجلس الشعبي، وبعدها تصادق عليه السلطات الوصية ويحدد في مداولة خاصة مبلغ القرض ومدته وكيفية استهلاكه، ويرخص القانون والتشريع الجاري العمل به لوزير المالية منح ضمان لتغطية القروض.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 66-266 المؤرخ في 2 ربيع الأول عام 1407 الموافق ل 4 نوفمبر 1986 والمتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر، العدد 45 المؤرخة في 05 نوفمبر 1986.

⁴ - يقصد به تلك المؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية والمدرجة تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي أسند لها مهمة تسير صناديق التضامن في الولاية والبلدية، ويهدف هذا الصندوق لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية.

أما الجانب الاقتصادي فيتمثل في مجموع العمليات الاقتصادية التي تقوم بها الولاية لغرض تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والتي تدخل ضمن مخطط وطني،¹ وقد عرفت المادة 157 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الميزانية: «أنها عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار.»

يتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، على خلاف ما كان سائدا في قانون الولاية السابق رقم 90-09، حيث كانت إدارة الولاية هي من تتولى إعداد الميزانية، حيث يقوم الوالي بعرض الميزانية على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليها.²

ويتم مناقشة مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا، حيث يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيُصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها، حيث يكون التصويت على الميزانية بابا بابا، تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به.³

ويقوم المجلس الشعبي الولائي بالمصادقة على ميزانية الولاية، وفي حالة لم يتم المصادقة عليها بعد تجاوز الفترة القانونية للمصادقة، يعقد الوالي دورة غير عادية ويستدعي فيها المجلس للمصادقة على مشروع الميزانية، أما في حالة تعذر المصادقة بعد هذه الدورة يخطر الوالي الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية ليتخذ التدابير اللازمة لضبطها.⁴

كما ويتم التنفيذ الفعلي للميزانية بعد المصادقة عليها، غير أنه وفي حالة ما إذا حدث عجز أثناء التنفيذ، وجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة

¹- مكلل بوزيان، المرجع السابق، ص 41.

²- ينظر، المادة 160 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

³- ينظر، إلى المواد 161، 162، 163، 165 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

⁴- ينظر، المادة 168 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، أما إذا لم يتخذ المجلس التدابير الصحيحة الضرورية، فإن الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية يتولى الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.

يمكن للوالي في حالة الاستعجال التصرف في الميزانية وذلك بنقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق طبعاً مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، أي تحويلها بشرط إخطار المجلس في أول دورة قادمة لانعقاده باعتباره صاحب السلطة قس التصويت على ميزانية الولاية ويجب الإشارة إلى أن هذا الإجراء أي التحويل أو النقل لا يمس الاعتمادات المقيدة على وجه التخصيص.¹

الفرع الثاني: ميزانية البلدية

إن البلدية كشخص معنوي مزودة بميزانية، تضبط وتحدد وفقاً لقواعد المالية العامة²، تتضمن موارد مالية محل نفقات، مما تسمح لها بالتكفل بالمهام التي خولها لها القانون³، ولا تختلف مراحل إعداد ميزانية البلدية عن الولاية وفقاً لما تضمنه القسم الرابع الخاص بمالية البلدية، حيث جاء الفصل الأول والمعنون بميزانية البلدية⁴ ضمن الباب الثاني منه الخاص بالميزانيات والحسابات.

وفي هذا الصدد تعرف ميزانية البلدية أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار⁵، ولقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 12-315 شكل ميزانية البلدية ومضمونها.⁶

¹ مكلل بوزيان، المرجع السابق، ص 42.

² ميلوى زين، المرجع السابق، ص 17.

³ - Joël Bourdin , Les Finances Communales, Economica, Paris ,1998, p. 54.

⁴ - كانت ميزانية البلدية فيما سبق خاضعة لرقابة القابض البلدي رجوعاً إلى القانون رقم 90-08 المتعلق بقانون البلدية.

⁵ - ينظر، المادة 176 من قانون رقم 11-10 السابق ذكره.

⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 3 شوال عام 1433 الموافق لـ 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج ر، العدد 49 المؤرخة في 09 سبتمبر 2012.

حيث نصت المادة 2 منه أنه: « تشمل مدونة نفقات وإيرادات ميزانية البلدية على قسمين قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، ويحدد عن طريق قرار مشترك بين الوزير المكلف بالجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية شكل الميزانية ويضبط عنوان كل تقسيم فرعي، ورقمه من أبواب إلى أبواب فرعية تقسيمية، ومن حسابات إلى مواد ومواد فرعية.»¹

إن تحضير الميزانية يديره الجهاز التنفيذي ممثلاً في رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويساعده في هذه المهمة موظفون محليون، كما يمكن له الاستعانة باستشارات من مصالح الدولة، وميزانية الدولة هي التي تقرر وترخص بالنفقات والواردات لسنة واحدة، حيث ينبغي أن تكون ميزانية البلدية محددة بمبادئ الشمولية، السنوية الوحدة والتوازن.²

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية ويقدمه أمام المجلس للمصادقة عليه، خاصة باعتباره الأمر بالصرف.³

حيث يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها ويتم التصويت فيما يخص الاعتمادات باباً باباً ومادة مادة، طبقاً لنص المادة 182 من قانون البلدية رقم 10-11، كما يمكن لرئيس المجلس البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق المداولة.

تُقدم ميزانية البلدية للمصادقة عليها، ووجب أن تكون متوازنة، حيث لا يتم المصادقة عليها إذا لم تكن متوازنة أو أنها لا تنص على النفقات الإلزامية، ذلك أن المجلس الشعبي البلدي إذا صوت على ميزانية غير متوازنة، يقوم الوالي بإرجاعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال عشرة أيام.

¹- ينظر، المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 السابق ذكره.

²- زيان محند واعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مداخلة أُلقيت في الندوة الفكرية حول موضوع تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الجزائر، الخميس 17 أكتوبر 2002، ص52.

³- ينظر، المادة 180 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

كما يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي إذا ما صوت المجلس على الميزانية مجددا بدون توازن، وبالتالي إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها خلال أجل (08) الثمانية أيام التي تلي الاعذار فإن الوالي يقوم بضبطها تلقائيا.¹

ويتم التنفيذ الفعلي للميزانية بعد المصادقة عليها، وفي حالة ما إذا حدث عجز أثناء التنفيذ، فإنه وجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة، لامتناع وضمان توازن الميزانية الإضافية، وفي حالة لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.²

- الميزانية الإضافية:

وهي عبارة على وثيقة مالية تحدد فيها موازنة تقديرات إيرادات ونفقات الميزانية الأولية، أثناء النشاط -السنة المالية-بدلالة نتائج النشاط السابق،³ تأتي لتعديل الميزانية ويتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها،⁴ وهي تعد الميزانية النهائية للبلدية.

حيث إذا حققت الميزانية عجز فإن الميزانية الإضافية هي التي تغطي العجز المسجل، أما إذا حققت فائض فإنه يُستعمل في الميزانية الابتدائية، وترتبط هذين الميزانيتين لتشكلا ميزانية موحدة للبلدية.⁵

¹ - ينظر، المادة 183 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 184 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

³ - كريم جودي، المرجع السابق، ص 93.

⁴ - ينظر، المادة 181 فقرة 2 من قانون رقم 10-11 السابق ذكره.

⁵ - Cherif Rahmani , Les Finances Des Communes Algérienne : Insincérité, Déficits Et Bonne Gouvernance, 2e Edition, Casbah, Alger , 2002 , P21.

- الحساب الإداري

بعد انتهاء السنة المالية يتم إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل، وكل المصاريف الحقيقية التي صرفت والإيرادات التي تحصلت أثناء السنة وكل البواقي التي سجلت، وذلك في جدول يقسم إلى قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وهو مادة مالية الجماعات المحلية - الإقليمية والمؤسسات العمومية.

فالحساب الإداري هو وثيقة مصوت عنها من طرف الهيئة التداولية، وذلك بعد قفل السنة الميزانية للتمكن من مقارنة العمليات المنفذة مع رخص الميزانية، وهو يقترب من مفهوم ضبط الميزانية بالنسبة للدولة، وهو يخضع إلى مراقبة مجلس المحاسبة لهذا الغرض.¹

المطلب الثالث: تقدير مدى فاعلية رقابة الهيئات الإدارية اللامركزية

تكتسي الجماعات الإقليمية أهمية كبيرة فهي محرك التنمية الاقتصادية وتهيئة الإقليم، حيث منحت لها الدولة كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن، كونها الأقدر على الاهتمام بحاجاته، فالإدارة المحلية هي من تتولى عملية صناعة القرارات على المستوى المحلي، ورسم معالم السياسة العامة للدولة.²

كما وتخضع الجماعات الإقليمية لوسائل رقابية متعددة فهي لا تخضع فقط لمراقبة مجلسها أو لمراقبة الوصاية، إنما تخضع لمراقبة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، لكن وبالرغم من الدور الكبير التي تقوم به، إلا أنها في مقابل هذه الأعمال تواجه عدة صعوبات وعوائق في أداء مهامها الأمر الذي يحول دون تحقيق التنمية المحلية.

¹-كريم جودي، المرجع السابق، ص273.

²- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص، 46.

الفرع الأول: الرقابة السابقة للنفقات على ميزانيات الجماعات الإقليمية

بعد أن كانت ميزانية البلديات تستثنى من رقابة النفقات التي يلتزم بها، أصبحت بموجب المرسوم رقم 374-09 السالف الذكر تخضع لهذه الرقابة، حيث تخضع ميزانية الجماعات الإقليمية إلزاماً للرقابة باعتبارها تمثل أموال عمومية، وتترجم في شكل تحصيل المال العام عن طريق النفقات والإيرادات.

حيث تمارس الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية من قبل المراقب المالي والمحاسب العمومي رقابة قبلية، نصت عليها المادة الثانية من القانون رقم 90-21 الذي يحدد الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية، الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري، والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحق والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"، كما حدد القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 09 مايو 2010 رزنامة تنفيذ الرقابة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات¹.

أولاً: رقابة المكلفين بتنفيذ الميزانية

1- رقابة المحاسب العمومي

أو ما يسمى بالقابض البلدي، حيث يقوم هذا الأخير بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال، أو المحاسبة الممولة من طرف أعضاء الخزينة الولائية، أو المحاسبين العموميين الآخرين تحت صفة عمليات ميزانية الدولة، الميزانية الملحق ميزانية الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية وعمليات الخزينة.

¹ حددت المادة الثانية من القرار على خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية وفقاً للرزنامة التالية:

- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.
- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين.
- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات.

وعادة ما يتصف بهذه الصفة أمناء الخزينة،¹ فأمين خزينة ولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية، كما أن أمين خزينة البلدية هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية، وفي هذا الصدد فإنهم يقومون عند قفل السنة المالية بإعداد حسابا للتسيير يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية،² كما يثبتون في حساباتهم العمليات الميزانية والعمليات الخارجة عن الميزانية المنجزة لحساب هذه الجماعات،³ السندات أو القيم المكلف بحفظها مع إعداد حساب التسيير حيث يتولى المحاسب بالقيام بالعمليات، كما تسمح محاسبة الأمرين بالصرف الإدارية بالتعرف في أية لحظة، وفي نهاية السنة المالية على تقديرات الإيرادات والنفقات، والاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق، وعلى مختلف الإيرادات والنفقات المنجزة، وعلى وجه استعمال الإيرادات المثقلة بتخصيصها.⁴

أ- أمين خزينة الولاية⁵ كمحاسب عمومي:

المحاسب العمومي كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات حددتها المادة 33 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث يقوم أمين خزينة الولاية بصفته رئيسا بتحصيل الموارد وصرفها،⁶ وقد نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-129 والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية أنه يقوم:

- بتركيز العمليات المالية التي يجريها المحاسبون الثانويون التابعون له.
- تنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي كما ينوب عن أمين الخزينة الرئيسي فيما يتعلق بالحسابات الخاصة بالخزينة وتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

¹ - ينظر، المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 53 والمادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

⁵ - خزينة الولاية هي مصلحة خارجية للخزينة العمومية تابعة لوزارة المالية ومكلفة بمجموعة من الأعمال، من بينها مراقبة ومراجعة وكالات التسيير، ووكالات الإيرادات وتسيير الأعوان المحاسبين للمؤسسات العمومية المتواجدة على تراب الولاية، كما تقوم بضمان حراسة وحفظ الأموال والقيم، وكذلك أوراق إثبات العمليات المالية وعمليات المحاسبة التي تكلف بها الخزينة.... للمزيد راجع كريم جودي، المرجع السابق، ص 294، 295.

⁶ - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يديرها
- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

ب- قابض الضرائب كمحاسب عمومي¹

بالنسبة للبلدية كان يسمى سابقا بالقابض البلدي يتم تعيينه من قبل الوزير المالية، حيث يقوم المحاسب البلدي باستخلاص جميع المداخل الخاصة بالبلدية، فهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل المداخل، وكل المبالغ العائدة للبلدية وصرف النفقات المأمور بدفعها،² فالمحاسب البلدي له وحده سلطة تحصيل الإيرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها طبقا للقوانين واللوائح التنظيمية، وهو يقوم في هذا الصدد بما يلي:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهيئات والعطايا والموارد الأخرى.
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء أجل الإيجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

2- رقابة الأمرين بالصرف

يمسك الأمرين بالصرف الرئيسيون في الولاية والممثلة بصفة الوالي، والبلدية الممثلة بصفة رئيس المجلس الشعبي البلدي محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات،³ حيث يعد

¹ - ينظر، المادة 54 من المرسوم التنفيذي 91-313 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 206 من القانون رقم 11-10 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 السابق ذكره.

أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات¹، وعمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات²، وقد عرف الأستاذ **paysan André** أن الأمرين بالصرف هم موظفون إداريون، بالإضافة إلى وظيفتهم الأساسية خول لهم التسيير بحق القيام بوظيفة أخرى مالية ، مما يجعلهم ينتمون إلى هيكل خاص يختلف باختلاف أصنافهم أساسيون و ثانويون³.

أ- الوالي:

يعد الأمر الرئيسي لصرف ميزانية الولاية⁴ وهو يمارس ثلاث صفات فهو أمر بالصرف رئيسي، وأمر بالصرف وحيد في مجال تنفيذ النفقات العمومية، وهو جهة وصية تمارس الرقابة على تنفيذها من قبل البلديات التابعة لولايتها⁵.

وقد نصت المادة 121 على أن الوالي هو صاحب القرار بتنفيذ ميزانية الولاية، يتولى تنفيذ الميزانية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف الرئيسي فيها خاصة فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز، والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

وفي هذا الصدد يقوم بتسيير موارد الولاية والاذن بإنفاقها، كما له أن يفوض إمضائه لأحد أعوان المصالح التابعة له، والوالي مكلف بالتحقيق في العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الإدارية، والممثلة في كل من النفقات، الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بالدفع، ومن جهة الإيرادات إثبات الإيرادات، التصفية والأمر بتحصيلها⁶.

¹ - الإثبات وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

أما تصفية الإيرادات فهو الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

² - الالتزام وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

تصفية النفقات وهو الإجراء الذي يسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية. الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات وهو الإجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقات العمومية.

³ -وقاد أحمد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005، ص10.

⁴ -حسين الصغير، المرجع السابق ، ص 121.

⁵ -محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص63.

⁶ - ينظر، المادة 88 من قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية والملغى.

ب- رئيس المجلس الشعبي

بالنسبة للبلدية فان رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر الرئيسي الذي يتصرف لحساب البلدية،¹ ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف²، فهو يقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات،³ كما يقوم بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية البلدية.

وفي هذا الصدد يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل،⁴ كما يقوم بإعداد جميع جداول الرسوم والتوزيعات الفرعية، وكشوف الخدمات الموجهة لأمين خزانة البلدية، وذلك قصد تحصيلها وتكون هذه الكشف نافذة،⁵ باستثناء بعض الحالات التي تكون بموجب القوانين والتنظيمات، كما يمكنه إنشاء وكالات إيرادات أو وكالات تسبيق على النفقات بمداولة.⁶

ثانيا: رقابة الهيئات والسلطة الوصائية.

1- رقابة مجلس المحاسبة

يقوم المجلس بمراقبة ميزانية الجماعات الإقليمية ومراجعتها، وذلك وفقا للقوانين من خلال القيام بالتحقيقات وإجراءات الدراسات أو التنقل ميدانيا، كما خول المشرع للمجلس أن يطلب الاطلاع على كل وثيقة، من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية، والحسابية للمصالح والهيئات الخاضعة لمراقبته.

حيث تتم مراقبة مجلس المحاسبة لميزانية البلدية من خلال ما نصت عليه المادة 210 من القانون رقم 10-11 عن طريق تدقيق الحسابات الإدارية للبلدية، وتطهير حسابات

¹ - المادة 25 من 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي تقابلها نص المادة 47 من المرسوم التنفيذي 91-313 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 81 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

³ - علي زغدود، المرجع السابق، ص131.

⁴ - ينظر، المادة 203 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 207 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

⁶ - ينظر، المادة 208 من القانون رقم 10-11 السابق ذكره.

التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع، أما ميزانية الولاية فيمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للقوانين¹.

فمن خلال رقابته يعمل المجلس إلى التحقق من ما مدى تطابق الصرف للاعتمادات المالية، مع كل بند من بنود الميزانية، والتأكد من أن تحصيل الإيرادات كان بطريقة سليمة وأن جميع العمليات المالية تمت بمستندات صحيحة، غير مخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية²، كما يراقب مختلف الحسابات التي تبين مجموع العمليات المالية والحسابية، بحيث يقوم بالفحص والتحقيق من صحتها وقانونيتها.

2- رقابة المفتشية العامة للمالية

تمارس المفتشية العامة الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية³، بعد تنفيذها، عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، من خلال مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات على اختلاف أنواعها، كما القيام بمراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات التابعين للجماعة المحلية⁴.

حيث تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة، أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة، والتي تقوم خصوصا على ما يأتي⁵:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هيكل التدقيق الداخلي.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.

¹ - ينظر، المادة 175 من القانون رقم 07-12 السابق ذكره.

² -صانع حمزة، مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثامنة عشر، الجزائر، 2010، ص38

³ -ينظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره

⁴ - ينظر، المادة 10 من المرسوم رقم 92-78 السابق ذكره.

⁵ -ينظر، المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 السابق ذكره.

- ابرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف.
- شروط تعبئة الموارد المالية وتسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير.
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.
- رقابة تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

3-الرقابة الوصائية

إنّ القول باستقلال الهيئات المحلية وتمتعها بممارسة الصلاحيات والمهام الإدارية لا يمنع مطلقا من بسط الدولة لرقابتها وإشرافها على الجماعة المحلية، فلا يعقل أن تترك الهيئات المحلية دون رقيب ولا معقب على تصرفاتها أو حتى على أعضائها المسيرين لشؤونها الإدارية المحلية، فالرقابة الإدارية تضمن للدولة وحدتها السياسية، وتجنب أي انفصال لجزء من إقليمها¹.

حيث تلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، نظرا للأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على المال العام وسلامة الأعمال الإدارية من جهة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية من جهة أخرى.

ولما كانت البلدية إحدى صور ممارسة اللامركزية الادارية فهي تخضع لرقابة وصائية لتبقى العلاقة قائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، والمشرع أخضع أعمال الجماعات الاقليمية لسلطة الوصاية، ذلك أن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس

¹-ميلوى زين، المرجع السابق، ص 111.

الشعبية أو السلطة الوصية يكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين أي المستوى البلدي وعلى المستوى الولائي¹.

وهذا التوجه يبين العلاقة الجديدة التي أصبحت تقوم على المشروعية، بإعطاء الحق في الطعن الإداري والقضائي، ضد كل صور الممارسة الرقابية على أعمال المجلس وتصرفاته، منح لقانون البلدية رقم 11-10 إعطاء إمكانية قانونية لرئيس البلدية للاحتجاج على رفض المصادقة، أو ضد قرار الوالي الذي يثبت بموجبه البطلان وهذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية².

كما تمارس سلطة الوصايا رقابة واسعة على الميزانية، عن طريق الحلول سواء في مرحلة الاعداد عندما يتعلق الامر بتوازن الميزانية، أو أثناء التنفيذ، حيث تدخل ضمن صور الرقابة الإدارية التي تخضع لها المجالس المحلية³، فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية، التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الاختيارية.

حيث تعمل هذه الرقابة إلى أجل التأكد من تنفيذ البرامج وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية، والتي تكمن في:

- أهداف إدارية تتمثل في ضمان حسن سير الإدارة والمرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية.

¹- ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007، ص15.

²- خليفي عبد الرحمن جامعة، مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، يومي 12 و 13 افريل 2016، ص17.

³ - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص52.

- أهداف سياسية تكمن في صيانة وحدة الدولة، وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحائها وحماية مصلحة الدولة.

كما أنها تعمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترمون الشرعية، واحترام الشرعية والتزام به لا بد أن تجري تصرفات هؤلاء الأشخاص في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها.¹

الفرع الثاني: إجراءات العملية الرقابية على مالية الجماعات الإقليمية

بعد صدور قانون المالية السنوي يقوم وزير المالية بتقسيم الغلاف المالي المخصص على الولايات، وتستقبل مديرية التخطيط وتهيئة الإقليم سنوياً مقرر رخص البرنامج، ومقرر اعتمادات الدفع المخصصة للولاية، ثم يقوم الوالي بتوزيع الغلاف المالي المحصل عليه بين البلديات مراعيًا في ذلك إمكانياتها الاقتصادية والمالية، ويعطي الأولوية للبلديات المحرومة والأقل تنمية.

وبناء عليه تقوم مديرية التخطيط وتهيئة الإقليم بإعداد مقررات التسجيل، الخاصة بكل عملية وترسل نسخاً منها إلى البلدية المعنية، الدائرة، مديرية الإدارة المحلية، أمين خزينة البلدية، أمين خزينة الولاية ومديرية الضرائب.²

حيث يتم إعداد ميزانيات المصالح اللامركزية بأن يقوم الأمرون بالصرف الأوليون، بتبليغ الأمرين الثانويون نسخاً عن تفويض الاعتمادات حسب أبواب الميزانية، وبناء على هذه الوثيقة فالأمر بالصرف الثانوي يجري توزيعاً للاعتمادات حسب المواد، طبقاً لمدونة ميزانية الأمر بالصرف الرئيسي، مع الأخذ في الحسبان مناصب الميزانية للسنة المعتمدة.

¹ - ربحي كريمة، بركان زهية، المرجع السابق، ص 16.

² - قناد أحمد، المرجع السابق، ص 44.

وهذا التوزيع الميزاني ينسخ عن أمر بتفويض الاعتمادات، أين يتم تحويله من طرف الأمر بالصرف الثانوي إلى المراقب المالي المحلي، وإلى أمين خزانة الولاية قصد التنفيذ، حيث يشمل توزيع الاعتمادات في طياته رخصة التزام ورخصة حوالة الدفع.¹

فالبدية وبصفتها الأمر بالصرف المحلي تخضع وفي كل لحظة وفي كل مرحلة لوسائل رقابة متعددة، فهي لا تخضع فقط لمراقبة مجلسها أو لمراقبة الوصاية وإنما تخضع لمراقبة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية،² حيث أن الرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات، ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها أما في حالة وجود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة قبضة البلدية.³

حيث وبالرغم أن للبلدية محاسبة مستقلة، إلا أنها مجبرة على وضع أموالها في الخزينة، ولهذا فإن القابض البلدي ملزم بمسك محاسبة تخضع إلى مبادئ المحاسبة العمومية، والتي تظهر من خلالها النتائج الإجمالية المحاسبية للمصالح البلدية المعهود تسييرها لهذا المحاسب، وتسجل هذه النتائج في حساب الخزينة، الذي يشمل على النفقات والإيرادات البلدية في آن واحد ويقوم القابض البلدي بمسك محاسبة الإيرادات والنفقات، وينجز دوريا بيانات عن الوضع المالي للبلدية، وبعد نهاية كل سنة يعد بيانا ماليا عن باقي التحصيلات، وبيانا عن باقي المدفوعات، وعند غلق السنة المالية يعد بيانا عن قائمة مداخل البلدية، التي يمكن تحصيلها.⁴

وبالمثل تخضع ميزانية الولاية لتنفيذها لرقابة المراقب المالي، حيث يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، فهي عبارة عن جدول تقديرات يتضمن نفقاتها وإيراداتها السنوية، وتعد في نفس الوقت قرار بالترخيص والإدارة،

¹ - كريم جودي، المرجع السابق، ص 51.

² - رئيس بلدية الجزائر الوسطى، الجانب السياسي والجبايي على المستوى المحلي، مداخلة أقيمت في الندوة الفكرية بعنوان الإصلاحات المالية والجباية المحلية، المنعقدة في مقر مجلس الأمة، بتاريخ 31 مارس 2003، ص 77.

³ - ربحي كريمة، بركان زهية، المرجع السابق، ص 14.

⁴ - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص 7.

حيث نصت المادة 155 من القانون 07-12 على أنه: «يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية التسييرية للولايات وتصفياتها وفقا للتشريع المعمول به.»

الفرع الثالث: تقييم رقابة تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

إن تقدير رقابة الجماعات الإقليمية في التسيير المالي لتحقيق التنمية المحلية، يتطلب وجود مالية جيدة مرتبطة أساسا بالسياسات المنتهجة والمطبقة، كما أن التحديات بالإصلاح في كافة الميادين، يفرض على الدولة والجماعات المحلية إعادة النظر في السياسات المتبعة، والبحث عن أفكار وطرق جديدة تساهم في تحسين الأداء وتوفير متطلبات المواطنين¹.

حيث تعاني اليوم الجماعات الإقليمية، الكثير من المشاكل التي انعكست سلبا على عصرية تسيير المرافق العامة، فالبلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها²، ونتيجة لضعف الموارد المالية أصبحت تعاني صعوبة في تسيير ميزانيتها.

كما أصبحت الجماعات المحلية بحاجة إلى قواعد ميزانية وحسابية، ومراقبة خارجية حديثة وشفافة تستجيب لأهداف تسيير مستقل، يتوافق مع متطلبات الديمقراطية المحلية الحديثة، حيث تتميز المحاسبة العمومية بأنها محاسبة من النوع الشكلي والبيروقراطي، فهي ليست إلا أداة لمراقبة مشروعية العمليات الحسابية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات، وتبتعد كثيرا عن الأهداف الخاصة بالمجتمعات المحلية، وتدفع في الغالب إلى عدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المحليين³.

كما أن الإطارات المحلية، أصبحوا يشعرون بأنهم متروكين لأمرهم وعاجزين وغير مؤهلين، وبالتالي فهم غير مسؤولين لخضوعهم لرقابة خارجية شديدة سواء لمراقبة إدارية وصائية أو لمراقبة حسابية.

¹ - خنفرى خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وفاق، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2010/ 2011، ص152.

² - ينظر، المادة 169 من قانون 07-12 السابق ذكره.

³ - شيخ عبد الصديق، المرجع السابق، ص7.

كما أنه وبالرغم من التعديلات والإصلاحات القانونية إلا أن عدد البلديات التي سجلت عجزا ماليا في تزايد مستمر منذ سنة 1992 حيث بلغ عددها 300 بلدية وحوالي 1280 بلدية في سنة 2000، وقد بدأ العجز ينمو عاما بعد عام وأعباء الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد لمواجهة هذا العجز ولكن دون جدوى.

حيث بدأ العجز يظهر ويتضاعف ابتداء من سنة 1990 ب 164 إلى 1248 بلدية سنة 1998 ليستقر بحدود 1.100 أي 3/4 بلديات الوطن.

ثم أصبح عدد البلديات العاجزة 3/4 بحوالي 07 مرات من سنة 1990 إلى 2005 بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز إلى قرابة 45 مرة، كما أن الولايات لم تسلم أيضا من هذا العجز وإن كان بنسب أقل، أما العجز المالي لميزانيات الولايات حادث استثنائي قليلا ما يحدث فأكبر عدد مسجل كان سنتي 1997 و 1998 بسبع حالات ليتقلص إلى حالة واحدة لسنوات 2003 ، 2002 و 2005.¹

حيث يرجع العجز المالي للجماعات الإقليمية إلى ضعف الموارد البشرية المحلية، وانعكاساتها السلبية من خلال عدم توزيع جهود التنمية بين مختلف البلديات والولايات عبر التراب الوطني، وكذا قلة الإمكانيات المادية وعدم توفر الوسائل البشرية المتخصصة التي تسهر على تسيير أعمالها ، بالإضافة إلى الاختلال بين المداخل والنفقات المتعلقة بالمهام المفروضة، والمسببة لأعباء ذات طابع الزامي فلا يكفي قيام الدولة بتطهير مديونية الجماعات المحلية في كل مرة ، بل كان من الأجدر أن تضع إجراءات صارمة حتى لا تتكرر ظاهرة المديونية،² لذلك أصبحت ميزانية هذه البلديات غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة المرتبطة بالتسيير والتجهيز.

¹- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد العاشر (10)، أكتوبر 2012، ص 163.

²- الطيب ماتلو، نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد، مداخلة أقيمت في الندوة الفكرية بعنوان الإصلاحات المالية والجباية المحلية، المنعقدة في مقر مجلس الأمة، بتاريخ 31 مارس 2003، ص 48.

فحجم هذه المصادر أضحى لا يتوافق وحجم الصلاحيات المحلية المتنامية، كما أن استئثار الإدارة المركزية بحصة الأسد من الجباية العادية، واستحواذ المدن الكبرى دون سواها على الأنشطة الاقتصادية، زاد من تفاقم الأزمة، بينما تبقى غالبية البلديات عاجزة عن تمويل مصاريف التسيير.¹

ولأن أهمية وجود الجماعات الإقليمية في التسيير، باعتبارها نظام لا مركزي يسمح لها بتلبية متطلبات العمل الإداري وحاجيات المواطن في حدود القدرة المالية، يجعل منها محط اهتمام الدولة باعتبارها تعد أهم وسيلة لتحقيق التنمية، خاصة مع تلك الصلاحيات التي أوكلت لهذه الجماعات المحلية ومجمل التعديلات التي تعرفها، مما يعزز استقلاليتها ووجودها القانوني المستقل، إلا أنه وبالنظر إلى تمتع هاته البلديات والولايات بالاستقلال المالي إلا أن تجسيد ذلك يبقى بعيدا عن التطبيق العملي.²

لذا لابد من تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي، كما يجب أن تمنح الجماعات المحلية إمكانيات حقيقية لاستعمال قدراتها واحتياجاتها وإمكانيات المواطنين قصد إشراكهم في الأعمال المسطرة.³

ولأن معظم الصلاحيات التي خولها القانون للمجلس الشعبي الولائي تبقى حبيسة المداولات والدراسة من قبل المجلس، وذلك في غياب أهم الآليات التي تتمثل في التنفيذ والذي أسند المشرع للوالي هذه الخاصية دون سواه، يبرز سيطرة الوالي كمثل للدولة على المجلس من مرحلة إعداد جدول الأعمال إلى التنفيذ،⁴ لذا وجب إعادة النظر في تلك الصلاحيات الواسعة التي منحت للوالي.

كما أن تغليب اللون السياسي على الانتماء الإداري، يستوجب الخروج من هذا المأزق الإداري عن طريق وضع نظام داخلي، وبرنامج إشراف إداري يستطيع إبراز

¹ - بن شبيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص161.

² - Pierre Lalumière , Op, cite,p.153.

³ - الطيب ماتلو، التنمية المحلية آفاق ومعاينات، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص127.

⁴ - عبيد لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 37.

وتسيير المهام المحلية والوطنية على الانتماءات السياسية،¹ لأنه لطالما اعتبرت رقابة المجلس الشعبي الوطني تميل إلى الجانب السياسي أكثر من الجانب المالي، ولهذا يعتبرها البعض قليلة النجاعة والفعالية من الناحية المالية باعتبارها تركز على المحاور الكبرى، وتقلت منها عادة المسائل التفصيلية.²

ولأنه بالنظر إلى الموارد المالية للبلدية التي نجد مصدرها إما الجباية أو عن طريق تمويل الدولة، ونظرا لأزمة النقشف المالي فعلى البلدية أن تتولى الاعتماد على نفسها، فإذا كان ضعف الأجهزة البلدية مرتبطا إلى حد ما بضعف إمكاناتها المالية، فإن زيادة الرسوم البلدية وإعادة توزيعها بشكل أكثر عدالة، قد يؤدي إلى تقوية الأجهزة.³

كما أنه أمام ظاهرة سوء التسيير التي مست بعض البلديات وولايات الجزائر التي تنعكس سلبا على الجانب التنموي للبلاد، جاء التعديل الجزئي لقانون البلدية والولاية رقم 10-11 و 07-12 والذي سمح بمعالجة الظاهرة، في انتظار تعديل شامل يلم بجميع النقائص المطروحة اليوم في الواقع اليومي للمواطن، وهذا كله راجع لحرص الدولة على استقرار البلد وتحقيق الرفاهية الاجتماعية على كافة الأصعدة.⁴

فهناك كثير من رؤساء البلديات يشكون من ضعف صلاحياتهم أو نقصها، والولاية يشكون من انعدام خبراتهم، والداخلية تشتكي قلة تكوينهم، رغم الدراسات التكوينية التي تنظمها للرفع من مستوى كفاءة رؤساء البلديات، والأحزاب هي الأخرى تشتكي من كثرة القيود، أما المواطن في كل هذه الحلقة وهو الأصل لا يجد الجهة التي يسعى إليها ليشتكي همومه من القمامة والسكن، الصحة، التعليم وغيرها من الانشغالات، رغم الصحة الجيدة التي تتمتع بها الجزائر.

¹ - مكلل بوزيان، المرجع السابق، ص 102

² - بساعد على، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992، ص 96.

³ - Khaled Qabbani, La décentralisation et la question de son application au Liban, Publications de la Méditerranée, Beyrouth, Liban, 1981, P723.

⁴ - مكلل بوزيان، المرجع السابق، ص 160.

الباب الثاني:

رقابة الأجهزة القضائية

على الأموال العامة

لما كانت الرقابة على المال العام تعد من بين أهم الأدوار الأساسية المميزة، لارتقاء أية دولة على مستوى كافة الأصعدة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة القضائية، بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره، وفي هذا الصدد تعد الرقابة القضائية ركيزة أساسية في استراتيجية حماية المال العام ومحاربة ظاهرة الفساد المالي والإداري، فهي نوع من أنواع الرقابة التي يقوم بها جهاز متخصص يكتسب الطابع القضائي مستقل عن السلطة التنفيذية.¹

ذلك أن المبادئ التي تحكم الدولة الحديثة تقتضي أن يكون ضمن أجهزة هذه الدولة جهاز أعلى للرقابة، مستقل عن بقية أجهزة الدولة التنفيذية وهو المبدأ الذي تبناه المؤتمر التاسع للهيئات العليا للرقابة المالية (لانتوساي)، الذي انعقد سنة 1977 في ليما.²

حيث تركز الرقابة القضائية إلى التأكد من أن مختلف التصرفات المالية، تمت وفقاً الأنظمة والقوانين والتعليمات والسياسات والأصول المالية المتبعة، باعتمادها على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصاً على سلامة التصرفات المالية، وتحديد المسؤولين عن الانحرافات والتوصية بالإجراءات الوقائية والتصحيحية، وذلك من خلال تطهير مختلف القطاعات من الممارسات المشبوهة، كالمحسوبية والرشوة خاصة مع تدني الجرائم في منظمة الشفافية الدولية غير الحكومية،³ التي تقود الجهود العالمية لمكافحة الفساد.

حيث بذلت الجزائر جهود جبارة، في إدارة الشأن العام في جميع الجوانب والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، حتى تحمي المال العام من الفساد والعبث والتلاعب والإهمال والتقصير، وذلك قصد توفير الحماية القضائية له، تجسدت تمارها سواء؛

¹ - لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، ديوان الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص169.

² - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2011، ص162.

³ - تعد منظمة الشفافية الدولية CPI منظمة غير حكومية معنية بالفساد وتشتهر عالمياً بتقريرها السنوي الذي يقوم على مقارنة للدول حيث انتشار الفساد حول العالم بالاعتماد على عدد قضايا الفساد الحقيقية، يعتمد مؤشر مدركات الفساد على البيانات التي يتم جمعها من خلال مسوحات واستطلاعات رأي توفرها (13) مؤسسة مستقلة ... للمزيد راجع في هذا الصدد : هنده غزيوي، الجهود العربية لمكافحة الفساد من منظور قانوني، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 12، جوان 2016، ص74.

من خلال جهاز المحاسبة والذي يقوم بمسؤوليات هامة في مجال ترقية التقديم الفعلي للحسابات، واحترام القواعد العالمية المتعلقة بالحفاظ على الأموال العمومية وضمان حسن تسييرها، فهو كأعلى جهاز للرقابة البعدية على الأموال العمومية، يعد برامج الرقابية السنوية بكل حرية، ويتمتع بسلطة التحري والجزاء والحق في الاتصال ولا يتدخل في تسيير الجهات الخاضعة لرقابته، حيث يعد الهيئة العليا للرقابة،¹ كما ويعتبر النواة الأساسية في نظام الرقابة للدولة.

أو من خلال إنشائه عدد من الأجهزة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد، والتي تشترك كلها من حيث البحث والتقصي وجمع الاستدلالات، وكذا تلقي البلاغات والشكاوى لضبط الجرائم المتعلقة بالمال العام، حيث تعتبر هذه الهيئات بمثابة الآلية التنفيذية التي نص النظام عليها لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية، لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، وتحقيق الأهداف الواردة فيها.²

حيث تتخذ هذه الأجهزة التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها.³

دون الإغفال عن الدور المحوري لجهاز القضاء في مكافحة الجرائم الاموال وتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد وردع المتورطين، ومحاكمتهم من خلال المتابعة والتحقيق، مصادرة واسترداد الأموال والأشياء المتحصلة بجرائم الفساد.

فالمشرع الجزائري عمل على تفعيل دور المؤسسات القضائية في مكافحة جرائم الفساد المالي، والوقاية منه بتبني آليات فعالة للحد من انتشار الفساد من خلال تعاون إقليمي،

¹ - منشورات مجلس المحاسبة، الخطة الإستراتيجية، 2015-2018، ص5 وما بعدها.

² - سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1436هـ/2015م، ص38.

³ - ينظر، المادة 10 من القانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006، ج ر العدد 14 صادرة في 20 فبراير 2006، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 و بالقانون رقم 11-15 مؤرخ في 2 رمضان عام 1432 الموافق 2 غشت 2011، ج ر، العدد 44 الصادرة في 10 غشت 2011. والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

برزت مجهوداته، ومدى نجاعة وفعالية آليات مكافحة من خلال وسائل الاتصال لتفعيل دور الرقابة الذاتية بين هذه الجهات وتحديد جزاءات واتخاذ تدابير عقابية ووقائية حماية للمال العام.

لذا ومن أجل إلقاء الضوء على مهام رقابة الأجهزة القضائية على الأموال العمومية في محاربة ظاهرة الفساد، والحفاظ على الأموال العامة وحمايتها سنتطرق، في **الفصل الأول** إلى معرفة دور القضاء كآلية رقابية في تعزيز قيم النزاهة والشفافية، ثم سنحاول في **الفصل الثاني** إلى تبين تدابير الدولة الوقائية في تفعيل حماية الأموال العمومية ومكافحة الفساد.

المفصل الأول:

دور القضاء كآلية رقابية في تعزيز قيم
النزاهة والشفافية

يعتبر مجلس المحاسبة في الجزائر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية¹، يتمتع في إطار ممارسة مهامه بالاستقلالية اللازمة التي تضمن حياد وموضوعية أعماله، مثلما تؤكد إجراءات تسييره والقانون الأساسي الخاص بقضاته، هذا الجهاز الذي يعمل على الشفافية في إدارة المالية العمومية، والمساهمة في تعزيز الوقاية ومكافحة مختلف أشكال التزوير والممارسات غير القانونية.

حيث يساهم مجلس المحاسبة في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو فغير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية².

كما أن القضاء التي يمثل سلطة الدولة بمختلف قضاته ملزمون بهذه الصفة بتطبيق القانون بكل حياد وتجرد مع استقلالهم، يجعل حمايتهم للأموال العامة أكثر كفاءة وقوة لكشف جرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيها، حيث نصت المادة 36 من اتفاقية الأمم المتحدة على وجوب تمتع القائمين على تطبيق قوانين مكافحة الفساد بما يلزم من الاستقلالية لأداء وظائفهم دون ضغوط لا مبرر لها، بالإضافة إلى ضمان الاستقلال المالي والإداري لهم³.

كما تتجسد الحماية القضائية للأموال العمومية، باتخاذ التدابير الوقائية لمكافحة الفساد من خلال آليات التعاون الدولي الأمني، والقضائي بشأن الملاحقات، والمتابعات والتحقيقات وتبادل المعلومات، وذلك قصد الوقاية من هذه الجرائم التي أصبحت تشكل خطورة على سياسة أية دولة وعلى اقتصادياتها.

وحتى يتسنى لنا الوقوف على وظيفة القضاء في المحافظة على الأموال العمومية وحمايتها من العبث، والاسهام في القضاء على مظاهر الفساد والانتهاكات والتجاوزات التي

¹ - ينظر، المادة 2 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - تنظر، الفقرة الثالثة من المادة 2 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أقرتها الجمعية العامة للمنظمة الدولية بقرارها رقم 04/58 المؤرخ في 31/10/2003 ووقعته 123 دولة منها 13 عربية، والتي صادقت عليها إلى اليوم 25 دولة منها 03 دول عربية هي الجزائر، الأردن، مصر، تعد أول وثيقة شاملة لمكافحة الفساد بالإضافة إلى الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، حيث صادقت الجزائر على الاتفاقية بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ 19 أفريل 2004 ويعتبر قانون الفساد وقانون مكافحة التهريب القانونان الوحيدان المستقلان عن قانون العقوبات بعد تعديله.

تطالبها، وكذا تحقيق العدالة عن طريق محاسبة المقصرين في تبديد هذه الأموال، سنتعرض في هذا الفصل من خلال مبحثين سنحاول في

المبحث الأول دراسة وتقييم لرقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية من خلال البحث عن أهم ألياته واختصاصاته الرقابية، ثم سنتطرق في **المبحث الثاني** إلى تبيان مظاهر رقابة القضاء العادي المتعددة على حماية هذه الأموال من كل أشكال الفساد.

المبحث الأول: رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العامة.

يعد مجلس المحاسبة من بين أهم المؤسسات العليا التي تحتل مكانه متميزة في مجال الرقابة على الأموال العمومية، فالإلى جانب تمتعه بالاستقلالية يعد المجلس مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي، منحه القانون عدة امتيازات واختصاصات متكاملة لرقابة كل الأموال العمومية، حدد صلاحياته وقام بتنظيمه ضمن مرسوم تنفيذي كما خول له الاستقلالية،¹ وقام بتحديد أهم مجالات تدخلاته و تنظيم أساليب رقابته وأهم النتائج المترتبة عنها ، على غرار محكمة المحاسبات الفرنسية الذي شهدت مراحل تاريخية متعددة إلى أن تم إنشائها في شكلها الحالي.²

المطلب الأول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة.

عرف مجلس المحاسبة تنظيمات متتالية منذ أول النص على تأسيسه، وذلك بموجب دستور 1976 والذي تضمنت المادة 190 منه على أنه: « يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة، لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية، والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.»

وبالرغم ما جاء به الدستور على استحداث هذه الهيئة الرقابية ، نجد أن التأسيس الميداني للمجلس لم يتجسد إلا من خلال صدور القانون رقم 80-01 والمتعلق بممارسة وظيفته الرقابية، والذي قام بتحديد نوعية هذه الرقابة لجعلها رقابة شاملة لجميع الأموال،³ ثم بصدر القانون رقم 80-05 أولى المشرع عناية لهذا المجلس بمنحه الصفة القضائية وهذا في نص المادة 3 منه والتي نصت على أنه⁴: «يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية»، ومن الملاحظ أن

¹ - علي زغود، المرجع السابق، ط3، ص 144.

² - محمد جوهري، المرجع السابق، ص 108.

³ - القانون رقم 80-01 مؤرخ في 24 صفر عام 1400 الموافق ل 12 يناير 1980 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 03 المؤرخة في 15 جانفي 1980.

⁴ - القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لأول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، العدد 10 المؤرخة في 4 مارس 1980.

القانون رقم 80-05 قد أعطى دورا هاما لمجلس المحاسبة حيث كان يمارس هذا الأخير صلاحيات واسعة ذات طابع إداري وقضائي ، كما اعترف لأعضائه صفة القاضي،¹ ثم جاء الدستور 1989 ليؤكد من خلال نص مادته 160 على طبيعة رقابة مجلس المحاسبة أنه : «يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية»²

وبصدور القانون رقم 90-32 حذف المشرع الوصف القضائي للمجلس وقصر من مجال تدخله، حيث استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، وجرده من صلاحياته القضائية وعبر عن ذلك من خلال نص المادة 01 منه³: « على أن مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقا لأحكام الدستور».

ثم ما لبث أن أعاد الأمر رقم 95-20 الاعتبار لطبيعة المجلس القضائية ووسع من مجالات رقابته، حيث نصت المادة 3 منه على أن: « مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة اليه»⁴، وبالتعديل الدستوري لسنة 1996 عزز المشرع الجزائري مكانة المجلس كهيئة قضائية في مجال الرقابة البعيدة على الأموال العامة و هذا ما أكدته المادة 170 من دستور 1996.

حيث بهذه الصفة يدقق المجلس في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما هو محدد في هذا الأمر، ويقوم بتسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية، والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ط2 ، ص160.

² - بخلاف ما جاء به القانون 90-32 يمكن اعتبار قانون 80-05 أكثر حكمة وأكثر وضوحا عندما اعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية وإدارية راجع في هذا الصدد مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3 ، الجزائر، 2005، ص234.

³ - القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 04 ديسمبر 1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ، العدد 53 المؤرخة في 04 ديسمبر 1990.

⁴ - أحكام المادة 170 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو هيئة خاصة بحكم القانون،¹ وهو ذا أهمية في الرقابة على الأموال العمومية فهو يتمتع بالاستقلال الضروري الذي يضمن موضوعية حياده وفعالية أعماله،² تلك الاستقلالية التي تخوله سلطة الرقابة والتسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، والهيئات العمومية حيث نصت المادة 28 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على: «أن المجلس يتمتع بالاستقلال في التسيير ويزود بالموارد البشرية، والوسائل المالية والمادية الضرورية لعمله وتطوير نشاطاته.»

ومن أجل القيام بمهامه فهو يتكون من عدة هياكل وأجهزة، تعكس طبيعة المهمة القضائية والإدارية الموكلة إليه، يشرف عليها قضاة وموظفون عاديون قد حددت القوانين مختلف الأسلاك التي ينتمون إليها.

البند الأول: الهياكل المختلفة لغرف مجلس المحاسبة

بالرجوع إلى الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم نجد أن المشرع الجزائري قد نظم الهياكل التي يتركز عليها المجلس، والتي يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، وأفرده في الفصل الثالث، ووضعه تحت عنوان سلطات قضاة مجلس المحاسبة ودورهم، وقد جاءت هذه الغرف على سبيل الحصر أفردتها المشرع من خلال نصوص، نظم مجمل أعمالها ضمن المرسوم الرئاسي رقم 95-377³ المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، شروط قبول الدعوى الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ب. ط، ص 234.

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ط 2، ص 179.

³ - الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق لـ 26 غشت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة. ج ر، العدد 48.

أولاً: رئاسة المجلس

من خلال المرسوم الرئاسي رقم 95-377 نصت المادة 3 منه على أن رئيس مجلس المحاسبة يشرف في إطار الصلاحيات التي يخولها إياه الأمر رقم 95-20 على تنسيق أعمال المجلس ومتابعتها وتقديرها، وحددت المادة 41 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم المهام التي يقوم بها رئيس المجلس، وحصرتها من خلال أنه يتولى مسؤولية الإدارة لذا فهو يقوم بأعمال التنظيم العام لأشغال المجلس، وبهذه الصفة فهو يقوم بالسير على تقديم الحسابات بانتظام ، وفي حالة التأخر يطلب بتطبيق الغرامة ، وكذلك في حالة التدخل في وظيفة المحاسب العمومي، يطلب التصريح بالتسيير الفعلي ويلتمس غرامة .

بالإضافة إلى حضوره جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، وتوليه العلاقات بين المجلس والجهات القضائية، ويتابع النتائج الخاصة بكل ملف موضوع ارسال لها، فهو يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من تنفيذ الأوامر.

ويقوم بمساعدته في مهامه نائب رئيس¹، يعين بموجب مرسوم رئاسي، يقوم بدوره في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها، كما لنائب الرئيس أن يرأس الغرفة في حالة غياب رئيس الغرفة أو حدوث مانع له.

كما وبحسب ما ورد في نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، تتمتع رئاسة المجلس بديوان يتكون من رئيس ديوان ومديرين للدراسات، وتنحصر مهمة الديوان في القيام بالأعمال التي لا تدخل ضمن اختصاصات هياكل المجلس، وأجهزته الأخرى ومن بين مهامهم متابعة وضمان العلاقات مع المؤسسات الأجنبية المكلفة بالرقابة، والمنظمات الجهوية والدولية التي يكون مجلس المحاسبة عضو فيها.²

¹ - ينظر، المادة 42 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق لـ 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

ثانيا: غرف المجلس

1- تشكيلات الغرف

تعد غرف مجلس المحاسبة الهيكل الرئيسي لمزاولة اختصاصاته التي خولها له القانون، والتي تتنوع ما بين القضائية والإدارية، وقد حددت المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 377-95 المحدد للنظام الداخلي، عدد غرف المجلس من خلال أنه يشتمل على ثماني غرف ذات اختصاص وطني وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي.

ولما كانت تشكيلة كل الغرف مجتمعة من بين أهم التشكيلات القضائية في المجلس، نظرا لتنوع المسائل التي تناقشها وتبث فيها، خاصة فيما تعلق قانونا في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات، التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والتابعة لاختصاصها¹، يقوم رئيس مجلس المحاسبة بتأسيسها كل سنة بناء على أمر بتشكيل الغرف مجتمعة، ويكون على رأس هذه التشكيلة بالإضافة إلى حضور نائبه، ورؤساء الغرف وقاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف.²

أما أعضاءها فقد نصت المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي وعلى حسب ما ورد في الفقرة الثانية من المادة، أنه يتم تعيينهم من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة في هذه التشكيلة، ويتم اقتراحهم من طرف رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، ويتم تعيين مقرري تشكيلة كل الغرف بأمر من رئيس مجلس المحاسبة، من ضمن رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارين المعيّنين ضمن هذه التشكيلة.

أما فيما يتعلق بالمداولات التي تقوم بها تشكيلة هذه الغرف مجتمعة، فهي لا تصح إلا بحضور نصف ($1/2$) عدد أعضائها على الأقل، وإن كانت التشكيلة تسجل حضور الناظر

¹ - تنتظر، الفقرة الأولى من المادة 50 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 49 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

العام لجلساتها، ومشاركته في المناقشات التي تطرح مختلف القضايا، إلا أنه لا يمكنه المشاركة في مداولاتها أو في المسائل ذات الاختصاص القضائي.

ولما كانت غرف المجلس تتنوع ما بين غرف ذات اختصاص وطني و غرف ذات اختصاص إقليمي، فقد جاءت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، بتحديد مجالات تدخل الغرف ذات الاختصاص الوطني تباعا، كما أسندت مراقبة المرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها، والتي تخضع لوزارة من الوزارات أو تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها.

وكذلك مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية، التي يرتبط نشاطها بقطاع هذه الوزارة إلى فرع الغرفة الوطنية المختصة، تجاه تلك الوزارة (المصالح المركزية واللامركزية والمصالح الخارجية) وذلك بموجب القرار المؤرخ في 25 شعبان عام 1416 الموافق 16 يناير 1996 الصادر عن رئيس مجلس المحاسبة.¹

أما الغرف الإقليمية والذي زودها القانون بهيكل اداري، يسيره موظف له رتبة نائب مدير في إدارة مجلس المحاسبة، فان القانون وبحسب ما جاءت به المادة 31 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، فإنها تكلف في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة له، ويكون ذلك بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة، وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير، والتي يمكنها أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي.²

كذلك الأمر بالنسبة للهيئات الأخرى التي تتلقى أموالا عمومية، حيث تكون الرقابة الممارسة عليها اختيارية، كتسيير المساهمات العمومية للهيئات التي تحوز فيها الجماعات

¹ - انظر، الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، تاريخ الدخول إلى الموقع 04 سبتمبر 2016، الساعة 21h51.
² - حدد القرار المؤرخ في 11 جمادى الأولى 1419 الموافق لـ 2 سبتمبر 1998 المعدل للقرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق لـ 16 يناير 1996 مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط فروعها واختصاصها.

جزء من رأس مالها الاجتماعي، أو تسيير أنظمة إجبارية للتأمين والحماية الاجتماعية وأخيرا تلك التي تلجأ إلى التبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية والتربوية والعلمية.

ولقد انفردت المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، بتحديد أهم الولايات التي تتواجد فيها هذه الغرف ذات الاختصاص الإقليمي، والتي تتوزع في كل من: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، وبشار.

2- غرفة الانضباط

تتكون غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من رئيسها، و(06) ستة مستشارين على الأقل، يعين رئيس مجلس المحاسبة المستشارين بموجب أمر، وذلك حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للمجلس، أما مداولات الغرفة فلا تصح إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل زيادة على رئيسها، وتتمثل مهمة الغرفة بالبت في الملفات التي تخطر بها¹، على أن تمنع مشاركة القاضي المكلف بالتحقيق في الحكم الخاص بالقضية التي نظر فيها.

3 -مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير

رجوعا لنص المادتين 53 و54 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم ينشأ لدى رئيس المجلس مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير،² ويتم تعيين هؤلاء المقررين من بين القضاة خارج السلم، يتمتع هؤلاء المقررون بحق التصويت في مداولات اللجنة، حيث نصت المادة 41 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 أن مداولات لجنة البرامج والتقارير لا تصح إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل، وذلك بدون مشاركة الأمين العام، والذي تنحصر مهمته فقط في تحضير أشغال اللجنة، وهذا على حسب ما ورد في الفقرة الأولى من المادة 53 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

¹ - ينظر، المادة 51 و52 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم

² - ينظر، المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

كما ونجد أن لجنة البرامج والتقارير والتي تتشكل من نائب رئيس المجلس والناظر العام بالإضافة إلى رؤساء الغرف، يمكن أن تتوسع إلى قضاة آخرين ويساعدها في أشغالها مسؤولون أو مساعدون آخرون¹، فهي تتكفل بتحضير المصادقة على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية والبرنامج السنوي للنشاطات.²

ثالثاً: النظرة العامة وأجهزة الدعم:

1- النظرة العامة

بصدور الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم أوجد المشرع النظرة العامة والتي يشرف عليها ناظر عام يقوم بدور النيابة العامة، بعدما كان يعرف بتسمية المراقب العام، وهذا في القانون رقم³ 32-90 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وتسييره، ويساعد الناظر العام ثلاثة إلى ستة مساعدين يمارسون عملهم في مقر مجلس المحاسبة.

ولقد أشارت المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، إلى وجود ناظر مساعد بالإضافة إلى ناظرين مساعدين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي، يمارسون وظيفتهم تحت سلطة هذا الناظر العام.⁴

وعلى حسب مفهوم المادة 43 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم فإن الناظر العام يتابع ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة، ويمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس، حيث يقوم بهذه الصفة بمجموعة من المهام من بينها السهر على تقديم الحسابات بانتظام، وفي حالة التأخر أو الرفض أو التعطيل يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها، بالإضافة إلى أنه يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره.

¹ - تنتظر، الفقرة الثانية من المادة 53 من الامر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره .
² - الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، تاريخ الدخول إلى الموقع 15 سبتمبر 2016، الساعة 16 h 21.
³ - ينظر، المادة 19 من قانون رقم 32-90 السابق ذكره.
⁴ - ينظر، المادة 33 من الامر رقم 20-95 المعدل والمتمم.

كما يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة، التي يعرض عليها استنتاجاته المكتوبة، وعند الاقتضاء ملاحظاته الشفوية، أو يكلف من يمثله في هذه الجلسات. وفي انتظار تنصيب الهيكل الإداري، يتشكل المستخدمون الإداريون المعينون في النظارة العامة من متصرف إداري واحد وأمينه كاتب ضبط وكاتبين(02)، وقد ورد في نص المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، أن النظارة تزود بمصالح إدارية يشترك في تحديدها كل من رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام.

2- كتابة ضبط:

لمجلس المحاسبة كتابة ضبط رئيسية يديرها كاتب ضبط رئيسي، يكلف باستقبال وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية والأجوبة والطعون، وكل الوثائق الأخرى المودعة لدى المجلس والمرسلة إليه من جهة ، وبتبليغ التقارير والمقررات والقرارات الأخرى التي يصدرها مجلس المحاسبة كما يكلف بتسليم نسخ ومستخرجات من القرارات المصدرة من جهة أخرى.

كما تتولى كتابة ضبط مسك الأرشيف المتعلق بممارسة الصلاحيات القضائية والإدارية للمجلس وحفظه، وتعد جدول أعمال جلسات المجلس المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة وتدون القرارات المتخذة وتتولى مسك الجداول والسجلات والملفات.¹

كما أن كاتب الضبط يكون معيناً لدى كل غرفة، وهذا ما ورد في نص المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، حيث يكلف الكاتب بكتابة ضبط الغرفة وفروعها.

رابعاً: الهياكل التقنية والإدارية:

في إطار تأدية مهامه على أحسن وجه وتوفير الظروف الملائمة لتسهيل مهام قضاة المجالس، فإن مجلس المحاسبة يشتمل على أجهزة تدعيم متنوعة، تتمثل أساساً في:

¹ - انظر، الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، تاريخ الدخول إلى الموقع 28 سبتمبر 2016، الساعة 23h15.

1- الأمانة العامة

جاء في نص المادة 36 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، أنه وبناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة يتم تعيين أمين عام مجلس المحاسبة، والذي يعد الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية مجلس المحاسبة،¹ كما ويقوم الأمين العام بتولي الأمانة العامة الذي يلحق بها مكتب التنظيم العام ومكتب الترجمة.

وإلى جانب هذه المهام المسندة إليه يتولى الأمين العام تنشيط أقسام المجلس التقنية والمصالح المالية الإدارية، والمنصوص عليها في المادة 25 من نفس المرسوم، ومتابعتها، والتنسيق بينها، تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة ولقد خصت المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 أهم التدابير التي يسهر الأمين العام للمجلس على تنفيذها، بخلاف رئيس مجلس المحاسبة الفرنسي، الذي يعد هو المسير الوحيد للموارد البشرية والمادية للمجلس.²

2- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية:

يشتمل مجلس المحاسبة على أقسام تقنية تكلف بتقديم المساعدة والدعم التقني، سواء فيما يخص المعلومات والأدوات المنهجية أو بمناسبة تنفيذ عمليات الرقابة.

حيث تتكون هذه الأقسام من قسم تقنيات التحليل والمراقبة، والذي يعد من أهم أقسامها، حيث يقوم بعمليات التدقيق والإشراف عليها، كما يعمل هذا القسم بالتنسيق مع الأمين العام على تحضير برامج لتكوين القضاة، ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم وتقييم ذلك بصفة دورية،³ إضافة إلى قسم الدراسات ومعالجة المعلومات الذي يقوم بدراسات في الميادين المالية والاقتصادية والقانونية، وإعداد وتوزيع منشورات المجلس ومنتجاته الوثائقية.⁴

¹ - وذلك بحسب المادة 26 من القانون رقم 90-21 السابق ذكره.

² - Jacques Magnet , La Cour Des Comptes Et Les Institutions Associées Et Les Chambres Régionales Des Comptes, Berger- Levrault, 4^e Edition, Paris, 1996, P44.

³ - ينظر، المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 28 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

أما المصالح الإدارية فتشرف عليها مديرية الإدارة والوسائل على المصالح الإدارية، حيث تتمثل مهمة هذه الأخيرة في تجسيد الوسائل الضرورية، لحسن سير غرف الرقابة والأقسام التقنية لمجلس المحاسبة، وتتكون هذه المديرية من أربع مديريات فرعية وهي:

● المديرية الفرعية للميزانية.

● المديرية الفرعية للإعلام الآلي.

● المديرية الفرعية للوسائل العامة.

● المديرية الفرعية للمستخدمين.¹

البند الثاني: المركز القانوني لقضاة المجلس

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية مشكلة من مصالح وهياكل يشرف على تسييرها موظفون، تتباين مراكزهم بين المستخدمين العاديين الذين يشرفون على المصالح الإدارية، وأعضاء يحملون صفة قضاة يتولون الإشراف على الغرف والتشكيلات المنظمة للمجلس، وتتولى الأحكام القانونية بتحديد المراكز القانونية لمختلف هؤلاء المسيرين وضبط حقوقهم، وكذا الالتزامات الملقة على عاتقهم بموجب اكتسابهم لهذه الصفة.²

أولاً: تصنيفات قضاة المجلس

صنف المشرع الجزائري قضاة المجلس في ثلاثة فئات رئيسية، بالإضافة إلى ما قام باستحدثه، وقسم هذه الفئات إلى مجموعات ممثلة على الشكل الآتي:

■ الفئة الأولى

يعتبر تصنيف هذه الفئة خارج السلم الترتيبي وهي تضم أربع مجموعات متدرجة في الترتيب، يأتي في المجموعة الأولى رئيس مجلس المحاسبة، المجموعة الثانية نائب رئيس

¹ - انظر، الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، تاريخ الدخول الى الموقع 12 أكتوبر 2016.

² - ينظر، المادة 03 من الأمر رقم 95-23 السابق ذكره.

المجلس والناظر العام، أما المجموعة الثالثة رؤساء الغرف وفي الغرفة الرابعة رؤساء الفروع والنظار المساعدون.

■ الفئة الثانية

تحتل الرتبة الأولى في السلم وتضم مجموعتين، تأتي في المجموعة الأولى المستشارون الرئيسيون وفي المجموعة الثانية المستشارون.

■ الفئة الثالثة

تحتل الرتبة الثانية من السلم وتضم ثلاث مجموعات، في المجموعة الأولى المحتسبون الرئيسيون، وفي المجموعة الثانية المحتسبون من الدرجة الأولى، وفي المجموعة الثالثة المحتسبون من الدرجة الثانية.

■ فئة المنفقين الماليين

وهي فئة جديدة أحدثها المرسوم التنفيذي رقم 01-248¹ وتسمى هذه الفئة بسلك المنفقين الماليين، تقوم هذه الفئة بتقديم المساعدة للقضاة في عملهم، خاصة ما تعلق بمجال الحسابات.

■ فئة الموظفون المنتدبون

تتكون هذه الفئة من موظفون يتم انتدابهم من مختلف الإدارات، والمؤسسات العمومية يكون عملهم مبرمج ضمن المساعدة الغير قضائية في الأعمال الرقابية للقضاة.

■ فئة مستخدمي المجلس.

وهم موظفون من مختلف الأسلاك والأصناف، يتولون مهام تقديم الدعم التقني الضروري للمراقبين، والمهام المنوطة بكتابة الضبط وتسيير مالية المجلس ومستخدميه ووسائله المادية.²

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 01-248، المؤرخ في 20 ديسمبر 2001، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمنفقين الماليين بمجلس المحاسبة.

² - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، الجزائر، دار الهدى، طبعة ثانية منقحة، 2003، ص 148.

ثانيا: قواعد توظيف قضاة المجلس.

يتم تعيين جميع قضاة مجلس المحاسبة المصنفين حسب هذه الرتب، ووفقا للشروط الواردة ضمن الأمر رقم 95-23 المتعلق بالقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وذلك بواسطة مرسوم رئاسي لكن الإجراءات التي تسبق تعيينهم تختلف من فئة إلى أخرى¹، حيث أن نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع، يتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة، في حين يقترح الناظر العام ومساعدوه من طرف رئيس الحكومة، أما المستشارون والمحتسبون فيتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة بعد الحصول على رأي مجلس القضاة.

ووفقا لما جاء في القانون الداخلي لمجلس المحاسبة رقم 95-377 فإنه يتم توظيف القضاة إما عن طريق إجراء مسابقة وطنية، أو عن طريق التوظيف المباشر، وبدورهم يخضعون إلى فترة تجريبية مدتها 12 شهر، عند انتهاء المدة المقررة وبعدها يتم تقييم أدائهم المهني، يقوم رئيس مجلس المحاسبة بإحالة ملفاتهم إلى قضاة مجلس المحاسبة، الذين يبدون رأيهم الذي يقر إما بتعيينهم أو تمديد فترة تربصهم أو حتى تسريحهم.

وبعد أن يؤدي القضاة مجلس المحاسبة في أول تنصيبهم، أمام جميع غرف مجلس المحاسبة مجتمعة اليمين القانونية، والمحددة صيغتها وفق ما تضمنه نص المادة 10 من الأمر رقم 95-23 المعدل والمتمم كما يلي:

أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بوظيفتي بأمانة وصدق وإخلاص، أحافظ على سر التحريات وأكتم سر المداولات وأن أروي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن اسلك سلوك قاضي مجلس المحاسبة الشريف والنزيه.

¹ - بموجب المادة 21 من القانون رقم 80-05 السابق ذكره، كان قضاة مجلس المحاسبة خاضعين للقانون الأساسي للقضاة غير أنه بصدر القانون رقم 90-32 جردهم من هذه الصفة ليعيد لهم الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم الصفة من خلال المادة 39 والتي تنص على أنه " تحدد حقوق قضاة مجلس المحاسبة وواجباتهم بموجب قانون يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة. "

وبعد أن يتم تحرير المحضر من قبل كاتب ضبط الرئيسي للمجلس، ينتقل قضاة مجلس المحاسبة إلى مسارهم المهني، وينتقلون من رتبة إلى أخرى حسب التدرج بناء على سنوات الخدمة الفعلية ومردودية القاضي، وذلك أثناء تأديته لمهامه التي يكلف بها من قبل رئيس مجلس المحاسبة، فالقضاة يخضعون أثناء تأديتهم وظيفتهم لتقييم سنوي يقوم به رؤساء الغرف بناء على رأي رؤساء الفروع، حيث يتم ضبط التقييم.

أما في حالة إخلالهم لوظيفتهم وواجباتهم المهنية والتزاماتهم القانونية، يعاقب القاضي بالعقوبات الواجبة تطبيقها والمصنفة تدريجيا وفق القانون الأساسي لقضاة مجلس¹، وذلك على حسب درجة الخطأ المهني.

غير أن هذه العقوبات إذا صنف من الدرجة الثالثة، فقد تصل إلى العزل من المنصب حيث يتم تجسيدها بواسطة مرسوم رئاسي، أما في حالة التنزيل من الرتبة فإنه تتم بواسطة قرار يتخذه رئيس المجلس.

وضمنا لنزاهة قرارات المجلس التأديبي، منح القانون للقاضي الذي أخل بأحد مهامه الوظيفية وسلطت عليه إحدى العقوبات المصنفة، حق الدفاع عن نفسه بنفسه أو أن يوكل شخص يدافع عنه، حيث خول له القانون حق الاضطلاع على الملف الذي تم إيداعه لدى أمانه مجلس القضاة خلال ثلاثة أيام قبل تاريخ انعقاد المجلس التأديبي.

وإن كان القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، لم يتضمن أي إشارة إلى حق القاضي في اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن في القرارات المتخذة ضده، وقياسا على باقي الهيئات التأديبية المماثلة له، فإنه يتم الطعن بالنقض في القرارات التأديبية لمجلس المحاسبة لدى مجلس الدولة.²

غير أنه وفي المقابل يمكن للقاضي أن يطلب إلغاء العقوبات المسلطة عليه، وذلك من خلال تقديمه لطلب إعادة تأهيله إلى مجلس القضاة، وذلك بعد مرور أربع سنوات كاملة من

¹ - ينظر، المادة 80 من الامر رقم 95-23 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007، ص252.

تاريخ توقيع العقوبة، وفي حالة قبول المجلس لطلب القاضي يتم سقوط العقوبات نهائيا من ملفه.¹

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

إن وضعية الهيئات المتخصصة بالجزائر ما زالت غامضة في القانون، ونجد أن القضاء لم يسهم هو الآخر بأحكام مرجعية تحدد موقفه منها، ولم يتعرض لها بالدراسة سوى عدد قليل من الدارسين، فالكل اهتم بعرض الإجراءات المتعلقة برقابة أعمالها أمام القضاء الإداري فقط،² حيث يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية مستقلة، غير أن هذه الطبيعة عرفت تذبذب من قبل المشرع من خلال مراحل تأسيس هذا الجهاز.

المرحلة الأولى: قبل صدور الأمر رقم 95-20.

لم يولي المرسوم رقم 63-127 الأهمية التي نظمها دستور 1976 لمجلس المحاسبة، حيث نصت المادة 3 من الدستور على إنشاء هيئات عديدة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة الرقابة المالية، وبقيت فكرة إنشاء مجلس المحاسبة بدون تجسيد فعلي وتم التخلي عنها حتى بعد صدور المرسوم رقم 71-259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 الذي ألغى أحكام المرسوم السابق، وأعاد تنظيم المصالح المركزية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية.³

وبالتالي يعود ظهور مجلس المحاسبة إلى دستور 1976، الذي نص عليه في الفصل الخاص "بوظيفة المراقبة" وليس الفصل الخاص "بالوظيفة القضائية"، مهمة هذا المجلس تتمثل في الرقابة على المالية العامة للدولة والمجموعات المحلية،⁴ حيث كان المجلس في هذه الفترة يظهر كهيئة ذات طبيعة قضائية، يتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية.

¹ - ينظر، المادة 97 من الأمر رقم 95-23 السابق ذكره.

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ط2، ص228.

³ - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص12.

⁴ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص232.

وإن كان الأمر لم يختلف كثيرا بصدر دستور 1989 والذي أسند له نفس الاختصاص، وعلى الرغم من التوافق في الدستورين، غير أن القوانين التطبيقية بمجلس المحاسبة باتت مختلفة في تحديد طبيعة هذه المؤسسة مع الاستمرار في التشابه في الاختصاصات.¹

ففي ظل القانون رقم 32-90 فقد المجلس بعض من صلاحياته الرقابية وانحصرت رقابته في مجال قواعد المحاسبة العمومية،² وانعكس ذلك من خلال عدم قدرته توقيع الجزاءات، واكتفى فقط بتقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، وتوجيه إنذارات إلى المعنيين أو إبلاغ وزير المالية،³ حيث تبنى المشرع نظرة ضيقة في تحديد طبيعة الرقابة القانونية التي يمارسها المجلس.

المرحلة الثانية: بعد تعديل القانون رقم 32-90

بإصدار المشرع الجزائري الأمر رقم 95-20 أعاد الطبيعة القضائية للمجلس حاسما الكثير من المسائل التي كانت غامضة في قانون 1990، سواء على مستوى طبيعته وتشكيلته أو على مستوى اختصاصاته،⁴ حيث أصبحت رقابته تشمل كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسير هذه الأموال أو مستفديها.⁵

فبموجب الأمر رقم 95-20 أعيد النظر في الطبيعة القضائية للمجلس بعد أن كان ذا طبيعة إدارية، وإن كان المشرع لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية على غرار ما وصف المحاكم الإدارية، بل استعمل عبارة مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي، ثم جاء دستور 1996 والذي نصت المادة 138 منه على أن: «السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون.»⁶

¹ - جاء القانون رقم 80-05 تطبيقا لدستور 1976 أما القانون 32-90 فقد جاء تطبيقا لدستور 1989.

² - ينظر، المادة 3 من الأمر رقم 32-90 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 59 من الأمر رقم 32-90 السابق ذكره.

⁴ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 238.

⁵ - ينظر، المادة 8 مكرر من الأمر رقم 95-20 السابق ذكره.

⁶ - تقابلها المادة 156 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

حيث كرس التعديل الدستوري لسنة 1996 الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة من جديد وبنفس أحكام دستور 1989، بالإضافة إلى ما جاء به التعديل للأمر رقم 95-20 والذي عزز مرة أخرى مكانة مجلس المحاسبة، وخوله صلاحيات كبيرة سواء باعتباره جهة قضائية أو إدارية، وأصبح مجال تدخله واسعا جدا مما أعطاه دفعا جديدا في مجال الرقابة البعيدة على استعمال الأموال العمومية من جهة، وتدقيق وتقييم استعمال تلك الأموال من طرف الجهات والأشخاص الذين استفادوا من دعم الدولة مباشرة، أو بصفة غير مباشرة¹ من جهة أخرى.

فقد كان للتعديلات التي جاء بها الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 أثرا واضحا، من خلال قوانينه التي وضحت دور مجلس المحاسبة في مجال تقييم الرقابة الداخلية، وتوسيع مجال تدخله فيما يخص رقابة الهيئات العمومية، وكذا توضيح أكثر لظروف تدخل مجلس المحاسبة في مسار إعداد مشاريع قوانين ضبط الميزانية.

حيث أدت هذه التغييرات إلى توسيع مجال تخصص غرف المجلس، ومن بينها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وذلك قصد استغلال ومعالجة الملفات ذات العلاقة بالفساد، والتي يمكن أن تلحق ضررا بالأموال والممتلكات العمومية، أو بقواعد التسيير الجيد للهيئات الخاضعة لمجال اختصاصها.

بالإضافة إلى توضيح الأحكام الخاصة بالانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، لاسيما فيما يتعلق بالتحقيق والسماح للغرف الإقليمية بمساعدة الغرف الوطنية، وذلك في رقابة الهيئات الخاضعة لمجال صلاحيتها، والسماح لهيئات الرقابة والتفتيش، بإرسال نسخ أو أجزاء من تقارير الرقابة إلى مجلس المحاسبة، بالإضافة إلى رفع قيمة الغرامات الخاصة بالتأخير، وعدم إيداع الحسابات من طرف المحاسبين والأعوان الآخرين.

¹ - أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الرابع عشر (14)، أكتوبر 2016، ص 166.

حيث تسجل الأخطاء والمخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في تقارير مفصلة بغرض فتح تحقيق حول المخالفة الصريحة للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية والوسائل المادية التي ألحقت ضرراً بالخزينة العمومية والمرتكبة من طرف الأشخاص المعنيين.¹

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة ومجال تدخلاته

يتمتع المجلس بممارسة مجموعة من الاختصاصات والتي وإن تباينت على حسب التعديلات التي عرفها قانون مجلس المحاسبة من تضيق تارة وتوسع،² إلا أنها لازالت تتمحور حول الرقابة اللاحقة للأموال العمومية، فهو يمارس إلى جانب رقابته الإدارية والقضائية الرقابة الاستشارية التي تنصب على الجانب المالي، بالإضافة الى مجمل التدخلات التي يقوم بها، وذلك قصد ممارسة رقابته على التسيير لعمليات استعمال الهيئات للموارد والأموال العامة ومطابقتها للشروط والقوانين المعمول بها.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية، وهذا بموجب ما تضمنه الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، حيث يمارس المجلس اختصاصات واسعة، أسندت إليه ممثلة في الصلاحيات القضائية إلى جانب الصلاحيات الإدارية.

وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى، باعتبار أن النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي، لذا فإن مجلس المحاسبة يمارس صلاحيات قضائية وإدارية استشارية، تتوج بالتقرير السنوي الذي يرفعه المجلس.³

¹ - موقع مجلس المحاسبة، ملخصات أشغال المجلس، تاريخ الدخول الى الموقع 17 اكتوبر 2016، الساعة 22.00.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 239 وما بعدها.

³ - علي زغدود، المرجع السابق، ط3، ص169.

أولاً: الاختصاصات القضائية

حدد المشرع الجزائري اختصاص مجلس المحاسبة، من خلال مجال مراقبة تقديم الحسابات الإدارية، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وكذا مراقبة الانضباط في مجال تسيير الموازنة المالية.

1- مراقبة تقديم الحسابات

أوجبت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 والذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة،¹ أنه يتعين على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين، وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة.

ولقد أكدت المادة 61 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم على ذلك، وأقرت توقيع عقوبات في حالة عدم التقديم في الآجال القانونية، والممثلة في غرامة مالية تتراوح بين 5000 دج و50.000 دج ضد المحاسبين المتأخرين على إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق والمستندات الثبوتية أو عدم تقديمها، على أن تصل العقوبة إلى إكراه مالي على المحاسب قدره 500 دج عن كل يوم تأخير على ألا تتجاوز مدته 60 يوما في حالة ما انقضى الأجل المحدد للتقديم.

وقد أشار الفصل الثالث الى هذه الرقابة كما نصت عليها المادة 74 منه فالمجلس يراجع حسابات المحاسبين العموميين، ويصدر أحكاما بشأنها، كما يقوم بتدقيق صحة العمليات المادية الموصوفة فيها، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية، ويدقق في الحسابات التي يقدمها الأمرون بالصرف للمجموعات العمومية، ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق.²

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 96-56 مؤرخ في 2 رمضان عام 1416 الموافق ل 22 يناير سنة 1996 والذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

² - تعني كلمة التصريح بالتطابق: تطابق الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف الخاصة برئاسة الجمهورية والوزارات والولايات والبلديات والمجلس الشعبي الوطني مع حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون العموميون لدى نفس الهيئات السابقة لأن ذلك يسمح بالرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب للمزيد راجع أكثر على زغود، المرجع السابق، ط3، ص 169.

2- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

يعتبر المحاسبين العموميين موظفين معينين من قبل وزارة المالية، غير أنهم يقوموا بأعمالهم الرقابية تحت سلطة وإشراف مجلس المحاسبة، حيث تقوم هذه الأخيرة بمراجعة حسابات المحاسبين، بصفة دورية مع تبيان ما مدى شرعيتها وصحتها وتطابقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية.

وللمجلس بعد مراجعة حسابات المحاسبين يمنح إبراء ذمة المحاسب العمومي، بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة،¹ حيث تكتسي قراراته الطابع القضائي، وقد أكدت المادة 84 على الصيغ التنفيذية التي تكتسيها قرارات المجلس قياسا بالقرارات الصادرة من الجهات القضائية الإدارية.

كما وقد بينت المادة 86 على المراجعة التي يقوم بها المجلس على حسابات الأشخاص الذين يصرح انهم محاسبون فعليون، حيث لضمان الشرعية اللازمة في تسيير الأموال العمومية أوجد المشرع نظام قانوني يحدد شروط استعمال صفة محاسب عمومي.

حيث يقتضي الحصول على ترخيص مسبق من المجالس الشعبية المحلية بالنسبة لميزانية الولاية والبلدية، والمجلس الشعبي الوطني بالنسبة لميزانية الدولة، إلا أنه كاستثناء يجوز تدخل الأمر بالصرف بتنفيذ عمليات مالية، دون الحاجة إلى ترخيص من الهيئات المختصة، وهذه الحالة تجعل من هذا الأخير محاسباً فعلياً من الهيئات المختصة.²

ويلتزم بتقديم حساباته لمجلس المحاسبة من أجل مراجعتها ومراقبتها،³ شأنه شأن باقي المحاسبين، وذلك وفقاً لما جاءت به المادة 55 من القانون رقم 91-313 والتي ألزمت المحاسبين العموميين بتقديم ملخص كامل لكافة حسابات التسيير المبرمجة لأعمالهم السنوية،

¹ - لمعارة جمال، المرجع السابق، ص 121.

² - إن مسألة تسيير المحاسب العمومي خارج الإطار القانوني، تطرح إشكالية أثار التسيير الفعلي من أن تفقد الأموال العمومية الضمانات الأمنية التي أقرتها قواعد المحاسبة العمومية، مما يؤدي إلى ظهور تسيير موازي وصناديق سوداء وإفلات العمليات من الرقابة المالية التلقائية، ما من شأنها الإخلال بمبدأ وحدة الوظيفة المحاسبية من أن تصبح الأموال العمومية مسيرة من طرف أشخاص دون علم المحاسب المكلف قانوناً... للمزيد. انظر على بساعد، المرجع السابق، ص 25 وما بعدها.

³ - أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 123.

وذلك عند غلق السنة المالية ويشمل هذا الحساب فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية، كما يصدر بشأنهم أحكاما حسب نفس الشروط و الجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين.¹

3-رقابة الانضباط الميزانية والمالية

استهل الفصل الرابع من الامر رقم 20-95 المعدل والمتمم رقابته تحت عنوان رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث يقوم المجلس في إطار قيامه بمراقبة مصالح الدولة والهيئات العمومية المختلفة، والجماعات المحلية بالتأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، سواء بصفة تلقائية أو بعد اخطاره من طرف السلطات المؤهلة لذلك والمشار إليها في المادة 101 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم.

حيث أن مجلس المحاسبة يساهم في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع الغش والممارسات الغير قانونية والغير شرعية، التي تشكل تقصيرا في الاخلاقيات وواجب النزاهة والتي بدورها تعد مخالفة لقواعد الانضباط في محال التسيير.

وقد حددت المادة 88 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم تلك المخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية لقواعد رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والتي تترتب على مرتكبيها جزاءات، تكون عادة على شكل غرامات مالية يصدرها المجلس وفق ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 6 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم والتي تنص على أنه: «...وفي مجال تقديم الحسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية تترتب عن معاينته الجزاءات القضائية في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر»، كما ولا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدره مجلس المحاسبة في حالة ما إذا كان هناك تداخل بين التعويضات المدنية والغرامات الجزائية.²

¹ - ينظر، المادة 86 من الامر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره

² - ينظر، المادة 92 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

ثانيا: مجال ممارسة صلاحياته الإدارية

تتجسد رقابة مجلس المحاسبة على المستوى الإداري، أساسا في مراقبة نوعية التسيير، هذه الرقابة التي تهدف الى التحقق من طرق استعمال واستغلال الأموال العامة بما يضمن تقييم نوعية سيرها، من حيث حسن التسيير والفعالية والاقتصاد والكفاءة، أثناء القيام بتحرياته، حيث يتأكد المجلس من مدى ملائمة آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي، وفق الشروط التي أقرها التشريع، كما يوصي في نهاية تحرياته وتحقيقاته، بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين ذلك.

وأخيرا يساهم المجلس في إطار اختصاصاته وصلاحياته الإدارية، في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات الغير قانونية أو الغير شرعية، التي تشكل خرقا للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضررا بالأموال العمومية.¹

1- رقابة نوعية التسيير

تسمى هذه الرقابة برقابة الأداء أو الكفاءة وتعرف أنها رقابة للاقتصاد والنجاعة والفعالية في استخدام الموارد، وتسيير الأموال العمومية في الأجهزة الخاضعة للرقابة،² كانت موجودة في فرنسا منذ أن تم اصلاح المحاسبة الإدارية سنة 1936،³ وعرفها مجلس المحاسبة الفرنسي سنة 1976.

أما المشرع الجزائري فقد خصص لها بموجب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم فصلا تحت عنوان رقابة نوعية التسيير، حيث يقوم المجلس بمراقبة نوعية تسيير المرافق والهيئات والمصالح العمومية التي تندرج في مجال اختصاصه، ويتم ذلك بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه، وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية مع القوانين والأنظمة السارية المفعول.⁴

¹ - انظر، الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، تاريخ الدخول إلى الموقع 18 أكتوبر 2016، الساعة 23h51.

² - علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمد خيضر، بسكرة، 2004/2003، ص113.

³ - André Paysant، Finances Publiques، 5e Edition، Armand Colin، Paris، 1999، P358.

⁴ - انظر، الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، تاريخ الدخول إلى الموقع 20 أكتوبر 2016، الساعة 20.00.

فهو يتأكد من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة على مستوى تسييرها، الترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات، والوفاء بالتزاماتها المحتملة إزاء الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه الضمانات.

لكن ما يعاب على هذه الرقابة أن مجلس المحاسبة في رقابته، لا يملك أي صلاحية لتقدير ما مدى ملائمة الاختيارات الاستراتيجية للحكومة في وضع وتنفيذ سياساتها التنموية.¹

ثالثا: الصلاحيات الاستشارية:

تتجلى الوظيفة الاستشارية من خلال قيام مجلس المحاسبة بدراسة تلك الملفات التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية قصد استشارته في المشاريع التمهيدية الخاصة بضبط الميزانية، وكذا المشاركة في تقييم الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي تقوم بها مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته،² ويترتب عن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة إعداد تقارير، تحتوي على المعايينات والملاحظات والتقييمات، وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية ، ويمكن أن يستشير مجلس المحاسبة في أشغاله بتنظيم نقاشا يشارك فيه مسؤولو أو مسيرو الهيئات المعنية.³

الفرع الثاني: مجالات تدخل مجلس المحاسبة

حدد الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم لتنظيم مجلس المحاسبة من خلال مواده الهيئات والمؤسسات التي تخضع لرقابته ، وما يلاحظ أن المشرع عندما تدخل في التعديل الذي طرأ في سنة 2010 ، قد وسع من مجال تدخل مجلس الحاسبة وهذا أمر غير جديد في الفقه الإداري المقارن ، حيث نجد أن المشرع الفرنسي قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة منذ إصداره للمرسوم التشريعي المؤرخ في 20 مارس 1939 ، والقانون المؤرخ في 8 أوت 1947 والقانون المؤرخ 07 اوت 1991 ، حيث أصبح تدخل مجلس المحاسبة

¹- نوار أمجوج، المرجع السابق، ص 134.

²- ينظر، المادة 72 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³- ينظر، المادة 73 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

يمتد أينما كانت الأموال العمومية سواء كانت الاستفادة منها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.¹

وقد جاءت المادة 7 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم على ذكر الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس، والتي تشمل هذه الهيئات مصالح الدولة الوزارات والجماعات الإقليمية البلدية والولاية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، من رقابة معتمدة على أساس الوثائق ورقابة فحص مدى شرعية النفقات والإيرادات التي تعتمد عليها هذه الهيئات.

أما المادة 8 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم فقد أشارت إلى امتداد رقابة مجلس المحاسبة إلى المرافق الصناعية والتجارية، وكذا شركات الاقتصاد المختلط، هذه الهيئات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.

كما وأضافت المادة 8 مكرر من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، رقابة مجلس المحاسبة على الشركات والمؤسسات والهيئات، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية، مساهمة بأغلبية في رأسمالها أو سلطة قرار مهيمنة.

حيث يراقب مجلس المحاسبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والشركات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية، أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها.²

وبالإضافة إلى هاته الرقابات التي يمارسها مجلس المحاسبة، فإن المجلس كذلك يقوم بمراقبة شروط منح الإعانات، وذلك وبحسب ما ورد في نص المادة 11 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، وكذا المساعدات المالية الممنوحة من طرف الدولة أو الجماعات

¹ - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 177.

² - ينظر، المادة 9 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

الإقليمية، أو المرافق والهيئات الخاضعة لرقابته، وتقييمها والتأكد من مدى مطابقة استعمالها مع الغايات المرصودة لها.

كما ويراقب استعمال الموارد التي تجمعها هذه الهيئات، التي تلجا إلى التبرعات العمومية قصد التأكد من مطابقة صرف تلك الموارد مع مختلف القضايا الإنسانية، والأهداف الثقافية والاجتماعية المرجو.¹

ومن جهة أخرى يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستوى الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

المطلب الثالث: أساليب رقابة مجلس المحاسبة وأهم النتائج المترتبة عنها

يتمتع مجلس المحاسبة في إطار ممارسة مهامه بالاستقلالية اللازمة التي تضمن حياد وموضوعية أعماله، فالمجلس مكلف بالتدقيق في شروط استعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصه، كما يقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

لذا فإن ممارسة المجلس للرقابة تتم بعدة طرق ووسائل وإجراءات، والتي يترتب عليها مجموعة من النتائج، التي يسعى من خلالها المجلس إلى تحسين مردود الهيئات الخاضعة لرقابته، من خلال تصحيح الأخطاء وإدخال التحسينات، وذلك قصد بلوغ مستوى الشفافية التي يسعى من خلالها لتسيير الأموال العامة.

الفرع الأول: أساليب رقابة مجلس المحاسبة

جاء الباب الثالث من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم لمجلس المحاسبة، لبيان الأساليب المخولة للمجلس القيام بها من حق الاطلاع وسلطة التحري، وكذلك رقابة نوعية

¹ - ينظر، المادة 12 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره .

التسيير، وأيضا رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف.

ولا: حق الاطلاع وسلطة التحري:

وفق ما خول له القانون يقوم المجلس وبناء على ما جاء في مضمون فقرات المادة 55 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، بممارسة سلطته الرقابية من خلال حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون للمصالح المالية، وذلك على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل العمليات المالية والمحاسبية قصد تقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.

كما ويحق للمجلس أن يمارس حق الاستماع إلى أي عون تابع للجماعات، والهيئات الخاضعة لرقابته في إطار السلطات التي خولها له القانون.

ويقوم المجلس من أجل القيام بمهامه إجراء كل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة، وذلك بقيامه بمجموعة اتصالات مع الإدارات ومؤسسات القطاع العام، مهما تكن الجهة التي تعاملت معها مع مراعاة التشريع الجاري العمل به.¹

وبهدف تحقيق الأهداف المسطرة لعملهم الرقابي، يحق لقضاة المجلس وفي إطار مهامهم حق الدخول إلى كل المحلات، التي تخضع بطبيعتها لرقابة المجلس، أو تلك التابعة لأملاك الجماعة العمومية والهيئات المشمولة برقابة المجلس.

كما وترسل إلى مجلس المحاسبة كل النصوص ذات الطابع التنظيمي، الصادرة عن إدارات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي، والمحاسبي والإجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال، ويتمتع المجلس عند ممارسة سلطته أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية الاطلاع على كل المعلومات، أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن الحسابات الخاصة بهذه الهيئات.

¹ ينظر، المادة 55 فقرة 2 من الامر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

ويمارس مجلس المحاسبة رقابته بحق الاطلاع والتحري وفق ما منحه القانون، من صلاحيات إما على أساس الوثائق المقدمة، أو في عين المكان فجائيا أو بعد التبليغ،¹ وله الاستعانة في القيام بمهامه الرقابية بأعوان القطاع العام المؤهلين من أجل القيام بمساعدته، في أعماله المادية والتي تدرج تحت مسؤوليته، ويتم ذلك طبعا بعد موافقة السلطات السلمية التي يتبعونها.

كما وللمجلس الحق في استشارة اختصاصيين، أو تعيين خبراء من شأنهم مساعدته في عمليات الرقابة أو حتى أعمال التسيير الواجب تقييمها، أو تلك المطلوب الحكم فيها، على أن يلتزم هؤلاء الأعوان والاختصاصيين بالسر المهني، ويكون لهم الحق في الاطلاع على كل الوثائق والمعلومات من أجل أداء مهامهم على الوجه المطلوب.²

غير أنه بخلاف المسؤولين والأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة، والتابعون لأجهزة الرقابة الخارجية يكون هؤلاء الأشخاص معفيين من السر المهني.

أما في حالة ما إذا تعلق الأمر بممارسة سلطة حق الاطلاع على وثائق أو معلومات، يؤدي إفشاؤها إلى المساس بالدفاع الوطني أو الاقتصاد الوطني، يقوم المجلس باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق.³

ثانيا: التدقيق والفحص:

يسمىها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، وتهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية، والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات، وهي تنقسم إلى الرقابة على الإيرادات والرقابة على الهيئات.⁴

¹- ينظر، المادة 14 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

²- ينظر، المادة 58 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³- ينظر، المادة 59 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴- حاحة عبد العالي، يعيش آمال، دورة أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008، ص4.

حيث يحق للمجلس أن يدقق في أي مستند أو سجل أو أوراق، ويمكن أن يتم التدقيق في مقر المجلس أو الهيئة، أما مكان قيامه بهذه العملية الرقابية فيمكن للمجلس القيام بها في مقر مجلس المحاسبة أو في مقر الهيئة الخاضعة لرقابته، وهو يقوم بهذه الرقابة في إطار التدقيق الداخلي، ومدى مطابقة مهام الرقابة الداخلية للوائح والتنظيمات.

فالمجلس يقوم بتدقيق الحسابات والسجلات والمستندات المؤيدة لها، ويعني التدقيق في البيانات والحسابات التأكد من صحة المعلومات الواردة فيها، ومطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، فالفحص ينصب خاصة على الحالات المالية الخطيرة التي قد يكون فيها تجاوزات للوائح أو القوانين، أو تبذير أو إسراف للأموال العمومية.

ثالثاً: مراقبة نوعية التسيير

تمارس هذه الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، وهذا على مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية،¹ حيث تتم وفق إجراءات محددة، تضمنها القسم الثالث من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 وتبدأ ب:

1- إجراءات التحقيق وإعداد تقرير الرقابة

يترتب عن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المعايينات والملاحظات والتقييمات،² حيث تتسم هذه المرحلة بجمع المعلومات اللازمة حول الجهة التي يباشر فيها المقرر عمله الرقابي، ويقوم المقرر بعد انتهاء عملية التدقيق بتحرير تقرير يتضمن جميع النتائج الرقابية التي توصل إليها، مبرزاً فيه كل الوقائع والأدلة وذلك قصد تبرير ملاحظاته واقتراحاته، ويقدم التقرير بعد ضبطه واستكمالها عند الاقتضاء بالأعمال المأمور بها إلى التشكيلة المعنية بقصد المصادقة عليه.³

¹ نصت المادة 69 من الأمر رقم 95-20 السابق ذكره أن مجلس المحاسبة يراقب نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر، بهذه الصفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات و مصالح الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة والاقتصاد .

² ينظر، المادة 73 من الأمر رقم 95-20 السابق ذكره.

³ ينظر، الفقرة الثانية من المادة 54 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

2- المصادقة على التقرير

تبدأ هذه المرحلة بعدما تتسلم الجهة المختصة التقرير، حيث تتم دراسته ومناقشته بدقة والمصادقة عليه، وبعد الانتهاء منه يتم إرساله إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، لتقوم بدورها بالإجابة على ما ورد من ملاحظات مسجلة في أجل يحدده المجلس، ولا يقل هذا الأجل عن شهر واحد.¹

3- المداولة والتقييم

تعتبر هذه المرحلة الحاسمة في العملية الرقابية، حيث يتم تنظيم فيها نقاش على حسب ما ورد في الفقرة، من المادة 73 من الأمر رقم 95-20 وذلك إما بمبادرة شخصية من رئيس التشكيلة أو بناء على اقتراح المقرر، أو بطلب من المسؤولين المعنيين ومسيرو الهيئات المعنية بالرقابة.²

وبعد الانتهاء من عملية التقييم تجتمع التشكيلة من جديد قصد إعادة دراسة التقرير، وهذا بعدما اسفرت عليه النقاشات والتوضيحات السابقة، حيث يتم ضبط التقرير بشكل نهائي مرفقا بكل التوصيات والاقتراحات المناسبة³، والتي من شأنها أن تساهم في تحسين فعالية عملية التسيير.

ثم يأتي دور المقرر في إعادة تحضير مذكرة التقييم النهائية والتي يسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة، الذي يقوم بمراجعتها قصد التأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة، ثم بعد ذلك يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة.⁴

¹ - ينظر المادة 55 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

² - ينظر المادة 56 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

³ - ينظر المادة 57 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، الفقرة الثانية من المادة 57 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

رابعاً: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:¹

يسمىها فقه الرقابة المالية القانونية برقابة المطابقة، فهي تسعى إلى النظر في ما مدى تطبيق واحترام الأحكام التشريعية، والتنظيمية التي يخضع لها تسيير الأموال العمومية، وقد خصها المشرع بالفصل الرابع من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم.

1- عمل هذه الرقابة

يحق للمجلس أن يعاقب بغرامات يصدرها في حق أي مسؤول أو عون، أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته، ارتكب مخالفات وهذا بنص المادة 91 من الأمر رقم 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، وقد حددت المادة 88 هذه الخروقات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، والتي حددتها ب 15 مخالفة كالتالي:

- طريق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت لأجلها صراحة.
- الالتزام بالنفقات دون الصفة أو السلطة أو خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- الالتزام بالنفقات دون الاعتماد أو تجاوز التخصصات الخاصة بالميزانية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوز ما في الاعتماد، وإما تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجية بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

¹ - ينظر، المواد من 87 إلى 101 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

- الرفض غير المؤسس للتأشيرات، أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابية القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.¹
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات تهديديه أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- الاستعمال التعسفي لإجراء القاضي بمطالبة المحاسب العمومي بدفع النفقات على أسس غير قانونية وغير تنظيمية.
- أعمال التسيير التي تتم خلافا لقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارة والهيئات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة لمجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

¹ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص121.

2- إجراءات الرقابة

تتمثل في الإجراءات الرقابية التي يباشرها المقرر، حيث يقوم بالاستماع إلى العون المتابع ، ثم يحضر تقرير مرفقا باقتراحاته، ويرسلها إلى رئيس الغرفة قصد القيام بتبليغ الناظر العام، وذلك بعدما يتم البث في إحدى المخالفات المنصوص عليها ضمن المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم ، حيث يتم إحالة الملف إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، ويتم هذا الاجراء بعد إخطار رئيس مجلس المحاسبة، عن طريق اقتراح يطرحه رئيس الغرفة القطاعية المختصة ضمن تقرير مفصل، حيث يقوم هذا الأخير بإحالة الملف إلى الناظر العام قصد مباشرة المتابعة أمام الغرفة المختصة¹، ويقوم الناظر العام باتخاذ القرار والذي يكون، إما بحفظ الملف في حالة ما اذا ارتأى أنه لا مجال لمتابعة العون، ويقوم بإرجاع الملف الى مجلس المحاسبة.

أو في حالة ما إذا قرر الناظر العام وضع الملف تحت المتابعة، يقوم في هذه الحالة بتدوين خلاصاته واستنتاجاته التي توصل إليها قصد فتح التحقيق، ويرسل التقرير مصحوبا بكل عناصر الملف الى رئيس مجلس المحاسبة.

عند فتح التحقيق يقوم رئيس المجلس بتعيين قاض مقرر آخر، الذي يتكفل بكل خطوات التحقيق، ويختتم هذا التقرير ويسلمه للناظر العام قصد وضع عليه ملاحظاته²، يحق للعون المتابع بتوكيل محامي عنه طبقا للمادة 96 من الامر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

في حالة عدم ثبوت المخالفات يتم حفظ الملف، أما إذا ثبتت المخالفة يحال الملف إلى غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية، ويتم تحديد تاريخ الجلسة ويتم إعلام كل من رئيس المجلس والناظر، مع استدعاء العون المتابع لحضور الجلسة برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام.³

¹ - ينظر، المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 62 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

³ - ينظر، الفقرة الثانية من المادة 98 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

تعقد الجلسة بتشكيلة مختصة تقوم بدورها بالاطلاع على آراء جميع الأطراف، بعد ذلك يتم عرض القضية من طرف رئيس الجلسة للمداولة، بمساعدة كاتب الضبط وبحضور الناظر العام، حيث يتم اتخاذ القرار بأغلبية الأصوات في حالة التساوي يرجح صوت الرئيس¹، وبعد توقيع القرار من طرف رئيس الجلسة يقدمه للمقرر الذي يقوم بإعداد مشروع قرار بناء على كافة التسجيلات ثم يعرضها على رئيس التشكيلة².

3- النتائج المترتبة عن هذه الرقابة

حددت المادة 89 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم العقوبة التي تسلط على مرتكب المخالفة وهي عبارة عن غرامة يصدرها مجلس المحاسبة، ذلك أن القرارات التي تصدرها غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ضد المخالفين لقواعد الانضباط والتي قد تم ثبوتها، تكون عادة في شكل غرامات مالية، وهذه العقوبة المالية لا يمكن أن تتعدى الأجر أو المرتب السنوي الذي يتقاضاه من صدر القرار في حقه.

كما يمكن أن تتضاعف هذه الغرامة المقررة ضمن المادة 89 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم، دون المساس بالمتابعات الجزائية، وذلك في حالة ما إذا تم إثبات أن هذه المخالفات التي تم ارتكابها، كانت بسبب تحقيق امتياز مالي أو عيني غير مبرر، لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية³.

أما بخصوص إعفاء مرتكب المخالفات المذكورة في نص المادة 88، فيمكن إعفاء العون إذا تذرع بأمر كتابي، أو إذا ما أثبت مجلس المحاسبة أن العون تصرف وفق لأمر أصدره مسؤول مؤهل أعلى منه رتبة في التسلسل السلمي، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤولية العون المعاقب⁴.

¹ - ينظر، المادة 100 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 63 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 91 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 93 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

خامسا: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

تخضع مراجعة الحسابات لإجراءات إلزامية حددها الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم ونص عليها المشرع في الفصل الثالث من الباب الثالث، ضمن مواد حاول من خلالها إبراز صور هذه الرقابة، حيث تتوزع هذه الإجراءات على مراحل متتالية:

1- معاينة الحسابات

إن عملية المراقبة التي يمارسها المجلس على حسابات المحاسبين تستند إلى مقرر، يعينه رئيس الغرفة بموجب أمر قصد اجراء الدقيق لمراجعة حسابات التسيير، ويقو المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين عمليات التدقيق،¹ وفي هذا الصدد يقوم المحاسب المعني بتقديم إلى القضاة جميع الوثائق اللازمة للقيام بعمليات الرقابة، التي تتعلق بالعمليات المنجزة إلى جانب نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية، حيث يقوم القضاة بإتباع منهجية لأجل عمليات التدقيق، ومعاينة الحسابات والتنظيم المعمول به، ومراجعتها للمبالغ المسجلة لجميع حسابات التسيير للتنظيم ومدى مطابقتها مع ضبط العمليات المنجزة.

كما يقوم المقرر بعد استكمال رقبته وانتهائه من عمليات التدقيق، بتحرير تقريراً يدون فيه التدقيقات والنتائج التي توصل إليها، إلى جانب ملاحظاته واقتراحاته بإيداع التقرير مصحوبا بكل عناصر الملف ويعرضه على رئيس الغرفة.²

ويقوم رئيس الغرفة بعد قيامه بإتمام التدقيق الإضافي، بإحالة الملف إلى الناظر العام، ويكون هذا التقرير مرفق بأمر تبليغ جميع العناصر التي يتضمنها الملف، لتمكين الناظر العام من تقديم استنتاجاته الكتابية وملاحظاته.³

¹ - ينظر، المادة 77 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره

² - ينظر، المادة 78 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 51 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

2- الحكم

بعد إيفاء جميع المراحل يعرض الملف إلى تشكيلة المداولة للنظر والبت فيه، فإذا لم يتم تسجيل أي مخالفة أو خطأ على مسؤولية المحاسب المعني تصدر هذه التشكيلة قراراً نهائياً بإبراء ذمة المحاسب، وفي حالة وجود أخطاء يتم إصدار إما قرار مؤقتاً و/أو تحفظات.

فأما القرار يتضمن أوامر موجهة إلى المحاسب المعني لتقديم تبريراته الناقصة أو تقديم الشروحات الضرورية لتبرئة ذمته¹، ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب المعني للإجابة عليه في أجل شهر كامل يحسب من يوم التبليغ، ويمكن أن يمدد هذا الأجل من قبل رئيس الغرفة بطلب معلل يقدمه المحاسب المعني.²

وأما التحفظات فتكون عندما يحتمل إقحام مسؤولية المحاسب بمناسبة عمليات، يقتضي تدقيقها معلومات أو تبريرات من المحاسب نفسه.³

3- إصدار القرار

بانقضاء الأجل المحدد للإجابة من قبل المحاسب المعني، يعين رئيس الغرفة مقرراً مراجعاً يكلفه بدراسة الملف وتقديم اقتراحاته، وبعده يرسل الملف كاملاً إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ويحرر حسب الحالة مشروع قرار مؤقت أو نهائي، يعرضه بعد ذلك على تشكيلة المداولة للبت في الملف بقرار نهائي.⁴

حيث يمنح مجلس المحاسبة إبراء ذمة المحاسب العمومي بقرار نهائي إذا كانت عمليات المراجعة لحسابات المحاسب العمومي صحيحة وسليمة.⁵

¹ - ينظر، المادة 53 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

² - ينظر، الفقرة 3 المادة 78 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - ينظر، الفقرة 2 من المادة 53 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 52 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

⁵ - لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، المرجع السابق، ص121.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة جهة قضائية إدارية متخصصة، يمارس مجموعة من الاختصاصات ذات طابع قضائي، تنتج عن ممارستها نتائج إدارية وقضائية حددها المشرع من خلال الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم.

أولاً: النتائج الإدارية

عند مزاوله مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية، فإنه يصدر توجيهات للإدارات المعنية أو توصيات للسلطة السلمية، أو الوصية للجهة المراقبة، وذلك من أجل تصحيح تلك الأخطاء وإدخال التحسينات على طرق التسيير، وتتخذ هذه التوجيهات والتوصيات الأشكال التالية:¹

1- رسالة رئيس الغرفة

بموجب ما تضمنته المادة 24 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم فإنه وحماية للمال العام من أي ضرر قد يلحق به، فإن المشرع خول لمجلس المحاسبة بأن يقوم باطلاع مسؤولي الهيئات والسلطات الإدارية التي خضعت للرقابة، وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، عن طريق رسالة من قبل رئيس الغرفة قصد إعلامهم بالمخالفات والوقائع، التي تتعلق بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي ما من شأنها أن تلحق ضرراً بالخزينة العمومية، أو بأموال تلك الهيئات العمومية، وهذا بغرض اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بحسن تسيير الأموال العمومية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بحالات إثبات قام بها المجلس بحيازة مبالغ مالية، بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين مستحقة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، فالمجلس يقوم بالاطلاع الفوري للسلطة المختصة قصد اتخاذ الإجراءات القانونية لاسترجاعها.²

¹ - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص178.

² - ينظر، المادة 25 من الأمر رقم 20-95 المعدل والمتمم السابق ذكره.

2-المذكرة المبدئية

تم النص على هذا الإجراء من خلال نص المادة 26 من الامر 95-20 المعدل والمتمم حيث في حالة ما إذا قام المجلس بالكشف أثناء ممارسته لرقابته، أن هناك نقائص على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية، يقوم رئيس مجلس المحاسبة بموجب مذكرات مبدئية باطلاع السلطات المعنية بملاحظاته المصحوبة بالتوصيات التي يراها مفيدة، كما ويتعين على هذه السلطات في المقابل أن تفيد المجلس بالنتائج التي تخصصها لمذكراته المبدئية.¹

3-المذكرة الاستعجالية

في الحالات التي توصف بالاستعجالية نص المشرع من خلال الفقرة الثانية للمادة 47 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 والمتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، أنه يقوم رئيس المجلس بإخطار السلطات السلمية أو الوصية أو الهيئة الخاضعة للرقابة بطريقة مباشرة، بمذكرة استعجالية حول الوقائع أو المخالفات أو الملاحظات، وفي المقابل على السلطات المرسل إليهم اطلاع المجلس بالنتائج المتوصل إليها.

ومما يمكن ملاحظته أن هذه المذكرة تتبع نفس الحالات التي وضحها المشرع بشأن مذكرة رئيس الغرفة، ولكن الفرق بينهما أن الجهة التي يتم إخطارها في الحالات الاستعجالية السلطات السلمية وليس الهيئات التي خضعت للرقابة من قبل المجلس.

4-التقرير المفصل

ذكر المشرع وجوب التقرير المفصل في حالتين نص عليهما في النظام الداخلي للمجلس وهما:

أولاً: من خلال ما تضمنته المادة 45 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 عند مصادقة تشكيلة المجلس خلال اجتماعها على التقرير المفصل، الذي تعده وتدون فيه الوقائع

¹ - ينظر، المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

القابلة للوصف الجزائي والتي يلاحظها المجلس، حيث يتم التوقيع على هذا التقرير من قبل رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط، ويتم إرساله رفقة العناصر الأخرى الى رئيس مجلس المحاسبة والذي يقوم بدوره بإحالتها على الناظر العام الذي يخطر ويرسل الملف بدوره الى النائب العام المختص إقليميا قصد مباشرة التحقيق.

ثانيا: وهي الحالة الواردة ضمن المادة 46 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، عند مصادقة تشكيلة المداولة المختصة على التقرير المفصل في حالة ما إذا تم الكشف عن مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وذلك حسب الحالات التي تضمنتها المادة 88، ويوقع قانونا على هذا التقرير كل من رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط الذي يرسل التقرير الى رئيس مجلس المحاسبة قصد إحالته على الناظر العام، مدعوما بكل العناصر الكفيلة بإثبات مخافة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.¹

5-التقرير السنوي

حدد المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم من خلال نص المادة 16 التقرير السنوي والذي يعد من بين أهم الوسائل التي تمكن الهيئة التشريعية من الاطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها، حيث يبين التقرير السنوي المعايينات والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية.

وهذا التقرير يتم إرساله سنويا إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، كما يتم نشره كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية، ويرسل نسخة من هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية.

¹ - ينظر، المادة 94 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

ثانيا: النتائج القضائية

حدد المشرع الجزائري من خلال الفصل الخامس من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم طرق وإجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة، والتي يمكن أن تخضع لطعن داخلي متمثل في كل من المراجعة والاستئناف، وإلى وطعن خارجي متمثل في الطعن بالنقض، كالآتي:

1- المراجعة

أشار إليه القانون تحت اسم المراجعة،¹ حيث ورد في نص المادة 102 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم أن قرارات مجلس المحاسبة تكون قابلة للمراجعة، ويتم مراجعته تلقائيا في حالات الأخطاء أو الإغفال أو التزوير أو الاستعمال المزدوج أو عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك، كما ين الطعن بالمراجعة لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.²

حيث تكون قرارات المجلس محل مراجعة من طرف المتقاضي المعني أو من السلطة الرئاسية أو السلطة الوصية أو من الناظر العام³، كما يمكن أن يكون من الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار.

أما عن الإجراءات التي من خلالها يتم تقديم طلب المراجعة، فقد بينت المادة 103 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس المحاسبة، أنه يتم تقديم طلب المراجعة الى رئيس مجلس المحاسبة، في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وينبغي أن يشتمل الطلب المقدم على عرض مفصل للوقائع ومرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية.

¹ - مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص240.

² - ينظر، المادة 106 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ -خلوفي رشيد، المرجع السابق، ط2، ص181.

كما يمكن إجراء المراجعة بعد الأجل المذكور أعلاه، في حالة إثبات أن مجلس المحاسبة قد أصدر قراره على أساس وثائق ثبوتية اتضح أنها خاطئة، فإنه يمكن مراجعته بعد فوات الأجل المحدد.

2 - الاستئناف:

يعتبر الاستئناف الوسيلة الثانية التي خولها المشرع الجزائري، للطعن في قرارات مجلس المحاسبة، حيث تعد قرارات مجلس المحاسبة قابلة الاستئناف في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، ولا يقبل الاستئناف إلا إذا قدم من طرف المتقاضي المعني أو السلطات السليمة أو الوصية التي يتبع لها أو الناظر العام.

يكون الاستئناف أمام نفس الهيئة مثل طلب المراجعة، وتقدم عريضة الاستئناف كتابيا وتكون موقعة من طرف صاحب الطلب أو ممثله القانوني، وتتضمن عرضا دقيقا ومفصلا للوقائع والدفع المستند إليها، وتودع لدى كتابة الضبط أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشهار بالاستلام.¹

ويترتب على الاستئناف توقيف تنفيذ القرار موضوع الطعن، ويتم النظر في طلبات الاستئناف من طرف تشكيلة كل الغرف مجتمعة ما عدا الغرفة التي أصدرت القرار، وتتخذ قراراتها بالأغلبية.

3- الطعن الخارجي

أ- الطعن بالنقض

إن قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ذلك أن المشرع لم يحدد ميعاد وأجال الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة وكذلك لم يخص الحالات التي يجوز تقديم هذا الطعن وهذا ما نصت عليه المادة 110 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

¹ - ينظر، المادة 107 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم السابق ذكره.

ورجوعا إلى المادة 354 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد حددت آجال الطعن بالنقض في مدة شهرين تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم المطعون فيه، كما ويمكن تمديد آجال الطعن الى ثلاث أشهر فيكون بالنسبة للخصم المبلغ رسميا بالحكم أو القرار في موطنه الحقيقي أو المختار، ويتم احتسابها من تاريخ التبليغ.

كما وقد نصت المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01¹ المتعلق بمجلس الدولة على أنه: «يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة».

ومن خلال استقراء نص هذه المادة نتبين طبيعة العلاقة بين مجلس المحاسبة ومجلس الدولة المتعلقة بالرقابة، والتي تنصب على المجلس الأول عن طريق إجراء قضائي، وهذا ما يفسر أن مجلس المحاسبة هو جهة قضائية إدارية متخصصة، بحكم طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة على قراراتها.²

¹ - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق لـ 26 يوليو سنة 2011، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. (ج ر، العدد 37).

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ط2، ص 182.

المبحث الثاني: مظاهر رقابة القضاء العادي على الأموال العمومية

يتجلى مظهر حماية المال العام من خلال الطابع القضائي في كل ما يتضمنه هذا الطابع من صفات سواء من حيث الإجراءات أو الحكم أو الحسم، كما هو الحال في المحاكم وينحصر الاختصاص القضائي لأجهزة الرقابة المالية القضائية في الحكم على الحسابات العامة، والحكم بالغرامة على المحاسبين وكذا الموظفين عند ارتكابهم الأخطاء.¹

ذلك أن وجود نظام قضائي مستقل وفعال ونزيه من الأولويات في أية استراتيجية لمحاربة الفساد وحماية المال العام، وأن أي دور للقضاء كسلطة رقابة مشروعة يعد قيد على تصرفات الإدارة ومدى التزامها بالقواعد الشرعية والنظامية وبسط العدل، ووضع قواعد ومبادئ النظام الإداري التي لم تكتمل بعد.²

وقد أقر المشرع الجزائري باستقلالية القضاء كسلطة تمارس وظائفها في إطار القانون من خلال الدستور،³ وكذا باستقلالية القاضي المحمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته، أو تمس نزاهة حكمه.⁴

المطلب الأول: سلطة القضاء في حماية الأموال العمومية

يعتبر القضاء ركيزة أساسية واستراتيجية في محاربة استغلال الأموال العمومية من خلال العقوبات الردعية، التي يفرضها سواء كانت إدارية أو جزائية، فهو يعد المعيار الحقيقي لما تتمتع به رقابته من حسن تقدير وميل إلى الالتزام وعدم الخروج على مبادئه.

وقد اهتمت اتفاقية الأمم المتحدة بدور القضاء واستقلالته الضرورية لحماية المال العام من خلال ما ورد في نص المادة 11 منه على أنه: «نظرا لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها

¹ - نادية طالب سلمان، عز الدين محمد محمود، دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، مجلة التقني، المجلد السادس والعشرون، العراق، العدد الرابع، 2013، ص 63.

² - خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، 2، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1435هـ/2014م، ص 14.

³ - ينظر، المادة 156 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

⁴ - ينظر، المادة 66 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي».¹

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على المال العام

من المقرر قانونا والمستقر عليه قضاء أنه يمكن لأي متضرر من قرار إداري أن يرفع طعنا أمام القضاء الإداري من أجل إلغائه لتجاوز السلطة، فلا أحد ينكر دور القضاء الإداري في محاربة الفساد باعتباره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة، وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها على مشروعية أعمال الإدارة، لا سيما عن طريق الطعون التي يقدمها أصحاب الشأن بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية، وذلك استنادا لأحد أسباب عيوب المشروعية اللاحقة بها، وعلى الأخص عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها الذي يكشف عن مظاهر الفساد واستعمال نزع الملكية لغير أغراض المنفعة العامة.²

فالرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية خاصة المتعلقة منها بالمسائل التأديبية تكون في (03) صور تأخذ شكل الرقابة الدنيا وهي رقابة على الوجود المادي للوقائع، والرقابة الوسطى على التكيف القانوني للوقائع، وأخيرا الرقابة القصوى والمتمثلة في الرقابة على مدى ملائمة العقوبة التأديبية، الموقعة من جهة الإدارة مع الجريمة التأديبية المرتكبة من الموظف العام.³

ولأن القاضي يمارس دورا لا يستهان به في محاولة إيجاد التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة من حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، لذا يحتل القضاء الإداري مكانة هامة داخل التنظيم القضائي، بحيث يلعب دورا بارزا في تحقيق العدالة.

¹ ينظر، المادة 11 من اتفاقية الأمم المتحدة تحت عنوان التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة.
² خليفة سالم الجهمي، دور القضاء في مكافحة الفساد، مداخلة أقيمت ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد، بنغازي، ليبيا، بتاريخ 8 ديسمبر 2012. تاريخ الدخول الى الموقع 22 أكتوبر 2016. khalifasalem.wordpress.com
³ محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، 2008، ص 392.

وذلك من خلال تميز قواعده الموضوعية عن القضاء المدني، وتطبيقها على المنازعات المعروضة عليه حسبما تقتضيه المصلحة لاسيما في حالة انعدام النص، فهو يساهم لا محالة في تحقيق احتياجات المرافق العامة وحسن تسييرها، ويضمن حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

وهذه الخصوصية التي تتميز بها حماية القضاء الإداري على الأموال العامة، تشمل جميع الأملاك المخصصة لاستعمال المرفق العام وكذا المخصصة لاستعمال الجمهور، سواء كانت قابلة للتملك الخصوصي أو لم تكن قابلة لذلك، فطالما انها تستهدف النفع العام تمتد حماية القضاء الإداري الى سائر الأموال التي تديرها الإدارة، حتى ولو كان السير العادي للمرفق العام لا يتوقف عليها.¹

ذلك أن إكراهات الحفاظ على المال العام لتغذية الخزينة الدولة من جهة، تفرض ضرورة حماية الملزمين في حقوقهم وحرياتهم، وبالتالي ضرورة إقرار الضمانات المخولة لهم من جهة أخرى، لذا يحظى المال العام بعناية شديدة من قبل القضاء بالنظر إلى أهميته، في تحقيق المنفعة العامة، وقد خصه المشرع الجزائري بتنظيم قانوني يضمن كيفية إنفاقه.

فالحماية الإدارية للأموال العامة تشكل امتدادا طبيعيا للحماية المدنية، وإن كانت مهمة القاضي الإداري في المنازعات الإدارية تلفها الصعاب والمشقة، فطالما واجه القاضي الإداري صعوبة في تنفيذ حكمه من قبل الإدارة لا سيما لاصطدامه بفكرة عدم إمكانية توجيه الأوامر للإدارة، فلا يستطيع القاضي أن يحل محلها.

فهو في إطار حمايته للمال العام لا يتدخل تلقائيا إلا عندما يعرض عليه، لذا بسط المشرع على أملاك الدولة وأموالها حماية متميزة من حيث عدم إمكانية الحجز عليها للوفاء بالديون الواقعة على عاتق الإدارة، حيث يتولى القضاء الإداري توقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات للأنظمة واللوائح التي تحمي المال العام.²

¹ - عبد الحق أخو الزين، دور القضاء الإداري في حماية المال العام، المحكمة الإدارية بالرباط نموذجا، مجلة العلوم القانونية، المغرب، العدد الخامس، جويلية 2013، تاريخ الدخول الى الموقع 22 جويلية 2013، الساعة 23h00 <https://www.marocdroit.com>

² - خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 174.

كما للقاضي الإداري الأمر والحكم بالغرامة التهديدية عند تعنت الإدارة في تنفيذ القرار، باعتبارها تعد من الوسائل المهمة للضغط على الإدارة لإلزامها للخضوع لمبدأ المشروعية بتنفيذ أحكام القضاء،¹ وفي هذا الصدد أقر المشرع الجزائي بسلطة توقيع غرامة تهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ القرار لإجبارها على ذلك.

وهذا بعد أن كان الأمر بتطبيق الغرامة مقيد ببعض الشروط، غير أنه بصدر القانون رقم 09-08 أجاز المشرع بتوقيعها، حيث تنص المادة 980 على أنه: يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ، وفقاً للمادتين 978، 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها.

أما في مجال دعاوي التعويض فالقاضي الإداري لما له من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرفع دعوى التعويض والبحث،² أن يتخذ الحكم بالتعويض شكل مبلغ مالي يأمر به، بدفعه للمضروور دفعة واحدة أو على أقساط، أو على شكل إيراد مرتب مدى الحياة.

خاصة في مجال نزع الملكية³ والاحتلال المؤقت من أجل المنفعة العامة، وهذا لما يمثل من حيث طبيعته نموذجاً للامتيازات التي تتمتع بها السلطة العامة في إطار القانون العام من حيث إجراءات المتبعة لنزع الملكية لتحقيق المنفعة مقابل تعويض⁴، حيث يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية⁵، لذا فرقابة القاضي الإداري في مجال نزع الملكية والاعتداء المادي يتمتع فيها بسلطات واسعة في التعقيب على تجاوز الإدارة أو السلطات العامة المختصة.

¹ - عباس نصر الله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، دراسة مقارنة، منشورات مكتبة الاستقلال، بيروت، لبنان، 2001، ص123.

² - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص54.

³ - نزع الملكية عملية إدارية بمقتضاها تقوم الإدارة بإلزام أحد الخواص على التخلي عن ملكيته العقارية، التي تكون في حاجة إليها لتحقيق هدف يرتبط بالمصلحة العامة ويتم تعويض المالكين الذي شملهم النزع من قبل الإدارة الأملاك الوطنية بعد إخطارها بواسطة ملف.

⁴ - المشرع الجزائي عرف نزع الملكية في المادة الأولى من قانون رقم 76-78 الصادر في 25/05/76 بأنه " طريقة استثنائية لامتلاك العقارات أو الحقوق العينية العقارية تمكن الأشخاص المعنويين أو مختلف الهيئات من إنجاز عملية معينة في إطار مهامها لأجل المنفعة العمومية.

⁵ - ينظر، المادة 679 من الأمر رقم 75-58 المعدل والمتمم السابق ذكره.

حيث أثناء سريان هذه العملية فإن القضاء الإداري يبسط رقابته على مدى احترام الجهة نازعة الملكية لمقتضيات القانون، أما إذا وضعت السلطة العامة أو من يقوم مقامها يدها على عقار مملوك لأحد الخواص، بدون اتباع إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، فإن ذلك يمثل اعتداء ماديا يخول للشخص المتضرر منه طلب رفعه عن طريق القضاء الاستعجالي، الذي له أن يحكم بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل ذلك الإعتداء،¹ وقد نص المشرع في المادة 182 من الأمر رقم 58-75 على اختصاص القاضي في حالة عدم الاتفاق على قيمة التعويض.²

أما في مجال الصفقات فالقضاء يساهم بدور كبير في مكافحة كل أنواع التلاعب والتبديد في الأموال العمومية، وذلك عندما يوجد انحراف في استعمال السلطة من جانب الإدارة إذا استخدمت سلطتها في إنهاء العقد من أجل تحقيق مصلحة مالية فقط،³ أو حتى في تعسف الإدارة مع المتعامل فيكون القضاء المعيار الفاصل في حل مختلف النزاعات التي تطرأ أثناء أو قبل أو حتى بعد تنفيذ العقد.

وذلك باعتبار أن العقود الادارية عموما والصفقات العمومية على وجه الخصوص هي المجال الخصب لإعمال مبدأ حرية المنافسة، لذا فرقابة قاضي الموضوع قد تكون في إطار دعوى القضاء الكامل عند رقابة العقد ككل وطلب التعويض عنه.

حيث يختص القضاء الإداري في الفصل في دعاوي الإلغاء وحالات الاستعجال والمتمثلة أساسا في المنافسة والاشهار في ميدان الصفقات العمومية،⁴ دعاوى العقود الادارية عموما وحتى تلك المتعلقة بإخلال بحرية المنافسة في العقود الادارية ضمن دعاوى القضاء

¹ - سعيدة نازي، رقابة القضاء الإداري على الاعمال والقرارات الماسة بالملكية العقارية الخاصة، سلسلة موسوعة القضاء والقانون المغربي، المغرب ، العدد 105، أغسطس 2013، تاريخ الدخول الى الموقع في 27 نوفمبر 2014، الساعة 21h00. <http://www.sejdm.com>.

² - ينظر، المادة 20 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل سنة 1991 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

³ - محمد صلاح عبد البديع السيد، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993 ص512.

⁴ - انظر المواد 946، 947 من القانون رقم 08-09 السابق ذكره.

الكامل التي تتوسع فيها سلطات القاضي،¹ كما قد تكون في إطار الدعاوى الادارية الأخرى في حال ما يعرف بالقرار المنفصل أو القابل للانفصال، لتشمل زيادة على الطعن في قرار المنح المؤقت امكانية الطعن في قرار الغاء المنح المؤقت.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الجزائي على المال العام

الرقابة القضائية هي تلك التي تمارسها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف مستوياتها ودرجاتها، وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون المختلفة،² وفي مجال الأموال العامة فهي تعني الحماية التي يقررها المشرع الجنائي للحفاظ على الأموال العامة، وذلك بتجريم تجاوز الأفراد على هذه الأموال وتعريضهم للعقاب، فحماية المال العام عن طريق التشريع الجنائي تعتبر اجراءً استثنائياً خارجاً على القواعد العامة، ذلك لأن العقوبات الجنائية لا توقع إلا إذا تم التجاوز على الملكية تجاوزاً متعمداً.

وبالنسبة للأموال العامة كل اعتداء مادي يستوجب فرض عقوبات جنائية، وإن كان نتيجة الإهمال وعدم اتخاذ الحيطة بمعنى عدم التعمد فلا يعفى المتعدي من الجزاء إلا بالقوة القاهرة،³ ذلك أن الأموال العامة تتمتع بحماية جنائية أكبر، نظراً لتخصيصها للنفع العام لذا فيشدد القانون عقوبة الإعتداء عليها.⁴

حيث فرضت بعض التشريعات على الأفراد الذين يتجاوزون على الأموال العامة إزالة ذلك التجاوز ومحو آثاره، بحيث تعود الحالة إلى ما كانت عليه وإلا وجب أن يكون هناك تعويض مناسب، بالإضافة إلى توقيع جزاء جنائي على هذا التعدي أو التجاوز والتي ينصب بشكل واضح على الأموال الأكثر استخداماً للمواطنين كالطرق العامة والسكك

¹ - ليلي بوكيل، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ حرية المنافسة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، يومي 3-4 أبريل 2013. تاريخ الدخول للموقع 22 جوان 2015. <http://dr.sassane.over-blog.com>

² - عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 24.

³ - ذكرى عباس الدايني، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - ماجد راغب حلو، المرجع السابق، ص 197.

الحديدية وغيرها، ويلاحظ أن النصوص الجنائية التي تكفل حماية هذه الأموال لا يجمعها قانون واحد وإنما مبعثرة في قانون العقوبات وغيره من القوانين والقرارات.¹

حيث أضاف المشرع حماية جنائية على دائرة واسعة من الأموال التي اعتبرها داخلة في نطاق الأموال العامة، وامتدت هذه الحماية إلى الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص العامة الأخرى، حيث وضع عقوبات جنائية وشدها تجاه الأفعال التي من شأنها الإعتداء على هذه الملكيات أو عند حصول أي تخريب أو ضرر فيها.²

كما ألزم المشرع الموظفين بتنفيذ أحكام هذه القرارات القضائية، حيث جاءت المادة 138 مكرر من قانون العقوبات على أن: « كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو عرقل عمدا تنفيذه، يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات ، وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج ».

وإن كانت هذه المادة ترتب مسؤولية جزائية على عون الدولة أو الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، غير أنها لا تشكل في المقابل ضماناً حقيقية لتنفيذ هذه الأحكام، لأن تحريك الدعوى العمومية يخضع لمبدأ الملائمة في المتابعة.³

وإن كان القضاء يمارس من خلال الملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد دور فعالاً بهذا الشأن، بحسبان أن هذه الملاحقة يتحقق عن طريقها الردع الخاص لمرتكبي جرائم الفساد، والردع العام لغيرهم ممن قد تسول له نفسه ارتكاب تلك الجرائم، من خلال التشريعات الجنائية المشتملة على ما يؤثم جميع صور الفساد القديمة (مثل الرشوة) والحديثة (مثل غسيل الأموال).⁴

¹ - ذكرى عباس الدايني، المرجع السابق، ص33.

² - مثال ذلك ما نصت عليه المادة 386 من ق ع، والتي تجرم الاعتداء على الملكية العقارية فيعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 2000 إلى 20.000 دج كل من انتزع عقاراً مملوكاً للغير وذلك خلسة أو بطرق التدليس. وإذا كان انتزاع الملكية قد وقع ليلاً بالتهديد أو العنف أو بطريقة التسلق أو الكسر من عدة أشخاص أو مع حمل سلاح ظاهر أو مخبأ بواسطة واحد أو أكثر من الجناة فتكون العقوبة الحبس من سنتين إلى عشر سنوات والغرامة من 10.000 دج إلى 30.000 دج».

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص210.

⁴ - خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، تاريخ الدخول الى الموقع 22 ديسمبر 2016.

وكذا من خلال تمديد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق وجهات الحكم عندما يتعلق الأمر بالبحث والتحري، في جرائم جاءت على سبيل الحصر نصت عليها المواد 37، 40، و329 فقرة 5 من قانون القانون رقم 04-14 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، والممثلة في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف.¹

حيث أن الاختصاص الإقليمي² الموسع لا يقتصر على مرحلة معينة من عمر الدعوى، وإنما يشمل جميع مراحلها، فمثلا في المادة الجزائية، يبدأ من التحقيق الأولي، مرحلة الاستدلال، والاثهام، التحقيق الابتدائي، إلى التحقيق النهائي والحكم على حسب الأحوال، بحيث إذا كانت القضية مكيفة جنحة تنظر أمام المحكمة، أما إذا كلفت جناية فإنها تحال على محكمة الجنايات المختصة.³

ناهيك عن تلك الاختصاصات التي خولها المشرع الجزائري للقضاء الجزائي من إمكانية تجميد أو حجز عائدات جرائم الفساد بقرار قضائي أو بأمر من سلطة مختصة، وإذا تمت الإدانة كان على الجهة القضائية أن تقوم بمصادرة العائدات مع مراعاة حقوق الغير الحسن النية.⁴

فالملاحظ أن المشرع حرص على حماية الأموال التي تتعرض لشتى صور الاعتداءات، كالسرقة والاختلاس بإقرار أساليب وإجراءات خاصة لمنع المتهم من التصرف في أمواله أو إدارتها، أو غير ذلك من الإجراءات التحفظية من أجل ضمان عدم حرمان الدولة من استرداد أموالها التي ضاعت، فقد مكن المشرع الجزائري بدوره الجهات القضائية

¹ - بصدر المرسوم التنفيذي رقم 06-348 المؤرخ في 05/10/2006، حيث تم بموجبه تحديد أربعة محاكم على المستوى الوطني.

² - حيث وسع المشرع من الاختصاص الإقليمي للمحاكم، ليشمل دوائر اختصاص محاكم أخرى موزعة على جهات الوطن الأربع، حيث حدّد أربعة (4) محاكم على المستوى الوطني وهي محكمة سيدي امجد بالجزائر العاصمة، محكمة قسنطينة، محكمة وهران ومحكمة ورقلة.

³ - محمد بكرار شواش، الاختصاص الإقليمي الموسع في المادة الجزائية في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد الرابع عشر (14)، جانفي 2016، ص314.

⁴ - ينظر، المادة 51 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

والسلطات المختصة الأمر بتجميد أو حجز العائدات والأموال الغير مشروعة، الناتجة عن ارتكاب جريمة الاختلاس وذلك كإجراء تحفظي طبقا للمادة 15 من قانون مكافحة الفساد والوقاية منه.¹

المطلب الثاني: فعالية رقابة التعاون القضائي الدولي على المال العام

تبنت الجزائر المبادئ والأسس الرامية إلى حماية الأموال العامة، من خلال مصادقتها على جملة من الاتفاقيات والمواثيق، والتي أوصت بوجوب التعاون القضائي في قضايا الفساد والقضاء على كافة أشكاله، حيث أصبحت ظاهرة الفساد سمة بارزة من سمات العصر الحديث التي تواجه مختلف دول العالم، بغض النظر عن مستوى نمو الدولة أو تقدمها أو غناها أو فقرها.

الفرع الأول: التعاون القضائي في ظل الاتفاقيات الدولية

عمدت الجزائر إلى تدعيم الجهود الداخلية الرامية إلى الوقاية من الفساد وحماية الأموال العامة، وذلك عن طريق المصادقة على جملة من الاتفاقيات والمعاهدات، والتي على إثرها استحدثت الكثير من الجرائم التي لم تكن موجودة، وهي كلها مستوحاة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 2003/10/3، والتي فرضت على الجزائر تعديل تشريعها الداخلي بما يتلاءم وهذه الاتفاقية.²

أولا: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

جاءت المادة 9 من الاتفاقية بعنوان سبل الحصول على المعلومات، حيث تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها، لإضفاء الفعالية على الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة، طبقا لقوانينها المحلية والمعاهدات القابلة للتطبيق، كما تلتزم الدول الأطراف بتحقيق أكبر قدر ممكن من التعاون

¹ - عبد الغني حسونة، الأحكام القانونية والجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، سبتمبر، 2009، ص 209.

² - المرسوم رقم 04-128 السابق ذكره.

الفني وتقديم المساعدات فيما بينها، عند القيام فوراً ببحث الطلبات المقدمة من السلطات المخولة بمقتضى قوانينها الوطنية لمنع أعمال الفساد والجرائم ذات الصلة والكشف عنها والتحقيق فيها والمعاقبة عليها.¹

حيث يتم تشجيع جميع البلدان على اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمنع الموظفين العموميين من التمتع بالامتلاكات التي اكتسبوها، عن طريق الرشوة وذلك بتجميد حساباتهم المصرفية في الخارج، وتسهيل إعادة المبالغ المختلسة أو المكتسبة بصورة غير شرعية إلى بلدانها الأصلية.²

ثانياً: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

حيث تهدف الاتفاقية إلى تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته، وكشفه واسترداد الموجودات تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وقد نصت الاتفاقية في مجمل موادها على ضرورة التعاون بمختلف صورته، سواء في مجال تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القوانين الرامية إلى منع ومكافحة الجرائم، أو التعاون بين سلطات على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات.

أو حتى على توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة، ذلك أن استرداد تلك العائدات يكون في التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين وبين السلطات الوطنية والقطاع الخاص وخصوصاً المؤسسات المالية.³

كما حرصت الاتفاقية على تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد، فقد نصت الاتفاقية⁴ في مجملها أنه على كل دولة طرف أن

¹ - ينظر، المادة 18 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته والتي جاءت تحت عنوان التعاون والمساعدة القانونية المتبادلة، هذه الاتفاقية المعتمدة بامبوتو في 11 يوليو سنة 2003، صادق عليها المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي 137-06 المؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 10 أبريل 2006.

² - ينظر، المادة 19 فقرة 3 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي.

³ - ينظر، المادة 16، 17، 18، 19 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي.

⁴ - تنظر، المادة 2 المحددة لأهداف الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010. والمصادق عليها من خلال المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق سبتمبر سنة 2014.

تسعى إلى إجراء تقييم دوري للتشريعات والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها للوقاية من الفساد ومكافحته.

كما تسعى إلى أن تطبق ضمن نطاق نظمها المؤسساتية والقانونية، مدونات ومعايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العامة، بغية منع الفساد في القطاع الخاص وذلك من خلال اتخاذ كل ما قد يلزم من تدابير، وفقا لقوانينها الداخلية ولوائحها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات، والكشف عن البيانات المالية، ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات.¹

الفرع الثاني: التعاون القضائي في مجال تبادل المعلومات

أكد المشرع الجزائري على التعاون القضائي بين الجزائر والدول الأجنبية لاسيما فيما يتعلق بطلبات التحقيق والإنابة القضائية الدولية، وتسليم الأشخاص المطلوبين طبقا للقانون وكذا البحث وحجز العائدات المتحصلة من تبييض الأموال وتلك الموجهة إلى تمويل الإرهاب ومصادرتها.

حيث حرص المشرع الجزائري على مبدأ التعاون الدولي، في القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها المعدل والمتمم، وهو تجسيد للتوصية الثالثة للعمل المالي الدولي (GAFI) التي أكدت على أن فعالية برنامج مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يتوقف على التعاون الجماعي، والمساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات، ومحاكمات تبييض الأموال إن أمكن والتعاون يكون مدعوما بشبكة من الاتفاقيات الثنائية، والمتعددة وترتيبات مبنية على المفاهيم المشتركة.²

¹ - ينظر، المادة 10 الفقرة 3 و5 و8 بعنوان تدابير الوقاية والمكافحة الواردة ضمن الاتفاقية العربية.

² - شليفة بديعة ، التدابير الوقائية للنظام البنكي الجزائري من تبييض الأموال ، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية ، العدد 5174، 21 تموز 2016، تاريخ الدخول الى الموقع 10 سبتمبر 2016.
<http://www.maspolitiques.com>

يمكن أن نلخص أهم محاولات التعاون الدولي التي يراعيها المشرع الجزائري في مجال الوقاية من التبييض ومكافحته من خلال تبادل المعلومات.¹

أولاً: مبادئ التعاون القضائي

جاء الفصل الرابع من القانون رقم 01-05 المعدل والمتمم تحت عنوان التعاون القضائي، حيث جاءت المادة 25 منه على ضرورة تبادل المعلومات حول العمليات التي يبدو أنها تهدف إلى تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب.

وطبقاً للمادة 30 من القانون رقم 01-05 المعدل والمتمم يمكن أن يتضمن التعاون القضائي طلبات التحقيق والإنابات القضائية الدولية، وتسليم الأشخاص المطلوبين طبقاً للقانون، وكذا البحث وحجز مصادرة العائدات المتحصلة من التبييض² وتلك الموجهة لتمويل الإرهاب.

ويتم التعاون القضائي بين الجهات القضائية الجزائرية والأجنبية خلال التحقيقات، والمتابعات والإجراءات القضائية المتعلقة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل في إطار احترام الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المطبقة في هذا المجال،³ دون أن يمس هذا التعاون بالسيادة الوطنية والأمن والنظام العام والمصالح الوطنية.

حيث جاء الباب الخامس من قانون رقم 01-06 المعدل والمتمم على التعاون الدولي واسترداد الموجودات، وذلك من خلال علاقات تعاون قضائي على أوسع نطاق، وهذا مع الدول الأطراف وبالقدر الذي تحدده الاتفاقية في مجال التحريات والمتابعات والإجراءات القضائية المتبعة.⁴

¹ - بموجب أحكام المواد 57 و60 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - طبقاً للشروط الواردة ضمن المواد من 66 إلى 70 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 29 من القانون رقم 01-05 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 57 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

وذلك من خلال منع وكشف وتحويل العائدات الإجرامية، وهذا بالكشف عن العمليات المالية المرتبطة بالفساد من قبل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية¹، التعامل مع المصارف والمؤسسات المالية، وهذا من أجل منع تحويل عائدات الفساد وكشفها، بحيث لا يسمح أن تنشأ بالإقليم الجزائري مصارف ليس لها حضور مادي ولا تنتسب إلى مجموعة مالية خاضعة للرقابة.

ثانيا: مجال المصادرة

بمعنى التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية، حيث تعتبر الأحكام القضائية الأجنبية التي أمرت بمصادرة ممتلكات نافذة بالإقليم الجزائري طبقا للقواعد والإجراءات المقررة،² حيث يجوز رفض التعاون الرامي إلى المصادرة المنصوص عليه في هذا القانون، أو إلغاء التدابير التحفظية، إذا لم تقم الدولة الطالبة بإرسال أدلة كافية.³

ثالثا: مجال التجميد والحجز

ويقصد به فرض حظر مؤقت على تحويل الممتلكات أو استبدالها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتا، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى.⁴

حيث يجوز للسلطة القضائية أو السلطة المختصة في الجزائر أن تأمر ببناء على طلب إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية التي تكون محاكمها أو سلطاتها المختصة قد أمرت بتجميد أو حجز العائدات المتأتية، أو أن تحكم بتجميد أو حجز تلك الممتلكات شريطة وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات ووجود ما يدل على أن مآل تلك الممتلكات هو المصادرة.⁵

¹ - ينظر، المادة 58 من القانون 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 63 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 65 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 2 فقرة 2 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 64 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

رابعاً: مجال استرداد الممتلكات

والتي تفيد الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها.¹

وقد نصت المادة 62 من قانون رقم 06-01 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من الفساد على أنه تختص الجهات القضائية الجزائية بقبول الدعاوي المدنية المرفوعة من طرف الدول الأعضاء في الاتفاقية، من أجل الاعتراف بحق ملكيتها للممتلكات المتحصل عليها نتيجة أفعال تبييض الأموال.

ويمكن للجهات القضائية التي تنظر في الدعاوي المرفوعة طبقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن تلزم الأشخاص المحكوم عليهم بسبب أفعال الفساد، بدفع تعويض مدني للدول طالبة عن الضرر الذي لحقها، وفي جميع الحالات التي يمكن أن يتخذ فيها قرار المصادرة، يتعين على المحكمة التي تنظر في القضية أن تأمر بما يلزم من تدابير لحفظ حقوق الملكية المشروعة التي قد تطالب بها دولة أخرى طرف في الاتفاقية.

المطلب الثالث: واقع الأداء الرقابي للأجهزة القضائية

تعد ظاهرة الفساد من بين أحد الظواهر الخطيرة التي تمس بالأموال العمومية وبالاقتصاد الوطني، والجزائر كغيرها من الدول حاولت محاربة هذه الظاهرة بكل الوسائل من خلال فرض رقابة صارمة من خلال تعزيز تدابير وآليات قمع ومكافحة هذه الآفة، بداية من تدعيم الترسانة التشريعية بقوانين تعزز التدابير التي توطر مهام الوقاية من الفساد ومحاربه، وتكثيف تشريعاتها معها وصولاً إلى إنشاء هيئات رقابية أعطاها الدستور مكانة عليا بإدراجها ضمن أحكامه تضطلع بمهام وطنية غاية في الأهمية.

¹ - ينظر، المادة 2 فقرة هـ من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

وإن كانت هذه الأجهزة الرقابية تعمل جاهدة على توفير كافة الإمكانيات المادية والبشرية، التي تمكنها من القيام بوظيفتها في حماية المال العام ومكافحة الفساد، ومع ذلك يبقى هنالك العديد من التحديات والصعوبات التي تواجهها.

فالفساد على حسب تقارير منظمات النزاهة والشفافية الوطنية والدولية يحتل مكانا متقدما، ولعل الظاهرة السالبة الوحيدة التي يكاد يجمع عليها الناس وتعاني منها كل الدول وحتى المؤسسات الدولية هي ظاهرة الفساد.¹

حيث توجد علاقة موجبة وطردية بين إخفاق الأجهزة الرقابية في القيام بدورها المنوط بها وبين زيادة أشكال الفساد،² فعلى المستوى الدولي يوجد عدم كفاية القواعد القانونية والتعليمات المالية الصارمة في الكشف عن جرائم السطو، السرقة والاختلاس والرشوة والخيانة، وغيرها من صور الاعتداء على المال العام.

لذا بات من الضروري البحث عن آليات غير تقليدية لمكافحة التسيب المالي في الإدارات الحكومية، لأن الدولة الحديثة لم تعد وظيفتها ودورها مقصورين على حفظ النظام العام والدفاع والقضاء والأمن أو الوظائف التقليدية، وذلك بسبب اتساع وتنوع نشاط الدولة وارتباطها بجميع عناصر النشاط الاقتصادي وتبني مبدأ التخطيط الاقتصادي الحديث لكي تقوم باستثمار أموالها في الداخل أو الخارج.³

كما أنه وبالرغم من أهمية الرقابة الذاتية والدور الذي تقوم به للحفاظ على المال العام إلا أن هذه الرقابة لا ترقى إلى المستوى المطلوب على غرار عمل مجلس المحاسبة الجزائي الذي يعد هو المسؤول، من حيث المبدأ، عن تدقيق ميزانية الحكومة والحسابات المالية للشركات المملوكة للدولة وتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية ومع ذلك، نادراً ما تكتمل عملية التدقيق في الممارسة العملية، ونادراً ما يتم نشر تقارير المراجعة، ولا يقوم

¹ - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص9.

² - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص 12.

³ - سيداً شيخ زرار، المرجع السابق، ص152.

المجلس بتفتيش سجلات الضرائب الخاصة بالنفط والغاز، كما أن شركة سوناطراك لا تنشر التقارير المالية المدققة.¹

كما وقد سلط مجلس المحاسبة في تقريره الصادر عام 2012 الضوء على سوء إدارة الأموال العامة وإدارة أموال الدولة، وعدم الالتزام بالشفافية، ومن خلال تدقيقها للحسابات خلال السنوات الفارطة أكد التقرير سوء إدارة الحسابات وعدم الامتثال لمبادئ المحاسبة العامة وأحكام القانون، وعدم تحقيق الأهداف المسطرة للمشاريع.²

ومما لا شك فيه أن الجزائر قد خطت خطوات متقدمة في مجال الفساد المنظم، في غفلة من أجهزة المحاسبة أو بتواطؤ من أشخاص نافذين في الحكم أو بعمل خفي لا أحد يعرف من يقف وراءه، ليكرّس بعد ذلك هذه الوضعية المتأترمة قضاة مجلس المحاسبة، الذين دقوا ناقوس الخطر وأكدوا أن الوضعية التي آلت إليها مؤسستهم كارثية، جراء التقزيم الذي شهده المجلس منذ سنة 1995 واستمر لمدة 15 عاما.³

كما يعاب على الأجهزة القضائية تلك القيود المفروضة على الرقابة التي تمارسها والتي تجعل منها حبيسة النصوص وبعيدة التفعيل الحقيقي لسلطاتها كهيئة رقابية متخصصة، فالرقابة المالية تكشف كل سنة عن عدد من الملفات المرتبطة بنهب المال العام وتوضح الحجم الهائل للأموال العمومية المنهوبة والتي بلغت أرقاما قياسية، لكن تظل هذه العملية دون أية فائدة ودون نتائج مريحة في غالب الأحيان، في ظل الإفلات من العقاب و في إطار دولة لم ترق بعد إلى دولة الحق والقانون.⁴

¹- الحسن عاشي، ثمن الاستقرار في الجزائر، مركز الجزائر للدراسات والإعلام، العدد 1417، 2 نوفمبر 2013، تاريخ الدخول إلى الموقع 15 مارس 2015، الساعة 22h00 <http://almes-center.com>.

²- مجبور فوزية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015/2016، ص121.

³- عبد السميع روبنة، واقع اصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر، مداخلة أقيمت في المحور الوطني لواقع الاصلاح المحاسبي في الجزائر كلية العلوم الاقتصادية، بسكرة، يومي 29/30 نوفمبر 2011، ص19.

⁴- البدالي صافي الدين، أي دور للقضاء في حماية المال العام، مداخلة أقيمت في ندوة الجمعية المغربية لحماية المال العام، المغرب، 28 يناير 2016، تاريخ الدخول الى الموقع 30 مارس 2016، الساعة 20h12 magazine-sc-juridiques.blogspot.com.

وما يجدر الإشارة إليه أنه وبالرغم من التعاون الدولي بين الدول إلا أنه من الناحية العملية يصعب التنسيق فيما بينها، ناهيك على أن الأجهزة والهيئات التي تقوم بهذه المهمة ومواصفاتها تفتقر إلى الفاعلية، لأن أغلب البلدان العربية بها أجهزة رقابية لكن بعض هذه الأجهزة متورطة في الفساد وغارقة فيه، خاصة مع ارتباط السياسة بالمال وحاله الخلط بين الحزب الحاكم بمؤسسات الدولة، وليس لها دور حقيقي في مكافحه الفساد المنتشر بصورة لا مثيل لها في أي بقعه في العالم.¹

وبالتالي فإن تفعيل أهمية الدور الحقيقي لأجهزة الرقابة يبقى صعب المنال، ذلك أن هذه الهيئات في حقيقتها نوعا من التزوين المؤسساتي تخفي وراءها مشكلة ينمو حجمها وثقلها، وتستمر وطأتها وخطورتها على الاقتصاد القومي والمجتمع، ألا وهي مشكلة الفساد،² التي ينخر أجهزة مؤسسات وهيئات هذه الدول مما يستدعي على هذه التشريعات والأنظمة إلى مراجعة أحكامها وتدعيمها بشكل أفضل.

¹ - مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر المساءلة وتعزيز الحكم الرشيد في اليمن، الذي تنظمه منظمة صحفيات بلا قيود في الفترة ما بين 6/4 يوليو 2009، ص4.

² - علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العمومية في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص9.

الفصل الثاني:

تدابير الدولة الوقائية في تفعيل حماية
الأموال العمومية ومكافحة الفساد

لما كانت حماية الأموال العمومية تحتل مكانة هامة وأساسية، إذ تأتي مباشرة بعد حماية الحرية الفردية وتأمين السير العادي لمصالح الدولة، حرص المشرع على إخضاعها لتدابير مشددة، سواء من خلال الأجهزة الرقابية والتي تسعى باعتمادها لاستراتيجية شاملة ودقيقة تتضمن إجراءات رادعة ووقائية بغية الحفاظ على الأموال ومكافحة الفساد.

أو حتى من خلال تلك المعايير القضائية التي رصدتها ضد مرتكبي جرائم الأموال ومعاقبتهم، وذلك باعتبار أن المصلحة ذات النفع العام هي المعيار في تحديد الصفة العمومية للمتهم في هذه الجرائم.

حيث تلعب الوظيفة العامة دورا في قيام الدولة بمختلف أعبائها ، لذا كان الموظف الذي يتسم بهذه الصفة يتميز بطبيعة خاصة تميزه عن بقية الفئات الأخرى من الموظفين بحكم تمثيله لسلطات الدولة، ولأن الوظيفة العامة تسبغ على الموظف سلطة خطيرة وتمنحه نفوذا في نطاق اختصاصه، جرم المشرع كل ما يمس بها إبتداءا بمن يمارسونها، ذلك أن الثقة التي يوليها الأفراد في الدولة وأجهزتها، سواء الإدارية منها أو الاقتصادية تعد عناصر أساسية لضمان السير الطبيعي للمصلحة العامة.¹

ذلك أن مصلحة الإدارة تقتضي ألا يقع التساهل مع سوء استعمال السلطة العامة، لأن من شأن ذلك أن يمس بالسير الحسن للمرافق العامة، ولا يُسمح للمواطنين بأن يتدخلوا في سلطات الموظفين أو يعرقلوا مهامهم، لذلك لا يمكن تفسير زجر أفعال المساس بالنظام الإداري سوى بضرورة مكافحة تعطيل الوظيفة الإدارية و تعريضها لعدم الاعتبار.²

¹ - عالج المشرع الجزائري عددا من جرائم الاعتداء على المال العام من خلال القسم الأول من الفصل الرابع من الكتاب الثالث تحت عنوان الاختلاس والغدر في القانون رقم 66-155 المتضمن قانون العقوبات، و بمصادقة الجزائر على اتفاقية مكافحة الفساد صدر القانون رقم 06-01 الذي ألغى جميع المواد المجرمة وضمها في قانون مكافحة الفساد.

² - L'activité administrative se dédouble en activité politique ou du gouvernement, qui englobetout ce qui concerne l'orientation politique du régime, et en activité d'administration, d'un caractère moins élevé, consistant en la gestion des services publics en vue d'assurer, dans l'ordre et la paix publique, la satisfaction des divers besoins de la collectivité. La fonction d'administration, au sens qu'on vient de rappeler, est quantitativement l'activité la plus importante de l'Etat ; le bon accomplissement de cette fonction constitue ... l'ordre administratif » MERLE (Roger) et VITU (André), Traité de droit criminel , Droit pénal spécial, Tome III, Paris, CUJAS, 1982, P. 206.

ومع تدني الجزائر في منظمة الشفافية الدولية غير الحكومية،¹ وهي المنظمة التي تقود الجهود العالمية لمكافحة الفساد ، حرص المشرع الجزائري على إنشاء هيئات قانونية لمكافحة وتتبع جرائم الفساد على اختلافها، كان أهمها إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،² وتبني مجموعة من القوانين الرقابية والإجرائية والعقابية، والتي تهدف لحماية المال العام، من كافة أشكال الاختلاس والإستغلال.

حيث يرتبط المعنى الاصطلاحي للفساد كما تعرفه منظمة الشفافية الدولية -بإساءة استعمال سلطة أو منصب عام من أجل تحقيق مكاسب خاصة ، فيما يرتبط المعنى الاجرائي بمؤشرات متعددة تأتي على رأسها الرشوة والاختلاس، السرقة والتزوير والابتزاز وإستغلال المنصب والتفضيل أو المحسوبية.³

لذا ومن أجل التعرف على سبل الدولة الوقائية في حماية المال العام من كل الممارسات المشبوهة كالمحسوبية والرشوة والاختلاسات، وسوء التدبير وغياب الحكامة ، سنحاول من خلال هذا الفصل في المبحث الأول دراسة أهمية تعزيز الوظيفة العمومية في حماية المال العام، ثم سنخرج في المبحث الثاني لتبيين أهم آليات الدولة في مواجهة مظاهر الفساد المالي والإداري من خلال معرفة دور الأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد في حماية هذه الأموال.

¹ - تعد منظمة الشفافية الدولية CPI منظمة غير حكومية معنية بالفساد وتشتهر عالميا بتقريرها السنوي الذي يقوم على مقارنة للدول حيث انتشار الفساد حول العالم بالاعتماد على عدد قضايا الفساد الحقيقية، يعتمد مؤشر مدركات الفساد على البيانات التي يتم جمعها من خلال مسوحات واستطلاعات رأي توفرها (13) مؤسسة مستقلة... للمزيد راجع في هذا الصدد: هنده غزيوي، المرجع السابق، ص74.

² - إن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كان حتميا بعد مصادقة الجزائر بتحفظ بالمرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 افريل 2004 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31/10/2003، والتي تضمنت توصيات للدول المصادقة على الاتفاقية.

³ - أحمد عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص5.

المبحث الأول : تعزيز الوظيفة العمومية في حماية المال العام

إهتم المشرع الجزائري بالمال العام بنصوص قانونية تضمن له الحماية اللازمة، كعدم قابليته للحجز والتملك، كما إعتد على سلطة الزجر والردع عند الإعتداء عليه من خلال مجموع القوانين الخاصة بالموظف العمومي، والتي يطلق عليها بعض الفقه تسمية الجرائم الوظيفية،¹ فلا يمكن لهذه الجرائم أن تقوم إلا إذا توفرت لدى مرتكبها صفة الموظف العمومي.

فبقدر ما أولى المشرع الجزائري أهمية للموظف وكفل له حماية خاصة لتأديته مهامه، بقدر ما شدد في معاقبة المخلين بالثقة التي خولهم إياها ، ذلك أن السلطة الحقيقية في الموظف تكمن في انتمائه على المال العام، وواجب بذل الحرص في استعمال سلطات القوة العمومية، وإرادة السهر على التدبير الصحيح للأموال العامة، ولأن الرقابة على الموظفين لها دور كبير في الحد من انتشار الفساد المالي وجرائم المال العام، سنتطرق في هذا المبحث الى معرفة الصفة القانونية التي منحها المشرع لهذا الموظف من خلال **المطلب الأول** ثم الى أهم الجرائم الوظيفية التي يرتكبها على المال العام في **المطلب الثاني** ثم إلى الآليات الردعية التي وضعها المشرع لحماية هذه الأموال في **المطلب الثالث**.

المطلب الأول : الصفة العمومية في الموظف

إذا كان الموظف العام من أفكار القانون الإداري فإن المصلحة التي يحميها قانون حماية الأموال العامة، وقانون الجزاء لا تتطابق مع المصلحة التي يحميها القانون الإداري،² فالقانون الإداري ذو طبيعة تنظيمية، لذا لا عجب أن نجد مدلول الموظف في القانون الجنائي يختلف عن مدلوله في القانون الإداري، خاصة وأن القانون الجنائي ذو طبيعة جزائية لذا فاذا

¹ -مأمون سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة، مجلة القانون و الاقتصاد ، العدد الأول، القاهرة ، السنة 39 ، مارس 1969، ص 10. http://www.law.cu.edu.eg/pages/law_Eco_Journal
² - أحمد فتحي سرور، قانون العقوبات القسم الخاص ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1991، ص 220.

كان القانون الجنائي يهدف إلى الحد من الجريمة وتحقيق الأمن في المجتمع ، يهدف القانون الإداري إلى تنظيم العلاقة بين الموظف والإدارة من حيث الحقوق والواجبات الوظيفية.¹

الفرع الأول : المدلول الإداري والجنائي للموظف

أولا : مدلول الموظف في الفقه والقضاء الإداري

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام ، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري،² ولقد كان للقضاء الإداري الفضل في تعريفه للموظف على أنه: « الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام».³

ذلك أن تعريف الموظف يختلف في فرنسا من حيث سعة النطاق من مجال إلى آخر، ففي مجال المسؤولية والتأديب تتسع فكرة الموظف العام ، وفي مجال المزايا الوظيفية تكون أكثر ضيقا،⁴ فلا يعتبر موظفا عاما من يقوم بأعمال إحدى الوظائف العامة دون أن يتولى أمرها طبقا للإجراءات القانونية الصحيحة ، وذلك مع مراعاة نظرية الموظف الفعلي التي أقامها القضاء الإداري واعترف بمقتضاه بمشروعية أعماله حماية لمصالح الغير، وأقر ما له وما عليه وفقا لها ببعض الحقوق والواجبات.⁵

وعلى صعيد الفقه والقضاء فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي، بأن الموظف هو كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام، وإشترط المجلس أن يكون المرفق العام إداريا.⁶

¹ - محمد إبراهيم الدسوقي ، حماية الموظف العام جنائيا ، دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص 54.

² - ليلو مازن راضي ، المرجع السابق ، طبعة 2008 ، ص 106.

³ - André De Laubadere ,traite élémentaire de droit administratif ,2^e Edition ,Paris, 1957, p640.

⁴ - ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 239.

⁵ - ماجد راغب الحلو ، نظرية الظاهر في القانون الإداري ، مجلة الحقوق والشريعة ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، جامعة الكويت، يناير 1980 ، ص 57 وما بعدها.

⁶ - عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريعي المصري والسعودي ، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، مصر، 2015، ص 117.

أما الأستاذ هوريو Hauriou فعرف الموظفين العاميين بأنهم كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت إسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى.¹

فقد ذكر فقهاء القانون الإداري تعريفات كثيرة للموظفين العموميين ، فمنهم من يرى أنهم عمال المرافق العامة ، ومنهم من يرى أنهم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم مع الدولة لقواعد القانون العام ، ومنهم من يرى أنهم أولئك الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة.²

ولقد ذهب الفقه الإداري في مصر إلى تعريف الموظف العام أنه كل من يعمل في خدمة مرفق عام ، يديره أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة ويصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة.³

أما المحكمة الإدارية فقد عرفت الموظف العام بأنه الشخص الذي يعين بصفة مستمرة، غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الحكومة المركزية، أو السلطات الإدارية المركزية بالطريق المباشر.⁴

كما عرف البعض الموظف العام في الفقه الإداري أنه كل شخص يعهد إليه على وجه قانوني، بأداء عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة ، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة،⁵ أما البعض الآخر فعرفه بأنه هو: « كل شخص يعهد إليه على وجه قانوني بأداء عمل في صورة من الإعتياد والانتظام في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة إدارة مباشرة».⁶

¹- مازن ليلو راضي ، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، 2010 ، ص 68.

²- منتصر النوايسة ، جريمة الرشوة في قانون العقوبات الإداري ، دار حامد للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2012، ص 27.

³- سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976 ، ص 312.

⁴- إيهاب عبد المطلب، جريمة الرشوة ، المصدر القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، مصر، 2015، ص 12.

⁵ -مهنا محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة ، مؤسسة شباب الجامعة ، د.ط ، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 518.

⁶- يحيى نافع الفرا ، شرح قانون العقوبات الفلسطيني ، القسم الخاص ، قسم الدراسات القانونية ، ط2، غزة ، فلسطين، 2013، ص 12.

فالأصل أن الموظف العام لا يعمل لحساب نفسه ، وإنما يعمل لحساب الدولة أو للجهة العامة التي ينتمي إليها ، ومن ثم فهو واجهة لتلك الجهة أو للدولة بصفة عامة ، ولذلك ينبغي أن يكون نزيها عفيفا حريصا على أداء واجبات وظيفته ، دون إنتظار مكافأة من صاحب المصلحة أو المتعاملين معه من سائر الأشخاص.¹

ثانيا: مدلول الموظف في القانون الجنائي

عرف فقهاء القانون الجنائي الموظف أنه كل شخص يمارس نشاطا عاما، باسم ولحساب إحدى الجهات العامة أو القائمة على النفع العام طوعية أو جبرا، بأجر أو بدون أجر، بصفة دائمة أو عرضية.²

كما عرفه جانب آخر من الفقه الجنائي بأنه كل شخص يعمل في مواجهة الأفراد باسم الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، ويمارس إزاءهم في صورة طبيعية تستدعي تقفهم أحد الاختصاصات التي خولها القانون لمرافق عام تديره الدولة أو الشخص المعنوي العام إدارة مباشرة.

حيث ذهب الفقه الجنائي الفرنسي في بداية الأمر إلى قصر معنى كلمة " موظف عمومي" في جريمة الرشوة على كبار موظفي الإدارة ومن يملكون قسطا من السلطة العامة، وعرفه البعض بأنه كل شخص من رجال الحكومة بيده نصيب من السلطة العامة ، فلا يدخل في ذلك سوى رجال السلطة القضائية وكبار رجال السلطة التنفيذية والإدارية ، ويلاحظ على هذا التعريف أنه يضيق من نطاق فكرة الموظفين العموميين، فلا يعتبر موظفين عموميين وفقا لهذا التعريف أولئك الذين يشملهم السلم الإداري ويؤدون خدمات للدولة بسبب درايتهم الفنية كالمهندسين والمعلمين وغيرهم.³

¹ - عمر الفاروق الحسيني ،شرح قانون العقوبات، القسم الخاص ، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة ، دار النهضة العربية للطباعة والتوزيع ، القاهرة ، مصر ، طبعة منقحة يناير ، 2009 ، ص5.

² -محمد إبراهيم الدسوقي ، المرجع السابق ، ص67.

³ - منتصر النوايسة ، المرجع السابق، ص29.

إلا أن الاجتهاد القضائي الفرنسي سرعان ما نبذ هذا التعريف الضيق، بحيث وسع من مفهوم الموظف العمومي، بحيث عمد التشريع الجنائي إلى التوسع في تحديد من يمارس سلطة عامة أو يكلف بوظيفة مرفق عام أو يتولى نيابة عمومية، ومن ثم يظهر أن الموظف في القانون الجنائي فكرة أصيلة، إن كانت تعبر عن تصور جد ممتد للوظيفة العمومية، فهي توضح في نفس الوقت استقلاله عن القانون الإداري،¹ فاعتبر كل من يعمل في السلم الإداري ابتداء من الوزير حتى أدنى الموظفين درجة موظفا عموميا.²

من الملاحظ أن التعريف السابق الذي أورده قانون العقوبات الحالي قد توسع كثيراً في مفهوم الموظف العام، حيث أدخل ضمن ذلك المفهوم أشخاص كثيرين ممن لا تصدق على أغلبهم صفة الموظف العام لو طبقنا المعايير الذي أخذ بها القانون الإداري في تعريفه للموظف العام، والعلة في هذا التوسع هو الرغبة في إضفاء نوعاً كبيراً من الحماية لضمان نزاهة الوظيفة العامة، مما يعمل على تعميق الثقة والتأكيد عليها لدى جمهور الناس في عدالة الدولة وحيادها وشرعية أعمالها.³

وبعبارة أخرى فإن مفهوم الموظف العام في قانون العقوبات يشمل مفهوم الموظف في القانون الإداري، بل يتعدى هذا المفهوم أيضاً فكل من يعد موظفاً في القانون الإداري يعد كذلك في قانون العقوبات، ولكن ليس كل من يعد موظفاً في قانون العقوبات يعد كذلك في القانون الإداري.

الفرع الثاني: الموظف العمومي في التشريع الجزائري

أولاً : الموظف في ظل قانون الوظيفة العمومي

عرفت الجزائر أول قانون للوظيفة العمومية من خلال القانون الصادر في 19 أكتوبر 1946 والذي يعد أول قانون للوظيفة العمومية خلال الفترة الاستعمارية، أعقبه بعد ذلك

¹ - Hubert Charles Et Bernardini Roger, Fonctionnaire Public, Répertoire de droit. Penal. Et de Precedure penale, Tome II, Dalloz 2^e Edition , Paris, 1993 , P. 11.

² - عبد الحق ذهبي ، المفهوم الإداري والجنائي للموظف في التشريع والفقه والقضاء المغربي، مجلة الحوار المتمتدن، العدد 1439 ، 23 يناير 2006. تاريخ الدخول الى الموقع 22 مارس 2016 الساعة 17h00 www.ahewar.org/

³ - يحي نافع الفراء ، المرجع السابق ، ص 13.

قانون 1959 الصادر بالأمر 224-59 في 04 فبراير 1959 الذي حل محل قانون 19
أكتوبر 1946.

كما أن المشرع الجزائري لم يهتم كثيرا بوضع تعاريف للموظف العام، كما لم يكن أكثر إفصاحا من سابقه في تعريف الموظف العام، ذلك أن المشرع الدستوري لم يتعرض صراحة إلى مثل هذا التعريف سواء في الدستور 1963 و لا في الدساتير اللاحقة باستثناء ما ورد من إشارات تتعلق بحقوقه أو واجباته.

وقد جاء في نص المادة 54 من دستور 1963 أن رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية، وقد حاول ميثاق الجزائر الصادر سنة 1964 إعطاء مدلول للموظف العام يغلب عليه الطابع الإيديولوجي للدولة آنذاك، حيث جاء في صفحته رقم 117 أن الموظف أداة الدولة ويجب أن يصير خادما الجماهير الكادحة وإصلاح النصوص، و يجب أن يصحب بإعادة تربية سياسية تجعل من موظف الدولة صلة مع الجماهير وليس سلة فوقها.¹

وفي سنة 1965 شكلت لجنة وزارية كلفت بوضع مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية عرض على الإدارات الجزائرية،² وبعد إجراءات المناقشات صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في 02 جوان 1966 والمراسيم المكملة له، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه « يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة، وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية، وفي الجماعات المحلية وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة حسب كفاءات تحدد بمرسوم ولا يسري هذا المرسوم على القضاة، والقائمين بشعائر الدين، وأفراد الجيش الوطني الشعبي».³

¹ - محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 23.

² - تكونت اللجنة وزارية تتكون من وزارتي المالية والداخلية لوضع القانون الأساسي للوظيفة العامة فأعدت مشروع قانون عرض في جانفي 1965 على مختلف الوزارات، وحزب جبهة التحرير الوطني، وكذا النقابات المهنية لإبداء رأيها في المشروع.

³ - أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 7.

حيث يتبين من هذه التعاريف أن المشرع الجزائري ساير المشرع الفرنسي في مفهوم الموظف العمومي من خلال أن هذه الصفة يكتسبها على من تتوافر فيهم الشروط الآتية:

- الوظيفة الدائمة.
- الخدمة في مرفق إداري عام .

وبذلك فهو يخرج عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفوا البرلمان، ورجال القضاء ورجال الجيش والعاملون في مرافق ومنشآت عامة، ذات طابع صناعي أو تجاري.¹

حيث جاء في المادة 22 من الأمر رقم 75-47 الصادر في 17 جوان 1975 المعدل لقانون العقوبات أنه : يعتبر شبيها بالموظف في نظر قانون العقوبات كل شخص تحت عنوان تسميته وفي نطاق أي إجراء ما يتولى، ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويسهم في هذه الصفة في خدمة الدولة أو الإدارات أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو الاشتراكية أو المؤسسات ذات الاقتصاد المختلط أو الهيئات المصرفية أو الوحدات المسيرة للإنتاج الصناعي أو الفلاحي أو في هيئة القانون الخاص تتعهد بإدارة مرفق عام.

ثم جاء المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية والتي جاءت المادة الثانية منه على أنه « يشتمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة»، حيث منح هذا المرسوم صفة الموظف العمومي لرجال القضاء و أخضعهم لقانون الوظيف العمومي.

ثم بصدر الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جعل الوظيفة الدائمة شرطا لاعتبار الشخص موظفا عاما وذلك ما نصت عليه المادة 4 أنه

¹- عبد العزيز الصغير ، المرجع السابق ، ص 117.

يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، وفصلت الفقرة الأخيرة من مادته الثانية في مدى خضوع القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان للوظيفة العمومي، من خلال استثناءهم من الخضوع لأحكام قانون الوظيفة العمومي.

ثانيا : الموظف في ظل قانون مكافحة الفساد

بعد تصديق المشرع الجزائري على إتفاقية الأمم المتحدة، كان لزاما عليه تكيف تشريعاته الداخلية بما يتلائم وبنود الاتفاقية فجاء قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 المعدل والمتمم، والذي من خلاله عرف المشرع الجزائري الموظف العمومي في الأحكام العامة لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته¹، من خلال المادة 02 فقرة (ب).²

حيث إستمد المشرع الجزائري هذا التعريف من المادة 02 فقرة 01 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ومن الملاحظ أنه يختلف تماما عن تعريف الموظف العمومي الذي جاء به الأمر رقم 06-03، والذي نص من خلال الفقرة الأولى من المادة الرابعة على أنه : « يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري. »

وبهذا التعريف يكون قانون مكافحة الفساد قد حدد الفئات التي تدخل ضمن التكيف القانوني الصحيح لمفهوم الموظف العمومي، والتي تعد ركنا أساسيا لقيام إحدى جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية. وتتمثل هذه الفئات في:

¹ - وسع المشرع من مفهوم الموظف متأثرا في ذلك بالاجتهاد الفرنسي الذي عمد إلى توسيع مفهوم الموظف العمومي في المجال الجزائري..راجع في هذا الصدد أحمد بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 20 .
² - كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينًا أو منتخبًا، دائما أو مؤقتًا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.
- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتًا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .
- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

■ الفئة الاولى : ذوو المناصب التنفيذية أو الإدارية أو القضائية ويندرج ضمنها

- كل شخص يشغل منصبا تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا :

تشمل هذه الفئة الأشخاص ذوو المناصب التنفيذية أو الإدارية أو القضائية¹، سواء كانوا معينين أو منتخبين، دائمين أو مؤقتين، يعملون بأجر أو بدونه، وبصرف النظر عن أقدميتهم أو رتبته.

- الاشخاص ذوو المناصب التنفيذية

ويقصد بهم أعضاء السلطة التنفيذية وعلى رأسهم رئيس الجمهورية الذي يكون منتخبا :

- رئيس الحكومة الذي يعينه رئيس الجمهورية .

- الوزراء الذين يشكلون أعضاء الطاقم الحكومي، ويعينهم رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من رئيس الحكومة .

- الأشخاص ذوو المناصب الإدارية.

ويقصد بهم كل شخص يعمل في إدارة من الإدارات العمومية سواء بصفة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بدون أجر وبغض النظر عن رتبته أو أقدميته.

✓ من يشغل منصب إداري بصفة دائمة.

لم يختلف مفهوم الموظف العمومي في القانون رقم 06-03 عما جاء في القانون رقم 66-133 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، حيث بمفهوم نص المادة 04

¹ - أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص18.
² - القانون رقم 33-166 المؤرخ في 12 صفر 1386 الموافق 02 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .ج ر، العدد 46. الملغى.

فقرة 01 من الأمر 03-06 حصرت صفة الموظف العمومي في: « كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري».¹

✓ من يشغل منصبا إداريا بصفة مؤقتة:

ويقصد به كل شخص يشغل منصب في إدارة أو مؤسسة عمومية ولا تتوفر فيه صفة الموظف بالمفهوم المذكور في قانون الوظيفة العمومية مثل: الأعوان المتعاقدون أو المؤقتون.

- الأشخاص ذوو المناصب القضائية:

ويقصد به القاضي بالمعنى الوارد في القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي قسم القضاة إلى فئتين :

- فئة القضاة التابعون للقضاء العادي وفئة القضاة التابعون للقضاء الإداري كما يضاف إلى هؤلاء من يشغلون مناصبا قضائيا وهم كل من: المحلفون المساعدون في محكمة الجنايات، والمساعدون في القسم الاجتماعي وفي قسم الأحداث، بإعتبارهم يشاركون في الأحكام التي تصدر عن الجهات القضائية.

■ الفئة الثانية: الأشخاص ذوو الوكالة النيابة

أي تشمل كل من يشغل منصبا تشريعيًا، وهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة، سواء كانوا من الثلثين المنتخبين 3/2 أو من الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية.²

أما بالنسبة للمنتخبين في المجالس الشعبية المحلية، فهم أعضاء المجالس الشعبية البلدية المنتخبين أو أعضاء المجالس الشعبية الولائية المنتخبين.

¹- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص137.

²- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص123.

■ الفئة الثالثة: كل شخص يتولى وظيفة أو وكالة في هيئة أو مؤسسة عمومية أو ذات رأسمال مختلط أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

تشمل هذه الفئة كل من يتولى منصب مسؤولية عن طريق الوكالة، كأعضاء مجلس الإدارة في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أو عن طريق الوظيفة، مثل الموظفون بمفهوم القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ويساهم بهذه الصفة في خدمة إحدى الهيئات أو المؤسسات المذكورة وهي :

● الهيئات والمؤسسات العمومية :

تعرف الهيئة العمومية بأنها كل مرفق عام مزود بالشخصية المعنوية ومتخصصة في نشاط معين، بحيث تعتبر كل شخص معنوي عام غير الدولة والجماعات المحلية، يتولى تسيير مرفق عام، وقد نصت المادة 02 من الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، على أن: « المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة، وهي تخضع للقانون العام».

كما يدخل ضمن مجموع الهيئات العمومية، السلطات الإدارية المستقلة والمنشأة بموجب قوانين خاصة مثل: مجلس المنافسة، سلطات الضبط للبريد والمواصلات، الكهرباء والغاز.

وتمثل المؤسسة العمومية أساسا في المؤسسات العمومية الاقتصادية والمنظمة بموجب الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، وقد نصت المادة 05 من الأمر 01-04 على أنه: « يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية و تنظيمها و سيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري» .

وقد عرفها الفقه على أنها الشركات والمنشآت والمؤسسات التي تساهم فيها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة في مالها، بنصيب ولها ملكية أنصبة في رؤوس أموال شركات المساهمة، كما خولها حق تملك أسهم وسندات واعتبرت شخصا من أشخاص القانون العام، وبالتالي فإن مستخدميها يدخلون في عداد الموظفين، ومن أجل حمايتها تدخل المشرع الجنائي واعتبر أموالها أموالا عامة تخضع لذات الحماية الجنائية المقررة لأموال الدولة.¹

كما وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يعتبر العاملين في المؤسسات العمومية والمعينين بصفة دائمة والمرسمين في رتبة في السلم الإداري موظفين، وعلى هذا الأساس فهم يدخلون في فئة من يشغل وظيفة إدارية.²

● المؤسسات ذات الرأسمال المختلط

وهي خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تخضع في إنشائها وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات المساهمة، بحيث أن الدولة جعلت رأسمالها الاجتماعي متاح أمام الخواص عن طريق بيع بعض الأسهم، أو التنازل عن بعض رأسمالها للخواص.

● المؤسسات الأخرى التي تقدم خدمة عمومية

ويقصد بها المؤسسات التابعة للخواص والتي تحوز على عقد امتياز من أجل تسيير مرفق عام والإشراف عليه، وبالتالي تقديم خدمة عمومية في قطاع من القطاعات العامة في الدولة، ومن أمثلة هذه المؤسسات مؤسسات النقل العمومي.

■ الفئة الرابعة : كل شخص يأخذ حكم الموظف

إذا كانت القاعدة تقضي بأن مباشرة الوظيفة العمومية بتطبيق القوانين واللوائح التي تحكمها تضيف على الشخص صفة الموظف العمومي، فالإستثناء ينص أنه قد يحدث أن

¹ - مأمون سلامة، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الفكر العربي، ط1، القاهرة، مصر، 1988، ص76.

² - عبد الله سليمان، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم الخاص، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1998، ص80.

يباشر شخص ما نشاطا إداريا باسم الجهة الإدارية، دون أن يكون هناك إجراء قانوني سليم من جانب الإدارة يضيف عليه صفة الموظف العام.¹

حيث قام المشرع الجزائري في مفهوم قانون الفساد، باعتبار كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وهؤلاء الموظفون الذين ذكرهم قانون الفساد رقم 06-01 يتولون وظائفهم بتفويض من قبل السلطة العمومية، ويحصلون الحقوق والرسوم المختلفة لحساب الخزينة العمومية، الأمر الذي يؤهلهم لكي يدرجوا ضمن فئة من في حكم الموظف العمومي²، وينطبق هذا الحكم على المستخدمين العسكريين والمدنيين في الدفاع الوطني والضباط العموميون .

فبالنسبة للمستخدمين العسكريين والمدنيين في الدفاع الوطني فهم مستثنون من تطبيق أحكام الأمر 06-03 بموجب المادة 02 فقرة 03 منه، ويحكمهم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين ، أما بالنسبة للضباط العموميون فيقصد بهم كل من الموثقين،³ المحضرين القضائيين،⁴ محافظو البيع بالمزايدة،⁵ المترجمين الرسميين.⁶

المطلب الثاني : صور الجرائم الوظيفية على الأموال العامة

لما كان الموظفين العموميين يعبرون عن إرادة الدولة، ويقومون بتمثيلها وتنفيذ سياساتها، والعمل على تحقيق أهدافها، عمل المشرع على خلق الضمانات القانونية الكفيلة، لتأمين ممارسته لسلطاته من كافة مظاهر الانحراف، فالموظف يمثل أهم جهاز في سلطة الدولة – الإدارة- وأن وممارسته لسلطاته المخولة اليه ما هي الا انعكاس لحضورها، ذلك أن جل الأفعال التي تنطوي على المساس بالمال العام أو الانحراف هي تلك التي تصدر من

¹ - مأمون محمد سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص106.

² - محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم الخاص، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص97.

³ - قانون رقم 06-02 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006 ، يتضمن تنظيم مهنة الموثق.

⁴ - القانون رقم 06-03 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج ر، العدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

⁵ - قانون رقم 91-03 المؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 08 يناير سنة 1991، في 10 جانفي 1996،

المتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزاد، ج ر ، العدد 3 المؤرخة في 14 يناير 1996.

⁶ - الأمر رقم 13-95 مؤرخ في 10 شوال عام 1415 الموافق 11 مارس 1995 يتضمن تنظيم مهنة المترجم- الترجمان الرسمي، ج ر، العدد 17 المؤرخة في 29 مارس 1995.

الموظف الذي يتصل بصورة أو بأخرى بهذا المال،¹ وهي تلك الجرائم الماسة بالإدارة العمومية، أو الجرائم الماسة بالثقة العامة.²

الفرع الأول : جريمة الاختلاس وما يلحق بها

أولا : جريمة الإختلاس

1- تعريف الجريمة

الإختلاس في اللغة :هو أخذ الشيء مخادعه عن غفلة صاحبه، أما في الشرع :أخذ الشيء بحضرة صاحبه جهرا مع الهرب به سواء جاء المختلس جهارا أو سرا، والاختلاس هو اغتيال مال الغير بدون رضائه وقد ذهب رأي إلى أن كلمة الاختلاس soustraction ترجمة للكلمة اللاتينية contrectatio التي كان يستعملها القانون الروماني في التعبير عن الفعل المادي في السرقة.³

كما يعرف إختلاس الأموال العامة على أنه: « تصرف من شخص تولى ولاية يكون المال تحته فيختلس منه بما يقدر عليه، و قد يطالب بمزانيات لا تحتاجها دائرته ولكن لتصل إلى حسابه في النهاية إما بأعمال وهمية غير صحيحة أو صحيحة ولكن لا تبلغ عشر الأموال المرصودة».⁴

أما الدكتور أحمد أبو الروس فعرف الاختلاس بقوله أنه : « إضافة الجاني المال الذي بحوزته بسبب الوظيفة إلى ملكه الخاص وتصرفه فيه تصرف الملاك».⁵

¹ - الشرفاوي إبراهيم أحمد ،الأموال العامة وحمايتها مدنيا أو جنائيا ،دار الجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية،مصر، 2010، ص 187

² - Geneviève Giudicelli-Delage, LES CRIMES Et Delits Contre La Nation ,L'etat Et La Paix Publique ,Revue De Science Criminelle Et De Droit Pénal Comparé, N° 3 Juillet-Septembre 1993, p.496.

³ - رؤوف عبيد، جرائم الاعتداء على الاشخاص والأموال ، ط7 ، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر ، 1987 ، ص313

⁴ - أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، الجزء الثاني، ص 4.

⁵ - أحمد أبو الروس، الموسوعة الجنائية الحديثة، جرائم التزيف والتزوير والرشوة واختلاس المال العام من الوجهة القانونية والفنية،الجزء الخامس، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1998، ص843.

كما وقد عرف بعض الفقهاء الفرنسيين الاختلاس على أنه تحويل أو اختلاس الأموال العامة أو الخاصة من قبل المحاسب العمومي ، أو المؤتمن له والموضوعة بين يديه بسبب وظيفته ، وعرفه البعض بأنه الإستيلاء على حيازة الشيء بعنصريه المادي والمعنوي، بدون موافقة المالك أو الحائز السابق.¹

حيث نص المشرع الفرنسي على الجريمة في نص المادة 432-15 من قانون العقوبات في الفقرة الخامسة تحت عنوان اختلاس الأموال، من الكتاب الرابع بعنوان الجنايات والجرح ضد الهوية والدولة والسلم العمومي.²

أما المشرع الجزائري فلم يعرف الاختلاس، ولكنه نص على الجريمة في القطاع العام في نص المادة 29 على أنه: «يعاقب... كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق، أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو موال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها».³

وفي القطاع الخاص بنص المادة 41 من القانون رقم 06-01 ، على أنه: « يعاقب... كل شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأية صفة أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري تعمد اختلاس أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم مهامه».

¹ - دغو لخضر ،القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ، 2015/2016 ، ص56.

² -l'article 432-15 du Code pénal : loi n° 2013-1117 du 6 December 2013 « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction» .
www.legifrance.gouv.fr

³ - عدلت هذه المادة بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011 ، بعدما كانت جنائية بموجب قانون العقوبات ضمن المادة 119 مكرر والتي تم إلغاءها بصدور القانون رقم 06-01 أصبحت جنحة، وهذا التعريف مستمد من المادة 22 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص: "تتظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه".

2- أركان جريمة اختلاس الأموال العمومية

تقوم جريمة الاختلاس سواء في القطاع العام أو الخاص على أركان محددة كما يلي :

أ- الركن المفترض "صفة الجاني"

تمتاز جرائم الفساد في مجملها بكونها من جرائم ذوي الصفة التي لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة، وهو الموظف أو من في حكمه، أو ما اصطلح على تسميته في القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم بالموظف العمومي من خلال نص المادة 02 فقرة (ب)، وهذا ما اشترطته المادة 29 من القانون رقم 01-06 ، لقيام جريمة اختلاس الأموال العمومية.

ب- الركن المادي

إن الركن المادي هو ذلك العنصر الذي بواسطته تنتقل الجريمة من حالة المشروع إلى حالة الوجود اليقيني، وفي جريمة اختلاس الأموال العمومية يتحقق الركن المادي في قيام الجاني بسلوك مادي معين، وذلك من خلاله تحويل الأموال من الحيازة الناقصة إلى الحيازة الكاملة، وذلك بتحويل الأمين حيازة المال المؤمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة الى حيازة نهائية على سبيل التملك.¹

غير أن الاختلاس بالمعنى المراد قانونا لا يتطلب فعلا ماديا يقوم بمقتضاه الجاني بنقل المال إلى حيازته، إذ افترضنا أنه في حوزته ابتداءا لكنه يحوزه في حساب الجهة التي يعمل بها وليس لحسابه هو، وذلك ما يطلق عليه الحيازة المادية أو الحيازة الناقصة.²

كما وقد حاول المشرع الجزائري في إطار حمايته للمال العام، جمع كافة الصور التي تؤدي الى الاعتداء عليه، من خلال تمييزه ما بين الركن المادي لجريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، والذي حصرت المادة 41 منه ركنه في الاختلاس فقط دون باقي الصور

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص 59.

² - عمر الفاروق الحسيني، المرجع السابق ، ص 47 .

التي حددها المشرع في القطاع العام، وحصرها بموجب نص المادة 29 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بـ:

- **الاختلاس:** يتحقق فعل الاختلاس عندما يكون المال محل الجريمة قد سلم للموظف العمومي بحكم وظيفته أو بسببها، بحيث تتوافر صلة السببية بين حيازة الموظف للمال وبين وظيفته ويتخذ هذا التصرف مظاهر مادية مختلفة، تدل عليه منها أن يعرض الموظف الشيء للبيع أو الرهن أو أن يبيعه فعلا.

- **الإتلاف:** ويتحقق بهلاك الشيء، ويختلف عن إفساد الشيء جزئيا،¹ كما يتحقق الإتلاف بإعدام الشيء، والقضاء عليه نهائيا، وقد يتحقق ذلك عن طريق الإحراق، التمزيق أو التفكيك التام²، والملاحظ أن المشرع نص على هذه الأفعال كذلك في نص المادة 158 من ق ع التي جاء في مضمونها، عن الإتلاف في الأوراق والسجلات والعقود والسندات المحفوظة³.

- **التبديد:** هذا الفعل يتحقق بقيام الجاني باستهلاك المال أو بيعه أو إنهاء وجوده بأية طريقة من الطرق⁴، على نحو كلي أو جزئي بإنفاقه أو إفناؤه.⁵

- **الاحتجاز بدون وجه حق :** ويتحقق عند إحتجاز المال بدون وجه حق ،حيث عمد المشرع ،حفاظا على الودائع إلى توسيع مجال تجريم التصرف الذي من شأنه أن يعطل المصلحة التي أعد المال لخدمتها، ومن قبيل الإحتجاز بدون وجه حق ، احتفاظ

¹- عبد الله سليمان ، المرجع السابق ،ص64.

²-محمد صبحي نجم، المرجع السابق ، ص47.

³- حيث تنص المادة 158 على أنه: " يعاقب بالحبس من خمس إلى عشر سنوات كل من يتلف أو يشوه أو يبدد ينتزع عمدا أوراقا أو سجلات أو عقود أو سندات محفوظة في المحفوظات أو أقلام الكتاب أو المستودعات العمومية أو المسلمة إلى أمين عمومي بهذه الصفة وإذا وقع الإتلاف أو التشويه أو التبديد أو الانتزاع من الأمين العمومي أو بطريق العنف ضد الأشخاص فيكون السجن من عشر سنوات إلى عشرين سنة."

⁴-سعد عبد العزيز، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2005، ص 152.

⁵-أحسن بوسقيعة، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص 20.

أمين الصندوق في هيئة عمومية بالإيرادات اليومية التي يتوجب عليه إيداعها لدى البنك.¹

وإضافة إلى السلوك المجرم للركن المادي للجريمة، ينصب محل الجريمة في اختلاس المال العام في القطاعين العام والخاص على المستندات أو الوثائق أو العقود أو غيرها، والموضوعة بين يدي الموظف بمقتضى الوظيفة أو بسببها، وقد جعل المشرع في القانون رقم 06-01 المصطلحات أكثر شمولية بقوله: «أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد إليه بحكم وظائفه أو بسببها».

- **الممتلكات:** وهي الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، المستندات والسندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها،² أما المستندات فيقصد بها تلك الوثائق التي تثبت حقا، كعقود الملكية والأحكام القضائية، أما السندات فيقصد بها كل المحررات التي تثبت صفة، كالبطاقات والشهادات.
- **الأموال:** ويقصد بها النقود سواء كانت ورقية أو معدنية، وقد يكون محل الجريمة من الأموال العامة، التي ترجع ملكيتها للدولة أو من الأموال الخاصة.
- **الأوراق المالية:** ويقصد بها أساسا القيم المنقولة المتمثلة في الأسهم والسندات والأوراق التجارية، التي ورد تعريفها في القانون التجاري.³
- **الأشياء الأخرى ذات القيمة:** وهي كل شيء آخر غير الممتلكات والأموال والأوراق المالية يمكن تقييمه من الناحية المادية، كالمحاضر القضائية الجزائية أو المدنية، وكذا مختلف الوثائق التي يقدمها الأفراد للإدارات العمومية لإثبات حالة أو للحصول على حق.⁴

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص 21.

² - ينظر، المادة 2 فقرة (د) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

³ - رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف، ط3، الاسكندرية، مصر، 1997، ص391.

⁴ - محمد صبحي نجم، المرجع السابق، ص47.

ج- الركن المعنوي

تعد جريمة اختلاس الأموال العمومية جريمة عمدية¹ في التشريع الجزائري، يلزم لتوافرها إضافة إلى القصد العام ضرورة توافر القصد الخاص،² حيث يتشكل القصد الجنائي من العلم والإرادة ، فيتعين أن يكون الموظف عالما بجميع عناصر الجريمة، من خلال إتجاه إرادته إلى إضافة المال إلى ملكه بنية تضييعه على مالكه ، ومن ثم لا تقع جريمة الاختلاس بطريق الخطأ أو الإهمال³، ولا ينتفي القصد الخاص إذا توافرت نية تملك المال المختلس ، أي أن تكون لدى الجاني نية رده فيما بعد.⁴

د- العقوبات المقررة لجريمة الاختلاس:

طبقا للمادة 29 من قانون 06-01 المعدل والمتمم فإنه يعاقب على جريمة الاختلاس في القطاع العام « بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 إلى 1.000.000 دج».

وهذه العقوبة تسري على جميع الجناة بغض النظر عن رتبهم، ما عدا القياديون في الإدارة العامة لبنك أو مؤسسة مالية، إذ يطبق على هؤلاء الأشخاص القانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.⁵

كما شدد المشرع الجزائري العقوبة اذا كان مرتكبي هذه الجريمة أو أكثر من الجرائم قاضيا، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة، أو ضابطا عموميا، أو عضوا في الهيئة، أو ضابطا أو عون شرطة قضائية، أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص28.

² - رمسيس بنهام، المرجع السابق، ص371.

³ - عمر الفاروق الحسيني ، المرجع السابق ، ص 48.

⁴ - الشاذلي فتوح عبد الله، جرائم الاعتداء على الاشخاص والأموال، الإسكندرية، ب.ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، مصر ، 2002 ، ص 242.

⁵ - حيث جاءت المادة 133 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 26 غشت 2003 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق في 26 غشت 2010 ، ج ر العدد 50 المؤرخة في 1 سبتمبر 2010، والمتعلق بالنقد والقرض، على عقوبة : «السجن المؤبد وغرامة من 20.000.000 إلى 50.000.000 دج إذا كانت قيمة الأموال المختلسة تعادل أو تفوق 10.000.000 دج ".

القضائية، أو موظف أمانة ضبط، يعاقب بالحبس من 10 عشر سنوات إلى عشرين 20 سنة وبنفس الغرامة المقررة للجريمة المرتكبة¹.

أما بالنسبة لعقوبة الشخص المعنوي المرتكب لجريمة الاختلاس، سواء كان هذا الشخص المعنوي خاضع للقانون الخاص أو خاضعاً للقانون العام ، فقد أحالت نص المادة 53 من قانون مكافحة الفساد إلى أنه يتم تطبيق على الشخص المعنوي أحكام قانون العقوبات².

ثانياً: الجرائم الملحقّة بالإختلاس

إن المقصود بالجرائم الملحقّة بالإختلاس، مفادها أن هناك عدة جرائم تلتقي بعدة قواسم مشتركة مع جريمة الاختلاس، و تتمثل في كونها جميعاً تهدف إلى تحقيق أغراض واحدة، أو متقاربة على الأقل، وهذه الجرائم التي أوردها المشرع في القانون الحالي تتمثل في:

1 - جريمة السرقة

عرف المشرع الجزائري جريمة السرقة في نص المادة 350 من ق ع ج أن كل من إختلس شيئاً غير مملوك له يعد سارقاً، ولقد عرف فقهاء القانون الإختلاس في السرقة بأنه: «إغتيال مال الغير بدون رضاه، فالإختلاس في السرقة يتم بإنتراع المال من حيازة الغير خلية أو بالقوة بنية تملكه»³.

ويتكون الركن المادي لجريمة السرقة من عنصرين، الأول وهو النشاط المادي المتمثل في فعل الاختلاس والذي يتحقق بفعل الاستيلاء على الحيازة الكاملة للشيء بركنيها

¹ - ينظر ، المادة 48 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - بالرجوع إلى أحكام القانون تنص المادة 18 مكرر 1 منه على أنه : "يطبق على الشخص المعنوي في مواد الجنايات والجنح غرامة تساوي من مرة (01) إلى خمس (05) مرات الحد الأقصى للغرامة، وعليه تصبح عقوبة الغرامة بالنسبة للشخص المعنوي تساوي من 1.000.000 دج وهو الحد الأقصى للغرامة إلى 5.000.000 دج ."

³ - سليمان بارش، محاضرات شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم الخاص، دار البعث، ط1، قسنطينة، الجزائر ، 1985، ص 184.

المادي والمعنوي والمتمثل في عدم رضا مالك الشيء أو حائزه عن الفعل،¹ والذي يتحقق ذلك بحرمان صاحب الحيازة القانونية.²

حيث قضت محكمة النقض المصرية أن عدم الرضاء لا عدم العلم هو الذي يهم في جريمة السرقة، وعلى ذلك إذا أثبتت محكمة الموضوع أن تسليم الشيء إلى المتهم كان برضاه حائزه ، ثم أدانت المتهم كان حكما منطويا على تناقض.³

والعنصر الثاني يتمثل في محل الاعتداء و هو المال المنقول المملوك للغير بحيث يجب أن يكون موضوع السرقة مالا ، والمال هو كل شيء يمكن تملكه وتكون له قيمة ، ولا يهم ضالته القيمة المادية أو المعنوية للمال المسروق، وقد ذهبت محكمة النقض المصرية إلى أن تفاهة الشيء المسروق لا تأثير لها مادام هو في نظر القانون مالا.⁴

ولأن السرقة من الجرائم العمدية فيتخذ فيها الركن المعنوي صورة القصد الجنائي العام، والذي يتحقق في السرقة بعلم الجاني بالعناصر التي تشكل ماديات الجريم ، وإتجاه إردته رغم علمه بذلك إلى تحقيق النتيجة الاجرامية، كما يتطلب الركن المعنوي في السرقة توافر القصد الجنائي الخاص والمتمثل في نية تملك المال من طرف المتهم، حيث تنتفي إرادة المتهم إلى إعتبار المال الذي إستولى عليه مملوكا له، مثال أن يستولي شخص على مال الغير بقصد الإطلاع عليه أو معاينته، أو الانتفاع به ورده إلى صاحبه بقصد المزاح مع المجني عليه.⁵

وينفي العلم بالإعتداء على حيازة الغير وينفي القصد تبعا لذلك، فمن يحمل حقيقته التي وضع فيها شخص دون علمه مالا منقولا مملوكا لغيره، لا يتوافر لديه القصد، لأنه لا يعلم وقت فعله- وهو حمل الحقيقة-أنه يدخل بذلك مال غيره في حيازته⁶، فالقصد يتمثل في

1 -أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص253.

2 -عمر فاروق الحسيني ، المرجع السابق ، ص153.

3 - عمر فاروق الحسني ، المرجع السابق ، ص 163.

4 -فريجة حسين ، شرح قانون العقوبات الجزائري ، ط3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2015 ، ص 188، 189.

5 -فريجة حسين ، المرجع السابق ، ص 202.

6 - محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات "القسم الخاص"، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر، 1972، ص660.

إدراك الجاني بأن الشيء محل السرقة ملكا لغيره وأن تكون له إرادة التصرف بدون رضا المالك.¹

أ- أوجه الشبه

- تشترك كل من الجريمتين أنهما تقعان على المال مملوك للغير كما لا تقعان إلا على المنقولات .

- أن كل من الجريمتين قصد جنائي والممثل في الإستيلاء على المال المنقول بنية تملكه وحيازته .

- أن المبدد مثله مثل المختلس يتصرف في الشيء المسلم إليه تصرف المالك في ملكه، وكلاهما يغير حيازته الناقصة في الشيء إلى حيازة تامة.

ب- أوجه الاختلاف

- جريمة الاختلاس لا تقع الا من موظف حكومي أو من في حكمه، أما جريمة السرقة فتقع من موظف أو من غيره.²

- أن مدلول الاختلاس في جريمة السرقة يختلف عن مدلول الاختلاس في جريمة اختلاس المال العام، فالاختلاس في جريمة السرقة يتم بانتزاع المال من حيازة شخص آخر -خلصة- بنية تملكه- بينما في جريمة اختلاس المال العام، فالشيء المختلس يكون في حيازة الجاني بصفة مؤقتة، ثم تنصرف نية الحائز إلى التصرف فيه على إعتبار أنه مملوك له.³

¹ -باسم شهاب، جرائم المال والثقة العامة ، بيرتي للنشر، ب ط، الجزائر، 2013، ص 05.

² -منصور رحمان، القانون الجنائي للمال والاعمال، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 86.

³ -نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، المرجع السابق، ص 214.

2- جريمة خيانة الأمانة

تعتبر من الجرائم الوقتية وهي تعبر عن كل فعل يقصد به الحائز تغيير هذه الحياة المؤقتة إلى تامة، أو بمعنى أدق كل فعل مادي يكشف عن تغيير الحائز نيته، وانصرافها إلى إضافة المال المسلم إليه إلى ملكه الخاص،¹ وقد عبر عنها المشرع الجزائري في نص المادة 376 من ق ع ج أنه يعد مرتكبا لجريمة خيانة الأمانة : «كل من إختلس أو بدد بسوء نية أوراقا تجارية أو نقودا أو بضائع أو أوراقا مالية أو مخالصات أو أية محررات أخرى تتضمن أو تثبت إلزاما أو إبراء لم تكن قد سلمت إليه إلا على سبيل الإجازة أو الوديعة أو الوكالة أو الرهن أو عارية الإستعمال، أو لأداء بأجر أو بغير أجر بشرط ردها أو لإستعمالها أو لإستخدامها في عمل معين، وذلك إضرارا بمالك أو واضعي اليد عليها أو حائزيها.»

ويتحقق الركن المادي للجريمة والمنصوص عليه في المادة 376 من ق ع ج عندما يقوم الجاني بإلحاق الضرر بالمجني عليه، من خلال استيلائه على الشيء المستأمن عليه ورفض رده إلى صاحبه، وذلك على سبيل عقد من عقود الأمانة الستة الواردة في نص المادة من إختلاس أو تبديد أو إستعمال .

وهي أعمال إجرامية يقوم بها الجاني بنية الغش، ولا يكون التسليم على سبيل الحياة الكاملة، كما هو الحال في البيع الذي يفيد نقل الملكية،² حيث جاءت عقود الأمانة على سبيل الحصر ولذا لا يصح إضافة عقود أخرى إليها بالقياس، ولا يجوز إدانة متهم عن خيانة الأمانة إذا تسلم المال بغير هذه العقود.³

ولقد شددت المادة 379 من ق ع ج عقوبة جريمة خيانة الأمانة، إذا وقعت من شخص قائم بوظيفة عمومية أو بوظيفة قضائية أثناء مباشرة أعمال وظيفته أو بمناسبتها، فتكون العقوبة السجن المؤقت من خمس 05 سنوات الى عشر 10 سنوات.

¹ -رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص581

² -عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص 267.

³ -الشاذلي فتوح عبد الله، المرجع السابق، ص611.

أ- أوجه التشابه

- تشترك جريمة خيانة الأمانة مع جريمة الاختلاس في حيازة المال الناقصة، فالإختلاس في جريمة خيانة الأمانة يفترض أن يخون الجاني الثقة التي وضعها فيه الضحية "المعتدي عليه" عندما سلمه ماله.¹
- في كل من الجريمتين يتم الإستيلاء على مال الغير دون رضاه، وقد سلم المال للجاني عن طيب خاطر،² حيث يتم الإستيلاء على حيازة الشيء بدون علم وعلى غير رضا مالكه.
- أن الإختلاس إعتداء على حيازة الغير، ولا يتحقق هذا الإعتداء إلا إذا ارتكب الفعل بدون موافقة الحائز عليه، لأنه إذا كان بموافقة فهو صورة لمباشرة السلطات التي تنطوي عليها الحيازة.³
- محل الجريمتين مالا منقولا مملوكا للغير فلا تقع الجريمة على العقارات، وقوع فعل الخيانة فقط على مال منقول مملوك للغير وبالتالي فهي تنصب على المنقولات دون العقارات،⁴ وقد أوردها المشرع على سبيل المثال ويستشف من خلال عبارة "أو أية محررات أخرى"

ب- أوجه الاختلاف

- يقوم محل جريمة خيانة الأمانة بموجب إحدى العقود التي أوردهم المشرع ضمن المادة 376 من ق ع ج، في حين أن جريمة الاختلاس تقوم عندما تكون الأموال أو الأوراق أو سندات قد وجدت بحوزة الجاني أو بمقتضى وظيفته،⁵ وبالتالي ينبغي

¹ - سليمان بارش، المرجع السابق، ص 183 .

² - باسم شهاب، المرجع السابق، ص 138.

³ - محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص 640.

⁴ - تولى المشرع في القانون المدني من خلال المادة 638 تعريف المنقول على أنه: "كل شيء مستقر بحيز وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف فهو عقار ، وكل ماعدا ذلك من شيء فهو منقول."

⁵ - مأمون محمد سلامة ، قانون العقوبات ، المرجع السابق ، ص 249، وأيضا يراجع بوسقيعة ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص 27 ، وفي نفس السياق ، يراجع فتوح عبد الله الشاذلي ، المرجع السابق، ص 255.

القول بعدم اعتبار واقعة الاستيلاء اختلاسا بل مجرد خيانة أمانة وذلك اذا تم التسليم لاستعمال الشيء المستلم، دون تعمد صاحبه مباشرة أي نوع من الرقابة، وكانت الرابطة بين الاثنين يحكمهما عقد من عقود الأمانة.¹

- كما تختلف جريمة الاختلاس عن جريمة خيانة الأمانة بميزة هامة، وهي أنها تقع من موظف عام أو قاضي على أموال أو وثائق أو سندات عامة² أو من في حكمه، بينما جريمة خيانة الأمانة فيمكن أن تقع من موظف أو من غيره.

3- الإستعمال الغير المشروع للمال العام -الاستيلاء -

تعرف جريمة الإستعمال الغير الشرعي للممتلكات، أو ما تسمى بجريمة الإستيلاء في بعض التشريعات صورة أخرى من صور الفساد ، التي نص عليها المشرع الجزائري من خلال الجرائم التي عدها في نص المادة 29 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم، وعرفها على أنها كل فعل يتضمن إعتداء على ملكية المال العام بأية وسيلة من شأنها تحقيق هذا الإعتداء.³

والركن المادي لجريمة الاستيلاء يعبر عن السلوك المادي الصادر من الموظف، إيجابي كان أو سلبي، ذلك أن جريمة الإستيلاء من حيث سلوكها المادي تشبه جريمة السرقة، في حين تتشابه جريمة الاختلاس في سلوكها المادي مع جريمة خيانة الأمانة،⁴ ويستوي أن يقوم الموظف بالإستيلاء على المال لنفسه أو أنه قام بتسهيل الإستيلاء الغير عليه .

وهي تشترك مع جريمة الاختلاس في جل أركانها،سواء كان الأمر بالنسبة لصفة الجاني، أو من في حكمه ممن ذكرتهم أحكام المادة 2 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم، حيث يفترض توافر صفة الموظف العام في الجاني، حتى ولو لم يكن يعمل في الجهة ذاتها

¹- رؤوف عبيد ، المرجع السابق ، ص325.

²- محمد صبحي نجم ، المرجع السابق ، ص19.

³- محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص 112.

⁴- عمر الفاروق الحسيني ، المرجع السابق ، ص 56.

التي قام بالاستيلاء على مالها ، ومن ثم تقوم جريمة الاستيلاء¹ بشأن موظف قام بالاستيلاء على غاز مملوك للدولة.

أو حتى ما تعلق بمحل الجريمة والممثل في الممتلكات أو الأموال أو أوراق مالية عمومية، أو خاصة أو أشياء أخرى ذات قيمة، كما لا يشترط لقيام جريمة الاستيلاء أن يكون المال مسلماً إلى الموظف بحكم وظيفته، وإلا كانت الواقعة اختلاسا للمال العام وليست إستيلاء عليه، بل أن طبيعة جريمة الإستيلاء على المال العام تفترض أن المال المستولى عليه ليس في حوزة الجاني، إذ أن ذلك هو ما يميز جريمة الإستيلاء عن جريمة إختلاسه.²

فإذا كان المال بحوزته بسبب وظيفته وقام بتحويل حيازته، من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة فهنا تقوم جريمة الإختلاس، أما إذا كانت حيازة المال بقصد إستعماله والإنتفاع به، ثم رده فهنا تقوم جريمة إستعمال المال على نحو غير شرعي ، ذلك أن تجريم الاعتداء على المال العام في صورتى الإختلاس والإستعمال على نحو غير شرعي ، تكمن في حماية المال الذي وجد في حيازة الجاني إما بسبب الوظيفة أو على الأقل بمناسبة هذه الوظيفة ،فإن تخلفت صلة الجاني بالمال العام إنتفت في حقه جريمة الإستعمال على نحو غير شرعي.³

وقد إستقر قضاء محكمة النقض في هذا الصدد وعلى سند صحيح من القانون ، على أن جناية الإستيلاء على المال العام تقتضي وجود المال العام في ملك الدولة، وكونه عنصرا من عناصر ذمتها المالية ، ثم قيام الموظف العام أو من في حكمه بانتزاعه منها خلصة أو حيلة أو عنوة.⁴

أما **الركن المعنوي** لجريمة الاستعمال الغير شرعي للأموال من الجرائم العمدية التي لابد فيها من توافر عنصرين، هما العلم والإرادة اللذان يشكلان القصد العام ، فيجب أن يعلم الجاني بصفته موظف عام أن إرادته إتجهت إلى الإستيلاء على المال العام سواء كان ذلك لمصلحته الخاصة أو لمصلحة غيره.

¹ -أحمد فتحي سرور ، المرجع السابق، ص 82.

² -عمر الفاروق الحسيني، المرجع السابق ، ص55.

³ -عبد المنعم سليمان ، أصول علم الجزاء الجنائي ، مطبعة الجامعة الجديدة للنشر ، القاهرة ، مصر ، 1994، ص 222.

⁴ -عمر الفاروق الحسيني، المرجع السابق ، ص56.

أما من ناحية قمع الجريمة فقد أفرد المشرع الجزائري ذات العقوبة المقررة لجريمة اختلاس الأموال، وكافة الأحكام الواردة عليها من إعفاء وتشديد وتقادم،¹ ومشاركة والشروع في ارتكاب الجريمة، كما تطبق ذات العقوبات المقررة للشخص المعنوي.

الفرع الثاني : جريمة الإهمال المتسبب بإحداث اضرار بالمال العام.

1- التعريف بالجريمة

هذه الجريمة ليست كأي جريمة تقليدية تقع من أي كان، وإنما تقع من أناس لهم من الدراية والخبرة والمستوى العلمي والمعرفي ما يمكنهم من طمس معالم الجريمة وجعلها كأن لم تكن، وبشتى الطرق والوسائل الإحتيالية²، وقد أشار المشرع الجزائري من خلال الفصل الرابع المتعلق بالجنايات والجنح ضد السلامة العمومية من خلال القسم الأول المتعلق بالاختلاس والغدر على جريمة إحداث الضرر بالمال العام.

حيث جاءت هذه المادة لتحل محل المادة 422 الملغاة بموجب القانون رقم 01-09 بعد الإنتقادات الشديدة، على إثرها قام المشرع بإعادة النظر في صياغتها بعد نقل محتواها إلى المادة 199 مكرر المستحدثة³.

فبعدما أقر المشرع الجزائري حماية المال العام فقط من خلال المادة 422، جاءت المادة 119 لتتوسع في تطبيق الحماية الجزائية لمحل الجريمة الذي أصبح ينصب على المال العام والخاص، حيث أراد المشرع إضفاء أقصى حماية للأموال من جميع مظاهر الفساد.

وقد نصت المادة 119 مكرر أنه: « يعاقب... كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من القانون رقم 01-06 ... تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع

¹ - لكن المشرع الجزائري فيما يخص بتقادم الدعوى العمومية خرج عن هذه القاعدة في قانون الإجراءات الجزائية بموجب المادتين 8 مكرر منه والمادة 612 مكرر المتعلقة بتقادم العقوبة، حيث نصت كل منهما على أنه لا تنقضي الدعوى العمومية والعقوبة بالتقادم في جرائم وردت على سبيل الحصر في هذه المواد، باعتبار أن هذه منها ما يكيف جنابة ومنها ما يكيف جنحة وهي أفعال الإرهاب والتخريب، الجريمة المنظمة العابرة للحدود وجرائم الرشوة و اختلاس الأموال العمومية.

² - نوفل علي عبد الله الدليمي ، المرجع السابق، ص 198.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق ، الجزء الثاني، ص 27.

أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة، وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو بسببها. »

ولتتحقق جريمة إحداث الضرر وجب أن يكون الجاني موظفاً أو في حكمه، حيث تطلب المشرع لقيامها توفر الصلة الخاصة بين مرتكبها، والمصلحة حيث يلزم وجود علاقة بين اختصاص الموظف وبين المال أو المصلحة محل الاعتداء¹، وهذه العلاقة تنحصر بين الموظف العام والمال العام على حسب ما نص عليه المشرع.

1- أركان الجريمة :

أ- الركن المادي

لأن السلوك المادي الخارجي هو الذي ينص القانون على تجريمه، لذلك سماه البعض بماديات الجريمة، ولكي يتحقق السلوك المادي لجريمة الإضرار بالمال العام والذي يتمثل بكل نشاط يصدر عن الجاني سواء كان إيجابياً أو سلبياً ويترتب عليه الإضرار بمصالح الدولة،² فلا بد أن يترتب لقيامه إهمال الموظف العام وحدوث ضرر فعلاً، وإلا فلا قيام للجريمة في حقه.³

ذلك أن جريمة الإهمال جريمة مادية أي جريمة ضرر، وهذا الفعل هو الذي يأخذ تصرف سلبي ممثل في الإهمال والذي يأتي بمعنى ترك الشيء وعدم استعماله عمداً أو نسياناً، وكلها تصرفات سلبية عرفها الفقه على أنها الحالة التي يقف الفاعل فيها موقفاً سلبياً، يتمثل في ترك أو إمتناع عن إتخاذ ما يستوجب الحيطة والحذر،⁴ وقد اشترط المشرع أن يكون هذا الإهمال واضحاً وبيّناً، يترتب عنه الإخلال بواجبات الحذر والأمن أو الاحتياطات العادية والمنصوص عليها في القانون أو المرتبطة بالوظيفة.

¹ - مأمون سلامة، قانون العقوبات، المرجع السابق، ص 315.

² - علي حمزة ، سعد عبود، الآثار الجزائية لجريمة الإضرار بالمال العام ، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية ، كلية الحقوق ، العدد الثالث ، السنة الثامنة ، جامعة بابل العراق ، 2016 ، ص 17.

³ - الشاذلي فتوح عبد الله، شرح قانون العقوبات القسم الخاص جرائم العدوان على المصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، مصر ، 2003 ، ص 327.

⁴ - إبراهيم حميد كامل، جريمة الإهمال الجسيم في أداء الوظيفة العامة، بحث مقدم الى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، العراق، حزيران 2008 ، ص 5

أما محل جريمة الإهمال فهو يرد على جميع الأموال سواء كانت حقوق أو أشياء أو وثائق أو سندات أو عقود أو غير ذلك، أي كل ما يندرج ضمن الذمة المالية سواء كانت تابعة للدولة أو المملوكة للمؤسسات الخاضعة للقانون العام وحتى الأموال الخاصة، كما ويشترط أن تكون هذه الأموال قد وضعت تحت يد الجاني سواء بمقتضى وظيفته أو بسببها.

حيث تعد جريمة الإهمال الواضح من جرائم النتيجة التي لا تقع في القانون إلا إذا قد نتج جراء هذا السلوك ضرر، حيث يشترط أن تؤدي إلى ضرر مادي ، ولكن ليس أي ضرر مادي بل لابد أن يتجسد في سرقة المال أو إختلاسه أو ضياعه أو تلفه وقد نص المشرع على هذه الأفعال ، أي إستيلاء الغير عليه بنية التملك أو التسبب في ضياعه، أي فقدانه تماما كما لو تعرض لحريق أو إغراق، أو التسبب في تلفه كما لو ترك مال سريع الالتهاب في العراء بدون حراسة ولا رقابة أو بدون تجهيزات مضادة للحريق مما أدى إلى حريقها.¹

ب -الركن المعنوي

لأن هذا الركن يقوم على الصلة بين النشاط الذهني والنشاط المادي ، فأول ما يستلزم أن يكون النشاط المادي ثمرة إرادة ، وإذا لم تنصرف الإرادة إلى السلوك دون النتيجة فالركن المعنوي يكون خطأ²، وجريمة إهمال الأموال جريمة غير عمدية تقوم على الخطأ ، الذي يتوفر بمجرد تحقق ضرر مادي بفعل إهمال الجاني ، فلا يشترط فيها توافر قصد جنائي ولا نية الاضرار.

أما العقوبة المقررة لجريمة الإهمال فبعدما كانت تتراوح ما بين سنتين إلى عشرة سنوات، أصبحت عقوبتها الحبس من ستة 6 أشهر إلى ثلاث 3 سنوات، وغرامة من 50.000-دج إلى 200.000 دج.³

¹ -احسن بوسقيعة، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص 53.

² -إبراهيم حميد كامل ، مرجع سابق، ص 25 .

³ -ينظر، المادة 119 مكرر من الامر 66-156 المعدل والمتمم السابق ذكره.

الفرع الثالث: جريمة الرشوة والجرائم الملحقة بها

أولاً : جريمة الرشوة

1- تعريف الجريمة

عرفها الفقيه RASSAT جريمة الرشوة بأنها فعل الموظف الذي يعرض ولاءه للكسب بالمال، سواء للقيام بعمل يدخل في وظيفته أو بالامتناع عن القيام به¹، حيث تقع هذه الجريمة من قبل موظف عام يجعل من مهنته ووظيفته سلعة لمن يدفع ثمنها وأمرها بيده وحده،² وقد تعددت المفاهيم القانونية لتعريف جريمة الرشوة، وعلى اختلاف هذه التعاريف إلا أن جميعها اتفقت على اعتبار أنها أّتجار بالوظيفة، فالرشوة إذا هي أّتجار بالخدمة العامة أو أّتجار بأعمال الوظيفة.³

وجريمة الرشوة بمعناها القانوني العام هي اتفاق بين شخصين، يعرض أحدهما على الآخر جعلاً أو فائدة فيقبلها الآخر لأداء عمل أو الامتناع عن عمل يدخل في وظيفته أو مأموريته،⁴ ويكون ذلك بالإخلال بواجب النزاهة الواجب على كل من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية أو يؤدي خدمة عمومية التحلي بها.⁵

كما وتعرف على أنها الجريمة التي يساهم فيها شخصين، أحدهما يطلب أو يقبل هبات أو وعود من أجل المتاجرة بوظيفته، والثاني يهدف بهباته ووعوده إلى تحويل الأول عن واجباته.⁶

وإن كانت التشريعات لم تتفق على تكييف واحد لجريمة الرشوة بل إنقسما إلى مذهبين مختلفين، الأول يخضع الرشوة في تجريمها لنظام وحدة الرشوة والثاني يخضعها لنظام ثنائية الرشوة، فالمشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي الذي عرف الجريمة في المادة

¹ - Robert Vouin Par Michèle-Laure Rassat, Droit Pénal Spécial, 6^e Edition Dalloz, Paris 1988, P.698.

² - صبحي نجم ، المرجع السابق ، ص15.

³ - أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص57.

⁴ - جندي عبد المالك، الموسوعة الجنائية ، الرشوة " ظروف الجريمة "، الجزء الرابع ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، لبنان، 2008 ، ص 03 .

⁵ - رمسيس بهنام ، قانون العقوبات " جرائم القسم الخاص ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 1999، ص 320 .

⁶ - عبد المجيد زعلاني، قانون العقوبات الخاص ، مطبعة الكاهنة ، الجزائر، طبعة 2000 ، ص 139.

11-432¹ أخذ بنظام ثنائية الرشوة الذي يقوم على أن الرشوة تشمل جريمتين متميزتين وهما الرشوة السلبية والرشوة الإيجابية.²

سلبية من جانب الموظف، وإيجابية من جانب صاحب المصلحة، وهما جريمتان مستقلتان عن بعضهما ولا مجال للقول بأن الراشي شريك للمرتشي أو أنه فاعل أصلي مساعد والمرتشي فاعل أصلي.³

2- صور جريمة الرشوة

نص المشرع الجزائي على صور هذه الجريمة، وأركانها من خلال نص المادة 25 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم و المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

كما قام بتخصيص فقرة لكل صورة من صور الرشوة سواء الإيجابية أو السلبية، بحيث كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته، ومن المقرر أنه متى حصل الإتفاق على الرشوة، فإن الجريمة تكون قد قامت، ولا يحول دون قيامها عدم تنفيذ الموظف الإتفاق.⁴

أ- صورة الرشوة السلبية

تعرف جريمة الرشوة السلبية على أنها تلك الجريمة التي يقوم بها الموظف العام الذي يطلب أو يقبل المزية أو الوعد بها، مقابل الانحراف بوظيفته، من خلال أدائه للعمل أو

¹ - Art. 432-11 N.C.P.F. : « Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1.000.000 F.d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques ...

² - أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 58.

³ - إن الشيء الذي تميّز به القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في مضمونه وأهدافه اتساعه في نطاق تجريم أفعال الرشوة وتقريبها إلى نوعين من الرشوة: الرشوة الوطنية أي رشوة الموظفين العموميين (المادة 25)، الرشوة في مجال الصفقات العمومية (المادة 27) والرشوة في القطاع الخاص (المادة 40) بالإضافة إلى رشوة الأجانب .. راجع في هذا الصدد الأستاذة خالف عقيلة ، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية العمومية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، 2006، ص 70.

⁴ - عمر الفاروق الحسيني، المرجع السابق ، ص 19.

الإمتناع عن أدائه أو تأخير، وطبقا لذلك تقوم جريمة الرشوة في حق الموظف حتى وإن رفض صاحب المصلحة طلب المرتشي، حيث تقتضي جريمة الرشوة السلبية أن يكون الجاني موظفا عموميا، وذلك حسب مفهوم المادة 2 فقرة (ب) من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم، وهو الركن المفترض في جميع جرائم الفساد.

ولأن الركن المادي هو ذلك العنصر الذي بواسطته تنتقل الجريمة من حالة المشروع إلى حالة الوجود اليقيني، والمتمثل في القيام بالفعل المحظور من قبل القانون الجزائي إذ يعد العنصر المادي ضمانا لتحقيق العدل،¹ فيتحقق الركن المادي في جريمة الرشوة السلبية عند طلب الموظف العمومي المرتشي أو قبوله مزية غير مستحقة من أجل القيام بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.

كما يعد راشيا الشخص الذي يعرض فائدة على الموظف العمومي أو يعطيها له لحمله على أداء عمل من أعمال وظيفته، وبناءا عليه و حسب التشريع الفرنسي لا يعفى الموظف من العقاب في جريمة الرشوة تحت أي سبب ، حيث رأى الفقيه GARRAUD أن الجريمة تقوم حتى ولو قام الموظف بواجباته، لذلك، فلا يهم أن يقبل الموظف الهبات والوعود للقيام بعمل مشروع أو غير مشروع، فالقانون الفرنسي يعاقب في الرشوة الاتجار بالوظيفة،² أما المشرع الجزائري فيعفى إذا كان مضطرا على ارتكاب الجريمة بقوة ليس في استطاعته مقاومتها ، وهذا وفقا لأحكام المادة 48 من قانون العقوبات.³

كما لا يلزم لتحقيق الركن المادي في صورة القبول أن تكون إرادتا الراشي والمرتشي جادتين، ذلك أننا لسنا بصدد اتفاق قانوني ومشروع يلزم له جدية الطرفين، ولكنه اتفاق على ارتكاب جريمة ويكفي لقيام الجريمة في حق الموظف المرتشي أن تكون إرادته هو جادة في

¹ - بن شيخ لحسين، مذكرات في القانون الجزائي الخاص، جرائم ضد الأشخاص، جرائم ضد الأموال، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2006، ص 61.

² - René Garraud , Traite Theorique Et Pratique Du Droit Penal Français, Tome IV, Librairie Du Recueil Sirey, Paris ,1916,P387.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 69.

الحصول على المقابل عن طريق الطلب، أو الأخذ أو القبول، ويكفي لقيامها في حق الراشي أن تتجه إرادته إلى إعطاء العطية أو الموافقة على طلب الموظف.¹

والطلب هو تعبير يصدر عن الإرادة المنفردة للموظف العمومي يطلب فيه مقابلا لأداء وظيفته أو خدمته أو مقابلا للامتناع عن أدائها،² اعتبره المشرع الجزائري يقوم دون الحاجة لصدور قبول من صاحب المصلحة "الراشي"، بل أنه حتى في حالة الرفض تقوم جريمة المرتشي.³

وقد يكون الطلب شفافه أو كتابة، صراحة أو ضمنا سواءا كان المرتشي يطلب لنفسه أو للغير، أو أن يرد الطلب على العطية أو ينصرف الى مجرد الوعد بها، وهذا التوسع في التجريم يرجع الى ان مجرد طلب الرشوة ولو لم يعقبه قبول، أو أخذ ينطوي على معنى عرض الوظيفة للاتجار بها، أو إستغلالها مما يحقق الخطر المراد تفاديه بتجريم الرشوة.⁴

أما القبول فهو بخلاف الطلب يتمثل في وجود إيجاب من صاحب المصلحة، وقبول الموظف العمومي لهذا الإيجاب الذي ينصب على المزية، ويشترط أن يكون قبول الموظف جديا وحقيقيا، فإذا تظاهر الموظف بالقبول لتمكين السلطات العمومية من ضبط العارض متلبسا بالجريمة، فلا تقوم الجريمة .

ب- صورة الرشوة الإيجابية

تتحقق جريمة الرشوة الإيجابية عندما يقوم الراشي الذي يعرض المقابل أو يعد به الموظف، بأداء عمل أو الامتناع عن أدائه مما يحقق مصلحته المنصوص والمعاقب عليها في المادة 25 فقرة 1 من قانون الفساد، وإن كان المشرع لم يشترط أن تتحقق صفة معينة في الجاني لقيام هذه الجريمة ، بحيث يمكن أن يكون الجاني شخص طبيعي أو أي كيان خاص.⁵

1- عمر الفاروق الحسني ، المرجع السابق ، ص 16.

2- أحسن بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 60.

3- عبد المجيد زعلاني، المرجع السابق ، ص 144.

4- إيهاب عبد المطلب ، المرجع السابق ، ص 13.

5- محمد زكي أبو عامر، عبد القادر القهوجي ، القانون الجنائي القسم الخاص، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر ، 1985، ص 115.

أما الركن المادي لجريمة الرشوة الإيجابية يتحقق بوعد الموظف العمومي بمزية غير مستحقة، وهو يمثل إحدى الصور التي بدونها لا يتحقق الركن المعنوي ألا وهي الوعد بمزية أو عرضها أو منحها، حيث يجب أن يكون الوعد بمزية جدياً، إذا كان هزلياً فلا يقوم به الركن المادي لهذه الجريمة¹، كما يجب أن يكون الوعد محدداً سواء كان بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

3- محل جريمة الرشوة :

عبر عنها المشرع من خلال نص المادة 25 من القانون رقم 06-01 والتي تفيد أن تكون العطية أو ما وعد بها، أو الهبة أو الهدية أو أية منفعة أخرى، والتي يشترط فيها أن تكون ذات طبيعة مادية أو معنوية، أو أن تكون محددة أو غير محددة.

والمزية مادية، والفائدة المادية أمثلتها عديدة لا تحصى مثل سيارة أو اعتماد مالي كما قد تكون ظاهرة أو مقنعة²، كما لو بيع لموظف عقار ثمنه أو اشتري منه عقار بأكثر من ثمنه، وبالتالي فالأصل لكي يعتد بالمزية يجب أن تكون لها قيمة أو على الأقل وجود تناسب بين العمل والمصلحة، كما ويشترط في المزية أن تكون غير مستحقة، أي ليس للموظف المرتشي الحق في أخذها، ومثال ذلك الموظف الذي يطلب مالا ويقبضه للقيام بعمل يدخل في صميم وظيفته³.

ذلك أن الغرض من المزية هو حمل الموظف العمومي على أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته، وهنا تشترك الرشوة الإيجابية مع الرشوة السلبية. فالأصل العام في الرشوة أن المزية غير المستحقة سببها إتيان عمل من الأعمال الكاشفة عن نية الاتجار بالوظيفة وهو ما يستدل به من ظروف الحال⁴.

¹ - أحمد أبو الروس، المرجع السابق، ص 688.

² - رمسيس بهنام، قانون العقوبات، جرائم القسم الخاص، المرجع السابق، ص 331.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 63.

⁴ - زكي أبو عامر، عبد القادر القهوجي، المرجع السابق، ص 462.

4-الركن المعنوي للجريمة :

جريمة الرشوة هي جريمة قصدية وعمدية أي تقتضي لقيامها توافر القصد العام الذي يتكون من العلم والإرادة، أي علم المرتشي بتوافر جميع أركان الجريمة مما يعني علمه بأنه موظف عمومي، حسب مفهوم المادة 02 فقرة ب من القانون رقم 01-06 وإرادته بطلب أو قبول المزية من أجل القيام بعمل، أو الامتناع عن عمل يدخل ضمن اختصاصه ووظيفته من أجل حصوله على مزية.¹

فيجب أن يعلم الجاني بأنه يقوم بفعل الوعد أو العرض أو المنح على الموظف العمومي من أجل تحقيق ما يريده، ونلاحظ أن قصده في هذه الحالة بالإضافة إلى القصد العام المتمثل في العلم والإرادة، هو قصد خاص أيضاً،² فوجوب توافر القصد العام يكون لحظة الطلب أو القبول، لأن القصد اللاحق لا يعتد به، ذلك أنه لحظة ارتكاب النشاط الإجرامي لم يكن القصد متوافراً.³

ويقع عبء إثبات القصد الجاني على النيابة العامة، والواقع أن إثباته جد صعب ما عدا في حالة الاعتراف فلا تقوم الجريمة في انعدام القصد العام، كأن يعلم الموظف بأركان الجريمة، لكنه لم يرد المزية، وتظاهر بأنه يريد لها وقبلها من أجل الإيقاع بالراشي.⁴

5- الجزاءات المقررة لجريمة الرشوة

عند استقراء النصوص القانونية التي نظمت أحكام جريمة الرشوة في صورتها، نجد أن جريمة الرشوة كأصل عام جنحة، إلا أنها تتحول إلى جناية حسب صفة الجاني، أو النتيجة أو الغرض المقصود منها.

بالنسبة للرشوة السلبية والايجابية تعاقب عليها المادة 25 من القانون 01-06 بالحبس من سنتين(02) إلى عشر سنوات (10) وغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

¹-محمد زكي أبو عامر ، عبد القادر القهوجي، المرجع السابق ، ص 386.

²-عبد الله سليمان، المرجع السابق ، ص88.

³- أحسن بوسقيعة، المرجع السابق ، ص 67.

⁴-محمد نجيب حسني ، المرجع السابق، ص 64.

أما من حيث المشاركة والشروع فحسب نص المادة 52 من القانون رقم 06-01 فإنه تطبق على الشروع في جريمة الرشوة وعلى المشاركة في ارتكابها أحكام قانون العقوبات.

بالرغم من ان خطورة الجريمة إلا أن المشرع لم يكن صريحا ولا واضحا في وضع القواعد والإجراءات التي تحكم وتنظم الشروع والاشتراك في تنفيذ الجريمة،¹ رغم أن هذه الجريمة لا يمكن قيامها أو تصورهما إلا من خلال تلاقي إرادتين.²

واستخلاصا من القواعد العامة يمكن اعتبار الوسيط أو الساعي بين الراشي والموظف المرتشي شريكا، ويعاقب بنفس العقوبة المقررة قانونا لجريمة الرشوة بشرط توفر علمه بأن ما يقوم به أو ما يقدمه إنما هو مسهل أو مساعد على أعمال الرشوة أو أن منفذ لها.³

كما شدد المشرع الجزائي العقوبة اذا كان مرتكبي هذه الجريمة مما ذكرتهم أحكام المادة 48 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم.

ثانيا :الجرائم الملحقة بالرشوة

لأن جريمة الرشوة لا تعتبر الجريمة الوحيدة التي يقتربها الموظف العام أو من في حكمه بهدف الإضرار بالمصلحة العامة، ونزاهة تأديته مهام وظيفته العمومية والإضرار بالثقة التي تمنحه إياها الدولة والمجتمع.

ذلك أن هناك عدة جرائم تتشابه مع جريمة الرشوة بعدة قواسم مشتركة تتمثل في كونها جميعاً تهدف إلى تحقيق أغراض واحدة أو متقاربة على الأقل، ومن بين هذه الجرائم التي أوردها المشرع في القانون الحالي وألحقها بجريمة الرشوة نجد :

¹- سعد عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص 28.

²- بالنسبة للشروع من خلال قراءة المادتين 30، 31 من قانون العقوبات، تستخلص أن الشروع في الجنية لا يعاقب عليه إلا بنص صريح في القانون، نظرا لكون الشروع في جريمة الرشوة يعد بمثابة الجريمة التامة فإن المشرع نص على معاقبته بنص خاص في المادة 2/52 من القانون 06-01 بالنسبة للاشتراك فإنه وحسب المادة 52 من القانون 06-01 فإنه تطبق أحكام قانون العقوبات، وبالرجوع للقاعدة العامة الوارد ذكرها في نص المادة 42 من قانون العقوبات المعدلة بالقانون 82-04 التي تنص على أنه " يعتبر شريكا في الجريمة من لم يشترك فيها إشتراك مباشرا ولكنه ساعد بكل الطرق، أو عاون الفاعل الأصلي على ارتكاب الأعمال التحضيرية أو المسهلة أو المنفذة لها مع علمه بذلك".

³- عبد العزيز سعد، المرجع السابق، ص 30.

1- جريمة إساءة استغلال الوظيفة¹

والتي يطلق القضاء أحيانا على هذه الجريمة تسمية الاتجار بالنفوذ ، ومن هنا يأتي تشابهها مع جريمة رشوة الموظف العام التي هي اتجار بالوظيفة العامة.²

حيث عرفت المادة 33 من القانون رقم 06-01 عندما يقوم كل موظف عمومي أساء إستغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل، أو الامتناع عن أداء عمل في اطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات ، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر .

والركن المادي في جريمة استغلال النفوذ هو أن يأخذ الفاعل عطية أو يقبل الوعد أو أن يطلب شيئا من ذلك لنفسه ، أو لغيره مقابل الحصول أو محاولة الحصول من سلطة أو هيئة عامة على مزية، من أي نوع كانت لمصلحة مقدم العطية أو الوعد، وهذه المزية التي يسعى مستغل النفوذ تحقيقها لمصلحة له أو لغيره أي لصاحب الحاجة قد تكون مادية أو معنوية غير انه يلزم أن تكون هذه المزية محددة أو قابلة للتحديد.³

جريمة استغلال النفوذ جريمة عمدية يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي بتوافر العلم والإرادة من خلال علم المتهم بوجود النفوذ ونوع المصلحة التي يطلبها وأنها من سلطة عامة كما أن تتجه إرادته إلى أخذ العطية أو قبول الوعد بها، ولا يلزم ان تتجه نية الجاني إلى استعمال نفوذه الذي تدرع به لتحقيق مصلحة عامة.⁴

ولأن الاتجار بالنفوذ معاقب عليه مهما كان من يتجرأ به سواء موظف عمومي أو غيره، فقد شدد المشرع الجزائي العقوبة بأن ضاعفها ، لو كان الشخص الذي يستغل نفوذه

¹ -أضاف المشرع صورة جديدة لجريمة المتاجرة بالنفوذ وهي منصوص عليها في اتفاقية الامم المتحدة بمسمى استغلال الوظائف في المادة 19 وصورة استغلال النفوذ في المادة 32فقرة 2 والتحريض على استغلال النفوذ 32 فقرة 01 .

² - عمر الفاروق الحسيني ، المرجع السابق ، ص 32.

³ - مأمون سلامة، قانون العقوبات، المرجع السابق، ص 77.

⁴ - أحمد فتحي سرور ، المرجع السابق، ص 141.

قاضيا أو موظفا عموميا أو ذا وكالة نيابية، بعكس جريمة الرشوة التي تفترض صفة الموظف العمومي من ناحية ومتاجرته بمهنته وعمله من ناحية ثانية.¹

أ- أوجه التشابه

تتفق جريمة استغلال النفوذ و جريمة الرشوة في أن كل منهما يمس بنزاهة الوظيفة العامة، والركن المادي في كلا الجريمتين يتحقق بالطلب أو الأخذ أو القبول للفائدة، وبالتالي في جريمة النفوذ يتطلب وجود شخصين أولهما من يتجر بنفوذه، و الآخر من يعرض الفائدة أو يقدمها أو يعرض الوعد بها.

ب- أوجه الاختلاف

إذا كان يشترط أن يكون الجاني في جريمة الرشوة موظفا عاما أو من في حكمه، بينما لا يشترط ذلك في مقترف جريمة استغلال النفوذ.

كما أن الاختلاف الجوهرى بين جريمة استغلال النفوذ وجريمة الرشوة يتمثل في عدم اشتراط تحقق طلب الجاني، أو قبول المزية بل تقوم الجريمة بمجرد أداء عمل أو الامتناع عن أدائه على نحو يخرق القوانين واللوائح التنظيمية وإلا تحول الفعل إلى رشوة،² ذلك أن الفائدة التي يحصل عليها صاحب النفوذ يقابلها استغلال النفوذ للحصول على ميزة من سلطة عامة تقع خارج نطاق اختصاص صاحب النفوذ، أو دائرة عمله بينما مقابل الفائدة في الرشوة هو العمل الوظيفي الذي يدخل ضمن اختصاص الموظف المرتشي.

2- الإثراء غير المشروع L'enrichissement illicite

في العديد من القوانين يعتبر الإثراء غير المشروع، بجانب جرائم أخرى، من ضمن الجرائم المتصلة والمرتبطة بالرشوة، وفي رأي اليخاندرو ألفاريز Alejandro E. Alvarez فإن المعالجة القانونية للرشوة لا يمكن أن تدعي الكمال دون تحليل جريمة

¹ صبحي نجم، المرجع السابق ، ص17.

² بوعزة نصيرة ، جريمة الرشوة في ظل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، يومي 6-7 ماي 2012، ص 4.

مصممة بشكل افتراضي، أي منصوص عليها في حالة فشل النظام القضائي في إثبات الرشوة¹، أما في الجزائر فجريمة الإثراء غير المشروع هي صورة جديدة من صور الفساد استحدثها المشرع الجزائري، ونص عليها من خلال المادة 37 من القانون رقم 01-06 المعدل المتمم، على أنه: « يعاقب بالحبس...، كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخيله المشروعة » .

حيث إشتراط المشرع لقيام الجريمة صفة الجاني أن يكون الموظف التي عرفته المادة 2 فقرة (ب) من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم.

وقد حدد المشرع الركن المادي للجريمة² من خلال صورتين أحدهما تتحقق عندما تطرأ زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، مقارنة بمداخيله المشروعة من خلال تغيير نمط عيش الجاني و تصرفاته ، كاستبداله شقة بفيلا فاخرة في مدة وجيزة، أو شرائه سيارات فخمة أو ترده على الملاهي أو الإكثار من الأسفار إلى خارج الوطن³.

والصورة الثانية وفقا للمشرع الجزئري هو العجز عن تبرير الزيادة المعتبرة التي طرأت على ذمته المالية بالمقارنة مع مداخيله المشروعة، فتقوم المتابعة الجزائية على مجرد الشبهة ، ويتعين على المشتبه فيه أن يثبت عكسها، وما يلاحظ أن هذه الأحكام تتنافى مع الدستور والعادات والأعراف، التي تقضي على حسب ما جاء به الدستور من خلال المادة 45 أن كل شخص بريء، حتى تثبت جهة قضائية نظامية إذنته مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون⁴.

¹ - عبد اللطيف أعمو، تجريم الإثراء غير المشروع محاولة تعريف و تدقيق ، موقع المستشار البرلماني ، العدد رقم7878،

27 يوليو 2016 ، تاريخ الدخول الى الموقع 22 سبتمبر 2016 ، الساعة 14h00 <http://www.ouammou.net>

² - ينظر، المادة 37 من القانون 01-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص 72 ، 73.

⁴ - فريد علواش، الإثراء غير المشروع وفقا لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، مداخلة أُلقيت في الملتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد و البات مكافحته في الدول المغاربية ، المنعقد يومي 14/13 افريل 2015 ونشرت في مجلة الحقوق والحريات بعدد خاص بأعمال الملتقى، المجلد الثاني ، العدد الثاني ، 2016، ص 500.

كما أن عبء الإثبات في جريمة الإثراء غير المشروع ينتقل إلى الجاني الذي يتعين عليه أن يقدم دليل براءته، بتبريره الزيادة التي طرأت على ذمته المالية وإلا كان محل مساءلة جزائية، لأن المتابعة تقوم على مجرد الشبه في مداخله الغير مبررة .

ذلك أن المداخل المشروعة تتمثل في كل ما يجنيه الموظف العمومي من عمله أو أملاكه أو ما يؤول إليه عن طريق الإرث أو الهبة، ويتعدى أن تكون هذه المداخل مشروعة، أي أن لا يكون مصدر دخلها من جريمة مثل الإخفاء وتبييض الأموال.¹

وقد نصت المادة 37 حول المقصود من الممتلكات غير المشروعة، على أنها الممتلكات المتحصل عليها من المال المكتسب بطريقة غير شرعية، وتعد هذه الممتلكات في حقيقة الأمر محل جريمة الإثراء غير مشروع و عائدها.²

أما الركن المعنوي لجريمة الإثراء غير المشروع، ولأن الجريمة تعد من الجرائم المستمرة، والتي تستمر بحيازة الممتلكات غير المشروعة، وباستغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فهي لا تتطلب القصد الجنائي الخاص، بل يكفي لقيامها القصد الجنائي العام، والذي يتمثل في انصراف إرادة الجاني إلى تحقيق الجريمة بأركانها الكاملة، كما حددها القانون وهو عالم بذلك .

كما لم يشترط المشرع الجزائي التعمد حتى يعاقب على جريمة الإثراء غير المشروع، وهو بذلك ذهب الى اتجاه معاكس لما ذهب إليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث وسع من إمكانية المتابعة الجزائية لهذه الجريمة.³

أ- أوجه التشابه

تتفق جريمة الرشوة مع جريمة الإثراء غير المشروع في صفة مرتكب الجريمة،⁴ ومن تم فكل من جرمي الإثراء غير المشروع وكذا الرشوة يشترط أن يرتكبهما موظف عمومي.

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص10

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق ، ص73.

³ - فريد علواش، المرجع السابق ، ص501.

⁴ - بالنسبة لجريمة الرشوة في القطاع الخاص لم يشترط المشرع أن يكون مرتكب الجريمة موظفا عموميا، حيث يمكن أن يكون شخص يعد أو يمنح مزية غير مستحقة لموظف تابع للقطاع الخاص أو حتى يمكن أن تكون من قبل مدير ذلك الكيان.

كما أن في جريمة الإثراء غير المشروع تكون هناك زيادة معتبرة في الذمة المالية لهذا الموظف العمومي دون أن يستطيع أن يبررها هذا الأخير، وهذه الزيادة قد تكون عبارة عن رشوة أحيانا.

ب- أوجه الاختلاف

ما يميز جريمة الرشوة عن الإثراء غير المشروع، أن في جريمة الرشوة عبء الإثبات يقع على سلطة الإتهام من خلال الأدلة المادية التي تجوزها ضد المتهم ،بينما في جريمة الإثراء غير المشروع فعبء الإثبات يكون على عاتق المشتبه فيه الذي عليه أن يبرر تلك الزيادة المعتبرة لمداخله .

3- جريمة تلقي الهدايا Réception de cadeaux

وهي أيضا صورة جديدة جاء بها القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تتفق هذه الصورة في بعض عناصرها مع جريمة الرشوة السلبية وتختلف عنها في البعض الآخر، وبالرجوع إلى المادة 38 المذكورة أعلاه نجدها تنص على أنه : « يعاقب بالحبس..، كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه ».

أ- أوجه التشابه :

تتفق جريمة تلقي الهدايا نوعا ما مع جريمة الرشوة السلبية في ركنها المادي، مع فرق يكمن في أن المشرع بالمادة 38 لم يتكلم عن "الطلب" كما فعل في جريمة الرشوة السلبية وإنما حصر السلوك المجرم في "القبول l'acceptation".

وفي المقابل نجد أن المادة 38 جاءت تحت عنوان "تلقي الهدايا" وهي عبارة تفيد استلام الهدية، وبالتالي تلقي و قبول الهدية أي استلامها وليس مجرد قبولها، كما في جريمة الرشوة السلبية التي يتحقق فيها القبول سواء تسلم الموظف المرتشي الهدية بالفعل أو وعد بالحصول عليها فيما بعد.

جريمة تلقي الهدايا جريمة قصدية وهو نفس القصد الجنائي الذي يشترطه المشرع في جريمة الرشوة السلبية، حيث يتطلب توفر عنصري العلم والإرادة، أي علم الموظف العمومي بأن مقدم الهدية أو المزية غير المستحقة له حاجة لديه، وانصراف إرادته مع ذلك إلى تلقيها.

ب-أوجه الاختلاف

تختلف جريمة تلقي الهدايا عن جريمة الرشوة السلبية من حيث المناسبة التي يتم فيها قبول الهدية أو المزية غير المستحقة، إذ أنه في جريمة تلقي الهدايا لم يربط المشرع قبول الموظف العمومي للهدية أو المزية غير المستحقة بقضاء حاجة، أي أداء عمل أو الامتناع عن أدائه، في حين أن جريمة الرشوة السلبية تفترض أن يكون هناك وعد أو عرض أو منح هدية، أو مزية غير مستحقة من صاحب الحاجة إلى الموظف العمومي لقاء قضاء حاجته، وذلك بأداء عمل لصالحه أو الامتناع عن أدائه¹.

كما أن الغرض في جريمة الرشوة يختلف عن الغرض في الإثراء غير المشروع، الذي ينحصر في حصول الموظف العمومي لوحده على زيادة مالية يعجز عن تبريرها، وقد تكون هذه الهدية أو المزية غير المستحقة ذات طبيعة مادية كمصوغ أو سيارة أو شيك، وقد تكون ذات طبيعة معنوية كحصول الجاني على ترقية، كما يمكن أن تكون مشروعة أو غير مشروعة كالمخدرات أو أشياء مسروقة أو شيكا بدون رصيد².

المطلب الثالث : آليات مكافحة جرائم الفساد

لما كانت جرائم الأموال العمومية تتميز بجملة من الخصائص التي تجعل معابنتها وردعها شأنًا صعبًا للغاية، أدخل القانون رقم 06-01 و القانون رقم 06-22 المعدل المتمم المتعلق بالإجراءات الجزائية، تعديلات جوهرية على قمع جرائم الفساد من خلال إدراج

¹ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 72

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 62.

أحكام خاصة بأساليب التحري والإعفاء من العقوبات وتخفيفها، وإجراءات المتابعة والجزاءات المقررة للجريمة.

الفرع الأول : الآليات العامة

تتميز جرائم الفساد بصعوبة كشفها بالنظر إلى كونها جرائم مالية معقدة وتستخدم في إخفاءها وسائل متطورة، على نحو أصبح من اللازم الاهتمام بتعزيز قدرات أجهزة المراقبة والتفتيش وضمان إستقلالها الوظيفي، مع دعم الحق في الوصول إلى المعلومة.

أولا : حماية الشهود

وضع المشرع الجزائري إطارا قانونيا لحماية الشاهد حاول من خلاله الجمع بين مختلف أنواع الحماية الجنائية بشقيها الموضوعية والإجرائية، وكذا الحماية الجسدية لأمن الشاهد.¹

حيث يعد التبليغ عن الجرائم والإدلاء بالشهادة حول وقائعها بشكل عام ، وعن جرائم الفساد بشكل خاص واجبا قانونيا وأخلاقيا وشرعيا، غير أن عدم حماية الأشخاص قد يعرضهم لتهديد وإنتقام من قبل الجناة ، ما يؤدي إلى أن تكون معظم هذه الجرائم مصاحبة للكتمان من قبل أصحابها.

ولأن الشهادة تعد من أدلة الإثبات المهمة في الشرائع والقوانين ، وحتى الإتفاقيات الدولية كإتفاقية مكافحة الفساد،² والتي أوجبت خلال ما تضمنته المادة 32 من الاتفاقية على ضرورة اتخاذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدّلون بشهادة تتعلق بأفعال مُجرّمة وفقاً للاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام

¹ - ماينو جيلالي ، الحماية القانونية لأمن الشهود في التشريعات المغاربية ، دفاثر السياسة والقانون ، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ، العدد الرابع عشر ، جانفي 2016 ، ص 267 وما بعدها.

² - ينظر،المادة 25 اتفاقية الأمم المتحدة والتي نصت أنه على كل دولة طرف أن تعتمد ما يلزم من تدابير تشريعية وغير تشريعية ضد استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو في تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم تشملها الاتفاقية.

أو تهريب محتمل¹، فقد بات من الضروري إستحداث آليات لحماية المبلغين عن جرائم تبويض الأموال وتمويل الإرهاب.

كما أن المتصفح للمنظومة القانونية الجزائرية يجد أنها تضمنت نصوصا قانونية توفر الحماية القانونية لأمن الشاهد، من بينها تلك الواردة في نص المادة 236 من قانون العقوبات الجزائري²، وكذا ماجاء به الأمر رقم 02-15 والمتعلق بالإجراءات الجزائية، حيث جاء الفصل السادس من الباب الثاني من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجزائية بعنوان "حماية الشهود والخبراء والضحايا".

حيث جعل المشرع حماية الشهود والخبراء من اختصاص النيابة العامة، وبمجرد أن تؤول القضية لقاضي التحقيق فإن الشاهد يوضع تحت تصرفه، قصد إتخاذ جميع الإجراءات المناسبة لضمان توفير الحماية الفعالة للشاهد أو الخبير، وكذا قصد الحفاظ على سرية هويته.

وذلك بمنعه الجواب على الأسئلة التي قد تؤدي إلى الكشف عن هويته، حيث حرص المشرع في مرحلتي التحري والتحقيق إلى عدم الإشارة لهويته، بالإضافة إلى إخفاء عنوانه الحقيقي، كما يوضع تحت تصرفه رقما هاتفيا خاصا، كما وتقدم له ولعائلته حماية جسدية مقربة، بالإضافة إلى وضع أجهزة تقنية في مسكنه، وتغير إقامته كما تقدم له مساعدات اجتماعية ومالية³.

¹- كما نجد نص المادة 45 من القانون رقم 01-06، قد أقرت عقوبات في إطار حماية الشهود في إطار الاتفاقية بنصها على أنه: يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو التهريب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم.

²- كما حرص المشرع من خلال قانون العقوبات على حماية الشاهد من خلال المادة 236 التي جاء نصت على أنه " كل من استعمل الوعود أو العطايا أو الهدايا أو الضغط أو التهديد أو التعدي أو المناورة أو التحايل لحمل الغير على الإدلاء بأقوال أو بإقرارات كاذبة أو على إعطاء شهادة كاذبة وذلك في أية مادة وفي أية حالة كانت عليها الإجراءات أو بغرض المطالبة أو الدفاع أمام القضاء سواء أنتجت هذه الأفعال آثارها أو لم تنتج يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 500 إلى 2.000 دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين ما لم يعتبر الفعل اشتراكا في إحدى الجرائم الأشد المنصوص عليها في المواد 232 و 233 و 235 .

³- نصت المادة 65 مكرر 19 من الأمر رقم 02-15 أنه: " يمكن إفادة الشهود والخبراء من تدبير أو أكثر من تدابير الحماية غير الإجرائية و/أو الإجرائية المنصوص عليها في هذا الفصل إذا كانت حياتهم أو سلامتهم الجسدية أو حياة أو سلامة أفراد عائلاتهم أو أقاربهم أو مصالحهم الأساسية معرضة لتهديد خطير، بسبب المعلومات التي يمكنهم تقديمها للقضاء والتي تكون ضرورية لإظهار الحقيقة في قضايا الجريمة المنظمة أو الإرهاب أو الفساد."

أما في مرحلة المحاكمة فيجوز لجهة الحكم أن تسمع الشاهد مخفي الهوية عن طريق وضع وسائل تقنية تسمح بكتمان هويته، بما في ذلك السماع عن طريق المحادثة المرئية عن بعد، والتشويش على صورته وتغيير صوته عند الإدلاء بشهادته، حتى لا يتم التعرف عليه، لكن شهادة الشاهد مخفي الهوية تبقى استدلالية ولا تشكل وحدها دليلاً.

ثانيا : رفع السر البنكي :

نصت المادة 46 من الدستور الجزائري بأنه : «لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه يحميها القانون ،سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة »، حيث لا يجوز بأي شكل المساس بهذه الحقوق دون أمر معلل من السلطة القضائية، ويعاقب القانون على انتهاك هذا الحق، حتى في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، فحماية الأشخاص الطبيعيين حق أساسي يضمنه القانون و يعاقب على انتهاكه .

نص المشرع الجزائري على السر البنكي من خلال قانون النقد والقرض رقم 03-11 المعدل والمتمم في المادة 117 منه بقولها : « يخضع للسر المهني تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات كل عضو في مجلس الإدارة، وكل محافظ حسابات¹ وكل شخص يشارك أو شارك بأي طريقة كانت في تسيير البنك أو مؤسسة مالية أو كان أحد مستخدميها.»

وقد أخذ التشريع الجزائري بمفهوم السر البنكي، للحد من استغلال الموظفين لسلطاتهم من أجل إخفاء أفعالهم، لذا ألزم الأشخاص الذين يباشرون عمليات البنوك والائتمان، وكذا الأشخاص الذين يباشرون مهام الرقابة على هذه العمليات بضرورة كتمان السر المهني .

¹ - محافظي الحسابات نصت عليهم المادة 100 وما بعدها من الأمر رقم 10-04 : حيث يعين محافظين (02) الحسابات على الأقل من قائمة نقابة الخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات بالنسبة للبنوك أو المؤسسات المالية و كل فرع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية وهم ملزمون بإعلام المحافظ بكل مخالفة ترتكبها المؤسسة الخاضعة لمراقبتهم، وكذا تقديم تقرير خاص حول المراقبة التي قاموا بها في أجل 4 أشهر من قفل السنة المالية، وكذا يخضعون لرقابة اللجنة المصرفية التي يمكن لها تسليط العقوبات عليهم.

حيث اعتبره إلزاماً قانونياً وأدرجه في الأحكام العامة للسر المهني، فالموظفون مطالبون بكتمان أية واقعة أو معلومة أو استعمال أية وثيقة، إلا في حدود مقتضيات تنفيذ الخدمة¹، وبعبارة أخرى فهم مطالبون في جميع الحالات بالتقيد بهذا السلوك بهدف تقادي إلحاق أي ضرر مادي أو معنوي بالجهة المستخدمة².

غير أن هذا السر المهني وإن كان واجباً وإلزاماً يعاقب المشرع في حالة الإخلال به،³ إلا أنه حماية للمصلحة العامة وللأفراد قام المشرع بوضع إستثناءات في بعض الحالات، بحيث لا يجوز الاحتجاج بالسر المهني في حالة الجرائم الماسة بالأموال خاصة تلك المتعلقة بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتهما والمنصوص عليها ضمن القانون رقم 01-05 المعدل و المتمم⁴.

ولأن تطبيق هذه المادة قد يثير بعض المخاطر على السر المصرفي، قام المشرع بإعفاء الشخص الذي يقوم بانتهاك السر البنكي إلى الهيئة المتخصصة من أي متابعة، إذا كان حسن النية أو قاموا بالإخطارات المنصوص عليها، وذلك على حسب ما ورد في المادة 24 من في القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب.⁵

¹- جاءت المادة 23 من القانون رقم 01-06 المعدل والمتمم أنه : "يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة. كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة، يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني."

²- سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص316

³- حيث تنص المادة 301 من قانون العقوبات 02-16 المعدل والمتمم أنه : " يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر وبغرامة من 500 إلى 5000 دج الأطباء و الجراحون و الصيادلة والقابلات و جميع الأشخاص المؤتمنين بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدى بها إليهم وأفشوها في غير الحالات التي يوجب عليهم فيها القانون إفشاءها ويصرح لهم بذلك."

ومع ذلك فلا يعاقب الأشخاص المبينون أعلاه، رغم عدم التزامهم بالإبلاغ عن حالات الإجهاض التي تصل إلى علمهم بمناسبة ممارسة مهنتهم، بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرة السابقة إذا هم أبلغوا بها. فإذا دعوا للمثول أمام القضاء في قضية إجهاض يجب عليهم الإدلاء بشهادتهم دون التقيد بالسر المهني.

⁴- حيث تنص المادة 22 منه أنه: " لا يمكن الاعتداد بالسر المهني أو السر البنكي في مواجهة الهيئة المتخصصة".

⁵- تنص المادة 24 من القانون رقم 01-05 : "أنه يعفى الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الخاضعون للإخطار بالشبهة والذين تصرفوا بحسن نية، من أية مسؤولية إدارية أو مدنية أو جزائية. ويبقى هذا الإعفاء من المسؤولية قائماً حتى لو لم تؤد التحقيقات إلى أية نتيجة، أو انتهت المتابعات بقرارات بالآ وجه للمتابعة أو التسريح أو البراءة."

الفرع الثاني : الآليات الخاصة

أدرج القانون رقم **01-06** المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ضمن مادته **56** أحكام مميزة، بخصوص أساليب التحري و التحقيق الجديدة للكشف عن جرائم الفساد بصفة عامة، والتي لم تكن معروفة من قبل في التشريع الجزائري الجزائري، حيث جاءت المادة **56** بنصها على أنه: «من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن اللجوء إلى التسليم المراقب أو إتباع أساليب تحر خاصة كالترصد الإلكتروني والاختراق، على النحو المناسب وبإذن من السلطة القضائية المختصة، وتكون للأدلة المتوصل إليها بهذه الأساليب حجيتها وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما»

وعند استقراء مضمون هذه المادة نجدها تنص على أساليب التحري الخاصة التي استحدثها قانون الفساد، والتي جاءت على سبيل المثال لا الحصر ، قد علق المشرع اللجوء إلى هذه الأساليب الخاصة بإذن من السلطة القضائية المختصة ممثلة في وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق.

أولاً: التسليم المراقب

عرفته المادة 02 فقرة (ك) من قانون **01-06** المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته التسليم المراقب: « بأنه الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني، أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة، وتحت مراقبتها بغية التحري عن جرم ما، وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه».

وتجدر الإشارة هنا أن التعريف الذي اعتمده المشرع الجزائري للتسليم المراقب، هو نفسه التعريف الذي أنت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها الثانية.¹

¹ - جاءت المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المؤرخة في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2000 بأمثلة عن أسلوب التسليم المراقب في الفقرة الثالثة منها بقولها: "يجوز بموافقة الدول الأطراف المعنية، أن تشمل القرارات التي تقضي باستخدام أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي طرائق مثل اعتراض سبيل البضائع أو السماح لها بمواصلة السير سالمة أو إزالتها أو إبدالها كلياً أو جزئياً" ولا يكون ذلك إلا تحت مراقبة المصالح الأمنية والقضائية المشتركة للدول المعنية.

ولا يختلف كذلك هذا التعريف في مضمونه مع التعريف الذي جاءت به المادة 40¹ من الأمر 06-05 المعدل والمتمم والمتعلق بمكافحة التهريب²، والذي أوضح أن اللجوء إلى هذا الإجراء يستلزم إذن من وكيل الجمهورية³.

ثانيا: الترصد الالكتروني

أدرج المشرع الجزائري من خلال نص المادة 56 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على هذا الاجراء وعدده ضمن أساليب التحري الخاصة ، لكن دون أن يقدم تعريف له، غير أنه و بالمقابل نجد أن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون 22-06 قد أتى بالطرق التي يمكن من خلالها تجسيد طبيعة هذا الترصد، وذلك من خلال اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور⁴، أو يمكن اللجوء إلى استعمال جهاز إرسال، يكون سوارا الكترونيا في غالب الأحيان يسمح بترصد حركة المعني بالأمر والأماكن التي يتردد عليها⁵.

1- اعتراض المراسلات

ورد هذا الأسلوب ضمن الأساليب الخاصة للتحري بقانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بموجب القانون 22-06 دون شرح للمصطلح، غير أن الفقه الدولي الحديث يعرفه بإمكانية الجهات المكلفة قانونا بمكافحة الجريمة، تحت إشراف وموافقة الجهات القضائية المختصة بالإعتراض والإطلاع على فحوى المراسلات، التي تتم بين أشخاص مشتباه في تورطهم في ارتكاب أو التحضير لارتكاب جرائم دون علم أصحابها ودون اشتراط موافقتهم⁶.

¹ - تنص المادة 40 من الأمر 06-05 على: "يمكن للسلطات المختصة بمكافحة التهريب أن ترخص بعلمها و تحت رقابتها حركة البضائع غير المشروعة أو المشبوهة للخروج أو المرور أو الدخول إلى الإقليم الجزائري بغرض البحث عن أفعال التهريب و محاربتها بناء على إذن وكيل الجمهورية المختص".

² - الأمر رقم 06-05 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت سنة 2005 المعدل والمتمم بالأمر رقم 09-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 والمتعلق بمكافحة التهريب. ج ر، العدد 80 لسنة 2006.

³ - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - بنظر ، المواد من 65 مكرر 5 إلى 65 مكرر 10. من القانون رقم 22-06 السابق ذكره.

⁵ - أحمد بوسقيعة ، المرجع السابق ، الجزء الثاني، ص176.

⁶ - بكوش مليكة ،جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة وهران، 2013/2012 ، ص 125.

ويقصد بالمراسلات وفقا لما تضمنته المادة 65 مكرر 5 في فقرتها الثانية من القانون السالف الذكر، المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية أو اللاسلكية، هذا يعني أن المشرع الجزائري يقصد هنا المراسلات الالكترونية وليس المراسلات المكتوبة العادية التي تنتقل بالطريق اليدوي كالبريد مثلا.

وتشمل المراسلات الإلكترونية خصوصا، الفاكس والتيلكس والبريد الإلكتروني عبر الانترنت أو البريد المتداول عبر أنظمة الهاتف الخليوي، والمتمثل في الرسائل المكتوبة الصغيرة و الرسائل المتعددة الوسائط وغيرها.

2- تسجيل الأصوات و التقاط الصور:

ويقتضي اللجوء إلى هذه الوسيلة استعمال تقنيات الصورة أو الصوت أو كليهما، وكذا وسائل الإتصال عن بعد أو المراقبة بواسطة الأقمار الصناعية، وهذا للقيام بعمليات الت رصد والتصنت على العناصر الإجرامية لمعرفة تحركاتها والكشف عن خططها المستقبلية لارتكاب الجرائم.¹

3- الجهة الأمرة بالترصد الالكتروني:

نصت المادة 65 مكرر 05 في فقرتها الخامسة والسادسة من القانون رقم 06-22 على أنه يختص وكيل الجمهورية باتخاذ الإذن بممارسة هذا الإجراء في الجرائم المتلبس بها أو في التحقيق الابتدائي، كما يكون كذلك من اختصاص قاضي التحقيق باتخاذ الإذن باتخاذ هذا الإجراء عندما يكون ملف التحقيق على مستواه.²

ولقد نصت المادة 65 مكرر 6 فقرة 2 أن إكتشاف جرائم أخرى غير تلك التي ورد ذكرها في إذن القاضي لا تكون سببا لبطلان الإجراءات العارضة.

¹ - بكوش مليكة، المرجع السابق ، ص126.

² - نصت المادة 65 مكرر 05 في فقرتها الأولى من قانون رقم 06-22 المعدل أن الجرائم التي يمكن اتخاذ الإجراء بشأنها هي: جرائم المخدرات، الجريمة العابرة للحدود الوطنية، الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات جرائم تبويض الأموال، الجرائم الإرهابية الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف، جرائم الفساد.

حيث تتم مباشرة الإجراءات الترسد الالكتروني بموجب إذن مكتوب مسلم من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق المختصين،¹ وذلك لضمان مشروعية هذه العمليات المتخذة، على أن لا تمس هذه الإجراءات بالسفر المهني المنصوص عليه في المادة 45 من قانون الإجراءات الجزائية طبقا المادة 65 مكرر 06 في فقرتها الأولى.

4- التسرب

عرفه قانون الإجراءات الجزائية في مادته 65 مكرر 12، كما وود في المادة 56 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته تحت تسمية "الاختراق".

حيث يقوم إجراء الاختراق أو كما أسماه قانون الإجراءات الجزائية بالتسرب، بقيام ضابط أو عون الشرطة القضائية تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية، بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم، حيث يقوم الضابط أو عون الشرطة القضائية المكلف بعملية الاختراق، بارتكاب أفعال مجرمة قانونا في الأصل لكسب ثقة المجرمين و التمكن من الدخول في وسط الشبكة الإجرامية.

لذا رفع المشرع عليها في تعديل قانون الإجراءات الجزائية صفة الجريمة و اعتبرها من الأفعال المبررة على أساس أنها تعطل نص التجريم و تعدم الركن الشرعي للجريمة، فتمحو الفعل المجرم و جعله كأن لم يكن،² على أن لا تتجاوز مدة عملية التسرب أربعة(4) أشهر، وإذا انقضت هذه المدة دون أن يتمكن الضابط أو العون المتسرب من توقيف نشاطه في ظروف تضمن أمنه، فيخبر القاضي المانح للرخصة للتسرب الذي يمكنه أن يرخص بتمديد هذه المدة أربعة أشهر أخرى على الأكثر.³

¹ - ينظر، المادة 65 مكرر 05 من القانون رقم 22-06 السابق ذكره.

² - أحسن بوسقيعة، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص 121.

³ - ينظر، المادة 65 مكرر 17 من القانون رقم 22-06 السابق ذكره.

المبحث الثاني: دور الأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد في حماية المال العام

قصد حماية المال العام من كل أشكال الفساد أصدر المشرع الجزائري قانون مكافحة الفساد¹ المتضمن لكافة الآليات والإجراءات القانونية والقضائية الكفيلة بالقضاء على مظاهر الفساد المتمثلة أساسا في الاتجار بالوظيفة العمومية، والتلاعب بالمال العام، وذلك وقاية وضمنا لشفافية الحياة العمومية، وصيانة وحماية الأموال وقيم وأخلاقيات الوظيفة العامة في الدولة من كافة أسباب الفساد.²

لذا فسنحاول في هذا المبحث تحديد دور الأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد في حماية المال العام من خلال الهيئات التي نظمها المشرع وضبط مهامها، والمجسدة في كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في **المطلب الأول** الديوان المركزي لقمع الفساد في **المطلب الثاني**، وخلية الاستعلام المالي في **المطلب الثالث**.

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

نص المشرع الجزائري من خلال القانون رقم **06-01** المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحة³ حيث خصص بابها الثاني والثالث لتحديد التدابير الوقائية لإنشاء هذه الهيئة، كما ضبط طبيعتها القانونية ومنحها صفة السلطة الإدارية المستقلة وحدد صلاحياتها.⁴

وقد تضمن القانون رقم **06-01** المعدل والمتمم **72** مادة مقسمة إلى **06** أبواب، صنفها المشرع عند إنشائها كسلطة إدارية مستقلة، هذا التصنيف الذي جعلها متميزة عن المراكز القانونية والأشكال التنظيمية لباقي الكيانات الإدارية العمومية الأخرى، حيث تعد

¹ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لاسيما حسب ما ورد في المادة السابعة منها بإنشاء هيئة أو هيئات داخلية لمكافحة الفساد يتم إعطاؤها الاستقلالية اللازمة لأداء مهامها على أن تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو الهيئة الوطنية المنشأة في هذا المجال لغرض مساعدة الدول الأطراف الأخرى في مكافحة الفساد

² - ساعي حمزة ، جريمة الرشوة في ظل القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ،الدفعة السادسة عشر، الجزائر، 2008، ص 5.

³ - القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - إبراهيم بوزبوجن، الخطوط العريضة لبرنامج عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مداخلة أقيمت في اليوم الدولي لمحاربة الرشوة 9 ديسمبر 2011، متاحة على الموقع الرسمي للهيئة ص1 www.onplc.org.dz

الهيئة سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئاسة الجمهورية،¹ تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،² بموجب المادة 18 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم.

الفرع الأول: تشكيلة الهيئة

حدد المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم طريقة تعيين أعضاء الهيئة، من خلال أن تشكيلة الهيئة تضم رئيس وستة 6 أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³، مما يدل على تمتع الهيئة بقدر واسع من الاستقلالية العضوية، وتبعاً لذلك يكون إنهاء مهام هؤلاء خاضعاً لنفس الإجراءات، كما يساعد رئيس كل قسم في ممارسة الصلاحيات الموكلة إليه أربعة رؤساء دراسات، ويساعد رؤساء الدراسات مكلفون بالدراسات⁴.

كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يستأثر بسلطة التعيين الخاصة برئيس الهيئة، وهي ليست تابعة لوصاية رئاسة الجمهورية،⁵ الأمر الذي يجعلها تتمتع بقوة وهيبة في مجال أداء مهامها، وتقدم الهيئة إلى رئيس الجمهورية التقارير المتعلقة بنشاطاتها، وكل التوصيات والمقترحات التي تعدها في إطار تنفيذ سياسة الوقاية من الفساد.

وقد اشترط المشرع الجزائري في أعضائها تمتعهم بالتكوين المناسب والعالي المستوى من خلال نزاهتهم وكفاءتهم، حيث يتم اختيار الأعضاء من بين الشخصيات الوطنية المستقلة والتي تمثل المجتمع المدني.

¹ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 7 فبراير 2012.

² - بخلاف المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها والمنظم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-233 مؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996 حيث وضع لدى رئيس الحكومة، وافترق للاستقلالية.

³ - ينظر، المادة 5 من مرسوم 06-413 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 13 مكرر 1 من مرسوم رقم 06-413 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁵ - انظر الموقع الرسمي للهيئة، تاريخ الدخول يوم 2017/02/10 الساعة 05h00.

وقد تضمن الفصل الثالث من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم على المهام التي يقوم بها الهيكل التنظيمي للهيئة، والذي جاء تحت عنوان التنظيم، حيث تقوم الهيئة بأداء مهامها من خلال عدة أقسام جاءت على الشكل الآتي:

أولاً: الرئيس

مهام الرئيس متعددة حددتها المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 حيث يكلف رئيس الهيئة بـ:

- إعداد برنامج عمل الهيئة تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم،
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي،
- إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته،
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية،
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة،
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية، عند الاقتضاء،
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية،
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

كما يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية، وذلك في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة، وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها¹.

أما بالنسبة لميزانية الهيئة فيعدها رئيس الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم، حيث تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع، ويكون رئيس الهيئة الأمر بصرف²، فالرقابة المالية على الهيئة تمارس من قبل مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية³، لضمان الاستقلالية والحياد لأنشطة الهيئة، وقد نص المشرع على تكفل الدولة، بتوفير كل الوسائل الضرورية لسير عملها حصريا في ميزانية الدولة، بحيث لا يسمح بأي تمويل للهيئة من مصادر أخرى، لاسيما من مصادر خاصة.

وتمول الميزانية السنوية لعمل الهيئة من ميزانية النفقات المشتركة للدولة، ويخضع تنفيذ العمليات المالية وفقا لقواعد المحاسبة العمومية⁴، كما يساعد رئيس الهيئة مدير دراسات يكلف على الخصوص بتحضير نشاطات الرئيس، وتنظيمها في مجال الاتصالات مع المؤسسات العمومية وكذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية والحركة الجمعوية⁵.

ثانيا: مجلس اليقظة والتقييم

يتشكل المجلس من رئيس وستة أعضاء وهي نفسها تشكيلة الهيئة،⁶ التي حددتها المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم، ويتولى الأمين العام للهيئة أمانة مجلس اليقظة والتقييم، أما بخصوص سير عمله فإن المجلس يجتمع مرة كل ثلاثة أشهر في اجتماعات عادية بناء على استدعاء من رئيسه، ويعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع، وتقلص هذه

¹ ينظر، المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل والمتمم.

² ينظر، المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم.

³ ينظر، المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم.

⁴ انظر الموقع الرسمي للهيئة، تاريخ الدخول يوم 10 فيفري 2017، الساعة 19h20. <http://www.onplc.org.dz>

⁵ ينظر، المادة 9 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁶ يتكون مجلس اليقظة والتقييم من الأعضاء المعيّنين بموجب المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2010.

المدة بالنسبة للاجتماعات الغير عادية دون أن تقل عن ثمانية (8) أيام، ويتم تحرير محضر عن أشغال الهيئة.¹

كما يبدي مجلس اليقظة والتقييم رأيه في:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه؛
- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد؛
- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة؛
- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة؛
- ميزانية الهيئة؛
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة؛
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام؛
- الحصيلة السنوية للهيئة.²

وتعد الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كيفيات العمل الداخلي لهياكلها، كما تظهر استقلالية الوظيفة الرقابية للهيئة فيما تقرره عن كيفية تنظيمها، وسيرها دون أية مشاركة مع الجهات الأخرى، ويقوم مجلس اليقظة والتقييم بالمصادقة على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية.³

كما يؤدي أعضاء الهيئة والمستخدمون الذين يطلعون على هذه المعلومات السرية، اليمين القانونية أمام المجلس القضائي، قبل تنصيبهم⁴، حيث يلتزم جميع أعضاء وموظفي

¹ - ينظر، المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم.

² - ينظر، المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - اليمين الآتية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بعمل أحسن قيام، وأن أخلص في تأدية مهنتي وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكا شريفا".

الهيئة بحفظ السر المهني، بما فيهم الأعضاء المنتهية علاقتهم بالهيئة، وأي خرق لهذا الالتزام يشكل جريمة يعاقب عليها القانون الجزائري.¹

ثالثا: الهياكل :

حدد المرسوم الرئاسي رقم **12-64** التنظيم الإداري للهيئة، وبين بدقة المهام المسندة لكل هيكل من هياكلها، وبالتالي لممارسة مهامها، تتكون الهيئة من الهياكل التالية:

1- الأمانة العامة

توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي والذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة بتولي التسيير الإداري والمالي للهيئة، ويساعد الأمين العام نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، ونائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة حددت المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم **06-413** المعد والمتمم أنه يكلف بـ:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها،
- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة،
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة، بالاتصال مع رؤساء الأقسام،
- ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

2- قسم الوثائق والتحليل والتحسيس

أشارت المادة 12 من المرسوم رقم **06-413** المعدل والمتمم على المهام الموكلة إلى هذا القسم، من خلال أنه يقوم:

¹ - المادة 26 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

- بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد، وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته؛
- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد، واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها؛
- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها، بما في ذلك بالاعتماد على استخدام تكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديثة؛
- تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي؛
- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها؛
- اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة؛
- ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة، بالتشاور مع المؤسسات المعنية؛
- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته، وضمان حفظها واستعماله؛
- اعداد تقارير دورية لنشاطاته.

3- قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات

من بين المهام التي يقوم بها القسم:

- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في الفقرة 2 المادة 6 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم والنصوص المتخذة لتطبيقه؛
- اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية؛
- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها؛
- استغلال التصريحات المتضمنة تغييراً في الذمة المالية؛
- جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها؛
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.¹

حيث بصدور المرسوم الرئاسي رقم 12-64 عدلت أحكام المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، من خلال أنها تقوم بتزويد الهيئة بقسم معالجة التصريح بالامتلاكات، وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته.²

وقد فصل القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم الأشخاص الذين وجب عليهم الادلاء بالتصريح بالامتلاكات، على اختلاف مناصبهم من رئيس الجمهورية إلى الموظفين العموميين، كما هو وارد في نص المادة 6 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم، وذلك

¹ - ينظر، المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 4 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم.

بمعالجتها تصنيفها وحفظها، وقد صدر مرسوم رئاسي رقم 06-415¹ يحدد كفيات التصريح بالمتلكات، بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بالإضافة الى المرسوم الرئاسي رقم 06-414 والذي يحدد نموذج التصريح بالمتلكات.²

حيث وفقا لما جاءت به نص المادة 6 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم، أنه يجب على الموظفين العموميين أن يكتبوا تصريح بالمتلكات أمام السلطة الوصية، بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، أو أمام السلطة السلمية المباشرة، بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

يودع التصريح، مقابل وصل، من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة³.

4- قسم التنسيق والتعاون الدولي.

يكلف هذا القسم بمجموعة من المهام ذكرتها المادة 13 مكرر من المرسوم رقم 06-413، فهو يقوم بـ:

- تحديد واقتراح وتنفيذ الكفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع

المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى، طبقا للمادة 21 من القانون رقم 06-01 بغرض:

- جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد؛

¹ -المرسوم الرئاسي رقم 06-415 مؤرخ في اول ذي القعدة عام 1427 موافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد كفيات التصريح بالمتلكات.

² - المرسوم الرئاسي رقم 06-414 مؤرخ في اول ذي القعدة عام 1427 موافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد نموذج التصريح بالمتلكات.

³ - ينظر، المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415 السابق ذكره يحدد كفيات التصريح بالمتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد؛
- تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته؛
- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعة قضائية والسهر على إبلائها الحلول المناسبة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بها؛
- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان؛
- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيّنة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضراراً بمصالح البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها؛
- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك؛
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

حدّدت المادة 20 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أنها تقوم:

1. باقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية،

2. تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة،
3. إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالأخطار الضارة الناجمة عن الفساد،
4. جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها،
5. التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها،
6. تلقى التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتيها 1 و3،
7. الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.
8. ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين،
9. السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي،
10. الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها.

وبما أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تعمل ضمن فضاء مغلق، فقد خولها المشرع القيام ببعض المهام المؤسساتية، والتي تدرج في إطار مهام التنسيق والتعاون مع الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية العاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

حيث إلى جانب المهام المتعلقة بالتحسيس والتكوين ودراسة وتقييم مخاطر الفساد، تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في إطار ممارستها لرقابتها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام، أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر، أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، وكل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات و/ أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون¹.

وعندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء²، كما تقوم الهيئة بإعداد التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية³.

المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

نص المشرع الجزائري على إنشاء الديوان بموجب أحكام الأمر رقم 10-15 المعدل والمتمم لأحكام القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تنص المادة 24 مكرر منه أنه: « ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد ».

فالديوان هيئة وطنية أنشأت من أجل قمع الفساد على المستوى الوطني والمحلي، حدد المشرع الجزائري تشكيله ونظم سيره ضمن أحكام المرسوم الرئاسي رقم 11-426⁴ المعدل

¹ - المادة 21 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - المادة 22 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ - المادة 24 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 11-246 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، ج ر، العدد 86 المؤرخة في 14 ديسمبر 2011. والمعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 25 رمضان عام 1435 الموافق 23 يوليو 2014 يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره .

والمتمم، الذي تنص المادة الثانية منه على أن: «الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث والتحري عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد.»

الفرع الأول: التنظيم القانوني للديوان المركزي لقمع الفساد

يحدد مقر الديوان بمدينة الجزائر، والديوان ملحق إداريا بوزارة المالية كما هو الشأن بالنسبة لخلية معالجة المعلومة المالية والمفتشية العامة للمالية، فهو تابع لوزير المالية من الناحية الإدارية والمالية، كما أن الوزير هو الأمر بالصرف الأصلي لميزانية الديوان وموافقة عليها شرط لتنفيذها، ذلك أن الديوان هو بمثابة مصلحة من المصالح الخارجية لوزارة المالية التي تخضع للتسيير والإدارة المباشرة من قبل وزير المالية، مثله مثل باقي المصالح والأجهزة التابعة لوزارة المالية.

أولاً: تنظيم الديوان

1-المدير العام

يُسير الديوان المركزي مدير عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من وزير العدل وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها، وتعد وظيفة المدير العام، من بين الوظائف العليا في الدولة، وتصنف وتدفع مرتباته على التوالي، استنادا إلى وظيفته.

يعد المدير العام ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل حافظ الأختام¹، وهو الأمر الثانوي بصرف ميزانية الديوان، كما يكلف على الخصوص،

- بإعداد برنامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ،
- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي،
- السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هيكله،
- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي،

¹ - ينظر، المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم.

- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان،
- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل حافظ الاختتام.¹

كما يتكون الديوان المركزي من ديوان، ومديرية للتحريات التي تكلف بالأبحاث والتحقيقات في مجال جرائم الفساد،² ومديرية للإدارة العامة الموضوعة تحت سلطة المدير العام.³

2-رئيس الديوان

يختص رئيس الديوان بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان ومتابعته، وهذا تحت سلطة المدير العام⁴، ووفقا للمادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المعدل والمتمم فإنه يساعد رئيس الديوان خمسة مديري الدراسات.

ثانيا: التشكيلة القانونية للديوان

من خلال ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم رقم 11-426 المعدل والمتمم يتشكل الديوان من:

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني.⁵
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

¹ - ينظر، المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم.

² - ينظر، المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المعدل والمتمم.

³ - ينظر، المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم.

⁴ - ينظر، المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم.

⁵ - وفقا للمادة 15 من الامر 66-155 المعدل والمتمم السابق ذكره .

زيادة على مستخدمون للدعم الإداري والتقني، يمكن للديوان أن يستعين بخبير أو مكتب استشاري أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.¹

حيث يظل ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون التابعون للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان، خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، كما يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان، بموجب قرار مشترك بين وزير العدل حافظ الأختام والوزير المعني يتشكل من عشرة ضباط وأعوان الشرطة القضائية من الدرك الوطني ومثلهم من الأمن الوطني معينين بموجب مرسوم.²

تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد، حيث يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون،³ وذلك على مستوى أربع ولايات كبرى في الوطن لكنهم يمارسون مهامهم المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة على كامل الإقليم الوطني.

الفرع الثاني: مهام وسير عمل الديوان المركزي لقمع الفساد

فصلت المادة 05 من المرسوم رقم 11-426 المعدل والمتمم أهم المهام المنوطة بالديوان والتي من أهم صلاحياته:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله.
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في واقع الفساد، وإحالة مرتكبيها للمثل أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون والتساند مع الهيئة المختصة بمكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

¹ ينظر، المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² ينظر، المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم السابق ذكره.

³ ينظر، المادة 24 مكرر 1 من القانون رقم 06-01 المعدل والمتمم السابق ذكره.

- اقترح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي تتولاها السلطات المختصة.

كما يمكن الديوان بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقاً، أن يوحي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي، عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد¹.

وقد خصص المشرع الفصل الرابع من المرسوم رقم 11-462 المعدل والمتمم لتبيان كيفية عمل وسير الديوان، أثناء ممارسة مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد، حيث يقوم ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان، بالعمل أثناء ممارسة مهامهم طبقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية.

وهو تأكيد لما جاء في الفقرة 02 من أحكام القانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 والتي نصت على أنه: «يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون.»

حيث يلجأ ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع، وذلك من أجل جمع المعلومات المتصلة بمهامهم، ويؤهل الديوان للاستعانة، عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى، ويتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقاً بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه².

كما وأشارت المادة 21 من المرسوم رقم 11-426 أنه يتعين على ضباط أو أعوان الشرطة القضائية عندما يشاركون في نفس التحقيق، أن يتعاونوا باستمرار في مصلحة العدالة، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعية تحت تصرفهم، ويشيرون في إجراءاتهم إلى المساهمة التي يتلقاها كل منهم في سير التحقيق.

¹ - ينظر، المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم السابق ذكره.

² - ينظر، المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 11-462 المعدل والمتمم.

المطلب الثالث: خلية الاستعلام المالي

صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة العابرة للحدود بتاريخ 05 فيفري 2002¹، حيث جاءت المادة 7 منها على أنه يتعين على كل دولة طرف انشاء وحدة استخبارات مالية، تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل وتعميم المعلومات تجنباً لوقوع تبويض الأموال.

وقد اختلفت خيارات الدول في تجسيد هذه التوصيات فمنها من اختارت أن تعهد بهذه المسؤولية إلى البوليس المتخصص، ومنها من فضلت الخيار المتمثل في انشاء مصلحة تحقيق مستقلة وهو الاتجاه الذي تبنته الجزائر،² بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المعدل والمتمم³ والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ومهمتها مكافحة تمويل الإرهاب وتبويض الأموال.

الفرع الأول: تشكيل الخلية

قامت الجزائر بإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي،⁴ وهي خلية مستقلة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تابعة لوزير المالية حدد المشرع الجزائري إجراءات تشكيل الخلية، من خلال تحديد كيفية تعيين أعضائها ورئيسها وأمانتها العامة والمصالح المساعدة لها، من خلال المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المعدل والمتمم.

¹ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية المعتمدة من قبل الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بتاريخ 15 نوفمبر سنة 2000 والمصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02 - 55 المؤرخ 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002.

² - فضيلة ملهاق ، المرجع السابق ، ص131

³ - المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المؤرخ في 24 محرم عام 1423 الموافق ل 7 أبريل 2002، ج ر، العدد 23، المعدل والمتمم بالمراسيم التنفيذية

- المرسوم التنفيذي رقم 275-08 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق 6 سبتمبر سنة 2008 (ج ر، العدد 50)

- المرسوم التنفيذي رقم 237-10 المؤرخ في 2 ذي القعدة عام 1431 الموافق 10 أكتوبر سنة 2010

- المرسوم التنفيذي رقم 157-13 المؤرخ في 4 جمادى الثاني عام 1434 الموافق 15 ابريل سنة 2013 والمتضمن

إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها. (ج ر، العدد 23 المؤرخة في 28 ابريل 2013)

⁴ - تقيدا بأحكام هذه الاتفاقية، أنشأت خلية الاستعلام المالي (CTRF)-Cellule de renseignement financier- traitement du والتي تقابلها في فرنسا هيئة استغلال المعلومات المالية TRACFIN

وقد ألزم المشرع أعضاء الهيئة بتأدية اليمين القانونية، وذلك على حسب ما جاءت به المادة 04 مكرر 1 من الأمر 02-12 بنصها على أنه:¹ «يؤدي أعضاء الهيئة المتخصصة- خلية معالجة الاستعلام المالي-الذين لم يسبق لهم تأدية اليمين في إطار ممارسة مهامهم والمستخدمون المؤهلون للاطلاع على المعلومات ذات الطابع السري اليمين أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم بالعبارات الآتية: أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي أحسن قيام وأن أخلص في تأديتها وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكا شريفا.

وباستقراء نص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم، فإن الخلية يديرها:

أولاً: الرئيس

- حيث يعين رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي، لعهد مدتها أربعة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما يعد هو الأمر بصرف الميزانية،² والذي يكلف لاسيما، بما يلي:
- التعيين وإنهاء المهام في كل الوظائف التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، في حدود القوانين الأساسية السارية والمسيرة لوضعية الأعوان الذين يمارسونها،
 - ضمان نشاط المصالح والتنسيق بينها والإشراف عليها والسهر على السير الحسن للخلية، وممارسة السلطة السلمية على جميع موظفي الخلية بهذه الصفة،
 - ضمان تنفيذ القرارات المتخذة في المجلس والسهر على تحقيق المهام والأهداف الموكلة للخلية،
 - رفع دعاوى قضائية وتمثيل الخلية أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية وكذا إبرام كل صفقة وعقد واتفاقية واتفاق،

¹ - استحدثت الأمر رقم 02-12 إجراء جديد لم ينص عليه المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم وهي أداء اليمين القانونية أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم بالعبارات الآتية: أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي أحسن قيام وأن أخلص في تأديتها وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكا شريفا.

² - ينظر، المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم السابق ذكره.

- تكليف من يعد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية عن نشاطات الخلية التي يعرضها على وزير المالية بعد موافقة مجلس الخلية،
- اقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية والسهر على تنفيذهما¹.

ثانيا: مجلس الخلية

يتكون مجلس الخلية من سبعة (7) أعضاء، يمارسون مهامهم بصفة دائمة وهم مستقلون خلال عهدتهم عن الهياكل والمؤسسات التابعين لها، يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة أربع (4) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، تتخذ قرارات المجلس بالإجماع، وتتكون مجلس الخلية من:

- رئيس، وأربعة (4) أعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءاتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية.

- قاضيين اثنين (2) يعينهما وزير العدل، حافظ الأختام، بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء،

حيث يلزم أعضاء الخلية والأشخاص الذين تستعين بهم بالسر المهني، بما في ذلك تجاه إداراتهم الأصلية، وكذا باحترام واجب التحفظ طبقا للتشريع المعمول به.

كما يستفيد أعضاء الخلية من حماية الدولة لهم، من التهديدات والإهانات والهجمات أيًا كانت طبيعتها، التي يمكن أن يتعرضوا لها بسبب أو بمناسبة إنجاز مهامهم.

يتداول مجلس الخلية، لاسيما، فيما يلي:

- تنظيم جمع كل المعطيات والمستندات والمواد المتعلقة بمجال اختصاصها،
- إعداد برامج سنوية ومتعددة السنوات عن نشاط الخلية.

¹- ينظر، المادة 10 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم السابق ذكره.

- الإجراءات المخصصة لاستغلال ومعالجة تصريحات الاشتباه وتقارير التحقيقات والتحريات.

- تنفيذ كل برنامج يهدف إلى تحفيز ودعم عمل المجلس في الميادين المرتبطة باختصاصه.¹

ثالثا: الأمين العام

يعين الأمين العام بمقرر من رئيس الخلية بعد موافقة مجلسها، يصنف ويتقاضى مرتبه استنادا إلى الوظيفة العليا لمدير إدارة مركزية²، ويسير الأمين العام، تحت سلطة رئيس الخلية، الشؤون الإدارية والوسائل البشرية والمادية للخلية.

رابعا : مصالح المساعدة للخلية

يساعد مجلس الخلية مصالح تحدد من طرف أعضاء مجلسها، الذين يكونون أكثر دراية واطلاعا على احتياجاتها العملية وهي ممثلة في:

- مصلحة التحقيقات والتحليل، المكلفة بجمع المعلومات والعلاقات مع المراسلين وتحليل تصريحات الاشتباه وتسيير التحقيقات،

- المصلحة القانونية، المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والمتابعة القانونية والتحليل القانونية.

- مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات، المكلفة بجمع المعلومات وتشكيل بنوك للمعطيات الضرورية لسير الخلية،

- مصلحة التعاون، المكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.

¹- ينظر، المادة 10 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم السابق ذكره.
²- ينظر، المادة 17 و المادة 10 مكرر1 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم السابق ذكره.

كما يحدد تنظيم المصالح التقنية والإدارية للخلية بقرار مشترك، بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وذلك بناء على اقتراح من مجلسها بحسب المادة 15 من المرسوم 127-02 المعدل والمتمم، وقد صدر قرار وزاري مشترك في 2005/02/01 يحدد تنظيم المصالح الإدارية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

الفرع الثاني: صلاحيات خلية الاستعلام المالي

تضطلع الخلية بصلاحيات متعددة خولها لها المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المعدل والمتمم، والقانون 01-05 المعدل والمتمم، حيث يعد الدور الرئيسي لهذه الخلية هو مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف أسند لها القانون هذه الصلاحيات المرتبطة إما بالتصريحات بالاشتباه-الإخطار بالشبهة – أو في إطار تشريع القوانين وكذا دورها في إطار التعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة.¹

أولاً: المهام العامة المسندة لخلية الاستعلام المالي:

كإطار قانوني استحدثت هيئة معالجة الاستعلام المالي لمكافحة جرائم تبييض الأموال، وتمويل الإرهاب وبهذا الصدد فهي مكلفة بجمع المعلومات المالية ومعالجتها وتحليلها وتبادلها مع خلايا أخرى للاستعلام المالي، أي مع مثيلاتها الأجنبية بتحفظ مع مراعاة مبدأ تبادل المعلومات، وذلك من خلال المساهمة في الكشف عن عمليات إعادة توظيف الأموال الناتجة عن الجرائم، وتمويل النشاطات الإرهابية بالجزائر والوقاية منها والردع عنها.

ولما كانت مهمة الخلية أكثر أهمية وخطورة، حسبما تنص عليه مختلف الاتفاقيات التي انضمت إليها الجزائر،² فقد أسندت إليها مجموعة من المهام على قدر الأعباء التي

¹ - قسوري فهمية، دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم تبييض الأموال، مجلة دراسات وابحات، جامعة الجلفة، العدد السابع عشر (17)، ديسمبر 2014، ص164.

² - من بين الاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر من أجل مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب:

- مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENAFATF). -مينافاتف-أفريل 1998.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات و المؤثرات العقلية، المعتمدة في 20 ديسمبر 1988 (فيينا) والمصادق عليها في 28 جانفي 1995.

وجبت على كاهلها، وعلى الخصوص ما جاء في المادة الرابعة من المرسوم أن الخلية تقوم بـ:

- استلام تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون؛
 - تعالج تصريحات الاشتباه بكل الوسائل أو الطرق المناسبة؛
 - ترسل، عند الاقتضاء، الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً، كلما كانت الوقائع المعايينة قابلة للمتابعة الجزائية؛
 - تقترح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال؛
 - تضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها.
- كما تعمل الخلية في إطار مهام استلام تصريحات الاشتباه والإخطارات بالشبهة، بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال من الأشخاص والهيئات المكلفة.¹
- حيث خولها المشرع أن تستعين الخلية بأي شخص تراه مؤهلاً لمساعدتها في إنجاز مهامها، غير أنه لا يجب أن تستخدم الاستعلامات التي تستلمها الخلية لأغراض أخرى، غير

- = معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي، المعتمدة في 1 جويلية 1999 (واغادوغو بوركينافاسو).

- الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب ، المعتمدة في 09 ديسمبر 1999 (نيويورك) والمصادق عليها في 23 ديسمبر 2000.

- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الإرهاب المعتمدة في 14 جويلية 1999 المصادق عليه في 09/04/2000.

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية المعتمدة في 15 نوفمبر 2000 (باليرومو) والمصادق عليها في 05 فيفري 2002.

- انضمت الجزائر لمجموعة المنتدى العالمي للتبادل بين خلايا المعلومات المالية ايغمونت ، خلال دورة العامة للمجموعة والتي عقدت من 1 الى 5 جويلية 2013 في جنوب افريقيا . راجع موقع الرسمي للمنتدى www.egmontgroup.org/membership

¹-ينظر، المادة 10 من الأمر 12-02 السابق ذكره.

* وقد ظهرت فاعلية الإخطار بالشبهة وإقبال الملتزمين به في استلام خلية الاستعلام المالي أكثر من 5.000 إخطار شبهة حول عمليات تبييض الأموال منذ سنة 2005 في تقرير صادر عن وزير المالية بتاريخ 2012/01/19.

الأغراض المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال، وألا ترسل إلى سلطات أو هيئات أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادتين 4 و 8 من هذا المرسوم¹.

كما خول المشرع للخلية بصلاحيات اقتراح مشاريع القوانين الخاصة بجرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وكذا وضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال هذه الجرائم وكشفها، وهذا في إطار مجال مكافحة جرائم الفساد المالي.

ولخلية معالجة الاستعلام المالي حق الاعتراض بموجب تدابير تحفظية عن العمليات المصرفية، محل الاشتباه لأي شخص طبيعي أو معنوي وذلك لمدة 72 ساعة، إذا ما تبين أن هناك شبهات قوية لتبييض الأموال وتمويل الارهاب، حسب نص المادة 17 من القانون رقم 01-05 المعدل والمتمم، وهذه المدة غير قابلة للتتمديد إلا بموجب حكم قضائي.

حيث يمكن بطلب من الخلية وبعد استطلاع رأي وكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر، أو بطلب مباشر من هذا الأخير، أن يصدر رئيس محكمة الجزائر أمر بتمديد هذه المدة أو أن يأمر بالحراسة القضائية مؤقتا على الأموال محل الإخطار بالشبهة، ويكون التنفيذ قبل تبليغ الطرف المعني بالعملية وهذا طبقا لنص المادة 18 من القانون رقم 01-05 المعدل والمتمم.

كما يمكن أن تتبادل الخلية المعلومات التي بحوزتها مع هيئات أجنبية مخولة بمهام مماثلة شريطة المعاملة بالمثل ، كما يمكن للخلية في إطار الإجراءات السارية، الانضمام إلى منظمات جهوية و/أو دولية تضم خلايا للاستعلام المالي، وقد حددت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-275 المعدلة بالمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم المتضمن، مصلحة مساعدة للمجلس الخلية للقيام بمهامه في إطار التعاون الدول، وهي مصلحة التعاون المكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الاطراف مع الهيئات أو المؤسسات الاجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.²

¹ -ينظر، المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-275 السابق ذكره.

² -قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص170.

حيث يتم التعاون بين الجهات الرقابية المختصة في البنوك، والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر، والأشخاص الطبيعية والمعنوية، وبين هيئة خلية معالجة الاستعلام المالي لملاحقة مجرمي تبييض الأموال، وباقي جرائم الفساد المالي لكشف العمليات المشتبه بها، كآلية لتتبع الأموال المشبوهة دون المساس بهياكل المؤسسات المالية واستقلاليتها في النظام المالي، بما يحافظ على مصداقية التعامل معها بوصفها العصب الحساس في الاقتصاد المالي.

ثانيا: المهام الخاصة في إطار إجراء الاخطار بالشبهة

خول المشرع الجزائري للخلية في مجال مكافحة جرائم تبييض الأموال، القيام بتدابير من بينها واجب الاخطار بالشبهة، والذي يظهر الدور الفعلي لخلية الاستعلام المالي في وقاية النظام البنكي من تبييض الأموال من جهة، ودور المؤسسات المالية ومختلف الجهات الملزمة به من جهة أخرى.¹

1- مجال تطبيق إجراء التصريح بالشبهة

نصت المادة 20 من القانون 01-05 المعدلة والمتعلقة بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما التي تنص على أنه: « يتعين على كل الخاضعين بإبلاغ الهيئة المختصة بكل عملية تتعلق بأموال متحصل عليها من جريمة أو يبدو أنها موجهة لتبييض الأموال وتمويل الإرهاب.. ويجب إبلاغ عن كل معلومة ترمي إلى تأكيد الشبهة أو نفيها دون تأخير إلى الهيئة المختصة... يجب إبلاغ كل معلومات ترمي إلى تأكيد الشبهة أو نفيها دون تأخير إلى الهيئة المختصة.»²

ولأن للمؤسسات المالية دور لا يستهان به في الكشف عن عمليات تبييض الأموال، ذلك أنه قلما يتم هذا التبييض المالي خارج المؤسسات البنكية، وعلى هذا الأساس فقد أكد المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 02-12 المعدل والمتمم على ضرورة تأكيد البنوك

¹ - فضيلة ملهاق، المرجع السابق، ص 148.

² - ينظر، الملحق رقم (1).

والمؤسسات المالية من هوية وعنوان زبائنها قبل ربط أية علاقة عمل، ويشمل هذا الإلزام جميع الزبائن دون استثناء، ومن ثمة يجب على الهيئات البنكية والمصرفية التحري حول مصدر هذه الأموال والمستفيد منها وكذلك محل العملية وهوية المتعاملين.¹

كما أوجب المشرع على مصالح الضرائب والجمارك التي يتعين عليها إرسال بصفة عاجلة تقريراً سرياً إلى الخلية، بعد اكتشافها خلال قيامها بمهامها الخاصة بالتحقيق والمراقبة وجود أموال، أو عمليات يشتبه أنها متحصلة من جناية أو جنحة.

وقد جاء في الأمر المتعلق بالنقد والقرض الصادر في 26 أوت 2003 المتمم والمعدل لقانون 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 بعدة مواد هدفها المحافظة على سلامة النظام المالي الجزائري خاصة فيما يتعلق بتحديد نطاق عمل البنوك العامة والخاصة، وتنظيم الرقابة على عملها قصد منع استغلالها في مجال الجريمة كالاختلاسات والتحويلات المشبوهة.

حيث خول المشرع الجزائري للجنة المصرفية عبء إبلاغ² الهيئة المتخصصة المكلفة بالاستعلام المالي، بجميع العمليات المصرفية التي يشتبه في عدم شرعية مصدرها، أو يتوقع أن تكون موجهة إلى تمويل الإرهاب وفقاً لأحكام المادة 158 من القانون رقم 90-10 المعدلة بالمادة 117 من القانون رقم 03-11، و المتعلق بالنقد والقرض والتي تنص على أنه: « يحق للجنة المصرفية أو البنك المركزي أن يرسل معلومات للسلطات المكلفة برقابة البنوك والمؤسسات المالية، وفي البلدان الأجنبية مع مراعاة المعاملة بالمثل، ويشترط أن تكون هذه السلطات ملزمة هي أيضاً بالسر المهني والضمانات نفسها المؤمنة في الجزائر »

وقد أكد المشرع الجزائري من خلال نص المادة 22 من القانون رقم 05-01 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، بوجوب عدم

¹ -حسان عبد السلام، المواجهة القانونية لظاهرة تبييض الأموال عبر البنوك في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة فرحات عباس، سطيف، العدد 21، ديسمبر 2015، ص 268.

² - البلاغ يقصد به الإجراء الذي يصدر من شخص لإحاطة السلطة المختصة علماً بوقوع الجريمة، والتي لا يتوقف فيها تحريك النيابة العامة للدعوى العمومية على شكوى أو طلب وهو يتفق مع الشكوى، في أن كلاهما بمثابة إخطار في شأن جريمة اقترفت، إلا أن البلاغ هو إخطار بالجريمة يقدمه أي شخص دون أن تتوفر فيه صفة خاصة، أما الشكوى فهي إخطار بالجريمة يقدمه المجني عليه.

الاعتداد بالسر المهني أو السر البنكي في مواجهة الهيئة، كما فرض المشرع عقوبات جزائية لكل خاضع يمتنع عمدا أو بسابق معرفة عن تحرير أو إرسال الإخطار بالشبهة أو التبليغ عنها وهذا بغرامة تقدر بـ 1000.000 دج إلى 10.000.000 دج دون الإخلال بعقوبات أشد وبأي عقوبة تأديبية أخرى.¹

2- المكلفون بإخطار الشبهة

تقوم خلية معالجة الاستعلام المالي بجمع المعلومات بواسطة إخطارات بالشبهة التي يتم إعدادها على أساس العمليات المشتبهة، والتي تفيد بها بعض الفئات من الأشخاص والهيئات الخاضعة لواجب التصريح كما هو محدد في المادة 19 من القانون رقم 05-01 المعدل والمتمم. والممثلة في كل من:

البنوك والمؤسسات المالية والخدمات المالية لبريد الجزائر، والمؤسسات المالية الأخرى ذات الصلة، وشركات التأمين، مكاتب صرف العملات الأجنبية، شركات التأمين، مكاتب الصرف، الرهانات والألعاب والكازينوهات.²

كل شخص طبيعي أو معنوي ترتبط مهنته بالاستشارة أو بإجراء عمليات إبداع الأموال أو مبادلات، أو تحويلات أو أية عملية حركية لرؤوس الأموال، لاسيما أصحاب المهن الحرة مثل المحامين، الموثقين، ومحافظي البيع بالمزايدة وخبراء المحاسبة ومحافظي الحسابات والسماسرة، والوكلاء الجمركيين وأعوان الصرف والوسطاء في عمليات البورصة، والمؤسسات المفوترة،³ إلى جانب أشخاص طبيعيين ترتبط أعمالهم بالمعادن الثمينة خاصة تجار الأحجار الكريمة، والمعادن الثمينة والأشياء الأثرية والتحف الفنية.

¹ - ينظر، المادة 32 من القانون رقم 05-01 المعدل والمتمم.

² - ينظر، موقع خلية الاستعلام المالية، تاريخ الدخول 25 أبريل 2017 الساعة 17h00 <http://www.mf-ctrf.gov.dz>

³ - تنظر، الفقرة الثانية من المادة 19 من القانون رقم 05-01 المعدل السابق ذكره.

3- شكل الاخطار بالشبهة

حدد المرسوم التنفيذي رقم 05-06 نموذج الاخطار بالشبهة وكيفية تسليمه،¹ حيث يتم تحرير نموذج وحيد للإخطار بالشبهة،² يحرر بشكل واضح دون تحشير أو إضافة عن طريق الرقن أو أليا³، ويرسل استعجالا من الملزمين بتحريره حسب نص المادة 19 من المرسوم رقم 01-05 المعدل والمتمم، ويتولون دون سواهم تصميمه وجوبا،⁴ وفق الشروط الشكلية التي حددها المشرع، كما يتم في مقابل الإخطار تقديم وصل استلام للإخطار بالشبهة من قبل خلية الاستعلام المالي من طرف الموظف المختص بتصميمه دون سواه.

4- النتائج المترتبة بعد عملية الإخطار

بعد الاضطلاع على الإخطار عن طريق تحليل المعطيات والمعلومات،⁵ يجتمع مجلس الخلية لاتخاذ قرار إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية، حيث يتخذ المجلس قراراته بأغلبية أصوات الأعضاء السبعة،⁶ وتتباين في حالة ما إذا كانت الوقائع المعالجة قابلة للمتابعة الجزائية، يرسل الملف إلى وكيل الجمهورية المختص وهذا بعد سحب الاخطار بالشبهة، وذلك تبعا للسرية التامة التي تتم بها إجراءات التحقيق، بحيث لا تعرف الجهة التي أخطرت الخلية، أو يتم حفظ الملف ولا يرسل وهذا في حالة إذا اعترض أحد أعضاء مجلس الخلية على إرسال الملف.

ولخية معالجة الاستعلام المالي حق الاعتراض بموجب تدابير تحفظية عن العمليات المصرفية محل الاشتباه لأي شخص طبيعي أو معنوي وذلك لمدة 72 ساعة، إذا ما تبين أن

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 05-06 المؤرخ في 09 ذي الحجة عام 1429 الموافق لـ 9 يناير 2006 المتضمن شكل الإخطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه.

² - ينظر، المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-06 السابق ذكره.

³ - ينظر، المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 05-06 السابق ذكره.

⁴ - ينظر، المادة 4 من القانون رقم 01-05 السابق ذكره.

⁵ - ينظر، المادة 6 من القانون رقم 01-05 السابق ذكره.

⁶ - ينظر، المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 275-08 المعدل والمتمم السابق ذكره.

هناك شبهات قوية لتبييض الأموال وتمويل الارهاب حسب ما نصت عليه المادة 17 من القانون 01-05 المعدل والمتمم.¹

غير أن هذه التدابير التي تأمر بها الخلية يجب ألا تتجاوز 72 ساعة ولا يمكن تجاوزها بأي حال من الأحوال إلا بموجب قرار قضائي، وبعد الاطلاع إلى رأي وكيل الجمهورية يتم إما تمديد أجل التدابير التحفظية، أو أن يتم الأمر بالحراسة القضائية المؤقتة على الأموال والحسابات، أو السندات موضوع الإخطار، وهذا على حسب ما تضمنته المادة 18 من القانون 01-05 المعدل والمتمم.

وقد ظهرت فاعلية الإخطار بالشبهة وإقبال الملتزمين به، وتجسد ذلك في استلام خلية الاستعلام المالي أكثر من 5.000 إخطار شبهة حول عمليات تبييض الأموال منذ سنة 2005 في تقرير صادر عن وزير المالية بتاريخ 2012/01/19.²

حيث تعمل الهيئة بالتنسيق مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على تبادل المعلومات اثر ابرامها مذكرة تفاهم في 23 مارس 2017 إلى جانب قيامها سابقا بالتوقيع في 16 ديسمبر 2016 في مقر وزارة المالية على مذكرة تفاهم للتعاون مع المفتشية العامة للمالية.

¹ - ينظر، المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 13-318 المؤرخ في 10 ذي القعدة عام 1434 الموافق ل 16 سبتمبر 2013 يتعلق بإجراءات الكشف عن الأموال والأموال الأخرى وتحديد موقعها وتجميدها في إطار مكافحة تمويل الإرهاب.

² - قسوري فهيمة، المرجع السابق، ص161. أودعت خلية معالجة الاستعلام المالي لدى القضاء منذ دخولها حيز التنفيذ سنة 2005 إلى غاية 2011، 82 قضية متعلقة بتبييض الأموال، وتتمثل غالبية هذه الملفات في "إخطارات بالشبهة" أرسلتها البنوك إلى الخلية فيما أرسل الباقي (حوالي 10 بالمئة) من الجمارك، وبلغت الإخطارات ذروتها سنة 2010 لما شرع بنك الجزائر في عملية رقابة واسعة على مستوى البنوك والمؤسسات المالية، ب 1083 اخطار ليرتفع سنة 2011 ب1576 اخطار خلال سنة 2014 تلقت خلية معالجة الاستعلام المالي من البنوك الناشطة في الساحة 661 اخطارا بالشبهة (مقابل 582 في 2013) و1.698 اخطارا من طرف باقي المؤسسات المالية سنة 2013.

واستقبلت خلية معالجة الاستعلام المالي 687 تصريح شبهة من طرف البنوك خلال السداسي الأول ل2017 (مقابل 1.240 خلال سنة 2016 كاملة)، بحسب الهيئة المتخصصة و استقبلت الخلية 77 تقريرا سريا في النصف الأول من العام الجاري (مقابل 168 ملف في كامل العام الماضي) .. انظر الملحق رقم 2.

الخلاصة

الخاتمة

تعتبر الرقابة أحد أعمدة بناء الدولة الديموقراطية الحديثة، فهي تحتل الصدارة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة الأجهزة الحكومية، ووسيلة هامة في تسيير مشاريع التنمية، وتستمد هذه الأجهزة الرقابية مشروعيتها من قوة القانون الذي أعطى لها صلاحيات واسعة في حماية الأموال العامة، وكشف المخالفات المالية والانحرافات ومكافحة الفساد، فهي ملزمة بتطبيق القانون بكل نزاهة وشفافية وعدالة وصرامة.

كما تعد الرقابة المصدر الأساسي لمعالجة الخلل والقصور، حيث نستطيع بواسطتها تجنب الأخطاء وتصحيحها في حال وقوعها، مع وضع السبل الكفيلة لمنع تكرارها في المستقبل، وبالتالي تشكل دعامة أساسية في حماية الأموال العامة، من سوء الاستعمال عن طريق الاستغلال السيئ والاختلاس والتبديد.

وإن كانت مسألة الرقابة على المال العام، تطرح إشكاليات في التنفيذ، من حيث أن الأجهزة المالية وحتى القضائية لا نجد لها دور ملموس على الصعيد الميداني، على غرار مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، فمن حيث أن مجلس المحاسبة، هيئة دستورية مستقلة، بينما المفتشية العامة للمالية، هيئة رقابية تابعة لوزارة المالية.

غير ما يطرح على المهامات المتشابهة على الرقابية، تلتقي في مسعى الرقابة على المال العام، لكن هناك فرقا بين هاتين الهيئتين، وحتى في خضم الجدل حول ملف الفساد، تعدد الاجتهادات بخصوص أسباب غياب مظاهر الرقابة هذه الهيئتين على المال العام، بين من يرى أن القوانين المؤطرة لعمل هاتين الأجهزة، وراء محدودية تدخلهما ففجهاز المفتشية مثلا ومجلس المحاسبة أكثر المؤسسات الرقابية خاضعة للضغط، يعدان مقيدتان ببنود تضع بطريقتهما خطوط حمراء يصعب تجاوزها.

واقع هذه الأجهزة الرقابية بمختلف أنواعها ومستوياتها تكشف كل سنة عن ملفات وقضايا توضح الحجم الهائل للأموال العمومية المنهوبة والتي بلغت أرقاما قياسية، ويمكن تبرير ذلك إما في انعدام الفائدة من العمليات التي تقوم بها هذه الأجهزة، أو أن ما تقوم به من مجهودات يكون دون طائل يذكر من متابعة المتورطين ومعاقبتهم، فقلما نجد بعضا منها يتابع جنائيا لكنه يحاسب على مبالغ لا تستحق كل تلك المتابعة.

فالمال العام لا يمكن أن يستعمل بشكل جيد إذا لم تكن هناك مساواة أمام المنصب العمومي، كما لا يمكن أن يرخص في استعماله لأنه يمنح قوة للمتصرفين فيه، دون أن يتم خلق قوة مضادة ممثلة في أجهزة رقابية تمارس مهامها بطرق حديثة وعلمية.

ذلك أن استعمال المال العام لا يمكن أن يتم دون أن يتم التنصيب على أعوانه و من يمثلونهم في تلقي المعلومات الكاملة و الواضحة والمدققة والصحيحة، وبشكل دوري عن كيفية صرف هذه الأموال بصفة دورية، من خلال إعطاء الحساب عن كل متصرف فيه "الإدارات العمومية- المؤسسات العمومية-الجماعات المحلية"، حتى تتجسد فعليا الشفافية وحق الإطلاع على كيفية صرف هذه الأموال، وإن كانت هذه الشروط لا يمكن تجسيدها إذا لم تكن مجسدة كقواعد دستورية حتى يتم إلزام المشرع التنظيمي، والمشرع العادي بهذه القواعد احتراماً لمبدأ المشروعية.

وإن كان المشرع الجزائري قد تدارك العديد من النقائص والإصلاحات التي انتهجها منذ سنة 1996 حتى يومنا هذا من خلال التعديلات التي أصدرها على القوانين إلا أنها تظل غير كافية، ضئيلاً جداً، فكل من أوجده المشرع الجزائري هو عبارة عن قاعدة بيانات وترسنة من القوانين تعد قوية في محتواها النظري وجامدة التنفيذ في الواقع العملي، في غياب التنسيق وتبادل المعلومات فيما بين هذه الهيئات.

فبالنظر إلى ما مدى فعالية أجهزة الرقابة المالية والقضائية، والتي يمكن القول انها تحاول أن تطور من نفسها، على الرغم من قدرتها على كشف الكثير من المخالفات، إلا أن نتائجها غير موجودة ولا يتم الاستفادة منها،

فجهاز المفتشية العامة للمالية باعتباره يمثل أبهى صور الرقابة المالية والإدارية، وأكثرها فاعلية كجهاز قيل عنه الكثير وكتب عنه القليل أوكلت إليه مهمة الحفاظ على المال العام، يؤخذ عليه تبعيته لوزارة المالية والتي تتنافى أساساً مع مبدأ استقلاليتها، فيلاحظ أنه جزء من وزارة المالية ولا يتمتع بأي استقلالية وظيفية من أي نوع كان، وأن مهمته الأساسية استشارية مما يجعل من أعضائه مجرد موظفين لدى الوزارة.

وما يمكن قوله على رقابة مجلس المحاسبة لا يختلف كثيراً، فهناك الكثير من الاختلالات القانونية، بالرغم من استقلالية هذا الجهاز، لأنه خاضع للجهات الخاضعة لرقابته؛ كما أن معظم المخالفات المالية والإدارية التي يكتشفها لا يستطيع إحالتها إلى القضاء إلا بعد الاستئذان، وفي الغالب تموت هذه القضايا من دون إحالتها.

أما على مستوى الرقابة التشريعية، فضعف رقابتها نتيجة خضوعها للسلطة التنفيذية، وعدم قدرتها على ممارستها لأدواتها الرقابية إلا في الحدود المسموح به، جعل منها سلطة لا تراقب، سلطة بعيدة جداً على ما يجب أن تقوم به، جل أعضائها صناعة "الشكارة" أو "الجهوية" أما الكفاءة فيتم اختيارها بمعيار "الولاء".

وإذا ما عرجنا إلى رقابة القضاء، فأهم المشاكل الأساسية التي يترتب عليها عدم محاسبة مجرمي الأموال العامة، نتيجة إلى ضعف الرقابة القضائية ضعفاً شديداً، نتيجة عدم استقلالية قضاتها وأحكامهم الهزيلة جداً، في ظل واقع غلب عليه استغلال المناصب لتحقيق مكاسب غير مشروعة.

وهذا راجع لعدم تمكن المشرع الجزائري من سن ترسانة قانونية صارمة ومشددة لإنزال العقاب على كل المعنيين بالمخالفات، ومختلف أشكال الفساد المالي، وإن كان هذا النقص الآلياتي تعاني منه كل الأجهزة الرقابية.

لهذا وبناء على ما جاء من نتائج أعلاه، يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- دعم نظم الرقابة ورفع كفاءتها وفعاليتها، من خلال توفير الأرضية المناسبة لمحاربة الفساد وذلك بتنفيذ دور المؤسسات والأجهزة الرقابية.
- وجود قيادة سياسية مقتنعة بأهمية دور رقابة نزيهة على الإدارة، من خلال اعتمادها مبادرات ووسائل علمية متطورة لمعالجة مختلف المخالفات والأخطاء التي تواجهها.
- وضع أنظمة تعزز من قدرة الحكومة على الرقابة والتخطيط من أجل إدارة فاعلة، تحمي الأموال العامة من سوء التسيير والتبذير والتلاعب.
- وضع آليات فعالة لمتابعة ومعالجة الملاحظات، وتنفيذ التوصيات التي ترد في تقارير الأجهزة الرقابية.
- يجب أن يتمتع الموظف الرقابي بالصفات التي تؤهله لهذه المهمة منها النزاهة، والموضوعية، والسلوك المهني الجيد.
- تعزيز وتنمية القدرات المؤسسية للدولة بما يمكنها من الوفاء والتوفيق في إدارة برامجها التنموية.
- ترقية موارد القضاء البشرية لخلق جيل جديد من القضاة الذين يتسمون بالكفاءة والنزاهة مع إعطاء الأولوية لمجالي المحاسبة والمالية العمومية؛
- وجوب تفعيل أدوات الرقابة على الأموال من باب الضبط القانوني، وذلك من خلال تكثيف الرقابة الصارمة عبر مختلف الأجهزة المختصة.
- نشر الوعي الرقابي، وتعزيز الشفافية والنزاهة وثقافة المساءلة والمحاسبة.
- مكافحة الفساد وتعزيز الخضوع للمساءلة، بتوقيع العقوبات الرادعة من الأهمية بمكان ضبط الآليات الوقائية للحيلولة دون المساس بالمال العام.

• توفير الشروط الضرورية لنجاعة القضاء من خلال تكريس استقلاليته ودعم وسائله البشرية والمادية والمؤسسية وتسريع إجراءاته، باعتبار ذلك يمثل شرطا لا غنى عنه؛

• اعتماد التطبيق العلمي للوظائف الإدارية في كل المراحل وفي مختلف المستويات، حيث يتم بموجبها وضع خطط إستراتيجية للرقابة الشاملة، وتفعيل كفاءة الأداء للمؤسسات والعاملين، واعتماد الدراسات والتحليل الموضوعي لتحديد مستوى التنفيذ.

• ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية من خلال سد الثغرات والقصور الذي يشوب العديد من النصوص القانونية، خاصة ما تعلق برقابة المفتشية العامة للمالية.

• تدعيم آليات الرقابة الحالية بخلق تحفيزات لممارسة أعضاء الهيئات لمهامهم لمحاربة الفساد وتبذير المال العام.

• تعزيز قطاع العدالة من خلال إصلاح قانوني وإعادة تنظيم مؤسساتي، يستجيب للتحديات الجديدة من أجل إعطاء مصداقية لمواجهة مظاهر الفساد.

• تنمية وتطوير قدرات أعوان رقابة هاته الأجهزة من خلال برامج للتأهيل، وذلك للاستفادة من بعض التجارب والخبرات العالمية في مجال الرقابة.

• نشر وترسيخ ثقافة الحس الوطني للحفاظ على المال العام، لدى الجميع وبالأخص الموظف العام، والتأكيد على دور المجتمع المدني في المساهمة الفعلية في هذا النطاق.

وخلاصة القول، من خلال ما تمّ التطرق إليه في دراسة موضوع رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية، تبين لنا أن الرقابة في التشريع الجزائري على قدر ما يمثل وجودها من أهمية، يعادل ما تنطوي في أبعادها وخلفياتها من صعوبات، فقد حاولنا

في هذه الدراسة تبيان دور هذه الأجهزة المالية والقضائية في حماية الأموال العمومية، ومدى فعاليتها بمختلف أساليبها وصورها، وتتبعنا مسار عملها وأهم صلاحياتها.

غير أننا اكتشفنا في طوق هذه الدراسة أنه وبالرغم من محاولة المشرع الجزائري تدارك مواقع الخلل، من خلال جل الصلاحيات التي منحها لهذه الأجهزة، وكذا الاهتمام والحماية القانونية إلا أن هذا التحديد والضبط يتطلبان منه مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية للتعامل مع أساليب وصور المساس بالمال العام.

وتأكد لنا من أن هناك عدة جوانب تشريعية وقانونية مازالت تحتاج من المشرع إلى الوقوف عليها، وضبط أهم قواعدها وأحكامها، وهذا البحث لا يدّعي فضلا فهو لا يعدو أن يكون محاولة تحتاج إلى دراسات وبحوث أخرى تستكشف المزيد من مختلف أنواع الرقابة، وتصل إلى ما تعذر علينا الوصول إليه.

والله ولي التوفيق.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم برواية ورش.

- المراجع باللغة العربية:

أولاً : الكتب

أ- الكتب العامة

1. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1976.
2. إبراهيم سلمان، الحكومة الالكترونية، دار يافا العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2010.
3. ابن رجب الحنبلي، شروح الحديث جامع العلوم والحكم، مؤسسة الرسالة، الجزء الأول، 1422هـ/2001م
4. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الفقه الإداري، منشأة المعارف العامة، الإسكندرية، مصر، د.س.
5. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999.
6. إبراهيم مصطفى، وأحمد الزيات، وحامد عبد القادر، ومحمد النجار، المعجم البسيط، الطبعة الثالثة، إصدارات مجمع اللغة العربية، القاهرة، مصر، 1980.
7. ابن منظور المصري، أبي الفضل جمال الدين، لسان العرب، دار صادر، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1410هـ، 1990.
8. أحمد بن داود المزجاجي الأشعري، مقدمة في الإدارة الإسلامية، الطبعة الأولى، جدة، المملكة العربية السعودية، 2000.
9. أحمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين، معجم مقاييس اللغة، المجلد الثاني، دار الفكر، بيروت، لبنان، 1979.

10. أحمد خالد العبدلة وآخرون، الإدارة في الإسلام، الجامعة الإسلامية، الطبعة الأولى، غزة، فلسطين، 2007.
11. أحمد فتحي سرور، قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991.
12. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1979.
13. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، طبعة 2015.
14. أكرم إبراهيم حماد، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها، دار أمواج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
15. أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.
16. بسام عبد الرحمان، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، دار المأمون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.
17. بكر القباني، الوجيز في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، مصر، 1988.
18. بلحاج العربي، النظريات العامة في الفقه الإسلامي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
19. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، مطابع الأمل، بيروت، لبنان، 1990.
20. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، 1955.
21. حسين بن معلوي الشهراني، حقوق الاختراع والتأليف في الفقه الإسلامي، دار طيبة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2004.

22. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010.
23. حمدي باشا، ليلى زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة ، الجزائر، طبعة 2011.
24. خالد خليفة، مبادئ إبرام الصفقات العمومية في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، منشورات دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2017.
25. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الميسرة، عمان، الأردن، 1997.
26. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الثانية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1435هـ/2014.
27. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، شروط قبول الدعوى الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
28. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013.
29. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الراية، عمان، الأردن، 2009.
30. زاهر ناصر زكار، النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها، مركز الاشعاع الفكري للدراسات والبحوث، فلسطين، 2016.
31. زيد منير عبوي ، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2010.
32. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2003.
33. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008.
34. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

35. سعيد نحيلي، الموسوعة القانونية المتخصصة، القانون العام، دار الفكر القانوني، دمشق، سوريا، 2008.
36. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976.
37. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1996.
38. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966.
39. عادل فتحي عبد الحافظ، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999.
40. علي محمد إبراهيم كردي، الإدارة والقيادة، واد النيل للتنمية البشرية، القاهرة، مصر، 2011.
41. عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريعي المصري والسعودي، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2015.
42. عبد اللطيف حمزة القراري، الشعوب وصناعة الدستور، منشورات أكاديمية أكسفورد العليا، الطبعة الثانية، لندن، يناير 2016.
43. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، مصر، 2004.
44. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
45. علي محمد حسنين، الرقابة الإدارية في الإسلام المبدأ والتطبيق، دراسة مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2005.
46. علي محمد منصور، مبادئ الإدارة أسس ومفاهيم، مجموعة النيل العربية، القاهرة، مصر، 1999.

47. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
48. عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية، الدانمارك، دون سنة النشر.
49. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، دون سنة النشر.
50. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2004.
51. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
52. عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
53. عمر سعيد عيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 1991.
54. عمرو ممدوح مصطفى، القانون الروماني، دار المعارف، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، مصر، 1961.
55. كامل بربر، الإدارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1996.
56. كراجي مصطفى، علم الإدارة العامة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، طبعة 2002.
57. ليلو مازن راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهبوك، الطبعة الثالثة، 2010.
58. ليلو مازن راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.

59. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
60. مايا أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2011.
61. ميلوى زين، القانون الإداري، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سيدي بلعباس، الجزائر، 2013.
62. مجيد خلفوني، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
63. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
64. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009.
65. محمد الفاتح المغربي، أصول الإدارة والتنظيم، دار الجنان للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016.
66. محمد صلاح عبد البديع السيد، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
67. محمد كامل ليلة، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، بيروت، لبنان، 1969.
68. محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس الشعبية، دار الخليج، عمان، الأردن، 2010.
69. محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
70. محمود السيد الناغي، المراجعة في إطار النظرية والممارسة، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، القاهرة، مصر، 1998.

71. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون سنة النشر.
72. مزوزي ياسين، الاشراف القضائي على الانتخابات في الجزائر، دار اللمعية للنشر والتوزيع، قسنطينة، الجزائر، 2015.
73. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
74. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
75. مهنا محمد فؤاد، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1987.
76. موريس دي فرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، 1992.
77. محمد صادق إسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي، المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط.1، القاهرة، مصر، 2014.
78. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار المنهج للنشر والتوزيع، الجزء الأول، الطبعة الثانية، قالمة، الجزائر، 2001.
79. ياسر احمد عربيات، المفاهيم الإدارية الحديثة، دار يافا العلمية، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2008.
80. يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية، منشورات كلية القانون جامعة النيلين، أم درمان، السودان، 2009.

ب- الكتب المتخصصة

1. إبراهيم أحمد الشرقاوي، الأموال العامة وحمايتها مدنيا أو جنائيا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف العامة، الإسكندرية، القاهرة، مصر، 2006.
3. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجزء الاول، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2006.
4. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، منقحة ومتممة في ضوء قانون 20 فبراير 2006 المتعلق بالفساد، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
5. أحمد أبو الروس، الموسوعة الجنائية الحديثة، الجزء الخامس، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1998.
6. أحمد عبد الحفيظ، دليل مراقبون، دليل تعريفي إجرائي لمراقبة النفقات العام، المجموعة المتحدة، محامون القاهرة، مصر، 2009.
7. أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديموقراطي النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014.
8. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2016.
9. أعمر يحيوي، نظرية المال العام، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
10. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983.
11. إيهاب عبد المطلب، جريمة الرشوة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2015.
12. الشاذلي فتوح عبد الله، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.

13. الشاذلي فتوح عبد الله، شرح قانون العقوبات القسم الخاص جرائم العدوان على المصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003.
14. باسم شهاب، جرائم المال والثقة العامة، بيرتي للنشر، الجزائر، 2013.
15. بساعد على، المالية العمومية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، الجزائر، 1992.
16. بسام عوض عبد الرحيم، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
17. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009.
18. بن شيخ لحسين، مذكرات في القانون الجزائي العام، جرائم ضد الأشخاص، جرائم ضد الأموال، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
19. جندي عبد المالك، الموسوعة الجنائية، الرشوة " ظروف الجريمة "، دار إحياء التراث العربي، الجزء الرابع، بيروت، لبنان، 2008.
20. جورج ن ش دراوي، تقسيمات الأموال، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005.
21. حامد عبد الحميد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1981.
22. حسن أحمد توفيق، التمويل والإدارة المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971.
23. حسن محمد القاضي، الإدارة المالية العامة، شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، طبعة 2014.
24. حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2001.
25. حسين حسين شحاته، حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 1999.

26. حسين راتب ريّان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2012.
27. حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004.
28. حسين مصطفى حسين، سلسلة في دروس الاقتصاد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1999.
29. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2001.
30. خبابة عبد الله، أساسيات المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر ، 2009.
31. خرشي النوي، تسيير المشاريع في اطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، 2011.
32. رمسيس بهنام، قانون العقوبات، جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999.
33. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، مصر، 1997.
34. رؤوف عبيد، جرائم الاعتداء على الاشخاص والأموال، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1987.
35. سامي هابيل، الأموال العامة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الثالث، باب القانون المالي، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2008.
36. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2011.
37. سلامة بن سليم الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المالي، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2015.

38. سيدا شيخ زرار، الرقابة على المال العام ونظم حمايته في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2016.
39. سعد عبد العزيز، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دار هومة، الجزائر، 2005.
40. سليمان بارش، محاضرات شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم الخاص، دار البعث، الطبعة الأولى، قسنطينة، الجزائر، 1985.
41. طاهر الجناي، المالية العامة والتشريع المالي، جامعة بغداد، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، العراق، دن سنة النشر.
42. عادل محمد السيوي، جريمة غسل الأموال دراسة مقارنة، الإدارة العامة للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2008.
43. عبد الله سليمان، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1998.
44. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشورات حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، دمشق، سوريا، 1980.
45. عبد المجيد زعلاني، قانون العقوبات الخاص، مطبعة الكاهنة، الجزائر، طبعة 2000.
46. عبد المنعم سليمان، أصول علم الجزاء الجنائي، مطبعة الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، مصر، 1994.
47. عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
48. عبيد لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.

49. علي أنور العسكري، الرقابة المالية على الأموال العمومية في مواجهة الأنشطة الغير مشروعة، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، مصر، 2008.
50. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2011.
51. علي زغدود ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
52. عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009.
53. عمر الفاروق الحسيني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والتوزيع، طبعة منقحة، القاهرة، مصر، 2009.
54. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
55. عباس نصر الله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، دراسة مقارنة، منشورات مكتبة الاستقلال، بيروت، لبنان، 2001.
56. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، النظرية والتطبيق، مكتبة الاشعاع الفنية، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 1998.
57. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الطبعة الثالثة، الاسكندرية، مصر، 2008.
58. عيسى أيوب الباروني، الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، جمعية الدعوة الإسلامية العالمية، الطبعة الأولى، طرابلس الغرب، ليبيا، 1985.
59. فريحة حسين، شرح قانون العقوبات الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.

60. فضيلة ملهاق، وقاية النظام البنكي الجزائري من تبيض الأموال، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
61. قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998.
62. كريم جودي، وجيز مراقبة النفقات الالزامية، منشورات المديرية العامة للميزانية، الجزائر، 2007.
63. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.
64. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.
65. مأمون سلامة، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 1988.
66. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام جنائيا، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010.
67. محمد الجوهري، دور الدولة في الرقابة على مشروعات الاستثمار، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2009.
68. محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
69. محمد العموري، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد السادس، باب القانون المالي، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2008.
70. محمد انس قاسم، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1983.
71. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة النهضة، القاهرة، مصر، 1963.

72. محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014.
73. محمد زكي أبو عامر، عبد القادر القهوجي، القانون الجنائي القسم الخاص، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1985.
74. محمد سعيد أحمد، الرقابة المالية مدخل النظم، مركز البحوث الإدارية، سلسلة الفكر الإداري المعاصر، القاهرة، مصر، 1977.
75. محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2014.
76. محمد سيد أحمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، 2008.
77. محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم الخاص، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
78. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2010.
79. محمد عبد الفتاح الصريفي، إدارة البنوك، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
80. محمد عبد الله العربي، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول، نفقات الدولة مطبعة التقدم، القاهرة، مصر، 1967.
81. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
82. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
83. محمد نجيب حسني، شرح قانون العقوبات "القسم الخاص"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972.

84. محمود جوليد، قراءات في المالية العامة في الإسلام، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، الطبعة الأولى، جدة، المملكة العربية السعودية، 1995.
85. محمود حسن، زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2000.
86. مرابط فدوى، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2010.
87. مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى، طبعة ثانية منقحة، عين مليلة، الجزائر، 2003.
88. مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس، الجزائر، 2014.
89. منتصر النوايسة، جريمة الرشوة في قانون العقوبات الإداري، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
90. منصور رحمانى، القانون الجنائي للمال والاعمال، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
91. مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
92. نذير بن محمد الطيب أوهاب، حماية المال في الفقه الإسلامي، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2001.
93. نعمة خلف الخالدي، الإعفاءات المالية في الأحوال الشخصية والعقوبات، دراسة فقهية مقارنة، دار الجنان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2017.
94. وزارة المالية خمسون سنة من الانجاز، كتاب صادر من وزارة المالية، الجزائر، 2012.
95. يحيى نافع الفراء، شرح قانون العقوبات الفلسطيني، القسم الخاص، قسم الدراسات القانونية، الطبعة الثانية، غزة، فلسطين، 2013.

96. يسري أبو العلا، المالية العامة والتشريع الضريبي، القسم الأول، مركز التعليم المفتوح، القاهرة، مصر، 2014.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات

أ-رسائل الدكتوراه

1. أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.

2. أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 دستور 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2016.

3. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2011/2010.

4. دغو لخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016/2015.

5. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2011.

6. عبد السلام زيدي، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012/2011.

7. محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.

8. محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012/2011.

9. نوفل علي عبد الله صفى الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، 2002.

ب- رسائل الماجستير

1. احمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة نايف العربية، كلية الدراسات العليا، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2003.

2. بكوش مليكة، جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2013/2012.

3. حسام درغزيني، الرقابة المالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2004.

4. حنين حاتم، النظم البرلمانية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة السورية، 1954.

5. السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2008/2007.

6. حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان 2011/2010.

7. ذكرى عباس الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، الجامعة الاهلية، كلية دجلة، بغداد، 2005.

8. سمر محمد راغب شاهين، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2007.

9. عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني، مذكرة ماجستير، جامعة الأزهر بغزة، كلية الحقوق، فلسطين، 2010.

10. علاق عبد الوهاب، الرقابة على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004/2003.
11. غسان حوفان الشمراني، أثر الرقابة المالية في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالمملكة العربية السعودية، مذكرة ماجستير، كليات الشرق العربي، المملكة العربية السعودية، 2013.
12. مجبور فوزية، اصلاح الدولة ومكافحة الفساد، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015/ 2016.
13. مزياني فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2005.
14. نوار أمجوج، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007/2006.
15. خالد المولى، الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي، مذكرة ماجستير، جامعة الكويت، أكتوبر 2001.

ج- مذكرات المدارس العليا

1. ساعي حمزة، جريمة الرشوة في ظل القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، الجزائر، 2008.
2. سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة تخرج المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2005.
3. صانع حمزة، مجلس المحاسبة في الرقابة البعيدة للأموال العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثامنة عشر، الجزائر، 2010.

4. هشام سلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، قسنطينة، الجزائر، 2006.
5. وقاد أحمد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005.

ثالثا: المقالات

1. إبراهيم حميد كامل، جريمة الإهمال الجسيم في أداء الوظيفة العامة، بحث مقدم الى هيئة النزاهة، دائرة الشؤون القانونية، العراق، حزيران 2008.
2. أحمد سويقات، مجلس المحاسبة كألية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد الرابع عشر(14)، أكتوبر 2016.
3. الأخضري نصر الدين، قانون الاملاك الوطنية الجزائري بين ضرورات التطور وحتمية التعثر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد الثاني، 2009.
4. أبو بكر الصديق، قزوح نصيرة، دور وزارة المالية في اعداد ميزانية الدولة، مجلة افاق العلوم، جامعة زيان عشور، الجلفة العدد الثاني، 2016
5. أمل علي محمد، تقييم الدور الرقابي لديوان المحاسبة، مجلة دراسات ووثائق، مجلس المحاسبة الكويتي، مايو 2001.
6. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد الرابع، جوان 2006.
7. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول، العراق، 2016.
8. الطيب ماتلو، التنمية المحلية آفاق ومعاينات، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003.
9. بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد العاشر، أكتوبر 2012.

10. حسان عبد السلام، المواجهة القانونية لظاهرة تبييض الأموال عبر البنوك في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، سطيف، العدد 21، ديسمبر 2015.
11. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة القانونية المتخصصة، سوريا.
12. حسين عكلة الخفاجي، الحماية القانونية للمال العام، مجلة الحقوق القانونية والسياسية العراقية، بغداد، العدد الواحد والثلاثون (31)، 2010.
13. خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية العمومية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث عشر (13)، 2006.
14. خطاب رئيس الجمهورية حول الإصلاحات السياسية، مجلة مجلس الأمة، العدد السادس والأربعون (46)، الجزائر، 2011.
15. سامي ياسين، المراجعة والرقابة على المال العام في المؤسسات الإدارية العمومية كأداة اصلاح وترشيد عمليات الانفاق الحكومي، مجلة الاستراتيجية والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس، العدد السابع (7)، جويلية 2014.
16. سعيد حمري، تطور الرقابة العليا على المال العام وأصولها التاريخية، مجلة القانون والأعمال، المغرب، العدد الرابع (4)، أبريل 2016.
17. شليفة بديعة، التدابير الوقائية للنظام البنكي الجزائري من تبييض الأموال، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والإستراتيجية، العدد 5174، 21 تموز 2016.
18. عبد الغني حسونة، الأحكام القانونية والجزائية لجريمة اختلاس المال العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس (5)، سبتمبر، 2009.
19. عبد القادر موفق، الرقابة المالية من منظور الاقتصاد الإسلامي والاقتصاديات المعاصرة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة فرحات عباس، سطيف، العدد الخامس (5)، جوان 2009.

20. عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس (6)، يناير 2014.
21. علي حمزة، سعد عبود، الاثار الجزائية لجريمة الأضرار بالمال العام، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة بابل، العدد الثالث، السنة الثامنة، 2016.
22. عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة باجي مختار، القطب الجامعي، عنابة، العدد الرابع والعشرون (24) ، جوان 2017،
23. علي كاظم حسين، الرقابة المالية في الإسلام، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الثاني والعشرون (22)، 2009.
24. عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
25. قسوري فهيمة، دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم تبييض الأموال، مجلة دراسات وابحات، جامعة الجلفة، العدد السابع عشر (17) ، ديسمبر 2014.
26. لمين شريط، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة -حالة الجزائر-، سلسلة دراسات ووثائق الصادرة عن مجلس الأمة، ديسمبر 1998
27. ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، السنة الرابعة، العدد الأول، يناير 1980.
28. مأمون سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة، مجلة القانون والاقتصاد للبحث في الشؤون القانونية، القاهرة، العدد الأول، السنة 39، مارس 1969.

29. مانع جمال عبد الناصر، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008.
30. ماينو جيلالي، الحماية القانونية لأمن الشهود في التشريعات المغربية، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الرابع عشر (14)، جانفي 2016.
31. محادي الطاهر، إجراءات المتابعة والمصالحة في جرائم الصرف في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني عشر (12)، 2006.
32. محمد بكرار شواش، الاختصاص الإقليمي الموسع في المادة الجزائية في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الرابع عشر (14)، جانفي 2016.
33. محمد ياسين رحاحلة، دور قانون ديوان المحاسبة في الحفاظ على المال العام، مجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2006.
34. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2003.
35. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.
36. معمر قوادري محمد، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، جامعة الشلف، العدد الخامس (5)، جوان 2011،
37. نادية طالب سلمان، عز الدين محمد محمود، دور ديوان الرقابة المالية في اجراء التحقيق بالمخالفات المكتشفة، مجلة التقني، المجلد السادس والعشرون (26)، العراق، العدد الرابع، 2013.
38. هنده غزيوي، الجهود العربية لمكافحة الفساد من منظور قانوني، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد الثاني عشر (12)، جوان 2016.

39. يوسف بن بزة ومبروك ساحلي، دور البرلمان الجزائري في تحقيق التنمية السياسية، مجلة التواصل، جامعة عنابة، العدد (38)، جوان 2014.
40. الحسن عاشي، ثمن الاستقرار في الجزائر، مركز الجزائر للدراسات والإعلام، العدد 1417، 2 نوفمبر 2013.
41. سعيدة نازي، رقابة القضاء الإداري على الأعمال والقرارات الماسة بالملكية العقارية الخاصة، سلسلة موسوعة القضاء والقانون المغربي، العدد 105، أغسطس 2013.
42. الزكراوي محمد، دراسة مقارنة حول حماية الأملاك العامة في ظل غياب المبدأ الدستوري، مجلة منازعات الأعمال، المغرب، العدد الثالث والعشرون (23)، أبريل 2016.
43. فلاح شفيق، دور الأجهزة الرقابية في محاربة الفساد، مركز النور للدراسات، العراق، العدد 325، بتاريخ 08 أوت 2017.
44. عبد الحق ذهبي، المفهوم الإداري والجنائي للموظف في التشريع والفقه والقضاء المغربي، مجلة الحوار المتمدن، العراق، العدد 1439، 23 يناير 2006.
45. عبد اللطيف أعمو، تجريم الإثراء غير المشروع محاولة تعريف وتدقيق، موقع المستشار البرلماني، العدد رقم 5470، 31 يوليو 2016.
46. عبد المغيث مروان، الجماعات المحلية - المفهوم والاختصاص-، مجلة مغرب القانون، المغرب، سبتمبر 2016.
47. عبد الحق أخو الزين، دور القضاء الإداري في حماية المال العام، المحكمة الإدارية بالرباط نموذجاً، مجلة العلوم القانونية، المغرب، العدد الخامس، جويلية 2013.
48. محمود خليفة، جودة الرقابة البرلمانية دراسة مقارنة البرلمانات مجلس الأمة، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية، ألمانيا، العدد رقم 2067، 20 جوان 2014.

49. الاطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، طبعة ثانية منقحة ومزودة
2014.

50. منشورات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الجزائر، 2016.

51. منشورات مجلس المحاسبة، الخطة الاستراتيجية، 2015-2018.

52. مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشریات الصادرة من مجلس الأمة، المؤسسة
الوطنية للاتصال والإشهار، الجزائر، يوليو 2000.

رابعاً: المداخلات العلمية

1. إبراهيم بوزبوجن، الخطوط العريضة لبرنامج عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
ومكافحته ، مداخلة أُلقيت في اليوم الدولي لمحاربة الرشوة، بتاريخ 9 ديسمبر 2011.

2. بوعزة نضيرة، جريمة الرشوة في ظل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من
الفساد ومكافحته، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من
الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد
خضير، بسكرة، يومي 6/7 ماي 2012.

3. البدالي صافي الدين، أي دور للقضاء في حماية المال العام، مداخلة أُلقيت في ندوة
الجمعية المغربية لحماية المال العام، المغرب، يوم 28 يناير 2016.

4. رئيس بلدية الجزائر الوسطى، الجانب السياسي والجبائي على المستوى المحلي،
مدخلات أُلقيت في الندوة الفكرية بعنوان الإصلاحات المالية والجباية المحلية، المنعقدة في مقر
مجلس الأمة، بتاريخ 31 مارس 2003.

5. بوكساني رشيد، أوكل نسيم، أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية، مداخلات
أُلقيت في المؤتمر العربي الأول بعنوان التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة
الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية ، 26 / 28 أكتوبر
2008.

6. بومدين طاشمة، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى العلمي الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، يومي 15/16 فبراير 2012.
7. حاحة عبد العالي، يعيش أمل، دورة أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2008.
8. خليفة سالم الجهمي، دور القضاء في مكافحة الفساد، مداخلة أقيمت ضمن برنامج الحملة الوطنية لمكافحة الفساد، بنغازي، ليبيا، 8 ديسمبر 2012.
9. خليف عبد الرحمن جامعة، مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي، جامعة محمد الشريف مساعدي، يومي 12 و 13 أبريل 2016.
10. ربحي كريمة بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2007.
11. شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، مداخلة أقيمت ضمن الملتقى الوطني السادس، حول دور الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدية، 20 ماي 2013،
12. صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، مداخلة أقيمت في المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات الدولية والحكومات، المنظم من طرف قسم علوم التسيير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، يومي 8 / 9 مارس 2005.

13. الطيب ماتلو، نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد، مداخلة أقيمت في الندوة الفكرية التي نظمها مجلس الأمة بعنوان الإصلاحات المالية والجباية المحلية، يوم 31 مارس 2003.
14. عبد السميع روبينة، واقع اصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر، مداخلة أقيمت في المحور الوطني لواقع الاصلاح المحاسبي في الجزائر كلية العلوم الاقتصادية، بسكرة 30/29 نوفمبر 2011.
15. عبي زيان محند واعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، ندوة فكرية حول موضوع تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الخميس 17 أكتوبر 2002.
16. عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مداخلة أقيمت في ندوة مجلس الأمة، بعنوان المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، نوفمبر 1987،
17. غوثي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مداخلة أقيمت في حلقة مخصصة لطلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، تتضمن موضوع تدرج القواعد القانونية، فيفري 2006.
18. فريد علواش، الإثراء غير المشروع وفقا لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد و أليات مكافحته في الدول المغاربية ، المنعقد يومي 13/14 أفريل 2015.
19. لبنى عبد اللطيف، الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات المالية (الأبعاد والتحديات)، مداخلة أقيمت في فعاليات اليوم الثالث للمؤتمر السنوي السابع للحزب الوطني الديمقراطي، القاهرة، ديسمبر، 2010.
20. ليلي بوكحيل، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ حرية المنافسة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، يومي 3/4 أفريل 2013.

21. مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر المساءلة وتعزيز الحكم الرشيد في اليمن، الذي تنظمه منظمة صحفيات بلا قيود في الفترة ما بين 6/4 يوليو 2009.
22. مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية في معضلة التطوير البرلماني في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى العلمي الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المنعقد يومي 16/15 فبراير 2012.
23. مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة مقدمة في ندوة الفكرية لمجلس الأمة، الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلس الأمة 31 مارس 2003.
24. مناع العلجة، الحماية الدستورية للأموال، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني لحماية المال العام ومكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة المدية، المنعقد يومي 06/05 ماي 2009.
25. موسى صادقي، الإجراءات العملية لكيفية تحضير دفتر الشروط، مداخلة أقيمت في اليوم الدراسي حول الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق، 27 ديسمبر 2015.

خامسا: النصوص القانونية :

أ- الدساتير:

1. دستور 10 سبتمبر 1963 (ج ر، العدد 64 لسنة 1963).
2. دستور 22 نوفمبر 1976 (ج ر، العدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976).
3. دستور 23 فيفري 1989 (ج ر، العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1986).
4. الدستور الجزائري لـ 28 نوفمبر 1996 (ج ر، العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016).

ب- الاتفاقيات

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31/10/2003، المصادق عليها بالمرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 افريل 2004.
2. اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، المصادقة عليها بالمرسوم الرئاسي رقم 137-06 مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق 10 أبريل 2006 .
3. الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010، والمصادقة عليها بالمرسوم الرئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق سبتمبر سنة 2014 .

ج -القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، (ج ر، العدد 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012) .
2. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق لـ 26 يوليو سنة 2011، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. (ج ر، العدد 37)
3. القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 ، الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
4. القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ بتاريخ 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 جانفي 2012. والمتعلق بالأحزاب السياسية، (ج ر، العدد 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012).
5. القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

د- القوانين العادية

1. القانون رقم 33-166 المؤرخ في 12 صفر 1386 الموافق 02 يونيو 1966، (ج ر، العدد 46)، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .
2. القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن العمل بالتشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962، (ج ر، العدد 2، المؤرخة في 11 جانفي 1963).
3. القانون رقم 80-01 مؤرخ في 24 صفر عام 1400 الموافق ل 12 يناير 1980 ، (ج ر، العدد 03 المؤرخة في 15 جانفي 1980)، المتضمن التعديل الدستوري.
4. القانون رقم 80-05 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400 الموافق لأول مارس 1980، (ج ر، العدد 10، مؤرخة في 4 مارس 1980)، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.
5. القانون رقم 84-16 المؤرخ في أول شوال عام 1404 الموافق 30 يونيو سنة 1984 (ج ر، العدد 27 سنة 1984)، المتعلق بالأحكام الوطنية.
6. القانون رقم 84-21 المؤرخ في أول ربيع الأول عام 1405 الموافق 24 ديسمبر سنة 1984، (ج.ر العدد 49، المؤرخة في 03 سبتمبر 2008) المتضمن قانون المالية.
7. القانون رقم 84-17 مؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 ، (ج.ر، العدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984، ص 1048)، المعدل والمتمم بالقانون رقم 89-24 مؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، (ج ر، العدد 01 لسنة 1989)، يتعلق بقوانين المالية.
8. القانون رقم 88-01 القانون رقم 88-01 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 (ج ر، العدد 2 المؤرخة في 13 جانفي 1988)، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العامة.
9. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أفريل 1990، (ج ر، العدد 15 سنة 1990)، المتضمن قانون البلدية.

10. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أفريل 1990، (ج ر، العدد 15 سنة 1990)، المتضمن قانون الولاية.
11. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق ل 15 أوت 1990، (ج ر، العدد 35 لسنة 1990، ص 1131) ، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
12. القانون رقم 90-25 المؤرخ في أول جمادى الأولى 1411 الموافق ل 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري (ج ر، العدد 49، المؤرخة في 1990).
13. القانون 90-30 مؤرخ في 14 جمادى الأول 1411 الموافق ل أول ديسمبر سنة 1990 (ج ر، العدد 52)، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق ل 20 يوليو 2008، (ج ر، العدد 44، المؤرخة في 03-08-2008) المتضمن قانون الأملاك الوطنية.
14. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 04 ديسمبر 1990، (ج ر، العدد 53 المؤرخة في 05 ديسمبر 1990)، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة.
15. القانون رقم 91-03 مؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 08 يناير سنة 1991، في 10 جانفي 1996، (ج ر، العدد 3 المؤرخة في 14 يناير 1996)، المتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزاد.
16. القانون رقم 91-11 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق ل 27 أبريل سنة 1991. (ج ر، العدد 20 لسنة 1991). يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
17. القانون رقم 06-02 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 (ج ر، العدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006) ، المتضمن تنظيم مهنة الموثق.
18. القانون رقم 06-03 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006 (ج ر، العدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006) ، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

19. القانون رقم 05-11 المؤرخ في 17 ربيع الثاني 1432 الموافق 22 مارس 2011 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فيفري 2011، العدد 19 الصادر في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ.

20. القانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006 (ج ر، العدد 14 المؤرخة في 20 فبراير 2006) المعدل والمتمم، بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 مؤرخ في 2 رمضان عام 1432 الموافق 2 غشت 2011 (ج ر، العدد 44 المؤرخة في 10 أوت 2011) و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.

21. القانون رقم 09-08 المؤرخ 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008 (ج ر، العدد 21 المؤرخة في 23 ابريل 2008) يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

22. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، (ج ر، العدد 37 المؤرخة في 03 جوان 2011) ، المتعلق بقانون البلدية.

23. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، (ج ر، العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012) المتعلق بقانون الولاية.

24. القانون رقم 12-427 المؤرخ في 2 صفر 1434 الموافق ل 16 ديسمبر 2012، (ج ر، العدد 69، المؤرخة في 2012) المحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفايات ذلك.

25. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-08 المؤرخ في 4 ربيع الثاني 1422 الموافق ل 26 يونيو سنة 2001، (ج ر، العدد 34) والمعدل والمتمم بالقانون رقم 04-14 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق ل 10 نوفمبر سنة 2004، (ج ر، العدد 71) المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق ل 20 ديسمبر 2006، (ج ر، العدد 84 المؤرخة في 24 ديسمبر 2006) والمعدل والمتمم

بالأمر رقم 02-15 المؤرخ في 7 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015 (استدراك)
(ج ر، العدد 41 المؤرخة في 29 يوليو 2015) المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.
26. الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، (ج ر، العدد 71 لسنة 2004) المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-23 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ في 20 ديسمبر 2006 (ج ر، العدد 84 لسنة 2006)، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 29 صفر عام 1430 الموافق 25 فبراير 2009 (ج ر، العدد 15 لسنة 2009) المتضمن قانون العقوبات.

27. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426 الموافق ل 20 يونيو 2005 المعدل والمتمم (ج ر العدد 44 لسنة 2005) بالقانون رقم 07-05 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007، (ج ر العدد 31 لسنة 2007) المتضمن القانون المدني.

28. الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1389 الموافق ل 19 فبراير 1970، (ج ر العدد 21، المؤرخة 27 فبراير 1970) المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-03 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1438 الموافق 10 يناير سنة 2017، (ج ر، العدد 2، المؤرخة في 11 يناير 2017)، المتعلق بالحالة المدنية.

29. الأمر 95-20 الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995، (ج ر، العدد 39) المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010 (ج ر، العدد 50، المؤرخة في أول سبتمبر 2010)، المتعلق بمجلس المحاسبة.

30. الأمر رقم 95-13 مؤرخ في 10 شوال عام 1415 الموافق 11 مارس 1995، (ج ر، العدد 17، المؤرخة في 29 مارس 1995)، المتضمن تنظيم مهنة المترجم- المترجمان الرسمي.

31. الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1416 الموافق لـ 26 غشت 1995، (ج ر، العدد 48)، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

32. الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 23 صفر 1417 الموافق لـ 9 جويلية 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-08 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، (ج ر العدد 37) والذي يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1423 الموافق 19 فبراير سنة 2003 (ج ر، العدد 12 لسنة 2003) معدل ومتمم رقم 10-03 المؤرخ في 26 أوت 2010 (ج ر، العدد 50 مؤرخة 1 سبتمبر 2010) المعدل و المتمم المتعلق بقمع المخالفات ضد التشريع و التنظيم الخاص بالصرف و حركة الأموال من و إلى الخارج.

33. الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997. (ج ر، العدد 12، المؤرخة في 6 مارس 1997)، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

34. الأمر رقم 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية الموافق لـ 20 أوت 2001، ج ر، العدد 47 صادر في 23 أوت 2001 المعدل والمتمم بالأمر رقم 08-01 مؤرخ في 21 صفر عام 1429 في 08 فيفري 2008 (ج ر، العدد 11، المؤرخة في 02 مارس 2002)، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.

35. الأمر 05-06 المؤرخ في 18 رجب 1426 الموافق لـ 23 غشت 2005 المتعلق بمكافحة التهريب.

36. الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق في 15 جويلية 2006، (ج ر، العدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006)، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

37. الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق ل 26 غشت 2003 معدل والمتمم بالأمر رقم 04-10 المؤرخ 16 رمضان عام 1431 الموافق في 26 غشت 2010، (ج ر العدد 50 المؤرخة في 1 سبتمبر 2010) والمتعلق بالنقد والقرض.

38. الأمر رقم 02-12 المؤرخ في 13 فيفري 2012، (ج ر، العدد 08)، المعدل و المتمم للقانون رقم 01-05 المؤرخ في 06 فيفري 2005 (ج ر، العدد 15 لسنة 2012) و المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب ومكافحتها.

هـ النصوص التنظيمية

1. المرسوم رقم 46-2974 المؤرخ في 31 أكتوبر 1946 المتضمن النظام المالي للجزائر.
2. المرسوم رقم 50-1413 المؤرخ في 13 نوفمبر 1950 المتضمن قانون الإدارة العمومية المتعلقة بنظام الجزائر.
3. المرسوم رقم 63-326 المؤرخ في 4 سبتمبر 1963. (ج ر، العدد 63 سنة 1963) المتضمن إنشاء وزارة الاقتصاد الوطني.
4. المرسوم رقم 63-189 الصادر بتاريخ 16 ماي 1963، (ج ر، العدد 35)، المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات.
5. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1416 الموافق ل 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.
6. المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996 المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها.
7. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ل 07 ديسمبر 1996 والمتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، (ج ر، العدد 76 لسنة 1996)، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، (ج ر العدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002)، والمعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، (ج ر،

- العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008) ، وبالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، (ج ر، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016).
8. المرسوم الرئاسي رقم 97-489 مؤرخ في 27 شعبان عام 1418 الموافق 27 ديسمبر سنة 1997، (ج ر، العدد 86) ، المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية.
9. المرسوم الرئاسي رقم 01-248، المؤرخ في 20 ديسمبر 2001، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمنفقين الماليين بمجلس المحاسبة.
10. المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 7 فبراير 2012 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و تنظيمها وكيفية سيرها.
11. المرسوم الرئاسي رقم 06-414 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد نموذج التصريح بالممتلكات.
12. المرسوم الرئاسي رقم 06-415 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد كيفية التصريح بالممتلكات.
13. المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431 الموافق ل 17 أكتوبر سنة 2010، (ج ر، العدد 58 لسنة 2010) ، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 11-98 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1432 الموافق أول مارس سنة 2011، (ج ر، العدد 14 لسنة 2011) ، معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 11-222 المؤرخ في 14 رجب عام 1432 الموافق 16 يونيو لسنة 2011، (ج ر، العدد 34 لسنة 2011) ، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 24 صفر عام 1433 الموافق 18 يناير لسنة 2012، (ج ر، العدد 04، لسنة 2012) ، والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

14. المرسوم الرئاسي رقم 11-246 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، (ج ر، العدد 86، المؤرخة في 14 ديسمبر 2011)، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخة في 25 رمضان عام 1435 الموافق 23 يوليو 2014، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره .

15. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق الموافق ل 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. (ج ر العدد 50، لسنة 2015)

16. المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق لـ 01 مارس 1980، (ج ر العدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980) يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.

17. المرسوم رقم 83-502 المؤرخ في 20 أوت 1983 المتضمن التنظيم الداخلي لهيكل المفتشية العامة. (ج ر العدد 35، المؤرخة في 23 أوت 1983.)

18. المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 2 ربيع الأول عام 1407 الموافق لـ 4 نوفمبر 1986، (ج ر، العدد 45، المؤرخة في 05 نوفمبر 1986) والمتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.

19. المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 16 جمادى الأول 1412 الموافق لـ 23 نوفمبر 1991 والذي يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفايات ذلك.

20. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 28 صفر 1412 الموافق لـ 7 سبتمبر 1991 لذي. (ج ر، العدد 4) ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفاياتها ومحتواها الأمرون بالصرف إما ابتدائيون أو رئيسيين أو ثانويين.

21. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992. (ج ر، العدد 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1992)، والمعدل

- والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1430 الموافق لـ 16 نوفمبر 2009، (ج ر، العدد 67 المؤرخة في 19 نوفمبر 2009) والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
22. المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 2218 شعبان 1412 الموافق لـ 22 فبراير 1992، (ج ر، العدد 15)، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية.
23. المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 15 رجب 1412 الموافق لـ 20 جانفي 1992، (ج ر، العدد 06 المؤرخة في 26 يناير 1992) يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية
24. المرسوم رقم 92-33 المؤرخ في 15 رجب 1412 الموافق لـ 20 جانفي 1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها.
25. المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ مؤرخ في 14 شعبان 1413 الموافق لـ 6 فبراير 1993، (ج ر، العدد 09، المؤرخة في 10 فيفري 1993)، يحدد أجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعومة.
26. المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 رمضان 1415 الموافق لـ 15 فبراير 1995 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 95-151 المؤرخ في 30 ذي الحجة 1415 الموافق لـ 30 مايو 1995، (ج ر، العدد 30، المؤرخة في 4 يونيو 1995)، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.
27. المرسوم التنفيذي رقم 95-198 المؤرخ في 25 يوليو 1995 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 05-493 المؤرخ في 26 ديسمبر 2005 (ج ر، العدد 84 لسنة 2005) وبالمرسوم التنفيذي رقم 08-93 المؤرخ في 10 مارس 2008 (ج ر، العدد 14 لسنة 2008)، المحدد لاختصاصات مفتشية مصالح المحاسبة وتنظيمها.
28. المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 2 رمضان عام 1416 الموافق لـ 22 يناير سنة 1996 والذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

29. المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 16 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 4 يونيو 1997 (ج ر، العدد 48 لسنة 1997)، الذي يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.
30. المرسوم التنفيذي رقم 97 - 256 المؤرخ في 9 ربيع الأول عام 1418 الموافق 14 يوليو سنة 1997، يتضمن شروط. وكيفيات تعيين بعض الأعوان والموظفين المؤهلين لمعينة مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال.
31. المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 24 محرم عام 1423 الموافق لـ 7 ابريل 2002 (ج ر، العدد 23)، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08-275 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق 6 سبتمبر سنة 2008 (ج ر، العدد 50) وبالمرسوم التنفيذي رقم 10-237 المؤرخ في 2 ذي القعدة عام 1431 الموافق 10 أكتوبر سنة 2010 وبالمرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 4 جمادى الثاني عام 1434 الموافق 15 ابريل سنة 2013 (ج ر، العدد 23 المؤرخة في 28 ابريل 2013) والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.
32. المرسوم التنفيذي رقم 06-05 المؤرخ في 09 ذي الحجة عام 1429 الموافق لـ 9 يناير 2006 المتضمن شكل الإخطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه.
33. المرسوم التنفيذي رقم 06-348 المؤرخ في 05 اكتوبر 2006، حيث تم بموجبه تحديد أربعة محاكم على المستوى الوطني وتوسيع اختصاصها الإقليمي.
34. المرسوم التنفيذي رقم 07-364 مؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، (ج ر، العدد 75).
35. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق لـ 6 سبتمبر سنة 2008، (ج ر، العدد 15 لسنة 2008) يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.
36. المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، (ج ر، العدد 50)، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

37. المرسوم التنفيذي رقم 154-08 ممضي في 26 مايو 2008 وزارة المالية (ج ر، العدد 27 المؤرخة في 28 مايو 2008) يتضمن مهام مفتشية مصالح الميزانية وتنظيمها وسيرها.
38. المرسوم التنفيذي رقم 274-08 مؤرخ في 6 رمضان عام 1429 الموافق ل 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها.
39. مرسوم تنفيذي رقم 312-91 المؤرخة في 28 صفر عام 1412 الموافق 7 سبتمبر سنة 1991، (ج ر، العدد 43، المؤرخة في 17 سبتمبر 1991)، يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين.
40. المرسوم التنفيذي رقم 09- 96 المؤرخ في 22 فيفري 2009، (ج ر، العدد 14، المؤرخة في 4 مارس 2009)، شروط وكيفيات مراقبة وتدقيق المؤسسات الاقتصادية العامة من طرف المفتشية العامة للمالية.
41. المرسوم التنفيذي رقم 28-10 مؤرخ في 27 محرم عام 1431 الموافق 13 يناير سنة 2010، (ج ر، العدد 5، المؤرخة في 24 يناير 2010)، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية.
42. المرسوم التنفيذي رقم 11- 381 مؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1432 الموافق 21 نوفمبر سنة 2011، (ج ر، العدد 64 لسنة 2011)، يتعلق بمصالح المراقبة المالية.
43. المرسوم التنفيذي رقم 11-331 مؤرخ في 21 شوال عام 1432 الموافق 19 سبتمبر 2011 يعدل و يتم مرسوم تنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 7 سبتمبر سنة 1991، (ج ر، العدد 52، المؤرخة في 21 سبتمبر 2011)، والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم.
44. المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 3 شوال عام 1433 الموافق ل 21 أوت 2012، (ج ر، العدد 49، المؤرخة في 09 سبتمبر 2012)، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها.

45. المرسوم التنفيذي رقم 13-318 مؤرخ في 10 ذي القعدة عام 1434 الموافق لـ 16 سبتمبر 2013، يتعلق بإجراءات الكشف عن الأموال والأموال الأخرى وتحديد موقعها وتجميدها في إطار مكافحة تمويل الإرهاب.

و- القرارات

1. القرار الوزاري المشترك رقم 98 مؤرخ في 2 ديسمبر 2001 يؤهل مفتشي المفتشية العامة للمالية لمعينة مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف.
2. القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 09 مايو 2010 رزنامة تنفيذ الرقابة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات.
3. القرار المؤرخ في 2 جمادى الثانية عام 1432 الموافق لـ 5 مايو 2011 والذي يحدد إجراء الالتزامات الاحتياطية، (ج ر، العدد 6، المؤرخة في 8 يونيو 2011).
4. القرار المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1433 الموافق 3 ابريل سنة 2012 يضبط كفاءات تحديد مهام المراقب المالي وكذا شروط وكفاءات ممارسة النيابة عن المراقب المالي شروط، (ج ر، العدد 42 لسنة 2013).
5. القرار المؤرخ في 12 شعبان عام 1433 الموافق 2 يوليو سنة 2012، يحدد كفاءات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية. (ج ر، العدد 24، المؤرخة في 5 مايو سنة 2013).
6. القرار المؤرخ في 11 جمادى الأولى 1419 الموافق لـ 2 سبتمبر 1998 المعدل للقرار المؤرخ في 25 شعبان 1416 الموافق لـ 16 يناير 1996 مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط فروعها واختصاصها.

هـ- الأنظمة الداخلية

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو سنة 1997 المعدل.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة، (ج ر العدد 49 المؤرخ في 22 غشت 2017).

سادسا: مصادر الانترنت

1. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية. www.interieur.gov.dz
2. المجلس الشعبي الوطني <http://www.apn.dz>
3. الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة <http://www.ccomptes.org.dz>
4. الموقع الرسمي لخلية الاستعلام المالية <http://www.mf-ctrf.gov.dz>
5. الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية <http://www.el-mouradia.dz>
6. الموقع الرسمي لمجلس الأمة <http://www.majliselouma.dz>
7. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، www.arado.org
8. المنتدى العالمي للتبادل بين خلايا المعلومات المالية ، ايجمونت www.egmontgroup.org
9. المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة <http://www.arabosai.org>

- المراجع باللغة الأجنبية

أولاً: الكتب

1. Ali Bissaad, Droit De La Comptabilité Publique, Houma, Algérie, 2004.
2. Ali Bissaad, De La Comptabilité Publique, Ecole Nationale Des Impôts, Koléa, Algérie, 2001,
3. André De Laubadere ‘Traite Elémentaire De Droit Administratif, 2^e Edition, Paris ,1957.
4. André Paysant, Finances Publiques, 5^e Edition, Armand Colin, Paris,1999
5. Bachir Yalles Chaouche, Le Budget De L'état Et Des Collectivités Locales, Edition Opu Alger ,1990.
6. Cherif Rahmani, Les Finances Des Communes Algérienne, Insincérité, Déficits Et Bonne Gouvernance, 2^e Edition, Casbah, Alger, 2002.
7. Hubert Charles Et Bernardini Roger, Fonctionnaire Public, Répertoire De Droit Pénal, Et De Procédure Pénale, Tome II, Dalloz 2^e Edition, Paris, 1993.

8. Jacques Magnet, Les Comptables Publics, L.G.D.J., Paris, 1995.
9. Jacques Magnet , La Cour Des Comptes Et Les Institutions Associées Et Les Chambres Régionales Des Comptes, Berger- Levraut, 4^e Edition, Paris ,1996.
10. Joël Bourdin, Les Finances Communales, Economica, Paris, 1998,
11. Khaled Qabbani, La Décentralisation Et La Question De Son Application Au Liban, Publications De La Méditerranées Beyrouth, Liban, 1981.
12. Pierre Lalumière, les finances Publiques, Armand colin, Collection U, Paris, 1983.
13. Rêne Garraud, Traite Théorique Et Pratique Du Droit Pénal Français, Tome IV, Librairie Du Recueil Sirey, Paris, 1916.
14. Robert Vouin Par Michèle-Laure Rassat, Droit Pénal Spécial, 6^e Edition Dalloz, Paris, 1988.
15. Roger Merle, André Vitu, Traité De Droit Criminel Droit Pénal Spécial, Tome III, Paris, CUJAS, 1982.
16. Stephen Robbins, David De Lenzo, Management L'essentiel Des Concepts Et Des Pratique ,4^{ème} Edition, France, 2004.

ثانيا :المقالات

1. Denidni Yahia ,la geste de la loi organique du 07/07/984 relative aux lois de finances, Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, Faculté de Droit et des Sciences administratives, faculté de droit , Université d'Alger ,vol 37,1999.
2. Geneviève Giudicelli-Delage, les crimes et délits contre la nation, l'état et la paix publique, revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 3 juillet-septembre 1993.

3. Jacques Magnet, les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législative aperçu de droit comparé, RFFP,N°59 ,1997

ثالثا: مصادر الانترنت

1. Code pénal français, J.O 7 Décembre 2013 - Droit pénal n° 2, Février 2014 étude 3. <https://www.legifrance.gouv.fr>

الفهرس

الفهرس

1	مقدمة
12	الفصل التمهيدي: منظومة الرقابة كأداة لحماية الأموال العمومية
14	المبحث الأول: ماهية الرقابة على الأموال العمومية.....
15	المطلب الأول: مفهوم الرقابة ومشروعيتها.....
15	الفرع الأول: المفاهيم المتعددة للرقابة.....
21	الفرع الثاني: مشروعية الرقابة على المال العام.....
23	المطلب الثاني: الإطار التاريخي والفكري للرقابة على المال العام.....
23	الفرع الأول: الرقابة عبر النظم القديمة.....
25	الفرع الثاني: الرقابة في الفكر القانوني الحديث وفي الجزائر.....
31	المطلب الثالث: أهداف الرقابة على المال العام وأهم صورها.....
32	الفرع الأول: أهداف الرقابة على المال العام.....
35	الفرع الثاني: أنواع الرقابة على المال العام.....
43	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للأموال العمومية.....
43	المطلب الأول: مفهوم الأموال العمومية وتطورها التاريخي.....
44	الفرع الأول: تعريف الأموال العامة.....
47	الفرع الثاني: التطور التاريخي للأموال العامة.....

53	المطلب الثاني: تصنيفات الأموال ومعايير تمييزها عن الأموال الخاصة.....
54	الفرع الأول: تصنيف المال العام.....
63	الفرع الثاني: معايير تمييز المال العام عن المال الخاص.....
70	المطلب الثالث: صور الحماية القانونية للمال العام.....
70	الفرع الأول: الحماية المدنية على المال العام.....
73	الفرع الثاني: الحماية الجنائية على المال العام.....
76	الفرع الثالث: الحماية الدستورية على المال العام.....
80	الباب الأول: رقابة الأجهزة المالية على الأموال العمومية
83	الفصل الأول: الإطار الرقابي لعمل الهيئات المالية بين الاستقلالية والتسيير
84	المبحث الأول: رقابة جهاز المفتشية العامة للمالية.....
84	المطلب الأول: الإطار التنظيمي المفتشية العامة للمالية.....
85	الفرع الأول: التنظيم القانوني للمفتشية العامة للمالية.....
87	الفرع الثاني: التنظيم المركزي والإقليمي للمفتشية.....
94	المطلب الثاني: قواعد ضبط الممارسة الرقابية لعمل المفتشية العامة للمالية.....
95	الفرع الأول: تقدير صلاحيات عمل المفتشية العامة للمالية.....
103	الفرع الثاني: مراحل ممارسة العمل الرقابي للمفتشية وأهم نتائجه.....
108	المطلب الثالث: تقييم فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية.....
108	الفرع الأول: الأثر المترتبة على عملية الرقابة.....

109	الفرع الثاني: مدى فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية.....
112	المبحث الثاني: رقابة الأجهزة المالية الأخرى.....
112	المطلب الأول: رقابة الهيئات الخاضعة للمحاسبة العمومية للمال العام.....
113	الفرع الأول: مفتشية مصالح المحاسبة.....
115	الفرع الثاني: رقابة الإدارة المركزية لمصالح المالية.....
117	المطلب الثاني: رقابة لجان الصفقات العمومية.....
118	الفرع الأول: الرقابة القبلية للجان الصفقات العمومية.....
124	الفرع الثاني: الرقابة البعدية على الصفقات العمومية.....
130	المطلب الثالث: رقابة أعون التنفيذ الميزاني العمومي.....
130	الفرع الأول: الأمر بالصرف.....
137	الفرع الثاني: المحاسب العمومي.....
148	الفرع الثالث: المراقب المالي.....
158	الفصل الثاني: البعد الرقابي المالي لعمل الجهاز التشريعي والهيئات الإدارية اللامركزية
160	المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية.....
160	المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية.....
161	الفرع الأول: المعنى اللغوي والاصطلاحي.....
163	الفرع الثاني : التطور التاريخي للبرلمان.....
172	المطلب الثاني: الضوابط القانونية لسن الميزانية العامة للدولة وحدودها.....

172	الفرع الأول: مراحل عملية إعداد الميزانية العامة للدولة.....
183	الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.....
191	المطلب الثالث: تقييم الدور الرقابي البرلماني على المال العام.....
191	الفرع الأول: إيجابيات العملية الرقابية.....
193	الفرع الثاني: سلبيات الرقابة البرلمانية.....
195	المبحث الثاني: رقابة الهيئات الإدارية اللامركزية على المال العام.....
195	المطلب الأول: رقابة المجالس الإقليمية.....
196	الفرع الأول: النظام القانوني للبلدية.....
203	الفرع الثاني: النظام القانوني للولاية.....
211	المطلب الثاني: دورة إعداد ميزانية الهيئات الإدارية اللامركزية.....
212	الفرع الأول: ميزانية الولاية.....
214	الفرع الثاني: ميزانية البلدية.....
217	المطلب الثالث: تقدير مدى فاعلية رقابة الهيئات الإدارية اللامركزية.....
218	الفرع الأول: الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات الإقليمية.....
226	الفرع الثاني: إجراءات العملية الرقابية على مالية الجماعات الإقليمية.....
228	الفرع الثالث: تقييم رقابة تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية.....
233	الباب الثاني رقابة الأجهزة القضائية على الأموال العامة
237	الفصل الأول: دور القضاء كآلية رقابية في تعزيز قيم النزاهة والشفافية

239	المبحث الأول رقابة مجلس المحاسبة على الأموال العامة
239	المطلب الأول: النظام القانوني لمجلس المحاسبة
241	الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة
253	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
256	المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المحاسبة ومجال تدخلاته
256	الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحاسبة
261	الفرع الثاني: مجال التدخل مجلس المحاسبة
263	المطلب الثالث: أساليب رقابة مجلس المحاسبة وأهم النتائج المترتبة عنها
263	الفرع الأول: أساليب رقابة مجلس المحاسبة
274	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على رقابة مجلس المحاسبة
280	المبحث الثاني: مظاهر رقابة القضاء العادي على الأموال العمومية
280	المطلب الأول: سلطة القضاء في حماية المال العام
281	الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على المال العام
285	الفرع الثاني: رقابة القضاء الجزائي على المال العام
288	المطلب الثاني: فعالية رقابة التعاون القضائي الدولي على المال العام
288	الفرع الأول: التعاون القضائي في ظل الاتفاقيات الدولية
290	الفرع الثاني: التعاون القضائي في مجال تبادل المعلومات
293	المطلب الثالث: واقع الأداء الرقابي للأجهزة القضائية

298	الفصل الثاني: تدابير الدولة الوقائية في تفعيل حماية الأموال العمومية ومكافحة الفساد
300	المبحث الأول: تعزيز الوظيفة العمومية في حماية المال العام.....
300	المطلب الأول: الصفة العمومية في الموظف.....
301	الفرع الأول: المدلول الإداري والجنائي للموظف.....
304	الفرع الثاني: الموظف العمومي في التشريع الجزائري.....
312	المطلب الثاني: صور الجرائم الوظيفية على الأموال العامة.....
313	الفرع الأول: جريمة الاختلاس وما يلحق بها.....
326	الفرع الثاني: جريمة الإهمال المتسبب بإحداث أضرار بالمال العام.....
329	الفرع الثالث: جريمة الرشوة والجرائم الملحقة.....
341	المطلب الثالث: آليات مكافحة جرائم الفساد.....
342	الفرع الأول: الآليات العامة.....
346	الفرع الثاني: الآليات الخاصة.....
350	المبحث الثاني: دور الأجهزة الرقابية لمكافحة الفساد في حماية المال العام.....
350	المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.....
351	الفرع الأول: تشكيلة الهيئة.....
359	الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية.....
361	المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد.....
362	الفرع الأول: تنظيم الديوان وأهم تشكيلاته.....

364	 الفرع الثاني: مهام وسير عمل الديوان المركزي لقمع الفساد
366	 المطلب الثالث: خلية الاستعلام المالي
366	 الفرع الأول: تشكيلة خلية الاستعلام المالي
370	 الفرع الثاني: صلاحيات خلية الاستعلام المالي
379	 الخاتمة
386	 الملاحق
394	 قائمة المصادر والمراجع
438	 الفهرس