

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



الآليات المتخصصة لحماية المال العام في التشريع
الجزائري

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الدكتور:

حسونة عبد الغني

إعداد الطالبة:

زطيطة حورية

الموسم الجامعي : 2013 / 2014

(وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْخُلُوا بِهَا إِلَى
الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ)

الآية 188 من سورة البقرة

شكر و عرفان

الحمد لله أولا و آخرا و الصلاة و السلام على أفضل الخلق و خاتم الأنبياء و المرسلين صلاة و سلاما دائمين
ما دام الليل و النهار و على آله و صحبه أجمعين

وتبارك الله أحسن المشرعين و الخالقين إذا كان العجز عن الشكر فهو عربون المحبة الذي
أقدمه إلى كل الذين حملوا على ماتمهم تنوير طريقنا العلمي بالنصيحة مرة و بابتسامة في كثير من
المرات

و بعد تمام هذا البحث المتواضع بعون الله و توفيقه أجد نفسي ملزما بالاعتراف و التقدير و الشكر
الجزيل لمن كان له الفضل الكبير بعد الله سبحانه و تعالى في إنجاز هذا البحث و إتمامه ، و اعني
بذلك الدكتور المشرف

" حسونة عبد الغني "

الذي تحمل أعباء الإشراف على إنجاز هذا البحث رغم كثرة المشاغل و الأعمال و لم يبخل علينا
بنصائحه توجيهاته من أجل الوصول إلى بداية النجاح فجزاه الله خير الجزاء .

وشكر خاص إلى د. الزين عزري و د. زواوي عباس و د. حاحة عبد العالي و الأستاذة لعمور بدرية و
مليكة مزغيش و سمرة محززي

إلى كل من ساعد في إنجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد

والى جميع موظفي و عمال المكتبة الجامعية لكلية الحقوق بسكرة و الجزائر

كما لا أنسى أن أقدم جزيل شكري للوالدين العزيزين أدام الله في عمرهما

وإلى كل من ساعد في إنجاز هذه المذكرة ولو بكلمة و إلى كل من عرفه معنى السمر و التعب في
طريق البحث العلمي .

أما الشكر الذي من نوع خاص فأوجهه إلى كل من لم يقف إلى جانبنا و وقف في طريقنا و عرفنا
مسيرتنا و زرع الشوك في بحثنا فلولا وجودهم لما أحسننا بمتعة البحث ولا بطلاوة المناقشة ولولاهم لما
وصلنا إلى ما نربو إليه فلمن منا جزيل الشكر .

و لا أدعي أنني أنجزت عملا كاملا فكل عمل إذا ما تم نقطان و لكنه جهد المقل فما كان فيه من
صواب فبتوفيق من الله وحده وما كان فيه من خلل و نقطان فمنني ومن الشيطان

فأحمد الله على توفيقه و أستغفره عن تقصيري و أسأله أن يجعل

هذا العمل خالصا لوجهه و ألا يجرمنا أجر الاجتهاد .

الإهداء

إلى من قال فيهما ذا الجلال والعزة: "ولا تقبل لهما أجر ولا تنصرهما وقل لهما قولا كريما".

إلى من بها أكبر وعليها أتمد إلى شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي إلى من بوجودها أكتسب قوة

ومحبة لا حدود لها إلى من عرفت معها معنى الحياة أمي الغالية.

إلى من كلفه الله بالصيبة والوقار إلى من علمني العطاء بدون انتظار إلى من أحمل اسمه بكل

افتخار أرجو من الله أن يمد في عمرك لتري ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى

كلماتك نجوم أمتدي بها اليوم وفي الغد وللأبد أربي الغالي.

إلى روحي ورفقاء الدرب إخوتي أحمد سهيلة حشاني هشام سفيان أمينة راضية

إلى زوجات اخوتي ياسمينة، راضية والشكر الخاص جدا الى فاطمة و فاطمة

إلى كل أخوالي وزوجاتهم، وخالتي وأبنائهم كبيراً وصغيراً وعمتي وأبنائها

إلى روح عمتي الطاهرة رحمها الله واسكنها فسيح جناته

إلى كل أصدقائي في مشوار الحياة، أمينة كوثر فيروز كندة عفاف رشيدة مارية سهام

وشكر خاص جدا إلى خيرة

والذي يعجز اللسان عن شكره زميل الدراسة خالد

إلى كل دفعة الحقوق LMD ثانية ماستر 2013/2014

إلى كل أساتذتي من التعليم الابتدائي إلى التعليم الجامعي.

إلى كل من نسيهم قلبي ولم ينساهم قلبي.

مقدمة

الخطاتمة

الملاحق

الملاحق رقم

01

الملاحق رقم

02

الملاحق رقم

03

الفصل الأول

مجلس المحاسبة

الفصل الثاني

الهيئة الوطنية للوقاية

من الفساد ومكافحته

الفصل الثالث

المفتشية العامة

للمالية

الفهرس المحتويات

قائمة المصادر

و المراجع



من المبادئ الأساسية التي تحكم الدولة الحديثة والتي تقتضي أن يكون ضمن بناءها المؤسساتاتي جهاز أعلى للرقابة المالية ، تطلق عليه تسميات مختلفة ، ويأخذ أشكال وأنظمة قانونية متعددة ، وباستعراض أنظمة الرقابة المالية الموجودة في الدول يوجد نموذجين،النموذج الأول هو "الأنجلو -ساكسوني" حيث يطبق هذا النظام في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ويتمثل جهاز الرقابة المالية فيه بجهاز أعلى للحسابات ملحق بالسلطة التشريعية ، والذي يؤدي دور الرقابة الإدارية ، ولا يعتبر جهاز قضائي،¹ أما النموذج الثاني فيطبق في فرنسا حيث يتولى وظيفة الرقابة المالية فيها جهاز اعلى يسمى محكمة الحسابات وهو جهاز مستقل في تنظيمه وسيره عن السلطة التنفيذية والقضائية ، ويمارس رقابة ذات طبيعة قضائية وإدارية ويشكل هذا النظام نمودجا تتبعه دول عديدة ومنها الجزائر، فقد عرفت جهاز وحيد وهو مجلس المحاسبة ،والذي يمثل هيئة دستورية للرقابة المالية البعدية.

ومن خلال ما تقدم الإشارة إليه فإنه يجب التطرق للإطار القانوني الذي يحكم هذا الجهاز على مستوى المؤسسات الدستورية وضرورة توضيح وظيفته باعتباره جهاز للرقابة المالية، كل هذا على ضوء الإصلاحات التي خضع لها القانون الذي يحكم ويسير مجلس المحاسبة الجزائري² وذلك من خلال عدة مباحث الإطار القانوني لمجلس المحاسبة مبحث أول ، أما المبحث الثاني الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس المحاسبة ، والمبحث الثالث فعالية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة.

¹ - محمد عباس محززي ، اقتصاديات المالية العامة : النفقات العامة - الإيرادات العامة الميزانية العامة للدولة ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 2003، ص:459.

² -القانون رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة ،الجريدة الرسمية عدد 10، لسنة 1980.

المبحث الأول

الإطار القانوني لمجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية ، وقد خوله القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات والمعاينات التي تمكنه من التوصل إلى السير الحسن و الاستغلال الأمثل للموارد والوسائل والأموال العامة ونظرا لهذا الدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة فقد أعطى له المشرع طبيعة قانونية متميزة تميزه عن باقي المؤسسات، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المطلب الأول والذي خصص للطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، أما الجانب التنظيمي فسننتظر له في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لمجلس محاسبة

لإعطاء لمحة عن كيفية تنظيم مجلس المحاسبة ومهامه، إضافة إلى سير الأعمال به، وكذلك معرفة مراحل سير عملية الرقابة في الميدان منذ انطلاقها إلى نهايتها، والذي يساعدنا على معرفة الطبيعة القانونية لهذه الهيئة، وعليه سنعالج في هذا المطلب الأساس القانوني لمجلس المحاسبة كفرع أول، وأما التكييف القانوني لمجلس المحاسبة الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأساس القانوني لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة الرقابية الوحيدة في المجال المالي التي أتى ذكرها في اغلب الدساتير الجزائرية، متأثرا في ذلك بالمشرع الفرنسي¹ الذي أنشئ جهاز مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يختص بممارسة رقابة مالية لاحقة ويتمتع في ذلك بصلاحيات قضائية . لكن في الجزائر ليس مطابقا تماما في تنظيمه وعمله للنموذج الفرنسي لكنه يتشابه معه في جوانب معينة ، ويتعد عنه في جوانب أخرى كثيرة، ذلك أن مجلس المحاسبة في فرنسا هو مؤسسة عريقة جدا يعود في نشأته إلى سنة 1807،² يشكل ثمرة تجربة طويلة من الزمن ،ولقد استلهم المشرع الجزائري من هذا النظام العريق في تأسيسه لمجلس المحاسبة.

وقد تم تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976 ، كما نصت عليه المادة 160 من دستور 1989 ، أما دستور 1996 فقد نص : "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ."³ تجدر الإشارة إلى أن مجلس المحاسبة لم يباشر مهامه فعليا إلا سنة 1980، رغم الإشارة إليه من خلال المرسوم المتضمن وزارة المالية،⁴ وخضع في سيره إلى عدة نصوص قانونية ، التالية :

1. القانون رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 الذي أعطى لمجلس المحاسب الاختصاص الإداري والقضائي في ممارسة رقابة شاملة للجماعات والمؤسسات والهيئات

1 - الشيخة هوام ، الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة_دار الهدى ، الجزائر ، 2009 ، ص:35.

2- Martine lombard – Gilles Dumont ,**Droit administratif** ,8^e édition , Dalloz, paris , 2009,

p: 42 .

3- أنظر المادة 170 / 2 من المرسوم الرئاسي رقم : 96-438 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، المتضمن دستور الجزائر ،
الجريدة الرسمية ، عدد 76 لسنة 1996 .

4- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم اختصاص القضاء الإداري .ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة 4، الجزائر، 2008، ص:232.

التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما تكون طبيعتها القانونية¹ ومن جملة الأشغال التي قام بها في تلك الفترة هي التحقيق في مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 1980.²

2. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 الذي ضيق مجال تدخل مجلس المحاسبة ، حيث استثنى من مراقبته المؤسسات ، والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و جرده من صلاحياته القضائية وأصبح له وظيفة إدارية فقط³.

3. الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، و الذي وسّع مجال اختصاص هذا المجلس ليشمل رقابة كل الاموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسييري الأموال أو المستفيدين بها.⁴

وقد أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز ، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة. كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية .

4. استجابة لتعليمية رئيس الجمهورية 03 لسنة 2009⁵ المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد والتي نصت على ضرورة تنشيط دور مجلس المحاسبة تدخل المشرع سنة 2010 وعدّل قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم :10- 02 ، وقد قام المشرع بتفعيل دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد من خلال توسيع صلاحياته الرقابية،⁶ وفي مايلي مخطط توضيحي يبين تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة -الشكل 01-

¹ - حياة بلقوريشي ، مجلس المحاسبة في الجزائريين الطموحات والتراجع ،رسالة الماجستير في القانون فرع إدارة ومالية ، كلية الحقوق،الجزائر،2012، ص:11.

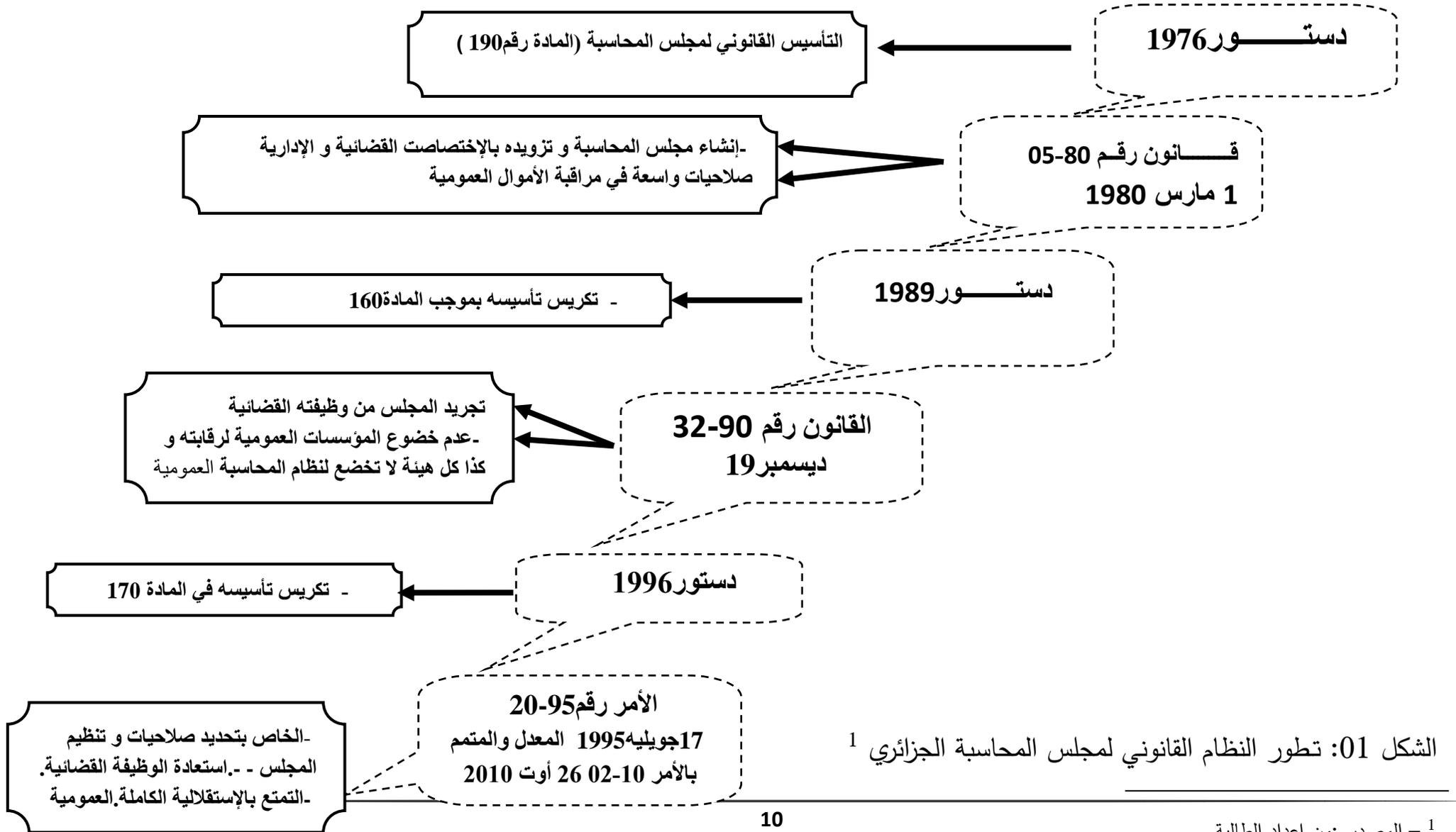
² - سامية شويخي ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام . رسالة الماجستير في تسيير المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية ، تلمسان ، 2011، ص: 84 .

³ - أمال يعيش تمام ، (الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة)، مجلة المنتدى القانوني ، كلية الحقوق بسكرة، العدد الثالث، 2003 ، ص: 226 .

⁴ - الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة .جريدة رسمية عدد 48 ، سنة 1995.

⁵ - التعليمية الرئاسية رقم :03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 ،والمعلقة بتفعيل مكافحة الفساد .

⁶ - الأمر 10- 02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتضمن مجلس المحاسبة ،جريدة رسمية عدد 50 سنة 2010 .



الشكل 01: تطور النظام القانوني لمجلس المحاسبة الجزائري¹

الفرع الثاني: التكييف القانوني لمجلس المحاسبة

يصف فقهاء القانون الإداري مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة¹ (Juridictions compétence spéciale)، ويركز الفقهاء على شرطين أساسين لتصنيف أي هيئة ضمن الجهات القضائية الإدارية، ويتمثل الشرط الأول في تمتع تلك الهيئة بصلاحيات قضائية، والشرط الثاني هو أن تخضع قراراتها للاستئناف أو الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، وانطلاقاً من هذا التصور فهو يعتبر مجلس المحاسبة كهيئة قضائية إدارية متخصصة لكونها تطبق قواعد المحاسبة العمومية هذا بالنسبة للقانون المقارن.²

أما بالنسبة للجزائر فالمرجع لم يحدد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة بحيث اكتفى بتصنيفه كهيئة عليا للرقابة المالية، ولم يتضمن على أي إشارة تمكن من تكييفه كهيئة ذات طبيعة قضائية، والتشريع العادي لم ينص بشكل صريح ومباشر على تصنيفه ضمن الهيئات القضائية.

ويتمتع مجلس المحاسبة باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، كما يتمتع بالاستقلال الضروري في التسيير و تضع الدولة تحت تصرفه الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لتسييره وتنفيذ صلاحياته،³ ومقره في الجزائر العاصمة،⁴ ينظر إلى مسألة الاستقلالية على أساس القواعد التي يستند إليها المراقب في تدعيم الاستقلالية على أساس الحياد في الرأي، الاستقلالية في أداء العمل مما يؤكد نزاهة وأمانة وحياد جهاز الرقابة في إبداء رأيه دون تدخل أو تأثير.⁵

ولقد أدرج المشرع اختصاصات مجلس المحاسبة الإدارية والقضائية، وكرس الطبيعة القضائية للمجلس من خلال القانون 1980، ثم عدل عن ذلك في القانون 1990 و أزال المهام

1 - Martine lombard et Gilles Dumont ,op -cit ,page :420.

2 - نوار أمجوج ، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة الماجستير في القانون العام فرع مؤسسات السياسة والإدارة . كلية الحقوق ، قسنطينة ، 2007 ، ص: 45.

3 - أنظر المادة 3 من أمر 20-95، مرجع سابق .

4 - أنظر المادة 5 من الأمر 20-95، مرجع سابق .

5 - علي زغدود، المالية العمامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر 2006 ، ص: 162.

القضائية للمجلس، وبعد ذلك أعاد للمجلس وبنفس الوضوح في الأمر 95 - 20 الصفة القضائية، وهذا ما تبناه قبل ذلك المشرع الفرنسي.

أما التشكيلة القضائية للمجلس هي نفس التشكيلة التي عرفها المشرع في قانون 1980، وهي تشكيلة قريبة من تشكيلة المحكمة العليا من حيث وجود الغرف وجهاز النيابة العامة، لكن المشرع في القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، بل استعمل عبارة مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي.

ولقد عرف الأستاذ محمد الصغير بعلي، الهيئات القضائية الإدارية المتخصصة بأنها: " جهات وهيئات قائمة خارج السلطة القضائية تتمتع عادة باختصاصات إدارية وقضائية"² وهكذا فإن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية ذات الطابع القضائي أو بعبارة أخرى فهو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون،³ وينطبق هذا التعريف تماما على مجلس المحاسبة، والذي يعتبر هيئة تتمتع باختصاصات قضائية و إدارية.

المطلب الثاني :

تنظيم مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من عدة هياكل تتلاءم مع المهام المتنوعة المنوطة به، فبعض هذه الهياكل نظم بالشكل الذي يتناسب مع الوظيفة الرئيسية القضائية والإدارية للمجلس، وبعضها نظم في شكل هياكل إدارية مساعدة، لذلك سيتم تناول التشكيلة البشرية في الفرع الأول، وهياكل مجلس المحاسبة في الفرع الثاني.

1 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص: 239.

2 - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة، دار العلوم، عنابة، 2004، ص: 169.

3 - رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص: 236.

الفرع الأول : التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات طبيعة قضائية خاصة، فهو يتشكل من أعضاء يمارسون مهام قضائية ، ويكتسبون صفة القضاة ،وبما أن أعضاء مجلس المحاسبة ليسوا موظفون عموميون لأن القانون لم يحلهم إلى القانون المتعلق بالوظيف العمومي¹ ولا يحيلهم كذلك إلى القانون الأساسي للقضاء² ،ولكنه في نفس الوقت ينص على أن حقوقهم وواجباتهم تحدد بموجب قانون يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة³ ، إن أعضاء مجلس المحاسبة هم من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة التي تنفرد بتكوين طلاب مختصين في تدقيق الحسابات موجهين إلى المفتشة العامة للمالية ومجلس المحاسبة و من رجال القانون و الاقتصاد*وذي اختصاصات مختلفة⁴.

وتتمثل التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة في كل من:⁵

أولاً : رئيس مجلس المحاسبة: يعين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي، من قبل رئيس الجمهورية⁶، وهذا تكريسا لاستقلالية هذه الهيئة الدستورية ووضعها مباشرة تحت سلطة رئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار يتولى رئيس مجلس المحاسبة الصلاحيات التالية :

1- يمثل المؤسسة على الصعيد الرسمي و أمام القضاء .

1- الامر رقم 03-06 المؤرخ في : 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية،الجريدة الرسمية، العدد 46 لسنة 2006 .

2 - القانون العضوي رقم : 04- 11 المؤرخ في : 06 سبتمبر 2004 ،المتضمن القانون الأساسي للقضاء ،الجريدة الرسمية، العدد 57 لسنة 2004 .

* يتم توظيفهم عن طرق مسابقات خارجية ويتمتعون بخبرة في ميدان المحاسبة والمالية والتدقيق لا تقل عن 05 سنوات

3 - نوال معزوزي ، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة ، مذكر ماجستير ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية كلية الحقوق ، الجزائر، 2011، ص : 22.

4 - حياة بالقوريشي ، مرجع سابق ، ص: 14.

5 - أنظر المادة 38 من الأمر 95- 20 ، مرجع سابق ، ص: 5.

6 الأمر رقم 95 -23 المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة،الجريدة الرسمية، العدد 48 ، لسنة 1995.

- 2- يتولى علاقات مجلس المحاسبة برئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول وأعضاء الحكومة .
- 3- يسهر على انسجام تطبيق الأحكام الواردة في النظام الداخلي ويتخذ كل التدابير التنظيمية لتحسين سير أشغال المجلس وفعاليته .
- 4- يوافق على برامج النشاط السنوي وكذا الكشف التقديري لنفقات المجلس .
- 5- يوزع رؤساء الغرف ورؤساء الفروع وقضاة مجلس المحاسبة الآخرين على مناصبهم .
- 6- يمكن أن يرأس جلسات الغرف .
- 7- يسير المسار المهني لمجموع قضاة مجلس المحاسبة ومستخدميه .
- 8- يعين ويوزع مستخدمي مجلس المحاسبة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم أو توزيعهم¹.

ونشير إلى أن رئيس مجلس المحاسبة لم يعد الأمر بالصرف لميزانية المجلس خلافا لما كان عليه الحال في القانون السابق ، حيث أسندت هذه المهمة إلى الأمين العام طبقا للمادة رقم 23 من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية،² وهو بهذا الشكل يخالف رئيس مجلس المحاسبة الفرنسي، والذي يعتبر المسير الوحيد للموارد البشرية والمادية للمجلس.³

ثانيا : نائب رئيس مجلس المحاسبة: يعين نائب رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، وفي هذا الإطار يتولى الصلاحيات التالية :

✓ يساعد رئيس مجلس المحاسبة في مهمته ، كما يساعده على الخصوص في تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها.

1 - أنظر المادة 41 من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق .

2 - القانون رقم : 90- 21 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، يتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية، عدد 35 لسنة 1990 .

3 - Jean Raynaud, **la cour des comptes que sais -je?**, 3^{eme} Edition , PVE, paris ,1998.page20.

✓ يمكن لنائب رئيس مجلس المحاسبة أن يرأس الغرفة في حالة غياب رئيس غرفة أو حدوث مانع له.¹

و على خلاف المشرع الفرنسي الذي يساعد رئيس مجلس المحاسبة في مهامه الإدارية هو الأمين العام ، وليس الأمر كذلك في الجزائر حيث يقوم بمساعدة رئيس مجلس المحاسبة هو نائب الرئيس.²

ثالثا : الناظر العام لمجلس المحاسبة: يجسد الناظر العام الوظيفة القضائية على مستوى المجلس، ومن أهم مميزات وظيفته كونه ممثل للسلطة التنفيذية على مستوى المجلس، فهو يعين بناء على اقتراح من الوزير الأول، كما يعتبر من قضاة مجلس المحاسبة، أما صلاحياته فتتجسد فيما يلي:

- ✓ يمارس مهمة الرقابة على تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في المجلس .
- ✓ يسهر على تقديم الحسابات بانتظام .
- ✓ يطلب التصريح بالتسيير الفعلي .
- ✓ يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية
- ✓ يحضر جلسات التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة .
- ✓ يتابع تنفيذ قرارات مجلس المحاسبة ويتأكد من مدى تنفيذ أوامره .
- ✓ يتولى العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية ، ويتابع النتائج الخاصة لكل ملف كان موضوع ارسال لها .³

¹ -أنظر المادة 42- من الأمر 95- 20 ، مرجع سابق.

²-Jean Raynaud, **la cour des comptes que sais -je? , op- cit , page : 21.**

³ - أنظر المادة 43 ، من الأمر 95- 20 ، مرجع سابق .

رابعاً : رؤساء الغرف: يعين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي، وذلك على أساس اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، ويشترط فيهم الخبرة والكفاءة ويمارسون الصلاحيات التالية¹:

✓ تنسيق أشغال داخل تشكيلاتهم ويسهرون على حسن تأديتها تحقيقاً للأهداف المسطرة في إطار البرنامج الموافق عليه.

✓ تحديد القضايا الواجب دراستها في الغرف وفي الفروع ويرأسون الجلسات ويديرون مداولات الغرف .

✓ يمكنهم أن يرأسوا جلسات الفروع .

✓ يمكن رئيس مجلس المحاسبة أن يكلفهم بأي ملف ذي أهمية خاصة.

خامساً : رؤساء الفروع : تكمن مهام رؤساء الفروع فيما يأتي²:

✓ يقومون بتنظيم الفروع ويسهرون على حسن سيرها والتأكد من أشغال قضاتها.

✓ التحقق من التطبيق الفعلي لمنهجيات الفحص المسطرة ودلائله ومقاييسه، ومن حسن تحضير مهمات الرقابة وتنفيذها خلال الأجال المطلوبة.

✓ يساهمون في تحضير تقارير دورية حول مدى تنفيذ أشغال الغرفة .

✓ يعدون حصيلة أعمال الفروع لتكن مرجعاً لإعداد الكشوف الدورية لتنفيذ برنامج نشاط الغرفة.

✓ في حالة غياب رئيس الفرع أو حدوث طارئ معين يخلفه رئيس الغرفة التابع له.³

1 - أنظر المادة 44 ، من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق .

2 - أنظر المادة 45 ، من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق .

3 . أنظر المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377 ، المؤرخ في : 20 نوفمبر 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، جريدة رسمية، عدد 72 لسنة 1995 .

سادسا: المستشارون والمحاسبون

يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة ، ويمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين موظفين و أعوان من القطاع العام التابعين لأسلاك التفتيش أو الرقابة والذين يتمتعون بخبرة وتجربة،¹ وتتمثل صلاحياتهم فيما يلي:

- ✓ حيشاركون أعمال تشكيلة كل الغرف مجتمعة وأعمال لجنة غرف الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية أعمال لجنة البرامج والتقارير .
- ✓ يساهمون في اعداد مشروع التقرير السنوي والمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية , وكذا تحرير مشاريع المذكرات الاستعجالية.²
- ✓ أما في عملية المراقبة فهم مكلفون بتحضير وتخطيط سير مهمة الرقابة في المواعيد المقررة والعمل على تنفيذ وانجاز أشغال التدقيق.
- ✓ في ختام أعمالهم يحررون تقارير الرقابة ويوقعون عليها ثم يتم تقديمها بتشكيلة المداولة المختصة مرفقة باقتراحات معللة بخصوص ما ينبغي أن تعتمده التشكيلة .³

الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لمجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل ذات طبيعة قضائية، تشكلها مجموعة من الغرف ذات اختصاص وطني وإقليمي، كما يحتوي على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وكتابة الضبط إلى جانب توفره على مختلف المصالح الإدارية والأقسام التقنية التي تتولى مهام التدعيم.⁴

¹ - حياة بالقوريشي ، مرجع سابق ، ص : 19 .

² - أنظر المادة 46 من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق .

³ - أنظر المواد من 16 إلى 18 من المرسوم الرئاسي رقم : 95 - 377 ، مرجع سابق .

⁴ - أنظر المادة 37 من الامر 95 _ 20 ، مرجع سابق .

أولاً : غرف مجلس المحاسبة

حسب المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة يتكون مجلس المحاسبة من ثمانية غرف ذات اختصاص وطني¹، وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي.

1. **الغرف الوطنية** : تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ، ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها التابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها ، وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.²
2. **الغرف الإقليمية** : تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي ، كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.³
3. **غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية** : تختص غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في اصدار الحكم والجزاء ضد الأخطاء أو المخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون و الأعوان الذين ألحقوا أضرارا أكيدة بالخزينة العمومية أو بأمالك الهيئات العمومية.⁴

ثانياً: النظارة العامة

لمجلس المحاسبة نظارة عامة تتولى دور النيابة العامة ، يشرف عليها ناظر عام ويساعده نظار ، وعددهم من 3 إلى 6 يمارسون مهامهم في مقر مجلس المحاسبة ، وناظرين مساعدين على الأكثر عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي،⁵ وتتمثل مهمتهما في متابعة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والسهر على التطبيق السليم للقوانين والتنظيمات المعمول بها داخل المؤسسة.⁶

1 - عدد الغرف ذات الاختصاص الوطني بالنسبة للمشرع الفرنسي هي سبعة غرف انظر في ذلك www.ccomptes.com fr

2 - انظر الملحق رقم 01.

3 - انظر الملحق رقم 02.

4 - أنظر المادة 51 من الأمر 20_95 ، مرجع سابق ، ص: 8.

5 - أنظر المادة 32 من الأمر 20_95 ، مرجع سابق، ص: 5.

6 - لبنى دنش ، جريمة الاختلاس والتبديد في التشريع الجزائري . رسالة ماجستير في القانون تخصص قانون أعمال ، كلية الحقوق ، بسكرة ، 2008 ، ص: 51.

ثالثا: كتابة الضبط الرئيسي

يشتمل مجلس المحاسبة على كتابة ضبط يتولى رئاستها كاتب ضبط رئيسي يكلف باستلام وتسجيل قضايا المجلس من جهة وتحضير جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة من جهة أخرى ومن المهام الأساسية تلقيها الموازنات والوثائق الثبوتية التي يتم إيداعها من الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.¹

رابعا: مكتب المقررين العامين

ينشأ لدى مجلس المحاسبة مكتب للمقررين العامين عددهم ثلاثة يكلفون على التوالي بالأشغال المرتبطة بالتحضير لـ:

- ✓ مشروع التقرير السنوي
- ✓ مشروع التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية .
- ✓ والمشروع التمهيدي للبرنامج السنوي لمجلس المحاسبة و حصيلته .

خامسا: المصالح الإدارية والتقنية

يشتمل مجلس المحاسبة على أجهزة تدعيم مختلفة تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس وتسهل لهم أداء مهامهم،² وتتمثل أساسا في المصالح التالية :

(1) **الأمانة العامة** : يترأسها أمين عام³، وهو الأمر بالصرف الرئيسي يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة ، ويسهر على السير الحسن لمختلف المصالح الإدارية والتقنية وعلى توفير الوسائل والخدمات الضرورية لهيكل المجلس قصد أداء أعمالها على أحسن وجه وعلى تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة .

1 - على زغودود , المالية العامة ، مرجع سابق ، ص: 168.

2 - أنظر المادة 35 من الأمر 20_95 ، مرجع سابق .

3 - أنظر المادة 36 من الأمر 20-95 ، مرجع سابق .

2) الأقسام التقنية والمصالح الإدارية: يتوفر مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس وهي¹ :

1-2 قسم تقنيات التحليل والرقابة: يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية اللازمة لقضاة المجلس للقيام بعمليات التدقيق والتحقيق، وكذا توفير دلائل الفحص و الأدوات المنهجية اللازمة للقيام بعمليات التدقيق والمراجعة ووضع المقاييس والمؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة.

2-2 قسم الدراسات ومعالجة المعلومات: يتولى هذا القسم إعداد دراسات الميادين الاقتصادية المالية و القانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة فضلا عن تسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس .

2-3 مديرية الإدارة والوسائل : تتفرع هذه المديرية إلى أربع مديريات فرعية وتهتم بتسيير شؤون المستخدمين ، وتسيير الشؤون المالية للمجلس ، و كذا الوسائل والشؤون العامة والإعلام.

2-4/الديوان : يتولى مهام مختلفة تتعلق بوجه عام بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية ، وكذلك علاقات المجلس مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية ، والدولية التي يعتبر عضوا فيها*.

يتألف ديوان مجلس المحاسبة من رئيس ديوان ومديرين للدراسات و يتم تعيين كل منهم بمرسوم رئاسي توزع عليهم المهام من قبل رئيس المجلس،² ومهام الديوان كثيرة و متنوعة بحيث تشمل القيام بكافة الأعمال التي لا تدخل ضمن اختصاصات هيكل مجلس المحاسبة وأجهزته الأخرى.³

¹ - أنظر المادة 35 من الأمر 95_20 ، مرجع سابق.

*مجلس المحاسبة عضوا في المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمنظمة الإفريقية لأجهزة الرقابة المالية ، انظر : نوار أمجوج مجلس المحاسبة، مرجع سابق ،ص: 34.

² _ أنظر المادتين 5،6 من المرسوم الرئاسي : 95-377 . مرجع سابق .

³ محمد الصالح فنينش ، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري رسالة دكتوراه دولة القانون العام كلية الحقوق ، الجزائر ، 2012 ، ص409.

المبحث الثاني:

الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس المحاسبة

إن رقابة مجلس المحاسبة تشمل جميع الهيئات العمومية التي تستعمل في نشاطها أموالاً عمومية مهما كانت طبيعتها القانونية وسنقتصر في دراستنا على تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية، وهي بشكل عام الهيئات المحددة في المادة 7، وهي المصالح المركزية للدولة والجماعات الإقليمية وكذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وهذه الهيئات تخضع في نشاطها المالي لنظام المحاسبة العمومية،¹ والذي يقوم على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية، والوظائف المحاسبية، وبالتالي سنتناول ماهية الرقابة في المطلب الأول، واختصاصات مجلس المحاسبة كمطلب الثاني.

المطلب الأول :

ماهية الرقابة

سنتطرق من خلال هذا المطلب لدراسة ماهية الرقابة التي تعتبر آلية فعالة في حماية المال العام من خلال بيان مفهوم الرقابة عموماً في الفرع الأول، أما الفرع الثاني الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة وهذا لأنها تعتبر ذات أهمية في موضوعنا.

الفرع الأول : مفهوم الرقابة

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الرقابة لغة واصطلاحاً ثم نعرض على أنواعها، وأخيراً أهداف الرقابة.

أولاً : تعريف الرقابة

الرقابة لغة: هي لفظ يطلق في اللغة يراد به الحفظ و الانتظار والإشراف والحراسة والرقابة، يقال ارتقب المكان أي علا أشرف ورقيب القوم : حارسهم².

1 - أنظر المادة 7 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

2 - جبران مسعود، معجم رائد الطلاب، الطبعة الرابعة، دار المعلم للملايين، بيروت، 1979، ص: 150.

أما في اللغة المقارنة فقد عرفت على أنها: "التحقيق"¹ والمراجعة في الصلاحية والشرعية"².
تعريف الرقابة اصطلاحاً : قدم العلماء والباحثين عدة تعريفات حيث عرّفت بأنها:
>> الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين و تصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وأن الخطط قد وضعت موضوع التنفيذ بالطريقة الصحيحة>> ،ومن كتاب الإدارة العرب عرّفها على أنها >> العملية التي تسعى إلى التأكد من الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية كما تعني الرقابة أن النتائج المحققة تطابق ما تتوقعه الإدارة وتصبر إليه>>³ ،وهناك من عرفها : >> بأنها الأداة الرئيسية في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه ، وهي بهذا تعد أولى حلقات الإصلاح الإداري فمهمة الرقابة تنصب إلى حد كبير على مكافحة الفساد الإداري والعمل على الحيلولة دون وقوعه⁴.

ثانياً : أنواع الرقابة

لقد تعددت تعاريف الرقابة كما تعددت أنواعها والتي سنفصل فيها كما يلي :

الرقابة التشريعية :وهي الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة والغرض منها هو التأكد من مشروعية التصرفات المالية التي قامت بها ومدى مطابقتها لتنفيذها لقانون المالية المصادق عليه، وتحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظراً لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة (قبلية ، أنية،بعدية)⁵.

1- Marie-Anne Barrier et les autres –**dictionnaire de français AUZOU** , Editions Philippe Aozou , paris 2005 page :106.

2 – **dictionnaire encarta** , Français ,2009.

³ _ محمد محمود مصطفى، الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار البداية، الأردن 2012، ص : 89.

⁴ - زواوي عباس، الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون جنائي، بسكرة، 2013، ص : 190.

⁵ - بلقرشي حياة، مرجع سابق، ص 47.

الرقابة القضائية: وتقوم بها سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتولى مهمة البت في المنازعات المتعلقة بالحقوق والالتزامات وتواصل عملية الرقابة الإدارية والمالية السابقة بهدف تحقيق الصالح العام.

الرقابة الإدارية: لقد عرفها هنري فايول* بأنها العملية التي يتم من خلالها قيام فرد أو جماعة أو منظمة بتحديد ما يقوم به الفرد أو الجماعة أو منظمة والتأثير فيه من خلال تقييم وتصحيح أداء العاملين بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف المنظمة.¹

أنواع الرقابة الإدارية:

الرقابة الداخلية: المقصود بها أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه النشاطات والعمليات التي تؤديها والتي تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة² كما تنقسم الرقابة الداخلية إلى نوعين:

الرقابة الرئاسية: هي السلطة التي يمكن بمقتضاها إلغاء أو إيقاف التصرفات القانونية أو التصديق عليها أو التصريح بها.³

الرقابة الوصائية: تباشر السلطة المركزية الرقابة على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية يطلق عليها اصطلاحاً اسم الرقابة الوصائية، كما أنها تعني رقابة المشروعات والملائمة على التصرفات، وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن،⁴ مع العلم أن ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية يتم بنص تشريعي.⁵

الرقابة الخارجية: ويسمى هذا النوع من الرقابة بمسائلة الإدارة عن أعمالها وهي الوسيلة التي يستخدمها النظام السياسي لتحقيق مدى كفاءة منظمات الجهاز الإداري في تحقيق السياسة

*هنري فايول: (1841_1925)، رائد مدرسة العملية التسييرية أو الوظيفة الإدارية.

¹ _حسين أحمد الطروانة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص: 21.

² _ زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الاعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الراية، الأردن 2009، ص: 21.

³ _حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، بالإسكندرية، 2004، ص: 124.

⁴ _ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص: 177.

⁵ _ عبد القادر باينة، الرقابة على نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار القلم، المغرب 2010، ص: 136.

العامة المرسومة له فهي تمارس بواسطة جهاز مركزي مستقل يقوم بمهمة الرقابة المركزية على أجهزة أنشطة الحكومة بهدف التأكد من التزام الإدارة بفلسفة نظام الدولة¹ ، كما أنها التي تعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية².

الرقابة المالية: تشتمل الرقابة على تكاليف العمليات وعلى المركز النقدي للتأكد من قدرة المشروع على الوفاء بالتزاماته في مواعيدها ومقارنة الوضع الفعلي بالميزانية التقديرية³ .
أنواع الرقابة المالية :

الرقابة السابقة: تشير إلى اتخاذ كافة الاستعدادات و الإحتياطات اللازمة لتجنب الوقوع في المشكلات والسيطرة على المداخلات وتوجيهها لإنجاز الأهداف المرغوبة والرقابة المسبقة هي رقابة وقائية من حيث الأثر⁴

الرقابة اللاحقة: وتكون بمراجعة الحسابات السنوية ومقارنتها بغيرها من السنوات السابقة ، وكشف ما قد يقع من نقص في الأموال التي تمت جبايتها أو زيادة عما صرفه في السنوات السابقة ، ومحاسبة المسؤولين عن ذلك وتحميلهم مسؤولية عملهم كما أن هذا النوع من الرقابة يتم بعد الانتهاء من تنفيذ العمل وذلك عن طريق متابعة الاعمال ومقارنتها بالمعايير المحددة⁶

ثالثاً: أهداف الرقابة

تطورت أهداف الرقابة بتطور الدولة ومن بين الاهداف المتوخاة منها :

- الرقابة الإدارية لا تعتمد فقط على التأكد من أن النشاط الحكومي او الإداري يتفق مع

¹ - عادل خميس ، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، ورقلة ، 2013، ص:17.

² - حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي ، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى ،الدار الجامعية ، 2004 ، ص: 175.

³ - سكيبة بن حمود ، مدخل للتسيير والعمليات الإدارية ، دار الأمة ، الجزائر ، 2012 ، ص: 166.

⁴ -محمود حسين الوادي و زكري أحمد عزانم ، مبادئ المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة ، عمان ، 2007، ص: 198 .

⁵ - خالد عبد العظيم أبو غابة و حسن محمد جاد الرب، الإنفاق العام، مرجع سابق ، ص: 95.

⁶ - شادي كريم الشوكي ، الرقابة على المال العام في الاقتصاد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار النفائس ، الأردن ، 2013 ، ص: 35.

أحكام القوانين والأنظمة المتمثلة في خضوع الإدارة لمبدأ الشرعية بل تجاوز ذلك إلى أن النشاط يمارس بأفضل طريقة وأقل تكلفة.

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها وهو ما يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية
- كشف الانحراف الإداري كاستغلال السلطة والوظيفة لتحقيق أغراض شخصية.¹
- التأكد من مسايرة الأنظمة والقوانين في كل إجراء من إجراءات التنفيذ.²
- حماية المصلحة العامة وحقوق وحرقات الأفراد.
- متابعة تنفيذ الخطط الموضوعة للمشاريع التنموية .
- التأكد من أن صرف المال العام واستخدامه قد تم وفق الأغراض المخصصة له.³

الفرع الثاني : الأشخاص الخاضعين لرقابة مجلس المحاسبة:

يقوم نظام المحاسبة العمومية الذي تخضع له الهيئات العمومية في نشاطها المالي على مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وهذا المبدأ تفره المادة 55 التي تنص على أن وظيفة الأمر بالصرف تتنافى مع وظيفة المحاسب العمومي،⁴ إن هذا المبدأ يعني أن تنفيذ الميزانية العمومية يستدعي تدخل فئتان مستقلتان عن بعضهما البعض من أعوان الدولة وهما الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.⁵

أولا : الأمر بالصرف: إن الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل لإثبات دين لهيئة عمومية، وتصفيته والأمر بتحصيله وإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته و الأمر بدفعه⁶، الأشخاص

1 - عادل خميس ، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد ، مرجع سابق ، ص :24.

2 - زواوي عباس ، الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية . مرجع سابق ، ص :24.

3 - الشاذلي بو طية ، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الإسلامي ،مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق، الجزائر، 2009،ص: 70.

4- أنظر المادة 55 من القانون 90- 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية . الجريدة الرسمية ، عدد35 لسنة 1990.

5 - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء ، المالية العامة، دار العلوم ، غنابة ،2003، ص: 111.

6 - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص: 28.

الذين يتمتعون بصفة الأمر بالصرف هم الوزراء الولاية، رؤساء المجالس الشعبية، المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي المعنيون قانونا.

كما نشير إلى أن الأمر بالصرف ليس وظيفة إدارية مستقلة إنما هو وظيفة مالية مكملة للوظائف الإدارية التي يمارسها مسيري الهيئات التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية، وهذا التعريف هو نفسه الذي أخذ به المشرع الجزائري في المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية.¹ ويكون الأمور بالصرف إما :

1) الأمر بالصرف الأساسي : هم الذين تخصص لهم مباشرة الإعتمادات المالية المرخص لها في الميزانية العمومية .

2) الأمر بالصرف الثانويين : يكون بتفويض الأمر بالصرف الأساسي لجزء من صلاحياته المالية للأمر بالصرف الثانوي ، وهذا لتسهيل عمل المصالح العمومية ، وتحسين المردودية، كما أجاز المشرع تفويض جزء من الصلاحيات.²

ثانياً: المحاسبون العموميون: هم كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية ضمانا لحراسة الأموال،³ و لا يتم ممارسة هذه الوظيفة إلا من طرف أشخاص تلقوا تكوينا متخصصا ، ويعينون بصفة قانونية لشغل ذلك المنصب ، وهم يخضعون في نشاطهم لسلطة وزير المالية .

ويكون المحاسبون العموميون إما:

1 - أنظر المادة 23 من القانون 90-21 مرجع سابق .

2 - محمد الصغير بعلي و يسرى أبو العلاء, مرجع سابق .ص: 111.

3- انظر المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق .

1) المحاسب العمومي الرئيسي: ويظهر في كل من العون المحاسب المركزي للخزينة العمومية، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي، أمناء الخزينة في الولاية ، الأعوان المحاسبون المعينون للميزانيات الملحقة.¹

2) المحاسب العمومي الثانوي: هم فئة محددة ويظهر في كل من قابضو الضرائب ، قابضو أملاك الدولة ، قابضو الجمارك ، محافظو الرهون ، أمناء الخزينة على مستوى البلديات ، رؤساء مراكز البريد والمواصلات.²

المطلب الثاني :

اختصاصات مجلس المحاسبة

لقد حدد المشرع حدود صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية في المادة 2 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة ثم قام بالتفصيل فيها بموجب الباب الأول منه، والذي خصص لصلاحيات مجلس المحاسبة وفيما يلي تفصيل لهذه الصلاحيات والإجراءات التي لها علاقة مباشرة بحماية المال العام انطلاقاً من إلزامية تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة في الفرع الأول، و مراجعة حسابات المحاسبين العموميين الفرع الثاني، أما رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأمرين بالصرف الفرع الثالث .

الفرع الأول : تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة

لقد ألزم المشرع جميع الهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها إلى مجلس المحاسبة مع نهاية كل سنة مالية ، وينصرف هذا الإلزام إلى فئتين، الأولى هم المحاسبون العموميون حسب نص المادة 60 الفقرة الأولى منها : " يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة"³، أما الفئة الثانية هم الذين يكتسبون صفة الأمرين بالصرف⁴، وهذا بموجب المادة 63 من نفس الأمر " يتعين على

1 - أنظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 19 جانفي 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمكنها

الأمرين بالصرف والمحاسبون العموميون ، جريدة رسمية، عدد 43 سنة 1991.

2 - أنظر المواد 54،53،33،32 من المرسوم التنفيذي 91-313 مرجع سابق .

3 - انظر المادة 60 من الأمر 95-20، مرجع سابق .

4 - أنظر المادة 63 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

الأميرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 7 من هذا الأمر تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة حسب الكيفيات والآجال المحددة عن طريق التنظيم¹.

أولاً : إيداع حسابات التسيير :

المحاسبون العموميون ملزمون بعد نهاية كل سنة مالية أو عند انتهاء مهامهم بإيداع حسابات تسييرهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة حسب المادة 60 سالف الذكر، والتي أحالت إلى التنظيم بيان الآجال وطريقة تقديم هذه الحسابات، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 96-56 نجد المادة 02 "يجب على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودع حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة"².

والمادة 03 من نفس المرسوم على أن: "تودع الحسابات وحسابات تسيير الجماعات الإقليمية والمصالح والهيئات التابعة لاختصاص الغرف الإقليمية لدى كتابة ضبط هذه الغرفة"³.

وبالتالي فإن المحاسبين العموميين ملزمون بتقديم حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة قبل 30 يونيو السنة الموالية للميزانية المقفلة.

والملاحظ أن الأمر 96 - 56 ألزموا المحاسبون العموميون بتقديم حسابات التسيير أمام كتابة الضبط دون أن تبين صفة المحاسب العمومي على خلاف المشرع الفرنسي الذي حدد صفته بحيث ألزم المحاسبين الرئيسيين على تقديم حساباتهم مباشرة أمام كتابة ضبط مجلس المحاسبة⁴.

1 - انظر المادة 7 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

2 - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 56/96، مؤرخ في 22 جانفي 1996 الذي يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات ، جريدة رسمية، عدد 6 لسنة 1996.

3 - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56، مرجع سابق.

4 - Michel bouvier et Marie Christiane et exlassan ,jean -pierre lassale, **finances publique** , 10^{eme} édition lextenso ,pari,2010 ,page954.

وبالرجوع إلى الأمر 95-20 يسهر الناظر العام على تقديم الحسابات بانتظام وفي حالة التأخر أو الرفض يطلب تطبيق الغرامة في الحالات المنصوص عليها في هذا الأمر حيث إذا لم يتم المحاسب بإيداع حساب التسيير في الوقت المحدد لذلك أو لم يتم بإرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها يصدر مجلس المحاسبة غرامة مالية تتراوح ما بين 500 - 500000 دج ضد المحاسب .

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يرسل إلى المحاسب أمرا بتقديم حسابه في الأجل الذي يحدد له إذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراها ماليا على المحاسب يقدر بـ 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز 60 يوما، و يمكن تطبيق أحكام المادة 68 الفقرة 3 من الأمر 95-20 المعدلة بموجب المادة 17 من الامر 10 - 02 .

على المحاسب المعني بمجرد انقضاء مدة 60 يوما حيث تنص هذه الأخيرة على ما يلي :
"كل عرقلة متكررة تعد مشابهة لعرقلة سير العدالة يتعرض المتسبب فيها للعقوبات المنصوص عليها في المادة 43 الفقرة الثالثة من قانون الإجراءات الجزائية"¹، و يتعين على السلطة الإدارية المؤهلة قانونا بعد مضي 60 يوما ، تعيين محاسب يطلب من مجلس المحاسبة ، ويكلف هذا المحاسب بإعداد الحسابات ، وتقديمها في الآجال المحددة بطلب من مجلس المحاسبة.²

ثانيا : التزامات الأمرين بالصرف

يلتزم الأمرين بالصرف في مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها ، تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية³ بتقديم حساباتهم الإدارية إلى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يونيو من السنة الموالية للميزانية المقفلة ، وذلك حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 96 - 56 السابق الذكر وبالنسبة للحسابات الإدارية للجماعات الإقليمية والمصالح والهيئات التابعة لاختصاص الغرفة الإقليمية حسب المادة 3 سالف الذكر، ومع مراعاة أحكام

1 - أنظر المادة 68 من الأمر 95-20 المعدلة بموجب المادة 17 من الامر 10 - 02 مرجع سابق .

2 - أنظر المادة 62 من الامر 95 - 20 ، مرجع سابق .

3 - انظر المادة 63 من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق .

المادة 4 من نفس المرسوم إذا وقع تأخير في تقديم الحسابات الإدارية تطبق على الأمرين بالصرف نفس الأحكام المتعلقة بالمحاسبين العموميين¹. ويرى المختصون في التدقيق أن لنجاعة المراقبة وجب أن تودع الحسابات بعد فحصها من طرف سلطة مختصة قانونا تضمن أن هذه الحسابات تخضع للقواعد القانونية شكلا ومضمونا، عندها نقول أن أعمال التحقيق تصبح سهلة وتوفر الكثير من الوقت كما تخفف على المقررين التحقيقات الأولية المملة والمكلفة للوقت .

الفرع الثاني: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

تخضع عمليات التدقيق التي يمارسها مجلس المحاسبة في إطار الرقابة بعد أن أُلزم المشرع المحاسبين بتقديم حساباتهم إلى مجلس المحاسبة لإجراءات إلزامية حددها الأمر 95 - 20 يترتب على هذه الرقابة إما الإبراء أو المسؤولية².

أولا : إجراءات المراجعة حسابات المحاسبين العموميين *

تخضع عملية المراجعة** لحسابات المحاسبين العموميين لإجراءات أساسية حددها الامر 95 - 20 .

1. *معينة الحسابات*³ : تستند عمليات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة على حسابات المحاسبين العموميين إلى مقررين بحيث يتولى كل رئيس غرفة توزيع المهام على القضاة الذين سيشرفون على إنجاز هذه مهمة الرقابة وتوفير كل الوسائل الضرورية ، وقبل البدء في عملية التدقيق ينبغي على المحاسب المعني أن يضع تحت تصرف القضاة الوثائق

1 - أنظر المادة 61 من الأمر 95 - 20 ، المعدلة بموجب المادة 15 من الأمر 10-02 . مرجع سابق .

2- أنظر المادة 74 من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق .

* إن القواعد التي تحكم إجراءات مجلس المحاسبة : هي إجراءات تلقائية وذات طبيعة فاحصة ، إجراءات كتابية ، إجراءات سرية .

**تعريف المراجعة : هي اختبار تقني صارم وبناء بأسلوب من طرف مهني مؤهل ومستقل بغية إعطاء رأي معلل على نوعية ومصداقية المعلومات المالية المقدمة من طرف الإدارة وعلى مدى احترام الواجبات في إعداد هذه المعلومات في كل الظروف وعلى مدى احترام القواعد والقوانين والمبادئ المحاسبية، انظر في ذلك محمد التهامي طواهر ، مسعود صديقي، *المراجعة وتدقيق الحسابات:الإطار النظري والممارسة التطبيقية* ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، 2003.

3 - أنظر المادة 77 من الامر 95- 20 ، مرجع سابق .

- والمستندات المطلوبة لإجراء عمليات الرقابة منها ما يتعلق بالعمليات المنجزة إلى جانب نسخة من الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية موضوع الرقابة .
- وبطريقة منهجية يتم الشروع في تنفيذ عمليات التدقيق والمعاينة من طرف القضاة من خلال:
- معاينة مدى تطابق حسابات التسيير للتنظيم المعمول به .
 - المراجعة الحسابية للمبالغ المسجلة .
 - مراجعة مدى تطابق الحسابات وانسجامها .
 - ضبط مبالغ الاعتمادات المالية المخصصة .
 - مراجعة العمليات المالية المنجزة .
 - مراقبة العمليات المالية المنجزة خارج الميزانية وحسابات التسيقات .
 - مراقبة عمليات الخزينة .

بعد انتهاء عمليات التدقيق والمراجعة ، يحرر المقرر تقريراً يدون فيه النتائج المتوصل إليها واقتراحاته ، ويعرضه على رئيس الفرع المعني .

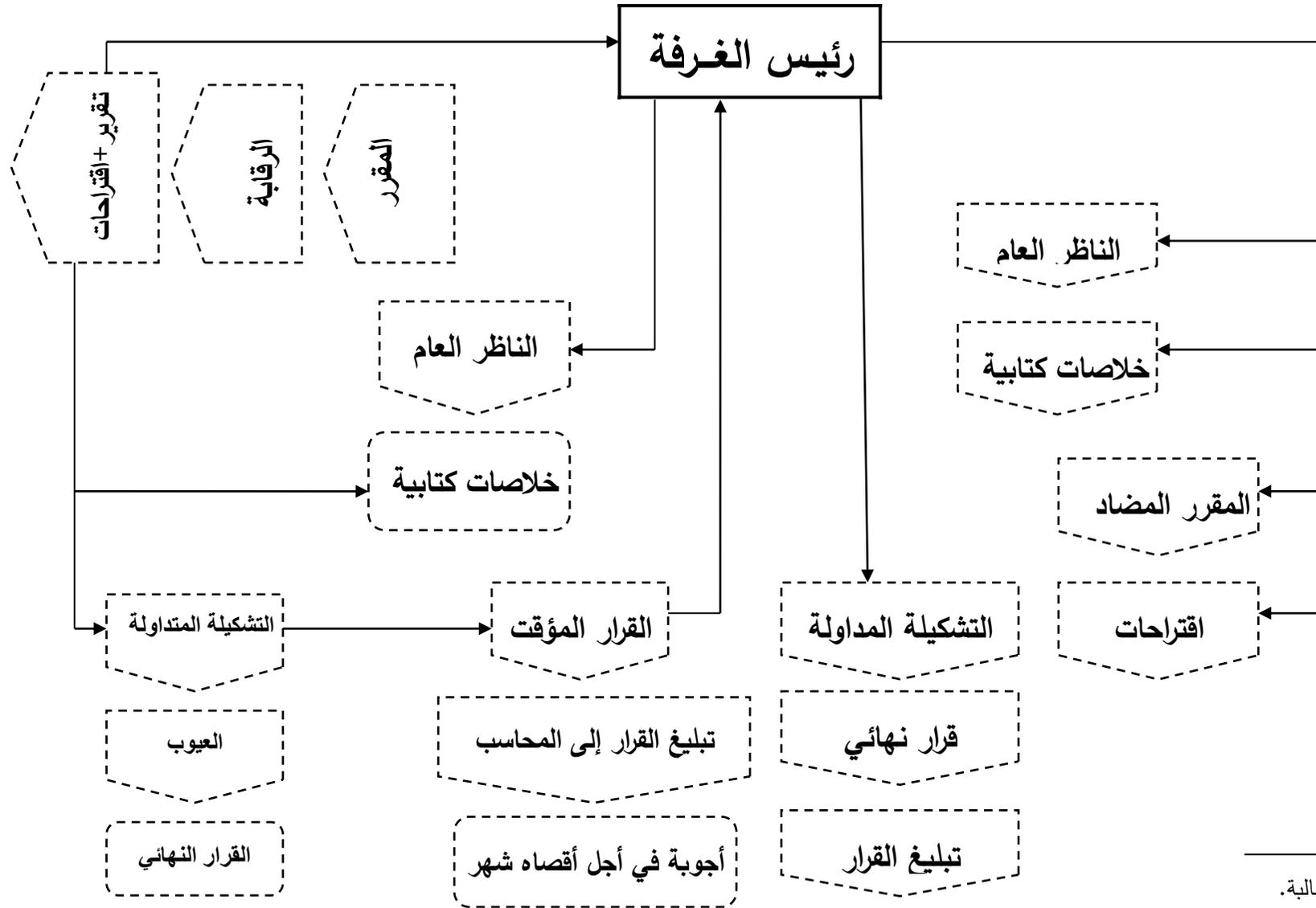
يبلغ رئيس الفرع تقرير الرقابة إلى رئيس الغرفة وهذا الأخير يحيله إلى الناظر العام مرفقاً بأمر تبليغ وجميع العناصر التي يتضمنها الملف لتمكين الناظر العام من تقديم استنتاجاته الكتابية وملاحظاته.¹

2. الحكم على الحسابات :

يعرض الملف خلال هذه المرحلة على تشكيلة المداولة للنظر فيه فإذا لم يتم تسجيل أي مخالفة أو خطأ على مسؤولية المحاسب المعني تصدر هذه التشكيلة قراراً نهائياً بإبراء ذمته وفي حالة وجود أخطاء تصدر قرار مؤقت يتضمن على أوامر توجه إلى المحاسب المعني لتقديم التبريرات ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب المعني للإجابة عليه في أجل لا يقل عن شهر كامل يحسب من يوم التبليغ.²

¹ - أنظر المادتين 78،79 من الأمر 95-20 مرجع سابق .

² - أنظر المادة 78 /3 من الأمر 95-20 مرجع سابق .



الشكل 02: إجراء مراجعة حسابات المحاسب العمومي

الفرع الثالث: رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأمرين بالصرف

إن المشرع الجزائري أوكل لمجلس المحاسبة ممارسة نوعين من الرقابة على الأمرين بالصرف وهما رقابة ذات طبيعة إدارية تتمثل في مراقبة نوعية التسيير ورقابة قضائية تتمثل في مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

أولاً: مراقبة نوعية التسيير.

يقصد بها تلك الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على الهيئات العمومية من أجل مراقبة مدى شرعية نشاطها المالي والعمل على تحسين مستوى أدائها و مردوديتها وهذا عن طريق تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل العمومية الموضوعة تحت تصرفها* من حيث الفعالية و النجاعة و الاقتصاد¹، ويسمى هذا النوع من الرقابة كذلك برقابة الأداء أي تقويم مدى الفعالية والكفاية و الاقتصاد* في تسيير هيئة أو مؤسسة أو مرفق عمومي، أو أحد جوانب هذا التسيير وفق مؤشرات ومعايير محددة² وهذا النموذج من الرقابة يشبه إلى حد بعيد نموذج الرقابة المالية الذي تتبعه الدول الأنجلو ساكسونية³.

1. إجراءات رقابة نوعية التسيير :

يمارس مجلس المحاسبة رقابته وفق برنامج مسطر يضبط فيه النشاطات التي سيتم إنجازها خلال كل سنة ، و تخضع عمليات الرقابة إلى إجراءات أساسية يمكن توزيعها على ثلاث مراحل وهي :

أ- إجراءات التحقيق وإعداد تقرير الرقابة :

تبدأ مرحلة إجراء التحقيق ، بعدها يصدر رئيس مجلس المحاسبة أمراً يتضمن تعيين مقرر لإجراء رقابة على التسيير المالي لهيئة معينة ، يحدد فيه بدقة طبيعة

* التقييم هنا يقوم مجلس المحاسبة بتقويم ، ولا يعني أنه يملك صلاحيات التدخل في نشاطات الهيئات الخاضعة لرقابته ، ولا يتعرض المسئول إلى عقوبات أو جزاءات .

1 - أنظر المادة 06 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

* الفعالية ويقصد بها قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة ، النجاعة في الأداء ونعني بها الاستعمال الأمثل للمواد والوسائل لتحقيق الأهداف المسطرة ،الاقتصاد في التسيير وتعني تحقيق الأهداف بأقل تكلفة (la règle des 3E . efficience;) (efficacité. économie.

2 - سامية شويخي، مرجع سابق ، ص : 92 .

3 - نوار أمجوج، مرجع سابق ، ص: 132 .

الرقابة الواجب انجازها ونطاقها والسنوات المالية المعنية والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة ، وقبل مباشرة عمليات التحقيق والتدقيق يتولى المقرر جمع المعلومات اللازمة حول الهيئة أو الهيئات التي ستخضع للرقابة، عن طريق تكوين ملف يتوفر على العناصر المطلوبة .

بعد ذلك يشرع في تنفيذ البرنامج المقرر حسب الآجال المحددة له ، يتم من خلاله مراجعة الحسابات المقدمة والتأكد من مدى سلامتها، وكذا مطابقتها للمستندات الثبوتية ، تحليل أساليب الرقابة الداخلية وكيفية ممارستها من قبل الأعوان المكلفين بهاو مستوى أدائهم الوظيفي ، إجراء تقييم شامل لمختلف العمليات المالية المنجزة، ضبط النقائص المسجلة وتقييم الآثار المترتبة عن نتائج التسيير .

بعد انتهاء عمليات التدقيق، يحرر المقرر تقريراً يدون فيه نتائج الرقابة ويعرض فيه الوقائع بشكل واضح ودقيق ويقترح على التشكيلة المختصة الإجراءات التي يجب اتخاذها بشأن كل حالة مع تقديم الأدلة الكافية لتبرير جميع الملاحظات والاقتراحات التي يتضمنها التقرير ثم يوقع هذا التقرير ويرسله إلى التشكيلة المختصة لدراسته والمصادقة عليه .

ب- المصادقة على التقرير وتبليغه إلى الهيئات المعنية : بعد الحصول على الملف تجتمع التشكيلة المختصة لدراسة ومناقشة الملاحظات التي يتضمنها تقرير الرقابة حالة بحالة والمصادقة عليها وبعد عملية المصادقة يبلغ هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المعنية بغرض تقديم إجاباتهم حول مختلف الملاحظات المسجلة ، وهذا في أجل يحدده مجلس لا يقل في كل الأحوال عن شهر واحد ، وهو أجل قابل للتמיד من طرف رئيس الغرفة المختصة ، إذا رأى أن ذلك ضروري لتمكين المعنيين به من تقديم توضيحاتهم¹ .

ت- المداولة والتقييم النهائي :

عقب انتهاء الأجل المحدد للرد يقوم المقرر بفحص الأجوبة المستلمة ، ويتم بعد ذلك اعداد مشروع مذكرة تقييم حول الملف ، ويعرضه على رئيس تشكيلة المداولة المختصة ، وهذا الأخير يمكن له بمبادرته الشخصية أو بناء على اقتراح من المقرر أو بناء على

¹ انظر المواد من 63 إلى 70 من الأمر 95-20 مرجع سابق.

طلب تقدمه السلطات المعنية ، أن يقرر تنظيم نقاش مباشر يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة وأعضاء التشكيلة المداولة.

تجتمع التشكيلة المختصة من جديد ، لدراسة الملف على ضوء التوضيحات التي قدمها مسيرو الهيئات المعنية بالرقابة ، وتضبط بشكل نهائي تقييماتها النهائية ، وترفقها بالتوصيات والاقتراحات التي تراها لازمة قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير تلك المصالح والهيئات المعنية .

عقب انتهاء أشغال المداولة ، يتولى المقرر إعداد تحضير مذكرة التقييم النهائية ويسلمها إلى رئيس التشكيلة المختصة لمراجعتها والتأكد من مطابقتها مع نتائج المداولة ثم يشرف على تبليغها بشكل رسمي إلى مسؤولي الهيئات المعنية بالرقابة وإلى السلطات الرئاسية أو الوصية التي تتبع لها تلك الهيئات ¹.

ثانيا : رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

إن عدم فعالية الأخذ بمختلف أنواع مسؤولية الأمرين بالصرف ، ضمن قواعد القانون العام أدى بالمشروع الفرنسي إلى تأسيس مسؤولية خاصة بمسؤولي وأعيان الهيئات العمومية ، المضطلعين بالتسيير المالي بموجب القانون 25 سبتمبر 1948 تم إحداث محكمة الانضباط الميزاني والمالي،² تختص بردع مخالفات قواعد الميزانية والمحاسبة العمومية .³

إن مجلس المحاسبة الفرنسي يمارس رقابته القضائية على الحسابات العامة في الدولة ومحكمة الانضباط الميزاني والمالي تقوم بمراقب القائمين عليها -الأمرين بالصرف - وهذا من أجل دعم رقابة مجلس المحاسبة اتجاه بعض فئات الموظفين وتسهيل رقابتها ليهم وجعل هذه الرقابة زاجرة .⁴

أما المشروع الجزائري فأوكل هذه الرقابة إلى مجلس المحاسبة بحيث يمارس رقابة قضائية على التسيير المالي للأمرين بالصرف* وهذا حسب نص المادة 87 الفقرة 2، وحدد طبيعة

¹ - أنظر المواد من 71 إلى 73 من الأمر 95-20 مرجع سابق.

² - نوال معزوزي ، مرجع سابق ، ص 72 .

³ - Michel bouvier -Marie et Christine exilassan , op.cit, p 539

⁴ - نوال معزوزي ، مرجع سابق ، ص: 72 .

- المخلفات والأخطاء التي تعتبر من قبيل المساس بقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية¹، وهذا حسب نص المادة 88 وتتمثل هذه المخالفات في²:
- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
 - استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات لإقليمية، والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة .
 - الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية .
 - الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية .
 - خصم نفقة غير بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوز ما في الإعتمادات ، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة .
 - تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية .
 - الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية .
 - عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية .
 - لتسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة .
 - كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اتطاع من المصدر في الآجال ، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
 - التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

* هذه الرقابة هي إقحام المسؤولية الشخصية والمالية للمسيرين وتوقيع غرامات مالية فقط ، أنظر نوار أمجوج ، مرجع سابق ، ص: 147 .

¹ - انظر المادة 2/87 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

² - انظر المادة 88 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

- الاستعمال التعسفي لإجراءات القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية .
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية .
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عليت بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية .
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه ¹
- ✓ تنظيم غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية :

تتكون غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من رئيسها ومن قضاة من بينهم ستة مستشارين على الأقل ² .

يعين رئيس مجلس المحاسبة المستشارين بأمر حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي ، كاتب ضبط يتولى كتابة الضبط ، وناظر عام يتولى الإدعاء العام ، ولا تصح مداوات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيسها ³ .

أ- إجراءات رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية :

إن مجلس المحاسبة يمارس هذه الرقابة آليا من خلال الرقابة التي يمارسها على الحسابات الإدارية* التي يقدمها له الآمرون بالصرف بصفة دورية ففي حالة اكتشاف أثناء الرقابة أخطاء ومخالفات تدخل ضمن المادة 88 (المذكورة سلفا) يتم اخطار غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية لمباشرة التحقيقات والتدقيقات ، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يمارس هذه الرقابة بطلب من السلطات المحددة في المادة 101.

والإجراءات المتبعة هي أن رئيس الغرفة المختصة قطاعيا يبلغ رئيس مجلس المحاسبة بتقرير مفصل يقترح فيه إحالة الملف على غرفة الانضباط وبناءا على ذلك يحيل رئيس

1- أنظر المادة 88 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

2- أنظر المادة 51 من الامر 95-20 ، المعدلة بموجب المادة 12 من الأمر 10-02 ، مرجع سابق .

3- أنظر المادة 24 من الأمر الرئاسي 95-377 مرجع سابق.

المجلس الملف المختر به إلى الناظر العام قصد المتابعة أمام الغرفة المختصة، وينتج عن هذا إما حفظ الملف وإما متابعة العون المعني.¹

- في الحالة الأولى : إذا رأى الناظر العام الذي أخطر بذلك وبعد تلقيه المعلومات الإضافية التي يطلبها عند الاقتضاء من الغرفة المختصة قضائياً أنه لا مجال للمتابعة ، يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية .

- أما الحالة الثانية : فإن الناظر العام يحرر استنتاجاته ويرسل ملف القضية إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد فتح تحقيق وبعد هذا يتم الإرسال إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية قصد فتح تحقيق².

- يعين رئيس غرفة الانضباط مقررًا يكلف بالتحقيق في الملف ويكون التحقيق حضورياً أي يطلع الشخص المتابع بذلك فوراً برسالة موصى عليها ، ويمكنه أن يستعين بمحام أو أي مساعد يختاره³.

ويمكن للمقرر أثناء التحقيق الاستماع إلى أي عون آخر يرى أن له علاقة بالموضوع ويسأله شفهاً أو كتابياً ليحرر عقب انتهاءه من التحقيق تقريراً يدون فيه جميع الملاحظات والاستنتاجات ويرسله إلى رئيس المجلس مرفق بالملف بأكمله ، وهذا الأخير يحيله إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته ، ونتائج التحقيق إما أنه لا مجال للمتابعة فيقرر الناظر العام حفظ الملف ويخبر رئيس المجلس والمعني بذلك ،

وإما وجود مخالفات يرسل الناظر العام الملف مع استنتاجاته المكتوبة إلى رئيس غرفة الانضباط ، ويعين هذا الأخير مقرر من بين قضاة الغرفة التابعين له لدراسة الملف ، وتقديم

¹ أنظر المادة 94 من الأمر 95-20 مرجع سابق.

* الحساب الإداري : يقدم شكلياً بنفس طريقة الميزانية ، نجد فيه قسم التشغيل وقسم الاستثمار هما ينفصلان في النفقات ، و لمداد خيل للحساب الإداري إما فائض أو عجز . أنظر في ذلك : Michel bouvier et Marie Christine , opcit p : 954.

² - أنظر المادة 94 من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 95 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق.

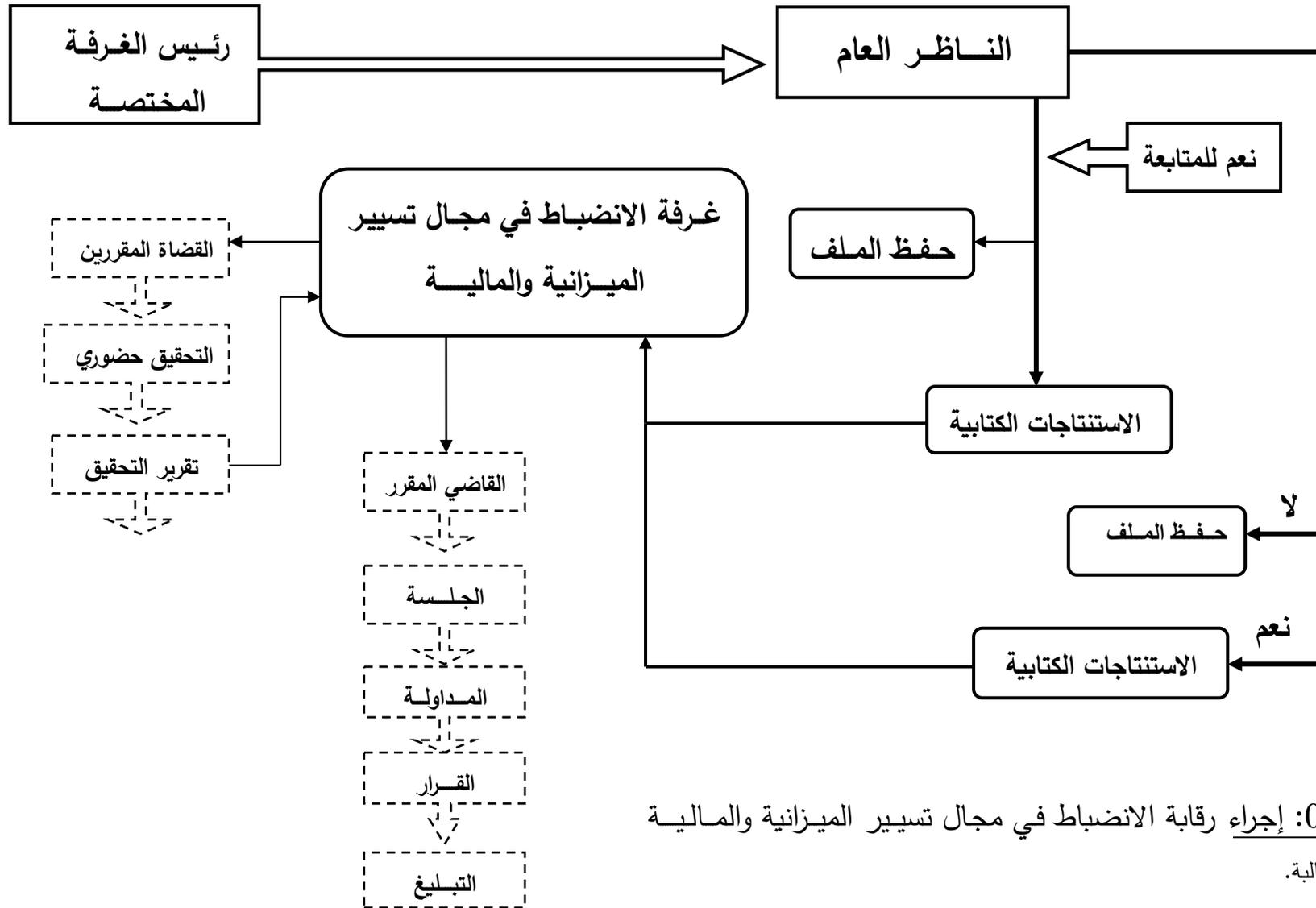
اقترحات حول مجمل القضايا التي يتضمنها ل يتم بعد ذلك تحديد تاريخ الجلسة وإعلام كل من رئيس المجلس والناظر العام والعون المعني لحضور الجلسة¹.

يمكن للعون المتابع أن يطلع لدى كتابة الضبط على الملف والعناصر المكونة له وكذلك استنتاجات الناظر العام في أجل لا يقل عن شهر قبل الجلسة.

تتعد الجلسة بحضور المعنيين في التاريخ المحدد وفق التشكيلة المختصة ، وتطلع هذه الأخيرة على الاقتراحات التي يقدمها المقرر وعلى استنتاجات الناظر العام والتوضيحات التي يقدمها العون محل المتابعة.

وبعد ذلك يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر الناظر العام ويتم خلالها اتخاذ القرارات بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً،

¹ - أنظر المواد : 96 - 97 . 98 - 99 من الأمر 95 - 20 . نفس المرجع ، ص: 17 .



الشكل 03: إجراء رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

¹ - المصدر: من إعداد الطالبة.

ويسجل خلالها رئيس الجلسة القرارات التي يتم اتخاذها ويسلمها إلى المقرر الذي يتولى إعداد مشروع قرار ويقدمه إلى رئيس الجلسة.

المبحث الثالث:

فعالية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة

انطلاقاً من كون مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية مكلفة بالرقابة البعدية على الأموال العمومية ، تعرضنا في المبحث الأول لمحاولة تبيان الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة من حيث تنظيمه البشري والهيكلية والتوصل إلى فهم طريقة عمله وإدراك صلاحياته التي أوجبها له القانون بنص الدستور على أن مجلس المحاسبة جهاز رقابة مكلف بتحقيق الرقابة البعدية على الأموال الخاصة بالدولة وبهذه الصفة فهو يتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية كما تم التطرق إليه في المبحث الثاني ، أما في هذا المبحث فسننتقل إلى نتائج رقابة مجلس المحاسبة ثم إلى تقييم رقابة مجلس المحاسبة .

المطلب الأول :

نتائج رقابة مجلس المحاسبة

إن تنوع السلطات القضائية والإدارية لمجلس المحاسبة يقابلها تنوع في النتائج المترتبة عن تدخلاته التي يمكن أن نجعلها في النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات مجلس المحاسبة كفرع أول، أما النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير في الفرع الثاني، وأخيراً النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية الفرع الثالث.

الفرع الأول: النتائج المترتبة عن مراجعة حسابات مجلس المحاسبة :

يترتب على المراجعة إما إبراء ذمة المحاسب إذا لم تسجل ضده أي مخالفة يمكن أن تقحم مسؤوليته المالية والشخصية أما في حالة تسجيل أخطاء ومخالفة في التسيير المالي فإنه يتم وضعه في حالة مدين ما يساوي المبلغ المالي الناقص اتجاه الهيئة العمومية المعنية .

أولاً : إبراء ذمة المحاسب العمومي :¹

إذا تبين من خلال عمليات المراجعة سلامة وصحة جميع العمليات المالية المسجلة في حساب التسيير يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي للمحاسب المعني وباعتبار أن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة هي قرارات ذات طبيعة قضائية.²

فإن قرار إبراء ذمة³ الذي يصدر لفائدة المحاسب المعني يكتسي نفس الطبيعة ويكتسب قوة قانونية في مواجهة جميع الأطراف المعنية ، و ملزم كذلك حتى بالنسبة لمجلس المحاسبة ولا يمكن الرجوع عليه مرة أخرى إلا في الحالات والآجال المقررة بالنسبة لعملية مراجعة القرارات التي يصدرها المجلس في المادتين 102 - 103 أو الاستئناف فيه طبقاً للمادة 107 وكذلك الطعن بالنقض حسب الأحكام المقررة في المادة 110 ويكون قرار إبراء الذمة ملزماً كذلك بالنسبة للهيئات العمومية به ويعتد به لدى الجهات القضائية الأخرى ، وكمثال القرار النهائي رقم 72 بتاريخ 10-06-2008 ، صادر عن الغرفة الإقليمية للبلدية يقضي بمنح السيد(س أ) قابض التسيير (البلدية ع- ولاية) إبراء بخصوص حساب التسيير لبلدية ع بعنوان السنة المالية 2001 .

ثانياً: وضع المحاسب العمومي في حالة مدين :⁴

إذا تبين من العمليات المراجعة وجود اخطاء في الحسابات التسيير الذي قدمه المحاسب العمومي ولم يسدد المحاسب المعني من أمواله الخاصة ما يغطي المبلغ المالي المستحق يضع مجلس المحاسبة المعني و بقرار نهائي في حالة مدين⁵ كما يساوي المبلغ الناقص قرار نهائي رقم 23 مؤرخ في 24 - 02 - 2010 يتعلق بمراجعة حسابات التسيير (بلدية ع - ولاية ع) للسنة المالية 2010 يقضي بوضع السيد (ع. ب) في حالة مدين اتجاه الخزينة العمومية بمبلغ 653936 دج عن تسييره للسنة المالية 2004.⁶

1 - أنظر المادة 83 من الأمر 95-20 مرجع سابق ، ص 14 .

2 - أنظر المادة 85 من الأمر 95-20 مرجع سابق ، ص 13 .

3 - أنظر الملحق رقم :

4 - أنظر المادة 83 من الأمر 95-20 مرجع سابق ص 14 .

⁵ - Gerarad Ducher, la cour des comptes juge d appel, berger-levrault, I administration nouvelle 1994, p 173.

⁶ - أنظر الملحق رقم :

على الرغم من أن المشرع أقر مسألة التعويض الناتجة عن الأضرار التي يتسبب فيها المحاسبون العموميون فإنه لم يبين كيفية حساب المبالغ المستحق تسديده من طرف المحاسب ومنح هنا المجال و الحرية الكاملة لقاضي الحسابات لتقرير ذلك، ومن ناحية أخرى لم تقرر النصوص القانونية السارية المفعول وجود نسبة من الفوائد.¹

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير

نوعية التسيير هي رقابة إدارية وليست قضائية ومن ثم فإن النتائج المترتبة عنها ليست إلزامية ، ومجلس المحاسبة هنا لا يقدم سوى توصيات وتوجيهات من أجل تصحيح الوضع وتحسين مردودية الهيئات بواسطة مذكرات التقييم التي يصدرها عقب كل مراقبة.

إن مجلس المحاسبة من خلال عملية الرقابة التي يمارسها أن يكتشف مخالفات أو وقائع لا يمكن معالجتها إلا بوسائل قانونية أكثر فعالية وهي متدرجة من حيث أهميتها وطبيعة القضايا التي تتناولها والجهات التي ترسل إليها كالتالي :

أولاً: رسالة رئيس الغرفة :

يطلع رئيس الغرفة من خلال الرسالة الهيئات والمصالح المختصة التي خضعت للرقابة وكذلك سلطاتها السلمية أو الوصية، بالنقائص المتعلقة بجوانب التنظيم والتسيير الداخلي والتي تلحق ضرراً بالخزينة العمومية أو بأموال تلك الهيئات وهذا يخص اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع.²

ثانياً: المذكرة الاستعجالية:

نصت الفقرة 2 للمادة 47 من المرسوم 95 - 377 عن استعمال هذا الإجراء المستعمل في نفس الحالات التي تستعمل فيها مذكرة رئيس الغرفة بوجهها مباشرة إلى المصلحة المعنية مع إعلام السلطات السلمية أو الوصية لها ، إن المذكرة الاستعجالية لها أهمية أكثر لأنها توقع من طرف رئيس المجلس وتوجه مباشرة إلى الوزراء المعنيين وليس إلى الهيئات التي خضعت للرقابة.³

¹ -Gerarad Ducher, **la cour des comptes juge d appel**, berger-levrault, I administration nouvelle 1994, p 171.

² - أنظر المادة 24 من الأمر 95 - 20 ، مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 47 من المرسوم 95 - 377، مرجع سابق.

ثالثا: المذكرة المبدئية:

وهي رسالة يطلع بموجبها رئيس مجلس المحاسبة السلطات المعنية بالنقائص التي يكتشفها على مستوى النصوص المسيرة لشروط استعمال وتسيير ومراقبة أموال الهيئات العمومية، ويقدم لها التوصيات التي يراها،¹ مناسبة لذلك.

رابعا: التقرير المفصل :

يستعمل مجلس المحاسبة التقرير المفصل في حالتين أساسيتين هما:

- الحالة الأولى:² إذا كشف جزئيا عن وقائع توصف جزئيا حسب قانون العقوبات
- الحالة الثانية:³ إذا تم اكتشاف مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية حسب الحالات المنصوص عليها في المادتين 88 و 91 من الأمر 95-22.

خامسا: التقرير السنوي : يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية زمن جهة ثانية يعتبر التقرير السنوي وسيلة هامة لتمكين الهيئة التشريعية من الإطلاع بصفة دورية على النشاط المالي للحكومة وتقدير مستوى أدائها، يبين التقرير السنوي أهم المعايير والملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة مرفقة بالتوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها ، وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية المرتبطة بذلك ينشر هذا التقرير كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .⁴

1 - أنظر المادة 26 من الأمر 95-20، والمادة 48 من المرسوم 95-377 مرجع سابق .

2 - تصادق التشكيلة المداولة والمختصة على تقرير مفصل تدون فيه جميع الوقائع ، ويتم التوقيع عليه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ويرسل رفقة عناصر الإثبات إلى رئيس مجلس المحاسبة والذي يوجهه إلى الناظر العام قصد إحالته على الهيئات القضائية المختصة .

3 - تصادق التشكيلة - المداولة المختصة - على تقرير مفصل ، يتم توقيعه من طرف رئيس التشكيلة والمقرر وكاتب الضبط ثم يرسل إلى رئيس مجلس المحاسبة الذي يحيله بدوره إلى الناظر العام مرفقا بكل العناصر التي تثبت طبيعة المخالفة المرتكبة قصد إحالته على غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية .

أنظر في ذلك المادتين 44 و 46 من المرسوم الرئاسي ، 95-377 ، مرجع سابق .

4 - أنظر المادة 16 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق ، ص: 3 .

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية

حسب المادة 89 من الأمر 95 - 20 يعاقب مجلس المحاسبة على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي المخالفة ولا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكاب المخالفة¹، ولا يمكن الجمع بين الغرامات المحكوم بها إلا في حدود المبلغ الأقصى المحدد في الفقرة أعلاه ، ولا يمكن إصدار الغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية، إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ .

كما يعاقب بغرامة يصدرها في حق كل مسئول أو عون أو ممثل أو قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة الذي خرق حكما من الأحكام التشريعية أو التنظيمية ، أو تجاهل التزاماته كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو الهيئة عمومية²، ويحدد المبلغ الأقصى للغرامة يضعف المقرر في المادة 89. كما لا يتعارض إعفاء المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء .

ويمكن إعفاء مرتكب المخالفات المذكورة في المادة 88 من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تفرغ بأمر كتابي أو إذا أثبت مجلس المحاسبة أنه تصرف تنفيذا لأمر أصدره له مسئوله السلمي أو أي شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليته³.

1- أنظر المادة 89 من الأمر 95- 20 . نفس المرجع . ص : 15 .

2 - أنظر المادة 91 من الأمر 95- 20 المعدلة بموجب المادة 21 من الأمر 10 -02 مرجع سابق .

3 أنظر المادة 93 من الأمر 95 - 20 المعدل بموجب المادة 22 من الأمر 10 -02 ، مرجع سابق .

المطلب الثاني:

تقييم رقابة مجلس المحاسبة

الأصل في مجالس المحاسبة كأجهزة للرقابة الخارجية أو كهيئات مستقلة عليا للرقابة المالية وجدت في الدولة الحديثة نتيجة لغلبة الصفة الديمقراطية على أجهزة الحكم فيها لتتولى دور الرقابة المالية نيابة عن السلطة التشريعية وسنتناول في هذا المطلب الدور الإيجابي لمجلس محاسبة في الفرع الأول أما الانتقادات الموجهة لمجلس المحاسبة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الدور الإيجابي لمجلس المحاسبة

من خلال التعرض لمجمل اختصاصات مجلس المحاسبة والتطرق لمجالات اختصاصه يتبين لنا أن الرقابة التي يقوم بها هي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية فهي بهذا تهدف لحماية المال العام¹ بالرغم من أن رقابة مجلس المحاسبة ليست بفعالية الرقابة المالية السابقة والمتمثلة في رقابة كل من المحاسب العمومي ورقابة النفقات الملتزم بها ، بحيث لا تتدخل إلا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات إلا أن أهميتها وفعاليتها لا تبرز إلا على المدى البعيد فهي لا تقتصر على رقابة المشروعات فحسب وإنما تتعداها لتشمل رقابة ملائمة وهي بذلك من شأنها تحسين التسيير المالي .² وإن اتساع مجال اختصاص مجلس المحاسبة يمكن أن يجعل منه التغطية الحساسة والإيجابية في مجال مراقبة المالية والذي يسمح له بحماية الأموال العمومية في حدود الصلاحيات المخولة له.³

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة للوصول إلى نتائج تتمحور في عنصرين بارزين هما:

- تشجيع الاستعمال الناجع و الأموال العامة وكيفية إعادة تحويله أي إنفاقها.

¹ - بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير ، فرع الدولة المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2003 ، ص: 109.

² - شيخ عبد الصديق ، (رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية) ، الملتقى الوطني السادس دور الصفقات العمومية في حماية المال العام ، جامعة ديجي فارس المدينة كلية الحقوق ، يوم 20 ماي 2013 ، ص: 24 .

³ - الشيخ بوبقرة ، مراقبة تنفيذ النفقات العامة في ظل الإصلاحات المالية حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص تحليل اقتصادي لكلية العوم الإقتصادية، تلمسان ، 2007 ، ص : 112 .

- اجبارية تقديم الحسابات وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الاموال العمومية.¹
إن رقابة مجلس المحاسبة تمتاز بالجدية والفعالية كما انها تساهم في كشف أخطاء التسيير التي لا يحكمها قانون العقوبات والتحري عنها ، وتوقيع الجزاء حفاظا على الأموال العامة من الضياع ولإلتلاف أو التسيير الخاطيء .

كما أن الجزاءات التي يوقعها تبرز الدور الذي انيط به باعتباره اداة زجر وتأديب ، وذلك بما تتضمنه جزاءاته التأديبية ، والمالية من فعاليته.²

ولتفعيل دوره البارز فقد خص بهيكل تنظيمي وبشري وإداري ونظام قانوني يجعل منه هيئة إدارية وقضائية، وفي نفس الوقت فهو يعاني ويراقب بحرية تامة ودون أن يلتزم اتجاهه بالسر المهني أو بالسلم الإداري،³ وقد كشف مجلس المحاسبة عن حجم التجاوزات في عدة هيئات للدولة ، ففي تقرير ورد عن مجلس المحاسبة كشف بين ثاياه عدة تجاوزات وخروقات في تسيير المجلس الشعبي الوطني في الفترة الممتدة بين سنة 2001، وسنة 2005 المجلس الشعبي الوطني كانت تلجأ إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع ، وكشف التحقيقات أن بعض وصولات الطلب لا تتضمن أية تفاصيل عن الساعة أو الخدمة المقدمة.⁴

الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمجلس المحاسبة

رغم هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة إلا أنه لم يصل إلى الأهداف التي كان يسعى إلى تحقيقها وهذا لعدة عوامل من بينها:

- حساسية السلطة التنفيذية اتجاه الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس المحاسبة.
- عدم استقلالية مجلس المحاسبة وتبعيته للسلطة التنفيذية يعتبر عائقا أمام أداء مهامه بنزاهة وشفافية .

1 - سامية شويخي ، مرجع سابق ، ص 97 .

2 - زقوران سامية ، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2002 ، ص 70 .

3 - سامية شويخي ، مرجع سابق ، ص :

4 - سهيلة بوزيرة ، (دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد) ، الملتقى الوطني السادس دور الصفقات العمومية في حماية المال العام ، جامعة د يحي فارس المدية كلية الحقوق ، يوم 20 ماي 2013 ، ص: 24 .

- عدم فعالية الأدوات التي يملكها مجلس المحاسبة إذ أقصى ما يمكن أن يفعله هو الحكم بغرامات لا تتجاوز الأجر الذي يتلقاها المسئول عن المخالفة.¹

وكذلك ما يأخذ على رقابة مجلس المحاسبة هو أن قراراته الإدارية ليست لها أية صبغة إلزامية ، فتقييم المجلس لتسيير لا يتضمن أي عمل إلزامي ، إذ يبقى ذلك لتقدير مسئولى الإدارات المعنية بالمراقبة ، كما أن مراقبة مجلس المحاسبة تتم بصورة دائمة ومستمرة على المحاسبين وتظهر نتائجها كل سنة ، أما بالنسبة للآمرين بالصرف والمسيرين فإنها دورية ، وغير دائمة ، الأمر الذي لا يمكن من اكتشاف الأخطاء إلا بعد وقوعها بمدة قد تطول فيكبر حجم الخسائر والأخطاء ، ويمكن تلافيها وإصلاحها في الوقت المناسب .²

إن الملاحظ في مثل هذه الهيئات العليا للرقابة المالية عدم استقرارها خاصة بعد حملة الإضرابات التي شنتها قضاة المجلس في الفترة الأخيرة³، والتي ينجر عنها تعطيل الكثير من المهام الموكلة إلى مجلس المحاسبة فمن المفروض أن لا يحدث مثل هذا خاصة في هيئات كهذه، وفي الأخير وإذا جئنا في الواقع فغن هذه المؤسسة العليا للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها في محاربة الفساد وتبذير الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبناية فارغة ولمؤسسة غير قادرة على إنتاج أي تقرير حول الفضائح المالية المتتالية التي شملت أغلب القطاعات فمجلس المحاسبة الجزائري لم ينشر أي تقرير منذ 1995، وهذا يبين التخوف من هذه التقارير.⁴

كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه فهو يعد كل البعد عن التطور والتقدم الحاصل في ميدان الرقابة المالية، والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش و الفساد.

¹ - حمزة خضري ، (الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية)، دفاثر السياسة والقانون ، العدد السابع 1

جوان 2012 ، جامعة ورقلة، ص : 183 .

² - سامية زقوراز ، مرجع سابق ، ص: 70 .

³ - ابراهيم بن داود ، مرجع سابق ص: 110.

⁴ - سامية شويخي ، مرجع سابق ، ص: 97.

قامت نقابة القضاة باستجواب السلطات حول نقص الإمكانيات الخاصة بهمة الرقابة رغم صدور الامر الرئاسي رقم 03 المؤرخ في 13 ديسمبر 2009 الذي يهدف إلى محاربة الفساد وتبذير الاموال العمومية ، وهكذا يبقى تشييد دور مجلس المحاسبة بدون متابعة.¹ لكن دوره لم يصل إلى الاهداف المرجوة ولم يرقى إلى المستوى المطلوب ، وهذا راجع إلى عوائق وعوامل تحد من فعالية أدائه وأهمها عدم تمتعه بالاستقلالية عن مجلس السلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من أن المشرع يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله² ، إلا أن تبعيته للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليتها يعتبر عائق امام أداء مهامه بنزاهة وشفافية وحياد ويؤثر على فعالية رقابته في مواجهة السلطة التنفيذية.³

¹ - بشير يلس شاوش ، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ، 2013 . ص 317 .

² - زوزو زليخة ، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير، تخصص قانون جنائي كلية الحقوق ، ورقلة . 2012 ، ص: 215 .

³ - عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام ، (دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق)،الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد،كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية ، جامعة قاصي مرياح، ورقلة يومي 3- 4 ديسمبر 2008 .

خلاصة الفصل الأول

يعتبر مجلس المحاسبة كما وضحنا في هذا الفصل هيئة شبه قضائية يمارس رقابة مالية بعدية تقييميه وإصلاحية تهدف لضمان المحافظة على الأموال العمومية، وتعمل على التأكد من مدى احترام القواعد القانونية التنظيمية الخاصة بمبادئ المحاسبة العمومية وباعتبار مجلس المحاسبة هيئة شبه قضائية فهو مسؤول عن إجراء عمليات الفحص والتحقيق واكتشاف المخالفات المالية ومعاقبة المخالفين بإصدار أحكام ضدهم سواء كانت إدارية أو قضائية، ويتم بذلك إعلان اغلب النتائج من خلال التقرير السنوي ويكون هذا الإعلان بمثابة حماية للأموال العمومية.

وما لاحظناه في هذا الفصل انه من الناحية النظرية للنصوص القانونية المعالجة لمجلس المحاسبة نستطيع أن نقول أنها متوفرة وكافية، ولكن المشكل المطروح في مدى التطبيق في ارض الواقع فانه يعاني نقص وعدم فعالية وذلك للضغوطات والإغراءات التي يتعرض لها أعضاء مجلس المحاسبة.

ظاهرة الفساد هي من أهم التحديات التي تواجه المجتمعات كافة، وهي أهم القضايا التي

لا زال يدور حولها الجدل العالمي، فالحقيقة لا تكمن في المجتمعات التي تتسم بالفساد بل تكمن هذه المشكلة في انتشار وتنوع واتساع رقعة الفساد، و هذا الأخير أخذ معاني عديدة والتعريف البسيط والواضح هو (إساءة استخدام السلطة العامة لأغراض خاصة له)¹، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على المجتمعات كما تعتبر ظاهرة الفساد المالي أخطر المظاهر التي تنهش وتنخر بكيان المجتمعات والدول سواء منها المتقدمة أو حتى المتخلفة .

إن التوصل إلى إصدار اتفاقية دولية لمكافحة الفساد لم يتحقق إلا بعد فترة من الزمن تميزت باهتمام دول العالم على مستوى محلي أو إقليمي لمحاربة هذه الظاهرة ، لكن قبل ذلك كانت المؤسسات المالية الدولية قد تناولت قضية الفساد وجعلت منها محل اهتمامها وعملت على التأثير على الدول من أجل مكافحة الفساد،² لأن الحكم الراشد يتطلب ضمان أمن المواطنين ، واحترام القانون ، وأن تقوم الهيئات العمومية بتسيير الأموال العمومية بصفة محكمة وعادلة ، حيث أدت كل هذه الظروف إلى رسم إستراتيجية عالمية لمكافحة الفساد ، وعلى الصعيد الوطني فقد انضمت الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات الدولية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد*، واتخذت على أثرها سلسلة من التدابير والإجراءات وعلى رأسها إصدار القانون 06-01 ، والذي نص على إنشاء جهاز من نوع خاص هو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،³ ولمعرفة النظام القانوني لهذه الهيئة وصلاحياتها في حماية المال العام،

¹ – Daniel Dommel ,**Face à la corruption peut, on l’accepter ?,on la prévenir ?, on la combattre ?**, EDIK, édition originale Karthala 2004, p10.

² – كريمة علة، جرائم الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه، قانون عام فرع قانون جنائي كلية الحقوق،الجزائر 2013، ص : 23 .

*مرسوم رئاسي رقم 04 - 128 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك سنة 2003 ، الجريدة الرسمية عدد 26 مؤرخ في 25 أبريل 2004 - مرسوم رئاسي رقم 06 - 137 مؤرخ في 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الإتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته ، المعتمدة بما بو تو في جويلية 2003 الجريدة الرسمية عدد 24 مؤرخة في 16 أبريل 2006 .

³ - القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2006، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011، الجريدة الرسمية عدد 44 لسنة 2011.

سنتناول في المبحث الأول الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أما المبحث الثاني سنخصصه للدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المؤسسة الحكومية الوحيدة في الجزائر المختصة في قضايا الفساد ومحاربه وقد عمد المشرع إلى مد هذه الهيئة بكل الوسائل القانونية والمادية والبشرية والتنظيمية ليجعل منها هيئة متخصصة تتولى تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمواجهة الفساد وتم تمييز هذه الهيئة بصلاحيات واسعة في مجال الوقاية من خلال دورها التوجيهي و التحسيبي أو في مجال محاربة الفساد ، ولهذا تم تمييزها بتكليف قانوني وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول وخصها بتنظيم بشري وهيكلية كمطلب ثان.

المطلب الأول

التكليف القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تدخل عملية انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الإجراءات والأدوات القانونية الرامية إلى الوقاية من ظاهرة انتشار الفساد من جهة وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الاسباب المؤدية إليه من جهة أخرى وللمبحث عن مدى استقلالية الهيئة في أداء مهامها سنتناول تعريف الهيئة في الفرع الأول ومظاهر الاستقلالية في الفرع الثاني أما حدود الاستقلالية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك من خلال إعطائها تكييفاً قانونياً صريحاً على أساس اعتبارها هيئة إدارية مستقلة بصريح العبارة¹ وذلك

¹ - وسيلة بن بشير ، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير القانون العام فرع قانون الإجراءات الإدارية ، كلية الحقوق ، تيزي وزو 2013، ص170.

بنصه في المادة 18 على أن : "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية¹ ."

كما أعاد التكييف نفسه في نص تنظيمي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06 - 413 ، والذي جاء فيه ما يلي : " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي توضع لدى رئيس الجمهورية "²، والملاحظ على هذه المواد أن المشرع الجزائري قد ضم هذه الهيئة إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة .*

ونشير إلى أن السلطات الإدارية المتخصصة ، والمستقلة إصلاح حديث خاص بالمنظومة القانونية الفرنسية التي عرفت منذ 1970 واستخدمته صراحة في 1978 ، ولم تخص بالدراسة والتحليل اللازمين في الجزائر لذا بقيت من المسائل الغامضة التي تحتاج لدراسة خاصة بها، لإزالة ما يكتنفها من غموض، أما عن التعريف الجامع لهذه السلطات فمن الصعب الإحاطة به ، وتعين حدود هذه السلطات لكونها سلطات متغيرة ، وذات طبيعة مزدوجة إذ تحمل خصائص الجهات الإدارية البحتة من جهة وسمات الجهات القضائية المتخصصة من جهة أخرى³.

لم يلجأ المشرع الجزائري إلى فكرة السلطات الإدارية المستقلة إلا رغبة منه في تكريس استقلالية هذه الهيئة، استجابة للاتفاقيات⁴ التي صادقت عليها الجزائر بهذا الشأن نصت اتفاقية

¹ -أنظر المادة 18 من القانون رقم 06 - 01 ، مرجع سابق .

² - أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06 - 413 ، مرجع سابق .

* يرى مجلس الدولة الفرنسي أن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة لا يخلو من الغموض ذلك ان المشرع الفرنسي عند تكييفه لم يقصد ابدأ خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة ، بل مجرد جعل هذه الهيئة تستفيد من أكبر قدر ممكن من الاستقلالية . أنظر: وليد بوجمليين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، دار بلقيس ، الجزائر 2011 ص 19

³ -أمال يعيش تمام ، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة اطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق، بسكرة، 2012، ص 188.

⁴ -تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحد الصكوك الدولية التي قد حظيت بتوافق آراء دولي من قبل 168 بلدا في كل مناطق العالم وترتكز الاتفاقية على ما يتعين على الدول القيام به للتصدي للفساد في مجال الوقاية والتجريم والتعاون الدولي ، انظر المؤتمر الخامس للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 25-29 نوفمبر 2013 . بمدينة بنما

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وذلك في المادة 06 منه تحت عنوان "هيئة أو هيئات مكافحة الفساد" على ما يلي :

تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له...¹

يعتبر ادراج المشرع الجزائري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الهيئات الإدارية المستقلة تأكيدا على صرامة الإدارة السياسية وصيانة للمطالب الشعبية وتفعيل مشاركة الشرائح المنادية لنهضة قوية للإصلاح ، فهو دليل على الرغبة في الوقاية من الفساد كون هذا النوع من الأجهزة في الدولة المنوط لها مهمة الرقابة ومكافحة أعمال الفساد بوجه عام.

إن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر أسلوبا جديدا من أساليب ممارسة السلطة العامة كونها مزودة بسلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار²، وجدت أساسا لضبط النشاط المالي لما يحقق التوازن وهي تجمع ما بين وظيفتي التسيير والرقابة .

كيف المشرع الهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة يعني أنها تتميز بالطابع الإداري والسلطوي وهي تنظيم جديد غير الهرم الإداري التقليدي ، والذي يقوم على تقسيم الإدارة العامة إلى إدارة مركزية، وأخرى لامركزية، كما أنها ليست بمؤسسة عمومية أو هيئة قضائية، فهي هيئة إدارية خاصة مستقلة عن الحكومة، ولا تخضع لرقابتها كما أنها تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها هيئة مستقلة، وهي بالتالي لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصاية من طرف السلطة التنفيذية ولكن لا يعني هذا عدم وجود أية علاقة أو تأثير لهذه الأخيرة على عمل ومهام الهيئة وخاصة الرقابية منها .³

1 - أنظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم : 04 - 128، مرجع سابق.

2- كانت اول سلطة إدارية مستقلة هي المجلس الأعلى للإعلام الذي تم إنشائه بموجب قانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام ،الجريدة الرسمية، عدد 14 ، 4 أبريل 1990 .

3 - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، بسكرة، 2013، ص 485 .

وفي الأخير يمكن القول أن الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد فئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية المؤسساتية أنشأها المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من الفساد و مكافحته¹.

الفرع الثاني: مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهدف من إنشاء هذه الهيئات هو تحقيق سياسة الدولة في المجالات المعنية بذلك، ومن أجل إنجاز هذه المهمة تعتمد الدولة على منح هذه الهيئات نوع من الاستقلالية كقوة دفع لها بغية إتاحة الفرصة لها للعمل بحرية دون رقابة رئاسية أو خشية الرجوع إلى السلطات الأعلى لأخذ إذن أو تصريح ، لذلك يمكن القول أن الاستقلالية التي تطبها الهيئة هي استقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية حتى تستطيع ممارسة اختصاصاتها عن كل رقابة ، وتتجلى قرائن استقلالية الهيئة في الجانب العضوي ، و الجانب الوظيفي².

أولاً: مظاهر الاستقلالية العضوية: من خلال الإطلاع على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة نستشف المظاهر التي تؤمن استقلالية الهيئة من الناحية العضوية :

1- **الطابع الجماعي للهيئة :** إن المشرع الجزائري و بموجب النصوص القانونية المنشئة أو المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد جعلها تتوفر على هيكلة معينة³، وهذا بموجب المادة 2/19 على تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية من أجل الأداء الصارم والنزيه للسياسات والتدابير الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴.

1 - زوليخة زوزو ، مرجع سابق ، 181 .

2 - زوليخة زوزو ، مرجع سابق ، ص 181 .

3 - بوزيد شباح، جريمة استغلال النفوذ آليات الوقاية والمكافحة، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي كلية الحقوق الجزائر 2013 ، ص : 107 .

4 - أنظر المادة 19 من قانون 06 - 01 مرجع سابق.

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 06 - 413 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها نجد المشرع قد أضاف الطابع الجماعي للهيئة ، وذلك في الفصل الثاني منه تحت عنوان التشكيلة¹ حيث نص على أنه : >> تتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة <<.

ويتبين الطابع الجماعي للهيئة من خلال الهياكل التي تتشكل منها :

2- صفة أعضاء الهيئة وطريقة تعيينهم : حسب نص المادة 19 - 03 من القانون 06 - 01 : >>التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها...<<² لقد حرص المشرع الجزائري على ضرورة، التكوين المناسب والعالي المستوى لهم، إذ يجب أن تتكون الهيئة من موظفين متخصصين مشهود لهم بالتكوين العالي والخبرة فوق كل ذلك أن يكون على درجة عالية من النزاهة والقوة والعزم والقدرة على اختراق الجدار الصلب للفساد وكسره.³

وأن يكونوا كذلك من بين الشخصيات المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها وهذا ما كرسته المادة 10 التي تنص على ما يلي : >> يتكون مجلس اليقظة والتقييم الذي يرأسه رئيس الهيئة من الأعضاء المذكورين في المادة 05 أعلاه << كما نص المشرع الجزائري على تعيين جميع أعضاء مجلس اليقظة والتقييم بما فيهم الرئيس من طرف رئيس الجمهورية أي السلطة التنفيذية.⁴

3- مدة انتداب أعضاء الهيئة: حرص المشرع في النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أن تكون مدة الانتداب أعضائها محددة قانونا لأنها مؤشر يجسد الاستقلالية للهيئة لذلك حددت عهدة الرئيس و الأعضاء لمدة 5

1 - أنظر المادة 5 من مرسوم الرئاسي رقم : 06 - 413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، جريدة رسمية عدد74 لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 07 فيفري 2012 جريدة رسمية عدد 08 لسنة 2012 .
2 - انظر المادة 19 . الفقرة 3 من القانون 06 - 01 مرجع سابق.
3- وسيلة بن بشير، مرجع سابق، ص: 176.
4 - أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي 06-413 مرجع سابق.

سنوات،¹ إن مدة انتداب العضو يعد من أهم الدعائم و الركائز التي أسست عليها فكرة السلطات الإدارية المستقلة، إن مدة الانتداب أو هذه العهدة تضمن حصانة الهيئة من أية مؤثرات أو تغيرات تسببها عوامل مختلفة، و يتضح من هنا أن تحديد عهدة أعضاء الهيئة يعني توفير ضمانات قوية لاستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، حيث لو تم تعيين الأعضاء لمدة غير محددة قانونا، فلا يمكننا عندها إثارة أي استقلالية عضوية إذ يكون هؤلاء عرضة للعزل و التوقيف، مما ينفي تماما الاستقلالية العضوية للسلطة و الملاحظ أن المشرع الجزائري قد وفق في تحديد المدة لأعضاء الهيئة و التي تعد بمثابة حماية لهم من كل أشكال التوقيف بمناسبة ممارسة مهامهم،² وفي التشريعات المقارنة نجد مدة تحديد العضوية في الهيئة تكون خمس سنوات غير قابلة للتجديد.³

ثانيا: مظاهر الاستقلالية الوظيفية: بالرجوع للأحكام القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته توجد مؤشرات وقرائن تكرس استقلاليتها الوظيفية وبالخصوص بتنوع صلاحيات الهيئة وكذا تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب على ذلك من آثار وأهليتها في وضع نظامها الداخلي .

1- **الطبيعة المتنوعة لصلاحيات الهيئة**⁴: تتميز الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتنوع وظائفها ما يزيد من استقلالية الهيئة على الصعيدين الاقتصادي والمالي و يقتضي مبدأ الاستقلال الحيلولة دون تدخل أي جهة مهما كانت طبيعتها في أعمال الهيئة لتوجهه جهة معينة أو تعرق مسيرتها أو تتدخل في شؤونها وأعمالها.⁵

أ- **وظائف الهيئة الاستشارية**: تكلف هذه الهيئة بمجموعة من المهام ذات طابع استشاري ، حيث تقوم الهيئة بتجسيد مبادئ دولة القانون ، كما تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية كما تعمل على تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص

1- جميلة حركاتي، المسؤولية الجنائية لمسييري المؤسسة العمومية الاقتصادي، مذكرة ماجستير قانون عام فرع تنظيم الاقتصادي كلية الحقوق، قسنطينة 2013، ص 62 .

2 - وسيلة بن بشير، مرجع سابق، ص: 177.

3 - القانون رقم 39 لسنة 2006، يتضمن قانون مكافحة الفساد، الجمهورية اليمنية.

4 - وسيلة بن بشير، مرجع سابق ، ص : 178 .

5 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية الإطار النظري للمنازعة الإدارية ، القسم الأول ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر 2013 ،ص:84.

أو هيئة عمومية وتقتصر إضافة لذلك تدابير خاصة ،وتقوم بالتعاون مع القطاعات العمومية والخاصة ، وبالإضافة فإنها تكلف بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الناجمة عن الفساد¹

ب- وظائف الهيئة الرقابية:² تكلف الهيئة بجمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، وخاصة البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل إزالتها كما تقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.³

2- وضع الهيئة لنظامها الداخلي : >> تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهياكلها ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية <<⁴

تتجلى استقلالية الهيئة في حريتها لاختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها ودون أية مشاركة مع الجهات الأخرى ، حيث تكون الهيئة وحدها صاحبة الاختصاص في سن نظامها الداخلي والمصادقة عليه وما على السلطة التنفيذية إلا نشره بموجب مرسوم رئاسي .⁵

وبالتالي انفراد الهيئة بوضع القواعد التي تحكم عملها يشكل مظهرا من مظاهر الاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئة بغض النظر عما يحتويه من قواعد وأحكام.

3- التمتع بالشخصية المعنوية: >> الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية << هذا ما نصت عليه المادة 18 من القانون 06 - 01⁶، و يعد

1 - عمروش أحسن ،(دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في مكافحة الفساد الدولي) ، الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد وتبييض الأموال ، جامعة تيزو وزو ، يومي 10 - 11 مارس 2009 ، ص : 01 .

2 - زوليخة زوزو ، مرجع سابق ، ص: 181 .

3 - أنظر المادة 20 من القانون 06 - 01 مرجع سابق .

4 - أنظر المادة 19 من المرسوم 12- 64 مرجع سابق .

5 - ناجية شيخ ،(المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط

المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان سيرة بجاية، أيام 23- 24 ماي 2007 .

6 - أنظر المادة 18 من القانون 06- 01 ، مرجع سابق .

الاعتراف بالشخصية القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسيلة قانونية يترتب عنها عدة نتائج، على الرغم من أن الشخصية المعنوية ليست معياراً حاسماً لقياس مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة¹، ومع ذلك لا ينبغي التقليل من أهمية هذا المعيار كمظهر يستأنس به للنظر إلى مدى تحقق هذه الاستقلالية .

حيث تظهر النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية:

- ✓ الاستقلال الإداري والمالي للهيئة .
- ✓ أهلية الهيئة في التقاضي.
- ✓ أهلية الهيئة في التعاقد.
- ✓ تحمل الهيئة للمسؤولية عن أضرار تسببها للغير².

الفرع الثالث: حدود استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ما هي إلا استقلالية شكلية ونسبية تتبين على المستوى العضوي والمستوى الوظيفي، الذي سنفصل فيه في هذا الفرع.

أولاً: تقييد استقلالية الهيئة من الناحية العضوية:³ تتشكل الهيئة من رئيس وستة أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي⁴، ما يدل على تراجع المشرع عن مبدأ كان قد أقره للهيئة ومن شأنه إثبات استقلاليتها، وهو اعتماده في تعيين أعضاء الهيئات الضابطة للقطاعات الأخرى على التعدد في الجهات والمصالح التي بإمكانها اختيار واقتناء الأطراف العضوة في الهيئة⁵، وبما أن سلطة التعيين قد وضعت بين يدي السلطة التنفيذية فهذا يعني أن الهيئة تابعة لها، على الرغم

¹ - سعادي فتيحة ، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، مذكرة ماجستير ، فرع القانون العام للأعمال ، بجاية 2011 ، ص: 68 .

² - وسيلة بن بشير ، مرجع سابق ، ص: 181 .

³ - زوليخة زوزو ، مرجع سابق ، ص : 187.

⁴ - انظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي 06 - 413 .

⁵ - ناجية شيخ ، مرجع سابق .

من أن المشرع لم ينص صراحة على التبعية على خلاف المشرع السعودي والذي أقر التبعية بنصه ترتبط الهيئة مباشرة بالملك¹، وبالتالي يبقى أعضاء هذه الهيئة دائماً متأثرين وخاضعين للسلطة المكلفة بتعيينهم².

كما تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي ما يعني أن كل أعضاء الهيئة وحتى رئيسها يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية مما يزيد من تقييد استقلالية الهيئة .

بالإضافة إلى ذلك تظم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³، إن فرصة تجديد أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يعد مساس باستقلالية الهيئة على أساس أن هذا التجديد يساهم سلباً على سير الهيئة، إذ أنه إذا تم انتقاء أعضاء الهيئة على معايير ذاتية غير موضوعية، فإن تجديد عضوية هؤلاء يعني حتماً دوام وعدم الشفافية، وعدم النزاهة، ويكون إنهاء مهام هؤلاء الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، و بالتالي تكون استقلالية الهيئة عضوية محدودة جداً وذلك من زاويتين:

الأولى تتمثل في تولي رئيس الجمهورية لهذا الحق مما يؤكد عضوية تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية .

أما الثانية فهي عدم ذكر الأسباب والظروف الجدية و الحقيقة التي تتم بها إنهاء العهدة قبل 5 سنوات، يمكن إنهاء المهام مثلاً : الخطأ الجسيم كعقوبة تأديبية، أو العزل لظروف استثنائية، وهذا لأن النظام الجزائري التشريعي أخذ بمبدأ إخلاف النظام القانوني للتأديب على النظام

¹ - قرار الوزراء رقم 165 يتعلق بتنظيم الهيئة مكافحة الفساد السعودية الصادر في 28 شوال 1432 هـ.

² - وسيلة بن بشير، مرجع سابق، ص : 182 .

³ - انظر المادة 2 من المرسوم 12 - 64، مرجع سابق .

الجزائي¹، لهذا فإننا نعتقد أن منح صلاحية التعيين لجهة أو سلطة أخرى يكون أفضل ويضمن استقلالية أكثر لهذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية، وحبذا لو كانت سلطة التعيين في هذا المجال بالاشتراك بين السلطات الثلاث أو على الأقل سلطتين السلطة التنفيذية والتشريعية.²

ففي اليمن مثلا فإن سلطة التعيين أعطيت لمجلس النواب ومجلس الشورى، فيقدم مجلس الشورى قائمة تضم ثلاثين مرشحا ممن تتوافر فيهم الشروط إلى مجلس النواب الذي يقوم بدوره باختيار أحد عشر شخصا منهم بتعيين بالاقتراع السري ثم يصدر قرار من رئيس الدولة يتعين هؤلاء الذين يمنحون درجة وزير.³

ثانيا: القيود الخاصة بالجانب الوظيفي: إن اختصاصات الهيئة الوطنية تتعدد وتتنوع لكن هذا لم يضمن لها الاستقلالية المطلقة فرغم التأكيد على استقلالية الهيئة ماليا حسب نص المادة 18 >> تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي <<⁴ وحسب نص المادة 21 من المرسوم الرئاسي 06- 413 فإن مهمة إعداد ميزانية الهيئة من اختصاص رئيسها حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم إلا أنه ليس استقلالا مطلقا نظرا لتدخل الدولة عن طريق تمويلها والتي تتحلى في تقديم اعانات لها في الإيرادات وبما أن الدولة ستقدم هذه الإعانات ستمارس عليها الرقابة :

- ✓ ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة .
- ✓ خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية .
- ✓ خضوعها لرقابة المراقب المالي والذي يتولى وزير المالية تعيينه .⁵

1 - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 399.

2 - حاحة عبد العالي، ص : 490 .

3- خالد شعراوي ، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد ، دراسة مقارنة لبعض الدول ، مركز العقد الاجتماعي ، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، مجلس الوزراء ، مصر 2011 .

4- انظر المادة 18 من القانون 06 - 01 مرجع سابق.

5- أنظر المواد من 21 إلى 24 من المرسوم الرئاسي 06- 413 ، مرجع سابق .

مما سبق يتضح لنا تبعية الهيئة من الناحية المالية إلى السلطة التنفيذية¹، وبهذا فإن الاستقلال المالي للهيئة محدود نسبياً كونها تعتمد في مواردها على السلطة التنفيذية، وتخضع للرقابة المالية كذلك² بالرجوع إلى المادة 24 حيث تنص >> ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقرير سنوي يتضمن النشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء <<³ وهذا ما يتنافى مع أهداف الهيئة المتعلقة بتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الشؤون العامة.

عدم النص على إشهار ونشر التقرير في الجريدة الرسمية أو حتى في وسائل الإعلام مما يضيء الضبابية على تسيير الأموال العمومية،⁴ والملاحظ أن إعداد التقرير السنوي للهيئة اختصاص يؤول لرئيس الهيئة الذي يحيله إلى مجلس اليقظة والتقييم ليبيدي رأيه ثم يحيله إجبارياً لرئيس الجمهورية⁵، كل ذلك يشكل مظهراً يحد من الاستقلالية الوظيفية للهيئة إذ بموجب هذا التقرير تكون السلطة التنفيذية ممارسة لرقابة لاحقة على أعمال الهيئة⁶، وينبغي الإشارة أن التقرير لا يرفع للبرلمان، وبالمقارنة مع المشرع الأردني نص على رفع التقرير السنوي إلى مجلس الوزراء و مجلس الأمة⁷

والملاحظ كذلك أن الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جنائي تحول الملف والمقصود بالإحالة أن الهيئة مقتنعة بصلاحيه عرض الموضوع على جهات التحقيق لرجحان

1 - عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2011، ص 51.

2 - بوزيرة سهيلة، مرجع سابق، ص: 101.

3 - أنظر المادة 24 من القانون 06 - 01، مرجع سابق، والمادة 11 من المرسوم الرئاسي 06-413، مرجع سابق.

4 - عبد العالي حاحة وأمال يعيش تمام، (دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق)، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 03-04 ديسمبر 2008.

5 - أنظر المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

6 - وسيلة بن بشير، مرجع سابق، ص: 183.

7 - أنظر المادة 11 من القانون رقم 62 هيئة مكافحة الفساد المملكة الأردنية الهاشمية سنة 2006

الأدلة على وقوع المخالفات المالية والإدارية المحالة¹ إلى وزير العدل حافظ الأختام والذي يخطر بدهه النائب المختص لتحريك الدعوى العمومية أي أنه ليس لها الحق في إحالة الملف مباشرة على القضاء رغم تمتع بالشخصية المعنوية مما يعطيها حق التقاضي.²

المطلب الثاني

تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

نصت المادة 2/6 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد >> ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية و موظفين متخصصين...³<< اي أنها لم تقتصر على الاتفاقيات الدولية فقط في الحث على إنشاء هيئات بل ركزت على ضرورة منحها ما يلزم من الظروف والإمكانات والمؤهلات، وهذا ما جسده المشرع الجزائري بموجب النصوص القانونية حيث جاء في المادة 2/19⁴ على تزويد الهيئة بالوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية مهامها، و لم يحدد المشرع تشكيلة الهيئة و تنظيمها في قانون الوقاية من الفساد بل أحال على التنظيم، و بالفعل صدر المرسوم الرئاسي 06/ 413⁵، المحدد لتشكيلة الهيئة و فيما يلي سنتطرق في المطلب الاول لتشكيلة الهيئة الوطنية و المطلب الثاني تنظيم الهيئة.

الفرع الأول: تشكيلة بشرية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تظم الهيئة مجلس اليقظة و التقييم يتشكل من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الاشكال نفسها⁶ و في ما يلي تفصيل تشكيلة الهيئة بحيث الفرع الاول سنتناول رأس الهيئة اما الفرع الثاني أعضاء الهيئة (مجلس اليقظة و التقييم)

¹ - محمد مسفر مجدل القحطاني، علاقة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بجهات التحقيق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير،

تخصص السياسة الجنائية، قسم العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، الرياض 2013، ص: 53.

² - زوليخة زوزو، مرجع سابق، ص: 188.

³ - أنظر المادة 6 من المرسوم 04 - 128، مرجع سابق.

⁴ - أنظر المادة 19 من القانون 06 - 01 مرجع سابق.

⁵ - المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

⁶ - أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

أولاً: رئيس الهيئة : يعين رئيس الهيئة بموجب مرسوم رئاسي و يضطلع بمهام متعددة تتمثل في:

- ✓ 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 الهيئة و النظام الداخلي.
- ✓ إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته
- ✓ تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية و الدولية.
- ✓ كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة .
- ✓ تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية الى وزير العمل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء .
- ✓ تمثيل الهيئة أمام القضاء و في كل أعمال الحياة المدنية .
- ✓ ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- ✓ تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- ✓ يسند رئيس الهيئة إلى أعضاء مجلس اليقظة و التقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة و كذا المشاركة في التظاهرات الوطنية و الدولية، المرتبطة بالوقاية من الفساد و مكافحته و المساهمة في أعمالها¹،
- والمادة 21 أسندت له مهام مالية بالإضافة للمهام الإدارية السالفة الذكر، بحيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي رئيس مجلس اليقظة و التقييم و هو الأمر بالصرف،²والملاحظ في التنظيم المتعلق بالهيئة لم يذكر نائب يساعد الرئيس أو ينويه في حالة غيابه، وبالمقارنة مع المشرع الفلسطيني يعين نائب الرئيس ينويه في حالة الغياب.³

1 - انظر المادة 9 من المرسوم الرئاسي 06 - 413 ، مرجع سابق.

2 - أنظر المادة 21 من المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 3 من القانون رقم 1 مكافحة الفساد السلطة الوطنية الفلسطينية 2010.

ثانيا :أعضاء الهيئة - مجلس اليقظة و التقييم - : يتكون مجلس اليقظة و التقييم من رئيس و ستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ،و يمكن إنهاء مهامهم بنفس الطريقة، ويتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة و التقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها وكفاءتها.¹

1-مهام مجلس اليقظة و التنظيم : إن معظم مهام مجلس اليقظة و التنظيم مهام استشارية إذ يبدي رأيه فيما يلي²:

- ✓برنامج عمل الهيئة و شروط و كيفية تطبيقه.
- ✓مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد.
- ✓تقارير و آراء و توصيات الهيئة.
- ✓ميزانية الهيئة .
- ✓التقرير السنوي الموجه الى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة .
- ✓تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام.

2-كيفية سير مجلس اليقظة و التقييم:³يجتمع مجلس اليقظة و التقييم مرة كل ثلاثة أشهر بناء على استدعاء من رئيسه و يمكن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء، يعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع و يرسله إلى كل عضو قبل خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع و تقلص هذه المدة بالنسبة للاجتماعات غير العادية دون أن تقل عن ثمانية أيام و يحرر محضر على أشغال الهيئة .

الفرع الثاني: هياكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

جاءت النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات ، وهذه الصلاحيات سواء كانت ذات طابع إداري أو استشاري أو وقائي ،

¹ - أنظر المادة 10 من المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 11 من المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي 06 - 413، مرجع سابق.

فقد تم توزيع هذه المهام على هياكل* وسنحاول من خلال هذا المطلب التفصيل في هيئة الهياكل بحيث سندرج الأمانة العامة أولاً فالقسم المكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس ثانياً ، أما ثالثاً فسنتناول فيه قسم معالجة التصريحات ورابعاً نخصه لقسم التنسيق والتعاون الدولي.

أولاً: الأمانة العامة: تزود الهيئة بأمانة عامة يرأسها أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس الهيئة¹، ويساعده نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسب ونائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل تنظم المديرية الفرعيتان في مكاتب، كما يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم²، ويكلف الأمين العام تحت سلطة رئيس الهيئة بما يلي:

✓ 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 الهيئة³.

ثانياً: القسم المكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس: أشارت إليه المادتان 6 و 12 من المرسوم رقم 06 - 413 ، المعدل والمتمم قبل التعديل تحت تسمية -مديرية الوقاية و التحسيس- غير أن المرسوم رقم 12 - 64 أعاد هيكلة الهيئة وبنصه على هذا الجهاز تحت تسمية "قسم مكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس " وهذا بموجب المادتان 6 و 12 من المرسوم رقم 12 - 64 .

*في المرسوم الرئاسي 06-413 تتمثل هيكلة الهيئة في مجلس اليقظة والتقييم مديرية الوقاية و التحسيس ، مديرية التحليل والتحقيقات بالإضافة إلى أمانة عامة (المادة 6 ، 7 من المرسوم) إلا أنه بصور المرسوم 12-64 في المادتين (5 ، 6) تظم الهيئة مجلس اليقظة والتقييم ، أمانة عامة يرأسها الأمين العام و قسم مكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات ، قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي .

¹ - أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي 12 - 64 مرجع سابق .

² - أنظر المادة 16 من المرسوم الرئاسي 06 - 413 مرجع سابق .

³ - أنظر المادة 07 من المرسوم الرئاسي 06 - 413 ، مرجع سابق .

والملاحظ أن المرسوم الجديد على غرار المرسوم القديم لم يحدد تشكيلة هذا الجهاز رغم الدور الكبير المنوط به في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته ويبدو أن المسائل التنظيمية وكيفية العمل الداخلي لهياكل الهيئة قد تركت للهيئة مهمة تحديدها في إطار إعداد النظام الداخلي.¹

ثالثا: قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات: إن المرسوم رقم 12 - 64 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 06 - 413 رأى أنه من المناسب تخصيص قسم مستقل لمعالجة مسألة تلقي التصريحات بالامتلاكات²، لأنه في ظل المرسوم القديم 06 - 413 المحدد لتشكيلة وتنظيم الهيئة لم يخصص قسم لتلقي، ومعالجة التصريحات وإنما أسند لمديرية التحاليل والتحقيقات مهمة القيام بذلك،³ ونظرا لأهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد فقد خصها بقسم، لأن عن طريقها يتم التحقيق من مدى تضخم الثروة من عدمه، وبالتالي تفعيل وكشف جريمة الإثراء غير المشروع، ولم يحدد المشرع في المرسوم 12 - 64 تشكيلة هذا القسم ولا كيفية عمله.

رابعا : قسم التنسيق والتعاون الدولي: إن المشرع الجزائري استحدث هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم 12-64 المذكور سابقا و لم يشر إليه المشرع في ظل النص الاصيلي لهذا المرسوم قبل التعديل، والملاحظ كذلك أن المشرع لم يحدد تشكيلة هذا القسم، وكيفية سيره، وعمله ولعل النظام الداخلي الذي سيصدر عن الهيئة سيحدد هذا الامر⁴.

والشيء الملاحظ في هذا المجال أن مراسيم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة تأخرت اربع سنوات كاملة الأمر الذي أدى إلى تجميد عمل الهيئة طيلة هذه الفترة، وقد تم تعيين رئيس الهيئة وأعضائها الستة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في : 7 نوفمبر 2010، الجريدة

¹ - عبد العالي حاحة ، مرجع سابق ، ص : 491 .

² - انظر المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 06 - 64 ، مرجع سابق .

³ - انظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي 06 - 413 ، مرجع سابق .

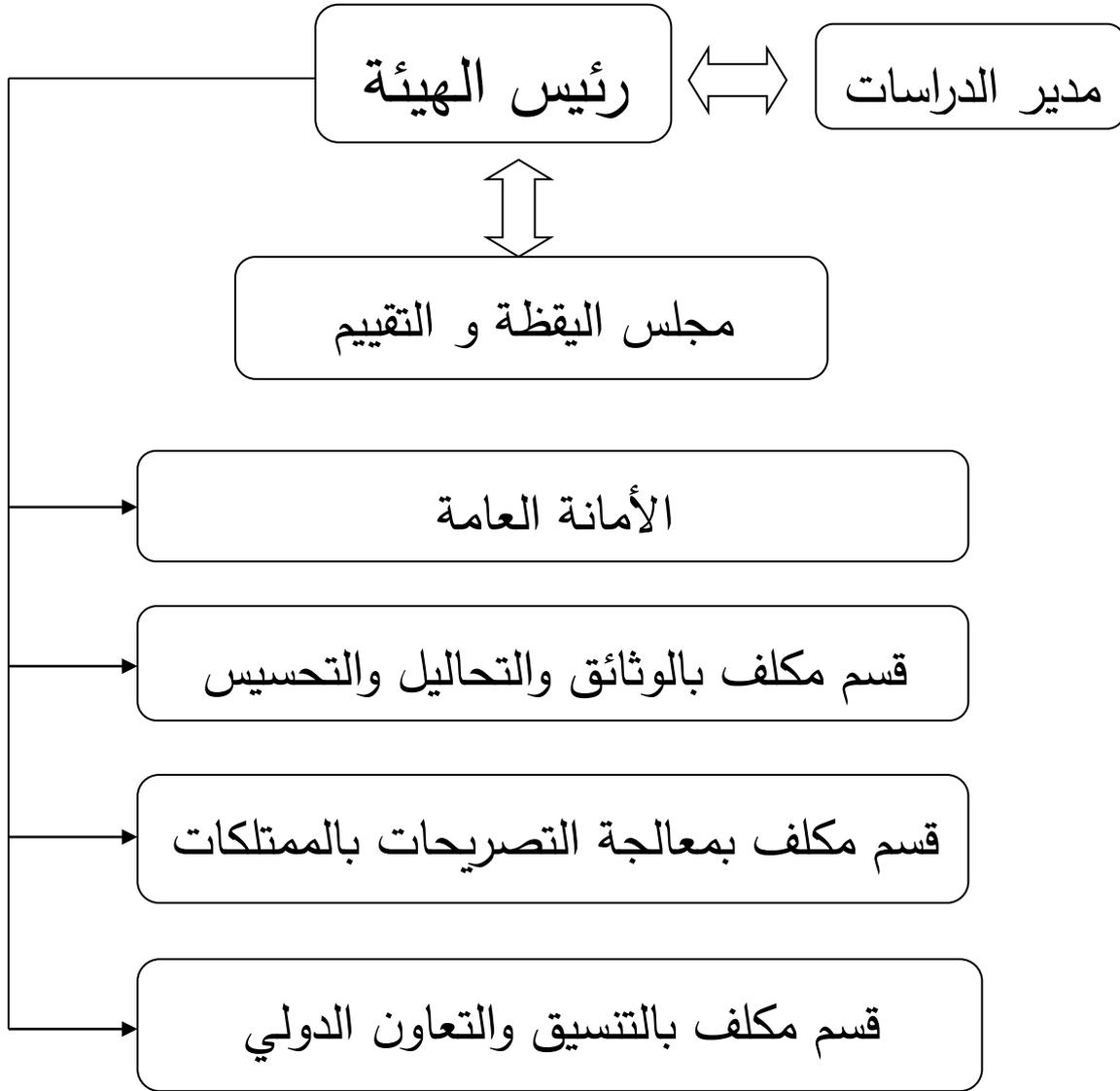
⁴ - عبد العالي حاحة ، مرجع سابق ، ص : 488 .

الرسومية عدد 69 سنة 2010،¹ رغم صدور المرسوم إلا ان تشكيلة الهيئة لم تتصب فعليا إلا بعد أدائهم اليمين القانونية²، بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في شهر جانفي 2011. وفي مايلي مخطط يوضح الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.³

1 - عبد العالي حاحة ، مرجع سابق ، ص : 488 .

2 - انظر المادة 19 من القانون 06 - 01، مرجع سابق.

3 - المصدر: من إعداد الطالبة.



الشكل 04: الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

المبحث الثاني

الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

اتبعت التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد فيما يتعلق باختصاصات وصلاحيات هيئات، اتجهين اتجاه أعطى الهيئة صلاحيات قضائية مثل التحقيق والتحري ، وغير ذلك من اجراءات بالإضافة إلى الصلاحيات المتعلقة بالوقاية من الفساد ، وأما الاتجاه الثاني فأعطى للهيئة صلاحيات متعلقة بالوقاية من الفساد فقط و هذا الأخير هو الذي انتهجته الجزائر ، وسنتطرق في هذا المبحث إلى اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المطلب الأول أما المطلب الثاني فخصصناه لتقييم الدور الرقابي للهيئة.

المطلب الأول

اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الاختصاصات هي ما أنيط به من القيام بأعمال معينة لمقاومة على عاتق الهيئة من رقابة وإشراف وتوجيه وإعداد الخطط من أجل حماية النزاهة من الفساد ، سنتناول في هذا المطلب ك فرع أول صلاحيات القسم المكلف بالوثائق والتحليل التحسيس، والفرع الثاني صلاحيات قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات ، أما الفرع الثالث صلاحيات قسم التنسيق والتعاون الدولي .

الفرع الأول : صلاحيات القسم المكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس

حدد المشرع صلاحيات الهيئة في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 20 من قانون 06 - 01¹ ثم نص بموجب المادة 12 من المرسوم 06 - 413²، التي أحالت جزء من هذه الصلاحيات إلى قسم الوثائق والتحليل و التحسيس، والذي يتولى على الخصوص القيام بالمهام التالية :

¹ - أنظر المادة 20 من القانون رقم 06-01 ، مرجع سابق .

² أنظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي 12 - 64 مرجع سابق .

- ✓ القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو والاجتماعية وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد و مكافحته.
- ✓ 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 تنوعها .
- ✓ دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة بالاعتماد على استخدام تكنولوجيا 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 و المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها.
- ✓ اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة .
- ✓ ترقية ادخال قواعد اخلاقيات المهنة والشفافية ، وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية .
- ✓ تكوين رصيد وثائقي، ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمن حفظه واستعماله.
- ✓ اعداد تقارير دورية لنشاطاته ¹.
- ✓ ولتأكيد هذه الصلاحيات نصت المادة 21 / 2 على تزويد الهيئة بالمعلومات ، والوثائق أي يمكنها 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 افعال الفساد.

و جاءت الفقرة الثانية من نفس المادة أن كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات

¹ - أنظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي 12 - 64، مرجع سابق .

والوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون،¹ ويقتضي الرفض طلبا مسبقا ، وردا سلبيا أما التأخر في الرد أو الامتناع عنه فلا تقوم به جنحة إعاقة السير الحسن للعدالة، ولهذا يجب أن يكون الرفض متعمدا حتى تقوم الجريمة.²

وباستقراء نص المادة نلاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعة المعلومات والوثائق التي يجوز للهيئة طلبها ، وتركها الحرية المطلقة ، ولكن قيدها في هذا المجال بقيدتين : أن تكون هذه الوثائق مرتبطة بممارسة مهامها ، والثاني أن تكون الوثائق مفيدة .³

ما تؤكد المادة 1 / 19 وكذلك المادة 1 / 20 من القانون 06-01 على حق الهيئة في الإطلاع على أية معلومات ذات طابع سري، كما يلاحظ عدم تحديد المشرع لحالات وصور الرفض المبرر لتزيد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق ، والذي لا يشكل جريمة " إعاقة السير الحسن للعدالة"⁴، إن الالتزام بكتمان السر المهني والمحافظة عليه، هو من الناحية المبدئية التزام عام مطلق ، غير انه يمكن في بعض الحالات الترخيص استثناء، بإفشاء الأسرار المتحصل عليها، بل قد يصبح الإفشاء إلزاميا أحيانا أخرى، وهذا لإعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه، وبالتالي نجد أن المشرع الجزائري لم يجبر الإدارة على التعاون مع الهيئة⁵

الفرع الثاني: صلاحيات قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات

يكلف هذا القسم بما يلي :⁶

- ✓ تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في الفترة الثانية من المادة 06 من القانون رقم 06 - 01.
- ✓ اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ، وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.

1 - أنظر المادة 21 من القانون رقم 06 - 01 ، مرجع سابق .

2 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص: 494 .

3 - عثمانى فاطمة ، مرجع سابق ، ص : 30 .

4 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص : 494 .

5 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص:312.

6 -أنظر المادة 09 من المرسوم الرئاسي 12- 64 ، مرجع سابق .

- ✓ القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها .
- ✓ استغلال التصريحات المتضمنة تعبيراً في الذمة المالية .
- ✓ جمع واستغلال العناصر التي يمكن ان تؤدي إلى المتابعات القضائية ، والسهر على إعطائها الوجه المناسب طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها .
- ✓ إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

والملاحظ على تلقي التصريحات بالامتلاكات أن الهيئة تختص بتلقي التصريحات بالامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بصورة مباشرة دون باقي الموظفين العموميين السامين أو القياديين كرئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس مجلس المحاسبة والقضاة¹، والذين يصرحون بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا .

إن الموظفين العاديين الذين تحدد قائمتهم بقرار من مدير الوظيفة العمومية الذين يشغلون وظائف عليا ومناصب عليا في الدولة فإن التصريح بامتلاكاتهم يتم أمام السلطة الوصية أو السلطة السلمية المباشرة ويتم ايداع هذه التصريحات مقابل وصل من قبل هاتين السلطتين لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة²، وفي الأخير نستنتج أن الهيئة تتلقى التصريحات بصفة مباشرة أو بصفة دورية غير مباشرة³.

ما هو التصريح بالامتلاكات أو الإقرار بالذمة المالية ؟

هو بيان يقدمه المكلف عن ذمته المالية وذمة زوجه وأبنائه القصر يبين فيه الأموال المنقولة، وغير المنقولة التي يملكونها. بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن، والأحجار الثمينة سواء كان ذلك داخل فلسطين أو خارجها ، ومالهم وما عليهم من ديون، ومصادر دخلهم ، وقيمة هذا الدخل .

¹ - رشيد زوايمية ، مرجع سابق ، ص: 146 .

² - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06 - 415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المتعلق بتحديد كفايات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين الغير منصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جريدة رسمية عدد 74 لسنة 2006.

³ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص : 494 .

ولإقرارات الذمة المالية أهمية تتمثل بما يلي :

- حماية المال العام والوظيفة العامة.
- تعزيز الثقة بمؤسسات وأجهزة السلطة وموظفيها .
- تعزيز الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة ، ويخضع لقانون مكافحة الفساد.
- مكافحة الكسب غير المشروع .
- حماية للمكلف نفسه أيضا، إذ أنه تبعد عنه الشبهات والتشكيك في براءة ذمته، وتحصنه من شبهات التريح واستغلاله لوظيفته.¹

لعل أهم التدابير التي تقوم بها الهيئة في مواجهة اعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات التي تعود إلى الموظفين . وغن كان هذا الإجراء يعد في نظري أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة ، وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية وما يميز الهيئة هو أن أهليتها لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات على خلاف الرئيس الاول للمحكمة العليا حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات وإنما يقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دونما دراسة واستغلال لهذه الاخيرة .²

يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تنصيبه في وظيفته ، أو بداية عهده الانتخابية على أن يجدد التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول³، وبشأن مبدأ المساس بحياة المواطن الخاصة، يمكن القول أن هذا الإجراء لا يشكل أي انتهاك لحرمة الحياة

² -رفيق شاكر الننتشه ، (هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية نموذجاً)، الندوة العلمية حول النزاهة ومكافحة الفساد هيئات

مكافحة الفساد العربية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 3 - 5 حزيران 2012 ، ص: 16 .

² - رمزي حوحو و لبنى دنش ، مرجع سابق، ص : 77 .

³ - حمزة الخضري ، مرجع سابق ، ص: 175 .

العمومي الخاصة للمواطن بل هو إجراء يقصد به ترسيخ مبدأ الشفافية في تولي
المسؤوليات.¹

الفرع الثالث: صلاحيات قسم التنسيق والتعاون الدولي

يكلف هذا القسم خصوصاً بالمهام الآتية :

- ✓ تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات ، والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب اقامتها مع
المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى ، طبقاً للمادة 21 من القانون 06-01
لا سيما بغرض :
- جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد .
- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجود بغرض تحديد
مدى هشاشتها بالنسبة لممارسة الفساد .
- تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارسته .
- ✓ استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعة
قضائية والسهر على إيجاد الحلول المناسبة لها طبقاً للتشريع، والتنظيم المعمول بهما .
- ✓ 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 بيئة لمخاطر الفساد من شأنها ن تلحق أضرار بمصالح
البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها.
- ✓ المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم انجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات
الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك .

¹ - عزيزة بن سميحة و دلالة بن سميحة، (تقسي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي) ، الملتقى الوطني حول
حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ، يومي 06 و 07 ماي 2012 كلية العلوم الاقتصادية، بسكرة .

اعداد تقارير دورية¹.

وللهيئة بعض الاختصاصات الرقابية والتي يمكن أن تسهم في الحد من الفساد بمختلف أشكاله وهي :

1- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها .

2- البحث ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها .

3- البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية ، عن العوامل التي تشجع ممارسات الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها .

4- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها .

5 - وضع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة².

والملاحظ ان سلطة الرقابة والتحري من اهم الصلاحيات التي منحت للهيئة ولقد ضمن لها المشرع للنهوض بهذه الصلاحيات الحق في طلب المعلومات والوثائق وتسليط العقوبات على كل من يرفض تزويدها بها³.

وكذلك يمكن للهيئة وفي إطار آداء مهامها بأحسن وجه سمح لها بطلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته ، كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تفيدها في أعمالها طبقا للتنظيم المعمول به⁴.

¹ أنظر المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 12- 64 مرجع سابق .

² - أنظر المادة 20 من القانون رقم 06 - 01 ، مرجع سابق .

³ - عبد العالي حاحة ، مرجع سابق ، ص : 496 .

⁴ - أنظر المادة 17 من المرسوم الرئاسي 12 - 64 ، مرجع سابق .

المطلب الثاني :

نقد الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

تتولى الهيئة الوطنية رفع مستوى التوعية العامة ، وتوفير كافة الإمكانيات لحماية المال العام ومكافحة الفساد ، واتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية منه ، وتعتبر مهام الهيئة بالغة الأهمية في ملاحقة الفاسدين ، وتقديم وتقديمهم للقضاء ، وهذا يتطلب امتلاك الهيئة للموارد البشرية والفنية على أن تتسم اجراءات عملها بالكفاءة والشفافية وآليات وظيفية للتعاون والتنسيق مع مؤسسات القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني ، ومع ذلك تبقى هناك العديد من التحديات والصعوبات التي تواجهها في هذا المجال ونذكر منها :¹

- تضخم الجهاز الحكومي .
- عدم وجود محاسبة حقيقية للمتهمين بالفساد كون أغلبهم ينتمون إلى الطبقة العليا من الموظفين .
- طول فترات المحاسبة والمسائلة .

الفرع الأول: غلبة الطابع الاستشاري و التحسيبي على مهام الهيئة

معظم مهام الهيئة ذات طابع استشاري ويعبر عن ذلك بسلطة ابداء الرأي² فرغم أنها سلطة إدارية مستقلة تسمى بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، إلا ان دورها ينحصر اساسا في الوقاية ، وليس المكافحة ، ويتضح ذلك من خلال إصدار الهيئة التقارير وإبداء الرأي والتوصيات ،³ وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون ، والأموال العامة .

¹ - سعيد يوسف كلاب وآخرون ، (دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد) ، اللقاء العلمي للمجموعة

العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، 7 - 5 - 2006 ، 10 - 5 - 2006 .

² - رمزي حوحو و دنش لبنى ، مرجع سابق ، ص: 76 .

³ - أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي 12 - 64 - مرجع سابق.

وتنص المادة 24 من قانون 06-01 >> ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء <<¹.

الشيء الملاحظ على هذا النص أن المشرع لم ينص على اشهار ونشر التقرير المرفوع إلى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية أو في وسائل الإعلام وبالمقارنة مع المشرع الفرنسي الذي نص على ضرورة نشر تقرير سنوي في الجريدة الرسمية وكذا السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي تنشر تقاريرها أما في الجريدة الرسمية أوفي الانترنت ، وهذا حتى تخضع للرقابة الشعبية .²

إن عدم نشر التقارير المعدة من قبل الهيئة يضيء نوع من التعقيم والضبابية ، والغموض وعدم الشفافية في سياسة مكافحة الفساد ، وهذا لا يتواءم مع أهداف الهيئة المتعلقة أساسا بتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير الأموال العمومية والشؤون العامة والحد من الفساد.³

وبالمقارنة مع ما كان معمول به في الأمر 97-04 والذي يوجه إلى رئيس الجمهورية⁴ هناك تراجع ، ويعتبر عدم النشر مخالفة لمبدأ الشفافية والذي يعتبر أحد أهم مبادئ الحكم الراشد وأحد أسس سياسة مكافحة الفساد الإداري ، فعادة ما يتم التستر على ممارسات الفساد بحجة السرية .⁵

و بالرجوع للمشرع الجزائري هناك تناقض بحيث يلزم الهيئة برفع يدها على وقائع ذات الوصف الجزائي من جهة وسمح لها الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في ذات الوقائع من جهة أخرى ، ولهذا تدارك هذا التناقض وإعادة صياغة

1 - عبد العالي حاحة، مرجع سابق ، ص 497 .

2 - رشيد زو ايمية ، مرجع سابق ، ص : 146

3 - عبد العالي حاحة، مرجع سابق ، ص: 498 .

4 - أنظر المادة 10 من الامر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 ، المتعلق بالتصريح بالامتلاكات ، الجريدة

الرسمية عدد 03 ، لسنة 1997 ..

5 - عثمانى فاطمة ، مرجع سابق ، ص: 55 .

المادة 20 ، لأن التحريات الإدارية لا تكون لها حجية أعمال الضبط القضائي ، مثل المتفشية العامة للمالية .¹

1-حق الهيئة في طلب المعلومات والوثائق مقيدة بموافقة الإدارة المعنية ، في حقيقة الامر أن الهيئة تصطدم بالرفض منح المعلومات لأسباب تتعلق بالسر المهني أو البنكي أو بالسرية التحري والتحقيق وغيرها من العقوبات التي يمكن أن تقف عائقا امام تزويد الهيئة بمثل هذه الوثائق لم يلزم المشرع الإدارة ، وترك لها امكانية الاحتجاج وتبرير رفض التعاون مع الهيئة بناء على أي سبب تراه مناسب وكافيا لتبرير رفضها² وهذا بالإضافة إلى اشتراطه لأن يكون الرفض متعمدا ومعنى هذا أن الرفض رغم صعوبة تصوره ينفي قيام المسؤولية الجزائية في هذا الجانب .³

2-ولقد تم تأكيد ضعف الهيئة من خلال عدم اختصاصها بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة والنافذة في الحياة السياسية والإدارية في الدولة ، وبالخصوص أن هذه الآلية تمكن الهيئة من تحريك رقابتها ، وهذا من خلال استغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات⁴، ونظرا لأن الرئيس الأول للمحكمة العليا هو المختص في تلقي تصريحات ، ولا يمكنه استغلال المعلومات الواردة ولم يبين المشرع هل بإمكانه تحريك الدعوى العمومية .⁵

3-نلاحظ أن المصريح لا يكتب في التصريح ممتلكات زوجته اذ يكتب باكتتاب تصريحاته العقارية ،والمنقولة فقط واولاده القصر ،ولعل هذا راجع لكون النظام المالي للزواج في الاسلام وفي القانون الجزائري هو الفصل في الذمم المالية

1 - حمزة الخضري ، مرجع سابق ، ص : 183 .

2 - أنظر المادة 21 / 2 من القانون رقم 06-01 مرجع سابق.

3 - عثمانى فاطمة ، مرجع سابق ، ص : 31 .

4 - عبد العالي حاحة ، مرجع سابق ، ص : 499 .

5 - رمزي حوحو و دنش لبنى ، مرجع سابق ، ص : 77.

للزوجين وأيا كان السبب فان عدم اكتتاب ممتلكات زوجته وحتى اولاده البالغين لا يضمنان المكافحة الفعالة للفساد المالي.¹

الفرع الثاني: محدودية الدور الرقابي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته :

إن الملاحظ على مهام الهيئة الرقابية ضيقة ومحدودة وهذا الواضح في النصوص القانونية المنظمة للهيئة:

تنص المادة 22 من القانون 06 - 01 : " عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الاختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء² وباستقراء المادة نلاحظ أن الهيئة تزود بسلطة البحث والتحري في جرائم الفساد وهذا شيء محمود الامر الذي يجعل منها جهاز قمعي * ومع ذلك فإن صلاحية البحث والتحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي،³ وبالمقارنة مع المشرع الفلسطيني انشأ نيابة متخصصة لمكافحة الفساد منتدبة للعمل لدى هيئة مكافحة الفساد ، و ان وجودها يمنح الهيئة القوة التنفيذية التي تمكنها من ملاحقة ومسائلة كافة المتهمين بقضايا الفساد ، وقام كذلك بتشكيل محكمة متخصصة بالنظر في قضايا الفساد التي تحال لها من النيابة المنتدبة .⁴

¹ عثمانى فاطمة ، (من اين لك هذا :بين هشاشة النصوص القانونية ونقص ارادة التفعيل)،الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كالية للحد من الفساد الاداري والمالي، يومي 06 و07 ماي 2012 كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية ،جامعة بسكرة.

² -أنظر المادة 22 من القانون رقم 06 - 01 ، مرجع سابق .

* لقد احدث المشرع الجزائري هيئة ثانية ذات طابع قمعي وردعي هو الديوان المركزي لقمع الفساد ، أنظر في ذلك : الباب الثالث مكرر من الأمر رقم 10 - 05 ، المؤرخ في : 08 ديسمبر 2011 ،الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد ، وتنظيمه وكيفية سيره الجريدة الرسمية ، عدد 68 ، 2011 .

³ - عبد العالي حاحة، مرجع سابق ، ص : 498 .

⁴ - رفيق شاكر الننتشيه ،مرجع سابق، ص : 14 .

الفرع الثالث: تقييم سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية

على الرغم من تكييف الهيئة سلطة إدارية مستقلة إلا أنه لم يمنحها سلطة حقيقية، ومستقلة في اتخاذ القرار، ومن خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية فإنه يترتب عن ذلك:¹

- ان المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية الامر الذي قد يجعل المتابعة القضائية متوقفة على إرادة السلطة .
- اطالة زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تحقيق قيود و اجراءات المتابعة القضائية متوقفة . في جرائم الفساد وحتى يكون الردع فعالا .
- إن تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري وليس تقريرى .

كان جديرا بالمشرع أ، يوكل للهيئة حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة باعتبارها جهاز رقابي موكل له مهمة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.²

وللإشارة فإننا نؤيد مسعى المشرع في انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06 - 01 ، وصدور المرسوم 06 - 413 المحدد لتشكيلة الهيئة رغم ذلك فإن مراسيم التعيين رئيس الهيئة وأعضاء تأخرت أربع سنوات كاملة الأمر الذي ادى إلى تجميد عمل الهيئة طيلة هذه الفترة ، وكذلك لم تباشر المهام إلى بعد أداء اليمين القانونية في جانفي 2011 *³.

1 - اعراب أحمد ، مرجع سابق، ص : 10 .

2 - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 501 .

3 - تاريخ الزيارة 20أفريل 2014 على الساعة 23:00 www. Onple . ong . d

* تاريخ العضوية ضمن اعضاء الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في 26 حزيران 2013 ممثلة برئيسها ابراهيم بوزيحن .

ورغم تعطيل عمل الهيئة لمدة 05 سنوات كاملة إلا إن الهيئة وبمجرد تنصيبها شرعت مباشرة بعد 15 يوماً من أدائها اليمين القانونية في التحقيق في 40 قرصاً بنكياً وهمياً عبر الوطن، كما أمرها رئيس الجمهورية بإعادة فتح أكبر ملفات الفساد في الجزائر والتي تمس عشر قطاعات حساسة وأهمها الفلاحة والري والتجارة الخارجية والصناعات الالكترونية والجمارك والبنوك كما أمرها أيضاً بإعادة التحقيق في ملفات الفساد الجمركي والتي كبدت الخزينة العمومية مبالغ مالية ضخمة،¹ وبتعديل المرسوم الرئاسي 06 - 413، إلا أنه لم يأت بجديد من الناحية الوظيفية، أي لم يضيف اختصاصات ومهام في دور الهيئة ولم يدعمها بأي آليات جديدة حيث بقية ذات طابع استشاري وقائي على عملها وصلاحياتها.

كما أن المشرع قد أضعف إلى حد بعيد الدور الرقابي لأنها لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية، ولا حتى بحق إتمام مهمتها، إلا أنها تساهم بشكل أو بآخر في الوقاية من الفساد والذي يعتبر أولى مراحل مكافحة .

¹ -حاجة عبد العالي مرجع سابق، ص:488

خلاصة الفصل

تأسيسا على ما تقدم تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هيئة إدارية مستقلة في المنظومة المؤسساتية الجزائرية، وهذا ما أقرته التشريعات المنظمة لها فقد تم التعريف بهذه الهيئة ثم عرجنا لمظاهر الاستقلالية الوظيفية و العضوية اللازمة والكافية لضمان الجدية والموضوعية والحياد في ممارسة عملها وهذا في المطلب الأول وقد خصها المشرع بتركيبة بشرية متميزة تتكون من سبعة أعضاء من الشخصيات الوطنية ونشطاء من المجتمع المدني وهيكلية متميزة.

ومن خلال دراسة الاختصاصات الممنوحة للهيئة نستنتج أن دورها لا يقتصر على التحسيس والتوجيه ، بل لها دور رقابي يهدف للكشف عن مواطن الفساد بحيث خصها المشرع بأقسام لممارسة المهام الموكلة لها وهي قسم مكلف بالوثائق والتحليل و التحسيس وقسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وأخيرا والمستحدث قسم التنسيق والتعاون الدولي وما لاحظناه في هذا الفصل هناك تضارب في النصوص القانونية مما وجه لها انتقادات كثيرة .

باعتبار وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة خاصة من خلال مسك جميع الإيرادات والتكفل بمنح الاعتمادات لكافة الوزارات فقد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، وهذا وفق الاجراءات والتنظيمات المعمول بها حيث أنشئت المفتشية العامة للمالية كهيئة تابعة لوزارة المالية تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80 وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة¹ وآخرها صدور المرسوم التنفيذي رقم 272/08.²

ولقد أنشئت المفتشية العامة للمالية من أجل ضمان السير الأمثل والفعال للاعتمادات المالية واستعمالها استعمالا عقلانيا من قبل المؤسسات الموضوعة تحت تصرفها، وكذا قمع للاختلاس والتبديد والتلاعب بالأموال، كما أنها تجعل المحاسبون العموميون والأمرون بالصرف يشعرون بالرقابة نحوهم مما يجعلهم يقللون من الأخطاء والمخالفات المرتكبة وهذا الإحساس يولد الرقابة الذاتية لدى المسيرين بالإضافة إلى التحقق من الاستعمال الأفضل للأموال العمومية.

ومن خلال ما تقدم الإشارة إليه فإنه يجب التطرق إلى تنظيم هذه المصلحة وكذا ضرورة توضيح وظيفتها باعتبارها هيئة رقابية على الأموال العمومية كل هذا على ضوء الإصلاحات التي خضع لها القانون الذي يحكم المفتشية العامة للمالية وذلك من خلال مبحثين، ففي المبحث الأول سنتناول تنظيم المفتشية العامة للمالية أما المبحث الثاني فسنبين الدور الرقابي الذي تمارسه المفتشية العامة للمالية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1992.

² - المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 50 من سنة 2008.

المبحث الأول

تنظيم المفتشية العامة للمالية

يعد الهيكل أو التنظيم الداخلي لأي هيئة هو أساسها أو العمود الفقري الذي تتحرك به، حيث بقدر ما كانت الهيكله متوازنة بقدر ما يكون عمل الهيئة فعالا وقويما وسديدا، وبالعكس اختلال الهيكله يؤدي حتما إلى عرقلة عمل الهيئة وعدم فعاليتها ونظرا للدور الصارم الذي تلعبه المفتشية العامة للمالية فقد خصها المشرع بتنظيم متميز، وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المطلب الأول والذي خصص للتشكيلة البشرية للمفتشية العامة للمالية أما هياكل المفتشية العامة للمالية سنتطرق له في المطلب الثاني.

المطلب الأول

التشكيلة البشرية للمفتشية العامة للمالية

أي هيئة أو مؤسسة تعتمد على مستخدميها أو موظفيها في إدارة أعمالها وعلى قدراتهم العلمية والعملية لبلوغ الأهداف المسطرة لذلك قامت المفتشية العامة للمالية كغيرها من الهيئات بوضع قانون أساسي يبين وضعية العمل داخل مصالحها المركزية والخارجية التابعة لها، بحيث يتوافق هذا القانون والمتغيرات التي مست جميع القطاعات على جميع المستويات وسنخص بالدراسة في هذا المطلب رئيس المفتشية العامة للمالية في الفرع الأول أما نظام التوظيف داخل المفتشية كفرع ثاني.

الفرع الأول: رئيس المفتشية العامة للمالية:

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي والذي يكون تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية ويعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية وظيفة عليا في الدولة،¹ وفي هذا الإطار يتمتع رئيس المفتشية العامة للمالية بالصلاحيات التالية:

- يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية والجهوية.
- يضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية.
- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.
- يمارس اختصاصات بواسطة أقسام الرقابة والتقويم وعن طريق المصالح الخارجية التابعة للمفتشية.²

- والملاحظ على مهام رئيس المفتشية العامة للمالية لا تختلف عن التي كانت منصوص عليها في المرسوم 53-80 والمرسوم 78-92 وهي نفس مهام تنفيذية أو استشارية في خدمة قرارات وزير المالية.³

وبالمقارنة مع المشرع الفرنسي فإن رئيس المفتشية العامة للمالية يسمى رئيس المصلحة " CHEF SERVICE" يعين بموجب مرسوم رئاسي من بين المفتشين العامين.⁴ وتتمثل مهام رئيس المصلحة الفرنسي في:

¹ - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/6 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2008.

² - أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم : 273-08 مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 29 من المرسوم 53-80 ، وكذلك أنظر المادة 3 من المرسوم 32-92 ، مرجع سابق.

⁴ - Christian Bigaut, **finance publique droit budgétaire le budget de l'état universités** ellipses 02-1995, p200.

- ضمان التنسيق في لجنة المفتشين العامين التي تنسق عمل المفتشين والتي من خلالها تعد الأجوبة على الأسئلة المطروحة على المفتشية بطلب من الوزير.
- يقترح على الوزير المهمات التي يجب أن تعطى إلى المفتشين العامين، ثم التوزيع على المفتشين.
- تركيز أو تجميع ملخصات جميع أعمال المفتشين.
- تسيير إدارة المستخدمين وأموال المفتشية¹.

والملاحظ ان الدور الرئيسي في المفتشية العامة للمالية في فرنسا يبقى لوزير المالية هو الذي يصدر القرارات ويقوم بتنفيذها رئيس المصلحة والذي تبقى له مهمة الاقتراح.

الفرع الثاني: نظام التوظيف داخل المفتشية العامة للمالية

ولتحقيق البرامج المسطرة من طرف المفتشية العامة للمالية ومن اجل تجاوز الصعوبات، فقد نظمت طريقة التوظيف وكيفياته من الناحية النظرية بصفة تحفز العمل داخل مصالح المفتشية العامة للمالية²، إذ تنفرد عن غيرها من الهيئات بالأسلاك الآتية ذكرها³:

1- سلك المفتشين العامين للمالية ويضم رتبتين⁴:

- رتبة مفتش عام للمالية.

- رتبة مفتش عام للمالية خارج الصنف.

2-سلك مفتشي المالية ويضم ثلاث رتب⁵:

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، المفتشية العامة للمالية، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة المالية، كلية الحقوق الجزائر 2002، ص 19.

² - مرسوم تنفيذي رقم: 10-28 مؤرخ في: 13جانفي 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 50 سنة 2010.

³ - أنظر المادة 3 ،من المرسوم التنفيذي 10-28 مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 33 ، من المرسوم التنفيذي 10-28 مرجع سابق.

⁵ - أنظر المادة 24، من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 مرجع سابق.

- رتبة مفتش المالية من الدرجة الأولى وهي في طريق الزوال.
- رتبة مفتش المالية.
- رتبة مفتش المالية رئيس.

وطرق التوظيف المنصوص عليها في القانون متنوعة وهي: على أساس الشهادة، عن طريق المسابقة، على أساس الاختبارات، عن طريق الامتحان المهني على سبيل الاختبار*، وبإدخال نظام التحفيز الذي يمتاز به موظفوها،¹ ثم أن الموظفين يتمتعون بحقوق وعليهم واجبات حددها نفس المرسوم في الفصل الثاني من الباب الأول ونذكر منها:

- التزويد ببطاقة تفويض الوظيفة لإثبات صفتهم وبتبرير تدخلاتهم.

- تأدية اليمين أمام مجلس القضاء قبل مباشرة أعمالهم.

- تأدية مهامهم بكل موضوعية وبناء استنادهم عن وقائع ثابتة.

- المحافظة على السر المهني.

- احترام قواعد أخلاقيات المهنة التي تحكم الوظيفة.

ومما سبق ومقارنته مع الواقع العملي نلاحظ أن الطريقة الوحيدة المعمول بها في التوظيف هو عن طريق تدخل ووساطة المدرسة الوطنية للإدارة، وهذا ما تأخذ به أغلبية الدول التي تأخذ نظام المفتشية العامة للمالية، أسوة بالمشروع الفرنسي الذي يوظف 4/3 من خرجي المدرسة الوطنية للإدارة، 4/1 التوظيف الخارجي.²

* للتفصيل أكثر أنظر المواد 28-30، 36-37 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 مرجع سابق.

¹ - أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 10-28 من المرجع سابق.

² - Christian Bigaut , op cit, p 200

المطلب الثاني

هياكل المفتشية العامة للمالية

تتكون المفتشية العامة للمالية من عدة هياكل تتناسب مع المهام الملقاة على عاتقها، فبعض هذه الهياكل نظمت بشكل الذي يتلاءم مع الوظيفة الأساسية وهي الرقابة والاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها وبعضها نظمت في شكل هياكل إدارية مساعدة وفيما يلي سنفصل في هياكل المفتشية العامة للمالية بحيث سنتناول في الفرع الأول الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية أما الفرع الثاني فقد خصصناه إلى التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول: الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية

تتكون المفتشية العامة للمالية من:¹

- 1- هياكل عملية للرقابة والتحقق والتقييم، يديرها مراقبون عامون للمالية.
- 2- وحدات عملية يديرها:
 - مديرو بعثات.
 - مكلفون بالتفتيش.
- 3- هياكل دراسات وتفتيش وإدارة وتسيير تتشكل مما يأتي:
 - مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص.
 - مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي.
 - مديرية إدارة الوسائل.

¹ - أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-273 مرجع سابق.

أولاً: هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم: توكل مهام الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالمفتشية لمراقبين عامين للمالية موضوعين تحت سلطة رئيس مفتشية وعددهم أربعة ويمارسون اختصاصات على عدة قطاعات¹، ويعد منصب المراقب العام للمالية وظيفة عليا بمستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة².

وفي هذا الإطار يتولون المهام التالية*:

- اقتراح البرامج الرقابية القطاعية.
- تأطير ومتابعة عمليات الرقابة والتدقيق والتقييم والخبرة والإشراف عليها والمنفذة في إطار البرنامج أو خارجه.
- المصادقة على المذكرات المنهجية للتدخل وكذا التقارير التي تعرض عليهم.
- السهر على احترام القواعد التي تحكم إجراء التقاضي.
- السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية.
- اقتراح كل إجراء من شأنه تحسين فعالية الممارسة الرقابية للمفتشية.
- إعداد الحصائل والتلخيصات القضائية الدورية.
- إنجاز كل دراسة وتحليل الملفات خاصة مكلة للمفتشية العامة للمالية³.

¹ - أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-273 مرجع سابق.

² - أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-273 مرجع سابق.

* تعدد المادة 6 من المرسوم سالف الذكر ومجالات اختصاصات القضائية للمراقبين كما يأتي :

مراقبة البطاقات التابعة لقطاعات إدارات السلطة والوكالات المالية والإدارات المكلفة بالصناعة والمناجم والطاقة وكذا الجماعات المحلية، بالإضافة إلى مراقبة البطاقات التابعة لقطاعات التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والتكوين والصحة والشؤون الإجتماعية والتضامن الوطني والثقافة والاتصال والشؤون الدينية والشباب والرياضة والمجاهدين والعمل والتشغيل، فضلا عن مراقبة البطاقات التابعة لقطاعات الري والأشغال العمومية والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات.

المراقبون العامون فهم موظفون تابعون لوزارة المالية غير أن تعيينهم يتم على مستوى مختلف الوزارات ، وذلك للقيام بعمليات الرقابة على تنفيذ الميزانية على مستوى كل وزارة ، كما يعتبرون بمثابة مستشار مالي للوزير ، الذي ينتقلون في وزارته فهم يتولون عمليات التأشير على النفقات أو الاعتراض عليها أنظر علي زغدود " المالية العامة " مرجع سابق ص 143.

³ - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

وتتم هذه المهام بالتعاون مع رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييم.

ثانياً: وحدات العملية: يديرها مكلفون بالتفتيش ومدير بعثات وتتمثل مهامهم كالتالي:

1- المكلفون بالتفتيش: يدير فرق مكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين ويمارسون تحت

إدارة مديري البعثات الموكلة لهم عمليات الرقابة، ويحضر المكلف بالتفتيش عمليات الرقابة المسندة إلى الفرقة وينظمها ويتابعها ويقودها، ومن بين مهامه توزيع المهام بين المفتشين الذين يشكلون الفرقة ومتابعة سير الأعمال وكذلك تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في إطار تنفيذ الإجراء التناقضي، إعطاء علامات تقييمية لعناصر الوحدة العملية التي يشرف عليهم¹.

2- مديرو البعثات:* يتمثل عددهم في 20 مدير ويعملون تحت إشراف المراقبين العاميين

للمالية يقوم مدير البعثة باقتراح عمليات الرقابة لوحدة العملية التابعة للوحدات المركزية ويتابعها كما يضمن التناسق مع جميع الهياكل الجهوية للمفتشية وفي هذا الإطار يسهر على تحضير أشغال المهام وتنظيمها وتقديم الاقتراحات المتعلقة بقوام ومدة ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية وتوزيع الأعمال بينها وغيرها من المهام التي نصت عليها المادة 10 من المرسوم التنفيذي 273-08 والتي من شأنها تحسين ممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية².

هذا ويكون المفتشون ملزمون بما يأتي أثناء أداء مهامهم:

- تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها.
- المحافظة في كل الظروف على السر المهني.
- القيام بمهامهم بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة.
- تقديم تقرير كتابي عن معابناتهم مع الإشارة إلى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته³.

ثالثاً: هياكل الدراسات والتقييم والإدارة والتسيير:

1 - أنظر المادتين 12 ، 13 من المرسوم التنفيذي 273-08 مرجع سابق.

* يعد منصب مدير البعثة وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية.

2 - أنظر المادتين 9 و 10 من المرسوم التنفيذي 273-08 مرجع سابق.

3 - عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 540.

وهي تتمثل في ثلاث مديريات تتشكل من رؤساء ومديريات فرعية سنوضحها كالتالي¹:

1- مديرية البرنامج والتحليل والتلخيص: وتهتم باقتراح وتحضير يومي للتدخلات وتركيب

البعثات والفرق التفتيشية الضرورية لتنفيذ برامج الرقابة السنوية، كما تهتم أيضا بصياغة التقارير المهمة وضمان نقلها إلى الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة، وتهتم بدراسة وتحليل كل الوثائق والمعطيات الإحصائية من أجل تحسين نوعية عمل المفتشية، كما تقوم بالسهر على تنفيذ كل الأعمال الداخلة في مجال اختصاصاتها وتضم:

- رئيس دراسات مكلف بالبرامج والتلخيص.

- رئيس دراسات مكلف بالتحليل وجمع المعطيات.

- رئيس دراسات مكلف بمتابعة التقارير وحفظها وأرشفتها.

2- مديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي: ويقوم بجمع المعلومات الضرورية لتحضير

البرنامج السنوي للتدخل وتسطير جدول خاص بالجوانب والحالات المتعلقة بمهمة التفتيش وكذا

تنظيم واستغلال المعطيات في مجال المعلوماتية، وكذلك المحافظة على الوثائق الخاصة

بالمفتشية وتشمل هذه المديرية بدورها على:

- رئيس دراسات مكلف بالمناهج والتقييم.

- رئيس دراسات مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق.

3- مديرية إدارة الوسائل: وتقوم بـ :

- دراسة وتهيئة كل النصوص واللوائح المتعلقة بتنظيم وتسيير وسائل المفتشية.

- دراسة وتحضير برنامج التكوين وتحسين المستوى لدى المستخدمين.

- إجراء التحليل الشامل لكل أعمال المفتشية.

- تسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف المهمات التفتيشية.

- تنفيذ ميزانية المفتشية.

- تسيير وظائف ومستخدمي المفتشية.

وتشمل على أربع مديريات فرعية:

¹ - أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

- المديرية الفرعية للمستخدمين .

- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.

- المديرية الفرعية للوسائل العامة.

- المديرية الفرعية للتكوين وتحسين المستوى¹.

وعدد المكلفين بالدراسات ورؤساء المكاتب لدى رؤساء الدراسات والمديرين الفرعيين لا يمكن أن يتجاوز عددهم عن أربعة².

والشكل 1 يوضح الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية المركزية.

الفرع الثاني: التنظيم المحلي للمفتشية العامة للمالية:

يقصد بالمصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية الهياكل اللامركزية³ (الغير ممركرة) ، المتواجدة إقليميا على التراب الوطني والتي سماها المرسوم التنفيذي 08-274 المفتشيات الجهوية أي أنها تمثل المفتشية العامة للمالية على المستوى الجهوي ولكن في صلاحيات معينة، حيث تقوم بمهام في مجال الرقابة والتقويم عن طريق وحدات متنقلة سواء على شكل فرق أو بعثات تفتيشية حسب الاحتياجات ومتطلبات البرنامج السنوي للتدخل، وتكون كل مديرية جهوية تحت إشراف وسلطة المدير الجهوي ومنصب المفتش الجهوي وظيفة عليا يستند في تصنيفها وتحديد راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية وهذا الأخير يعين بموجب قرار من وزير المالية بعد اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية ويختار من بين المفتشين العامين للمالية أو أكثر، يتولى المدير الجهوي تنسيق مهام المفتشية المسندة إليه ويقرر التوزيع الأمثل للمهام، وكذا ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي المديرية الجهوية، كما يعد تقارير دورية

1 - أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

2 - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 08-273 مرجع سابق.

3 - أنظر المواد 1-9 من المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في : 6 سبتمبر 2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية

للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها الجريدة الرسمية ، عدد 50 لسنة 2008.

عن عملها، وفي ما يلي نضع الجداول المبينة أدناه التي توضح عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية في جدول 1 والتقسيم الجهوي وتحديد الاختصاص لكل مصلحة جهوية في

الجدول 2

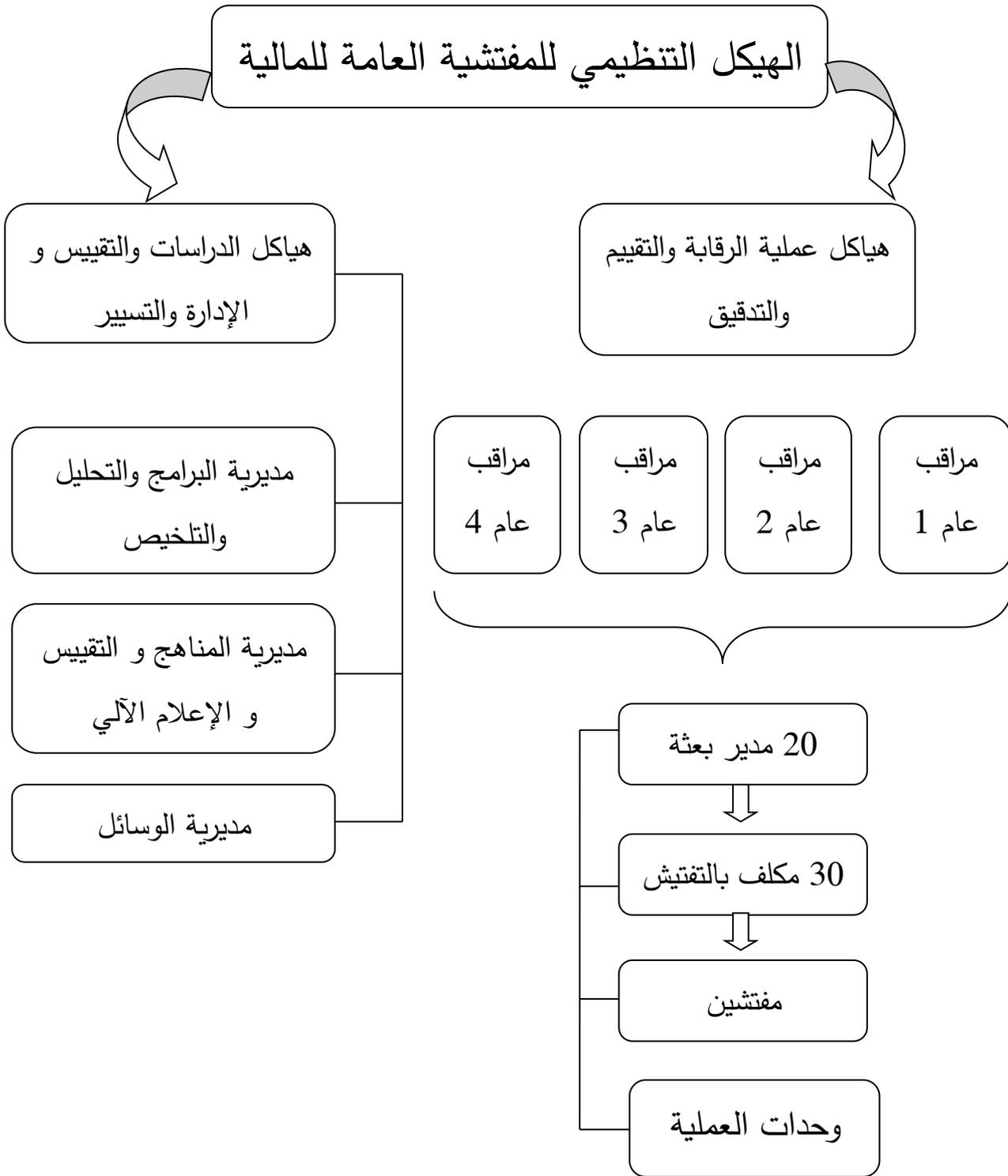
الولاية	المكلف بالتفتيش	الولاية	المكلف بالتفتيش
- الأغواط	4	- تلمسان	6
- تيزي وزو	6	- سطيف	6
- سيدي بلعباس	6	- عنابة	6
- قسنطينة	8	- مستغانم	6
- ورقلة	4	- وهران	8

- جدول 1: عدد المكلفين بالتفتيش لكل مفتشية جهوية¹

المديرية الجهوية	الاختصاص الإقليمي لها
الأغواط	الأغواط- الجلفة - غرداية
ورقلة	ورقلة - تمنراست - أدرار - إليزي - الوادي
تلمسان	تلمسان- النعامة - بشار - تندوف
سطيف	سطيف - برج بوعريرج - المسيلة - بسكرة
تيزي وزو	تيزي وزو - البويرة - بومرداس - بجاية
عنابة	عنابة - الطارف - سكيكدة - سوق اهراس - قالمة - تبسة
قسنطينة	قسنطينة - ميلة - ام البواقي - خنشلة - باتنة - جيجل
مستغانم	مستغانم - تسمسيلات - الشلف - عين الدفلى
وهران	وهران - معسكر - غيليزان - تيارت
سيدي بلعباس	سيدي بلعباس - سعيدة - عين تموشنت - البيض

جدول 2: التقسيم الجهوي وتحديد الاختصاص لكل مصلحة جهوية.

¹ - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-274 مرجع سابق.



الشكل 01: التنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للمالية المركزية¹

¹ - المصدر: من إعداد الطالبة.

المبحث الثاني

الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

انطلاقاً من كون المفتشية العامة للمالية هيئة خارجية مكلفة بالرقابة اللاحقة على أموال العمومية فقد تعرضنا في المبحث الأول إلى تبيان تنظيم المفتشية من حيث التشكيلة البشرية والهياكل وسنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مهام المفتشية العامة للمالية كمطلب أول وإجراءات الرقابية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية في المطلب الثاني أما المطلب الثالث والأخير سنتطرق إلى تقييم الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية.

المطلب الأول

مهام المفتشية العامة للمالية

سنخص بالدراسة من خلال هذا المطلب لمهام المفتشية والتي حددها المشرع في القوانين والتي تعتبر آلية فعالة في حماية المال العام من خلال بيان المهام التقليدية للمفتشية العامة للمالية في الفرع الأول أما المهام الحديثة للمفتشية في الفرع الثاني وأخيراً صلاحيات أخرى للمفتشية من خلال الفرع الثالث.

الفرع الأول: المهام التقليدية للمفتشية

تتمثل المهام التقليدية للمفتشية كالتالي:

أولاً: الرقابة والتفتيش الذي يتم على التسيير المالي والمحاسبي: ويقصد بالرقابة كمصطلح

التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من استعمال الإمكانيات البشرية والمادية والمالية وكذا

الوسائل والوثائق والحسابات واحترام القوانين والتعليمات الموضوعة كمقياس لعمل

الهيئة،¹ وتعتبر مراقبة التسيير المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية وهي تهدف إلى التأكد من مدى احترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية².

وفي هذا الإطار نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 08-272 على الهيئات الخاضعة

للفحص ومراجعة التسيير المالي والمحاسبي وهي:

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق ص 46.

² - سناطور خالد، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006 ص 46.

- تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني¹.
 - واستدرك المشرع وأخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية²، بإصدار المرسوم التنفيذي رقم: 09-96 والذي يحدد شروط و كفايات رقابة المفتشية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية³.
 - وتمارس كذلك رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية⁴.
 - وتهدف تدخلات المفتشية العامة للمالية عند ممارستها لاختصاص الرقابة والتفتيش إلى التحقق من:⁵
 - شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
 - التسيير والوضعية المالية للمصالح والهيئات المذكورة سابقا.
 - إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
 - مستوى الإنجازات مع الأهداف.
 - دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها.
- والملاحظ على النقطة الأخيرة تشابه المصطلحات لذا ارتأينا شرحها.

1 - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 272/08 مرجع سابق.

2 - حاحة عبد العالي مرجع سابق ص 538.

3 - المرسوم التنفيذي رقم: 09-96 المؤرخ في : 2009/02/22 يتضمن شروط وكفايات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2009.

4 أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 273-08.

5 - أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي 272-08 مرجع سابق.

1- **انتظام المحاسبة:** هي تطابق العمليات المالية والمحاسبية مع القواعد والأحكام المنظمة للهيئة أو المؤسسة الجاري فيها الفحص، وعموما تكون هذه القواعد موضحة بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية، حيث يجب أن يتماشى مع القواعد القانونية المتنوعة الأصول*.

2- **صحة المحاسبة:** وجب على المفتشين عند القيام بإجراء الفحص التحقق من غياب الأخطاء المحاسبية، سواء على مستوى الوثائق المقدمة أو من جهة الحالات المالية إضافة إلى التأكد من تطابق الوثائق المحاسبية مع الحالات المالية.

3- **صدق المحاسبة:** مفهوم الصدق يجمع بين مفهومي الانتظام والصحة فالمفتش ملزم بأن يكون موضوعي أثناء إنجاز فحوصاته على الهيئة المراقبة كما يشترط في أن يكون متحكما في مفاهيم وقواعد المحاسبة¹.

ثانيا: الدراسة والخبرة: تعتبر صلاحية الدراسة والخبرة مهمة ثانوية مقارنة بصلاحية الرقابة والتفتيش الأصلية ، وهذا لأنها غير ملزمة بنص القانون ، حيث يمكن لها فقط أن تقوم بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها في ذلك تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى وتضبط هذه المهام بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية ، ويطلب من هذه الأخيرة وهي غير فجائية بحيث تقوم المفتشية العامة للمالية بدراسات في مجال الميزانية المالية أو المحاسبية ، وهذا لمعالجة الملفات المطروحة عليها بخصوص هذا الجانب².

وتتمثل مهمة الدراسة والخبرة في القيام بتحليل مالية واقتصادية مقارنة لأصناف التسيير على الصعيد الداخلي والخارجي، وهذا يعد طلب من الهيئة أو المؤسسة المعنية بالأمر حيث يمكنها في الأخير إعطاء الحلول الممكنة لإخراج المؤسسة من الصعوبات التي تتخبط فيها سواء كانت مالية أو في مجال التسيير، ويمكن لهذه الصلاحية أخذ منحى آخر وهو اقتراحات من شأنها تحسين

* القواعد القانونية المتنوعة كالقانون التجاري، المالية، ومخطط المحاسبة الوطني الذي يبين المبادئ العامة لتقييم الاستثمارات والمخزونات، وكذا يحدد صيغة تقديم الوثائق الشاملة.

1 - ملياني عبد الرحمان حميد مرجع سابق ص 47.

2- أنظر المادتين 10 و 14 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

فعالية و نجاعة المؤسسة مع الاعتماد على المقاييس والنظم المأخوذة في إطار أهداف السياسة العامة¹.

والأعوان المساعدون في الدراسة والخبرة التي تستعين بهم المفتشية العامة للمالية يمكنهم الحصول على المستندات والمعلومات التي تستعين بهم المفتشية العامة للمالية يمكنهم الحصول على المستندات والمعلومات ويخضعون لنفس الواجبات المحددة لمفتشي المفتشية العامة للمالية²، إجراء دراسات مقارنة تطويرية لمجموعات قطاعات أو ما بين القطاعات³.

الفرع الثاني: تطور مهام المفتشية العامة للمالية

بدخول الجزائر اقتصاد السوق كان من الضروري تطوير مهام المفتشية على النحو التالي:

أولاً: مهمة التقييم: حددتها المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272:

- تقييم أداء أنظمة الميزانية
- التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو كيان اقتصادي.
- تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما

كان نظامها⁴.

ثانياً: تقييم السياسات العمومية: تقوم المفتشية العامة للمالية أيضا بتقييم شروط السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ذلك إن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة المستندات المحاسبية ومشروعيتها يمكن ألا تحقق الفعالية المطلوبة لذلك يصبح من الضروري تجاوزه إلى تقييم النشاط العمومية نفسه وهو تصور المستقبلي المهمة التي يفترض أن تقوم بها المفتشية العامة للمالية⁵.

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق ص 48.

² - أنظر المادة 2/10 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

³ - سامية شويخي، مرجع سابق ص 68.

⁴ - أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

⁵ - أنظر المادة 5/4 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

لذلك فإن تقييم السياسات العمومية يهدف إلى البحث حول مدى تحقيق الميزانية للأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية المسطرة، ويتم من خلال إنجاز دراسات وتحاليل مالية اقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.¹

ثالثا: الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال:

هذه المهمة استثنائية مقارنة مع المهام الأخرى، وتتمثل في أنه تم تأهيل موظفي المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير العمل لمعاينة جرائم مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس أموال من وإلى الخارج وهي أقل أهمية لأن الهيئات أخرى مؤهلة للقيام بذلك.²

رابعا: التدقيق في القروض الدولية: في هذا الإطار تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الدولي للإعمار والتنمية والبنك الإفريقي للتنمية، وهي تهدف من خلال هذا إلى ضمان استعمال الاعتمادات المخصصة والمتابعة الصارمة والدقيقة والمنظمة للأرصدة الموجهة لمشروع.³

الفرع الثالث: صلاحيات أخرى للمفتشية العامة للمالية:

أولاً: إعادة الهيكلة*:

تشارك المفتشية العامة للمالية في تطبيق سياسة إعادة الهيكلة للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات الإدارية وتتمثل إعادة الهيكلة في تحويل ممتلكات هذه المؤسسات من وزارة إلى أخرى أو إدماجها ضمن مؤسسات أخرى أو تصفيتها نهائيا وإعادة تنظيمها وترأس المفتشية العامة للمالية في هذه لجنة تقويم الممتلكات وإعادتها إلى صاحبها الأصلي.⁴

ثانيا: محافظو الحسابات:

كلفتم المفتشية العامة للمالية بتدقيق حسابات بعض المعاهد الخاصة للقانون الدولي عن طريق تعيين محافظي الحسابات لدى هذه الهيئات، كما كلفتم بتدقيق حسابات بنك الجزائر

1 - سامية شويخي مرجع سابق ص 69.

2- خالد سناطور، مرجع سابق، ص 41.

3 - خالد سناطور، مرجع سابق، ص 41.

*تنقسم إعادة الهيكلة إلى هيكلة عضوية، هيكلة مالية لتفصيل أكثر ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص 52.

وعلى هذا الأساس تقوم المفتشية العامة للمالية في نهاية كل سنة بتعيين مفتشين للمالية يتم ترسيمهم بصفة محافظي للحسابات لتدقيق الحسابات السنوية للشركات ذات الطابع المشترك والمعاهد.

ثالثا: تجميع الموازنات:

كلفت المفتشية العامة للمالية بعد إنشائها سنة 1980 بتجميع كل موازنات المؤسسات والشركات العمومية الخاضعة لرقابتها والقيام بدراسات تحليلية عليها بحيث يقوم المكلف بهذه المهمة باستخلاص النتائج ومقارنتها وترتيبها، وهذا ما يساعد على استنتاج نظم يستند عليها في أعمال الرقابة والتقييم ولكن هذه الوظيفة لم تطبق على كوصف لواقع لعدم صدور قوانين تلزم الإدارات بأن تبعث موازاناتها.

رابعا: مشاركة المفتشية العامة للمالية في لجنة مراقبة عمليات الخوصصة:

يعين ممثل المفتشية العامة للمالية مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئات المعنية طبقا للمادة 30 من الأمر رقم : 95-22 المؤرخ في : 26/08/1995 المتعلق خوصصة المؤسسات العمومية¹.

المطلب الثاني

إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية

إن الأسس العملية التي تحكم المفتشية العامة للمالية تتمثل في الصلاحيات الممنوحة لها والمجال الذي تتدخل فيه أثناء قيامها بهاته الصلاحيات وكيفية سير العملية التفتيشية ولتي تنتهي بتحرير تقارير وستتناول في هذا المطلب المبادئ التي تقوم عليها عملية التفتيش في الفرع الأول أما مراحل عملية التفتيش سنخصصها بالدراسة في الفرع الثاني وأخيرا التقييم الدوري للتقارير كفرع ثالث.

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص54.

الفرع الأول: المبادئ التي تقوم عليها عملية التفتيش

تقتضي دراسة إجراءات الرقابة التي تمارسها المفتشية العامة للمالية التطرق بشيء من التفصيل للمبادئ التي تحكم عملية التفتيش .

أولاً: الفصل بين وظائف المسير والمفتش:

عند البدء عملية التفتيش يجد المفتش نفسه في وضعية خاصة انطلاقاً من مبدأ الفصل بين وظائف المسير والمفتش، حيث يجد نفسه خارج السلطة الرئاسية للمصلحة المراد مراقبتها، ويطبق هذا المبدأ بحذافيره بحيث لا يتدخل المفتش في تسيير الهيئة المراقبة ولا يتخذ أية تدابير من شأنها المساس بإدارة المصلحة أو الهيئة ولا يمكنهم إعطاء أوامر الموظفين باختلاف حالاتهم.¹

ولكن المشرع وضع استثناء لهذا المبدأ بحيث أعطى صلاحية للمفتش أنه عند اكتشاف تأخيرات خطيرة على مستوى المحاسبة أو خطأ فاضح يهدد مال العام يحق للمفتش أخذ التدابير الاحتياطية والأمر بتدقيق المحاسبة أو إعادة وضعها حالاً لتنظيمها وقد تصل إلى طرد المحاسب العمومي.²

ثانياً: تدعيم المفتش بسلطات قانونية مهمة:

لقيام المفتش بمهامه على أحسن وجه أعطيت له سلطات قانونية مهمة وأصبحت تشكل هاته السلطات قواعد تقليدية في مجال التفتيش وهي:

1- قاعدة الفجائية : بحيث تكون لعملية التفتيش صيغة فجائية فلا يجب أن تعرف الهيئة المراقبة مسبقاً بوجود عملية التفتيش وهذا ما يميز في الأصل رقابة المفتشية العامة للمالية عن باقي أفواج الرقابة الأخرى إلزامية الإشعار المسبق لا تكون إلا في حالات أخرى فالقيام بدراسة أو خبرة أو تدقيق أو تقويم اقتصادي كما رأينا سابقاً،³ وحسناً فعل المشرع الجزائري عندما نص على فجائية الفحوص والتحقيقات حتى لا يتم إعطاء فرصة للإدارة والمؤسسات العمومية لتدارك

¹ - أنظر المادتين 7 و9 من المرسوم التنفيذي 07-2372 مرجع سابق.

² - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص 56.

³ - أنظر المادتين 10 و14 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

النقائص التي تحتوي تسييرها الإداري والمالي وكذا تغطية الثغرات المالية بما يسمح بكشف مختلف الفساد الإداري والمالي¹.

وبتطبيق هاته القاعدة نتحصل على امتيازين:

- الخوف الدائم عند الموظف من وقوع عملية التفتيش.

- يسمح التفتيش الفجائي بالنظر إلى السير العادي للمصلحة المراقبة².

2- حق الاستعلام: والمقصود بهاته القاعدة أن الموظف أو المسؤول في المصلحة المراقبة من طرف المفتش لا يستطيع أن يتملص بإدلاء بأية معلومات يريدتها المفتش بدافع احترام السلم الرئاسي أو السر المهني أو الطابع السري لهاته المعلومات أو الوثائق³. ويمكن أن يتيح هذا الحق للمفتش:

- اكتشاف الموجودات وإحصائها وتبيان حالة الصندوق المالي والمخازن.

- التحقق من الكتابات الحسابية وضمان التأكد من صحة الوثائق التي شرعتها ومادية العمليات التي قامت بتغطيتها تلك الحسابات.

- التحصل على المعلومات والوثائق المكملة غير المتوفرة⁴.

وكل رفض يمكن أن يكون موضوع إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني.

وعند عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإعدار يحزر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية محضر قصور ضد العون المعني أو رئيسه السلمي ويرسل المحضر إلى السلطة السلمية أو الوصية التي عليها متابعة ذلك⁵.

والملاحظ أن المشرع الجزائري استثنى الملفات المحاطة بالسري الدفاع الوطني بحيث تقوم الوحدات العملية للتفتيش العامة للمالية بتحرياتها تبعا لرسالة مهمة مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالدفاع الوطني⁶.

¹ - عبد العالي حاحة، مرجع سابق، ص 540.

² - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص 57.

³ - أنظر المادة 5/17 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

⁴ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص 58.

⁵ - أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

⁶ - أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-272 مرجع سابق.

3-قاعدة الاتهام: والمقصود بهاته القاعدة أن المراقب موضوع دائما في قفص الاتهام ولكن عليه أن ينفي أي اتهام بالدليل أي يتاح له حق الدفاع ويلعب المفتش دور قاضي التحقيق هنا وللموظف المراقب أن يعلم بجميع الوثائق والأدلة التي طرحت هذه ورغم أن المهام التي أسندت إلى المفتش هي إدارية بحتة على عكس مهام قاضي التحقيق قضائية، وإنما طرح نوع من التشابه على مستوى المهني.¹

الفرع الثاني: مراحل عملية التفتيش

بالعودة إلى النصوص التنظيمية لعملية التفتيش نجدها تمر عبر ثلاث مراحل مترابطة فيما بينها، بدا بالمرحلة التحضيرية فالتنفيذية وأخيرا تحرير القرار، وهذا ما سنخصه بالدراسة في هذا الفرع.

أولاً: المرحلة التحضيرية لعملية التفتيش: تحضر المهمة التفتيشية بطريقة منتظمة بناء على البرنامج السنوي وليس عشوائيا، تعد المهمة من طرف مديرية المناهج والتحليل والتخليص بالتعاون مع الهياكل المركزية الأخرى، ويضبط بموجب قرار من وزير المالية حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة.²

وتجدر الإشارة أن البرنامج السنوي يتضمن مختلف المهام التي تنتج خلال السنة حيث يتم توزيعها على مدار السنة، وعلى مختلف المديريات الجهوية، وهذا حسب المناطق وحسب النشاط أما تاريخ القيام بالمهمة فيتولى كل مدير بعثة تحديده مع الأخذ بعين الاعتبار سلم الأولويات.³

وبناء على هذا فالإجراءات الأولية أو السابقة لعملية التفتيش تتم بالتعرف على المؤسسة أو الهيئة المراد مراقبتها، وذلك من خلال نصوص الإنشاء على الهيئة المؤسسة أو الهيئة المراد مراقبتها، وذلك من خلال نصوص الإنشاء الاسم الكامل للمؤسسة، وعنوانها إضافة إلى نشاطها، وعموما يقومون بجمع كل القوانين والنصوص التشريعية، والتنظيمية المتعلقة بها،

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص 58.

² - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08 - 272، مرجع سابق.

³ - سناطور خالد، مرجع سابق، ص:45.

والاطلاع على كل أرشيفات المفتشية العامة للمالية الخاصة بالتدخلات السابقة في هذه المؤسسة أو الهيئة إن وجدت¹ كما يمكن اللجوء خلال هذه المرحلة إلى الهيئات الخارجية لجلب أكبر قدر ممكن من المعلومات حول نشاط الهيئة ومعاملاتها المالية.²

وبعد التحضير يقوم رئيس المهمة بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة ويقدمها إلى المفتشين المكونين لفرقة التفتيشية على شكل معلومات أساسية متمثلة في تحديد طبيعة النقاط التي يجري مراقبتها، ومدة تنفيذ المهمة التفتيشية التي لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف، وقابلة للتمديد في الحالات الاستثنائية كما يقوم أيضا بتقسيم المهام بين المفتشين لتفادي التداخل أثناء تنفيذ المهمة التفتيشية.³

ثانيا: تنفيذ المهمة التفتيشية: بعد الانتهاء من كل هذه الأعمال التحضيرية يتم الاتصال بالهيئة أو المصلحة التي ستخضع للمراقبة من أجل القيام بالمهمة الاستطلاعية التي يمكن أن تكون فجائية، ولا ينبغي أن تتجاوز أسبوع من خلال الحديث مع المسؤولين يتم وضع الأهداف دقيقة للتدخل، وتحدد رزمة العمل التي يفترض اتباعها،⁴ ويشترط على البعثات أو الفرق عند التدخل ان تكون مزودة بوثيقة أو مستند يدعى الأمر بمهمة يحرر من طرف مديرية الرقابة والتدقيق والتقييم، ويحتوي على المعلومات الآتية:

- اسم ولقب المفتشين المكونين لمهمة التفتيش.
- الهيئة أو المصلحة أو المؤسسة المعنية بالتفتيش.
- مضمون المهمة.
- تاريخ بداية المهمة وانتهائها.⁵

¹ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق ص:60.

² - أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

³ - ملياني عبد الرحمان حميد، مرجع سابق، ص:61.

⁴ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص:71.

⁵ - عبد الرحمان حميد ملياني، مرجع سابق، ص:62.

أما عن كيفية سير العملية فيقود رئيس المهمة التفتيشية تشكيلته، وتتم عمليات الرقابة من خلال الفحص والمراجعة على الوثائق وفي عين المكان وهذا من الناحيتين الشكلية والمضمون.¹

1- **الناحية الشكلية:** التأكد من وجود الوثائق المالية والمحاسبية والميزانية والحساب

الإداري، وسجلات الجرد ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

2- **ناحية المضمون:** حيث يقوم المفتشون بـ:

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الاموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع، والتي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.
- التحصيل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم بما في ذلك التقارير التي تعدها اية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.²
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.
- القيام في الاماكن، بأي بحث وإجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبات.
- الإطلاع 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 الي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصنيفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.³
- ومما سبق يتضح ان المفتش يقوم بالتحقق من مدى مشروعية المحاسبة العمومية التي بين أيدي المحاسب العمومي والذي والتي أمر بتنفيذها الأمر بالصرف لتلك الهيئة المراقبة،

¹ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص:71.

² - انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 08 - 272.

ومقارنتها بالتشريع المالي والحسابي التي لها أثر مالي ومباشر على الهيئة كالقانون التجاري المخطط الوطني للمحاسبة إضافة إلى القوانين المالية والجبائية السارية المفعول.¹

- إذا تحقق المراقب عند المعاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخر بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخيرا أو احتلالا لا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يحرر المسؤولون الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة.²

وفي هذه الحالة الأخير على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى خبرة عند الاقتضاء، ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير، والإجراءات المتخذة في هذا الصدد.³

وإذا تأكد المفتشون من وجود قصور أو ضرر جسيم أي وجود اختلاسات أو مخالفات تمس بالسير المادي للهيئة الخاضعة للرقابة يتم اعلان رئيس المهمة الذي يعلم فورا رئيس المفتشية العامة للمالية وتعلم هذه الأخيرة فورا السلطة السلمية أو الوصية حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة أو الهيئة المراقبة.⁴

وإذا أثبت مسئولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية والإدارية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، والذي من شأنه أن يجعل الرقابة والفحوص المنصوص عليها مستحيلا، يترتب عليه نفس الآثار أي يحرر المسؤولون محضر قصور يرسل السلطة السلمية أو الوصية المختصة.⁵

¹ - عبد الرحمان حميد ملياني، مرجع سابق، ص: 63.

² - أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

⁴ - أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

⁵ - أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

ثالثاً: تحرير التقارير: تتجلى اهم عملية عند قيام المفتشية العامة للمالية بمهامها وصلاحياتها في الميدان هو اختتامها بتحرير التقارير، حيث تعتبر الاجراء الأخير وبذلك يقوم المفتشون في نهاية تدخلاتهم بتحرير تقارير يسجلون فيها ملاحظاتهم ومعايinatهم وتتعدد أنواع التقارير التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية عبر مراحل زمنية ابتداء من التقارير الأساسية إلى التقرير التلخيصي وأخيراً تقرير سنوي.

1-التقرير الأساسي: يعد التقرير الأساسي بعد انتهاء مهام الرقابة ويبرز المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة، ويتضمن هذا الأخير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة، ويمكن أن يتضمن التقرير أيضا كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها،¹ ويشترط أن كل مفتش مشارك في عمليات التحقيق والتفتيش تحرير تقريره بنفسه يبين فيه كل الجوانب كيفما كانت سلبية أو إيجابية للتسيير ويتحمل مسؤولية النتائج المترتبة عن التقرير.²

ولا يصبح التقرير الأساسي نهائياً إلا بعد الاجراء التناقضي، هذا ما تضمنته المادتين 22 و 23 يبلغ مسير المؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا وما بثه التقرير الأساسي ولا يصبح هذا التقرير نهائياً إلا بعد تأكيد وتثبيت المعايينات التي يتضمنها، وذلك عند نهاية الاجراء التناقضي يرسل التقرير المعد على إثر مهمة أمرت بها سلطة مؤهلة إلى هذه الأخيرة دون سواها.³

وللتمكن من تنفيذ الاجراء التناقضي يجب على مسيري المصالح والهيئات المرسله إليهم أن يجيبوا لزوما في أجل أقصاه شهرين على المعايينات والملاحظات التي تحتويها هذه التقارير، وعليهم أن يعلموا بالتدابير المتخذة والمرتبقة المتعلقة بالوقائع المدونة في هذه التقارير، ويمكن تمديد هذا الأجل استثنائياً بشهرين من طرف رئيس المفتشية العامة

¹ - أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 272/08، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 35 من المرسوم التنفيذي 272/08، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي 28/10، مرجع سابق.

للمالية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية وعند انقضاء أجل الاستحقاق المحدد تصبح التقارير الأساسية التي لم يرد عليها نهائية.¹

2-التقرير التلخيصي: يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي ويعرض هذا التقرير نتيجة المقارنة بين المعايينات المدونة في التقرير التلخيصي المذكور في الفترة أعلاه، مرفقا بجواب المسير، للسلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب دون سواها.²

والملاحظ أن تقارير المفتشية العامة للمالية بأنها تتميز على أنها تعتمد على إجراء المواجهة (contradictoire).

3-التقرير السنوي: طبقا للمادة 26 " تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنوي يتضمن حصيلة نشاطاتها، وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي اقتبستها من ذلك، خصوصا بغرض تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم اللذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتهما.³

ويقدم هذا التقرير إلى وزير المالية خلال الفصل الأول من السنة التي أعد التقرير في شأنها، وعلى خلاف المرسوم رقم 80-53 الملغى فإن التقرير السنوي كان يقدم خلال شهر أكتوبر من السنة التي تم فيها التدخل طبقا للمادة 22 منه،⁴ علاوة على التقرير السنوي تعد المفتشية العامة للمالية في نفس الآجال تقريرا يرسل إلى السلطات المؤهلة، يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعايينات والتوصيات.⁵

ويمكن القول أن التقارير التي تعد من طرف المفتشين تعتبر مساحة لإبداء الرأي والملاحظات والاقتراحات التي تخص الإصلاح سواء على المستوى القانوني أو التنظيمي أو على مستوى التسيير الاقتصادي، ولا يمكن اعتبار هاته التقارير التي يمضيها رئيس المفتشية

¹-أنظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

²-أنظر المادة 24 من المرسوم التنفيذي 08-272، مرجع سابق.

³- انظر المادة 1/26 من المرسوم التنفيذي:08-272، مرجع سابق .

⁴- انظر المادة 22 من المرسوم رقم: 80-53 المؤرخ في: 01-03-1980، يتضمن إحداث المفتشية.

⁵- أنظر المادة 3/26 من المرسوم التنفيذي 08-272.

العامة للمالية، وفي حالة دراسة شاملة خاصة بقطاع معين، فتحمل كل التقارير في تقرير واحد على المستوى المركزي، رغم خضوع إعداد، واستغلال التقارير في تقرير واحد على المستوى المركزي رغم خضوع إعداد واستغلال التقارير المنجزة من طرف المفتشين خلال تدخلاتهم الميدانية إلى مبدئين:

- وضع كامل مسؤولية مفتشي المالية على جميع ملاحظاتهم، ونتائجهم الموجودة في تقاريرهم.
- إعداد التقارير بإجراءات المواجهة والتي نص عليها المرسوم بهدف ضمان الحياد في أعمال المفتشية العامة للمالية ونوعية الملاحظات الموجودة في التقارير وبكلمة واحدة ديمقراطية الرقابة.¹

الفرع الثالث: التقييم الدوري للتقارير

بعد الانتهاء من الأعمال التفتيشية وجمع التقارير القاعدية وتلخيصها في تقرير شامل تقوم لجنة خاصة موجودة على مستوى المفتشية العامة للمالية بتقييم الأعمال التفتيشية المنجزة من طرف مختلف المهمات، تكلف هذه اللجنة بتقدير نوعية هذه التقارير وكل الأعمال المنجزة التي لها نفس الطبيعة وتضمن على هذا المنوال تطابق هذه الأعمال مع القواعد العامة التي تحكم وتنظم سير أعمال المفتشية والأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول يترأس لجنة تقييم الأعمال التفتيشية رئيس المفتشية العامة للمالية وتتكون من خمسة أعضاء موزعين كالتالي:

- مديرين للرقابة.

- 3 أعضاء يعينهم عند بداية كل اجتماع رئيس المفتشية من بين الموظفين المرسمين في الأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية، وتجتمع اللجنة بطلب من رئيسها مرة كل ثلاث أشهر على الأقل وتخضع إلى معاينات كل التقارير التفتيشية أو التحقيقات بمبادرة من رئيس المفتشية أو مدراء الرقابة لنفس الهيئة الرقابية، ويمكن لرؤساء الغرف والبعثات المشاركة في اجتماعات هذه اللجنة وعند الحاجة الحاق المفتشين اللذين يمونون الغرف أو البعثات التفتيشية للمشاركة فيما يخصهم في أعمال هاته اللجنة، وفي آخر كل اجتماع تعطي اللجنة ملاحظات هامة حول التقييم العام للأعمال المعاينة والتي تبلغ إلى المفتشين

¹ - عبد الرحمان حميد ملياني، مرجع سابق، ص: 72.

الذين قاموا بصياغة التقارير التفتيشية وتسجيل الملاحظات الخاصة بالمهمة الموكلة إليهم كما يمكن لهذه اللجنة إعطاء توصيات قصد تحسين نوعية صياغة التقارير والوصول إلى أفضل تقديم لها، كما يقوم بتشجيع كل مبادرة من شأنها تحسين المهمات وتنظيمها وجعلها ذات فعالية إضافة إلى كل هذا اقتراح كل الطرق أو الوسائل التي تعتقد أنها ضرورية لتطوير أعمال المفتشية.¹

المطلب الثالث

تقييم الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم وكذا الدراسات والتحليل، ولكن رغم هذا الدور الذي تلعبه المفتشية والتعديلات التي تشهدها الأحكام التشريعية المتعلقة بتنظيمها ودورها إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ولهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى الأسس العضوية لعدم فعالية المفتشية العامة للمالية في الفرع الأول أما الفرع الثاني سنتطرق إلى الأسس العملية لعدم فعالية المفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول : عدم فعالية الأسس العضوية للمفتشية العامة للمالية

إن الدور الرئيسي في المفتشية العامة للمالية يبقى لوزير المالية والذي يصدر قرارات ويقوم بتنفيذها رئيس المفتشية والذي تبقى له مهمة الاقتراح هذا ما يفسر وضع المفتشية العامة للمالية تحت سلطة المباشرة لوزير المالية وعدم تبعيتها لأية مديرية، ورغم ذلك فهي لم تمنح الاستقلالية التامة وهذا ما يحد من سلطات رئيس المفتشية الذي يعتبر رئيس مصلحة فقط في الجزائر على الرغم من الهياكل الكبيرة الموضوعية على عاتقه.²

الاختصاص الإقليمي الكبير لكل مديرية جهوية مقارنة بعدد الولايات الحالي والمؤسسات

والهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية الموجودة على ترابها إضافة إلى إمكانية

استدعاء فرقة التفتيش لمهام خارج دائرة اختصاصها والملاحظ أن عدم التكافؤ بين الإمكانيات

الموضوعية على مستوى المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية من جهة والمديريات الجهوية

¹ - عبد الرحمن حميد ملياني، مرجع سابق، ص 74.

² - عبد الرحمن حميد ملياني، مرجع سابق، ص 25.

من جهة أخرى مع مراعاة أن أكثر من 80% من الأعمال التفتيشية أو الأعمال المقررة في البرنامج السنوي تنجز على مستوى المديریات.¹

قلة المفتشين المتواجدين ميدانيا حيث نجد عدم توازن بين عدد المفتشين المكلفين بمهام إدارية على مستوى المديرية العامة أي مصالح المركزية أكثر من 70 مفتش في حين الذين هم في ميدان حوالي 60 مفتش إن هاته الأسباب تجعل عدم كفاية المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية أساسا عضوي في عدم فعاليتها.

رغم تنوع طرق التوظيف ونظام التحفيز الذي تتميز به المفتشية العامة للمالية وما للموظفين من حقوق وواجبات إلا أن الطريقة الوحيدة المعمول بها غالبا هي عن طريق تدخل أو وساطة المدرسة الوطنية للإدارة، وبهذا فإن باقي الكيفيات تبقى حبرا على ورق مادام لا تستعمل في الواقع ويبقى العدد الحالي لمجمل موظفي المفتشية العامة للمالية لا يفي بالغرض في تحقيق أهدافها الخاصة في مجال التفتيش الميداني أي في عين المكان وبالتالي فإن البرنامج السنوي الذي تقرره لا ينفذ بنسبة 100% نظرا لعدد القليل للمفتشين.

وبذلك يمكن القول إن نقص التوظيف في مصالح المفتشية لا يمكن من أداء العمل على أكمل وجه ومنه عدم فعالية عمل المفتشية العامة للمالية،² وما يعاب أيضا عليها أن محققي المفتشية يحققون في تسيير أموال عمومية تقدر بالملايير مقابل أجرة لا تتوافق مع أهمية وصعوبة عملهم الرقابي،³ إن أهم النصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة للمالية عبارة قواعد قانونية مكملة لا تلزم المفتشية أي لا توجبها في القيام بصلاحياتها أو اختصاصها على أكمل وجه بل بالعكس تجعلها حرة ابتداء من المادة 4 و المادة 18 و المادة 21 بحيث يمكن أيضا أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية.⁴

1 - بويقرة الشيخ، مرجع سابق، ص 98.

2 - ملياني عبد الرحمن حميد، مرجع سابق، ص 33.

3 - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 73.

4 - عبد الرحمن حميد ملياني، مرجع سابق، ص 37.

الفرع الثاني: عدم فعالية الأسس العملية للمفتشية العامة للمالية

مجال تدخل المفتشية العامة للمالية واسع غير أنه يؤثر سلبا سواء على المستوى الجزائري أو غيره على فعالية عمل المفتشية العامة للمالية حيث نجد أن القطاع أو الهيئة التي يتم تفتيشها أو مراقبتها لا يتم تفتيشه مرة أخرى إلا بعد مرور عدة سنوات قد تصل إلى 7 أو 8 سنوات.

وبذلك فإن توسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية يقلل من فعاليتها في حد ذاته حيث أن المجال المراقب لا يتم تفتيش إلا بعد مدة طويلة وبالعكس فلو كان المجال محدودا يتم التفتيش دوري وهذا بنص القانون.

إن مجال تدخل المفتشية العامة للمالية يمس كامل القطاع العام تقريبا ويتعدى ذلك إلى جانب من القطاع الخاص الذي له علاقة بالمال العام وبهذا يمكن استخلاص أن للنصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة للمالية لم تذكر الصلاحيات الثانوية التي تتميز بها ربما كي لا تكون هناك إلزامية لها أولا تنحرف عن دورها الرئيسي المتمثل في الرقابة والتفتيش رغم ما رأينا من أهمية لهاته الصلاحيات.¹

وبالإضافة إلى نقص الصلاحيات الممنوحة للمفتشية العامة للمالية مقارنة بمجال تدخلها الواسع الذي يحكم كامل القطاع العام تقريبا وبعض من القطاع الخاص والذي يعتبر أساس عمليا في عدم فعاليتها فإن تدخلها الميدانية لا تكسب الوسائل القانونية الصارمة من أجل عمل دقيق يعطي أثره في الحين ابتداء من سير عملية التفتيش ورغم الإجراءات الصارمة المنصوص عليها قانونيا فإن الملاحظ المفتش لا يستطيع أن يقوم بتنفيذ العقوبة لوحده ولكن تبقى هاته من اختصاص السلطة السلمية أو الوصية على الموظف الذي قام بالمخالفة فالمفتشية لا تكتسب حق العقاب وإنما إثبات ذلك بمحضر وأرساله كما رأينا والملاحظ كذلك أنها هاته الإجراءات التي تتم في عملية التفتيش تخص فقط صلاحيات الرقابة والتحقيق أما إجراءات القيام بالصلاحيات الأخرى فإنها لم تتخذ شكلا محدد ولم تبين النصوص القانونية كيفية القيام بها وهذا نظرا لحداتها على الأقل.

¹ - عبد الرحمن حميد ملياني، مرجع سابق، ص46.

عدم وجود أي تصرف قانوني يجبر المسير أو الموظف في حالة عدم الإجابة على فعل ذلك وفي الواقع معظم التقارير تبقى دون إجابة ولا توجد أية وسيلة لإجبار المسير أو الموظف على الإجابة.

إن تقارير المفتشية العامة للمالية لا ترقى إلى قيمة القرار الذي يعطي أوامر وإنما تبقى ملاحظات ونتائج فقط ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئة المعنية أو السلطات الوصية أو السلمية بالأخذ بهذه الاقتراحات وتطبيقها مستقلاً وإنما يبقى حبراً على ورق وحق في حالة اكتشاف أخطاء جسيمة في المحاسبة فإن المفتش لا يمكن اتخاذ تدابير استعجالية ردعية إنما تبليغ ذلك فقط إلى السلطات المعنية والوصية وكذلك إلى رئيس المفتشية¹ أي دور المفتشية ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات² فلا تملك سلطة توقيع العقاب ولا سلطة تحريك الدعوى العمومية ضد مرتكبي التجاوزات القانونية،³ والأمر لا يتعلق فقط يكتف الأخطاء لكن يجب تسليط العقوبات بشدة من هذه العقوبات تستمد الرقابة على الأموال العمومية كل قوتها وفعاليتها.

وتتمثل الصعوبات الخاصة بالتفتيش في أنه يمنع المفتش من التدخل في التسيير وهذه الصعوبات تحد من صلاحياته وكذلك يمنع المفتش المالي من مراجعة الحسابات المحقق فيها من طرف مجلس المحاسبة⁴ لا تدخل ضمن المجالات المحقق فيها من طرف المفتشية العامة للمالية وبالتالي من النقائص أيضاً عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه المفتشية وعمل باقي الهيئات الرقابية خاصة بمجلس المحاسبة.⁵

المفتشية العامة ليست لها سلطة اتخاذ القرارات بخصوص ملاحظات ونتائج التحقيق الذي يقوم به المفتشون الماليون كما أن سلطة اتخاذ القرارات على الملاحظات من سلطة وزير المالية حيث يتمتع بصلاحيات واسعة وبهذه الصفة عدم اتخاذ أي تدابير بخصوص الملاحظات ونتائج الرقابة على الأموال العمومية وحتى تتمتع المفتشية بكل صلاحياتها ولا

¹ - ملياني عبد الرحمن حميد، مرجع سابق، ص 73.

² - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 73.

³ - بن بشير وسيلة، مرجع سابق، ص 188.

⁴ - بوبقرة الشيخ، مرجع سابق، ص 99.

⁵ - سامية شويخي، مرجع سابق، ص 73.

تكون مراقبتها شكلية يجب أن تشارك في اتخاذ القرار التي من شأنها تحسين عمل الهيئات والمؤسسات الاقتصادية العمومية.

خلاصة الفصل

حاولنا من خلال هذا الفصل التعرف على المفتشية العامة للمالية ، لكونها تمثل هيئة إدارية تابعة لوزارة المالية وهذا ما أقرته المراسيم التنفيذية، ثم عرجنا إلى تنظيم المفتشية من الناحيتين التشكيلية البشرية ثم هياكل المنظمة للمفتشية التي تكتسي خصوصية بارزة، وتعرضنا في هذا الفصل إلى الدور الرقابي الذي تمارسه المفتشية العامة للمالية كآلية لحماية المال العام من خلال الاختصاصات المتنوعة الممنوحة لها، ونخص بالذكر المهمة الرئيسية للمفتشية وهي التدقيق والتفتيش من خلال تتبع القواعد والإجراءات المتبعة في عملية التفتيش والتي تنتهي بالتقارير، ليظهر لنا جليا من خلال النصوص القانونية وعرض رقابة المفتشية العامة للمالية بإصدار حكم نهائي بعدم فعالية عملها بناء على الأسس العضوية والعملية .

في ختام هذه الدراسة نخلص إلى القول بأن المشرع الجزائري وفي إطار محاولته لحماية المال العام أوجد مجموعة من الآليات والتي تتنوع بين الآليات الرقابية البعدية والمتمثلة في مجلس المحاسبة كآلية رقابية دستورية مستقلة، وبين الهيئة كآلية رقابية وقائية مستحدثة ، و المفتشية العامة للمالية كآلية رقابية بعدية تابعة لوزارة المالية.

وعلى العموم وفي إطار تقييم مدى فعالية الآليات المتخصصة لحماية المال العام المتخذة من طرف المشرع الجزائري، يمكن القول إن المشرع تبنى هته الآليات التي تتباين في مستوى فعاليتها، وبهذا فقد خطى المشرع خطوة إلى الأمام بإعادة تنظيم جميع النصوص القانونية المنظمة لهذه الآليات ، فأعاد تنظيم مجلس المحاسبة بموجب الأمر 02/10 و المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي 272/08 والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المرسوم الرئاسي 64/12.

وبشكل أكثر تفصيلا يمكن الوصول إلى النتائج التالية:

1. إن مجلس المحاسبة بالرغم من الإصلاحات المتتالية التي عرفها، فإن دوره لم يرقى بعد لبلوغ هذا المستوى من التطور والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، مازالت تبدو مجردة ، والفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي ما هو إلا تصور ذهني تقابلها على أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرغها من محتواها.
2. التقارير السنوية التي يدها مجلس المحاسبة والتي تعتبر أهم الوسائل لممارسة رقابته لا تلقى الصدى المطلوب من السلطة التنفيذية والتشريعية،
3. الشفافية في تسيير الأموال العمومية تقتضي أن يتم نشر التقارير السنوية في الجريدة الرسمية هذا ما يكرسه القانون بشكل صريح ولكن في حقيقة الأمر فإن هذا الإجراء لا يجد في الوقت الحالي أي تطبيق فعلي على أرض الواقع.
4. نتائج الرقابة الإدارية والمتمثلة في التوصيات فهي لا تكتسي بطبيعتها صفة الإلزام وتطبيقها يتوقف على إرادة وقبول الهيئة المراقبة.

5. التمييز بين قضاة مجلس المحاسبة والقضاة العاديين يحد من الأفق المهنية، فمهام مجلس المحاسبة تكمن على درجة كبيرة من التعقيد وتحتاج إلى مهارات عالية ومتخصصة وفق طرق علمية ناجعة ولهذا كان من المفروض إن يخضعه لنفس القانون.
6. إن الوسائل المادية والبشرية التي يتوفر عليها مجلس المحاسبة تعتبر محدودة جدا مقارنة مع حجم المهام الموكلة إليه وهذا ما يؤثر بشكل سلبي على اختصاصاته، فبرغم تنصيب الغرف الجهوية فإن مجلس المحاسبة لا يزال يعاني من النقص في الإمكانيات المادية والبشرية من أجل تمكين من تغطية حجم الملفات الواجب مراقبتها إضافة إلى تعطيل وتيرة كشف الحسابات والتدقيق فيها عند نهاية كل سنة مالية.
7. نسجل عدم وحدة التنسيق في الرقابة بين الأجهزة الرقابية، بحيث نلاحظ غياب كلي للتنسيق بين مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية، أي عدم وجود نصوص قانونية تضبط هذا التعاون.
8. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تتمتع بالاستقلالية الكافية و اللازمة لممارسة عملها بشكل فعال ويظهر ذلك من خلال غياب ضمانات الاستقلالية العضوية و الوظيفية.
9. نجد أن المشرع قد أحسن باعتماده على مبدأ تعدد الهياكل داخل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، وهو ما يعد ضرورة للتحكم و الضبط الفعلي لمهام الهيئة، لكن لم يقر المشرع باستقلالية الهيئة في وضع نظامها الداخلي، كما لم يمنحها استقلالية في تسيير شؤونها المالية وأخضعها للسلطة التنفيذية.
10. الصلاحيات الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ذات طابع وقائي على الرغم من تسمية الوقاية و المكافحة وبالتالي فهي لا تتمتع بالصلاحيات الكافية لردع وقمع الفساد.
11. بالرغم من الإصلاحات التي يناهزها الفقه وكثرة المقالات و الملتقيات على مستوى الجامعات أو الهيئات العمومية، والجرائد والمواقع الالكترونية إلا أن نهب المال العام، يزداد والمخالفات تزداد وكثرة الفساد.
12. إذا جئنا إلى الواقع فإن هذه المؤسسات المتخصصة للرقابة لا تلعب الدور المنوط بها في مجال محاربة الفساد وتبديد الأموال العمومية فهي تعطي صورة لبناية فارغة ومؤسسة غير

قادرة على إنتاج أي تقارير حول الفضائح المالية، وعدم التمتع الهيئات بالاستقلالية يحد من عملها.

وعلى ضوء ما ورد من نتائج خلال دراسة الآليات المتخصصة لحماية المال العام نقدم الاقتراحات الآتية:

1. إلزام الموظفين بمختلف أسلاكهم ومستوياتهم سواء كانوا معينين أو منتخبين بالإضافة إلى القضاة بالتصريح بممتلكاتهم و هذا قصد ضمان الشفافية في الإدارة والشؤون العامة وحماية المملكات العمومية و الحفاظ على النزاهة، وإعداد مدونات على قواعد سلوك الموظفين.

2. إعادة النظر في الإجراءات التأديبية و توقيع عقوبات صارمة على مرتكبي المخالفات.

التأكد على ضرورة استقلالية الرقابة الممارسة من قبل الهيئات عن السلطة التنفيذية حتى تستطيع القيام بدورها و تقوية أساليب رقابتها و الحفاظ على المال العام.

3. منح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته الضمانات القانونية و الفعلية من اجل تأدية مهامها بشفافية وفعالية وأهم ضمانة الاستقلالية عن السلطة التنفيذية وكلما كانت الهيئة مستقلة وظيفيا وعضويا كلما كانت فعاليتها أكثر.

4. إعادة النظر في الظروف الاجتماعية للفاعلين على هذه الهيئات و رفع الأجر لتحقيق التوازن بينها و بين أعباء الحياة اليومية على نحو يحول بين الموظف و بين ممارسات الفساد الإداري، و توفير الحماية و الحرية وكذلك الاستقلالية لعمل أعوان المراقبة وإزالة كل الضغوط التي يتعرضون لها حتى يتمكنوا من القيام بمهامهم على أكمل وجه أي حماية قانونية .

5. مراعاة التنظيم والتكامل بين النصوص القانونية المنظمة لعملية الرقابة على نحو يضمن فعاليتها و يجنب الوقوع في الغموض و التداخل، إعادة النظر في القوانين ونظم وأجهزة الرقابة على المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية.

6. ضرورة إعتداد إلزامية الاقتراحات والتوصيات المقدمة من طرف الهيئات المختصة والأخذ بها من طرف الجهات المراقبة

7. ضرورة تدعيم مجلس المحاسبة بشكل أكثر وهذا عن طريق منح هذا الجهاز الضمانات و الوسائل الكافية التي تحقق له استقلاليته فعليه في نشاطه و إعادة النظر في قواعد عمله وتنظيمه و فق تصور شامل يأخذ بعين الاعتبار مختلف العوائق و الصعوبات المطروحة.
8. توسيع توزيع فروع مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية في جميع الولايات.
9. من أجل ضمان أقصى درجة لفعالية الرقابة، يجب تتبع نتائج المراقبة بالإشهار الواسع لإفادة أكبر عدد ممكن من المسؤولين و إعلام الرأي العام.
10. عقد ملتقيات وطنية و دورية تحت إشراف وزارة المالية تجمع فيها الأخصائيين الباحثين الجامعيين لدراسة المستجدات التي طرأت على قوانين المالية العامة و تشجيع الدراسات في مجال الرقابة على الأموال العمومية بغية الوصول إلى تطوير أكثر للرقابة و تقنياتها و ضمان الاستعمال الجيد و الفعال للأموال العمومية.
11. إعادة تأهيل أعوان المراقبة (مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية) عن طريق دورات تكوين مستمرة و تربيصات في الخارج للاستفادة من تجارب الدول الأخرى بغية تطوير خبراتهم و قدراتهم في ميدان المراقبة.
12. إعطاء قاعدة الفجائية حقها والتي تكون العنصر الأساسي في تدخلات المفتشية، تغيير خطط التدخل والتفتيش وتزويدها بالطرق الحديثة التي أثبت نجاحها في الرقابة.
13. إلزامية الرد من طرف الهيئات المعنية على الإجراء التناقضي وتوقيع الجزاء على الإدارات في حالة التقاعس عن الرد.
13. تطوير الآليات التعاون و التنسيق في الهيئة ومختلف الأجهزة الأخرى وتحسين البيئة المحيطة بها كالمحيط السياسي والإداري والثقافي، الذي يؤثر سلبا أو إيجابا في العمل الرقابي.
14. وأخيرا من الضروري التصريح بأن الاستقلالية لجميع الآليات الرقابية غير موجودة و لا يمكن أن توجد و لذلك لا يجب الحديث أن ينصب على الاستقلالية و لكن على تقليل التبعية

ملخص

يتناول هذا البحث بالآليات الرقابية المتخصصة لحماية المال العام في التشريع الجزائري وذلك من خلال التعرف على هاته الأجهزة الإدارية من حيث تشكيلتها البشرية والهياكل المنظمة لها وتبيان الدور الرقابي التي تمارسها من اجل الحفاظ على المال العام .

كما يسعى هذا الموضوع إلى الكشف عن الاستراتيجيات التي تبناها المشرع الجزائري لمواجهة جميع أشكال الفساد التي تحيط بالمال العام، ودراستنا هذه تسعى جاهدة من خلال تسليط الضوء على الهيئة الرقابية الدستورية المتمثلة في مجلس المحاسبة كهيئة رقابية عريقة، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كأخر آلية مستحدثة من قبل المشرع، وتليها المفتشية العامة للمالية والتي تمثل جهاز فاعل من بين الأجهزة التي أثبتت دورها في حماية المال العام ويأتي البحث في هذا الموضوع لتحديد مدى نجاعة الآليات الرقابية المتخصصة في حماية المال العام.

Ce document traite des mécanismes de contrôle régulation spécialisés pour protéger finances publiques dans la législation algérienne à travers l'identification des organes d'administration et termes de formations et des structures d'organisation humaine et de clarifier son rôle de surveillance exercé afin de protéger des finances publiques. ce thème également révéler les stratégies adoptées par le législateur algérien pour à lutter contre toutes les formes de corruption qui entourent finances publiques . en fin cette étude vise à faire la lumière sur l'organisme de constitutionnel de réglementation control représentée au sein de la cour des comptes comme un organisme de surveillance profond , et instance nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption comme le dernier mécanisme de mise à jour par législateur algérien , suivi par l'inspection générale des Finances , ce qui représente un dispositif efficace parmi les dispositifs , qui ont prouvé leur efficacité dans la protection des fonds publiques ,cet expose inscrit ainsi dans la perspective de déterminer l'efficacité des mécanismes de régulation , spécialisé dans la protection de finances publiques .

